

Beschäftigung und Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst

Ewald Wehner, geboren 1932 in Frankfurt a. M., gelernter Schriftsetzer und Sozialarbeiter (grad.), war Ortsverwaltungssekretär und Bezirkssekretär bei der Deutschen Postgewerkschaft (DPG), Er leitet heute die Abteilung Personalräte beim Hauptvorstand der DPG.

Hajo Graf Vitzthum, geboren 1944 in Cranz Krs. Königsberg, studierte Sozialwissenschaften in Göttingen. Er war von 1971 bis 1976 Persönlicher Referent des ÖTV- Vorsitzenden. Seit Herbst 1976 ist er Leiter des Referats für Grundsatzfragen beim Hauptvorstand der Gewerkschaft ÖTV.

Dr. Rudolf Hofmann, geboren 1934 in Ansbach, studierte Betriebs- und Volkswirtschaftslehre. Er ist Sekretär des Vorsitzenden der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands (GdED).

Mit der Wirtschaftskrise haben sich auch die Bedingungen gewerkschaftlicher Politik für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst verändert. Die schon zuvor bestehenden Rationalisierungskonzeptionen für die jeweiligen Bereiche erhielten durch die veränderten gesamtwirtschaftlichen, insbesondere arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen Aufwind. Das gleiche gilt für latent vorhandene Ansprüche privater Kapitalvertreter zur teilweisen bzw. sektoralen Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. Zeitlich voraus und mit diesen Bestrebungen einher liefen publizistische Kampagnen, die den öffentlichen Dienst als Ausdruck staatlichen Handelns und deshalb tendenziell einen freiheitsbedrohenden Einfluß unterstellten. Die Masse der Arbeitnehmer sollte gegen die Beamten als Sammelbegriff für alle

Beschäftigten im öffentlichen Dienst eingestimmt werden. Daß dies in der öffentlichen Meinung nicht ohne Wirkung blieb, ist sicher darauf zurückzuführen, daß sich vereinzelt tatsächlich Mißstände nachweisen ließen, die in den seltensten Fällen jedoch dem Dienstleistungsbereich - jenem Bereich, der von der Beschäftigtenzahl her dominierend ist - entstammten, sondern klassischen Bereichen staatlicher Hoheitsverwaltung. Weiter knüpfte die Propaganda an einem tendenziell vorhandenen Mißtrauen gegenüber der staatlichen Bürokratie an. Personifiziert sind diese Beamtenkategorien jedoch nicht mit der soziologischen Zugehörigkeit der Masse der im öffentlichen Dienst Beschäftigten identisch. Den Gewerkschaften fiel es nicht leicht, der Öffentlichkeit den unterschiedlichen Status und die Schutzbedürftigkeit sowie die damit verbundenen Interessen - um es vereinfacht zu sagen - von Postsekretären, Stadtsekretären einerseits und Staatssekretären andererseits zu verdeutlichen.

Es ist nicht zu übersehen, daß für interessierte Kreise die wirtschaftliche Krise eine Art Startzeichen war für Aktionen gegen den öffentlichen Dienst, gegen seine Einrichtungen und gegen seine Beschäftigten. Es kam noch hinzu, daß bei der Ministerialbürokratie ebenso wie bei den privaten Unternehmen und ihren publizistischen Vertretern ein Unbehagen gegen die DGB-Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes vorhanden war, nachdem es doch Anfang 1974 erstmals gelungen war, durch einen gemeinsam geführten Arbeitskampf gewerkschaftliche Solidarität der öffentlich Beschäftigten erfolgreich zu demonstrieren.

Bei der Behandlung der Themen Rationalisierung und Privatisierung im öffentlichen Dienst dürfen politische Bezüge nicht übersehen werden: Für die Gewerkschaften darf Rationalisierung im öffentlichen Dienst keine Vorstufe für eine spätere Privatisierung sein. Ginge es darum, öffentliche Betriebe durchzurationalisieren, um sie dann, rentabel geworden, privatwirtschaftlichen Interessenten zu überlassen, müßte dies das grundsätzlich positive Verhältnis der Gewerkschaften zur Rationalisierung im Sinne von Modernisierung im Interesse der Bevölkerung verändern. Der öffentliche Dienst hat in den meisten Fällen Aufgaben übernommen, weil sich niemand fand, der bereit war, diese Leistungen auf privatwirtschaftliche Weise zu erfüllen, weil die Rendite zu gering war. Zugleich ging es meist um Leistungen, für die in der Bevölkerung ein dringendes Bedürfnis bestand. Die Gewerkschaften haben diese Entwicklung aktiv unterstützt, weil sie darin eine Möglichkeit sahen und sehen, den Ausbau des Sozialstaates voranzutreiben. Sozialstaatliche Leistungen sind gesellschaftlich notwendig. Ihr Merkmal ist, daß der Preis ihrer Inanspruchnahme von politischen Institutionen festgelegt wird, d. h. dem direkten Kreislauf von Lohn, Preis und Profit entzogen ist.

Der weitaus größte Teil politischer Meinungsäußerungen und Stellungnahmen beschäftigt sich mit der Erhöhung der Produktivität. Angesichts der nach wie vor bestehenden finanziellen Engpässe wird ein großer Teil der erzielten Produktivitätssteigerungen zunächst nicht nur durch den vermehrten Einsatz technischer Möglich-

keiten, sondern durch verschärfte Intensivierung der Arbeit der Beschäftigten erzielt. Es ist eine gewerkschaftliche Aufgabe, darauf zu achten, daß die Erhöhung der Produktivität, die Ungleichheit der Einkommensstrukturen zwischen Produktionsmittelbesitzern und Arbeitnehmern nicht verschärft und das Mißverhältnis zwischen privatem Reichtum und öffentlicher Armut beseitigt wird. Begriffe wie „Allgemeinwohl“ und „Daseinsvorsorge“ dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, daß Leistungen des öffentlichen Dienstes insoweit einen Doppelcharakter haben, als sie zum großen Teil nicht nur der Allgemeinheit zugute kommen, sondern auch unmittelbar dazu dienen, die Kosten der Kapitalverwertung zu verringern. Unbeschadet hiervon liegt es im gewerkschaftlichen Interesse, den Bereich öffentlichen Wirtschaftens nicht nur zu erhalten, sondern auch darüber hinaus zu erweitern. Hierdurch besteht die größte Chance, gesellschaftliche Grundbedürfnisse zu erfüllen, ohne sie zwangsläufig gleichzeitig der Gesetzmäßigkeit der Kapitalverwertung, d. h. dem Prinzip der Rentabilität des eingesetzten Kapitals zu unterwerfen.

Beschäftigte im öffentlichen Dienst sind abhängige Beschäftigte

Ein großer Teil der im öffentlichen Dienst Beschäftigten ist unter bestimmten Voraussetzungen gegen Arbeitslosigkeit geschützt (lebenslängliche Anstellung der Beamten, Unkündbarkeit bei Arbeitern und Angestellten nach 15 Dienst- und 40 Lebensjahren). Dieser Schutz ist geringer zum Beispiel bei Teilzeitkräften. Es ist den Gewerkschaften teilweise gelungen, die öffentlichen Arbeitgeber zu veranlassen, dem jeweiligen Beschäftigten, wenn nicht *seinen* Arbeitsplatz, so doch *einen* Arbeitsplatz zu garantieren. Darüber hinaus gibt es bei zahlreichen Verwaltungen Rationalisierungsschutzverträge für Arbeiter und Angestellte und entsprechende Vereinbarungen für Beamte, die ihrem Anspruch nach die von Rationalisierung betroffenen Beschäftigten vor „unzumutbaren Härten“ (so die Vereinbarung zwischen Deutscher Postgewerkschaft und Post) schützen sollen. Solche gewerkschaftlich durchgesetzten Forderungen bieten insgesamt zumindest einen relativen Schutz.

Steigende Arbeitsintensivierung und Arbeitshetze können sie nicht verhindern. Hiervon sind potentiell alle Beschäftigten betroffen. Rationalisierungsschutzvereinbarungen verhindern auch nicht einen womöglich sich verstärkenden Druck auf den einzelnen. Wer das auf Über- und Unterordnung basierende Beamtenverhältnis kennt, weiß von den Möglichkeiten — von der Beschäftigung, Umsetzung, Versetzung, Beurteilung, Beförderungen usw. -, die nach wie vor der „Dienstherr“ hat, und wie groß Ermessensspielräume sein können. Für Arbeiter und Angestellte - soweit nicht unkündbar - kann z. B. bei häufigeren Erkrankungen Gefahr im Verzuge sein, „aus persönlichen Gründen“ gekündigt zu werden (bei der Post werden mitunter zunächst Briefe verschickt, in denen es sinngemäß heißt: Wenn sich Ihr Gesundheitszustand nicht in nächster Zeit wesentlich bessert, müssen Sie mit einer Kündigung rechnen).

In der Funktionärszeitschrift der DPG („Gewerkschaftliche Praxis“ Nr. 6/7 von 1971) ist ein Katalog von Druckmitteln aufgeführt, in denen die Disziplinierungsmittel, die der öffentliche Arbeitgeber gegenüber den Beschäftigten hat, aufgelistet sind. Sie gehen über die Möglichkeiten privater Arbeitgeber hinaus:

- Beurteilungssysteme, bei denen nicht nur das inner- und außerbetriebliche Verhalten, sondern auch der Charakter des Betroffenen bewertet werden. Da die Beurteilung in unmittelbarem Zusammenhang mit dem beruflichen Werdegang (Beförderung) steht, wirkt sie als komplexes Instrument zur Anpassung und zum Wohlverhalten.
- Durch die Anwendung der Bundesdisziplinarordnung (BDO) wird in zahlreichen Fällen eine Doppelbestrafung durchgesetzt.
- Überprüfung des einzelnen und gegebenenfalls Nachweis, für die „freiheitlich-demokratische Grundordnung“ einzutreten. Mäßigung bei politischer Betätigung (§ 53 Bundesbeamtengesetz).

Einen größeren Ermessensspielraum haben die öffentlichen Arbeitgeber teilweise auch dadurch, daß die Beschäftigten von den Schutzvorschriften der Gewerbeordnung, der Arbeitsstättenverordnung usw. ausgenommen sind. Sieht man von dem eng begrenzten Bereich des Jugendarbeitsschutzgesetzes ab, sind damit die staatlichen Betriebe von jeglicher Kontrolle der Gewerbeaufsicht ausgenommen.

Der kollektive Schutz der Beschäftigten durch die Personalräte wurde zwar durch das Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) 1974 ausgebaut. Er beginnt aber in der Regel erst, wenn über die Maßnahme zentral bereits entschieden ist und es darum geht, unsoziale Wirkungen zu vermindern und mit Hilfe von Rationalisierungsschutzverträgen zu vermeiden. Von den im Bereich der ÖTV durchgesetzten paritätischen Mitbestimmungsunternehmen abgesehen, gibt es im öffentlichen Dienst keine wirksame paritätische Mitbestimmung, die gewährleistet, auf die zentralen Entscheidungen Einfluß zu nehmen. Letztlich verhindert das Beamtenrecht ein gleichberechtigtes Verhandeln über Arbeitsbedingungen und liefert die Grundlage für die herrschende Meinung, den Beamtenstreik für illegal zu erklären.

Es muß weiter berücksichtigt werden, daß in weiten Bereichen des öffentlichen Dienstes die Beschäftigten lediglich eine eindimensionale Ausbildung erfahren haben, die die Verwertbarkeit ihrer Arbeitskraft außerhalb des öffentlichen Dienstes verringert.

Dieses differenzierte Bild vom sozialen Status der Beschäftigten im öffentlichen Dienst schließt nicht aus, daß sich vereinzelt bei den Beschäftigten in Zeiten wirtschaftlicher Krisen und relativ hoher Arbeitslosenzahlen eine positive Einschätzung des öffentlichen Arbeitgebers im Bewußtsein niederschlägt (umgekehrt mag in Zeiten der Vollbeschäftigung die Unzufriedenheit größer sein, weil die Anstellung auf

Lebenszeit scheinbar dann an Wert verliert, wenn außerhalb des öffentlichen Dienstes ein Arbeitsplatzrisiko nicht vorhanden, das Gehalt aber relativ höher ist). Ein solches „antizyklisches Bewußtsein“ nimmt in dem Maße ab, in dem erkannt wird, daß durch die Übernahme privatwirtschaftlicher Praktiken im öffentlichen Dienstbetrieb die gleichen Methoden wie beim Nachbarn, der bei der Firma Meier AG beschäftigt ist, angewandt werden.

Mehr arbeiten für weniger Geld - Beispiel Privatisierung

Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen erfolgt in verschiedenen Formen. Es gibt subtile Formen wie die Vergabe von Dienstleistungen an Privatunternehmer, wobei die Verantwortlichkeit beim öffentlichen Unternehmen verbleibt. In welcher Form auch immer, ob unter der Bezeichnung „Entstaatlichung“ oder „Entkommunalisierung“, die längerfristige Wirkung ist die gleiche. Nachteile für die Bevölkerung sowie — und dies meist schon kurzfristig — erheblich schlechtere Arbeitsbedingungen für die betroffenen Arbeitnehmer. Aus einer Untersuchung¹ ergab sich folgender Vergleich:

Tab.: Reinigungskräfte in einer privaten Firma und im öffentlichen Dienst

Leistungen	Reinigungskraft bei der Stadt	Reinigungskraft bei der privaten Firma (ohne Vorarbeiterin)
Stundenlohn	7,98 DM	6,05 DM
Sozialzuschlag	ja	nein
Vermögenswirksame Leistungen	ja	nein
Allgemeine Zulage	ja	nein
Zuschüsse	Wohnzuschüsse	Fahrgeldzuschüsse unter bestimmten Voraussetzungen
13. Monatsgehalt	ja	nein
Zusatzversorgung (VBL)	ja	nein
Rentenversicherung	ja	nein
Arbeitslosenversicherung	ja	nein
Krankenversicherung	ja	nein
Krankengeldzuschuß	bis zu 28 Wochen	bis zu 15 Wochen (nur bei Betriebsunfällen)
Urlaubsanspruch	25 Werktage	23 Werktage
Urlaubsgeld	Zustehender Teil des Monatsgrundlohns + ständige Zuschläge	Durchschnittlicher Arbeitsverdienst der letzten 13 Wochen
Zusätzliches Urlaubsgeld	nein	nein
Kündigungsfristen	6 Wochen zum Monatsersten	Einen Monat zum Monatsschluß
Rationalisierungsschutz	ja	nein

¹ Vgl. „Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen 3 - Fallstudie über die Gebäudereinigung bei der Stadt Hildesheim“, herausgegeben vom Hauptvorstand der ÖTV, März 1977, S. 49 bis 77.

Die Ergebnisse belegen, daß die Reinigungskräfte im privaten Reinigungsgewerbe nur 70 bis 80 Prozent des im öffentlichen Dienst für die gleiche Tätigkeit gezahlten Stundenlohnes erhalten. Sie besitzen außerdem kein Anrecht auf ein 13. Monatsgehalt. Da die tägliche Arbeitszeit der privat beschäftigten Reinigungskräfte durchschnittlich nur zwei bis drei Stunden beträgt, sind sie weder in der Rentenversicherung noch in der Arbeitslosenversicherung noch in der Krankenversicherung. Durch diese arbeitsvertraglichen Bedingungen - Arbeitszeit unter 20 Stunden wöchentlich -, die sie eingehen müssen, entstehen soziale Folgekosten. Aus dem sozialversicherungsfreien Zustand der Reinigungskräfte ergibt sich: Im Rentenalter oder bei längerer Krankheit oder bei Arbeitslosigkeit sind diese Arbeitnehmerinnen auf die Sozialhilfe angewiesen.

Die Arbeitsbelastung der Reinigungskräfte im privaten Reinigungsgewerbe ist in der Regel um 50 Prozent höher als die ihrer Kolleginnen im öffentlichen Dienst. Während die durchschnittliche Anforderung an eine Reinigungskraft im öffentlichen Dienst rund 125 qm zu reinigende Fläche pro Stunde beträgt, liegt durch den stark verschärften Arbeitsdruck die zu reinigende Fläche beim privaten Reinigungsgewerbe zwischen 200 bis 250 qm, in Extremfällen bei 280 qm pro Stunde. Da die Arbeitnehmerinnen im Regelfall auf diese oder eine ähnliche Tätigkeit angewiesen sind, besteht für sie die Alternative nur darin, sich entweder dem Druck der Situation zu beugen, das heißt selbst die schlechtesten Bedingungen zu akzeptieren, oder überhaupt auf Erwerbstätigkeit und Einkommen zu verzichten.

Diese übermäßige Arbeitsbelastung führt zu einem frühzeitigen Verschleiß der Arbeitskraft und hat außerdem Folgen für die Qualität der Reinigung. Im Einzelfall bedeutet das, daß wegen der vorgegebenen Quadratmeter nicht mehr nach Qualität, sondern nur noch nach Quantität gereinigt wird. Der schnellere Verschleiß der Baustanz wird langfristig eine Privatisierung der Gebäudereinigung zusätzlich teurer werden lassen.

Obwohl eine Kostenersparnis für die Kommunen durch Privatisierung von Anfang an zweifelhaft war, wurde trotzdem immer wieder beispielsweise die Müllabfuhr privaten Unternehmen überlassen. Am Beispiel der Stadt Köln mit einer kommunalen Müllabfuhr und der durch die Gebietsreform der Stadt Köln zugefallenen Ortsteile Weiden, Lövenich, Junkersdorf und Marsdorf, die von einem Privatunternehmen entsorgt werden, läßt sich beweisen, daß die kommunale Müllabfuhr kostengünstiger bei mindestens gleicher Leistung arbeitet. Die Überprüfung des Kostenvergleichs der Stadt Köln durch das Rechnungsprüfungsamt ergab eine Ersparnis bei kommunaler Leistungserstellung von knapp 81 000 DM im Jahr 1975 und knapp 108 000 DM im Jahr 1976. Ähnliche Erfahrungen über die wirtschaftliche Arbeitsweise und Effizienz von kommunalen Betrieben lassen sich für die Müllbeseitigung auch in den Städten Wiesbaden, Northeim, Hagen, Ulm, Lippstadt, Mainz, Westerwaldkreis und anderen nachweisen.

Rationalisierung - gewerkschaftliche Schutzstrategie am Beispiel der Deutschen Bundesbahn

In weiten Bereichen des öffentlichen Dienstes wurden bereits recht frühzeitig die Rationalisierungsbestrebungen der öffentlichen Arbeitgeber durch Rationalisierungsschutzvereinbarungen so weit entschärft, daß allzu große unsoziale Auswirkungen für die Beschäftigten verhindert werden konnten. Weil Beamte unkündbar sind und ein großer Teil der Arbeiter und Angestellten durch die Politik der Gewerkschaften weithin abgesichert wurde, konnten und mußten Freisetzungen von Beschäftigten meist ohne Entlassungen vorgenommen werden. Die Frage nach Abfindungen bei Entlassungen stellte sich deshalb nicht. Personelle Probleme wurden gemeistert, indem der natürliche Altersabgang durch Einstellungen nicht voll ersetzt wurde. Bei der Bundesbahn lag z. B. in den Jahren starker Rationalisierung die Zahl der eingestellten Jugendlichen bis zu 65 Prozent unter dem Normalstand. Weil das Durchschnittsalter der verbleibenden Eisenbahner stetig stieg - Ende der sechziger Jahre hatten die Eisenbahner das höchste Durchschnittsalter in der westdeutschen Wirtschaft-, waren die Beschäftigten z. B. anfälliger für Krankheiten. Sie brauchten - und erhielten - mehr Urlaub als jüngere Beschäftigte. Wegen des höheren Krankenstandes mußte wiederum der Personalbestand für Vertretungen erhöht werden. Seit 1971 hat die Deutsche Bundesbahn bei wachsendem Personal ihre Alterspyramide verjüngt - das Durchschnittsalter der Beschäftigten betrug 1974 etwa 42 Jahre - mit nunmehr wieder steigender Tendenz.

Wenn Technisierung und Automation innerhalb einer Dienststelle mehr Arbeitskräfte freisetzen, als durch Einstellungsstopp und Arbeitszeitverbesserungen zu kompensieren waren, mußten Umsetzungen der Beschäftigten vorgenommen werden. Diese erwiesen sich im Zeitablauf als zunehmend schwieriger. Lediglich in der ersten Phase konnten freigesetzte Eisenbahner teilweise am selben Ort, in demselben Qualifikationsniveau und demselben Beruf umgesetzt werden. In den späteren Phasen wurde die Mobilität allerdings geringer. Räumliche Mobilität setzte vergleichbare Wohnungen zu vergleichbaren Mietpreisen voraus. Diese Vergleichbarkeit fehlt in der Bundesrepublik wie auch im Bundesbahnbereich besonders dann, wenn beschäftigte Eisenbahner von Randgebieten in Ballungsräume versetzt werden sollen. Umgekehrt hat die Deutsche Bundesbahn in der Vergangenheit - wie auch andere öffentliche Arbeitgeber - eine Immobilität der Arbeit in solchen Randgebieten sogar gefördert (Eigenheimerwerb), um die Beschäftigten dort zu etwas niedrigeren Einkommen anwerben und beschäftigen zu können.

Die persönliche, berufliche Mobilität war in den ersten Phasen der Technisierung relativ hoch: Einmal beschäftigte die Bahn eine große Gruppe von Handwerkern, deren Grundberuf des Schlossers auf vielen Arbeitsplätzen zu verwenden war. Zum anderen haben die Eisenbahner des nicht-technischen Dienstes eine den Gesamtbetrieb umfassende Ausbildung erhalten, die bei einer Umsetzung nicht entwertet

wurde. Bei unvermeidlichen Umsetzungen hat die Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands (GdED) durchgesetzt, daß eine Lohnsicherung auf dem Niveau gewährleistet ist, das vor der zur Umsetzung führenden Technisierung erreicht war. Die Lohnsicherung wird auf längere Zeit — bis zu drei Jahren — bzw. ab dem sechzigsten Lebensjahr permanent gewährt.

Den betroffenen Eisenbahnern kann kein unveränderter Arbeitsplatz garantiert werden, wohl aber ein Arbeitsplatz im Bahnbetrieb allgemein, nicht eine unveränderte Tätigkeit, sondern eine Tätigkeit überhaupt. Für betroffene Eisenbahner, die in ihrem erlernten Beruf nicht mehr tätig sein können, hat die GdED sichergestellt, daß diese eine erneute Ausbildung in einem qualitativ vergleichbaren Beruf erhalten können. Das bereits 1968 geschlossene Rationalisierungsschutzabkommen sieht vor, daß Handwerker mit mindestens zweijähriger Eisenbahndienstzeit, die aus Rationalisierungsgründen in ihrem erlernten oder einen diesem verwandten Lehrberuf nicht mehr verwendet werden können, für Tätigkeiten eines anderen Ausbildungsberufs umzuschulen sind, wenn vorauszusehen ist, daß sie für längere Zeit entsprechend beschäftigt werden können. Die Umschulung dauert höchstens 1 1/2 Jahre, sie endet mit einer Prüfung.

Mit dem Beginn der verstärkten Freisetzungen Ende der fünfziger Jahre hat die GdED die regelmäßige Arbeitszeit von 48 Stunden (bis 1958) auf heute 40 Stunden (ab 1974) verkürzt. Die im Betriebsdienst zulässige Höchstarbeitszeit (Dienstauvorschriften) wurde nicht nur von 96 Stunden (bis 1954) auf 50 Stunden (ab 1974) verkürzt, sondern vor allem die Zahl der unter ihre Bestimmungen fallenden Beschäftigten bis zur Bedeutungslosigkeit verringert. Der Urlaub der Eisenbahner wurde erhöht; diese Verbesserung trug zusätzlich dazu bei, freigesetzte Eisenbahner zu binden. Durch Verkürzungen der regelmäßigen Arbeitszeit wurden von 1958 bis 1976 33 000 Eisenbahner, durch Verminderung und Anwendungseinschränkung der höchst zulässigen Arbeitszeit 13 000, durch Urlaubsverbesserungen 5000 Eisenbahner gebunden. Nur durch diese Veränderungen wurden für 62 000 Eisenbahner Arbeitsplätze erhalten. Auch dadurch, daß die Beamten und Arbeiter der Deutschen Bundesbahn mit durchschnittlich 58 bis 59 Jahren aus dem aktiven Arbeitsprozeß ausscheiden, konnten zusätzliche Arbeitsplätze erhalten werden.

Erneute Arbeitsplatzvernichtung ab 1974 läßt es zunehmend schwieriger werden, ausgleichende Maßnahmen durchzusetzen. Eine erreichte Arbeitsplatz-Garantie stellt für Freisetzungen die Grenze dar, Rationalisierung muß im öffentlichen Betrieb „sozialverträglich“ sein.

Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen am Beispiel des Paketdienstes der Deutschen Bundespost

Seit dem Frühjahr 1976 wird im Post- und Paketdienst das Auftreten der US-amerikanischen Paketbeförderungsfirma „United Parcel Service“ (UPS) sowie

der Firma „Deutscher Paketdienst“ (DPD) diskutiert. Durch das Auftreten der beiden Firmen (der DPD ist ein Zusammenschluß von 29 namhaften Speditionsfirmen) ist die Sicherheit von 45 000 Arbeitsplätzen bei der Deutschen Bundespost gefährdet. Inzwischen geht die Auseinandersetzung auf dem Kleingutmarkt schon über den Paketdienst hinaus und greift auf den Päckchendienst, den Versand von Katalogen und Büchersendungen über. Besondere Gefahr droht dem Post- und Paketdienst durch „United Parcel Service“. Diese Firma hat in rund 70 Jahren den US-amerikanischen Postpaketdienst bei weitem überflügelt, um nicht zu sagen an den Rand des Ruins konkurriert. Das Netz dieser Firma erstreckt sich zur Zeit auf das Gesamtgebiet der USA, mit Ausnahme von Alaska. Mit ihrem Angriff auf dem Kleingütermarkt in der Bundesrepublik greift UPS auf ihre Erfahrungen und Geschäftspraktiken in den USA zurück; neben sehr gutem Service (z. B. schnelle Laufzeit mit teilweiser Laufzeitgarantie, Abholung der Pakete beim Einlieferer, gebührenfreie Zustellung sowie niedrige Preise) werden unter rigoroser Ausnutzung der augenblicklichen Arbeitsmarktlage die Arbeitnehmer rigiden Arbeitsbedingungen unterworfen (z. B. Schuhe sollen gut gepflegt und geputzt sein, die Absatzhöhe der Schuhe darf nicht mehr als 2,5 cm betragen, Turnschuhe und Sandalen sind nicht zulässig, der Haarschnitt sollte gestuft sein, die Haare nicht ins Gesicht, über die Ohren oder über den Hemdkragen fallen, Gesichtshaar kann nur in Form von Schnurrbärten, die nicht länger als die Lippen sind und nicht unter die Lippenkante wachsen, gestattet sein, Vollbarte und Spitzbärte sind verboten usw.). Außerdem bietet UPS in der Bundesrepublik im Vergleich zur Deutschen Bundespost nach Erfahrungen der DPG nur geringe Sozialversicherungspflichtige Löhne an, um Arbeitgeberzuschüsse zur Rentenversicherung und Krankenversicherung einzusparen.

Durch die Konkurrenz von UPS und DPD entwickelt sich auf dem Kleingütermarkt zusehends eine Wettbewerbsverzerrung. Diese macht es der Post unmöglich, sich mit sogenannten marktkonformen Mitteln letztlich gegen solche „Rosinenpickerei“, wie es bei der Post genannt wird, zu wehren. Negativ betroffen sind die Bevölkerung und die Beschäftigten der Post, auf deren Rücken die privaten Paketbeförderungsfirmen versuchen, der Post die schlechten Risiken zu überlassen. Für UPS wird das Gebiet der Bundesrepublik wohl nur ein erster Schritt sein, um in Westeuropa insgesamt Fuß zu fassen, es sei denn, eine der wichtigsten gewerkschaftlichen Forderungen nach einem Beförderungsvorbehalt für Pakete bis 10 kg würde durch die Bundesregierung erfüllt.

Das Bundespostministerium beklagte die zu langen Laufzeiten der von der Post beförderten Pakete und sah offenbar zunächst keine andere Möglichkeit, als einen verschärften Rationalisierungsdruck auf die eigenen Beschäftigten anzuwenden. Dagegen hat sich die DPG gewehrt. Neben konkreten Vorstellungen zur Verbesserung der postalischen Leistungen hat die DPG gleichzeitig in die öffentliche Auseinandersetzung eingegriffen bzw. diese durch unmißverständliche Erklärungen forciert.

Die Privatfirmen UPS und DPD werben mit der generellen kostenlosen Abholung von Paketen. Allerdings wird erklärt (so der Geschäftsführer des DPD auf einer Pressekonferenz), daß man nicht an „Tante Emma-Paketen“ (also Pakete von Einzelleinlieferern) interessiert sei. UPS erhebt sogar eine Art Schutzzoll von 10,- DM wöchentlich für die Abholung von Paketen, um sich gegen Einzelleinlieferer abzusichern. Beide Firmen richten offenbar ihr Augenmerk ausschließlich auf kleinere und mittlere Mehrfacheinlieferer, die bisher Kunden der Post waren. Obwohl das Bundespostministerium eine Reihe der gewerkschaftlichen Forderungen aufgegriffen hat, wie kostenlose Abholung, Vorausentrichtung der Paketzustellgebühren, besserer Service im Zustelldienst usw., ist es nicht bereit, der zentralen Forderung auf Einführung eines Beförderungsvorbehalts, eines Paketmonopols das Wort zu reden. Allein die Realisierung dieser Forderung bietet auf Dauer die Möglichkeit, den Steuerzahler davor zu bewahren, daß er nicht indirekt die Existenz privater Paketdienste subventioniert. Es ist abzusehen, daß das ohnehin im Paketdienst wegen seiner aus gemeinwirtschaftlichen Gründen nicht kostendeckenden Gebühren bestehende Defizit wächst, d. h. aus anderen Mitteln subventioniert werden muß, weil die lukrativen Aufträge von den privaten Paketdiensten gewinnbringend erledigt werden.

Technokratische Konzepte und keine Lösung

Im Zusammenhang mit der Rationalisierungsdiskussion im öffentlichen Dienst wird oft über die starre Organisation und die sich daraus ergebende Arbeitsweise, die Zentralisierung der Entscheidung und die geringe Effektivität geklagt. Man wird solche Argumente nicht pauschal abtun können. Bei den Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist selbst die Rede von der zentralisierten Weisungsbefugnis und der dezentralisierten Verantwortung (sprich: Risiko), und nirgendwo wird zunehmend mehr die Hierarchisierung der Verwaltung als Instrument der Erziehung zur Anpassung und zum Wohlverhalten erkannt als bei den Betroffenen selbst. Nur wäre es ein falscher Weg, eine Veränderung ausschließlich in der Einführung neuer Technologien zu sehen oder den Versuch zu unternehmen, unter Aufrechterhaltung überkommener hierarchischer Strukturen, wie sie untrennbar mit der dogmatischen Erhaltung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums verbunden sind, neue Management- bzw. Führungsmethoden einzuführen. Sie sind kein Ersatz für eine Demokratisierung der innerbetrieblichen Verhältnisse des öffentlichen Dienstes und die Einführung eines einheitlichen Personalrechts, das kooperative Zusammenarbeit fördert und konkurrierendes Gerangel um Beurteilung und Beförderungsdienstposten ausschließt. Versuche, wie sie zum Beispiel bei der Deutschen Bundespost unternommen werden, durch neue Sprachregelungen und Führungsmethoden mehr auf Risikobereitschaft und weniger auf Vorschriften-Sicherheit bedachtes Verhalten der Beschäftigten zu fördern, finden ihre Grenzen in starren beamtenrechtlichen Vorschriften (so bemüht man sich, Minister, Staatssekretäre, Ab-

teilungsleiter beim Bundespostministerium als Unternehmensführung zu bezeichnen - die Präsidenten der Oberpostdirektionen als Bezirkschefs zu deklarieren).

Soweit es sich um Führungsmethoden handelt, knüpfen sie an Erkenntnisse und Erfahrungen auch in der Privatindustrie angewandter Human-Relations-Praktiken an. Bedeutsam sind ferner Versuche, durch die Einführung von Kennziffern die Leistung einzelner Organisationseinheiten (z. B. bestimmter Stellen in verschiedenen Ämtern) zu vergleichen und einen „innerbetrieblichen Wettbewerb“ einzuführen.

Veränderte Rahmenbedingungen

Die seit 1975 veränderte wirtschaftliche Situation hatte nachhaltige Konsequenzen für zahlreiche öffentliche Dienstleistungsbereiche. Einmal gab es Bereiche, in denen der Verkehrsanfall zurückging, d. h. weniger Arbeitskräfte notwendig waren. Dies fiel zusammen mit Rationalisierungsvorhaben und einer veränderten politischen Grundhaltung gegenüber dem öffentlichen Dienst. Die Bereitschaft der zuständigen politischen Institutionen zur Durchführung ausschließlich kostenorientierter Rationalisierung nahm zu. Dabei wurden zunehmend auch Maßnahmen einbegriffen, die weniger das Ziel verfolgten, gleiche Leistungen mit geringeren Kosten zu erbringen, sondern es darauf anlegten, Dienstleistungen einzuschränken. So wurde die kommunale Neugliederung in den einzelnen Bundesländern dazu benutzt, nicht nur die bestehenden Bürgermeisterämter abzuschaffen, sondern damit auch gleichzeitig die vorhandenen Poststellen zu schließen und zu zentralisieren. Hier zeigte sich, daß diese Art Rationalisierungsmaßnahmen im öffentlichen Dienst mehr als anderswo die Bevölkerung — also vorwiegend Arbeitnehmer — treffen. Gegenüber der Öffentlichkeit wurde trotz steigender Produktivität immer wieder das Defizit der betroffenen Verwaltungen in den Vordergrund gestellt. Dabei wurde geflissentlich verschwiegen, daß der Anteil der Löhne und Gehälter eine ständig sinkende Tendenz auswies. Die Ursache der Defizite konnte also nicht vorwiegend an den Beschäftigungskosten liegen, sondern an den politischen Entscheidungen, zum Teil auch an Zugeständnissen an die private Wirtschaft: Privatisierung der Gewinne und Sozialisierung der Verluste. Die Ansprüche der privaten Unternehmer an den Staat wuchsen mit den Kosten für die Entwicklung neuer Produktionsmethoden und die Beseitigung von deren Folgen.

Ein sogenanntes „Gesundshrumpfen“ und eine fern von den Arbeitnehmerinteressen betriebene Investitionspolitik hat bereits in einigen Bereichen dazu geführt, daß die Qualität und der Umfang öffentlicher Dienstleistungen, soweit sie von Arbeitnehmern in Anspruch genommen werden, mangelhaft ist. So haben z. B. für viele Arbeitnehmer die von ihren Gewerkschaften erkämpften Arbeitszeitverkürzungen teilweise ihren realen Wert verloren, weil einmal die An- und Abfahrtswege zum Arbeitsplatz größer geworden sind und Verkehrsverbindungen nicht nur nicht ausgebaut, sondern eingeschränkt worden sind. Bei der Deutschen Bundesbahn

wurden z. B. ohne Rücksicht auf die Interessen der Bevölkerung Verkehrsverbindungen nur noch aufrechterhalten, wenn deren Inanspruchnahme durch entsprechende wirtschaftlich potente Unternehmen erfolgte. Es darf vermutet werden, daß die Verschlechterung öffentlicher Dienstleistungen durch ihre Einschränkung bzw. Ausdünnung mit dazu beiträgt, Forderungen nach Privatisierung den Weg zu ebnen.

Gewerkschaftliche Perspektiven

Der relativ hohe Organisationsgrad der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in den DGB-Gewerkschaften ist eine Voraussetzung, um ein Ausspielen von Beschäftigtengruppen untereinander zu verhindern. Der Einfluß der Standesorganisationen des Beamtenbundes ist vor allem bei den großen Dienstleistungsbetrieben Bahn und Post gering. Gleichwohl darf nicht übersehen werden, daß der Beamtenbund durch seine Existenz und seine an konservativen Traditionen orientierte Politik insgesamt die Position der Beschäftigten und ihrer Gewerkschaften schwächt.

In der Zeit konjunkturbedingter und struktureller Arbeitslosigkeit gewinnen Forderungen nach Konkretisierung des Rechts auf Arbeit zunehmende Bedeutung. Hier könnte die dem Beamtenverhältnis (sicher aus einer anderen Motivation und geschichtlichen Entwicklung) innewohnende Substanz an sozialer Sicherheit zumindest punktuell beispielgebend sein. Daß es hier keine unüberwindlichen rechtlichen Hindernisse geben muß, wird dadurch bewiesen, daß zahlreiche Elemente des Beamtenrechts durch Tarifverträge für die Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst zum geltenden Recht geworden sind. Aber es gibt auch die umgekehrte Entwicklung, daß arbeitsrechtliche Elemente (z. B. die Abgeltung von Überzeitarbeit) zum Bestandteil beamtenrechtlicher Vorschriften wurden.

Eine solche Entwicklung braucht nicht auf den öffentlichen Dienst beschränkt zu bleiben. Deshalb verdienen die Absichten der Bundesregierung, ein einheitliches öffentliches Dienstrecht zu konzipieren, die kritische Aufmerksamkeit aller Gewerkschaften. Die Trennung der Beschäftigten in solche mit tatsächlichen oder scheinbaren Privilegien spaltet nicht nur die Solidarität im öffentlichen Dienst. Sie paßt genau in das Konzept derjenigen, die mit der desorientierenden These von dem „neuen Klassenkampf“ zwischen Arbeitsplatzbesitzenden und Arbeitslosen von den tatsächlichen Problemen ablenken wollen. Ein einheitliches Dienst- bzw. Personalrecht muß als gewerkschaftliches Ziel die Synthese zwischen Arbeitsplatzsicherheit und Tarifautonomie sein.

Aus der Interessenlage der Gewerkschaften und ihrem Selbstverständnis gibt es einen grundsätzlichen Konsensus zwischen qualitativen, gemeinwirtschaftlich orientierten Dienstleistungen im Interesse der Bevölkerung und der Erhaltung eines hohen Beschäftigungsstandes. Dies steht einer qualitätsorientierten Rationalisierung nicht entgegen, sondern macht sie geradezu erforderlich. Die bisher von der Bundesregierung praktizierte kostenorientierte Rationalisierung führt nicht nur die ge-

meinwirtschaftlichen Aufgaben des öffentlichen Dienstes ad absurdum, sondern führt durch weitere Arbeitsplatzvernichtung zur Verschärfung der Arbeitslosigkeit. Zur Zeit betonen Regierung und Parteien lediglich den Gesichtspunkt der Freisetzung und bestehen auf absoluten Personaleinsparungen. So wird das Ziel verfolgt, zum Wohle der privaten Automobil- und Individualverkehrsindustrien die Eisenbahn zur Bedeutungslosigkeit einzuengen. Zu den technologisch bedingten Freisetzungen treten verschärfend politisch motivierte Arbeitsplatzvernichtungen hinzu.

Ebenso wie im Bereich der Bundesbahn gilt es auch in den übrigen Bereichen des öffentlichen Dienstes, den Befürwortern einer Demontage öffentlicher Dienstleistungen den Kampf anzusagen. Die Gewerkschaften akzeptieren einen von ihnen kontrollierbaren, der Arbeitserleichterung nutzbar zu machenden technologischen Wandel; sie bekämpfen jedoch entschieden eine oft nur technologisch bemäntelte Arbeitsplatzvernichtung, deren objektive Funktion es ist, die Interessen mächtiger privater Unternehmer zu fördern.

Es ist erkennbar, daß darüber hinaus die öffentlichen Arbeitgeber sich zunehmend mehr der innerbetrieblichen Methoden privater Unternehmer bedienen. Die weitere Aktivierung betrieblicher Gewerkschaftsarbeit, insbesondere der gewerkschaftlich organisierten Personalräte und die Bildung von Vertrauensleutekörpern geben hierauf eine Antwort.

Die in Teilbereichen von der ÖTV und für die DBP von der DPG abgeschlossenen Vertrauensleuteschutzabkommen garantieren die uneingeschränkte Arbeit der jeweiligen Organisation. Hier zeigt sich, daß die Durchsetzung gewerkschaftlicher Forderungen im öffentlichen Dienst - was ihre Formen betrifft - mit der Angleichung der Probleme ihre Besonderheit verliert und für alle Beschäftigten und Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes gleichermaßen zutrifft.