

Kontinuitäten und Diskontinuitäten in den Beschäftigungsbeziehungen des öffentlichen Sektors

Keller, Berndt

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Keller, B. (1998). Kontinuitäten und Diskontinuitäten in den Beschäftigungsbeziehungen des öffentlichen Sektors. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 5(3), 248-269. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-345978>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Berndt Keller*

Kontinuitäten und Diskontinuitäten in den Beschäftigungsbeziehungen des öffentlichen Sektors**

Der Beitrag gibt zunächst einen Überblick über wichtige aktuelle Veränderungen innerhalb der Beschäftigungsbeziehungen des öffentlichen Sektors, also gleichermaßen für Arbeitsbeziehungen wie Arbeitsmärkte. Behandelt werden vor allem: verschiedene Strategien zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Privatisierungsmaßnahmen, Ansätze zur Modernisierung der Verwaltung sowie die Einführung neuer Managementstrategien. Anschließend finden besondere Berücksichtigung die Folgen dieser Strategien für die korporativen Akteure, für die Regulierungsverfahren sowie für das System von Flächentarifverträgen. Der öffentliche Sektor ist weder das Zentrum radikalen Wandels noch befindet er sich an dessen Spitze. Gewisse Anpassungen an privatwirtschaftliche Mechanismen und Instrumente sind in Zukunft wahrscheinlich.

Continuities and discontinuities in public sector employment relations

The first part of the article presents an overview of recent important changes in employment relations in the public sector including both labour relations and employment policies. The analysis focuses mainly on different strategies for increasing labour force flexibility, privatisation, attempts to modernise the administration, and the introduction of new management strategies. The second part pays special attention to the consequences of these strategies for the corporate actors, modes of regulation, and the system of sectoral bargaining. The public sector is neither at the centre of radical change nor at its peak. Adoption of certain private sector management policies is likely in the future.

* Prof. Dr.rer.soc. Berndt Keller, Jg.1946, Professor für Arbeits- und Sozialpolitik an der Universität Konstanz.

Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsbeziehungen, Arbeitsmarktpolitik, Europäische Integration, öffentlicher Sektor, Deregulierung.

** Eine frühere Fassung des vorliegenden Manuskripts mit dem Titel „Between Unification and Europeanization. Continuity despite Discontinuities in Public Sector Labor Relations in Germany“ präsentierte der Verfasser auf dem A.R.A.N. Workshop "The Restructuring of Employment Relations in Public Services in Western Europe. A Comparative Analysis", in Rom im Januar 1996. Der Autor dankt allen Teilnehmern für kritische Kommentare und hilfreiche Hinweise.

Artikel eingegangen: 15.8.1998, revidierte Fassung akzeptiert: 13.7.1998.

1. Einleitung

Der öffentliche Sektor in der Bundesrepublik steht vor denselben, oder zumindest vor sehr ähnlichen aktuellen Problemen wie in anderen westeuropäischen Ländern (u.a. Ökonomisierung, Rationalisierung, Effizienzsteigerung, Kostenreduzierung, Strukturveränderungen) (Beaumont 1996). Hinzu kommen die bislang weitgehend vernachlässigten, aber an Bedeutung gewinnenden Fragen der europäischen Integration (u.a. Interessenorganisation auf EU-Ebene, Folgen der mehr oder weniger strikten Erfüllung der Konvergenzkriterien der Währungsunion) (Jacobi/Keller 1997) sowie die spezifischen Probleme der Bewältigung der deutschen Vereinigung, die eine vollständige Reorganisation auch des öffentlichen Sektors in den neuen Bundesländern zur Folge hatte.

In der industrial relations-Literatur findet der öffentliche Sektor in der Bundesrepublik im Gegensatz zu anderen Ländern (Belman et al. 1996) kaum Beachtung; public sector industrial/ labor relations als Fach- und Forschungsgebiet im Sinne einer eigenständigen Subdisziplin existieren nach wie vor nicht, obwohl, wie wir zeigen können, die Probleme quantitativ wie qualitativ zugenommen haben (IndBez 2/95). Immer noch dominieren juristische und historische Analysen sowie in jüngster Vergangenheit betriebswirtschaftlich orientierte Beiträge.

Wir wollen im folgenden nicht die aus vorliegenden Publikationen (Keller 1983, 1993) hinreichend bekannten politischen Rahmenbedingungen (u.a. föderalistische Struktur mit Bund, Ländern, Gemeinden) und prägenden Besonderheiten des Dualismus der Statusverhältnisse (Arbeiter und Angestellte bzw. Beamte) sowie die aus den „hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums“ (Art.33, Abs.5 GG) resultierenden Probleme für die korporativen Akteure und Prozesse der Arbeitsbeziehungen erneut analysieren. Stattdessen wollen wir im ersten Hauptteil in Form eines Überblicks wichtige aktuelle Veränderungen (vor allem Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Privatisierungsmaßnahmen, Modernisierung der Verwaltung, Einführung neuer Managementstrategien) thematisieren. Im zweiten Hauptteil behandeln wir deren Konsequenzen für die Beschäftigungsbeziehungen (vor allem korporative Akteure, Regulierungssysteme, Flächentarifverträge), also gleichermaßen für Arbeitsbeziehungen wie Arbeitsmärkte. Einige international vergleichende Aspekte sollen die Besonderheiten der bundesrepublikanischen Situation verdeutlichen.

2. Aktuelle Änderungen

2.1 Flexibilisierung des Arbeitsmarktes

Der Terminus „Flexibilisierung“ hat in der aktuellen Literatur ganz unterschiedliche Konnotationen, wobei nicht immer Klarheit herrscht, auf welche Dimension (intern vs. extern, numerisch, funktional, temporal, qualifikatorisch) Maßnahmen zielen sollen. Flexibilisierungsstrategien richten sich (Keller/Seifert 1997: 522):

- vor allem auf eine Entkoppelung von Betriebs- bzw. Anlagennutzungszeiten und individuellen Arbeitszeiten,
- auf eine verstärkte Differenzierung der Entgelte,
- auf eine Externalisierung (durch Auslagerung von betrieblichen Funktionen),

- auf eine Erhöhung der funktionalen Verwendbarkeit (u.a. durch Intensivierung der innerbetrieblichen Aus- und Weiterbildung)
- sowie auf neue Beschäftigungs- und Vertragsformen mit der Folge einer deutlichen Segmentation der Arbeitsmärkte.

Strategien zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes schließen unter den spezifischen Rahmenbedingungen des öffentlichen Sektors den mehr oder weniger systematischen Einsatz folgender Instrumente ein (Keller/Henneberger 1998, Statistisches Bundesamt 1996):

Erstens hat die stetige Zunahme von Zeitverträgen inzwischen zu einer Befristungsquote (als Anteil der befristeten an allen privatrechtlichen Beschäftigungsverhältnissen) geführt, die mit mehr als 10% über derjenigen in der Privatwirtschaft liegt. Beschäftigte mit Zeitvertrag sind vor allem bei den Gemeinden/Gv. und Ländern, kaum hingegen beim Bund tätig.

Zweitens geht der relativ hohe, vor allem seit Mitte der 70er Jahre von ca. 12% auf über 20% kontinuierlich gestiegene Anteil von Teilzeitarbeitsplätzen, die insbesondere die Bundesländer im Bildungsbereich, aber auch die Kommunen eingerichtet haben, sogar einher mit der entgegengesetzten Strategie eines Abbaus von Vollzeitarbeitsplätzen: Der nominelle Anstieg der Beschäftigtenzahlen in den 80er Jahren ist im wesentlichen auf die vermehrte Einstellung von Teilzeitarbeitskräften zurückzuführen. Diese Beschäftigung erfolgt in der Regel im Arbeitnehmerstatus, der flexibler ist als der des Beamten.

Drittens wird eine Kombination beider Strategien angewandt, vor allem bei Neueinstellungen, z.B. im Hochschulbereich. Bei den Arbeitnehmern mit Zeitvertrag liegt die Zahl der Teilzeitbeschäftigten fast so hoch wie die der Vollzeitbeschäftigten. Dadurch werden einerseits zwar die Dispositionsmöglichkeiten der Personalpolitik – vor allem der Länder und Gemeinden/Gv. – wesentlich erhöht; andererseits wird aber die Spaltung der Beschäftigungsverhältnisse in stabile und instabile Segmente verstärkt.

Viertens ist die Zunahme längerfristiger Beurlaubungen bei den Beamten aus arbeitsmarktpolitischen und familiären Gründen zurückzuführen auf die seit Mitte der 70er Jahre per Gesetz mehrfach erweiterten Möglichkeiten zur Inanspruchnahme dieser speziellen Form einer Flexibilisierung der Lebensarbeitszeit. – Insgesamt stellen wir fest, daß die tarifvertraglichen und beamtenrechtlichen Voraussetzungen für Beurlaubungen aus familien- und arbeitsmarktpolitischen Gründen seit den 70er Jahren wiederholt erweitert wurden.

Fünftens sind bei einem abnehmenden Beschäftigtenstand Überstunden in einer Größenordnung von über 100 Millionen pro Jahr zur Aufrechterhaltung eines geordneten Dienstbetriebs in verschiedenen Bereichen (u.a. Justiz, Strafvollzug, Steuerverwaltung, Polizei) unumgänglich, obwohl sie aus arbeitsmarktpolitischen Gründen eigentlich abgebaut werden müßten.

Sechstens erfolgt nach Personalzuwachsen, die vor allem in den 60er und 70er Jahren, weniger in den 80er Jahren deutlich waren, seit den frühen 90er Jahren ein er-

heblicher Personalabbau um mehrere hunderttausend Arbeitsplätze, der nicht nur die als überbesetzt empfundenen Verwaltungen der neuen Bundesländer, sondern auch Bundesbahn und Bundespost trifft (DIW 1998, iwd 1998).

Das traditionelle Muster, nämlich das „Normalarbeitsverhältnis“ mit Beschäftigungsgarantie auf Vollzeitbasis, stellt längst nicht mehr den Regelfall dar. Allerdings bedeuten die neuen Formen sog. atypischer Beschäftigung nicht unbedingt, daß es sich um prekäre Arbeitsverhältnisse handelt. Teilzeitbeschäftigung kann, muß aber nicht zu denselben Bedingungen wie langfristig reguläre Beschäftigung erfolgen (etwa im Beamtenstatus mit Rückkehrmöglichkeit zur Vollzeittätigkeit). Andererseits sind in einem gewissen Umfang Vollzeit- durch Teilzeitstellen ersetzt worden; die Beschäftigungszuwächse in den 80er Jahren waren weitgehend nominell und lassen sich weitgehend durch die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung erklären. Generelle Tendenzen sind kaum zu erkennen, weil die öffentlichen Arbeitgeber (Bund, Länder, Gemeinden) unterschiedliche Strategien der Flexibilisierung und des Beschäftigungsabbaus verfolgen.

Das offensichtliche Ergebnis dieser aktuellen Entwicklung ist eine weitergehende Segmentierung des Arbeitsmarktes zwischen „guten“ und „schlechten“ Jobs, zwischen geschützten und marginalisierten Gruppen, was zu einer Zunahme der über den Arbeitsmarkt vermittelten sozialen Ungleichheit führt. In der Perspektive sowohl der Segmentationstheorien als auch anderer Arbeitsmarkttheorien (Di Prete 1989), stellen die Arbeitsmärkte des öffentlichen Sektors entgegen den Annahmen der gängigen neoklassischen Arbeitsmarktforschung keine homogene Einheit dar, sondern sind u.a. nach Statusgruppen, Dienstverhältnissen und Qualifikationsstufen strukturiert.

Sie bilden in immer stärkerem Maß verschiedene, prototypische interne Märkte mit einer begrenzten Anzahl von „ports of entry“ auf der jeweils untersten Hierarchiestufe, strukturierten Aufstiegsleitern im Sinne von vacancy chains, Regeln für vertikale Mobilität, internen Aufstiegen statt „Seiteneinsteigern“, Eliminierung von Lohnkonkurrenz, Beschäftigungsstabilität, Schutz vor Marktkräften (Brandes et al. 1990, Henneberger 1997). Die Bezahlung sowie die übrigen Arbeitsbedingungen der „ins“ sind besser geschützt als die der „outs“; „entrants“ haben mehr Schwierigkeiten als früher sowohl beim Beschäftigungseinstieg als auch bei dem Erlangen von Beschäftigungssicherheit und/oder bei Beförderungen. Wachsende Segmentationslinien innerhalb des öffentlichen Sektors und nicht zwischen den Sektoren sind schwieriger zu überbrücken als in der Vergangenheit; die Nachteile dieser „Flexibilisierung“ werden externalisiert, während ihre Vorteile internalisiert bleiben. Im übrigen beobachten wir in anderen Ländern ähnliche Trends (Marsden 1993, Wise 1996).

2.2 Privatisierungsmaßnahmen

Mehr oder weniger vehemente Forderungen nach Privatisierung nahezu aller Teile des öffentlichen Sektors, die u.a. Konservative, Liberale und private Arbeitgeber erheben, sind seit den frühen/mittleren 80er Jahren in der Mehrzahl der Industrieländer Gegenstand politischer Kontroversen (Martin 1993). Privatisierung ist ähnlich

wie Flexibilisierung ein durchaus schillerndes Konzept: In seiner radikalen Form meint es die Abschaffung des öffentlichen Charakters der Dienstleistungen, der private Eigentümerschaft und Verlust öffentlicher Kontrolle folgen. Eine moderatere Version besteht in der Schaffung von Wettbewerb durch private Anbieter bei der Angebotserbringung ohne Änderung der öffentlichen Organisationsform. Eine vergleichsweise weiche Form besteht in der Privatisierung der Regeln, welche das Erbringen öffentlicher Dienstleistungen steuern (Treu/de Felice 1990: 69-72).

In der Bundesrepublik haben sowohl technologische Entwicklungen und ökonomischer Druck als auch politische Entscheidungen, die seit den späten 80er/frühen 90er Jahren getroffen wurden, vor allem die Deregulierung und Restrukturierung der „natürlichen Monopole“ von Bundesbahn und Bundespost und deren Überführung in Aktiengesellschaften zum Gegenstand gehabt. Die Deutsche Bahn AG Holding besteht nunmehr aus drei Geschäftseinheiten: Fahrwege, Personentransport, Gütertransport. Die früher einheitliche Post besteht nach zwei Reformen in den Jahren 1989 (Deregulierung als erster Schritt) und 1995 (Privatisierung als eigentliches Ziel) aus drei Teilen: Deutsche Post AG, dem Postdienst im engeren Sinne, der teilprivatisiert werden soll, Deutsche Telekom AG, deren Monopol zu Beginn des Jahres 1998 aufgehoben wurde, und Deutsche Postbank AG, deren Mehrheit ebenfalls in absehbarer Zukunft privatisiert wird.

Aus dieser politisch motivierten „Vermarktlichung“ resultierende Probleme sind u.a. der komplizierte Übergang der verschiedenen Statusgruppen, vor allem der Beamten, in ein gänzlich anderes, an privatwirtschaftlichen Maximen orientiertes Beschäftigungssystem. Dieses war zunächst ein schwieriges rechtliches Problem, aber auch eine Frage der Proportionen, da Beamte mehr als 50% aller Beschäftigten in diesen ehemaligen Teilen des öffentlichen Sektors ausmachen. Die Lösung bedeutete u.a. den umfassenden Schutz des früheren Beamtenstatus durch zusätzliche Verträge sowie die Einführung und Implementation eines neuen, an privatwirtschaftlichen Mechanismen orientierten Modus der Festlegung von Entgelten und übrigen Arbeitsbedingungen. Das sog. Beleihungsmodell, welches eine Änderung des Grundgesetzes (Art.143 GG) voraussetzte, erlaubt die Überführung von Beamten in privatwirtschaftliche Beschäftigungsverhältnisse ohne Verlust der besonderen Statusrechte. Im Gegensatz zu diesen überaus schwierigen rechtlichen Fragen war die Überleitung der Arbeiter und Angestellten aufgrund ihres Arbeitnehmerstatus viel einfacher.

Massiver Personalabbau wurde für notwendig gehalten, verschiedene Programme der Umschulung und Weiterbildung entwickelt, neue, „flexiblere“ Formen der Arbeitsorganisation eingeführt, für die Beschäftigten günstige Vorruhestandsregelungen angeboten – und in vielen Fällen auch mehr oder weniger freiwillig angenommen. Die Personalabbaumaßnahmen werden fortgesetzt trotz beachtlicher Produktivitätsfortschritte und Gewinnsteigerungen, neue Investitionen werden vorgenommen, einige Mitarbeiter neu eingestellt.

Neben diesen aktuelleren Privatisierungsmaßnahmen im politisch regulierten Infrastrukturbereich hat sich der Bund schon seit den 80er Jahren sukzessiv aus seinen Industriebeteiligungen vollständig zurückgezogen; außerdem hat er in den 90er

Jahren im Rahmen von Konzepten des „schlanken Staates“, die an politischer Bedeutung gewannen, weitere Maßnahmen eingeleitet (u.a. Flughäfen) bzw. abgeschlossen (u.a. Deutsche Lufthansa AG, Gemeinnützige Deutsche Wohnungsbaugesellschaft mbH).

Auf den Ebenen von Bundesländern und Kommunen, die in einen Überblick aus Gründen der Vollständigkeit einbezogen werden müssen, wurden ebenfalls einige Teilbereiche privatisiert (z.B. Versorgungs- und Entsorgungsleistungen, Krankenhauswesen, Müllabfuhr, Straßenreinigung). Weiterhin haben verschiedene öffentliche Arbeitgeber versucht, einige Teile ihrer freiwillig erbrachten Dienstleistungen abzubauen (u.a. Büchereien, Museen, Theater und Opern, Hallenbäder), was einen Beschäftigungsabbau einschloß mit dem Ziel, die öffentlichen Ausgaben in Zeiten knapper Budgets und wachsenden Kostendrucks zu reduzieren. Diese Strategie haben vor allem kommunale Arbeitgeber verfolgt, da für sie Budgetprobleme aufgrund fehlender Steuerhoheit am dringendsten sind; ähnliche Versuche beobachten wir auf der Ebene der Bundesländer, die (mit durchschnittlich ca. 39%) von allen Gebietskörperschaften den höchsten Anteil von Personalkosten an den Gesamtausgaben aufweisen (Bund ca. 11%, Gemeinden ca. 31%).

Zusammenfassend sind Versuche einer Deregulierung des öffentlichen Sektors in der Bundesrepublik moderater, vorsichtiger und weniger ideologisch motiviert als in vergleichbaren Ländern (vor allem in Großbritannien) (Martin 1993). Ein Unterschied besteht darin, daß diese „Entstaatlichungspolitiken“ in der Bundesrepublik erst relativ spät eingeleitet und weitgehend konsensuell-korporatistisch ausgehandelt wurden (Esser 1998). Die tatsächlich durchgeführten Maßnahmen sind entgegen der konservativen und vor allem der liberalen Programmatik pragmatisch bis symbolisch orientiert, werden häufig nur unvollständig implementiert und weisen einen offensichtlichen Mangel an strategischer Kohärenz auf. Allerdings muß berücksichtigt werden, „that public ownership of industrial corporations was relatively insignificant... Unlike the situation that applied in a number of other European countries, a policy of privatization was not, from an economic standpoint, of paramount importance in making sure that Germany remained competitive in world markets.“ (Esser 1998, 118)

Die empirische Evidenz für eine grundsätzliche Überlegenheit der Strategie, das Familiensilber zu verkaufen, ist nicht immer sonderlich überzeugend, wenn man von fiskalpolitischen Kalkülen absieht. So sind die Kosten für Klienten und Kunden nach der Privatisierung nicht unbedingt niedriger, die Erbringung der Dienstleistungen kann sich quantitativ und qualitativ verändern. Die politische Debatte über Privatisierung aus Fiskal- und Effizienzgründen begann schon Mitte der 70er Jahre. Da die reine Privatisierung mit verschiedenen Nachteilen verbunden ist (Eichhorn/von Loesch 1989), haben in der jüngeren Vergangenheit öffentliche Körperschaften und sogar einige Gewerkschaften begonnen, über alternative, an angelsächsischen Vorbildern orientierte Regulierungsmodi nachzudenken (wie public-private partnerships, make-or-buy-decisions oder outsourcing).

Diese Maßnahmen haben deutliche Folgen für Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen, die allerdings in der vorliegenden Literatur kaum analysiert werden. Auf den Arbeitsmärkten führen sie zu einer stärkeren Segmentierung, da die Steuerung der privatisierten und deregulierten Teilmärkte nunmehr durch andere, stärker an privatwirtschaftlichen Methoden und Maximen orientierten Regeln erfolgt. Innerhalb der Arbeitsbeziehungen entstehen Probleme für verschiedene Akteure, vor allem für die Beschäftigten und ihre Interessenorganisationen (u.a. ungünstigere Tarifverträge, Änderung der Mitbestimmungsbasis, Änderung der Arbeitsorganisation und -bedingungen). „The trade unions’ influence will typically be reduced by privatisation.“ (Bös 1998: 60). Vorteile aus Arbeitgeber- bzw. Managementsicht sollen in mehr und größerer „Flexibilität“ in bezug auf Status (einschl. Pensionen), Entgelte und vor allem Arbeitsbedingungen liegen. Die Grenzen zwischen öffentlichem und privatem Sektor verschieben sich durch die Neudefinition und werden undeutlicher.

2.3 Modernisierung der Verwaltung

Seit den frühen 90er Jahren ist häufig die Rede von „Modernisierung als ständiger Aufgabe“, von Aufgabenkritik und sogar von Reduzierung von Aufgaben, von der versuchsweisen oder strategischen Einführung verschiedener Formen und Methoden des „new public management“ sowie von einer strategischen Orientierung an Organisationsprinzipien, wie wir sie aus der Privatwirtschaft kennen. Im Gegensatz zu ihren Vorläufern in den frühen 70er Jahren (Studienkommission 1973) wird die gegenwärtige Diskussion kein allmähliches, aber folgenloses Ende finden. Ein Grund liegt darin, daß die permanente Fiskalkrise, die durch die enormen, weitgehend unerwarteten Finanzprobleme der deutschen Vereinigung verschärft wird, auch in Zukunft einen erheblichen Druck auf die öffentlichen Budgets in beiden Teilen des Landes ausüben wird; der Einfluß auf Steuerhöhe und Staatsverschuldung ist offensichtlich. „More generally, the desire to reduce public expenditure reflects the now widespread acceptance of the neo-classical view that public expenditure crowds-out private expenditure and thus diminishes the size of the private sector...“ (OECD 1996: 8). Ein weiterer Grund liegt darin, daß ein wachsender Anteil der öffentlichen Budgets für Zinszahlungen verausgabt werden muß, weil die Staatsverschuldung in der Vergangenheit, und nicht erst seit der Vereinigung, sehr hoch war.

Ein weiterer, zunehmend wichtiger Grund besteht darin, daß die Ausgaben für Pensionen der Beamten, die sog. amtsangemessenen Versorgungsleistungen, mittel- und langfristig deutlich zunehmen und einen wachsenden Anteil öffentlicher Ausgaben ausmachen werden, was aufgrund der grundgesetzlich fixierten Verteilung öffentlicher Aufgaben vor allem für die Bundesländer gilt. Der Schlüssel zur Erklärung liegt in der sich kontinuierlich verschlechternden Altersstruktur der öffentlich Bediensteten, deren Anzahl im Laufe der 60er und 70er Jahre deutlich zunahm, in kürzeren aktiven Dienstzeiten bzw. in einer Zunahme der Inanspruchnahme von Vorruhestandsregelungen sowie in längerer Lebenserwartung. Das allgemeine Problem besteht aufgrund der Veränderung des Altersaufbaus der Bevölkerung auch für alle übrigen Rentenversicherungskassen. Es ist aber in diesem Teil des öffentlichen Sektors

besonders schwierig zu lösen, weil bislang weder die Beamten selbst Beiträge entrichtet noch ihre Arbeitgeber Rücklagen gebildet haben. Im Gegensatz zu diesem sog. Alimentationsprinzip bestehen seit langem entsprechende Versicherungen für alle Arbeiter und Angestellten (Färber 1996).

Eine umfassende Studie des Bundesministeriums des Innern (BMI 1996) zeigt, daß diese unumgänglichen Ausgaben von 35 Milliarden im Jahre 1994 auf 165 Milliarden im Jahre 2030 steigen werden; die sog. Versorgungsquote, der Anteil der Ausgaben für pensionierte Beamte am Bruttosozialprodukt, wird sich verschlechtern. Eine aktuelle Forderung lautet daher, daß Beamte ebenfalls Beiträge (in Form eines gewissen Prozentsatzes der regulären Einkommenserhöhungen im öffentlichen Sektor) zu eigenen Pensionskassen leisten sollen, die in Zukunft beim Bund sowie den Bundesländern eingerichtet werden sollen. Nach einer kontroversen Diskussion fiel die politische Entscheidung im Frühjahr 1998 im sog. Versorgungsreformgesetz: Zwischen 1999 und 2013 zahlen alle Beamten 0,2% der Einkommenserhöhungen als Beiträge. Ein zentrales Problem dieses, je nach Perspektive des Beobachters mehr oder weniger bescheidenen Ansatzes in Richtung Versicherungsprinzips liegt in dem Schutz der einzurichtenden Pensionsfonds vor einem Verausgaben für andere Zwecke (wie öffentlicher Verbrauch, Reduzierung öffentlicher Defizite oder Konsolidierung öffentlicher Budgets) (Färber 1997).

In den frühen 90er Jahren kündigte die Bundesregierung ihre Pläne für eine grundlegende Reform an und stellte 1995 ihre „Eckpunkte für eine Reform des öffentlichen Dienstrechts“ vor. Zunächst bedurfte es eines breiten politischen Konsens zwischen allen Parteien unter Einschluß der SPD wegen der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat.

Die politische Kontroverse über die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform konzentrierte sich aus offensichtlichen Gründen auf die Beamten: Die Implementation von Maßnahmen ist bei dieser Gruppe einfacher, da ihr besonderer Rechtsstatus (Art.33 GG) mehr Möglichkeiten für einseitige Entscheidungen läßt als bei Angestellten und Arbeitern, bei denen öffentliche Arbeitgeber stets in Kollektivverhandlungen einen expliziten, mehr oder weniger schwierig zu erreichenden Konsens mit den Gewerkschaften suchen müssen. Letztendlich müssen aber Reformen die Arbeiter und Angestellte einschließen, da diese Statusgruppen die Mehrheit der öffentlich Bediensteten ausmachen und grundsätzliche Unterschiede zwischen den Statusgruppen aufgrund der sog. Einheitlichkeit der Dienstverhältnisse nicht akzeptabel sind. – Eine zweite notwendige Voraussetzung ist die explizite Kooperation zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften bzw. Interessenorganisationen während der Implementationsphase. Beide Bedingungen sind schwierig zu erfüllen. Kohärente und konsistente Politiken sind nicht nur schwierig zu definieren sondern noch schwieriger zu implementieren.

Das 1997 verabschiedete Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Reformgesetz), welches die Bundesländer, aber nicht automatisch die Gemeinden einschließen soll, ist das erste seiner Art nach mehr als zwei Jahrzehnten; es soll aber nur der erste Schritt in einer Reihe langfristig konzipierter Modernisierungsansätze sein.

Die Instrumente, welche den bestehenden Regulierungsmodus verändern, sind u.a. (Siedentopf 1997: 329ff, Beus 1998: 36-40):

- Beförderungen in Führungspositionen erfolgen nur noch für einen begrenzten Zeitraum und nicht mehr für die Zeit bis zur Pensionierung („Führungspositionen auf Zeit“),
- Probezeiten vor Beförderungen und endgültigen Ernennungen werden eingeführt,
- Beamte können vom Beginn ihrer Karriere an und nicht nur für einen begrenzten Zeitraum auf Teilzeit- anstelle wie bisher nur auf Vollzeitbasis ernannt werden („Einstellungsteilzeit“),
- das strikt senioritätsorientierte Entlohnungssystem mit automatischen gruppenspezifischen Zuwächsen (sog. Dienstalterszulagen) wird verändert und soll die aktuelle individuelle Leistung stärker berücksichtigen („Leistungszulagen und Leistungsprämien“),
- eine proportionale Reduzierung der Pensionen im Falle vorzeitiger Pensionierung wird schrittweise eingeführt.

Empirische Ergebnisse zu den Auswirkungen der Neuregelung liegen noch nicht vor. Eine offene Frage scheint die Restrukturierung und Reorganisation des Managements zu sein. Ein weiteres Problem besteht darin, daß die Unterschiede zwischen Strukturreformen bzw. Modernisierung und reinen Kostensenkungsmaßnahmen, die vom Sozialstaat weg und hin zum „schlanken Staat“ mit einer strikten Beschränkung auf sog. Kernaufgaben im Sinne neo-liberaler Forderungen und neo-klassischer Textbücher führen sollen, keineswegs eindeutig sind. Aus diesen Gründen fiel die Kritik der Gewerkschaften ziemlich scharf aus. Diese Reform beabsichtigt trotz entsprechender Forderungen Neo-Konservativer und entgegen den Befürchtungen der Gewerkschaften keine fundamentalen Änderungen institutioneller Restrukturierung im allgemeinen oder des besonderen, von verschiedenen Beobachtern als antiquiert und funktional nicht mehr zu begründenden bezeichneten Rechtsstatus der Beamten im besonderen.

Falls die Reform auf Bundesebene gelingt, kann sie positive Anreize auch für die Bundesländer setzen, die mit ganz ähnlichen Problemen konfrontiert sind. Einige Initiativen zur „Modernisierung des Staates“ sind auf dieser Ebene gestartet und teilweise implementiert worden, aber alle Schritte sind nicht, oder zumindest nicht gut, zwischen den unabhängigen Bundesländern koordiniert. Es handelt sich um experimentelle Prozesse von Versuch und Irrtum (als Überblick Damkowski/Precht 1998a).

Auf kommunaler Ebene sind in den vergangenen Jahren zahlreiche, nur ansatzweise miteinander vernetzte Experimente der Verwaltungsmodernisierung mit ungewissem Ausgang begonnen worden, die vor allem im Bereich des Finanzmanagements, weniger bei Qualitäts- und Wettbewerbspolitik sowie strategischem Management ansetzen (zusammenfassend Naschold/Oppen/Wegener 1997). Sie basieren im Gegensatz zur Bundesebene nicht primär auf Änderungen des Personalrechts. Insgesamt gilt: „Die Modernisierungsanstrengungen sind in der Bundesrepublik sowohl

regional auch auf den verschiedenen Verwaltungsebenen ... durchaus unterschiedlich intensiv. Es läßt sich vereinfachend eine Ungleichung in der Weise aufstellen, daß sich die Aktivitäten von oben (Bund, Länder) nach unten (die verschiedenen Kommunalverwaltungen) intensivieren bzw. umgekehrt sich eine auffällige Ausdünnung der Reformbemühungen von unten nach oben zeigt.“ (Damkowski/ Precht 1998b: 25).

Zusammenfassend kann man sagen, daß die konservativ-liberale Koalitionsregierung zögerlicher war als konservative Regierungen anderer Länder beim „rolling back the state“ oder bei der Reduzierung der Größe des öffentlichen Sektors oder des Einflusses seiner Gewerkschaften; die ideologisch motivierte Regierung Großbritanniens bis 1997 ist das prominenteste europäische Beispiel für die entgegengesetzte Richtung (Winchester/Bach 1995). Finanzieller Druck scheint ein wichtigeres Motiv zu sein als politische Überzeugungen. Im Vergleich der OECD-Länder gibt es keine homogenen Trends bei den Reformen der öffentlichen Sektoren, wohl aber vier Regulationsregime. Die Bundesrepublik gehört (gemeinsam mit Japan, den USA und Australien) zu einer heterogenen Gruppe von Ländern, die „have in common the clear predominance of administrative rule steering, having largely rejected results steering ... and the selective reduction in the scope of state activity by means of competitive instruments and privatization programs.“ (Naschold/Arnkil 1997: 285). In international vergleichender Perspektive (OECD 1990, 1993) begann dieser Reformprozeß in der Bundesrepublik recht spät und ist deswegen weniger weit fortgeschritten als in anderen OECD-Ländern.

2.4 Einführung neuer Managementstrategien

Seit den 80er Jahren gibt es in allen westeuropäischen Ländern eine Diskussion über Veränderungen der Managementstrategien (Lane 1993: 124-149). Diese Strategien schließen nicht nur allgemeine Budgetkürzungen und downsizing ein, sondern auch contracting-out, outsourcing, profit centers und atypische Beschäftigungsverhältnisse. Die Notwendigkeit der Restrukturierung und Reorganisation, der Verbesserung von Effizienz, Produktivität und Qualität der Dienstleistungen spielt in verschiedenen Ländern eine wichtigere Rolle. In den angelsächsischen Ländern wurden new public management und human resource management-Strategien entwickelt und politisch getestet. „Trust in markets and managerialism were key aspects of the doctrine. A concept of public administration emphasizing due processes and rules was declared to be old-fashioned and dysfunctional. It was to be replaced by a „new public management“ emphasizing goals and results and giving private firms an exemplary role in public sector reform“ (Olsen/Peters 1994: 10). In der Verwaltungspraxis finden wir kaum homogene Trends der Modernisierung; nationalspezifische Regimes und Entwicklungspfade dominieren.

In der Bundesrepublik wurden die Entscheidungen über die Einführung neuer, an privatwirtschaftlichen Strategien und Instrumenten orientierter Konzepte auf der Mikroebene notwendig wegen der gegenwärtigen und zukünftigen Budgetrestriktionen. Stagnierende oder sogar schrumpfende öffentliche Budgets, deutlich steigende

Defizite sowie das Fehlen zusätzlicher Ressourcen machten grundlegende Reformen notwendig, die zudem noch Wohlfahrtsverluste vermeiden sollen. Homogene Konzepte einer Reform des public management bestehen kaum (Budäus 1994, Damskowsky/Precht 1995). Die Ökonomisierung und Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung auf der Makro- und vor allem auf der Mikroebene soll die Effizienz steigern und die Kosten, vor allem die Arbeitskosten, senken. Schließlich sollen diese Strategien auch neue Ressourcen für die Modernisierung mobilisieren.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), eine gemeinsame Einrichtung der deutschen Städte und Gemeinden zur Modernisierung der Verwaltung, aber kein Arbeitgeberverband im üblichen Sinne, spielt eine wichtige Rolle bei der Initiierung und Förderung dieser Prozesse interner Modernisierung (KGSt 1993 als Zwischenbericht). Seit den frühen 80er Jahren hat die KGSt neue, an Gegebenheiten der Privatwirtschaft orientierte Organisationsmuster entwickelt; ihr „neues Steuerungsmodell“ schließt u.a. ein: Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung, Budgetierung, Produktdefinition, externer Wettbewerb und interne Vergleiche, Qualitätsmanagement, Bürgerbeteiligung, Kontraktmanagement, Controlling, Personal- und Organisationsentwicklung.

Die KGSt hat eine kontroverse Diskussion über ihr „neues Steuerungsmodell“ angestoßen und nahezu programmatische Entwicklungen initiiert zu einer „Mikro-Ökonomisierung“ des in der Bundesrepublik hochgradig verrechtlichten öffentlichen Sektors, besonders seiner Binnenstrukturen auf der kommunalen Ebene. „Ungeachtet der sicherlich vorhandenen Unzulänglichkeiten und inneren Widersprüche gibt es zur Zeit kein konkurrierendes Leitbild der Verwaltungsmodernisierung.“ (Jann 1998, 71). Es gilt als deutsche Variante des etablierten angelsächsischen New Public Management.

Die Gewerkschaften haben diese Konzepte einer Orientierung an betriebswirtschaftlichen Kalkülen und volkswirtschaftlichen Knappheitsrelationen als einseitig kritisiert und die Wichtigkeit nicht nur von Konsultation, sondern von aktiver und kontinuierlicher Partizipation der Personalräte und Gewerkschaften sowie der Beschäftigten, Nutzer und Bürger am Modernisierungsprozeß betont (ÖTV 1997). Vor allem die ÖTV hat seit den späten 80er Jahren versucht, sich durch kommunale Kooperationsvereinbarungen sowie vor allem durch ihre Initiative „Zukunft durch öffentliche Dienste“ mit eigenen Modernisierungsprojekten in die beginnende Diskussion aktiv einzuschalten (Wulf-Mathies 1991-94) anstatt nur den Status quo zu verteidigen oder den Einsatz zusätzlicher Ressourcen zu verlangen (Simon 1998).

Externe Experten argumentieren, daß sich die gegenwärtige Kontroverse um betriebswirtschaftlich orientierte Instrumente und Maßnahmen der reinen Kostenbegrenzung und -senkung und viel weniger um Qualität und Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen, veränderte Konsumenteninteressen sowie Kundenorientierung an der Dienstleistungsgestaltung, und Schritte zur Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung durch Partizipation von Bürgern und Beschäftigten rankt (Bogumil/ Kißler 1998); grundlegende Unterschiede zwischen den Sektoren, die u.a. durch das Verfassungsrecht sowie die Sozialstaatsklausel bedingt werden, bleiben unterrepräsentiert

(Bogumil/Kißler 1997). Last but not least müßten, bevor konkrete Maßnahmen ergriffen werden, politische Grundsatzentscheidungen über die Richtung der Reform (u.a. Umfang öffentlicher Aufgaben, Verhältnis zwischen privat und öffentlich erstellten Dienstleistungen, zentrale Bereiche der Modernisierung) gefällt werden.

Schließlich gibt es keine strategisch angelegte Diskussion über „lean government“ bzw. „lean administration“ auf den verschiedenen Ebenen sowie die zukünftige Rolle und Funktion des öffentlichen Sektors in der Gesellschaft und für gesellschaftliche Bedürfnisse. Die politische Debatte über das „Modell“ des zukünftigen Staates geht weiter, aber notwendige Entscheidungen über politische Prioritäten (wie Kernaufgaben) und neue Regulierungsmodi werden kaum gefällt. Interventionistische Politiken (wie in Großbritannien bis 1997) wären schwierig zu implementieren in einem föderalistischen Staat mit einer ausgeprägten Gewaltenteilung.

Zusammenfassend kann man festhalten, daß die gegenwärtige Diskussion im Vergleich zu anderen OECD-Ländern relativ spät begann (Damkowski/Precht 1995, OECD 1995), weil die finanziellen Rahmenbedingungen die 80er Jahre hindurch relativ günstig waren, weil später die Vereinigung alle übrigen Probleme überlagerte und den Reformprozeß verzögerte und weil die allgemeine Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes damals hoch eingeschätzt wurde. Prozesse innovativen Wandels zu mehr Wettbewerb und Klientenorientierung erfolgen nur langsam und stellen eher isolierte Ereignisse dar. Entscheidungen öffentlicher Manager über die Einführung neuer, an der Privatwirtschaft orientierter Strategien erfolgt zögerlich, nicht einheitlich und nicht immer anhaltend. Außerdem werden Strategien und Maßnahmen zwischen den Verwaltungsebenen nicht ausreichend koordiniert; im Gegensatz zu anderen Ländern steht die Reform der Gemeindeverwaltungen bzw. deren Dienstleistungsproduktion im Mittelpunkt (Oppen/Wegener 1997). Ein grundlegendes Problem ist der begrenzte Spielraum: Strukturreformen sollen in Zeiten von Budgeteinschränkungen und hohem Kostendruck durchgeführt werden. Andererseits wissen wir: „The costs of not pursuing public sector management reform are high, and will be reflected in declining international competitiveness and stagnating national economic and social prosperity“ (OECD 1995: 10).

Weitere Dezentralisierung und mehr Experimente mit den neuen Strategien des human resource management (u.a. adäquate berufliche Aus- und systematische Weiterbildung, bessere Motivation und mehr direkte Partizipation der Mitarbeiter, Ausweitung von Team- und Projektarbeit, mehr vertikale Mobilität der Beschäftigten) sind nur einige der Hauptstichwörter in einer Phase nicht vorherzusehenden Wandels. Wie in der Privatwirtschaft sollen neue, eher individualisierte „employee relations“ die alten, kollektiven Arbeitsbeziehungen ergänzen, aber definitiv nicht ersetzen. Die Zahl fundamentaler Veränderungen ist gering.

3. Konsequenzen für korporative Akteure und Beschäftigungsbeziehungen

3.1 Konsequenzen für Arbeitgeber und Gewerkschaften

In deutlichem Kontrast zu den 60er und frühen 70er Jahren übernehmen seit den 80er Jahren die Arbeitgeberverbände bzw. Management und nicht mehr die Gewerkschaften die Initiative des Handelns. Öffentliche Arbeitgeber sind nicht mehr die „Modellarbeitgeber“, die sie im goldenen Zeitalter der Arbeitsbeziehungen waren, als sie positive Beispiele auch für die Privatwirtschaft und den Gesamtarbeitsmarkt setzten und weitgehend dem Ideal des sozialen „employer of last resort“ entsprachen. Einerseits kann man schlußfolgern, daß öffentliche Arbeitgeber sich immer mehr wie private verhalten, indem sie Kostenaspekte ins Zentrum der Betrachtung rücken und Vorteile aus der derzeitigen Arbeitsmarktsituation ziehen. Sie akzeptieren nicht mehr Verantwortung für die Arbeitsmarktentwicklung als private; der Einsatz der sog. natürlichen Fluktuation mit dem Ziel des Beschäftigungsabbaus ist eine häufige Strategie mit destabilisierenden Folgen für den Arbeitsmarkt. Andererseits kann man argumentieren: „The traditional orientation of the state as a good employer is insufficient; it might be counterproductive if „good“ is equated with „protective“. To face this challenge implies a growth in professional know-how of those in charge of personnel management, comparable to that demanded by growing international competitiveness from private sector managers. It also requires greater political consistency on the part of the governing bodies vis-à-vis the pressures coming from public opinion and from public employees themselves.“ (Treu 1997: 270).

Die recht pauschale Frage nach Dezentralisierungstendenzen ist nach den verschiedenen Objektbereichen der Verhandlungen zu differenzieren. Dabei ist zu fragen, ob es nicht eine zunehmende Diskrepanz gibt zwischen den Arbeitgeberverbänden, vor allem der Kommunen sowie der Bundesländer auf der einen Seite und den Aktivitäten auf lokaler Ebene auf der anderen Seite. Die zahlreichen lokalen Initiativen werden bei weitem nicht immer koordiniert; insofern laufen die eingangs skizzierten Flexibilisierungsmaßnahmen, die vor allem auf die rein numerische und nicht auf die funktionale Dimension zielen, ein Stück weit an den öffentlichen Arbeitgeberverbänden vorbei.

Die mainstream-Literatur beschäftigt sich kaum mit verteilungspolitischen Folgen der skizzierten Umstrukturierungen und Modernisierungsprozessen bzw. unterstellt implizit neutrale Wirkungen. In empirischer Perspektive zeigen sich jedoch vor allem auf kommunaler Ebene „deutliche Anzeichen eines veränderten Modus der Interessenvertretung“ (Oppen/Naschold/Wegener 1997, 176): Einführung individuell-arbeitsplatznaher Beteiligungsformen, Reduzierung der Gewerkschaften als organisierter Interessenvertretung auf Steuerungs- und Controllingfunktionen bzw. Verlust der strategischen Hegemonie, Verlagerung der Interessenvermittlung von zentralen auf dezentrale Verhandlungen, Übergang des „Gesetzes des Handelns“ auf Topmanagement und Politik, zunehmende Pluralität innerhalb der Arbeitsbeziehungen. „Es zeigen sich somit Trends zur Destabilisierung des traditionell kollektiv-zentralistischen Systems der Interessenvertretung und Tendenzen in Richtung eines eher individuell-dezentralen Humanressourcenmanagements in dereguliertem Umfeld. Dabei bestehen jedoch nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen der an-

gelsächsischen und der kontinental- bzw. nordeuropäischen Situation.“ (Oppen/ Natschold/Wegener 1997, 177).

Die langfristig erstaunlich stabilen Organisationsstrukturen der Gewerkschaften sind in den 90er Jahren in Bewegung geraten. Aktuelle Ursachen waren in beiden Sektoren u.a. deutliche Mitgliederverluste bzw. sinkende Organisationsgrade seit 1992/93 vor allem in den neuen, aber auch in den alten Bundesländern bzw. die daraus resultierenden Finanzprobleme sowie ein allmählicher Machtverlust. Reaktionen waren intensivierete Reformdiskussionen innerhalb der Einzelgewerkschaften (zur in unserem Kontext relevanten ÖTV von Alemann/Schmid 1998) sowie bereits durchgeführte oder geplante Fusionen. Im öffentlichen Sektor spielen auch die skizzierte Binnenmodernisierung der Verwaltung sowie die neuen Managementstrategien eine wesentliche Rolle.

Zusammenschlüsse fanden bisher nur in der Privatwirtschaft statt, wo sich zwei Blöcke (um die IG Bergbau, Chemie, Energie sowie um die IG Metall) formen (Streeck/Visser 1997). Die DGB-Gewerkschaften des öffentlichen Sektors, in dem das Industriegewerkschaftsprinzip weniger strikt als in der Privatwirtschaft realisiert ist, kündigten zunächst ihre Bereitschaft zu engerer Kooperation an, lehnten aber offizielle Zusammenschlüsse ab. Wenig später betonten sechs Gewerkschaften, die sowohl im privaten als auch im öffentlichen Dienstleistungssektor organisieren (ÖTV, IG Medien, HBV, DPG, GEW, DAG), ihre gemeinsame Position, daß organisatorische Veränderungen einschließlich der Bildung einer Dienstleistungsgewerkschaft notwendig seien. Ob dieser Strategiewandel in Richtung auf die Bildung einer „general union“ eine überlebensfähige Lösung für die bestehenden Probleme (u.a. Veränderung der ökonomischen Strukturen, Zunahme der organisatorischen und finanziellen Probleme, Schwinden sektoraler Demarkationslinien infolge technologischer Veränderungen) darstellt, ist schwierig zu prognostizieren. Jedenfalls würde die Bildung verschiedener „Spartenorganisationen“ unter dem gemeinsamen Dach nur einer großen Dienstleistungsgewerkschaft (mit mehr als 3.5 Mill. Mitgliedern) neue horizontale Koordinationsprobleme schaffen und eigentlich eine Reform auch des DGB voraussetzen.

Die Privatisierung von Bundesbahn und Bundespost hat Veränderungen für das collective bargaining-System im öffentlichen Sektor zur Folge. Die Transformation schuf neue Herausforderungen und Bedrohungen für die vormals „stabilen Muster der Kooperation“ (Rosenboom 1996). Die kleinen, aber unabhängigen DGB-Gewerkschaften DPG und GdED weisen traditionell hohe Organisationsgrade auf, die bei der Post bei 85% liegen; andere kleinere Gewerkschaften (wie der Deutsche Postverband oder die Christlich-demokratische Postgewerkschaft) sind keine echten Konkurrenten.

Diese Gewerkschaften müssen sich von einer Art von „Betriebsgewerkschaften“ innerhalb des alten öffentlichen Dienstes zu sektoralen Organisationen verändern, die heterogene Interessen koordinieren und mit zusätzlichen Problemen der Interessenvertretung fertig werden müssen. Sie werden mit den Repräsentanten der jeweils drei Arbeitgeber anstatt eines einzigen wie vorher zu verhandeln haben, mit einer ge-

schwächten Streikfähigkeit als Ergebnis des Restrukturierungsprozesses sowie wahrscheinlich mit größerer Konkurrenz anderer Gewerkschaften (wie HBV oder sogar IGM bei der Telekom) in zumindest einigen wachsenden Teilen ihres früher unangefochtenen Organisationsbereichs. Diese Prozesse der Deregulierung und Demonopolisierung, die in einer relativ kurzen Zeitspanne vorgenommen wurden und die einen deutlichen Einfluß auf die Beschäftigungsbeziehungen haben, sind im Bereich der ehemaligen Post weiter vorangeschritten. Dieser Trend wird sich fortsetzen.

3.2 Folgen für die Regulierungssysteme

Für den öffentlichen Dienst bestehen auf beiden Ebenen der „dualen“ Arbeitsbeziehungen besondere Regelungen. Auf der „betrieblichen“ Ebene stellen die Personalvertretungsgesetze des Bundes und der Länder funktionale Äquivalente zum BetrVG dar, indem sie die „management prerogatives“ einschränken und abgestufte „voice“-Mechanismen einrichten, die denen des BetrVG im Prinzip ähnlich sind. Auf sektoraler Ebene koexistieren seit langem zwei formal voneinander unabhängige Regulierungsmodi (sog. Zweigleisigkeit des Dienstrechts). Neben dem collective bargaining-System für Arbeiter und Angestellte, das mit dem der Privatwirtschaft identisch ist und auf Tarifautonomie basiert, besteht ein einseitiges Regelungssystem für Beamte, welches nach herrschender Lehre Kollektivverhandlungen und Streikrecht (nach Art.9, Abs.3 GG) ausschließt (Keller 1993). Die bisher analysierten Trends haben Folgen für beide Ebenen.

Auf der „betrieblichen“ Ebene zeigt sich, ähnlich wie in der Privatwirtschaft, das Problem, daß die etablierten Muster und Verfahren der institutionalisierten Mitbestimmung die veränderte Realität nicht mehr adäquat abbilden. Das Verhältnis von direkter Partizipation und repräsentativer Mitbestimmung muß neu bestimmt werden. „Aufgrund des hohen Grades an Verrechtlichung und Formalisierung des herkömmlichen Verwaltungshandelns richtet sich die traditionelle Praxis der Mitbestimmung des Personalrates auf einzelfallbezogene und rechtlich eindeutig abgrenzbare Regelungstatbestände vor allem im personellen Bereich (wie Eingruppierungen, Versetzungen, Beförderungen). Demgegenüber verändern die mit der Verwaltungsreform angestrebten Prozesse der Organisations- und Personalentwicklung Ansatzpunkte und Eingriffsmöglichkeiten von Beteiligung und Mitbestimmung.“ (Sperling 1998, 36). Die Personalräte werden im Prozeß der Umstrukturierung zu Co-Managern mit gleichermaßen veränderten wie neuen Aufgaben des Interessenmanagements. Ihre Kooperation erweist sich, ebenso wie die direkte Beteiligung der einzelnen Beschäftigten, im deutschen System der Arbeitsbeziehungen als unverzichtbar für eine erfolgreiche Implementation von Reformmaßnahmen auf den verschiedenen Ebenen.

Auf sektoraler Ebene zeigen internationale Vergleiche (OECD 1997: 94-101), daß die Bundesrepublik zu den OECD-Ländern mit den höchsten Zentralisierungsgraden des bargaining-Systems zählt. Folgen sind u.a. ein niedriges Konfliktniveau, eine geringe Fragmentierung bzw. ein hoher Grad an Uniformität aller Arbeitsbedingungen mit relativ geringen Differentialen bei den Entgelten sowie Entgeltstrukturen, die zwischen den Statusgruppen vergleichsweise stabil sind. Die ÖTV übernimmt

traditionell für den öffentlichen Sektor, entgegen weit verbreiteter Meinung nicht aber für die Privatwirtschaft das „pattern setting“.

Vor der Privatisierung verhandelten DPG und GdED formal unabhängig, aber inhaltlich in enger Koordination mit der ÖTV. Sie kopierten als „pattern follower“ die von der ÖTV erzielten Abschlüsse vor allem bei der quantitativen Tarifpolitik, konnten aber im Rahmen qualitativer Tarifpolitik (u.a. Rationalisierungsschutz, Schichtarbeit, Sozialleistungen) durchaus unabhängige Ziele verfolgen. Das Ergebnis dieser informellen Koordinierung war die Schaffung und langfristige Aufrechterhaltung der umfassendsten „bargaining unit“ in der Bundesrepublik trotz der Existenz verschiedener unabhängiger Gewerkschaften innerhalb des öffentlichen Sektors.

Diese informelle Koalition, die in aller Regel zu einheitlichen Ergebnissen für alle Tarifbediensteten führte, endet sukzessive nach der Umstrukturierung von Bundesbahn und Bundespost zu privaten Aktiengesellschaften. Die Telekom AG, die outsourcing-Strategien verfolgt, ist die erste der neuen Geschäftseinheiten, welche die alte Verhandlungskoalition aufgibt und den Rahmen setzt für eine neue „Flexibilität“ der Managementstrategien sowie aller Arbeitsbedingungen unter Einschluß der Entgelte. Das wahrscheinlichste Resultat ist eine weniger zentralisierte, stärker fragmentierte neue collective bargaining-Struktur. So wird es voneinander unabhängige, zwischen Gewerkschaften und verschiedenen Arbeitgebern ausgehandelte Kollektivverträge für jeden der drei heterogenen Teile der ehemaligen Bundespost geben. Die Entwicklung neuer Beschäftigungsformen und -muster, die denen der Privatwirtschaft ähnlich sind, sowie niedrigere Organisationsgrade auf beiden Seiten können zusätzliche Probleme verursachen.

3.3 *Zur Zukunft des Flächentarifvertrags*

Die Struktur der Interessenvertretung hat sich als ziemlich stabil erwiesen: Es gibt keine neuen Gewerkschaften, keine Zunahme des Niveaus offener oder verdeckter kollektiver Arbeitsniederlegungen, keine strikte Dezentralisierung geschweige denn Verbetrieblichung. Mitte der 90er Jahre liegt die Deckungsrate des gemischten Regulierungssystems im Gegensatz zu einigen anderen Ländern buchstäblich bei 100% (Kohaut/Bellmann 1997: 324). Die coverage rate liegt über der in der Privatwirtschaft (mit ungefähr 80%) (Traxler 1996). Insofern ist Dekollektivierung kein Thema in der Bundesrepublik, die in das allgemeine internationale Muster paßt: "The public sector ... has developed into the stronghold of organized labor relations because it is sheltered. In most OECD countries, union density is higher in the public than in the private sector...; in all OECD countries where the right to collective bargaining includes the public sector, this sector's coverage rate exceeds that of the private sector... As a consequence, the future disorganizing challenge to collective bargaining will vary in two respects: first, cross-nationally, in correspondence with a national bargaining system's properties and its ability to enhance a country's competitiveness; second, cross-sectorally, depending on the degree of exposure to the world market and the relative importance of labor costs." (Traxler 1996: 282)

Die aktuelle Diskussion um „Zukunft und/oder Erosion des Flächentarifvertrags“ beschäftigt sich – ähnlich wie die gesamte employment relations-Diskussion – vor allem mit Veränderungen in der Privatwirtschaft (Bispinck 1995). Breite empirische Evidenz für die Situation im öffentlichen Sektor ist nicht vorhanden. Öffnungsklauseln, die zu weniger Einheitlichkeit und stärkerer Dezentralisierung führen, finden wir inzwischen in verschiedenen Tarifverträgen auf regionaler und lokaler Ebene. Dies gilt nicht nur für die neuen Bundesländer bzw. die beschäftigungssichernde Tarifpolitik in bestimmten Beschäftigungsbereichen (vor allem Lehrer und Erzieherinnen) (Rosdächer 1997, 1998), sondern auch für die alten Bundesländer in Bereichen, in denen sich öffentliche und private Eigentümerschaft überschneiden. Vor allem im öffentlichen Personennahverkehr haben öffentliche Arbeitgeber den Austritt aus ihren Verbänden angedroht oder vollzogen und sich privaten Arbeitgeberverbänden angeschlossen, um in den Geltungsbereich anderer, für sie günstigerer Tarifverträge zu gelangen (sog. Tarifkonkurrenz). Outsourcing (u.a. von Reinigungsdiensten) ist eine ähnliche, in anderen Bereichen verwandte Strategie.

Die ÖTV mußte auf diese Entwicklung reagieren; sie akzeptierte – unter Besitzstandswahrung der Insider – niedrigere Entgelte für Entrants und trug damit bei zur Etablierung eines „two tier wage systems“ mit dessen aus anderen Kontexten bekannten Nachteilen, u.a. einer strikteren Segmentierung des „betrieblichen“ Arbeitsmarktes (Mitchell 1994). Ähnliche aktuelle Entwicklungen beobachten wir u.a. auf Flughäfen, nachdem Richtlinien im Rahmen der Liberalisierung als Teil der Vollendung des gemeinsamen Marktes innerhalb der Europäischen Union alle Bodendienste für den internationalen Wettbewerb geöffnet haben. Sogar einige Insider gehen davon aus, daß die Erosion des Flächentarifvertrags zumindest in einigen Teilen des öffentlichen Sektors weiter vorangeschritten ist als in der Öffentlichkeit vermutet wird (Wendl 1998).

Insgesamt konstituieren die Delegation von Autorität und Kompetenz sowie die begleitenden Veränderungen von Macht und Entscheidungsprozesse von Versuch und Irrtum in einer Periode graduellen Wandels; sie sind in den verschiedenen Teilen der öffentlichen Verwaltung weder ökonomisch motiviert noch werden sie simultan eingeführt. Institutionen wie Gewerkschaften und Personalräte, rechtliche Regeln, „customs and practices“, collective bargaining und andere Formen der Interessenrepräsentation (vor allem auf der Basis der Personalvertretungsgesetze) spielen nach wie vor eine große Rolle. Die Arbeitgeberverbände auf der Ebene der Bundesländer (Tarifgemeinschaft deutscher Länder) und Gemeinden (Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände) haben im Gegensatz zu einigen Verbänden der Privatwirtschaft kein deutliches Interesse an strikter Dezentralisierung der Strukturen oder an einer Fokussierung auf verschiedene Modernisierungsaspekte. Falls die aktuell zu beobachtenden Tendenzen einer Dezentralisierung des collective bargaining-Systems an Bedeutung gewinnen, werden sie wahrscheinlich recht moderat sein; sie werden das bestehende „duale“ System der Interessenvertretung nicht abschaffen sondern es sukzessiv an veränderte Rahmenbedingungen angleichen. Falls im Bereich des ehemaligen öffentlichen Sektors Dezentralisierungstendenzen sich fortsetzen, wird diese vor

allem in den privatisierten Teilen von Bundesbahn sowie Bundespost und weniger in den Kernbereichen der öffentlichen Verwaltung voranschreiten.

Ein realistisches Szenario könnte in der Dezentralisierung der Managementautorität aber nicht des Kollektivverhandlungssystems bestehen. Wahrscheinlich werden einzelne Arbeitgeber und ihre Manager in Zukunft die „driving forces“ von Veränderungen sein, wobei die Arbeitgeberverbände und der „Staat“ diese Aktivitäten nicht streng koordinieren werden. Solche Entwicklungen könnten zunächst im Rahmen der fortschreitenden Reform- und Modernisierungsprozesse in verschiedenen Teilen des öffentlichen Sektors geschehen, etwa im Rahmen der Einführung von Prinzipien leistungsbezogener Entgelte für einzelne oder alle Bedienstete (Tondorf 1997), und weniger im traditionellen collective bargaining-System. Eine breitere Kluft zwischen Formen der Interessenvertretung in verschiedenen Politikfeldern könnte ein mögliches Ergebnis sein. Die Gemeinden, für welche die überwiegende Mehrzahl der abgeschlossenen Verträge gilt, wären stärker betroffen als der Bund.

Der internationale Vergleich relativiert auch diese Betrachtung: Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern (wie Schweden) gibt es in der Bundesrepublik keine massive Dezentralisierung der Verhandlungs- bzw. Regulierungsebene; vor allem die Entgelte werden, von den genannten Ausnahmen abgesehen, nach wie vor zentral ausgehandelt. Deutliche Trends zur Individualisierung der Entgeltfestsetzung (wie in Australien, Schweden oder den USA) (OECD 1996) sind nicht sehr wahrscheinlich. Das Muster zentralisierter Regulierung blieb vor allem in den Kernbereichen ziemlich stabil. In dieser Hinsicht paßt die Bundesrepublik in das allgemeine Muster: "Countries which favor the continuation of centralized, relatively uniform pay arrangements tend to take a more monolithic view of the public sector than those that have moved to more flexible systems. Issues of mobility and internal equity ... loom large in the arguments against flexibility, and motivation tends to be viewed from a long-term perspective linked to career management and job security." (Dell'Aringa/ Murlis 1993: 228).

4. Ausblick

Versuche von Veränderungen innerhalb eines traditionellen und etablierten Systems der Beschäftigungsbeziehungen, das häufig als bürokratisch, hochgradig legalistisch, inflexibel und nicht mehr zeitgemäß angesehen wird, stellen Prozesse von Versuch und Irrtum mit ungewissem Ausgang dar, die entsprechenden Strategien des Managements sind unterschiedlich und heterogen. Der öffentliche Sektor ist weder das Zentrum radikalen Wandels noch befindet er sich an dessen Spitze; trotz Budgetbeschränkungen und Privatisierungsmaßnahmen übernimmt er keine Führungsrolle.

Gewisse Veränderungen, die allerdings nicht sehr weitreichend sind, haben stattgefunden. Wie werden die Beschäftigungsbeziehungen in Zukunft aussehen? Prozesse inkrementalen Wandels werden häufiger als in der Vergangenheit vorkommen, aber sie werden nicht abrupt erfolgen. Das wahrscheinlichste Szenario ist die evolutorische Entwicklung eines nach wie vor primär auf Kooperation angelegten

Systems, welches zumindest in einigen seiner Hauptkomponenten – nicht notwendigerweise in seinem institutionellen setting – dezentralisierter als in der Vergangenheit angelegt sein wird. Aber es wird immer noch zentralisierter sein als das der Privatwirtschaft, möglicherweise nicht sonderlich fragmentiert im Gegensatz zu einigen Branchen der Privatwirtschaft, aber flexibler als früher sowohl in quantitativer wie qualitativer Hinsicht. In den privatisierten Teil des ehemaligen öffentlichen Sektors werden allmählich Regulierungsmodi entstehen, wie wir sie aus der Privatwirtschaft kennen.

Literatur

- Alemann, U.v./Schmid, J. (Hg.) (1998): Die Gewerkschaft ÖTV. Reformen im Dickicht gewerkschaftlicher Organisationspolitik. Baden-Baden.
- Beaumont, P.B. (1996): Public sector industrial relations in Europe. In: Belman, D./Gunderson, M./Hyatt, D. (eds.): Public sector employment in a time of transition. Madison: 283-307.
- Belman, D./Gunderson, M./Hyatt, D. (eds.) (1996): Public sector employment in a time of transition. Madison.
- Beus, H.-B. (1998): Public Management auf Bundesebene. In: Damkowski, W./ Precht, C. (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis. Stuttgart: 34-42.
- Bispinck, R. (Hg.) (1995): Tarifpolitik der Zukunft. Was wird aus dem Flächentarifvertrag? Hamburg.
- Bogumil, J./Kißler, L. (Hg.) (1997): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie. Baden-Baden.
- Bogumil, J./Kißler, L. (1998): Verwaltungsmodernisierung auf dem Prüfstand der Partizipationspraxis. Erfahrungen mit Beschäftigtenbeteiligung in den Kommunalverwaltungen Hagen, Saarbrücken und Wuppertal. In: WSI-Mitteilungen, 51: 54-60.
- Brandes, W. et al. (1990): Der Staat als Arbeitgeber. Daten und Analysen zum öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik. Frankfurt-New York.
- Bös, D. (1998): Theoretical perspectives on privatisation. Some outstanding issues. In: Parker, D. (ed.): Privatisation in the European Union. Theory and policy perspectives, London-New York: 49-69.
- Budäus, D. (1994): Public management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Berlin.
- BMI (1996): Daten und Schlußfolgerungen zum Entwurf des Versorgungsberichts 1993 – 2008 mit Ausblick bis 2040. Bonn.
- Damkowski, W./Precht, C. (1995): Public management. Neue Steuerungsmodelle für den öffentlichen Sektor. Stuttgart-Berlin.
- Damkowski, W./Precht, C. (Hg.) (1998a): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis. Stuttgart.
- Damkowski, W./Precht, C. (1998b): Public Management in Deutschland: Neuere Entwicklungen und eine Zwischenbilanz. In: Damkowski, W./ Precht, C. (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis. Stuttgart: 15-33.
- Dell'Aringa, C./Murlis, H. (1993): Agenda for the future public sector pay policies in the 1990s. In: OECD (ed.): Pay flexibility in the public sector. Paris: 219-234.
- DiPrete, T.A. (1989): The bureaucratic labor market: The case of the Federal Civil Service. New York.

- DIW (1998): Öffentlicher Dienst: Starker Personalabbau trotz moderater Tarifierhebungen. Entwicklungstendenzen in den neunziger Jahren. In: DIW-Wochenbericht, 5: 87-97.
- Eichhorn, P./von Loesch, A. (1989): Privatisierung. In: Chmielewicz, K./ Eichhorn, P. (Hg.): Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft. Stuttgart: 1302-1314.
- Esser, J. (1998): Privatisation in Germany. Symbolism in the social market economy? In: Parker, D. (ed.): Privatisation in the European Union. Theory and policy perspectives. London-New York: 101-122.
- Färber, G. (1996): Projektion der Personalausgaben im öffentlichen Dienst. Empfehlungen und Konsequenzen. In: Görner, R. (Hg.): Beamtenversorgung. Daten, Fakten, Perspektiven. Düsseldorf: 18-41.
- Färber, G. (1997): Zur Entwicklung der Personal- und Versorgungsausgaben im öffentlichen Dienst. In: WSI-Mitteilungen, 50: 426-438.
- Henneberger, F. (1997): Arbeitsmärkte und Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Eine theoretische und empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland. Bern-Stuttgart.
- Industrielle Beziehungen, Heft 2/95, Schwerpunktheft: Öffentlicher Sektor.
- IWD (1998): Ostdeutschland – Fette Zeiten sind vorbei. In: Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, 24 (16/1998): 6-7.
- Jacobi, O./Keller, B. (Hg.) (1997): Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst Europas. Interessenvertretung und Mitbestimmung in der EU. Berlin.
- Jann, W. (1998): Neues Steuerungsmodell. In: Blanke, B./von Bandemer, St./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen: 70-80.
- Keller, B. (1983): Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Tarifpolitik der Gewerkschaften und Interessenpolitik der Beamtenverbände. Frankfurt-New York.
- Keller, B. (1993): Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors. Baden-Baden.
- Keller, B./Henneberger, F. (1998): Privatwirtschaft und öffentlicher Dienst: Parallelen und Differenzen in den Arbeitspolitiken. In: Müller-Jentsch, W. (Hg.): Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen. 3.Aufl. München-Mering (im Druck).
- Keller, B./Seifert, H. (1997): Eine Zwischenbilanz der Deregulierung. In: WSI-Mitteilungen, 50: 522-531.
- KGSt (1993): Das neue Steuerungsmodell. Begründungen, Konturen, Umsetzungen. Köln.
- Kohaut, S./Bellmann, L. (1997): Betriebliche Determinanten der Tarifbindung: Eine empirische Analyse auf der Basis des IAB-Betriebspanels 1995. In: Industrielle Beziehungen, 4: 317-334.
- Lane, E. (1993): The public sector. Concepts, models and approaches. London.
- Marsden, D. (1993): Reforming public sector pay. In: OECD (ed.): Pay flexibility in the public sector. Paris: 19-41.
- Martin, B. (1993): In the public interest? Privatisation and public sector reform. London.
- Mitchell, D.J.B. (1994): A decade of concession bargaining. In: Kerr, C./Staudohar, P.D. (eds.): Labor economics and labor relations. Cambridge: 435-474.
- Naschold, F./Arnkil, R. (1997): Modernization of the labour market organization. Scandinavian and Anglo-saxon experiences in an international benchmarking perspective. In: Dolvik, J.E./Steen, A.H. (eds.): Making solidarity work? The Norwegian labour market model in transition. Oslo-Stockholm: 279-341.
- Naschold, F./Oppen, M./Wegener, A. (Hg.) (1997): Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart.
- OECD (ed.) (1990): Public management developments: Survey 1990. Paris.
- OECD (ed.) (1993): Public management developments: Survey 1993. Paris.

- OECD (ed.) (1995): *Governance in transition. Public management reforms in OECD countries*. Paris.
- OECD (ed.) (1996): *Pay reform in the public service. Initial impact on pay dispersion in Australia, Sweden and the United Kingdom*. In: *Public Management Occasional Papers*, 10. Paris.
- OECD (ed.) (1997): *Trends in public sector pay in OECD countries*. Paris.
- Olsen, J.P./Peters, G. (1994): *Lessons from experience. Experimental learning in administrative reforms in eight countries*. In: *ARENA Working Paper*, 3. Oslo.
- Oppen, M./Wegener, A. (1997): *Restrukturierung der kommunalen Dienstleistungsproduktion. Innovationsfähigkeit deutscher Kommunen in internationaler Perspektive*. In: *Wissenschaftszentrum Berlin. Jahrbuch 1997*. Berlin: 151-182.
- Oppen, M./Naschold, Fr./Wegener, A. (1997): *Personal und Arbeitsorganisation im Modernisierungsprozeß*. In: *Naschold, F./Oppen, M./Wegener, A. (Hg.) (1997): Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen*. Stuttgart: 163-201.
- ÖTV (1997): *Das Neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle. Position der Gewerkschaft ÖTV*. Stuttgart.
- Rosdücher, J. (1997): *Arbeitsplatzsicherheit durch Tarifvertrag. Strategien – Konzepte – Vereinbarungen*. München und Mering.
- Rosdücher, J. (1998): *Beschäftigungssicherung im öffentlichen Dienst der neuen Länder*. In: *Alemann, U.v./Schmid, J. (Hg.): Die Gewerkschaft ÖTV. Reformen im Dickicht gewerkschaftlicher Organisationspolitik*. Baden-Baden: 225-239.
- Rosenboom, J. (1996): *Der Wandel der Arbeitsbeziehungen im Bereich der Deutschen Bundespost (DBP). Eine Analyse der Postreform I und II dargestellt anhand der Deutschen Telekom AG, Deutschen Post AG und Deutschen Postbank AG*. Verwaltungswissenschaftliche Diplomarbeit. Konstanz.
- Siedentopf, H. (1997): *Der öffentliche Dienst in Europa. Grundsätze und Gefährdungen*. In: *Morsey, R./Quaritsch, H./Siedentopf, H. (Hg.): Staat, Politik, Verwaltung in Europa*. Berlin: 327-351.
- Simon, N. (1998): *Die Initiative „Zukunft durch öffentliche Dienste“ heute. Erfahrungen und Erfolge*. In: *Alemann, U.v./Schmid, J. (Hg.): Die Gewerkschaft ÖTV. Reformen im Dickicht gewerkschaftlicher Organisationspolitik*. Baden-Baden: 197-204.
- Sperling, H.J. (1998): *Verwaltungsmodernisierung und Partizipation. Konzepte und Erfahrungen der Kommunalverwaltungen. Trendreport Partizipation und Organisation III*. Bochum.
- Statistisches Bundesamt (1996): *Fachserie 14, Reihe 6, Personal des öffentlichen Dienstes*. Wiesbaden.
- Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts (Hg.) (1973): *Bericht der Kommission und 11 Anlagebände*. Baden-Baden.
- Streck, W./Visser, J. (1997): *The rise of the conglomerate union*. In: *European Journal of Industrial Relations*, 3: 305-332.
- Tondorf, K. (1997): *Leistung und Entgelt im öffentlichen Dienst. Rechtliche Grundlagen und Handlungsmöglichkeiten*. Köln.
- Traxler, F. (1996): *Collective bargaining and industrial change: A case of disorganization? A comparative analysis of eighteen OECD countries*. In: *European Sociological Review*, 12: 271-287.
- Treu, T. (1997): *Human resource policy and industrial relations: The Italian experience*. In: *Heidack, C. (Hg.): Arbeitsstrukturen im Umbruch. Festschrift für Prof. Dr. Dr.h.c. Friedrich Fürstenberg*. 2.verb.u.erw.Aufl. München-Mering: 251-272.

- Treu, T./de Felice, A. (1990): The future of labour relations in the public service. In: Dercksen, W.J. (ed.): The future of industrial relations in Europe. Proceedings of a conference in honour of Prof. W. Albeda. The Hague: 65-75.
- Wendl, M. (1998): Konkurrenz erzwingt Absenkung. Die Erosion der Flächentarifverträge des öffentlichen Dienstes am Beispiel des Personennahverkehrs. In: König, O. et al. (Hg.): Erosion oder Erneuerung? Krise und Reform des Flächentarifvertrags. Hamburg: 100-115.
- Winchester, D./Bach, St. (1995): The state: The public sector. In: Edwards, P.(ed.): Industrial relations: Theory and practice in Britain. Oxford: 304-334.
- Wise, L.R. (1996): Internal labor markets. In: Bekke, H. et al. (eds.): Civil service system in comparative perspective. Indiana: 100-118.
- Wulf-Mathies, M. (Hg.) (1991-1994): Zukunft durch öffentliche Dienste. 7 Bde. Köln.