



Verhandlungskompromiss statt Urabstimmung

Heiner Dribbusch* zur Tarifrunde im öffentlichen Dienst

In: *express* 5/2023

An Tarifaueinandersetzungen ist immer mehr als eine Seite beteiligt. Im öffentlichen Dienst stehen den Beschäftigten und ihren Gewerkschaften neben dem Bund die Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) gegenüber, bei deren Mitgliedsge- meinden der Großteil der Angestellten und Arbeiter:innen beschäftigt ist, die vom Ta- rifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) – eigentlich ein Tarifvertragspaket – ab- gedeckt sind. Alle Beteiligten haben ihre eigenen Interessen und sind auf je unterschied- liche Weise am Zustandekommen und dem Verlauf von Arbeitskämpfen beteiligt. Am Ende steht ein Verhandlungskompromiss, der je nach Interessenlage und Ausgangsposi- tion unterschiedlich bewertet wird. So auch dieses Mal.

Was die Tarifrunde 2023 für die Beschäftigten von Bund und Gemeinden im öffentlichen Dienst von vorangegangen unterschied, waren die Gesamtumstände und ihr Verlauf. Spätes- tens im Sommer 2022 zeichnete sich ab, dass die anstehende Tarifrunde durch die im Gefolge des russischen Angriffs auf die Ukraine stark gestiegenen Energiekosten und die schon zuvor hohe Inflation geprägt werden würde. Hinzu kam im Herbst die sogenannte Inflationsaus- gleichsprämie, die von der Bundesregierung im September 2022 auf den Weg gebracht wor- den war. Sie ermöglicht bis Ende 2024 die steuer- und sozialabgabenfreie Zahlung von bis 3.000 Euro durch Unternehmen oder öffentliche Arbeitgeber. Diese Prämie, die auf entspre- chende Forderungen aus den Gewerkschaften zurückgeht, insbesondere die IG BCE, hatte eine steuer- und abgabenfreie Entlastungszahlung gefordert und prägte ab Herbst 2022 alle großen Tarifabschlüsse, sei es bei Chemie oder Metall. Für die Beschäftigten ist die Zahlung attraktiv, weil sie netto erfolgt. Sie schlägt sich allerdings genau deswegen weder in der Rente nieder noch erhöht sie dauerhaft das Monatseinkommen. Genau deshalb hatte ver.di stets eine kritische Haltung zu dieser Form des Inflationsausgleichs. Für die Unternehmen ist interes- sant, dass sie zum einen die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung sparen, vor allem aber, dass es sich um Einmalzahlungen handelt, die keine dauerhaften Spuren in den Personal- ausgaben hinterlassen. Dennoch war spätestens nach dem jüngsten Abschluss bei der Deut- schen Post im Februar dieses Jahres absehbar, dass auch ein Abschluss im öffentlichen Dienst diese Netto-Zahlung berücksichtigen würde.

Eine offensiv geführte Tarifaueinandersetzung

Nach einer vorangegangenen Mitgliederbefragung war im Oktober 2022 von der Bundestarif- kommission (BTK) die Forderung nach 10,5 Prozent mehr Entgelt, mindestens aber 500 Euro bei einer Laufzeit von zwölf Monaten beschlossen worden. Die Tarifrunde war frühzeitig als strategische Kampagne angelegt, bei der erstmals seit langem auch Urabstimmung und Er- zwingungsstreik als Handlungsoptionen miteinbezogen wurden. Aufbauend auf Erfahrungen aus Tarifaueinandersetzungen vorangegangener Jahre wurde auf eine offensive Mobilisie- rung der Beschäftigten sowie auf breite und längere Warnstreiks gesetzt. Im Vorfeld waren mit der Gegenseite drei Verhandlungstermine vereinbart worden, die bis Ende März den Zeit- plan der Auseinandersetzung strukturierten.

Die Warnstreiks erreichten bereits Anfang 2023 neue Dimensionen. Hatte ver.di in früheren Jahren zu stundenweisen Warnstreiks aufgerufen, so waren es diesmal häufig ganztägige Arbeitsniederlegungen. Ein gemeinsamer Flughafen-Streiktag von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, der Bodenverkehrsdienste sowie der Flughafensicherheit, die sich parallel ebenfalls in Tarifaueinandersetzungen befanden, brachte am 17. Februar nahezu den gesamten Flugverkehr zum Erliegen. Die Aktion war ein erstes Signal, wie offensiv ver.di diesmal den Arbeitskampf zu führen beabsichtigte. Am 3. März rief ver.di in sechs Bundesländern im kommunalen Nahverkehr zu Warnstreiks auf, während parallel Fridays for Future an rund 200 Orten in Deutschland Demonstrationen für eine Verkehrswende organisierten – ein Zeichen für die fortgesetzte Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaft und Klimaschützer:innen, die erstmals 2020 in der Tarifrunde im Nahverkehr sichtbar geworden war. Am Frauenstreiktag am 8. März legten nach Schätzungen von ver.di zehntausende Beschäftigte, überwiegend Frauen aus dem Sozial- und Erziehungsdienst sowie verschiedenen Kliniken, die Arbeit nieder. Der unbestrittene Höhepunkt war dann ein gemeinsamer Infrastrukturstreik von Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) und ver.di am 27. März. Beide Gewerkschaften riefen innerhalb ihrer Tarifaueinandersetzungen zu 24-stündigen Arbeitsniederlegungen auf. Flughäfen, kommunaler Nahverkehr, Wasserstraßen sowie der komplette Eisenbahnverkehr wurden bestreikt. EVG und ver.di hatten sich im Vorfeld abgesprochen, das zeitliche Zusammentreffen ihrer verschiedenen Tarifaueinandersetzungen für ein gemeinsames tarifpolitisches Ausrufezeichen zu nutzen. Weit davon entfernt ein Generalstreik zu sein, zeigte der 27. März gleichwohl, welche Möglichkeiten eine branchenübergreifende Koordination von Arbeitskämpfen eröffnen könnte.

Unmittelbar nach diesem Streiktag, der entgegen manch medialer Aufregung zwar Flug- und Bahnverkehr sowie teilweise auch den Nah- und Schiffsverkehr – jedoch keineswegs »die Republik« – zum Stillstand brachte, scheiterten am 29. März die Verhandlungen und die Arbeitgeberseite rief die Schlichtung an. An deren Ende stand am 14. April eine Einigungsempfehlung, die von ver.di einstimmig mitgetragen wurde. Damit war klar, dass diese Empfehlung auch die Grundlage einer abschließenden Einigung sein würde, falls die VKA, aus deren Reihen die größten Bedenken kamen, am Ende zustimmen würde. Entsprechend kam es dann am 23. April zu einer Einigung, die von der Bundestarifkommission den ver.di-Mitgliedern in der nun folgenden Mitgliederbefragung zur Annahme empfohlen wurde. Diese Befragung läuft vom 4. bis 12. Mai, danach entscheidet die BTK am 15. Mai endgültig über Annahme oder Ablehnung des Ergebnisses.

Das Ergebnis

Wie bereits nach der Schlichtung absehbar, besteht das Tarifergebnis aus zwei Teilen. Zum einen wird ähnlich wie bei der Deutschen Post in mehreren Schritten ein Inflationsausgleichsgeld (IAG) von insgesamt 3.000 Euro für Vollzeitbeschäftigte gezahlt. Voraussetzung ist, zwischen 1. Januar und 31. Mai 2023 für mindestens einen Tag Anspruch auf Entgelt zu haben. Wer die volle Zeit in Erziehungsurlaub ist und kein Entgelt bezieht, bekommt demzufolge nichts. Auszubildende erhalten das IAG zur Hälfte, die Teilzeitbeschäftigten anteilig zu ihrer vertraglichen Arbeitszeit. Die Zahlung des vollen Betrages für all diese Beschäftigtengruppen, wie von ver.di gefordert, hatte die Arbeitgeberseite abgelehnt.

Der zweite Teil des Abschlusses ist die ab März 2024 erfolgende Erhöhung der monatlichen Tabellenentgelte um einen Sockelbetrag von 200 Euro sowie eine darauf aufsetzende lineare Erhöhung von 5,5 Prozent. Dieser Sockelbetrag bewirkt eine deutlich überproportionale Steigerung der unteren Entgeltgruppen. Im Durchschnitt steigen die tariflichen Entgelte ab März 2024 um 11,5 Prozent. Beschäftigte mit relativ niedrigen Einkommen erhalten teilweise deutlich über diesem Schnitt liegende Erhöhungen, während die Bezieher:innen höherer Einkommen prozentual entsprechend geringere Gehaltssteigerungen haben.

Diese tabellenwirksame Steigerung kann sich im Vergleich zu anderen Abschlüssen durchaus sehen lassen und liegt über dem, was beispielsweise in der Metalltarifrunde durchgesetzt werden konnte. Allerdings musste ver.di, wie andere Gewerkschaften zuvor auch, diese Tabellenerhöhungen durch eine lange Laufzeit »verkaufen«. Der neue Tarifvertrag würde vom 1.

Januar 2023 bis 31. Dezember 2024 und damit 24 Monate laufen und damit doppelt so lange wie ursprünglich gefordert.

Während durch den Abschluss die Inflation der Jahre 2023 und 2024 vermutlich in etwa ausgeglichen wird, werden die Reallohnverluste aus 2022 nicht wettgemacht. Angesichts der außergewöhnlich hohen Preissteigerungen war dies allerdings bei realistischer Betrachtung der Kräfteverhältnisse auch eine kaum zu bewältigende Herausforderung. Schließlich wurden in den abschließenden Verhandlungen auch noch eine Reihe weiterer Punkte im Wege des Kompromisses geklärt. ver.di konnte nicht erreichen, dass die bestehende Altersteilzeitregelung für den öffentlichen Dienst verlängert wird. Eine solche wäre, so ist aus der Verhandlungskommission zu hören, nur mit erheblichen Zugeständnissen an anderer Stelle zu erreichen gewesen. Dafür konnte ver.di erreichen, dass ursprünglich von der VKA geforderte Einschnitte in anderen Bereichen aufgegeben wurden. Unter anderem sollte ein ausgelaufener Absenkungstarifvertrag für »notleidende« Krankenhäuser wieder in Kraft gesetzt werden, der diesen erhebliche Einschnitte bei den Jahresgehältern ermöglicht hätte.

**Wirkung des Tarifabschlusses Öffentlicher Dienst Bund, Gemeinden 2023
(ausgewählte Berufe und Stufen)**

Beruf/Tätigkeit	2023	ab März 2024 200 € Sockel + 5,5 %	Steigerung		IAG 1
			in €	in %	
Müllwerker:in , Entgeltgruppe 3, Stufe 3	2.660,65	3.017,99	357,34	13,43	3.000 €
Busfahrer:in (NRW) Entgeltgruppe 5, Stufe 4	3.052,29	3.431,17	378,88	12,41	3.000 €
Verwaltungsangestellte Entgeltgruppe 6, Stufe 5	3.250,70	3.640,49	389,79	11,99	3.000 €
Pflegefachkraft Entgeltgruppe P8, Stufe 4	3.448,44	3.849,10	400,66	11,62	3.000 €
Erzieher:in Entgeltgruppe S8a Stufe 6	3.979,52	4.409,39	429,87	10,80	3.000 €

1) IAG: Inflationsausgleichsgeld, steuer- und abgabenfrei

Quelle: Ver.di-Informationen zum Tarifabschluss; Zusammenstellung und Berechnung Reinhard Bispinck (<https://reinhard-bispinck.net/>)

Wie sich die Tarifierhöhungen im Einzelnen auswirken, ist in obenstehender Tabelle, die die Berechnungen des ehemaligen Leiters des WSI-Tarifarchivs Reinhard Bispinck enthält, am Beispiel ausgewählter Berufe näher erläutert. Zu beachten ist dabei, dass von dem Abschluss im öffentlichen Dienst eine Vielzahl unterschiedlicher Entgeltregelungen betroffen sind. So haben die Beschäftigten des Bundes andere Entgeltta-bellen als die der Kommunen. Außerdem wirkt sich die Einigung auf eine Reihe von mit dem TVöD verbundenen Tarifwerken aus, so für Beschäftigte im kommunalen Nahverkehr oder bei der Ver- und Entsorgung.

Wäre durch einen Erzwingungsstreik mehr zu erreichen?

Das führt zu der Frage, vor der die Bundestarifkommission bei ihren Beratungen stand und die Mitglieder bei der Befragung nun stehen: Wäre durch einen Erzwingungsstreik mehr zu erreichen?

Endgültig beantworten ließe sich diese Frage naturgemäß nur, wenn die Probe aufs Exempel gemacht würde. Die Befürworter:innen dieses Wegs argumentieren damit, dass die großen Warnstreiks der Tarifrunde die Mobilisierungsbereitschaft der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes doch bewiesen hätten.

Richtig ist, dass die Arbeitsniederlegungen teilweise ausgesprochen spektakulär waren – allerdings weniger wegen eines von ihnen ausgehenden materiellen Drucks, sondern weil sie der Öffentlichkeit die Unterstützung der Beschäftigten für die Tarifforderungen und deren Dringlichkeit vermittelt haben. Angesichts der Preissteigerungen erwarteten viele Beschäftigte, dass ihre Gewerkschaft nun auch deutlich reagierte. Die bundesweiten Aktionstage, nicht zuletzt auch der 27. März, kamen gut an. An vielen Orten haben sich an den Warnstreiks neben den ver.di-Mitgliedern auch viele nicht organisierte Beschäftigte beteiligt.

Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich manche Stadtverwaltungen, solange es um begrenzte Warnstreiks geht, überhaupt nicht dafür interessieren, wer genau streikt. Gehaltsabzüge finden vielfach gar nicht statt. In manchen Kommunen wurde seitens der Verwaltungen im Vorfeld von Warnstreiktagen angekündigt, dass Bürgerdienste oder kommunale Kitas geschlossen bleiben würden, unabhängig davon, ob tatsächlich alle Beschäftigten aktiv in den Streik treten würden. Im kommunalen Nahverkehr passierte teilweise Ähnliches. Dass auf diese Weise an einem Tag keine Straßenbahn fährt und alle Kitas geschlossen sind, erlaubt nicht zwingend Rückschlüsse für einen Erzwingungsstreik. Die Erfahrungen von ver.di sind hier durchaus gemischt.

Den letzten Erzwingungsstreik im öffentlichen Dienst der Kommunen hatte es 2006 in Baden-Württemberg gegeben – es war zugleich mit neun Wochen der bis dato längste Flächenstreik im öffentlichen Dienst.¹ Hintergrund war, dass die kommunalen Arbeitgeberverbände eine Öffnungsklausel im 2005 vereinbarten TVöD nutzen wollten, um eine Verlängerung der tariflichen Wochenarbeitszeit von 38,5 auf 40 Stunden durchzusetzen. Am Ende der neun Wochen musste ver.di in Baden-Württemberg eine Verlängerung auf 39 Stunden akzeptieren, die Alternative wäre gewesen, dass ohne Abschluss zwar die bisher angestellten Beschäftigten auf Grund der Nachwirkung bei 38,5 Stunden geblieben wären, alle Neueingestellten dann aber 40 Stunden hätten arbeiten müssen. Der Abschluss wurde dennoch als Erfolg gewertet und in der zweiten Urabstimmung von knapp 69 Prozent der Mitglieder gebilligt. Wichtig war bei diesem sehr offensiv geführten Arbeitskampf, dass der Bundesvorstand der Landesbezirksleitung in Baden-Württemberg bei der Gestaltung des Arbeitskampfs weitgehend freie Hand ließ. Im Verlauf der wochenlangen Auseinandersetzung gelang es einerseits, viele Beschäftigte neu für die Gewerkschaft zu gewinnen und neue Beschäftigtengruppen für den Arbeitskampf zu mobilisieren, andererseits zeigte sich aber auch, dass die Kommunen wirtschaftlich kaum unter Druck zu setzen waren. Im Gegenteil, sie sparten vielfach Gehälter, so dass der Streik zur Entlastung der öffentlichen Kassen beitrug. Hinzu kamen abseits der großen Städte unübersehbare Schwächen der Mobilisierung in der Fläche. Von insgesamt 175.000 Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst des Bundeslands organisierte ver.di damals knapp 20 Prozent. Die größte Beteiligung registrierte ver.di in der fünften Arbeitskampfwochens mit 37.000 Streikenden. Danach ging die Zahl der Streikenden deutlich zurück und ver.di spürte, wie die Dynamik des Arbeitskampfs nachließ. 2009 und 2015 zeigte sich im kommunalen Sozial- und Erziehungsdienst, dass hier inzwischen breite Streiks möglich waren, aber auch, wie schwierig es ist, den Arbeitskampf so zu führen, dass sich der Ärger über die geschlossene Kita nicht gegen die Streikenden, sondern gegen die für die Misere Verantwortlichen in den Kommunen richtet.

2023 musste sich deshalb die Bundestarifkommission zum einen fragen, ob es eine breite Bereitschaft gab, für eine Verbesserung des Schlichtungsvorschlags auch länger zu streiken, und zum anderen, ob die Gewerkschaft stark genug sein würde, die Einigungsempfehlung durch einen Streik substanziell zu verbessern. Auch dieser Arbeitskampf würde am Ende politisch über die Öffentlichkeit und weniger durch den materiellen Druck auf die Kommunen entschieden werden. Die Dynamik und der Enthusiasmus, die sich bei den verschiedenen Aktionstagen zeigten, waren unübersehbar, aber würde diese Euphorie auch stabil bleiben? Ein oder zwei Tage die Kitas zu schließen ist das eine, dies länger zu tun, stellt erfahrungsgemäß die Solidarität der Eltern auf die Probe. Das Gleiche gilt für Pendler:innen, für Haushalte, deren Müll liegen bleibt etc. Hinzu kommt, dass seit Mitte der 2000er Jahre der Anteil des Nah-

¹ Zur Erinnerung: Bei den bisher einzigen bundesweiten Erzwingungsstreiks im öffentlichen Dienst war 1974 vier und 1992 elf Tage lang gestreikt worden.

verkehrs und der Müllabfuhr, der überhaupt noch kommunal betrieben wird, begrenzt ist und in den Kommunalverwaltungen die gewerkschaftliche Verankerung trotz mancher Zugewinne noch ausbaufähig ist. Zudem kennen die Mitglieder der Tarifkommission die teilweise hochprekäre Finanzlage der Kommunen und Einrichtungen, bei denen sie arbeiten. Viele teilen zwar vermutlich die Auffassung, dass bei entsprechendem politischen Willen durchaus »genug Geld« da wäre (Konjunktiv!). Doch zeigt die bisherige Erfahrung, dass, auch wenn Gewerkschaften und Kommunen seit langem eine bessere Finanzausstattung fordern, die Aussichten auf ein Ende der Unterfinanzierung des öffentlichen Dienstes einschließlich des Gesundheitswesens auch unter der Ampel eher ungewiss sind.

All dies spricht nicht prinzipiell gegen einen bundesweiten Erzwingungsstreik. Es hilft aber zu verstehen, warum die große Mehrheit der einhundert Mitglieder der Bundestarifkommission bei 17 Gegenstimmen und drei Enthaltungen beschloss, die Tarifeinigung den Mitgliedern zur Annahme zu empfehlen. Offenbar sah sie als Ergebnis ihrer Abwägungen die Voraussetzungen für einen erfolgreichen bundesweiten Arbeitskampf 2023 (noch) nicht gegeben. Wie zu hören ist, war zudem sowohl der Verhandlungskommission wie der BTK bereits vor dem Abschluss aus den ver.di-Bezirken zurückgemeldet worden, dass die Schlichtungsempfehlung auch für viele Mitglieder eine akzeptable Basis für eine Einigung dargestellt habe. Nach der Mitgliederbefragung wird sich möglicherweise besser einschätzen lassen, wie breit diese Einschätzung zutraf. Die Mitglieder stehen dabei vor einer ähnlichen Abwägung wie die Tarifkommission. Sicher, das Ergebnis entspricht nicht der Forderung, aber wäre durch Streik mehr zu erreichen und vor allem: hätte es die eigene Bereitschaft gegeben, dafür in einen längeren Ausstand zu treten?

Enttäuschungen wird es in jedem Fall geben und es wird darauf ankommen, wie mit diesen umgegangen wird. Gerade jüngere Mitglieder oder solche, die mit viel Enthusiasmus und Engagement ihren ersten Arbeitskampf geführt haben, werden kritische Fragen stellen. Wenn über viele Wochen sehr detailliert dargelegt wird, warum eine Inflationsausgleichszahlung keinen Tarifabschluss ersetzt, diese aber am Ende dann doch akzeptiert wird und in das Gesamtpaket einfließt, so ist dies erklärungsbedürftig. Das Gleiche gilt für die lange Laufzeit. Da reicht der Verweis darauf, dass seit langem nicht nur von ver.di Tarifverträge häufig über 20 bis 24 Monate abgeschlossen werden, alleine nicht aus. Es braucht eine Begründung, warum am Ende eine substanzielle Tabellenerhöhung nur durch Zugeständnisse bei der Laufzeit zu erreichen war.

Zugleich deuten die Erfahrungen aus anderen Arbeitskämpfen, so z.B. im Sozial- und Erziehungsdienst, darauf hin, dass die meisten Mitglieder, die sich engagiert haben, auch dann, wenn sie zunächst enttäuscht sind, der Gewerkschaft nicht den Rücken kehren, sondern nach einer gewissen Ruhephase wieder aktiv werden. Dort, wo sich solcher Kritik offen gestellt wird, stehen die Chancen dafür am besten.

Aufgeflammt ist in ver.di bereits jetzt die Diskussion über ein Fortführen der bestehenden Schlichtungsvereinbarung aus dem Jahr 2011, die mit einer Frist von einem Monat zum Quartalsende gekündigt werden könnte. Die erste Schlichtungsvereinbarung war 1974 auf Betreiben der ÖTV geschlossen worden, um nach dem aufsehenerregenden und anschließend sehr kontrovers diskutierten ersten bundesweiten Streik im öffentlichen Dienst einer beginnenden politischen Diskussion über die Einführung einer Zwangsschlichtung den Wind aus den Segeln zu nehmen. Mehrere Anträge auf nachfolgenden Gewerkschaftstagen, aus diesen Vereinbarungen auszusteigen, scheiterten. Ob eine solche Vereinbarung auch im Jahr 2023 aus gewerkschaftspolitischer Sicht eher vorteilhaft oder hinderlich ist und welches Signal von einer Kündigung ausginge, wird ver.di spätestens auf dem Bundeskongress im September dieses Jahres diskutieren und entscheiden.

** Heiner Dribbusch, gelernter Schreiner und Sozialwissenschaftler, war bis zu seinem Ruhestand am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in Düsseldorf beschäftigt.*

express im *Netz und Bezug* unter: www.express-afp.info
Email: express-afp@online.de

express / AFP e.V., Niddastraße 64, VH, 4. OG, 60329 Frankfurt a.M.

Bankverbindung für Spenden und Zahlungen:
AFP, Sparda-Bank Hessen eG, IBAN: DE28 5009 0500 0003 9500 37, BIC: GENODEF1S12