

**Gewerkschaften und Interessenverbände**  
**im System der Arbeitsbeziehungen des öffentlichen Dienstes**  
**Berndt Keller**

## **1. Einleitung und Problemstellung**

### **1.1 Einleitung**

Die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst (im Folgenden ÖD) finden in der fachwissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion traditionell kaum Beachtung. Die anhaltende Fixierung auf die „industriellen“ Beziehungen der Privatwirtschaft, vor allem des produzierenden Gewerbes, ist jedoch theoretisch unbegründet und faktisch unberechtigt: Der ÖD weist eine Reihe von rechtlichen und empirischen Besonderheiten auf, die eine Übertragung von Erkenntnissen aus privatwirtschaftlichen Kontexten verbieten. Der Staat befindet sich stets in einer ungewöhnlichen Doppelfunktion: Er ist nicht nur Gesetzgeber, der die rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen vorgibt, sondern zugleich auch (der größte) Arbeitgeber.

Von grundlegender Bedeutung für jede Untersuchung der Arbeitsbeziehungen des ÖD ist die rechtliche und faktische Trennung der Beschäftigten in Statusgruppen (Dualismus von privatrechtlichem Arbeitnehmerstatus von Arbeiter und Angestellten sowie öffentlich-rechtlichem Dienstverhältnis der Beamten). Erst 2005 wurden die traditionellen Unterschiede zwischen Arbeitern und Angestellten beseitigt, so dass in den aktuellen Teilen der folgenden Analyse nur noch zwischen Tarifbediensteten und Beamten differenziert wird. Beamte verfügen nach herrschender Rechtsprechung und Rechtslehre im Gegensatz zu allen anderen Arbeitnehmern nur über eine eingeschränkte Koalitionsfreiheit: Sie haben das Recht, sich in Gewerkschaften und Interessenverbänden zusammenzuschließen (Art.9. Abs. 3GG), aber kein Kollektivverhandlungs- und Streikrecht. Die formalrechtliche Trennlinie verläuft nicht zwischen Privatwirtschaft und ÖD, sondern innerhalb des ÖD (Keller/Henneberger 1999).

Diese an traditionellen deutschen Staats- bzw. Verwaltungsvorstellungen orientierte Unterscheidung lässt sich bis ins 19.Jahrhundert zurückverfolgen. Sie wurde in der Gründungsphase der Bundesrepublik durch die Restaurierung der „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ (Art. 33, 5 GG)<sup>1</sup> als zentrales Strukturprinzip

---

<sup>1</sup> Art. 33 Abs. 4 GG bedeutet die institutionelle Gewährleistung des Berufsbeamtentums: „Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen“ (Funktionsvorbehalt).

beibehalten bzw. wieder eingeführt. Da keine fundamentalen Änderungen der Rahmenbedingungen erfolgten und auch in Zukunft verfassungsändernde Mehrheiten nicht zu erwarten sind, ist diese grundlegende Unterscheidung für unsere Analyse konstitutiv. Anders formuliert: In international-komparativer Perspektive lassen sich drei Muster der Regulierung des ÖD unterscheiden (Traxler et al. 2001, Masters et al. 2008): Collective bargaining als das einzige oder dominierende Verfahren, mehr oder weniger einseitige Regulierung durch öffentliche Befugnisse sowie Mischformen. Die Bundesrepublik gehört eindeutig zur dritten Gruppe.

Die Arbeitsbeziehungen in der Privatwirtschaft sind traditionell – im Gegensatz etwa zu den monistischen der angelsächsischen Länder – dualistisch gestaltet. Dieses Strukturprinzip bedeutet, dass die rechtlich-institutionellen Grundlagen, Prozeduren und korporativen Akteure der Interessenvertretungen auf betrieblicher und überbetrieblich-sektoraler Ebene formal voneinander getrennt sind; gleichwohl sind sie in ihrer praktischen Arbeit voneinander abhängig und aufeinander angewiesen („widersprüchliche Einheit“). Auch im ÖD findet sich eine duale, jedoch hochgradig sektorspezifisch verrechtlichte Struktur:

- In Bezug auf die „betriebliche“ Mitbestimmung gilt nicht wie in der Privatwirtschaft das BetrVG sondern eigenständige Regelungen in Form der Personalvertretungsgesetze des Bundes (BPersVG) und der Länder (LPersVG) (Altvater et al. 2008, Altvater/Peiseler 2009). Sie garantieren ähnliche Rechte wie das BetrVG, vor allem der Partizipation in sozialen und personalen Angelegenheiten; insofern sind sie als funktionale, sektorspezifische Äquivalente anzusehen. Die korporativen Akteure des „collective voice“ auf Ebene der Dienststelle (Behörde, Verwaltungsstelle, Betrieb) sind Personalräte, die von Gewerkschaften und Interessenverbänden formal unabhängige Vertretung aller Arbeitnehmer, und Leitung der Dienststelle.<sup>2</sup> Die Personalräte sind zur vertrauensvollen Zusammenarbeit verpflichtet und dürfen keine Arbeitskämpfe führen

- Auf sektoraler Ebene hat der unterschiedliche Rechtsstatus der Beschäftigtengruppen erhebliche Konsequenzen für die Formen der Interessenvertretung: Für die Tarifbediensteten gilt das Prinzip der Tarifautonomie uneingeschränkt. Gewerkschaften und Arbeitgeber(-verbände) führen Kollektivverhandlungen, die, wie in der Privatwirtschaft, mit Streikdrohungen und Streiks verbunden sein können. Für die

---

<sup>2</sup> Analoge Regelungen zur überbetrieblichen (oder Unternehmens-)Mitbestimmung der Privatwirtschaft existieren im ÖD nicht, da sie die hoheitlichen Rechte des Parlaments einschränken würden bzw. mit dessen Entscheidungsprärogative unvereinbar wären.

Beamten hingegen besteht eine einseitige Regelungsgewalt des Dienstherrn bzw. der Parlamente; die Interessenverbände verfügen lediglich über gesetzlich garantierte Anhörungs- und Beteiligungsrechte.

Eine weitere Besonderheit des ÖD ist zu beachten. Der föderalistische Staatsaufbau der Bundesrepublik mit seiner spezifischen, im Grundgesetz strikt geregelten Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden/Gemeindeverbänden hatte - im Gegensatz zu anderen, ähnlich strukturierten Ländern (wie Australien, USA oder Kanada) - bis in die jüngste Vergangenheit keine Konsequenzen für die Arbeitsbeziehungen, die durch zentral-einheitliche Vorgaben reguliert charakterisiert waren. Für Arbeiter und Angestellten aller Gebietskörperschaften wurde im Wesentlichen eine Tarifverhandlung geführt, die korrespondierenden Regelungen für die Beamten erfolgten durch einheitliche Gesetzgebung des Bundestages. Diese Konstellation der Interessenvertretungen ändert sich in den vergangenen Jahren in Richtung auf Trends der Dezentralisierung, die im Einzelnen zu analysieren sind.

#### **- Tabelle 1: Entwicklung der Beschäftigtenzahlen nach dem Beschäftigungsverhältnis 1991 - 2009**

Die Beschäftigungsentwicklung war zwischen den 1950er und 1980er Jahren durch mehr oder weniger kontinuierliche, expansive Trends gekennzeichnet, die durch den Ausbau des Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaats bedingt wurden (Keller 1999). Im Gegensatz zu dieser langfristigen Entwicklung findet seit den frühen/mittleren 1990er Jahren, u. a. auf Grund von sukzessiv eingeleiteten Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen, ein deutlicher Stellenabbau auf allen Ebenen (von 6.7 auf ca. 4.5 Mill.) statt. Im ÖD sind wie vor eine erhebliche, allerdings im internationalen Vergleich - nicht nur mit den skandinavischen Ländern - keinesfalls überproportional hohe Zahl von Arbeitnehmern tätig, d. h. ca. 12 % aller abhängig Beschäftigten (ifo Institut 2004). Von einer „Überbesetzung“ kann keine Rede sein – eher von einem „lean state“.

Last but not least: Die deutsche Vereinigung im Jahre 1990 erforderte einen grundlegenden Umbau und Neuaufbau der gesamten öffentlichen Verwaltung in den neuen Bundesländern. Diese Prozesse veränderten die in der alten Bundesrepublik dominierenden Strukturen und Formen der Interessenvertretung nicht wesentlich. Die westdeutschen Verbände sowohl der Arbeitnehmer als auch der Arbeitgeber setzten,

ähnlich wie die der Privatwirtschaft, erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen ein, um ihre Organisationsdomänen frühzeitig und vollständig auszudehnen und ihre neuen Mitglieder in die Verbandsarbeit zu integrieren. Neben dem Verbandssystem wurden, ähnlich wie in anderen Politikfeldern, sämtliche tarif- bzw. beamtenrechtlichen Rahmenregelungen (u. a. Tarifautonomie, Mitbestimmung, Bundesbeamten-gesetz, Beamtenrechtsrahmengesetz) rasch im Verhältnis 1:1 auf die neuen Bundesländer übertragen, so dass das Institutionengefüge keine Unterschiede aufwies.

Allerdings blieb der Umfang der Verbeamtung in den neuen Bundesländern im Vergleich zu den alten geringer und zumeist auf die "klassischen" Kernbereiche der hoheitlichen Verwaltung (u. a. Justiz und Polizei) beschränkt. Die Anpassungsprozesse dauerten eine Reihe von Jahren und schlossen einen erheblichen Personalabbau ein (zu Einzelheiten Bogumil/Jann 2009). Einige Differenzen in den Arbeitsbedingungen (u. a. Wochenarbeitszeit, Jahressonderzahlungen) bestehen nach wie vor.

## **1.2 Problemstellung**

Aufgrund seiner Besonderheiten und unterschiedlichen Regelungen ist eine gesonderte und eigenständige Behandlung des ÖD notwendig. In dieser Hinsicht stellt seine Vernachlässigung im internationalen Vergleich eine Ausnahme dar: Vor allem in den angelsächsischen Ländern (Belman et al. 1996, Bach/Winchester 2004) sowie in der komparativen Literatur (Olsen 1996, Bach et al. 1999, Dell'Aringa et al. 2001) ist der public sector traditionell integrierter Teil einer breit angelegten Analyse der labor bzw. employment relations. In Bezug auf die Struktur dieses Beitrages, der eine sozialwissenschaftlich orientierte Analyse liefert, sind folgende Überlegungen leitend:

- Die in empirischer Form kaum bearbeitete Interessenvertretung auf der dezentralen Ebene der einzelnen Dienststelle (zu den Ausnahmen Keller/Schnell 2003, 2005) findet keine Berücksichtigung, da die Sektorebene im Mittelpunkt steht.
- Die seit den frühen/mittleren 1990er Jahren vor allem auf kommunaler Ebene intensiv geführte und ausführlich dokumentierte Diskussion um new public management bzw. um das „Neue Steuerungsmodell“ (Damkowsi/Precht 1999, Naschold/Bogumil 2000) greifen wir ebenfalls nicht auf, da diese Diskussion um Reform und Modernisierung im Wesentlichen die dezentrale Ebene betrifft.
- Da Gewerkschaften Gegenstand dieses Sammelbandes sind, stehen die Formen der Interessenvertretung auf überbetrieblich-sektoraler Ebene im Mittelpunkt. Da Strukturen und Strategien der Arbeitgeberverbände des ÖD im parallelen Handbuch

zu Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden ausführlich behandelt werden (Keller 2010), liegt der Schwerpunkt hier auf Gewerkschaften und Tarifpolitik. Die Analyse muss aufgrund der rechtlich-institutionellen Besonderheiten des ÖD um die Beamtenverbände und deren Interessenpolitiken ergänzt werden - und insofern über den traditionellen Bereich der Arbeitsbeziehungen hinausreichen.

Der Beitrag hat folgende Struktur: Nach der Behandlung der Organisationen, d.h. Gewerkschaften und Interessenverbände, insb. Ihrer Mitgliederstrukturen („logic of membership“), stehen jeweils die Formen ihrer Einflussnahme, d.h. Kollektivverhandlungen und formale Anhörung sowie informelle Einflussnahmen („logic of influence“), im Mittelpunkt. Bei letzteren unterscheiden wir zwischen den etablierten Strukturen sowie den aktuellen Entwicklungen und deren Konsequenzen für Stabilität und Wandel der Arbeitsbeziehungen. - Gelegentlich wählen wir zum besseren Verständnis bzw. zur Verdeutlichung von Strukturen und Entwicklungen Regelungen sowohl aus der Privatwirtschaft als auch aus anderen Ländern als Referenzpunkte.

## **2. Gewerkschaften und Tarifpolitik**

### **2.1 Die korporativen Akteure**

Die Organisation der Arbeitgeber folgt traditionell dem föderalen Aufbau des Staates. Auf kommunaler Ebene besteht ein echter Dachverband, die Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände (VKA), als Zusammenschluss der Arbeitgeberverbände in den einzelnen Bundesländern; die Länder organisieren sich in einer Arbeitgebervereinigung, der Tarifgemeinschaft der Deutschen Länder (TdL);<sup>3</sup> auf der Ebene des Bundes besteht keine verbandsähnliche Organisation, der Bundesminister des Innern ist traditionell zuständig (zu Einzelheiten Keller 2010).

Über mehrere Jahrzehnte bestand eine drittelparitätisch besetzte Verhandlungsgemeinschaft aller öffentlichen Arbeitgeber, die trotz latenter Interessenunterschiede bzw. hohem internem Abstimmungsbedarf bis 2003 stets nur gemeinsame Abschlüsse tätigte, um die als vorrangig erachtete Einheitlichkeit der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen aller im ÖD Beschäftigten zu wahren. Diese Verhand-

---

<sup>3</sup> Ursprünglich gehörten der TdL alle Bundesländer an. Berlin wurde 1994 ausgeschlossen, weil es gegen Grundsätze der TdL verstoßen hatte, Hessen trat 2004 wegen Meinungsverschiedenheiten aus. Beide Bundesländer haben in der Zwischenzeit Tarifverträge mit eigenständigen Regelungen (u. a. bei Einkommen und Arbeitszeiten) geschlossen („single employer bargaining“). Andere Länder drohen gelegentlich mit Austritt; damit wäre nicht nur die organisatorische Stabilität der TdL sondern die gesamte Verhandlungsstruktur auf Länderebene gefährdet. Berlin beabsichtigt, 2011 der TdL wieder beizutreten.

lungsgemeinschaft löste sich 2003 nach internen Auseinandersetzungen durch Austritt der TdL auf.

Die für die Privatwirtschaft charakteristische Unterscheidung in allgemeine Wirtschafts- bzw. Unternehmensverbände sowie spezielle Arbeitgeberverbände existiert im ÖD nicht. Die Verbände der öffentlichen Arbeitgeber sind nicht Mitglied der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), des Dachverbandes der Arbeitgeberverbände ausschließlich der Privatwirtschaft; eine Mitgliedschaft im Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), dem Dachverband der Unternehmer- bzw. Wirtschaftsverbände, kann nicht vorkommen, da im ÖD keine entsprechenden Verbände bestehen.

Die Organisationsprinzipien von Industrie- („ein Betrieb, eine Gewerkschaft“) und Einheitsgewerkschaften, welche in der Privatwirtschaft seit der Rekonstruktion der Gewerkschaften in der Nachkriegszeit dominieren, setzen sich im ÖD nicht durch. Stattdessen besteht traditionell eine Fragmentierung bzw. ein „Koalitionspluralismus“, der im deutschen System der Arbeitsbeziehungen mit Monopolen der Interessenvertretung ex definitione nicht vorkommen sollte. Diese durch die Existenz bzw. Partizipation mehrerer Einzelgewerkschaften geprägte Struktur des „multi unionism“ führt zu komplexen Repräsentations- und Verhandlungsstrukturen. Traditionell übernahm die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) als größte Organisation die Tarifführerschaft und kooperierte informell mit den kleineren DGB-Gewerkschaften (DPG, GdED, GEW, HBV) (Keller 1993).

2001 erfolgte der als durchaus ungewöhnlich einzustufende Zusammenschluss von fünf bis dato unabhängigen Einzelgewerkschaften (DAG, DPG, HBV, IG Medien, ÖTV) zur Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) (Keller 2001, 2004). Ver.di hat innerhalb des ÖD eindeutig die Tarifführerschaft inne; verbandsintern erfolgt eine Koordination der Tarifpolitik zwischen den beteiligten, im Prinzip weitgehend autonomen Fachbereichen durch das „Tarifsekretariat Öffentlicher Dienst“.

## **- Tabelle 2: Mitgliederentwicklung der ver.di-Mitgliedsgewerkschaften 1990 - 2000 -**

Ver.di, die zweitgrößte Mitgliedsgewerkschaft des DGB, ist eine für das in der Bundesrepublik dominierende Prinzip der Industriegewerkschaft ungewöhnliche

„Multibranchengewerkschaft“ Sie verfügt aufgrund ihrer heterogenen Organisationsdomänen über Mitglieder sowohl im ÖD als auch in der Privatwirtschaft, wodurch die Aggregation und Vereinheitlichung der heterogenen Interessen erschwert wird. Ver.di ist in der „post merger-Phase“, wie die überwiegende Mehrzahl anderer Gewerkschaften, mit andauernden Mitgliederverlusten sowie erheblichen organisatorischen Problemen, u. a. aufgrund der komplexen Matrixstruktur, konfrontiert.

Einerseits reduziert der Zusammenschluss zu ver.di die Zahl der an den Kollektivverhandlungen beteiligten Gewerkschaften; andererseits erstreiten sich im Laufe der 2000er Jahre mehrere (Berufs-)Verbände, wie der noch zu behandelnde Marburger Bund, neben der rechtlichen auch die faktische Tariffähigkeit, so dass nach wie vor eine organisatorische Zersplitterung besteht. Tarifkonkurrenz bleibt ein Thema (Keller 2008, 2009).

### **- Tabelle 3: Entwicklung der ver-di-Mitgliederzahlen 2001- 2009**

Einige kleinere ÖD-Gewerkschaften, die ebenfalls Mitglieder des DGB sind, haben sich ver.di nicht angeschlossen. Die andauernde Selbständigkeit dieser „Berufsgewerkschaften“, vor allem der Gewerkschaft der Polizei (GdP) sowie der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), ist im internationalen Vergleich nicht ungewöhnlich, da sie aufgrund der Aufgaben bzw. zentralen Funktionen ihrer Mitglieder weniger von Personalabbau bzw. Mitgliederverlusten betroffen sind als andere (Waddington 2005).

Die GEW schloss sich entgegen ihren ursprünglichen Absicht ver.di nicht an sondern votierte für eine lediglich partielle Kooperation, u. a. in der Tarifpolitik sowie beim Lobbying. Sie übernimmt die Verantwortung für die Tarifverhandlungen (vor allem mit der TdL) in ihrem spezifischen Organisationsbereich (u. a. für tarifbeschäftigte Lehrer), bleibt aber in Bezug auf die Durchsetzungsfähigkeit von Interessen auf ver.di angewiesen. Insgesamt handelt es sich um Tarifkooperation und nicht um Tarifkonkurrenz; die Beziehungen zwischen ver.di und GEW sind unproblematisch.

Die GEW wollte sich durch eine umfassende Organisationsreform von der speziellen Lehrer- zur allgemeinen Bildungsgewerkschaft wandeln. Einerseits sind immer noch sind ca. 70% ihrer Mitglieder Lehrer, d.h. die außerschulischen Bereiche (KiTa, Jugendhilfe, Berufsbildung, Wissenschaft, Weiterbildung) sind nach wie vor unter-

repräsentiert; andererseits gelang es der GEW Ende der 2000er Jahre, den lange anhaltenden Mitgliederrückgang zu stoppen und eine „schwarze Null“ zu erreichen.

#### **- Tabelle 4: Mitgliederentwicklung der GEW nach Statusgruppen 1994 – 2009 -**

Der *Organisationsgrad*, d.h. der Anteil der organisierten an allen Arbeitnehmern, ist ein wichtiger Indikator für externe Verhandlungsmacht bzw. Durchsetzungsfähigkeit und politische Legitimation von Verbänden. Der spezifische Organisationsgrad des ÖD beträgt, wenn man die Mitglieder sowohl der DGB-Gewerkschaften als auch der DBB-Verbände berücksichtigt, über 60%; bei einer Differenzierung nach den alten Statusgruppen sind vor allem Arbeiter und Beamte hochgradig organisiert. Dieser Organisationsgrad liegt, ähnlich wie in der überwiegenden Mehrzahl vergleichbarer EU- bzw. OECD-Mitgliedsländer (Hebdon/Kirkpatrick 2005, Bordogna 2008), wesentlich höher als in der Privatwirtschaft, vor allem den privaten Dienstleistungssektoren. Dieser Zusammenhang gilt nach wie vor trotz umfangreicher Privatisierungsmaßnahmen und mehrfacher Strukturreformen.

Diese Verbände, welche Vereinigungen mit freiwilliger Mitgliedschaft sind, schöpfen ihr Mitgliederpotential in deutlich höherem Maße aus als die der Privatwirtschaft. Der gesamtwirtschaftliche Organisationsgrad beträgt derzeit kaum mehr als 20% und erreicht damit den niedrigsten Stand in der Geschichte der Bundesrepublik; in der Privatwirtschaft liegt er noch niedriger. Die ÖD-Gewerkschaften lösen das für große Gruppen typische "free rider"-Problem (Olson 1968, 1985) zufrieden stellender und verfügen dadurch über eine bessere Ressourcenausstattung. Der wesentliche Bestimmungsgrund liegt in günstigeren Organisationsbedingungen: Gewerkschaften und Interessenverbände finden bei den öffentlichen Arbeitgebern höhere Akzeptanz als in der Privatwirtschaft, so dass eine Mitgliedschaft mit geringeren Opportunitätskosten im Sinne der Transaktionskostenanalyse (Williamson 1985, 1996) verbunden ist. Darüber hinaus kann sie für die individuelle Karriere in einem hierarchisch strukturierten Laufbahnsystem Vorteile bzw. selektive Anreize bieten. Schließlich sind die (Verwaltungs-)Einheiten zumeist größer und daher leichter zu organisierenden als zahlreiche Betriebe der Privatwirtschaft.

## **2.2 Das System der Tarifverhandlungen und seine Folgen**

Das collective bargaining-System der Privatwirtschaft der Bundesrepublik ist traditionell durch einen mittleren Zentralisierungsgrad gekennzeichnet (Traxler et al. 2001). Die Tarifverhandlungen finden in der Regel zwischen dem Arbeitgeberverband und der zuständigen (Industrie-)Gewerkschaft statt. Im ÖD sind nicht nur die Organisations-, sondern auch die Verhandlungsstrukturen komplexer. Im Gegensatz zu sektoralen fanden bis zu Beginn der 2000er Jahre zentralisierte Kollektivverhandlungen statt zwischen der von der ÖTV geführten Koalition auf Arbeitnehmerseite und der Verhandlungsgemeinschaft auf Arbeitgeberseite. Für alle Arbeiter und Angestellten wurde im Wesentlichen eine einzige Tarifverhandlung geführt, die nicht, wie in vergleichbaren Ländern zumeist üblich, nach Ebenen (Zentral- versus Lokalverwaltung), Arbeitnehmerstatus (Angestellte versus Arbeiter) oder Funktions- bzw. Tätigkeitsbereichen (etwa Erziehung, Gesundheit, Versorgung) unterschied (Bordogna/Winchester 2001, Nomden et al. 2003).

Eine wichtige Konsequenz dieser Strukturen war eine weitgehende, hochgradige Standardisierung der Entgelte und übrigen Arbeitsbedingungen (vor allem Wochenarbeitszeiten, Urlaub, Sonderzahlungen) bzw. relativ homogene Beschäftigungs- und dadurch Lebensbedingungen der Beschäftigten. Weiterhin wurde die Lösung der gegebenen Verteilungskonflikte partiell von der externen Verhandlungsstruktur auf die interne verlagert (inter- versus intraorganisational bargaining im Sinne von Walton /McKersie 1991)).

Die Ergebnisse der Tarifverhandlungen hatten lange Zeit Auswirkungen auf weitere Bereiche:

- Die materiellen Resultate dieser sog. Hauptverhandlungen wurden mit wenigen bereichsspezifischen Änderungen (u. a. bei Zulagen oder Schichtarbeit) auf die formal unabhängigen, sog. Nebenverhandlungen bei Bundesbahn und Bundespost übertragen. Dadurch entstand der faktisch größte Tarifbereich, der zudem eine gewisse Orientierungsfunktion für andere hatte.
- Die Ergebnisse wurden, wie im Folgenden noch detailliert zu analysieren sein wird, zeit- und inhaltsgleich in die Gesetzgebung für die Beamten übernommen.
- Die Alters- und Hinterbliebenenversorgung wurde entsprechend erhöht.
- Darüber hinaus bestand ein informeller Einfluss auf die Beschäftigungsbedingungen von Gruppen außerhalb des ÖD (u. a. bei Kirchen und Wohlfahrtsorganisationen).

Wichtige, zur Analyse von Unterschieden innerhalb und zwischen Systemen der Arbeitsbeziehungen häufig gewählte Indikatoren sind *Deckungsraten*. Sie geben den Anteil der Unternehmen bzw. deren Arbeitnehmer an, die von Interessenvertretungen erfasst werden. Bei dualen Arbeitsbeziehungen ist aufgrund der eingangs skizzierten, formalen Trennung der Interessenvertretung zu unterscheiden zwischen betrieblichen und überbetrieblichen Deckungsraten. Komparativ angelegte, allerdings ausschließlich auf die Privatwirtschaft bezogene Beiträge diagnostizieren deutliche Unterschiede sowohl zwischen als auch innerhalb nationaler Systeme (Traxler et al. 2001, Bamber et al. 2010.) Im Übrigen werden die Deckungsraten vor allem durch den Organisationsgrad der Arbeitgeber bestimmt, d. h. den Anteil der organisierten an allen Arbeitgebern.

Für den ÖD gilt, dass die Deckungsraten im Vergleich zu der überwiegenden Mehrzahl der Branchen der Privatwirtschaft sehr hoch sind. Aktuelle Studien (Addison et al. 2002, Schäfer 2001, Schnabel 2007) belegen, dass die „betrieblichen“ Deckungsraten nach wie vor bei über 90% liegen. Für die überbetrieblich-sektorale Ebene können wir von ähnlichen Anteilen ausgehen (Keller/Schnell 2003, 2005). Die Deckungsraten werden von den noch zu skizzierenden Tendenzen der Dezentralisierung in Tarif- und Besoldungsbereich, die ausschließlich Verschiebungen der Verhandlungsebene bedeuten, nicht beeinträchtigt; sie gehen im Gegensatz zu verschiedenen Branchen der Privatwirtschaft, die seit den 1990er Jahren durch Verbandsabstinenz bzw. Verbandsflucht gekennzeichnet sind (Ellguth/Kohaut 2005, 2007), nicht deutlich zurück.

### **2.3 Aktuelle Entwicklungen und ihre Folgen**

Seit Mitte der 1990er Jahre ergeben sich allmählich Veränderungen in Richtung einer sukzessiven Dezentralisierung bzw. Auflösung der skizzierten engen Koppelungen:

- Diese Entwicklung erfolgt vor allem in den schrittweise privatisierten Teilbereichen der ehemaligen öffentlichen Dienstleistungen, besonders der „natürlichen Monopole“ Bundesbahn/Deutsche Reichsbahn und Bundespost, aber auch in Teilen der auf kommunaler Ebene zu erfüllenden Aufgaben (u. a. öffentlicher Personennahverkehr, Ver- und Entsorgung). Bei der Bahn befindet sich Transnet, die Nachfolgeorganisation der GdED, in einer Konkurrenzsituation vor allem zur Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL), die inzwischen eigenständige Tarifverträge schließt (Keller 2008, 2009). Im Bereich der Post setzen private Arbeitgeber, wie die Deutsche

Telekom AG, eine qualitativ andere Tarifpolitik durch und erreichen mehr „Flexibilität“ in den ehemals einheitlichen Arbeitsbedingungen (vor allem bei Entgelten und Arbeitszeiten) sowie eine Orientierung an privatwirtschaftlichen Wettbewerbsbedingungen (Keller 2002). Auf kommunaler Ebene führen die Liberalisierungs- und Vermarktlichungstendenzen bzw. Privatisierungsmaßnahmen zu einer Reihe eigenständiger, sog. Spartentarifverträge mit stärkerer Wettbewerbsorientierung und Versuchen der Kosten-, insbes. Arbeitskostensenkung (Dribbusch/Schulten 2007).

- Im „Kernbereich“ des ÖD bedeutet die erwähnte Auflösung der jahrzehntelang bestehenden Verhandlungsgemeinschaft auf Arbeitgeberseite das Ende der engen vertikalen Koordination zwischen den Ebenen. Seit 2003 finden getrennte Verhandlungen für Bund und Kommunen sowie seit 2006 für Länder (ohne Berlin und Hessen) statt, die zu unterschiedlichen Abschlüssen führen (u. a. bei Arbeitszeiten und Jahressonderzahlungen) (Keller 2006, 2007).<sup>4</sup>

- Außerdem organisiert im Bereich der Krankenhäuser der Marburger Bund (MB), der Verband der angestellten und beamteten Ärztinnen und Ärzte Deutschlands ([www.marburger-bund.de](http://www.marburger-bund.de)). Der MB verhandelt seit 2005 für die von ihm vertretene Beschäftigtengruppe eigenständig, nachdem er die seit Langem mit ver.di bestehende Verhandlungsgemeinschaft aufgekündigt sowie einen Arbeitskampf geführt hatte (Keller 2006). In organisations- bzw. verbandstheoretischer Sicht erreicht der MB durch die autonomen Abschlüsse seine offizielle Anerkennung als eigenständiger, unabhängig von ver.di agierender tariffähiger Verband. Diese formale Anerkennung bzw. Aufwertung des Verbandsstatus geschieht zu Lasten einer weiteren Zersplitterung der Tarifverträge in eine Reihe von Spartentarifverträgen (TV-Ärzte). Die Tarifeinheit („ein und nur ein Tarifvertrag pro Unternehmen“) innerhalb der Krankenhäuser ist aufgehoben, Tarifpluralität nimmt zu und dokumentiert einen Wandel der Strukturen der Interessenvertretung.

Bei Änderung der institutionellen Rahmenbedingungen infolge einer Dezentralisierung der Verhandlungen bzw. der modes of governance steigen die Transaktionskosten im Sinne direkter Verhandlungs- sowie späterer Implementations- und Kontroll- bzw. Überwachungskosten (Williamson 1985, 1996, zusammenfassend

---

<sup>4</sup> Die grundgesetzlich vorgegebene Aufgabenverteilung im föderalistisch organisierten Staatwesen, die Ländern u. a. die personal- und damit kostenintensiven Aufgabenbereiche „Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung“ zuweist, bedingt, dass der Anteil der Personal- an den Gesamtausgaben erheblich zwischen den Gebietskörperschaften differiert (Bund ca. 11%, Länder ca. 38%, Kommunen ca. 27%).

Macher/Richmann 2008)).<sup>5</sup> Diese Kosten „of running the system“ betreffen weniger die Arbeitgeber und ihre Verbände, die trotz zunehmender Transaktions- sinkende Entgelt- bzw. Produktionskosten erwarten und daher die Dezentralisierungstrends fördern. Für die Gewerkschaften, insbes. ver.di, hingegen steigt die Summe aus Transaktions- und Produktionskosten. Diese Entwicklung wirft in Zeiten rückläufiger Mitgliederzahlen und damit verknappter verbandlicher Ressourcen zusätzliche Probleme eines „economising on transaction costs“ auf, zumal sämtliche Versuche, zu zentralisierten Verhandlungen zurückzukehren, am Widerstand der Arbeitgeber scheitern. Bei den Transaktionskosten steigen die ex ante- (im Sinne von Informations-, Verhandlungs- und Vertragskosten), vor allem aber die ex post-Varianten (im Sinne von Absicherungs-, Überwachungs- und ggf. Anpassungskosten). Letztere nehmen zu, weil das „Controlling“ heterogener, dezentral geschlossener Kollektivverträge (u. a. der Umgang mit Öffnungsklauseln in Einzelfällen sowie der generellen Kontrolle der Einhaltung von Vereinbarungen) komplizierter ist als das zentral getroffener Vereinbarungen.

Dieser deutliche Trend einer gewissen Dezentralisierung der Kollektivverhandlungen, der später einsetzt und andere Ursachen hat als ähnliche Entwicklungen in der Privatwirtschaft, führt zu einer „neuen Unübersichtlichkeit“ im Sinne einer allmählichen Auflösung der über mehrere Jahrzehnte hochgradig standardisierten Arbeitsbeziehungen. Die vormals weitgehend vereinheitlichten Arbeitsbedingungen (u. a. Entgelte und Arbeitszeiten) heterogenisieren sich, und zwar sowohl vertikal, d. h. zwischen Kommunen/Bund und Ländern, als auch horizontal, d.h. zwischen einzelnen Ländern, und sogar darüber hinaus nach einzelnen Funktions- bzw. Tätigkeitsbereichen, wie in den Krankenhäusern.

Diese Trends setzen sich fort und führen zu einer weiter gehenden „Flexibilisierung“ der vormals stark verrechtlichten und vereinheitlichten Beschäftigungsverhältnisse bzw. Flächentarifverträge: Die Ähnlichkeit mit Regelungen, die seit Langem aus der Privatwirtschaft bekannt sind, nimmt zu. Hierzu gehört u. a. die häufigere Vereinbarung bzw. Anwendung von Öffnungsklauseln, die als dezentrale Instrumente prozeduraler Anpassung tariflicher Rahmenregelungen an bereichsspezifische Bedingungen (vor allem bei Arbeitszeiten und Sonderzahlungen) anzusehen sind. Das

---

<sup>5</sup> „The ex ante costs of drafting, negotiating, and *safeguarding* an agreement, and, more especially, the ex post costs of maladaptation and adjustment that arise when contract execution is misaligned as a result of gaps, errors, omissions, and unanticipated disturbances; the costs of running the economic system.“ (Williamson 1996, 379).

funktionale Äquivalent zu den Betriebsvereinbarungen der Privatwirtschaft sind Dienstvereinbarungen zwischen Personalrat und Leitung der Dienststelle. Die Einflussmöglichkeiten der Personalräte nehmen im Prozess der Dezentralisierung zu. Im Übrigen handelt es sich um die aus der Privatwirtschaft bekannten Varianten organisierter bzw. kontrollierter Dezentralisierung (Traxler 1997, 1998). Es findet keine sog. wilde Dezentralisierung statt, da die Tarifparteien nach wie vor Verfahren und Prozesse der kollektiven Aushandlung von Arbeitsbedingungen gemeinsam kontrollieren. Anders formuliert: Die Arbeitnehmer sind von Tarifverträgen erfasst, die nunmehr auf dezentraler statt zentraler Ebene geschlossen werden. Sog. vertragslose Zustände können auftreten, wie im Bereich der Länder, dauern aber kaum längere Zeit; sog. weiße Flecken der Tariflandschaft, die aus der Privatwirtschaft bekannt sind, kommen nicht vor. Eine wie immer geartete „Erosion“ der Tarifbeziehungen im Sinne einer strikten „Verbetrieblichung“ mit den Äquivalenten zu Firmen- oder Haustarifverträgen, wie sie in der Privatwirtschaft existieren, findet nicht statt.

Aus Sicht der Gewerkschaften stellt sich unter den veränderten Bedingungen das Problem der Streikfähigkeit, die bei zentralisierten Verhandlungen eher gegeben war. Hochgradig organisierte Gruppen, die sich auf kommunaler Ebene in Schlüsselpositionen (vor allem öffentlicher Personennahverkehr, Müllabfuhr) befanden, konnten unmittelbare Drittwirkungen bei großen Konsumentengruppen erzielen bzw. waren mobilisierungs- und durchsetzungsfähig. Sie waren in der Lage, durch Streiks bzw. Streikdrohungen eine Bewegung des gesamten Tarifbereichs auszulösen (zu den Problemen kollektiver Arbeitskonflikte zusammenfassend Keller 1983, 2007).<sup>6</sup>

Diese Handlungsoption besteht im Rahmen dezentralisierter Verhandlungsstrukturen sowie erfolgter Privatisierungsmaßnahmen nicht mehr, so dass die Gewerkschaft andere Arbeitskampfstrategien entwickeln müssen, um ihre Handlungsfähigkeit zu sichern. Die Einbeziehung bzw. Mobilisierung anderer Gruppen (z. B. Kindergärtnerinnen und Erzieherinnen) gestaltet sich wegen fehlender spezifischer Erfahrungen schwierig. Dieser Zusammenhang gilt vor allem auf Ebene der Länder, für die, wie erwähnt, getrennte Verhandlungen stattfinden: Die Organisationsgrade relevanter Gruppen sind niedriger, der Anteil der nicht-streikberechtigten Beamten an den Beschäftigten höher, die Erzielung von Drittwirkungen schwieriger.

---

<sup>6</sup> Schlichtungsabkommen zur friedlichen Regelung kollektiver Regelungsstreitigkeiten bestehen seit dem ersten großen Arbeitskampf 1974 und werden wiederholt in Anspruch genommen. Im Gegensatz zu anderen Ländern gibt es keine anderen Verfahren der Beilegung kollektiver Regelungskonflikte.

Insgesamt gab es, im Gegensatz zu vergleichbaren Ländern, in der Bundesrepublik kaum Arbeitskämpfe im ÖD, der zu den „wirtschaftsfriedlichen“ Sektoren eines traditional streikarmen Landes gehört; die Ausnahmen waren Streiks in den Jahren 1974, 1992 und 2006. Möglicherweise bedeuten die ungewöhnlich langen Arbeitskämpfe des Jahres 2006 eine Trendwende.

Verhandlungsgemeinschaften unterschiedlicher Zusammensetzung haben auch auf Arbeitnehmerseite eine lange Tradition („joint bargaining“).<sup>7</sup> Phasenweise gelang trotz unterschiedlicher Organisationsprinzipien (Industrie- versus Berufsverbandsprinzip) die Koordinierung differierender Interessen der Beschäftigtengruppen in einer gemeinsam formulierten und getragenen (Tarif-)Politik. Langfristig dominierten jedoch jeweils die Interessengegensätze, so dass die Koalitionen beendet wurden.

Seit 2007 besteht eine Verhandlungsgemeinschaft zwischen ver.di und der dbb-Tarifunion, dem „Tarifflügel“ des DBB ([www.tarifunion.dbb.de](http://www.tarifunion.dbb.de)), der nicht ausschließlich Beamte, sondern nach eigenen Angaben auch 360.000 Tarifbedienstete organisiert. Diese Zusammenarbeit stellt eine an pragmatischen Kalkülen orientierte Form der Koexistenz dar, welche die Verhandlungsmacht erhöhen soll; sie intendiert aber, so die Position der beteiligten Verbände, langfristig nicht - wie im Fall von ver.di - einen Zusammenschluss.<sup>8</sup> Eine solche enge Zusammenarbeit konkurrierender Verbände war lange Jahre nicht nur aufgrund der unterschiedlichen Organisationsprinzipien (Industriegewerkschaft versus Berufsverband) sondern auch wegen der Mitgliedschaft in den konkurrierenden Dachverbänden DGB bzw. DBB unrealistisch bzw. sogar undenkbar. Die Tarifverhandlungen fanden getrennt statt, führten aber stets zu identischen Abschlüssen; die dbb-Tarifunion war kaum streik- und daher unabhängig von ver.di nur begrenzt durchsetzungsfähig.

Der bis in die frühen 1960er Jahre zurückgehenden Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) bzw. der Manteltarifvertrag Arbeiter (MTArb) (McPherson 1971) galten mehrere Jahrzehnte und prägten entscheidend die Entgelte und anderen Beschäftigungsbedingungen. Nach längeren Diskussionen um eine grundlegende Modernisierung des Tarifrechts bzw. die notwendige Zukunftsfähigkeit des ÖD löste schließlich 2005

---

<sup>7</sup> ÖTV und DAG in den 1960er bis Mitte der 1970er Jahre, DAG, Marburger Bund und Gemeinschaft der Gewerkschaften und Verbände des öffentlichen Dienstes (GGVöD) in den mittleren 1970er und 1980er Jahren, wiederum ÖTV und DAG in den 1990er Jahren (Keller 1983, 1993).

<sup>8</sup> Im Gegensatz hierzu führt die 2005 vereinbarte Zweckgemeinschaft zwischen GDBA und Transnet Ende 2010 zum Zusammenschluss.

der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) den BAT ab. Der TVöD gilt aufgrund der veränderten Verhandlungsstrukturen ausschließlich für Kommunen und Bund. Die TdL war nicht zur Übernahme bereit und bestand auf eigenständigen Verhandlungen mit dem Ziel einer Vereinbarung länderspezifischer Besonderheiten; sie schloss schließlich 2006 den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV – L).

Wesentliche Neuerungen bestehen in der bereits erwähnten Abschaffung der traditionellen Statusunterschiede zwischen Arbeitern und Angestellten bzw. in der Einführung eines qualitativ veränderten Tarifrechts einschl. eines einheitlichen Entgeltsystems (mit 15 Entgeltgruppen und sechs Erfahrungsstufen) für alle Tarifbediensteten, welches einen Paradigmenwechsel vom Aliments- zum Leistungsprinzip bewirken soll. Weiterhin werden eine Niedrigentgeltgruppe für „Beschäftigte mit einfachsten Tätigkeiten“ sowie flexible Arbeitszeiten mit Arbeitszeitkonten eingeführt. Andauernde Probleme im Sinne erheblicher ex post-Transaktionskosten bereiten in der Folgezeit die Verhandlungen über die dezentrale Umsetzung bzw. Konkretisierung des TVöD, vor allem die Vereinbarung von Eingruppierungsmerkmalen für einzelne Beschäftigtengruppen im Rahmen einer neuen, eigenständigen Entgeltordnung, wobei keine individuellen Verschlechterungen im Vergleich zu den alten BAT-Regelungen eintreten sollen. Die Interessen beider Seiten (vor allem Bestandswahrung versus Kostennneutralität) differieren in Zeiten krisenhafter Entwicklungen aller öffentlichen Haushalte weiterhin und verhindern eine umfassende Umsetzung (Schmidt et al 2010).

#### **- Tabelle 5: Gegenüberstellung neues und altes Tarifrecht -**

Eine vor allem von der Arbeitgeberseite als wichtig erachtete Änderung ist die sukzessive Einführung „leistungsbezogener Entgeltkomponenten“ mit dem Ziel einer Motivations- und dadurch Leistungs- bzw. Effizienzsteigerung. Die Vereinbarung über eine stärkere Betonung des Leistungsprinzips, welche das traditionelle Senioritätsprinzip ablöst, stößt in der Phase ihrer Implementation auf Schwierigkeiten, u. a. bei der Entwicklung und Anwendung valider und transparent-nachvollziehbarer Indikatoren zur Messung der Leistung von Individuen bzw. Arbeitsgruppen, bei der Frage der Entscheidungsträger auf dezentraler Ebene im konfliktbehafteten Einzelfall (u. a. Personalräte, paritätische Kommissionen) sowie wegen der erforderlichen, sog.

Kostenneutralität der Umstellung. Weiterhin sind die theoretischen Annahmen über die individuellen Anreizstrukturen problematisch und vernachlässigen wesentliche Motivationsfaktoren (Matiaske/Holtmann 2007). Interessanterweise verzichteten die Tarifparteien auf Länderebene auf eine Vereinbarung analoger Regelungen. Schließlich ist die empirische Evidenz für die Überlegenheit dieser Umstrukturierung der Entgeltsysteme auf dezentrale Verfahren auch im internationalen Vergleich keinesfalls eindeutig (OECD 2005, Demmke 2009).

### **3. Beamtenverbände und Interessenpolitik**

#### **3.1 Interessenverbände und Konkurrenzverhältnis**

Die Notwendigkeit bzw. Sinnhaftigkeit der Unterscheidung von Statusgruppen wird seit den 1960er Jahren wiederholt in Zweifel gezogen (Studienkommission 1973, Ellwein/Zoll 1973). Die formalrechtliche Trennung (sog. Zweigleisigkeit des Dienstrechts) ist häufig von der Funktion her kaum noch zu rechtfertigen und aus der konkreten Aufgabenstellung kaum mehr abzuleiten. Im internationalen Vergleich stellt die Existenz einer Statusgruppe mit besonderen Rechten und Pflichten („besonderes Dienst- und Treueverhältnis“) keine Besonderheit dar. Deutliche Unterschiede bestehen hinsichtlich ihrer Größe; in der Bundesrepublik sind über ein Drittel aller im ÖD Beschäftigten Beamte; dieser Anteil hat sich im Zeitverlauf nicht deutlich verändert.

Im Gegensatz zur Mehrzahl der Branchen der Privatwirtschaft, die Monopole der Interessenvertretung aufweisen, sind zwei unabhängige Spitzen- bzw. Dachverbände an der Interessenvertretung der Beamten beteiligt, der Deutsche Beamtenbund (DBB) ([www.dbb.de](http://www.dbb.de)) und der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) ([www.dgb.de/uebersicht/beamte/index\\_html](http://www.dgb.de/uebersicht/beamte/index_html)). Beide haben als Mitglieder eine Reihe von Gewerkschaften (DGB: GEW, GdP, IGBAU, IG BCE, Transnet) bzw. Verbänden (DBB: insgesamt 40 „Fachgewerkschaften“), welche häufig Berufsverbände sind.

DBB und DGB sind „intermediäre Organisationen“, die aufgrund der Unterschiede in ihren Organisationsprinzipien bzw. Mitgliederstrukturen sowohl parallel gerichtete (u. a. Besoldungs- und Versorgungspolitik), als auch entgegen gesetzte Interessen (u. a. traditionell wie aktuell in grundsätzlichen Fragen einer Dienstrechtsreform) verfolgen. Während der DBB als „Standesorganisation“ stets für den Fortbestand des traditionellen Berufsbeamtentums und seines Funktionsvorbehalts eintritt, optiert der DGB seit langem für ein an einheitlichen Grundsätzen orientiertes Personalrecht für alle Beschäftigten auf vertraglicher Basis („Verhandeln statt Verordnen“).

Verbandsintern besteht jeweils eine spezifische Arbeitsteilung in Bezug auf die Repräsentation der heterogenen Interessen von Mitgliedergruppen. Die Dachverbände vertreten die allgemein-übergreifenden Interessen (z. B. Einkommen). Die Mitgliedsverbände sind primär für die Vertretung bzw. Durchsetzung gruppenspezifischer Interessen (etwa der Lehrer oder Polizeibeamten) zuständig; die Dachverbände nehmen lediglich Koordinationsaufgaben wahr. Diese fachlich spezialisierten Verbände müssen wegen der im Grundgesetz vorgegebenen Aufgabenteilung zwischen den Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) ihre Politiken vor allem auf der Ebene der Bundesländer verfolgen.

DBB- und DGB-Mitgliedsverbände konkurrieren um Mitglieder, traditionell vor allem um Beamte, später auch um Angestellte sowie aktuell um Tarifbedienstete. Der DBB hat nach eigenen Angaben über 1.2 Mill. Mitglieder und stellt damit innerhalb des ÖD eine echte Konkurrenz für die DGB-Gewerkschaften dar (Ebbinghaus 2003, 190).<sup>9</sup> Er organisiert, was in der Öffentlichkeit kaum bekannt ist, nicht nur Beamte sondern, wie bereits erwähnt, auch ca. 360.000 Tarifbedienstete (DBB 2009). Diese breitere Orientierung in Bezug auf die Mitgliederbasis wurde u. a. wegen der erwähnten, durchgängig vorsichtigen Personalpolitik der neuen Bundesländern notwendig, die den Beamtenstatus nur bei hoheitlichen Aufgaben (z.B. Richtern, Polizisten) einführten. Seit den mittleren 1990er Jahren geht die Mitgliederzahl der DGB-Gewerkschaften zurück, die der DBB-Verbände hingegen steigt. Diese Entwicklung ist aus zwei Gründen bemerkenswert: Zum einen nimmt, wie eingangs ausgeführt, die Gesamtzahl der Beschäftigten, vor allem der Tarifbediensteten, deutlich ab; die Rekrutierungsbasis der Verbände wird - bei einem hohen Organisationsgrad - also schmaler. Zum andern waren bis in die frühen 1990er Jahre in DGB-Gewerkschaften stets mehr Beamte organisiert als in DBB-Verbänden. Danach kehrten sich die Mehrheitsverhältnisse um (Pege 2001). Der wesentliche Bestimmungsgrund für diese gegenläufige Entwicklung dürfte in der unterschiedlichen Höhe der Mitgliedsbeiträge liegen.

- **Tabelle 6: Mitgliederentwicklung des DBB nach Statusgruppen 1990 - 2009 -**

- **Tabelle 7: Mitgliederentwicklung des DGB nach Statusgruppen 1990 - 2009 -**

### **3.2 Interessenpolitik der Beamtenverbände**

---

<sup>9</sup> Eine ansonsten übliche Unterscheidung nach Brutto- und Nettoorganisationsgraden ist nicht möglich, da die entsprechenden Daten nicht öffentlich zugänglich sind.

Die Beamtenverbände verfügen, wie einleitend skizziert, im Gegensatz zu den Gewerkschaften nicht über das Recht auf Kollektivverhandlungen bzw. über das kollektive Druckmittel des Streiks. Dieses Verbot gilt im Gegensatz zu der Mehrzahl vergleichbarer EU- oder OECD-Länder gruppen- und nicht funktionsspezifisch, d.h. es ist am kollektiven Status und nicht an der Bedeutung bzw. Wichtigkeit der individuell ausgeübten Tätigkeit ausgerichtet.

Die Spitzenverbände haben Beteiligungs- und Anhörungsrechte bei der Vorbereitung allgemeiner Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse. Diese Rechte sind in den Beamtengesetzen<sup>10</sup> verankert; diese Optionen der Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse wurden im Laufe der Jahre mehrfach verbessert und durch öffentlich-rechtliche Verträge ausgestaltet. Außerdem verfügen die Dachverbände faktisch über recht weitgehende, informelle Mittel der Interessendurchsetzung; hierzu gehören u. a. Kontakte zu einzelnen Parlamentariern, Gespräche der Verbandsfunktionäre mit Spitzenpolitikern, Einwirkung auf die Ministerialbürokratie, die sog. Verbeamtung des Bundestages, vor allem des für die Beamtengesetzgebung zuständigen Innenausschusses, Beeinflussung der öffentlichen Meinung durch umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit sowie der Drohung, die Wahlentscheidung von Verbandsmitgliedern zu beeinflussen (Keller 1983, 1993).

Die Tarifverhandlungen wurden stets abgeschlossen, bevor der Bundestag deren materielle Ergebnisse sowohl zeit- als auch inhaltsgleich in die gesetzlichen Regelungen für die Beamten übernahm. Infolge dieses Quasiautomatismus gab es keine wesentlichen Differenzen in den Arbeitsbedingungen (z.B. in der Erhöhung der Entgelte oder der Länge der Arbeitszeiten) bzw. keine Verschlechterung zu Lasten einzelner Statusgruppen.

Diese langfristige Entwicklung war wegen der fehlenden Streikoption nicht selbstverständlich. Die Spitzenverbände der Beamten waren offensichtlich in der Lage, nicht nur ihre rechtlich garantierten Anhörungs- und Beteiligungsrechte in der Phase der Gesetzesvorbereitung zu nutzen, sondern konnten auch informelle Mittel der Interessendurchsetzung in der Phase der parlamentarischen Entscheidung erfolg-

---

<sup>10</sup> Par. 118 Bundesbeamtengesetz (BBG) besagt zur „Beamtenvertretung“. „Die Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften sind bei der Vorbereitung allgemeiner Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse zu beteiligen.“ In den Landesbeamtengesetzen finden sich entsprechende Regelungen. Ähnliche Vorgaben machte das Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG), welches nach der Föderalismusreform I weitestgehend durch das Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) abgelöst wurde. Letzteres besagt (Par.53) zur „Beteiligung der Spitzenorganisationen“: „Bei der Vorbereitung gesetzlicher Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse durch die obersten Landesbehörden sind die Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften und Berufsverbände zu beteiligen. Das Beteiligungsverfahren kann auch durch Vereinbarung ausgestaltet werden.“

reich einsetzen. Diese Handlungsoptionen standen im Ergebnis denen des Tarifbereichs mit seinem im Grundgesetz garantierten Streikrecht nicht nach und waren phasenweise ein funktionales Äquivalent zu Kollektivverhandlungen. M. a. W.: Das fehlende Kollektivverhandlungs- und Streikrecht wirkte sich kaum negativ auf die Interessenvertretung der Beamten aus; wesentliche Unterschiede in der Behandlung der Statusgruppen traten nicht auf (Keller 1983, 1993).

Die auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen basierenden Formen der Regulierung bzw. Interessenvertretung haben sich in der Praxis im Laufe der Jahrzehnte wechselseitig durchdrungen und beeinflusst. Einerseits übernahm der Gesetzgeber wichtige Teile tarifvertraglicher Vereinbarungen in das Beamtenrecht (u. a. Teilzeitbeschäftigung), andererseits setzten die Gewerkschaften die Übernahme beamtenrechtlicher Regelungen in den Tarifbereich durch (u. a. Unkündbarkeit nach 15 Dienstjahren). Die Dienstverhältnisse glichen sich sowohl von ihren materiellen und sozialen Bedingungen als auch von den Tätigkeitsinhalten her an; eine gewisse faktische Nivellierung trat ein.

### **3.3 Aktuelle Entwicklungen**

Die über mehrere Jahrzehnte enge Koppelung von Tarif- und Gesetzesmodell löst sich seit den mittleren 1990er Jahren unter veränderten Rahmenbedingungen allmählich auf (u. a. Konsolidierungsanstrengungen infolge wachsender Haushaltsdefizite aller öffentlichen Haushalte, Einhaltung der Konvergenzkriterien der Wirtschafts- und Währungsunion, vehemente Forderungen nach Flexibilisierung und Deregulierung, Folgen der Finanzkrise ). Die Arbeitgeber(-verbände) versuchen, das etablierte Muster eines sektorspezifischen „pattern setting“ und „pattern following“ bzw. einer Gleichbehandlung beider Bereiche nicht nur aufzuweichen, sondern sogar umzudrehen, indem sie - unter wiederholtem Verweis auf die größere Arbeitsplatzsicherheit bzw. Beschäftigungsgarantie - in stärkerem Umfang von ihrer einseitigen Regelungsoption Gebrauch machen.

Die Vorgehensweise besteht aus mehreren Schritten, deren Abfolge nicht unbedingt Resultat strategischer Planung ist:

- Zunächst entkoppeln die Arbeitgeber die vormals inhalts- und zeitgleich stattfindenden Änderungen in beiden Bereichen, indem sie die Modifikationen für die Beamten später in Kraft setzen (u. a. Verzögerung von Besoldungserhöhungen durch Ein-

führung sog. Nullmonate) oder für bestimmte Besoldungsgruppen (vor allem den höheren Dienst) nicht oder zumindest nicht in vollem Umfang übernehmen.

- Im nächsten Schritt schaffen sie Präjudizien bei den Arbeitsbedingungen der Beamten (vor allem Verlängerung der regelmäßigen Wochenarbeitszeiten, Kürzung oder vollständige Streichung von Sonderzahlungen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld) (zu Einzelheiten DBB 2009).

- Anschließend versuchen sie, unter Betonung der gebotenen Gleichbehandlung diese einseitig verfüigten Änderungen auch in den Tarifverhandlungen durchzusetzen. Dieses Vorhaben erweist sich als schwierig, da - im Gegensatz zur unilateralen Regelungskompetenz im Beamtenbereich - die explizite Zustimmung der Gewerkschaften notwendig ist (zu Einzelheiten Keller 2006, 2007).

Die Arbeitgeber verschieben sukzessiv das stets prekäre Machtgleichgewicht in den Arbeitsbeziehungen zuungunsten der Interessenverbände, die nicht mehr in der Lage sind, eine Ungleichbehandlung bzw. Unterschiede in den Arbeits- und Lebensbedingungen der beiden Bereiche zu verhindern. Die Arbeitsbeziehungen verändern sich von einer Konsens- und Kooperations- zu einer Macht- und Konfliktorientierung. Politische Kosten, u. a. in Form von Stimmentzug bei den folgenden Wahlen, sind für die Arbeitgeber im Gegensatz zu früheren Phasen kaum zu befürchten, da die Mehrzahl der Wähler aus Kosten- bzw. Steuergründen einen kleineren ÖD präferieren und die Zahl der im ÖD Beschäftigten abnimmt.

Die Arbeitsbeziehungen bzw. das Beamtenrecht waren in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik föderalistisch gestaltet, d.h. die Zuständigkeiten waren aufgeteilt zwischen den Gebietskörperschaften (Bund, Ländern und Gemeinden/Gemeindeverbänden). In den späten 1960er/frühen 1970er erfolgte auf vehementes Betreiben der Arbeitgeber und gegen die ursprünglichen Bedenken der Gewerkschaften, die eine Einengung ihrer Handlungsspielräume befürchteten, schrittweise eine Vereinheitlichung der Kompetenzen bzw. deren Zentralisierung beim Bund (Art. 74a GG) (zu Einzelheiten Keller 1990).

In den folgenden Jahrzehnten nahm der Bund die Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen vor, indem er durch die ihm übertragene Kompetenz zur Rahmengesetzgebung Vorgaben bzw. Leitlinien für die Gesetzgebung der Länder formulierte und damit vergleichbare (Mindest-)Standards für sämtliche beamtenrechtlichen Regelungen vorgab. Die wesentliche Konsequenz dieser Änderung der Rahmenbedingungen

waren bundesweit vereinheitlichte Regelungen (u. a. bei Besoldung und Arbeitszeiten) für alle Beamten sowie eine Aufhebung der vorher bestehenden Konkurrenz zwischen den Arbeitgebern des ÖD.

Seit den mittleren 2000er Jahren hat das Projekt der Föderalismusreform I erhebliche Konsequenzen auch für die Arbeitsbeziehungen: Die vormals mühsam vereinheitlichten beamtenrechtlichen Regelungen werden - abermals auf heftiges Drängen der Arbeitgeber - wieder abgeschafft; die einzelnen Bundesländer erhalten im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung die Regelungskompetenz für das Dienstrecht der Beamten von Ländern und Kommunen (bei Besoldung, Versorgung und Laufbahnrecht) (zu rechtlichen Einzelheiten Battis 2009).

Diese (Re-)Föderalisierung im Rahmen eines politisch gewollten „Wettbewerbsföderalismus“ lässt sich begreifen als zusätzliche vertikale Segmentierung der Arbeitsmärkte bzw. als spezifische Variante einer Dezentralisierung der Arbeitsbeziehungen innerhalb des Gesetzesmodells. Ihre langfristigen Folgen (etwa in Bezug auf die Höhe der Entgelte oder deren Veränderung im Sinne einer stärkeren Differenzierung) sind ungewiss und hängen ab vom Ausmaß der tatsächlichen Nutzung der eröffneten Optionen: Einzelne Länder (etwa die sog. Küstenländer) können entweder rein freiwillig kooperieren und gemeinsame Regelungen treffen oder tatsächlich in Konkurrenz um Arbeitnehmer mit bestimmten Qualifikationen treten, indem sie (etwa Lehrern oder IT-Experten) günstigere Arbeitsbedingungen anbieten. Falls nach einer gewissen Übergangsphase kooperative Beziehungen nicht zustande kommen, sind die langfristigen Konsequenzen dieser sektorspezifischen Variante von Dezentralisierung von der Bundes- auf die Länderebene sogar weit reichender als die im Tarifbereich.

Die Länder können eigenständige Personalpolitiken verfolgen und gesonderte Regelungen für ihren Zuständigkeitsbereich einführen, etwa nach spezifischen (Arbeitsmarkt-)Bedingungen und ihrer jeweiligen Finanzlage. Durch die (Re-)Föderalisierung ändern sich auch die Handlungsoptionen der Verbände: Von größerer Bedeutung für die Interessenvertretung werden die Landesbünde, d. h. die Spitzenorganisationen auf Länderebene, während unter den alten, vereinheitlichten Bedingungen vor allem die Dachverbände die wichtigsten korporativen Akteure waren. Zugleich erfordern die Strukturveränderungen den Einsatz von mehr knappen Ressourcen, u.a. in Form von Personal und Zeit. - Eine grundlegende, (in etwa bundes-)einheitliche Reform bzw. Modernisierung des Beamtenrechts, die viele Jahre hohe politische Priorität zu haben schien, wird in Anbetracht dieser erneuten Rechtszersplitterung schwieriger,

wenn nicht unmöglich - von der Einführung eines einheitlichen, einigermaßen kohärenten Dienstrechts ganz zu schweigen.

#### **4. Schluss**

In den 2000er Jahren führen die analysierten Tendenzen zu einer gewissen Konvergenz zwischen Privatwirtschaft und ÖD (u. a. Dezentralisierung), die jedoch unter Bewahrung der rechtlichen und faktischen Eigenständigkeit des ÖD eintrat. Bei diesem veränderten „institutional design“ handelt es sich nicht nur um inkrementalen Wandel der vormals relativ homogenen Arbeitsbeziehungen sondern um verschiedenartige, intern wie extern induzierte Prozesse einer grundlegenden Transformation in Richtung auf die heterogenere Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen. Insofern bedeuten die Veränderungen in Zeiten der Liberalisierung und Privatisierung „the end of an era“ (Dribbusch/Schulten 2007, 155).

Die Parameter von Aktion und Reaktion verschieben sich: Während früher stets die Gewerkschaften und Interessenverbände Forderungen formulierten bzw. Verbesserungen der Arbeitsbedingungen erreichten, ergreifen nunmehr die Arbeitgeber und ihre Verbände die Initiative und setzen Veränderungen in die entgegengesetzte Richtung durch. Das stets labile Machtgleichgewicht zwischen den Tarifparteien verschiebt sich zuungunsten der Arbeitnehmervertretungen; Marktmechanismen gewinnen größere Bedeutung, Ergebnisse entstehen durch Prozesse eines „muddling through“ und nicht strategischer Aktion.

Der ÖD ist längst nicht mehr der „Modell“-Arbeitgeber, als der er lange Jahre galt, und hat seine Vorbildfunktion für den Gesamtarbeitsmarkt aufgegeben. „The state set an example to the private sector by endorsing principles of fairness, involvement and equity in its treatment of the workforce ... These principles were associated with the encouragement of trade union membership, support for centralised systems of collective bargaining and other forms of workforce participation. The main outcomes were relatively consensual employment relations and high levels of job security.“ (Bach et al. 2009, 309) Indikatoren der Veränderung sind u. a.: Die Entgelte der Tarifbediensteten steigen in den 2000er Jahren weniger als in zentralen Branchen der Privatwirtschaft (WSI-Tarifarchiv 2010), so dass sich die Verteilungsposition verschlechtert. Weiterhin nimmt der Anteil der atypischen, vor allem der Teilzeit- und befristet Beschäftigten, an allen Arbeitnehmern deutlich zu; die bereits vorhandene Spaltung des Arbeitsmarktes in stabile und instabile Segmente (Henneberger 1996)

verschärft sich, da die Personalpolitik ihre Dispositionsmöglichkeiten der Flexibilisierung nutzt. Schließlich führt der skizzierte, massive Stellenabbau seit den frühen 1990er Jahren zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen (u. a. Verdichtung und Flexibilisierung), da er nicht mit einem proportionalen Aufgabenabbau einhergeht.

Die Einschätzung der Bedeutung der skizzierten Veränderungen, die innerhalb der ehemals recht homogenen Arbeitsbeziehungen in Richtung auf deren Heterogenisierung und kontrollierte Dezentralisierung eintreten, hängt vom Referenzmaßstab ab: Im Vergleich zu den in den vergangenen Jahrzehnten auf nationaler Ebene vorhandenen Strukturen und Verfahren der Interessenvertretung sind sie durchaus erheblich. Im Vergleich zu Entwicklungen in anderen EU- (Bach et al. 1999) oder OECD-Ländern (Dell'Aringa et al. 2001) hingegen sind sie nach wie vor begrenzt – und nicht sonderlich überraschend. Der ÖD der Bundesrepublik entwickelt sich in international-komparativer Perspektive vom Ausnahme- zum Regelfall.

In jüngster Zeit gibt es Diskussionen um mehr und bessere öffentliche Dienstleistungen in bestimmten, schlecht ausgestatteten Bereichen (u. a. Kindergärten und Vorschule, Schulen, Universitäten, Krankenhäuser und Altenheime). Die Realisierung dieser Vorstellungen würde zusätzliche Ressourcen erfordern - auch in Form von mehr Personal. Die eigentliche politische Frage lautet: Welchen ÖD in quantitativer wie qualitativer Hinsicht wollen die Bürgerinnen und Bürger und was ist er ihnen wert? Demgegenüber gefährden die ständigen, recht einseitig betriebswirtschaftlich orientierten Wiederholungen der Forderungen nach weiteren Kürzungen und zusätzlichen Einsparungen bei Kosten und Personal mittel- und langfristig die Leistungs- und Handlungsfähigkeit des ÖD und stellen kein nachhaltig wirksames, politisches Konzept zu dessen Aus- bzw. Umbau, zu Gestaltung und Sicherung seines Zukunftsfähigkeit dar.

### **Literatur:**

- Addison, John T./Bellmann, Lutz/Schnabel, Claus/Wagner, Joachim (2002): German Works Councils Old and New: Incidence, Coverage and Determinants. IZA Discussion Paper 495. Bonn: IZA
- Altvater, Lothar/Bacher, Eberhard/Hörter, Georg/Sabottig, Giovanni/Schneider, Wolfgang/Vohs, Gerhard (2008): Bundespersonalvertretungsgesetz mit Wahlordnung und ergänzenden Vorschriften. Kommentar für die Praxis mit vergleichenden Anmerkungen zu den Landespersonalvertretungsgesetzen. 6.überarb. u. aktual. Aufl. Frankfurt/Main: Bund

- Altwater, Lothar/Peiseler, Manfred (2009): Bundespersonalvertretungsgesetz. Basis-kommentar mit Wahlordnung und ergänzenden Vorschriften für Gerichte, Bahn, Post, Bundeswehr und NATO. 5. überarb. u. erw. Aufl. Frankfurt/Main: Bund
- Bach, Stephen/Bordogna, Lorenzo/Della Rocca, Giuseppe/Winchester, David (Hrsg.) (1999): Public service employment relations in Europe. Transformation, modernization or inertia. London: Roudledge
- Bach, Stephen/Winchester, David (2004): Industrial relations in the public sector. In: Edwards, Paul (Hrsg.): Industrial relations. Theory and practice. 2<sup>nd</sup> ed. Oxford: Blackwell: 285-312
- Bach, Stephen/Kolins Givan, Rebecca/Forth, John (2009): The public sector in transition. In: Brown, William/Bryson, Alex/Forth, John/Whitfield, Keith (Hrsg.): The evolution of the modern workplace. Cambridge-New York: Cambridge UP: 307-331
- Bamber, Greg/Lansbury, Russell/Wailes, Nick (Hrsg.) (2010): International and comparative employment relations. A study of industrialised market economies. 5th ed. Sydney-Singapore: Allen&Unwin
- Battis, Ulrich (2009): Stand und Weiterentwicklung des deutschen öffentlichen Dienstes. In: der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2: 93-107
- Belman, Dale/Gunderson, Morley/Hyatt, Douglas (Hrsg.) (1996): Public sector employment in a time of transition. Madison: IIRA
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2. völlig überarb. Aufl. Wiesbaden: VS
- Bordogna, Lorenzo (2008): Moral hazard, transaction costs and the reform of public service employment relations. In: European Journal of Industrial Relations 14: 381-400
- Bordogna, Lorenzo/Winchester, David (2001): Collective bargaining in Western Europe. In: Dell'Aringa, Carlo/Della Rocca, Giuseppe/Keller, Berndt (Hrsg.): Strategic choices in reforming public service employment. An international handbook. Houndmills-New York: Palgrave: 48-70
- Damkowski, Wulf/Precht, Claus (1999): Public management – neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor. Stuttgart: Kohlhammer
- DBB und Tarifunion (2009): Zahlen, Daten, Fakten. Berlin: DBB
- Dell'Aringa, Carlo/Della Rocca, Giuseppe/Keller, Berndt (Hrsg.) (2001): Strategic choices in reforming public service employment. An international handbook. Houndmills-New York: Palgrave
- Demmke, Christoph (2009): Leistungsbezahlung in den öffentlichen Diensten der EU-Mitgliedstaaten – Eine Reformbaustelle. In: der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2: 53-71.
- Dribbusch, Heiner/Schulten, Torsten (2007): The end of an era: Structural changes in German public sector collective bargaining. In: Leisink, Peter/Steijn, Bram/Veersma, Ulke. (Hrsg.): Industrial relations in the new Europe. Enlargement, integration and reform. Cheltenham: Edward Elgar: 155-176
- Ebbinghaus, Bernhard (2003): Die Mitgliederentwicklung deutscher Gewerkschaften im historischen und internationalen Vergleich. In: Schroeder, Wolfgang/Wessels, Bernhard (Hrsg.): Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch. Wiesbaden: VS: 174-203

- Ellguth, Peter/Kohaut, Susanne (2005): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel. In: WSI-Mitteilungen 58: 398-403
- Ellguth, Peter/Kohaut, Susanne (2007): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2006. In: WSI-Mitteilungen 60: 511-514
- Ellwein, Thomas/Zoll, Ralf (1973): Berufsbeamtentum – Anspruch und Wirklichkeit: Zur Entwicklung und Problematik des öffentlichen Dienstes. Düsseldorf: Bertelsmann
- Hebdon, Robert/Kirkpatrick, Ian (2005): Changes in the organization of public services and their effects on employment relations. In: Ackroyd, Stephen/Batt, Rosemary/Thompson, Paul/Tolbert, Pamela S. (Hrsg.): The Oxford handbook of work and organization. Oxford: Oxford UP: 531-553
- Henneberger, Fred (1996): Arbeitsmärkte und Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Eine theoretische und empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland. Bern: Haupt
- Ifo Institut (2004): Sieben Wahrheiten über Beamte. ifo Standpunkt Nr. 56. München: Ifo Institut
- Keller, Berndt (1983): Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Tarifpolitik der Gewerkschaften und Interessenpolitik der Beamtenverbände. Frankfurt-New York: Campus
- Keller, Berndt (1993): Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors. Baden-Baden: Nomos
- Keller, Berndt (1990): Die Zentralisierung des föderalistischen Besoldungsrechts. In: Die Personalvertretung 33: 306-311
- Keller, Berndt (2001): Ver.di: Triumphmarsch oder Gefangenchor? Neustrukturierung der Interessenvertretung im Dienstleistungssektor. Hamburg: VSA
- Keller, Berndt (2002): Ver.di: Von der Industrie- zur Multibranchengewerkschaft. In: Klinkhammer, Heinz (Hrsg.), Personalstrategie. Personalmanagement als Business Partner. Neuwied-Kriftel: Luchterhand: 282-306
- Keller, Berndt (2004): Multibranchengewerkschaft als Erfolgsmodell? Zusammenschlüsse als organisatorisches Novum - das Beispiel ver.di. Hamburg: VSA
- Keller, Berndt (2006): Aktuelle Entwicklungen der Beschäftigungsbeziehungen im öffentlichen Dienst. In: Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften 39: 79-99.
- Keller, Berndt (2007): Wandel der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst: Entwicklungen und Perspektiven. In: Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften 40: 173-202
- Keller, Berndt (2008): Berufsverbände, Tarifautonomie und das System der Interessenvertretung. In: Leviathan. Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft 36: 364-390
- Keller, Berndt (2009): Berufs- und Spartengewerkschaften: Konsequenzen und Optionen. In: Sozialer Fortschritt 59: 118-128
- Keller, Berndt (2010): Arbeitgeberverbände des öffentlichen Sektors, in: Schroeder, W./Weßels, B. (Hg.), Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland, Wiesbaden: VS, 105-125
- Keller, Berndt/Henneberger, Fred (1999): Privatwirtschaft und öffentlicher Dienst: Parallelen und Differenzen in den Arbeitspolitiken. In: Müller-Jentsch, Walther (Hrsg.): Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen. 3. überarb. u. erw. Aufl. München-Mering: Hampp: 233-256
- Keller, Berndt/Schnell, Rainer (2005): Sozialstruktur und Problemfelder der Interessenvertretung im öffentlichen Dienst. Eine empirische Untersuchung

- von Personalräten in West- und Ostdeutschland. In: Berliner Journal für Soziologie 15: 87-102
- Keller, Berndt/Schnell, Rainer (2003): Zur empirischen Analyse von Personalräten - Strukturdaten und Probleme der Interessenvertretung. In: WSI-Mitteilungen 56: 185-193
- Macher, Jeffery T./Richmann, Barak D. (2008): Transaction cost economics: An assessment of empirical research in the social sciences. In: Business and Politics 20: 1-63
- Masters, Marick F./Gibney, Ray/Shevchuk, Iryna/Zagenczyk, Tom (2008): The state as employer. In: Blyton, Paul/Bacon, Nicolas/Fiorito, Jack/Heery, Edmund (Hrsg.): The SAGE handbook of industrial relations. London-Thousands Oaks: Sage: 305-324
- Matiaske, Wenzel/Holtmann, Doris (Hrsg.) (2007): Leistungsvergütung im öffentlichen Dienst. München-Mering: Hampp
- McPherson, William H. (1971): Public employee relations in West Germany. Ann Arbor: Institute of Labor and Industrial Relations
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg (2000): Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. 2. völlig überarb. Aufl. Opladen: Leske + Budrich
- Nomden, Koen/Franham, David/Onnee-Abbruciati, Marie-Laure (2003): Collective bargaining in public services. Some European comparisons. In: The International Journal of Public Sector Management 16: 412-423
- OECD (2005): Performance-related pay policies for government employees. Paris: OECD
- Olsen, Torunn (1996): Industrial relations systems in the public sector in Europe. Oslo: FAFO/European Public Services Committee
- Olson, Mancur (1968): Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen: Mohr
- Olson, Mancur (1985): Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit. Tübingen: Mohr
- Pege, Wolfgang (2001): Rückzug aus der Fläche. Ausblick auf das Gewerkschaftsjahr 2001. In: Gewerkschaftsreport 34: 3-19
- Schäfer, Claus (2001): Die WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 1999/2000 im Überblick. In: WSI-Mitteilungen 54: 65-75
- Schmidt, Werner/Müller, Andrea/Trittel, Nele (2010): Der Konflikt um die Tarifreform des öffentlichen Dienstes. Projekt „Begleitforschung zur Entgeltreform im öffentlichen Dienst (mit Schwerpunkt Kommunen Nordrhein-Westfalens)“. Forschungsinstitut für Arbeit, Technik und Kultur, Tübingen
- Schnabel, Claus (2007): Arbeitnehmervertretungen im öffentlichen Sektor: Bedeutung und (potenzielle) Effizienzwirkungen. In: Neumärker, Karl Justus Bernhard/ Schnabel, Claus (Hg.), Ordnungspolitik für den öffentlichen Sektor. Festschrift für Cay Folkers. Marburg, 193-212
- Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts (1997): Bericht der Kommission. Baden-Baden: Nomos
- Traxler, Franz (1997): Der Flächentarifvertrag in der OECD. Entwicklung, Bestandsbedingungen und Effekte. In: Industrielle Beziehungen 4: 101-124
- Traxler, Franz (1998): Collective bargaining in the OECD: Developments, preconditions and effects. In: European Journal of Industrial Relations 4: 207-226

- Traxler, Franz/Blaschke, Sabine/Kittel, Bernhard (2001): National labor relations in internationalized markets. A comparative analysis of institutions, change and performance. Oxford: Oxford UP
- Waddington, Jeremy (Hrsg.) (2005): Restructuring representation. The merger process and trade union structural development in ten countries. Brussels: Peter Lang
- Walton, Richard E./McKersie, Robert B. (1991): A behavioral theory of labor negotiations. An analysis of a social interaction system. 2nd ed. New York: McGraw-Hill
- Williamson, Oliver E. (1985): The economic institutions of capitalism. Firms, markets, relational contracting. New York-London: Free Press
- Williamson, Oliver E. (1996): The mechanisms of governance. Oxford: Oxford UP
- WSI-Tarifarchiv (2010): Öffentlicher Dienst: Unterdurchschnittlicher Anstieg der Tarifverdienste. In: [http://www.boeckler.de/320\\_102228.html](http://www.boeckler.de/320_102228.html); 18.01.2010

**Tabelle 1: Entwicklung der Beschäftigtenzahlen nach dem Beschäftigungsverhältnis 1991 - 2009**

<b>Jahr</b>	<b>Beamte</b>	<b>Soldaten</b>	<b>Angestellte</b>	<b>Arbeiter</b>	<b>Insgesamt</b>
<b>1991</b>	1.390	257	2.822	1.131	<b>5.600</b>
<b>1992</b>	1.458	246	2.774	1.104	<b>5.582</b>
<b>1993</b>	1.511	231	2.708	998	<b>5.448</b>
<b>1994</b>	1.556	213	2.647	945	<b>5.361</b>
<b>1995</b>	1.587	194	2.585	884	<b>5.251</b>
<b>1996</b>	1.607	191	2.535	832	<b>5.165</b>
<b>1997</b>	1.624	192	2.470	776	<b>5.062</b>
<b>1998</b>	1.619	191	2.425	741	<b>4.977</b>
<b>1999</b>	1.619	190	2.374	708	<b>4.891</b>
<b>2000</b>	1.616	187	2.352	681	<b>4.835</b>
<b>2001</b>	1.604	185	2.318	648	<b>4.755</b>
<b>2002</b>	1.616	185	2.322	623	<b>4.747</b>
<b>2003</b>	1.635	187	2.301	598	<b>4.721</b>
<b>2004</b>	1.645	188	2.216	566	<b>4.615</b>
<b>2005</b>	1.643	185	2.182	538	<b>4.548</b>
<b>2006</b>	1.647	184	2.695		<b>4.526</b>
<b>2007</b>	1.640	185	2.667		<b>4.492</b>
<b>2008</b>	1.628	184	2.649		<b>4.461</b>
<b>2009</b>	1.674	185	2.688		<b>4.547</b>

Zahlen in 1.000, einschließlich mittelbarer öffentlicher Dienst, ohne Bundesbahn/Bundeseisenbahnvermögen, gerundet. Rundungsdifferenzen sind möglich. Seit 2006: Angestellte und Arbeiter sind in der Kategorie Arbeitnehmer zusammengefasst.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 6, div. Jahrgänge.

**Tabelle 2: Mitgliederentwicklung der ver.di Mitgliedsgewerkschaften 1990 - 2000**

**1990 - 2000**

	<b>DAG</b>	<b>DPG</b>	<b>HBV</b>	<b>IG Medien</b>	<b>ÖTV</b>
<b>1990</b>	573 398	478 913	404 695	184720	1 252 599
<b>1991</b>	584 775	611 969	737 075	244 774	2 138 316
<b>1992</b>	578 352	611 244	629 727	236 306	2 114 522
<b>1993</b>	527 888	578 179	583782	223 600	1 996371
<b>1994</b>	520 709	546 906	545 270	215 155	1 877 651
<b>1995</b>	507 478	529 233	520 166	206 786	1 770 789
<b>1996</b>	501 009	513 322	505 405	197 306	1 712 149
<b>1997</b>	489 266	487 814	488 271	191 610	1 643 692
<b>1998</b>	480 225	474 094	471 333	184 656	1582 776
<b>1999</b>	462 164	457 475	457 720	179 072	1 526 891
<b>2000</b>	458000	445 968	440 638	175 044	1 476 708

Quelle: Keller 2004, 23

**Tabelle 3: Entwicklung der ver.di-Mitgliederzahlen 2001 - 2009**

Jahr	Mitglieder in Tsd.				Veränderung (2001=100)
	Gesamt	Beamte	Angestellte*	Arbeiter*	
2001	<b>2.806,5</b>	245,0	1.690,1	871,3	100
2002	<b>2.740,1</b>	229,5	1.553,7	853,1	97,6
2003	<b>2.614,1</b>	218,6	1.467,7	834,0	93,1
2004	<b>2.464,5</b>	121,4	1.072,7	574,6	87,8
2005	<b>2.359,4</b>	n/a	n/a	n/a	84,1
2006	<b>2.274,7</b>	187,2	2.011,0		81,1
2007	<b>2.205,1</b>	180,2	1.951,5		78,6
2008	<b>2.180,2</b>	173,3	1.936,6		77,7
2009	<b>2.138,2</b>	n/a	n/a		76,2

\*seit 2005: Angestellte und Arbeiter werden in der Statistik zusammengefasst.

Angaben gerundet.

Quelle: DGB-Mitgliederstatistik.

**Tabelle 4: : Mitgliederentwicklung GEW nach Statusgruppen 1994 - 2009**

<b>Jahr</b>	<b>Mitglieder in Tsd.</b>		
	<b>Gesamt</b>	<b>Beamte</b>	<b>Angestellte</b>
1994	<b>316,2</b>	119,4	150,5
1995	<b>306,4</b>	119,7	143,5
1996	<b>296,2</b>	119,7	132,9
1997	<b>289,0</b>	120,6	122,5
1998	<b>281,2</b>	120,6	114,1
1999	<b>273,8</b>	120,5	108,6
2000	<b>270,3</b>	121,7	103,8
2001	<b>268,0</b>	122,0	100,2
2002	<b>264,7</b>	122,6	95,6
2003	<b>260,8</b>	123,3	90,1
2004	<b>254,7</b>	113,6	85,7
2005	<b>251,6</b>	n/a	n/a
2006	<b>249,5</b>	120,6	78,7
2007	<b>248,8</b>	120,7	79,6
2008	<b>251,9</b>	121,2	79,8
2009	<b>258,1</b>	123,1	82,6

Hinweis: Die GEW führt die Kategorie Arbeiter/-innen nicht in ihrer Statistik.

Angaben gerundet.

Quelle: DGB-Mitgliederstatistik.

**Tabelle 5: Gegenüberstellung neues und altes Tarifrecht**

	<b>Neues Tarifrecht</b>	<b>Altes Tarifrecht</b>
Verhältnis Arbeiter / Angestellte	Ein einheitliches Tarifrecht für alle (TVöD)	Zwei getrennte Tarifwerke für Angestellte und Arbeiter (BAT/BAT-O, MTArb/MTArb-O)
Arbeitszeit im Ost-/ West-Vergleich	Arbeitszeit einheitlich 39 Stunden/Woche	Arbeitszeit Tarifgebiet West 38,5 Stunden/Woche, Arbeitszeit Tarifgebiet Ost 40 Stunden/Woche
Arbeitszeit-Flexibilität	Flexibilisierung der Arbeitszeit: Ausgleichszeitraum bis zu 2 Wochen; (Arbeitszeitkorridor / Rahmenzeit)	Enger Zeitrahmen für Überstundenausgleich (max. 1 Woche)
Differenzierung der Entgelte	15 Entgeltgruppen in einem Tarifvertrag, alle Beschäftigten wechseln ins neue System (vollständige Ablösung des BAT/BAT-O und MTArb/MTArb-O)	49 Lohn- und Vergütungsgruppen in verschiedenen Tarifverträgen
Senioritätsprinzip	Steigerung der Attraktivität durch verbesserte Bezahlung zu Beginn des Berufslebens	Bezahlung nach Lebensalter (bis zu 15 Stufen)
Leistungsorientierte Bezahlung	Zukünftig bis zu 8 % der Gesamtentgeltsumme des Arbeitgebers als variable leistungsabhängige Vergütung (Start in 2007 mit 1%)	Keine leistungsabhängigen variablen Bezahlungselemente
Aufstiegskriterien	Aufstieg in eine höhere Entgeltgruppe nur noch funktionsabhängig (nicht nach Zeitablauf)	Bewährungs- und Zeitaufstiege in höhere Lohn- und Vergütungsgruppen (leistungsunabhängig)
Kinder-/ Familienzuschlag	Familienstand und Kinderzahl spielen für Bezahlung keine Rolle mehr	Bezahlung auch in Abhängigkeit vom Familienstand und Kinderzahl
Sonderzahlungen	Schaffung einer neuen sozial gestaffelten Jahressonderzahlung mit gegenüber bisheriger Regelung abgesenktem Volumen ab 2007	Weihnachtsgeld ( 82,14% West/ 61,60% Ost) Urlaubsgeld (255,65 € bzw. 332,34 €)
Eingruppierung	Deutliche Reduzierung der Eingruppierungsmerkmale durch neue Regelung nach Probeläufen Ende 2006	Unüberschaubare Eingruppierungsvorschriften: ca. 17.000 Eingruppierungsmerkmale
Niedriglohnbereich	Schaffung von Konkurrenzfähigkeit durch neue niedrigere Entgeltgruppe	Outsourcing / Privatisierung einfachster Tätigkeiten
Besetzung von Führungspositionen	Einführung der Instrumente Führung auf Zeit (bis zu 12 Jahre) und auf Probe (bis zu 2 Jahre)	Nur dauerhafte Übertragung von Führungsfunktionen möglich

Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesministerium des Innern, <http://www.bmi.bund.de>

**Tabelle 6: : Mitgliederentwicklung des DBB nach Statusgruppen 1990 - 2009**

Jahr	Mitglieder in Tsd.			
	Gesamt	Beamte	Angestellte*	Arbeiter*
1990	<b>997,7</b>	704,4	74,1	20,5
1991	<b>1.053,0</b>	712,6	292,8	47,6
1992	<b>1.095,4</b>	747,4	305,3	42,6
1993	<b>1.078,8</b>	758,8	297,8	22,2
1994	<b>1.089,2</b>	769,8	299,3	20,1
1995	<b>1.075,7</b>	777,4	279,9	18,3
1996	<b>1.101,6</b>	781,6	299,0	21,0
1997	<b>1.116,7</b>	798,6	298,7	19,4
1998	<b>1.184,1</b>	850,6	309,2	24,2
1999	<b>1.201,9</b>	867,5	302,2	32,2
2000	<b>1.205,2</b>	870,3	302,6	32,3
2001	<b>1.211,1</b>	878,2	299,9	33,0
2002	<b>1.223,7</b>	879,9	299,5	44,3
2003	<b>1.258,0</b>	910,8	305,2	42,0
2004	<b>1.269,8</b>	919,7	308,1	42,0
2005	<b>1.275,4</b>	918,8	314,6	42,1
2006	<b>1.276,3</b>	919,1	357,2	-
2007	<b>1.278,4</b>	919,5	358,9	-
2008	<b>1.280,8</b>	920,4	360,5	-
2009	<b>1.282,6</b>	921,1	361,5	-

\*seit 2005: Angestellte und Arbeiter werden in der Statistik als "Arbeitnehmer" zusammengefasst.

Angaben gerundet.

Quelle: www.dbb.de (ab 1999); Schroeder/Weßels 2003, 641 (bis 1998).

**Tabelle 7: Mitgliederentwicklung des DGB nach Statusgruppen 1990 - 2009**

Jahr	Mitglieder in Tsd.			
	Gesamt	Beamte	Angestellte*	Arbeiter*
1990	<b>7.938</b>	798	1.851	5.289
1991	<b>11.800</b>	814	2.790	7.006
1992	<b>11.016</b>	803	3.226	6.896
1993	<b>10.290</b>	773	2.957	6.441
1994	<b>9.768</b>	763	2.784	6.015
1995	<b>9.355</b>	748	2.652	5.727
1996	<b>8.973</b>	663	2.555	5.450
1997	<b>8.623</b>	643	2.457	5.205
1998	<b>8.311</b>	621	2.431	4.961
1999	<b>8.037</b>	574	2.288	4.855
2000	<b>7.773</b>	557	2.222	4.681
2001	<b>7.899</b>	570	2.599	4.526
2002	<b>7.700</b>	549	2.449	4.403
2003	<b>7.363</b>	506	2.323	4.217
2004	<b>7.013</b>	420	1.729	2.963
2005	<b>6.778</b>	905	5.869	
2006	<b>6.586</b>	483	5.711	
2007	<b>6.441</b>	473	5.591	
2008	<b>6.371</b>	465	5.548	
2009	<b>6.265</b>	461	5.457	

\*seit 2005: Angestellte und Arbeiter werden in der Statistik zusammengefasst.

Angaben gerundet.

Quelle: DGB-Mitgliederstatistik (ab 1994); Schroeder/Weßels 2003, S. 637 (bis 1993).