

EINLEITUNG

Die bisher durch öffentliche Einrichtungen erbrachten Dienste, wie Post, Bahn, Nahverkehr, Elektrizität oder Wasserversorgung, werden derzeit durch Liberalisierung und Privatisierung neu organisiert (Whitfield 2001). Während die Auswirkungen der Liberalisierung auf die Qualität und das Preisniveau öffentlicher Dienstleistungen zum Teil heftig diskutiert werden und es zu diesen Aspekten auch einschlägige Forschungsarbeiten gibt, spielen die Folgen für jene Menschen, welche in ihrer täglichen Arbeit öffentliche Dienstleistungen erbringen, bisher keine oder nur eine untergeordnete Rolle. Entsprechend wenig wissenschaftliche Untersuchungen wurden daher zu diesem Thema bislang durchgeführt.

Das Ziel der hier vorgelegten Studie ist daher einerseits, die existierende internationale Forschung zu den Auswirkungen der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen auf die Beschäftigung zusammenzutragen und auszuwerten; andererseits werden in Österreich erste Untersuchungen zu den Fragestellungen durchgeführt (die aufgrund des beschränkten Umfanges des Projektes aber einen explorativen Charakter behalten müssen). Der Fokus dieser Studie richtet sich auf die thematischen Schwerpunkte Beschäftigungsvolumen, Art der Beschäftigung sowie Arbeitszeit, Arbeitsbedingungen und Interessenvertretung. Zur Bearbeitung der Problemstellungen wurden österreichische und internationale Fallstudien über eine Reihe von Sektoren, nämlich Eisenbahnen, Postdienste, Elektrizitätsversorgung, Gasversorgung, Wasserversorgung und den Öffentlichen Personennahverkehr, erarbeitet. Der Bericht umfasst vier Länder: Österreich, Deutschland, Schweden und Großbritannien.¹

Liberalisierung und Deregulierung (öffentlicher Dienstleistungen) auf der einen Seite und Privatisierung auf der anderen Seite sind zwar in den meisten untersuchten Sektoren und Ländern eng miteinander verwoben, trotzdem sind sie voneinander zu unterscheiden.

Liberalisierung bzw. der meist synonym verwendete Begriff Deregulierung meint in erster Linie eine Öffnung von Staatsaktivitäten für privatwirtschaftliche Konkurrenz. Das vormals staatliche Monopol der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen wird abgeschafft, neue Anbieter werden zugelassen. Dies geschieht oftmals über Ausschreibungs- und Lizenzierungsverfahren an Bestbieter. Liberalisierung und Deregulierung meinen aber auch eine Politik, die Wachstum durch den Abbau gesetzlicher Vorschriften und Beschränkungen für Unternehmen zu schaffen versucht (Davies/Fairbrother 2003:4).

Ist hingegen von Privatisierung die Rede, geht es in der Regel um den weitgehenden Verkauf von Unternehmensanteilen, die sich im Staatsbesitz befinden, an private Eigentümer (ebda.). Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass Unternehmen, die sich weiter in

¹ Die Länder wurden zusammen mit den jeweiligen Sektor-ExpertInnen der Arbeiterkammer ausgewählt. Wir danken ihnen für ihren Rat und ihre Hilfe.

staatlichem Besitz befinden oder an denen die öffentliche Hand strategische Anteile besitzt, auf liberalisierten/deregulierten Märkten öffentlicher Dienstleistungen konkurrieren müssen.

Dass in vielen Ländern eine Reihe von Dienstleistungen fast ausschließlich vom Staat bzw. von im Staatsbesitz befindlichen Unternehmen erbracht wurde, hat historische wie auch praktische Gründe: Zum Teil mangelte es an privaten Unternehmen, die sich angesichts massiver Kosten für den Aufbau von Infrastrukturen und beschränkter Profitmöglichkeiten für die Erbringung bestimmter Dienstleistungen interessierten. Zum Teil handelt es sich aber auch um sogenannte öffentliche Güter, die wichtige gesellschaftliche Funktionen erfüllen und für die ein allgemeiner und gleicher Zugang als essenziell anzusehen ist. Aus diesem Grund können sie nicht dem Wechselspiel zwischen Angebot und Nachfrage überlassen werden, da Märkte, wie Colin Leys betont (2001:220f), öffentliche Güter wie Bildung, Gesundheitsversorgung, öffentlichen Verkehr etc., wenn überhaupt, nur sehr ungleich bereit stellen können. Dies wird als Marktversagen bezeichnet. Um den allgemeinen Zugang sicherzustellen, wurden diese Dienstleistungen unter staatliche Kontrolle² gebracht und durch öffentliche Subventionen oder durch eine Kombination aus Subventionen und Gebühren finanziert.

Neben dem allgemeinen und gleichen Zugang spielte auch die Sicherstellung der Qualität öffentlicher Güter eine wesentliche Rolle. Um die Qualität zu gewährleisten, wurden öffentliche Dienstleistungen vielfach nicht nur vom Staat oder staatseigenen Unternehmen erbracht, sondern gleichzeitig einem engen Korsett von Regeln und Normen unterworfen. Diese haben sich oft in einem langen historischen Prozess herausgebildet, in vielen Fällen bewährt und betreffen auch die Bedingungen, unter denen die jeweiligen Dienstleistungen erbracht werden (siehe bspw. das umfangreiche Regelwerk, das sich die ÖBB selbst gegeben haben, um den Bahnbetrieb in Österreich zu gewährleisten). In vielen Bereichen wurden sie mit aktiver Beteiligung von Managern und Beschäftigten in den jeweiligen Bereichen entwickelt.

Unter den Bedingungen marktwirtschaftlicher Konkurrenz hängen Erfolg oder Misserfolg einer bestimmten Aktivität einzig und allein vom erzielbaren Gewinn ab. Bei der staatlich garantierten Erbringung öffentlicher Dienstleistungen können jedoch auch der allgemeine Zugang zu den jeweiligen Dienstleistungen, sowie ihre Qualität und Verfügbarkeit (auch im Fall von Krisensituationen), neben der Effizienz und den Kosten zu mindestens gleichwertigen Erfolgskriterien gemacht werden.

Unmittelbarer Anlass für die Beschäftigung mit der Frage der Auswirkungen von Liberalisierung und Privatisierung auf die Beschäftigten ist die im Rahmen der derzeit statt-

² Die zweifelsohne widersprüchlichen Erfahrungen mit den Arbeits- und Beschäftigungsverhältnissen in öffentlichen Dienstleistungen und den ehemals verstaatlichten Industrien, sowie der Mangel und das Misslingen einer umfassenden Demokratisierung der Produktion und Erbringung von Dienstleistungen zeigen, dass nicht von einer Vergesellschaftung (im Gegensatz zu Verstaatlichung) in den vormals verstaatlichten Industrien aber auch den öffentlichen Dienstleistungen gesprochen werden kann.

findenden GATS-Verhandlungen³ anvisierte Öffnung der nationalen Märkte für Dienstleistungen und der damit zu erwartende Liberalisierungs- und Privatisierungsschub im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen. Thomas Fritz und Christoph Scherrer (2002:52f) weisen darauf hin, dass die Situation der Beschäftigten in den öffentlichen Dienstleistungen bisher in den GATS-Verhandlungen kein Thema ist, obwohl von verschiedenen Seiten massive Auswirkungen auf ArbeitnehmerInnenrechte befürchtet werden (Tüchler 2002). So wird bspw. in einer DGB-Stellungnahme zu Welthandel und sozialer Gerechtigkeit (DGB 2001) betont, dass aus Sicht der ArbeitnehmerInnen für eine Marktöffnung bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen eine Reihe von Voraussetzungen geschaffen werden müssen. Angeführt werden bspw. die Einhaltung grundlegender ArbeitnehmerInnenrechte auch im Falle der Entsendung von MitarbeiterInnen in Länder mit niedrigeren Sozialstandards, die Einhaltung inländischer Lohn- und Arbeitsbedingungen durch ausländische Dienstleister, die Verbesserung der Möglichkeiten zur Bekämpfung illegaler und ausbeuterischer Formen der Beschäftigung sowie die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der sozialen Systeme.

Der Handel mit Gütern und Waren bzw. der Zutritt internationaler Unternehmen zu nationalen Märkten wird durch die WTO⁴ geregelt. Dienstleistungsmärkte sind hingegen in der Regel durch innerstaatliche Regulierungen, Normen und Standards geschützt. Bei öffentlichen Dienstleistungen befinden sich die Unternehmen oft direkt im staatlichen Besitz oder unter staatlicher Kontrolle. Durch das enge Regelungskorsett und auch die staatliche Monopolisierung gewisser (öffentlicher) Dienstleistungen sollen Qualitätsstandards, ihre allgemeine Zugänglichkeit, aber auch die Bedingungen ihrer Herstellung und Verteilung, also die Arbeitsverhältnisse und Arbeitsbedingungen gesichert und garantiert werden.

Vor diesem Hintergrund sollen in den GATS-Verhandlungen existierende Regulationssysteme im Bereich (öffentlicher) Dienstleistungen abgebaut oder zumindest eingeschränkt werden. Nationale wie internationale Anbieter sollen in Zukunft nicht mehr ‚diskriminiert‘ oder am Marktzutritt behindert werden – sogenannte ‚ungerechtfertigte Handelshemmnisse‘ sind abzubauen. Dies zielt auf eine Öffnung oder Schaffung von Dienstleistungsmärkten in verschiedenen öffentlichen Sektoren ab, durch die monopolistische Anbieter von Dienstleistungen privater Konkurrenz ausgesetzt und aufgrund bestehender Budgetrestriktionen selbst zu gewinnorientierten Dienstleistungsanbietern umgebaut und in weiterer Folge privatisiert werden.

Die GATS-Verhandlungen stellen jedoch bloß eine weitere Runde in den Liberalisierungs- und Deregulierungsbestrebungen dar, wie sie die wirtschaftspolitischen Strategien vieler hochentwickelter Staaten schon in den letzten zwei Jahrzehnten dominierten. Seit den 1980er Jahren wurde in einer Reihe von Ländern die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen vorangetrieben. Herausragendes Beispiel in Europa ist Großbritannien nach der Wahl Margaret Thatchers zur Premierministerin.

³ General Agreement on Trade in Services: Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen.

⁴ World Trade Organisation: Welthandelsorganisation.

Eine Evaluierung der von Land zu Land unterschiedlichen Ergebnisse derartiger Maßnahmen aus ArbeitnehmerInnen-sicht kann daher kritische Hinweise auf die zu erwartenden Effekte des GATS bringen.

Die Europäische Kommission und das Projekt des gemeinsamen Marktes, der auch öffentliche Dienstleistungen umfassen soll, spielen in den Liberalisierungs- und Deregulierungsprozessen innerhalb Europas eine herausragende Rolle. Mit einer Serie von Richtlinien wurden seit Anfang der 1990er Jahre wesentliche Bereiche der öffentlichen Dienstleistungen für EU-interne Konkurrenz geöffnet (Hall 2002; Fremuth/Parak 2002).⁵ Dazu kommen höchstgerichtliche Urteile des Europäischen Gerichtshofes mit denen private oder ausländische Anbieter nationale Regeln und Normen bekämpfen und in manchen Fällen auch außer Kraft setzen können. Die EU-Richtlinien zwingen auch solche Mitgliedsländer, die die öffentlichen Dienste erhalten wollen, entsprechende Maßnahmen zu setzen (zuletzt heftig diskutiert am Beispiel des Öffentlichen Personenverkehrs).

Mit Blick auf die Analysen dieser Untersuchung sind daher die sektorspezifischen Richtlinien der Europäischen Union zur Durchsetzung des Wettbewerbs im Binnenmarkt von zentraler Bedeutung, durch die bereits weitreichende Maßnahmen zur Liberalisierung öffentlicher Dienste vorangetrieben wurden (vgl. Fremuth/Parak 2002).

Aufgrund dieser Entwicklung existiert in manchen Ländern und Sektoren eine bis zu 20 Jahre alte Erfahrung mit den Auswirkungen der Liberalisierung. Die hier vorgestellte Studie fasst solche Erfahrungen mit Hinblick auf die Veränderungen für die Beschäftigung zusammen. Diese Erfahrungen lassen durchaus Schlüsse zu, was aus einer weiteren Liberalisierung und Deregulierung öffentlicher Dienstleistungen im Zuge der GATS-Verhandlungen aus ArbeitnehmerInnen-Sicht zu erwarten ist.

Auswirkungen auf die Beschäftigungsverhältnisse und Arbeitsbedingungen

Die Liberalisierung und Deregulierung verschiedener Märkte, die Privatisierung vormals verstaatlichter oder staatlich kontrollierter Bereiche und Tätigkeiten können als zentrale gesellschaftliche Konfliktfelder gesehen werden, die in verschiedenen Staaten ganz unterschiedlich strukturiert sein können. David Parker (1999) zeigt in einer Studie über Privatisierungen in Europa, dass die Umsetzung von Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen in verschiedenen Ländern ganz unterschiedlich verlaufen und aussehen kann. Dies hängt von den jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen, den wirtschaftlichen Gegebenheiten und den Kräfteverhältnissen zwischen Gewerkschaften, Staat und Arbeitgeberorganisationen ab.

Parker zeigt, dass in bezug auf staatliche Unternehmen (Parker 1999) aber auch Arbeitsmärkte und soziale Sicherungssysteme (vgl. exemplarisch Huws 1998) klar ideologisch

⁵ Für die Eisenbahnen siehe bspw. die Richtlinie 91/440/EEC vom 29. Juli 1991; für den Elektrizitätssektor siehe bspw. die Richtlinie 96/92/EC vom 19. Dezember 1996; für den Postsektor die Richtlinie 97/67/EC vom 15. Dezember 1997; und für den Gassektor die Richtlinie 98/30/EC vom 22. Juni 1998.

motiviert Privatisierungsstrategien⁶ und Liberalisierungsstrategien wie jene in Großbritannien seit 1979 oder in Frankreich in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre identifiziert werden können. Diese zielen auf eine sogenannte Befreiung der Märkte, eine Schwächung der Gewerkschaften, die Durchsetzung einer unternehmerischen Gesellschaft und Umkehrung der klassischen sozialdemokratischen Verstaatlichungs- und Regulierungspolitik. Es gibt aber auch eher pragmatische Vorgangsweisen in einer Reihe anderer Länder, in denen Liberalisierungs- und Privatisierungsstrategien etwa von wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, Verbleib der privatisierten Unternehmen in nationalem Besitz, Regulierung der Standards der zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben und der Produktion öffentlicher Güter oder der Erhaltung eines Kernaktionärsstatus der öffentlichen Hand abhängig gemacht werden.

Vergleichende Analysen zeigen außerdem, dass die Liberalisierungs- und Privatisierungsbestrebungen und ihre konkrete Umsetzung bisher in verschiedenen Staaten zu unterschiedlichen Zeiten erfolgten, wie dies etwa in den Bereichen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik klar sichtbar wird. Mit Blick auf Sektoren, die sich bis in die 1980er Jahre in Staatsbesitz oder unter staatlicher Kontrolle befanden, kann auch festgestellt werden, dass bis in die 1990er Jahre in den meisten Ländern Industrieunternehmen privatisiert wurden. Die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, die auf sogenannte öffentliche Güter bzw. kollektive Konsumtion abzielen, blieben hingegen in dieser Zeit mehr oder weniger unangetastet. Es gab jedoch in manchen Ländern weitreichende Versuche, Normen und Abläufe, aber auch Managementstrategien des privaten Sektors in den Institutionen der öffentlichen Hand einzuführen. Das hat bereits zu einer massiven Veränderung der Arbeitsverhältnisse geführt, die als Vorbereitung auf die Öffnung der Dienstleistungsmärkte angesehen werden können.

Es ist daher wichtig zu verstehen, dass Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen nicht einfach als Befreiung der Märkte und Zurückdrängung des Staates, was eine Konvergenz der verschiedenen Gesellschaften in Europa erwarten ließe, verstanden werden kann. Vielmehr wird die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen in politisch gestalteten Märkten neu geordnet, was nicht zuletzt die Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse in diesen Bereichen massiven Veränderungen aussetzt. Liberalisierung und Privatisierung sollen, so zumindest will es die neoliberale Legitimation dieser Strategien, die Effizienz und Effektivität der Erbringung und Verteilung von öffentlichen Dienstleistungen steigern und die Kosten der zu erbringenden Leistungen unter Kontrolle halten oder gar reduzieren (Parker 1999:18). Steigerungen der Effizienz und Effektivität in der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen sowie Kostenkontrolle bzw. -reduktion sind im Verständnis der marktradikalen Lehren, die die Liberalisierungsstrategien anleiten, nicht ohne Reorganisation der Arbeitsverhältnisse und -bedingungen sowie der industriellen Beziehungen in den jeweiligen Bereichen zu haben. Maßnahmen zur Flexibilisierung des Arbeitskräfteeinsatzes und zur Kontrolle

⁶ Was aber, wie zu ergänzen wäre, gerade im Falle des Thatcherismus nichts über pragmatische bzw. vorsichtig taktierende Vorgangsweisen aussagt.

und Reduktion der Arbeitskosten können daher als zentrale, eng miteinander verwobene Auswirkungen der Liberalisierung und Privatisierung ausgemacht werden.⁷

In bezug auf die Kontrolle und Reduktion der Kosten der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen argumentieren Neoliberale, dass diese aus dem Ruder geraten seien. Dies sei – zusammen mit dem ‚überbordenden Wohlfahrtsstaat‘ – Ursache wirtschaftlicher Probleme in den verschiedenen Staaten. Nur eine möglichst vollständige Liberalisierung und Privatisierung, d.h. die Anerkennung der Profitorientierung als allgemeines und einzig relevantes Ziel, könne die Kosten wieder unter Kontrolle bringen bzw. auf ein vertretbares Niveau reduzieren (Leys 2001:221).

Kosten können durch eine gesteigerte Effizienz oder Produktivität gesenkt werden, was, so das neoliberale Argument, dem Wohl aller Beteiligten dient (Parker 1999:18). Sie können aber auch, und das zeigt diese Studie ganz deutlich, durch eine Reduktion der Personalkosten minimiert werden. Im letzteren Fall geht die Profitmaximierung hauptsächlich auf Kosten der Beschäftigten. Die Senkung von Personalkosten, kann wie weiter unten ausführlich beschrieben wird, verschiedene Formen annehmen: Personalabbau, Auslagerungen, die Verwendung von kostengünstigen atypischen Beschäftigungsformen, Flexibilisierung von Arbeitszeit, Erhöhung der Arbeitsintensität und die Reduktion von Löhnen.

Im Prozess der Liberalisierung und Privatisierung umgesetzte Maßnahmen zur Flexibilisierung des Arbeitskräfteeinsatzes zielen auf die umfassende zeitliche und räumliche Verfügbarkeit der Beschäftigten und die Unterordnung der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen unter angebliche Zwänge des Marktes ab. Flexibilität ist daher kein eindimensionaler Begriff, sondern umfasst – wie auch die Kostenfrage – verschiedene Facetten. Jamie Peck (1996:123) verweist in diesem Kontext auf Strategien, die Beschäftigungsverhältnisse zu individualisieren und kollektive Systeme und Institutionen zur Aushandlung und Regelung der Beschäftigungsverhältnisse (etwa bei der Festsetzung der Löhne) zurückzudrängen oder gar abzuschaffen. Weiters können Unternehmen versuchen, die interne bzw. funktionale Flexibilität ihrer Produktions- und Arbeitsabläufe zu steigern, indem sie Arbeitsprozesse verändern, Arbeitsplatz- und Jobbeschreibungen erweitern und Arbeitskräfte an mehreren Arbeitsplätzen einsetzbar machen. Strategien zur Erhöhung der sogenannten externen bzw. numerischen Flexibilität sollen die Anpassung des Arbeitskräfteeinsatzes etwa über den Einsatz atypischer und prekärer Beschäftigungsverhältnisse den Markterfordernissen gemäß ermöglichen.

Fünf Dimensionen der Veränderung der Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsverhältnisse im Prozess der Liberalisierung und Privatisierung können daher unterschieden werden. Diese bilden zugleich den analytischen Raster für die vergleichenden Länder-

⁷ Natürlich betonen diese Ideologien auch, dass die Dynamik und Innovationsfähigkeit der jeweiligen Sektoren verbessert werden soll, damit die Qualität der Dienstleistungen gesteigert werde. Wichtiger scheint jedoch, dass Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen mit dem Aufbau nationaler Aktienmärkte und der Reduktion der öffentlichen Verschuldung bei Privatisierungsmaßnahmen verknüpft sind.

studien in den Sektoren Wasser, öffentlicher Personennahverkehr, Bahn, Postdienste, Energie.

1. Auswirkungen auf das Beschäftigungsvolumen: Welche Auswirkungen haben Liberalisierungen auf die Anzahl der Arbeitsplätze in den zu untersuchenden Sektoren?
2. Entwicklung der Lohn- und Arbeitskosten: Welche Entwicklung der Löhne und Gehälter kann festgestellt werden?
3. Begleitende arbeits- und sozialrechtliche Maßnahmen: Welche Veränderungen werden im Gefolge von Liberalisierungen umgesetzt, um innerbetriebliche Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse zu verändern? Neben Veränderungen der Arbeitszeitregelungen, Versetzungsbestimmungen und dergleichen ist hier nach dem vermehrten Einsatz sogenannter atypischer Beschäftigungsverhältnisse (Leiharbeit, Teilzeitarbeit, befristete Beschäftigung etc.) zu fragen. Schon in der Vorbereitung auf Liberalisierungsmaßnahmen, wie auch in ihrer späteren Umsetzung, tut sich ein wesentliches Feld der Reorganisation der (betrieblichen) Arbeitsbeziehungen auf, können gleichzeitig aber auch die unterschiedlichen institutionellen Pfade der Liberalisierungsstrategien in verschiedenen Staaten erkennbar werden.
4. Arbeitsbedingungen: Wie verändern sich die unmittelbaren Arbeitsbedingungen, die Managementstrategien und das Betriebsklima im Prozess der Liberalisierung?
5. Industrielle Beziehungen: Welche Veränderungen erfahren die Interessenvertretung und die Verhandlungsformen zwischen ArbeitnehmerInnen und Arbeitgebern? Insofern Gewerkschaften und andere Formen der Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen im Prozess der Liberalisierung nicht zurückgedrängt werden, können sie eine zentrale Rolle in der Reorganisation der Unternehmen spielen. Die Veränderung der ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen wirft auch die Frage auf, ob die Grundlagen und die Organisation der Interessenvertretung umgestellt werden müssen und was das für deren Handlungsfähigkeit bedeutet.

Öffentliche Dienstleistungen in Österreich

In der ersten Phase der Analyse suchten wir allgemeine Daten zu den ausgewählten vierstelligen NACE-Codes. Dabei stellte sich in Gesprächen mit ExpertInnen der Arbeiterkammer, von Statistik Austria und vom Hauptverband der Österreichischen Sozialversicherungsträger heraus, dass die Datenlage insgesamt sehr dürftig ist, und dass vieles von dem, was an Daten erforderlich wäre, für die ausgewählten Wirtschaftsbereiche nicht existiert. Letztendlich stützen wir uns in der Darstellung der allgemeinen Beschäftigungsentwicklung auf die Daten des Hauptverbandes der Österreichischen Sozialversicherungsträger und Daten aus der Leistungs- und Strukturhebung von Statistik Austria.

In der zweiten Phase sammelten wir unternehmensspezifische Daten und Informationen aus Geschäftsberichten und anderen Veröffentlichungen. Teilweise nahmen wir auch Kontakt mit den Öffentlichkeits- und Personalabteilungen in den einzelnen Unternehmen auf, um an Daten zu kommen. Gleichzeitig verwendeten wir die Veröffentlichun-

gen als Selbstdarstellungen, welche die Positionen der jeweiligen Geschäftsführung bzw. des Managements widerspiegeln (aufgrund der begrenzten Forschungsmittel war es uns nicht möglich, Interviews mit VertreterInnen der Unternehmen zu machen).

Nach der Vereinbarung von Zeit und Ort der Interviews führten wir in einer dritten Phase insgesamt 13 Interviews mit PersonalvertreterInnen und Betriebsräten aus den ausgewählten Wirtschaftsbereichen. Neben Wien fanden die Interviews in Graz, Linz und Innsbruck statt. In einer letzten Phase werteten wir die Interviews aus und fassten sie im folgenden Bericht zusammen. Dabei ist zu bedenken, dass der österreichische Teil der Studie aufgrund der Neuheit des Themas und des eingeschränkten Zeitrahmens eher explorativen Charakter besitzt.

Internationale Fallstudien

Im internationalen Teil des Projekts war geplant, die Auswirkungen der Liberalisierung und Privatisierung der öffentlichen Dienstleistungen Wasserversorgung, Elektrizität, Eisenbahn, öffentlicher Personennahverkehr und Postdienste in je zwei europäischen Staaten zu beschreiben. Die Darstellung sollte auf einer umfassenden Auswertung der vorhandenen Literatur und auf der Analyse des vorfindbaren Datenmaterials aufbauen. Für die Projektarbeit wurden die Länder Deutschland, Großbritannien und Schweden ausgewählt. Für Deutschland sollten die Sektoren Postdienste, Wasser und Eisenbahn, für Großbritannien Elektrizität und öffentlicher Personennahverkehr und für Schweden Wasser, Elektrizität, Eisenbahn, öffentlicher Personennahverkehr und Postdienste untersucht werden.

Soweit dies die Literatur- und Datenlage zulassen würde, sollten sich die Recherchen auf folgende Themenkomplexe konzentrieren:

- Auswirkungen auf das Beschäftigungsvolumen und die Personalentwicklung,
- Entwicklung der Arbeitskosten bzw. der Löhne und Gehälter,
- Veränderungen in den Arbeitsbedingungen, Arbeitsprozessen und der Arbeitsorganisation,
- begleitende Maßnahmen im arbeits- und sozialrechtlichen Bereich,
- Auswirkungen auf die industriellen Beziehungen,
- Darstellung unterschiedlicher Phasen im Liberalisierungs- und Privatisierungsprozess.

Die Auswirkungen der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen auf die ArbeitnehmerInnen in Europa sind bisher für viele Branchen und die meisten Länder noch wenig aufgearbeitet. Dadurch wurden unseren Recherchen, die sich aufgrund des Projektumfangs fast ausschließlich auf Sekundäranalysen beschränken mussten, Grenzen gesetzt. Das zeigte sich unter anderem daran, dass sehr verstreute, oftmals nur bedingt kompatible Materialien und Studien zusammengeführt und aufbereitet werden mussten, um einen ersten sinnvollen Überblick über die Veränderungen in den öffentlichen Dienstleistungen zu ermöglichen. Über einige Sektoren, wie den öffentlichen Personennahverkehr oder die Wasserversorgung und über die Situation in Schweden insgesamt gibt es nur wenig Material und keine systematischen Untersuchun-

gen zur Fragestellung unseres Projekts. Zusätzlich zur Literaturrecherche und Sekundäranalyse von Statistiken und Studien war es daher notwendig, ExpertInnen und Organisationen in den Ländern zu kontaktieren, um an zusätzliche Informationen, graue Literatur und Einschätzungen der Lage zu kommen.

Die Recherchen zu vorhandener Literatur und relevanten Studien und anderen Materialien erfolgte über das Internet, Bibliotheken und die gezielte Recherche in Publikationslisten von für die Fragestellung oder den jeweiligen Sektor relevanten Universitäts- oder Forschungsinstituten, aber auch Ministerien, EU-Kommission und Regulatoren. Die Geschäftsberichte der ehemaligen und in einigen Sektoren bzw. Staaten weiterhin marktdominierenden Monopolisten erwiesen sich ebenfalls als wichtig. Außerdem nahmen wir mit Gewerkschaften, Personalabteilungen verschiedener Unternehmen, aber auch Basisinitiativen in den zu untersuchenden Sektoren direkt Kontakt auf, um Informationen zu erhalten und an relevantes Material heranzukommen. Diese Strategie hat sich z.B. für die Analyse des öffentlichen Personennahverkehrs in Großbritannien als sehr erfolgreich erwiesen. Da die Privatisierung des Busverkehrs in Großbritannien bereits Mitte der 80er erfolgte und zu einer Fragmentierung des Sektors führte, konnten zwar in der einschlägigen Literatur zur Privatisierung in Großbritannien Überblicksartikel über die Auswirkungen der Veränderungen auf Beschäftigte gefunden werden, nicht jedoch Studien, die etwa von den Gewerkschaften oder Städteverbänden in Auftrag gegeben worden waren. Die *Transport and General Workers Union* stellte uns jedoch auf Anfrage ein umfassendes Paket zu den Auswirkungen von Liberalisierung und Privatisierung auf Beschäftigte im Bussektor in Großbritannien zusammen.⁸

Insgesamt gestaltete sich die Recherche als sehr zeitaufwändig. Wir konnten nämlich nur selten auf Ergebnisse von direkt zu unserem Thema durchgeführten Forschungsprojekten zurückgreifen, wie dies bei der Untersuchung der Humboldt-Universität Berlin zur Auswirkung der Privatisierung der Deutschen Bahn auf die Beschäftigten (Frey et al. 2001) der Fall war. Es war eher anzunehmen, dass Befunde über die Veränderung von Arbeitsbedingungen in den zu untersuchenden Sektoren, falls es sie überhaupt gab, in umfassenderen Studien, deren Bezug zu unserem Forschungsprojekt nicht auf den ersten Blick erkennbar war, enthalten sein könnten. Derartige Materialien erbrachten z.B. über den Elektrizitätssektor in Großbritannien interessante Informationen, häufig war die Durchsicht von allgemeinen Studien zur Veränderung von Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen aber auch erfolglos.

Die in diesem Bericht zusammengestellten Rechercheergebnisse bieten einen ersten umfassenden Überblick über die Auswirkungen der Veränderungen in den öffentlichen Dienstleistungen auf die ArbeitnehmerInnen. Wenn auch viel Material zusammen getragen und ausgewertet werden konnte, so war es doch nicht zu vermeiden, dass an einigen Stellen die mangelhafte Datenlage deutlich erkennbar wird. Der große Bedarf an Forschung zu unserem Thema wurde auch dadurch deutlich, dass die von uns kontaktierten ExpertInnen oder PraktikerInnen sehr großes Interesse an unserem Forschungsprojekt und den zu erwartenden Ergebnissen bekundeten. Auch monierten

⁸ Zu danken ist hier insbesondere Roger Sealey, Research Officer bei der TGWU.

sie für einige Sektoren und insbesondere in Schweden immer wieder das Fehlen derartiger Untersuchungen. Eine Vertiefung und internationale Erweiterung der Forschungsarbeit ist daher dringend geboten.