

# Wochenbericht

## **Kinderbetreuung versus Kindergeld: Sind mehr Geburten und höhere Beschäftigung möglich?**

Seite 2

Ein höheres Kindergeld oder ein Ausbau der Kinderbetreuung – wie wirken diese unterschiedlichen familienpolitischen Strategien auf die Erwerbstätigkeit von Müttern und die Zahl der Geburten? Der Wochenbericht geht dieser Frage nach.

**Von Peter Haan und Katharina Wrohlich**

## **„Die Geburtenrate und die Erwerbsbeteiligung von Frauen lassen sich kaum gleichzeitig steigern“**

Seite 5

**Acht Fragen an Peter Haan**

## **Nach dem Erfurter Urteil: Zersplitterung der Tariflandschaft nicht zu befürchten**

Seite 6

Im Juni 2010 hat das Bundesarbeitsgericht den lange geltenden Grundsatz der Tarifeinheit abgeschafft. DGB und Arbeitgeberverbände befürchten jetzt eine Zersplitterung des Tarifmarkts. Eine verhandlungstheoretische Betrachtung zeigt aber, dass solche Befürchtungen unbegründet oder zumindest übertrieben sind: Der Zusammenschluss zu großen Gewerkschaften ist für Arbeitnehmer in den meisten Fällen die sinnvollste Alternative.

**Von Andreas Harasser und Beatrice Pagel**

## **Forschungsdaten: Wettbewerb wichtiger als zentrale Planung**

Seite 16

**Kommentar von Gert G. Wagner**

# Kinderbetreuung versus Kindergeld: Sind mehr Geburten und höhere Beschäftigung möglich?

Peter Haan  
phaan@diw.de

Katharina Wrohlich  
kwrohlich@diw.de

*Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist seit einiger Zeit eines der wichtigsten familienpolitischen Ziele. Zum einen, weil es Eltern, insbesondere Müttern, erleichtert werden soll, erwerbstätig zu sein. Zum anderen, weil die Hoffnung besteht, dass die Geburtenrate steigt, wenn berufliche und familiäre Belange besser in Einklang gebracht werden können. Beiden Zielen gleichzeitig näher zu kommen, fällt indes schwer.*

*So würde eine Ausweitung der Kindertagesbetreuung zwar die Erwerbstätigkeit von Müttern erhöhen, die Zahl der Kinder würde aber – insgesamt betrachtet – nicht wesentlich zunehmen. Mehr Kindergeld ließe zwar die Geburtenzahl steigen, die Erwerbstätigkeit der Mütter würde aber sinken. Ein anderes Bild zeigt sich jedoch, wenn man nur die Gruppe der bisher kinderlosen Frauen betrachtet: Der Ausbau der öffentlich geförderten Kindertagesbetreuung würde bei dieser Gruppe zu einer höheren Zahl von Geburten bei gleichzeitiger Ausweitung der Erwerbstätigkeit führen. Aus familienpolitischer Sicht wäre die Politik daher gut beraten, wenn sie den Ausbau der Kinderbetreuungsplätze wie geplant vorantreiben würde.*

Das DIW Berlin hat im Rahmen einer empirischen Studie zwei verschiedene, hypothetische familienpolitische Reformmaßnahmen in Bezug auf ihre Wirkung auf Erwerbstätigkeit und Zahl der Geburten verglichen.<sup>1</sup> Die erste Reform ist eine Ausweitung der staatlich geförderten Kindertagesbetreuung für Kinder bis zum Alter von drei Jahren mit erwerbstätigen Müttern.<sup>2</sup> Bei den Berechnungen wird angenommen, dass für jedes Kind eine Tagesbetreuung im gewünschten Umfang ermöglicht wird und die Eltern dafür den bundesdurchschnittlichen Elternbeitrag bezahlen. Zum Vergleich wird eine Erhöhung des Kindergeldes um 20 Prozent für Kinder bis zum Alter von drei Jahren betrachtet. Diese Maßnahme würde etwa ebenso viel kosten wie die Ausweitung der Kindertagesbetreuung. Sie würde aber sowohl Familien mit erwerbstätigen als auch nicht erwerbstätigen Müttern zugute kommen, unabhängig von der Nachfrage nach Kinderbetreuung. Ein wesentlicher Unterschied zwischen den beiden gewählten Politikvarianten ist damit, dass die erste an die Erwerbstätigkeit der Mütter gebunden ist, die zweite dagegen nicht. Da es sich in beiden Fällen um hypothetische Reformen handelt, kann die Evaluation der Maßnahmen nur mit einer empirisch fundierten *ex-ante* Simulation erfolgen.

Die empirische Grundlage für die Simulationsstudie ist ein Modell zur Erklärung der Kinderzahl und des Arbeitsangebots, das anhand von Daten des Sozio-

<sup>1</sup> Haan, P., Wrohlich, K.: Can Child Care Policy Encourage Employment and Fertility? Evidence from a Structural Model. DIW Discussion Paper Nr. 935, Berlin 2009.

<sup>2</sup> Diese Reform nimmt Bezug auf das Tagesbetreuungsbaugesetz (TAG), das zum Ziel hatte, allen Kindern mit erwerbstätigen Eltern einen Platz in einer staatlich geförderten Kindertagesbetreuungsstätte zu ermöglichen. Das Vorhaben dieses Gesetzes wurde durch das 2008 beschlossene Kinderförderungsgesetz (Kifög) noch erweitert. Darin ist festgelegt, dass ab 2013 alle Kinder ab dem ersten Geburtstag einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz haben sollen, und zwar unabhängig vom Erwerbsstatus der Eltern. Insofern unterscheidet sich die hier untersuchte hypothetische Reform vom Kifög.

Oekonomischen Panels (SOEP) für die Jahre 2000 bis 2007 geschätzt wird.<sup>3</sup> Hierbei werden nur verheiratete und nicht verheiratete Paare betrachtet, in denen die Frau zwischen 22 und 45 Jahre alt ist.<sup>4</sup> Dieses Modell gibt Aufschluss darüber, ob und inwieweit Haushalte bezüglich des Arbeitsangebots der Frau und der Kinderzahl auf finanzielle Anreize reagieren.<sup>5</sup> Unter einer Veränderung im Arbeitsangebot wird dabei eine kurzfristige – im Jahr nach Einführung der Maßnahme vollzogene – Veränderung der Erwerbsbeteiligung oder der Arbeitsstunden verstanden. Auch bei der Kinderzahl wird nur der kurzfristige Effekt gemessen. Schlussfolgerungen über die Veränderung der durchschnittlichen Kinderzahl von Frauen im Alter von 15–45 Jahren (totale Fertilitätsrate) können daher nicht direkt gezogen werden.

### Wie wirken welche Anreize?

Bevor die Simulationsergebnisse präsentiert werden, ist es hilfreich, die spezifischen Anreize der beiden Reformen für die Mütter zu diskutieren. Die Erhöhung des Kindergeldes entspricht einer Transferleistung, die unabhängig vom Erwerbsstatus der Eltern gezahlt wird. Die Arbeitsanreize werden dadurch nicht erhöht; vielmehr wird der relative Einkommensunterschied zwischen Beschäftigung und Nicht-Beschäftigung reduziert, was sich negativ auf das Arbeitsangebot auswirkt. Die Kindergelderhöhung für neugeborene Kinder bis zum Alter von drei Jahren wirkt wie eine pauschale Einkommenssteigerung – unabhängig vom Erwerbsstatus der Mutter – und müsste daher zu einer Steigerung der Geburtenrate führen.

Eine Ausweitung der staatlich geförderten Kindertagesbetreuung für Kinder erwerbstätiger Eltern erhöht im Gegensatz die Arbeitsanreize deutlich.<sup>6</sup> Die Anreizwirkungen der geförderten Kindertagesbetreuung

auf die Zahl der Geburten sind weniger eindeutig. Für bisher Kinderlose erhöhen sich die Anreize ein Kind zu bekommen, da nur Familien mit Kindern von der Reform profitieren. Anders bei Frauen, die schon Kinder haben: Für sie steigen die Arbeitsanreize, weil die Betreuung der bereits vorhandenen Kinder durch die Reform leichter wird. Einerseits könnte dies zu einem Rückgang der Geburten führen, wenn der Wunsch nach weiteren Kindern aufgrund der erhöhten Erwerbstätigkeit zurückgeht. Andererseits könnte aufgrund des höheren Einkommens jedoch auch die Zahl der Geburten steigen (Einkommenseffekt).

## Simulationsergebnisse

### So verändert sich die Beschäftigung ...

Die Simulationsergebnisse zeigen, dass ein Ausbau der staatlich geförderten Kindertagesbetreuung für Kinder bis zu drei Jahren zu einem signifikanten Anstieg des Arbeitsangebots führt. Dabei wird der Erwerbsumfang von Müttern mit einem Neugeborenen erst ein Jahr nach der Geburt des Kindes gemessen.<sup>7</sup> Im Durchschnitt steigt die Beschäftigungsquote von Frauen in der Stichprobe um 1,6 Prozent (1,1 Prozentpunkte) auf 72,5 Prozent, und die wöchentliche Arbeitszeit nimmt um 2,4 Prozent zu (Tabelle). Der stärkere Stundeneffekt impliziert, dass zusätzlich zu den neuen Beschäftigten die bereits vor der Reform beschäftigten Frauen ihre wöchentliche Stundenzahl erhöhen.<sup>8</sup> Die Effekte für Frauen in West- und Ostdeutschland und nach der Zahl der Kinder unterscheiden sich dabei nicht stark.

Solche positiven Beschäftigungseffekte lassen sich mit einer Erhöhung des Kindergeldes nicht erzielen, weil sowohl erwerbstätige als auch nicht erwerbstätige Mütter diese Transferleistung bekommen. Im Gegenteil: Die Beschäftigung ginge bei einem höheren Kindergeld im Durchschnitt um 0,13 Prozent und die wöchentliche Arbeitszeit um 0,21 Prozent zurück.

### So verändert sich die Geburtenzahl ...

Wie erwartet, zeigen die Simulationen, dass eine Erhöhung des Kindergeldes einen positiven Effekt auf

<sup>3</sup> Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung von erwachsenen Personen und privaten Haushalten, die jährlich bundesweit durchgeführt wird. Vgl. dazu Wagner, G. G., Frick, J. R., Schupp, J.: The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancements. In: Schmollers Jahrbuch 127, No. 1, 2007, 139–169.

<sup>4</sup> Außerdem werden Paare ausgeschlossen, bei denen die Frau in Ausbildung oder selbständig ist, da das Erwerbsverhalten dieser Gruppen nicht mit dem von abhängig Beschäftigten gemeinsam modelliert werden kann. Die Stichprobe umfasst 2 714 Haushalte.

<sup>5</sup> Es wird angenommen, dass Männer ihr Arbeitsangebot aufgrund der untersuchten familienpolitischen Maßnahmen nicht verändern würden.

<sup>6</sup> In der Studie wird angenommen, dass gegenwärtig viele Eltern aufgrund des geringen Angebots von staatlich geförderten Einrichtungen auf private Kinderbetreuung zurückgreifen müssen. Der Ausbau der staatlich geförderten Kindertagesbetreuung wird so simuliert, dass Eltern, die einen Platz in Anspruch nehmen, nur noch die durchschnittlichen Elternbeiträge bezahlen müssen. Es werden vereinfachend bundesweit einheitliche Elternbeiträge angenommen. Dadurch wird die Kinderbetreuung im Vergleich zu privater Betreuung um 270 Euro pro Monat billiger.

<sup>7</sup> Die Messung des Erwerbsumfangs zum Zeitpunkt der Geburt wäre irreführend, da aufgrund der gesetzlichen Regelungen zum Mutterschutz eine Erwerbstätigkeit sechs Wochen vor und acht Wochen nach der Geburt verboten ist. Darüber hinaus zeigen die Daten, dass im ersten Jahr nach der Geburt eines Kindes das Arbeitsangebot von Müttern sehr inflexibel ist, sodass in diesem Zeitraum kaum Veränderungen zu erwarten wären.

<sup>8</sup> Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch frühere Studien, die zeigen, dass die Verfügbarkeit von staatlich geförderten Ganztags-Kinderbetreuungsplätzen einen positiven Effekt auf die Erwerbstätigkeit von Müttern hat. Vgl. Spieß, C. K., Büchel, F.: Müttererwerbstätigkeit und Kinderbetreuung – Neue Ergebnisse zu einem bekannten Zusammenhang. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 71, 2002, 96–114.

Tabelle

**Wirkungen von erweiterter Kinderbetreuung und Kindergelderhöhung**

Veränderungen in Prozent

	Reform 1: Ausbau staatlich geförderter Kindertagesbetreuung <sup>1</sup>			Reform 2: Erhöhung des Kindergeldes um 20 Prozent <sup>2</sup>		
	Erwerbsbeteiligung	Arbeitsstunden	Zahl der Kinder	Erwerbsbeteiligung	Arbeitsstunden	Zahl der Kinder
Ostdeutschland	1,40	1,93	0 <sup>4</sup>	-0,12	-0,19	5,04
Westdeutschland	1,69	2,58	0 <sup>4</sup>	-0,13	-0,21	4,50
Mit Kindern	1,74	2,67	-6,31	-0,13	-0,19	5,29
Ohne Kinder	1,29	1,79	8,80	-0,12	-0,24	3,63
Alle Frauen <sup>3</sup>	1,62	2,41	0 <sup>4</sup>	-0,13	-0,21	4,62

<sup>1</sup> Für Kinder bis zu drei Jahren mit erwerbstätigen Eltern.<sup>2</sup> Für Kinder bis zu drei Jahren.<sup>3</sup> Es werden alle Frauen mit Partner (verheiratet und unverheiratet) betrachtet, die zwischen 22 und 45 Jahre alt, nicht selbständig und nicht in Ausbildung sind.<sup>4</sup> Statistisch nicht signifikant.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

**Verbesserte Kinderbetreuung fördert** die Erwerbsbeteiligung und die Arbeitsdauer. Eine Erhöhung des Kindergeldes führt jedoch zu einem leichten Rückgang, während die Zahl der Kinder steigt.

die Zahl der Geburten hat. Im Durchschnitt erhöht diese Reform die Wahrscheinlichkeit einer Geburt um 4,6 Prozent. Das bedeutet, dass nach der Reform die Wahrscheinlichkeit, dass eine Frau in der untersuchten Stichprobe ein Kind bekommt, von 8,2 Prozent auf 8,5 Prozent steigt.<sup>9</sup> Die Effekte sind für Ostdeutschland stärker als für Westdeutschland und bei Frauen mit Kindern stärker als bei kinderlosen.

Ein anderes Bild zeigt sich bei einem Ausbau der Kinderbetreuung. Wie oben skizziert kann eine Ausweitung der Beschäftigung von Müttern zu einem Rückgang der Geburten führen. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die Simulationsergebnisse für den Durchschnitt aller Frauen keinen signifikanten Anstieg der Geburten zeigen. Dieser Durchschnittseffekt verdeckt jedoch große Unterschiede in den Effekten für Mütter und kinderlose Frauen: Während eine Ausweitung der staatlich geförderten Kindertagesbetreuung die Zahl der Geburten von Frauen, die bereits Kinder haben, senkt, steigt für bisher kinderlose Frauen die Wahrscheinlichkeit, im Jahr nach der Reform ein Kind zu bekommen, um fast neun Prozent. Dieses Ergebnis lässt sich unter anderem damit erklären, dass kinderlose Frauen überdurchschnittlich hohe Bildungsabschlüsse aufweisen und daher auch überdurchschnittlich hohe Löhne erzielen. Für diese Frauen ist die verbesserte Möglichkeit der Kinderbetreuung daher besonders wichtig, weil sie durch die Geburt eines Kindes nicht so hohe Einkommensverluste in Kauf nehmen müssen.

**Fazit**

Für die beiden hier verglichenen familienbezogenen Politikvarianten wären deutlich unterschiedliche Wirkungen zu erwarten: Eine Ausweitung der Kindertagesbetreuung hätte eine erhöhte Erwerbsbeteiligung der Mütter zur Folge, die Zahl der Geburten würde aber – im Durchschnitt aller Frauen – nicht zunehmen. Durch eine Erhöhung des Kindergeldes würde dagegen die Geburtenzahl steigen, die Erwerbsbeteiligung der Mütter würde aber zurückgehen. Keine der beiden Maßnahmen ist also geeignet, beide familienpolitischen Ziele gleichzeitig zu verfolgen.

Das Bild ändert sich jedoch, wenn man nur die kinderlosen Frauen betrachtet: Für diese Gruppe führt der Ausbau staatlich geförderter Kindertagesbetreuung zu einer höheren Zahl von Geburten *bei gleichzeitiger* Ausweitung der Erwerbstätigkeit. Hingegen lässt sich durch eine Erhöhung des Kindergeldes für Kinder bis zu drei Jahren auch bei diesen Frauen ein Anstieg der Geburten nur zum Preis eines niedrigeren Arbeitsangebots erkaufen. Aus diesem Grund – und weil, wie zahlreiche andere Studien gezeigt haben, frühkindlichen Bildung und Betreuung positive Auswirkungen auf spätere Bildungschancen hat<sup>10</sup> – sollte die Politik den Ausbau der Kinderbetreuungsplätze wie geplant vorantreiben.

JEL Classification:  
C23, C25, J22, J65

**Keywords:**  
Employment,  
Fertility,  
Financial incentives

<sup>9</sup> Diese Ergebnisse sind vergleichbar mit Erfahrungen aus anderen Ländern, in denen gezielt das Kindergeld erhöht wurde, um die Geburtenrate zu steigern.

<sup>10</sup> Vgl. zum Beispiel Spieß, C. K., Büchel F., Wagner, G. G.: Children's School Placement in Germany: Does Kindergarten Attendance Matter? Early Childhood Research Quarterly, 18, 2003, 255–270; oder Seyda, S.: Kindergartenbesuch und späterer Bildungserfolg. Eine bildungsökonomische Analyse anhand des Sozio-ökonomischen Panels. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 12, 2009, 233–251.

## Acht Fragen an Peter Haan

### „Die Geburtenrate und die Erwerbsbeteiligung von Frauen lassen sich kaum gleichzeitig steigern“



**Herr Dr. Haan, Sie haben die Auswirkungen von zwei Reformmodellen in der Familienpolitik verglichen. Was genau haben Sie untersucht?**

Wir haben uns angeschaut, wie sich zwei familienpolitische Maßnahmen auf das Arbeitsangebotsverhalten von Frauen und die Wahrscheinlichkeit, im nächsten Jahr ein Kind zu bekommen, auswirken. Zum einen haben wir uns einen Ausbau der staatlichen Förderung der Kinderbetreuung angesehen. Von dieser Förderung würden nur Mütter, die arbeiten, profitieren. Die andere Variante ist eine Erhöhung des Kindergeldes um 20 Prozent. Diese Transferleistung würden alle Familien bekommen, egal, ob die Mutter arbeitet oder nicht.

**Wie würde sich eine Erhöhung des Kindergeldes auswirken?**

Das Kindergeld wird ja unabhängig davon gezahlt, ob die Mutter erwerbstätig ist oder nicht. Von einer Erhöhung erwarten wir also keine positiven Beschäftigungseffekte. Allerdings hätte eine Kindergelderhöhung einen signifikant positiven Effekt auf die Anzahl der Kinder: Die Wahrscheinlichkeit, im nächsten Jahr ein Kind zu bekommen, würde sich geringfügig erhöhen.

**Auf welche Gesellschaftsgruppe würde sich das am stärksten auswirken?**

Bei einer Erhöhung des Kindergeldes finden wir besonders starke Effekte bei Frauen, die bereits Kinder haben. Des Weiteren beobachten wir, dass bei einem höheren Kindergeld vor allem Frauen mit geringerem Bildungsabschluss eine höhere Geburtenrate hätten – was ja auch ökonomisch plausibel ist.

**Welche Auswirkungen hätte der Ausbau der öffentlichen geförderten Kindertagesbetreuung?**

Anders als eine Kindergelderhöhung hätte ein Ausbau der Kindertagesbetreuung den Effekt einer höheren Beschäftigung. Mütter, die keine Beschäftigung annehmen, profitieren nicht von einer besseren Kinderbetreuung. Deswegen ist der Anreiz nur gege-

ben, wenn sie eine Beschäftigung aufnehmen. Hier finden wir signifikant positive Beschäftigungseffekte von Müttern mit Kindern bis zu drei Jahren.

**Bei welcher Gruppe würde die Erwerbsbeteiligung am meisten zunehmen?**

Hier finden wir die größten Effekte bei Frauen, die bisher noch keine Kinder haben, und bei Frauen mit relativ hohen Bildungsabschlüssen. Der Grund für die zweite Gruppe ist, dass diese Frauen relativ hohe Löhne auf dem Markt erzielen können und sich eine Erwerbsarbeit für sie besonders lohnt. Insofern ist diese Art der „Subvention“, wenn sie eine Arbeit aufnehmen, sehr attraktiv für diese Gruppe.

» Von einer Erhöhung des Kindergeldes erwarten wir keine positiven Beschäftigungseffekte. «

**Würde eine höhere Beschäftigungsrate die Kosten für mehr Kinderbetreuung zum Teil refinanzieren?**

Die Kosten würden geringer ausfallen, jedoch nicht komplett refinanziert werden. Aber die Kosten für die Ausweitung der Kindertagesbetreuung würden geringer ausfallen als bei einer Erhöhung des Kindergeldes.

**Ist es nicht möglich, die Beschäftigungsquote und die Geburtenrate gleichzeitig zu steigern?**

In unserer Studie können wir durch keine der beiden Maßnahmen beide Ziele erreichen. Eine Ausnahme ist die Gruppe der Frauen, die bisher keine Kinder haben. Hier hätte die Ausweitung der staatlichen Kinderbetreuung sowohl positive Effekte in der Beschäftigung als auch in der Wahrscheinlichkeit, Kinder zu bekommen.

**Für welche der beiden Maßnahmen würden Sie aus familienpolitischer Sicht plädieren?**

Ich plädiere eher für eine Ausweitung der Kinderbetreuung als für eine universelle Erhöhung des Kindergeldes, denn gerade bei den Frauen, die bisher keine Kinder haben, würde man eine doppelte Dividende erzielen, nämlich: mehr Kinder und mehr Beschäftigung.

Dr. Peter Haan,  
Wissenschaftlicher  
Mitarbeiter,  
Abteilung Vorstand  
am DIW Berlin

Das Gespräch führte  
Erich Wittenberg.  
Das vollständige  
Interview zum Anhören  
finden Sie auf  
[www.diw.de/interview](http://www.diw.de/interview)

# Nach dem Erfurter Urteil: Zersplitterung der Tariflandschaft nicht zu befürchten

Andreas Harasser  
aharasser@diw.de

Beatrice Pagel  
bpagel@diw.de

*Vor kurzem ließ das Bundesarbeitsgericht den lange Zeit geltenden Grundsatz der Tarifeinheit in seiner Rechtsprechung fallen. So ist es nun möglich, dass in einem Betrieb unterschiedliche Tarifverträge für die angehörigen verschiedener Gewerkschaften gelten. Der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände traten im Gegenzug für eine gesetzliche Verankerung der eben erst gelösten Tarifeinheit ein. Sie befürchten eine Zersplitterung der Tariflandschaft und behaupten, dass es zu mehr Arbeitskämpfen kommen könnte.*

*Auch wenn ohne Tarifeinheit die Bedeutung von Sparten-gewerkschaften – auch durch Neugründungen – wachsen wird, sollte bedacht werden, dass Arbeitnehmer aus verhandlungstheoretischer Sicht nach wie vor Anreize hätten, sich innerhalb einzelner Berufsgruppen zu großen Gewerkschaften zusammenzuschließen. Darüber hinaus stehen derzeit noch andere institutionelle Anforderungen an die Tariffähigkeit von Gewerkschaften einer Aufteilung der Arbeitnehmer im Weg. Außerdem sollte aus Sicht der Arbeitnehmer berücksichtigt werden, dass getrennte Tarifverhandlungen auch Risiken bezüglich eventuell negativer Wechselwirkungen zwischen den Beschäftigtengruppen bergen.*

Lange Zeit galt in der Bundesrepublik das Prinzip der Tarifeinheit, das unter dem Motto „Ein Betrieb – ein Tarifvertrag“ bekannt war. Dieser Grundsatz regelt die Einordnung von Arbeitnehmern eines Unternehmens in einen Tarifvertrag. Zum einen soll in einem Betrieb jedes Arbeitsverhältnis nur von einem Tarifvertrag bestimmt sein, zum anderen sollen alle Arbeitnehmer eines Betriebes unter denselben Tarifvertrag fallen.<sup>1</sup> In der Praxis hatte sich die Tarifeinheit, die durch Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes (BAG) entwickelt worden war, jedoch zunehmend abgeschwächt. Eine Berufsgruppe wird in einem Unternehmen immer noch nur durch einen Tarifvertrag abgedeckt. Allerdings gibt es aus der jüngeren Vergangenheit viele Beispiele, die belegen, dass mehrere Tarifverträge für unterschiedliche Arbeitnehmergruppen in einem Betrieb parallel existieren. Diesen Umständen hat nun auch das BAG Rechnung getragen. In seiner Entscheidung vom Juni 2010 hat das Bundesarbeitsgericht den Grundsatz der Tarifeinheit aufgehoben und den Weg freigemacht für eine Neuausrichtung des deutschen Tarifrechts. In Zukunft können nun auch nach der Rechtsprechung mehrere Tarifverträge in einem Betrieb gelten, die vom Arbeitgeber mit verschiedenen Gewerkschaften ausgehandelt wurden

Verhandlungen zwischen den Tarifparteien waren in Deutschland jahrzehntelang gekennzeichnet durch kollektive Gespräche auf überbetrieblicher Ebene zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. In den letzten 15 Jahren haben einzelbetriebliche Lösungen jedoch mehr und mehr an Bedeutung gewonnen. Die rechtliche Grundlage für dieses Verhandlungssystem bildet zum einen Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes, der den Tarifparteien sowohl positive als auch negative Koalitionsfreiheit gewährt. Zum anderen

<sup>1</sup> Siehe hierzu Nebeling, M. und Gründel, S.: Die Aufgabe des Grundsatzes der Tarifeinheit und die daraus folgenden Konsequenzen. Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, Online-Aufsatz, 2010 und Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes BAG (29.3.1957), NJW 1957, 1006 = AP TVG § 4 Tarifkonkurrenz Nr. 4.



regelt das Tarifvertragsgesetz (TVG) Bestimmungen zur kollektiven Lohnfindung, wie zum Beispiel die Tarifgebundenheit der Tarifvertragsparteien und Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen.<sup>2</sup> Das Prinzip der Tarifeinheit wird nicht vom TVG festgelegt, sondern wurde durch das Bundesarbeitsgericht im Laufe der Jahre entwickelt.

## Bedeutung von Spartengewerkschaften wächst

In das Bewusstsein der Öffentlichkeit rückte die Tarifeinheit mit den ersten öffentlichkeitswirksamen Forderungen von Spartengewerkschaften für ihre Mitglieder. Bereits bestehende Spartengewerkschaften lösten sich aus bestehenden Tarifvereinbarungen, um separat für ihre Interessen zu kämpfen. Gleichzeitig bildeten sich auch neue Vertretungen für einzelne Arbeitnehmergruppen. Die bekanntesten Beispiele sind die Gewerkschaften der Piloten (Vereinigung Cockpit (VC)), der Krankenhausärzte (Marburger Bund) und die Gewerkschaft der Lokführer (GDL). Auch in anderen Bereichen gibt es Spartengewerkschaften, die allerdings bisher weniger öffentlichkeitswirksam in Erscheinung getreten sind.<sup>3</sup>

Während die Tarifbindung der Arbeitnehmer in Deutschland stetig sinkt (Abbildung 1), und die großen Gewerkschaften an Mitgliedern verlieren (Abbildung 2), haben sich eigenständige Spartengewerkschaften gebildet, die zum Teil ohne Dachverband berufsbezogene Tarifverträge mit Unternehmen und Arbeitgeberverbänden ausgehandelt haben. Mit einer zunehmenden Spezialisierung auf einzelne Berufsgruppen wird das Prinzip der Tarifeinheit mehr und mehr in Frage gestellt. Wo mehrere Gewerkschaften mit einzelnen Arbeitgebern oder Arbeitgeberverbänden unterschiedliche Tarifverträge aushandeln, entsteht eine Wettbewerbssituation zwischen verschiedenen Tarifen.

## Tarifkonkurrenz und Tarifpluralität

Im Allgemeinen ist bei Tarifverträgen zwischen zwei Wettbewerbssituationen zu unterscheiden, in denen die Tarifeinheit Anwendung findet: Tarifpluralität und Tarifkonkurrenz. Erstere liegt dann vor, wenn

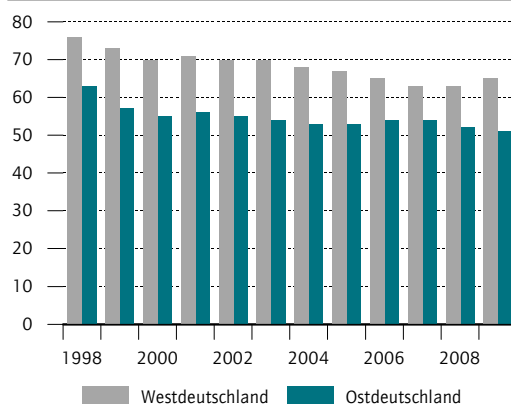
<sup>2</sup> Für einen kurzen Überblick über die Bestimmungen des Tarifvertragsgesetzes siehe Haucap, J., Pauly, U. und Wey, C.: Das deutsche Tarifkartell: Entstehung, Stabilität und aktuelle Reformvorschläge aus Sicht der Wettbewerbstheorie. Ohr, R. (Hrsg.), Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Berlin: Duncker & Humblot, 2007, 93–143.

<sup>3</sup> Eine gute Übersicht über Spartengewerkschaften und deren Aktivitäten liefern zum Beispiel Bispinck, R. und Dribbusch, H.: Tarifkonkurrenz der Gewerkschaften zwischen Über- und Unterbietung. Zu aktuellen Veränderungen in der Tarif- und Gewerkschaftslandschaft. Sozialer Fortschritt, 6/2008, 153–163.

Abbildung 1

### Tarifbindung der Beschäftigten in West- und Ostdeutschland

Anteile in Prozent



Quelle: WSI-Tarifarchiv.

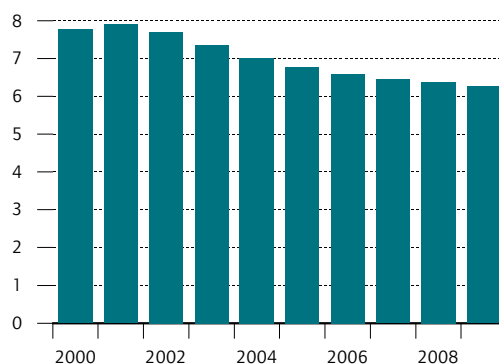
DIW Berlin 2010

**Weniger als zwei Drittel** aller Arbeitnehmer in Deutschland sind in tarifgebundenen Beschäftigungsverhältnissen. 2009 ist der Anteil in Westdeutschland leicht gestiegen, der langfristige Trend zeigt aber einen deutlichen Rückgang der tarifgebundenen Arbeitsplätze.

Abbildung 2

### Mitgliederzahlen des DGB

In Millionen Personen



Quelle: Deutscher Gewerkschaftsbund.

DIW Berlin 2010

**Die Zahl der Mitglieder** in den Gewerkschaften des Deutschen Gewerkschaftsbundes ist seit 2001 kontinuierlich gesunken und lag zuletzt bei unter sieben Millionen.

in einem Betrieb für verschiedene Arbeitnehmergruppen unterschiedliche Tarifverträge gelten. Der Tarifabschluss der GDL hat bei der Deutschen Bahn eine Tarifpluralität herbeigeführt, da ab diesem Zeitpunkt verschiedene Tarifverträge bei der DB angewendet wurden. Zwar wäre rechtlich auch die Tarifpluralität nach dem Grundsatz der Tarifeinheit aufzulösen gewesen, faktisch blieb sie aber bestehen. Es gibt zahlreiche weitere Beispiele, in denen die Durchsetzungsfähigkeit von Spartengewerkschaften zu Tarifpluralität in Unternehmen führte.

Stärkere Anwendung fand das Prinzip der Tarifeinheit bei der Tarifkonkurrenz. Diese liegt dann vor, wenn ein einzelnes Arbeitsverhältnis in einem Betrieb von mehreren Tarifverträgen abgedeckt wird. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn sich ein Verbands- und ein Firmentarifvertrag gegenüberstehen, die beide die gleiche Berufsgruppe erfassen. Hier galt weiterhin die Tarifeinheit: jede Berufsgruppe soll nur von einem Tarifvertrag geordnet werden. Mit dem Urteil des BAG wird allerdings auch diese Anforderung aufgelöst. In Zukunft kann die gleiche Arbeitnehmergruppe durch mehrere Tarifverträge abgedeckt werden. Für jedes Gewerkschaftsmitglied gilt dann der entsprechende Tarifvertrag. Die Auflösung der Tarifkonkurrenz über die Tarifeinheit geschah bisher nach den Prinzipien der Spezialität und der Repräsentativität.

### Anwendung der Tarifeinheit und das Prinzip der Spezialität

Welcher Tarifvertrag Anwendung findet ist bisher durch das Prinzip der Spezialität gelöst worden. Für den Fall, dass sich mehrere Tarifverträge in Konkurrenz gegenüberstehen, soll Anwendung finden, der dem Betrieb räumlich, betrieblich, fachlich und persönlich am nächsten steht und somit besser auf die Bedingungen des Unternehmens abgestimmt ist. So verdrängt zum Beispiel ein Firmentarifvertrag einen allgemeineren Verbandstarifvertrag, auch wenn dieser bereits für allgemeinverbindlich erklärt worden ist.<sup>4</sup>

Kann aufgrund der oben genannten Kriterien für Spezialität nicht eindeutig festgelegt werden, welcher Tarifvertrag Vorrang hat, so wird nach Repräsentativität entschieden. Haben zwei Tarifverträge den gleichen Geltungsbereich und umfassen dieselben Berufsgruppen, soll derjenige Tarifvertrag Anwendung finden, der von der Gewerkschaft ausgehandelt wurde, die mehr Arbeitnehmer im Betrieb repräsentiert. Stehen sich jedoch ein Branchen- und ein Spartentarifvertrag gegenüber, ist die Anzahl der Gewerkschaftsmitglieder in der jeweiligen Sparte entscheidend.<sup>5</sup>

Nach dem jüngsten Beschluss des BAG soll in Zukunft auch die Tarifkonkurrenz in einem Betrieb möglich sein. So können mehrere Tarifverträge parallel in einem Betrieb angewendet werden, ohne dass eine Verdrängung eines Tarifes zugunsten eines anderen stattfindet. Die Reaktionen der betroffenen Interessengruppen fielen erwartungsgemäß unterschiedlich aus. Während der Deutsche Beamtenbund (DBB) und kleinere Gewerkschaften wie die GDL und der Mar-

burger Bund das Urteil begrüßten, traten der DGB und der Bund Deutscher Arbeitgeber (BDA) in einer gemeinsamen Stellungnahme für eine gesetzliche Regelung der Tarifeinheit ein. Im Folgenden sollen die Positionen erläutert und aus verhandlungstheoretischer Sicht beurteilt werden.

### Bedrohung für den sozialen Frieden? Stellungnahmen zur Tarifeinheit

Der DGB sieht im Wegfall der Tarifeinheit eine erhöhte Gefahr für den sozialen Frieden und befürchtet, dass die neue Rechtsprechung Unternehmen die Möglichkeit eröffne, einzelne Teile der Belegschaft gegeneinander auszuspielen.<sup>6</sup> Um diesen Problemen entgegenzuwirken und den „Bürgerinnen und Bürgern [...] Stabilitätsanker, die ihnen Sicherheit bieten“, zu gewähren, verlangt der DGB in einer gemeinsamen Initiative mit dem BDA die gesetzliche Verankerung der Tarifeinheit, wenn auch in leicht abgeänderter Form. So soll nun bei sich überschneidenden Tarifverträgen unterschiedlicher Gewerkschaften nur derjenige Tarifvertrag Anwendung finden, „an den die Mehrheit der Gewerkschaftsmitglieder im Betrieb gebunden ist. Maßgeblich ist bei solchen sich überschneidenden Tarifverträgen folglich, welche der konkurrierenden Gewerkschaften im Betrieb mehr Mitglieder hat (Grundsatz der Repräsentativität).“<sup>7</sup>

Demzufolge würde in einer Situation der Tarifkonkurrenz das Spezialitätsprinzip aufgehoben und nur noch der Grundsatz der Repräsentativität angewendet werden. Dadurch würden auf Firmenebene offensichtlich große Gewerkschaften bevorzugt.

Im Entwurf von DGB und BDA soll Tarifpluralität auch weiterhin möglich sein. So hätte es zum Beispiel die Pilotengewerkschaft Cockpit die Möglichkeit, einen eigenen Tarifvertrag mit einer bestimmten Fluglinie durchzusetzen, wenn sie im Falle einer Tarifkonkurrenz mehr Beschäftigte in dieser Fluglinie organisiert als die Gewerkschaft mit deren Tarifvertrag der Cockpit-Vertrag in Konkurrenz steht. Dann könnte nach dem Entwurf von DGB und BDA dem Tarifvertrag von Cockpit der Vorrang in der Tarifkonkurrenz eingeräumt werden und dieser somit in Pluralität mit einem Vertrag für beispielsweise das Bodenpersonal bestehen. Außerdem könnte ein Vertrag, der ausschließlich Piloten beinhaltet, auch durchgesetzt werden, wenn eine Gewerkschaft in der Lage wäre, sämtliche Piloten in dieser einen Gewerkschaft zu organisieren, so dass der Tarifvertrag für

<sup>4</sup> Nebeling, M. und Gründel, S.: Die Aufgabe des Grundsatzes der Tarifeinheit und die daraus folgenden Konsequenzen. Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, Online-Aufsatz, 2010.

<sup>5</sup> Berg, P. et al.: Tarifvertragsgesetz und Arbeitskampfrecht. 2. Auflage, Bund Verlag: Frankfurt am Main, 2008.

<sup>6</sup> Sommer, M.: Statement zur gemeinsamen Initiative von DGB und BDA zur Tarifeinheit, Pressekonferenz am 4. Juni 2010.

<sup>7</sup> BDA, DGB: Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie sichern – Tarifeinheit gesetzlich regeln



Piloten neben Tarifverträgen für andere Beschäftigte in der betreffenden Fluglinie bestehen könnte, ohne Überschneidungen zu verursachen.

Darüber hinaus soll nach dem Vorschlag von DGB und BDA die Friedenspflicht während eines gültigen Tarifvertrages auch auf alle anderen Gewerkschaften, für die der Vertrag gilt, ausgedehnt werden. Dies kann aus verhandlungstheoretischer Sicht einerseits zur Folge haben, dass Gewerkschaften, die während eines gültigen Tarifvertrags einen eigenen aushandeln, die Drohmöglichkeit des Streiks entzogen und ihnen damit ein erheblicher Teil ihrer Verhandlungsmacht genommen würde. Andererseits wären Gewerkschaften, die auf die Option des Streiks als Druckmittel nicht verzichten wollen oder können, dazu gezwungen ihre Verhandlungen an der Dauer der Gültigkeit der jeweils aktuellen Tarifvereinbarung auszurichten. Wie sich eine derartige Anpassung der Tarifverhandlungen auf die Verhandlungsergebnisse auswirkt, ist schwer abzuschätzen. Es lässt sich allerdings festhalten, dass diese Festschreibung der Friedenspflicht nicht gerade förderlich für die Verhandlungsposition von Gewerkschaften sein dürfte, die an einem anderen als dem momentan gültigen Tarifvertrag interessiert sind.

In der Argumentation von DGB-Chef Sommer wird weiter die Tarifeinheit als Teil der Tarifautonomie ausgewiesen, die es zu schützen gelte. Wie allerdings die Wirkung der Tarifeinheit, den Tarifvertrag bestimmter Gewerkschaften anderen aufzudrängen, die Autonomie der Verhandlungsparteien bei Tarifverhandlungen stützen soll, bleibt offen. Insgesamt kann eine gesetzliche Regelung der Tarifeinheit nach den Punkten der Initiative von DGB und BDA als eine unmittelbare Schwächung kleiner Gewerkschaften und Spartengewerkschaften gesehen werden. Im Gegenzug könnten die im DGB organisierten Gewerkschaften durch eine derartige Gesetzgebung ihre Verhandlungsposition stärken.

Überraschend ist, dass diese Initiative einer gesetzlichen Verankerung der Tarifeinheit des DGB zusammen mit dem BDA entstand. Arbeitgeber wünschen sich „Klarheit und Berechenbarkeit an der Tariffont.“ Außerdem wird befürchtet, dass eine Folge der Aufhebung der Tarifeinheit wesentlich längere Streikperioden sein könnten. Beide Problematiken könnte eine gesetzliche Festschreibung der Tarifeinheit lösen, allerdings würden sich die Arbeitgeber damit in den nachfolgenden Tarifverhandlungen unter Umständen gestärkten Großgewerkschaften gegenüber sehen. Dennoch werden durch den BDA wohl die Risiken der Streiks und die Planungsunsicherheit als wesentlicher beurteilt und damit die Nachteile einer Tarifeinheit in Kauf genommen.

Im Gegensatz zu BDA und DGB wird die Entscheidung des BAG vom DBB und von den Spartengewerk-

schaften Marburger Bund und GDL begrüßt. So stellt die GDL in einer Stellungnahme die Koalitionsfreiheit in den Vordergrund.<sup>8</sup> In Hinblick auf die Initiative von DGB und BDA bemerkt die GDL, dass „es kein Diktat einer ‚Mehrheitsgewerkschaft‘ geben“ dürfe. Die GDL weist in ihrer Stellungnahme darauf hin: „Zwar sollten tarifliche Regelungen einen Möglichst umfassenden Regelungsbereich haben, für bestimmte Berufsgruppen, wie das Fahrpersonal, kann aber durchaus der Bedarf nach speziellen Regelungen bestehen.“

Hierbei tritt der Grundsatz der Tarifpluralität in den Vordergrund, der auch laut DGB weiterhin beibehalten werden soll. Ohne Tarifeinheit dürfte es allerdings für eine Spartengewerkschaft einfacher sein, den Spartentarifvertrag durchzusetzen, da dieser nicht mehr durch eine Überschneidung mit einem Tarifvertrag einer anderen Gewerkschaft verdrängt werden könnte, selbst wenn die Tarifvereinbarungen miteinander in Konkurrenz stünden. Somit wären Spartengewerkschaften nicht mehr auf die Möglichkeit einer Tarifpluralität angewiesen, um dem „Bedarf nach speziellen Regelungen“ der von ihnen repräsentierten Berufsgruppe gerecht zu werden.

Der Marburger Bund sieht in dem bisher vertreten Grundsatz der Tarifeinheit sowie dem Versuch von DGB und BDA, diese gesetzlich zu verankern, einen Verstoß gegen die Koalitionsfreiheit. Dazu der Vorsitzende des Marburger Bundes Rudolf Henke: „Die Botschaft des heutigen Tages ist eindeutig: Das Grundrecht der Koalitionsfreiheit darf durch Tarifkartelle welcher Art auch immer nicht ausgehebelt werden[.]“<sup>9</sup> Des Weiteren ist es für Henke nicht verwunderlich, dass „Arbeitgeberverbände kein Interesse an durchsetzungsstarken Gewerkschaften haben“, allerdings sei die Initiative von Seiten des DGB für Henke unverständlich: „Den selbst ernannten Einheitsgewerkschaften muss schon ziemlich bange sein, wenn sie nach dem Gesetzgeber rufen, um unliebsame Konkurrenz an die Wand zu drücken[.]“

Es ist kaum überraschend, dass sich die Spartengewerkschaften heftig gegen die Vorschläge von DGB und BDA, die auch in der Politik auf eine gewisse Resonanz treffen, zur Wehr setzen.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> GDL-Informationsdienst, BAG-Urteil: GDL begrüßt Entscheidung zur Tarifpluralität, 25.06.2010.

<sup>9</sup> www.marburger-bund.de/marburgerbund/bundesverband/presse/pressemitteilungen/pm2010/pm67\_10.php, Stand 7.7.2010.

<sup>10</sup> Siehe zitierte Stellungnahmen in einem Artikel der Financial Times Deutschland: www.ftd.de/politik/deutschland/angst-vor-dauerstreiks-spd-will-tarifeinheit-mit-verfassungsänderung-retten/50133350.html, Stand 9.7.2010.

## Kein verstärkter Anreiz zur Aufsplitterung von Gewerkschaften

Inwieweit sich die Aufhebung der Tarifeinheit in der Rechtssprechung oder eine gesetzliche Verankerung derselben auf die langfristige Situation der Arbeitnehmer auswirken, ist schwer abzuschätzen. Für die Beschäftigten können unter Berücksichtigung der Substituierbarkeit von Arbeit Anreize zur Aufspaltung in berufsgruppenspezifische Gewerkschaften vorliegen.<sup>11</sup> So kommen Horn und Wollinsky zu dem Schluss, dass bei komplementären Gruppen von Arbeitnehmern (zum Beispiel bei Piloten und Bodenpersonal) es für die Arbeitnehmer von Vorteil ist, getrennt zu verhandeln, während es im Falle von substituierbarer Arbeit (zum Beispiel bei zwei Gruppen von Lokführern) für sie besser wäre gemeinsam Tarifverhandlungen durchzuführen. Demzufolge sollte aus Sicht der Arbeitnehmer eine möglichst klare Differenzierung der Gewerkschaften entlang einzelner Berufsgruppen stattfinden, bei gleichzeitiger Fusion innerhalb der Berufsgruppen.

Der Grund für dieses Resultat liegt darin, dass im Falle komplementärer Gruppen von Arbeitskräften jede einzelne Gruppe eine große Verhandlungsmacht besitzt. Da das Unternehmen beide Arbeitnehmergruppen benötigt, um zu produzieren, kann ein Streik einer Gruppe allein den Betrieb stilllegen. Bei zwei Spartengewerkschaften finden die Verhandlungen somit zweimal über die Aufteilung des gesamten erzielbaren Gewinns des Betriebs statt. Die Gewerkschaften berücksichtigen allerdings ihre externen Effekte aufeinander nicht: wird mit einer Arbeitnehmergruppe kein Abschluss erzielt, hat dies einen negativen Effekt auf die anderen Beschäftigten. Im Gegensatz dazu würde in einer einzelnen Gewerkschaft nur einmal über den Profit verhandelt und die Gewerkschaft hätte die Verluste aller Mitglieder in ihre Verhandlungsposition mit einzubeziehen. Somit können komplementäre Gruppen von Arbeitnehmern ihre Position stärken, indem sie sich aufteilen.

Sind die Gruppen von Arbeitern substituierbar, kann jede nur über die Aufteilung des Anteils am Gesamtgewinn verhandeln, der zusätzlich generiert wird, wenn sich die Berufsgruppe mit der Firma einigt, verglichen mit einem Szenario in dem sich die jeweilige Gruppe entscheidet nicht, an der Produktion teilzunehmen. Ist dieser Beitrag bei komplementären Arbeitskräften, wie beschrieben, der Gesamtgewinn der Firma, so ist bei substituierbaren Beschäftigten die Summe dieser Beiträge geringer als der mögliche Gesamtgewinn, wenn alle Beschäftigten arbeiten. Schließen sich nun die Gruppen zu einer großen Ge-

werkschaft zusammen, können sie über einen Anteil am Gesamtgewinn verhandeln, da der Beitrag einer Gewerkschaft, die alle Arbeitnehmer umfasst, der gesamte Gewinn der Firma ist. Da in diesem Fall die verhandelbare Masse größer ist, können die Beschäftigten bei substituierbarer Arbeit durch einen Zusammenschluss ein besseres Verhandlungsergebnis erzielen. Das bedeutet, dass Arbeitnehmer innerhalb einer Berufsgruppe keine Anreize haben, sich in mehrere Gewerkschaften aufzuspalten. Eine Aufteilung in mehrere substituierbare Arbeitnehmerorganisationen, würde ihre Position in den Verhandlungen mit den Arbeitgebern schwächen.

Es wird aber auch angemerkt, dass die Gewerkschaftskonfiguration nicht ausschließlich von der Frage abhängt, inwieweit der einzelne Arbeitnehmer gegen einen anderen auszutauschen ist, sondern dass vor allen Dingen das institutionelle sowie das rechtliche Umfeld ausschlaggebend ist, in denen die Tarifverhandlungen durchgeführt werden. Dies betrifft einerseits die rechtliche Ausgestaltung der Möglichkeit, bindende Tarifverträge abzuschließen, wozu die hier behandelte Tarifeinheit zählt. Andererseits können auch der Modus oder der Umfang der Verhandlungen eine entscheidende Rolle spielen.

Obwohl das Risiko vermehrter Streiks durch den Wegfall der Tarifeinheit nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen ist, dürfte ein übermäßiger Anstieg der Anzahl streikfähiger Gewerkschaften eher ausbleiben. In Paragraph 2 TVG werden Tarifvertragsparteien definiert. Laut TVG sind ausschließlich Gewerkschaften, Arbeitgeber und Arbeitgeberverbände sowie deren Spitzenorganisationen zugelassen, um Lohnabschlüsse miteinander zu verhandeln. Somit muss eine Gruppierung von Arbeitnehmern zuerst als Gewerkschaft anerkannt werden, um einen Tarifvertrag mit einem Arbeitgeber abschließen zu können. Zwar findet sich im TVG hierzu keine Regelung, doch wurden durch die Rechtsprechung mehrere Kriterien entwickelt. So muss es sich um eine Dauerorganisation von Arbeitnehmern handeln, die unabhängig vom sozialen Gegenspieler ist. Darüber hinaus muss eine Gewerkschaft überbetrieblich organisiert sein, was dazu beiträgt, die Unabhängigkeit vom Arbeitgeber zu stärken. Schließlich muss sie sozialpolitisches Gewicht haben, was durch die Anzahl der Mitglieder oder ihre Stellung im Arbeitsleben geschehen kann.<sup>12</sup> Eine neugegründete Gewerkschaft muss also zuerst ihre Tariffähigkeit nachweisen, um eigene Abschlüsse mit Arbeitgebern zu erzielen und sich ein Streikrecht zu erwirken.

<sup>11</sup> Horn, H., Wollinsky, A.: Worker Substitutability and Patterns of Unionisation, *The Economic Journal*, 98, 1988, 484–497.

<sup>12</sup> Haucap J., Pauly, U., Wey, C. (2007): a. a. O.

## **Ausblick: Bewegung in der deutschen Tariflandschaft**

Das Inkrafttreten der BAG-Entscheidung hat zwei Effekte: Zum einen würde die Tarifpluralität damit auch rechtlich möglich, zum anderen könnten in Zukunft auch Tarifverträge in Konkurrenz in einem Unternehmen nebeneinander bestehen. Aus verhandlungstheoretischer Sicht ist es wahrscheinlich, dass zumindest in der Tarifkonkurrenz die Veränderungen der Tariflandschaft klein bleiben würden. Da homogene Arbeitnehmergruppen kein Interesse daran haben, sich in unterschiedliche Gewerkschaften aufzuteilen, wäre eine Zersplitterung der Gewerkschaftslandschaft in dieser Hinsicht nicht zu befürchten.

Durch die BAG-Entscheidung würde auch die Tarifpluralität vereinfacht, da Spartengewerkschaften berufsgruppenspezifische Tarifverträge aushandeln könnten, ohne die Befürchtung haben zu müssen, dass dieses Tarifwerk im Nachhinein verdrängt würde. Komplementäre Arbeitnehmergruppen haben Anreize, sich in eigenen Gewerkschaften zu organisieren, um ihre Verhandlungsmacht gegenüber den Arbeitgebern zu stärken. Es wäre also eine Verstärkung des Trends hin zu berufsgruppenspezifischen Gewerkschaften zu erwarten. Ob dies den Arbeitnehmern gelingen könnte, hängt allerdings auch vom institutionellen Rahmen ab. Da die Hürden für eine Arbeitnehmerorganisation, eine tariffähige Gewerkschaft zu gründen, in Deutschland hoch sind, ist es eher unwahrscheinlich, dass die Tarifpluralität in Zukunft zu Dauerstreiks und permanenten Arbeitskämpfen führen würde, wie von den Arbeitgebern befürchtet.

Die stärkere Aufteilung der Arbeitnehmer in berufsspezifische Gewerkschaften könnte allerdings auch

einen entscheidenden Nachteil mit sich bringen. Zwar wirkt die Steigerung der Verhandlungsmacht aus Sicht der Arbeitnehmer auf den ersten Blick positiv, allerdings üben sie durch getrennte Verhandlungen externe Effekte aufeinander aus, die in gemeinsamen Verhandlungen berücksichtigt würden. Setzt jede Gewerkschaft ihre eigenen Interessen ohne den Blick auf andere Arbeitnehmergruppen durch, kann dies zum Nachteil für alle Beschäftigten werden.

Allerdings könnten durch gute Lohnabschlüsse von Spartengewerkschaften die übrigen Gewerkschaften unter Druck geraten. Um eine Abwanderung ihrer Mitglieder zu Konkurrenzgewerkschaften zu verhindern, müssten auch sie bessere Verhandlungsergebnisse erzielen. Die Durchsetzungsfähigkeit von Spartengewerkschaften könnte somit einen positiven Effekt aus Sicht anderer Berufsgruppen zur Folge haben.

In welcher Form die Tarifeinheit, wenn überhaupt, in Zukunft weiterbestehen wird, hängt von der Durchsetzungskraft der Interessengruppen sowie einer etwaigen politischen Entscheidung ab, diese gesetzlich zu regeln. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine gesetzliche Festschreibung im Sinne des DGB und des BDA über die bisherige Regelung hinausgeht, da das Prinzip der Spezialität laut dieser Initiative keine Anwendung mehr finden soll. Die Durchsetzung von Spartentarifverträgen würde somit erschwert. Falls es jedoch zu einer Aufhebung der Tarifeinheit kommen sollte, so wie die Entscheidung des BAG dies vorsieht, wird Bewegung in die deutsche Gewerkschaftslandschaft kommen. Inwieweit die einzelnen Betroffenen in der Lage sind, davon zu profitieren, hängt nicht zuletzt von ihren eigenen Möglichkeiten und ihrem Willen ab, sich diese Bewegung zunutze zu machen.

**JEL Classification:**  
J51, K31

**Keywords:**  
Union formation,  
Collective wage  
agreements

Ansgar Belke, Christian Dreger, Frauke de Haan

**Energy Consumption and Economic Growth:  
New Insights into the Cointegration Relationship**

This paper examines the long-run relationship between energy consumption and real GDP, including energy prices, for 25 OECD countries from 1981 to 2007. The distinction between common factors and idiosyncratic components using principal component analysis allows to distinguish between developments on an international and a national level as drivers of the long-run relationship. Indeed, co-integration between the common components of the underlying variables indicates that international developments dominate the long-run relationship between energy consumption and real GDP. Furthermore, the results suggest that energy consumption is price-inelastic. Causality tests indicate the presence of a bi-directional causal relationship between energy consumption and economic growth.

**Discussion Paper Nr. 1017**

Juni 2010

Bernd Görzig, Martin Gornig

**Intangibles, Can They Explain the Dispersion in Return Rates?**

It is argued that the observed return rates on capital at firm-level have an upward bias if firms are producing with unobserved intangible capital. Using EUKLEED, a comprehensive firm level data base for Germany, this theoretical preposition is proved empirically. Furthermore, making unobserved capital observable the dispersion in return rates reduces dramatically. The results clearly support the assumption that a considerable part of the observed dispersion in return rates among firms can be contributed to unobserved capital formation in intangible capital. Firms with high input in intangibles also have an above average observed rate of return. However, the question to what extent a more intense use of intangibles can be the cause for higher return rates in the sense of both the monopoly-based and the innovation-based explanations is not answered.

**Discussion Paper Nr. 1018**

Juni 2010

Juan Rosellón, Hannes Weigt

### **A Dynamic Incentive Mechanism for Transmission Expansion in Electricity Networks: Theory, Modeling, and Application**

We propose a price-cap mechanism for electricity-transmission expansion based on redefining transmission output in terms of financial transmission rights. Our mechanism applies the incentive-regulation logic of rebalancing a two-part tariff. First, we test this mechanism in a three-node network. We show that the mechanism intertemporally promotes an investment pattern that relieves congestion, increases welfare, augments the Transco's profits, and induces convergence of prices to marginal costs. We then apply the mechanism to a grid of northwestern Europe and show a gradual convergence toward a common-price benchmark, an increase in total capacity, and convergence toward the welfare optimum.

#### **Discussion Paper Nr. 1019**

Juni 2010

Juan Rosellón, Ingo Vogelsang, Hannes Weigt

### **Long-Run Cost Functions for Electricity Transmission**

Electricity transmission has become the pivotal industry segment for electricity restructuring. Yet, little is known about the shape of transmission cost functions. Reasons for this can be a lack of consensus about the definition of transmission output and the complexity of the relationship between optimal grid expansion and output expansion. Knowledge of transmission cost functions could help firms (Transcos) and regulators plan transmission expansion and could help design regulatory incentive mechanisms. We explore transmission cost functions when the transmission output is defined as point-to-point transactions or financial transmission right (FTR) obligations and particularly explore expansion under loop-flows. We test the behavior of FTR-based cost functions for distinct network topologies and find evidence that cost functions defined as FTR outputs are piecewise differentiable and that they contain sections with negative marginal costs. Simulations, however, illustrate that such unusual properties do not stand in the way of applying price-cap incentive mechanisms to real-world transmission expansion.

#### **Discussion Paper Nr. 1020**

Juni 2010

Truong P. Truong, Claudia Kemfert

**WIATEC:**

**A World Integrated Assessment Model of Global Trade Environment and Climate Change**

This paper describes the structure of the World Integrated Assessment model of global Trade, Environmental, and Climate change (WIATEC). The model consists of a multi-regional multi-sectoral core CGE model linked to a climate model. The core CGE is based on an existing global trade and environment model called GTAP-E (Truong, 1999; Burniaux and Truong, 2002). A suite of different and interchangeable 'modules' are then built around this 'core' to enable the model to be able to handle a range of different policy issues such as CO<sub>2</sub> emissions, abatement, trading, non-CO<sub>2</sub> (CH<sub>4</sub> and N<sub>2</sub>O) emissions, land use land use change and forestry (LULUCF) activities, and changing technologies in the electricity generation sector. The approach which uses a core model structure with different additional modules built around this core structure allows the overall model to be flexible and can be adapted to a range of different policy issues. We illustrate the usefulness of this approach in a policy experiment which looks at the interaction between emissions trading scheme and the promotion of renewable energy targets in the European Union climate policy.

**Discussion Paper Nr. 1021**

Juni 2010

David Fielding, Anja Shortland

**How Do Tourists React to Political Violence?  
An Empirical Analysis of Tourism in Egypt**

This paper uses a detailed database of political violence in Egypt to study European and US tourists' attitudes towards travelling to a conflict region. We use time series analysis to study the heterogeneous impacts of different dimensions of political violence and counter-violence on tourist flows to Egypt in the 1990s. We find that both US and EU tourists respond negatively to attacks on tourists, but do not appear to be influenced by casualties arising in confrontations between domestic groups. However, European tourists are sensitive to the counter-violence measures implemented by the Egyptian government. There is also evidence of tourism in Egypt being affected by the Israeli/Palestinian conflict, with arrivals of tourists into Egypt rising when fatalities in Israel increase.

**Discussion Paper Nr. 1022**

Juni 2010



Amil Dasgupta, Roberto Leon-Gonzalez, Anja Shortland

### **Regionality Revisited: An Examination of the Direction of Spread of Currency Crisis**

What determines the direction of spread of currency crises? We examine data on waves of currency crises in 1992, 1994, 1997, and 1998 to evaluate several hypotheses on the determinants of contagion. We simultaneously consider trade competition, financial links, and institutional similarity to the "ground-zero" country as potential drivers of contagion. To overcome data limitations and account for model uncertainty, we utilize Bayesian methodologies hitherto unused in the empirical literature on contagion. In particular, we use the Bayesian averaging of binary models which allows us to take into account the uncertainty regarding the appropriate set of regressors. We find that institutional similarity to the ground-zero country plays an important role in determining the direction of contagion in all the emerging market currency crises in our dataset. We thus provide persuasive evidence in favour of the "wake up call" hypothesis for financial contagion. Trade and financial links may also play a role in determining the direction of contagion, but their importance varies amongst the crisis periods.

#### **Discussion Paper Nr. 1023**

Juni 2010

Dagobert L. Brito, Juan Rosellón

### **Lumpy Investment in Regulated Natural Gas Pipelines: An Application of the Theory of the Second Best**

We address investment in regulated natural gas pipelines when investment is lumpy and the demand for gas is stochastic. This is a problem that can be solved in theory as a dynamic program, but a practical solution depends on functions and parameters that are either subjective or cannot be estimated. We then reformulate the problem from the standpoint of consumers that face incomplete markets. It is shown that for reasonable parameter values consumers prefer to pay for excess capacity rather than bear the risk of congestion. These strategies can be implemented with reasonably straightforward policies. Since the demand for gas is very inelastic, the welfare losses associated from small deviations from a first best optimum are minimal. This implies that the gas pipeline system can be regulated with a relatively simple set of transparent rules without any significant loss of welfare.

#### **Discussion Paper Nr. 1024**

Juni 2010

#### **Impressum**

DIW Berlin  
Mohrenstraße 58  
10117 Berlin  
Tel. +49-30-897 89-0  
Fax +49-30-897 89-200

#### **Herausgeber**

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann  
(Präsident)  
Prof. Dr. Alexander Kritikos  
(Vizepräsident)  
Prof. Dr. Tilman Brück  
Prof. Dr. Christian Dreger  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Prof. Dr. Viktor Steiner  
Prof. Dr. Gert G. Wagner

#### **Chefredaktion**

Dr. Kurt Geppert  
Carel Mohn

#### **Redaktion**

Tobias Hanraths  
PD Dr. Elke Holst  
Susanne Marcus  
Manfred Schmidt

#### **Lektorat**

Prof. Dr. C. Katharina Spieß  
Karl Brenke

#### **Pressestelle**

Renate Bogdanovic  
Tel. +49-30-897 89-249  
presse@diw.de

#### **Vertrieb**

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 7477649  
Offenburg  
leserservice@diw.de  
Tel. 01 805-19 88 88, 14 Cent/min.  
Reklamationen können nur innerhalb  
von vier Wochen nach Erscheinen des  
Wochenberichts angenommen werden;  
danach wird der Heftpreis berechnet.

#### **Bezugspreis**

Jahrgang Euro 180,-  
Einzelheft Euro 7,-  
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer  
und Versandkosten)  
Abbestellungen von Abonnements  
spätestens 6 Wochen vor Jahresende  
ISSN 0012-1304  
Bestellung unter leserservice@diw.de

#### **Satz**

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

#### **Druck**

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –  
auch auszugsweise – nur mit Quellen-  
angabe und unter Zusendung eines  
Belegexemplars an die Stabsabteilung  
Kommunikation des DIW Berlin  
(Kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf  
100 Prozent Recyclingpapier



Schüssler 2008

## Forschungsdaten: Wettbewerb wichtiger als zentrale Planung

von Gert G. Wagner\*

Die Allianz der deutschen Wissenschaftsorganisationen hat jüngst „Grundsätze zum Umgang mit Forschungsdaten“ beschlossen. Unter dieser spröden Überschrift kann man nachlesen, dass die Bedingungen für empirische Forschung, so wie sie zum Beispiel das DIW Berlin betreibt, verbessert werden sollten. Ohne Datenerhebung und Statistik ist politikrelevante wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Forschung nicht möglich. Dennoch haben es das Handwerk des Datenerhebens und das Handwerk der Datenaufbereitung im akademischen Betrieb schwer, anerkannt zu werden. Dieser Betrieb schätzt spitzfindige Analysemethoden – und natürlich sensationelle Entdeckungen – mehr als die mühselige Erhebung und Aufbereitung von Daten. Deswegen wird die Datenproduktion und -weitergabe oft speziellen Institutionen wie statistischen Ämtern und Archiven überlassen. Notwendig ist aber mehr Wettbewerb um die besten Ideen aus der Forschung heraus. Dafür haben die Empfehlungen der Allianz nun eine gute Grundlage gelegt.

Von zentraler forschungsstrategischer Bedeutung ist die Anerkennung der Datenproduktion, der Archivierung und des Zugangs („data sharing“) als eigenständige Leistungen innerhalb des Wissenschaftssystems durch die Allianz der Wissenschaftsorganisationen. Und ganz neue Entwicklungen wie eindeutige Identifikations-Nummern zum Zitieren von Forschungsdaten und der dahinter stehenden

Wissenschaftler und Statistiken können dazu beitragen, dass insbesondere junge und innovative Leute mit Datenproduktion und -weitergabe Reputation erwerben. Das wiederum weckt die Bereitschaft, neue Ideen zu entwickeln und im Wettbewerb um knappe finanzielle Mittel durchzusetzen. Auch den MitarbeiterInnen in statistischen Ämtern sollte für gute Arbeit persönliche Reputation erwachsen.

Auf der anderen Seite gibt es neue Akteure auf dem Feld der Forschungsdaten, da die Fachbibliotheken, wie etwa die Zentralbibliothek für Wirtschaftswissenschaften in Kiel und Hamburg, für neue Aufgaben bereitstehen. Während das Beschaffen von Büchern und Zeitschriften-Aufsätzen mehr und mehr mithilfe elektronischer Kopien direkt von Wissenschaftlern selbst erledigt wird, können Bibliotheken beim Dokumentieren und nutzerfreundlichen Auffinden von Forschungsdaten auch deswegen gut helfen, weil Bibliotheken weltweit vernetzt sind.

Um die gesamte Breite des Felds der Forschungsdaten neu auszumessen, haben Bund und Länder die „Kommission zur Zukunft der Forschungs-Infrastruktur“ (KII) eingesetzt. Sie soll im Frühjahr nächsten Jahres Ergebnisse vorlegen. Sie werden dann weitgehend nur in den entsprechenden Fachöffentlichkeiten diskutiert werden. Wichtig ist diese Diskussion für die Allgemeinheit trotzdem: Denn ohne moderne Forschungs-Infrastruktur kann es keine moderne Forschung geben.

\* Prof. Dr. Gert G. Wagner leitet das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) am DIW Berlin und ist Vorsitzender des Rats für Sozial- und Wirtschaftsdaten..