

---

Berndt Keller/Fred Henneberger

---

## **Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst der neuen Bundesländer\***

---

Prof. Dr. Berndt Keller, geb. 1946 in Großbardau/Bezirk Leipzig, Studium der Sozialwissenschaften in Bochum, Forschungsaufenthalte am WSI und an der University of California in Berkeley/USA, lehrt Arbeits- und Sozialpolitik an der Universität Konstanz.

Fred Henneberger, geb. 1961 in Bad Neustadt a. d. Saale, Studium der Volkswirtschaftslehre, Rechts-, Politik- und Verwaltungswissenschaft in Bamberg, Würzburg und Konstanz, ist Promotionsstipendiat der Landesgraduiertenförderung Baden-Württemberg.

Neben der Vollendung des europäischen Binnenmarktes wurde der deutsch-deutsche Einigungsprozeß nach der friedlichen Revolution in der DDR im Herbst 1989 schlagartig zum zentralen Thema der politischen Auseinandersetzung. Der Staatsvertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, der am 30. Juni 1990 in Kraft trat, war der erste große Schritt auf dem Wege zur (Wieder-)Vereinigung der beiden deutschen Staaten. Ende August 1990 erklärte die Volkskammer den Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes der Bundesrepublik mit Wirkung vom 3. Oktober 1990. Der Einigungsvertrag, der am 29. September 1990 in Kraft trat, beendete staatsrechtlich die Existenz der DDR durch die Übernahme des Grundgesetzes und der darauf aufbauenden Rechtsordnung.

Verschiedene Regelungen, die unseren Untersuchungsgegenstand, den öffentlichen Dienst, betreffen, hatten bei der Aushandlung der Einigungsbedingungen zunächst nur einen geringen Stellenwert: Einen Tag vor der Verabschiedung des Staatsvertrages führte jedoch das „Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR“ die kommunale Selbstverwaltung wieder ein. Außerdem beschloß die Volkskammer das „Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der DDR“ mit Wirkung vom 14. Oktober 1990. Die Wiedereinführung der 1952 abgeschafften Länder sowie der kommunalen Selbstverwaltung legte die rechtliche Basis für eine grundlegende Umstrukturierung im Rahmen eines föderativen Staatsaufbaus. Im Prozeß der „demokratischen Erneuerung“ bestand das Ziel der Verwaltungsreform in einer deutlichen Dezentralisierung der Verwaltungskompetenzen des 44 Ministerien umfassenden zentralen Staatsapparats, von dem aus bis dahin die 15 Bezirksverwaltungen gemäß den Prinzipien des „demokratischen Zentralismus“ gesteuert worden waren.<sup>1</sup>

---

\* Eine erweiterte Fassung erscheint in: Eichener, V., et al. (Hg.), Organisierte Interessen in Ostdeutschland, Marburg 1992. | Vgl. zusammenfassend von Münch, L., Einführung, in: Die Verträge zur Einheit Deutschlands, München 1990, S.XLXXn.

### Übergangsregelungen für Arbeitnehmer

Bereits der Staatsvertrag legte im Rahmen besonderer Übergangsregelungen für den öffentlichen Dienst der DDR fest, daß das Bundespersonalvertretungsgesetz ab 1. Juli 1990 sinngemäß auch für die öffentliche Verwaltung in der DDR zu gelten habe.<sup>2</sup> Der Einigungsvertrag regelt sodann die Rechtsverhältnisse der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst auf der Basis des Bundesrechts:<sup>3</sup> Soweit Einrichtungen ganz oder zum Teil auf den Bund oder die Länder überführt werden, bestehen die Arbeitsverhältnisse zu den jeweiligen Institutionen fort. Die vor dem 3. Oktober 1990 getroffenen alten Abmachungen über Einkommen und sonstige Arbeitsbedingungen wirken solange fort, bis die nunmehr nach den Regelungen des Tarifvertragsgesetzes verantwortlichen Tarifvertragsparteien neue Vereinbarungen treffen.<sup>4</sup> Alle übrigen Arbeitsverhältnisse ruhen vom Tage des Beitritts an.<sup>5</sup> Diese Arbeitnehmer haben sechs Monate lang Anspruch auf ein monatliches Wartegeld in Höhe von 70 Prozent des durchschnittlichen Arbeitsentgelts der letzten sechs Monate.<sup>6</sup> Während des Ruhens der Beschäftigungsverhältnisse sollen die Arbeitgeber in Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung die notwendigen Fortbildungs- oder Umschulungsmaßnahmen durchführen - was allerdings nur in unzureichendem Ausmaß geschah. Wenn der Arbeitnehmer innerhalb des Ruhezeitraums auch in einem anderen Verwaltungsbereich nicht weiterverwendet wird, endet sein Arbeitsverhältnis *automatisch*, ohne daß jedoch Kündigungsschutzrechte greifen oder die Personalvertretung in irgendeiner Form beteiligt wird. Alle den erweiterten Kündigungsmöglichkeiten des Einigungsvertrages entgegenstehende Regelungen wurden per Gesetz außer Kraft gesetzt.

Für diese arbeitsrechtliche Besonderheit ohne historische Parallele waren sicherlich personalpolitische Erwägungen maßgeblich: Bei einer Bevölkerungszahl von gut 16 Millionen und über 9 Millionen Erwerbstätigen waren im öffentlichen Dienst der DDR mehr als 2 Millionen Personen beschäftigt; allein im Bereich von Polizei und Staatssicherheit, einem Teil des sogenannten X-Bereichs, waren zirka 300.000 Personen eingesetzt. Damit lag die Personalstärke bezogen auf die Bevölkerungszahl, die als relevante Bezugsgröße für den Umfang des öffentlichen Dienstes anzusehen ist, bei etwa 14 Prozent und

---

2 Vgl. Schimmelpfennig, A. H., Zur Einführung des Personalvertretungsrechts in der DDR, in: Die Personalvertretung, Jg. 33 (1990), S. 375.

3 Vgl. Schimmelpfennig, A. H., Der öffentliche Dienst der früheren DDR im Übergang - Ein erster Überblick für Dienststellen und Personalvertretungen, in: Die Personalvertretung, Jg. 33 (1990), S. 469-480; Weiß, H.-D., Das Übergangsrecht der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst des beigetretenen Teils Deutschlands. Entwicklung und Darstellung des seit dem 3. Oktober 1990 bestehenden Rechtszustandes auf der Grundlage des Einigungsvertrages, in: Die Personalvertretung, Jg. 34 (1991), S. 97-124.

4 Bereits Art. 17 des Staatsvertrages legte fest, daß die Grundsätze der bundesdeutschen Arbeitsrechtsordnung (d. h. Koalitionsfreiheit, Tarifautonomie, Arbeitskampfrecht, Betriebsverfassung, Unternehmensmitbestimmung, Kündigungsschutz) im „Beitrittsgebiet“ übernommen werden.

5 Als spätester Zeitpunkt für den Beginn des Ruhens eines Beschäftigungsverhältnisses wurde der 3. Januar 1991 bestimmt.

6 Für Arbeitnehmer, die zum Zeitpunkt des Beitritts älter als 50 Jahre waren, erhöht sich der Anspruchszeitraum auf neun Monate.

damit deutlich höher als im alten Bundesgebiet mit zirka 7 Prozent.<sup>7</sup> Aus diesem Grund wurden die Gebietskörperschaften der DDR bereits im Staatsvertrag aufgefordert, die Personalausgaben nachhaltig zu reduzieren, was nur über einen Personalabbau bewerkstelligt werden kann. Wegen des relativ hohen Anteils älterer Bediensteter bieten sich unter anderem „sozialverträgliche“ Vorruhestandsregelungen an, von denen auch tatsächlich reichlich Gebrauch gemacht wurde. Die finanziellen Folgen dieser erheblichen personellen Überbesetzung sowie die Tatsache, daß die Verwaltungs- sowie Personalstrukturen auf allen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) praktisch keinerlei Gemeinsamkeiten mit der westdeutschen aufweisen, verhindern eine automatische Übernahme von Personal (etwa von Beschäftigten der alten Bezirksverwaltungen in die neuen Länderverwaltungen).

Aufgrund eines von über 300 Betroffenen angestregten Verfahrens hat das Bundesverfassungsgericht in seinem „Warteschleifen-Urteil“ vom April 1991 diese im Einigungsvertrag vorgesehenen extensiven Wartestandsregelungen und Abwicklungsmöglichkeiten teilweise modifiziert und insgesamt konkretisiert:<sup>8</sup> Frauen im Mutterschutz dürfen nicht in die „Warteschleife“ versetzt werden. Zudem müssen die öffentlichen Arbeitgeber ältere Arbeitnehmer, Schwerbehinderte und Alleinerziehende bei Neueinstellungen bevorzugt berücksichtigen. Außerdem setzt die Abwicklung einer Einrichtung ihre Auflösung voraus, so daß die Anwendung der „Warteschleifenregelung“ bei Weiterführung der Einrichtung unzulässig ist.<sup>9</sup>

Darüber hinaus sind ordentliche und außerordentliche Kündigungen auch während des Ruhens der Beschäftigungsverhältnisse zulässig:

„*Ordentlich*“ kann Arbeitnehmern bis einschließlich 3. Oktober 1992 gekündigt werden

- bei mangelnder fachlicher Qualifikation oder persönlicher Eignung,
- bei mangelndem Personalbedarf,
- bei Auflösung, Verschmelzung, Eingliederung oder erheblicher Veränderung ihrer bisherigen Beschäftigungsstelle.<sup>10</sup>

Eine *außerordentliche* Kündigung des Arbeitnehmers ohne jeglichen Anspruch auf Warte- oder Übergangsgeld ist insbesondere möglich

- bei Verstoß gegen die Prinzipien der Menschlichkeit oder Rechtsstaatlichkeit,
- bei Tätigkeiten für das frühere Ministerium für Staatssicherheit.

Die bloße Mitgliedschaft in der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) oder einer sonstigen Massenorganisation ist kein automatischer Aus-

<sup>7</sup> Vgl. Claus, A., Die Beamtenrechtsgesetzgebung des 11. Deutschen Bundestages von 1987 bis 1990, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 39. Jg. (1991), S. 72.

<sup>8</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 24. April 1991 - I BvR 1341/90.

<sup>9</sup> In der Warteschleife befanden sich nach Angaben der Bundesregierung zwischen 100.000 und 150.000, nach Schätzung der ÖTV hingegen zwischen 600.000 und 700.000 Personen.

<sup>10</sup> Nur wenn der ordentliche Kündigungsgrund nicht in der Person des Gekündigten liegt, kann dieser ein Übergangsgeld erhalten, das nach Höhe und Dauer dem Wartegeld entspricht.

schlußgrund. Diese Regelung dürfte Rückwirkungen auf die Handhabung des „Radikalen-Erlasses“ in der alten Bundesrepublik haben.

Die Übergangsregierung Modrow erlaubte durch eine Verordnung vom 22. Februar 1990 betreffend „Arbeit mit Personalunterlagen“ den Staatsbediensteten (einschließlich Richtern und Staatsanwälten), ihre Personalakten eigenhändig zu verändern.<sup>11</sup> Diese „Personalaktenwasch- oder -säuberungsaktion“ erschwerte den Nachweis der Existenz eines außerordentlichen Kündigungsgrundes. Zudem sind unbelastete und zugleich entsprechend qualifizierte Arbeitskräfte als Ersatz für belastete und deswegen abzulösende Führungskräfte in den eigenen Reihen kaum zu finden. Darüber hinaus verschärfen westdeutsche Firmen und Verwaltungen das Personalproblem, indem sie insbesondere Arbeitnehmer mit knappen Qualifikationen (etwa im Pflegebereich des Gesundheitswesens) mit deutlich höheren Bezügen abwerben.<sup>12</sup>

### Die Wiedereinführung des Berufsbeamtentums

Die DDR kannte weder ein eigenständiges öffentliches Dienstrechtssystem noch ein Berufsbeamtentum, das es nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges nicht wieder geben sollte.<sup>13</sup> Das Recht der Mitarbeiter des Staatsapparates war das Arbeitsrecht mit besonderer Abwandlung für den Staatsdienst.<sup>14</sup> Der Einigungsvertrag hingegen führt nicht nur bundesdeutsches Beamten- und Laufbahnrecht grundsätzlich ein,<sup>15</sup> sondern bestimmt ausdrücklich die Wiedereinführung des Berufsbeamtentums: „Die Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben (hoheitsrechtliche Befugnisse im Sinne von Artikel 33 Abs. 4 des Grundgesetzes) ist sobald wie möglich Beamten zu übertragen“ (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 EinV). Damit wird der in der alten Bundesrepublik geltende *Dualismus* von öffentlich-rechtlichem Dienstverhältnis der Beamten und privatrechtlichem Arbeitnehmerstatus der Angestellten und Arbeiter auch für das Beitrittsgebiet *festgeschrieben*. Die Bundesregierung wird ermächtigt, bis zur vollständigen Etablierung des bundesdeutschen Dienstrechtssystems durch befristete Verordnungen die Beamtenbesoldung und -Versorgung, die Arbeitszeit, den Erholungsurlaub, das Laufbahnrecht und so fort unter Beachtung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und ihrer Entwicklung übergangsweise zu regeln.

---

11 Vgl. Weiß, H.-D., Wiedereinführung des Berufsbeamtentums im beigetretenen Teil Deutschlands - Entwicklung und Darstellung des seit dem 3. Oktober 1990 geltenden Beamtenrechts auf der Grundlage des Einigungsvertrages, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Jg. 39 (1991), S. 19.

12 Vgl. Krumm, K.-H., Zuviel Personal, aber zuwenig Erfahrung. Das Beispiel Rostock: Vom mühsamen Aufbau einer demokratisch legitimierten Stadtverwaltung, in: Frankfurter Rundschau, 25. April 1991.

13 Vgl. Berner, W., Zur normativen Regelung des Staatsdienstes in der DDR und zum Rechtsverständnis der Staatsfunktionäre, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Jg. 39 (1991), S. 40 und 42.

14 Vgl. Vogelsang, K., Der öffentliche Dienst im vereinigten Deutschland. Gedanken zu einer neuen Struktur, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Jg. 38 (1990), S. 200 und 205.

15 Vgl. Schelo, P., Einführung des Beamten- und Laufbahnrechts in den neuen Bundesländern, in: Die Personalvertretung, Jg. 34 (1991), S. 65 f.

Beschäftigte, die aus der öffentlichen Verwaltung der Ex-DDR übernommen werden, können zu Beamten ernannt werden - bis zum 31. Dezember 1996 allerdings *nur zu Beamten auf Probe*.<sup>16</sup> Die üblicherweise für diese Berufung erforderliche Laufbahnbefähigung (Ableistung des Vorbereitungsdienstes und anschließende Laufbahnprüfung) wird ersetzt durch den Nachweis einer nach Laufbahngruppen gestaffelten Vordienstzeit in der DDR-Verwaltung.<sup>17</sup> Ernante Bewerber müssen auf jeden Fall eine Probezeit von in der Regel drei Jahren absolvieren, in der ihnen Gelegenheit zur fachlichen Aus- und Fortbildung gegeben werden soll. Erst danach ist ihre Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit möglich.<sup>18</sup>

Zumindest bisher haben sowohl die Bundesregierung als auch die Landesregierungen von dieser Option der Verbeamtung nur recht zögerlich Gebrauch gemacht: Von den derzeit zirka 1,66 Millionen Beschäftigten in den neuen Ländern sind erst rund 30.000 zu Beamten ernannt worden; Vorreiter sind vor allem traditionell hoheitliche Bereiche im engeren Sinne auf Landesebene (Polizei sowie Finanz- und Steuerverwaltung). Vorsichtige Schätzungen gehen davon aus, daß am Ende des Personalabbauprozesses nur etwa 1,2 Millionen Mitarbeiter übrig bleiben werden. Eine Angleichung der Personalstruktur an die der alten Länder (mit einem Beamtenanteil von zirka 40 Prozent an allen Beschäftigten) würde eine Verbeamtung von zirka 500.000 Arbeitnehmern erfordern.<sup>19</sup> Der Deutsche Beamtenbund (DBB) als Interessenorganisation der Beamten fordert vehement - wenngleich bislang erfolglos - eine beschleunigte Verbeamtung in gleichem Umfang und in den gleichen Bereichen wie in den alten Ländern. Demgegenüber votieren die DGB-Organisationen für eine überaus vorsichtige Verbeamtung. Derzeit ist unklar, welchen Weg die öffentlichen Arbeitgeber mittel- und langfristig einschlagen werden.

#### Aufbauhilfe und Personaltransfer

Die Umstrukturierung der ostdeutschen Behörden und Dienststellen dauert an. In diesem Prozeß stellen sich zwei zentrale Aufgaben: Zum einen müssen die nicht-abgewickelten Einheiten den laufenden Verwaltungsbetrieb aufrechterhalten und verbessern. Zum ändern muß parallel dazu der (Neu-) Aufbau von funktions- und leistungsfähigen Finanz- und Steuerverwaltungen, einer rechtsstaatlichen und unabhängigen Justizverwaltung, der allgemeinen Länderverwaltungen, einer effizienten Sozialversicherungs- und Arbeitsverwaltung einschließlich deren Selbstverwaltungsorgane forciert werden. Die Erfüllung dieser Aufgaben verursacht erhebliche Personalprobleme: Die

16 Während das Bundesbeamtenrecht im „Beitrittsgebiet“ bereits gilt, müssen die neuen Bundesländer ihr Beamtenrecht bis spätestens 31. Dezember 1992 einführen. Bis das jeweilige Landesbeamtenrecht in Kraft tritt, gelten die für Bundesbeamte bestehenden Vorschriften einschließlich der Übergangsregelungen auch in den neuen Ländern.

17 Bewerber, die zum beabsichtigten Zeitpunkt der Ernennung zum Beamten auf Probe das 50. Lebensjahr bereits vollendet haben, dürfen in der Regel nicht mehr ins Beamtenverhältnis berufen werden.

18 Vgl. kritisch hierzu Lecheler, H., Der öffentliche Dienst in den neuen Bundesländern—Die Lösung neuer Aufgaben mit alten Strukturen?, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Jg. 39 (1991), S. 49-51.

19 Vgl. DBB Magazin, 12/1991, S. 13 sowie 2/1992, S. 5.

übernommenen Mitarbeiter müssen insbesondere mit den Grundzügen sowie der Anwendung des neu eingeführten Rechts durch entsprechende, gezielte Qualifizierungsmaßnahmen und durch „learning on the Job“ vertraut gemacht werden. Darüber hinaus ist personelle und finanzielle Verwaltungshilfe aus der alten Bundesrepublik unbedingt erforderlich.<sup>20</sup>

Diese Verwaltungshilfe durch westdeutsches Personal beim (Wieder-)Aufbau einer rechtsstaatlichen und effizienten öffentlichen Verwaltung erfolgt vor allem durch zwei Strategien: Zum einen erhalten Landkreise und kreisfreie Städte der neuen Bundesländer *Personalkostenzuschüsse*. Im Jahre 1991 richtete die Bundesregierung einen Personalauszahlungsfonds in Höhe von 100 Millionen DM ein, der aber nur in rund 1.000 Fällen in Anspruch genommen wurde.<sup>21</sup> Diese Zuschüsse dienen dazu, Besoldungsunterschiede zwischen West und Ost auszugleichen und dadurch Beamte aus dem alten Bundesgebiet im Zuge von Versetzungen anzuwerben. Zum anderen steht vor allem das Instrument der *Personalausleihe auf Zeit* zur Verfügung. Derzeit leisten etwa 20.000 Beschäftigte Hilfe beim Verwaltungsaufbau, von denen jeweils 8.000 beim Bund und bei den Ländern sowie lediglich 4.000 bei den Kommunen eingesetzt sind.<sup>22</sup> Die Zahlen sind im Laufe der Zeit gestiegen, ohne jedoch erhebliche Ausmaße zu erreichen. Westdeutsche Beamte behalten bei dieser vorübergehenden Tätigkeit als Berater in den neuen Bundesländern nicht nur ihre bisherigen Dienstbezüge, die erheblich über den Einkommen der öffentlich Bediensteten im „Beitrittsgebiet“ liegen; zusätzlich steht ihnen eine nach Besoldungsgruppen gestaffelte, steuerfreie Aufwandsentschädigung zu.<sup>23</sup> Wenn sich ostdeutsche Bedienstete nicht auf Dauer als Beschäftigte „zweiter Klasse“ fühlen und nachhaltige Motivationsprobleme auftreten sollen, müssen diese krassen Einkommensunterschiede in absehbarer Zukunft erheblich reduziert werden.

Darüber hinaus haben Bund und Länder eine Clearingstelle eingerichtet, die Personalbedarfspläne erstellen, Qualifizierungs- und Weitervermittlungsmaßnahmen mit der Arbeitsverwaltung abstimmen, die Verwaltungshilfe von Bund und Ländern koordinieren sowie Personal zur Durchführung von Fachaufgaben bereitstellen soll.<sup>24</sup>

---

20 So steht beispielsweise einer Ist-Zahl von 1.000 (mehr oder weniger belasteten) Richtern eine (gemessen an den Verhältnissen in der alten Bundesrepublik) Soll-Zahl von 4.000 gegenüber. Hinzu kommen gerade in diesem besonders sensiblen Bereich erhebliche Akzeptanzprobleme seitens der Bevölkerung.

21 Auch die vom BMI und den kommunalen Spitzenverbänden eingerichtete *Personalmärkte* führte bisher lediglich zu 150 Vermittlungen von westdeutschen Verwaltungsfachleuten. Das geringe Interesse auf Seiten der ostdeutschen Kommunen hat vor allem zwei Motive: Zum einen durften sie laut Einigungsvertrag im Gegensatz zu Bund und Ländern überzähliges Personal nicht „abwickeln“; zum anderen zwingt die Unsicherheit über die bevorstehende Gebietsreform, die rund 95 Prozent aller Gemeinden betreffen wird, zu einer vorsichtigen Personalpolitik. Vgl. DIW/Institut für Weltwirtschaft, Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland. Fünfter Bericht, in: DIW-Wochenbericht 12-13/1992, S. 157 f.

22 Vgl. DBB Magazin, 2/1992, S. 29.

23 Vgl. Kroppenstedt, F., Ansprache des Staatssekretärs im Bundesministerium des Innern, in: Bereczky, K. (Hg.), Zwischen Wandel und Kontinuität: Gewerkschafts- und Sozialstrukturen im Europa des Jahres 1991, Bonn 1991, S. 154; Beamte heute, 4/1992, S. 21.

24 Vgl. Claus, Beamtenrechtsgesetzgebung, a. a. O., S. 73.

### Die Ausdehnung der westdeutschen Gewerkschaften und Interessenverbände

Die von der SED gegängelte und abgewirtschaftete größte „Massenorganisation“ Freier Deutscher Gewerkschaftsbund (FDGB) erlitt im Zuge des Einigungsprozesses ebenso wie ihre kaum als eigenständig zu bezeichnenden Einzelgewerkschaften einen völligen Ansehens- und Vertrauensverlust bei ihren ehemals über 9 Millionen (Zwangs-)Mitgliedern. Der FDGB löste sich ohne gewerkschaftlichen Rechtsnachfolger am 30. September 1990 selbst auf. Nach erfolglosen Erneuerungsversuchen folgten die Einzelgewerkschaften im Laufe der Jahre 1990 und 1991 diesem Schritt des FDGB und empfahlen ihren Mitgliedern, den entsprechenden DGB-Gewerkschaften beizutreten beziehungsweise brachten ihre Mitglieder *kollektiv* in die aufnehmende westdeutsche Gewerkschaft ein (zum Beispiel IG Chemie - Papier - Keramik, IG Medien, Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands, Gewerkschaft Nahrung - Genuß - Gaststätten). Zudem nahmen die meisten DGB-Gewerkschaften aufgrund fehlender oder ungenauer Mitgliederkarteien der alten FDGB-Gewerkschaften ihre Mitglieder auf betrieblicher Ebene nochmals auf.<sup>25</sup> Die früheren Gewerkschaftsfunktionäre wurden nicht automatisch übernommen.<sup>26</sup> Für die Mehrheit der DGB-Gewerkschaften des *öffentlichen Dienstes* schied eine derartige Pauschalübernahme der in ihrem Bereich organisierten ehemaligen FDGB-Mitglieder, die gewisse politisch-praktische Vorteile gehabt hätte, grundsätzlich aus. Sie forderten vielmehr den *individuellen* und positiven Beitritt eines jeden Mitglieds auf freiwilliger Basis.

Der Umbau der Gewerkschaftslandschaft verlief in mehreren Phasen: Massive westdeutsche Unterstützung sowohl materieller als auch personeller Art führte zunächst zur Einrichtung von Informations- beziehungsweise Regionalbüros, die neben der Mitgliederwerbung vor allem mit Rechtsschutzverfahren befaßt waren. Noch vor der (Wieder-)Vereinigung wurden nach westdeutschem Vorbild in der DDR Gewerkschaften neu gegründet. Diese sahen in ihren Satzungen vor, daß sie sich mit der Ausweitung des räumlichen Tätigkeitsbereichs der DGB-Gewerkschaften wieder auflösen werden; auch sie empfahlen ihren Mitgliedern den Beitritt zur entsprechenden DGB-Gewerkschaft.

Aufgrund deutlich vom Westen abweichender Organisationsbereiche beziehungsweise eines fehlenden Pendant gründete die ÖTV nicht nur die Gewerkschaft ÖTV in der DDR neu, sondern schloß gleichzeitig mit den im staatlichen beziehungsweise halbstaatlichen Bereich operierenden Altorganisationen des FDGB Kooperationsabkommen. Die „geeinte“ ÖTV ist infolge dieser Doppelstrategie der Zusammenschluß der ÖTV beziehungsweise der

<sup>25</sup> Hierbei gestaltet sich die Verteilung des nicht unerheblichen FDGB-Vermögens schwierig, da sich der DGB und seine Einzelgewerkschaften zwar nicht als politischer oder Rechtsnachfolger des FDGB betrachten, dennoch aber Ansprüche auf das FDGB-Vermögen geltend machen möchte.

<sup>26</sup> Vgl. Armingeon, K., Ende einer Erfolgsstory? Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen im Einigungsprozeß, in: *Gegenwartskunde* Jg. 40 (1991), S. 34 f.; Tiemann, H., Gewerkschaftseinheit in Deutschland: Wege und Strategien, in: Löbner, F./Schmid, J./Tiemann, H. (Hg.), *Wiedervereinigung als Organisationsproblem: Gesamtdeutsche Zusammenschlüsse von Parteien und Verbänden*, 2. überarb. Aufl. Bochum 1992, S. 111-124.

ÖTV der DDR mit der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, der Gewerkschaft Gesundheits- und Sozialwesen, der IG Transport, der Gewerkschaft Wissenschaft, der Gewerkschaft der Zivübeschäftigten der NVA sowie der Gewerkschaft der Armeeinghörigen der DDR.<sup>27</sup>

Die Ausdehnung des westdeutschen Gewerkschaftssystems, das auf dem Industrieverbandssystem basiert, verlief unter anderem wegen zum Teil stark vom Westen differierender Organisationsgrenzen nicht ohne Probleme. Vor allem die Differenzen zwischen der IG Bergbau und Energie (IGBE) und der ÖTV über die Vertretung der etwa 150.000 Beschäftigten der Energie- und Wasserwirtschaft gerieten zum offenen Konflikt.<sup>28</sup> Diese Auseinandersetzung wurde erst durch einen Schiedsspruch auf DGB-Ebene formal entschieden, der den Status quo ante wiederherzustellen versuchte: In den neuen Bundesländern gelten vorläufig dieselben Organisationsabgrenzungen wie in den alten; beide Verbände sollen sich bis Ende 1994 über die strittigen Energiebetriebe einig werden. Der Schiedsspruch hat den Konflikt faktisch jedoch lediglich vertagt, ohne daß sich in den Organisationspraktiken etwas geändert hätte. Ein ähnlicher Konflikt schwelt auch zwischen der ÖTV und der Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen (HBV) bezüglich der Organisation der Angestellten von Stadt- und Kreissparkassen.<sup>29</sup> Diese Konflikte belegen die Notwendigkeit der Diskussion über eine Organisationsreform mit dem Ziel der Schaffung weniger, aber größerer Einzelgewerkschaften.

Parallel zu den Neugründungen von Gewerkschaften auf dem Gebiet der DDR kam es Ende Februar 1990 zur Gründung des Interessenverbandes Beamtenbund DDR (IBB) als Dachverband von noch zu gründenden Fachgewerkschaften. Seine Entstehung wurde insbesondere durch Spitzenangestellte aus DDR-Ministerien initiiert. In Analogie zur Strategie der Gewerkschaften unterstützte die westdeutsche Interessenorganisation der Beamten, der DBB, den IBB finanziell und organisatorisch. Der EBB übernahm die zentralen „berufspolitischen“ Forderungen des DBB, indem er für die (Wieder-)Einführung des Berufsbeamtentums „so bald wie möglich“ eintrat, die Zweiteilung des öffentlichen Dienstrechts nach westdeutschem Muster verlangte und sich eindeutig gegen das Kollektiwahlrechts- und Streikrecht für Beamte aussprach. Ende Juni 1990 konstituierte sich der EBB als Gewerkschaftsverband Beamtenbund (GBB), der sich Ende September 1990 mit dem DBB zusammenschloß.<sup>30</sup>

---

27 Vgl. Diergarten, E., Gewerkschaften. Bald nur noch gesamtdeutsch, in: Beamte heute, 10/1990, S. 9-10; Schmitz, K. T./Tiemann, H./Löhrlin, K., Mitgliederentwicklung: Gewerkschaftseinheit und Gewerkschaftsaufbau in Deutschland, in: Kittner, M. (Hg.), Gewerkschaftsjahrbuch 1991. Daten-Fakten-Analysen, Köln 1991, S. 73 f.

28 Die IGBE hatte in den alten Ländern bereits seit 1960 die Arbeitnehmer in diesem Bereich zu organisieren versucht, der aber in die Zuständigkeit der ÖTV fiel.

29 Vgl. Niedenhoff, H.-U./Wüke, M., Der neue DGB. Vom Industrieverband zur Multibranchengewerkschaft, Köln 1991, S. 26-29.

30 Vgl. zusammenfassend Weiß, Wiedereinführung des Berufsbeamtentums, a. a. O., S. 9 f. und S. 21; Deutscher Beamtenbund (Hg.), Geschäftsbericht der Bundesleitung, Bonn 1991, S. 72-76.

Die Forderungen von IBB beziehungsweise DBB standen in deutlichem Kontrast zu den Vorstellungen der DGB-Organisationen (vor allem der ÖTV und der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft), die für ein einheitliches Dienstrecht mit Tarifverhandlungs- und Streikrecht für alle öffentlich Bediensteten und gegen die Wiedereinführung des Berufsbeamtentums votierten. Die in der alten Bundesrepublik zentralen Gegensätze zwischen Gewerkschaften und Interessenverbänden bezüglich der Regelungsmodi der Beschäftigungsbedingungen von Arbeitern und Angestellten beziehungsweise Beamten wurden übernommen. Damit sind die zentralen Strukturkonflikte auch in den neuen Ländern vorprogrammiert.

Der Organisationsgrad in den neuen Ländern ist inzwischen ähnlich hoch wie der in der alten Bundesrepublik. Die Gewerkschaften und Interessenverbände reklamieren nach eigenen, notwendigerweise aufgrund der prekären Beschäftigungsentwicklung noch unsicheren Angaben mehr oder weniger deutliche *organisationspolitische Erfolge* im Transformationsprozeß: Die ÖTV wuchs von zirka 1,2 Millionen auf über 2 Millionen Mitglieder; der DBB hingegen verzeichnete lediglich einen Mitgliederzuwachs um 200.000 auf etwa 1 Million. Die spezifischen Schwierigkeiten des DBB in der Organisierung von Klientelinteressen haben ihre Ursache in der bislang kaum erfolgten Verbeamtung sowie in der Konkurrenz zwischen DBB und DGB-Gewerkschaften. Die besonderen Probleme der DGB-Organisationen resultieren vor allem aus Beitragsausfällen infolge der hohen Zahl arbeitsloser Mitglieder sowie aus der übergangsspezifischen Aufgabenstellung, die sich auf die arbeitsrechtliche Beratung und Vertretung der Mitglieder konzentriert.

Die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen ist gekennzeichnet durch die vollständige Beseitigung der Grundstrukturen des Gewerkschaftssystems der DDR sowie durch die *komplette Transplantation* des bundesrepublikanischen Systems (vor allem Tarifautonomie, Mitbestimmung, Einheitsgewerkschafts- und Industrieverbandsprinzip).<sup>31</sup> Diese „Landnahme“ erfolgte durchaus freiwillig und war von allen Beteiligten erwünscht. Damit existiert bereits nach kurzer Zeit ein Institutionengefüge, das die Akteure erst noch mit Inhalten füllen müssen. Hierbei stehen die Tarifpartner vor durchaus vergleichbaren Problemen, denn die DDR kannte weder freie Gewerkschaften noch Arbeitgeber(-verbände).<sup>32</sup> Beide Seiten sind aus ganz pragmatischen Gründen am zügigen Aufbau von Organisationsstrukturen der Gegenseite sowie an der Entwicklung von stabilen Kooperationsbeziehungen interessiert.

31 Vgl. Kleinhenz, G., Tarifpartnerschaft im vereinten Deutschland. Die Bedeutung der Arbeitsmarktorganisationen für die Einheit der Arbeits- und Lebensverhältnisse, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B12/1992, S. 14-24.

32 Vgl. Bauer, J., Aktivitäten des BDI in den neuen Bundesländern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B13/1991, S. 12-19; Neifer-Dichmann, E., Unternehmerverbände im Prozeß der deutsch-deutschen Vereinigung, in: Löbner et al, Wiedervereinigung, a. a. O., S. 125-129.

### Ziele und Ergebnisse der Tarifpolitik

In der DDR wurden die Einkommens- und Arbeitsbedingungen durch sogenannte Rahmenkollektivverträge zwischen den Industrie-Ministerien und den Zentralvorständen der Gewerkschaften festgelegt, die auf dezentraler Ebene durch sogenannte Betriebskollektivverträge zwischen der Betriebsleitung und der „verordneten“ Betriebsgewerkschaftsleitung konkretisiert und umgesetzt wurden.<sup>33</sup> Dieser Regelungsmodus wurde durch das System der Tarifautonomie ersetzt: Damit sind die Tarifpartner aufgefordert, Tarifverträge frei auszuhandeln.

Das erklärte und vorrangige Ziel der Tarifpolitik der Gewerkschaften wie auch der Interessenpolitik der Beamtenverbände - ist sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Dienst die *schrittweise, aber zügige Angleichung der Einkommens- und Arbeitsbedingungen* (Arbeitszeit, Urlaubsregelungen, Kündigungs- und Rationalisierungsschutz und anderes) an die westdeutschen Verhältnisse. Andere Akteure (wie etwa Sachverständigenrat, Bundesbank, Arbeitgeberverbände, Bundesministerium für Wirtschaft) teilen diese Zielsetzung, nicht jedoch die Vorstellungen über das *Tempo* ihrer Realisierung.

Eine mittelfristige Anpassung ist trotz andauernder Produktivitätsrückstände sowie der steigenden Finanzrestriktionen der öffentlichen Haushalte aus mehreren Gründen notwendig: Zum einen müssen weitere Abwanderungen der für den Aufbau der privaten Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung dringend benötigten qualifizierten Arbeitskräfte verhindert werden; zum ändern sind einheitliche Lebens- und Arbeitsbedingungen in West und Ost zu schaffen, was die dauerhafte Existenz eines Niedrig- beziehungsweise Billiglohngebiets ausschließt.

Die Tarifvertragsparteien des öffentlichen Dienstes vereinbarten bereits im ersten Tarifvertrag eine Erhöhung der Löhne und Gehälter. In den folgenden Manteltarifverhandlungen wurde die Reduzierung der Wochenarbeitszeit ab 1. April 1991 von bisher  $43\frac{3}{4}$  auf 40 Stunden, die volle Angleichung des Urlaubsanspruchs, die Zahlung eines Urlaubsgeldes in Höhe von 300 DM sowie die Zahlung eines Weihnachtsgeldes in Höhe von 75 Prozent des Monateinkommens festgelegt.<sup>34</sup> Damit sind Standardregelungen westdeutscher Tarifverträge eingeführt. Anfang 1991 einigten sich ÖTV und öffentliche Arbeitgeber in einer weiteren Verhandlungsrunde auf die Anhebung der Einkommen (einschließlich bestimmter Zulagen und Zuschläge) ab 1. Juli 1991 auf 60 Prozent des westdeutschen Niveaus. Darüber hinaus wurde die automatische sechzigprozentige Angleichung der Ost-Einkommen an Einkommenssteigerungen im Westen vereinbart (Dynamisierung der Löhne und Gehälter). *Vordienstzeiten* im öffentlichen Dienst der DDR wurden jedoch bei der Ein-

---

<sup>33</sup> Vgl. Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv, Tarifbewegungen im 1. Halbjahr 1990 - Durchbruch zur 35-Stunden-Woche und Beginn der Tarifpolitik in der DDR, in: WSI-Mitteilungen, Jg. 43 (1990), S. 557 f.

<sup>34</sup> Vgl. Beamte heute, 12/1990, S. 20.

gruppierung beziehungsweise der Überleitung in die Strukturen der westdeutschen Manteltarifverträge nicht anerkannt, so daß alle Bediensteten quasi wie Berufsanfänger behandelt wurden. Der Grund für diese Ungleichbehandlung lag darin, daß die Arbeitgeber sich zunächst nicht als unmittelbare Rechtsnachfolger der DDR-Beschäftigungsverhältnisse sehen wollten. Heftige Protestaktionen von Betroffenen (insbesondere im Gesundheitswesen) führten im Herbst 1991 zu Nachverhandlungen. Diese endeten mit der *vollen Anerkennung* der früheren Beschäftigungszeiten - mit Ausnahme von Tätigkeiten, die eine „besondere persönliche Nähe“ zum ehemaligen SED-System beinhalteten.<sup>35</sup> Die Implementation dieser komplizierten Verträge bereitet erhebliche Detailprobleme, da hierdurch Einzelfallprüfungen aller Kaderbeziehungsweise Personalakten notwendig wurden.

### Ausblick

Die Zahl der Beschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst des geeinten Deutschland beträgt etwa 6,5 Millionen, von denen gut 4,8 Millionen im Westen und knapp 1,7 Millionen im Osten tätig sind. Im „Beitrittsgebiet“ beschäftigen die Bundesbehörden zirka 120.000, die Länder etwa 620.000, die Kommunen rund 570.000 sowie die Deutsche Reichsbahn etwa 230.000 und die Deutsche Bundespost zirka 120.000.<sup>36</sup> Damit ist bereits Mitte 1991 ein *deutlicher Personalabbau* von über einer halben Million Bediensteter zu verzeichnen, der sich in der Tendenz sicherlich fortsetzen und die Beschäftigungsprobleme in den neuen Ländern verschärfen wird.

Die Gewerkschaften und Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes haben mit den bisherigen Tarifabschlüssen erste wesentliche Schritte in Richtung auf die Angleichung der Einkommens- und Arbeitsbedingungen unternommen. Der öffentliche Dienst befindet sich, was die Geschwindigkeit und die relative Höhe der Anpassung anbelangt, ziemlich genau im Durchschnitt aller Tarifbereiche. Gleichzeitig wird aber auch deutlich, daß die Ablösung der auf Dauer wenig praktikablen gespaltenen Tarifgebiete durch den ersten *einheitlichen Tarifvertrag für den gesamten öffentlichen Dienst* ebenso wie die Realisierung der „inneren Einheit“ noch einige Jahre auf sich warten lassen wird. In den nächsten, sicherlich weiterhin „politischen“ Tarifrunden werden vermutlich relativ kurzfristige Verträge mit dem Schwerpunkt auf einer quantitativen Tarifpolitik dominieren. Im Gegensatz zu verschiedenen Tarifbereichen in der Privatwirtschaft haben die Tarifvertragsparteien des öffentlichen Dienstes keine Abkommen zur stufenweisen Angleichung der Entgelte vereinbart.

35 Vgl. im einzelnen ÖTV-Magazin, 4/1991, S. 8 f.; DBB Magazin, 4/1991, S. 6; Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv, Tarifpolitik in der Transformationskrise - Eine Bilanz der Tarifbewegungen in den neuen Ländern im Jahr 1991, in: WSI-Mitteilungen, Jg. 45 (1992), S. 123-125.

36 Vgl. Statistisches Bundesamt, Bund beschäftigt 2 Mill. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im vereinten Deutschland, Pressemeldung vom 21. 11.1991; Unmittelbarer öffentlicher Dienst beschäftigt 6,5 Mill. Mitarbeiter im vereinten Deutschland, Pressemeldung vom 27.11.1991.

Seit der Beschäftigungskrise Mitte der siebziger Jahre war der öffentliche Dienst in der alten Bundesrepublik zunehmend ins Kreuzfeuer der öffentlichen Kritik geraten; Schlagworte waren unter anderem eine „fehlende oder zu geringe Produktivität“, „galoppierende Personalausgaben“, „lebenslange Arbeitsplatzsicherheit“, „Trägheit der überbürokratisierten Verwaltung“. Diese Kritik verstummte fast vollständig seit Beginn des deutsch-deutschen Einigungsprozesses, zu dem die öffentlich Bediensteten einen wesentlichen Beitrag leisten. Die Wichtigkeit *einer funktionierenden Verwaltung* als notwendige Voraussetzung für privatwirtschaftliche Aktivitäten und damit die wirtschaftliche Erneuerung Ostdeutschlands ist auch den ehemaligen Kritikern deutlich geworden.