

Inhaltsübersicht

Teil 1

Einführung	29
A. Bedeutung tariflicher Regelungskonflikte im öffentlichen Dienst	30
B. Lösungsansätze in den Vergleichsgebieten	32
I. Streikverbot in den amerikanischen Vergleichsgebieten	32
II. Arbeitskampf in der Bundesrepublik	33
III. Kritik am Streikrecht für Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes	34
C. Ziel der Arbeit	36
D. Gang der Untersuchung	38

Teil 2

Historische Entwicklung des kollektiven Arbeitsrechts in den amerikanischen Vergleichsgebieten	40
A. Entwicklung des kollektiven Arbeitsrechts der Privatwirtschaft	40
I. Weg zur Anerkennung von Arbeitnehmerorganisationen und des Arbeits- kampfrechts	40
II. Entwicklung der Schiedsgerichtsbarkeit	42
B. Entwicklung des kollektiven Arbeitsrechts des öffentlichen Dienstes auf Bundes- ebene und in anderen Bundesstaaten	44
I. Zusammenschlüsse von Arbeitnehmern und erste Anerkennung von Gewerk- schaften	44
II. Bostoner Polizeistreik	44
III. Gründung von Spezialgewerkschaften und Arbeitskampfverbot	45
IV. Unzulässigkeit von Tarifverhandlungen	46
V. Anerkennung von Tarifverhandlungen – Executive Order 10988, FLRA	46
C. Entwicklung des kollektiven Arbeitsrechts des öffentlichen Dienstes im Staat New York	47
I. Arbeitskämpfe in der Nachkriegszeit	47
II. Der Condon-Wadlin Act (1947)	48
III. Exekutivorder des Gouverneurs Dewey (1950)	49
IV. Änderungen des Condon-Wadlin Act (1963)	49
V. Versagen des geänderten Condon-Wadlin Act (1965)	50
VI. Das „Taylor Law“ (1967)	50

D. Entwicklung des kollektiven Arbeitsrechts des öffentlichen Dienstes in der Stadt New York	51
I. Vorläufige Regelung durch Bürgermeister Wagner (1954)	52
II. Verordnung Nr. 49 – Little Wagner Act (1958)	52
III. Das New York City Collective Bargaining Law (1967)	54
 <i>Teil 3</i>	
Grundzüge des Tarifvertragsrechts und Ausgestaltung der Konfliktlösungsmechanismen	57
A. Grundzüge des Tarifvertragsrechts des öffentlichen Dienstes	57
I. Maßgebliche Rechtsgrundlagen und ihr Anwendungsbereich	57
II. Wesentliche kollektive Rechte der Arbeitnehmer in den amerikanischen Vergleichsgebieten	61
III. Der Tarifvertrag in den amerikanischen Vergleichsgebieten	63
IV. Pflichtverstöße in den amerikanischen Vergleichsgebieten – „improper practices“	73
V. Wesentliche Unterschiede zum Tarifvertragsrecht in Deutschland	77
B. Konfliktlösung in den amerikanischen Vergleichsgebieten bis zum Scheitern der Verhandlungen	78
I. Überblick	78
II. Verhandlungen	79
III. Nachwirkung und deren Bedeutung im Rahmen der Konfliktlösung	88
C. Konfliktlösung in Deutschland bis zum Scheitern der Verhandlungen	93
I. Zentralisierung der Verhandlungen	93
II. Verhandlungspflicht	94
D. Zusammenfassung der Konfliktlösung bis zum Scheitern der Verhandlungen ..	94
E. Unzulässigkeit des Streiks in den amerikanischen Vergleichsgebieten	94
I. Gesetzliche Grundlagen des Streikverbots und Definition des Streiks	95
II. Untersuchung der Streikumstände – Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse	95
III. Rechtsfolgen bei Verstößen gegen das Streikverbot im Bundesstaat New York	96
IV. Rechtsfolgen bei Verstößen gegen das Streikverbot in der Stadt New York	99
V. Zusammenfassung	100
F. Zulässigkeit des Arbeitskampfes im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland	100
I. Arbeitskampfrecht für Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes	101
II. Voraussetzungen eines rechtmäßigen Arbeitskampfes nach der h. M.	102
G. Konfliktlösung nach dem Scheitern der Verhandlungen im Bundesstaat New York	103
I. PERB	104
II. Überblick über die Konfliktlösungsmechanismen	107
III. Das „Gesetzgebungsmodell“	108

IV. Das „Verhandlungsmodell“	119
V. Das „Schiedsgerichtsmodell“	123
VI. Die Neutralität der an der Konfliktlösung beteiligten Dritten	138
VII. Zusammenfassung und Analyse für den Bundesstaat New York	138
H. Konfliktlösung nach dem Scheitern der Verhandlungen in der Stadt New York	142
I. Das Office of Collective Bargaining (OCB)	143
II. Überblick über den Konfliktlösungsmechanismus und Bedeutung der Nachwirkung	146
III. Detaillierte Darstellung des Konfliktlösungsmechanismus	146
IV. Die Neutralität der an der Konfliktlösung beteiligten Dritten	153
V. Zusammenfassung und wesentliche Unterschiede zum Taylor Law	153
J. Konfliktlösung nach dem Scheitern der Verhandlungen in der Bundesrepublik Deutschland	156
I. Schlichtung	156
II. Verfahren zwischen Bekanntgabe des Schlichtungsergebnisses und Arbeitskampf	158
III. Arbeitskampf	159

*Teil 4***Analyse der Konfliktlösungsmechanismen
und funktionsäquivalenter Regelungsvorschlag**

161

A. Strukturelle Unterschiede im öffentlichen Dienst und bei den Tarifverhandlungen	161
I. Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes	162
II. Zweistufige Vertretung der Arbeitnehmer	162
III. Struktur der Tarifverhandlungen – Tarifvertragsgeltung	163
B. Historische Bedingtheit der unterschiedlichen Letztentscheidungsmechanismen	163
I. Zusammenfassung der amerikanischen Entwicklung	164
II. Entwicklung im deutschen Arbeitsrecht	166
III. Vergleichende Zusammenfassung und Bewertung	180
C. Zentrale Funktionen der bestehenden Konfliktlösungsmechanismen	183
I. Arbeitskampfverhinderung	184
II. Angemessene Arbeitsbedingungen	184
III. Befriedigungsfunktion	187
IV. Zusammenfassung	187
D. Mittel zur Funktionserfüllung und deren Erfolg	187
I. Arbeitskampfverhinderung	188
II. Druckmittel zur Erzeugung eines Verhandlungsgleichgewichts	196
III. Gewährleistung angemessener Arbeitsbedingungen durch die Entscheidung eines Dritten	210
IV. Vergleich der Ergebnisse von Schiedsgerichtsmodellen und Rechtsordnungen mit Streikrecht	210
V. Zusammenfassung	211

E. Argumente pro und contra Arbeitskampf im öffentlichen Dienst	213
I. Argumente für die Anerkennung eines Streikrechts im öffentlichen Dienst	213
II. Argumente gegen ein Streikrecht im öffentlichen Dienst	214
III. Zusammenfassung und Bewertung	222
F. Funktionsäquivalente Alternativen für die Bundesrepublik Deutschland	223
I. Verhandlungspflicht und Beteiligung der Öffentlichkeit	223
II. Schiedsgerichtsmodell	224

Teil 5

**Verfassungsrechtliche Zulässigkeit
der vereinbarten Schlichtung**

A. Rechtliche Beurteilung in den amerikanischen Vergleichsgebieten	248
B. Verfassungsrechtliche Beurteilung in Deutschland	250
I. Art. 9 Abs. 3 GG	250
II. Demokratieprinzip, Art. 20 Abs. 2 GG	251
III. Keine Verlagerung „regierungswesentlicher Entscheidungen“	263
IV. Budgetfreiheit des Parlaments	265
V. Zusammenfassung	269

Teil 6

**Verfassungsrechtliche Zulässigkeit
der gesetzlich angeordneten Schlichtung**

A. Meinungsstand zur Zulässigkeit einer staatlichen Zwangsschlichtung	270
B. Bedenken gegen die Übertragung der Argumente auf eine Zwangsschlichtung im öffentlichen Dienst	272
C. Vereinbarkeit des Regelungsvorschlags mit Art. 9 Abs. 3 GG	273
I. Hintergrund zu Art. 9 Abs. 3 GG	273
II. Ermittlung des Schutzbereichs von Art. 9 Abs. 3 GG	274
III. Schutzbereich der kollektiven Koalitionsfreiheit	275
IV. Eingriff in Art. 9 Abs. 3 GG	282
V. Schranken des Art. 9 Abs. 3 GG	282
VI. Keine Unzulässigkeit nach Art. 9 Abs. 3 Satz 3 GG	288
VII. Zusammenfassung: Vereinbarkeit des Regelungsvorschlags mit Art. 9 Abs. 3 GG	289
D. Vereinbarkeit des Regelungsvorschlags mit Art. 20 Abs. 2 GG und der Budget- freiheit des Parlaments	289
E. Zusammenfassung	289

Inhaltsübersicht	11
<i>Teil 7</i>	
Rechtsvergleichendes Ergebnis	290
<i>Anhang 1</i>	
Gesetzestext: Taylor Law	294
<i>Anhang 2</i>	
Gesetzestext: NYCBL	319
Literaturverzeichnis	336
Sachwortregister	349

Inhaltsverzeichnis

Teil 1

Einführung	29
A. Bedeutung tariflicher Regelungskonflikte im öffentlichen Dienst	30
B. Lösungsansätze in den Vergleichsgebieten	32
I. Streikverbot in den amerikanischen Vergleichsgebieten	32
II. Arbeitskampf in der Bundesrepublik	33
III. Kritik am Streikrecht für Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes	34
C. Ziel der Arbeit	36
D. Gang der Untersuchung	38

Teil 2

Historische Entwicklung des kollektiven Arbeitsrechts in den amerikanischen Vergleichsgebieten	40
A. Entwicklung des kollektiven Arbeitsrechts der Privatwirtschaft	40
I. Weg zur Anerkennung von Arbeitnehmerorganisationen und des Arbeits- kampfrechts	40
II. Entwicklung der Schiedsgerichtsbarkeit	42
B. Entwicklung des kollektiven Arbeitsrechts des öffentlichen Dienstes auf Bundes- ebene und in anderen Bundesstaaten	44
I. Zusammenschlüsse von Arbeitnehmern und erste Anerkennung von Gewerk- schaften	44
II. Bostoner Polizeistreik	44
III. Gründung von Spezialgewerkschaften und Arbeitskampfverbot	45
IV. Unzulässigkeit von Tarifverhandlungen	46
V. Anerkennung von Tarifverhandlungen – Executive Order 10988, FLRA	46
C. Entwicklung des kollektiven Arbeitsrechts des öffentlichen Dienstes im Staat New York	47
I. Arbeitskämpfe in der Nachkriegszeit	47
II. Der Condon-Wadlin Act (1947)	48
III. Exekutivorder des Gouverneurs Dewey (1950)	49
IV. Änderungen des Condon-Wadlin Act (1963)	49
V. Versagen des geänderten Condon-Wadlin Act (1965)	50
VI. Das „Taylor Law“ (1967)	50

D. Entwicklung des kollektiven Arbeitsrechts des öffentlichen Dienstes in der Stadt New York	51
I. Vorläufige Regelung durch Bürgermeister Wagner (1954)	52
II. Verordnung Nr. 49 – Little Wagner Act (1958)	52
III. Das New York City Collective Bargaining Law (1967)	54
1. Streik der Beschäftigten der Sozialämter der Stadt New York	54
2. Tätigkeit des Dreiparteienkomitees	55
 <i>Teil 3</i>	
Grundzüge des Tarifvertragsrechts und Ausgestaltung der Konfliktlösungsmechanismen	57
A. Grundzüge des Tarifvertragsrechts des öffentlichen Dienstes	57
I. Maßgebliche Rechtsgrundlagen und ihr Anwendungsbereich	57
1. Bundesstaat New York und Stadt New York	57
a) Rechtsgrundlagen im Bundesstaat New York	57
b) Rechtsgrundlagen in der Stadt New York	58
c) Anwendungsbereich des Taylor Law und des NYCBL	59
d) Feststellung der Anwendbarkeit durch PERB und das BCB	60
2. Rechtsgrundlagen in der Bundesrepublik	61
II. Wesentliche kollektive Rechte der Arbeitnehmer in den amerikanischen Vergleichsgebieten	61
1. Vereinigungsfreiheit	61
a) Grundsätzliche Gewährleistung	61
b) Beschränkung zur Vermeidung bei Interessenkonflikten	61
2. Repräsentationsfreiheit und Pflicht zur fairen Repräsentation	62
III. Der Tarifvertrag in den amerikanischen Vergleichsgebieten	63
1. Abschluß des Tarifvertrages und Tarifvertragsparteien	63
2. An- und Aberkennung des Vertretungsmandats der Arbeitnehmerorganisation	64
a) Anerkennung	65
aa) Anerkennung durch den Arbeitgeber (informelle Anerkennung) ...	65
bb) Anerkennung durch PERB (formelle Anerkennung)	65
(1) Die Verhandlungseinheit („bargaining unit“)	65
(2) Anerkennung mit oder ohne Wahl	66
b) Aberkennung	67
c) Stadt New York	67
3. Alleinvertretungsrecht der Arbeitnehmerorganisation – Ausschluß des Güntigkeitsprinzips	68
4. Verhandlungspflicht	69
5. Vom Tarifvertrag erfaßte Arbeitnehmer	70
6. Typische Inhalte von Tarifverträgen – Regelungsumfang – Konfliktpotential	70
a) Abzug von Mitgliedsbeiträgen und Beiträgen nicht organisierter Arbeitnehmer	70
aa) Abzug von Mitgliedsbeiträgen und Exklusivitätsklausel	70
bb) Überweisung der Beiträge nicht organisierter Arbeitnehmer	71

	Inhaltsverzeichnis	15
cc) Bedeutung im Rahmen der Konfliktlösungsmechanismen	72	
b) Sonstiges	72	
7. Nachwirkung des Tarifvertrages	72	
8. Laufzeit der Tarifverträge	72	
IV. Pflichtverstöße in den amerikanischen Vergleichsgebieten – „improper practices“	73	
1. Überblick über unrechtmäßige Verhaltensweisen	73	
2. Definition der unrechtmäßigen Verhaltensweisen	73	
a) Unrechtmäßige Verhaltensweisen des Arbeitgebers	73	
b) Unrechtmäßige Verhaltensweisen der Arbeitnehmerorganisation	74	
3. Rechtsfolgen	74	
a) Generell	75	
b) Einzelfälle	75	
4. Zuständigkeit und Verfahren	76	
5. Besonderheiten in der Stadt New York	76	
V. Wesentliche Unterschiede zum Tarifvertragsrecht in Deutschland	77	
B. Konfliktlösung in den amerikanischen Vergleichsgebieten bis zum Scheitern der Verhandlungen	78	
I. Überblick	78	
II. Verhandlungen	79	
1. Bedeutung der Einordnung von Verhandlungsgegenständen	79	
a) Pflicht zu Verhandlungen nach Treu und Glauben („good faith bargaining“)	79	
b) Zuständigkeit des „fact finders“/Schiedsgerichts	80	
2. Einordnung der Verhandlungsgegenstände	80	
a) Abgrenzung für den Bundesstaat New York	80	
aa) Abgrenzungskriterien des Taylor Law	80	
bb) Entscheidungspraxis von PERB	81	
(1) Erzwingbare Verhandlungsgegenstände	81	
(2) Freiwillige Verhandlungsgegenstände	82	
(3) Verbotene Verhandlungsgegenstände	82	
(4) Konvertierung von Verhandlungsgegenständen	83	
b) Abgrenzung für die Stadt New York	84	
aa) Abgrenzungskriterien des NYCBL und des Taylor Law	84	
bb) Entscheidungspraxis des BCB	85	
3. Verfahren zur Einordnung von Verhandlungsgegenständen	85	
4. Zeitpunkt für Tarifverhandlungen	85	
5. Feststellung des Scheiterns der Verhandlungen – Bedeutung für Konfliktlösungsmechanismen	86	
6. Zentralisierungsgrad der Verhandlungen	87	
III. Nachwirkung und deren Bedeutung im Rahmen der Konfliktlösung	88	
1. Nachwirkung im Bundesstaat New York	88	
a) Inhalt der Nachwirkung und Dispositivität	88	
b) Ende der Nachwirkung	89	
c) Konvertierung von Verhandlungsgegenständen – Bedeutung für die Nachwirkung?	91	
2. Nachwirkung in der Stadt New York	91	

3. Praktische Bedeutung der Nachwirkung	92
C. Konfliktlösung in Deutschland bis zum Scheitern der Verhandlungen	93
I. Zentralisierung der Verhandlungen	93
II. Verhandlungspflicht	94
D. Zusammenfassung der Konfliktlösung bis zum Scheitern der Verhandlungen ..	94
E. Unzulässigkeit des Streiks in den amerikanischen Vergleichsgebieten	94
I. Gesetzliche Grundlagen des Streikverbots und Definition des Streiks	95
II. Untersuchung der Streikumstände – Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse	95
III. Rechtsfolgen bei Verstößen gegen das Streikverbot im Bundesstaat New York ..	96
1. Unterlassungsansprüche	96
2. Sanktionen	96
a) Sanktionen gegen Arbeitnehmer	97
b) Sanktionen gegen die Arbeitnehmerorganisation	97
aa) Beendigung der Nachwirkung und Verlust des Rechts zur Einziehung der Beiträge	97
bb) Schadensersatz	98
(1) Schadensersatzansprüche des Arbeitgebers	98
(2) Schadensersatzansprüche Dritter	99
c) Strafrechtliche Verantwortlichkeit der Arbeitnehmer oder der Vertreter der Arbeitnehmerorganisation	99
IV. Rechtsfolgen bei Verstößen gegen das Streikverbot in der Stadt New York	99
V. Zusammenfassung	100
F. Zulässigkeit des Arbeitskampfes im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland	100
I. Arbeitskampfrecht für Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes	101
II. Voraussetzungen eines rechtmäßigen Arbeitskampfes nach der h. M.	102
G. Konfliktlösung nach dem Scheitern der Verhandlungen im Bundesstaat New York	103
I. PERB	104
1. Aufgaben	104
2. Entstehung und anwendbare Verfahrensvorschriften	104
3. Struktur, Besetzung und Kostentragung	104
4. Unabhängigkeit	105
5. Gerichtliche Überprüfung und Durchsetzung der Entscheidungen	106
a) Gerichtliche Überprüfung – Art. 78 CPLR	106
b) Gerichtliche Durchsetzung – § 213(a) Taylor Law	106
II. Überblick über die Konfliktlösungsmechanismen	107
1. Vereinbarungen über Konfliktlösungsmechanismen	107
2. Differenzierte Konfliktlösungsmechanismen – Abhängigkeit von Tätigkeitsfeldern	107
III. Das „Gesetzgebungsmodell“	108
1. Überblick über den Konfliktlösungsmechanismus	108
2. Detaillierter Konfliktlösungsmechanismus unter Berücksichtigung der Nachwirkung	108

a)	Vermittlung – Mediation	109
b)	Untersuchung des Sachverhalts – sog. „fact finding“	110
aa)	Zulässige Regelungsgegenstände und Ablauf des „fact finding“ ...	110
bb)	Zwecke und Kritik	112
c)	Aktionen von PERB – Superconciliation	113
d)	Letztentscheidung durch die zuständige gesetzgebende Körperschaft ...	113
aa)	Ausgestaltung des Entscheidungsprozesses	114
bb)	Praktische Bedeutung der Letztentscheidung unter Berücksichti- gung der Nachwirkung	115
3.	Analyse des Konfliktlösungsmechanismus und Zusammenfassung	116
a)	Verhandlungshilfen	116
b)	Einigungsdruck	116
aa)	Geldentwertung – Entgeltentwicklung	116
bb)	Nicht geregelte erzwingbare Verhandlungsgegenstände – Verhand- lungspflicht	117
cc)	Geregelte Verhandlungsgegenstände – Nachwirkung	117
dd)	Druck der öffentlichen Meinung	118
ee)	Wählerdruck der betroffenen Arbeitnehmer	118
c)	Letztentscheidung durch Gesetzgeber bzw. Arbeitgeber gewährleistet ..	119
d)	Zusammenfassung	119
IV.	Das „Verhandlungsmodell“	119
1.	Entwicklung des Verhandlungsmodells	119
2.	Detaillierter Konfliktlösungsmechanismus unter Berücksichtigung der Nachwirkung	120
3.	Analyse des Konfliktlösungsmechanismus und Zusammenfassung	121
a)	Verhandlungshilfen	121
b)	Einigungsdruck	122
c)	Letztentscheidung durch Gesetzgeber/Arbeitgeber gewährleistet ..	122
V.	Das „Schiedsgerichtsmodell“	123
1.	Übersicht und Entwicklung	123
2.	Schlichtung	124
3.	Schiedsgerichtsentscheidung – Berücksichtigung der Nachwirkung	124
a)	Zwecke der Schiedsgerichtsbarkeit	124
b)	Verfahren und Entscheidungskriterien	125
aa)	Einsetzung und Zusammensetzung des Schiedsgerichts	126
bb)	Verfahrensregeln und zulässige Entscheidungsgegenstände	126
cc)	Zu berücksichtigende Kriterien	127
(1)	Überblick	128
(2)	Insbesondere: Arbeitsbedingungen anderer Arbeitnehmer – comparability	129
(3)	Insbesondere: Finanzielle Lage des Arbeitgebers – „ability to pay“	130
(4)	Insbesondere: Vorherige Tarifvertragspraxis	132
(5)	Generalklausel – insbesondere Steigerung der Lebenshaltungs- kosten	132
dd)	Entscheidungsfindung und Abstimmung	132
c)	Berücksichtigung der Nachwirkung	133

d) Wirkung, Angreifbarkeit und Durchsetzbarkeit des Spruches des Schiedsgerichts	134
4. Analyse des Konfliktlösungsmechanismus und Zusammenfassung	135
a) Verhandlungshilfe	136
b) Einigungsdruck	136
c) Entscheidung durch das Schiedsgericht	137
VI. Die Neutralität der an der Konfliktlösung beteiligten Dritten	138
VII. Zusammenfassung und Analyse für den Bundesstaat New York	138
1. Verhandlungshilfe	139
2. Einigungsdruck	139
a) Veränderungsinteressen	139
aa) Nicht geregelte, erzwingbare Verhandlungsgegenstände	140
bb) Geregelte Verhandlungsgegenstände – Nachwirkung	140
b) Politischer Druck	141
c) Ungewißheit über den Inhalt der Letztentscheidung	141
d) Zwischenergebnis	141
3. Angemessenheit und Akzeptanz der Letztentscheidung	142
4. Letztentscheidung des Gesetzgebers/Arbeitgebers	142
H. Konfliktlösung nach dem Scheitern der Verhandlungen in der Stadt New York	142
I. Das Office of Collective Bargaining (OCB)	143
1. Struktur und Aufgaben des OCB	143
2. Entstehung und maßgebliche Rechtsgrundlagen	144
3. Besetzung, Neutralität und Kostentragung	144
4. Gerichtliche Überprüfung und Durchsetzung der Entscheidungen des BCB	145
II. Überblick über den Konfliktlösungsmechanismus und Bedeutung der Nachwirkung	146
III. Detaillierte Darstellung des Konfliktlösungsmechanismus	146
1. Mediation	147
2. Vorschlag eines Komitees zur Lösung des Regelungskonflikts	147
a) Einsetzung des Komitees durch das BCB und Bestimmung der Mitglieder	147
aa) Einsetzung des Komitees	147
bb) Bestimmung der Mitglieder	148
b) Tätigkeit des Komitees	149
aa) Einigungshilfe	149
bb) Regelungsvorschlag	149
(1) Zustandekommen und zulässiger Inhalt des Regelungsvorschlags	149
(2) Zu beachtende Kriterien	150
(3) Verfahren nach Fertigstellung des Berichtes und dessen Wirkung	151
3. Entscheidung des BCB zur Lösung des Regelungskonflikts	151
4. Wirkung und Durchsetzung der Entscheidung des BCB	152
5. Notwendige Zustimmung des Gesetzgebers	152
IV. Die Neutralität der an der Konfliktlösung beteiligten Dritten	153
V. Zusammenfassung und wesentliche Unterschiede zum Taylor Law	153
1. Verhandlungshilfen	153

Inhaltsverzeichnis 19

2. Einigungsdruck	154
a) Veränderungsinteressen	154
b) Politischer Druck	155
c) Ungewissheit über den Inhalt der Letztentscheidung	155
3. Angemessenheit und Akzeptanz der Letztentscheidung	155
4. Letztentscheidung des Arbeitgebers/Gesetzgebers	156
J. Konfliktlösung nach dem Scheitern der Verhandlungen in der Bundesrepublik Deutschland	156
I. Schlichtung	156
1. Einleitung des Verfahrens	157
2. Besetzung der Schlichtungskommission und Verfahren	157
3. Entscheidung der Schlichtungskommission und Wirkung der Einigungsempfehlung	158
4. Beteiligung der Öffentlichkeit	158
5. Zusammenfassung	158
II. Verfahren zwischen Bekanntgabe des Schlichtungsergebnisses und Arbeitskampf	158
III. Arbeitskampf	159
1. Rechtliche Zulässigkeit	159
2. Streik und Abwehrmaßnahmen der Arbeitgeber	159
 <i>Teil 4</i>	
Analyse der Konfliktlösungsmechanismen und funktionsäquivalenter Regelungsvorschlag	161
A. Strukturelle Unterschiede im öffentlichen Dienst und bei den Tarifverhandlungen	161
I. Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes	162
II. Zweistufige Vertretung der Arbeitnehmer	162
III. Struktur der Tarifverhandlungen – Tarifvertragsgeltung	163
B. Historische Bedingtheit der unterschiedlichen Letztentscheidungsmechanismen	163
I. Zusammenfassung der amerikanischen Entwicklung	164
1. Privatwirtschaft	164
2. Öffentlicher Dienst auf Bundesebene und in anderen Bundesstaaten	165
3. Öffentlicher Dienst in den amerikanischen Vergleichsgebieten	165
II. Entwicklung im deutschen Arbeitsrecht	166
1. Entwicklung des Arbeitskampf- und Tarifvertragsrechts	166
2. Entwicklung des Schlichtungsrechts	168
a) Entwicklung bis zur Schlichtungsverordnung 1923	168
b) Schlichtungsverordnung – 1923	170
aa) Inhalt der SchlichtungsVO	171
bb) Eingriff in bestehende Tarifverträge und Einmann-Schiedsspruch	172
cc) Bewertung der SchlichtungsVO	172
c) Entwicklung nach dem zweiten Weltkrieg	174
aa) KRG und Ablehnung staatlicher Zwangsschlichtung	174

bb) Tarifvertraglich vereinbarte Schlichtung	174
3. Besonderheiten im öffentlichen Dienst	175
a) Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes	175
b) Erste Zusammenschlüsse von Arbeitnehmern und erste Tarifverträge ...	176
c) Anerkennung und Einschränkung des Streikrechts bis zur Machtübernahme der Nationalsozialisten	177
d) Bedeutsame Arbeitskämpfe im öffentlichen Dienst	178
III. Vergleichende Zusammenfassung und Bewertung	180
1. Zeitpunkt der Anerkennung kollektiver Rechte	180
2. Arbeitskämpfe und öffentliche Meinung	181
3. Staatseingriffe in die Regelung der Arbeitsbedingungen	182
4. Bewertung	183
C. Zentrale Funktionen der bestehenden Konfliktlösungsmechanismen	183
I. Arbeitskampfverhinderung	184
II. Angemessene Arbeitsbedingungen	184
1. Amerikanische Vergleichsgebiete	184
2. Bundesrepublik Deutschland	185
III. Befriedigungsfunktion	187
IV. Zusammenfassung	187
D. Mittel zur Funktionserfüllung und deren Erfolg	187
I. Arbeitskampfverhinderung	188
1. Beeinträchtigungen der Allgemeinheit durch Arbeitskämpfe	188
2. Streikverbot und Streiksubstitut in den amerikanischen Vergleichsgebieten	190
a) Generelle Entwicklung	190
b) Insbesondere: Eignung der Schiedsgerichtsbarkeit zur Streikverhinderung	191
3. Strukturelle und rechtliche Einflußfaktoren in Deutschland	192
4. Gewährleistung eines einigungsfördernden Verhandlungsprozesses	193
a) Verhandlungen mit ernsthaftem Einigungswillen	193
b) Persönliche Kommunikationsprobleme	193
c) Versachlichung der Tarifauseinandersetzung	194
d) Delegation der Verantwortung auf Dritte	195
5. Zusammenfassung	195
II. Druckmittel zur Erzeugung eines Verhandlungsgleichgewichts	196
1. Beeinflussung der Entscheidung der Arbeitgeberseite	196
a) Ökonomischer Druck	197
b) Stimmaximierungskalkül	198
c) Finanzielle Handlungsspielräume zur Durchsetzung politischer Ziele ..	199
2. Beeinflussung der Entscheidung der Arbeitnehmerseite	199
3. Insbesondere: Wählerdruck der Bediensteten	200
a) Mechanismen zur Erzeugung des Wählerdrucks der Bediensteten	200
b) Bedeutung des Wählerdrucks der Bediensteten	200
c) Stellungnahme	201
4. Insbesondere: Druck der öffentlichen Meinung	202
a) Mechanismen zur Bildung einer öffentlichen Meinung	203
b) Bedeutung der öffentlichen Meinung	204

c) Stellungnahme	205
5. Insbesondere: Veränderungsinteressen	206
a) Tarifvertraglich geregelte Gegenstände – Nachwirkung	206
b) Nicht tarifvertraglich geregelte Gegenstände	207
6. Letztentscheidung des Dritten	208
a) Druck auf die Gewerkschaften	208
b) Druck auf die Arbeitgeberseite	208
7. Zusammenfassung	209
III. Gewährleistung angemessener Arbeitsbedingungen durch die Entscheidung eines Dritten	210
IV. Vergleich der Ergebnisse von Schiedsgerichtsmodellen und Rechtsordnungen mit Streikrecht	210
1. Currie/McConnell-Studie	210
a) Grundlagen der Studie und Aussagekraft der Ergebnisse	210
b) Ergebnisse der Studie	211
2. Rose-Studie	211
V. Zusammenfassung	211
E. Argumente pro und contra Arbeitskampf im öffentlichen Dienst	213
I. Argumente für die Anerkennung eines Streikrechts im öffentlichen Dienst	213
1. Bestehendes Streikrecht nach der h. M. in Deutschland	213
2. Bestehendes Streikrecht nach der m. A. in den USA	214
II. Argumente gegen ein Streikrecht im öffentlichen Dienst	214
1. Ablehnung des Streikrechts durch die m. A. in Deutschland	214
a) Funktionale Abgrenzung	214
aa) Anwendung des beamtenrechtlichen Arbeitskampfverbots	215
bb) Konkordanz mit anderen Grundrechten	215
b) Genereller Ausschluß des Arbeitskampfes	215
2. Rechtfertigung des Streikverbots durch die Rechtsprechung des Supreme Court	216
3. Strukturelle Unterschiede	217
a) Keine Begrenzung der Arbeitskampfforderungen durch Konkurrenzdruck	217
b) Reduzierung von Dienstleistungen/Rationalisierung	219
c) Druck der Öffentlichkeit statt wirtschaftlicher Druck	219
4. Auswirkungen auf die Allgemeinheit – Allgemeinwohl	219
5. Gestörte Verhandlungsparität	220
a) Literaturansichten	220
b) Rechtsprechung des BAG	221
c) Stellungnahme	221
III. Zusammenfassung und Bewertung	222
F. Funktionsäquivalente Alternativen für die Bundesrepublik Deutschland	223
I. Verhandlungspflicht und Beteiligung der Öffentlichkeit	223
II. Schiedsgerichtsmodell	224
1. Funktionsäquivalenz und Verbesserungsfunktion	224
a) Angemessenheit	224
aa) Dritter Weg der Kirchen	225

(1) Ausgestaltung	225
(2) Materielle Richtigkeitsgewähr der Regelungen	227
(3) Zusammenfassung	228
bb) Rechtsprechung zur Tariffähigkeit von Koalitionen	228
cc) Beteiligung des Betriebsrates im Bereich der erzwingbaren Mitbestimmung	229
dd) Leistungsbestimmung durch Dritte, §§ 315 ff. BGB	231
ee) Definition „angemessener Arbeitsbedingungen“ für die weitere Prüfung	231
(1) Angemessenheit bei einer Einigung der Parteien	231
(2) Angemessenheit bei einer Entscheidung durch Dritte	232
ff) Bewertung des Regelungsvorschlags	233
(1) Vertragsregelung – Verhandlungsgleichgewicht	233
(a) Ergebnisun gewi ßheit – formelle Betrachtung	233
(b) Ergebnisun gewi ßheit – typisierte materielle Betrachtung	234
(aa) Ergebnisbedeutung für die Arbeitnehmerseite	235
(bb) Ergebnisbedeutung für die Arbeitgeberseite	235
(cc) Situation in den amerikanischen Vergleichsgebieten...	236
(dd) Umfassende Zuständigkeit der Schlichtungskommission	236
(c) Andere paritätsrelevante Faktoren?	237
(d) Zusammenfassung	238
(2) Beschlusßregelung	238
(3) Zusammenfassung – gleichberechtigte Teilhabe	239
b) Streikvermeidung/Befriedungsfunktion	239
2. Mögliche Probleme einer erzwingbaren Schlichtung	240
a) Schwächung der Gewerkschaften	241
b) Erosion des Verhandlungsprozesses	241
aa) Erfahrungen in Deutschland	241
bb) Beobachtungen in den USA: „narcotic and chilling effect“	242
cc) Lösungsansätze	243
3. Beteiligte des Schlichtungsverfahrens und gerichtliche Kontrolle	244
a) Beteiligte des Schlichtungsverfahrens	244
b) Gerichtliche Kontrolle	245
4. Verbindliche Schlichtung auf Grund eines Gesetzes oder Tarifvertrags?	245
5. Regelungsvorschläge bei funktionaler Betrachtung	246
a) Vereinbarte Schlichtung – Kombination aus tarifvertraglicher und gesetzlicher Regelung	246
b) Gesetzliche Regelung	247

*Teil 5***Verfassungsrechtliche Zulässigkeit
der vereinbarten Schlichtung**

248

A. Rechtliche Beurteilung in den amerikanischen Vergleichsgebieten	248
B. Verfassungsrechtliche Beurteilung in Deutschland	250

I.	Art. 9 Abs. 3 GG	250
II.	Demokratieprinzip, Art. 20 Abs. 2 GG	251
1.	Inhalt des Demokratieprinzips	251
a)	Definition von „Staatsgewalt“ nach der Rechtsprechung und Literatur ..	251
b)	Übertragung auf die Tätigkeit der Schlichtungskommission	253
2.	Grundsätzliche Anforderungen des Demokratieprinzips	255
a)	Möglichkeiten der Vermittlung demokratischer Legitimation	256
aa)	Institutionelle demokratische Legitimation	256
bb)	Personelle demokratische Legitimation	256
cc)	Sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation	257
b)	Legitimationsniveau – Substituierbarkeit einzelner Legitimationsformen	258
3.	Praktische Konkordanz	259
a)	Anwendbarkeit	259
b)	Prüfung des Regelungsvorschlags	260
aa)	Eignung und Erforderlichkeit	261
bb)	Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne	262
4.	Ergebnis	262
III.	Keine Verlagerung „regierungswesentlicher Entscheidungen“	263
IV.	Budgethoheit des Parlaments	265
1.	Inhalt und Zweck der Budgethoheit des Parlaments	265
2.	Begrenzungen der Budgethoheit	266
3.	Zulässigkeit des Regelungsvorschlags	266
a)	Zulässigkeit der Einigung der Tarifvertragsparteien auf einen konkreten Tarifvertrag	267
b)	Zulässigkeit der Entscheidung der Schlichtungskommission	267
V.	Zusammenfassung	269

Teil 6

**Verfassungsrechtliche Zulässigkeit
der gesetzlich angeordneten Schlichtung**

A.	Meinungsstand zur Zulässigkeit einer staatlichen Zwangsschlichtung	270
B.	Bedenken gegen die Übertragung der Argumente auf eine Zwangsschlichtung im öffentlichen Dienst	272
C.	Vereinbarkeit des Regelungsvorschlags mit Art.9 Abs. 3 GG	273
	I. Hintergrund zu Art. 9 Abs. 3 GG	273
	II. Ermittlung des Schutzbereichs von Art. 9 Abs. 3 GG	274
	III. Schutzbereich der kollektiven Koalitionsfreiheit	275
	1. Bestandsschutz und Zweck	275
	2. Betätigungen	275
	3. Geschützte Koalitionsmittel nach heute h. M.	276
	4. Anwendung auf das gesetzliche Regelungsmodell	277
	5. Beschränkung des Schutzbereichs auf „Kernbereich des Unerlässlichen“? ..	278
	6. Gesetzliche Ausgestaltung des Schutzbereichs	279

a)	Allgemeine Abgrenzung einer Grundrechtsausgestaltung von einer Grundrechtsbeschränkung	279
b)	Besonderheit bei der Abgrenzung für Art. 9 Abs. 3 GG	280
c)	Fazit	281
d)	Bewertung des Gesetzesvorschlags	281
	7. Ergebnis zum Schutzbereich	281
	IV. Eingriff in Art. 9 Abs. 3 GG	282
	V. Schranken des Art. 9 Abs. 3 GG	282
1.	Grundsätzliche Anforderungen an verfassungsimmanente Schranken	282
2.	Beschränkbarkeit des Art. 9 Abs. 3 GG	283
3.	Kollidierende Verfassungsgüter	283
4.	Geeignetheit des Regelungsvorschlags zum Schutz der kollidierenden Verfassungsgüter	285
5.	Erforderlichkeit des Regelungsvorschlags zum Schutz der kollidierenden Verfassungsgüter	285
6.	Verhältnismäßigkeit des Regelungsvorschlags im engeren Sinne	286
a)	Abstrakte Gewichtung	287
b)	Kernbereichsbetroffenheit	287
	VI. Keine Unzulässigkeit nach Art. 9 Abs. 3 Satz 3 GG	288
	VII. Zusammenfassung: Vereinbarkeit des Regelungsvorschlags mit Art. 9 Abs. 3 GG	289
	D. Vereinbarkeit des Regelungsvorschlags mit Art. 20 Abs. 2 GG und der Budget- hoheit des Parlaments	289
	E. Zusammenfassung	289
	<i>Teil 7</i>	
	Rechtsvergleichendes Ergebnis	290
	<i>Anhang 1</i>	
	Gesetzestext: Taylor Law	294
	<i>Anhang 2</i>	
	Gesetzestext: NYCBL	319
	Literaturverzeichnis	336
	Sachwortregister	349