

LIBERALISIERUNG UND PRIVATISIERUNG ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN: Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsverhältnisse

1. Einleitung	134
2. Der Abbau von Beschäftigung	138
3. Die Reduktion von Löhnen	139
4. Flexibilisierung von Arbeitszeit und Beschäftigung	141
5. Intensivierung von Arbeit und Verschlechterung von Arbeitsbedingungen	142
6. Verschlechterungen von Qualifikation und Ausbildung	144
7. Fragmentierung der industriellen Beziehungen	145
8. Schlussfolgerungen	146

Auszug aus WISO 4/2004

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Weingartshofstraße 10

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@ak-ooe.at

Internet: www.isw-linz.at

Roland Atzmüller

Wissenschaftlicher
Mitarbeiter,
Forschungs- und
Beratungsstelle
Arbeitswelt (FORBA),
Wien

**Christoph
Hermann**

Wissenschaftlicher
Mitarbeiter,
Forschungs- und
Beratungsstelle
Arbeitswelt (FORBA),
Wien

1. Einleitung

*Beschäftigung
und Arbeit kann
nicht von der
Qualität der
Dienstleistung
getrennt werden*

Während in den letzten Jahren die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen aufgrund negativer Effekte auf den Zugang und die Qualität liberalisierter und privatisierter Dienstleistungen zumindest vereinzelt öffentlich debattiert wurden, spielen die Auswirkungen dieser Prozesse auf die Beschäftigten, die in ihrer täglichen Arbeit diese Dienste erbringen, in den politischen Auseinandersetzungen bisher keine oder bestenfalls eine untergeordnete Rolle. Dies ist umso erstaunlicher, da unseres Erachtens die Qualität von Beschäftigung und Arbeit nicht von der Qualität der Dienstleistungen im öffentlichen Bereich getrennt werden kann. Der Beschäftigung im öffentlichen bzw. verstaatlichten Sektor und hier insbesondere in den öffentlichen Dienstleistungen kam für die Gesellschaftsformation, die sich in Europa nach dem 2. Weltkrieg herausbildete und die nachträglich als Fordismus bezeichnet wurde, in vielerlei Hinsicht eine entscheidende Bedeutung zu, die über die Erbringung und Verteilung der konkreten Dienstleistungen hinausging (Atzmüller/Hermann 2004, im Erscheinen).

*alle politischen
Lager
umfassender
Konsens*

So stützte die Ausdehnung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor im Zuge des Ausbaus des Wohlfahrtsstaates in den Jahrzehnten nach 1945 die Durchsetzung und Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung, die in dieser Phase von einem mehr oder weniger alle politischen Lager umfassenden Konsens getragen wurde. Durch das wachsende Niveau öffentlicher Beschäftigung konnten im Zusammenhang mit einer keynesianisch orientierten Wachstums- und Sozialpolitik darüber hinaus konjunkturelle Schwankungen des Beschäftigungsvolumens ausgeglichen werden. Durch die Ausdehnung des öffentlichen Beschäftigungssystems wiederum gelang es der ArbeiterInnenbewegung und reformorientierten Regierungen, die Standards der öffentlichen Arbeitsverhältnisse, die ursprünglich nur den StaatsbeamtInnen ein erhebliches Maß an Sicherheit und Stabilität der Arbeitsverhältnisse im Austausch für Loyalität gegenüber dem Staat garantiert hat-

ten, auf eine wachsende Zahl der Lohnabhängigen auszudehnen. Durch diese Entwicklungen konnten – im Kontext weitreichender Demokratisierungstendenzen in der Gesellschaft – eine Reihe von Verbesserungen der Beschäftigungssituation auch im privatwirtschaftlichen Bereich etabliert werden. Anders formuliert: Auch wenn zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor eine deutliche Kluft erhalten blieb und viele Bereiche des öffentlichen Dienstes (z. B. in der Hoheitsverwaltung oder Sicherheitsapparate) ihren exklusiven (Ausschluss von Frauen und MigrantInnen) und obrigkeitsstaatlichen Charakter nie ganz verloren, existierte insgesamt zwischen den beiden Bereichen ein dynamisches Verhältnis. Die Gewerkschaften, aber auch reformorientierte Regierungen konnten die im öffentlichen Bereich durchgesetzten Beschäftigungsbedingungen als Argumente nutzen, die Situation der Beschäftigten im privatwirtschaftlichen Bereich zu verbessern. Die gesamtgesellschaftliche Bedeutung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor, die für den Fordismus durchaus als charakteristisch bezeichnet werden kann, ergab sich nicht zuletzt aus der weit über den unmittelbaren Bedarf hinausgehenden Ausbildung von Facharbeitern in den verschiedenen öffentlichen Dienstleistungen bzw. verstaatlichten Industrien. Außerdem ist trotz des oben angesprochenen exklusiven und obrigkeitsstaatlichen Charakters in manchen Bereichen der öffentlichen Dienstleistungen dezidiert Beschäftigung für jene gesellschaftlichen Gruppen geschaffen worden, die auf dem privaten Arbeitsmarkt ausgeschlossen waren bzw. vielfältigen Diskriminierungen unterlagen. So trug etwa der Ausbau der Bildungs-, Sozial- und Gesundheitssysteme wesentlich zur Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit bei.

*dynamisches
Verhältnis
zwischen den
Bereichen*

Die spezifische Rolle des öffentlichen Sektors und damit auch das Verhältnis zwischen öffentlichem und privatem Beschäftigungsregime hat sich in den letzten Jahren durch die Liberalisierung und Privatisierung des öffentlichen Sektors dramatisch verändert: Paradoxerweise ist es auch heute möglich eine Angleichung der Beschäftigungsverhältnisse

*Beschäftigungs-
regime hat sich
dramatisch
verändert*

*quantitative und
qualitative
Abwärtsspirale*

*Vermarktlichung
der
Beschäftigungs-
bedingungen*

des öffentlichen an den privaten Sektor festzustellen (Corby/White 1999: 15). Wie wir aber weiter unten anhand empirischer Entwicklungen in liberalisierten und privatisierten öffentlichen Dienstleistungen darstellen werden, scheint es nun so, als würden Tendenzen, die seit Jahren die Entwicklung der Beschäftigungssysteme auf deregulierten und flexibilisierten privaten Arbeitsmärkten prägen und zu einer Intensivierung und Prekarisierung der Arbeitsbedingungen geführt haben, nun auch auf (vormals) öffentliche Bereiche ausgedehnt. Diese Entwicklung wird unseres Erachtens zu einer weiteren Verstärkung der seit den 1980er Jahren zu beobachtenden quantitativen und qualitativen Abwärtsspirale in den Beschäftigungssystemen der Industriestaaten beitragen. Aus diesen Überlegungen kann daher geschlossen werden, dass die Entwicklung von Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsverhältnissen im Prozess der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen ein wichtiges Element der gesellschaftlichen Verallgemeinerung eines auf weitgehende Flexibilisierung und Deregulierung bzw. umfassende Vermarktlichung der Beschäftigungsbedingungen abzielenden Arbeitsregimes darstellt. Um diese Überlegungen zu vertiefen, möchten wir im Folgenden die wesentlichen Ergebnisse unserer Studie, die wir im Auftrag der Arbeiterkammer durchgeführt haben (Atzmüller/Hermann 2004), kurz darstellen.¹

Unsere Darstellung wird sich auf die Entwicklung des Beschäftigungsniveaus (2), die Auswirkungen auf die Löhne (3), die Flexibilisierung von Arbeitszeit und Beschäftigung (4) und die damit verknüpfte Intensivierung und Verschlechterung der Arbeitsbedingungen (5) sowie die Reduktion der Ausbildung und Qualifikationsmöglichkeiten (6) konzentrieren. Abschließen möchten wir die Darstellung mit einem Blick auf die Entwicklung der industriellen Beziehungen (7).

Während die politischen Auseinandersetzungen um die Privatisierung öffentlicher Unternehmen (verstaatliche Industrie) in Österreich bereits in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre

begonnen haben und von der damals regierenden Großen Koalition auch erste Schritte gesetzt wurden, geht im Prozess der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen die Initiative primär von der Europäischen Kommission aus. Dies bedeutet aber trotz gegenteiliger Rhetorik nicht, dass die Mitgliedstaaten in dieser Frage jeglichen Handlungsspielraum verloren hätten (Parker 1999, Hall 2002, Raza/Wedel 2003). Seit Mitte der 1990er Jahren wurden eine Reihe von Richtlinien erlassen, die auf die umfassende Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen – wie den Post- und Telekomsektor, aber auch die Energieversorgung und zum Teil auch den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) – abzielen. KritikerInnen haben immer wieder darauf hingewiesen, dass öffentliche Dienstleistungen den Charakter öffentlicher Güter haben (Altvater 2003). Ihre marktförmige Erzeugung und Verteilung kann daher keine gleiche und ausreichende Versorgung aller Teile der Bevölkerung garantieren (universeller und kostenloser/kostengünstiger Zugang) oder die Leistung der notwendigen Investitionen zur Erhaltung und Erneuerung bestehender Kapazitäten bzw. deren Ausbau sicherstellen. Trotzdem geht die Europäische Kommission davon aus, dass die Schaffung von Märkten und die Zulassung von Wettbewerb zwischen verschiedenen, teilweise privaten Anbietern in der Erbringung und Verteilung öffentlicher Dienstleistungen nicht nur eine Reduktion der Kosten, sondern auch eine Verbesserung von Qualität, Effizienz und Effektivität der erbrachten Dienstleistungen bewirken (EU 2003). Darüber hinaus soll die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen auch noch zu einer Ausweitung von Beschäftigung führen, da von der „Befreiung“ der Märkte und der Wirkung des Wettbewerbs eine Ausdehnung des Produkt- und Dienstleistungsangebotes erhofft wird. Wie die Kommission im Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse feststellt, werden „[d]ie entfallenden Arbeitsplätze, insbesondere in den ehemaligen Monopolunternehmen, durch das Entstehen neuer Beschäftigungsmöglichkeiten als Folge des Marktwachstums mehr als wettgemacht“ (ebenda, 4).

*Initiative primär
von der
Europäischen
Kommission*

*keine gleiche
und
ausreichende
Versorgung aller
Teile der
Bevölkerung*

*„Befreiung“ der
Märkte und
Wirkung des
Wettbewerbs*

2. Der Abbau von Beschäftigung

*eindeutiger
Trend zum
Beschäftigungs-
rückgang*

Tatsächlich können diese Behauptungen von unserer Untersuchung in keiner Weise mit Zahlen belegt werden. Obwohl es generell schwierig ist, entsprechendes Datenmaterial zu finden, kann in Österreich in den öffentlichen Dienstleistungen (Elektrizitäts-, Wasser- und Gasversorgung, Eisenbahnen, ÖPNV sowie Post- und Kurierdienste) ein eindeutiger Trend zum Beschäftigungsrückgang festgestellt werden. Dieser ergibt sich sowohl aus Daten der Statistik Austria (Leistungs- und Strukturhebung 1997–2001) als auch des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger (2000–2003). Während der Beschäftigungsrückgang in den besagten Sektoren und Zeiträumen rund fünf Prozent ausmachte, stellt sich die Entwicklung in den einzelnen Subsektoren durchaus unterschiedlich dar. Am stärksten betroffen sind die Post- und Kurierdienste, wo die Zahl der Beschäftigten zwischen 1998 und 2001 um 14 Prozent zurückgegangen ist (Strukturhebung Statistik Austria). Noch stärker ist der Beschäftigungsrückgang, wenn man sich die Unternehmensebene ansieht: Die höchsten Rückgänge bei den von uns untersuchten Unternehmen verzeichneten die Verbundgesellschaft (1996–2002: –29 %), die ÖBB (1996–2002: –20 %) und die Post (1996–2002: –18 %). Ein beträchtliche Reduktion der Beschäftigung verzeichnete aber beispielsweise auch der kommunale Dienstleister Wiengas (1996–2002: –20,5 %).

*internationale
Entwicklungen:
noch
dramatischeres
Bild*

Wenn man sich die internationalen Entwicklungen vor Augen führt, wird ein noch dramatischeres Bild erkennbar: In manchen Ländern wurde das Beschäftigungsvolumen in den ersten zehn Jahren nach der Liberalisierung und Privatisierung verschiedener öffentlicher Dienstleistungen mehr als halbiert. In Großbritannien sind bspw. Beschäftigungsrückgänge von 58,7 Prozent im Elektrizitätssektor (bis 2001) und zwischen 25 und 40 Prozent im ÖPNV festzustellen. In Deutschland wurde zwischen 1991 und 2002 der Personalstand bei der Deutschen Bahn mehr als halbiert und im Postsektor um 42 Prozent reduziert (bis 2002). Aber auch bei der schwedischen Post wurden bis 2003 zwischen 25 und 30 Prozent der Beschäftig-

ten eingespart. Auch wenn es im Telekomsektor (der in unserer Studie nicht berücksichtigt ist) möglicherweise zu einem Beschäftigungszuwachs gekommen ist, zeigen diese Zahlen eindeutig, dass durch Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen insgesamt Beschäftigung reduziert wird.

Im Gegensatz zu GB war es in korporatistischen Ländern (Österreich, Deutschland, Schweden) in der Regel möglich, sogenannte „sozialverträgliche“ Formen des Sozialabbaus durchzusetzen. Dazu gehört primär, dass MitarbeiterInnen, die aus ihrem aktiven Arbeitsleben ausscheiden, nicht ersetzt werden. Aber auch Frühpensionierungen und Extrazahlungen bei freiwilligem Ausscheiden (sogenannten „golden handshakes“) gelten als „sozialverträgliche“ Maßnahmen zum Beschäftigungsabbau. In vielen Fällen muss die Sozialverträglichkeit allerdings stark hinterfragt werden. Die Freiwilligkeit des Ausscheidens aus dem Betrieb ist nämlich relativ. Wachsende Unsicherheit und Intensität der Beschäftigungssituation, erzwungene Mobilität und die erwartete Bereitschaft zum flexiblen Arbeitseinsatz veranlassen viele Arbeitskräfte (z. B. Frauen, denen Transportmöglichkeiten fehlen) die Betriebe freiwillig zu verlassen. In manchen Fällen bringen Strategien der offensiven Nicht-Verwendung – Beschäftigte der posteigenen Jobline werden bspw. gezwungen, jeden Morgen am Arbeitsplatz zu erscheinen, ohne dann aber etwas zu tun zu bekommen – die MitarbeiterInnen dazu, sich alternative Beschäftigungsmöglichkeiten suchen.

*„sozial-
verträgliche“
Formen des
Sozialabbaus*

*Strategien der
offensiven Nicht-
Verwendung*

3. Die Reduktion von Löhnen

Die Reduktion von Kosten ist ein Hauptziel von Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. In Ermangelung alternativer Einsparungsmöglichkeiten (bspw. technischer Fortschritt) zielen die angepeilten Einsparungen in der Regel auf eine Reduktion der Arbeitskosten, was natürlich die Lohn- und Entgeltstrukturen der Beschäftigten tangieren muss. Sieht man von einigen Beispielen aus Großbritannien ab,

*Reduktion von
Kosten ist ein
Hauptziel*

seit 2001 auf die betrieblichen Sozialleistungen verzichtet

Mitarbeiter verdienen um 13 Prozent weniger

ZugbegleiterInnen: um 15 Prozent weniger Gehalt

konnten wir in unserer Untersuchung zwar nie eine direkte Kürzung der (Grund-)Löhne feststellen. Das heißt aber nicht, dass es nicht andere Formen gibt, Druck auf die Einkommen der Beschäftigten auszuüben. So kommt es z. B. in Österreich sehr häufig vor, dass die Unternehmen zusätzliche im Rahmen von Betriebsvereinbarungen zugestandene Leistungen streichen. Bei der Verbundgesellschaft verzichtet bspw. die Beleggesellschaft seit 2001 auf die betrieblichen Sozialleistungen, weil sich das Management im Gegenzug dazu verpflichtet hat, von betriebsbedingten Kündigungen Abstand zu nehmen. Nach Auskunft des Betriebsrates machten diese Leistungen zwischen acht und zehn Prozent der Entgelte aus. Weniger konsensual erfolgte die Kürzung zusätzlicher Leistungen bei den Innsbrucker Verkehrsbetrieben: Dort wurden vom Management die Betriebsvereinbarungen einseitig gekündigt. Davon betroffen sind freilich nur Beschäftigte, die in den letzten fünf Jahren zum Unternehmen dazugestoßen sind. Verschlechterungen für neue Beschäftigte gibt es aber auch bei den Wiener Stadtwerken. Dort verdienen MitarbeiterInnen, die nach dem 1. Juli 2000 beschäftigt wurden, um rund 13 Prozent weniger als ihre länger beschäftigten KollegInnen. Gleichzeitig wurde für neu Eintretende auch die Zahl von Gehaltsprüngen reduziert. Eine ähnliche Regelung wird bei der Linz AG angepeilt, wo ein eigener Kollektivvertrag für die neuen Beschäftigten noch verhandelt wird.

Einkommensverluste für die Beschäftigten ergeben sich aber auch aus Auslagerungen verschiedener Unternehmensteile wie Reinigungsdienste: Ein/e GebäudereinigerIn im privaten Bereich verdient laut Kollektivvertrag um rund 25 Prozent weniger als eine Arbeitskraft mit gleicher Tätigkeit, die bei den ÖBB beschäftigt ist. ZugbegleiterInnen, die bei Wagon Lits beschäftigt sind und seit neuestem in ÖBB Schlafwagen zum Einsatz kommen, erhalten rund 15 Prozent weniger als bahn-eigene SchlafwagenschaffnerInnen. Mögliche Einkommensverluste können sich darüber hinaus durch die Ausbreitung variabler, an der individuellen Leistung orientierter Gehaltsbestandteile ergeben (bspw. im Strom- und Gasverkauf).

Die internationalen Fallstudien haben außerdem gezeigt, dass es durch Liberalisierung und Privatisierung zur Wiedereinführung längst überholt geglaubter Lohnformen, wie etwa Stücklohn bei der Briefzustellung in Deutschland oder einer Art Tagelöhnersystem im schwedischen ÖPNV, gekommen ist. Durch das Auftreten neuer, kollektivvertraglich nicht gebundener Anbieter droht darüber hinaus „Lohndumping“ und die Entstehung von weiteren Niedriglohnsektoren etwa im Bereich Postdienste. In Österreich trifft dies bspw. für den Bereich der WerbemittelzustellerInnen zu. Weil offiziell selbstständig beschäftigt, fallen WerbemittelverteilerInnen aus allen arbeits- und kollektivvertraglichen Regelungen hinaus.

*Deutschland:
Stücklohn bei
der Brief-
zustellung*

*Werbemittel-
verteilerInnen
fallen aus allen
arbeits- und
kollektiv-
vertraglichen
Regelungen
hinaus*

4. Flexibilisierung von Arbeitszeit und Beschäftigung

Die oben dargelegten Bemühungen der Unternehmensführungen die Kosten zu reduzieren, hängen eng mit weitreichenden Strategien zur Flexibilisierung der Arbeitszeit zusammen. Neben einer sogenannten verbesserten Allokation von Humanressourcen (Erbringung von Arbeit, wenn von der Marktlage und Kundennachfrage gefordert) sollen damit im Sinne einer Entkoppelung von Arbeitszeit und Entgelt vor allem Überstundenzuschläge eingespart werden.

*Entkoppelung
von Arbeitszeit
und Entgelt*

Der Verbesserung der Ressourcenallokation und der Einsparung von Lohnkosten dient neben der Einführung von Ganzjahresarbeitszeiten und Überstundenpauschalen auch die Ausweitung sogenannter atypischer Beschäftigung. Neben Teilzeitbeschäftigung zählt dazu vor allem auch Leiharbeit. So hat etwa bei der österreichischen Post der Anteil der Teilzeitarbeitskräfte zwischen 1996, als die Liberalisierung dieses Sektors in Österreich begann, und 2002 um 41 % zugenommen und beträgt jetzt bereits rund zehn Prozent der Gesamtbeschäftigung.

*Post: Teilzeit-
arbeitskräfte um
41 Prozent
zugenommen*

Neben diesen Formen einer oft unfreiwilligen Verkürzung der Arbeitszeit kann es durch Liberalisierung aber auch zu einer Verlängerung kommen: Bei den ÖBB hat der radikale

Beschäftigungsabbau der letzten Jahr bspw. zu einer massiven Zunahme von Überstunden geführt. Speziell betroffen sind davon die LokführerInnen.

*Flexibilisierung
des Arbeits-
kräfteeinsatzes*

Die Flexibilisierung des Arbeitskräfteeinsatzes wurde in Österreich vereinzelt auch durch den Einsatz von LeiharbeiterInnen versucht. So betrug bspw. nach der Inbetriebnahme des neuen Briefzentrums der Post in Wien der Anteil der LeiharbeiterInnen bis zu 50 Prozent der Beschäftigten. Mittlerweile ist er auf immer noch beträchtliche 25 Prozent gesunken. Der steirische Stromversorger STEWEAG-STEAG hat, um Arbeitskosten zu sparen, eine eigene Leiharbeiterfirma gegründet. Nach Darstellung des Betriebsrates erhalten im Betrieb ausgebildete FacharbeiterInnen keine unbefristete Beschäftigung mehr und werden stattdessen in der betriebseigenen Leiharbeiterfirma aufgenommen. Wie das Beispiel der Deutschen Bahn zeigt, dienen solche Leiharbeitsfirmen nicht nur für den internen Gebrauch, sondern können auch dazu genutzt werden, „überzählige“ Beschäftigte an andere Unternehmen zu verleihen.

*„überzählige“
Beschäftigte
werden an
andere
Unternehmen
verleihen*

5. Intensivierung von Arbeit und Verschlechterung von Arbeitsbedingungen

Neben der Flexibilisierung von Arbeitszeit kommt es im Prozess der Liberalisierung und Privatisierung auch zu einer massiven Intensivierung von Arbeit und in weiterer Folge zu einer Verschlechterung von Arbeitsbedingungen. Ziel dieser Prozesse ist zum einen eine Reduktion sogenannter unproduktiver Zeiten – das sind jene Zeiten, für die der/die KundIn nicht direkt bezahlt. Zum anderen sollen in einem gegebenen Zeitraum mehr Leistungen erbracht werden. Für die Entwicklung von Arbeitsbedingungen in den untersuchten Sektoren gibt es wenige aussagekräftige Daten. Aus unseren Interviews mit PersonalvertreterInnen und Betriebsräten erfuhren wir aber, dass sich die Situation in den letzten Jahren zum Teil dramatisch verschlechtert hat. So wurden bspw. bei der österreichischen Post im Rahmen des „Speed Programmes“ die „produk-

*Reduktion
sogenannter
unproduktiver
Zeiten*

*„Speed
Programme“*

tiven Zeiten" im Schalterdienst deutlich erhöht. Gleichzeitig wurde im Bereich der Briefzustellung die Anzahl der Rayons pro ZustellerIn ausgeweitet. Im Falle der INNBUS, des ausgegliederten Dieselbusbetriebs der Innsbrucker Verkehrsbetriebe, wurden die Pausen der BusfahrerInnen halbiert, während gleichzeitig die Frequenz der Fahrten erhöht wurde. In Schweden hat eine ähnliche Vorgangsweise dazu geführt, dass BusfahrerInnen 1999 den sogenannten Pinkelpausenstreik ausriefen, um wieder erträgliche Pausenregelungen im ÖPNV durchzusetzen.

Anzahl der Rayons pro ZustellerIn ausgeweitet

Generell muss festgestellt werden, dass durch den zum Teil radikalen Beschäftigungsabbau in den öffentlichen Diensten die Arbeitsbelastung in den letzten Jahren mit wenigen Ausnahmen massiv gestiegen ist und die zunehmenden Belastungen auch durch technischen Fortschritt nicht mehr kompensiert werden können.

Zur Verschlechterung der Arbeitsbedingungen tragen auch permanente Restrukturierungen bei. Wie ein/e PersonalvertreterIn in Graz feststellte, gilt vielfach „heute nicht mehr, was gestern noch beschlossen wurde“. Dies erschwert ein sinnhaftes, an der Qualität der zu erbringenden Dienstleistung orientiertes Arbeiten in zunehmendem Maße. Auch die Arbeit von externen BeraterInnen, deren Vorschläge oftmals den permanenten Restrukturierungsprozessen zugrunde liegen, wird vielfach als zusätzliche Belastung wahrgenommen. Bspw. hatte eine Beraterfirma bei der Inbetriebnahme des neuen Briefzentrums in Wien die glorreiche Idee, die Beschäftigten mit einem computergestützten Test auf ihre Eignung zur Weiterverwendung zu prüfen. Dies führte dazu, dass zum Teil die erfahrensten MitarbeiterInnen ausgeschieden wurden, weil sie keine Erfahrung im Umgang mit Computern hatten. Angesichts dessen ist es nicht verwunderlich, dass nach der Inbetriebnahme des neuen Sortierzentrums in Wien wochenlang die Post nur mit erheblicher Verspätung oder gar nicht zugestellt wurde.

permanente Restrukturierungen

BeraterInnen werden als zusätzliche Belastung wahrgenommen

„Abschussliste“ Ebenfalls zur wachsenden Unsicherheit trägt der bereits dargestellte massive Beschäftigungsabbau bei: Wie man sich vorstellen kann, ist es dem Betriebsklima nicht gerade förderlich, wenn die Beschäftigten permanent mit der Frage konfrontiert sind, wer seinen/ihren Job behält und wer auf die „Abschussliste“ kommt. Insbesondere ältere ArbeitnehmerInnen ziehen angesichts derartiger Entwicklungen natürlich gern die (Früh-)Pensionierung vor.

6. Verschlechterungen von Qualifikation und Ausbildung

*lange Zeit
eine gemein-
wirtschaftliche
Funktion*

Trotz gegenteiliger Rhetorik des Managements kommt es im Zuge von Liberalisierung und Privatisierung vielfach auch zu einer Reduktion von Qualifikation und Ausbildung der MitarbeiterInnen. Wie oben angesprochen, besaß der öffentliche Sektor lange Zeit eine gesamtwirtschaftliche Funktion, indem über den unmittelbaren Bedarf hinaus FacharbeiterInnen ausgebildet wurden. Die Lehrlingswerkstätten der Bundesbahnen waren dafür ein gutes Beispiel. Als profitorientierte Unternehmen, die auf liberalisierten Dienstleistungsmärkten agieren müssen, wollen sich viele Betriebe diesen „Luxus“ nicht mehr leisten. Bei den ÖBB ist die Zahl der Lehrlinge zwischen 1998 und 2002 um 20 Prozent gesunken. Bei der Verbundgesellschaft hat sich die Zahl der Lehrlinge seit 1999 sogar halbiert.

*Zahl der
Lehrlinge seit
1999 halbiert*

Unzureichende Investitionen in die Ausbildung der MitarbeiterInnen werden von Gewerkschaftsseite auch dem Management der INNBUS in Innsbruck vorgeworfen. Dort wären billige, weil unerfahrene BusfahrerInnen beschäftigt worden – manche davon MigrantInnen. In der Folge wäre es zum Teil sogar zu rassistischen Übergriffen gekommen, weil unzufriedene Fahrgäste die Herkunft der FahrerInnen anstatt die mangelnde Qualifikation für die Probleme im Busbetrieb verantwortlich machten.

7. Fragmentierung der industriellen Beziehungen

Im Zuge von Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen kommt es zu einer weitreichenden Restrukturierung der industriellen Beziehungen im öffentlichen Sektor, die traditionell durch eine überdurchschnittlich gute gewerkschaftliche Organisation gekennzeichnet waren. In diesem Prozess werden die sektor- oder landesweiten Verhandlungssysteme dezentralisiert und fragmentiert, sodass die Aushandlung einheitlicher Beschäftigungsbedingungen zusehends erschwert wird. Zu diesen Entwicklungen gehören auch zum Teil substantielle Verschlechterungen der Mitbestimmungsrechte von PersonalvertreterInnen und Betriebsräten (bspw. bei Post und ÖBB). In einigen Ländern wie etwa GB wurden Liberalisierung und Privatisierung explizit dazu benutzt, um die Position der Gewerkschaften zu schwächen. In anderen Ländern – und dazu gehört auch Österreich – haben Liberalisierung und Privatisierung eher zu einer Fragmentierung der Interessenvertretung geführt. Ein gutes Beispiel in dieser Hinsicht ist die Linz AG, wo nach dem Zusammenschluss zweier ehemaliger städtischer Dienstleister die Belegschaft (insgesamt 2.600 Beschäftigte) nun von vier verschiedenen Gewerkschaften vertreten wird. Diese Zersplitterung kann dazu führen, dass zwei KollegInnen im Unternehmen mit den gleichen Aufgabenbereichen unterschiedlich bezahlt werden.

*weitreichende
Restrukturierung
der industriellen
Beziehungen*

*Belegschaft
von vier
verschiedenen
Gewerkschaften
vertreten*

Die „klassischen“ Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes sehen sich durch Liberalisierung und Privatisierung außerdem mit der Notwendigkeit konfrontiert, bei neuen Anbietern Betriebsräte und Gewerkschaftsmitglieder zu organisieren. In diesem Zusammenhang erfolgt eine Reduktion der Gewerkschaftsaktivitäten auf die Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder, während früher – v. a. im Kontext der Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Dienstleistungen – zumindest in Teilbereichen gesamtgesellschaftliche Interessen

verfolgt wurden. Generell stehen die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes vor der Herausforderung, sich von Unternehmens- zu Sektorgewerkschaften zu transformieren.

8. Schlussfolgerungen

*Druck auf
Arbeitskosten
und Löhne*

*zunehmende
Unsicherheiten*

Wie die Ergebnisse unserer Studie zeigen, haben Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen eine Reihe negativer Konsequenzen für die in diesen Bereichen beschäftigten ArbeitnehmerInnen. Neben einem signifikanten Abbau von Beschäftigung steigt der Druck auf die Arbeitskosten und damit auf die Löhne. Gleichzeitig werden Arbeitskosten auch durch die Flexibilisierung von Arbeitszeit und die Ausdehnung atypischer Beschäftigung reduziert. Durch den zum Teil massiven Beschäftigungsabbau kommt es in vielen Fällen zu einer Intensivierung der Arbeit und zur Verschlechterung von Arbeitsbedingungen. Dazu kommen zunehmende Unsicherheiten hinsichtlich der weiteren Beschäftigung, permanenter betrieblicher Umstrukturierungen und der Einschränkung der Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. Wie wir eingangs festgestellt haben, stellen diese Entwicklungen bis zu einem gewissen Grad eine Anpassung des öffentlichen an den privaten Sektor dar, was zu einer gesellschaftlichen Verallgemeinerung eines flexibilisierten und deregulierten Arbeitsregimes beiträgt. Die dargestellten Verschlechterungen sind damit nicht nur das Problem der öffentlich Beschäftigten. Vielmehr denken wir, dass zu erwarten ist, dass diese Prozesse langfristig negativ auf die Beschäftigten im privaten Bereich rückwirken werden und die eingangs angesprochene Abwärts spirale in den Beschäftigungssystemen Europas verstärken.

Anmerkung:

- 1 Das Projekt „Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen – Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen“ umfasste empirische Erhebungen (Datenanalyse und Interviews) in Österreich sowie die Zusammenfassung bestehender Studien in Deutschland, Großbritannien und Schweden. Zu den untersuchten Sektoren zählen Elektrizitäts-, Wasser- und Gasversorgung, Eisenbahnen, ÖPNV sowie Post- und Kurierdienste. Die Studie ist bei der Arbeiterkammer erhältlich (<http://wien.arbeiterkammer.at/www-403-IP-12520-AD-14316.html>). Wir danken den ExpertInnen der Arbeiterkammer und insbesondere Werner Raza für ihre Unterstützung.

Literatur:

- Altvater, Elmar (2003). Öffentliche Güter für menschliche Sicherheit und soziale Demokratie, in: WISO 26. Jg. Nr. 3, 35–61.
- Atzmüller R., Hermann Ch. (2004). Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU und Österreich. Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen. Wien: Arbeiterkammer (Nr. 2 der Schriftenreihe „Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen“).
- Atzmüller R., Hermann Ch. (im Erscheinen). Veränderung öffentlicher Beschäftigung im Prozess der Liberalisierung und Privatisierung. Rekommodifizierung von Arbeit und Herausbildung eines neoliberalen Arbeitsregimes. Erscheint in Österreichische Zeitschrift für Soziologie.
- Corby S., White G. (1999). From the New Right to New Labour, in: dies.: Employee Relations In The Public Services: Themes And Issues. London und New York: Routledge
- Europäische Kommission (2003). Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.
- Hall D. (2002). EU Competition Policies and Public Services; in: Transfer Vol. 8 Nr. 2.
- Parker D. (1999). Privatization in the European Union: A Critical Assessment of its Development, Rationale and Consequences. In: Economic and Industrial Democracy, Vol. 20
- Raza W., Wedl V. (2003). Auswirkungen der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungserbringung. In: Wirtschaft und Gesellschaft Heft 3/2003

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Weingartshofstr. 10, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@ak-ooe.at
Internet: www.isw-linz.at