SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Beschäftigungssicherung in ostdeutschen Kommunalverwaltungen: Probleme einer neuen Tarifpolitik im öffentlichen Dienst

Tondorf, Karin

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Tondorf, K. (1995). Beschäftigungssicherung in ostdeutschen Kommunalverwaltungen: Probleme einer neuen Tarifpolitik im öffentlichen Dienst. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, *2*(2), 180-202. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-345160

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.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Karin Tondorf*

Beschäftigungssicherung in ostdeutschen Kommunalverwaltungen - Probleme einer neuen Tarifpolitik im öffentlichen Dienst**

Der Beitrag thematisiert eine neue tarifpolitische Strategie im öffentlichen Dienst Ostdeutschlands: Eine zentrale Rahmentarifregelung ermöglicht erstmals regionale und örtliche Tarifverhandlungen zur „sozialen Arbeitszeitverteilung", um die durch Strukturwandel- und Anpassungsprozesse gefährdeten Arbeitsplätze in ostdeutschen Kommunalverwaltungen abzusichern. Untersucht werden die Probleme, die mit diesem Typus einer segmentierten Tarifpolitik verbunden sind. Die Analyse zeigt, daß eine erfolgreiche Beschäftigungssicherung nicht nur von den Tarifakteuren auf regionaler und örtlicher Ebene abhängig ist, sondern maßgeblich auf die Interessenkoordination und -kooperation mit landes- und kommunalpolitischen Akteuren angewiesen ist. Trotz zahlreicher neuer Barrieren, die mit einer dezentralisierten und segmentierten Tarifpolitik verbunden sind, ist diese Form der Tariföffnung (auch im Vergleich zu freiwilligen Betriebsvereinbarungen) ein wirkungsvoller Weg, um betriebsbedingte Kündigungen zu vermeiden.

This paper investigates a new strategy of collective bargaining which can recently be observed in the public sector of Eastern Germany. For the first time, a collective agreement at the national level provides a framework for negotiations at the regional and local level between employers and employed on temporary working-time reductions to prevent dismissals in public sector administrations following the structural change in East Germany. The analysis of the problems of this new type of segmented collective bargaining shows that further employment essentially depends on the cooperation and coordination of employers and employed (and their federations) with political actors. Although this new type of segmented collective bargaining contains many barriers and social risks, this way of adjusting employment in East German local governments seems to be more effective than the usual, highly centralised bargaining systems in the public sector of Germany.

---

* Dr. Karin Tondorf, Jg. 1952, Dipl.-Soz., Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Reichpietschufer 50, 10785 Berlin

** Artikel eingegangen: 1. 12. 1994, revidierte Fassung akzeptiert: 15 .2. 1995.

1. Einleitung

Nach der vielbeachteten Einführung des beschäftigungssichernden Arbeitszeitmodells bei Volkswagen gibt es auch für die Kommunalverwaltungen Ostdeutschlands Bestrebungen, Arbeitsplätze durch kürzere Arbeitszeiten zu erhalten. Dieses Tarifprojekt im öffentlichen Dienst hat weniger Aufsehen erregt, obgleich es auch hier um einen beträchtlichen Abbau von Arbeitsplätzen geht. Allein im Land Brandenburg sind nach einer Erhebung des Innenministers[1] 25.000 von 64.000 Stellen in Ämtern und Gemeinden im Überhang, in allen neuen Bundesländern beläuft sich die Zahl der abzubauenden Stellen auf mehr als 100.000. Um die Beschäftigung in ostdeutschen Kommunalverwaltungen zu sichern, ermöglichten die Tarifparteien des öffentlichen Dienstes auf Bundesebene regionale und örtliche Tarifverträge über Arbeitszeitverkürzungen. Kerngedanke dieses Konzeptes ist es, zunächst durch ein Bündel von Maßnahmen wie Einstellungsstop, Qualifizierung in Verbindung mit internen Umsetzungen, Beurlaubung und einvernehmliche Vertragsauflösung einschließlich Vorruhestand Personalkosten sozialverträglich zu senken; Arbeitszeitverkürzungen auf bis zu 32 Stunden pro Woche sollen dann das letzte Mittel sein, um betriebsbedingte Kündigungen überflüssig zu machen.

Heute, nach etwa einem Jahr intensiver Verhandlungen läßt sich ein Zwischenfazit ziehen: In Brandenburg wurden acht Haustarifverträge abgeschlossen, in Thüringen sieben, in Sachsen zwölf, in Sachsen-Anhalt zweiundzwanzig und Mecklenburg-Vorpommern bisher kein einziger (Stand November 1994).

Im Vergleich zu Volkswagen, wo die Tarifparteien sich innerhalb kurzer Zeit auf eine alle Belegschaftsteile umfassende, wirkungsvolle Arbeitszeitverkürzung einigten, gestaltet sich die Beschäftigungssicherung für die ostdeutschen Kommunen wesentlich aufwendiger und konfliktreicher. Welche Erklärungen gibt es hierfür? In der Diskussion über das VW-Modell wurde vielfach argumentiert, daß eine Übertragung dieses Konzeptes auf andere Branchen und Regionen nicht möglich sei, weil dort die Arbeitsentgelte niedriger sind als bei VW und Einkommenseinbußen in diesen Größenordnungen, insbesondere bei ostdeutschen ArbeitnehmerInnen, nicht zumutbar seien (so z. B. Unterhinninghofen 1994, S. 84). Neben diesem Aspekt der Akzeptanz von Einbußen beim Lebensstandard gibt es aber noch eine Reihe weiterer subjektiver und objektiver Einflußfaktoren, die bei einer Analyse von Erfolg oder Mißerfolg einer beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzung in dieser Branche zu berücksichtigen sind.

In diesem Beitrag geht es um die Analyse der Faktoren, die die Verhandlungsprozesse und -resultate beeinflußten. Er gliedert sich wie folgt: Zunächst wird ein analytisches Konzept vorgestellt, in dem mögliche Einflußfaktoren diskutiert werden. Sie umfassen die spezifischen ökonomisch-politischen Rahmenbedingungen der ostdeutschen Kommunen, das Lösungskonzept selbst, die neu entstandenen dezentralen Verhandlungssysteme und die damit verbundenen Prozeßverläufe sowie die Interessen der unmittelbar am Tarifgeschehen beteiligten Akteure (Kapitel 2). In den fol-

---

1 Vgl. Runderlaß des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg vom 7. 2. 1994.

genden Kapiteln werden diese Einflußfaktoren näher betrachtet: Ausgangssituation und Lösungsmodell werden in Kapitel 3 dargestellt. In Kapitel 4 werden die neuen Verhandlungssysteme und Prozeßverläufe untersucht. Kapitel 5 fragt nach den Interessen der Akteure, die an der Lösung der Beschäftigungsprobleme in ostdeutschen Kommunen unmittelbar beteiligt waren. In einer Schlußbetrachtung werden die Einflußfaktoren noch einmal in ihrer Gesamtheit betrachtet und gewichtet.

2. Analytisch-methodische Überlegungen

Die Segmentierung von Tarifpolitik zum Zwecke der Beschäftigungssicherung stellt ein relativ neues empirisches Phänomen dar. In den Tarifbereichen, in denen die Arbeitszeit temporär verkürzt wurde, um Beschäftigung zu sichern, geschah dies im wesentlichen über Rahmenverträge, die durch freiwillige Betriebsvereinbarungen ausgefüllt wurden (vgl. Rosdücher/Seifert 1994, S. 746 f.);[2] auf tariflichem Wege wurden diese Arbeitszeitverkürzungen lediglich bei Volkswagen, im Steinkohlenbergbau und im öffentlichen Dienst Ostdeutschlands angegangen. Nur im letztgenannten Bereich gibt es eine Öffnung für regionale und örtliche Tarifverträge. Es geht folglich im öffentlichen Dienst nicht um Tendenzen der Verbetrieblichung im Sinne der Übertragung von Verhandlungsbefugnissen der Beschäftigungssicherung auf Betriebsräte und Arbeitgeber, sondern um Segmentierung von Tarifpolitik. Da über solche Entwicklungen – zumal in Verbindung mit Lohnabbau – kaum verallgemeinerbare Aussagen vorliegen, wird eine empirisch-analytische Herangehensweise an das Thema gewählt.

Die aus sozialwissenschaftlicher Perspektive vorgenommene Analyse geht davon aus, daß zur Erklärung des Tarifgeschehens in ostdeutschen Kommunen verschiedene, miteinander zusammenhängende Einflußfaktoren zu betrachten sind:

- die ökonomisch-politischen Rahmenbedingungen, die die Bandbreite der Handlungsoptionen der Akteure stark einschränken und sie unter hohen Zeitdruck setzen können. Enge Finanzierungsspielräume und massive Strukturprobleme können Notsituationen schaffen, die eine erfolgreiche Lösung des Beschäftigungsproblems unmöglich machen oder zumindest stark erschweren;
- das Lösungskonzept selbst, das zur Bewältigung der Probleme geeignet, hinsichtlich der Lastenverteilung sozial und politisch zumutbar sein muß und mit Blick auf die Umsetzung durch die betrieblichen Interessenvertretungen nicht zu anspruchsvoll sein darf;
- die neue Ausprägung des Systems der Tarifbeziehungen, das gekennzeichnet ist durch eine starke räumliche und organisatorische Zersplitterung der Tarifarenen in zahlreiche Kommunen, Städte, Landkreise und ihnen nachgeordnete Einrichtungen; hinzu kommt die Spezifik der Tarifpolitik des öffentlichen Dienstes, die durch haushaltspolitische Entscheidungen und Restriktionen beeinflußt wird;

---

[2] Dies ist der Fall in der Metallindustrie, in der Eisen- und Stahlindustrie (NRW), in der Chemischen Industrie, in der Papier erzeugenden und Kunststoff verarbeitenden Industrie (Bayern), in der Papier, Pappe und Kunststoff verarbeitenden Industrie sowie im Groß- und Außenhandel).

- der Prozeßverlauf, der im wesentlichen bestimmt wird durch die Zahl der zu koordinierenden Akteure und ihre politisch-strategischen Fähigkeiten, innerhalb ihrer Organisationen Interessen zu vereinheitlichen und im Verhandlungsprozeß eigene Interessen zugunsten eines Gesamtwohlinteresses (Beschäftigungssicherung) zurückzunehmen;
- die divergierenden Interessen der beteiligten Akteure und komplexen Interessenkonstellationen.

In diesem Beitrag wird zwei Einflußfaktoren besondere Aufmerksamkeit gewidmet: erstens den mit der BAT-Öffnung neu entstandenen *Verhandlungs- und Koordinationsbeziehungen,* die sich auf mehrere tarifliche Regulierungsebenen erstrecken und die zusätzlich verschiedenste Kooperations- und Koordiniationsbeziehungen zwischen Tarifakteuren und landes- und kommunalpolitischen Akteuren umfassen, zweitens den *Interessenlagen und -konstellationen* der Akteure, die die Verhandlungsprozesse und -ergebnisse direkt beeinflussen. Diese Schwerpunktsetzung beruht auf der Überlegung, daß sich die wenigen Anwendungsfälle einer beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzung in Deutschland im wesentlichen durch ihre Verhandlungsstrukturen sowie durch die Interessenkonstellationen der beteiligten Akteure voneinander unterscheiden. Darüber hinaus weisen verschiedene international vergleichende Arbeiten aus dem Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungstheorie den Systemen der Arbeitsbeziehungen und der institutionellen Koordinierung von Akteursinteressen eine herausragende Rolle bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu (u.a. Scharpf 1987, Schmid 1992, Soskice 1990).

Aus dieser Schwerpunktsetzung bei den Einflußfaktoren folgen Konsequenzen für die methodische Herangehensweise. Es wird a) eine Analyse der Verhandlungs- und Politikbeziehungen sowie des Prozeßverlaufs durchgeführt, die die unmittelbar beteiligten Akteure, ihre Kompetenzen und ihre Verhandlungs- und Kooperationsbeziehungen untersucht und das Prozeßgeschehen nachzeichnet. Ergänzend wird b) eine Interessenanalyse der Akteure vorgenommen, die sich hier nicht schlicht als zwei Tarifparteien mit jeweils homogenen Interessenlagen präsentieren, sondern aufgeplittet sind in verschiedene Fraktionen und Gruppierungen, die nicht unabhängig von landes- und kommunalpolitischen Akteuren (Ministerien, Stadtverordnetenversammlungen u. a. m.) mit ihren unterschiedlichsten Interessen agieren können. Die bei der Interessenanalyse unterlegte Definition von Interessen geht über ein rational-ökonomisches Verständnis im Sinne von materiellen Kosten-/Nutzenkalkülen individueller Akteure hinaus. Es wird im Unterschied zu ökonomisch orientierten Erklärungsansätzen davon ausgegangen, daß die Interessen der Akteure auch durch normative Orientierungen („gerechte“ Verteilung von Nachteilen, solidarische Lösungen) sowie durch macht- bzw. organisationspolitische Kalküle bestimmt werden. Beide Einflußkomplexe sind im Zusammenhang zu sehen und nur analytisch voneinander zu trennen: Mit der Segmentierung der Tarifpolitik vervielfältigen sich die Probleme der Interessenaggregation; partikulare Interessen einzelner Kommunen und spezifischer Beschäftigtengruppen bekommen höheres Gewicht als dies bisher bei zentralen Tarifverhandlungen der Fall war. Es entstehen viele kleine Tariflandschaften, die von den dezentralen Tarifparteien „be-

ackert“ und mit Landes- und Kommunalpolitiken koordiniert werden müssen. Unter diesen neuen Bedingungen – so die These – ist die Beschäftigungssicherung umso erfolgreicher, je besser es den tarif-, landes- und kommunalpolitischen Akteuren gelingt, an einem Strang zu ziehen und ihre Interessen zu koordinieren.

Die konkrete Analyse bezieht sich auf das Land Brandenburg, das in Bezug auf die Problemlage der Kommunen, auf die institutionellen Gegebenheiten sowie im Hinblick auf die Ergebnisse als exemplarisch für die Länder Ostdeutschlands betrachtet werden kann. Die Befunde beruhen auf Dokumentenanalysen (Tarifverträge, Veröffentlichungen der Tarifparteien, Runderlasse und Schreiben von Ministerien, Beschlußvorlagen für Stadtverordnetenversammlungen; vgl. auch Quellenverzeichnis) und Interviews mit Tarifexperten der Gewerkschaft ÖTV und Vertretern des KAV in den ostdeutschen Ländern.

3. Ausgangssituation und Lösungsmodell

Im Land Brandenburg sind nach der amtlichen Statistik 182.000 Menschen arbeitslos; dies sind 14, 8 Prozent der Erwerbspersonen.[3] Die kommunalen Verwaltungen und Betriebe des Landes Brandenburg verfügen über ca. 90.000 Stellen, davon entfallen 65.000 Stellen allein auf die Verwaltung[4]. Von diesen Stellen sollen nach Vorstellungen des Innenministers 25.000 Stellen abgebaut werden. Dieser Stellenüberhang ergibt sich aus einem Vergleich mit der Personalausstattung in westdeutschen Kommunen. Während in Westdeutschland 21 Bedienstete auf 1000 Einwohner entfallen, sind es in Ostdeutschland doppelt so viele.[5] Die Personalüberhänge der Kommunen entstanden im wesentlichen nach 1989 durch Übernahme von Aufgaben und Personal von nachgeordneten Einrichtungen, die vormals Ministerien und anderen staatlichen Verwaltungen unterstanden. In den alten Bundesländern sind zahlreiche dieser Einrichtungen (Kitas, Alten- und Pflegeheime, Gesundheitseinrichtungen usw.) bei freien Trägern angesiedelt. Die geforderte Personalanpassung würde in Brandenburg die Zahl der Arbeitslosen beachtlich erhöhen. Es würde insbesondere die Frauenarbeitslosigkeit steigen, weil ca. 75 Prozent der 65.000 Stellen in den kommunalen Verwaltungen Brandenburgs von Frauen besetzt sind. Der Kostendruck, der auf den Kommunen lastet, ist außerordentlich hoch: 100 DM laufende Ausgaben sind nur durch Einnahmen von 90 DM gedeckt, so daß die Kommunen bisher ihre Aufgaben nur aufgrund massiver Unterstützung von Bund und Ländern erfüllen konnten. Die Personalkostenprobleme lassen sich im Unterschied zur privatwirtschaftlichen Unternehmen nicht als vorübergehende Notsituation charakterisieren, die durch konjunkturelle Aufschwünge und Verbesserung der Auftragslage wieder aufge-

---

3 In Sachsen-Anhalt beträgt die Arbeitslosenquote 17,4 Prozent, in Mecklenburg-Vorpommern 16 Prozent, in Thüringen 15, 6 Prozent und in Sachsen 15,1 Prozent (Berlin Ost: 12, 5 Prozent). Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 42. Jg., Nr. 7 vom 28. 7. 1994.

4 laut Umfrage des Innenministeriums vom 7. Februar 1994.

5 Vgl. DIW-Wochenbericht Nr. 26/94, S. 441.

löst werden kann. Es handelt sich vielmehr um ein strukturelles Problem, das nach einer dauerhaften Senkung der Personalkosten verlangt.

Eine sozialverträgliche Lösung des Beschäftigungsproblems, wie sie von der Gewerkschaft ÖTV gefordert wird, soll nicht auf einer an westdeutschen Kommunen orientierten Festsetzung von Personalbemessungswerten beruhen, wie sie im Runderlaß des Innenministers vorgesehen war. Die Personalüberhänge sollten vielmehr mittels einer Aufgabenanalyse ermittelt werden, die den besonderen Verhältnissen der gegenwärtigen Umbruchphase entspricht und die spezifischen Aufgaben der ostdeutschen Kommunen berücksichtigt.

Da zum Zeitpunkt der Konzipierung des Lösungsmodells im Oktober 1993 noch keine tarifliche Öffnungsklausel existierte, orientierte man sich zunächst auf eine freiwillige Landesrahmenvereinbarung, die für die örtlichen Arbeitgeber und Personalräte empfehlenden Charakter haben sollte. Folgende Rangfolge von Maßnahmen für eine sozialverträgliche Personalkostenreduzierung wurde vorgeschlagen:

Einstellungsstop
Fortbildung der Beschäftigten
Vorruhestandsregelungen
freiwillige Teilzeitbeschäftigung
Beurlaubung
freiwillige Auflösung von Arbeitsverträgen zu im Vergleich zum Sozialtarifvertrag verbesserten Bedingungen.

Dieser Maßnahmenkatalog wurde jedoch als nicht ausreichend angesehen, um betriebsbedingte Kündigungen völlig zu vermeiden. Eine Arbeitszeitverkürzung konnte auf Landesebene noch nicht geregelt werden; erst die Öffnungsklausel des BAT gab hierfür die notwendige Ermächtigung. Diese Tarifregelung (§ 15 BAT-O) vom 25. 4. 1994[6] sieht vor, daß bis zum 31. 12. 1995 durch bezirkliche und örtliche Tarifverträge die regelmäßige Arbeitszeit für längstens drei Jahre auf bis zu 32 Stunden wöchentlich herabgesetzt werden kann. In den Tarifverträgen sollte ein gestaffelter Teillohnausgleich sowie der Ausschluß betriebsbedingter Kündigungen während der Dauer der Arbeitszeitverkürzung vereinbart werden. Es wurde auf zentraler Ebene geregelt, daß diese Öffnungsklausel mit Ablauf des 31. 12. 1998 außer Kraft tritt. Eine Nachwirkung wurde ausgeschlossen, so daß die alte Arbeitszeitregelung danach wieder in Kraft tritt. Der Teillohnausgleich sollte nach ÖTV-Vorstellungen 50 Prozent betragen. (Bei einer Verkürzung der Arbeitszeit auf 35 Stunden und einer monatlichen Vergütung von 2.900 DM würden nach Berechnungen der Gewerkschaft 362,50 DM verlorengehen; bei einem 50 %igen Lohnausgleich wäre der Verlust auf 181,25 DM begrenzt.) Um eine soziale Komponente zu schaffen, wurde angestrebt, für Arbeitskräfte in den unteren Einkommensgruppen einen höheren Lohnausgleich zu regeln als für Beschäftigte mit höheren Einkommen. Konkrete Regelungen über Geltungsbereich und Arbeitszeitverkürzungen sollten auf örtlicher Ebene in Ergän-

---

6 Wortgleich: Manteltarifvertrag für Arbeiter (§ 15 c, BMTArb-O) und sinngemäß Bundesmanteltarifvertrag für Gemeinden-Ost (§ 14 c, BMT-G-O).

zungstarifverträgen und Dienstvereinbarungen geregelt werden. Nach gewerkschaftlicher Interpretation enthält die Vereinbarung in den Bundestarifverträgen eine Verpflichtung der Arbeitgeber, über die Einführung der sozialen Arbeitszeitverteilung zu verhandeln, wenn anders betriebsbedingte Kündigungen nicht vermieden werden können. Die Gewerkschaft ÖTV empfahl den Betriebsräten und Personalräten, Kündigungen die Zustimmung zu verweigern und in der Begründung u. a. auf die neue Tarifregelung Bezug zu nehmen.

Um die Sozialverträglichkeit der Personalkostenreduzierung zu gewährleisten, sollte der Finanzminister sich mit 50% der Kosten, die den Kommunen für den Teillohnausgleich, die Fortbildungsmaßnahmen oder Vorruhestandsregelungen entstehen, beteiligen.

Nach dem Lösungsmodell verteilen sich die Kosten der Beschäftigungssicherung auf alle Beteiligten: Die ArbeitnehmerInnen verzichten auf einen Teil ihres Einkommens zugunsten der Sicherung des eigenen Arbeitsplatzes oder des Arbeitsplatzes anderer KollegInnen. Vorteile einer höheren Arbeitsplatzsicherheit haben dabei insbesondere die jüngeren Arbeitnehmer, die nach den geltenden Regeln der Sozialauswahl zuerst von Kündigungen bedroht wären. Den Kommunen entstehen weiterhin Personalkosten, jedoch in geringerer Höhe, sowie Kosten der Beschäftigungssicherung; mittel- und langfristig werden Kosten, die der Kommune durch Arbeitslosigkeit (Sozialhilfe) entstehen, reduziert. Das Land stellt kurzfristig Finanzmittel zur Verfügung; langfristig werden Kosten dadurch eingespart, daß die Finanzierungsdefizite der Kommunen nicht mehr im selben Umfang durch das Land ausgeglichen werden müssen.

4. Neue Verhandlungssysteme und Prozeßverlauf

Durch die Öffnung des BAT für regionale und örtliche Tarifverträge über Arbeitszeitverkürzung zur Beschäftigungssicherung entstanden neue Verhandlungsstrukturen und -beziehungen, die im folgenden kurz dargestellt werden (vgl. auch Abb. 1).

Abb. 1: Politisches Beziehungsgeflecht bei der Regulierung einer sozialverträglichen Personalkostenreduzierung (am Beispiel Brandenburg) in ostdeutschen Kommunalverwaltungen

Auf *Bundesebene* bilden die öffentlichen Arbeitgeber eine drittelparitätisch besetzte Verhandlungskommission. Neben dem Bund sind die Länder, die sich in der Tarifgemeinschaft der Länder (TdL) zusammengeschlossen haben, und die Gemeinden, organisiert im Verband kommunaler Arbeitgeber (VKA), vertreten. Mitglieder der VKA sind nicht einzelne Arbeitgeber, sondern die kommunalen Arbeitgeberverbände (KAV) der Länder. Auf seiten der Gewerkschaften wurden die Verhandlungen über die Öffnung des BAT maßgeblich von der Gewerkschaft ÖTV bestimmt. Ihre Verhandlungskommission setzt sich mehrheitlich aus gewählten ehrenamtlichen Funktionären aus verschiedenen Beschäftigungsbereichen und Regionen zusammen.

Die Akteure auf *Landesebene,* d.h. die Kommunalen Arbeitgeberverbände der fünf östlichen Bundesländer sowie die fünf Landesbezirke der ÖTV sind nun zu eigenständigen Tarifverhandlungen auf Basis der Rahmenvereinbarung ermächtigt. Neben diesen Tarifparteien sind auf Landesebene auch noch zwei Ministerien stärker in das Tarifgeschehen involviert: Der Finanzminister, der die Kommunen bei der Finanzierung der Tariflösung bezuschußt; dieser Zuschuß ist (in einigen Ländern) Regelungsbestandteil des Tarifvertrages. Darüber hinaus setzt der Innenminister als kommunale Aufsichtsbehörde den Maßstab für das Volumen der abzubauenden Stellen, die von seiten der Tarifparteien zum Gegenstand der Berechnungen über notwendige Arbeitszeitsverkürzungen und andere sozialverträgliche Maßnahmen des Personalabbaus gemacht werden.

Kommunale Ebene: Wo Landesrahmentarifvertrage zwischen ÖTV und KAV vereinbart sind, werden ergänzend Haustarifverträge zwischen ÖTV (Landesbezirk oder Kreisverwaltung) und einzelnen kommunalen Arbeitgebern abgeschlossen. Dies geschieht auch, wenn keine Landesrahmenvereinbarung zustande kommt.

Betriebliche Ebene: Dienstvereinbarungen zwischen Personalrat und örtlichen Arbeitsgebern konkretisieren die Tarifverträge in verschiedenen Punkten.

Ein institutionelles Novum in der Tarifpolitik des öffentlichen Dienstes war der auf der Ebene der Landesregierung gebildete Arbeitskreis, an dem Vertreter des Innenministeriums, des Finanzministeriums, des Arbeitsministeriums, des KAV, der ÖTV, des Städte- und Gemeindebundes und des Landkreistages teilnahmen. Dieser Arbeitskreis eröffnete auch den beteiligten Ministerien die Möglichkeit, sich zu koordinieren und mit den Tarifparteien und Interessenverbänden inhaltliche Fragen zu klären sowie die weiteren Schritte abzustimmen.

Da die Finanzierung des Teillohnausgleichs sowie der Qualifizierungsmaßnahmen, Abfindungen etc. die kommunalen Haushalte tangiert, sind die *kommunalpolitischen Beschlußgremien* (z.B. Stadtverordnetenversammlungen) in das Verhandlungsgeschehen involviert. Von ihrer Zustimmung ist die Realisierung der Tariflösung maßgeblich abhängig.

Mit der Öffnung des BAT haben sich die Tarifbeziehungen stärker von der zentralen Ebene auf die regionale und örtliche Ebene verschoben. Damit setzt sich ein Dezentralisierungstrend fort, der mit der Tarifrunde zur Arbeitszeitverkürzung im Jahre 1988 bereits eingeleitet wurde (vgl. Keller 1993: 177).

Im folgenden wird der Prozeß von der Idee bis zu den ersten Haustarifverträgen am Beispiel von Brandenburg kurz nachgezeichnet. Wie die nachfolgende Abbildung 2 im Überblick zeigt, verlief der Verhandlungsprozeß auf verschiedenen Ebenen; er läßt sich darüber hinaus in vier Prozeßphasen gliedern.

Abb. 2: Prozeßphasen und -ebenen

1. Phase: Verhandlungen auf regionaler Ebene (Juni 1993 bis Februar 1994)

Auslöser für die Entwicklung eines beschäftigungssichernden Lösungskonzeptes für die Kommunen des Landes Brandenburg und für die Aufnahme der Verhandlungen zwischen dem Kommunalen Arbeitgeberverband (KAV) und der ÖTV war der Runderlaß des Innenministers vom 22. Juni 1993, wonach die Kommunen ihre Stellenpläne umgehend auf das Niveau westdeutscher Kommunen bereinigen sollten. Der ÖTV-Bezirksvorstand verabschiedete im Oktober ein „Positionspapier für einen sozialverträglichen Strukturwandel“, dessen Vorschläge vom KAV prinzipiell als eine konstruktive Lösung der personellen Probleme des Strukturwandels in den Kommunen akzeptiert wurde. Es kam auf Vorschlag der ÖTV Mitte Dezember zu einem ersten Verhandlungstermin. Der Landtag bat die Landesregierung, den Kommunen Finanzhilfen zur Verfügung zu stellen und für sie Umsetzungsempfehlungen und Rechtshilfen zu erarbeiten, um einen sozialverträglichen Personalabbau zu erleichtern. Beim Innenministerium wurde Ende Dezember dazu eine Arbeitsgruppe eingerichtet, der Vertreter des Finanz- und Arbeitsministeriums, der kommunalen Spitzenverbände und der Gewerkschaft angehörten. Im Februar 1994 einigten sich KAV und

ÖTV Brandenburg auf eine Rahmenvereinbarung für die kommunalen Verwaltungen, mit der Entlassungen durch Maßnahmen wie Einstellungsstop, Fortbildung der Beschäftigten, Beurlaubung, Vorruhestand und verbesserte Bedingungen für das freiwillige Auflösen von Arbeitsverträgen überflüssig gemacht werden sollten. Beide Tarifparteien drängten den Finanzminister des Landes, nun zügig über die Finanzhilfen zu entscheiden, damit die Vereinbarung in den Kommunen umgesetzt werden konnte. Dieser sah sich aber außerstande, eine solche Entscheidung zu treffen, da konkrete Zahlen über Umfang und Struktur des Personalüberhangs noch nicht bekannt seien und außerdem zum selben Zeitpunkt Tarifverhandlungen auf Bundesebene stattfänden, die er erst abwarten wolle. Darüber hinaus habe die Tarifgemeinschaft der Länder (TdL) die Auffassung vertreten, das Land dürfe nur solche Maßnahmen fördern, auf die auch Arbeitnehmer des Landes einen tarifvertraglichen Anspruch haben. Zudem wird dem KAV und der ÖTV vorgeworfen, sie seien mit der Rahmenvereinbarung an die Öffentlichkeit getreten und hätten dadurch unangemessene Erwartungen in den Kommunen geweckt, ohne diese vorher in der Arbeitsgruppe zur Diskussion zu stellen. Diese Argumente lösten sowohl innerhalb des KAV als auch innerhalb der ÖTV Verärgerung aus, da die TdL als Arbeitgebervereinigung der Bundesländer nur für die Beschäftigten in Landesbehörden zuständig ist, die jedoch in der Rahmenvereinbarung ausdrücklich ausgeschlossen waren. Sowohl für den KAV als auch für die ÖTV war nicht nachvollziehbar, daß die Finanzhilfen für einen sozialverträglichen Personalkostenabbau von der Zustimmung der Mitgliederversammlung der TdL abhängig sein sollten. Die ÖTV bezeichnete den Verweis des Finanzministers auf die Bundestarifverhandlungen als „fadenscheinig“, da es sich bei der Rahmenregelung ohnehin nur um eine freiwillige Vereinbarung mit empfehlendem Charakter handelte, aus der tarifliche Fragen der Arbeitszeitverkürzung ausgeklammert wurden. Als Zwischenfazit der ersten Verhandlungsphase bleibt festzuhalten, daß wesentliche Regelungen der Rahmenvereinbarung aufgrund der fehlenden Finanzhilfen des Landes nicht zum Tragen kamen. Darüber hinaus zeigte die Mehrzahl der örtlichen kommunalen Arbeitgeber eine geringe Bereitschaft, auf der Basis der bezirklichen Rahmenregelung ergänzende Dienstvereinbarungen über die vorgeschlagenen Maßnahmen abzuschließen und sich so in eine flächendeckende Regelung einbinden zu lassen.

2. Phase: Tarifverhandlungen auf zentraler Ebene (März 1994)

Auf Initiative der ostdeutschen Bezirke der Gewerkschaft ÖTV wurde im März 1994 in den zentralen Lohn- und Vergütungstarifverhandlungen Öffnungsklauseln für bezirkliche und örtliche Tarifregelungen zur „sozialen Arbeitszeitverteilung“ vereinbart. In den BAT-O und in den BMT-G-O wurde eine Regelung aufgenommen, wonach bis Ende Dezember 1995 dezentrale Tarifverträge über Arbeitszeitverkürzungen auf bis zu 32 Stunden mit Teillohnausgleich und Ausschluß betriebsbedingter Kündigungen vereinbart werden können, die längstens drei Jahre Geltung haben sollten. Die Tarifparteien auf Landesebene orientierten sich von vornherein auf den Abschluß von Flächentarifverträgen: so wies der KAV Brandenburg seine Mitglieder an, gemäß der Verbandssatzung von örtlichen Tarifverhandlungen Abstand zu nehmen, „um ei-

ne einheitliche Handhabung der Ermächtigungsvorschrift im VKA-Bereich zu gewährleisten."[7] Um in allen ostdeutschen Ländern möglichst einheitliche Regelungen zu erzielen, erarbeitete der ÖTV-Hauptvorstand einen Mustertarifvertragsentwurf, der einen Teillohnausgleich bis zu 50% vorsah. Auch der Verband kommunaler Arbeitgeber (VKA) erstellte für seine Mitglieder in Ostdeutschland einen Tarifvertragsentwurf, der einen gestaffelten Teillohnausgleich zwischen 2% - 38% bei 1 - 8 Stunden Arbeitszeitverkürzung beinhaltete.

3. Phase: Tarifverhandlungen auf regionaler Ebene (Mai - Juni 1994)

Im Mai 1994 fanden im Land Brandenburg erste Verhandlungen über Arbeitszeitverkürzungen statt, in denen der von der Gewerkschaft geforderte Teillohnausgleich sowie die Einbeziehung der bereits teilzeitbeschäftigten Arbeitskräfte die wesentlichen Streitpunkte waren. In der Frage der Einbeziehung der Teilzeitbeschäftigten kam man überein, eine Öffnungsklausel für örtliche Regelungen über die Zahlung von Ausgleichsbeträgen zu schaffen. Beeinflußt wurde der Verhandlungsverlauf durch Meldungen über einen angeblichen Abschluß in Thüringen mit einem maximalen Teillohnausgleich von 25%, der allerdings von der ÖTV Thüringen innerhalb der Erklärungsfrist widerrufen wurde. Diese Abstimmungsdefizite zwischen den ÖTV-Landesbezirken wurden vom KAV Brandenburg sofort genutzt: er schraubte sein bereits über diesem Niveau liegendes erstes Verhandlungsangebot auf das Thüringer Niveau herunter. Obwohl der Finanzminister zwischenzeitlich eine 50%ige Beteiligung an den Kosten der Kommunen für die Finanzierung der beschäftigungssichernden Maßnahmen zugesagt hatte und die ÖTV ihre Forderung für den Teillohnausgleich auf das Niveau der VKA-Tabelle reduzierte, kam nach der dritten Verhandlung im Juni kein Kompromiß zwischen den Tarifparteien zustande. Die Verhandlungen wurden abgebrochen, weil die ÖTV die laufenden Tarifverhandlungen in den anderen ostdeutschen Ländern durch einen brandenburgischen Tarifabschluß mit niedrigem Teillohnausgleich nicht beeinträchtigen wollte.

4. Phase: Tarifverhandlungen auf örtlicher Ebene (Juli bis Oktober 1994)

Nach dem Abbruch der regionalen Verhandlungen begann die ÖTV Brandenburg einen „Gang über die Dörfer", um Haustarifverträge mit örtlichen Arbeitgebern abzuschließen und auf diese Weise den KAV zur Wiederaufnahme von Verhandlungen zu bewegen. Im August wurde nach Verträgen mit der Stadt Guben und dem Landkreis Havelland der dritte Tarifvertrag mit der Stadt Brandenburg a. d. H. unterzeichnet. Eine geringe Zahl weiterer örtlicher Arbeitgeber stellte beim KAV Anträge auf Abschluß von Haustarifverträgen[8]. Der Geltungsbereich der meisten abgeschlossenen und geplanten Tarifverträge bezieht sich auf Teilbelegschaften, insbesondere

---

7 Rundschreiben des KAV Brandenburg „M" 9/94 vom 5. 4. 1994.

8 Hierzu gehören die Städte Falkensee, Lübben, Wriezen, Zossen, die Gemeinden Groß-Schacksdorf, Marienwerder, Rangsdorf sowie das Klinikum Frankfurt/O. und die Aqua-Kommunal-Service GmbH Frankfurt/O.

auf weibliche Beschäftigte in den Kindertagesstätten, in denen nach übereinstimmender Auffassung der Tarifparteien ein Personalüberhang aufgrund zurückgehender Kinderzahlen besteht. Der bereits unterschriebene Tarifabschluß mit der Stadt Brandenburg a. d. H., der für die Gewerkschaft ÖTV wegen der Gleichbehandlung von bereits Teilzeitbeschäftigten mit Beschäftigten, die ihre Arbeitszeit verkürzen, beispielhafte Funktion hatte, konnte jedoch vorerst nicht in Kraft treten, weil der KAV seine Zustimmung zum Tarifvertrag verweigerte und der Stadt Brandenburg a. d. H. mit einer Verbandsstrafe drohte, um einen Präzedenzfall zu verhindern. Die ÖTV organisierte daraufhin Demonstrationen und Warnstreiks mit den betroffenen Erzieherinnen, um die Stadtverwaltung und die Stadtverordnetenversammlung zu einem tarifpolitischen Alleingang zu bewegen. Nachdem sich die Stadtverordnetenversammlung mehrheitlich gegen einen örtlichen beschäftigungssichernden Tarifvertrag ausgesprochen hatte, drohte die ÖTV mit Urabstimmung und Streik. Die Arbeitsministerin Regine Hildebrandt bot sich als Vermittlerin im Tarifkonflikt an. Ergebnis dieser Vermittlung war die Herausnahme der teilzeitbeschäftigten Erzieherinnen aus dem Geltungsbereich der Tarifregelung; für sie sollte es innerbetrieblich geregelte Teilzeitabfindungen geben. Nach Gesprächen zwischen Vertretern von Landesregierung und Gewerkschaft mit den Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung sprach sich die Stadtverordnetenversammlung mit einer Stimme Mehrheit für den Vermittlungsvorschlag aus, der nunmehr mit Billigung des KAV als Tarifvertrag am 1. November 1994 in Kraft trat.

5. Interessen der Akteure

Angesichts der Vielzahl der involvierten Akteure und ihrer verschiedenen Funktionen und Interessen sowie dem Nebeneinander von traditionellen Verhandlungsbeziehungen, hierarchischen Abhängigkeiten und neuen Koordinierungsnetzen zwischen Tarifparteien, Landesministerien und Interessenverbänden ist eine Interessenanalyse erforderlich, die über das einfache Erklärungsmodell des Interessengegensatzes von Arbeitgebern und Beschäftigten hinausgeht. Im folgenden werden die Interessen der maßgeblichen Akteure - KAV, ÖTV, Beschäftigte, Personalräte und Regierung - in Brandenburg dargestellt.

Kommunaler Arbeitgeberverband Brandenburg (KAV)[9]

Im KAV Brandenburg sind nach Angaben des Vorstands derzeit 825 Mitglieder mit ca. 114.000 Beschäftigten organisiert. Er ist Tarifverband des öffentlichen Dienstes im Sinne Artikel 9, Abs. 3 Grundgesetz und § 2 Tarifvertragsgesetz und daher zu-

[9] Gegründet am 21. 9. 1990; vertritt die kommunalen Arbeitgeber, d. h. die Städte, Gemeinden, Ämter und Landkreise, ihre Betriebe, Einrichtungen und Zweckverbände, die Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen, die Sparkassen, die Nahverkehrsbetriebe, Binnenhäfen und Flughäfen und die kommunalen Ver- und Entsorgungsunternehmen im Land Brandenburg.

ständig für die Vertretung der Interessen der kommunalen Arbeitgeber in Brandenburg. Der KAV hatte grundsätzlich Modelle für einen sozialverträglichen Personalabbau begrüßt und sah darin die Möglichkeit, konstruktiv an die Lösung der personellen Probleme des Strukturwandels im Land Brandenburg heranzugehen. Allerdings wurde frühzeitig darauf hingewiesen, daß die verbindliche Zusage eines befristeten Kündigungsstops nicht Gegenstand der Erörterung von Verhandlungen sein könnte. Diese Einschränkung verweist auf Interessen von Verbandsmitgliedern, sich die Möglichkeit von Kündigungen weiter offen zu halten. Arrangements zwischen dem KAV und der Gewerkschaft ÖTV sollten daher nur empfehlenden Charakter haben und die Dispositionsfreiheit der Arbeitgeber bei Fragen des Personalabbaus nicht weiter einschränken. Unter dem hohen finanziellen Druck lag den Bürgermeistern und Landräten daran, ihre Stellenpläne möglichst schnell und dauerhaft zu „bereinigen“. Eine tarifvertraglich befristete Arbeitszeitverkürzung mit Beschäftigungsgarantie hätte das Problem der Personalkostenreduzierung nach Auslaufen des Vertrages wieder auf die Tagesordnung gesetzt. Aus der Sicht der Arbeitgeber wären die Beschäftigungsprobleme dadurch nicht endgültig gelöst, sondern nur zeitlich hinausgeschoben worden. Als rechnerisch günstigste Alternative des Personalkostenabbaus gelten vielerorts Auflösungsverträge mit Abfindungen zwischen 25.000 und 80.000 DM; durch freiwilliges Ausscheiden von Beschäftigten lassen sich darüber hinaus politische und arbeitsrechtliche Konflikte vermeiden.

Die Beziehungen zwischen dem KAV und seinen Mitgliedern können angesichts des nur vierjährigen Bestehens des Verbandes nicht als gefestigt gelten, zumal der KAV bis zur Öffnung des BAT-O in diesen Fragen keine eigenständigen Tarifkompetenzen wahrzunehmen hatte. Aufgrund der noch geringen Bindekraft zwischen dem KAV und seinen Mitgliedern hatte der Verband selbst das Interesse, sich zu stabilisieren und seine Bedeutung bei der Lösung der Probleme der Kommunen hervorzuheben. Er verfolgte das Ziel, einen erfolgreichen Vertrag mit der Gewerkschaft ÖTV auszuhandeln, aber dabei gleichzeitig die Interessen der Mitglieder nach möglichst hoher Dispositionsfreiheit in den Fragen des Personabbaus zu vertreten.

Gewerkschaft ÖTV

Die Gewerkschaft ÖTV verfügt in Brandenburg über 103.000 Mitglieder. Davon sind 60.000 Mitglieder aus dem Bereich der Kommunen. Bei etwa 130.000 Beschäftigten in diesem Bereich entspricht dies einem, im Vergleich mit Westdeutschland, relativ hohen Organisationsgrad von fast 50%. Die Gewerkschaft ÖTV Brandenburg war die treibende Kraft für eine sozialverträgliche Lösung des Beschäftigungsproblems in den Kommunen, sowohl innerhalb der Organisation als auch gegenüber den Arbeitgebern und der Landesregierung. Die Forderungen der Gewerkschaft ÖTV Brandenburg sowie auch der anderen Ostbezirke führten zu der Öffnung des BAT-O, die innerhalb der eigenen Organisation, insbesondere im Westen, sehr umstritten war. Auch gegen das Konzept eines sozialverträglichen Personalkostenabbaus gab es Einwände, weil dies eine Abkehr von traditionellen gewerkschaftlichen Zielen einer stetigen Verbesserung von Einkommens- und Arbeitsbedingungen bedeutete. Darüber

hinaus wurde auch die Durchsetzungsfähigkeit dieses Konzeptes angezweifelt; die Mitglieder ließen sich, so das Argument, für eine Forderung, die zur Senkung des Reallohnes führt, nicht mobilisieren. Innerhalb der Organisation setzte sich jedoch das Argument für eine Öffnung und Dezentralisierung der Tarifverhandlungen durch, dabei spielte auch die Position der IG Metall und die erfolgreiche Umsetzung eines ähnlichen Modells bei Volkswagen eine große Rolle. Handlungsleitend war für die Ostbezirke der ÖTV das Motiv, eine vernünftige Gesamtlösung zu finden und das Risiko des Arbeitsplatzabbaus nicht auf dem Rücken einer bestimmten Beschäftigtengruppe austragen zu lassen. Nach dem geltenden Sozialtarifvertrag wären es die jungen, leistungsfähigen Arbeitskräfte gewesen, die zuerst hätten gekündigt werden müssen; dies hätte zu einer pädagogisch unerwünschten Überalterung der Beschäftigtenstruktur in kommunalen Einrichtungen wie Kitas geführt. Neben diesen normativ-programmatischen Gründen spielte für die ÖTV aber auch eine Rolle, daß durch Kündigungen und massiven Arbeitsplatzabbau die Mitgliederverluste weiter gestiegen wären. Nicht zuletzt ging es auch um die Anerkennung der Gewerkschaft als Tarifpartei und als relevante soziale und politische Kraft im Land Brandenburg.

Die Beschäftigten in den Kommunen

Innerhalb der Belegschaften gab es unterschiedliche Positionen zur beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzung mit Teillohnausgleich. Es muß generell berücksichtigt werden, daß die Einkommen der kommunalen Beschäftigten zum Zeitpunkt der Verhandlungen 82 Prozent der Westtarife ausmachten. Aufgrund des unterschiedlichen Kündigungsrisikos der Beschäftigten ergeben sich für die einzelnen Beschäftigtengruppen aus dem Lösungskonzept unterschiedliche Vor- und Nachteile, die einerseits unter individuellen Nutzenüberlegungen, andererseits unter dem Aspekt des solidarischen Verhaltens gegenüber den betroffenen Kollegen abgewogen wurden. Das größte Kündigungsrisiko tragen Beschäftigte in nachgeordneten Einrichtungen, und hier wiederum die jüngeren Arbeitskräfte, die nach der Sozialauswahl (Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes) zuerst gekündigt werden müßten. Die letztgenannte Gruppe hätte von der gewerkschaftlichen Regelung am stärksten profitiert; Voraussetzung für die Durchsetzung war jedoch die solidarische Haltung der älteren KollegInnen, für die eine solidarische Lösung einen hohen Preis gehabt hätte. Für manche jüngere Beschäftigten waren zugleich auch die relativ hohen Abfindungen attraktiver als die tariflichen Regelungen. So nahmen z. B. in Frankfurt/Oder mehr Angestellte als erwartet die Möglichkeit der Abfindungen in Anspruch, so daß ab Januar 1995 42 Erzieherinnen in den Kindertagesstätten fehlen. Diese Lücken sollen teilweise durch Verwaltungspersonal geschlossen werden.[10] Insbesondere jüngere Arbeitskräfte gingen davon aus, daß sie nur kurze Zeit arbeitslos sein würden und mit der Abfindung ihre finanzielle Situation wesentlich verbessern könnten. Darüber hinaus läßt der im Vergleich mit westdeutschen Bezirken hohe Organisationsgrad in den

10 Vgl. Berliner Zeitung vom 27. 10. 1994.

Kommunen aufgrund der relativ jungen Gewerkschaftsgeschichte in Ostdeutschland nicht auf eine enge Gewerkschaftsbindung der Mitglieder schließen.

Personalräte

Den ca. 850 Personalräten im kommunalen Bereich kam die Aufgabe zu, die gewerkschaftlichen Vorstellungen über den Personalabbau umzusetzen. Dies sollte über den Abschluß von Dienstvereinbarungen geschehen, für die die Gewerkschaft Mustervereinbarungen erarbeitet hatte. Vereinzelt wurden solche Dienstvereinbarungen auch abgeschlossen. Vielfach durchkreuzte jedoch die Praxis der Arbeitgeber, Auflösungsverträge mit hohen Abfindungen anzubieten, die gewerkschaftliche Strategie. Von den Personalräten wurde diese Praxis weitgehend toleriert, weil sie einerseits betriebsbedingte Kündigungen unnötig machte, andererseits dem Interesse eines Teils der Beschäftigten entsprach, Auflösungsverträge mit hohen Abfindungen abzuschließen. Die Einstellung der Personalräte gegenüber dem Konzept des sozialverträglichen Personalabbaus kann als ambivalent bezeichnet werden: auf der einen Seite wurde die gewerkschaftliche Strategie, die Beschäftigungsprobleme nicht auf individuellem Wege zu lösen, akzeptiert. Angesichts der divergierenden Interessen innerhalb der Belegschaften und der Alleingänge der Bürgermeister und Landräte bestanden andererseits Zweifel an der Durchsetzungskraft einer kollektiven Lösungsstrategie. Viele Personalräte, insbesondere in kleineren Dienststellen, waren nicht willens und auch nicht in der Lage, einen Konfliktkurs mit dem örtlichen Arbeitgeber zu fahren. Unter dem hohen Druck enger Finanzspielräume unterstützten daher Personalräte pragmatische Lösungen und partielle Interessenallianzen zwischen den Bürgermeistern bzw. Landräten und spezifischen Beschäftigtengruppen.

Die Landesregierung

Die sozialdemokratisch geführte Landesregierung Brandenburgs gibt dem Abbau der Arbeitslosigkeit in öffentlichen Verlautbarungen ein hohes Gewicht. In der konkreten Frage der Beschäftigungssicherung in ostdeutschen Kommunalverwaltungen treten jedoch konkurrierende politische Ziele und Funktionserfordernisse des Innen- und Finanzministeriums in den Vordergrund, so daß von einer einheitlichen Haltung der Landesregierung und der konsequenten Anwendung der beschäftigungspolitischen Leitlinien im „eigenen“ Bereich nicht gesprochen werden kann. Der *Innenminister* hat in seiner Funktion als kommunale Aufsichtsbehörde die Aufgabe, die Haushalte der Kommunen zu prüfen und zu bestätigen. Er entwickelte daher auch ein starkes Interesse an der zügigen Sanierung der kommunalen Haushalte. Um einen schnellen Stellenabbau zu erreichen, drohte er den Kommunen damit, ihre Haushalte nicht zu genehmigen und ihnen Finanzausgleichszahlungen nicht zu gewähren, solange die zügige Stellenstreichung nicht nachgewiesen wird.[11] Der *Finanzminister* nimmt in dem Konflikt der tariflichen Beschäftigungssicherung zwei Funktionen wahr: Zum einen handelt er nach der finanzpolitischen Haushaltslogik und ist von

11 Vgl. Runderlaß Nr. 69/1993 vom 22. 6. 1993.

daher bestrebt, die aufzuwenden Mittel des Landes für sozialverträgliche Maßnahmen möglichst sparsam und effizient einzusetzen. In dieser Logik sind Finanzierungshilfen für die Kommunen eine sinnvolle Ausgabe, weil sie mittelfristig zu Haushaltsentlastungen führen. In seiner Rolle als Tarifminister ist er Mitglied in der Tarifgemeinschaft deutscher Länder, welche bestrebt ist, die Einheitlichkeit der Einkommens- und Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst in allen Bundesländern zu wahren. Da innerhalb der TdL die Vorreiterrolle Brandenburgs problematisiert wurde, geriet der Finanzminister unter Legitimationsdruck, der die Verzögerungen bei der Bereitstellung der Finanzierungshilfen erklärt. Die letztendliche Zusage der Mittel war jedoch an sehr aufwendige Voraussetzungen (wie Nachweis einer langfristigen Personalplanung) geknüpft, die sehr hohe Anforderungen an die örtlichen kommunalen Arbeitgeber bedeuteten. Die Kommunen gerieten so unter doppelten Druck der Landesregierung: erstens durch den Innenminister, der einen schnellen Stellenabbau verlangte und zweitens durch den Finanzminister, der finanzielle Hilfen für einen sozialverträglichen Personalkostenabbau erst relativ spät bereitstellte und die Zahlung von aufwendigen Nachweisen abhängig machte.

6. Schlußbetrachtung: Probleme der Beschäftigungssicherung in ostdeutschen Kommunalverwaltungen

Verhandlungsprozesse und Akteursinteressen deuten schon auf problematischere Bedingungskonstellationen hin, als sie bei VW vorzufinden waren. Zusammenfassend lassen sich folgende sich gegenseitig verstärkende Einflußfaktoren benennen, die die tarifliche Beschäftigungssicherung in ostdeutschen Kommunalverwaltungen erschweren.

Anspruchsvolles Lösungskonzept: Besonders ungünstige Rahmenbedingungen im Tarifgebiet – vergleichsweise hohe Arbeitslosigkeit, ein überdurchschnittlich hohes Personalkostenniveau in den Kommunalverwaltungen sowie hoher Zeitdruck bei der Wiedergewinnung der kommunalen Handlungsfähigkeit – setzten den Rahmen für das Lösungskonzept, das entsprechend anspruchsvolle Zielsetzungen beinhaltete. Neben diesen inhaltlichen Zielen läßt sich das Lösungskonzept durch fünf weitere Merkmale charakterisieren, die sein hohes Anspruchsniveau kennzeichnen:

Es handelt sich um eine Lösungsstrategie, die sich an einem *kollektiven Gesamtnutzen* des Landes Brandenburg orientiert. Dieser Gesamtnutzen kann nur erreicht werden, wenn Beschäftigte, örtliche Arbeitgeber und das Land einen finanziellen Solidarbeitrag leisten und die Gewerkschaft politische Zugeständnisse in Form einer Dezentralisierung ihrer Tarifpolitik macht. Da die kurzfristigen individuellen Interessen der einzelnen Akteure nicht umstandslos in dem Gemeinwohlinteresse „aufgehen“, erfordert das Konzept von den Akteuren die Zurückstellung eigener Interessen und strategische Weitsicht zugunsten des übergeordneten Zieles der Vermeidung zusätzlicher Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland.

Als *tarifpolitische* Lösungsstrategie schränkt das Konzept die Politikoptionen und personalpolitischen Dispositionsspielräume der örtlichen kommunalen Arbeitge-

ber ein. Bilaterale individuelle Vereinbarungen über die Lösung von Beschäftigungsverhältnissen und Arbeitszeiten entsprechen den Arbeitgeberinteressen jedoch grundsätzlich mehr als jede betrieblich und überbetrieblich geltende kollektive Regelung (Traxler 1989: 62).

Das Lösungskonzept stellt für viele öffentliche Arbeitgeber lediglich eine *Zwischenlösung* des Problems dar. Nach Ablauf der dreijährigen Geltungsdauer des Tarifvertrages kehren die Beschäftigten zur normalen Arbeitszeitregelung zurück, und es entstehen höhere Personalkosten. Für einzelne Kommunen ist nicht sicher, ob sich während dieser Zeit die Personalprobleme durch Einstellungsstop, natürliche Fluktuation, Inanspruchnahme von Vorruhestandsregelungen und freiwillige Auflösung von Arbeitsverträgen gelöst haben werden.

Im Unterschied zum VW-Modell, bei dem das monatliche Einkommen der Beschäftigten gleich hoch blieb und Sonderzahlungen sowie zukünftige Einkommensansprüche angerechnet wurden, verlangt das in Ostdeutschland verhandelte Lösungsmodell *Einbußen beim monatlichen Einkommen.* Angesichts der relativ niedrigen Ostgehälter ist hier von den Beschäftigten der abgeforderte Solidarbeitrag vergleichsweise hoch.

Als *tarifpolitisches Konzept für den öffentlichen Dienst* erfordert die Strategie sowohl die Akzeptanz und aktive Unterstützung der tarifpolitischen Akteure auf Bundesebene als auch das Einverständnis der politischen Akteure auf Landes- und Kommunalebene, deren finanzielle Ressourcen und politische Verantwortlichkeiten durch Tarifverträge tangiert sind.

Hohe Verhandlungs- und Koordinierungserfordernisse: Diese anspruchsvollen Voraussetzungen des Lösungskonzeptes stellen besonders hohe Anforderungen an die einzelnen Akteure, die in Ostdeutschland aufgrund verschiedener Bedingungen nur teilweise erfüllt werden konnten.

Die Tarifbeziehungen auf der Ebene der Länder mußten erst neu entwickelt werden. Die Akteure konnten nicht, wie im Westen, auf Erfahrungen im Umgang miteinander und auf eingespielte Routinen zurückgreifen. Eine wichtige Erfolgsvoraussetzung für anspruchsvolle Tarifprojekte, nämlich die *Dauerhaftigkeit und Stabilität der Tarifbeziehungen*, war in den ostdeutschen Ländern nicht gegeben.

Für viele der beteiligten Akteure, insbesondere die organisierten kommunalen Arbeitgeber und deren Verbandsvertreter sowie für die Beschäftigten und ihre Personalvertretungen, war *Tarifpolitik eine relativ neue Form der Lösung individueller und kommunalpolitischer Beschäftigungsprobleme*. Probleme dieser Art bestanden in der DDR nicht; außerdem wurden dort Schwierigkeiten vielfach von oben oder auf dem Wege informeller Beziehungen gelöst. Eine weitere wichtige Prämisse für eine erfolgreiche Lösung dieses Konflikts, nämlich ein gemeinsames Verständnis der Akteure über das Verhandlungsobjekt selbst, über die Relevanz, die Wirkungen einer Einigung bzw. Nichteinigung und über die möglichen Alternativen zur Lösung des Beschäftigungsproblems fehlte.

Die Besonderheiten der Tarifbeziehungen im öffentlichen Dienst verlangen hohe Koordinationserfordernisse zwischen den tarifpolitischen Akteuren und Landespolitikern. Erschwert wurde die Abstimmung in Brandenburg durch einen *uneinheitlichen Kurs der Landesregierung*: Während sich Ministerpräsident Stolpe in der Öffentlichkeit wiederholt für eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit im Land Brandenburg aussprach und die Arbeitsministerin das Tarifprojekt aktiv unterstützte, verlangte der Innenminister zumindest anfangs von den Kommunen den schnellstmöglichen Stellenabbau. Der Finanzminister wiederum hatte bei der Finanzierung einer sozialverträglichen Tariflösung Probleme mit einer Vorreiterrolle des Landes Brandenburg. Diese Koordinierungsschwierigkeiten wurden zwar letztendlich alle beseitigt; in den einzelnen Verhandlungsphasen stellten sie jedoch erhebliche Barrieren dar, die dem gesamten Verhandlungsverlauf eine spezifische Richtung gaben und auch den Verhandlungserfolg negativ beeinflußten.

Koordinierungsbedarf bestand auch zwischen den Landesbezirken der Gewerkschaft ÖTV in den ostdeutschen Ländern und zwischen den kommunalen Arbeitgeberverbänden in Ostdeutschland. Diese Abstimmungserfordernisse wurden mitunter nicht ausreichend von den zentralen Instanzen der Verbände wahrgenommen, z. T. hielten sich einige ÖTV-Bezirke auch nicht an Vorgaben. Es bestand *keine Absprache hinsichtlich einer Vorreiterrolle* eines bestimmten Bundeslandes, wie dies etwa bei den eingespielten regionalen Tarifverhandlungen in der Metallindustrie der Fall ist.

Letztlich hatten auch der KAV und die ÖTV in Brandenburg Probleme der innerorganisatorischen Koordinierung: in der Frage der Beschäftigungssicherung waren die *Interessenlagen innerhalb beider Organisationen keineswegs homogen*. Durch die unterschiedlich hohen Personalüberhänge in den einzelnen Kommunen und Landkreisen hatte ein Teil der Mitglieder im KAV kein Interesse an einer einheitlichen, verbindlichen Lösung des Beschäftigungsproblems. Auch innerhalb der Gewerkschaft ÖTV war umstritten, ob man sich auf diese Weise überhaupt in das „Geschäft der kommunalen Arbeitgeber“ einmischen sollte, weil die Gewerkschaft hierdurch aktiv eine Politik des Reallohnabbaus betreibe. Nicht zuletzt aus diesen Gründen war es auch für die jeweiligen Tarifparteien auf Landesebene schwierig, ihre Interessen auszugleichen.

Unvorhersehbare Interessenallianzen und -kollisionen: Durch die Vielzahl der beteiligten Akteure und durch ihre unterschiedlichen Funktionen und Interessen kam es quer zur Logik des Interessengegensatzes von Beschäftigten und Arbeitgebern zu verschiedensten unvorhersehbaren Interessenallianzen und - kollisionen, die die Umsetzung des Tarifprojektes erschwerten. „Gemeinsame Sache“ machten z.B. jüngere Beschäftigte und örtliche kommunale Arbeitgeber bei der Auflösung von Arbeitsverhältnissen im „gegenseitigen Einvernehmen“ unter Zahlung von Abfindungen. Es gab Interessendivergenzen zwischen dem KAV-Vorstand und seinen Mitgliedern sowie eine uneinheitliche Linie innerhalb der Landesregierung durch Verfolgung "egoistischer" Ressortinteressen, so daß sich die Tarifkontrahenten KAV und ÖTV zeitweise

gegen die Politik verbündeten, um autonome Lösungen des Beschäftigungsproblems realisieren zu können.

Die Verhandlungsprozesse scheiterten zumindest auf Landes- und zum Teil auch auf betrieblicher Ebene immer an anderen Gründen: Die ersten erfolgreichen Verhandlungsbemühungen um eine freiwillige Rahmenvereinbarung scheiterten an der fehlenden Finanzierungszusage des Finanzministers und an der geringen Verpflichtungsfähigkeit der örtlichen kommunalen Arbeitgeber. Die regionalen Tarifverhandlungen über eine beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzung wurden aus materiellen Gründen abgebrochen. Die Pilot-Vereinbarung mit der Stadt Brandenburg wurde vorübergehend durch verbandsinterne Loyalitätskonflikte und die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung blockiert. Es zeigt sich, daß die mehrstufigen Verhandlungs- und Koordinierungsprozesse Räume und Anlässe für immer neue Konfliktkonstellationen boten, die zu einer Serie von Kompromissen mit vorläufig bescheidenen Endergebnissen führten.

Als besonders hohe Erfolgsbarriere der Beschäftigungssicherung muß die geringe Bereitschaft der kommunalen Arbeitgeber von Städten, Gemeinden und Landkreisen gewertet werden, Kündigungen als Mittel der Personalkostenreduzierung gänzlich auszuschließen und sich durch einen Tarifvertrag auf sozialverträgliche Maßnahmen und Verfahrensweisen festlegen zu lassen. Im Widerstand von ‘rücksichtslosen’ Kommunalpolitikern liegt nach Auffassung gewerkschaftlicher Tarifexperten der Hauptgrund für die Umsetzungsprobleme des Tarifkonzeptes. Es wäre jedoch unzureichend, diese Umsetzungsbarriere nur als subjektives Problem im Sinne von egoistischer Verfolgung von kurzfristigen kommunalen Eigeninteressen, mangelnder Strategiefähigkeit oder Unerfahrenheit zu interpretieren. Es handelt sich hierbei auch um ein strukturelles Problem, denn es entstanden als Folge der Tariföffnung dezentrale Verhandlungsstrukturen, die „naturgemäß“ die Verfolgung übergeordneteter regionaler Politikziele erschweren. Mit der Entscheidung, zentrale Tarifverträge für betriebliche Regelungen zu öffnen, ist - soweit kein Verhandlungszwang besteht und kein "Menü" für betriebliche Regelungen vorgegeben wird - stets das Risiko verbunden, daß keine örtlichen Tarifverhandlungen zustande kommen und die Betriebe nur ihre Partialinteressen im Blickfeld haben. Tarifliche Öffnungsklauseln waren aber aus gewerkschaftlicher Perspektive die einzige Möglichkeit, die Arbeitsplätze in den Kommunalverwaltungen zu erhalten, denn befristete Beschäftigungsgarantien wären nicht als zentrale Tarifregelung durchsetzbar gewesen und in freiwilligen regionalen Tarifvereinbarungen und Dienstvereinbarungen mußten Arbeitszeitfragen als zentral zu regelnde Tariffragen ausgeklammert werden. Folglich blieb nur die Wahl zwischen Tariföffnungsklauseln oder der Beibehaltung des zentralen Verhandlungssystems; letzteres hätte nur die Möglichkeit von Appellen und unverbindlichen Empfehlungen eröffnet. Insoweit sind Tariföffnungsklauseln im öffentlichen Dienst nicht nur mit Risiken verbunden, sie stellen auch eine Chance dar, das Problem der Beschäftigungssicherung mit dem Instrument der Tarifpolitik anzugehen. Der hier dargestellte Problemfall zeigt, daß mit der zunehmenden Unterschiedlichkeit von Struktur- und Beschäftigungsproblemen in Tarifregionen und einzelnen Betrieben bzw. Kommunen

flächendeckende Tarifverträge an ihre Schutz- und Gestaltungsgrenze stoßen. Möglicherweise ist eine regulierte Flexibilisierung des Tarifsystems, wie im vorliegenden Beispiel, sogar die einzige Chance, den Flächentarif zu erhalten.

Sollen die Möglichkeiten der Beschäftigungssicherung per Tarifvertrag auch zukünftig genutzt werden, müssen sich die Tarifparteien auf komplexere Koordinierungserfordernisse einstellen und neue Spielregeln und Verfahrensweisen etablieren. Da eine solche neue Tarifpolitik erst am Anfang steht, sind auch Lernprozesse, die Ergebnisse optimieren, möglich. So ist auch ein Teil der hier dargestellten Schwierigkeiten nicht unüberwindbar. Es bleibt zu hoffen, daß mit der Weiterentwicklung des Tarifprojektes in Ostdeutschland auch die Sensibilität von Kommunal- und Landespolitikern für das Beschäftigungsproblem, das überwiegend Frauen betrifft, erhöht wird und Aktivitäten der Arbeitsplatzsicherung eine höhere Dynamik erhalten.

Literatur

Keller, B. (1993): Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors. Baden-Baden

Keller, B.; Henneberger, F. (1991) Privatwirtschaft und öffentlicher Dienst: Parallelen und Differenzen in den Arbeitspolitiken, in: Müller-Jentsch, W. (Hg.): Konfliktpartnerschaft, Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen: München: Mering: 221-244

Rosdücher, J.; Seifert, H. (1994): Die Einführung der „4-Tage-Woche“ in der Volkswagen AG. Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen (Hg.), Nr. 4. Berlin

Rosdücher, J.; Seifert, H. (1994): Temporäre Arbeitszeitverkürzungen zur Beschäftigungssicherung, in: WSI-Mitteilungen Nr. 12: 744-752

Scharpf, F. W. (1987): Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Frankfurt/M.: Campus

Schmidt, G. (1992): Flexible Koordination: Instrumentarium erfolgreicher Beschäftigungspolitik aus internationaler Perspektive, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3: 232-251.

Soskice, D. (1990): Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 6, No. 4: 36-61

Traxler, F. (1989): Unternehmerinteressen, Arbeitgeberverbände und Arbeitsbeziehungen. Zum Verhältnis der Arbeitgeber zu Tarifsystem und Gewerkschaften. In: Dabrowski et al. (Hg.): Tarifpolitische Interessen der Arbeitgeber und neue Managementstrategien. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung

Unterhinninghofen, H. (1994): Zwei Jahre sichere Arbeitsplätze - Vier-Tage-Woche bei VW. In: Arbeitsrecht im Betrieb, Nr. 2: 82-87

Verzeichnis wichtiger Quellen:

Tarifverträge

- Bundesangestellten-Tarifvertrag (Ost) vom 25. 4. 1994;
  Rahmenvorschrift über die besondere regelmäßige Arbeitszeit (§ 15 c BAT-O)
- Manteltarifvertrag für Arbeiter-Ost vom 25. 4. 1994 (§ 15 c)
- Bundesmanteltarifvertrag – Gemeinden (Ost) vom 25. 4. 1994 (§ 14 c)
- Rahmenvereinbarung zum sozialverträglichen Personalkostenabbau zwischen dem KAV Brandenburg und der Gewerkschaft ÖTV, Bezirksverwaltung Brandenburg vom 15. 2. 1994

- Bezirkstarifvertrag zur Regelung einer besonderen regelmäßigen Arbeitszeit nach § 15 c BAT-O, § 14 c BMTG-O zwischen KAV Sachsen und Gewerkschaft ÖTV, Bezirk Sachsen vom 8. 7. 1994
- Haustarifvertrag zur Einführung einer besonderen regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit a. a. O. in der Stadt Brandenbrug a. d. Havel zwischen dem KAV Brandenburg und der ÖTV, Bezirk Brandenburg vom 28. 10. 1994

Mitteilungen und Rundschreiben kommunaler Arbeitgeberverbände

Kommunaler Arbeitgeberverband Sachsen-Anhalt e. V. Halle, Mitteilungsblatt Nr. 42 vom 6. 10. 1994

ders., Mitteilungsblatt Nr. 44 vom 2. 1. 1995

Kommunaler Arbeitgeberverband Brandenburg e. V., Potsdam, Sonderrundschreiben vom 22. 2. 1994

ders., Rundschreiben „M“ 9/94 vom 30. 3. 1994

ders., Rundschreiben „M“ 13/94 vom 20. 5. 1994

ders., Schreiben an die Gewerkschaft ÖTV vom 2. 9. 1994 (Widerruf des Tarifvertrages)

Veröffentlichungen der Gewerkschaft ÖTV

Beschäftigung sichern im öffentlichen Dienst-Ost, ÖTV-Hauptvorstand Stuttgart, April 1994

Tarifpolitisches Programm der Gewerkschaft ÖTV, Stuttgart, Oktober 1994

ÖTV Bezirksverwaltung Brandenburg:

- Tarifinfo Nr. 2 vom 16. 3. 1994, Nr. 4/5 vom Mai 1994, Nr. 7 vom 7. 7. 1994, Nr. 11 vom August 1994, Nr. 13 vom Oktober 1994
- Presseinformationen vom 21. 2. 1994, vom 22. 4. 1994, vom 10. 6. 1994, vom 15. 7.1994, vom 5. 9. 1994, vom 26. 9. 1994, vom 29. 9. 1994
- Rundschreiben an alle Personalräte vom 16. 3. 1994
- Aufruf an die Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung Brandenburg vom 26. 9. 1994

Schreiben und Erlasse von Landesministerien in Brandenburg

Ministerien des Innern, Land Brandenburg

- Runderlaß III Nr. 69/1993 vom 22. 6. 1993
- Runderlaß III Nr. 28/1994 vom 17. 2. 1994
- Untersuchungen über die Möglichkeiten einer sozialverträglichen Personalkostenreduzierung vom 7. 2. 1994
- Richtlinie zur Förderung der sozialverträglichen Personalkostensenkung vom 9. 6. 1994

Ministerium der Finanzen, Land Brandenburg

- Schreiben an die Gewerkschaft ÖTV Brandenburg und an den KAV Brandenburg vom 5. 4. 1994

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen

- Pressemitteilung 104/94 vom 27. 9. 1994

Beschlußvorlagen für Stadtverordnetenversammlungen

Stadt Brandenburg, Der Oberbürgermeister

- Beschlußvorlage an die Stadtverordnetenversammlung Entwurf Stellenplan 1994 vom 9. 6.1994
- ders., Beschlußvorlage a. a. O. Personalabbau (o. Datum)
- ders., Beschlußvorlage Sozialverträglicher Personalkostenabbau vom 26. 10. 1994