

6. **SCHLUSSFOLGERUNGEN: AUSWIRKUNGEN VON LIBERALISIERUNG UND PRIVATISIERUNG AUF ARBEIT-NEHMERINNEN IN ÖFFENTLICHEN DIENSTLEISTUNGEN**

Trotz der länder- und branchenspezifischen Unterschiede in der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen, sind auf Basis der von uns zusammengestellten Fallstudien eine Reihe von gemeinsamen Veränderungen feststellbar. Diese Veränderungen oder Trends beziehen sich vor allem auf das Beschäftigungsvolumen, die Einkommen, Arbeitszeit, Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsverhältnisse, sowie auf die Interessenvertretung der Beschäftigten. Zu diesen Veränderungen zählen:

Umfangreicher Personalabbau in allen Sektoren

- Der Personalabbau kann in den untersuchten Bereichen in den ersten 10 Jahren nach der Liberalisierung/Privatisierung bis zu 50% betragen. Dies gilt z.B. für den Elektrizitätssektor in Großbritannien aber auch für die Bahn in Deutschland. In Österreich führt in dieser Hinsicht ebenfalls der Elektrizitätssektor (mit einem Personalabbau von bis zu 40% seit 1996), gefolgt von der Post und den Eisenbahnen.
- Der Personalabbau kann auf sogenannte sozialverträgliche Weise durchgeführt werden – d.h. ohne betriebsbedingte Kündigungen. Stattdessen werden MitarbeiterInnen durch spezifische Maßnahmen wie Frühpensionierungen und über die gesetzlichen Verpflichtungen hinausgehende Abfertigungen (*golden handshakes*) aufgefordert, das Unternehmen zu verlassen. Personelle Abgänge werden nicht nachbesetzt. Ob ein „sozialverträglicher“ Abbau durchgesetzt werden kann, hängt von der Stärke der Gewerkschaften, den staatlichen Rahmenbedingungen und auch dem Druck der öffentlichen Meinung ab. Allerdings muss in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam gemacht werden, dass der Grad der Freiwilligkeit relativ ist. Wie die Fallstudien gezeigt haben (z.B. Deutsche Bahn und Post) führen die betriebliche Restrukturierungen dazu, dass Beschäftigte sich gezwungen sehen, das Unternehmen zu verlassen, da etwa für Frauen aufgrund familiärer Verpflichtungen ein Umzug oder Pendeln in eine andere Stadt nicht möglich ist. Darüber hinaus gibt es auch Fälle, wo die Beschäftigten den steigenden Druck und die zunehmende Frustration am Arbeitsplatz nicht mehr aushalten. In Österreich erfolgte der Personalabbau bisher größtenteils sozialverträglich.
- Personalabbau kann auch über betriebsbedingte Kündigungen erfolgen. Dies ist in den Fallstudien, mit Ausnahme Großbritanniens, zwar selten aufgetaucht. Die Androhung betriebsbedingter Kündigungen wird aber anscheinend immer wieder von den Betriebsführungen eingesetzt, um von den Gewerkschaften und den ArbeitnehmerInnen Zugeständnisse und die Mitarbeit bei Restrukturierungsmaßnahmen zu erhalten. In Österreich wurden bisher nur bei der Post betriebsbedingte Kündigungen ausgesprochen. In diesem Zusammenhang ist aber zunehmend unklar, wie angesichts des steigenden Pensionsalters in Zukunft Personal ohne Kündigungen abgebaut werden kann.

- In den meisten Bereichen (so etwa bei der Deutschen und Österreichischen Bahn, bei der Deutschen Post und bei österreichischen Elektrizitätsversorgern) werden auch die Ausbildungsstellen für Lehrlinge massiv gekürzt. Dies scheint auf lange Sicht eine der besonders problematischen Folgen der Liberalisierung zu sein: Früher erfüllte die Lehrlingsausbildung in öffentlichen Dienstleistungen wie den Eisenbahnen, die über den unmittelbaren Eigenbedarf hinaus ging, immer auch eine gesamtwirtschaftliche Funktion.
- Die Auslagerung von Unternehmensteilen und Aufgaben stellt eine weitere Form des Personalabbaus bei ehemaligen Monopolunternehmen dar. Dies führt in der Regel zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen im nunmehr selbstständig am Markt operierenden Unternehmen.
- In Ländern mit starker sozialpartnerschaftlicher Tradition werden redundante Arbeitskräfte in betriebseigene Arbeitsvermittlungs- und Ausbildungsinstitutionen „zwischengeparkt“. Diese Organisationen dienen zur Reorganisation des inneren Arbeitsmarktes und zur Verbesserung der innerbetrieblichen ‚Ressourcenallokation‘, aber in Verbindung mit Weiterbildungsmaßnahmen werden redundante Arbeitskräfte auch für den externen Arbeitsmarkt geschult. Die Zuweisung zu solchen betriebsinternen Arbeitsvermittlungsorganisationen stellt aber auch eine Sackgasse dar, wo Beschäftigte, die nicht gekündigt werden können, ihrer Dienstverpflichtung nachkommen, ohne wirklich etwas Produktives zu leisten. Beschäftigte empfinden diese Situation in der Regel als extrem frustrierend.
- Der Beschäftigungszuwachs bei neuen Anbietern kann in der Regel den Personalabbau beim ehemaligen Monopolisten nicht kompensieren. Darüber hinaus sind auch die Dauerhaftigkeit und die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse zu bezweifeln.

Reduktion der Arbeitskosten durch Reduktion des Einkommens und Veränderungen in den Entgeltstrukturen

- In vielen Sektoren sind Maßnahmen zur Reduktion der Arbeitskosten zentrale Bestandteile der Unternehmensstrategien.
- Unmittelbare Kürzungen des Grundlohnes kommen zwar selten vor, sind aber trotzdem nicht auszuschließen. So wurde etwa in privatisierten britischen Busunternehmen den Beschäftigten für die Akzeptanz der neuen Lohnschemata, die unter anderem Lohnkürzungen vorsahen, Abfindungen (sogenannte ‚bribes‘, Bestechungen) bezahlt. Ein anderes Beispiel dafür wären Änderungskündigungen, aber auch Änderungen im Hinblick auf den senioritätsbedingten Lohnanstieg (z.B. Abschaffung von Biennalsprüngen) sowie die Reduktion von Lohnkategorien. Schaffung neuer Lohnkategorien durch Einführung neuer Arbeitsplatzbeschreibungen können sich langfristig ebenfalls als Lohnkürzungen auswirken.
- Auch die Kürzungen von Zulagen und Prämien, innerbetrieblichen Sozialleistungen (Krankengeld) und Betriebspensionen durch Kündigung von entsprechenden Betriebsvereinbarungen sind beliebte Maßnahmen zur Reduktion der Arbeitskosten.

- Ein wesentliches Element zur Veränderung der traditionellen Entgeltstrukturen und Lohnschemata sind Maßnahmen zur Entkoppelung von Arbeitszeit und Entgelt durch verlängerte Durchrechnungszeiträume und Einführung von Arbeitszeitkonten, um Überstundenzuschläge und Zuschläge für Wochenendarbeit und Arbeit zu unsozialen Zeiten einsparen zu können. Auch die pauschalierte Abgeltung von Überstunden unabhängig von der Zahl der tatsächlich abgeleisteten (*all-inclusive* Verträge) ist in diesem Zusammenhang zu nennen.
- Auch die Einführung leistungsbezogener Lohnbestandteile und die Individualisierung der Entgeltformen sind durchgängige Merkmale der Restrukturierung der Entgeltbedingungen. Zu diesem Zweck werden nicht nur neue computergestützte Methoden der Leistungsmessung der Beschäftigten eingeführt, gleichzeitig kommen auch schon überwunden geglaubte Entlohnungsformen wie etwa Stücklohn bei der Briefzustellung oder von der Kundenfrequenz abhängige Entgelte im Schalterdienst zur Anwendung.
- Die Einstellung neuer MitarbeiterInnen zu schlechteren kollektivvertraglichen Bedingungen ist eine sehr häufige Maßnahme der Unternehmen, um Arbeitskosten zu senken.
- Neue Anbieter unterliegen oftmals keinem oder einem aufgrund unterschiedlicher sektoraler Zuordnung schlechteren Kollektivvertrag (etwa bei den Postdienste in Deutschland; teilweise trifft das auch auf Österreich zu). Insbesondere internationale Konzerne, die auf deregulierten Märkten öffentlicher Dienstleistungen auftreten, entlohnen oft nach Haustarif (so etwa in der Wasserwirtschaft in Deutschland).
- Die Fallstudien haben auch gezeigt, dass es in einigen Sektoren zu Lohndumping von neuen Anbietern kommt. Insbesondere der Postsektor (Zustellbereich), aber auch der öffentliche Verkehr (ÖPNV, Bahn) drohen zu Niedriglohnsektoren zu werden.

Auswirkungen auf die Arbeitszeit: Flexibilisierung, Verdichtung und Verlängerung

- Eine der wesentlichen Strategien zur Erhöhung von Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität ist die Flexibilisierung der Arbeitszeit.
- Maßnahmen zur Flexibilisierung der Arbeitszeit sind etwa die Erhöhung des Anteiles von Teilzeitarbeit, die Verlängerung von Durchrechnungszeiträumen und die Einführung von Arbeitszeitkonten. Dies soll die Möglichkeiten zum bedarfsorientierten Arbeitskräfteeinsatz erhöhen und gleichzeitig Arbeitskosten reduzieren.
- Für verschiedene Beschäftigtengruppen werden außerdem verschiedene Arbeitszeitregelungen eingeführt – d.h. Arbeitszeiten werden differenziert.
- In einigen, vorwiegend den arbeitsintensiven Sektoren wie etwa dem ÖPNV, stellt die Reduktion und Verschlechterung von Pausen- und Ruhezeiten zur Erhöhung der ‚produktiven‘ Zeiten wesentliche Konfliktfelder dar.
- In einigen Sektoren ist eine Zunahme von Mehr- und Überstunden zur Kompensation des Personalabbaus aber auch von Einkommenseinbußen festzustellen. Die Zunahme von Mehr- und Überstunden kann, wo dafür weiterhin Zuschläge zu zahlen sind, dem

Ziel der Reduktion der Arbeitskosten zuwiderlaufen, was auf Ungereimtheiten bei der Produktivitätsbestimmung in manchen Sektoren (etwa nach Kopfzahl) verweist.

- In vielen Bereichen versuchen die Unternehmensführungen eine Reduktion von betriebsspezifischen Regelungen für zusätzliche arbeitsfreie Zeit zu erreichen (betriebsspezifische Urlaubsregelungen, zusätzliche freie Tage). Dies ist etwa bei der Bahn in Schweden feststellbar, wo die bereits länger Beschäftigten z.B. Anspruch auf 36 Urlaubstage und Pensionierung im 60. Lebensjahr hatten, während „NeueinsteigerInnen“ Urlaubs- und Pensionsrechte nach den allgemeinen arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen erhalten.
- Betriebs- bzw. sektorspezifische Pensionsregelungen werden sukzessive abgebaut, was auf eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit hinausläuft.
- Auch die Verlängerung der Betriebszeiten (zur Verbesserung des Dienstleistungsangebotes) trägt zur Veränderung der Arbeitszeit der Beschäftigten bei. Aufgrund veränderter Anforderungen und Rahmenbedingungen in den verschiedenen Sektoren (z.B. im Postsektor) müssen neue Schichten/Schichtsysteme eingeführt werden.
- Wesentliche Dimensionen der Flexibilisierung des täglichen Arbeitseinsatzes sind in der Verlängerung des (Maximal-)Arbeitstages, aber auch in betriebsbedingten, kapazitätsorientierten Verkürzungen (mit dem Ziel der Minimierung von Zeiten, für die die Kundschaft nicht zahlt) der täglichen Arbeitszeit zu sehen. Dies findet sich besonders in jenen Bereichen, die zu bestimmten Tageszeiten besonders hohe Kundennachfrage aufweisen, wie etwa beim öffentlichen Verkehr oder beim Schalterdienst der Post.
- Zur Unterstützung eines „effektiven“ Personaleinsatzes und einer Reduktion der sogenannten „unproduktiven“ Stunden, für die keine Kundschaft bezahlt, werden Computerprogramme zur Planung und Steuerung des Arbeitskräfteeinsatzes eingeführt.

Flexibilisierung und Individualisierung der Beschäftigungsverhältnisse

- Einheitliche Arbeits- und Vertragsverhältnisse werden im Zuge der Liberalisierung und Privatisierung zunehmend in Frage gestellt. Kollektivverträge werden dezentralisiert und in einigen Fällen (insbesondere in Großbritannien) ist sogar von einem Übergang zu leistungsbezogenen, individualisierten Arbeitsverträgen auszugehen.
- Wesentliches Element der Flexibilisierung der Personaleinsatzes ist die Verwendung prekärer und atypischer Beschäftigungsverhältnisse. Dazu zählen v.a. Teilzeitkräfte, Zeitverträge, Leiharbeit, neue Selbstständige und geringfügige Beschäftigung.
- Durch Auslagerung von Aufgaben und Abteilungen, werden Betriebe geschaffen, die außerhalb kollektivvertraglicher Regelungen stehen.
- Die Segmentierung und Fragmentierung in den verschiedenen Sektoren wird dadurch verstärkt, dass es in einigen Bereichen gelang (etwa bei der Post und Bahn in Deutschland und bei Teilen der kommunalen Dienste in Österreich) für die pragmatisierten Bediensteten eine sogenannte Besitzstandswahrung durchzusetzen, während

Angestellte oder ArbeiterInnen durch neue Kollektivverträge deutlich schlechter gestellt werden.

Veränderungen der Arbeitsbedingungen

- Die Studien zeigen für alle Sektoren eine Steigerung der Arbeitsintensität und der Arbeitsanforderungen, da mehr Arbeit von weniger Beschäftigten zu leisten ist. Dies kann etwa durch *job enlargement*, die Verlagerung von Verantwortung nach unten bei gleichzeitig steigender Kontrolle durch die Zentrale (über Monitoring der Leistung und Kostenkontrolle), sowie durch die Erhöhung des innerbetrieblichen Konkurrenz- und Leistungsdruck etwa durch Benchmarking forciert werden.
- In einigen Bereichen führen Rationalisierungs- und Technisierungsmaßnahmen, so etwa bei der Post in der Briefsortierung, zu einer wachsenden Monotonie der Arbeit.
- Die Fallstudien zeigen auch immer wieder eine Veränderung der Berufsbilder und innerbetrieblichen Arbeitsteilung (Angriff auf traditionelle berufliche Identitäten und Identifikationsmuster mit dem Betrieb/der Dienstleistung) etwa durch die wachsende Bedeutung der Kundenorientierung und des Dienstleistungsgedankens, sowie betriebswirtschaftlicher, managerieller und marketingorientierter Tätigkeiten. Dies kann auch einhergehen mit einer Zunahme von Beschäftigungschancen bestimmter Gruppen (etwa Frauen in kundenorientierten Bereichen) und einem innerbetrieblichen Bedeutungszuwachs der mit den genannten Tätigkeiten betrauten ArbeitnehmerInnen auf Kosten bislang dominanter Gruppen. Hierfür wäre etwa der Bedeutungsverlust von Technikern und Elektrikern in der Elektrizitätsindustrie in Großbritannien (aber anscheinend auch in Schweden) zu Gunsten kaufmännischer und betriebswirtschaftlicher Angestellter zu nennen. In einigen Bereichen kommt es zu Dequalifizierung.
- In den meisten Sektoren wird auch von einer Zunahme von Stress und oft auch krankheitsbedingter Abwesenheit berichtet.
- Stresserscheinungen sind bedingt durch den Zwang zur innerbetrieblichen Mobilität durch Konzentration und Verlagerung von Standorten. Dies stellt v.a. Frauen vor Probleme, die Frage der Folgekosten für Individuen bleibt offen (z.B. Bahnsektor in Deutschland).
- Stresserscheinungen werden auch durch permanente organisatorische Veränderungen und Restrukturierungen der Unternehmen ausgelöst.
- Auch Unsicherheitserfahrungen durch Arbeitsplatzangst, aufgrund unklarer Verantwortlichkeiten wegen veränderter Aufgabenbereiche oder wegen der Abschaffung mittlerer Managementebenen oder durch Übernahme von Arbeitskräften durch neue Anbieter sind häufig.

Auswirkungen auf die Personalpolitik

- In vielen privatisierten öffentlichen Dienstleistungsunternehmen werden Human Resource Management-Praktiken, wie etwa Organisation der Arbeit nach

Zielvorgaben, Personalbeurteilung, Mitarbeitermotivation, symbolische Remuneration etc. eingeführt.

- In den meisten privatisierten Unternehmen öffentlicher Dienstleistungen werden Lehr- und Ausbildungsstellen für Jugendliche massiv gekürzt und nur noch nach Unternehmensnotwendigkeiten besetzt.
- In den meisten Sektoren wird auch eine Verschlechterung der Ausbildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten sichtbar. Qualifizierungsmöglichkeiten werden auf Kernpersonal beschränkt. Arbeitsaufgaben werden dequalifiziert.
- Maßnahmen zur Frauenförderung, wie sie etwa bei der Deutschen Bahn unter dem Titel ‚Chancengleichheit für Frauen‘ eingeführt wurden, werden als wenig geeignet kritisiert, Benachteiligungen von Frauen (etwa bei der Entlohnung, Qualifizierung etc.), abzubauen.

Verschlechterung der Bedingungen kollektiver Interessenvertretung

- In den untersuchten Ländern und Sektoren haben sich die Gewerkschaften entschieden, die Maßnahmen zur Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen zu akzeptieren. So dies möglich ist, versuchen sie zu kooperieren, um den Umwandlungsprozess mitgestalten zu können und die Beschäftigungsbedingungen der Belegschaften zu sichern. Dem gingen – national unterschiedlich und nicht unbedingt in den untersuchten Sektoren – längere Auseinandersetzungen und Konflikte voraus.
- Die Gewerkschaften entscheiden sich daher zu Zugeständnissen, um den Übergang sozialverträglich zu gestalten. Dieser wird z.B. in sogenannten Bündnissen für Beschäftigung (etwa bei der Bahn in Deutschland) geregelt.
- Auf national unterschiedliche Weise führen die Liberalisierungen und Privatisierungen zur Fragmentierung und Dezentralisierung der industriellen Beziehungen und der Kollektivverträge. Dies scheint in Großbritannien, aber auch in Schweden stärker ausgeprägt zu sein, was im Kontext der jeweiligen Entwicklung der industriellen Beziehungen in diesen Staaten zu sehen ist.
- Nach der Privatisierung versuchen Unternehmen Kollektivvertragsverhandlungen oder gültige Kollektivverträge aufzukündigen oder gar gewerkschaftlicher Interessenvertretungen in ihren Betrieben (so etwa in Großbritannien) nicht mehr anzuerkennen.
- In vielen Sektoren ist eine Reduktion der kollektiven Repräsentation der Beschäftigten (etwa der Betriebs- und Personalräte) feststellbar, d.h. Belegschaften können nur noch eine geringere Zahl von Personen, die ihre Interessen gegenüber dem Unternehmen vertreten, wählen.
- Auch wenn die Gewerkschaftsführungen und die großen Gewerkschaften ihre Erfolge in der Abwendung von Kündigung und der Erhaltung von Kollektivverträgen betonen, sind doch wachsende Konflikte innerhalb der Gewerkschaften aber auch zwischen Gewerkschaften feststellbar. Immer wieder versuchen die Unternehmensführungen Gewerkschaften gegeneinander auszuspielen.

- Durch die Deregulierung des Marktes und das Auftreten neuer Anbieter entsteht für die Gewerkschaften die Notwendigkeit einer strategischen Neuorientierung von der Betriebs- zur Sektorgewerkschaft. Auffällig ist auch, dass Gewerkschaften die Verfolgung allgemeiner politischer und gesellschaftlicher Ziele in der Versorgung der Bevölkerung mit bestimmten Dienstleistungen sukzessive zugunsten einer Konzentration auf die Interessen ihrer Mitglieder in den jeweiligen Sektoren zurückschrauben.
- Die Gewerkschaften versuchen sich auf die neuen Unternehmen und Anbieter auszudehnen und müssen dafür adäquate Formen der Mitgliederwerbung und Betreuung entwickeln.
- Neue Aufgaben entstehen für die Gewerkschaften auch in der Schulung ihrer Mitglieder und AktivistInnen, die in den Betrieben mit den veränderten Bedingungen umzugehen haben.