

ANALYSEN ZUR TARIFPOLITIK

Nr. 108 · März 2025

Das WSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

INTERESSENKONFLIKTE IN DER BETEILIGUNGSORIENTIERTEN TARIFPOLITIK

Eine Erörterung am Beispiel der Tarifrunde der EVG 2023

Torben Schwuchow



Am Ende eines langen und turbulenten Arbeitskampfes im August 2023 einigten sich die Verhandlungsführer der EVG (Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft) mit der Deutschen Bahn AG auf ein Schlichtungsabkommen.¹ Nach Angaben der Schlichter entsprach das Ergebnis „dem höchsten und teuersten Tarifabschluss in der Geschichte der Deutschen Bahn“ (Tagespiegel 2023). Tatsächlich ist diese Einschätzung nicht falsch. Nicht nur verglichen mit früheren Abschlüssen, auch im Vergleich zu den Abschlüssen anderer DGB-Gewerkschaften im selben Jahr, liest sich das Ergebnis als ein Erfolg für die Gewerkschaft (vgl. Schulten 2024, S. 13). Das wird jedoch nicht von allen Mitgliedern der Gewerkschaft so gesehen. In der Urabstimmung über das Schlichtungsergebnis stimmten lediglich 52 Prozent der EVG-Mitglieder für die Annahme (vgl. EVG 2023a). Auch in den Betrieben sowie in den sozialen Medien war die Kritik am Ergebnis deutlich spürbar. Das beste Ergebnis in der Geschichte der Gewerkschaft führte, wie es ein Tarifexperte der EVG ausgedrückt hat, paradoxerweise zum „größten Shitstorm und einer riesigen Unzufriedenheit“ in großen Teilen der Mitgliedschaft (vgl. Eifler 2023). Dieses Paradoxon ist Ausgangspunkt für den vorliegenden Forschungsbericht. In einem qualitativen Forschungsprojekt habe ich die Gründe für die Unzufriedenheit in der Gewerkschaft untersucht und möchte die Ergebnisse dieser Forschung im Folgenden darlegen.

Dabei konzentriere ich mich auf die von der EVG proklamierte Identität als „Mitmachgewerkschaft“ und ihren Ansatz einer partizipativen Tarifpolitik. Die Einbeziehung von Mitgliedern wird in der Forschung über gewerkschaftliche Erneuerungsstrategien als eine zentrale Erfolgsstrategie angesehen. Wie ich anhand einer Auswertung von problemzentrierten Interviews mit haupt- und ehrenamtlichen Funktionären der EVG sowie ausgetretenen EVG-Mitgliedern zeigen möchte, sorgt aber genau diese Einbeziehung der Mitglieder in die Tarifpolitik aus unterschiedlichen Gründen für Unzufriedenheiten in der Gewerkschaft. Die Analyse dieser Unzufriedenheit bietet wertvolle Einblicke in die Herausforderungen, die sich vielen Gewerkschaften im Ausbau ihrer Organisationsmacht gegenwärtig stellen.

Mein Bericht gliedert sich in vier Teile: Im ersten Abschnitt werde ich einen Überblick zum internationalen Forschungsstand über den Ausbau der gewerkschaftlichen Organisationsmacht durch partizipative Einbeziehung der Mitglieder geben. Im zweiten Teil stelle ich die EVG vor und beleuchte dabei einige Besonderheiten und Herausforderungen für Gewerkschaften im Bahnwesen in Deutschland. Im dritten Abschnitt wende ich mich der empirischen Analyse zu. Nach einer kurzen Darstellung der verwendeten Methoden, stelle ich anhand einer Auswertung des Interviewmaterials vier unterschiedliche Reaktionsweisen auf den Ansatz einer beteiligungsorientierten Tarifpolitik dar. In der abschließenden Diskussion werden die Ergebnisse der Studie hinsichtlich ihrer Implikationen für die Diskussion um gewerkschaftliche Erneuerungsstrategien reflektiert.

¹ Ich möchte mich an dieser Stelle bei allen Interviewpartner*innen sowie allen in der EVG, die mich mit Informationen ausgestattet haben, für das mir entgegengebrachte Vertrauen sowie den offenen Austausch bedanken.

1 Der Machtressourcenansatz als Strategie gewerkschaftlicher Erneuerung

Das Ziel der gewerkschaftlichen Erneuerungsforschung ist eindeutig: Nach jahrelangen Krisendiagnosen, die den Gewerkschaften keine gute Zukunft in Aussicht stellten, versuchte die Anfang der 2000er Jahre aufkommende Erforschung gewerkschaftlicher Erneuerung, das Blatt zu wenden. Statt die immer gleichen Szenarien eines schwindenden Einflusses von Gewerkschaften zu attestieren, ging es den Forscher*innen darum, Praktiken zu erörtern, mit denen Gewerkschaften auf diese Krise reagieren und wieder in die Offensive kommen können (Turner 2005, S. 383). Im Laufe der Zeit sind eine Fülle an Falluntersuchungen, theoretischen Entwicklungen und kritischen Beurteilungen der Strategien der gewerkschaftlichen Erneuerung entstanden (Ibsen/Tapia 2017; Murray 2017; Frege/Kelly 2003; Baccaro et al. 2003).

Im Zentrum vieler dieser Studien steht der Machtressourcenansatz (Schmalz et al. 2018; Schmalz/Dörre 2014; Silver 2003; Wright 2000). Der Grundgedanke des Machtressourcenansatzes basiert auf der Annahme, dass die „Arbeitnehmermacht ihre Interessen erfolgreich durch die kollektive Mobilisierung der Machtressourcen verteidigen kann“ (Schmalz et. al. 2018, S. 115). Während dabei in dem ursprünglichen Ansatz von zwei Machtressourcen die Rede war, der strukturellen sowie der organisatorischen Macht (Silver 2003, S. 13), zählen aktuelle Heuristiken des Machtressourcenansatzes mindestens zwei weitere Quellen hinzu: die institutionelle Macht und die diskursive Macht (Schmalz et. al. 2018, S. 116).

Aktuelle Weiterentwicklungen des Machtressourcenansatzes untersuchen die Konflikte zwischen den Machtressourcen (Ellem et al. 2020, S. 443), die strategischen Fähigkeiten, die Gewerkschaft brauchen, um die Machtressourcen effektiv nutzen zu können (Lévesque/Murray 2010, S. 341), oder erörtern, wie der historisch politische Kontext in die Machtressourcenanalyse besser integriert werden kann (Refslund/Arnholtz 2022, S. 1971). Ich möchte diese Forschung um einen Aspekt erweitern, indem ich untersuche, wie der Ausbau einer Machtressource zu nicht intendierten und die Machtressource schwächenden Konsequenzen führen kann. Ich fokussiere mich dabei auf den Ausbau der Organisationsmacht durch eine beteiligungsorientierte Tarifpolitik.

2 Die Bedeutung der Mitgliederbeteiligung in der gewerkschaftlichen Erneuerungsforschung

Unter Organisationsmacht wird in der Regel zunächst die schiere Größe bzw. Mitgliederzahl der Gewerkschaft verstanden (Schmalz et. al. 2018, S. 118). Auch wenn die „union density“ nichts über die tatsächliche Macht einer Gewerkschaft verrät, da auch bei kleineren Gewerkschaften eine hohe strukturelle oder institutionelle Macht vorliegen kann, ist es eine Binsenweisheit, dass die Existenz und Stabilität einer Gewerkschaft von ihren Mitgliedern abhängen. Dabei ist nicht nur entscheidend, dass die Mitglieder durch ihre „willingness to pay“ (Offe/Wiesenthal 1980, S. 80), sondern auch durch ihre „willingness to act“ (ebd.), d. h. der Bereitschaft, sich in der Gewerkschaft aktiv einzubringen, die Gewerkschaft mit Leben füllen. Die Ausweitung dieser Mitgliederbeteiligung, etwa auf den Bereich der Tarifpolitik, sowie eine funktionierende innergewerkschaftliche Demokratie werden in der Erforschung der Machtressourcen als zentrale Grundlagen des Ausbaus von Organisationsmacht und damit auch einer erfolgreichen gewerkschaftlichen Erneuerung angesehen (Schmalz et. al. 2018, S. 120).

Positive Belege dafür finden sich in Studien aus unterschiedlichen Ländern. Peetz und Pocock (2009) konnten in einer quantitativen Befragung von Betriebsdelegierten aus acht australischen Gewerkschaften feststellen, dass die Existenz von Mitsprachemöglichkeiten in der Gewerkschaft einen signifikant positiven Einfluss auf die subjektive Machtwahrnehmung einer Gewerkschaft hat (Peetz/Pocock 2009, S. 642). Ganz ähnlich kommen auch Lévesque, Murray and Le Queux in einer quantitativen Studie über Einstellungen von Gewerkschaftsmitgliedern in Kanada zu dem Schluss, dass die persönliche Zufriedenheit mit der Gewerkschaft steigt, wenn die Mitglieder das Gefühl haben, in der Gewerkschaft gehört zu werden (Lévesque et. al. 2005, S. 409). Mehr noch als der materielle Kontext, habe die „Wahrnehmung der demokratischen Kultur einer Gewerkschaft“ den größten Einfluss auf eine positive Gewerkschaftsidentität (ebd., S. 417).

Auch Levi, Olson, Agnone and Kelly zeigen am Beispiel der US-amerikanischen ILWU, dass – entgegen der einflussreichen These von Lipset (1956) – nicht nur die Existenz von Parteien die Oligarchisierung der Gewerkschaft verhindert. Vielmehr hat die ILWU bewiesen, dass Gewerkschaften durch eine historisch gewachsene und aktiv gelebte demokratische Kultur dazu in der Lage seien, demokratische Legitimität und tarifpolitische Effektivität miteinander zu verbinden (Levi et. al. 2009, S. 223). Für Deutschland kommen Bahnmüller und Salm anhand einer Untersuchung der beteiligungspolitischen Wende der IG Metall zu einem etwas differenzierteren Fazit. Auch sie zeichnen nach, dass die IG Metall seit den 1990er Jahren in der Beteiligung der Mitglieder einen zentralen Baustein für den Ausbau der Organisationsmacht identifiziert hat (Bahnmüller/Salm 2018, S. 33). Allerdings kommen die Autoren nach einer Untersuchung der tarifpolitischen Beteiligungsformate der IG Metall zu dem Schluss, dass weiterhin untersucht werden müsse, welche Beteiligungsformate an welchen Schritten der Tarifpolitik sinnvoll und welche Erwartungshaltungen und Enttäuschungen der Mitglieder damit verknüpft sind (Bahnmüller/Salm 2018, S. 46).

Ähnlich kritisch argumentiert auch Voss, dass viele US-amerikanische Gewerkschaften nach ihrem strategischen Wandel zum „social movement model of unionism“ mit einer Reihe von „demokratischen Dilemmata“ konfrontiert seien (Voss 2010, S. 377). Nach wie vor sei das Spannungsfeld zwischen den Erneuerungsabsichten und der tatsächlichen Qualität der innergewerkschaftlichen Demokratie groß. Auf dieses Spannungsfeld weisen auch Refslund und Arnholtz hin. Ihrer Meinung nach werden in der Forschung zum Ausbau der Organisationsmacht Interessenkonflikte in der Gewerkschaft oft unterschätzt und ausgeklammert (Refslund/Arnholtz 2022, S. 1967).

Wie ich später zeigen werde, treffen einige dieser kritischen Anmerkungen über das Potenzial der Mitgliederbeteiligung auch auf das vorliegende Fallbeispiel der beteiligungsorientierten Tarifpolitik der EVG zu. Statt durch Einbeziehung der Mitglieder die innere Demokratie der Gewerkschaft ausgebaut und die Solidarität gestärkt zu haben, sah sich die Gewerkschaft nach dem Tarifabschluss mit massiven Enttäuschungen ihrer Mitglieder und (ehrenamtlichen) Funktionären konfrontiert. Bevor ich analysiere, wie es dazu gekommen ist, möchte im Folgenden kurz die EVG vorstellen.

3 Die EVG und die gewerkschaftlichen Herausforderungen im Bahnwesen

Die EVG ist eine junge Gewerkschaft. Sie ging 2010 aus dem Zusammenschluss der DGB-Gewerkschaft Transnet und der im Beamtenbund organisierten GDBA (Gewerkschaft Deutscher Bundesbahnbeamten und Anwärt*innen) hervor. Dieser Zusammenschluss ist bemerkenswert, da sich zum ersten Mal in Deutschland zwei Gewerkschaften aus unterschiedlichen Dachverbänden zusammentaten (Müller/Schulten 2023, S. 467). Wie viele andere Gewerkschaften in Deutschland kämpfte die EVG lange mit anhaltenden Mitgliederverlust*innen (Greef 2014, S. 690). Diese Verluste sind allerdings nicht mehr so drastisch wie Anfang der 2000er Jahre. Laut eigenen Angaben beläuft sich die Mitgliedschaft zurzeit auf etwa 180.000 Mitglieder (EVG 2023b). Der Organisationsbereich der EVG umfasst alle Beschäftigtengruppen im Bahnsystem in Deutschland. Neben dem Zugpersonal – wie Lokomotivführ*innen oder Zugbegleit*innen im Personen- und Güterverkehr – sind Werkstattmitarbeiter*innen, die Angestellten im operativen Bereich sowie das Service Personal, wie z. B. die Reinigungskräfte, in der EVG organisiert. Da einige Bahnunternehmen auch Buslinien betreiben, organisieren sich auch Busfahrer*innen in der EVG.

Die EVG und ihre Vorgängerorganisationen zeichneten sich in der Vergangenheit durch ein eher konfliktscheues Vorgehen aus. Vor der Tarifaussensetzung 2023 gab es sehr selten Streikaktivitäten. Alle großen Reformmaßnahmen im deutschen Bahnwesen wurden von der EVG bzw. ihren Vorgängerorganisationen mitgetragen, wobei die Gewerkschaft stets bemüht war, dabei die Interessen ihrer Mitglieder zu wahren und die Umstrukturierungen für den Ausbau der gewerkschaftlichen Arbeit zu nutzen. Das einschneidendste und bis heute nachwirkende Reformprojekt war dabei die (Teil-)Privatisierung der Deutschen Bahn sowie die Liberalisierung des

Schienenverkehrs durch die Bahnreform 1994 (Richter-Steinke 2011, S. 86). Durch diese Reform wurden die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn der ehemaligen DDR fusioniert und in eine privatwirtschaftliche Rechtsform umgewandelt (Böttger 2022, S. 27). Der Eisenbahnbetrieb wurde in eine Holding mit fünf großen Aktiengesellschaften als Tochterunternehmen (DB Region, DB Personenverkehr, DB Cargo, DB Station & Services und DB Netz) überführt (Richter-Steinke 2011, S. 88). Im Zuge der Liberalisierungsagenda der EU wurde der Schienenverkehr auch für private Wettbewerber geöffnet.

Unter dem Bahnvorstand Mehdorn wurde die DB AG nach der Bahnreform immer stärker zu einem globalen Logistikunternehmen umgewandelt. Infolgedessen wurden bahnspezifische Investitionen in Deutschland weitgehend vernachlässigt (ebd.). Gemeinsam mit der Bundesregierung strebte der Bahnchef 2007 sogar den Börsengang des Unternehmens an (ebd., S. 97ff.) Durch die eintretende Finanzkrise 2007 wurde der Börsengang letztendlich vereitelt. Dennoch hat die Bahnreform den Konzern radikal verändert. Die negativen Konsequenzen spürten dabei vor allem die Beschäftigten durch Lohnsenkungen, Personalabbau und Arbeitsverdichtung (ebd., S. 137). Heute ist der Konzern stark verschuldet (Mazumdar 2024).² Die Infrastruktur des Schienenverkehrs befindet sich in einem desolaten Zustand, der im Zuge der Europameisterschaft in Deutschland 2024 auch außerhalb Deutschlands für negative Schlagzeilen sorgte (Stafford-Blur 2024).

Auch die EVG hat mit den negativen Konsequenzen der Bahnreform zu kämpfen. Die Aufteilung des Eisenbahnsystems in mehrere Tochterunternehmen und die Öffnung des Markts für internationale Wettbewerber hat ein zentrales tarifpolitisches Vorgehen sowie eine Interessensbündelung der nun zersplitterten Beschäftigungsgruppen massiv erschwert (Richter-Steinke 2011, S. 316–320). Um dem entgegenzuwirken, entschied sich die EVG bereits lange vor der Tarifauseinandersetzung 2023 für eine gemeinsame Tarifrunde: Die Tarifverhandlungen für die NE-Bahnen (Nichtbundes-eigene Eisenbahnen) und DB-Betriebe wurden zum ersten Mal parallel geführt und es gab eine gemeinsame Forderungsliste für alle Beschäftigten im Bahnwesen.

Der Interessenskonflikt zwischen den Beschäftigungsgruppen im Bahnwesen wird durch die Gewerkschaftskonkurrenz zwischen der EVG und der ebenfalls im Bahnwesen agierenden Berufsgewerkschaft der Deutschen Lokomotivführer (GDL) weiter verstärkt. Noch bis 2020 war die Deutsche Bahn AG bereit, individuelle Abschlüsse mit den jeweiligen tarifpolitischen Partnern (EVG und GDL) zu verhandeln (vgl. Keller 2021). Dies änderte sich jedoch 2021, als der Konzern erklärte, von nun an das bereits 2016 verabschiedete Tarifeinheitsgesetz in den Betrieben der Deutschen Bahn anzuwenden (vgl. Schröder 2022). Unter diesem Gesetz kommt in den Betrieben der Bahn nur der Tarifvertrag der mitgliederstärkeren Gewerkschaft zur Geltung. In der überwiegenden Mehrheit bedeutet das, dass der EVG-Tarifvertrag für die Beschäftigten gilt. Um unter dem Tarifeinheitsgesetz

² Um die Schulden zu tilgen, hat der Aufsichtsrat der Bahn beschlossen, sich von der lukrativen Logistiksparte DB Schenker zu trennen, was die EVG scharf kritisierte (FAZ 2024). Die Zukunft des Konzerns ist momentan ungewiss, da sich die politischen Stimmen derjenigen mehren, die den integrierten Bahn-Konzern zerschlagen möchten. Im Oktober 2024 organisierte die EVG erste Demonstrationen gegen diese Pläne (EVG 2024).

Berücksichtigung zu finden, verfolgt die kleinere GDL die Strategie, ihren Organisationsgrad über Lokführer*innen und Zugbegleiter*innen hinaus auch auf andere Berufsgruppen auszuweiten und somit ihre Tarifverträge durchzusetzen (vgl. Keller 2021). Sie versucht dies immer wieder (bislang jedoch weitgehend vergeblich) durch – für deutsche Verhältnisse – spektakuläre Arbeitskämpfe.

Angesichts des desolaten Zustands des Unternehmens, der wachsenden Unzufriedenheit der Mitarbeiter*innen sowie des steigenden Konkurrenzdrucks durch die GDL seit der Einführung des Tarifeinheitsgesetzes, sah sich die EVG bereits in den Vorbereitungen der Tarifverhandlungen 2023 zu einem Umdenken gezwungen. Früh stand fest, dass sie diesmal ein anderes, konfliktbereiteres Gesicht zeigen wollte (Dribbusch 2023, S. 210). Als dann zu Beginn der Tarifauseinandersetzung die Inflation in Deutschland durch den Ukrainekrieg ein historisches Hoch erreichte und in dieser Situation auch noch bekannt wurde, dass die Managementgehälter bei der Bahn erneut um 14 Prozent steigen werden (Wehmeyer 2023), war klar: Diese Tarifauseinandersetzung wird in der Tat konfliktreicher werden.

4 Beteiligungsorientierte Tarifpolitik der EVG in der Tarifrunde 2023

Vor dem Hintergrund der Diskussion über gewerkschaftliche Erneuerungsstrategien ist es interessant zu sehen, welche Beteiligungsmöglichkeiten die Mitglieder der EVG in den Tarifauseinandersetzungen haben. Die EVG präsentiert sich gerne als „die Mitmachgewerkschaft“ und tatsächlich existieren eine Reihe von Mitentscheidungsmöglichkeiten in der Tarifpolitik. Bereits ein Jahr vor dem Start der Verhandlungen versuchte die EVG ihre Mitglieder in den Forderungsfindungsprozess aktiv einzubeziehen. In mehreren sogenannten „Zukunftswerkstätten“ konnten entsendete Mitglieder der einzelnen Tarifkommissionen³ über die konkrete Forderungsfindung sowie den Fahrplan der Tarifrunde mitbestimmen (Müller 2023, S. 48). In diesen Zukunftswerkstätten, die sich aus ca. 130 Aktiven zusammensetzten, wurde ein Fragenkatalog erarbeitet, der Ende 2022 allen Mitgliedern in einer Onlinebefragung sowie über Postkarten vorgelegt wurde. Die Mitglieder konnten darüber entscheiden, ob die Gewerkschaft einen Festbetrag, eine prozentuale Lohnsteigerung oder beides fordern soll. Laut Auswertungen der EVG stimmten 44 Prozent für die dritte Option, also eine prozentuale Erhöhung mit einem Festbetrag. Die Beteiligung an der Mitgliederbefragung war mit 42.143 Antworten im Vergleich zu früheren Befragungen der Gewerkschaft sehr hoch, wobei vor allem die Online-Befragung genutzt wurde.

In einer Auftaktveranstaltung zur Tarifverhandlung im Februar 2023 wurden schließlich die konkreten Forderungen in einem gemeinsamen Forderungsbeschluss aufgestellt. Nach einer intensiven Auseinandersetzung, bei der Lohnforderungen von bis zu 1.000 Euro im Raum standen, einigten sich die Delegierten aus den Tarifkommissionen auf die folgenden Kernforderungen:

³ Je nach Betriebsgröße existieren in der EVG unterschiedlich stark besetzte Tarifkommissionen. In den kleinen Unternehmen sind drei Beschäftigte in der Tarifkommission, in den mittleren Unternehmen sechs Personen und in den großen Unternehmen setzt sich die Tarifkommission aus zwölf Beschäftigten zusammen.

eine Lohnerhöhung von zwölf Prozent, aber mindestens 650 Euro, bei einer Laufzeit von zwölf Monaten (Müller 2023, S. 48). Der endgültige Forderungskatalog umfasste viele weitere unternehmensspezifische Forderungen, die allerdings verglichen mit den Kernforderungen weder in der Öffentlichkeit noch unter den Mitgliedern der EVG gleichermaßen präsent waren (Müller 2023, S. 48).

Die Kernforderungen konnte die Gewerkschaftsführung in den Verhandlungen nicht ins Ziel bringen. Nach zwei beteiligungsstarken Warnstreiks im Februar und März 2023 wurde ein dritter geplanter 50-Stunden-Streik im Mai 2023 gerichtlich untersagt (Bachmann/Dribbusch 2023). Die EVG wurde dabei auch von einem neuen, aggressiveren Vorgehen des DB-Managements überrascht. Da in der Streikankündigung der Gewerkschaft auf einen Tarifvertrag Bezug genommen wurde, der noch nicht gekündigt wurde und damit der Friedenspflicht unterlag, beantragte die Arbeitgeberseite per einstweiliger Verfügung die juristische Unterlassung des geplanten Streiks (ebd., S. 3). Vor Gericht willigte die Gewerkschaft auf Empfehlung der Richterin ein, sich mit der Arbeitgeberseite auf einen Vergleich zu einigen und den Streik kurzfristig abzusagen (ebd.). Während damit der 50-Stunden-Streik in den DB-Betrieben ausblieb, bestreikte die Gewerkschaft aber die an den Tarifverhandlungen beteiligten NE-Betriebe erfolgreich. Bereits an diesem Punkt war jedoch absehbar, dass die lange geplante gemeinsame Runde nicht bis zum gemeinsamen Tarifabschluss durchgehalten werden konnte. Tatsächlich einigten sich die Verhandlungsführer der Gewerkschaft mit den NE-Bahnen auf einen Tarifabschluss noch bevor klar war, wie die Verhandlungen mit der Deutschen Bahn AG weitergehen würden.

Nach der Absage des 50-Stunden-Streiks bei der Deutschen Bahn war die Verhandlungsführung der EVG mit der Frage konfrontiert, wie es weitergehen soll. Innerhalb des Bundesvorstands wurden verschiedene Szenarien diskutiert, doch ein klarer Verhandlungsplan war zu diesem Zeitpunkt von außen nicht mehr zu erkennen. Ein weiterer geplanter Streik kam nicht zu Stande, da der Streiktermin frühzeitig an die Presse durchsickerte (Müller 2023, S. 50). Am Ende der Tarifauseinandersetzung einigte man sich mit den Verhandlungsführern der DB AG auf ein Schlichtungsabkommen. Im Hinblick auf die Kernforderungen sieht das Ergebnis eine Lohnsteigerung für alle von 410 Euro bei einer Laufzeit von 25 Monaten vor (Tagesspiegel 2023). Für einzelne Berufsgruppen wurden im Rahmen von tarifpolitischen Strukturanpassungen zusätzliche Lohnsteigerungen vereinbart. Das Schlichtungsergebnis wurde im August 2023 den Mitgliedern wieder zur Abstimmung gegeben. Nur knapp konnte dabei das Ergebnis verteidigt werden. Lediglich 52 Prozent stimmten für die Annahme des Ergebnisses, bei einer Wahlbeteiligung von 64 Prozent (Bachmann/Dribbusch 2023).

In allen Phasen der Tarifauseinandersetzung – von der Forderungsfindung über die Forderungskonkretisierung, die Arbeitskampfmaßnahmen (Streiks) bis hin zur Kompromissbildung (Abstimmung) – existierten also verschiedene Beteiligungsformate für die Mitgliedschaft. Diese reichten von repräsentativen Elementen (Vertretung der Interessen durch Tarifkommissionen) bis hin zur direkten Teilhabe (Befragung, Abstimmungen und Streiks). Diese Beteiligungsorientierung in der Tarifpolitik wird nun jedoch aus unterschiedlichen Perspektiven aus der Gewerkschaft kritisiert und in Frage gestellt. Bevor ich auf diese Reaktionsweisen eingehe, möchte ich zunächst mein empirisches Vorgehen skizzieren.

5 Methode

Zwischen Februar und Juni 2024 habe ich 26 problemzentrierte Interviews mit hauptamtlichen, ehrenamtlichen sowie ausgetretenen Mitgliedern der EVG geführt (vgl. Anhang). Die Interviewpartner habe ich selbst kontaktiert. Aus dem Bereich der Hauptamtlichen habe ich elf Interviews geführt, die in der Tarifverhandlung eine zentrale Rolle eingenommen haben. Neben dem vierköpfigen geschäftsführenden Vorstand der Gewerkschaft habe ich mit Hauptamtlichen aus der Abteilung für Streikorganisation, Kommunikation sowie Tarifpolitik gesprochen.

Aus dem Bereich der ehrenamtlichen Mitglieder habe ich zwölf Landesvorsitzende der EVG interviewt. Die Landesvorsitzenden sind zentrale Scharniere zwischen der Gewerkschaftsführung und den Mitgliedern. Sie gehen ihrem Amt ehrenamtlich nach, werden demokratisch in den Landesverbänden gewählt und sollen die Interessen der Mitglieder aus den 16 Bundesländern im Bundesvorstand der EVG vertreten. Sie haben damit zentrale Entscheidungsbefugnisse und sind an strategischen Entscheidungen in der Tarifauseinandersetzung beteiligt. Des Weiteren habe ich mit drei ausgetretenen Mitgliedern gesprochen. Der Kontakt wurde mir von einzelnen Landesvorsitzenden vermittelt. Alle Interviews wurden von mir codiert, transkribiert und anonymisiert.

Ziel dieser problemzentrierten Interviews war es, verschiedene Sichtweisen auf die vergangene Tarifrunde zu erfahren. Nach einer „vorformulierten Einführungsfrage“ (Witzel 2000 o.S.), ging es in den Interviews um eine Rekonstruktion und Beurteilung der einzelnen Schritte in der Tarifauseinandersetzung. Der Ansatz verfolgt einen Mix aus deduktiven Fragen, die sich aus dem Vorwissen über den Verlauf der Tarifrunde ableiten, sowie induktiven Erörterungen, die sich aus der Sichtweise der jeweiligen Interviewpartner*innen ergeben (Witzel 2000 o.S.). Auch wenn das Thema der Interviews eingegrenzt ist, bleibt den Befragten durch diese Methode die Offenheit, eigene Themen und Problemstellungen anzusprechen.

Die Interviews habe ich face-to-face, per Telefon oder Video-Call geführt. Alle Interviews wurden transkribiert und zunächst im Hinblick auf Schlüsselthemen codiert. Anschließend habe ich die einzelnen Interviews unter Berücksichtigung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden miteinander verglichen.

6 Vier Reaktionen auf die beteiligungsorientierte Tarifpolitik

Eine zentrale Gemeinsamkeit aller Interviews war, dass die Rolle der Mitgliederbeteiligung in der Tarifpolitik aus unterschiedlichen Blickwinkeln problematisiert wurde. Um diese Perspektiven miteinander zu vergleichen und zu interpretieren, habe ich anhand des Interviewmaterials eine Typologisierung vorgenommen. Dabei habe ich mich an Albert O. Hirschmans (1970) berühmter Differenzierung zweier Reaktionsweisen auf den Leistungsabfall von Organisationen orientiert: „voice and exit“. Auf diese Weise konnte ich aus dem Interviewmaterial vier Reaktionsweisen auf die beteiligungsorientierte Tarifpolitik identifizieren, die im Folgenden nun vorgestellt werden.

6.1 Exit

Die erste Gruppe ist leicht zu identifizieren. Die drei interviewten ausgetretenen Mitglieder repräsentieren alle die Exit-Reaktion. Die Exit-Wahl hat nach Hirschman einen klaren Effekt für eine Organisation: Sie fügt ihr in Form fehlender Einnahmen Schaden zu und macht die Organisationsführung auf die Unzufriedenheit in der Mitgliedschaft aufmerksam (Hirschman 1970, S. 21). Die Organisation hat dadurch die Möglichkeit, auf diesen Schaden zu reagieren – allerdings nur, wenn dieser Schaden begrenzt bleibt und nicht zu viele Mitglieder die Exit-Wahl treffen, sodass die Existenz der Organisation bedroht wird (ebd., S. 25). Im Falle der EVG ist nicht nur der Austritt aus der Gewerkschaft eine mögliche Option, sondern auch der Wechsel zur konkurrierenden Gewerkschaft GDL. Beide Exit-Optionen konnten im Interviewmaterial gefunden werden.

Exit I: Austritt aus der Gewerkschaft

Bei den zwei interviewten Ex-Mitgliedern der EVG, die nun gewerkschaftslos sind, handelt es sich um langjährige aktive Gewerkschaftsmitglieder. So berichtet ein ausgetretener Lokomotivführer:

„Letztes Jahr war der Punkt erreicht, wo ich mich als Lokführer mit meiner Tätigkeit durch die EVG null vertreten gefühlt habe. Über 30 Jahre war ich gewerkschaftlich organisiert und das hat man mir jetzt mächtig vermiest.“ (I_EX_02)

Der wesentliche Grund für seinen Austritt war die Enttäuschung darüber, dass die Gewerkschaftsführung am Anfang ihren Mitgliedern eine „Gleichbehandlung aller Mitarbeiter“ versprochen habe (I_EX_02). Am Ende sei aber genau das Gegenteil passiert, denn das Schlichtungsergebnis sieht eine Lohnsteigerung für einige Berufsgruppen zusätzlich zu dem vereinbarten Lohnplus für alle von 410 Euro vor. Die Berufsgruppe der Lokführer wurde dabei jedoch von dieser zusätzlichen Lohnerhöhung ausgeklammert. Aus Sicht des interviewten Lokführers ist dabei vor allem die fehlende Transparenz beim Vorgehen der Gewerkschaft ausschlaggebend für seine Enttäuschung:

„Mir geht's um das ganze Drumherum: Wie ist die Tarifverhandlung losgegangen? Es gab nen Arbeitskampf, wir sind zusammen, wir sind eine Gewerkschaft, wir kämpfen für das eine Ziel: Dass es uns allen besser geht. Und da hat man uns Lokführer einfach vergessen.“ (I_EX_02)

Die mehrfache Wiederholung des *gemeinsamen* Kampfes, des *einen* Ziels für *alle* in *einer* Gewerkschaft ist Nachweis für eine starke Identifikation mit den Werten und dem Vorgehen der Gewerkschaft zu Beginn der Auseinandersetzung. Umso gravierender ist dann die Erfahrung, dass die Lokführer am Ende aus seiner Sicht in dieser proklamierten Einheit vergessen wurden. Obwohl er sich für die zusätzliche Lohnerhöhung seiner Kolleg*innen freuen kann, ist für ihn durch diese Ungleichbehandlung in der Gewerkschaft etwas Grundlegendes „abhandengekommen“ (I_EX_02). Denn er sieht seinen Beruf als zentral und wichtig für das Bahnwesen und somit auch für die Gewerkschaft an. Nun muss er jedoch feststellen, dass es passieren kann,

„dass ein Zugbegleiter mehr verdient als ein junger Lokführer. Das kann nicht sein, dass der Schaffner mehr verdient als der Lokführer, der den Zug mit über 300km/h über die Schnellfahrstrecke führt.“ (I_EX_02)

Ganz ähnlich äußert sich ein Gruppenleiter, der ebenfalls nach über 30 Jahren Mitgliedschaft aus der EVG ausgetreten ist. Auch er zeigt sich enttäuscht darüber, dass er im Gegensatz zu anderen Berufsgruppen keine zusätzliche Lohnerhöhung erhalten hat. Dabei habe er zu Beginn der Tarifrunde seine Forderung eingebracht:

„Auch ich habe dazu [zur Forderungsfindung, T.S.] eine Karte abgegeben. Da gabs dann eine Karte, die man ausfüllen musste. Aber am Ende kam natürlich was ganz anderes raus. Das wurde schon gefragt, aber am Ende kam es dann ganz anders als ich es mir vorstellen konnte. Eben das nur einzelne Berufsgruppen gehoben worden sind und andere nur diesen Sockelbetrag bekommen.“ (I_EX_03)

Auch hier ist die Enttäuschung angesichts der aus Sichtweise der Befragten nicht gehaltenen Versprechen der Gewerkschaft groß. Die Tatsache, dass er vorab gefragt wurde und sich einbringen konnte, wird zwar positiv eingeräumt („das wurde schon gefragt“). Allerdings scheint es die gefühlte Enttäuschung nur noch zu vergrößern, denn so wie alle anderen hat auch er sich eingebracht, seine Forderung wurde jedoch nicht umgesetzt. Seiner Meinung nach ist die Ungleichbehandlung zwischen den Berufsgruppen unfair, denn sein „Heizöl ist genauso teuer geworden“ und „die Inflation hat sie alle getroffen“. Aber nur „in den unteren Bereichen ist die Lohnerhöhungen bis auf über 20 Prozent gestiegen“ (I_EX_03). Aufgrund dieser gefühlten Ungleichbehandlung und der Enttäuschung, dass seine Forderung nicht gehört wurde, ist er nach 30-jähriger Gewerkschaftsmitgliedschaft ausgetreten.

Diese Enttäuschung der bisher besser verdienenden Gewerkschaftsmitglieder ist ein zentrales Phänomen der Tarifrunde. So berichtet auch ein ehrenamtlicher Funktionär der EVG, dass die Enttäuschten fast alle Funktionäre waren, die das negativ in die Mannschaft gebracht haben. „Da waren wirklich Leute auch dabei, die 30 Jahre in der Gewerkschaft waren, auch am 1. Mai und so an sämtlichen Veranstaltungen immer da waren, wenn die dann

austreten, tut das natürlich draußen weh, wenn schon solche Leute austreten, dann zieht das andere auch immer mit.“ (I_EA_09)

Auch wenn es keineswegs einen Massen-Exodus aus der EVG gegeben hat, sind diese Stimmungsbilder ein Hinweis darauf, dass gerade diejenigen mit einer Mitbestimmungsorientierung und langjährigen Gewerkschaftsgeschichte nach der Tarifrunde besonders enttäuscht waren. Teilweise ging diese Enttäuschung so weit, dass der Austritt als Protestaktion genutzt wurde.

Exit II: Beitritt zur GDL

Während für diese beiden Befragten ein Wechsel zur konkurrierenden GDL keine Option war, hat das dritte interviewte Ex-Mitglied diese Option gewählt. Er ist ebenfalls Lokführer und nach 25-jähriger Mitgliedschaft in der EVG nun zur GDL gewechselt. Die Gründe sind auch hier eine Enttäuschung über das Versprechen einer Gleichbehandlung, die am Ende nicht eingehalten wurde (I_EX_01). Die eigene Beteiligung in der Tarifpolitik spielt für diese Enttäuschung jedoch keine Rolle. Im Gegenteil, die Frage nach demokratischer Vertretung scheint für ihn von der Existenz der Gewerkschaftskonkurrenz abzuhängen:

„Ich habe mich ehrlich gesagt weniger eingebracht. Wir sind ja bei der Bahn gewerkschaftlich gut aufgestellt. Wir haben zwei Gewerkschaften, die ein bisschen konkurrieren, was für die Arbeitnehmer ja erstmal gut ist. Wenn man eine Vielfalt hat, ist das erstens gut für die Demokratie und besser, als wenn eine Gewerkschaft dran ist und die macht dann irgendein Mist.“ (I_EX_01)

Während bei allen ausgetretenen Mitgliedern die Enttäuschung überwiegt, dass man am Ende der Tarifrunde nicht gleichbehandelt wurde und keine zusätzliche Lohnerhöhung bekam, liegen die Einschätzungen zur beteiligungsorientierten Tarifpolitik unterschiedlich. In der ersten Exit-Option sind die Interviewpartner enttäuscht darüber, dass der gemeinsame Arbeitskampf nicht eingehalten wurde und es zu einer ungleichen Behandlung in der Mitgliedschaft gekommen sei. Diese Enttäuschung wird teilweise dadurch bestärkt, dass man sich durchaus in die Forderungsfindung eingebracht habe. In der zweiten Exit-Option beklagt der Befragte zwar auch, dass das Gemeinschaftsgefühl nicht eingehalten wurde, die Erwartungshaltung an die gewerkschaftliche Beteiligung ist hier jedoch anders gelagert: Er sieht seine Beteiligung in der Wahl zwischen Gewerkschaften, die dann für ihn verhandeln sollen. Die Enttäuschung scheint dadurch auch nicht so stark ausgeprägt wie bei den anderen beiden Interviewpartnern. Wenn eine Gewerkschaft „Mist macht“, dann könne man immer noch zur anderen Gewerkschaft wechseln. Diese Option sei ein ausreichender Garant für „Demokratie“ und „Vielfalt“.

6.2 Voice

Während in Hirschmans Analyse die Exit-Option eine ökonomische Antwort auf den Leistungsabfall einer Organisation darstellt, ist die Voice-Option eine politische Antwort (Hirschman 1970, S. 15). Anstatt die Organisation zu verlassen oder zu einem konkurrierenden Angebot zu wechseln, basiert Voice auf dem Ausdruck von Unzufriedenheit innerhalb der Organisation. Es ist damit auch ein „wesentlich chaotischeres Konzept, weil es vom leisen Murren bis hin zum lauten Protest reicht“ (ebd., S. 16). Gemeinsam ist allen Voice-Reaktionen jedoch die Absicht, von innen heraus die Organisation verändern zu wollen (ebd., S. 38). Im Gegensatz zum Exit ist Voice damit auch wesentlich zeit- und kostenaufwendiger und hängt von den Einflussmöglichkeiten der Mitglieder in der Organisation ab (ebd., S. 40).

Im Interviewmaterial konnte ich zwei miteinander konkurrierende Voice-Optionen erkennen. Während die einen die Beteiligungsorientierung bejahen und ausbauen wollen, plädiert die andere Gruppe für eine stärkere Moderation der Beteiligung.

Voice I: Ausweitung der Mitgliederbeteiligung

Auch in dieser Gruppe überwiegt die Enttäuschung nach der Tarifrunde. Allerdings wird der Abschluss dabei keineswegs als völlig schlecht bewertet. Ausschlaggebend für die Enttäuschung ist vielmehr der Vorwurf, dass das Versprechen der Mitmachgewerkschaft nicht eingehalten wurde. Man gebe zwar vor, „eine Mitmachgewerkschaft zu sein, aber eigentlich sind wir es doch nicht.“ (I_EA_05)

Dieser Vorwurf, dass die Mitmachgewerkschaft nie vollständig realisiert wurde, führt den Interviewten dazu, den Status quo der Mitmachgewerkschaft kritisch zu hinterfragen. So seien bestimmte Fragen, wie etwa über die Abstimmung zum Schlichtungsspruch, Suggestivfragen gewesen und hätten vom „einfachen Mitglied nicht beantwortet“ werden können (I_EA_05). Aus Sichtweise dieser Position bedeutet das aber nicht, dass die Einbeziehung der Mitglieder in Zukunft weniger werden soll. Im Gegenteil, immer wieder verweist der Befragte auf einen schwelenden Konflikt zwischen den Erwartungshaltungen der einfachen Mitglieder „da draußen“ und dem taktischen Vorgehen der Verhandlungsführung in Tarifauseinandersetzungen und den Schwierigkeiten, beides miteinander zu vereinbaren. Die Position der Mitglieder wird aus dieser Sichtweise aber gestärkt.

Ganz ähnlich wird dieser Konflikt von einem weiteren Interviewpartner gesehen. Er weist darauf hin, dass die Identität der Gewerkschaft in Wirklichkeit „bottom up“ sei:

„Den besten Abschluss, den wir hatten, war das Wahlmodell und das haben wir nur deswegen gehabt, weil wir unsere Mitglieder gefragt haben, was sie haben wollen. Ich glaube, dass macht uns als Gewerkschaft auch aus, dass wir „bottom up“ sind. Wir müssen ja durchsetzen, was die Mitglieder wollen.“ (I_EA_03)

Nicht weniger, sondern wirksamere Umsetzungen des Willens der Mitglieder ist hier die Devise. Allerdings bleibt in den Interviews unklar, wie die „bottom up“ Gewerkschaft etabliert werden kann. Teilweise zeigt man sich zufrieden

mit den vorhandenen Mitsprachemitteln und es werden auf Erfolge wie das Wahlmodell verwiesen. Auf der anderen Seite wird aber auch die „Alibi-Mitnahme“ (I_EA_05) kritisiert. So werden bestehende Mitmachprozesse kritisch hinterfragt und den Mitgliedern soll mehr Entscheidungsmacht zugestanden werden. Im Gegensatz zu dieser Position, plädiert eine andere Voice-Gruppe in der Gewerkschaft explizit für eine gezieltere Moderation der Mitgliederentscheidungen und ein stärkeres Erwartungsmanagement.

Voice II: Stärkeres Erwartungsmanagement

Auch diese Interviewten sind der Meinung, dass es wichtig ist, die Mitglieder in die Entscheidungsfindung miteinzubeziehen. Allerdings wünschen sie sich dabei mehr „Vorgaben“ und „Orientierung“ durch die Gewerkschaft. So heißt es in einem Interview:

„Wir sind eine Mitmachgewerkschaft, die nicht Vorsitzenden gesteuert ist. Bei uns kann der Vorsitz ausgetauscht werden und die Gewerkschaft funktioniert weiter. Haben wir ja schon oft bewiesen. Mach das mal bei der anderen [GDL]. Bei uns steht das Mitglied im Mittelpunkt und wenn das Mitglied im Mittelpunkt steht, muss das Mitglied auch mitbestimmen können. Aber ich muss Themen vorgeben.“ (I_EA_01)

Hintergrund dieser Forderung nach „Themenvorgaben“ ist die Beobachtung, dass die Einbeziehung der Mitglieder bei der Auftaktveranstaltung der Tarifverhandlungen „einem Tollhaus“ (I_EA_12) geähnelt habe. Durch die offene Diskussion sei „ein Überbietungswettbewerb“ (I_EA_12) in Gang gesetzt worden, dem die Verhandlungsführung im Laufe der Verhandlungen nicht gerecht werden konnte. Genau dieses Problem zwischen der Frage „Was ist eine machbare Forderung?“ und „Wie beziehen wir unsere Mitglieder ein?“ drückt ein weiterer Befragter aus:

„Wir sind in dem Spagat zwischen der Publikation ‚Wir sind eine Mitmachorganisation‘ und trotzdem musst Du irgendwie immer gucken, wie weit kann man Demokratie lenken? Und wie weit kann man gehen und muss Menschen dann rechtzeitig wieder einfangen und muss denen auch substanziell klar machen, was geht und was nicht geht. Das habe ich in der Vorbereitung ein bisschen vermisst.“ (I_EA_07)

Wichtig ist zu beachten, dass der Begriff der „Lenkung“ nicht suggeriert, dass den Mitgliedern „von oben“ diktiert werden soll, welche Forderungen angebracht sind. Vielmehr gelte es im Sinne eines stärkeren Erwartungsmanagements die Mitglieder zu „überzeugen, erklären, warum und weshalb“ (I_EA_07). So könne die Komplexität und die Herausforderungen der Tarifverhandlungen besser dargestellt werden.

Quasi spiegelbildlich zur ersten Voice-Gruppe wird dabei auch auf den Spagat zwischen einer effektiven Einbeziehung der Mitgliedschaft und den bisweilen unvorhersehbaren Herausforderungen der Verhandlungsführung hingewiesen. Allerdings wird aus dieser Perspektive die taktische Vorgehensweise der Verhandlungsführung stärker berücksichtigt. Diese Gruppe hegt also keineswegs die Absicht, jegliche Mitsprachemöglichkeiten zu unterbinden. Es überwiegt hier die Sorge, dass die Mitglieder ohne diese argumentativen Überzeugungen nicht realisierbare Forderungen aufstellen würden, die dann zwangsläufig zu Enttäuschungen führen. Daher sei man auch

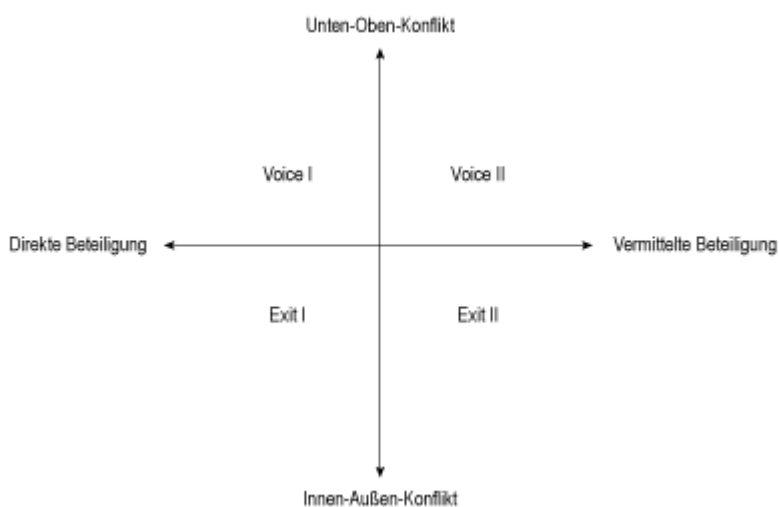
bestrebt, die Mitglieder im „1x1 der Tarifpolitik“ zu schulen, damit diese in Zukunft „realistischere“ Lohnforderungen aufstellen (I_EA_04). Wie genau das aber gelingen und der Spagat zwischen Mitmachen und Überzeugen vonstattengehen soll, bleibt auch hier offen.

6.3 Diskussion

Die Ergebnisse der Untersuchung ergänzen die Forschungsliteratur über die Rolle der Mitgliederbeteiligung für die gewerkschaftliche Erneuerung in mehrfacher Hinsicht. Zwar finden sich in den Interviews auch Befunde für eine positive Auswirkung der Mitgliederbeteiligung auf den gewerkschaftlichen Zusammenhalt und den Ausbau der Organisationsmacht. Am Ende der Tarifrunde überwiegt aber eine kritische Betrachtung. Damit knüpfen die Ergebnisse an Überlegungen von Voss (2010) und Refslund/Arnholtz (2022) an, die darauf hinweisen, dass der Ausbau von Mitgliederbeteiligung immer auch „demokratische Dilemmata“ und Interessenskonflikte nach sich ziehen. Die Ergebnisse der Untersuchung helfen nun, diese Dilemmata näher zu beschreiben.

Durch die vier vorgestellten Reaktionsweisen lassen sich konkrete Interessenskonflikte innerhalb von Gewerkschaften identifizieren, die sich aus dem Ausbau der Mitgliederbeteiligung ergeben. Die vier vorgestellten Reaktionsweisen sind durch zwei unterschiedliche Konfliktachsen geprägt: a) dem Konflikt zwischen direkter und vermittelter Beteiligung und b) der Frage, ob der Oben-Unten- oder der Außen-Innen-Konflikt in der Gewerkschaft als maßgebend angesehen wird. Dabei lassen sich die Reaktionsweisen den unterschiedlichen Ausprägungen auf diesen Konfliktachsen zuordnen (vgl. Schaubild 1).

Schaubild 1: Interessenskonflikte in der Mitgliederbeteiligung



Quelle: Eigene Darstellung

WSI

Auf der x-Achse ist der Konflikt der demokratischen Ausrichtung der Gewerkschaft verortet, auf der y-Achse die unterschiedlichen Ansichten, ob der „Oben-Unten-Konflikt“ oder „Außen-Innen-Konflikt“ entscheidend für die Gewerkschaft ist. Wie wir gesehen haben, plädiert die erste Voice-Gruppe für einen Ausbau der Mitmachgewerkschaft und das Ideal von „bottom up“. Die zweite Voice-Gruppe setzt sich demgegenüber für eine stärkere Einbettung der Mitgliederbeteiligung in sachliche und taktische Entscheidungsprozesse ein. Beiden Gruppen gemeinsam ist jedoch, dass sie ein Gespür für das demokratische Dilemma zwischen der effektiven und demokratischen Einbeziehung der Mitglieder und dem taktischen Vorgehen der Verhandlungsführung haben. Während die erste Voice-Gruppe den Mitgliedern mehr Gehör verschaffen will, legt die zweite Gruppe den Schwerpunkt auf das Vorgehen der Verhandlungsführung und plädiert für ein stärkeres Erwartungsmanagement.

Im Gegensatz dazu ist für die beiden Exit-Gruppen nicht der Oben-Unten-Konflikt für die Gewerkschaft entscheidend, sondern der Innen-Außen-Konflikt. So beklagen alle drei ausgetretenen Mitglieder, dass andere Berufsgruppen bevorzugt wurden und das Gemeinschaftsgefühl in der Gewerkschaft verloren gegangen sei. Für diese Ex-Mitglieder scheint es ein gewerkschaftliches Kernklientel zu geben, zu dem sie sich aufgrund dieser Ungleichbehandlung nun nicht mehr zählen. Doch während die erste Exit-Gruppe Beteiligungsformate positiv hervorhebt und dadurch noch mehr enttäuscht vom Ausgang der Verhandlung ist, ist die zweite Exit-Gruppe Anhänger einer vermittelten Beteiligung. Die Beteiligung begrenzt sich hier auf die Wahl zwischen konkurrierenden Gewerkschaften, die die Interessensvertretung bestmöglich übernehmen soll.

Aus diesem Koordinatensystem lassen sich konkrete Herausforderungen für die gewerkschaftliche Erneuerung durch den Ausbau von Mitgliederbeteiligung erkennen.

Der drohende Verlust beteiligungsorientierter Stammmitglieder

Die Reaktionen der beiden Exit-Gruppen weisen auf eine neue, noch kaum diskutierte Entwicklung in den Gewerkschaften hin. Bislang ging man davon aus, dass Gewerkschaften gerade in Krisenzeiten den Weg zur Ausweitung der Organisationsmacht auf bislang unterrepräsentierte Beschäftigungsgruppen aufgeben und sich stattdessen auf die Interessensvertretung ihres Kernklientel fokussieren. Sie würden sich dadurch immer mehr zu „Fraktal-Gewerkschaften“ (Dörre 2011) entwickeln. Die Reaktionsweise der Exit-Gruppen zeigt nun aber, dass diese Entwicklung im Falle der EVG nicht stimmt. Vereinzelt lässt sich beobachten, dass es die Stammmitglieder gewesen sind, die der Gewerkschaft aus Enttäuschung den Rücken kehrten. Der Innen-Außen-Konflikt in der Gewerkschaft ist für diese Gruppen entscheidend.

Dabei stellt gerade die Reaktionsweise der ersten Exit-Gruppe eine fundamentale Herausforderung für die gewerkschaftliche Erneuerung dar. Wenn gerade die Mitglieder mit einer Beteiligungsorientierung die Gewerkschaft verlassen, erschwert dies den Prozess der Erneuerung selbst. Dabei fällt nicht nur ins Gewicht, dass beteiligungserfahrene und kampferprobte Mitglieder die Gewerkschaft verlassen. Die Austritte von langjährigen, aktiven

Gewerkschaftsmitgliedern in zentralen beruflichen Positionen, wie Lokführer oder Gruppenleiter, können auch eine Sogwirkung entfalten und andere Mitglieder mitziehen.

Die Identifizierung und Berücksichtigung dieses Innen-Außen-Konflikts in der Mitgliedschaft ist für das Projekt einer erfolgreichen gewerkschaftlichen Erneuerung entscheidend. Obwohl es zum jetzigen Zeitpunkt keine Massenausstritte oder Übertritte zur GDL gegeben hat, sind die Verluste langjähriger Mitglieder mehr als nur ein Kollateralschaden, denn eine Gewerkschaft droht durch diese Verluste zwar nicht zur Fraktal-, aber zunehmend zu einer *entkernten* Gewerkschaft zu werden. Das demokratische Dilemma, das sich hier abzeichnet, besteht in dem Konflikt zwischen einer zufriedenstellenden Interessenvertretung langjähriger Mitglieder in Schlüsselpositionen und dem Ausbau tarifpolitischer Forderungen für bislang unterrepräsentierte Beschäftigungsgruppen. Letzteres ist der EVG durch Erfolge wie z. B. der Einführung des Mindestlohns, der lohnpolitischen Anhebung für Beschäftigte in den ostdeutschen Bundesländern und dem starken Lohnzuwachs für Niedriglohngruppen in der Tarifrunde 2023 durchaus gelungen. Das ging jedoch (stellenweise) zulasten der Interessen des bisherigen Stammklientel. Nichtsdestotrotz kann die EVG eine leicht steigende Mitgliederzahl unter den Aktiven verbuchen. Es bleibt abzuwarten, inwiefern es der Gewerkschaft gelingt, die verschiedenen Interessengruppen wieder stärker miteinander zu verbinden.

Wie die Interviews zeigen, ist unter privilegierten Lohngruppen durchaus Verständnis und Solidarität für die Lohnforderungen niedrigerer Gehaltsklassen vorhanden. Diese Solidarität scheint aber nicht bedingungslos zu sein, sondern wird an eigene Lohnforderungen geknüpft. Eine Sensibilität für diese Innen-Außen-Konfliktachse beim Aufstellen ihrer tarifpolitischen Forderungen kann Gewerkschaften dabei helfen, Enttäuschungen frühzeitig entgegenzuwirken. Dabei sollten sie auch die Erwartungshaltung durch Mitgliederbeteiligung in der Tarifpolitik stärker berücksichtigen. Wenn die Mitglieder gefragt werden und auch das Gefühl haben, mit ihren Anliegen in der Gewerkschaft zunächst auch Gehör zu finden, dann müssen die tarifpolitischen Strategien und vor allem auch die Abschlüsse transparent und verständlich erklärt werden. Ansonsten drohen massive Enttäuschungserfahrungen, die bis zum Austritt langjähriger Mitglieder führen können.

Welche Erneuerung?

Auch die Konfliktachse, auf der sich die beiden Voice-Gruppen bewegen (direkte vs. vermittelte Mitgliederbeteiligung), macht auf ein demokratisches Dilemma der Gewerkschaften aufmerksam. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass dieser innergewerkschaftliche Konflikt zwischen direkter und vermittelter Mitgliederbeteiligung in einer Zeit stattfindet, in der Streikaktivitäten in Deutschland wieder leicht zugenommen haben (Dribbusch 2023). Durch die zeitweise sehr hohe Inflation ist die Erwartungshaltung der Gewerkschaftsmitglieder an ihre Gewerkschaften gestiegen. Wie die Tarifiergebnisse sowie die jüngsten Mitgliederentwicklungen einiger Gewerkschaften zeigen, bedeutet diese Situation aber nicht per se etwas Schlechtes für die Gewerkschaften. Allerdings birgt diese immense Erwartungshaltung auch ein Risiko für Gewerkschaften, denn die Arbeitgeberseite versucht, diese Situation ebenfalls für sich zu nutzen. So war die EVG im Zuge der Inflation im

Frühjahr 2023 nicht nur mit einer hohen Erwartungshaltung ihrer Mitglieder konfrontiert. Auch das neue, aggressivere Vorgehen des DB-Managements hat die Gewerkschaft unter Druck gesetzt. Auf diese Fliehkräfte war die Gewerkschaft nicht vorbereitet. Der Fehler wird nun entweder in der mangelnden Kanalisierung und Umsetzung oder der nicht zureichenden Lenkung und Steuerung der Mitgliederbeteiligung gesehen. Für beide Seiten lassen sich Argumente finden. Die Aufgabe besteht nun aber darin, Kompromisse zwischen der Forderung nach möglichst umfangreicher demokratischer Beteiligung und einem stärkeren Erwartungsmanagement der Mitgliedschaft zu bilden. Möglicherweise skizzieren neue tarifpolitische Formate, wie z. B. die von ver.di eingesetzten Tarifbotschafter, Lösungswege für diesen Interessenskonflikt. Denkbar wäre auch, den Tarifkommissionen mehr Entscheidungsbefugnisse zu übertragen. Trotz der vielfältigen Beteiligungsformate werden die tarifpolitischen Entscheidungen in der EVG am Ende nicht von einer autonomen Tarifkommission, sondern vom Bundesvorstand oder einem im Auftrag des Bundesvorstands agierenden Tarifausschusses getroffen.⁴

Gewerkschaften sind gut darin beraten, diese Konfliktachse zwischen Mitmachgewerkschaft und Erwartungsmanagement auch in Zukunft ernst zu nehmen und nach effektiven Lösungen dieses Dilemmas zu suchen, denn angesichts der nach wie vor schlechten Wirtschaftsprognosen, ist zu erwarten, dass die Erwartungshaltung der Mitglieder an ihre Gewerkschaften nicht niedriger wird. Zugleich wird auch die Verhandlung mit Arbeitgebern nicht leichter, wenn diese sich – wie im Falle der Deutschen Bahn AG – von der Sozialpartnerschaft immer deutlicher abwenden.

7 Schluss

Anders als die vielen Erfolgsgeschichten des Wandels von Gewerkschaften zu „social union movements“ zeigt das vorliegende Fallbeispiel, mit welchen Widersprüchen und nicht intendierten Konsequenzen Gewerkschaften bei ihrem Versuch, Organisationsmacht durch Mitgliederbeteiligung auszubauen, konfrontiert sein können. Obwohl dieses Beispiel auch für die deutsche Gewerkschaftswelt durch die Besonderheit der Gewerkschaftskonkurrenz sowie den Mix aus privaten und staatlichen Rahmenbedingungen speziell ist, lassen sich doch wichtige Erkenntnisse aus dieser Analyse für andere Gewerkschaften ableiten. So ist davon auszugehen, dass die beiden identifizierten Konfliktachsen auch andere Gewerkschaften vor Probleme stellen werden.

Um diese Hindernisse weiter zu beleuchten und in einen größeren Kontext zu setzen, sind im Anschluss an diese Analyse weitere Untersuchungen vonnöten. So wäre es denkbar, die dargelegten kritischen Reaktionen aus der Gewerkschaft mit positiven Stellungnahmen zu kontrastieren. Möglicherweise lassen sich diese besonders deutlich in den Berufsgruppen finden, die

⁴ Wie ein Interviewpartner zu Bedenken gibt, ist eine Aufwertung der Macht der Tarifkommissionen bei der EVG jedoch umstritten, denn um Ausschreibungen im liberalisierten Bahnwesen zu gewinnen, können vereinzelte Tarifkommissionen dazu neigen, über Lohn-dumpingmaßnahmen die Konkurrenz auszustechen. Das zentralisierte tarifpolitische Agieren sei daher auch eine Kontrolle dieser ungewünschten Konkurrenzdynamik (I_EA_13).

von zusätzlichen Lohnsteigerungen profitieren konnten. Interessant wäre es, diese gezielt danach zu fragen, inwiefern die Beteiligung in der Tarifrunde einen positiven Effekt für sie hatte. Dieser Zugriff erfordert jedoch eine wesentlich höhere Stichprobenziehung und Datenanalyse, die im Rahmen des vorliegenden Projekts nicht geleistet werden konnte.

Ebenso wünschenswert wäre es, die Arbeitgeberseite stärker in die Untersuchung miteinzubeziehen. Angesichts der historisch engen Verflechtung zwischen Bahngewerkschaft und Bahnmanagement kam die Aufkündigung der Sozialpartnerschaft in der Tarifrunde 2023 durch die Arbeitgeberseite durchaus überraschend. Es scheint, als habe der Arbeitgeber die hohe Erwartungshaltung der Mitglieder an die Gewerkschaft, ausgelöst durch die wirtschaftliche Krisensituation im Frühjahr 2023, gezielt genutzt, um die Gewerkschaft in den inneren Konflikt zu führen. Dieses Vorgehen deutet auf neu entstehende und eskalierende Konfliktsituationen in den Industriellen Beziehungen in Deutschland hin, die durch die gegenwärtig zu beobachtenden geopolitischen Herausforderungen in vielen zentralen Wirtschaftsbranchen Deutschlands ohnehin stark belastet sind. Für die Gewerkschaften bedeutet das nicht unbedingt etwas Schlechtes. Die vergangenen Tarifabschlüsse zeigen, dass Gewerkschaften durchaus in der Lage sind, diese Situation für gute Abschlüsse zu nutzen (Schulten 2024) und vereinzelt auch leichte Mitgliederzugewinne zu verzeichnen. Wie am Beispiel der EVG gesehen werden kann, birgt die gegenwärtige Situation für die Gewerkschaften jedoch auch Gefahren. Durch die Untersuchung ähnlicher (auch internationaler) Fälle, in denen das „backfire“ gewerkschaftlicher Erneuerungsversuche in Zeiten von Wirtschaftskrisen beleuchtet wird, kann den Gewerkschaften in diesen turbulenten Zeiten wichtiges Rüstzeug zur Seite gestellt werden.

Literatur

Baccaro, L./Hamann, K./Turner, L. (2003): The Politics of Labour Movement Revitalization: The Need for a Revitalized Perspective, in: European Journal of Industrial Relations 9 (1), S. 119–133

Bachmann, A./Dribbusch, H. (2023): Begeisterung sieht anders aus. Die Tarifrunde der EVG bei der Deutschen Bahn, in: Express – Zeitung für sozialistische Betriebs- und Gewerkschaftsarbeit 9/23, https://express-afp.info/wp-content/uploads/2023/09/23-09_dribbusch_begeisterung-sieht-anders-aus.pdf (letzter Zugriff: Oktober 2024)

Bahn Müller, R./Salm, R. (2018): Beteiligung und Tarifpolitik: Debatten, Ansätze und Grenzen am Beispiel der IG Metall, in: Industrielle Beziehungen 2018 (1), S. 27–50.

Böttger, C. (2022): „Problemkind“ Deutsche Bahn? Strukturen und Reformbedarf des deutschen Schienenverkehrs, in: APuZ – Aus Politik und Zeitgeschichte 72 (8-9), S. 27–33

Dörre, K. (2011): Funktionswandel der Gewerkschaften. Von der intermediären zur fraktalen Organisation, in: Haipeter, T./Dörre, K. (Hrsg.): Gewerkschaftliche Modernisierung, Wiesbaden, S. 267–301

Dribbusch, H. (2023): Streik. Arbeitskämpfe und Streikende seit 2000. Daten. Ergebnisse, Analysen, Hamburg

Dribbusch, H./Schulten, T./Luth, M. S./Jansen, T. (2024): Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI Arbeitskampfbilanz 2023. WSI Report Nr. 95, Juni 2024, https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008882 (letzter Zugriff: Oktober 2024)

Eifler, U. (2023): Der Abschluss bei der Deutsche Bahn – Tarifpolitik in Zeiten von Krieg und Krise, <https://diefreiheitsliebe.de/politik/der-abschluss-bei-der-deutschen-bahn-tarifpolitik-in-zeiten-von-krise-und-krieg/> (letzter Zugriff: September 2024)

Ellem, B./Goods, C./Todd, P. (2020): Rethinking Power, Strategy and Renewal: Members and Unions in Crisis, in: British Journal of Industrial Relations 58 (2), S. 424–446

EVG (Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft) (2023a): „Urabstimmung: Ihr habt entschieden – 52,3 % für den Tarifabschluss!“ vom 28.08.2023, <https://www.evg-online.org/meldungen/details/news/10917/> (letzter Zugriff: Oktober 2024)

EVG (Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft) (2023b): „Neumitglieder: EVG verzeichnet zweitbestes Ergebnis der Geschichte“ vom 17.01.2024, <https://www.evg-online.org/meldungen/details/news/neumitglieder-evg-verzeichnet-zweitbestes-ergebnis-der-geschichte-11292/> (letzter Zugriff: Oktober 2024)

EVG (Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft) (2024): Zerschlagungsdebatte DB AG: „Heute ist erst der Anfang. Zieht euch warm an.“ vom 09.10.2024, <https://www.evg-online.org/politik/news-2024/zerschlagungsdebatte-db-ag-heute-ist-erst-der-anfang-zieht-euch-warm-an/> (letzter Zugriff: Oktober 2024)

FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) (2024): „Bahn-Aufsichtsrat billigt Verkauf von Logistikern DB Schenker“ vom 04.10.2024, S. 23

Frege, C. M./Kohn K. (2003): Union Revitalization Strategies in Comparative Perspective, in: *European Journal of Industrial Relations* 9 (1), S. 7–24

Greef, S. (2014): Gewerkschaften im Spiegel von Zahlen, Daten und Fakten, in: Wolfgang Schröder, W. (Hrsg.): *Handbuch der Gewerkschaften in Deutschland*, Wiesbaden, S. 659–756

Hirschman, A. O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge

Ibsen, C./L./Tapia, M. (2017): Trade Union Revitalization: Where are we now? Where to next?, in: *Journal of Industrial Relations* 59 (2), S. 170–191

Keller, B. (2021): Nach dem Streik ist vor dem Streik. Über die aktuellen Tarifbeziehungen bei der Deutschen Bahn, in: *Wirtschaftsdienst* 101 (10), S. 777–780

Lévesque, C./Murray, G. (2010): Understanding Union Power: Resources and Capabilities for Renewing Union Capacity, in: *Transfer: European Review of Labor and Research* 16 (3), S. 333–350

Lévesque, C./Murray, G./Le Queux, S. (2005): Union Disaffection and Social Identity: Democracy as a Source of Union Revitalization, in: *Work and Occupations* 32 (4), S. 400–422

Levi, M./Olson, D./Agnone, J./Kelly, D. (2009): Union Democracy Reexamined, in: *Politics & Society* 37(2), S. 203–228

Lipset, S. M. (1956): *Union Democracy: The Internal Politics of the International Typographical Union*, Glencoe

Mazumdar, S. (2024): German Rail Woes: How can Deutsche Bahn turn Things Around?, <https://www.dw.com/en/germanys-rail-crisis-how-can-deutsche-bahn-turn-things-around/a-69855637> (letzter Zugriff: Oktober 2024)

Müller, A. (2023): Die Grenzen der Solidarität. Zu den Tarifaueinandersetzungen bei der Bahn, in: *Sozialismus* 9/2023, S. 47–50

Müller, T./Schulten, T. (2023): Germany: Different Worlds of Trade Unionism, in: Waddington, J./Müller, T./Vandaele, K. (Hrsg.): *Trade Unions in the European Union. Picking up the Pieces of the Neoliberal Challenge*, Bern, S. 459–502

Murray, G. (2017): Union Renewal: What can we learn from Three Decades of Research?, in: *Transfer: European Review of Labor and Research* 23 (1), S. 9–29

Offe, C./Wiesenthal, H. (1980): Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form, in: *Political Power and Social Theory* 1 (1), S. 67–115

Peetz, D./Pocock, B. (2009): An Analysis of Workplace Representatives, Union Power and Democracy in Australia, in: *British Journal of Industrial Relations* 47, S. 623–652

Refslund, B./Arnholtz, J. (2022): Power Resource Theory Revisited: The Perils and Promises for Understanding Contemporary Labor Politics, in: *Economic and Industrial Democracy* 43 (4), S. 1958–1979

Richter-Steinke, M. (2011): Auswirkungen von Privatisierungen auf Gewerkschaften. Die Privatisierung der europäischen Eisenbahnen am Beispiel der deutschen Bahn im Kontext von Liberalisierung, Europäisierung und Globalisierung, Wissenschaftliche Schriften der Universität Münster, Reihe VII, Bd. 4, Münster

Schmalz, S./Dörre, K. (2014): Der Machtressourcenansatz: Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens, in: Industrielle Beziehungen 21 (3), S 217–237

Schmalz, S./Ludwig, C./Webster, E. (2018): The Power Resources Approach: Developments and Challenges, in: Global Labor Journal 9 (2), S. 113–134

Schröder, W. (2022): Tarifkonflikte bei der Deutschen Bahn und das Tarifeinheitsgesetz, in: APuZ – Aus Politik und Zeitgeschichte 72 (8–9), S. 41–46

Schulten, T. (2024): Jahrespolitischer Tarifbericht 2023. Offensive Tarifpolitik angesichts anhaltend hoher Inflationsraten. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI-Tarifarchiv. Berichte zur Tarifpolitik, Februar 2024, https://www.wsi.de/fpdf/HBS-008800/p_ta_jb_2023.pdf (letzter Zugriff: Oktober 2024)

Silver, B. J. (2003): Forces of Labor. Workers' Movements and Globalization since 1870, Cambridge

Stafford-Blur, S. (2024): Euro 2024 and German efficiency: Forget Everything You Thought You Knew, <https://www.nytimes.com/athletic/5569570/2024/06/18/euro-2024-germany-england-fans-gelsenkirchen-trains/> (letzter Zugriff: Oktober 2024)

Tagesspiegel (2023): „Kompromissvorschlag soll Streik abwenden. Höchster und teuerster Tarifaabschluss in der Geschichte der Bahn“ vom 26.07.2023, <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/kompromissvorschlag-im-tarifstreit-bahn-schlichter-legen-ergebnis-vor-10217092.html> (letzter Zugriff: Oktober 2024)

Turner, L. (2005): From Transformation to Revitalization: A New Research Agenda for a Contested Global Economy, in: Work and Occupations 32 (4), S. 383–399

Voss, K. (2010): Democratic Dilemmas: Union Democracy and Union Renewal, in: Transfer: European Review of Labor and Research 16 (3), S. 369–382

Wehmeyer, J. C. (2023) Interne Unterlagen enthüllen: Deutsche Bahn erhöht Managern das Grundgehalt um bis zu 14 Prozent und stellt das Bonusprogramm um, Business Insider vom 09.03.2023, <https://www.businessinsider.de/wirtschaft/deutsche-bahn-top-manager-kriegen-deutlich-mehr-grundgehalt/> (letzter Zugriff: Oktober 2024)

Witzel, A. (2000): The Problem-Centered Interview, in: Forum: Qualitative Social Research 1(1), Art. 22, <https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1132/2522> (letzter Zugriff: Oktober 2024).

Wright, E. O. (2000): Working-Class Power, Capitalist-Class Interests, and Class Compromise, in: American Journal of Sociology 105 (4), S. 957–1002

Anhang

Tabelle A1: Übersicht der geführten Interviews

Nummer	Interview Code	Datum	Dauer	Bereich
1	I_EX_01	2024-05-20	0:44 h	Ausgetretene Gewerkschaftsmitglieder
2	I_EX_02	2024-05-28	0:36 h	
3	I_EX_03	2024-06-05	0:20 h	
4	I_EA_01	2024-03-06	1:10 h	(Ehrenamtliche) Funktionäre der Gewerkschaft
5	I_EA_02	2024-03-18	1:14 h	
6	I_EA_03	2024-03-20	0:58 h	
7	I_EA_04	2024-03-21	1:24 h	
8	I_EA_05	2024-04-03	0:54 h	
9	I_EA_06	2024-04-03	1:01 h	
10	I_EA_07	2024-04-08	1:02 h	
11	I_EA_08	2024-04-11	0:56 h	
12	I_EA_09	2024-04-19	0:45 h	
13	I_EA_10	2024-04-19	0:55 h	
14	I_EA_11	2024-05-06	0:44 h	
15	I_EA_12	2024-05-14	0:44 h	
16	I_EA_13	2024-02-01	1:49 h	
17	I_EA_14	2024-02-01	1:22 h	
18	I_EA_15	2024-02-05	0:58 h	
19	I_EA_16	2024-02-06	0:45 h	
20	I_EA_17	2024-02-08	1:08 h	
21	I_EA_18	2024-02-23	0:54 h	
22	I_EA_19	2024-03-01	1:31 h	
23	I_EA_20	2024-04-30	0:47 h	
24	I_EA_21	2024-05-02	0:30 h	
25	I_EA_22	2024-05-27	1:17 h	
26	I_EA_23	2024-06-04	0:59 h	

Quelle: Eigene Darstellung

WSI

IMPRESSUM

Titel des Dokuments

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches
Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18
40474 Düsseldorf

Telefon: +49 211 7778 239

Telefax: +49 211 7778 4239

www.wsi.de

www.tarifvertrag.de

Kontakt

Torben Schwuchow

Analysen zur Tarifpolitik (Internet)

ISSN 2751-8574