

Torsten Brandt/Thorsten Schulten

Auswirkungen von Privatisierung und Liberalisierung auf die Tarifpolitik in Deutschland

Ein vergleichender Überblick

Ein starker öffentlicher Sektor und eine umfassende öffentliche Daseinsvorsorge gehörten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu den Grundmerkmalen des europäischen Kapitalismusmodells, das insgesamt auf einer »mixed economy« beruhte, in der beachtliche Teile der Ökonomie dem privatwirtschaftliche Steuerungsprinzip der Gewinnmaximierung entzogen waren. Die herausragende Stellung des öffentlichen Sektors hat auch zur Herausbildung eines spezifischen öffentlichen Arbeitsregimes geführt, das sich in vielerlei Hinsicht von dem des privaten Sektors unterschieden hat (Atzmüller/Hermann 2004a; Bordogna 2007b).

Anders als in der Privatwirtschaft waren die Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Sektor nicht von der ökonomischen Rentabilität des einzelnen Unternehmens abhängig, sondern wurden primär durch bürokratische Steuerungsmethoden geprägt. Am deutlichsten wurde dies im Prinzip der weitgehenden Unkündbarkeit, das den Beschäftigten eine sehr langfristige oder gar lebenslange Arbeitsstellung sicherte.

Politisch gestützt wurde das öffentliche Arbeitsregime durch ein System zentralisierter Tarifverhandlungen, durch das relativ homogene Arbeitsbedingungen im gesamten öffentlichen Sektor entstanden, die sich vom privaten Sektor vor allem durch eine deutlich egalitärere Lohnstruktur und damit geringere Lohnspreizung zwischen den einzelnen Beschäftigtengruppen unterschieden. Insgesamt unterlag das öffentliche Arbeitsregime einer umfassenden Dekommodifizierung der Arbeit.

Mit der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen kommt es zu einer weitreichenden Durchkapitalisierung von gesellschaftlichen Bereichen, die bis dato den Verwertungsmöglichkeiten gewinnorientierten Kapitals entzogen waren. Damit einher geht ein grundlegender Wandel der Steuerungsmechanismen, der als ein Prozess der Rekommodifizierung der ökonomischen und sozialen Beziehungen im öffentlichen Sektor beschrieben werden kann (McDonald/Ruiter 2006). Die ineinander greifenden Prozesse von Liberalisierung und Privatisierung umfassen dabei

mehrere Dimensionen. Mit der Liberalisierung werden zunächst ehemals öffentliche Monopole aufgebrochen und neue Märkte geschaffen, die neue private Unternehmen hervorbringen, die nun in Konkurrenz zu den verbleibenden öffentlichen Unternehmen stehen und teilweise auch untereinander konkurrieren. Mit den unterschiedlichen Formen der Privatisierung wird in verschiedener Weise auf den neuen Konkurrenzdruck im Rahmen liberalisierter Märkte reagiert (Killian u.a. 2006):

Die erste Form bildet die »formale« oder »Organisationsprivatisierung«, bei der eine ehemals öffentliche Körperschaft in ein Unternehmen mit privater Rechtsform überführt wird, das sich jedoch noch mehrheitlich im öffentlichen Eigentum befindet. Ziel der Organisationsprivatisierung ist vor allem die ökonomische Eigenständigkeit, die dem Management weitgehende Handlungsfreiheit einräumt und vom Einfluss der politischen Institutionen (und damit auch von der zumindest potentiellen demokratischen Kontrollierbarkeit) unabhängig macht.

Die zweite Form bildet die »Aufgabenprivatisierung«, bei der bestimmte Tätigkeiten in öffentlichen Unternehmen an private Unternehmen ausgegliedert werden. Eine besonders umfassende Variante des Outsourcings bilden die so genannten Public-Private-Partnerships (PPP), bei denen über längere Zeiträume bestimmte öffentliche Aufgaben an private Unternehmen übergeben werden.

Schließlich kommt es bei der dritten Form der »materiellen« oder »Vermögensprivatisierung« zum tatsächlichen Verkauf öffentlicher Unternehmen an private Investoren.

Die mit der Privatisierung einhergehende grundlegende Restrukturierung der Unternehmen erfolgt vielfach bereits im Zuge der Organisationsprivatisierung, die oft eine Vorstufe zur späteren Vermögensprivatisierung darstellt. Unabhängig von der Rechts- und Eigentumsform wird mit der Liberalisierung ein Vermarktlichungsprozess in Gang gesetzt, der das traditionelle Arbeitsregime des öffentlichen Sektors unter einen wettbewerbsbedingten Anpassungsdruck setzt und mit weitreichenden Folgen für die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen sowie die traditionellen Strukturen der Tarifpolitik verbunden ist.

Positive Beschäftigungseffekte durch mehr Markt?

Die Europäische Kommission geht in ihrem »Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse« davon aus, dass durch die Liberalisierung der Netzwerkindustrien (Telekommunikation, Post, Transport und En-

ergiedienstleistungen) innerhalb der EU etwa eine Million Arbeitsplätze geschaffen werden konnten. Befürchtungen, dass sich die Marktöffnung ungünstig auf die Beschäftigung auswirken könnte, haben sich nach Ansicht der Europäischen Kommission bisher nicht bestätigt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003: 4). Dagegen stehen zahlreiche internationale empirische Untersuchungen, nach denen Liberalisierungen und Privatisierungen seit Anfang der 1990er Jahre in vielen Ländern zu massiven Beschäftigungsrückgängen geführt haben (Hermann/Atzmüller 2008; ECOTEC 2007; European Foundation 2006; Atzmüller/Hermann 2004b; Dickhaus/Dietz 2004).

In Deutschland haben Privatisierungen und Liberalisierungen zu erheblichen Beschäftigungsverlagerungen vom öffentlichen zum privaten Sektor geführt und bilden damit eine zentrale Ursache für den Beschäftigungsrückgang im öffentlichen Sektor. Darüber hinaus ist die Privatisierung und Liberalisierung in den betroffenen Dienstleistungsbranchen in der Regel mit erheblichen negativen Beschäftigungseffekten einhergegangen.

Beschäftigungsverlagerungen zwischen öffentlichem und privatem Sektor

Hinweise auf Beschäftigungsverlagerungen zwischen dem öffentlichen und privaten Dienstleistungssektor, die durch Privatisierung und Liberalisierung ausgelöst wurden, kann in begrenztem Umfang die Personalstandsstatistik des Statistischen Bundesamtes liefern (Statistisches Bundesamt 2007a; Schwahn 2007).¹ Demzufolge waren in 2006 im öffentlichen Sektor insgesamt 5,5 Mio. Personen angestellt (ca. 14% aller Erwerbstätigen in Deutschland), davon

¹ Die Personalstandsstatistik liefert Daten über die Beschäftigten der öffentlichen Arbeitgeber, die in einem unmittelbaren Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnis mit der jeweiligen Einrichtung stehen. Die öffentlichen Arbeitgeber umfassen den öffentlichen Dienst und die Einrichtungen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung. Für sich genommen ist die Personalstandsstatistik also nicht dazu geeignet, Beschäftigungsveränderungen durch Privatisierungen auszuweisen. Auch wurden laut Information des Statistischen Bundesamtes Einrichtungen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung erst ab 2001 ausgewiesen. Zudem ist den Erläuterungen aus der Personalstatistik zu entnehmen, dass der Kreis der Einrichtungen in privater Rechtsform laufend Änderungen unterworfen ist. Ursache dafür sind neben den anhaltenden Ausgliederungstendenzen aus den öffentlichen Haushalten alle Vorgänge, die auch bei rein privatwirtschaftlichen Unternehmen auftreten können (Verschmelzung, Liquidation, Umwandlung, Gesellschafterwechsel, Veräußerung von Anteilen, Börsengang usw.). Aufgrund der großen Dynamik in der Grundgesamtheit und der zeitlichen Verzögerung bei der Veröffentlichung solcher Vorfälle (Bundesanzeiger, Beteiligungsberichte von Kommunen, Bundesländern und

Tabelle 1: Beschäftigte im öffentlichen Dienst von 1991 bis 2006

Beschäftigungsbereich	30.6.1991	30.6.2006	Veränderung 1991-2006	
			absolut	in %
Insgesamt	6.737.800	4.576.000	-2.161.800	-32,1
Beschäftigungsform				
Vollzeitbeschäftigte	5.671.000	3.194.700	-2.476.300	-43,7
Teilzeitbeschäftigte	1.066.700	1.381.300	+314.600	+29,5
Beschäftigungsstatus				
Tarifbeschäftigte	4.637.100	2.697.400	-1.937.700	-41,8
Öffentlich rechtliches Dienstverhältnis	2.100.800	1.878.600	-222.200	-10,6
Arbeitsort				
Bund	652.000	477.000	-175.000	-26,8
Länder	2.572.000	2.054.500	-517.500	-10,1
Gemeinden	1.995.900	1.261.200	-734.700	-36,8
Andere*	1.192.800	105.200	-1.087.600	-91,2
Mittelbarer öffentlicher Dienst**	325.100	678.200	+353.100	+108,6

Quelle: Statistisches Bundesamt (2007a, 2003a); eigene Berechnungen

* Zweckverbände, Deutsche Bundes-/Reichsbahn und Deutsche Bundespost. Aufgrund der Privatisierungen bei Bahn und Post schieden von 1991 bis 1995 insgesamt 1.017.500 Beschäftigte aus dem öffentlichen Dienst aus.

** Mittelbarer öffentlicher Dienst: Bundesagentur für Arbeit, Deutsche Bundesbank, Sozialversicherungsträger und andere Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform, die unter der Rechtsaufsicht des Bundes, der Länder oder der Gemeinden/Gemeindeverbände stehen.

4,6 Mio. im öffentlichen Dienst und 0,9 Mio. in öffentlichen Unternehmen mit privater Rechtsform. Während in den letzten Jahren die Beschäftigung in den öffentlichen Unternehmen mit privater Rechtsform leicht zunahm, ging der Personalstand im öffentlichen Dienst im Zeitraum 1991 bis 2006 insgesamt um über 2,1 Mio. Beschäftigte (in Vollzeitäquivalenten) oder ca. 32% zurück (siehe Tabelle 1). Im gleichen Zeitraum ging das Arbeitsvolumen aller Arbeitnehmer in Deutschland um ca. 10% zurück (Statistisches Bundesamt 2008; eigene Berechnungen). Dieser Beschäftigungsrückgang im öffentlichen Dienst konnte durch die starke Zunahme der Teilzeitbeschäftigung nicht aufgefangen werden und war bei den Tarifbeschäftigten mit minus 41,8% wesentlich höher als bei den Beamten (-10,6%).² Der

Bund) ist von einer gewissen Untererfassung auszugehen, die aber nicht quantifiziert werden kann (Statistisches Bundesamt 2007a).

² Innerhalb der Gruppe der Tarifbeschäftigten wiederum war der Personalrückgang bei den ArbeiterInnen höher als bei den ArbeitnehmerInnen, womit tendenziell die

Beschäftigungsrückgang war Anfang bis Mitte der 1990er Jahre besonders hoch und ging in dieser Zeit vor allem auf die Privatisierungen bei der Deutschen Bundesbahn und Deutschen Bundespost zurück, in deren Folge bis 1995 ca. eine Million Beschäftigte aus dem öffentlichen Dienst ausschieden. Durch die Organisationsprivatisierung der Deutschen Bundesbahn/Deutschen Reichsbahn nahm die Zahl der in diesem Bereich im öffentlichen Dienst Beschäftigten von 473.800 in 1991 auf 128.500 in 1994 ab. Mit der Privatisierung der Deutschen Bundespost in 1995 schieden weitere 605.000 Beschäftigte aus dem öffentlichen Dienst aus.

Mit einem Rückgang um 1,4 Mio. Beschäftigten kam es im Zeitraum 1991 bis 2006 ebenfalls zu einem massiven Personalabbau bei Bund (-26%), Länder (-10%) und Gemeinden (-36%). Quantitativ am relevantesten war dieser bei den Gemeinden mit minus 0,7 Mio. Beschäftigten. Der besonders radikale Beschäftigungsabbau bei den ostdeutschen Gemeinden von minus 65% folgte vor allem in den ersten Jahren nach der deutschen Einheit der politischen Vorgabe, den Personalstand auf das Niveau in den alten Ländern zu reduzieren (Schwahn 2007).

Allerdings ist der Beschäftigungsrückgang im öffentlichen Dienst – der bei den westdeutschen Gemeinden 22% betrug – nicht nur direkten Sparvorgaben geschuldet, sondern gerade auch in den Kommunen auf Privatisierungen zurückzuführen. Die Privatisierungen nahmen bei den Kommunen vor allem vom Energiesektor ihren Ausgangspunkt – ausgelöst durch Liberalisierungsbemühungen der Europäischen Kommission. Dies hatte dann finanzielle und organisatorische Folgewirkungen für andere kommunale Bereiche. Zum Beispiel reduzierten die Einnahmeausfälle in der Versorgungssparte die Möglichkeiten für kommunale Quersubventionierungen, die wiederum zu Ausgliederungen und Umstrukturierungen bei den Stadtwerken führten. So belegen Auswertungen von kommunalen Beteiligungsberichten für das Jahr 2001, dass insbesondere im Energiesektor nicht nur Organisationsprivatisierungen, sondern auch Vermögensprivatisierungen in Form einer Beteiligung privater Dritter an kommunalen Unternehmen stattgefunden haben (Trapp 2006: 106).

Auch die Personalstandsstatistik bestätigt für den Zeitraum 2002 bis 2006 eine prozentuale Beschäftigungszunahme in den privatisierten kommunalen Betrieben: Während bei den öffentlichen kommunalen Arbeitgebern in 2002 insgesamt 82,2% der Beschäftigten im öffentlichen Dienst und 17,8% in Einrichtungen mit privater Rechtsform mit mehrheitlich kommunaler Be-

gewerkschaftliche Organisationsfähigkeit von Streiks geschwächt wurde, da ArbeiterInnen traditionell als leichter mobilisierbar gelten.

teilung angestellt waren, arbeiteten nur vier Jahre später bereits 21,7% der Beschäftigten in Einrichtung mit privater Rechtsform.³

Bedeutsam ist, dass Privatisierungen nicht einfach nur zu Beschäftigungsverlagerungen führen, sondern auf die Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Dienst zurückwirken und den internen Personalabbau verstärken: Die von Privatisierung betroffenen Unternehmen fallen zunächst aus den eher zentralisierten Tarifverhandlungssystemen des öffentlichen Dienstes mit – im Vergleich zum Privatsektor – zumeist höheren Tarifstandards heraus, bzw. bleiben nur noch lose an diesen gebunden (Brandt/Schulten 2007; Schulten u.a. 2008). Damit wird ein andauernder Wettbewerb um die niedrigsten Personalkosten zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen in Gang gesetzt, der letztendlich den Personalabbau im öffentlichen Dienst verstärkt.⁴

Branchenspezifische Beschäftigungseffekte

Der dramatische Beschäftigungsrückgang im öffentlichen Dienst kann aufgrund der Beschäftigungsverlagerungen in den privaten Bereich nicht als reiner Beschäftigungsabbau interpretiert werden. Beschäftigungspolitisch umso schwerer wiegt allerdings, dass die von Privatisierung und Liberalisierung betroffenen Branchen insgesamt betrachtet, anhaltende Beschäftigungsrückgänge verzeichnen. Da es bisher keine Erhebungen über die Beschäftigungsentwicklung aller in Deutschland von Privatisierung und Liberalisierung betroffenen Branchen gibt, stellt die folgende Zusammenstellung einen ersten – wenn auch unvollständigen – Versuch dar, die Beschäftigungseffekte in ihrer Gesamtheit zu bilanzieren (Tabelle 2).

Der Beschäftigungsabbau setzte oftmals bereits vor der eigentlichen Privatisierung ein, denn durch die so genannten Modernisierungen öffentlicher Betriebe wird schon frühzeitig eine Politik der Kommerzialisierung eingeleitet, die dann durch die Privatisierung ehemals öffentlicher Unternehmen vollendet wird. Als Beispiel sei hier die Deutsche Bahn genannt,

³ Differenziert nach Wirtschaftsbereichen ergeben sich außerdem Hinweise auf Privatisierungen im kommunalen Krankenhaussektor: Während bei den kommunalen Arbeitgebern in 2002 in den Einrichtungen mit privater Rechtsform des Aufgabenbereichs »Gesundheit, Sport und Erholung« (u.a. Krankenhäuser) 150.700 Personen angestellt waren, nahm deren Zahl in nur vier Jahren bis 2006 um 67.000 oder 31% auf 217.700 Beschäftigte zu (Statistisches Bundesamt 2003b, 2006; eigene Berechnungen).

⁴ Dieser Wettbewerb wird dann in wirtschaftlichen und politischen Begründungen für Ausgliederungsmaßnahmen in Kommunen (siehe Trapp 2006: 107) als gegeben vorausgesetzt und nicht mehr als Folge von Ausgliederungen hinterfragt, womit die Entwicklung möglicher Re-Regulierungsstrategien erschwert wird.

Tabelle 2: Beschäftigungsveränderung in von Privatisierung und Liberalisierung betroffenen Dienstleistungssektoren in Deutschland (Erwerbstätige)

Sektor	Zeitraum	Veränderung		Beschäftigtenzahl	Quelle
		%	absolut		
Energiesektor					
Energie und Wasser	1991-2005	-30,3%	-127.000	1991: 416.000; 2005: 289.000	Statistisches Bundesamt (2007b)
Elektrizitätswirtschaft	1992-2005	-28,4%	-82.514	1992: 290.168; 1998: 251.297; 2005: 207.654	Statistisches Bundesamt (FS.4, R.6.1)
Wasserwirtschaft	1991-2006	-29,5%	-13.554	1991: 45.894; 2006: 32.340	Statistisches Bundesamt (2006)
Telekommunikationssektor					
Telekommunikation	1998-2007	-3,3%	-7.300	1998: 221.900; 2007: 214.600	Bundesnetzagentur (2007b)
Dt. Telekom AG (inkl. Vivento)	1998-2007	-11,7%	-20.900	1998: 179.200; 2007: 158.300	Bundesnetzagentur (2007b)
Wettbewerber	1998-2007	+31,9%	+13.600	1998: 42.700; 2001: 62.400; 2007: 56.300	Bundesnetzagentur (2007b)
Telekom AG/Deutsche Bundespost Telekom	1994-2007	-46,0% (Inland) +8% (weltweit)	-77.000 (Inland) +18.000 (weltweit)	1994: 226.000; 2007: 149.000 (Inland), 244.000 (weltweit)	Geschäftsberichte
Fernmeldewesen/ Telekommunikation	1989-2007	+9,2%	+18.017	1989: 196.583; 2007: 214.600 (Bundesnetz)	Lotz 2007; Bundesnetzagentur (2007b)
Postsektor					
Deutsche Post AG bzw. World Net (In- und Ausland)	1989-1998 1998-2006	-34,9% +99,6%	-139.480 +241.592	1989: 400.000; 1998: 260.520; 2006: 520.112	Geschäfts-Berichte; Scheuerle (2001)
Briefmarkt - Deutsche Post AG - Wettbewerber	1999-2006	+7,3% -16,4% +173%	+1.428 -29.093 +30.521	1999: 194.838; 2006: 196.266 1999: 177.188; 2006: 148.095 1999: 17.650; 2006: 48.171	Bundesnetzagentur (2007a)
Verkehrssektor					
Deutsche Bahn	1982-1990 1990-1993	-21,2% -6,8%	-68.585 -16.605	1982: 314.500; 1990: 245.915 1993: 229.310	Atzmüller/ Hermann (2004)
Deutsche Reichsbahn	1990-1993	-37,3%	-87.960	1990: 236.121; 1993: 148.161	
DB AG und Tochter-Gesellschaften	1994-2007	-48,2% (Inland)	-169.833 (Inland)	1994: 352.383; 2001: 223.462 2007: 182.550 (Inland)	Atzmüller/ Hermann (2004)
DB Konzern	1999-2007	-32,7% (weltweit)	-115.305 (weltweit)	2007: 237.078 (weltweit)	Geschäftsberichte
Öffentlicher Straßenpersonenverkehr	1994-2003	-9,6%	-18.915	1994: 196.587; 2003: 177.672	Statistisches Bundesamt (2004)
Gesundheitssektor					
Krankenhäuser	1991-2006	-4,3%	-47.796	1991: 1.119.791 2006: 1.071.995	Statistisches Bundesamt (2007c)
Krankenhäuser (Vollzeitaquivalente)	1991-2006	-9,6%	-83.902	1991: 875.816 2006: 791.914	Statistisches Bundesamt (2007c)

Quelle: Zusammenstellung und Berechnungen des WSI

die bereits in den 10 Jahren vor der Organisationsprivatisierung 1994 allein in Westdeutschland fast ein Drittel ihrer Beschäftigten abgebaut hat. Auch der Stromsektor erlebte bereits im Vorfeld der Liberalisierung von 1998 Marktkonzentrations- und Rationalisierungsprozesse, die von 1992 bis 1997 im Jahresdurchschnitt einen Beschäftigungsabbau von 2,4% zur Folge hatten. Von 1998 bis 2005 lag dieser jahresdurchschnittliche Abbau dann bei 2,7%, sodass es insgesamt für die Jahre 1992 bis 2005 zu einem Beschäftigungsabbau von ca. 30% kam (Bontrup u.a. 2008). Hervorzuheben ist, dass der Abbau von Arbeitsplätzen nach den Privatisierungen fortgesetzt und auch im Zuge von Liberalisierungen nicht durch den Beschäftigungszuwachs bei den neuen Wettbewerbern ausgeglichen wurde, weshalb das Arbeitsvolumen in den von Liberalisierung und Privatisierung betroffenen Dienstleistungsbranchen insgesamt rückläufig ist.

Im Telekommunikationssektor etwa wurden seit der Privatisierung der Deutschen Bundespost 1995 bei der Telekom AG ca. 46% der Beschäftigten abgebaut. Dieser Abbau konnte nicht durch den Zuwachs bei den Wettbewerbern seit der Liberalisierung in 1998 ausgeglichen werden. Die Unternehmen der Wettbewerber haben vielmehr in nur fünf Jahren (zwischen 2001 und 2006) ca. 10% ihrer Arbeitsplätze abgebaut (Sauerland 2008; Sauerland u.a. 2004). Ähnliches gilt für den Postsektor. Zum einen erlebten die Beschäftigten der Deutschen Post World Net vor und nach der Privatisierung in 1995 einen dramatischen Beschäftigungsabbau im Inland. Zum anderen wurde in dem seit 1999 schrittweise liberalisierten Briefmarkt der Beschäftigungsrückgang der DP AG zwar durch den Beschäftigungsaufbau bei den Wettbewerbern in etwa ausgeglichen, allerdings zeugen der Anteil von ca. 60% Minijobs und das niedrige Lohnniveau bei den Wettbewerbern nicht eben von einer Erfolgsgeschichte der Liberalisierung (Teuscher in diesem Band; Brandt u.a. 2007).

Insgesamt betrachtet kann der Beschäftigungsabbau im Inland nur rein statistisch durch Beschäftigungsaufbau im Ausland relativiert werden. So etwa bei den ehemaligen Staatsmonopolisten und heutigen Global Player Telekom AG, Deutsche Post World Net oder auch beim Logistiksektor des DB Konzerns. Der empirische Nachweis ist bei den Netzwerkindustrien relativ einfach. Dies führt dazu, dass die deutliche Zunahme der Privatisierung sozialer und kommunaler Infrastrukturen seit etwa der Jahrtausendwende höchstens auf lokaler Ebene als beschäftigungsrelevant wahrgenommen wird (Brandt/Schulten 2008; Janetschek 2007). So hat der Gesundheitssektor insgesamt zwar eine deutliche Beschäftigungszunahme erfahren, allerdings wurde im Zuge von Sparzwängen und Privatisierungen das Personal in Krankenhäusern gemessen in Vollzeitäquivalenten zwischen 1991 und 2006

um fast 10% reduziert. Insgesamt verloren in Deutschland seit Anfang der 1990er Jahre in den hier zusammengestellten, von Privatisierung und Liberalisierung betroffenen Sektoren mindestens 600.000 Beschäftigte ihren Arbeitsplatz. Hinzu kommen noch der nicht unerhebliche, durch Rationalisierungen verursachte Beschäftigungsabbau bei den Netzwerkindustrien vor ihrer Privatisierung, insbesondere bei der Deutschen Bahn, sowie der Arbeitsplatzabbau in den hier nicht berücksichtigten Sektoren wie z.B. die Entsorgungswirtschaft oder kommunale Einrichtungen im Sport-, Bildungs- und Kulturbereich.

Dezentralisierung und Fragmentierung von Tarifstrukturen

Mit dem durch Liberalisierung und Privatisierung ausgelösten Beschäftigungsabbau und Umstrukturierungen vollzog sich in vielen Ländern der EU eine Prekarisierung von Arbeitsbedingungen, die sich niederschlug in der Ausweitung von Arbeitszeiten, Lohneinbußen und der Zunahme atypischer Arbeitsverhältnisse (Atzmüller/Hermann 2004; Diekhans/Dietz 2004). Diese Verschlechterungen sind unmittelbare Folge der Auswirkungen der Liberalisierungsmaßnahmen auf die Arbeitsbeziehungen, die oft mit einer Schwächung der gewerkschaftlichen Interessenvertretung verbunden sind und zu einer *Dezentralisierung und Fragmentierung von Tarifvertragsstrukturen* führen. Mit unterschiedlichen nationalen Ausprägungen lassen sich solche Entwicklungstendenzen in den meisten EU Staaten feststellen (Schulten u.a. 2008; Brandt/Schulten 2007). In Deutschland kommt es sowohl zu einer Destabilisierung des *Tarifvertragssystems des öffentlichen Dienstes* als auch zu einer *Abkopplung liberalisierter und privatisierter öffentlicher Dienstleistungen* vom Tarifvertragssystem des öffentlichen Dienstes und der daraus folgenden *Etablierung von neuen heterogenen Tarifstrukturen*. Die klassische Funktion des Flächentarifvertrages, durch branchenweit einheitliche Mindeststandards eine Lohn- und Arbeitskostenkonkurrenz zu begrenzen, geht hierbei in vielen Bereichen verloren und es kommt zu einem offenen sozialen Unterbietungswettbewerb.

Destabilisierung des Tarifvertragssystems im öffentlichen Dienst

Grundsätzlich dienen eher zentralisierte Tarifvertragsstrukturen dem Zweck, bessere Verhandlungsbedingungen bei der Bewertung der Ware Arbeitskraft herzustellen und die soziale Situation der Beschäftigten möglichst einheitlich bzw. vergleichbar zu gestalten. Entsprechend war das Tarifvertragssystem im öffentlichen Dienst über mehrere Jahrzehnte hochgradig zentralisiert und

basierte zugleich auf eher kooperativen Arbeitsbeziehungen (Dribbusch/Schulten 2007). Bis zum Jahr 2003 haben die Arbeitgeber in einer Tarifgemeinschaft von Bund, Ländern und Gemeinden stets gemeinsam einheitliche (Flächen-)Tarifverträge mit den Gewerkschaften abgeschlossen. Dadurch entstand der faktisch größte Tarifbereich in Deutschland, der zudem eine gewisse Orientierungsfunktion für weitere Bereiche (z.B. im Sozialwesen bei den großen Wohlfahrtsverbänden) hatte und auch die Standards für die Beamtenbesoldung setzte (Keller 2007).⁵

In den 1990er Jahren kam es dann verstärkt zur Forderung nach einer Modernisierung des als »ineffizient« kritisierten öffentlichen Sektors. Die Konsequenz waren interne Restrukturierungen und Privatisierungen öffentlicher Unternehmen nach dem Vorbild privatwirtschaftlicher Steuerungsmethoden (Bordogna 2007a,b). Diese Entwicklung wurde zum einen durch Sparvorgaben und die Einführung von »New Public Management«-Konzepten angetrieben. Sie wurde zum anderen durch die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen forciert, die öffentliche Unternehmen in direkten Wettbewerb mit privaten Unternehmen brachte. In der Folge kam es seit Mitte der 1990er Jahre zur Destabilisierung des Systems der Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst (Dribbusch/Schulten 2007): Erstens fielen im Zuge von Liberalisierungsmaßnahmen und Kostenwettbewerb einzelne öffentliche Dienstleistungsbereiche, wie z.B. der öffentliche Nahverkehr (ÖPNV) oder die kommunale Elektrizitätsversorgung, aus dem direkten Anwendungsbereich der Tarifverträge des öffentlichen Dienstes heraus und etablierten jeweils eigene Spartentarifverträge (*TV-Nahverkehr*, *TV-Versorgung*), die im Verbund mit einzelbetrieblichen Lohntarifverträgen die Lohn- und Arbeitsbedingungen für die jeweiligen Branchen regeln.

⁵ Die Tarifvertragsbeziehungen im öffentlichen Dienst haben im Vergleich zu denen des privaten Sektors im Wesentlichen zwei Besonderheiten. Zum einen ist der Arbeitgeber identisch mit dem Staat, sodass es im Prinzip keine Konkurrenzverhältnisse zwischen den Arbeitgebern gibt. Zum anderen gibt es ein Tarifmodell für die Arbeitnehmer und ein Gesetzmodell für Beamte, die deren Arbeitsbedingungen prägen. Danach unterliegen Beamte nicht dem Tarifvertragsgesetz. Ihre Löhne und Arbeitsbedingungen werden durch Gesetz bestimmt und orientierten sich lange Zeit an denen der Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes (Keller 1993). Deren Arbeitsbedingungen wurden bis zum Jahr 2005 durch drei Tarifverträge reguliert: den Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT), den Manteltarifvertrag für Arbeiter und Arbeiterinnen des Bundes und der Länder (MTArb) und den Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe (BMT). Die konkreten Löhne der Tarifbeschäftigten wurden und werden dann in den entsprechenden Lohn-Tarifverträgen definiert.

Beim ÖPNV lag aus gewerkschaftlicher Sicht die ursprüngliche Intention des Spartentarifvertrages darin, einen neuen Branchentarifvertrag zu kreieren, der sowohl öffentliche als auch private Verkehrsunternehmen umfasst. Dementsprechend liegt der TV-Nahverkehr im Entgeltniveau unterhalb des öffentlichen Dienstes, aber oberhalb existierender Tarifverträge mit privaten Verkehrsunternehmen.

Zweitens kam es 2003 auf Arbeitgeberseite zum Bruch der Tarifgemeinschaft von Bund, Ländern und Kommunen. Seit 2006 führen die Länder auf Basis des *Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L)* eigenständige Tarifverhandlungen.

Drittens wurde 2005 mit dem *Tarifvertrag öffentlicher Dienst (TV-ÖD)* ein neuer Tarifvertrag für die Beschäftigten von Bund und Kommunen geschaffen, der die früheren Tarifwerke BAT, MTArb und BMT ersetzt und u.a. nicht mehr zwischen Angestellten und Arbeitern unterscheidet, d.h. also zur Vereinheitlichung und zur tarifpolitischen Stabilisierung beitragen sollte (ver.di 2008: 30ff.). Allerdings wurden zugleich in dem neuen TV-ÖD über Öffnungsklauseln Möglichkeiten zur weiteren Dezentralisierung und Ausdifferenzierung von Tarifverhandlungen bereitgestellt (Dribbusch/Schulten 2007).

Viertens hat sich mit der Durchsetzung eines ärztespezifischen Tarifvertrages in öffentlichen Krankenhäusern durch den Marburger Bund eine gesamte Berufsgruppe aus dem Anwendungsbereich des TV-ÖD abgekoppelt und es besteht die Gefahr, dass weitere Berufsgruppen diesem Beispiel folgen könnten.

Insgesamt bleibt festzustellen, dass Spartentarifverträge, tarifliche Öffnungsklauseln und abnehmende Orientierungsfunktionen für benachbarte Teilbereiche unübersehbare Anzeichen dafür sind, dass sich die einstmals stabile tarifliche Grundstruktur des öffentlichen Dienstes zunehmend ausdifferenziert hat (Bispinck 2006).

Liberalisierungseffekte: Abkopplung vom öffentlichen Sektor und Etablierung konkurrierender Tarifbedingungen

Im Zuge der Liberalisierung öffentlicher Dienstleitungen haben sich nicht nur die Tarifvertragsstrukturen und Arbeitsbedingungen des öffentlichen Dienstes erheblich ausdifferenziert. Vielmehr haben sich öffentliche Unternehmen und ehemalige Monopolversorger (incumbents) in gewinnorientierte Konzerne gewandelt, die mit neu etablierten Wettbewerbern um Marktanteile konkurrieren. Insbesondere in relativ arbeitsintensiven Sektoren wie dem Postsektor, dem ÖPNV oder dem Gesundheitssektor wird diese neue Konkurrenz vor allem über die Arbeitskosten ausgetragen. Hinzu kommt, dass es sich keineswegs bei allen liberalisierten Branchen um Wachstumsmärkte handelt,

sodass z.B. im Postsektor ein offener Verdrängungswettbewerb herrscht, der unweigerlich zu Arbeitsplatzverlusten führt und damit den Unternehmen ein entsprechendes Druckpotenzial bei der Regelung der Arbeitsbedingungen in die Hand gibt. Im Ergebnis kommt es in den privatisierten und liberalisierten Sektoren zur Herausbildung eines neuen Arbeitsregimes, das sich vom traditionellen Arbeitsregime des öffentlichen Sektors weitgehend entkoppelt hat (Schulten u.a. 2008; Brandt/Schulten 2007).

Die wesentlichen Merkmale dieses neuen Arbeitsregimes können idealtypisch wie folgt beschrieben werden (Tabelle 3):⁶ Hinsichtlich der Tarifverhandlungen hat die Liberalisierung innerhalb der betroffenen Branchen in vielen Fällen zu einem zweigeteilten Tarifvertragssystem geführt, mit relativ stabilen Tarifstrukturen aufseiten des ehemaligen Monopolisten einerseits und eher dezentralisierten und fragmentierten Tarifstrukturen mit eher niedrigeren Tarifbindungen auf Seiten der neuen Wettbewerber andererseits. Dieses korrespondiert mit einem eher hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad bei den ehemaligen Monopolisten und einem eher niedrigen bei den neuen Wettbewerbern, womit die gewerkschaftlichen Möglichkeiten, hier Tarifverträge durchzusetzen, eher begrenzt sind. Hinzu kommt, dass z.B. im Telekommunikationssektor die neuen Konkurrenzunternehmen oft aus ehemaligen Industrieunternehmen entstanden sind und damit historisch bedingt unterschiedliche Gewerkschaften tätig sind, was eine branchenweite Regulierung zusätzlich erschwert.

Liberalisierungen und Privatisierungen haben darüber hinaus zu einer erheblichen Heterogenisierung der Arbeitsbedingungen innerhalb einzelner Unternehmen geführt. Während die Beschäftigten eines Betriebes im öffentlichen Dienst tendenziell als homogene Belegschaft behandelt wurden, ist in privatisierten und öffentlichen Unternehmen unter Liberalisierungsbedingungen eine zunehmende Kluft in der Behandlung von Stamm- und Randbelegschaft zu beobachten. Zum Beispiel werden oftmals in umstrukturierten Unternehmen unterschiedliche Tarifverträge für die Beschäftigten angewendet, durch die die vorhandenen Stammbeschaften einen Bestandschutz genießen, während neu eingestellte Beschäftigte deutlich schlechtere Konditionen akzeptieren müssen. Des Weiteren geht das Outsourcing von einzelnen Dienstleistungen oder die Ausgliederung

⁶ Diese idealtypische Skizze der Etablierung neuer Arbeitsregime im Zuge von Liberalisierungen wurde im Rahmen einer Analyse am Beispiel der Sektoren Post, Krankenhäuser, ÖPNV und Elektrizität in sechs europäischen Ländern (Belgien, Großbritannien, Deutschland, Österreich, Polen, Schweden) entwickelt (vgl. Brandt/Schulten 2007).

Tabelle 3: Arbeitsregime vor und nach der Liberalisierung

	Arbeitsregime im öffentlichen Sektor (vor der Liberalisierung)	Arbeitsregime nach der Liberalisierung	
		Incumbent (ehemaliger Monopolist)	Neue Wettbewerber
Tarifverhandlungen	Zentrale sektorübergreifende Verhandlungen	Verhandlungen auf Betriebsebene	Dezentralisiert, fragmentiert oder keine Tarifverträge
Tarifbindung	Hoch	Hoch	Niedrig
Gewerkschaftlicher Organisationsgrad	Hoch	Hoch	Niedrig
ArbeitnehmerInnen-Status	Beamte und öffentliche Angestellte	Abnahme Beamte und Zunahme befristeter Privatbeschäftigter	Privatbeschäftigte und Selbständige
Struktur der Belegschaft	Relativ homogene Belegschaft	Segmentierte Belegschaft (Stamm- versus Randbeschäftigte)	
Arbeitsplatzsicherheit	Hoch	Relativ hoch für die Stammebelegschaft; Zunahme befristeter Beschäftigter	Relativ niedrig
Wettbewerb über Löhne und Arbeitsbedingungen	Niedrig	Hoch	

Quelle: Schulten u.a. (2008)

von Unternehmensteilen oftmals mit Tariffucht oder der Überleitung in einen schlechteren Tarifvertrag einher. Das Ergebnis sind segmentierte Belegschaften mit signifikanten Unterschieden in den Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen. Die Arbeitsplatzsicherheit bleibt für die abnehmenden, alten Stammebelegschaften der ehemaligen Monopolisten relativ hoch und mit tarifvertraglich geregelten Besitzstandswahrungen verbunden, während die bei Wettbewerbern und ehemaligen Monopolisten neu eingestellten Beschäftigten oftmals dauerhaft bei Entlohnung und Arbeitsplatzsicherheit hinterherhinken. Insgesamt formiert sich in den betroffenen Sektoren über betriebliche und sektorale Fragmentierung eine neue heterogene tarifpolitische Struktur, in der es kaum möglich ist, einen Unterbietungswettbewerb von Arbeitsbedingungen zu begrenzen.

Post und ÖPNV als Musterbeispiele betrieblicher und sektoraler Fragmentierung von Tarifbedingungen

Anhand der sehr unterschiedlichen Sektoren Post und ÖPNV lassen sich für Deutschland Gemeinsamkeiten und sektorspezifische Unterschiede in der Abkopplung vom öffentlichen Dienst, der Etablierung neuer konkurrierender Tarifstrukturen und Arbeitsregime sowie in der Auseinanderentwicklung betrieblicher Arbeitsregulierungen nachzeichnen und auch bisherige (tarif-)politische Re-Regulierungsansätze benennen. Ausgelöst durch die Liberalisierung des Telekommunikationssektors und der darauf ausgerichteten Privatisierung des Telekommunikationsbereichs 1995 wurde im Zuge der Umstrukturierung der Deutschen Bundespost schließlich auch der staatliche Postbereich privatisiert. Parallel hierzu erfolgte seit 1999 die sukzessive Liberalisierung des Briefmarktes, die zum 1. Januar 2008 vollständig abgeschlossen wurde. Vor der Privatisierung wurden die Ergebnisse der Tarifverhandlungen des öffentlichen Dienstes mit wenigen Änderungen auf die formal getrennt geführten (Neben-)Verhandlungen von Bundespost (und Bundesbahn) übertragen (Keller 2007). Bis Ende 2000 wurden Löhne für die Tarifbeschäftigten der Bundespost über den »Tarifvertrag Bundespost«, der sich an den Lohnsteigerungen des BAT für den öffentlichen Dienst orientierte, definiert. Sonderleistungen und Arbeitszeiten wurden dagegen durch einen Manteltarifvertrag auf Firmenebene ausgehandelt. Die Abkopplung von der Lohnentwicklung des öffentlichen Dienstes vollzog sich also nicht mit der Organisationsprivatisierung, sondern erst im Zuge des Börsengangs der Deutschen Post AG im Jahr 2000 (Brandt/Schulten 2007: 14). Sie erfolgte über den Abschluss eines neuen Rahmentarifvertrages zwischen der DP AG und der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) auf betrieblicher Ebene, mit dem 2001 zunächst für Arbeiter und 2003 dann auch für Angestellte die Entlohnungsstruktur vom Vorbild des öffentlichen Dienstes gelöst und das Niveau deutlich abgesenkt wurde. Faktisch wurde dabei eine neue »Zwei-Klassen-Tarifstruktur« eingeführt, da für Beschäftigte, die bis 2001 eingestellt worden waren, der Tarifvertrag »DP AG Besitzstand« gültig ist und für Beschäftigte, die nach 2001 eingestellt wurden (etwa ein Viertel der aktuell Tarifbeschäftigten) der Tarifvertrag »DP AG Tarifvertrag« mit einem bis zu 30% niedrigeren Entlohnungsniveau (Brandt u.a. 2007: 270). Auf der anderen Seite wurde 2003 ein Beschäftigungspakt abgeschlossen, der betriebsbedingte Kündigungen bis zum 31. März 2008 ausschloss. Allerdings wurde der Anteil der Beamten, der vor der Privatisierung noch bei ca. 50% lag, sukzessive reduziert und beträgt heute nur noch ca. 10%. Die Trennung in Stamm- und Randbeschäftigung wird auch bei der Arbeitsplatzsicherheit deutlich, denn ein großer Teil der nach 2003 neu

Eingestellten wurde nur noch auf Basis von Zeitarbeitsverträgen beschäftigt. Zudem wurde in der Briefsparte der Abbau der Inlandbeschäftigung zum Teil über die Fremdvergabe von Fahrleistungen an Subunternehmer betrieben.

Insgesamt haben sich also die Arbeitsbedingungen bei der Deutschen Post AG ausdifferenziert und verschlechtert, sind aber nach wie vor deutlich besser als bei den neuen Wettbewerbern auf dem Briefmarkt. Bei diesen sind nur ca. 10% der Beschäftigten gewerkschaftlich organisiert, und weniger als 4% der Beschäftigten verfügen über einen Betriebsrat. Bis Ende 2007 waren für diese keinerlei Tarifverträge wirksam. So verwundert es nicht, dass die Löhne bei den zwei wichtigsten Wettbewerbern (PIN AG Group und TNT Post) 30%-60% unter dem Niveau der DP AG lagen (Input Consult 2006: 90). Der auf Lohndumping basierende Wettbewerb und die Zunahme an nicht die Existenz sichernden Beschäftigungsverhältnissen bei den Wettbewerbern haben schließlich zur Einführung des Postmindestlohnes geführt (siehe auch Teuscher in diesem Band). Zuvor wurde erfolglos versucht, auf Basis des Postgesetzes darauf zu drängen, dass die Bundesnetzagentur bei der Vergabe von neuen Lizenzen an die neuen Wettbewerber angemessene Arbeits- und Entlohnungsbedingungen durchsetzt.

Im ÖPNV-Sektor ist es im Gegensatz zum Postbereich nicht zur vollständigen Abkopplung vom öffentlichen Dienst gekommen. Auch hier hatten das Drängen der EU seit Anfang der 1990er Jahre zu einer Beschleunigung des Liberalisierungsprozesses geführt. Seit 1994 begann die damalige Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV), Tarifverträge mit privaten Verkehrsunternehmen abzuschließen. Diese waren auf einem niedrigeren Niveau als die des öffentlichen Dienstes. Aufgrund der Lohn Differenz wurde das Outsourcing von Verkehrsleistungen für kommunale Unternehmen zunehmend attraktiv. Vor diesem Hintergrund ist es dann zur Entwicklung von Spartentarifverträgen, dem so genannten Tarifvertrag Nahverkehr (TV-N), gekommen. Diese werden länderspezifisch ausgestaltet und über Anwendungsvereinbarungen zum TV-N mit den jeweiligen öffentlichen Verkehrsbetrieben konkretisiert. Sie wurden erstmals 2001 in NRW abgeschlossen. Dahinter stand die Idee eine möglichst enge Anbindung an die Lohnentwicklung des öffentlichen Dienstes beizubehalten, aber dennoch angesichts der zugenommenen Privatisierungen und Einnahmeausfälle in der Versorgungssparte (die bis dato über den kommunalen Querverbund den ÖPNV subventioniert) über Lohnabsenkungen weitere Ausgliederungen und Privatisierungen zu vermeiden. Das neue Tarifniveau lag entsprechend unterhalb des bisher gültigen Tarifvertrages des öffentlichen Dienstes, aber oberhalb des Niveaus der ausgegliederten oder neu auf den Markt getretenen privaten Wettbewerber. Besondere Klauseln sicherten den bereits

Beschäftigten Besitzstandsrechte zu. Wesentlich war das ursprüngliche Ziel des TV-N, ihn für öffentliche und private Betriebe anzuwenden (Dribbusch/Schulten 2007). Dies blieb allerdings in der Praxis ein Streitfall (Latniak 2006: 23). Zwar sollte bei der Einführung des TV-N den mit ihm verbundenen Tarifaufsenkungen nur zugestimmt werden, wenn zugleich in den einzelnen Bundesländern über neu zu schaffende Tariftreuegesetze die Vergabe öffentlicher Aufträge im ÖPNV an die Einhaltung von Tariftreue bei den privaten Wettbewerbern gekoppelt wird. Damit sollten alle neuen privaten Wettbewerber zum Abschluss von Tarifverträgen gedrängt werden. Diese Strategie war bisher aber nicht erfolgreich. So wurde der ÖPNV nicht in allen Bundesländern in Tariftreuegesetze einbezogen. Wenn doch, wurde die Einhaltung der Tariftreue bei der Vergabe von Verkehrsleistungen durch die Kommunen als Aufgabenträger des ÖPNV in der Praxis (z.B. in NRW) nicht immer eingehalten (Schulten/Pawicki 2008).

Eine größere ordnungspolitische Rolle spielen in der Praxis daher feste Anmietquoten,⁷ die mit den Anwendungsvereinbarungen zum TV-N zwischen ver.di und den Kommunen ausgehandelt werden. Insgesamt bestand im ÖPNV jahrelang eine gewisse Rechtsunsicherheit, da nicht absehbar war, wie die EU-Kommission in der angekündigten neuen und umstrittenen ÖPNV-Verordnung (die erst Ende 2007 vollendet wurde), die für Deutschland anwendbaren Bedingungen für die Ausgestaltung von Ausschreibungswettbewerb und Direktvergabe formulieren würde. Im Ergebnis ist eine äußerst unübersichtliche Tariflandschaft entstanden: Spartentarifverträge regeln bundesweit die Mehrzahl der Beschäftigungsverhältnisse im ÖPNV. Daneben gibt es bundesweit ca. 1.000 Haustarifverträge und in Ausnahmefällen auch tariflose Zustände (Heimlich 2005). Teilweise stand ver.di in Tarifkonkurrenz mit der zum Christlichen Gewerkschaftsbund gehörenden Gewerkschaft Öffentlicher Dienst und Dienstleitung (GÖD), die etwa in NRW für private Busunternehmen deutlich schlechtere Tarifverträge abgeschlossen hat.

Trotz der sehr unübersichtlichen Tariflandschaft ist – wie im Postsektor – ein zweigeteiltes Arbeitsregime klar erkennbar: einerseits hohe Tarifbindung über den höher vergüteten TV-N und hohe gewerkschaftliche Organisation, andererseits niedriger vergütete oder gar keine Tarifverträge

⁷ Als Anteil möglicher Verkehrsleistungen, die in der Laufzeit eines für den jeweiligen kommunalen Betrieb abgeschlossenen TV-N von diesem an Unternehmen vergeben werden dürfen, die nicht den TV-N anwenden. In der Praxis werden gegenwärtig i.d.R. max. 20% der Verkehrsleistungen eines kommunalen Verkehrsbetriebes (der mit der Direktvergabe betraut ist) an solche Subunternehmen vergeben, die nicht dem TV-N unterliegen.

in ausgegliederten und privaten Verkehrsbetrieben, die z.T. gewerkschaftsfeindliche Unternehmenskulturen aufweisen und zugleich überwiegend von Fremdvergaben der Kommunen abhängig sind. In den öffentlichen Verkehrsbetrieben ist die Arbeitsplatzsicherheit relativ hoch, allerdings ist – ähnlich wie bei der DP AG – eine hohe betriebliche Fragmentierung von Arbeitsbedingungen erkennbar. So gibt es im kommunalen Verkehrsbereich im Fahrdienst innerhalb derselben Kommune teils noch Beschäftigtengruppen mit Bestandsschutz aus Zeiten des auf dem damaligen Niveau eingefrorenen BMT und teils Beschäftigtengruppen, die entweder dem TV-N ohne Besitzstandsregelungen unterliegen oder aber im Fall vom Subunternehmen (die teils im Besitz der Kommunen sind) besonderen Haustarifverträgen mit deutlich niedrigerem Tarifniveau.

Insgesamt findet, wie auch im Briefmarkt, Verdrängungswettbewerb und Lohndumping statt (Lohndifferenzen vor Ort können für dieselbe Tätigkeit in Extremfällen bis zu 50% betragen), wenngleich im ÖPNV der liberalisierte Markt durch die weiterhin mögliche Direktvergabe von Verkehrsleitungen (kein Ausschreibungszwang) und tarifvertraglich geregelte Anmietquoten zumindest stabilisiert wurde. Der Preis war hier die Absenkung des Tarifniveaus mit der Einführung des TV-N im Vergleich zum öffentlichen Dienst und fortbestehende Lohndifferenzen am selben Ort der Leistungserstellung (also in den Kommunen selbst). Rückblickend scheint weniger Lohndumping durch die (mittlerweile organisierten) neuen Global Player (z.B. Veolia) das Problem zu sein, als vielmehr kommunale Verkehrstöchter, sofern diese als Sub-Unternehmen der »Mutter-Verkehrsunternehmen« durch wesentlich niedrigere Lohnniveaus eine im Benchmarking mit anderen vergleichbaren kommunalen Verkehrsgebieten günstigere Mischkalkulation ermöglichen sollen. Alternativ wird versucht, über kommunale Kooperationen, z.B. in NRW über die Schaffung größerer Kooperationsverbände, gegenzusteuern – teilweise (insbesondere in ländlichen Regionen oder in Hessen) ist aber die Entscheidung für einen Ausschreibungswettbewerb und damit für die Privatisierung des ÖPNV als Bestandteil öffentlicher Daseinsvorsorge bereits vor längerer Zeit gefallen.

Gewerkschaftliche Strategien – Wiederentdeckung des Flächentarifvertrages?

Die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen hat zu einem weitreichenden Umbruch in der deutschen Tariflandschaft geführt, der in den meisten Fällen mit einer erheblichen Verschlechterung von Arbeits-

und Beschäftigungsbedingungen einhergegangen ist. Durch die Liberalisierung wurden in zahlreichen Branchen ehemals öffentliche Monopolstrukturen aufgebrochen und neue Märkte geschaffen, die nunmehr privaten Unternehmen neue Betätigungsfelder eröffnen. Damit einher geht ein grundlegender Wandel der zugrunde liegenden Steuerungslogik von einer dem Gemeinwohl verpflichteten, möglichst universellen Bereitstellung öffentlicher Güter hin zu einer auf Gewinnmaximierung orientierten Wirtschaftsweise.

Im Gegensatz zu den traditionellen Industriebranchen, wo mit Hilfe von Flächentarifverträgen eine branchenweite Festsetzung bestimmter Mindeststandards gewährleistet wird und damit die Konkurrenz um Lohn- und Arbeitskosten zumindest begrenzt ist, fehlt in den neuen liberalisierten und privatisierten Branchen bislang jegliche branchenweite Regulierung. Stattdessen herrscht eine ausgeprägte Tarifkonkurrenz zwischen den verbleibenden öffentlichen Unternehmen und den ehemaligen Staatsmonopolisten auf der einen Seite und den neuen privaten Unternehmen auf der anderen Seite. Während erstere tarifpolitisch immer noch an den öffentlichen Dienst angebunden sind oder im Fall der ehemaligen Staatsmonopolisten Haustarifverträge besitzen, die von den Lohn- und Sozialleistungen mit dem öffentlichen Dienst vergleichbar sind, weisen letztere in der Regel eine fragmentierte Tariflandschaft mit zahlreichen Haustarifverträgen und mehr oder weniger ausgeprägten tarifvertragsfreien Zonen auf (Tabelle 4). Im Ergebnis sind bei der Entlohnung der Beschäftigten Niveauunterschiede entstanden, die je nach Branche 30%, 40% oder sogar 60% betragen können. Gerade in besonders arbeitintensiven Branchen mit hohem Personalkostenanteil wie z.B. Telekommunikation, Post, ÖPNV oder Krankenhäuser wird die neue Konkurrenz auf den liberalisierten Märkten vor allem über die Lohn- und Arbeitskosten ausgetragen und setzt damit bestehende Tarifstandards permanent unter Druck. Vor diesem Hintergrund besteht die zentrale Herausforderung für die Gewerkschaften darin, wie es ihnen gelingen kann, in den neuen liberalisierten Märkten einheitliche Branchen(mindest)standards durchzusetzen, die die Konkurrenz um Lohn- und Arbeitskosten und den damit verbundenen Absenkungsdruck begrenzen. Die wichtigste Voraussetzung hierfür ist zunächst, dass sich die Gewerkschaften selbst in die Lage versetzen, ihre Tarifpolitik branchenweit zu koordinieren und strategische Ansatzpunkte für eine schrittweise Angleichung der Standards zu bestimmen. Angesichts der teilweise äußerst heterogenen Tarifstruktur ist dies organisationspolitisch alles andere als ein leichtes Unterfangen, zumal in einigen Branchen wie z.B. Telekommunikation, ÖPNV oder der Bahn gleich mehrere Gewerkschaften tätig sind und damit eine gewerkschaftsübergreifende Kooperation nötig ist.

Tabelle 4: Tarifstrukturen und Tarifkonkurrenzen in liberalisierten und privatisierten Branchen

Branche	Öffentliche Unternehmen und ehemalige Staatsmonopolisten	Private Unternehmen
Telekommunikation	Deutsche Telekom AG: Haustarifverträge (differenziert nach Konzernsparten)	Haustarifverträge oder tariflos
Post	Deutsche Post AG: Haustarifverträge (differenziert nach Konzernsparten)	Tariflos*
	Allgemeinverbindlicher Mindestlohtarifvertrag für Briefdienstleistungen nach dem Entsendegesetz	
Energieversorgung	Stadtwerke: Spartentarifvertrag TV-V, teils regionale Flächentarifverträge	Konzerntarifverträge (RWE, E.on, Vattenfall)
Entsorgung	TV-ÖD	Branchentarifvertrag für private Entsorger Viele kleine private Unternehmen: tariflos
Wasserwirtschaft	TV-ÖD oder Spartentarifvertrag TV-V	Teilweise regionale Branchentarifverträge oder tariflos
ÖPNV	Spartentarifvertrag TV-N, teilweise Haustarifverträge	Haustarifverträge oder tariflos
Bahn	Deutsche Bahn: Haustarifverträge (differenziert nach Konzernsparten)	Haustarifverträge oder tariflos
Krankenhäuser	TV-ÖD oder TV-L; teilweise Haustarifverträge	Freigemeinnützige Krankenhäuser: Haustarifverträge oder tariflos (Sonderregelungen bei den kirchlichen Häusern) Private Krankenhäuser: Haustarifverträge oder tariflos

* Einige Postunternehmen wie PIN, TNT u.a haben einen Mindestlohtarifvertrag mit der so genannten Gewerkschaft Neue Brief- und Zustelldienste (GNBZ) abgeschlossen, die zuvor mit maßgeblicher finanzieller und personeller Unterstützung der neuen Postunternehmen aus dem Boden gestampft wurde. Derzeit wird gerichtlich überprüft, inwieweit dieser Tarifvertrag rechtlich Bestand hat.

Quelle: WSI-Tarifarchiv

Mittelfristig stellt sich die Frage, wie es gelingen kann, die heterogenen Tarifstrukturen in den liberalisierten und privatisierten Branchen wieder zu vereinheitlichen und neue branchenweite Flächentarifverträge abzuschließen. Bereits in den 1990er Jahren gab es hierzu innerhalb der Gewerkschaften eine umfassende Debatte über die Einrichtung von Spartentarifverträgen, deren Grundidee darin bestand, die Anbindung an den Tarifvertrag und

die Tarifrunden im öffentlichen Dienst aufrecht zu halten und gleichzeitig neue private Unternehmen in die branchenspezifischen Regelungen der Spartentarifverträge mit einzubinden. Die bislang in der Praxis existierenden Spartentarifverträge im ÖPNV und der Versorgung haben jedoch nicht zur Etablierung neuer branchenweiter Flächentarifverträge geführt. Dies liegt vor allem daran, dass bislang die machtpolitischen Mittel fehlen, um die privaten Unternehmen zur Anwendung von Spartentarifverträgen zu zwingen.

Ursprünglich sollte deshalb der Abschluss eines Spartentarifvertrages im ÖPNV an die Durchsetzung einer Tarifreuegung gekoppelt werden, wonach der Staat sich verpflichtet, nur denjenigen Verkehrsunternehmen einen Auftrag zu erteilen, die den Spartentarifvertrag anwenden (ÖTV 2000). In der Praxis sind solche Tarifreuegungen zum ÖPNV jedoch nur in einigen wenigen Bundesländern umgesetzt worden, während ein bundesweites Tarifreuegesetz bislang am politischen Widerstand der Unionsparteien scheiterte (Schulten/Pawicki 2008). Hinzu kommt, dass der Europäische Gerichtshof (EuGH) in einem Grundsatzurteil vom April 2008 die Tarifreuegungen in Deutschland als Verstoß gegen die europäische Dienstleistungsfreiheit gewertet und damit für unzulässig erklärt hat. Damit ergibt sich die groteske Situation, dass der Staat als öffentlicher Auftraggeber, der an das »wirtschaftlichste Angebot« gebunden ist, im Prinzip gezwungen ist, aufgrund der fehlenden Tarifbindung günstigere Unternehmen zu bevorzugen. Damit würde der Staat selbst zu einer weiteren Erosion des Tarifvertragssystems beitragen. Gesetzliche Tarifreuegungen bleiben deshalb eine zentrale Voraussetzung zur Schaffung neuer branchenweiter Flächentarifverträge in den liberalisierten Branchen.

Für die Gewerkschaften hat die rechtliche Absicherung von Tarifreuegungen auf europäischer Ebene in nächster Zeit eine hohe politische Priorität. Ohne eine solche Absicherung bleiben auf nationaler Ebene zunächst nur zwei Ansatzpunkte. Der erste Ansatzpunkt liegt im Abschluss von Mindestlohnvereinbarungen, die dann in das Entsendegesetz aufgenommen und allgemeinverbindlich erklärt werden. Im Postsektor ist es bereits zum Abschluss eines solchen Mindestlohnvertrages gekommen, in anderen Branchen wie z.B. Entsorgung, Pflege, Schienenverkehr und Weiterbildung wird dies zu Zeit intensiv diskutiert. Für bestimmte Niedriglohnbranchen ist darüber hinaus auch die Einführung eines allgemeinen, branchenübergreifenden gesetzlichen Mindestlohns sinnvoll. Damit wird der Lohnkonkurrenz zumindest im unteren Lohnsegment ein gewisser Riegel vorgeschoben (Bispinck/Schulten 2008).

Eine umfassende Begrenzung von Lohnkonkurrenz in liberalisierten Märkten ist jedoch nur dann möglich, wenn über die gesamte Lohnstruktur

hinweg branchenweit einheitliche Mindeststandards bestehen. Hierzu wäre eine Allgemeinverbindlichkeit von Branchentarifverträgen notwendig sowie eine Übernahme des gesamten Tarifvertrages in das Entsendegesetz, um nach dem Wegfall der Freizügigkeitsgrenzen in der EU auch ausländische Unternehmen zur Einhaltung der gleichen Standards zu zwingen. Allerdings ist das Instrument der Allgemeinverbindlichkeit in Deutschland äußerst restriktiven Regeln unterworfen und ermöglicht den Arbeitgebern eine starke Veto-Position, die in der Praxis dazu geführt hat, dass der Anteil allgemeinverbindlicher Tarifverträge immer mehr zurückgegangen ist. Deshalb ist eine grundlegende Reform zur Vereinfachung und Erleichterung von Allgemeinverbindlichkeitsregelungen notwendig (Zachert 2004).

Überall dort wo Gewerkschaften die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen nicht verhindern oder rückgängig machen können, steht die tarifpolitische Re-Regulierung der betroffenen Branchen auf der Tagesordnung, ohne die die Verhinderung von Lohndumping und Absenkungskonkurrenz nicht möglich ist. Hierzu können die Gewerkschaften den in der Öffentlichkeit weit verbreiteten Legitimationsverlust von Liberalisierung und Privatisierung nutzen und diesen für die politische Unterstützung einer tarifpolitischen Re-Regulierungsstrategie mobilisieren. Womöglich steht am Ende der politischen Auseinandersetzung um Liberalisierung und Privatisierung gar eine Renaissance des Flächentarifvertrages?

Literatur

- Atzmüller, R./Hermann, C. (2004a): Veränderung öffentlicher Beschäftigung im Prozess der Liberalisierung und Privatisierung, in: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie (ÖZS)* Vol. 29 (4), 30-48
- Atzmüller, R./Hermann, C. (2004b): Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU und Österreich. Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen. Heft 2 der Serie »Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen« der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien, Wien
- Bispinck, R. (2006): Mehr als nur ein Streit um 18 Minuten – Die Tarifaufeinandersetzung im öffentlichen Dienst 2006, in: *WSI-Mitteilungen* Vol. 59 (7), 374-388
- Bispinck, R./Schulten, T. (2008): Aktuelle Mindestlohn-debatte: Branchenlösungen oder gesetzlicher Mindestlohn? in: *WSI-Mitteilungen* Vol. 61 (3), 151-158
- Bontrup, H.-J./Marquardt, R.-M./Voß, W. (2008): Liberalisierung in der Elektrizitätswirtschaft: Zuspitzung der Verteilungskämpfe, in: *WSI-Mitteilungen* Vol. 61 (4), 175-183

- Bordogna, L. (2007a): Moral hazard, transaction costs and the reform of public sector employment relations; Plenary Paper of the 8th European Congress of the International Industrial Relations Association (IIRA), September 3rd-6th 2007, Manchester, UK
- Bordogna, L. (2007b): Industrial relations in the public sector, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working conditions, Eironline, Comparative Studies: (www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0611028s/tn0611028s.html)
- Brandt, T./Schulten, T. (2007): Liberalisation and Privatisation of Public Services and the Impact on Labour Relations: A Comparative View from six Countries at the Postal, Hospital, Local Public Transport and Electricity Sector, report for the EU-Project »Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity (PIQUE)«. www.pique.at/reports/pubs/PIQUE_028478_Del8.pdf [Download 19.02.2008]
- Brandt, T./Drews, K./Schulten, T. (2007): Liberalisierung des deutschen Postsektors – Auswirkungen auf Beschäftigung und Tarifpolitik, in: WSI-Mitteilungen Vol. 60 (5), 266-273
- Brandt, T./Schulten, T. (2008): Privatisation and Liberalisation of Public Services in Germany: the Example of the Postal and the Hospital Sector, aus: Keune, M./Leschke, J./Watt, A. (eds.), Privatisation and Marketisation of Services – Social and Economic Impacts on Employment, Labour Markets and Trade Unions, Brussels: ETUI-REHS (im Erscheinen)
- Bundesnetzagentur (2007a): Lage und Entwicklung auf dem Gebiet des Postwesens. Tätigkeitsbericht 2006/2007 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Bonn (Dezember): <http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/12185.pdf>
- Bundesnetzagentur (2007b): Tätigkeitsbericht 2006/2007 für den Bereich Telekommunikation, Bonn.
- Dickhaus, B./Dietz, K. (2004): Öffentliche Dienstleistungen unter Privatisierungsdruck. Folgen von Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Europa. Studie des Projekts »Privatisierung und öffentliche Güter im Privatisierungsprozess« in Kooperation mit der Rosa-Luxemburg Stiftung, WEED und Attac. Download: <http://www2.weed-online.org/uploads/EU-Studie-Privatisierung-DL-final.pdf>
- Dribbusch, H./Schulten, T. (2007): The End of an Era: Structural Changes in German Public Sector Collective Bargaining, aus: Leisink, P./Steijn, B./Veersma, U. (2007): Industrial Relations in the New Europe, Cheltenham, 155-176
- ECOTEC (2007): The Impact of the Opening of Electricity and Gas Markets on Employment in the EU-27 and of key EU directives in the field of energy, Birmingham: ECOTEC Research & Consulting
- Europäischer Gerichtshof (2008): Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache C-346/06 Fall Rüffert, 3. April
- European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions

- (2006) Employment, Industrial Relations and Working Conditions in the European Rail Transport sector. <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/publications/2006/ef0540en.pdf> [Accessed 19.02.2008].
- Heimlich, S. (2005): Zukunft des ÖPNV aus Sicht von ver.di. Vortragsmanuskript 16.11.2005
- Hermann, C./Atzmüller, R. (2008): Liberalisation and Privatisation of Public Services and the Impact on Employment, Working Conditions and Labour Relations, aus: Keune, M./Leschke, J./Watt, A. (eds.), Privatisation and Marketisation of Services – Social and Economic Impacts on Employment, Labour Markets and Trade Unions, Brussels: ETUI-REHS (im Erscheinen)
- Janetschek, M. (2007) Privatisierungen und ÖPP als Ausweg? Ernst&Young: Stuttgart
- Keller, B. (1993): Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors, Baden-Baden
- Keller, B. (2007): Wandel der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst: Entwicklung und Perspektiven, in: Die Verwaltung, Heft 2/2007
- Killian, W./Richter, P./Trapp, J. H. (2006): Ausgliederung und Privatisierung in den Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabewahrnehmung, Berlin
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003): Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM (2003) 270 endgültig, vom 25.3.2004
- Latniak, E. (2006): Report on German Public Urban Transport. Projekt paper from DYNAMO – Dynamics of National Employment Models, Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen
- Lotz, W. (2007): Die deutsche Post von der Postreform I bis zum Börsengang 1989-200, Frankfurt am Main
- McDonald, D.A./Ruiter, G. (2006): Rethinking Privatisation. Towards a Critical Theoretical Perspective, in: Chavez, D.(ed), Beyond the Market: The Future of Public Services, Trans National Institute (TNI) Public Services Yearbook 2005/6, 10-20
- ÖTV (2000): Fakten zum Sparten-Tarifvertrag Nahverkehr NW, Düsseldorf/Bochum
- Sauerland, F./Lorenz, F./Gregor, W. (2004): Privatisierung und Liberalisierung am Beispiel der Deutschen Telekom AG. Konsequenzen für Beschäftigten und Interessenvertretung, aus: Lorenz, F./Schneider, G. (2004): Wenn öffentliche Dienste privatisiert werden. Herausforderungen für Betriebs- und Personalräte, Hamburg
- Schneider, K. (2002): Arbeitspolitik im »Konzern Stadt«. Zwischen der Erosion des Zusammenhalts im kommunalen Sektor und den effizienzfördernden Wirkungen organisatorischer Dezentralisierung, Baden-Baden
- Scheurle, W. (2001): Vom Sondervermögen des Bundes zum Konzern Deutsche Post World Net, Beitrag für das Symposium zur Verwaltungsmodernisierung am 6./7. 12. 2001 in Herne [www.im.nrw.de/inn/seiten/vm/herne_01/vortraege/scheurle.pdf]

- Schulden, T. (2007): Liberalisation, privatisation and regulation in the German healthcare sector. Report produced for the EU funded research project PIQUE [Download: www.pique.at]
- Schulden, T./Brandt, T./Hermann, C.(2008): Liberalisation and privatisation of public services and strategic options for European trade union responses; in: Transfer, 2008 (im Erscheinen)
- Schulden, T./Pawicki, M. (2008):Tariftreuerregelungen in Deutschland – ein aktueller Überblick, in: WSI-Mitteilungen Vol. 61 (4), 184-190
- Schwahn, F. (2007): Beschäftigte der öffentlichen Arbeitgeber am 30. Juni 2006, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik Nr. 11, 1079-1086
- Statistisches Bundesamt: Produzierendes Gewerbe, Fachserie 4, Reihe 6.1: Beschäftigung, Umsatz, Investitionen und Kostenstruktur, verschiedene Jahrgänge
- Statistisches Bundesamt (2003a): Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes seit 1991, Erweiterung zur Fachserie 14, Reihe 6, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2003b): Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2002, Fachserie 14, Reihe 6, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2004): Straßenpersonenverkehr 2003, Fachserie 8/Reihe 3, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2006a): Erhebung bei Betrieben von Unternehmen der Energie- und Wasserversorgung mit 20 Beschäftigten u. mehr sowie Betrieben der Energie- u. Wasserversorgung mit 20 Beschäftigten u. mehr von Unternehmen außerhalb des Produzierenden Gewerbes
- Statistisches Bundesamt (2007a): Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2006, Fachserie 14, Reihe 6, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2007b): Statistisches Jahrbuch 2007, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2007c): Gesundheitswesen. Grunddaten Krankenhäuser 2006, Fachserie 12, Reihe 6.1.1, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2008): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktsberechnung. Lange Reihen ab 1970. Fachserie 18 Reihe 1.5, Wiesbaden
- Trapp, J. H. (2006): Ausgliederung und Privatisierung in den dreißig größten Städten, in: Killian, W./Richter, P./Trapp, J. H.: Ausgliederung und Privatisierung in den Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Berlin, 85-110
- ver.di (2008): Tarifrunde öffentlicher Dienst 2008
- Wehner, E. (2005): Von der Bundespost zu den Global Players Post AG + Telekom AG. Profiteure und Verlierer der Privatisierung, Institut für sozialökologische Wirtschaftsforschung, ISW-Report 64, München
- Zachert, U. (2004): Allgemeinverbindlicherklärung, in: Peter, G./Kempen, O. E./Zachert, U.: Die Sicherung tariflicher Mindeststandards, Baden-Baden, 11-32