

Rationalisierung im öffentlichen Dienst

Ass. jur. Klaus Düll, Jahrgang 1936, studierte Rechtswissenschaft und Philosophie in Würzburg, Frankfurt, München und Aix-en-Provence. Seit 1967 ist er am Institut für sozialwissenschaftliche Forschung e. V. in München tätig. Er arbeitet über Modernisierung im öffentlichen Dienst, technischen Fortschritt und betrieblichen Arbeitskräfte einatz.

Dipl.-Volkswirt Dieter Sauer, geb. 1944, studierte Volkswirtschaft und Soziologie in München. Er arbeitet seit 1969 als wiss. Angestellter am Institut für sozialwissenschaftliche Forschung e. V. München über Fragen des öffentlichen Dienstes und staatliche Interventionen.

Presse, Stellungnahmen von Verbänden und Politikern zeichnen ein Bild der gegenwärtigen Situation der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, das ausgeprägt idyllische Züge aufweist: hohe Sicherheit, gutes Einkommen, geringe Leistungsanforderungen, günstige Arbeitsbedingungen und viele andere Privilegien. Die private Wirtschaft, deren Leistungsfähigkeit nach der Ideologie des freien Marktes auf persönlicher Leistung, Initiative und Risiko beruht, trägt nach dieser Vorstellung die Kosten und bezahlt damit die Vorteile einer solchen Situation. Daraus folgt dann die Forderung nach Abschaffung der Privilegien, Verstärkung des Leistungsprinzips, Personalabbau, sonstigen Einsparungen und schließlich Zurückhaltung bei Lohn- und Gehaltssteigerungen. Diese Forderungen nach genereller Einschränkung der Kosten im öffentlichen Dienst kontrastieren aber mit gleichzeitig erhobenen Ansprüchen nach gesellschaftspolitischen Reformen, die einen Ausbau des öffentlichen Leistungsangebots und damit des öffentlichen Dienstes zur Voraussetzung haben.

Es ist nicht zu übersehen, daß die gegenwärtige Kampagne gegen den öffentlichen Dienst in engem Zusammenhang mit laufenden Tarifverhandlungen steht, gleichzeitig aber als Ausdruck verschärfter Auseinandersetzungen um die Funktion des politisch administrativen Systems und des öffentlichen Dienstleistungssektors auf dem Hintergrund krisenhafter wirtschaftlicher Entwicklungen gewertet werden muß. Ohne ausdrücklichen Bezug zentriert sich die Kritik auf die Arbeits- und Beschäftigungssituation höherer und gehobener

Beamter und verallgemeinert diese auf alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes; sie unterschlägt dabei die bereits seit über einem Jahrzehnt sich vollziehende und gegenwärtig verstärkte „Rationalisierungswelle“ im öffentlichen Dienst, die die breite Masse der Beschäftigten (mittlerer und einfacher Dienst, Angestellte und Arbeiter) betrifft. Die damit verbundene Intensitätssteigerung der Arbeit und deren Folgen für die Arbeitsbedingungen stehen aber in weiten Bereichen des öffentlichen Dienstes in ihrem Ausmaß den Beschäftigungsbedingungen in der privaten Wirtschaft nicht nach. Rigide Einsparungsmaßnahmen wie sie gegenwärtig durchgesetzt werden — und das übersehen die Kritiker meist — werden auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen. Unterschlagen wird in dieser Kampagne auch der generelle Zusammenhang zwischen steigenden Anforderungen an den Staat und der strukturellen Beschränkung seiner Handlungsmöglichkeiten unter den gegebenen ökonomischen Bedingungen. Nur über die Analyse dieses Zusammenhangs lassen sich Bedingungen und Perspektiven der Rationalisierung und deren Konsequenzen für die Arbeits- und Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst fassen und erklären.

Das „Dilemma“ des öffentlichen Dienstes

Die Situation des öffentlichen Dienstes ist durch einen ständigen Konflikt gekennzeichnet: Auf der einen Seite wachsen und verändern sich die Anforderungen, die an ihn gestellt werden („Funktionszuwachs“ und „Funktionswandel“), auf der anderen Seite nehmen die Schwierigkeiten zu, die notwendigen Mittel zur Erfüllung dieser Anforderungen zu beschaffen („Knappheit“ an „Ressourcen“). Alle bisherigen Versuche, die Schere zwischen Aufgabenwachstum und Mittelknappheit zu schließen, konnten immer nur kurzfristig die Dramatik der Situation abmildern, den grundsätzlichen Konflikt jedoch nicht aufheben. Dies macht deutlich, daß er in der Struktur unserer Gesellschaft angelegt ist. Die Erklärung dieses Zusammenhangs wirft die Frage nach den generellen Existenz- und Funktionsbedingungen des Staates in kapitalistischen Gesellschaften auf¹).

Der Staat als eine von der privaten Produktion getrennte Sphäre verdankt seine Existenz den widersprüchlichen Anforderungen an die Produktion in kapitalistischen Gesellschaften. Die Produktion hat im kapitalistischen Wirtschaftssystem grundsätzlich nicht die Existenzsicherung und Entwicklung der Gesellschaft und damit die Befriedigung von Bedürfnissen der Mehrheit der Bevölkerung zum Ziel, sondern die Verwertung von Kapital (Kapitalakkumulation und Steigerung der Profite). Wirtschaftswachstum und gesellschaftliche Stabilität sind damit abhängig von Verwertungserfordernissen privater Unternehmen. Unter dem Zwang der Profiterzielung verhalten sich diese gleichgültig gegenüber den allgemeinen

1) Diese weitreichenden Fragen können hier nur verkürzt und auf einer sehr generellen Ebene angedeutet werden. Ihre theoretische Klärung ist Gegenstand einer Studie, die im Institut für sozialwissenschaftliche Forschung München mit Unterstützung der Stiftung Volkswagenwerk durchgeführt wird. Eine erste Skizze dieser Zusammenhänge enthält Klaus Döll, Dieter Sauer: Modernisierung der öffentlichen Verwaltung als gesellschaftliches Problem in: Materialien zur Verwaltungsforschung und Verwaltungsreform, Bonn 1972.

Voraussetzungen des gesellschaftlichen Produktionsprozesses (Ausbau gesellschaftlicher Infrastrukturen, langfristige Sicherung und Erhaltung von Arbeitskraft). Sie gefährden damit die Sicherung gesellschaftlicher Stabilität (dies reicht von langfristiger Zerstörung der Gesundheit und der Qualifikation der Arbeitskräfte bis zur Vernichtung der natürlichen Umweltbedingungen), aber auch die Voraussetzungen zum profitablen Einsatz ihres eigenen Kapitals.

Dem Staat fällt generell die Aufgabe zu, die von privaten Unternehmen nicht berücksichtigten und gefährdeten gesellschaftlichen Voraussetzungen sicherzustellen. Welche inhaltlichen Anforderungen an den öffentlichen Dienst gerichtet werden und in welchem Umfang gesellschaftliche Interessen den Staat unter Handlungsdruck stellen, darüber entscheiden die jeweilige historische Ausprägung des kapitalistischen Produktionsprozesses und der Entwicklungsstand der Produktivkräfte. Kapitalakkumulation und erreichter Grad gesellschaftlicher Produktivitätsentwicklung bestimmen auch das Ausmaß, in dem der Staat Mittel (Ressourcen) zur Bewältigung der an ihn gestellten Anforderungen „abschöpfen“ kann. Anforderungen wie Handlungsmöglichkeiten des Staates sind damit von den Verwertungsbedingungen privater Unternehmen bestimmt. Der Konflikt zwischen ihnen ist Resultat der widersprüchlichen Struktur kapitalistischer Produktion und findet seine spezifischen Ausdrucksformen in internen Strukturproblemen des öffentlichen Dienstes.

Rationalisierung als Ausweg?

Drei grundsätzliche strategische Möglichkeiten des Staates, auf dieses Dilemma zu reagieren, lassen sich unterscheiden:

— Der Staat kann versuchen, seine Handlungsmöglichkeiten dadurch auszuweiten, daß er seine finanziellen und personellen Ressourcen erhöht. Die Grenzen dieser Strategie sind gerade in der gegenwärtigen Situation offensichtlich: Höhere Belastung (durch höhere Steuern und Gebühren) der privaten Unternehmen, von deren „Investitionsneigung“ wirtschaftliche Stabilität (Sicherheit der Arbeitsplätze etc.) und Wachstum abhängen, ist nur schwer durchsetzbar (Überwälzungsmöglichkeiten durch Preisgestaltung) und stößt auf objektive Schranken (Sicherung der Profitrate). Stärkere finanzielle Belastungen der Arbeitnehmer sind zwar eher durchsetzbar, verschärfen jedoch die Legitimationsprobleme des politischen Systems und stoßen ebenfalls an objektive Grenzen (Existenzsicherung, notwendige Ausbildungsanforderungen etc.).

— Eine andere strategische Möglichkeit liegt in der Einschränkung der Aufgaben des öffentlichen Dienstes. Dies kann dadurch geschehen, daß der öffentliche Dienst den politischen Willensbildungsprozeß (Parteien, Parlament etc.), d. h. die Umsetzung von Anforderungen in konkrete Aufgaben an die Verwaltung beeinflusst; oder dadurch, daß er in der Durchführung der ihm überwiesenen Aufgaben restriktiv verfährt, d. h. einzelne Maßnahmen zurückstellt, einschränkt oder nicht vollzieht. Aber auch hier ist der Spielraum begrenzt. Weder Vorleistungen für

private Unternehmen (z. B. Infrastrukturleistungen wie Ausbau der Verkehrswege, aber auch das öffentliche Bildungs- und Ausbildungssystem) noch öffentliche Leistungen, die die Existenzbedingungen der Arbeitnehmer betreffen (z. B. Soziale Sicherheit, Gesundheitswesen), lassen sich beliebig einschränken. Dabei ist zudem zu berücksichtigen, daß öffentliche Leistungen immer zwei Seiten haben, also grundsätzlich ambivalent sind: Leistungen, die die Existenzbedingungen der Arbeitnehmer betreffen, sind immer auch Voraussetzung der Kapitalverwertung, Vorleistungen für private Unternehmen sind letztlich immer auch Voraussetzungen für die Existenzsicherung der Arbeitnehmer. Werden Einschränkungen des öffentlichen Leistungsangebots durchgesetzt, treffen sie in der Regel Bereiche, in denen keine wichtigen Vorleistungsinteressen der privaten "Wirtschaft bestehen (z. B. Streckenstilllegungen der Deutschen Bundesbahn in gering industrialisierten Regionen u. ä.).

— Da beide Strategien schwer oder nur begrenzt durchsetzbar sind, werden die institutionelle Struktur, die Organisation, der technisch-organisatorische Stand der Arbeitsprozesse und die Bedingungen des Personaleinsatzes im öffentlichen Dienst zum Problem. Dies schlägt sich in der Forderung nach einer „Modernisierung“ des öffentlichen Dienstes nieder.

Hinzu kommt, daß in der gesellschaftlichen Interessenaueinandersetzung eine Erhöhung von Steuern bzw. Gebühren wie eine Einschränkung des öffentlichen Leistungsangebots immer auf harten Widerstand stoßen. Damit erscheinen die Veränderung der internen Strukturen und insbesondere die Rationalisierung der Arbeitsprozesse auch in der gesellschaftlichen Interessenaueinandersetzung als einziger „Ausweg“, der allseits Beifall findet, allen Interessen gerecht zu werden scheint.

Das Ziel solcher Modernisierungsstrategien ist die Lösung interner Handlungsprobleme durch ökonomisierung der Mittel (vor allem durch Personaleinsparung) und „Effektivierung“ der Leistungserbringung (Produktivitätssteigerung). Welche Formen die Modernisierung des öffentlichen Dienstes annimmt, welche Methoden dabei die stärkste Bedeutung gewinnen, hängt wiederum von denselben ökonomischen Bedingungen ab, die über Anforderungsdruck und Knappheit der Mittel die Handlungsbedingungen des Staates bestimmen und sich in konkreten Formen von Arbeitsprozessen im öffentlichen Dienst niederschlagen.

Konkrete Formen der Rationalisierung

Rationalisierungsmaßnahmen im öffentlichen Dienst standen in den letzten zehn Jahren in engem Zusammenhang mit generellen Reformbestrebungen im öffentlichen Sektor. Den Reformzielen — allgemein umschrieben mit der Forderung nach höherer Effizienz einzelner Verwaltungseinheiten, größerer Transparenz des Verwaltungsgeschehens, Abbau unrentabler Teile des öffentlichen Dienstleistungsangebots, Einführung kostensparender Verfahren und Arbeitsmethoden, höherer Elastizität von Einsatzbedingungen und größerer Mobilität der

öffentlichen Beschäftigten u. ä. — liegt die teilweise unveränderte Übernahme des privatwirtschaftlichen Rentabilitätskalküls in den öffentlichen Dienst zugrunde, ohne daß der besondere Charakter öffentlicher Leistungen für die Sicherung gesellschaftlicher Stabilität berücksichtigt wird.

Die einzelnen Reform- und Rationalisierungsmaßnahmen beziehen sich insbesondere auf²⁾:

- Veränderungen institutioneller Strukturen: Maßnahmen der Gebiets- und Funktionalreform mit dem Ziel, größere und „effizientere“ Verwaltungseinheiten zu schaffen;
- Veränderung der Arbeitsorganisation: Formalisierung und Standardisierung einzelner Verwaltungsabläufe (insbesondere bei Behörden mit Massenaufgaben) oder einzelner Betriebsabläufe in hochtechnisierten Bereichen (etwa im Bereich der Wartung, Instandhaltung und Reparatur von Fernmeldeeinrichtungen);
- Einsatz neuer Technologien: traditionelle Techniken der Bürorationalisierung (Einsatz von Buchungsmaschinen, Diktiergeräten etc.) und vor allem der Einsatz elektronischer Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung;
- Mechanisierung von Betriebsabläufen (so etwa die Verteileranlagen im Brief-, Päckchen- und Paketdienst der Deutschen Bundespost) und Einsatz elektronischer Steuerungstechniken in öffentlichen Betrieben (etwa das elektronisch gesteuerte Wahlsystem EWS im Fernmeldebereich);
- Veränderungen des Personaleinsatzes: Dienstrechts- und Laufbahnreform (stärkere Durchsetzung des Leistungsprinzips, Abbau von Statussicherheit): verstärkter Einsatz von Leistungsbemessungs- und -bewertungssystemen, Übertragung von Personalführungssystemen aus der Privatwirtschaft etc.

Die konkreten Formen der einzelnen Rationalisierungsmaßnahmen sowie deren Zusammenhang sind ihrerseits abhängig von den generellen Bedingungen staatlichen Handelns und den auf sie bezogenen gesellschaftlichen Interessen.

Mit dem Einsatz von Technologien verbinden sich Absatzinteressen großer Herstellerfirmen (insbesondere Computerhersteller) und mit der technisch-organisatorischen Veränderung einzelner Dienstleistungen selbst wiederum spezifische Interessen der privaten Wirtschaft (Großkunden). Auch die Prinzipien in der Gebiets- und Funktionalreform entsprechen bestimmten Koordinierungserfordernissen von Unternehmen als Folge von Kapitalkonzentration in wirtschaftlichen Ballungsräumen. Die Durchführung von Rationalisierungsmaßnahmen ist des weiteren bestimmt durch die spezifischen Rekrutierungsbedingungen auf dem Arbeitsmarkt und der dabei wirksam werdenden Konkurrenz privater Unternehmen (vor allem hinsichtlich der erforderlichen technischen Qualifikationen).

2) Diese Skizze baut auf empirischen Arbeiten des Instituts für sozialwissenschaftliche Forschung e. V. München auf. Zum Bereich der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Betriebe vgl. insbesondere Lutz, Düll, Kämmerer, Kreuz: Rationalisierung und Mechanisierung im öffentlichen Dienst, München 1970; im Bereich der Deutschen Bundespost vgl. Düll, Sauer, Schneller, Altmann: öffentliche Dienstleistungen und technischer Fortschritt, München 1972.

Der komplexe Zusammenhang zwischen einzelnen Reformen und Rationalisierungsmaßnahmen, der in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion vorwiegend als technisches und organisatorisches Problem ausgewiesen wird, bringt unterschiedlich durchgesetzte gesellschaftliche Interessen und deren Verflechtung zum Ausdruck. Dieses wird etwa an der Funktional- und Regionalreform in Bayern und Hessen sichtbar, die von Anfang an auf den Einsatz leistungsfähiger Großrechenanlagen und den Aufbau integrierter Systeme der Datenverarbeitung und damit auf das bestehende Technologieangebot der Computerindustrie ausgerichtet war³). Auch der Zusammenhang von Interessen der privaten Wirtschaft an einer spezifisch technisch-organisatorischen Form von öffentlichen Leistungen (z. B. Bandaustausch im Zahlungs- und Abrechnungsverkehr usw.) und den Interessen der Lieferindustrie am Einsatz von bereichs- und anwendungsunspezifischen Technologien (vor allem EDV — *hard ware*, einschließlich der Peripherie) zeigt diese Interessenverflechtung auf⁴).

Die durch solche Interessen bestimmte Form der Rationalisierung im öffentlichen Dienst beeinträchtigt die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen durch große Teile der Bevölkerung, insbesondere den Zugang und die Zugangsvoraussetzungen zu öffentlichen Leistungen in räumlicher, zeitlicher und sozialer Hinsicht — z. B. längere Wege und schlechtere Verbindungen; größerer Zeitaufwand durch Eigenleistungen, etwa beim Ausfüllen von Formularen; Schwierigkeiten beim Umgang mit Behörden; gesetzliche Regelungen, die zusätzliche Dienstleistungen erfordern (Rechtsanwälte, Steuerberater), die jedoch von großen Teilen der Bevölkerung nicht in Anspruch genommen werden können. Generell besteht bei den Reformen und Rationalisierungsmaßnahmen die Tendenz, den Vorleistungscharakter öffentlicher Leistungen für die privatwirtschaftliche Produktion zu verstärken und die Bedürfnisbefriedigung der Bevölkerung zu verschlechtern bzw. zurückzudrängen⁵).

Intensivierung der Arbeit als Rationalisierungsstrategie

Unterschiedliche Interessen, die auf Rationalisierungs- und Reformmaßnahmen im öffentlichen Dienst einwirken, verschärfen nicht nur die grundsätzliche Ambivalenz öffentlicher Leistungen und verändern damit auf spezifische Weise ihren gesellschaftlichen Charakter, sondern setzen auch unterschiedliche, zum Teil sich widersprechende Tendenzen der Rationalisierung im öffentlichen Dienst frei.

Durch die Entwicklung und Umsetzung neuer Technologien wird zwar grundsätzlich angestrebt, den Grad *technologischer Autonomie* von Verwaltungs-

3) Einen guten Überblick zu diesem Zusammenhaag geben A. Brinckmann, K. Grimmer, K. Lenk, D. Rave: Verwaltungsautomation, Darmstadt 1974, S. 21 ff.

4) Zu diesen Zusammenhängen vgl. im einzelnen insbesondere: Düll, Sauer, Schneller, Altmann: öffentliche Dienstleistungen und technischer Fortschritt, a.a.O.

5) Vgl. dazu auch mit einzelnen Beispielen Altmann, Düll, Kammerer: Öffentliche Verwaltung — Modernisierung als gesellschaftliches Problem, Frankfurt/Main 1971.

und Betriebsabläufen zu erhöhen und den Einsatz menschlicher Arbeitskraft pro Leistungseinheit zu reduzieren (höhere Arbeitsproduktivität auf Grund technischen Fortschritts). Jedoch zeigen die Erfahrungen der Teilautomation im Bereich der öffentlichen Verwaltung, aber auch der öffentlichen Betriebe (z. B. der Bundespost), daß der Einsatz neuer Technologien (insbesondere leistungsfähiger Großrechenanlagen), der von starken Absatzinteressen der Lieferindustrie und den spezifischen Vorleistungsinteressen einzelner Wirtschaftszweige (etwa der Großbanken) forciert wird, nur partiell und langfristig zu Produktivitätssteigerungen und damit zu Personaleinsparungen führt. In den meisten Fällen wird wegen der hohen Investitionskosten und generellen Anlauf Schwierigkeiten, die vor allem aus der Notwendigkeit der Anpassung unterschiedlicher Technologien auf die besonderen Bedingungen des öffentlichen Dienstes zurückzuführen sind, kurz- bis mittelfristig der Kostendruck eher erhöht.

Kostendruck und gleichzeitige Begrenzung der Mittel für aufwendige technologische Innovationen, starke Absatzinteressen der Industrie an bereichsunspezifischen Technologien und spezifische Einsatzbedingungen — vor allem der EDV — im öffentlichen Dienst erzwingen gleichzeitig Rationalisierungsstrategien, die auf arbeitsorganisatorische Verfahren zur *Intensivitätssteigerung* der Arbeitsleistung des eingesetzten Personals ausgerichtet sind. Daraus ergeben sich Veränderungen von Arbeitsprozessen im öffentlichen Dienst, die große Ähnlichkeit mit Methoden der Intensivierung von Arbeit in weiten Bereichen privatwirtschaftlicher Produktion aufweisen:

— Einfache Personaleinsparungen (Reduzierung oder Nichtbesetzung von Planstellen) führen zu erhöhter Arbeitsbelastung des verbleibenden Personals. Die Intensitätssteigerung der Arbeitsleistung verstärkt sich durch gleichzeitige Einführung und den systematischen Ausbau von Leistungsbemessungs- und -bewertungsverfahren.

— Arbeitsorganisatorische Maßnahmen — Standardisierung und Formalisierung einzelner Verwaltungs- und Betriebsabläufe, verstärkte Arbeitsvorbereitung — sind und waren Voraussetzung für die Einführung neuer Technologien (auch einzelner Mechanisierungsschritte, Teilautomatisierung durch EDV). Vor allem mit dem Einsatz elektronischer Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung sind grundsätzlich eingreifende Veränderungen der Arbeitsorganisation verbunden: Die herkömmlichen Arbeitsverfahren werden aufgespalten in manuelle Zuarbeiten für die EDV, spezifische programmorientierte bzw. anlageorientierte Tätigkeiten (Systemanalyse, Programmierung, Maschinenbedienung) und schließlich jenem Teil nicht „automationsgerechter“ Fälle, die im herkömmlichen Verfahren verbleiben. Dies führt zur Zunahme restriktiver und extrem belastender Arbeitssituationen für den Großteil der dort Beschäftigten, so etwa bei der maschinellen Datenaufbereitung für die elektronische Datenverarbeitung (Lochen, Eingabe der Daten auf Bänder oder Direkteingabe); es entstehen Tätigkeiten repetitiver Teilarbeit mit hohen zeit-

lichen und nervlichen Belastungen und ausgeprägter Monotoniewirkung. In einzelnen Bereichen (z. B. in den Teilbereichen der Deutschen Bundespost) werden solche Arbeitsbedingungen zudem verschärft durch hohe zeitliche Anforderungen (Schichtbetrieb), Abbau von Kooperationsbeziehungen durch Isolierung von Arbeitsplätzen (so etwa beim Einsatz automatischer Anrufzuordner im Fernsprechauskunftsdienst etc.). In der Regel handelt es sich bei diesen Tätigkeiten um Anlernertätigkeiten, die nur anlage- und betriebsspezifische Qualifikation erfordern; sie bieten im allgemeinen auch keine Möglichkeiten zur Weiterqualifizierung.

— Einsatz neuer Technologien und damit verbundener Veränderung der Arbeitsorganisation wirken einschneidend auf die traditionellen Qualifikationsstrukturen im öffentlichen Dienst ein. Vor allem durch die Teilautomation von Verwaltungsabläufen werden mittlere Qualifikationen (Sachbearbeiter) zerschlagen; an ihre Stelle treten überwiegend einfache Qualifikationen (manuelle Zuarbeiten für die Datenverarbeitung) bzw. Anlernertätigkeiten (Datenaufbereitung) und nur zum geringeren Teil höhere, meist technische Qualifikationen (z. B. Programmierer, Techniker, Ingenieure). Dies führt tendenziell zu einer generellen Polarisierung von Qualifikationen im öffentlichen Dienst, wie sie in weiten Bereichen der privaten Industrie anzutreffen ist. Die betroffenen Beschäftigten mittlerer Qualifikation müssen Umsetzungen mit Qualifikationsverlust und Aufstiegsblockierungen hinnehmen.

— Abbau von Personalkosten über unterschiedliche Rationalisierungs- und Intensivierungsmaßnahmen hatten nur so lange nicht die Freisetzung von Beschäftigten zur Folge, als durch die gespannte Arbeitsmarktlage der zurückliegenden Hochkonjunkturphase dem Personalüberhang ungedeckter Personalbedarf gegenüberstand und die Einsparungseffekte über sogenannten natürlichen Abgang abgefangen werden konnten. Spezifischer Qualifikationsbedarf und restriktive Bedingungen staatlicher Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt einerseits, Abbau von Überhängen an Personal mit nicht mehr verwertbaren Qualifikationen andererseits verstärken den Druck auf Veränderung des Status der öffentlichen Beschäftigten und Reduzierung von Arbeitsplatzsicherheit, die traditionell mit ihm verbunden ist. Damit werden zugleich die negativen Elemente des Status der öffentlichen Beschäftigten verschärft, die vor allem im hohen Grad der Betriebsbindung von Beschäftigten an den öffentlichen Dienst zu sehen sind: So ist berufliches Fortkommen im öffentlichen Dienst ausschließlich an die Möglichkeit von Aufstieg im Rahmen des bestehenden Laufbahnsystems (Stellenkegel) gebunden, der jedoch durch Aufstiegsblockierungen aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen zunehmend eingeschränkt wird; die Verwertungsmöglichkeiten der erreichten Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt aber sind durch die betriebsspezifische Qualifizierung und die damit durchgesetzte Bindung von Arbeitskräften an den öffentlichen Dienst grundsätzlich erschwert.

Rationalisierung und Gewerkschaftspolitik

Entsprechend der Tradition gewerkschaftlicher Schutzpolitik gegenüber Rationalisierung wurden die mit der Rationalisierung verbundenen personellen Probleme auch im öffentlichen Dienst vorwiegend als „soziale“ Auswirkungen des technischen Fortschritts gesehen. Die gewerkschaftlichen Schutzmaßnahmen (Sozialpläne, Rationalisierungsschutzabkommen etc.) waren vor allem auf die Vermeidung von sogenannten Härtefällen gerichtet. Solche Strategien bauen auf der Vorstellung relativer Eigengesetzlichkeit technisch-organisatorischer Entwicklungen („Rationalisierungswelle“) auf und konzentrieren sich auf einzelne und besonders spektakuläre Risiken für die betroffenen Arbeitskräfte (Verhinderung realer Freisetzung, Besitzstandswahrung bei Umsetzungen etc.).

Die sozialen Auswirkungen der Rationalisierungsbestrebungen im öffentlichen Sektor lassen sich jedoch nicht als Nebenfolgen technischer Umstellungen von Arbeitsprozessen und organisatorischer Rationalisierungsmaßnahmen fassen, sondern stellen konkrete Ausprägungen der über diese Maßnahmen durchgesetzten Prinzipien intensiver Nutzung von Arbeitskraft dar. Sie betreffen die gesamte Arbeits- und Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst: unmittelbare Belastungen am Arbeitsplatz, Qualifizierungsmöglichkeiten, betriebliche Stellung, Arbeitsplatzsicherheit und Stellung auf dem Arbeitsmarkt.

Auch wenn Maßnahmen zum Schutz besonders ungesicherter und unmittelbar gefährdeter Arbeitskräftegruppen aktuellen Anforderungen an die gewerkschaftliche Interessenvertretung entsprechen, bauen die Beschränkungen auf Schutzstrategie auf falschen Voraussetzungen auf und stoßen — bei verschärfter Rationalisierung im öffentlichen Dienst — an enge Grenzen. Schutzstrategien führen notwendig zu Konflikten mit den Zielen von Rationalisierung und Intensivierung, ohne jedoch auf deren konkrete Formen Einfluß zu nehmen; sie verstärken damit langfristig den Kostendruck und forcieren weitere kostenorientierte, personalsparende Rationalisierungsmaßnahmen. Gleichzeitig engen sie den personalpolitischen Dispositionsspielraum im öffentlichen Dienst ein und verstärken damit Tendenzen zur generellen Einschränkung bzw. zum Abbau der Statussicherheit. Schließlich aber verschärfen sie den Konflikt zwischen gesellschaftlichen Interessen an Kostensenkung im öffentlichen Dienst und Interessen der Beschäftigten an Statussicherheit, ohne den dahinterstehenden Konflikt zwischen gegensätzlichen Interessen an Leistungen des öffentlichen Dienstes — Vorleistungsinteressen der Wirtschaft, Interessen der Bevölkerung an Verbesserung ihrer Existenzbedingungen — für sich zu nutzen.

Die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes stehen damit gegenwärtig vor der Aufgabe, langfristige Strategien gegenüber Rationalisierung und Intensivierung im öffentlichen Dienst zu entwickeln, die über den — gleichwohl unverzichtbaren — Schutz einzelner, besonders gefährdeter Arbeitskräftegruppen

hinausgehen. Solche Strategien müssen grundsätzlich an den oben skizzierten Zusammenhängen zwischen widersprüchlichen Anforderungen an öffentliche Leistungen und den ökonomischen Bedingungen und Grenzen staatlichen Handelns ansetzen und die über Rationalisierung durchgesetzten Prinzipien der Intensivierung von Arbeit im öffentlichen Dienst selbst angreifen.

Die Entwicklung offensiver Strategien, deren Konturen sich gegenwärtig nur annähernd umreißen lassen, setzt in einem ersten Schritt gezielte gewerkschaftliche Öffentlichkeits- und Aufklärungsarbeit voraus. Dabei kommt es insbesondere darauf an,

- dem verzerrten Bild privilegierter Arbeitssituationen im öffentlichen Dienst, das ausschließlich auf der Stellung einer Minderheit von Beschäftigten (vor allem des höheren und gehobenen Dienstes) aufbaut, entgegenzuwirken und die Übertragung von Prinzipien der Rationalisierung und Intensitätssteigerung von Arbeit aus dem privatwirtschaftlichen Bereich auf den öffentlichen Dienst offenzulegen;
- die Gemeinsamkeit von Interessen zwischen abhängigen Beschäftigten in der Privatwirtschaft und den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes an genereller Verbesserung von Arbeitsbedingungen und Sicherung des Beschäftigtenstatus deutlich zu machen;
- den Zusammenhang zwischen kostenorientierter Rationalisierung im öffentlichen Dienst und der Reduzierung des gesellschaftlichen Charakters öffentlicher Leistungen klarzulegen, über den gleichermaßen die Interessen der Arbeitskräfte des öffentlichen Dienstes wie die Interessen der Bevölkerung an ungehinderten Zugangsmöglichkeiten zum öffentlichen Leistungsangebot beeinträchtigt werden.