Berndt Keller

Nach dem Streik ist vor dem Streik

Zur aktuellen Entwicklung der Tarifbeziehungen bei der Bahn

Anfang der 2000er Jahre bildeten sich einige Berufsgewerkschaften, die das alte System der Tarifeinheit lockerten, bis das Bundesarbeitsgericht schließlich 2010 die Tarifpluralität grundsätzlich zuließ. Mit dem Tarifeinheitgesetz von 2015 sollte die Macht kleiner Berufsgewerkschaften wieder eingegrenzt werden. Die Regeln im Tarifeinheitgesetz sind jedoch zu unbestimmt um zu verhindern, dass es zu Konflikten der Gewerkschaften innerhalb eines Unternehmens kommt. Die Bahn bietet hier ein gutes Beispiel.

In den Arbeits- bzw. Tarifbeziehungen galt jahrzehntelang uneingeschränkt das vom Bundesarbeitsgericht seit den 1950er Jahren als Teil seines Richterrechts entwickelte Prinzip der Tarifeinheit (ein Betrieb, ein Tarifvertrag), das mit dem dominierenden Organisationsprinzip der Industriegewerkschaft korrespondierte. In den 2000er Jahren stellten einige Berufsgewerkschaften (vor allem Vereinigung Cockpit, Marburger Bund, Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer) diese Maxime infrage und etablierten sich mit einer Reihe von Arbeitskämpfen als unabhängige Agierende der Tarifpolitik. Das Bundesarbeitsgericht revidierte sukzessiv seine ständige Rechtsprechung und erkannte schließlich 2010 in einem Grundsatzurteil das Prinzip der Tarifpluralität explizit an (Schroeder et al., 2011).

Dadurch geriet das Projekt der Wiederherstellung der Tarifeinheit auf die politische Agenda. Erst die Große Koalition von CDU/CSU und SPD nahm das Vorhaben auf und verabschiedete 2015 mit ihrer Mehrheit das Tarifeinheitgesetz (TEG). Der entscheidende Artikel, der diesen Konflikt lösen soll, lautet: „Soweit sich die Geltungsbereiche nicht inhaltsgleicher Tarifverträge verschiedener Gewerkschaften überschneiden (kollidierende Tarifverträge), sind im Betrieb nur die Rechtsnormen des Tarifvertrags derjenigen Gewerkschaft anwendbar, die zum Zeitpunkt des Abschlusses des zuletzt abgeschlossenen kollidierenden Tarifvertrags im Betrieb die meisten in einem Arbeitsverhältnis stehenden Mitglieder hat.“

Sämtliche Berufs- sowie einige andere Gewerkschaften hielten das TEG für einen unzulässigen Eingriff in die Koalitionsfreiheit und erhoben Klage vor dem Bundesverfassungsgericht (Däubler und Beppler, 2016). Das 2017 ergangene Urteil ist nicht in der Lage, den andauernden Konflikt zu beenden.

Einerseits argumentiert das BVerfG, „dass die Regelungen des Tarifeinheitgesetzes weitgehend mit dem Grundgesetz vereinbar sind“; andererseits fordert es die Gesetzgebung auf, bis Ende 2018 verhindert zu haben, „dass die Belange der Angehörigen einzelner Berufsgruppen oder Branchen bei der Verdrängung bestehender Tarifverträge einseitig vernachlässigt werden“.¹ Die revidierte Version enthält verbesserte, allgemein gehaltene Schutzvorkehrungen für die Interessenvertretung durch Minderheitsgewerkschaften und damit für einzelne Beschäftigtengruppen.

Das in den Arbeitsbeziehungen der zentralen Branchen dominierende Prinzip der Industriegewerkschaft gilt traditionell bei der Deutschen Bahn AG (DB) nicht. Die Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) (Keller, 2012) organisiert alle Beschäftigten, die Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL) vor allem Lokführer:innen und Zugpersonal. Diese Konstellation ist insofern ungewöhnlich, als Verteilungskonflikte nicht nur zwischen Unternehmen und Gewerkschaft, sondern auch zwischen den beiden Gewerkschaften bestehen – und ausgetragen werden.

Aktuelle Situation: Tarif- versus Grundsatzkonflikt

Die aktuellen Tarifbeziehungen der DB sind als umkämpftes Terrain durch zwei Konfliktlagen geprägt, die formal und rechtlich unabhängig voneinander sind, inhaltlich und organisatorisch jedoch eng zusammenhängen:

1 <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/bvg17-057.html>.

© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. em. Dr. rer. soc. Berndt Keller war Professor für Arbeitspolitik an der Universität Konstanz.

- Einerseits bestand der Konflikt in den Tarifverhandlungen, bei dem es sich in der Terminologie der Arbeitsbeziehungen vor allem um quantitative Tarifpolitik handelte (Entgelterhöhungen, Corona-Prämien, Betriebsrenten des Zusatzversorgungstarifvertrags). Ein Kompromiss über die nicht weit auseinanderliegenden materiellen Forderungen kam schließlich trotz einer erfolglosen Schlichtung durch Einschaltung externer Mediator:innen zustande.² Infolge der Kompromissbildung (vor allem über Laufzeiten und Zeitpunkte des Inkrafttretens der Entgelterhöhungen) besteht bis Oktober 2023 Friedenspflicht sowie Planungssicherheit für alle Beteiligten.
- Andererseits handelt es sich nach wie vor um den Grundsatzkonflikt von Tarifeinheit und Tarifpluralität bzw. um den Status- bzw. Anerkennungskonflikt der Berufsgewerkschaft GDL. Die Besonderheit der aktuellen Situation besteht darin, dass im Mittelpunkt nicht mehr, wie in den frühen/mittleren 2000er Jahren, die faktische Anerkennung als autonome Tarifvertragspartei steht, sondern die Ausdehnung ihrer Repräsentations- bzw. Organisationsdomäne. Eine dauerhafte Lösung ist, wie die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen, schwieriger als die des reinen Tarifkonflikts – und bisher nicht erfolgt, sondern erneut lediglich vertagt.

Die DB besteht aus ca. 300 Betrieben bzw. unternehmerischen Einheiten. In ca. 70 der großen Fahrbetriebe (DB Cargo, DB Fernverkehr, DB Regio) verfügen beide Gewerkschaften über Mitglieder, sodass Tarifkollisionen vorkommen. Nach DB-Angaben, die sich unter anderem auf Ergebnisse von Betriebsratswahlen stützen, organisiert die EVG in 55, die GDL in 16 Betrieben die Mehrheit. Im Sinne des TEG würden die Tarifverträge der GDL also nur in diesen 16 Betrieben zur Anwendung kommen. Die GDL bestreitet, dass diese Angaben zutreffen, und reklamiert die Mehrheit in wesentlich mehr Betrieben für sich. Sie leitete juristische Schritte ein, indem sie eine Reihe einstweiliger Verfügungen zu erwirken versuchte, um ihre eigenen Tarifverträge ungeachtet der Mehrheitsverhältnisse anzuwenden. Die GDL scheiterte mit ihren Klagen gegen die Anwendung des TEG vor den zuständigen (Landes-)Arbeitsgerichten sowohl in Eil- als auch in Hauptsacheverfahren.

Als Teil des Ergebnisses der Schlichtung 2015 bestand ein Grundsatztarifvertrag, in dem die DB auf die Anwendung des TEG verzichtete, sodass die Tarifverträge beider Gewerkschaften gelten konnten. Dieser Vertrag löste einen älteren von 2007 ab, sicherte den Bestand bzw. die Unabhängigkeit des Lokführertarifvertrags der GDL und führte zu einer – im Gegensatz zu der vorherigen Dekade mit den streikintensiven Jahren 2014/2015 – konfliktarmen bzw. konfliktlosen

Phase. Dieser Grundsatztarifvertrag lief ohne Nachwirkung Ende 2020 aus; eine Verlängerung kam nicht zustande. Daraufhin reklamierte die DB Handlungsbedarf und bestand auf der sofortigen, erstmaligen Anwendung des TEG.

Durch diese Entscheidung der DB befürchtete die GDL den Verlust ihrer Verhandlungsmacht und Bedeutung im Vergleich mit der EVG bzw. sah sich in ihrer Existenz bedroht. Sie fasste daher Ende 2020 den sogenannten Öffnungsbeschluss zur Verbreiterung und Stärkung ihrer Mitgliederbasis, um in möglichst vielen Betrieben Mehrheitsgewerkschaft zu werden, deren Tarifvertrag dann ausschließlich gilt (betriebsbezogenes Mehrheitsprinzip).

Bei ihren Versuchen verfügt die GDL – neben den Ergebnissen ihrer Tarifpolitik – über mehrere Handlungsoptionen:

- Werbung von Unorganisierten, was bei den weit überdurchschnittlichen Organisationsgraden der Bahnbeschäftigten zunehmend schwieriger wird. Die DB hat insgesamt ca. 300.000 Beschäftigte, ca. 150.000 im hier relevanten Bahnbetrieb. Nach jeweils eigenen Angaben hat die EVG ca. 184.000, die GDL ca. 37.000 Mitglieder.
- Abwerbung von Mitgliedern mit allen Mitteln, was die ohnehin angespannten Beziehungen zwischen beiden Gewerkschaften weiter belastet. Nach eigenen Angaben rekrutierte die GDL seit 2020 3.000 neue Mitglieder, von denen ca. ein Viertel vorher der EVG angehörte (August 2021). Diese Versuche stoßen auf tarifrechtliche Grenzen eines sogenannten Sonderkündigungsrechts. Diese Revisionsklausel bedeutet, dass höhere Abschlüsse, welche die konkurrierende Gewerkschaft später durchsetzt, auch diejenige Gewerkschaft beanspruchen kann, die als Erste einen Vertrag geschlossen hat.³ Eine solche Meistbegünstigungsklausel hat die EVG mit der DB vereinbart und kann sie nun in Anspruch nehmen. Die DB kündigt an, den Abschluss des aktuell mit der GDL geschlossenen Tarifvertrags (vor allem die Corona-Prämien) in Nachverhandlungen auch der EVG anzubieten, um Nachteile aus dem mit der EVG 2020 vereinbarten Sanierungstarifvertrag („Bündnis für unsere Bahn“) zu vermeiden. Gleichzeitig schwächt die DB durch dieses Angebot die Position der GDL im zwischenorganisatorischen Wettbewerb um Mitglieder. Durch dieses Vorgehen der DB ist mit deutlichen materiellen Unterschieden der Tarifverträge, die zentrale Anreize zum Verbandswechsel darstellen können, nicht zu rechnen; ein enges, bahninternes Muster von Pattern Setting und Pattern Following zeichnet sich ab. Das im Gegensatz zu traditionellen Bindungen und Loyalität wesentliche Motiv für den von der GDL intendierten Wechsel der Verbandsmitgliedschaft entfällt für eigeninteressiert Handelnde weitgehend.

² Der Abschluss des öffentlichen Dienstes 2020 wurde wiederholt als Orientierungsmarke für einen Ausweg aus der Pattsituation genannt.

³ Das TEG (§ 4 a) eröffnet explizit die Möglichkeit der „Nachzeichnung“ des verdrängenden Tarifvertrags, worauf die EVG jederzeit rekurren kann.

- Ausdehnung der aktuellen Organisationsdomäne über Lokführer:innen bzw. gesamtes Zugpersonal (Zugbegleitung und Bordgastronomie) hinaus auf alle im „System Eisenbahn relevanten Berufsgruppen“ (Fahrzeug- und Fahrweginstandhaltung, Netzinfrastruktur und Eisenbahnverwaltung). Diese Ende 2020 angekündigte Maßnahme ist der Versuch, die Mutation von der Berufs- zur Branchengewerkschaft einzuleiten. Dieser Schritt intensiviert nicht nur die bestehende zwischenorganisatorische Konkurrenz mit der EVG, sondern auch den Konflikt mit der DB. Sein potenzieller Erfolg setzt die – derzeit nicht vorhandene – Bereitschaft der DB voraus, entsprechende Tarifverhandlungen überhaupt zu führen.

Strittig – und daher ausgeklammert – bleibt die nach wie vor zentrale Frage des genauen Geltungsbereichs. Der geschlossene Tarifvertrag gilt zwar nicht nur für das Zugpersonal, sondern erstmals auch für Beschäftigte in Werkstätten und Verwaltung, nicht aber im Bereich der Infrastruktur (Fahrdienstleitung, Station und Service, DB Energie).⁴ Eine Expansion über die genannten 71 Betriebe hinaus soll laut Bahn-Nachrichtenarchiv (2021) definitiv nicht erfolgen: „Es wird keine Tarifverträge der GDL für die Infrastruktur geben.“

Die GDL kündigt jedoch unmittelbar nach Abschluss des Tarifvertrags an, ihre Versuche der Ausdehnung ihrer Organisationsdomäne fortzusetzen. Sie beabsichtigt, bis zum Ende der Friedenspflicht in weiteren Betrieben die Mehrheit der Beschäftigten zu organisieren, um anschließend Tarifverträge schließen zu können. Organisationsintern stellt sich die Frage, ob die GDL – unter den Rahmenbedingungen des TEG – in diesen zusätzlichen Betrieben überhaupt streik- bzw. verhandlungsfähig werden kann: Ihre dort derzeit niedrigen Organisationsgrade lassen sich kaum wesentlich steigern; die geringe Organisationsmacht wirkt sich negativ auf die Mobilisierung sowie die Streik- und Durchsetzungsfähigkeit im „Häuserkampf“ aus. Außerdem wären erhebliche materielle Ressourcen bei unterschiedlichen Laufzeiten der Tarifverträge, vor allem in Form von Personal und Finanzen, erforderlich, deren Verfügbarkeit extern nicht beurteilt werden kann, deren interne Umverteilung aber auf jeden Fall schwierig wäre. Schließlich würde sich für Beschäftigte die Frage nach der Bereitschaft stellen, für einen Tarifvertrag zu streiken, der vermutlich keine Anwendung findet, da er nicht die Mehrheit repräsentiert.

Insgesamt bedeutet der geschlossene Tarifvertrag – ähnlich wie der ausgelaufene Grundsatz-Tarifvertrag 2015 – lediglich eine streikfreie Zeit, ohne den zugrundeliegenden Konflikt beizulegen. Neben den ökonomischen sind ausgeprägte macht- und organisationspolitische Eigeninteressen, wie Mitglieder- und Einflusszuwachs sowie dauerhafte

Statusaufwertung, insbesondere der Verbandsführung der GDL wesentliche Motive bei diesem erneuten Versuch der Ausdehnung ihrer Organisationsdomäne.

Dilemma des Tarifeinheitsgesetzes

Die Befürwortenden des TEG erwarteten in der kontroversen politischen Auseinandersetzung um seine Einführung einen Abbau der Konkurrenz zwischen den Gewerkschaften sowie „Anreize für Kooperation und Abstimmung“. Das von den Gegner:innen des TEG schon damals befürchtete Gegenteil ist eingetreten: Die Konkurrenz nimmt zu. Nach einer Urabstimmung organisierte die GDL mehrere zeitlich befristete, eskalierende Streiks sowohl im Güter- als auch im Personenverkehr (zu Bewertungen und Folgen von Streiks: Keller, 2017, 42 ff). Der Grundlagenkonflikt lässt sich nicht durch Anwendung der wenig praktikablen, unbestimmten Regelungen des TEG und gesetzlichen Zwang beilegen, sondern nur durch Verhandlungen der Tarifparteien. Das TEG ist als Verfahren zur Konfliktregulierung ungeeignet zur Verhinderung von Tarifkollisionen. Seine Anwendung bereitet neben grundsätzlich-substanziellen auch verschiedene prozedurale Probleme (im Einzelnen Keller, 2017, 73 ff).

Das TEG enthält keine eindeutigen Vorgaben zur Klärung der Mitgliedschaften, die zur Feststellung des Status der Mehrheitsgewerkschaft notwendig ist. Die vereinbarten, pragmatischen Verfahrensregeln bestehen in der Offenlegung der Mitgliederlisten gegenüber einem neutralen Treuhänder, der die Mehrheitsverhältnisse in den strittigen 71 Betrieben feststellen soll. Diesen Vorschlag eines notariellen Verfahrens akzeptiert die EVG, die GDL lehnt ihn zunächst ab, stimmt ihm schließlich zwar zu, sieht ihn aber als zeitlich befristeten Kompromiss. In naher Zukunft zu klären bleiben mehrere potenziell kontroverse Fragen: Wer bestellt das unabhängige Notariat? Gilt der Brutto- oder der Nettoorganisationsgrad als Maßstab? Zu welchem Zeitpunkt erfolgt die Zählung, vor allem bei unterschiedlichen Laufzeiten? Wird die Zählung vor jeder Tarifverhandlung wiederholt, da sich Mehrheitsverhältnisse infolge von (Ab-)Werbeversuchen zwischen und während einzelner Tarifrunden ändern können? Können Entscheidungen vor Arbeitsgerichten angefochten werden?

Die Transaktionskosten dieses institutionellen Arrangements (höhere Informations-, Koordinations- und Verhandlungs- bzw. höhere Kontroll-, Durchsetzungs- und Implementierungskosten) sind ex ante und ex post auf jeden Fall erheblich. Das TEG bleibt umstritten. Seine mehrfach geforderte Änderung oder Abschaffung (unter anderem vom Fahrgastverband Pro Bahn) könnte erfolgen. Ungewiss ist, ob die politischen Mehrheiten überhaupt zu erreichen wären. Mit Widerstand vor allem durch Lobbying der Befürwortenden des TEG, zu denen unter anderem BDA und DGB gehörten, wäre zu rechnen.

⁴ Der vereinbarte Zusatzversorgungs-Tarifvertrag gilt für alle bis Ende 2021 Beschäftigten, nicht bei späteren Einstellungen.

Lösungsvorschläge

Das übergeordnete Ziel sollte die Sicherung des Grundrechts der Koalitionsfreiheit (Art. 9, Abs. 3 GG) sein. Dessen Voraussetzungen haben sich durch die zunächst faktische, dann auch rechtliche Ablösung der Tarifeinheit durch Tarifpluralität bzw. die Anerkennung der GDL als unabhängige Tarifpartei verändert. Erforderlich sind auf beiden Seiten weitreichende Kompromisse durch explizite Anerkennung dieser veränderten Rahmenbedingungen: Die notwendige Voraussetzung einer Konfliktlösung kann nicht die Anwendung des TEG, sondern der Abschluss eines neuen Grundsatztarifvertrags sein. Dieser kann, wie bis Ende 2020, eine Vereinbarung zwischen DB und GDL oder unter Einschluss der EVG (bilaterales versus trilaterales Abbedingen des TEG) sein. Dieser Vertrag kann langfristig gelten und gegebenenfalls erneuert werden. Die mehrjährigen Erfahrungen mit dem alten Vertrag zeigen, dass diese Option zur Sicherung von Tarifpluralität durchaus realistisch ist.

Unter diesen beiderseits zu akzeptierenden Rahmenbedingungen sind folgende Konzessionen notwendig:

- Die GDL erkennt den Status quo an und verzichtet – jeweils für die zu vereinbarende Laufzeit eines Grundsatztarifvertrags – auf Versuche, ihre Organisationsdomäne auszudehnen und die EVG-Tarifverträge zu verdrängen. Die angestrebte Ausdehnung von der Berufs- zur Branchengewerkschaft intensiviert den bestehenden zwischenorganisatorischen Konflikt und erschwert seine Lösung. Eine Expansion gelang der GDL Mitte der 2010er Jahre, als sie nach den Lokführer:innen auch das übrige Fahrpersonal (einschließlich Rangierlokführer:innen) erfolgreich für ihre Tarifverträge reklamierte. Allerdings verzichtete die GDL Anfang der 2010er Jahre auf die Organisation der ÖPNV-Beschäftigten.
- Die Lösung des Grundsatzkonflikts wird durch die Entscheidung der DB, das TEG anzuwenden, erschwert. Die DB akzeptiert die GDL als unabhängige Tarifpartei durch Anwendungsgarantien ihrer Kollektivverträge, sichert dadurch den „Betriebsfrieden“ und verhindert weitere Arbeitskämpfe. Andernfalls kämen auf die DB weiterhin höhere Transaktionskosten zu (bei den Verhandlungen sowie vor allem bei der späteren Umsetzung von Kollektivverträgen) als bei Tarifeinheit, d.h. Verhandlungen mit nur einer Gewerkschaft.

Die Konzessionen sind für beide Seiten schwierig. Sie betreffen nicht nur die GDL, sondern auch die DB in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeberin. Die Alternative ist die Eskalation bzw. Perpetuierung des Grundlagenkonflikts, woran keine Seite Interesse haben kann. Und jeder Tarifkonflikt endet mit einem Kompromiss.

Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass der Kern des Problems nicht in der Existenz mehrerer Gewerkschaften als Tarifparteien besteht, sondern in der Gestaltung ihrer Konflikt- und Kooperationsbeziehungen (Keller, 2017, 88 ff.). Solange sie die Grenzen ihrer Organisationsdomänen – und damit ihrer Tarifverträge – respektieren, bleibt die Konkurrenz bestehen, ist aber wegen der geordneten friedlichen Koexistenz (vergleichsweise) unproblematisch. Beispiele aus Dienstleistungsbranchen in Deutschland sind Cockpit und ver.di sowie VC und UFO im Luftverkehr oder Marburger Bund und ver.di im Gesundheitssektor. Möglich sind trotz andauernder Konkurrenz sogar formale Verhandlungsgemeinschaften, wie sie seit etlichen Jahren etwa im öffentlichen Dienst zwischen ver.di und dbb-tarifunion oder im Journalismus zwischen dem Deutschen Journalisten-Verband (DJV) und der Deutschen Journalistinnen- und Journalisten-Union (dju) bestehen. Diese Option flexibler Kooperation ermöglicht die partielle Kontrolle der bestehenden Unsicherheitszonen, setzt allerdings Selbstbindung und generalisiertes Vertrauen voraus. Sie ist daher bei der Bahn aufgrund der zunehmenden Konflikte zwischen EVG und GDL derzeit unrealistisch. Zumindest kurz- und mittelfristig müssen andere Lösungen gefunden werden.

Literatur

Bahn-Nachrichtenarchiv (2021), Gordischer Knoten gelöst: DB und GDL einigen sich auf Tarifkompromiss, www.bahnaktuell.net/?p=165596.
 Däubler, W. und K. Bepler (2016), *Das neue Tarifeinheitsrecht. Hintergründe und Anwendungsprobleme*, Nomos.
 Keller, B. (2012), Der Zusammenschluss von Gewerkschaften im Eisenbahnsektor, *Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik*, 21(4), 247-262.
 Keller, B. (2017), *Berufs- und Sparten-Gewerkschaften. Neue Akteure und Perspektiven der Tarifpolitik*, Rainer Hampp Verlag.
 Schroeder, W., V. Kalass und S. Greef (2011), *Berufsgewerkschaften in der Offensive. Vom Wandel des deutschen Gewerkschaftsmodells*, VS Verlag.

Title: *After the Strike is Before the Strike. On the Current Development of Collective Bargaining Relationships at Deutsche Bahn*

Abstract: *At the beginning of the 2000s, some professional unions were formed that replaced the old system of collective bargaining unity. In 2010, the Federal Labour Court finally permitted the collective bargaining plurality in principle. With the Collective Bargaining Unity Act of 2015, the power of smaller professional unions was supposed to be narrowed down again. The rules in the Collective Bargaining Unity Act, however, are too vague to prevent union conflicts from occurring within a company. The Deutsche Bahn offers a good example.*

JEL Classification: J3, J4, L8