



ZUR ZUKUNFT ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN

DIE PRIVATISIERUNG ÖFFENTLICHER DIENSTLEIS- TUNGEN UND DEREN AUSWIRKUNGEN AUF QUALI- TÄT, BESCHÄFTIGUNG UND PRODUKTIVITÄT

am Beispiel der Sektoren Postdienstleistungen, Öffentlicher Personennahver-
kehr, Elektrizität und Krankenhäuser

Nr 7

April 2009

FORBA



WIEN

ISBN: 978-3-7063-0373-6

ZUR ZUKUNFT ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN

DIE PRIVATISIERUNG ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN UND DEREN AUSWIRKUNGEN AUF QUALITÄT, BESCHÄFTIGUNG UND PRODUKTIVITÄT

am Beispiel der Sektoren Postdienstleistungen, Öffentlicher Personennahverkehr, Elektrizität und Krankenhäuser

Nr 7

April 2009

Auftragnehmer: FORBA Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt
Aspernbrückengasse 4/5
1020 Wien

Übersetzungen
und Bearbeitung
der Manuskripte: Christine Wagner (FORBA)

Layout: Christine Wiesbauer (FORBA)

Ausfertigung und
Layout: Christine Schwed (AK-Wien)

Zu beziehen bei: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
Prinz-Eugen-Straße 20-22
1040 Wien
Tel: +43 1 50165 / 2698
Fax: +43 1 50165 / 2105
E-Mail: christine.schwed@akwien.at

pique.

wird gefördert von



Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdruckes, der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten.

© 2009, by Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei Der Deutschen Bibliothek erhältlich

Medieninhaber, Herausgeber, Vervielfältiger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22, 1041 Wien.

Vorwort

Die Versorgung mit Strom, Postdiensten, öffentlichen Verkehrsdienstleistungen und im Bereich der Gesundheit ist ein wesentlicher Teil der Daseinsvorsorge und ist Lebensgrundlage für viele Beschäftigte in diesen Sektoren. Diese Dienstleistungen im öffentlichen Interesse flächendeckend in hochwertiger Qualität und zu leistbaren Preisen allen Menschen in Österreich bereitzustellen war und ist nicht nur aus Sicht der Arbeiterkammer zentrale Aufgabe der Politik. Allerdings wurden und werden diese Sektoren – genauso wie andere Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge – in den letzten zwei Jahrzehnten vor dem Hintergrund einer umfassenden Liberalisierungsideologie und eines blinden Marktvertrauens europaweit liberalisiert und privatisiert. Entgegen der erzeugten Erwartungen sind die Folgen dieser Entwicklungen für die KonsumentInnen auf Dauer weder im Hinblick auf die Preise noch auf die Qualität der Dienstleistungen befriedigend. Besonders dramatisch sind allerdings die Auswirkungen dieser Strategie auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in diesen Branchen, die Privatisierung und Liberalisierung mit dem Verlust vieler Arbeitsplätze, mit wachsendem Druck und steigender Verunsicherung, mit schlechteren Arbeitsbeziehungen und niedrigeren Einkommen bezahlen müssen.

Die Beiträge dieses Bandes im Rahmen der Reihe „Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen“ basieren auf den Ergebnissen eines dreijährigen (2006-2009) von der Generaldirektion Forschung der Europäischen Kommission im 6. Rahmenprogramm finanzierten Forschungsprojekts zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen auf Beschäftigung, Produktivität und Dienstleistungsqualität. Die Forschung konzentrierte sich auf sechs Länder (Österreich, Belgien, Deutschland, Großbritannien, Polen und Schweden) und vier Branchen (Elektrizität, Postdienste, öffentlicher Personennahverkehr, Krankenhäuser). Das Projekt wurde von Partnerinstituten aus den sechs am Projekt beteiligten Ländern durchgeführt und von der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) in Wien koordiniert. Mehr Informationen zum Projekt gibt es unter www.pique.at (PIQUE; Projektnummer CIT5-2006-028478). Im Rahmen des Projekts wurden neben Überblickstudien zur Veränderung der Regulierungsweise und den Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und Produktivität auch Unternehmensfallstudien und eine repräsentative Befragung von NutzerInnen durchgeführt.

Sylvia Leodolter
AK-Wien

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| 1. Liberalisierung, Privatisierung und Regulierung | 1 |
| 1.1 Einleitung | 1 |
| 1.2 Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse..... | 1 |
| 1.3 Wettbewerb statt Monopol? | 2 |
| 1.4 Weniger Staat – mehr privat? | 5 |
| 1.4.1 Privatisierung statt Liberalisierung? | 8 |
| 1.5 Regulierungsformen | 9 |
| 1.5.1 Vom Staatseigentum zu mehr Wettbewerb..... | 9 |
| 1.5.2 Universaldienstverpflichtung | 11 |
| 1.5.3 Lizenzen und Verträge..... | 12 |
| 1.6 Schlussfolgerungen | 14 |
| 2. Wie reagieren Unternehmen auf Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen? | 15 |
| 2.1 Einleitung | 15 |
| 2.2 Marktentwicklungen, Unternehmensreaktionen und organisatorische Veränderungen | 16 |
| 2.2.1 Unternehmensstrategien..... | 16 |
| 2.2.2 Organisatorische Veränderungen | 19 |
| 2.3 Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und HRM | 22 |
| 2.3.1 Beschäftigung | 22 |
| 2.3.2 Arbeitsbeziehungen | 23 |
| 2.3.3 Human Resource Management | 26 |
| 2.4 Arbeitsorganisation und Arbeitsbedingungen | 28 |
| 2.5 Produktivität und Dienstleistungsqualität | 31 |
| 2.6 Die Rolle von Regulierung | 32 |
| 2.7 Schlussfolgerungen | 33 |
| 3. Die Folgen von Liberalisierung und Privatisierung für Arbeitsbeziehungen | 35 |
| 3.1 Einleitung | 35 |
| 3.2 Ziele und Folgen von Liberalisierung und Privatisierung..... | 35 |
| 3.3 Traditionelle Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst | 37 |
| 3.4 Die Entstehung neuer Arbeitsbeziehungen..... | 38 |
| 3.5 Branchen- und länderspezifische Entwicklungen..... | 40 |
| 3.5.1 Postdienstleistungen..... | 41 |
| 3.5.2 Öffentlicher Personennahverkehr | 42 |
| 3.5.3 Elektrizität | 44 |
| 3.5.4 Krankenhäuser..... | 44 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 3.6 | Schlussfolgerungen..... | 45 |
| 3.6.1 | Soziale Regulierung auf nationaler Ebene | 46 |
| 3.6.2 | Soziale Regulierung auf europäischer Ebene | 47 |
| 4. | Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und Folgen für Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen – österreichische Ergebnisse | 51 |
| 4.1 | Einleitung | 51 |
| 4.2 | Der Prozess der Liberalisierung und Privatisierung..... | 51 |
| 4.2.1 | Postdienste..... | 51 |
| 4.2.2 | Elektrizität..... | 53 |
| 4.2.3 | Öffentlicher Personennahverkehr | 54 |
| 4.2.4 | Krankenhäuser | 55 |
| 4.2.5 | Österreich im europäischen Vergleich..... | 56 |
| 4.3 | Unternehmensfallstudien..... | 57 |
| 4.3.1 | Postdienste..... | 58 |
| 4.3.2 | Elektrizität..... | 63 |
| 4.3.3 | Krankenhäuser | 68 |
| 4.4 | Auswirkungen auf die Beschäftigung | 72 |
| 4.5 | Auswirkungen auf Arbeitsbeziehungen | 73 |
| 4.5.1 | Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst..... | 73 |
| 4.5.2 | Post | 74 |
| 4.5.3 | Elektrizität..... | 75 |
| 4.5.4 | Öffentlicher Personennahverkehr | 77 |
| 4.5.5 | Krankenhäuser | 78 |
| 4.5.6 | Arbeitsbeziehungen im europäischen Vergleich..... | 79 |
| 4.6 | Schlussfolgerungen..... | 79 |
| 4.7 | Literatur | 81 |
| 5. | Schlussfolgerungen für die Politik..... | 85 |
| 5.1 | Marktregulierung | 86 |
| 5.2 | Beschäftigung | 88 |
| 5.3 | Arbeitsbeziehungen..... | 90 |
| 5.4 | Produktivität und Dienstleistungsqualität..... | 93 |
| 6. | AutorInnen | 97 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-------------|--|----|
| Tabelle 1.1 | Auf dem Weg zu wettbewerbsintensiven Märkten? | 5 |
| Tabelle 1.2 | Veränderung von Eigentumsstrukturen | 8 |
| Tabelle 2.1 | Fallstudienübersicht..... | 16 |
| Tabelle 3.1 | Arbeitsbeziehungen vor und nach der Liberalisierung..... | 40 |
| Tabelle 3.2 | Wettbewerb über Arbeitskosten in liberalisierten and privatisierten Branchen | 41 |
| Tabelle 3.3 | Kollektivverträge im Postsektor (Briefmarkt)..... | 42 |
| Tabelle 3.4 | Kollektivverträge im öffentlichen Personennahverkehr..... | 43 |
| Tabelle 3.5 | Kollektivverträge in der Elektrizitätswirtschaft..... | 44 |
| Tabelle 3.6 | Kollektivverträge im Krankenhaussektor | 45 |

Grafikverzeichnis

| | | |
|------------|--|----|
| Grafik 4.1 | Veränderung Beschäftigung Postfallstudie..... | 61 |
| Grafik 4.2 | Veränderung Beschäftigung Elektrizitätsfallstudie..... | 66 |
| Grafik 4.3 | Veränderung Beschäftigung Postdienste und Elektrizitätswirtschaft..... | 72 |
| Grafik 4.4 | Veränderung Beschäftigung Landverkehr und Gesundheitsdienste | 73 |

1. Liberalisierung, Privatisierung und Regulierung

Christoph Hermann und Koen Verhoest

1.1 Einleitung

Dieses Kapitel präsentiert die wichtigsten Ergebnisse von 24 Branchenstudien (vier Branchen in sechs Ländern) über Prozesse der Liberalisierung und Privatisierung, daraus entstehenden Markt- und Eigentumsstrukturen sowie Veränderungen in den sektorspezifischen Regulierungen. In einem ersten Abschnitt fassen wir kurz die Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse zusammen, bevor wir die Auswirkungen auf Markt- und Eigentumsstrukturen beschreiben. Im folgenden Teil analysieren wir dann die Konsequenzen, die Liberalisierung und Privatisierung für die Regulierung der Dienstleistungserbringung in den untersuchten Ländern und Branchen mit sich brachten. Das Kapitel endet mit einem kurzen Resümee.

1.2 Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse

Man könnte annehmen, die Liberalisierungs- und Privatisierungsbestrebungen der letzten Jahre hätten zu einem grundlegenden Wandel der Struktur öffentlicher Dienstleistungen geführt, und die neuen in europäischen Branchenrichtlinien implementierten Regulierungen hätten verstärkten Druck auf die Mitgliedsstaaten ausgeübt, die Steuerung neu geschaffener Dienstleistungsmärkte und –unternehmen zu harmonisieren. Sieht man sich die vier im Rahmen des PIQUE-Projekts untersuchten Branchen – Elektrizität, Postdienstleistungen, Personennahverkehr und Gesundheitswesen – näher an, lassen sich auch deutliche Anzeichen für Wandel und Harmonisierung erkennen. Mindestens ebenso klar treten aber auch die anhaltenden Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern zutage, was sowohl die Struktur als auch die Regulierung der öffentlichen Dienstleistungen in den sechs von PIQUE untersuchten Ländern Österreich, Deutschland, Schweden, Polen und Großbritannien betrifft.

Diese Unterschiede zeigen sich schon im zeitlichen Ablauf von Liberalisierungs- und Privatisierungsprozessen. In einigen Branchen erstreckt sich der Zeitrahmen von den späten 1980er Jahren bis heute (eine Ausnahme stellt hier die Post dar, wo die Liberalisierung erst in den frühen 1990er Jahren einsetzte). In drei der vier untersuchten Branchen war Großbritannien Vorreiterin bei der Liberalisierung, oft in Verbindung mit Privatisierung. In Anbetracht des Rufes der Regierung Thatcher, die das Land in den frühen Achtzigern von Grund auf änderte, mag dies wenig überraschen. Interessanterweise folgt auf Großbritannien oft

gleich Schweden, wo eine von 1991 bis 1994 regierende konservative Regierung eine Reihe radikaler Reformen im öffentlichen Sektor durchsetzte. Aus diesem Grund sind Großbritannien und Schweden den Liberalisierungsfristen, welche die verschiedenen EU-Richtlinien setzten (in den Branchen, für die es Richtlinien gab), häufig voraus. Auch in Polen kam es nach der Wende in den späten 1980er Jahren und dem Wechsel von einer Plan- zur Marktwirtschaft früh zu Liberalisierungsbestrebungen. Allerdings gingen diese Prozesse ziemlich langsam vonstatten und hinkten den entsprechenden EU-Richtlinien eher hinterher, als ihnen vorauszuweichen.

In den restlichen Ländern – Österreich, Belgien und Deutschland – wurden Liberalisierungsprozesse meist von außen angestoßen und folgten ab den späten 1990er Jahren mehr oder weniger dem von der EU festgelegten Zeitplan. Mit der Teilprivatisierung ihrer staatlichen Postunternehmen preschten allerdings alle drei Staaten nach 2000 voran. In den zwei Branchen, für die es keine EU-Richtlinien und daher auch keinen gemeinsamen Liberalisierungsfahrplan gab, war die Situation nicht viel anders. Auch hier waren Großbritannien und Schweden den anderen Ländern voraus, wenn auch die Gesundheitsreform in Schweden weitaus weniger radikal ausfiel als in Großbritannien. In den anderen vier Ländern setzten Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse im Personennahverkehr und Gesundheitswesen vergleichsweise spät ein und sind bei weitem nicht abgeschlossen. Im Gesundheitssektor lässt sich die Entwicklung überdies eher als „Ökonomisierung“ beschreiben, da in den meisten Ländern so gut wie kein Wettbewerb zwischen Spitälern herrscht, und Privatisierung nur in Deutschland systematisch und in beträchtlichem Ausmaß durchgezogen wurde.

1.3 Wettbewerb statt Monopol?

Ziel der Liberalisierung ist es, dass KonsumentInnen öffentlicher Dienstleistungen zwischen möglichst vielen konkurrierenden Anbietern auswählen können. Liberalisierung zielt deshalb auf die Schaffung von wettbewerbsintensiven Märkten ab. Wettbewerbsintensive Märkte zeichnen sich üblicherweise durch eine niedrige Marktkonzentration aus, da Anbieter mit einem großem Marktanteil die Möglichkeit haben, durch die Manipulation von Preisen und Dienstleistungsqualität Zugangsbarrieren für Konkurrenten zu schaffen. Obwohl eine formelle Liberalisierung in vielen Fällen bereits in Angriff genommen oder durchgesetzt wurde, kam es bisher in den meisten untersuchten Branchen und Ländern nicht oder nur teilweise zur Schaffung wettbewerbsintensiver Märkte. Mit der Einführung und Zunahme von Wettbewerb kann erwartet werden, dass die Zahl der Anbieter steigt. In Ländern und Branchen, in denen es vor der Liberalisierung nur einen einzigen Anbieter gab, trifft dies auch zu. Die Erfahrung zeigt aber, dass dies nicht durchgängig der Fall ist, denn in anderen Branchen hatte die Liberalisierung durchaus gemischte Folgen.

Ein Rückgang an Anbietern macht sich vor allem in denjenigen Branchen und Ländern bemerkbar, in denen vor der Liberalisierung regionale oder lokale Monopole überwogen. Bei der Stromerzeugung z.B. führte die Umstellung von regionalen auf nationale Märkte in

manchen Ländern zu einer Verringerung der Zahl der Stromanbieter, da größere Unternehmen kleinere Mitbewerber einfach aufkauften (mit einem weiteren Rückgang ist zu rechnen, sollte das Ziel der Schaffung eines gesamteuropäischen Markts umgesetzt werden).¹ In Deutschland gibt es jetzt vier anstelle von acht großen Stromerzeugern. Diese Konzentrationsprozesse führten in Folge auch zu einem Rückgang in der Zahl an Betreibern von Übertragungs- und Verteilernetzen. Sogar bei den Stromanbietern ging durch den Wegfall von 200 gemeindeeigenen Stromversorgern die Anzahl der Anbieter zurück. In Belgien hat das landesweit größte Elektrizitätsunternehmen auch die Vertriebsaktivitäten einiger Gemeinden übernommen, mit denen es zuvor *Public-Private Partnerships* eingegangen war. Auch in Schweden wurde eine Reihe regionaler Stromfirmen, die ursprünglich mit dem damaligen großen staatlichen Elektrizitätsunternehmen Vattenfallsverket in regionalen „Clubs“ kooperiert hatten, von ausländischen Konzernen aufgekauft, die mit der Marktliberalisierung in den Markt eindringen. In Schweden und Großbritannien brachte die Liberalisierung auch einen Rückgang der im öffentlichen Personennahverkehr tätigen Busunternehmen mit sich, während die Vielzahl an Anbietern im österreichischen und deutschen Nahverkehr auf die zögerliche Zunahme von Wettbewerb zurückzuführen ist.

In anderen Branchen und Marktsegmenten hingegen stieg die Zahl an Anbietern mit der Liberalisierung. Wie weiter oben angeführt, war dies in Polen und Großbritannien nicht besonders schwierig, da es dort vor der Liberalisierung jeweils nur einen Anbieter gegeben hatte. Polen nimmt hier eine Sonderstellung ein, weil es dort ungewöhnlich viele Stromerzeuger gibt und mehrere hundert Unternehmen um eine Vertriebslizenz angesucht haben (allerdings gibt es auch in Polen erste Anzeichen eines Konsolidierungsprozesses, der wohl in eine deutlich geringere Anbieterzahl münden wird). Mit der Liberalisierung ist auch die Zahl der Anbieter für Post- und Paketdienste gestiegen, auch wenn manchmal nicht klar ist, ob es sich dabei um unabhängige Firmen oder selbständige, aber abhängige Zusteller handelt. Auch im Briefsegment ist die Anzahl der Anbieter gestiegen, vor allem in Submärkten wie Postwurfwerbung und Zeitungszustellung, allerdings in viel geringerem Ausmaß als im Fall der Paket- und Expressdienste. Tatsächlich ist es bislang nur wenigen Mitbewerbern in Europa gelungen, den ehemaligen Monopolisten auf dem Briefmarkt ernsthaft Konkurrenz zu machen. Dies trifft auch auf jene Länder zu, wo der Postmarkt bereits vollständig liberalisiert ist.

Aber auch in Branchen mit steigender Anbieterzahl entstehen nicht automatisch deutlich wettbewerbsintensivere Märkte. Trotz eines Zuwachses in der Gesamtzahl an Betreibern gelang es den größten Unternehmen in einigen Fällen sogar, nach der Liberalisierung ihren Marktanteil weiter auszubauen. Dies geschah z.B. in den Strommärkten Deutschlands und Schwedens. In Österreich und Belgien hingegen herrschte auch schon vor der Liberalisierung eine hohe Marktkonzentration. Sogar in Großbritannien, wo der Wettbewerb auf dem Strommarkt am weitesten fortgeschritten ist, ist die Marktkonzentration in der Elektrizitäts-

¹ Auch wenn die Statistik für manche Länder einen Anstieg in der Zahl der Stromproduzenten ausweist, lässt sich dies vorwiegend auf die steigende Zahl an kleinen Ökostromerzeugern zurückführen. Da diese meist auf hohe Subventionen angewiesen sind, können sie hier nicht als echte Konkurrenten gezählt werden.

industrie immer noch beträchtlich. So haben nur sechs der 70 britischen Elektrizitätsunternehmen einen Marktanteil von über fünf Prozent, und die drei größten Unternehmen vertreiben fast 65 Prozent des gesamten in Großbritannien verbrauchten Stroms. Auf dem Briefmarkt ist die Marktkonzentration gesunken, wenn auch nur um wenige Prozent. Die neuen Mitbewerber bewegen sich zwischen sieben und zehn Prozent Marktanteil in Schweden und Deutschland, vier Prozent in Großbritannien, zwei Prozent in Österreich und Belgien und nur einem Prozent in Polen. Sogar bei den Paket- und Expressdiensten hält sich die Zahl an Unternehmen mit höherem Marktanteil in Grenzen. Vielmehr handelt es sich bei neuen Anbietern häufig um Ableger großer internationaler Expresspostdienste.

In Schweden und Großbritannien kam es auch im öffentlichen Personennahverkehr zu starken Konzentrationsprozessen. So gibt es in Schweden nur noch neun und in Großbritannien nur mehr sechs große Busunternehmen, von denen drei mehr als 50 Prozent des Markts kontrollieren (in Deutschland und Österreich hingegen existieren mehr als 2.000 bzw. 500 unabhängige Anbieter im Personennahverkehr). Ein interessantes Ergebnis in diesem Zusammenhang ist auch, dass die Betreiberzahl in Folge der Liberalisierung oft zunächst ansteigt, viele kleinere Bewerber im Zuge des steigenden Wettbewerbs dann aber von größeren Konkurrenten aufgekauft werden. Diese Erfahrung machte man auch im schwedischen Personennahverkehr. In geringerem Ausmaß lassen sich solche Konzentrationsprozesse aber ebenso für den öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland und Polen ausmachen; in Österreich und Belgien dagegen ist die Konzentration im Regionalverkehr traditionell relativ hoch. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die aus der Liberalisierung hervorgegangenen Märkte trotz der Abschaffung nationaler oder regionaler Monopole (mit Ausnahme des öffentlichen Personennahverkehrs in Belgien, wo es nach wie vor Regionalmonopole gibt) auffallend oft von einem hohen Grad an Marktkonzentration geprägt sind. Regionale Monopole wurden in den Liberalisierungsprozessen häufig durch nationale Oligopole ersetzt.

Betreiberzahlen und deren Marktanteile, d.h. das Ausmaß der Marktkonzentration, stellen aber nur einen Indikator für die Wettbewerbsintensität auf liberalisierten öffentlichen Dienstleistungsmärkten dar. Weitere Aspekte mit Auswirkungen auf die Wettbewerbsintensität von Märkten sind die Anzahl der Märkte, die Art des Wettbewerbs – Wettbewerb auf oder um einen Markt – sowie die Erweiterung der Wahlmöglichkeiten für die KonsumentInnen.² Unter Einbeziehung all dieser Aspekte wurde hier eine Übersicht über die Entwicklung hin zu wettbewerbsintensiveren Marktstrukturen in den untersuchten Ländern und Branchen erarbeitet. Die Ergebnisse sind in Tabelle 1.1 dargestellt.

² Wettbewerb auf einem Markt beschreibt eine Situation, wenn zwei oder mehrere Konkurrenten auf einem Markt um größere Marktanteile kämpfen. Wettbewerb um einen Markt bedeutet, dass sich zwei oder mehrere Bewerber um einen - zeitlich befristeten - alleinigen Marktzugang bemühen. Letzterer nimmt meist die Form von Ausschreibungen an, wie sie vor allem im Personennahverkehr häufig zu finden sind.

Tabelle 1.1 Auf dem Weg zu wettbewerbsintensiven Märkten?

| | Österreich | Belgien | Deutschland | Polen | Schweden | Großbritannien |
|---|------------|---------------------|-------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Postdienstleistungen: Briefpost und Post- wurfsendungen | Begrenzt | Begrenzt | Mäßig | Äußerst begrenzt | Mäßig | Begrenzt |
| Elektrizität | Begrenzt | Äußerst begrenzt | Begrenzt | Mäßig | Mäßig | Stark |
| Öffentlicher Personen- nahverkehr | Begrenzt | Äußerst begrenzt | Mäßig | Begrenzt | Stark | Stark |
| Krankenhäuser | Begrenzt | Begrenzt | Mäßig | Begrenzt | Äußerst begrenzt | Äußerst begrenzt |

Quelle: PIQUE Branchenberichte. Aufgrund des Fehlens genauer vergleichbarer Daten für bestimmte Branchen und Länder beruhen die Einteilungen auf Schätzwerten der Forschungsteams in den einzelnen Ländern. Für Einzelheiten, siehe die Länderberichte zu den einzelnen Branchen (Download von www.pique.at).

In den im Rahmen von PIQUE untersuchten Ländern und Branchen fand nur in wenigen Bereichen eine klare Entwicklung hin zu wettbewerbsintensiven Märkten statt. Wie Tabelle 1.1 zeigt, entstand im öffentlichen Personennahverkehr in zwei Ländern, nämlich in Großbritannien und Schweden, ausgeprägter Wettbewerb. In der Elektrizitätswirtschaft gilt das ebenfalls für Großbritannien. In allen anderen in die Untersuchung einbezogenen Branchen war die Entwicklung eher zögerlich. Moderate Schritte hin zu mehr Wettbewerb gab es immerhin bei den Postdiensten in Schweden, und Deutschland, bei der Elektrizität in Polen und Schweden und im öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland. In allen anderen Branchen hielten sich Fortschritte stark oder ziemlich in Grenzen. In Belgien und Österreich trifft das auf alle untersuchten Branchen zu.

1.4 Weniger Staat – mehr privat?

Öffentliche Dienstleistungen verbindet man normalerweise auch mit öffentlichem Eigentum. Tatsächlich aber sind die Besitzverhältnisse viel komplexer und umfassen öffentliche und private Unternehmen; im Gesundheitsbereich zählen dazu auch gemeinnützige private Betreiber. Unter Privatisierung versteht man die Übernahme von öffentlichem Besitz durch private Eigentümer. Angesichts der Vielfalt an Eigentumsstrukturen vor der Liberalisierung sollte es wenig überraschen, dass sich Privatisierung auf Branchenebene nur selten als Wandel von ausschließlich öffentlichem Eigentum zu rein privatem Eigentum vollzogen hat. Effektiv war Großbritannien das einzige im Rahmen des Projekts untersuchte Land, das diesen ziemlich extremen Weg einschlug. In der Elektrizitätswirtschaft und im öffentlichen Personennahverkehr sind dort mittlerweile alle Betreiber in Privatbesitz; der britische Postdienst Royal Mail befindet sich aber bis jetzt immer noch zu hundert Prozent in Staatsbe-

sitz.³ Der Spitalssektor ist ebenfalls weitgehend in öffentlicher Hand, auch wenn neue Spitalsgebäude zum Teil formal privaten Investoren gehören und von den Krankenhausbetreibern in Form von *Private Finance Initiative*-Projekten geleast werden. Weitaus häufiger führen Privatisierungen in den betreffenden Branchen zu einer Verschiebung von ausschließlich bzw. weitgehend öffentlichen Eigentumsstrukturen hin zu vorwiegend privaten Eigentumsverhältnissen.

Als Beispiele dafür lassen sich die Elektrizitätswirtschaft und der öffentliche Personennahverkehr in Schweden, die Briefpost in Deutschland sowie die Paket- und Expressdienste einiger Länder anführen. In manchen Ländern wurde darüber hinaus auch mit Krankenhausprivatisierungen experimentiert, aber nur in Deutschland setzte sich eine solche Politik systematisch durch. Allgemeine Postdienstleistungen sind in fünf der sechs untersuchten Länder nach wie vor vorwiegend in öffentlicher Hand (mit Ausnahme von Deutschland, wo die Mehrheitsanteile am ehemaligen Monopolisten an private Investoren verkauft wurden). Dies gilt auch für den öffentlichen Personennahverkehr in vier Ländern (mit Ausnahme von Schweden und Großbritannien) und den Elektrizitätssektor in zwei Ländern (Österreich und Polen). Österreich und Polen sind die einzigen Länder, in denen öffentliche Unternehmen nach wie vor in allen vier Branchen dominieren. In den anderen vier Ländern sind zumindest zwei Branchen noch weitgehend in öffentlicher Hand. Sogar im privatisierungsfreudigen Großbritannien sind Post und Spitäler nach wie vor überwiegend in Staatsbesitz.

Privatisierung muss aber nicht immer die vollständige Übertragung aller Eigentumsrechte bedeuten. In vielen Fällen werden öffentliche Unternehmen nur teilprivatisiert, wobei der Staat eine Mehr- oder Minderheitsbeteiligung behält. Dies kann in der Form geschehen, dass Eigentumsrechte an einen strategischen Partner, z.B. ein in der gleichen Branche oder im gleichen Segment tätiges ausländisches Unternehmen, abgetreten werden. Eine andere Möglichkeit sind Börsengänge. Während die britische Regierung öffentliche Unternehmen in der Regel zur Gänze an Privatinvestoren veräußerte, waren andere Länder in dieser Hinsicht vorsichtiger. In Österreich und Polen halten Bund bzw. Länder nach wie vor erhebliche Anteile an ihren teilprivatisierten Stromversorgern. Nach der derzeitigen Rechtslage ist es dem österreichischen Staat untersagt, seinen Mehrheitsanteil am größten Stromproduzenten des Landes, der Verbundgesellschaft, abzustoßen. Im Postsektor ist in unserem Sample Deutschland das einzige Land, das seine Mehrheitsanteile am ehemaligen Monopolanbieter, Deutsche Post, verkauft hat. In Österreich und Belgien hält der Staat nach wie vor die Hälfte der Aktien sowie das Mehrheitsstimmrecht an den ehemaligen Postmonopolanbietern.

Abgesehen von Teilprivatisierungen können die Eigentumsverhältnisse zwischen Privat- und Staatsbesitz auch mit *Joint Ventures* oder *Public Private Partnerships* geregelt werden. Solche Regelungen finden sich zum Beispiel im belgischen Stromvertrieb, wo der größte private Elektrizitätskonzern bis vor kurzem in Kooperation mit den Gemeinden lokale Ver-

³ Ende 2008 ist in Großbritannien eine Debatte über die Privatisierung von Royal Mail entbrannt. In der Regierung gibt es Pläne zumindest Teile des Unternehmens an die ehemals staatliche niederländische TNT Post Group zu verkaufen.

teilernetze betrieb (die als *joint public-private companies* organisiert waren), oder im öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland, wo einige Gemeinden private Investoren einluden, sich an den kommunalen Verkehrsbetrieben zu beteiligen.

Unabhängig von den eigentlichen Eigentumsstrukturen kam es im Zuge der Liberalisierung aber zu einer systematischen Umwandlung der Rechtsform öffentlicher Dienstleistungsunternehmen. Waren diese ursprünglich als Teil der öffentlichen Verwaltung und später als unabhängige öffentlich-rechtliche Betriebe organisiert, werden sie heute zumeist privatrechtlich (als Holding, Aktiengesellschaft oder GmbH) verwaltet. Dies trifft in mehreren Ländern auch auf Krankenhäuser zu.

Tabelle 1.2 fasst die Veränderungen in den Eigentumsstrukturen zusammen. Zu einer klaren Verschiebung von weitgehend öffentlichem zu überwiegend privatem Eigentum kam es in Großbritannien und Schweden im Elektrizitätssektor und im öffentlichen Personennahverkehr und in Deutschland bei den Postdienstleistungen und Spitälern. Ein deutlicher Zuwachs an privatem Eigentum lässt sich für die Postdienstleistungen in Österreich und Belgien und die Stromversorgung in Österreich, Deutschland, Polen und Schweden feststellen. In Belgien gab es einen leichten Anstieg im Bereich der Spitäler, der sich allerdings größtenteils auf den wachsenden Anteil an gemeinnützigen Spitälern zurückführen lässt. In den meisten anderen Branchen ist der Anteil an Privateigentum zwar gewachsen, die Eigentumsstrukturen blieben aber mehrheitlich öffentlich.

Tabelle 1.2 Veränderung von Eigentumsstrukturen

| | Österreich | Belgien | Deutschland | Polen | Schweden | Großbritannien |
|---------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|---|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| Postdienstleistungen: Briefpost | Überwiegend in öffentlicher Hand ** | Überwiegend in öffentlicher Hand ** | Überwiegend in privater Hand | Überwiegend in öffentlicher Hand | Überwiegend in öffentlicher Hand | Überwiegend in öffentlicher Hand |
| | Kräftiger Anstieg | Kräftiger Anstieg | Starker Anstieg | Marginaler Anstieg | Begrenzter Anstieg | Begrenzter Anstieg |
| Elektrizität | Überwiegend in öffentlicher Hand | Überwiegend in privater Hand | Überwiegend in privater Hand | Überwiegend in öffentlicher Hand | Überwiegend in privater Hand | Überwiegend in privater Hand |
| | Kräftiger Anstieg | Moderater Anstieg | Kräftiger Anstieg | Kräftiger Anstieg | Starker Anstieg | Äußerst starker Anstieg |
| Personenahverkehr | Überwiegend in öffentlicher Hand | Überwiegend in öffentlicher Hand | Überwiegend in öffentlicher Hand | Überwiegend in öffentlicher Hand | Überwiegend in privater Hand | Vollständig privatisiert |
| | Begrenzter Anstieg | Äußerst begrenzter Anstieg | Moderater Anstieg | Begrenzter Anstieg | Starker Anstieg | Äußerst starker Anstieg |
| Krankenhäuser | Überwiegend in öffentlicher Hand* | Überwiegend in privater Hand* | Privat- und öffentliches Eigentum ausgeglichen* | Überwiegend in öffentlicher Hand | Überwiegend in öffentlicher Hand | Überwiegend in öffentlicher Hand |
| | Begrenzter Anstieg | Moderater Anstieg | Starker Anstieg | Begrenzter Anstieg | Begrenzter Anstieg | Moderater Anstieg |

* Hoher bzw. vorherrschender Anteil gemeinnütziger Privatspitäler

** 49% des ehemaligen Monopolisten in Privatbesitz

Quelle: PIQUE Branchenberichte. Aufgrund des Fehlens genauer vergleichbarer Daten für bestimmte Branchen und Länder, beruhen die Einteilungen auf Schätzwerten der Forschungsteams in den einzelnen Ländern. Für Einzelheiten, siehe die Länderberichte zu den einzelnen Branchen (Download von www.pique.at).

1.4.1 Privatisierung statt Liberalisierung?

Ein Vergleich von Markt- und Eigentumsverhältnisse (Tabelle 1.1 und Tabelle 1.2) zeigt klar, dass kein direkter Zusammenhang zwischen Privateigentum und Marktkonzentration besteht. Vielmehr gibt es hohe Marktkonzentration sowohl in Branchen, die sich überwiegend im Eigentum der öffentlichen Hand befinden, wie z.B. der öffentliche Personenahverkehr in Österreich, als auch in Branchen mit überwiegend privatem Eigentumsstrukturen, wie dem belgischen Strommarkt. Ebenso schwierig ist es, allgemeingültige Muster und Erklärungen für diese Unterschiede festzumachen. Was sich aus dem komplexen Bild dennoch folgern lässt, ist, dass sich in den zwei Fällen, in denen schon vor der Liberalisierung weitgehend private Eigentumsstrukturen vorherrschten – Elektrizität in Belgien und Deutschland – die Marktkonzentration durch die Liberalisierung sogar noch zunahm. In den beiden Ländern, in denen die Elektrizitätswirtschaft vor der Liberalisierung verstaatlicht war

(Polen und Großbritannien) hingegen, gelang es den Behörden besser, die Interessen des Privatkapitals im Zaum zu halten. Eine andere Schlussfolgerung ist, dass der öffentliche Nahverkehr weniger wettbewerbsresistent ist als die Netzwerkindustrien Elektrizität und Postdienstleistungen. Allgemein kann auf Basis der Ergebnisse festgestellt werden, dass die Liberalisierung der öffentlichen Dienstleistungen Europas erfolgreicher war im Bezug auf die Änderung der Eigentumsstrukturen als hinsichtlich der Schaffung wettbewerbsintensiver Märkte. Während in fünf der 24 untersuchten Branchen der Anteil an privatem Eigentum in sechs Fällen stark oder sehr stark zugenommen, ist es nur in drei Branchen zur Herausbildung wettbewerbsintensiver Märkte gekommen.

1.5 Regulierungsformen

Die Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse in den untersuchten Branchen und Ländern gingen stets mit tief greifenden Veränderungen im Regulierungssystem einher (im Fall der schwedischen Post wurde der Regulierungsrahmen erst nach der Einführung von Wettbewerb reformiert). Vor der Liberalisierung dominierte in einem Großteil der Länder und Branchen öffentliches Eigentum als vorherrschende Regulierungsform. In diesem Zusammenhang verlagerte sich der Regulierungsschwerpunkt von der Steuerung der gesamten Dienstleistungserbringung hin zur Regelung einzelner Aspekte der Wertschöpfungskette bzw. zu einer Teilkontrolle der Leistungserbringung. Eine weitere durchgängige Entwicklung ist die Errichtung unabhängiger Regulierungsbehörden und Koordinierungsstellen mit unterschiedlichen Graden an Autonomie bzw. Macht, Strafen über Marktteilnehmer zu verhängen und mit der Aufgabe, Lizenzen und Verträge zu vergeben. Darüber hinaus wurde eine Reihe weiterer neuer Instrumente geschaffen, die eigens auf eine oder zwei in der Studie behandelte Branchen zugeschnitten sind. Eines dieser Instrumente ist die Universalienverpflichtung.

1.5.1 Vom Staatseigentum zu mehr Wettbewerb

Am Beispiel des Elektrizitätssektors zeigt sich, dass sich Regulierung nicht länger mit Planung und Investitionen befasst. Verbraucherpreise werden nun meist autonom vom Stromversorger festgesetzt. Ausnahmen stellen in dieser Hinsicht Belgien und Polen dar, wo Elektrizitätsunternehmen zum Teil noch immer Planungs- und Preiskontrollen unterworfen sind. Vielmehr wurde der Regelungsschwerpunkt auf bestimmte Segmente der Wertschöpfungskette beschränkt, und zwar auf Übertragung und Vertrieb. Die EU-Richtlinien zur Liberalisierung des Strommarktes, die in nationale Gesetzgebungen übernommen wurden, forderten zunächst eine funktionale und später auch eine juristische Trennung (*Unbundling*) der Netzwerkaktivitäten von anderen Bereichen der Wertschöpfungskette. Funktionales *Unbundling* erfordert von Netzbetreibern die buchhalterische Trennung der Verteilernetzwerke; juristisches *Unbundling* meint den Betrieb von Netzwerken durch rechtlich unabhängige Unternehmen, auch wenn diese Teil von Holdinggesellschaften sein können, die auch in Stromerzeugung und im Stromvertrieb aktiv sind. Eine solche Entflechtung ist

für die Ermittlung der Übertragungskosten durch die Behörden nötig, da diese sonst von den Netzbetreibern genutzt werden könnten, um andere Geschäftsbereiche querzufinanzieren (was wiederum eine Benachteiligung für Mitbewerber in der Stromerzeugung und im Stromvertrieb bedeuten würde).

Nach erfolgter Entflechtung wurden Übertragungs- und Vertriebsunternehmen aufgefordert, Mitbewerbern Zugang zu den Verteilernetzen zu gewähren. In den meisten Ländern übernahmen die neu geschaffenen Regulierungsbehörden die Festsetzung der Zugangsbestimmungen. Nur in Deutschland, wo Netzbetreiber vorerst nur zu einer formellen Entflechtung verpflichtet wurden, entschied man sich für die Möglichkeit, die Zugangsbedingungen durch Verhandlungen zwischen den involvierten Parteien zu lösen. Mittlerweile hat auch Deutschland juridisches *Unbundling* und einen geregelten Zugang für Dritte eingeführt. In zwei der untersuchten Länder (Schweden und Großbritannien) sind die Betreiber der überregionalen Netze nicht nur rechtlich losgelöst, sondern befinden sich auch im Besitz eigenständiger Unternehmen; im Fall von Schweden befindet sich der unabhängige Betreiber nach wie vor zu hundert Prozent im Staatsbesitz (in den übrigen drei Ländern sind die Elektrizitätsunternehmen, die nationale Übertragungsnetze betreiben, auch in der Stromerzeugung und/oder im Stromhandel aktiv). Die regionalen Netze werden in der Regel von Unternehmen betrieben, deren Mutter- oder Schwestergesellschaften auch in der Stromerzeugung oder im Stromvertrieb aktiv sind.

Zur Regulierung des Zugangs für Dritte zählt auch die Einführung von Netztarifen. Dies geschieht zunehmend vorab und nicht mehr *ex-post*. Diese Regelung gibt Netzbetreibern die Möglichkeit, die Differenz zwischen budgetierten und tatsächlichen Kosten einzubehalten, und schafft dadurch besondere Anreize, die Produktionskosten zu senken (eine Ausnahme bildet Belgien, wo nach wie vor *ex-post* verrechnet wird). Während daher Stromhandels- und Endkundenpreise zunehmend von Angebot und Nachfrage bestimmt sind – ein gewisses Hindernis stellen dabei allerdings die langfristigen Verträge zwischen Stromerzeugern und Stromverteilern dar, die in den meisten Ländern den Großteil des Marktes abdecken –, unterliegen Netztarife nach wie vor einer starken und zunehmend komplexen Regulierung. Dies ist kein Zufall. Vielmehr wird die Regelung der Zugangsbedingungen zu Übertragungs- und Verteilernetzen, einschließlich der Schaffung von Netztarifen, als zentrales Element zur Schaffung von Wettbewerb im Strommarkt angesehen.

Inwieweit eine Förderung des Wettbewerbs gelingt, hängt nicht zuletzt von der Regelungsmacht der verantwortlichen Institutionen ab – im neuen Regulierungssystem sind das die neu geschaffenen Elektrizitätsregulierungsbehörden. Hier gibt es große Unterschiede zwischen den sechs untersuchten Ländern: Während der britische Regulator Ofgem große Elektrizitätsunternehmen wiederholt mit hohen Strafen für wettbewerbsfeindliches Verhalten belegt hat, hat die österreichische Behörde Schwierigkeiten, die nötigen Informationen von den Marktteilnehmern einzufordern, wobei die Strafen, die sie über zuwiderhandelnde Unternehmen verhängen kann, den Unternehmen in der Regel nicht weh tun.

1.5.2 Universaldienstverpflichtung

Auch für die Postdienstleistungen wurden neue Regulierungsbehörden geschaffen, die allerdings in den meisten Fällen mit weniger Regelungsbefugnis ausgestattet und enger an die zuständigen Staatsorgane gebunden sind. Ausnahmen bilden die britische Regulierungsbehörde Postcom, die sich einen Namen gemacht hat, indem sie den ehemaligen Monopolisten Royal Mail mit einer Strafe für Wettbewerbsbehinderung belegte, und die deutsche Regulierungsbehörde, die auf den Monopolanbieter starken Druck zur Preissenkung im reservierten Bereich (für Briefe unter 50g) ausübte. Im Gegensatz dazu bewilligte der österreichische Regulator bereitwillig den Antrag der österreichischen Post AG auf eine Preiserhöhung bei Standardbriefsendungen. In einem Großteil der untersuchten Länder existiert eine Art Preiskontrolle für Briefsendungen (nur die polnische Poczta Polska kann die Preise frei festsetzen, die allerdings in einem Verhältnis zu den tatsächlichen Kosten stehen müssen), aber die Verfahren unterscheiden sich stark. Österreich, Deutschland und Großbritannien sind zu einer *Ex-ante*-Preisregulierung übergegangen, während in Belgien und Schweden die Preise im Nachhinein im Einklang mit der Steigerung des Verbraucherpreisindex angehoben werden (in Belgien sogar mit einem geringfügigen zusätzlichen Aufschlag).

In Belgien, Deutschland, Schweden und Großbritannien regeln die Regulierungsbehörden auch den Zugang von Mitbewerbern zu innerbetrieblichen Leistungen der früheren Monopolisten (wie z.B. Sortieranlagen). Ihre Hauptaufgabe besteht allerdings in der Festlegung und Kontrolle der Universaldienstverpflichtung. Belgien stellt insofern eine Ausnahme dar, als hier nicht nur die Post, sondern auch die Stromversorger und die Nahverkehrsunternehmen einer ganzen Reihe öffentlicher Dienstleistungsverpflichtungen unterworfen sind (in Flandern zählen dazu im Nahverkehr bspw. eine vorgeschriebene maximale Entfernung zwischen Haltestellen oder Mindestfahrintervalle zwischen Bussen). Aber von den im Projekt untersuchten Branchen wurde nur im Bereich der Postdienstleistungen die Gewährleistung eines nationalen Universaldienstes in einer europäischen Richtlinie festgeschrieben. Diese Universaldienstverpflichtung wird entweder durch spezielle Gesetze oder durch spezielle Lizenzen für den Universaldienstanbieter geregelt. Belgien nimmt auch in diesem Zusammenhang eine besondere Stellung ein, weil die Universaldienstverpflichtung hier Bestandteil des Managementvertrags zwischen La Poste/De Post und der belgischen Regierung ist.

Ziel der Universaldienstverpflichtung ist es, einen offenen Zugang aller BürgerInnen zu Postdienstleistungen sicherzustellen. Die erste EU-Postrichtlinie führt einige Grundsätze an, überlässt den genauen Umfang der Universaldienstverpflichtung aber den einzelnen Mitgliedsstaaten. In vier der sechs untersuchten Länder zählen auch genaue Bestimmungen zu Anzahl und Lage der Postämter zur Universaldienstverpflichtung. In Österreich und Schweden fehlen solche Angaben, in beiden Ländern braucht der Universaldienstanbieter für die Schließung eines Postamts aber die Zustimmung der Regierung bzw. der Regulierungsbehörde. Aber auch diese detaillierten Bestimmungen konnten die ehemaligen Monopolanbieter, die in allen Ländern für die Einhaltung der Universaldienstverpflichtung zu-

ständig sind, nicht davon abhalten, einen beträchtlichen Teil des Filialnetzes einzusparen. In Österreich und Deutschland wurden seit dem Beginn der Liberalisierung rund 40 Prozent der Postämter geschlossen, in Schweden hat der ehemalige Monopolist diese Leistungen an private Partner in der Branche ausgelagert. Von den 2.475 Postämtern in Schweden betreibt Posten AB nur mehr 436 selbst.

1.5.3 Lizenzen und Verträge

Während Universaldienstverpflichtungen stark regulierend eingreifen, bleibt es den Unternehmen, die einer solchen Verpflichtung nicht unterliegen, selbst überlassen, zu welchen Bedingungen und Preisen sie ihre Leistungen anbieten. Bisher sind ausschließlich die ehemaligen Monopolanbieter einer Universaldienstverpflichtung unterworfen, während neue Mitbewerber auf dem Briefmarkt meist auf Basis von Lizenzen operieren (die Ausnahme bildet hier Österreich, wo Unternehmen nur verpflichtet sind, schriftlich darzulegen, wie sie bestimmten Vorschriften, wie der Einrichtung von Abholstellen, nachkommen). Lizenzen werden auch im Elektrizitätssektor vergeben, vor allem für Anbieter im Vertrieb, wohingegen Erzeuger und Betreiber von Übertragungs- und Verteilernetzen zur Erlangung einer Betriebsgenehmigung eine Vielzahl von detaillierten technischen Vorgaben erfüllen müssen.

In der Elektrizitätswirtschaft und im Postsektor werden normalerweise unbefristete Lizenzen vergeben. Im Personennahverkehr hat die Liberalisierung zu einem Übergang von unbefristeten zu befristeten Lizenzen und Verträgen geführt. Eine Ausnahme stellt in dieser Hinsicht Großbritannien dar, wo Busunternehmen außerhalb Londons unbefristete, allerdings nicht exklusive, Lizenzen erhalten, die es ihnen erlauben, Liniendienste frei zu wählen und zu betreiben. Bis vor kurzem gab es in Österreich und Deutschland exklusive Dauerlizenzen, aber seit der Verabschiedung der europäischen Verordnung zu Personenverkehrsdiensten müssen öffentliche Dienstleistungsaufträge für Busdienste spätestens nach zehn Jahren erneuert werden.⁴ Parallel dazu haben die seit Mitte der 1980er Jahre in Österreich, Deutschland und Schweden entstandenen Behörden zur Koordination des öffentlichen Verkehrs in einer bestimmten Region damit begonnen, zeitlich befristete Verträge für bestimmte Linien oder Linienbündel auszuschreiben.

Während also Schweden vollständig auf ein Ausschreibungssystem umstiegen ist (und Schweden daher oft als Vorbild für die anderen Länder gilt), gibt es in Österreich und Deutschland Mischsysteme, die allerdings langfristig in Richtung Ausschreibungen tendieren. In Deutschland werden inzwischen vermehrt regionale Eisenbahndienste ausgeschrieben. Neben Schweden hat auch der Großraum London mit 7,5 Millionen Einwohnern ein stadtweites Ausschreibungssystem. *Transport London* ist dabei für die Vergabe der einzelnen Busrouten zuständig. Als Resultat werden die einzelnen Buslinien von verschiedenen privaten Busunternehmen betrieben.

⁴ Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße.

Für die Vertragsvergabe ist letztlich der günstigste Preis entscheidend, aber auch Qualitätsaspekte, wie technische Ausstattung, Zustand der Fahrzeuge und die Ausbildung der Fahrer können eine Rolle spielen. In manchen Fällen berücksichtigen die Verkehrsbehörden bei der Vergabe neuer Verträge auch vergangene Leistungen, allerdings muss die Ausschreibung den öffentlichen Vergaberichtlinien entsprechen. Eine Folge des Überganges zu wettbewerbsorientierten Ausschreibungen ist, dass der Aufwand für die Kontrolle der Leistungen stark zugenommen hat.

In Belgien spielen Verträge auch bei der Regulierung des öffentlichen Personennahverkehrs eine wichtige Rolle. Diese werden aber im Unterschied zu den oben beschriebenen Verträgen nicht ausgeschrieben. Es handelt sich dabei vielmehr um Managementverträge zwischen regionalen Regierungen und einem regionalen Verkehrsanbieter. Die Anbieter genießen weiterhin ein Monopol, dafür werden sie aber im Rahmen der Managementverträge zur Einhaltung einer Reihe von Vorgaben verpflichtet, wie bspw. regelmäßige Umfragen unter den Fahrgästen über die Zufriedenheit mit der Dienstleistung. Während sie selber keinem Wettbewerb ausgesetzt sind, schreiben die regionalen Verkehrsanbieter selber einen Teil der Routen an private Busfirmen aus.

Ausschreibungen und Auslagerungen werden zwar auch in Krankenhäusern immer wichtiger, aber im Gegensatz zu den anderen drei Branchen ist der Spitalsbereich nach wie vor hoch reguliert. Das gilt auch für Großbritannien, wo es einen einheitlichen, national organisierten Gesundheitsdienst gibt, obwohl in den letzten Jahren ein unabhängiger Regulator für das Gesundheitswesen geschaffen wurde. Die meisten Änderungen im Krankenhausbereich betrafen bisher weniger die medizinischen Behandlungen als den Bereich der Spitalsfinanzierung – obwohl sich Änderungen in der Finanzierung natürlich auch auf die Behandlung auswirken.

Insgesamt lassen sich für die sechs untersuchten Länder drei Hauptentwicklungen feststellen. Zum einen wird ein wachsender Anteil der Gesundheitsausgaben privat finanziert (durch private Krankenversicherungen und die Einführung von Selbstbehalten). Zum anderen agieren die öffentliche Hand oder die öffentlichen Krankenversicherungen zunehmend als Käufer von Krankenhausdienstleistungen. Dadurch verstärken sie den Druck auf die Spitäler, Dienstleistungen zu möglichst geringen Kosten anzubieten. Die Einführung von Fallpauschalen für Operationen, die von den Finanzierungsbehörden unabhängig von den tatsächlichen Behandlungskosten bezahlt werden (so genannten DRG-Systemen), hat hier besondere Anreize geschaffen, PatientInnen so schnell wie möglich aus der Spitalsbehandlung zu entlassen. Spitäler reagierten auf diese Entwicklungen mit der Schaffung interner Märkte, in denen jeder Behandlung ein bestimmter Preis zugeordnet ist, der dann an andere Stationen oder Abteilungen desselben Spitals weiterverrechnet wird.

1.6 Schlussfolgerungen

Mit der Liberalisierung verlagerte sich die Zielsetzung der Regulierung öffentlicher Dienstleistungen von einer umfassenden Überwachung des Prozesses der Leistungserbringung zur Ermöglichung von Wettbewerb. In bestimmten Marktsegmenten wurde der Verlust an Regulierungskontrolle dadurch kompensiert, dass mehr Ressourcen in die Kontrolle der Leistungen investiert werden. Häufiger wird das Ergebnis aber dem „freien“ Spiel der Marktkräfte überlassen. Ein Beispiel dafür sind die Strompreise, die mittlerweile in den meisten Ländern den Marktkräften überlassen sind. Das ist insofern problematisch, als unsere Untersuchung gezeigt hat, dass in Bezug auf die Schaffung wettbewerbsintensiver Marktstrukturen die Ergebnisse der Liberalisierung und Privatisierung gelinde gesagt bescheiden waren. In Ermangelung umfassender Regulierung und wettbewerbsintensiver Märkte, gewannen die Unternehmen die Freiheit, Preise und Dienstleistungsqualität nach eigenem Ermessen festzusetzen. Das ist umso problematischer, als die Liberalisierung bei der Änderung der Eigentumsstrukturen und der Erhöhung des Anteils des Privateigentums bei den Dienstleistungsanbietern recht erfolgreich war.

Während es im Postsektor eine Universaldienstverpflichtung gibt, fehlt eine solche Verpflichtung in den anderen drei untersuchten Branchen. Zum Teil haben diese Branchen aus historischen Gründen keinen landesweiten Anbieter, der sicherstellt, dass alle BürgerInnen den gleichen Zugang zur Dienstleistung haben. Wie das Beispiel Belgien zeigt, können Anbieter öffentlicher Dienste dennoch gesetzlich verpflichtet werden, in einer bestimmten Region Dienstleistungen anzubieten, die bestimmte Mindestanforderungen erfüllen. Um sicherzustellen, dass durch nationale Universaldienstverpflichtungen kein europäisches Recht verletzt wird, sollte die Europäische Union Universaldienstverpflichtungen zu einem übergeordneten Prinzip ihrer Liberalisierungspolitik machen. In diesem Zusammenhang wäre eine Richtlinie, die das Wesen und die Rolle der öffentlichen Dienstleistungen in Europa klar definiert, zweifellos hilfreich.

Da die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen nur bedingt zur Schaffung wettbewerbsintensiver Strukturen geführt hat, ist es äußerst riskant, die Dienstleistungsversorgung völlig dem Markt zu überlassen. Anstatt den Schwerpunkt auf bestimmte Aspekte der Wertschöpfungskette zu setzen, sollte Regulierung verschiedene Aspekte der Dienstleistungsversorgung umfassen, um auf diese Weise sicherzustellen, dass die Dienstleistungen tatsächlich leicht zugänglich, leistbar und qualitativ hochwertig sind, wie in den Liberalisierungsrichtlinien gefordert. Damit das auch für zukünftige Generationen so bleibt, gehört dazu bspw. auch eine Regulierung, die sicherstellt, dass genügend investiert wird. Sollte der Liberalisierungsprozess weiter vorangetrieben werden, sollten die Mitgliedsstaaten nicht nur für umfassendere Regulierung sorgen, sondern ihren Regulierungsbehörden auch genügend Macht geben, diese Normen und Standards durchzusetzen, einschließlich der Befugnis, Nichteinhaltung (auch von ehemaligen Monopolisten) zu ahnden. Solch starke Regulierungsbehörden bedürfen allerdings genügend gegenseitiger Koordination sowie einer starken Rechenschaftspflicht.

2. Wie reagieren Unternehmen auf Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen?

Jörg Flecker und Christoph Hermann

2.1 Einleitung

Welche Strategien verfolgen Unternehmen im Hinblick auf die Liberalisierung? Welche Restrukturierungsprozesse haben die Veränderungen der Märkte und der Eigentumsstrukturen ausgelöst? Wie verändert sich die Beschäftigung, wie die Arbeitsbedingungen und was sind die Auswirkungen auf die Dienstleistungsqualität? Im PIQUE-Projekt wurden eine Serie von 23 Unternehmensfallstudien in vier Branchen und sechs Ländern durchgeführt, um diese und damit zusammenhängende Fragen zu beantworten.

In diesem Kapitel fassen wir die wichtigsten Ergebnisse der Unternehmensfallstudien aus der Elektrizitätswirtschaft, den Postdiensten, dem öffentlichen Personennahverkehr und dem Krankenhaussektor aus Belgien, Deutschland, Großbritannien, Polen und Österreich zusammen. Zu den untersuchten Unternehmen gehören sowohl ehemalige staatliche Monopolanbieter als auch neue Mitbewerber, Unternehmen die sich zur Gänze oder teilweise im öffentlichen Besitz befinden und in liberalisierten Märkten operieren als auch alte und neue private Anbieter. Die Fallstudien basieren auf rund 185 qualitativen Interviews, die mit Managern, Betriebsräten, Gewerkschaftsvertretern und Beschäftigten geführt wurden.⁵ Die Informationen, die dabei zusammengetragen wurden, ergeben ein sehr komplexes Bild darüber, wie Unternehmen auf die Einführung von Konkurrenz und die Ausweitung von Privateigentum bei den Anbietern und im Falle der Krankenhäuser auf Vermarktlichungsprozesse reagiert haben.

Der erste Abschnitt dieses Kapitels fasst die Ergebnisse zu Unternehmensstrategien und organisatorischem Wandel zusammen. Darauf folgt ein Abschnitt zu den Auswirkungen auf Beschäftigung, industrielle Beziehungen und Personalwesen. Danach geht es um die Veränderungen im Bezug auf Arbeitsorganisation und Arbeitsbedingungen, bevor die Folgen für die Produktivität und Dienstleistungsqualität diskutiert werden. Das Kapitel endet mit einigen Schlussfolgerungen.

⁵ Die Fallstudien durchgeführt haben Monica Andersson-Bäck, Nils Böhlke, Torsten Brandt, Jesper Hamark, Christoph Hermann, Thomas Lindner, Wieslawa Kozek, Julia Kubisa, Ulrike Papouschek, Anna Paraskevopoulou, Richard Pond, Christer Thörnqvist, Thomas Vael und Guy van Gyes. Der Die Verantwortung für den Inhalt dieses Artikels liegt aber ausschließlich bei den Autoren.

Tabelle 2.1 Fallstudienübersicht

| | | |
|---------------------------------|---------------|--|
| Elektrizität | 6 Fallstudien | 3 Belgien jeweils 1 in , Großbritannien, Österreich und Polen. Ein kommunaler Anbieter, der noch zu 100% im öffentlichen Besitz ist; die anderen mehrheitlich im ausländischen Besitz und Teil von multinationalen Konzernen |
| Postdienstleistungen | 8 Fallstudien | 5 ehemalige Monopolisten (Belgien, Deutschland, Österreich, Polen, Schweden) und drei neue Mitbewerber (Deutschland, Österreich, Schweden) |
| Öffentlicher Personennahverkehr | 4 Fallstudien | 2 kommunale Transportunternehmen (Deutschland, Schweden), zwei privatisierte Busunternehmen (Großbritannien, Polen) |
| Krankenhäuser | 6 Fallstudien | 1 öffentliches Krankenhaus (Großbritannien), 2 gemeinnützige Krankenhäuser (Belgien, Österreich) und drei privatisierte Krankenhäuser (Deutschland, Schweden) |

2.2 Marktentwicklungen, Unternehmensreaktionen und organisatorische Veränderungen

2.2.1 Unternehmensstrategien

Mit der Liberalisierung wurden Märkte schrittweise für die Konkurrenz geöffnet. In der Elektrizitätswirtschaft können inzwischen alle Kunden zwischen zwei und mehreren Versorgern wählen. Im Falle der Postdienstleistungen genießen die früheren Monopolisten in Belgien, Österreich und Polen noch ein begrenztes Monopol für Briefsendungen die weniger als 50 Gramm wiegen, während die Postmärkte in Großbritannien, Deutschland und Schweden bereits vollständig liberalisiert sind. Im Öffentlichen Personennahverkehr konkurrieren Unternehmen in der Regel nicht um Fahrgäste, sondern um mehrjährige Verträge. Im Spitalsbereich konkurrieren Krankenhäuser auch nur in Ausnahmefällen um Patienten. Krankenhäuser unterliegen aber im zunehmenden Maße Ökonomisierungsprozessen aufgrund von Veränderungen in der Finanzierung und den stagnierenden oder nur sehr zögernd steigenden öffentlichen Budgets. Unabhängig von der Dauer und der Intensität der Liberalisierungsprozesse haben sich die Märkte in jenen Branchen, in denen die Fallstudien durchgeführt wurden, nur begrenzt verändert. Die früheren Monopolisten haben bisher ihre Marktdominanz erfolgreich verteidigt, während neue Mitbewerber um gewichtige Marktanteile kämpfen. Ausnahmen sind diesbezüglich die Paket- und Expressdienste und der deutsche Briefmarkt, wo ein Konkurrent die Position des früheren Monopolisten erfolgreich angefochten hat, sich aber inzwischen in ernsthaften ökonomischen Schwierigkeiten befindet. Sogar in Schweden, wo der Postmarkt vor mehr als 15 Jahren vollständig liberalisiert worden war, hält der frühere Monopolist immer noch mehr als 90 Prozent des Marktes. Insgesamt kann festgestellt werden, dass Liberalisierung bisher nur im Ausnahmefall zur Herausbildung von wettbewerbsintensiven Märkten geführt hat (siehe Hermann/Verhoest in diesem Band).

Während sich die Märkte nur in Ansätzen verändert haben, haben die öffentlichen Dienstleister im Zusammenhang von Unternehmenszusammenschlüssen und Übernahmen häufig die Eigentümer gewechselt. Dieser Trend spiegelt sich zum Teil in den Unterneh-

mensfallstudien wider. Im Elektrizitätssektor haben alle bis auf ein Unternehmen, die untersucht wurden, die Eigentümer gewechselt, und alle bis auf eines befindet sich als Folge dieser Entwicklung hauptsächlich in ausländischem Besitz. Wenn der geplante Zusammenschluss zwischen der dänischen und der schwedischen Post über die Bühne geht, ist auch nur noch einer der vier ehemaligen Postmonopolisten, die untersucht wurden, vollständig in öffentlicher Hand. Während die Beispiele aus der Elektrizitätswirtschaft und den Postdiensten wegen der beschränkten Zahl der relevanten Unternehmen in diesen Branchen verallgemeinert werden kann, ist das im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs und der Krankenhäuser problematisch. In beiden Branchen kann aber zumindest eine Entwicklung weg vom öffentlichen hin zum privaten Eigentum festgestellt werden.

In zwei Unternehmensfallstudien aus dem Nahverkehrsbereich wurden die ehemals öffentlichen Unternehmen vom Management und den Beschäftigten übernommen. Eines davon wurde später von einem ausländischen, multinationalen Unternehmen aufgekauft. Im Krankenhausbereich wurden von vier Krankenhäusern zwei privatisiert, eines befindet sich inzwischen im Besitz eines internationalen Investors, das andere gehört einer inländischen Krankenkette, die auch in Übersee aktiv ist. Die anderen beiden Krankenhäuser waren in Zusammenschlüsse mit anderen Krankenhäusern involviert oder wurden in eine größere Krankenhausgruppe integriert. Darüber hinaus haben in allen vier Branchen Unternehmen Konkurrenten übernommen, darunter mehrere öffentliche Unternehmen, die private Mitbewerber aufgekauft haben.

Neben Zusammenschlüssen und Übernahmen, die in Extremfällen zur Herausbildung von nationalen und in zunehmendem Maße auch europäischen öffentlichen Dienstleistungsmonopolen führen, haben die ehemaligen Monopolisten auf die Liberalisierung durch Internationalisierung – d.h. durch Investitionen außerhalb ihres Heimatmarktes –, und durch Diversifizierung – d.h. durch Investitionen in andere Wirtschaftszweige reagiert. Diese beiden Strategien sind in der Elektrizitätswirtschaft und im Postsektor besonders auffällig. Eines der Postunternehmen, die untersucht wurden, rühmt sich der weltweit führende Post- und Logistikdienstleister zu sein. Als solches erzielt es einen großen Teil der Gewinne im Ausland. Umgekehrt befinden sich viele der neuen Mitbewerber im Postsektor im ausländischen Besitz und einige kombinieren die Briefzustellung mit der Zustellung von Tageszeitungen. Elektrizitätsunternehmen haben ihr Angebot diversifiziert, indem sie die Versorgung mit Elektrizität mit jener mit Gas kombinieren. Eines der untersuchten Unternehmen im Elektrizitätsbereich hat sich aber auf vertikales Wachstum konzentriert und produziert inzwischen nicht nur Elektrizität, sondern vertreibt und verkauft sie auch, nachdem die Wertschöpfungskette ursprünglich durch die Privatisierung aufgebrochen worden war.

Ein weiteres Bündel an Maßnahmen, mit denen Unternehmen auf die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungsmärkte reagiert haben, betrifft das Verhältnis zwischen dem Unternehmen und ihren Kunden. Wenig überraschend haben Unternehmen zunehmende Ressourcen in die Werbung gesteckt, zum Teil aber auch in die Verbesserung ihres Kundenkontaktes. Allerdings geschah dies sehr selektiv. Während bspw. das Angebot an Callcenter-Dienstleistungen beträchtlich ausgeweitet wurden, wurden andere

Formen des Kundenkontaktes wie bspw. örtliche Kundenzentren massiv reduziert oder völlig eliminiert. Manche der untersuchten Unternehmen in der Elektrizitätswirtschaft haben darüber hinaus neue und zum Teil aggressive Verkaufstechniken eingeführt. Ein Unternehmen wurde sogar vom Regulator dafür bestraft, weil es Kunden dazu überredet hatte, ihren Stromversorger zu wechseln, obwohl sie die Sprache des Verkäufers gar nicht verstanden.

Neben Investitionen in Werbung und der Einführung neuer Verkaufstechniken reagierten Unternehmen in liberalisierten Dienstleistungsmärkten auch mit einer stärkeren Kundendifferenzierung. Großkunden können über die Konditionen der Dienstleistungserbringung verhandeln, wozu auch Verhandlungen über Preise gehören, während kleine Kunden nach allgemeinen Regeln behandelt werden und Standardtarife zahlen. Großkunden mögen deshalb von Preisnachlässen profitiert haben, während für kleine Kunden die Preise nach der Liberalisierung und Privatisierung in mehreren Fällen gestiegen sind. Kundendifferenzierung ist im öffentlichen Personennahverkehr und im Krankenhausbereich weniger wichtig. Im Nahverkehr werden in der Regel alle Passagiere gleich behandelt und Krankenhäuser können zwar ein Interesse daran haben, mehr Patienten mit Privatversicherungen zu behandeln, aber die Behandlung selbst sollte für alle Patienten gleich sein.

Im Falle der Stromversorgung und Postdienstleistungen können Kunden zwischen verschiedenen Anbietern auswählen, und der Preis spielt dabei eine wichtige Rolle. Im Gegensatz dazu ist der Preis für die Konsumenten der Krankenhäuser oder des öffentlichen Nahverkehrs weniger wichtig. Die Preise werden in der Regel nicht von den Anbietern, sondern von Gesundheitsbehörden oder Verkehrsverbänden festgelegt. In beiden Branchen funktioniert der Wettbewerb daher nicht über Preise, sondern darüber, dass Anbieter Konkurrenten bei öffentlichen Ausschreibungen von Verkehrslinien unterbieten, oder dass die Kosten einzelner Operationen unter den von den finanzierenden Stellen garantierten Vergütungen liegen. Tatsächlich können solche Formen des Wettbewerbs effektiver sein als der Wettbewerb über Preise, weil sie weniger stark von der Existenz wettbewerbsintensiver Märkten abhängen. In manchen Ländern hatten Elektrizitäts- und Postunternehmen ähnliche Erfahrungen mit den Regulatoren, die verpflichtende Preise für die Durchleitung von Strom und für Postsendungen setzen, die unter die Universaldienstverordnung fallen.

Unabhängig von der Marktsituation und von der Natur und dem Grad des Wettbewerbes, berichten alle untersuchten Unternehmen von einem steigenden Kostendruck, erzeugt durch „den Markt“, den Regulator, die finanzierenden Institutionen, oder wie Gewerkschaftsvertreter oder Betriebsräte betonen, durch die Profitinteressen der neuen Eigentümer. Und ungeachtet dessen, dass es manchen Unternehmen trotzdem gelungen ist, auf den liberalisierten Märkten die Preise zu erhöhen, haben ausnahmslos alle auf Liberalisierung und Privatisierung mit Kostensenkungen reagiert. Dies geschah hauptsächlich auf drei Ebenen: Investitionen in kostensparende Technologien, Reorganisation (Konzentration und Auslagerungen) und die Reduktion der Arbeitskosten durch die Verringerung der Beschäftigtenzahlen, die Bezahlung von niedrigeren Löhnen und die Intensivierung der Arbeit.

2.2.2 Organisatorische Veränderungen

In einem ersten Schritt haben viele Unternehmen ihren rechtlichen Status geändert und die Rechtsform von privaten Unternehmen angenommen (dies trifft in einigen Ländern auch auf Krankenhäuser zu). Daneben reagierten die Unternehmen auf Liberalisierung und Privatisierung aber auch durch weit reichende organisatorische Veränderungen. Teilweise standen die Reorganisationen im Zusammenhang mit der Einführung neuer Technologien, teilweise waren sie eine Folge von Vorschriften des Regulators; in vielen Fällen waren sie aber das Resultat von Kostensenkungsprogrammen. Insgesamt kristallisieren sich zwei zentrale Tendenzen heraus, die in der einen oder anderen Form in den meisten Fallstudien zu finden waren: Die Konzentration von Strukturen und Aktivitäten und die Auslagerung bestimmter Teile oder Funktionen durch die Gründung von Tochtergesellschaften oder durch Verträge mit externen Anbietern. Die Gründung von Tochtergesellschaften ist in der Elektrizitätswirtschaft besonders beliebt, wo der Regulator von den Unternehmen verlangt hat, die Produktion, Verteilung und die Versorgung mit Strom auf getrennte, wirtschaftlich eigenständige Einheiten aufzuteilen.

Einige Elektrizitätsunternehmen haben in der Folge eigenständige Tochtergesellschaften für den Verkauf sowie unternehmenseigene Callcenter gegründet. In einer Fallstudie wurde das Unternehmen sogar zweigeteilt, wenn es auch in den Köpfen der meisten Beschäftigten immer noch eine Einheit darstellt (in einem anderen Fall wurde das Unternehmen zwar ebenfalls geteilt, aber der neu gegründete Teil ist wesentlich kleiner und muss die Beschäftigten von der Schwestergesellschaft ausleihen). Gemeinden haben in ähnlicher Weise auf Bedenken über die Rechtmäßigkeit der Finanzierung des gemeindeeigenen Personennahverkehrs reagiert. Teile des Nahverkehrs, wie der Bustransport, wurden in eigenständige Tochtergesellschaften ausgelagert. Daraus ergaben sich teilweise höchst komplizierte Unternehmensstrukturen mit wechselseitigen Kapitalbeteiligungen. Bei den Postdienstleistungen sind es vor allem die neuen Anbieter, die auf ausgedehnte Netzwerke von Tochtergesellschaften und Partnerfirmen zurückgreifen, um in Gebieten zustellen zu können, wo sie keine eigene Vertriebsstruktur besitzen. In Deutschland bestand einer der wichtigsten Konkurrenten des ehemaligen Monopolisten bis zu seiner Insolvenz aus 91 eigenständigen Unternehmen.

Wie wir im nächsten Abschnitt ausführen werden, folgten organisatorische Veränderungen nicht nur den Vorgaben der Regulatoren. Unternehmen haben die neuen Vorschriften zum Teil bewusst ausgenutzt, um den ‚teuren‘ Kollektivverträgen des öffentlichen Sektors zu entgehen. Tatsächlich war die Suche nach niedrigeren Arbeitskosten ein wichtiger Ansporn für die Reorganisation der Unternehmen. Neben der Gründung von Tochtergesellschaften wurden deshalb auch Funktionen an externe Vertragspartner ausgelagert, welche die Dienstleistungen billiger erbringen können als die betreffenden Unternehmen mit ihren eigenen Beschäftigten. Wie wir weiter unten beschreiben werden, haben die Zerteilung von Unternehmen, die Schaffung von eigenständigen Tochtergesellschaften und die Auslagerungen Keile in früher vergleichsweise homogenen Belegschaften des öffentlichen Dienstes getrieben.

In der Elektrizitätswirtschaft wurden Bautätigkeiten und Dienstleistungen, wie das Ablesen von Stromzählern, ausgelagert. Im Falle eines neuen Mitbewerbers auf dem belgischen Strommarkt wurde alle Aktivitäten bis auf das Management und einer administrativen Kerneinheit ausgelagert (manche der Vertragspartner befinden sich aber im selben Gebäude, wodurch sie vom Management permanent überwacht werden können). Wie ein Manager ausführte, *„Um mit den großen europäischen Anbietern konkurrieren zu können, muss man „lean and mean“ (schlank und gemein) sein“*. Bei den Postdienstleistungen haben die früheren Monopolisten Transportleistungen zwischen den Sortier- und Verteilerzentren an private Spediteure ausgelagert. Dazu kommen in mehreren Ländern auch Teile des Filialnetzes. Der extremste Fall in dieser Hinsicht ist Schweden, wo der frühere Monopolist die meisten Filialtätigkeiten an private Postpartner wie Supermärkte und Tankstellen ausgelagert hat. Das Unternehmen selber betreibt nur noch eine kleine Zahl von Filialen, die hauptsächlich Bankdienstleistungen anbieten. Nach einem Bericht des Deutschen Regulators hat die Deutsche Post 2005 1.800 Subunternehmen beauftragt, darunter Taxiunternehmen, die dazu eingesetzt wurden, Briefkästen zu leeren. Im Falle des ehemaligen Monopolisten in Österreich ging es bei den Auslagerungen nicht so sehr darum, Kosten zu sparen – angesichts der Tatsache, dass die Beamten weiter beschäftigt werden müssen, sind die Kostenersparnisse fragwürdig –, vielmehr ging es darum, Druck auf die Kernbelegschaften auszuüben. Bei den Krankenhäusern wurde auch eine große Palette von Aktivitäten, angefangen von der Reinigung über die Verpflegung bis zur Instandhaltung, ausgelagert. In den hier untersuchten Fallstudien waren medizinische Dienste bisher aber nicht von Auslagerungen betroffen. Im öffentlichen Personennahverkehr zeigt sich ein ähnliches Bild: Ausgelagert wurden hauptsächlich Tätigkeiten wie Reinigung, Sicherheit, Fahrscheinkontrolle und der Betrieb von Automaten. Insgesamt führen die Auslagerungen dazu, dass die Grenzen zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungen verschwimmen.

Obwohl der Trend zu Auslagerungen immer noch überwiegt, haben manche Anbieter öffentlicher Dienstleistungen damit begonnen, ausgelagerte Aktivitäten wieder in die Unternehmen zu integrieren. Solche Reaktionen zeigten die Elektrizitätsfallstudien in Österreich und Großbritannien sowie jene über belgische Krankenhäuser. Im Falle des britischen Elektrizitätsversorgers werden Leistungen wieder vom Unternehmen selbst erbracht, weil die Vertragspartner nicht die erwartete Qualität brachten und weil das Management befürchtete, dass dem Unternehmen auf Dauer wichtige Qualifikationen abhanden kommen werden. Im Gegensatz dazu reduzierte das österreichische Unternehmen die Zahl der externen Auftragnehmer, um seine Beschäftigten, viele davon Beamte, die nicht gekündigt werden können, auszulasten. Im Falle des belgischen Krankenhauses wurden die Verträge mit den externen Catering- und Reinigungsdiensten gekündigt. Nach dem Zusammenschluss mit zwei anderen Krankenhäusern glaubt das Management, dass die Nachfrage nun groß genug ist, um die Dienstleistungen selber effizient erbringen zu können. Darüber hinaus wird ein Teil der Lohnkosten der Beschäftigten in diesem Bereich durch die Zusammenarbeit mit einer lokalen Arbeitsvermittlungsgesellschaft aus öffentlichen Mitteln subventioniert.

Natürlich können die Auslagerung und die Schaffung von eigenständigen Tochtergesellschaften als eine Form der Dezentralisierung gesehen werden. Dezentralisierung als eine

bewusste Strategie der Reorganisierung spielte aber nur in einigen wenigen Fällen eine Rolle. Darunter das deutsche Krankenhaus, wo die Dezentralisierung mit der Einführung von Vergleichen mittels Kennzahlen verbunden war. Öfters haben die Unternehmen auf Liberalisierung und Privatisierung mit Zentralisierung und Zusammenlegungen reagiert. Wie oben angeführt, schlossen einige Elektrizitätsunternehmen die lokale Kundenzentren und fassten den Kundendienst stattdessen in zentral operierende Callcenter zusammen. Die früheren Postmonopolisten verringerten die Zahl der Sortier- und Vertriebszentren radikal. Von den 700 Sortierzentren, die in Deutschland vor der Liberalisierung existiert hatten, gibt es noch 59. In Österreich wurde die Zahl von 36 auf sechs reduziert. Gleichzeitig fiel die Zahl der Vertriebszentren in Österreich von 1.880 auf 320. In beiden Ländern wurde darüber hinaus das Netz an Postfilialen seit der Liberalisierung um 40 Prozent verkleinert. Im Krankenhausesektor fanden Konzentrationsprozesse hauptsächlich dadurch statt, dass Krankenhäuser zusammengelegt oder in größere Krankenhausketten integriert wurden.

Konzentrationsprozesse waren teilweise mit einer Verkleinerung der Hierarchie verbunden. Mehrere Unternehmen haben nach der Liberalisierung oder Privatisierung „flachere“ Hierarchien eingeführt. Als Folge übernehmen einzelne Manager mehr und direktere Verantwortung. Vor allem die neuen Mitbewerber haben weniger hierarchische Strukturen, und in vielen Fällen sind sie auch weniger bürokratisch. Wie wir weiter unten ausführen, haben manche Unternehmen erst als Folge der Liberalisierung und Privatisierung damit begonnen, eigene Personal- oder „Human Resource“-Abteilungen aufzubauen. Früher war Personalpolitik nicht viel mehr als die Umsetzungen des Beamtendienstrechtes. Während hierarchische Strukturen „flacher“ und durchlässiger geworden sind, haben die Unternehmen aber gleichzeitig die Kontrolle durch die Einführung neuer IT-basierter Kontroll- und Berichtssysteme erhöht. Ein Beschäftigter eines österreichischen Elektrizitätsunternehmens versicherte uns, dass die Einführung des Verwaltungsprogramms SAP im Unternehmen mehr veränderte als die Liberalisierung des Strommarktes. Die Einführung von neuen Technologien spielte insgesamt eine wichtige Rolle in der Restrukturierung der Anbieter öffentlicher Dienstleistungen. Das gilt nicht nur für die Elektrizitätswirtschaft, wo durch die Einführung neuer Technologien das Rechnungswesen, die Administration und die Kommunikation mit den Kunden verändert wurden, sondern auch für Postdienstleistungen, wo IT dazu genutzt wurde, die Zustellrouten zu reorganisieren und den Weg von Paketen und eingeschriebenen Briefen elektronisch zu verfolgen. Die Einführung von IT nahm aber auch großen Einfluss auf die Organisation von Krankenhäusern. Die Einführung von elektronischen Patientenakten im deutschen Fallstudienkrankenhaus zog die Reform der gesamten Krankenhausadministration nach sich.

2.3 Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und HRM

2.3.1 Beschäftigung

Das Ziel der Kostensenkung wirkte sich auch auf die Beschäftigung aus. Zwar variieren die Veränderungen der Beschäftigungszahlen zwischen den Branchen und Ländern, aber folgende Trends lassen sich herauslesen: In der Elektrizitätswirtschaft und bei den Postdiensten kam es zu beträchtlichen Arbeitsplatzverlusten bei den früheren Monopolanbietern, oft gekoppelt mit Änderungen im Beschäftigungsstatus und in den Vertragsformen. Dagegen haben neue Anbieter per Definition an Beschäftigung zugelegt. Natürlich können die Nettoeffekte nur auf der Makroebene nachgewiesen werden, aber die Fallstudien bestätigen, dass in der Elektrizitätswirtschaft und bei den Postdiensten die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen und die Verlagerungen von Arbeit im Zusammenhang mit Auslagerungen in andere Branchen, die Verluste bei den früheren Monopolanbietern kaum aufwiegen – vor allem nicht, wenn in Vollzeitäquivalente gerechnet wird.

In der Elektrizitätswirtschaft ergaben die Fallstudien einen Beschäftigungsrückgang von 25 bis 50 Prozent seit der Privatisierung oder seit Mitte der 1990er Jahre. Trotz des enormen Beschäftigungsabbaus wurden Zwangskündigungen vermieden. Die Reduktion basierte hauptsächlich auf der Nicht-Nachbesetzung von Mitarbeitern, die in Pension oder Frühpension gingen oder das Unternehmen mit Abfertigungen verließen. In der Elektrizitätswirtschaft wurde auf diese Weise die Beschäftigung im Bereich der Produktion, der Instandhaltung und der Administration reduziert und dafür in den Bereichen Vertrieb, Handel, Kontrolle und IT ausgebaut. Das führte gleichzeitig zu einem Austausch von Arbeitern durch Angestellte. Qualitative Veränderungen gab es im britischen Fall durch den Übergang vom Beamtenstatus zum Status von Privatangestellten und in Belgien durch eine Zunahme von Zeitarbeitern. Darüber hinaus führte der Beschäftigungsabbau im britischen und im belgischen Fall zu einer Zunahme von Überstunden. In Großbritannien kann das zum Teil durch eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit von 39 auf 37 Stunden erklärt werden. In Belgien dagegen stieg die Zahl der Überstunden trotz einer Verlängerung der Wochenarbeitszeit von 36 auf 39 Stunden. Teilweise wurden flexiblere Arbeitszeitformen eingeführt, um die Betriebszeiten der Kundendienste zu verlängern.

Im Falle der Postdienste verzeichneten die ehemaligen Monopolisten ebenfalls einen beträchtlichen Beschäftigungsabbau. In Belgien, Deutschland, Österreich und Schweden betrug dieser zwischen 15 und 37 Prozent. Polen ist eine Ausnahme, weil der Wettbewerb auf dem polnischen Briefmarkt praktisch noch nicht existiert und die völlige Liberalisierung auf 2013 verschoben wurde. Auch bei den Postdiensten kam es nicht nur zu einem Beschäftigungsabbau, sondern auch zu einem Wandel der Vertragsformen mit einem deutlichen Anstieg der Teilzeitarbeit. Mit der Verlagerung von Beschäftigung hin zu den neuen Anbietern wurde diese Entwicklung noch verstärkt. Während es insgesamt zu einer Zunahme an Teilzeitbeschäftigung kam, gibt es bei anderen Formen von atypischer Beschäftigung, wie geringfügiger oder selbständiger Beschäftigung, beträchtliche länderspezifische

Unterschiede. Sofern sie nicht durch Gesetze oder Kollektivverträge daran gehindert werden, tendieren aber vor allem die neuen Anbieter auf dem Briefmarkt dazu, atypische Beschäftigungsformen einzusetzen. In Deutschland arbeiten bspw. 60 Prozent der Beschäftigten bei den neuen Postdienstleistern in einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis, aber nur vier Prozent der Beschäftigten beim früheren Monopolisten haben einen solchen „Minijob“. In Österreich sind mehr als 90 Prozent der Beschäftigten bei den neuen Anbietern auf dem Briefmarkt selbständig beschäftigt. Sie werden nach Stücklöhnen bezahlt und haben überhaupt keinen Sozial- oder Arbeitsschutz.

Die Fallstudien aus dem Krankenhausbereich zeigen ein uneinheitliches Bild: In manchen Fällen hat die Beschäftigung zugenommen, in anderen ist sie gesunken. Im Gegensatz zu den früheren Monopolisten in der Elektrizitätswirtschaft und in den Postdiensten, die in der Regel immer noch den Großteil des jeweiligen Marktes abdecken, können die diesbezüglichen Ergebnisse der Krankenhausfallstudien nicht verallgemeinert werden. Auch in qualitativer Hinsicht ergibt sich ein uneinheitliches Bild: Im österreichischen Fall sind bspw. Beschäftigungszuwächse hauptsächlich auf die Zunahme an Teilzeitstellen zurückzuführen. Umgerechnet auf Vollzeitäquivalente war der Beschäftigungszuwachs minimal. Im Gegensatz dazu ist die Zahl der Teilzeitjobs in den belgischen und schwedischen Krankenhausfallstudien in den letzten Jahren sogar zurückgegangen. Die deutsche Fallstudie wiederum zeigt, dass die gravierendsten Veränderungen nicht unbedingt nach der Privatisierung passieren: Zwar ging der Beschäftigungsabbau unter den privaten Eigentümern weiter, die stärksten Einschnitte waren aber schon vor der Privatisierung erfolgt.

Im öffentlichen Personennahverkehr zeigt sich ein ähnliches Bild. In manchen Fällen gab es einen Rückgang an Beschäftigung, in anderen nahm die Beschäftigung zu. Im schwedischen Fallstudienunternehmen bspw. stieg der Personalstand aufgrund der Zunahme des öffentlichen Verkehrs an. Im polnischen Fall wuchs das Unternehmen, weil es sich bei Ausschreibungen gegen Konkurrenten durchsetzen konnte. Teilzeit spielt im öffentlichen Personennahverkehr kaum eine Rolle. Stattdessen haben Unternehmen im zunehmenden Maße geteilte Schichten eingeführt, um die Flexibilität zu erhöhen und damit Kosten zu sparen. Darüber hinaus hat der Übergang zu wettbewerbsorientierten Ausschreibungen dazu geführt, dass die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse an den Vertrag zwischen dem Arbeitgeber und der ausschreibenden Behörde angepasst wurden. Deshalb hat in der polnischen Fallstudie die Zahl der befristeten Beschäftigungsverhältnisse zugenommen. Die sinkende Beschäftigungssicherheit wird aber bis zu einem gewissen Grad durch den Mangel an ausgebildeten Fahrern abgeschwächt.

2.3.2 Arbeitsbeziehungen

Mit wenigen Ausnahmen haben Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen zu einer Fragmentierung von Arbeitsverhältnissen und Beschäftigungsbedingungen geführt. Das bedeutet, dass Verhandlungssysteme aufgespaltet werden und dass die Reichweite der Kollektivverträge sinkt. Gleichzeitig nehmen die Zahl und Vielfalt der Akteure sowie die Lohnunterschiede zu. Die Unterschiede entstehen auf Branchenebene, aber

auch innerhalb der früheren Monopolanbieter und zwar einerseits zwischen der Kernorganisation, neu gegründeten Tochtergesellschaften und ausgelagerten Jobs, und andererseits zwischen den etablierten Beschäftigten und neu aufgenommenen MitarbeiterInnen. In manchen Branchen und Unternehmen führen die Veränderung zur Herausbildung von zwei- oder mehrfach gespaltenen Beschäftigungssystemen (siehe Brandt/Schulten in diesem Band).

In der Elektrizitätswirtschaft hängt die Fragmentierung eng mit der Restrukturierung der Wertschöpfungsketten zusammen. Als Resultat neuer Regulierungen wurden bislang integrierte Unternehmen aufgespaltet und Teile ausgelagert. Rechtlich eigenständige Tochtergesellschaften fallen unter neue, und aus der Sicht der Beschäftigten schlechtere Kollektivverträge, oder unter neue und schlechtere Bestimmungen innerhalb desselben Vertrages. In Belgien gilt für die Beschäftigten von unabhängigen Callcentern nicht der vergleichsweise günstige Kollektivvertrag für die Elektrizitätswirtschaft. Neue Beschäftigte, die hauptsächlich in den neu geschaffenen Vertriebsorganisationen aufgenommen wurden, fallen zwar unter den Elektrizitätsvertrag, verdienen aber zwischen 22 und 34 Prozent weniger als ihre länger tätigen KollegInnen in der Produktion und in der Verteilung. Im österreichischen Fall macht der Lohnunterschied zwischen „alten“ und „neuen“ MitarbeiterInnen 13 Prozent aus. Im britischen Fall sind die Löhne zwar gleich, aber Beschäftigte, die nach der Privatisierung aufgenommen wurden, haben keinen Anspruch auf die alte und vergleichsweise günstige Firmenpension. Polen sticht in diesem Vergleich heraus, weil in Polen die „neuen“ Beschäftigten mehr verdienen als die „alten“ MitarbeiterInnen. Während die „Alten“ wohl keinen Job mehr finden würden, wenn sie das Unternehmen verließen, profitieren die „Neuen“ von dem zunehmend angespannten polnischen Arbeitsmarkt.

Bei den Postdiensten gibt es im deutschen Fall ebenfalls Unterschiede zwischen „alten“ und „neuen“ Beschäftigten. MitarbeiterInnen, die unter den neuen Kollektivvertrag fallen, verdienen um bis zu 30 Prozent weniger als die Personen, für die noch die alte Regelung gilt. Insgesamt sind aber im Postsektor die Unterschiede zwischen den früheren Monopolisten und den neuen Mitbewerbern größer, weil die Unternehmensstrategien der neuen Anbieter in vielen Fällen auf niedrigeren Arbeitskosten basieren. Die Situation ist in Deutschland und Österreich besonders dramatisch, wo die Konkurrenten der früheren Monopolisten unter verschiedene bzw. unter gar keine Kollektivverträge fallen. Vor der Einführung eines branchenweiten Mindestlohnes machten die Löhne, die von den neuen Postzustellern in Deutschland bezahlt wurden, etwa die Hälfte des niedrigsten Lohnes aus, der vom früheren Monopolisten bezahlt wurde. In Österreich ist die Situation ähnlich. Hier ist der Großteil der Beschäftigten bei den neuen Anbietern auf dem Briefmarkt selbständig beschäftigt und wird nach Stück bezahlt. Obwohl sie Sozialabgaben selber leisten müssen, ist der Stundenverdienst hier auch nur etwa halb so hoch wie das Gehalt eines neu eingestellten Briefträgers beim früheren Monopolisten.

Während in Deutschland und Österreich die Liberalisierung des Postsektors zu Lohndrückerei geführt hat, mit dem Effekt, dass Teile des Sektors Gefahr laufen, zur Niedriglohnbranche abzudriften, konnte dies in Schweden, Belgien und Polen bisher nicht beobachtet

werden. In Schweden fallen zwar der frühere Monopolist und der in die Untersuchung mit-einbezogene Mitbewerber unter verschiedene Kollektivverträge, allerdings schreiben diese ähnliche Standards vor. Als Resultat fährt der Mitbewerber eine Nischenstrategie und versucht durch zusätzliche Dienstleistungen zu punkten, anstatt auf Kosten seiner MitarbeiterInnen Marktanteile zu gewinnen. In Belgien gibt es einen einheitlichen Branchenkollektivvertrag, die neuen Anbieter können diesen aber durch Einsatz von selbständigen Zustellern umgehen. In Polen wiederum hat die Konkurrenz auf dem Briefmarkt noch gar nicht richtig angefangen.

Im Krankenhausbereich kam es in manchen Ländern ebenfalls zu einer Fragmentierung der Verhandlungsstrukturen und damit zusammenhängend der Lohnfindung. In Österreich bspw. liegen die Löhne von privaten profit-orientierten und nicht-profitorientierten Krankenhäusern um 20 Prozent unter jenen, die in öffentlichen Spitälern bezahlt werden. In der deutschen Fallstudie wiederum haben die Beschäftigten in Hilfsdiensten, wie Reinigung, Küche und Wäscherei, keinen Kollektivvertrag. Aber auch das medizinische Personal musste kämpfen, um ihre Löhne zu verteidigen, nachdem das Krankenhaus aus dem Arbeitgeberverband ausgetreten war. Im schwedischen Fall gelang es den Gewerkschaften ebenfalls nur nach langen und schwierigen Verhandlungen einen Kollektivvertrag durchzusetzen, der ähnliche Standards wie in öffentlichen Spitälern garantiert. Im Gegensatz dazu haben im belgischen Fall einige Mitarbeiter von der Zusammenlegung der Krankenhäuser profitiert, weil im Falle von unterschiedlichen Löhnen die Löhne nach oben hin angepasst wurden. Von den Fallstudien aus dem Krankenhausbereich fiel aber nur das britische Krankenhaus unter ein einheitliches, auf nationaler Ebene ausgehandeltes Bezahlungssystem, das für alle Krankenhausbeschäftigten des nationalen Gesundheitsdienstes (NHS) gilt. Allerdings gelten auch hier unterschiedliche Bedingungen für neue Beschäftigte in ausgelagerten Diensten.

Im öffentlichen Personennahverkehr wirkte sich der Übergang zu wettbewerbsorientierten Ausschreibungen nachhaltig auf das branchenspezifische System der Arbeitsverhältnisse aus. In Deutschland deckt zwar ein branchenweiter Kollektivvertrag fast alle kommunalen Transportunternehmen des Bundeslandes ab, in dem die Fallstudie durchgeführt wurde, Tochtergesellschaften und private Anbieter fallen aber nicht darunter. Dadurch kommt es je nach Arbeitgeber zu beträchtlichen Lohnunterschieden. Wie in der Elektrizitätswirtschaft gründen die Kommunen eigenständige Tochtergesellschaften, um ihre Lohnkosten zu senken. In Polen gibt es zwar keinen branchenweiten Kollektivvertrag, in der Fallstudie ist die Gewerkschaft aber optimistisch, einen Kollektivvertrag auf Unternehmensebene abschließen zu können. In London galten vor der Privatisierung für alle Busfahrer dieselben Beschäftigungsbedingungen. Seit der Privatisierung finden Verhandlungen nur noch auf Unternehmensebene statt, mit dem Resultat, dass es beträchtliche Unterschiede zwischen den Unternehmen gibt. Sowohl im britischen als auch im schwedischen Fall erhöhte die wettbewerbsorientierte Vergabe den Kostendruck und damit den Druck auf die Löhne. In beiden Fällen haben Gewerkschaften und Fahrer wiederholt gegen Verschlechterungen protestiert.

Den Fragmentierungen im Kollektivvertragssystem liegen in vielen Fällen eklatante Unterschiede beim gewerkschaftlichen Organisationsgrad zugrunde. In der Regel ist der Organisationsgrad bei den früheren Monopolisten deutlich höher als bei den neuen Anbietern. In Deutschland sind bspw. rund 80 Prozent der Beschäftigten beim ehemaligen Postmonopolisten Mitglied der Gewerkschaft, aber kaum mehr als zehn Prozent der großteils prekarierten Beschäftigten bei den neuen Anbietern. In vielen Fällen ist auch der Organisationsgrad bei den Tochtergesellschaften oder bei den Subunternehmen deutlich niedriger als beim Kernunternehmen. Zusätzlich stellt die Privatisierung eine Gefahr für die Gewerkschaften dar, weil durch die Beschäftigungsreduktion ihre Mitgliederbasis schrumpft. Im Bemühen, dieser Entwicklung durch Mitgliederwerbekampagnen entgegenzuwirken, haben in einigen Fällen die Konflikte zwischen den Gewerkschaften zugenommen. In Großbritannien wurde Privatisierung zudem explizit als Strategie eingesetzt, um die Gewerkschaften zu schwächen. Während Liberalisierung und Privatisierung in Großbritannien zu einer Reduktion von Streikaktivitäten geführt hat, haben sie in Belgien zumindest in der Elektrizitätswirtschaft zugenommen.

Ingesamt verdeutlichen die Fallstudien die wachsende Vielfalt in den Beschäftigungsverhältnissen, die teilweise zu merklichen Ungleichheiten zwischen Beschäftigten mit gleicher Tätigkeit führt. Die wachsende Ungleichheit kann zum Teil darauf zurückgeführt werden, dass Unternehmen versuchen, die Lohnkosten zu senken, indem sie „neuen“ Mitarbeitern niedrigere Löhne bezahlen. Teilweise ist sie aber auch das Resultat einer wachsenden Fragmentierung in den Kollektivverträgen. Beides ist wiederum eine Folge der Liberalisierung und Privatisierung. Zu den wenigen Fällen, in denen sich Beschäftigte in den Fallstudien aktiv gegen ein Auseinanderdriften der Löhne gewehrt haben, gehört die Kampagne, die zur Einführung des Postmindestlohnes in Deutschland geführt hat, und eine Kampagne die darauf abzielt, gleich Löhne und Beschäftigungsbedingungen für die Busfahrer in London zu etablieren.

2.3.3 Human Resource Management

Die Orientierung an neuen Unternehmensstrategien und die organisatorischen Veränderungen gingen Hand in Hand mit einer Reform des Personalwesens und der Einführung von Human Resource Management (HRM). Vor der Liberalisierung und Privatisierung bedeutete HRM in den meisten Fällen nicht viel mehr als die Anwendung des Beamtendienstrechts. Manche Unternehmen schufen erst im Zuge der Liberalisierung und Privatisierung spezielle HRM-Abteilungen und Richtlinien. Als solches bezieht sich HRM im Besonderen auf die Personalentwicklung und Qualifikation, sowie Personalkontrolle und Personalmotivation. Qualifizierungsmaßnahmen wurden in Folge der Liberalisierung und Privatisierung teilweise ausgebaut, allerdings nicht im gleichen Ausmaß für alle Beschäftigten; teilweise wurden sie aber auch reduziert. Gleichzeitig wurden Entlohnungs- und Beförderungssysteme stärker auf Leistungskriterien anstatt auf Seniorität ausgerichtet. Zumindest in einer Fallstudie versucht die Geschäftsführung, ein neues Managementsystem einzuführen, das auf Zielvorgaben beruht. Insgesamt werden die wachsenden Unterschiede in den

Beschäftigungsbedingungen durch die Reformen im Bereich des HRM noch weiter verstärkt.

Mehrere der Krankenhäuser, die untersucht wurden, legten verstärkten Wert auf HRM. Im belgischen und österreichischen Fall äußerte sich das in der Einführung von HRM-Richtlinien und einer Verstärkung von Weiterbildungsmaßnahmen und Verbesserung von Jobmobilität. Im österreichischen Fall beschränken sich die Maßnahmen aber auf die hoch qualifizierte Kernbelegschaft. Im britischen Fall haben zwar auch ausgelagerte Beschäftigte Zugang zum Weiterbildungsangebot, allerdings nur in eingeschränktem Ausmaß, und teilweise haben die Kurse nicht dieselbe Qualität wie jene für die Kernbelegschaft. Im Falle des privatisierten deutschen Krankenhauses konzentrieren sich Weiterbildungsmaßnahmen auf diagnosebezogene Dokumentationstätigkeiten, weil sich das Management von der Klassifizierung von Diagnosen hohe Einsparmöglichkeiten erhofft.

Auch in der Elektrizitätswirtschaft ist der Zugang zu Weiterbildung oft ungleich verteilt. Im polnischen Fall profitieren vor allem Manager und junge Beschäftigte von Weiterbildungsmaßnahmen, während länger dienende Beschäftigte ausgeschlossen sind. In Großbritannien wirkte sich die Privatisierung dagegen für alle Beschäftigten nachteilig aus. Ausbildung war einer der ersten Bereiche, in dem die neuen privaten Eigentümer der Elektrizitätsunternehmen Kosten einsparten. In der britischen Fallstudie führt diese Maßnahme inzwischen zu einem Mangel an Qualifikationen, weil viele der qualifizierten Beschäftigten in die Rente gehen. Seit kurzem steckt das Unternehmen mehr Mittel in die Ausbildung von jungen Arbeitern, aber die Zahl der Lehrlinge liegt immer noch weit unter jener, die vor der Privatisierung üblich war.

Die schwedische Fallstudie aus dem öffentlichen Personennahverkehr zeigt einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Einführung von wettbewerbsorientierten Ausschreibungen und Einsparungen bei der Ausbildung von Fahrern auf. Im Gegensatz dazu hat im polnischen Fall das Unternehmen die Ausbildungsmöglichkeiten verstärkt, um den zunehmenden Mangel an qualifizierten Fahrern in den Griff zu bekommen. Das Unternehmen organisierte in Zusammenarbeit mit einer lokalen Arbeitsagentur spezielle Fahrtrainings für BusfahrerInnen, darunter auch eine wachsende Zahl von Frauen. Gleichzeitig stellte es aber auch eine Gruppe von Fahrern aus der Ukraine ein.

Wie in der Elektrizitätswirtschaft dreht sich bei den Postdiensten ein großer Teil der HRM-Aktivitäten darum, Beschäftigung abzubauen. Dies erfolgte in der Regel durch die Nicht-Nachbesetzung von Mitarbeitern, die in Ruhestand überwechselten, Frühpensionierungen und Abfindungen bei freiwilligem Ausscheiden. In mehreren Fällen wurden die Bedingungen solcher Maßnahmen zwischen der Geschäftsführung und dem Betriebsrat ausgehandelt. Im österreichischen Fall werden Beschäftigte, die nicht mehr gebraucht werden, das Unternehmen aber nicht freiwillig verlassen wollen, in ein so genanntes Karriere- und Entwicklungszentrum versetzt. Nach der Darstellung des Betriebsrates geht es dabei keinesfalls um eine Weiterentwicklung der Mitarbeiter. Im Gegenteil: Beschäftigte, die dort landen, haben keine Zukunftsperspektive mehr und sind gezwungen ihre Zeit nutzlos abzusetzen, bis sie in Pension gehen können.

Mit sinkenden Karriereaussichtungen und der Zunahme an Teilzeitbeschäftigten verliert bei den Postdiensten der interne Arbeitsmarkt an Bedeutung. Das hat Folgen für Kontrollstrategien. Entlohnung nach Stück und Überwachungen sollen die sinkende Loyalität der Beschäftigten ausgleichen. Während in anderen Branchen die Weiterbildung zumindest für Teile der Belegschaften verstärkt wurde, dominiert bei den Postdiensten die Dequalifizierung von Beschäftigten. Die Vorsortierung sowie die Verwendung von GPS-Systemen verwandeln die Tätigkeit eines ausgebildeten Briefträgers in einen Nebenjob für unqualifizierte und damit leicht austauschbare Arbeitskräfte (darunter Hausfrauen, Studenten und Pensionisten). Im Falle des schwedischen neuen Anbieters wurde rund die Hälfte der Belegschaft innerhalb eines Jahres ausgetauscht.

2.4 Arbeitsorganisation und Arbeitsbedingungen

Der im Zusammenhang mit der Liberalisierung und Privatisierung erfolgte Beschäftigungsabbau wirkte sich in der Regel auf die Arbeitsbedingungen aus. In vielen Fällen führte die Reduktion der Belegschaften zu einer Intensivierung der Arbeit. Gleichzeitig nahm die Arbeitsintensität durch die Einführung neuer Kontrollmechanismen und dem verstärkten Einsatz von Vergleichen mittels Kennzahlen zu. Manager verwiesen in diesem Zusammenhang wiederholt auf ein vor der Liberalisierung und Privatisierung bestehendes Leistungsdefizit und auf die damals herrschenden laxen Arbeitsbedingungen. Die Beschäftigten, Betriebsräte und Gewerkschafter wandten dagegen ein, dass Intensivierung und Flexibilisierung inzwischen die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen untergraben. Jedenfalls bewahrten Innovationen in der Arbeitsorganisation die Beschäftigten nur selten von der wachsenden Arbeitsbelastung. Stattdessen haben sie vielfach den Arbeitsdruck noch erhöht.

Bei den Postdiensten zeigten die Fallstudien in allen Ländern eine Tendenz zu wachsender Arbeitsintensität und damit zusammenhängend eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen. Im österreichischen Fall wurde beispielsweise die Arbeitsintensität durch eine Mischung aus tayloristischen Arbeitsbewertung und der Einführung von Teamarbeit bei der Zustellung erhöht. Als Resultat kämpfen immer mehr Zusteller damit, die Post in der dafür vorgesehenen Zeit zuzustellen. Im polnischen Fall haben die Zusteller ebenfalls Schwierigkeiten, die wachsenden Aufgaben in der gleich bleibenden Zeit zu erledigen. Die wachsenden Belastungen wirken sich im polnischen Fall auf die Zahl der Krankmeldungen aus, die in den letzten Jahren zugenommen hat. Trotz der gravierenden Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen bei den früheren Monopolisten belegen die Fallstudien über die neuen Anbieter, dass die dortigen Bedingungen oft noch deutlich schlechter sind. Dies trifft u.a. auf das Arbeitstempo, die Bezahlung von Überstunden, Nacharbeit und die Flexibilität der Arbeitszeit zu.

Die Reorganisation der Postdienste hängt wesentlich mit der Einführung neuer Technologien zusammen: Vollautomatisierte Sortierzentren, neue Technologien zur Optimierung der Verteilerrouten, tragbare Kommunikationsgeräte, neue Software für Universalschalter in

den Postfilialen und neue Überwachungs- und Reporting Systeme – alle diese Innovationen haben nicht nur geholfen, die Beschäftigung zu reduzieren, sondern auch die Intensität der Arbeit zu steigern. Die belgische Fallstudie zeigt darüber hinaus, dass die Arbeit in den Postdiensten in Folge der Reformen mental weniger herausfordernd, physisch dafür aber anstrengender geworden ist.

Auch in der Elektrizitätswirtschaft verweisen die Fallstudien auf einen engen Zusammenhang zwischen Beschäftigungsabbau und wachsender Arbeitsintensität. Insbesondere in den britischen, polnischen und österreichischen Fällen bestätigen die Interviewpartner eine Zunahme der Arbeitsbelastungen. Zum Teil sind die wachsenden Belastungen auch das Resultat der neuen Regulierung. Im österreichischen Fall beklagten die Beschäftigten beispielsweise, dass seit der vorgeschriebenen Teilung zwischen Produktion und Verteilung die bürokratischen Aufgaben stark zugenommen haben, weil seit der Teilung des Unternehmens viele „interne“ Tätigkeiten in Rechnung gestellt werden müssen.

Die Fallstudien zeigen auch, dass die Veränderung der Arbeitsorganisation in verschiedene Richtungen gehen kann: Im österreichischen Fall kam es beispielsweise zu einer Ausweitung des Tätigkeitsspektrums der Außendienstmitarbeiter in der Instandhaltung. Während früher verschiedene Spezialisten geschickt wurden, erledigt heute ein Außendienstmitarbeiter 95 Prozent der Aufgaben alleine. Im britischen Fall kam es zu einer gegenteiligen Entwicklung. Hier hat der Grad der Spezialisierung seit der Privatisierung weiter zugenommen. Als Folge fehlt vielen Mitarbeitern das Verständnis für die größeren Zusammenhänge im Unternehmen. Die stärksten Veränderungen fanden aber in den neu geschaffenen Kundenzentren statt. Callcenter-Mitarbeiter lesen Antworten auf Kundenfragen von einem vorgegebenen Skript ab. Dafür arbeiten sie meistens unter einem hohen zeitlichen Druck, der durch den Einsatz elektronischer Überwachungssysteme noch verstärkt wird. Die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in externen Callcentern sind in der Regel aber noch schlechter.

Auch in den Krankenhausfallstudien haben Veränderungen in der Arbeitsorganisation mit wenigen Ausnahmen zu einer Intensivierung der Arbeit geführt. In manchen Fällen steht dies im Zusammenhang mit einer Reduktion der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von Patienten, wodurch die aufwändigen Anmelde- und Entlassungsprozeduren stärker zum Tragen kommen. Im deutschen Fall zeigt sich die zunehmende Intensivierung daran, dass das Verhältnis von Personal zu Patienten seit der Privatisierung gesunken ist. Zusätzlich wurden dem Pflegepersonal Verwaltungstätigkeiten, die früher von Beschäftigten in der Administration erledigt wurden, aufgebürdet, wodurch die Belastung weiter gesteigert wurde. Im belgischen Fall berichtet das Krankenhauspersonal ebenfalls von der Zunahme der nicht patientenbezogenen Tätigkeiten. Eine Folge davon ist eine steigende Unzufriedenheit mit der Arbeit. Im britischen Fall wiederum hat die Abhängigkeit von privaten Geldgebern, die im Rahmen einer *Private Finance Initiative* für die Modernisierung des Krankenhauses aufgekomen sind, dazu geführt, dass in allen Bereichen Einsparungen gemacht werden mussten. Dadurch hat die Arbeitsbelastung für alle Mitarbeiter zugenommen.

Einsparungen sind auch ein wichtiges Thema im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs. Der schwedische Fall zeigt einen deutlichen Zusammenhang zwischen wachsendem Arbeitsdruck und der Einführung von wettbewerbsorientierten Ausschreibungen. Die Unternehmen bieten die Dienstleistungen zu einem möglichst niedrigen Preis an. Dafür müssen alle noch bestehenden Kostenreserven im System eliminiert werden. Das wiederum bedeutet, dass im Betriebsalltag nicht das kleinste Problem auftreten darf, damit die Erfüllung der vertraglichen Pflichten nicht gefährdet wird. Für Fahrer, die immer schon in einem stressbetonten Umfeld gearbeitet haben, bedeutet das noch mehr Belastung. Im schwedischen Fall führte die wachsende Belastung zu einer Zunahme bei den Krankmeldungen. Im britischen Fall gibt es ein ähnliches Problem. Hier reagierte das Unternehmen auf den wachsenden Kostendruck unter anderem damit, dass sie ihre Fahrer bei Krankmeldungen früher kontaktieren und Druck auf sie ausüben, damit sie zur Arbeit zurückkehren.

Neben der Steigerung der Arbeitsintensität wirkt sich die Liberalisierung und Privatisierung auch auf die Arbeitszeit aus. In allen Branchen zeigt sich ein Trend zur Flexibilisierung der Arbeitszeit. Die Flexibilisierung der Arbeitszeit gehört zu den wichtigsten Strategien der Kostensenkung. Im öffentlichen Personennahverkehr beruht die Flexibilisierung hauptsächlich auf der Einführung von geteilten Schichten, die es dem Unternehmen erlauben, die Arbeitszeit der Fahrer besser an Kapazitätsschwankungen anzupassen. Teilweise werden die Pausen zwischen den Schichten bezahlt, in der Regel aber nur zu einem niedrigeren Satz. In Polen wird beispielsweise für die Pausen 50 Prozent des Lohnes für die Fahrzeiten bezahlt. Dazu fallen in den Pausen keine Zulagen an. Der deutsche Fall zeigt, wie der Druck auf die Arbeitsbedingungen an ausgelagerte Bereiche weitergegeben wird: Die Beschäftigten in den Tochterunternehmen übernehmen die „schlechten“ Routen mit unregelmäßigen Arbeitszeiten und langen Pausen zwischen den Fahrzeiten.

Bei den Postdiensten schlägt die Änderung der Unternehmensstrategien voll auf die Arbeitszeit durch. Wenn der bestehende Trend weiter geht, wird in manchen Ländern die Zustellung in Zukunft fast nur noch von Teilzeitkräften erledigt. Die Unternehmen fangen damit zwei Fliegen mit einem Schlag: Die Arbeitskräfte werden billiger und gleichzeitig wird durch die Verkürzung der Routen auch noch die Post früher zugestellt. Für die Beschäftigten heißt das, dass es den Beruf des Briefträgers, so wie sie ihn bisher kannten, in Zukunft wohl nicht mehr geben wird.

Im Falle der Elektrizitätswirtschaft kommen flexible Arbeitszeiten hauptsächlich im Kundendienst zum Tragen, wo die Betriebszeiten der Callcenter ausgedehnt wurden. Im Bereich der Produktion und der Verteilung nahm im Zusammenhang mit dem Beschäftigungsabbau die Zahl der Überstunden zu. Im polnischen Fall wird beispielsweise in einem Notfall vom Außendienst erwartet, dass er das Problem löst, egal wie lange es dauert. Weil gleichzeitig die Zahl der Reparaturarbeiter in den letzten Jahren verringert wurde, werden die Einsätze selber aber immer länger.

Ingesamt machen es die Fallstudien möglich, Veränderungen bei der Arbeitsorganisation und bei den Arbeitsbedingungen auf Umstrukturierungsprozesse zurückzuführen, die durch

Liberalisierung und Privatisierung ausgelöst wurden. Ein Hauptanliegen der betroffenen Unternehmen ist es, die Kosten zu senken. Dazu investierten Unternehmen in neue Technologien. Kosten werden aber vor allem auch durch die Intensivierung von Arbeit gesenkt. Die Intensivierung wiederum beruht auf Beschäftigungsabbau, Veränderungen in der Arbeitsorganisation und auf der Einführung von flexiblen Arbeitszeiten. Darüber hinaus haben sich Arbeitsbedingungen in den Fallstudien durch die Zunahme von Verwaltungstätigkeiten in Folge der Entflechtungen in der Elektrizitätswirtschaft, durch die Einführung von wettbewerbsorientierten Ausschreibungen im öffentlichen Personennahverkehr, sowie durch der Standardisierung von Arbeit bei den Postdiensten und in den neu geschaffenen Callcentern verschlechtert.

2.5 Produktivität und Dienstleistungsqualität

Die meisten Fallstudien zeigen eine Zunahme der Produktivität. Das Resultat des kontinuierlichen und substantiellen Beschäftigungsabbaues ist, dass weniger Beschäftigte dieselben Leistungen erbringen, die früher von wesentlich mehr Beschäftigten erbracht wurden. Im Falle der Krankenhäuser und des öffentlichen Personennahverkehr ist es teilweise aber auch so, dass die gleiche Zahl an Beschäftigten eine ständig wachsende Nachfrage bewältigt. Die auf Unternehmensebene festgestellten Produktivitätsgewinne müssen aber nicht unbedingt zu einer branchenweiten Produktivitätssteigerung führen. Die Verdoppelung von Aktivitäten, wie die Schaffung von zusätzlichen und parallelen Zustellstrukturen im Postbereich oder von Verkaufsstrukturen in der Elektrizitätswirtschaft, kann sich negativ auf die gesamtgesellschaftliche Produktivitätsentwicklung auswirken, wenn auch die Effekte schwer zu messen sind.

Allerdings stellen Produktivitätssteigerungen in Folge der Liberalisierung und Privatisierung in der Regel kein Ziel für sich dar. Stattdessen sind Produktivitätsgewinne quasi ein Nebenprodukt des allgemeinen Drängens auf Kostensenkungen. Das hat zwei Konsequenzen:

Erstens kombinieren Unternehmen in liberalisierten öffentlichen Dienstleistungsmärkten häufig Produktivitätssteigerung mit der Bezahlung von niedrigeren Löhnen oder mit dem Einsatz von atypischen Beschäftigten (oft in Kombination mit Auslagerungen oder der Schaffung von eigenständigen Tochtergesellschaften). In arbeitsintensiven Dienstleistungen, wie den Postdiensten, können Lohnsenkungen sogar wichtiger sein als Investitionen in eine effizientere Zustellstruktur (wenn Lohnsenkungen nicht durch branchenweite Kollektivverträge oder andere Regulierungen verhindert werden).

Zweitens kam es durch den Einsatz von neuen Technologien und die damit verbundene Beschleunigung von Prozessen in einigen Fällen zu Qualitätsverbesserungen. Maßnahmen zur Steigerung der Qualität konnten aber nur dort beobachtet werden, wo sie nicht mit dem Ziel der Kostensenkung und des Beschäftigungsabbaus in Konflikt kamen. Bei Qualitätsaspekten, die mit dem Einsatz von Arbeitsressourcen zusammenhängen, wurde dage-

gen in mehreren Fällen eine Verschlechterung der Dienstleistungsqualität in Kauf genommen. In diesem Sinn haben Elektrizitätsunternehmen zwar die Betriebszeiten ihrer zentralen Callcenter ausgeweitet, gleichzeitig aber die lokalen Kundenzentren geschlossen. Sie haben auch die Zahl der Reparaturarbeiter verringert, was zu einer Verlängerung der Wartezeiten führt, wenn nach einem Stromausfall die Versorgung wieder hergestellt werden muss. Ähnlich haben bei den Postdiensten die früheren Monopolisten die Zustellgeschwindigkeit der Post merklich erhöht. Ein Großteil der Post wird bereits einen Tag nach ihrer Aufgabe zugestellt. Gleichzeitig haben sie aber die Zahl der Postfilialen reduziert, wodurch es für die Kunden aufwändiger wird, den Dienst in Anspruch zu nehmen.

Weil es sich dabei um besonders arbeitsintensive Dienstleistungen handelt, ist das Spannungsverhältnis zwischen Produktivitätssteigerungen und Qualitätsverbesserungen im Falle der Krankenhäuser und des öffentlichen Personennahverkehrs besonders problematisch. Zwar gab es Investitionen in neue Gebäude, Apparate und im Falle des Nahverkehrs in neue Fahrzeuge, aber die Intensivierung der Arbeit hat in diesen Fällen in der Regel negative Auswirkungen auf die Dienstleistungsqualität. In mehreren Krankenhausfallstudien äußerten die Interviewpartner Bedenken, dass kürzere Aufenthaltszeiten der PatientInnen und die steigende Zahl der Operationen nicht nur das Risiko für Kunstfehler erhöht, sondern auch die Zeit einschränkt, in der man sich um die PatientInnen kümmern kann. Im öffentlichen Personennahverkehr beruhen Produktivitätssteigerungen hauptsächlich auf einer Flexibilisierung der Arbeitszeit. Dadurch wachsen aber in der Regel auch die Arbeitsbelastungen für die FahrerInnen. Die Passagiere merken vielleicht keinen Unterschied, aber eine wachsende Arbeitsbelastung der FahrerInnen kann sich in kritischen Verkehrssituationen negativ auf die Qualität der Dienstleistung auswirken.

In manchen Fällen zeigen sich die negativen Folgen für die Qualität auch nur langfristig. In zwei Elektrizitätsfallstudien äußerten InterviewpartnerInnen Bedenken, dass sich die Einsparungen langfristig negativ auf die Netzqualität und damit auf die Versorgungssicherheit auswirken würden. In einem der beiden Fälle wurde diese Sicht auch vom Management geteilt.

2.6 Die Rolle von Regulierung

Regulierung hat einen wesentlichen Einfluss darauf, wie Unternehmen auf Liberalisierung und Privatisierung reagieren, und damit auch auf die Konsequenzen für Beschäftigung und die Qualität der Dienstleistungen. Aus diesem Grund gibt es länderspezifische Unterschiede, obwohl die Unternehmen ähnliche Strategien verfolgen. Wie vorher erwähnt, gab die zwangsweise Aufspaltung der Wertschöpfungsketten in der Elektrizitätswirtschaft den Unternehmen die Möglichkeit, eigenständige Tochtergesellschaften zu gründen und damit bestehende Branchenkollektivverträge zu umgehen. Zusätzliche Regulierung hätte verhindern können, dass diese Vorschriften ausgenutzt werden, um die Löhne zu drücken. Bei den Postdiensten sind es vor allem die neuen Anbieter, die eine Niedriglohnstrategie verfolgen. Das schwedische Beispiel zeigt, dass in Ländern, in denen die Arbeitsmarktregulie-

rung eine derartige Strategie unmöglich macht, neue Anbieter dazu gezwungen werden, eine alternative Strategie zu suchen, die mit der Einhaltung von Mindeststandards für Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen vereinbar ist. Die Einführung eines Postmindestlohnes in Deutschland unterstreicht ebenfalls die Wichtigkeit der Regulierung. Neben ähnlichen Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen können detaillierte Qualitätsvorgaben einen wesentlichen Einfluss auf Unternehmensstrategien und Praktiken haben. Dies belegt die belgische Krankenhausfallstudie. Die Krankenhausfallstudien zeigen aber auch, dass eine ausreichende Finanzierung und eine detaillierte Regulierung wichtiger sind, als der Umstand, ob sich das Krankenhaus im öffentlichen oder privaten Besitz befindet.

2.7 Schlussfolgerungen

Die Fallstudien lieferten detaillierte Einsichten dazu, wie Unternehmen strategisch auf Liberalisierung reagieren und welche Auswirkungen diese Reaktionen auf die Unternehmensorganisation, Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen, Arbeitsbedingungen und die Qualität der Dienstleistungen haben. Das Ziel der Fallstudien war es erstens, Veränderungen zu illustrieren, die auch auf der Makroebene zu erkennen sind. Zweitens ging es darum, kausale Zusammenhänge herzustellen, die sich aus Makrodaten nicht ableiten lassen. Im Besonderen ging es uns darum, zu zeigen, wie sich die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen auf Beschäftigung, Arbeit und die Qualität der Dienstleistungen auswirkt. Die Ergebnisse zeigen, dass Unternehmen in vielfältiger Weise auf Liberalisierung und Privatisierung reagieren. Zu den Reaktionen zählen Unternehmenszusammenschlüsse und Übernahmen, Investitionen außerhalb der Heimmärkte und die Diversifizierung des Angebotes, die Diversifizierung der Kundenbeziehungen inklusive einer Preispolitik, die manche Konsumentengruppen bevorzugen; die Senkung der Produktionskosten durch Konzentration, Auslagerungen und die Einführung neuer Technologien; der Abbau von Beschäftigung und die Senkung der Löhne (durch niedrigere Löhne für ‚neue‘ Beschäftigte, die Gründung von eigenständigen Tochtergesellschaften und durch Auslagerungen) und die Intensivierung von Arbeit. Der Zugang zu Ausbildung wurde für einige Beschäftigungsgruppen verbessert, für andere aber verschlechtert.

Insgesamt zeigen die Fallstudien, dass in vielen Fällen das Ziel der Senkung von Produktionskosten auf Kosten der Beschäftigten erreicht wurde, die in der Mehrheit Liberalisierung und Privatisierung als eine Verschlechterung von Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen erfahren haben. In manchen Branchen, wie der Briefzustellung in Deutschland und Österreich, droht die Liberalisierung sogar einen öffentlichen Dienst in einen Niedriglohnssektor zu verwandeln. Während die meisten Unternehmen die Produktivität gesteigert haben – in der Regel als Folge des Beschäftigungsabbaues – sind die Folgen für die Qualität gemischt. Einerseits gab es Verbesserungen, wo es möglich war, die Qualität durch Investitionen in neue und arbeitssparende Technologien zu verbessern (bspw. die Zustellung von Briefen an dem auf die Aufgabe folgenden Tag). Andererseits haben Qualitätsaspekte, die von einem hohen Arbeitseinsatz abhängen, vielfach gelitten.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das primäre Ziel von Unternehmen in liberalisierten öffentlichen Dienstleistungsmärkten darin besteht, Profit zu machen. Profite machen sie hauptsächlich dadurch, dass sie Kosten senken. Wenig überraschend übernehmen sie dabei Praktiken, wie Auslagerungen, die aus der Privatwirtschaft bekannt sind und der letzten Managementmode entsprechen. Dies führte häufig zu einer Steigerung der Produktivität und in manchen Fällen auch zu einer Verbesserung der Qualität. In vielen Fällen basierten Kosteneinsparungen allerdings auf einer Verschlechterung von Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, und dies hatte mehr als einmal negative Konsequenzen für die Qualität der Dienstleistungen. Insgesamt verstärkten die Veränderungen auch die gesellschaftliche Ungleichheit – sowohl zwischen BürgerInnen, die von der Diversifizierung der Kundenbeziehungen und von diskriminierenden Preispolitiken betroffen sind, als auch zwischen Beschäftigten, die für die gleiche Arbeit immer häufiger unterschiedlich bezahlt werden.

3. Die Folgen von Liberalisierung und Privatisierung für Arbeitsbeziehungen

Torsten Brandt und Thorsten Schulten

3.1 Einleitung

Dieses Kapitel fasst die Auswirkungen von Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen auf die Arbeitsbeziehungen zusammen. In Folge von Liberalisierung und Privatisierung wurden die traditionellen Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst in Frage gestellt. Zum Teil kam es zu einer Erosion der bestehenden Verhältnisse, zum Teil bildeten sich neue Strukturen heraus, die mit der traditionellen Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst wenig oder gar nichts zu tun haben. Die Folge war eine zunehmende Dezentralisierung und Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen. Das Kapitel beginnt mit einer Diskussion über die Rolle von Arbeitsbeziehungen und Kollektivverträgen in der Herstellung von gleichen Wettbewerbsbedingungen, die wiederum sicherstellen, dass Wettbewerb nicht auf Kosten der Beschäftigten geht, sondern Innovation und Qualität fördert. Der nächste Abschnitt beginnt mit einer kurzen Replik auf die traditionellen Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Dienst, bevor die zentralen Veränderungen beschrieben werden. Im darauf folgenden Abschnitt gehen wir ins Detail und präsentieren branchen- und länderspezifische Entwicklungen und diskutieren draus resultierende Unterschiede. In den Schlussfolgerungen weisen wir dann auf Beispiele hin, die dazu dienen, einer zunehmenden Dezentralisierung und Fragmentierung entgegenzuwirken und diskutieren die Rolle von sozialer Regulierung in liberalisierten öffentlichen Dienstleistungsmärkten.

3.2 Ziele und Folgen von Liberalisierung und Privatisierung

Die Förderung der Liberalisierung (und indirekt auch der Privatisierung) von öffentlichen Dienstleistungen wurde seit den 1990er Jahren zu einem der zentralen Projekte der Europäischen Union. Begründet wurde dieses Vorhaben mit der Erwartung, dass Wettbewerb in öffentlichen Dienstleistungen zu mehr Effizienz und Wirtschaftswachstum führen würde. Seit 2000 ist die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen auch ein wichtiger Bestandteil der Lissabon-Strategie, die sich zum Ziel gesetzt hat, „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“.

Bei der Liberalisierung geht es vor allem um die Schaffung von Wettbewerb auf ehemals geschützten Märkten; die Frage nach welchen Parametern Unternehmen auf den liberalisierten Dienstleistungsmärkten konkurrieren sollen, wurde in den Liberalisierungs- und

Privatisierungsdiskursen bisher allerdings größtenteils ausgeklammert. In der Praxis kann Wettbewerb viele unterschiedliche Formen annehmen, grundsätzlich stehen den Unternehmen aber zwei Hauptstrategien offen: Sie können über Qualität und Innovation konkurrieren, also mittels innovativer Produkte, hoher Dienstleistungsqualität, effizienter und produktiver Produktions- und Arbeitsorganisation (einschließlich einer gut ausgebildeten und motivierten Belegschaft); oder sie konkurrieren über Arbeitskosten, d.h. mittels Lohnsenkungen, einer Verlängerung der Arbeitszeiten oder den Rückgriff auf atypische Beschäftigungsformen, die mit niedrigeren Arbeitskosten verbunden sind. Ersteren Ansatz kann man als innovations- und qualitätsorientierten Wettbewerb bezeichnen. Der zweite Ansatz mündet dagegen in einer Abwärtsspirale mit immer schlechteren Lohn- und Beschäftigungsbedingungen. Natürlich werden Unternehmen versuchen, wann immer es ihnen möglich ist, die Lohnkosten zu senken. Dies gilt v.a. für die arbeitsintensiven Branchen, in denen die Arbeitskosten einen hohen Anteil der Produktionskosten ausmachen. Dies macht Regelungen wie branchenweite Kollektivverträge aber nur umso notwendiger, damit Betriebe dazu gezwungen werden, eine *High-Road*-Strategie zu verfolgen.

Die Auswirkungen von Liberalisierung und Privatisierung auf die Arbeitsbeziehungen sind deshalb von zentraler Bedeutung dafür, welche Strategie die Anbieter öffentlicher Dienstleistungen auf liberalisierten Märkten verfolgen. Da es sich bei den hier untersuchten Märkten um öffentliche Dienstleistungen handelt, die wichtig für das Wohlergehen vieler Bürger sind, sollte sich der Wettbewerb nicht primär um Lohnkürzungen drehen, sondern auch um Innovationsförderung, Qualitätsverbesserung und verbesserten Zugang zu den Dienstleistungen. Um zu vermeiden, dass Wettbewerb vorwiegend auf Kosten der Beschäftigten ausgetragen wird, brauchen liberalisierte Märkte eine Form der Regulierung, die für alle Mitbewerber die gleichen Voraussetzungen schafft.

Liberalisierung und Privatisierung haben weit reichende Folgen für die Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen, also dem Zusammenspiel verschiedener Institutionen, die die Arbeitsbeziehungen einer bestimmten Branche regeln (gesetzliche Regelungen, Kollektivverträge und ArbeitnehmerInnenvertretungen). Die Schaffung von Märkten und die Umwandlung ehemals öffentlicher Einrichtungen in gewinnorientierte Unternehmen stellt die Betriebe unter massiven Wettbewerbsdruck. Da viele der betroffenen Branchen, wie die Postdienstleistungen, der öffentliche Personenverkehr oder der Krankenhaussektor, sehr arbeitsintensiv sind, wird die Senkung der Arbeitskosten zum zentralen Bestandteil in den Bemühungen, die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Solche Arbeitskosteneinsparungen lassen sich durch Rationalisierungsmassnahmen in der Produktion (Einsatz von Maschinen anstelle von ArbeiterInnen) oder durch niedrigere Löhne, einer Ausweitung der Arbeitszeiten oder der Nutzung billigerer Beschäftigungsformen erzielen. Um die Arbeitskosten zu senken, versuchen Unternehmen auf liberalisierten Dienstleistungsmärkten den Beschäftigungsbedingungen und Kollektivverträgen des öffentlichen Dienstes zu entfliehen und stattdessen entweder Regelungen zu übernehmen, die aus Sicht der Unternehmen billiger sind oder sich jedweder kollektiver Regelungen zu entziehen. Daraus entstehen neue Arbeitsbeziehungen, die oft keine oder nur schwache Bindungen zu dem alten System der

Arbeitsbeziehungen des öffentlichen Dienstes haben. Dies bezieht sich auf die Art der Kollektivvertragsverhandlungen, das Lohnniveau und die Beschäftigungsbedingungen.

3.3 Traditionelle Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst

Die traditionellen Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst sind durch mindestens fünf Hauptmerkmale gekennzeichnet: Erstens durch die bisher relativ starke Position der Gewerkschaften im öffentlichen Sektor, die einen überdurchschnittlich hohen Organisationsgrad aufweisen. Sowohl politisch als auch in den Betrieben selbst spielen die Gewerkschaften traditionell eine einflussreiche Rolle, die sicherstellt, dass sich die öffentlichen Arbeitgeber an den Verhandlungstisch setzen, auch wenn viele Gewerkschaften des öffentlichen Diensts formell keine Verhandlungsrechte besitzen. In einigen Ländern genossen die Gewerkschaften des öffentlichen Diensts auch zusätzliche Mitbestimmungsrechte, die über jene in der Privatwirtschaft hinausgingen. Die mächtige Stellung der Gewerkschaften sicherte den Beschäftigten im öffentlichen Dienst auch eine Reihe von materiellen Vergünstigungen.

Ein weiteres Hauptmerkmal der traditionellen Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor sind die vergleichsweise stark zentralisierten Verhandlungsstrukturen. Das hat zur Folge, dass die Gewerkschaften großen Einfluss auf Beschäftigungsnormen und -standards im öffentlichen Sektor haben, obwohl in mehreren europäischen Ländern (z.B. in Österreich, Belgien, Polen und bei den deutschen Beamten) Löhne und Arbeitsbedingungen gesetzlich festgelegt und nicht kollektivvertraglich geregelt sind. Diesen Einfluss machen sie in der Regel über informelle aber stark zentralisierte Verhandlungsprozesse geltend. In mehreren Ländern werden die Verhandlungen für den gesamten öffentlichen Dienst, einschließlich einer Reihe von Subsektoren, zentral geführt.

Dagegen fehlten individuelle Lohnverhandlungen im öffentlichen Dienst bisher fast vollständig. Löhne wurden ausschließlich auf Kollektivvertragsebene ausgehandelt und in detaillierten Gehaltsschemata festgelegt. Die Zuordnung zu einer bestimmten Gehaltsstufe erfolgte anhand objektiver Kriterien, wie z.B. nachweisbarer Qualifikation oder Dienstalter, und nicht auf Basis individueller Erfahrung oder der Nachfrage nach bestimmten Fachkenntnissen. Leistungsbezogene Kriterien oder Zulagen, wie sie in der Privatwirtschaft weit verbreitet sind, spielten in der Lohnstruktur des öffentlichen Dienstes keine oder kaum eine Rolle. Unterschiede in der Entlohnung ergaben sich vielmehr aus der Dauer der Betriebszugehörigkeit bzw. aus Zulagen, die an bestimmte Zeiten, Orte oder Tätigkeiten gekoppelt sind. Individuelle Leistungen spielten dabei keine oder eine untergeordnete Rolle. Das Fehlen individueller Lohnverhandlungen oder leistungsbezogener Zulagen führte dazu, dass Lohnunterschiede im öffentlichen Dienst auch weitaus weniger ausgeprägt waren als in der Privatwirtschaft.

Die relative niedrige Lohnstreuung ist ein drittes Hauptmerkmal der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Während höher Qualifizierte meist weniger verdienten als Gleichge-

stellte in der Privatwirtschaft, war bei den weniger Qualifizierten oft das Gegenteil der Fall. Der öffentliche Sektor wurde dadurch zum Sammelbecken guter Jobs für Beschäftigte mit niedriger oder mittlerer Ausbildung. Das Fehlen leistungsbezogener Kriterien wirkte sich auch deutlich auf die Arbeitsbedingungen aus. Die Arbeitsbedingungen waren zentraler Bestandteil eines komplexen Systems aus formellen und informellen Regelungen, die die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen gewährleisten sollten. Diese Regelungen sollten u.a. dafür sorgen, dass sich der wirtschaftliche Druck nicht negativ auf Qualität und Versorgungssicherheit der Dienstleistungen auswirkte und dass jede/r Kunde/in die gleiche Behandlung erfuhr. Sie gaben den Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor auch einen explizit politischen Charakter. Beschäftigte im öffentlichen Dienst waren dementsprechend weniger durch zu erwartende Lohnerhöhungen motiviert als durch das, was man auf Englisch als *public-sector ethos* bezeichnet. Andererseits bedeutete das Fehlen von Anreizen für den Einzelnen, dass es Beschäftigten im öffentlichen Dienst manchmal auch an Motivation mangelte.

Ein viertes Hauptmerkmal der traditionellen Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst waren langfristige Arbeitsverhältnisse und die dementsprechend außergewöhnliche Beschäftigungssicherheit. Viele Beschäftigte im Staatsdienst waren BeamtInnen oder in äquivalenten Beschäftigungsverhältnissen angestellt, in dem Sinn, dass Entlassungen nur in Ausnahmefällen möglich waren. Manchmal ging der Arbeitsschutz sogar so weit, dass die Geschäftsführung die Zustimmung der betroffenen Beschäftigten bzw. des Betriebsrats einholen musste, bevor sie einem anderen Arbeitsplatz in derselben Organisation oder im selben Unternehmen zugeteilt werden konnten. Dieser hohe Grad an Jobsicherheit brachte Beschäftigte dazu im öffentlichen Dienst zu arbeiten, auch wenn die Löhne kaum mit jenen in der Privatwirtschaft mithalten konnten.

Fünftens, und *letztens*, sah man den öffentlichen Sektor als wichtiges beschäftigungspolitisches Instrument. Bis in die 1980er Jahre nützten viele europäische Staaten die Ausweitung des öffentlichen Sektors um konjunkturbedingte Arbeitsplatzverluste in der Privatwirtschaft aufzufangen. Später übernahm der öffentliche Dienst in einer Reihe von Ländern eine Vorreiterrolle, indem er vergleichsweise gut bezahlte Jobs zur Verfügung stellte, darunter auch Teilzeitjobs für Frauen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Stärke der Gewerkschaften des öffentlichen Diensts und die umfassenden, flächendeckenden Kollektivverhandlungsstrukturen zu relativ stabilen, vorhersehbaren und kürzeren Arbeitszeiten, einer einheitlichen Lohnstruktur, sowie zu einem hohen Maß an Beschäftigungssicherheit und einem niedrigeren Pensionseintrittsalter führten.

3.4 Die Entstehung neuer Arbeitsbeziehungen

Die Liberalisierung und Privatisierung des öffentlichen Sektors zog einen grundlegenden Wandel der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst nach sich. Auf liberalisierten Märk-

ten sahen sich die ehemaligen staatlichen Monopolanbieter gezwungen, die Unternehmen in privatwirtschaftlich geführte Organisationen umzuwandeln, und mit anderen privaten Unternehmen in Wettbewerb zu treten. Die betroffenen Branchen und Unternehmen stehen in der Folge unter Wettbewerbsdruck die Arbeitskosten zu senken. In der Regel versuchen sie, diesen Marktdruck an die Beschäftigten weiterzugeben. In der Folge entwickelten sich in den liberalisierten und privatisierten Branchen neue Formen der Arbeitsbeziehungen, die nichts oder nur wenig mit den traditionellen Arbeitsbeziehungen des öffentlichen Diensts zu tun haben.

Trotz großer nationaler Unterschiede lassen sich die Hauptmerkmale dieser neu gestalteten Arbeitsbeziehungen wie folgt beschreiben (siehe auch Tabelle 3.1): Generell kommt es zu einer zunehmenden Dezentralisierung und Fragmentierung der Kollektivvertragslandschaft und zur Herausbildung eines „Zweiklassensystems“. Auf der einen Seite bestehen bei den früheren Monopolisten weiterhin relativ stabile Verhandlungsstrukturen, wenn die Unternehmen auch dazu tendieren, dem Kollektivvertragssystem des öffentlichen Dienstes zu entfliehen und eigene Verhandlungsstrukturen aufzubauen (meist in Form von Kollektivverträgen auf Unternehmensebene). Auf der anderen Seite gibt es die neuen Mitbewerber, die unter gar keine oder unterschiedliche Kollektivverträge fallen und damit aus der Sicht der Unternehmen von günstigeren Regelungen profitieren (niedrigere Löhne sowie längere und flexiblere Arbeitszeiten). Ein solche Zweiteilung der Belegschaft spiegelt sich auch im gewerkschaftlichen Organisationsgrad wider: Bei den ehemals staatlichen Betrieben ist er relativ hoch, bei den neuen Mitbewerbern hingegen eher niedrig. Das hat zur Folge, dass den Gewerkschaften bei den neuen Mitbewerbern oft die Vertretungsmacht fehlt, neue Kollektivverträge durchzusetzen. Ebenso fehlen in liberalisierten Märkten vielfach Branchenkollektivverträge bzw. koordinierte Vorgangsweisen, die den Wettbewerb auf Kosten der Löhne einschränken bzw. überhaupt verhindern könnten.

Liberalisierung und Privatisierung führen aber nicht nur zu einer Dezentralisierung und Fragmentierung der Kollektivvertragsverhandlungen auf Branchenebene, sondern zunehmend auch zu einer Fragmentierung der Arbeitsverhältnisse in den Betrieben. Während sich die traditionellen Arbeitsbeziehungen des öffentlichen Dienstes dadurch auszeichneten, dass sie eine vergleichsweise hohen Grad an Homogenität zwischen den Beschäftigten sicherstellten, bildet sich in den privatisierten Unternehmen zunehmend eine Ausdifferenzierung zwischen „alten“ und „neuen“ Beschäftigten bzw. der Stamm- und der Randbelegschaft aus. Für das Personal, das schon länger beschäftigt wird, gilt nach wie vor der Beamtenstatus, während Neuzugänge Arbeitsverträge erhalten, die in der Privatwirtschaft üblich sind. In vielen Fällen haben sie in der Folge aber nicht nur weniger Arbeitsplatzsicherheit, sondern werden für dieselbe Tätigkeit auch schlechter entlohnt. Eine zusätzliche Aufspaltung der Belegschaft entsteht durch Auslagerungen. Diese nehmen in privatisierten Unternehmen typischerweise zu. Oft fallen die Beschäftigten in den ausgelagerten Bereichen unter einen aus ihrer Sicht ungünstigeren oder unter gar keinen Kollektivvertrag. Das Ergebnis ist eine „Zweiklassenbelegschaft“ mit sehr unterschiedlichen Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen. Auch in punkto Arbeitsplatzsicherheit sind die schrumpfende Stamm-

belegschaften der ehemaligen Monopolisten nach wie vor relativ gut geschützt, während für die Randbelegschaft die Arbeitsplatzsicherheit verhältnismäßig niedrig ist.

Tabelle 3.1 Arbeitsbeziehungen vor und nach der Liberalisierung

| | Arbeitsbeziehungen des öffentlichen Dienstes (vor der Liberalisierung) | Arbeitsbeziehungen nach der Liberalisierung | |
|--|--|--|--|
| | | Ehemalige Monopolanbieter | Neue Mitbewerber |
| Kollektivvertragsverhandlungen | Zentralisierte Verhandlungen über Löhne und Arbeitszeiten | Verhandlungen auf Unternehmensebene | Dezentralisierte, fragmentierte oder keine Kollektivverträge |
| Geltungsbereich | Hoch | Hoch | Niedrig |
| Gewerkschaftlicher Organisationsgrad | Hoch | Hoch | Niedrig |
| Beschäftigungsstatus | Beamte und öffentliche Angestellte | Abnahme der beamteten Beschäftigten, Zunahme an Privatangestellten und ArbeiterInnen | Privatangestellte, ArbeiterInnen, Selbständige |
| Belegschaft | Relativ homogene Belegschaft | Zweigespalten (starke Unterschiede zwischen Stamm- und Randbelegschaft) | |
| Beschäftigungssicherheit | Hoch | Bei der schrumpfenden Stammebelegschaft relativ hoch; Zunahme an befristet Beschäftigten | Niedrig |
| Wettbewerb über Löhne und Arbeitsbedingungen | Niedrig | Hoch | |

Quelle: Torsten Brandt/Thorsten Schulten, Liberalisation and privatisation of public services and the impact on labour relations, Dezember 2007. PIQUE Forschungsbericht. Download: www.pique.at.

3.5 Branchen- und länderspezifische Entwicklungen

Inwieweit Liberalisierung und Privatisierung zu Wettbewerb über Löhne und Arbeitskosten – mit möglicherweise negativen Folgen für Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen – führen, hängt vor allem von zwei Faktoren ab. Erstens kommt es darauf an, wie viel Wettbewerb auf den Märkten der betroffenen Branchen tatsächlich herrscht. Wie der Beitrag von Hermann/Verhoest in diesem Heft zeigt, führen Liberalisierung und Privatisierung nicht automatisch mehr Wettbewerb. In einigen Branchen und Ländern hält sich der Wettbewerb de facto noch ziemlich in Grenzen. Unternehmen, die in den betroffenen Branchen aktiv sind, nehmen aber oft schon die Aussicht auf stärkeren Wettbewerb zum Anlass, um Druck auf Löhne und Arbeitsbedingungen auszuüben. Zweitens hängt das Ausmaß von Wettbewerb über Arbeitskosten auch stark von der Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen ab, und von deren Vermögen, Arbeitsbedingungen auf nationaler Ebene branchenweit zu regulieren, um so faire und für alle gleiche Ausgangspositionen zu schaffen.

Tabelle 3.2 bietet einen Überblick über den Wettbewerb über Arbeitskosten in liberalisierten und privatisierten Sektoren. Dazu gehören auch die Unterschiede zwischen den ehemaligen Monopolbetreibern und den neuen Mitbewerbern. Was auffällt ist, dass sich Wettbewerb um Arbeitskosten in Ländern mit umfassenderen und zentralisierteren Kollektivverhandlungssystemen, wie z.B. Belgien oder Schweden, nach wie vor in Grenzen hält. In diesen Ländern gibt es wirksame Regelungen und Koordinierungsprozesse, die sicherstellen, dass für die gesamte Branche ähnliche Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen gelten. Im Gegensatz dazu hat sich in Ländern mit eher dezentralisierten Kollektivverhandlungssystemen, wie Polen oder Großbritannien, in vielen Sektoren mäßiger bis starker Wettbewerb über Arbeitskosten ausgebildet. In Deutschland, und in geringerem Ausmaß auch in Österreich, haben Liberalisierung und Privatisierung zu einer massiven Dezentralisierung und Fragmentierung der Kollektivvertragsverhandlungen beigetragen, was wiederum zu mäßigem bis starkem Wettbewerb um die Arbeitskosten geführt hat. Das extremste Beispiel ist der deutsche Briefmarkt, wo die Lohnunterschiede zwischen dem ehemaligen Monopolisten und den neuen Mitbewerbern bis zu 60 Prozent ausmachen.

Tabelle 3.2 Wettbewerb über Arbeitskosten in liberalisierten and privatisierten Branchen

| Land | Sektor | | | |
|----------------|-------------------------------|--------------|---------------------------------|---------------|
| | Postdienste (Briefzustellung) | Elektrizität | Öffentlicher Personennahverkehr | Krankenhäuser |
| Österreich | Stark | Gering | Mäßig | Mäßig |
| Belgien | Gering | Gering | Gering | Gering |
| Deutschland | Stark | Mäßig | Stark | Mäßig |
| Polen | Mäßig | Gering | Stark | Gering |
| Schweden | Gering | Gering | Mäßig | Gering |
| Großbritannien | Gering | Mäßig | Mäßig | Mäßig |

Quelle: Torsten Brandt/Thorsten Schulten, Liberalisation and privatisation of public services and the impact on labour relations, Dezember 2007. PIQUE Forschungsbericht. Download: www.pique.at.

3.5.1 Postdienstleistungen

In den meisten untersuchten Ländern führte die Liberalisierung und Privatisierung der Postdienstleistungen zu massiven Beschäftigungsrückgängen. Die ehemals staatlichen Postunternehmen unterliegen nicht mehr den Kollektivverträgen für den öffentlichen Dienst, sondern haben jetzt eigene Verträge auf Betriebsebene. Bei den neu gegründeten Postdienstleistern unterscheiden sich die Arbeitsbeziehungen von Land zu Land. In Staaten mit traditionell umfassenden Kollektivverhandlungssystemen und mit starker Regulierung auf Branchenebene (z.B. Belgien oder Schweden) wirkte sich die Liberalisierung der

Postdienstleistungen ganz anders aus, als in Ländern mit dezentralisierten bzw. fragmentierten Systemen. Im schwedischen Postsektor bestehen für den ehemaligen Monopolanbieter und seinen Hauptkonkurrenten unterschiedliche Kollektivverträge, die aber von den Gewerkschaften eng koordiniert werden und sich daher substantiell nicht unterscheiden. Im Unterschied zu Belgien oder Schweden sind die Verhandlungsstrukturen in allen anderen in die Untersuchung miteinbezogenen Ländern fragmentiert. Zum Teil gelten für Unternehmen überhaupt keine Kollektivverträge. Ohne Regulierung auf Branchenebene ist das Risiko für Lohn-Dumping hier sehr hoch. Solche Praktiken findet man z. B. am deutschen Briefmarkt, wo Beschäftigte der neuen Mitbewerber mit beträchtlich niedrigeren Löhnen und höherer Arbeitszeitflexibilität vorlieb nehmen müssen, oder auch in Österreich, wo ein Großteil der ZustellerInnen der neuen Mitbewerber selbständig beschäftigt und daher überhaupt nicht arbeitsrechtlich geschützt ist. In Deutschland hat auch innerhalb des früheren Monopolanbieters die Ungleichheit zugenommen, mit schlechteren Beschäftigungsbedingungen für Neuzugänge als für die alteingesessene Belegschaft. Im deutschen Postsektor lässt sich insgesamt eine ausgeprägte Lohnspirale nach unten feststellen.

Tabelle 3.3 Kollektivverträge im Postsektor (Briefmarkt)

| | Österreich | Belgien | Deutschland | Polen | Schweden | Großbritannien |
|-----------------------|---|--|--|--|---|---|
| Ehemaliger Monopolist | Kollektivvertrag auf Unternehmensebene | Kollektivvertrag auf Unternehmensebene | Kollektivvertrag auf Unternehmensebene | Kollektivvertrag auf Unternehmensebene | Kollektivvertrag auf Unternehmensebene | Kollektivvertrag auf Unternehmensebene |
| Mitbewerber | Diverse Kollektivverträge auf Branchen- und Unternehmensebene Selbständige Zusteller unterstehen keinem Kollektivvertrag | Kollektivvertrag auf Branchenebene | Teilweise Kollektivverträge; Mindestlohnregelung auf Branchenebene | Keine Kollektivverträge | Kollektivverträge auf Unternehmensebene | Teilweise Kollektivverträge auf Unternehmensebene |

Quelle: Torsten Brandt/Thorsten Schulten, Liberalisation and privatisation of public services and the impact on labour relations, Dezember 2007. PIQUE Forschungsbericht.
Download: www.pique.at.

3.5.2 Öffentlicher Personennahverkehr

In allen untersuchten Ländern kam es bei regionalen Verkehrsbetrieben zu formellen Privatisierungen (private statt öffentliche Rechtsform), teilweise zu Vermögensprivatisierungen und häufig zu Auslagerungen. Darüber hinaus ziehen sich privatisierte Unternehmen zunehmend aus den Kollektivverträgen für den öffentlichen Dienst zurück. Private Verkehrsunternehmen (z.B. in Deutschland, Polen oder Großbritannien) versuchen sich mit Lohn-

Dumping Wettbewerbsvorteile über ihre öffentlichen Konkurrenten zu verschaffen. Dies erreichen sie, indem sie sich kollektivvertraglichen Regelungen verweigern oder eigene Kollektivverträge anwenden, die schlechtere Lohn- und Arbeitsbedingungen bieten als jene, die für den öffentlichen Dienst gelten. In Ländern mit umfassenderen Kollektivverhandlungssystemen, wie Belgien oder Schweden, schränken Branchenkollektivverträge dagegen solche Praktiken ein. In Schweden sind die selbständigen Fahrer von den Kollektivverträgen ausgenommen.

Liberalisierung und Privatisierung haben im Öffentlichen Personennahverkehr nicht nur zu einer Fragmentierung der Kollektivverhandlungsstrukturen und zu ausgeprägten Unterschieden zwischen öffentlichen und privaten Anbietern geführt. Auch innerhalb der öffentlichen Betriebe bestehen zunehmende Unterschiede. Neu eingestellte MitarbeiterInnen werden mit deutlich schlechteren Beschäftigungsbedingungen konfrontiert als ihre länger im Unternehmen beschäftigten KollegInnen.

Tabelle 3.4 Kollektivverträge im öffentlichen Personennahverkehr

| | Österreich | Belgien | Deutschland | Polen | Schweden | Großbritannien |
|------------------------|---|---|--|--|---|---|
| Ehemalige Monopolisten | Kollektivverträge auf Branchen- und Unternehmensebene | Kollektivverträge auf Branchen- und Unternehmensebene | Kollektivverträge auf Branchen- und Unternehmensebene | Kollektivverträge auf Unternehmensebene | Kollektivverträge auf Branchen- und Unternehmensebene | Kollektivverträge auf Unternehmensebene |
| Mitbewerber | Kollektivverträge auf Branchenebene | | Kollektivverträge auf Unternehmensebene bzw. kein Kollektivvertrag | Kollektivverträge auf Unternehmensebene bzw. kein Kollektivvertrag | Kein Kollektivvertragsdeckung für Selbständige | |

Quelle: Torsten Brandt/Thorsten Schulten, Liberalisation and privatisation of public services and the impact on labour relations, Dezember 2007. PIQUE Forschungsbericht.
Download: www.pique.at.

3.5.3 Elektrizität

In der Elektrizitätswirtschaft hat in vielen Ländern mit der Liberalisierung der Anteil an privaten Betreibern zugenommen und zugleich auch die Marktmacht großer privater Betreiber zugenommen. Umstrukturierungen und Fusionen führten zu massiven Arbeitsplatzeinbußen. Nichtsdestotrotz fallen Änderungen in den Kollektivverhandlungsstrukturen im Elektrizitätssektor im Vergleich zu den anderen Branchen bisher relativ bescheiden aus. Zum großen Teil ergeben sich diese Veränderungen aus der Auslagerung bestimmter Dienstleistungen. Auch die Lohnunterschiede steigen tendenziell, wobei in der Stromerzeugung und Verteilung die Löhne nach wie vor relativ hoch sind, während sie im Vertrieb zusehends zurückfallen. Im Grunde genommen aber blieben die Verhandlungsstrukturen mehr oder weniger intakt und ein Großteil der ArbeitnehmerInnen in der Branche ist durch wirksame Kollektivverträge geschützt.

Tabelle 3.5 Kollektivverträge in der Elektrizitätswirtschaft

| | Österreich | Belgien | Deutschland | Polen | Schweden | Großbritannien |
|------------------------|---|---|---|---|---|---|
| Ehemalige Monopolisten | Unilaterale staatliche Regulierung | Kollektivverträge auf nationaler Ebene | Kollektivverträge auf Branchen- und Unternehmensebene | Kollektivverträge auf Branchen- und Unternehmensebene | Kollektivverträge auf Branchen- und Unternehmensebene | Kollektivverträge auf Unternehmensebene |
| Mitbewerber | Kollektivverträge auf Branchen- und Unternehmensebene | Kollektivverträge auf Unternehmensebene | Kollektivverträge auf Unternehmensebene | Kollektivverträge auf Branchen- und Unternehmensebene | Kollektivverträge auf Branchen- und Unternehmensebene | |

Quelle: Torsten Brandt/Thorsten Schulten, Liberalisation and privatisation of public services and the impact on labour relations, Dezember 2007. PIQUE Forschungsbericht. Download: www.pique.at.

3.5.4 Krankenhäuser

Im Bereich der Krankenhäuser geht die Liberalisierung meist in Form einer allgemeinen Ökonomisierung des Gesundheitswesens vonstatten. Deutschland ist bisher das einzige europäische Land, in dem öffentliche Krankenhäuser in großem Umfang an private Eigentümer verkauft wurden (materielle Privatisierungen). Alle privaten deutschen Krankenhausbetreiber sind aus den Kollektivverträgen für den öffentlichen Dienst ausgestiegen und haben ihre eigenen Verträge ausgehandelt. In den anderen Ländern konzentrieren sich die Restrukturierungen vorwiegend auf die Auslagerung sekundärer Aufgaben, wie z.B. Reinigung, Wäsche, Verpflegung, Sicherheit oder die Krankenhausadministration. Für die Beschäftigten in diesen Branchen bedeutet eine Auslagerung meist, dass sie nicht mehr dem

Kollektivvertrag des öffentlichen Dienstes unterliegen und substantielle Verschlechterungen bei den Löhnen und Arbeitsbedingungen in Kauf nehmen müssen. In öffentlichen Krankenhäusern sind die Arbeitsbeziehungen gewöhnlich nach wie vor Teil des Kollektivvertrags für den öffentlichen Sektor. Branchenkollektivverträge für private Krankenhäuser bestehen in Österreich, Belgien und Schweden. In den anderen Ländern sind die Beschäftigungsbedingungen in den privaten Krankenhäusern entweder auf Unternehmensebene kollektivvertraglich geregelt oder unterliegen gar keinem Kollektivvertrag. In Anhängigkeit von der Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Land sind die Löhne und Arbeitsbedingungen in Privatspitälern entweder besser oder schlechter als in öffentlichen Kliniken.

Tabelle 3.6 Kollektivverträge im Krankensektor

| | Österreich | Belgien | Deutschland | Polen | Schweden | Großbritannien |
|---|--|---|--|--|---|--|
| Öffentliche Krankenhäuser | Unilaterale staatliche Regulierung Firmen - kollektivverträge | Kollektivvertrag für den öffentlichen Dienst auf nationaler Ebene | Kollektivvertrag für den öffentlichen Dienst auf nationaler Ebene | Unilaterale staatliche Regulierung | Kollektivvertrag für den öffentlichen Dienst auf nationaler Ebene | Kollektivvertrag auf nationaler Ebene |
| Gewinnorientierte private Krankenhäuser | Kollektivverträge auf Branchenebene | - | Kollektivverträge auf Unternehmensebene bzw. kein Kollektivvertrag | Kollektivverträge auf Unternehmensebene bzw. kein Kollektivvertrag | Kollektivverträge auf Branchen- und Unternehmensebene | Kollektivverträge auf Unternehmensebene bzw. kein Kollektivvertrag |

Quelle: Torsten Brandt/Thorsten Schulten, Liberalisation and privatisation of public services and the impact on labour relations, Dezember 2007. PIQUE Forschungsbericht. Download: www.pique.at.

3.6 Schlussfolgerungen

Die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen hat zu einem grundlegenden Wandel der traditionellen Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor geführt, mit weit reichenden Konsequenzen für Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen. Am offensichtlichsten treten diese Folgen in jenen liberalisierten Branchen zu Tage, in denen bereits ein hoher Grad an Wettbewerb auf dem Markt herrscht und in denen Arbeitskosten eine zentrale Rolle für die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Unternehmen spielen. Ein gutes Beispiel dafür ist der deutsche Briefmarkt, wo die neuen Mitbewerber ihre Wettbewerbsstrategie hauptsächlich auf Lohn-Dumping und vergleichsweise schlechten Arbeitsbedingungen aufbauen. In den meisten anderen Ländern und Sektoren ist der Wettbewerb um Lohnkosten weniger ausgeprägt, wohl deshalb, weil auf den Märkten bisher weniger Wettbewerb herrscht. Dies kann sich in Zukunft aber ändern.

Unter den Beschäftigten herrscht schon seit langem die Überzeugung, dass Liberalisierung und Privatisierung die etablierten Standards bedrohen und zu einer signifikanten Verschlechterung bei den Löhnen und Arbeitsbedingungen führen. Die Ergebnisse des PIQUE-Projekts bestätigen diesen Eindruck. Vor allem die nach der Liberalisierung entstandenen neuen Mitbewerber bieten oft deutlich schlechtere Arbeitsbedingungen als die ehemaligen Monopolisten und verbleibenden öffentlichen Betriebe. Unter dem steigenden Wettbewerbsdruck haben sogar letztere begonnen, ihre Arbeitsbedingungen nach unten anzupassen, z.B. durch eine Zweiteilung der Beschäftigten in punkto Entlohnung und einer zunehmenden Aufspaltung in Kern- und Randbelegschaften.

Mit zunehmender Dezentralisierung und Fragmentierung haben die Kollektivverhandlungssysteme oft ihre Fähigkeit eingebüßt, faire Ausgangschancen für alle zu schaffen und Wettbewerb auf Basis der Verschlechterung von Löhnen und Arbeitsbedingungen zu begrenzen. Um hier eine Abwärtsspirale auf Kosten der Beschäftigten zu verhindern und das Augenmerk stärker auf innovations- und qualitätsorientierten Wettbewerb zu richten, ist eine sozialer (Re-)Regulierung liberalisierter und privatisierter Sektoren dringend notwendig. Da die Politik der Europäischen Union großen Einfluss auf den Liberalisierungsprozess hat, verlangt eine solche soziale Regulierung nach politischem Handeln auf nationaler als auch auf europäischer Ebene.

3.6.1 Soziale Regulierung auf nationaler Ebene

Auf nationaler Ebene gibt es bereits eine Reihe von *Good Practice*-Strategien, die entwickelt wurden, um Wettbewerb auf Basis von Lohnkosten einzudämmen. In Belgien und Schweden ist es den Gewerkschaften größtenteils gelungen, mit Hilfe branchenweiter Koordinierungsprozesse gleiche Arbeitsbedingungen für Beschäftigte bei den ehemaligen Monopolanbietern und den neuen Mitbewerbern zu gewährleisten, auch wenn beide Beschäftigtengruppen unterschiedlichen Kollektivverträgen unterliegen. In Deutschland und Österreich haben die Gewerkschaften ebenfalls versucht, ihre Verhandlungspolitik auf Branchenebene zu koordinieren, wobei die Bedingungen im öffentlichen Dienst als Richtwert dienen. Allerdings war dies aufgrund mangelnder gewerkschaftlicher Organisation bei den neuen Betrieben nicht immer erfolgreich.

Eine branchenweite Strategie für soziale Regulierung kann auch vom Staat, mittels einer Ausweitung der Kollektivverträge, einer Festlegung branchenweiter Mindestlöhne oder einer Verknüpfung öffentlicher Aufträge mit kollektivvertraglich geregelten Standards unterstützt werden. Letzteres geschah zum Beispiel im belgischen Personennahverkehr, wo öffentliche Ausschreibungen eine spezielle Klausel zu bestimmten Arbeitsbedingungen des öffentlichen Sektors beinhalten, die auch private Auftragnehmer einhalten müssen. In Deutschland bestehen in mehreren Bundesländern gesetzliche Bestimmungen, nach denen öffentliche Aufträge nur an Unternehmen vergeben werden dürfen, die einem bestimmten Kollektivvertrag unterliegen. Ähnliche Regulierungsformen, die öffentliche Auftragsvergabe an die Förderung bestimmter Sozialstandards koppeln, finden sich auch in Österreich, Schweden und Großbritannien.

Im Gegensatz zu vielen anderen EU-Staaten bestehen in keinem der im Rahmen des PI-QUE-Projekts untersuchten Länder wirkungsvolle Mechanismen zur Ausweitung von Kollektivverträgen auf eine gesamte Branche. Allerdings unterzeichneten im Herbst 2007 die Gewerkschaften und ein Teil der Arbeitgeber (rund um den ehemaligen Monopolisten) einen Kollektivvertrag zur Etablierung von Mindestlöhnen für Briefdienstleistungen Briefmarkt, den das Bundesministerium für Arbeit – ungeachtet heftiger Proteste der größten Mitbewerber - später auf den ganzen Sektor ausdehnte.

Eine weitere große Herausforderung in Bezug auf Liberalisierung und Privatisierung stellt die Überwindung von Regelungen dar, die zu einer Zweiteilung von Belegschaften führen. Solche „Zweiklassensysteme“ unterminieren systematisch die Basis für Solidarität zwischen den Beschäftigten und stellen auch für die relativ gut positionierte Stammebelegschaft eine Bedrohung dar. Darüber hinaus wirken sie sich negativ auf Motivation und Produktivität des Personals aus. In Großbritannien zum Beispiel haben die Gewerkschaften eine *Fair Wage*-Kampagne lanciert, um die Herausbildung eines solchen Zweiklassensystems bei Krankenhauspersonal zu bekämpfen. Das Ziel ist es, gleiche Löhne und Arbeitsbedingungen für das Krankenhauspersonal zu etablieren (unabhängig davon, ob das Personal beim nationalen Gesundheitsdienst NHS oder einem privaten Unternehmen beschäftigt ist). Im Rahmen des „Warwick Agreement“ einigten sich die Gewerkschaften und die Labour-Regierung 2005 prinzipiell darauf, solche Zweigleisigkeiten bei der Behandlung von Beschäftigten abzuschaffen. Im selben Jahr kamen die Gewerkschaften und das britische Gesundheitsministerium mit privaten Betreibern darin überein, dass für alle Beschäftigten im Krankenhaussektor in Zukunft die gleichen Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen gelten.

Ein weiterer strategischer Regulierungsansatz lässt sich mit Bezug auf die Regulierungsbehörden ausmachen, deren Politik auch zu einer sozialen Regulierung liberalisierter Märkte beitragen und „fairen Wettbewerb“ schaffen sollte, damit Wettbewerb sich eben nicht auf Kosten der Beschäftigten vollzieht. Zum Beispiel enthält das deutsche Postgesetz eine „Sozialklausel“, nach der Unternehmen nur dann eine Lizenz erhalten, wenn sie die in der Branche üblichen Arbeitsbedingungen garantieren. Hinter dieser Sozialklausel steckt die Absicht, Lohn-Dumping zu verhindern, allerdings macht die deutsche Regulierungsagentur in der Praxis bisher keinen Gebrauch davon.

3.6.2 Soziale Regulierung auf europäischer Ebene

Mit der steigenden Sensibilisierung für die (potenziell) negativen Auswirkungen von Liberalisierung und Privatisierung auf die Beschäftigten ist die soziale Regulierung liberalisierter Märkte auch auf europäischer Ebene zum Thema geworden. Zum Beispiel enthält die kürzlich verabschiedete EU-Regulierung über öffentlichen Personenverkehrsdienste aus dem Jahr 2007 Bestimmungen, nach denen es den Behörden freisteht, zur „Gewährleistung transparenter und vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen zwischen den Betreibern und um das Risiko des Sozialdumpings zu verhindern“ gewisse soziale Normen vorzuschrei-

ben.⁶ Eine ähnliche Stelle findet sich in der neuen EU-Richtlinie zu den Postdienstleistungen, die explizit festhält, „sozialen Überlegungen sollte bei der Vorbereitung der Öffnung des Postmarktes gebührend Rechnung getragen werden.“⁷ Darüber hinaus steht es den nationalen Regierungen gemäß der EU-Richtlinie über öffentliche Auftragsvergabe grundsätzlich frei, in Ausschreibungen bestimmte soziale Normen zu definieren.⁸

Im Gegensatz zu diesen Bestimmungen, die eine soziale Regulierung liberalisierter Märkte explizit hervorheben, spiegeln einige Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (Urteile Laval, Viking und Rüffert) die Auffassung wieder, dass bestimmte nationale Regelungen zum Schutz von ArbeitnehmerInnen gegen das Prinzip der wirtschaftlichen Freiheit gemäß dem EU-Vertrag verstoßen. Das EuGH-Urteil im Fall Rüffert beispielsweise stellte fest, dass gesetzliche Bestimmungen in Deutschland, die die Vergabe öffentlicher Aufträge an die Übernahme von Kollektivverträgen binden, eine Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit darstellten.

Um negative Folgen von Liberalisierung und Privatisierung zu verhindern, sollte die EU die nationalen Kompetenzen zur sozialen Regulierung nicht unterminieren. Nach den EuGH-Urteilen der jüngsten Vergangenheit erscheint es notwendig, durch eine entsprechende Interpretation des EU-Vertrags klarzustellen, dass die Freiheit der Wirtschaft nicht über den sozialen Schutz gestellt werden kann. Dies könnte z.B. in Form einer „Sozialen Fortschrittsklausel“ geschehen, wie sie vom Europäischen Gewerkschaftsbund gefordert wurde. Schlussendlich sollten auf EU-Ebene die Auswirkungen von Liberalisierung und Privatisierung auf die Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen ständig evaluiert werden. Eine wichtige Rolle kommt hier dem europäischen sozialen Dialog zwischen Gewerkschaften und ArbeitgeberInnenverbänden in den betroffenen Branchen zu, durch die *Best-Practice*-Beispiele für die soziale Regulierung auf nationaler Ebene aufgezeigt werden könnten.

Zusammenfassend haben Liberalisierung und Privatisierung bisher einem Wettbewerbsmodell Vorschub geleistet, das zum Großteil auf einer Senkung von Lohnkosten und nicht auf gesteigerter Innovation und Qualität beruht. Solange man Liberalisierung weithin mit einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen assoziiert, ist nicht mit der nötigen Zustimmung und Legitimierung bei weiten Teilen der betroffenen ArbeitnehmerInnen zu rech-

⁶ Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße..

⁷ Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft.

⁸ Richtlinie 2005/75/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. November 2005 zur Berichtigung der Richtlinie 2004/18/EG über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge.

nen. Eine Alternative dazu könnte die soziale (Re-)Regulierung liberalisierter Märkte sein, die Arbeitsnormen schützt und verbessert und den Schwerpunkt auf eine *High-Road*-Strategie setzt, um sowohl bessere Arbeitsbedingungen als auch bessere Dienstleistungen zu schaffen.

4. Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und Folgen für Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen – österreichische Ergebnisse

Christoph Hermann, Dominik Lindner, Ulrike Papouschek

4.1 Einleitung

Dieses Kapitel fasst die wichtigsten Ergebnisse der in Österreich im Rahmen des PIQUE-Projekts durchgeführten Forschung zusammen und vergleicht die Ergebnisse fallweise mit den Entwicklungen in anderen Ländern, die im Projekt untersucht wurden. Der Fokus der Darstellung zielt dabei auf die Auswirkungen von Liberalisierung und Privatisierung auf Beschäftigung, Arbeitsorganisation, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen. Um die Zusammenhänge zu verdeutlichen, werden aber auch die Prozesse der Liberalisierung und Privatisierung selbst sowie die Reaktionen von ausgewählten Unternehmen dargestellt.

Das Kapitel beginnt mit einem Überblick über Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse in den im Projekt untersuchten Branchen (Postdienste, Elektrizitätswirtschaft, Öffentlicher Personennahverkehr und Krankenhäuser). Im nächsten Abschnitt werden dann die Ergebnisse der drei in Österreich durchgeführten Unternehmensfallstudien (Elektrizität, Post, Krankenhäuser) zusammengefasst. Der dritte Abschnitt beschreibt die Folgen von Liberalisierung und Privatisierung auf Beschäftigung anhand von sektorspezifischen Daten. Das Kapitel endet mit einer Beschreibung der Folgen für die Arbeitsbeziehungen in den betreffenden Branchen und mit Schlussfolgerungen, die aus den Ergebnissen gezogen werden können.

4.2 Der Prozess der Liberalisierung und Privatisierung

4.2.1 Postdienste

Die Liberalisierung des österreichischen Postmarktes erfolgte im Wesentlichen nach den Vorgaben der europäischen Ebene und in Form einer schrittweisen Öffnung des Postmarktes. Ab 1998 wurden Sendungen mit einem Gewicht von 350 Gramm und darüber oder Briefe, die mehr als fünfmal den Standardtarif kosteten, vom Postmonopol ausgenommen. Gleichzeitig wurden die aus der Staatsverwaltung ausgegliederte Post- und Telekom AG

zum Universaldienstleister erklärt und bestimmte Kriterien festgeschrieben, durch die eine Grundversorgung sichergestellt werden sollte. In der Folge wurde das 1997 beschlossene Postgesetz mehrfach novelliert. Seit 2006 beschränkt sich der reservierte Bereich, in dem die ehemals staatliche österreichische Post noch immer ein Monopol besitzt, auf Sendungen unter 50 Gramm (Hofbauer 2006a; Hermann 2008a). Nach einer Schätzung der Arbeiterkammer sind damit etwa zwei Drittel des Postmarktes offen für den Wettbewerb (Kammer für Arbeiter und Angestellte 2006: 36). Ursprünglich war die völlige Liberalisierung in der EU für 2009 geplant. Nach Protesten einiger Mitgliedsländern wurde die Liberalisierung inzwischen auf 2011 verschoben (für manche Länder auch 2013).

Im Hinblick auf die vollständige Liberalisierung steht in naher Zukunft eine weitere Novellierung des Postgesetzes und eventuell eine Neuordnung des Postmarktes an. Im Vergleich mit anderen Ländern sticht Österreich bisher durch wenige und relativ schwache Vorgaben heraus – und zwar sowohl im Hinblick auf Teile des Universaldienstes (bspw. die Dichte an Postämtern) als auch im Bezug auf verbindliche Auflagen für Mitbewerber, die in Österreich keinem Lizenzierungsverfahren unterliegen, sondern nur ihre Geschäftstätigkeit anzeigen müssen (Grandosek 2005: 164). Auch wurde in Österreich erst 2008 eine eigene in der Rundfunk- und Telekom Regulierungs-GmbH angesiedelte Postregulierungsbehörde geschaffen.

Der ehemalige Monopolist, die Österreichische Post AG, steht vor allem bei der Paketzustellung stark unter Druck, nachdem einige Großaufträge von Versandhäusern an den privaten Konkurrenten Hermes verloren gingen (in der Expresszustellung hat sie sich bis vor kurzem auf Kooperationen mit privaten Anbietern konzentriert, anstatt den Markt selber zu halten). Mäßigen Druck gibt es im Bereich der Werbemittelzustellung. Hier hat das Unternehmen auf wachsenden Wettbewerb so reagiert, dass es seinen größten Konkurrenten, die Feibra, übernommen hat. Bei der Zustellung von adressierten Briefen genießt die Post AG praktisch immer noch eine Monopolstellung. Der Marktanteil der alternativen Anbieter liegt unter einem Prozent. Neben der bis 2011 geltenden 50-Gramm-Grenze leiden die alternativen Anbieter auch unter dem immer noch unvollständigen Zugang zu den Brieffachanlagen in Häusern mit Mietwohnungen. Trotzdem stehen alternative Anbieter, wie Redmail (ein Jointventure zwischen der niederländischen Post und einem österreichischen Verlagshaus), in den Startlöchern, um ab 2011 in die Briefzustellung einzusteigen. Vorsorglich plant aber auch die Post über ihre ‚Billigtochter‘ Feibra ab 2011 adressierte Post zuzustellen.

Die österreichische Post AG befindet sich zu 51 Prozent im Staatsbesitz, nachdem 2006 die restlichen Anteile über die Börse an private Investoren verkauft wurden (ein kleiner Teil der Aktien wurde zu bevorzugten Bedingungen auch an Post-MitarbeiterInnen abgegeben). Die Entscheidung war nicht ganz unumstritten. Davor war wiederholt ein Zusammenschluss mit einem ausländischen Postunternehmen diskutiert worden.

4.2.2 Elektrizität

Als Folge der ersten EU-Richtlinie zur Reform des Elektrizitätssektors aus dem Jahr 1996 begann Österreich in den späten 1990er Jahren mit der Liberalisierung der Elektrizitätswirtschaft. Die Umsetzung erfolgte im Rahmen des 1998 beschlossenen und im Jahr 2000 umfassend novellierten Elektrizitätswirtschafts- und Organisationsgesetzes (Lindner 2008: 28ff). Den Vorgaben der EU-Richtlinie folgend wurde die Übertragung und Verteilung von der Erzeugung und dem Vertrieb von Elektrizität getrennt. Zuerst erfolgte dies durch eine buchhalterische Trennung der verschiedenen Bereiche im selben Unternehmen, später wurden formell eigenständige Firmen gegründet (Hofbauer 2006b). Auf die Besitzverhältnisse hatte dies aber keine Auswirkungen. Gleichzeitig mit der Trennung wurde mit der E-Control GmbH und der übergeordneten Energiekontrollkommission eine eigene Aufsichtsbehörde geschaffen, die den Markt beobachtet und den Zugang zu den Netzen reguliert (Kirchner, 2005: 110). Im Vergleich zu anderen Ländern hat der österreichische Stromregulator aber nur sehr schwache Sanktionsmöglichkeiten (Hofbauer 2006b).

Neben den institutionellen Reformen erfolgte seit 1999 auch eine schrittweise Öffnung des Strommarktes. Zunächst durften AbnehmerInnen mit einem Jahresverbrauch von mehr als 40GWh ihren Versorger wählen. Dann wurde die Wahlfreiheit schrittweise auf KonsumentInnen mit mehr als 20 und mehr als 9 GWh Jahresverbrauch ausgeweitet. Seit 2001 können alle StromkundInnen ihren Versorger wählen. Damit ging Österreich über die EU-Mindestvorgaben, die eine volle Liberalisierung für das Jahr 2007 vorsahen, hinaus (ebenda). Während Großunternehmen von der Wahlfreiheit teilweise Gebrauch machten, hat bisher aber nur ein sehr kleiner Teil der Haushalte den Stromanbieter gewechselt. Gründe dafür sind der hohe Bekanntheitsgrad und die Identifizierung mit den nach wie vor dominanten Landesgesellschaften und den städtischen Versorgern. Nutznießer der Stromliberalisierung waren vor allem die Großabnehmer, die nach der Liberalisierung zum Teil beträchtliche Preissenkungen erreichten (siehe auch die Elektrizitätsfallstudie im folgenden Abschnitt), während für die Haushalte die Einsparungen minimal waren (Haas u.a. 2004: 79). Für alle KonsumentInnengruppen sind die Preise zuletzt aber kräftig gestiegen.

Im Gegensatz zu Großbritannien und Schweden, aber auch im Vergleich zu Deutschland, hatte die Liberalisierung des Stromsektors in Österreich nur begrenzte Auswirkungen auf die Struktur der Elektrizitätswirtschaft. Vor der Liberalisierung wurde der Markt von einem national agierenden Unternehmen, neun Landesgesellschaften, die den neun österreichischen Bundesländern entsprechen, und fünf in den größeren Städten angesiedelten kommunalen Betrieben beherrscht. Diese Struktur wurde durch die Liberalisierung bisher nicht grundsätzlich verändert. Der Verbund und die neun Landesgesellschaften erzeugen zusammen immer noch 95 Prozent des Stromes in Österreich. Was sich allerdings geändert hat, ist, dass Unternehmen, die früher kooperierten – die nationale Verbundgesellschaft war für die Stromerzeugung und die Übertragung zuständig, die Landesgesellschaften für den Vertrieb und den Verkauf –, zusehends in Konkurrenz zueinander stehen (gleichzeitig sind aber einige Landesgesellschaften an der Verbundgesellschaft beteiligt). Eine der wichtigsten Entwicklungen ist folglich, dass die Verbundgesellschaft neuerdings auch im Strom-

verkauf aktiv ist und dort mit den Landesgesellschaften und den kommunalen Stromversorgern um KundInnen konkurriert. Eine andere Folge ist, dass die Landesgesellschaften eigenständige Unternehmen gegründet haben, die Billigangebote machen, um zu verhindern, dass die ausländischen Konkurrenten am Markt Fuß fassen können. Als zweite wesentliche Entwicklung haben sich deutsche und französische Elektrizitätsunternehmen im Rahmen von Teilprivatisierungen bei einigen Landesgesellschaften eingekauft. Trotz des Einstieges von ausländischen Investoren befinden sich die Elektrizitätsunternehmen in Österreich mehrheitlich im öffentlichen Besitz. Eine andere österreichische Besonderheit ist, dass die Politik die Unternehmen gedrängt hat, sich im Rahmen der „österreichischen Stromlösung“ gegen die ausländische Konkurrenz zusammenzuschließen. Daraus entstand die Energie Allianz, der nach dem Austritt der oberösterreichischen Stromversorger aber nur die Landesgesellschaften von Wien, Niederösterreich und dem Burgenland angehören (Lindner 2008: 32-3).

4.2.3 Öffentlicher Personennahverkehr

Der öffentliche Personennahverkehr unterscheidet sich von den oben beschriebenen Branchen insofern, als hier die europäische Liberalisierungspolitik nur zögernd vorangekommen ist. Auch die 2007 verabschiedete europäische Verordnung zu öffentlichen Personenverkehrsdiensten lässt den Mitgliedsstaaten wesentlich mehr Raum zur Ausgestaltung des Nahverkehrs als die Richtlinien für die Liberalisierung der Elektrizitätswirtschaft und der Postdienste.⁹ Kommunen dürfen bspw. auch weiterhin unter bestimmten Voraussetzungen die Verkehrsdienste direkt an eigene kommunale Unternehmen vergeben. Allerdings kommt in der Verordnung auch eine klare Präferenz für einen Nahverkehr zum Ausdruck, in dem Verkehrsdienste zeitlich begrenzt über wettbewerbsorientierte Ausschreibungen an konkurrierende Anbieter vergeben werden. Laut der Verordnung dürfen bspw. Lizenzen für das exklusive Betreiben von Verkehrslinien für höchstens zehn Jahre vergeben werden. Das Vorbild eines auf diese Weise liberalisierten öffentlichen Personennahverkehrs ist Schweden, wo die Vergabe von Verkehrsdiensten bereits in den 1980er Jahren auf wettbewerbsorientierte Ausschreibungen umgestellt wurde.

Während in Schweden das System vollständig umgestellt wurde, gibt es in Österreich Parallelstrukturen, die auf zwei Arten von Lizenzen beruhen (Hermann 2006). Einerseits gibt es Lizenzen für „eigenwirtschaftlich“ geführte Linien. In diesem Fall beruht das Angebot des betreffenden Verkehrsdienstes auf der Initiative des Unternehmens, das aus eigenen Stücken bei der Behörde um die Bewilligung für den Betrieb einer Buslinie ansucht. Das Attribut „eigenwirtschaftlich“ ist insofern missverständlich, als der Großteil der Einnahmen aus dem Betrieb dieser Linien aus Subventionen stammen (bspw. SchülerInnenfreifahrt oder Ermäßigungen für SeniorInnen). Davon unterschieden werden andererseits Lizenzen für „gemeinwirtschaftlich“ betriebene Linien. In diesem Fall werden die Verkehrsdienste von den flächendeckend operierenden Verkehrsverbänden in wettbewerbsorientierten Aus-

⁹ Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße.

schreibungsverfahren zeitlich begrenzt vergeben. In der Regel handelt es sich dabei um die finanziell weniger lukrative Linien, weshalb die Betreiber der Linien von den Verkehrsverbänden über Freifahrten und Ermäßigungen hinaus finanziell entschädigt werden. Obwohl die Zahl der „gemeinwirtschaftlich“ betriebenen Linien in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen hat, wird der Großteil der Verkehrsdienste in Österreich immer noch auf Basis von „eigenwirtschaftlichen“ Lizenzen geführt. Das heißt Wettbewerb gibt es bisher nur in einem eingeschränkten Segment des Nahverkehrmarktes (ebenda).

Entsprechend stabil sind bisher die Marktstrukturen. In Österreich sind im öffentlichen Personennahverkehr mehr als 500 Unternehmen tätig. Die große Mehrheit davon war immer schon privat. Gemessen an der Transportleistung wird aber der größte Teil des öffentlichen Nahverkehrs von öffentlichen Unternehmen betrieben. Der größte Nahverkehrsversorger in Österreich sind die Wiener Linien, die zu den Wiener Stadtwerken gehören. Es gibt Kooperationen mit privaten Busunternehmen und in Einzelfällen haben die Wiener Linien selbst Verkehrsdienste an „Dritte“ ausgeschrieben, die Wiener Linien haben aber bisher keine direkten Konkurrenten (Unfried 2005: 151). Sie werden gefolgt von den Österreichischen Bundesbahnen, die Schnellbahnen und regionale Züge betreiben und seit 2002 auch den Postbus besitzen, der in der Folge mit dem bahneigenen Busunternehmen Bahnbus fusioniert wurde. Der daraus entstandene ÖBB-Postbus ist der Marktführer im Bereich des regionalen Transports. Obwohl sich der Wettbewerb noch in Grenzen hält, ist vor allem der ÖBB-Postbus in den letzten Jahren wegen der im Vergleich mit den privaten Anbietern hohen Personalkosten stark unter Druck geraten (Hermann 2006).

4.2.4 Krankenhäuser

Im Gesundheitsbereich gibt es weder eine europäische Richtlinie noch eine Verordnung, die den Mitgliedsländern vorschreibt, wie die nationalen Gesundheitssysteme auszusehen haben (EU-Vorschriften beschränken sich bisher auf die grenzüberschreitende Versorgung von PatientInnen). Im Gegensatz zu den drei vorher beschriebenen Branchen findet im Krankenhausbereich auch keine Liberalisierung statt, und Privatisierungen gibt es bisher nur in Ausnahmefällen. Allerdings findet hier ein Ökonomisierungsprozess statt (Hermann, 2007). In Österreich ist dieser Ökonomisierungsprozess das Resultat einer Reihe von Gesundheitsreformen, die darauf abzielen, die Gesundheitskosten einzudämmen (Streissler, 2005). Im Krankenhausbereich macht sich dieser Trend vor allem durch einen Übergang zu einer leistungsorientierten Krankenhausfinanzierung bemerkbar. Vor 1996 erhielten Krankenhäuser relativ undifferenzierte Tagespauschalen für die behandelten PatientInnen. Seit 1997 gibt es das „Leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierungssystem“ (LKF-System). Dabei handelt es sich um ein Punktesystem, das auf eine von den real angefallenen Kosten unabhängige Pauschalvergütung für die verschiedenen medizinischen Leistungen hinausläuft. Dadurch können die Krankenhäuser Gewinne, aber auch Verluste machen. Dies erzeugt Druck, die realen Kosten so niedrig wie möglich zu halten. Zumindest die Hälfte der laufenden Betriebskosten der Spitäler wird inzwischen aus solchen Fallpauschalen abgegolten (Papouschek/Böhlke 2008; Hofbauer 2007).

Der zunehmende Druck zeigt sich auch in der Veränderung der österreichischen Krankenhauslandschaft. Zwischen 1990 und 2006 hat die Zahl der Krankenhausbetten um 13,6 Prozent abgenommen, die Betten in den öffentlichen Krankenhäusern sogar um 19,8 Prozent. Im selben Zeitraum hat die Zahl der Betten in privaten profitorientierten Spitälern um 56,8 Prozent zugenommen (Papouschek/Böhlke 2008: 19). Ende 2006 gab es 264 Krankenanstalten, die insgesamt 63.354 Betten zur Verfügung stellten. Rund 45 Prozent aller österreichischen Krankenhäuser sind öffentlich. Sie verfügen jedoch über rund 64 Prozent der österreichischen Spitalsbetten. Die Sozialversicherungen betreiben 40 Krankenhäuser, was einem Anteil von 15,2 Prozent an allen Krankenhäusern entspricht. 53 Krankenhäuser (20,1 Prozent) sind privat, aber gemeinnützig; 54 (20,4 Prozent) sind privat und gewinnorientiert (ebenda).

Zusätzlich zur allgemeinen Bettenreduktion und zur Zunahme der Privatspitäler wurden öffentliche Krankenhäuser in regionale Krankenhausverbände zusammengefasst und außer in Wien in privatrechtlich organisierte Gesellschaften überführt. Diesen Trend gibt es auch im Bereich der privaten gemeinnützigen Krankenhäuser. Privatisierungen waren bisher die Ausnahme. Bislang wurden in Österreich zwei öffentliche Krankenhäuser (Kitzbühel und Kapfenberg) an private Investoren verkauft (Rümmele 2007: 87). Im Falle von Kitzbühel ging das Krankenhaus nach fünf Jahren allerdings wieder in den öffentlichen Besitz über, nachdem der private Betreiber ausgestiegen war, weil die Geburtsklinik aus dem Krankenanstaltenplan des Landes gestrichen worden war. Inzwischen wurde das Spital zur Gänze aufgelassen (Rümmele 2007: 40, Hofbauer 2007). Gleich mehrmals brachen Privatisierungsdiskussionen 2002 und 2004 über das Hanusch-Krankenhaus der Wiener Gebietskrankenkasse aus. Das Spital wird als Referenzkrankenhaus und Kompetenzzentrum für alle anderen Kassen geführt, um den Krankenhausalltag und seine Abläufe zu studieren. Die Befürworter des Verkaufs sehen das Spital aber als wirtschaftliche Belastung für alle Krankenkassen und als Hauptursache des enormen Defizits der Wiener Gebietskrankenkasse (WGKK) (Rümmele 2005: 24).

4.2.5 Österreich im europäischen Vergleich

Im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedsländern hat der Liberalisierungsprozess in Österreich relativ spät begonnen und ist nur zögerlich vorangegangen. Österreich hat mit wenigen Ausnahmen die EU-Liberalisierungsvorgaben zum letztmöglichen Zeitpunkt umgesetzt. Eine Ausnahme stellt der letzte Schritt in der Stromliberalisierung dar, der von der damals regierenden schwarz-blauen Koalition einige Jahre vor dem von der EU gesetzten Datum für die vollständige Liberalisierung umgesetzt worden ist. Im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs, wo es keinen EU Liberalisierungsfahrplan gibt, entwickelt sich der Wettbewerb im Vergleich zu anderen Ländern ebenfalls langsam. Dies ist insofern nicht verwunderlich, als in Österreich auch die privaten Busunternehmen, die im Nahverkehr tätig sind, gegen eine Liberalisierung sind, weil davon hauptsächlich die ausländischen Konzerne profitieren würden.

Wirklich heraus sticht Österreich im europäischen Vergleich aber durch den dominanten Anteil öffentlichen Eigentums in der Erbringung der Dienstleistungen. Hier ist insbesondere die Elektrizitätswirtschaft zu nennen, die sich in vielen anderen Ländern nach der Liberalisierung größtenteils in Privateigentum befinden und zu einem guten Teil in ausländischem Besitz. Auch gibt es immer mehr Länder, die den Staatsbesitz in den früheren Monopolunternehmen im Postbereich auf eine Minderheitsbeteiligung reduziert haben. Im öffentlichen Personennahverkehr ist der hohe Anteil an öffentlichen Anbietern nicht so eine große Besonderheit, allerdings geht der Trend in Europa ebenfalls klar in Richtung private Busunternehmen. Österreich stellt hier insofern einen Sonderfall dar, als in Österreich auch die privaten Busunternehmen gegen eine weitergehende Liberalisierung sind. Im Moment gibt es mehrere hundert Anbieter, die zu klein wären, um bei einer weiteren Liberalisierung der Konkurrenz durch ausländische Nahverkehrskonzerne standzuhalten. Im Bereich der Krankenhäuser ist die Situation in Österreich durchaus mit anderen Ländern vergleichbar. Es dominieren klar die öffentlichen und gemeinnützigen Krankenhausträger, aber zusätzliche Kapazitäten werden vor allem in privaten, profitorientierten Spitälern geschaffen.

Hinsichtlich der Steuerung liberalisierter öffentlicher Dienstleistungen ist Österreich zwar den Vorgaben der EU nachgekommen, aber die österreichischen Regulierungsinstrumente zeichnen sich nicht gerade durch eine besondere Schärfe aus. So schreibt bspw. die Universaldienstverordnung im Postbereich die Zahl und Dichte der zu führenden Postfilialen nicht vor. Auch hat der österreichische Stromregulator Schwierigkeiten, an die notwendigen betrieblichen Informationen zu kommen und die Strafen, die er verhängen kann, stellen für die Unternehmen keine Bedrohung dar.

4.3 Unternehmensfallstudien

In diesem Abschnitt fassen wir Ergebnisse aus österreichischen Unternehmensfallstudien zusammen. Untersucht wurden ein kommunales Elektrizitätsunternehmen, der frühere Monopolist im Bereich der Postdienste und ein privates, aber gemeinnütziges Krankenhaus. Die Fallstudien basieren auf qualitativen Interviews mit Management, Betriebsräten und Beschäftigten in den jeweiligen Unternehmen. An sich wird der Name der Fallstudienunternehmen nicht preisgegeben, im Falle der Post gibt es allerdings nur einen relevanten Akteur – die österreichische Post AG als früherer Monopolist. Insofern macht es keinen Sinn, den Namen zu verschweigen. Im Falle der Post wurden darüber hinaus die Interviews mit ehemaligen ManagerInnen durchgeführt, nachdem es die Geschäftsführung abgelehnt hatte, an der Studie teilzunehmen. Die Ergebnisse werden unter einzelnen Abschnitten zu Reorientierung und Reorganisation, Beschäftigung sowie Arbeitsorganisation und Arbeitsbedingungen zusammengefasst.

4.3.1 Postdienste

4.3.1.1 Reorientierung und Reorganisation

Die Fallstudie aus dem Postbereich behandelt den früheren Monopolanbieter. Noch vor der Liberalisierung des Postmarktes wurde 1996 die damalige Post- und Telegraphenverwaltung aus der staatlichen Verwaltung ausgegliedert und in eine Aktiengesellschaft überführt. Anfänglich blieben die verschiedenen Unternehmensbereiche noch unter dem Dach der Post und Telekom AG. Ab 1999 wurden aber immer mehr Bereiche abgespalten. Zuerst die Telekom, dann der Postbus und schließlich die Postsparkasse. Seit 2002 umfasst die Post AG im Wesentlichen die Tätigkeiten der früheren gelben Post. In den ersten Jahren versuchte das ausgegliederte Unternehmen vor allem gegen die Liberalisierung zu lobbyieren. Gleichzeitig wurde ein erstes Kostensenkungsprogramm eingeleitet. Dieses konzentrierte sich einerseits auf die Reduktion der Beschäftigung durch Frühpensionsprogramme und Sonderzahlungen für ein freiwilliges Ausscheiden aus dem Unternehmen. Andererseits wurde ein Rationalisierungsprogramm gestartet, dessen Herzstück die Errichtung vollautomatisierter Sortierzentren war. Ab dem Jahr 2000 gewann der Reformkurs an Geschwindigkeit. Nach der Darstellung eines ehemaligen Managers hat die Geschäftsführung zu diesem Zeitpunkt erkannt, dass die Liberalisierung nicht aufgehalten werden kann und dass sich das Unternehmen neu auf den Markt ausrichten musste, um nach dem Ende des Postmonopols überleben zu können. Nach Darstellung eines anderen Ex-Managers kam der Reformdruck nicht so sehr von der Konkurrenz als von der Regierung, die nicht länger für die Verluste des Unternehmens gerade stehen wollte. Der Betriebsrat wiederum betont, dass die Liberalisierung vom Unternehmen als Drohpotential gegenüber den Beschäftigten eingesetzt wurde.

Das Resultat war eine weit reichende Strukturreform mit dem Ziel, die Kosten zu senken. Die Reform bestand aus mehreren Teilen: Erstens wurde eine Organisationsreform eingeleitet, an deren Ende das Unternehmen in drei Geschäftsfelder gegliedert wurde: Dies waren die Bereiche Brief, Paket und Logistik und Filialnetz. Der Bereich Brief (inklusive des reservierten Bereiches) ist für rund 60 Prozent des Umsatzes verantwortlich, Paket und Logistik für etwas mehr als 30 Prozent und das Filialnetz für knapp zehn Prozent. Eine Folge dieser Umstellung war, dass die Brief- von der Paketzustellung getrennt wurde und in vielen Fällen auch die räumliche Einheit mit dem Schalterdienst im Postamt aufgelöst wurde. Zweitens kam es zu einer drastischen Verkleinerung des Filialnetzes und zu einer weit reichenden Konzentration des Verteilernetzes (dazu mehr weiter unten). Daneben setzte das Unternehmen aber auch andere Schritte, um seine Marktführerschaft zu verteidigen. Dazu zählte insbesondere die Übernahme des größten Konkurrenten im Bereich der Werbemittelzustellung. 2001 übernahm die Post 74,9 Prozent der Feibra. Seit 2005 ist der Werbemittelverteiler eine hundertprozentige Tochter der Post. Wie ein früherer Manager betonte, gelang der Post damit ein „Geniestreich“. Mit dem Erwerb der Feibra ist das Unternehmen in der Lage, die Billigkonkurrenz auf Distanz zu halten, während es gleichzeitig auf die eigenen Beschäftigten Druck ausüben kann.

Mit der Übernahme der Feibra sind die Wachstumsmöglichkeiten auf dem Postmarkt aber praktisch ausgeschöpft. Die Post erhofft sich zwar noch Zuwächse im Bereich der Expressdienste, nach 2011 ist aber zu erwarten, dass sie bei der Briefzustellung Einbußen erleiden wird. Um trotzdem weiter wachsen zu können und zumindest einen Teil der beträchtlichen Gewinne weiter zu investieren, hat sich die Post einerseits in anderen Branchen und andererseits im Ausland engagiert. Zu den inländischen Akquisitionen gehört der Kauf von Logistikfirmen und einer Gratiszeitung in Wien. Das Auslandsengagement hat vor allem nach dem Börsengang 2006 rapide zugenommen. Wurden im Jahr 2006 noch weniger als drei Prozent des Konzernumsatzes im Ausland erwirtschaftet, waren es 2007 bereits 27 Prozent; im Paketgeschäft sogar mehr als 70 Prozent (Post 2007: 40-41).

Der Übergang zur Diversifizierung konnte nicht nur bei den Akquisitionen beobachtet werden. Auch das Produktangebot wurde ausgeweitet und die KundInnenbetreuung wurde stärker auf verschiedene KundInnengruppen ausgerichtet. Im ersteren Fall wurde das Produktangebot in den Filialen ausgeweitet. Neuerdings setzt das Management in diesem Bereich auch wieder verstärkt auf Finanzdienstleistungen, nachdem die Postsparkasse 2002 verkauft worden ist (Post 2007: 12). Im zweiten Fall wurden eigene Betreuungsstrukturen für Großkunden eingerichtet (so genanntes Key-Account-Management). Die Großkunden der Post – dazu zählen u.a. der Versandhandel, Finanzdienstleister, Mobiltelefonbetreiber, aber auch Behörden – sind für den Löwenanteil des Umsatzes verantwortlich. Die Privatkunden machen dagegen kaum mehr als fünf Prozent des Gesamtumsatzes aus. Wie es einer früherer Postmanager ausdrückte: *„Der Privatkunde,... ganz ehrlich, spielt keine Rolle mehr bei der Post ... der Private spielt politisch eine Rolle ... und wird ... herbeigelobt und diskutiert von den Politikern, aber de facto bringt er die Menge nicht.“* Im Bereich der Paketdienste wird mit Großkunden bereits individuell über Tarife verhandelt. Während Großkunden über Tarife verhandeln, hat die Post 2003 die Standardtarife kräftig erhöht (Haas u.a. 2004: 23). Neben den Kosteneinsparungen trug die Tarifierhöhung nicht unwesentlich zu den steigenden Gewinnen der Post bei.

Wie oben ausgeführt, hat die Post massiv in die Modernisierung des Verteilernetzes (d.h. in die Abholung, Sortierung und Zustellung der Post) investiert. Zwischen 1999 und 2005, also vor der Teilprivatisierung, wurden mehr als 300 Millionen Euro für die Logistik und die Modernisierung der Verteilerzentren ausgegeben (Post 2005, S. 34). Ab 2002 erfolgte die Modernisierung vor allem unter dem Druck der Umsetzung der E+1 Zustellung, wonach 95 Prozent der aufgegebenen Sendungen bereits am nächsten Tag zugestellt werden müssen (Grandosek 2005: 163-4). Neben der technischen Aufrüstung kam es auch zu einer weitreichenden Konzentration im Verteilernetz und einer drastischen Ausdünnung des Filialnetzes. Vor dem Start des Restrukturierungsprozesses gab es 39 Verteilerzentren in Österreich. Heute gibt es noch sechs, und alle sind hochgradig automatisiert (Post 2007, 46). Ein ähnlicher Prozess fand im Bereich des Zustellnetzes statt: Dort gab es 2001 noch 1.880 Standorte, heute sind es im gesamten Bundesgebiet nur noch 320 (ebenda). Möglich wurde diese Konzentration nicht zuletzt durch eine Umstellung bei den Transportmitteln: Statt mit dem Zug wird die Post heute ausschließlich mit Lkws transportiert.

Nach Darstellung des Managements erlaubt die Konzentration im Zustellbereich einen effizienteren Einsatz des Personals. Die Reduktion der Zustellbasen wurde durch eine Ausweitung der Rayons ergänzt. Laut dem Geschäftsbericht 2003 ist es der Post durch die Einführung größerer Zustellteams und der gleichzeitigen Reduzierung des Personalstandes gelungen, massiv Kosten einzusparen und die Produktivität zu steigern (Post 2003: 32). Wie weiter unten beschrieben wird, basierte die Steigerung der Produktivität aber auch auf einer beträchtlichen Intensivierung der Arbeit. Dieser Prozess ist keineswegs abgeschlossen. Zustellbasen werden laufend Kapazitätsprüfungen unterworfen. Dabei werden den Arbeitsschritten bestimmte Zeitwerte zugewiesen und auf Basis des durchschnittlichen Postaufkommens der notwendige Personalstand berechnet. Mit wenigen Ausnahmen enden die intern als Systemisierungen bezeichneten Untersuchungen mit der Aufforderung zu Personaleinsparungen. Ein Interviewpartner schildert den Vorgang so:

„Wie zum Beispiel die Mobilkom aus dem 2. Bezirk weg gezogen ist, sind sie sofort gekommen und haben gesagt, ihr habt so und so viele Sendungseinheiten nicht mehr. Das ist ein halber Mann ... Dann sitzen sie mit dem Notebook da und rechnen uns das vor.“

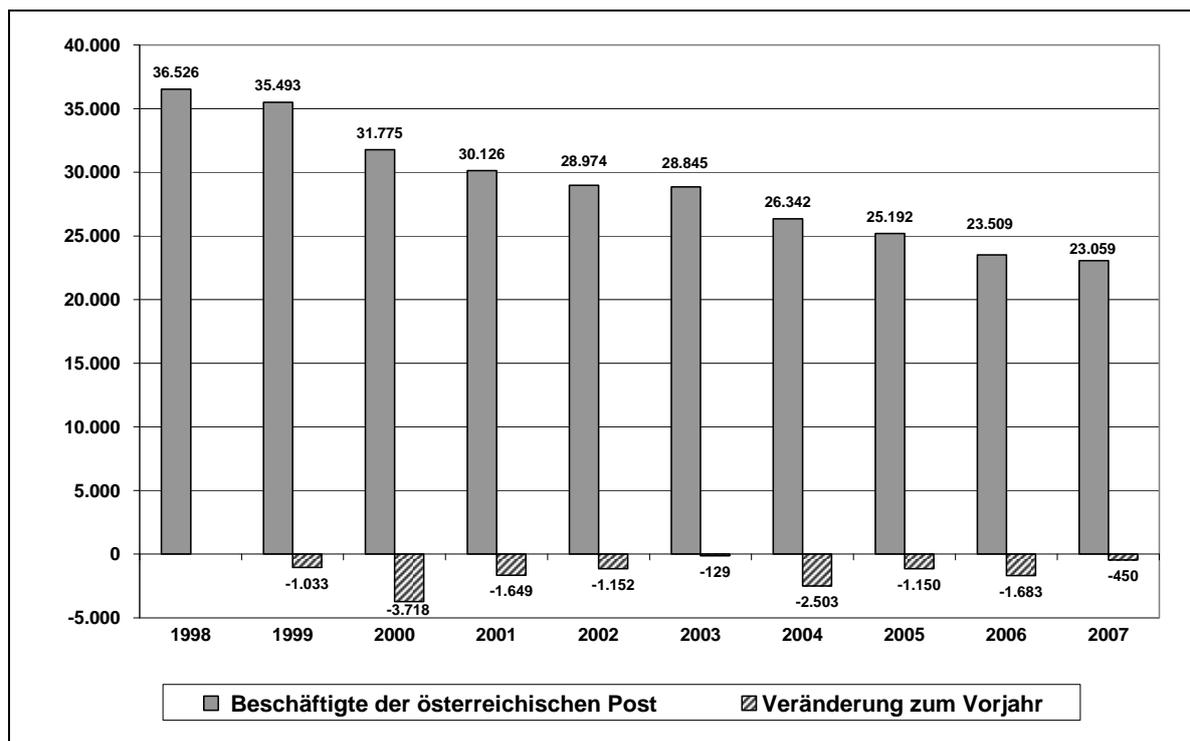
Neben der Konzentration mit Sortier- und Zustellbereich, kam es zu einer drastischen Verkleinerung des Filialnetzes. Zwischen 2002 und 2007 wurden in zwei Phasen (2002/3 und 2004/5) 951 Postfilialen (die früheren Postämter) geschlossen (Tamme 2007). Heute existieren 1.334 Filialen und damit nur noch 57 Prozent des Netzes von 1998. Gleichzeitig wurde auch das Netz an Postbriefkästen verkleinert. Allein zwischen 2004 und 2006 wurden 2800 Briefkästen abmontiert (ebenda). Zum Teil wurden Ersatzlösungen gefunden, indem lokale Postpartner einen Teil der Dienstleistungen von Postfilialen anbieten. Die Postpartner stellen damit eine Form von Auslagerungen dar. Ein anderer Bereich, in dem Tätigkeiten ausgelagert wurden, ist der Transport. Hier wird seit der Umstellung auf Lkw-Transport ein Teil der Fuhren an private Spediteure vergeben. Auch bei der Zustellung gibt es vereinzelt selbständige ZustellerInnen, die nach der Zahl der Zustellungen entlohnt werden. Nach Ansicht eines von uns interviewten Ex-Managers standen in diesen Fällen aber nicht die möglichen Kosteneinsparungen im Vordergrund. Vielmehr ging es darum, *„den Leuten eine Rute ins Fenster zu stellen“*.

4.3.1.2 Beschäftigung

Wie Grafik 4.1 verdeutlicht, ist die Zahl der Beschäftigten ohne die zugekauften Unternehmen zwischen 1998 und 2007 um 13.467 Personen oder 37 Prozent zurückgegangen. Das entspricht einem durchschnittlichen Abgang von mehr als 1.300 MitarbeiterInnen pro Jahr. Nachdem Ende 2007 zwei Großkunden aus dem Versandhandel verloren wurden, hat sich die Beschäftigung im 1. Quartal 2008 noch einmal um 330 MitarbeiterInnen reduziert (Post 2008: 8). Für 2009 und die folgenden Jahre hatte das Postmanagement im Zusammenhang mit weiteren Postamtschließungen auch einen weiteren Personalabbau angekündigt, nach heftigen Protesten die Pläne aber vorerst auf Eis gelegt (Standard 11. 12. 2008). Seit der Liberalisierung gab es einen kontinuierlichen Anstieg der Teilzeitbeschäftigung. Dies trifft auch auf die Post zu. Im Geschäftsbericht 2003 wird dazu vermerkt, dass Teilzeitarbeit

forciert wird, um auf Mengenschwankungen flexibel reagieren zu können (Post 2003: 53). Der österreichische Ex-Monopolist scheint aber in dieser Hinsicht hinter der internationalen Entwicklung nachzuhinken. Bei der niederländischen Post arbeitet bereits die Mehrheit der Beschäftigten in Teilzeit, bei der deutschen Post ist es immerhin schon ein Drittel (Hermann/Brandt/Schulten 2008).

Grafik 4.1 Veränderung Beschäftigung Postfallstudie



In der Anfangsphase (1997-1998) hat die Unternehmensführung spezifische Programme ins Leben gerufen, um Beschäftigung abzubauen. Diese umfassten einerseits Frühpensio- nierungsregelungen für Beamte, andererseits zusätzliche Abgeltungen für Beschäftigte, die das Unternehmen freiwillig verließen (so genannte *golden handshakes*). Von letzteren machten vor allem junge, dynamische MitarbeiterInnen Gebrauch, die an eine Karriere in der Privatwirtschaft glaubten (Blum u.a. 1999: 36ff). Im Unternehmensbereich Post nah- men bis 1998 1.946 MitarbeiterInnen die Vorruhestandsregelung und 307 die freiwillige Abfertigung in Anspruch (Post 1998: 13). Seither basiert der Beschäftigungsrückgang pri- mär darauf, dass nur ein kleiner Teil der Stellen jener MitarbeiterInnen, die das Unterneh- men verlassen, nachbesetzt werden. Überzählige Beschäftigte, die keine Verwendung mehr finden, werden in einer eigenen Abteilung zusammengefasst. Früher hieß diese Ab- teilung „Jobline“, seit 2005 „Karriere- und Entwicklungscen-ter“. Laut Geschäftsbericht 2005 unterstützt die Post damit die „neue berufliche Entwicklung der von Restrukturierungsmaß- nahmen betroffenen Mitarbeiter ... Primäre Zielsetzung stellt dabei eine ehestmögliche Reintegration in den operativen Unternehmensprozess dar“ (Post 2005: 43). Nach Darstel- lung des Betriebsrates handelt es sich beim Karriere- und Entwicklungscen-ter in Wirklich-

keit vielmehr um eine Sackgasse, aus der MitarbeiterInnen mit wenigen Ausnahmen nicht mehr herauskommen. *„Darin hat noch keiner Karriere gemacht oder sich weiter entwickelt ... In Wahrheit ... werden den Mitarbeitern dort... die Perspektiven genommen.“* Laut einem Zeitungsbericht befinden sich an die 600 MitarbeiterInnen auf dem betriebsinternen Abstellgleis (Standard 17. 5. 2008). Sie haben keine Aufgaben zu erledigen, müssen aber trotzdem täglich erscheinen und die Zeit absitzen.

4.3.1.3 Arbeitsorganisation und Arbeitsbedingungen

Zwar haben die Reorganisation des Unternehmens und die Investitionen in neue und arbeitssparende Technologien zweifelsohne zur Erhöhung der Produktivität beigetragen. Mindestens so wichtig für die Effizienzsteigerungen war aber eine Erhöhung des Arbeitspensums der Beschäftigten. Die auf einem Gemisch aus tayloristischer Arbeitszeitmessung und der Einführung japanischer Teamarbeit basierende Reorganisation der Rayons hat dazu geführt, dass heute ein durchschnittlicher Briefträger fast doppelt so viele Abgabestellen betreut als noch vor zehn Jahren (nämlich 800 bis 1.000 anstatt 400 bis 500). Während früher besonders schnelle ZustellerInnen ihre Schicht unter Umständen schon nach sechs Stunden erledigt hatten, geht heute nach Beteuerung des Betriebsrates niemand mehr vor acht Stunden nach Hause. Dadurch ist es heute auch nicht mehr möglich, den Rayon eines/r Kollegen/in zu übernehmen, der ausgefallen ist. Stattdessen wird der Rayon im Team aufgeteilt. Bei vielen Beschäftigten gibt es durchaus Verständnis dafür, dass die Effizienz erhöht wurde. Das Problem ist, dass dieser Prozess nicht mehr aufzuhören scheint. *„Von der Bewältigung der Aufgaben war das früher so gestaltet, dass das ... innerhalb der Dienstzeit zu schaffen war. Heutzutage ist es leider so, dass du da wirklich kämpfen musst, ... dass du das innerhalb deiner Dienstzeit überhaupt zusammenbringst“.* Auch ein Ex-Manager attestiert, dass *„in vielen Bereichen die Grenzen erreicht sind“.* Viele MitarbeiterInnen, von denen einige ja nicht mehr zu den Jüngsten zählen, hätten ihre körperliche Leistungsfähigkeit erreicht. *„Das ist schon etwas Anstrengendes...diese Packerl zu tragen: Ich habe das zwei, drei Mal mitgemacht. Am Abend war ich weg.“*

Im Schalterbereich hat die Arbeitsbelastung ebenfalls zugenommen. Durch die Umstellung auf Universalschalter (früher gab es spezielle Schalter für die verschiedenen Dienstleistungen wie Brief- und Paketabholung; heute werden die meisten Dienstleistungen beim selben Schalter angeboten) und der permanenten Einsparung von Personal, haben die verbleibenden Beschäftigten teilweise Probleme, die ihnen zustehenden Pausen in Anspruch zu nehmen. *„Wenn die Kunden regelmäßig kommen,...stehst du die ganze Zeit hinter dem Schalter ... Falls der Kundenstrom abreißt, kannst du einmal einen Kaffee trinken, aber ansonsten bist, wenn das ein Postamt ist, wo die ganzen Chauffeure und alle kommen, dann bist du im Dauereinsatz bis zu deiner Pause, oder oft haben wir keine Pause, dann bis zum Dienstschluss.“* Die Reorganisation und die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen wirken sich nach Ansicht der Beschäftigten auch auf die Qualität der Dienstleistungen aus. *„Also die Briefe sind sicherlich schneller geworden. Nur der Kundenkontakt ... mit dem Briefträger, der fehlt immer mehr, weil ja der Briefträger eigentlich gar keine Zeit mehr*

dazu hat ... Das Einzige, was gestiegen ist, ist eben die Beförderungsschnelligkeit. Aber die Qualität selber, als Kundenservice viel zu wenig.“

4.3.2 Elektrizität

4.3.2.1 Reorientierung und Reorganisation

Beim untersuchten Unternehmen handelt es sich um einen kommunalen Stromversorger, der sich zu hundert Prozent im kommunalen und damit öffentlichen Eigentum befindet. Allerdings hat der Stromversorger seine Rechtsform geändert und agiert jetzt als privatrechtliches Unternehmen. Nach dem Verlust des Gebietsmonopols musste sich das Unternehmen dem Wettbewerb stellen. Das Fallstudienunternehmen reagierte auf die neue Situation unter anderem durch eine stärkere Kooperation mit anderen österreichischen Stromversorgern. Eine gemeinsam gegründete Gesellschaft ist für den Vertrieb an Großkunden und für den auf europäischer Ebene abgewickelten Stromhandel zuständig. Gleichzeitig engagiert sich das Unternehmen verstärkt im Bau von ausländischen Kraftwerken. Insgesamt hat sich das Tätigkeitsfeld des Stromversorgers durch die Liberalisierung stark erweitert. Früher lag die Aufgabe in der flächendeckenden und sicheren Versorgung der BürgerInnen und Unternehmen der Stadt. Durch die Liberalisierung wurde es zu einem international tätigen Unternehmen, das sich im freien Markt zwangsläufig von seiner Kernaufgabe – der Stromversorgung der Stadt - immer weiter entfernen muss.

Eine wesentliche Veränderung durch die Marktöffnung ergab sich im Bereich der Preispolitik. Das Unternehmen unterscheidet im Wesentlichen drei Kundensegmente, die über die Verbrauchsmengen abgegrenzt werden. Die Segmente sind der Großkundenbereich, die Gewerbekunden und die Massenkunden (Haushalte). Der Großkundenbereich war grundsätzlich am stärksten von der Liberalisierung betroffen. In diesem Segment versuchte man schon im Vorfeld der Liberalisierung eine verstärkte Kundenbindung zu erreichen, um im preislichen Verdrängungswettbewerb bestehen zu können. Die ersten Preisverhandlungen wurden in diesem Segment bereits im Jahr 1999 geführt. Nach der Liberalisierung 2001 stand das Unternehmen bei den verbrauchsstärksten KundInnen einer Konkurrenz von fünf bis sechs Mitbewerbern gegenüber, was zu einem beträchtlichen Preisverfall führte.¹⁰ Als nächster Schritt kam es zu Preissenkungen für Gewerbe- und Landwirtschaftskunden. Den geringsten Wettbewerb gab es im Bereich der Massenkunden, was zur Folge hatte, dass hier die Preissenkungen am niedrigsten ausfielen. Das Fallstudienunternehmen konnte bei den Preissenkungen mitziehen, weil der Wirkungsgrad und damit die Effizienz seiner Kraftwerke durch eine extensive Nutzung von Kraft-Wärme-Kopplung über den Effizienzwerten der meisten Konkurrenten liegen.

Insgesamt verfolgt das Unternehmen aber die Strategie, sich als Qualitätsanbieter zu positionieren. Die Preise liegen über jenen von Billiganbietern, dafür wird ein besseres Service

¹⁰ In der Folge fiel der Preis bis auf 17 Groschen (1,23 Cent) pro kWh. Derzeit bewegt sich der Preis für Großkunden zwischen sechs und sieben Cent, je nach Größe des Kunden, was nach Auskunft der Geschäftsführung eine Kostendeckung gewährleistet und kleine Gewinnmargen zulässt.

geboten. Der Unterschied zur Billigkonkurrenz besteht vor allem darin, dass das Fallstudienunternehmen ein eigenes Callcenter mit speziell geschulten MitarbeiterInnen betreibt. Ein Teil der Konkurrenten greift dagegen auf externe Callcenter zurück. Dadurch leiden die Qualität der Auskunft und die Kommunikation mit dem Rest des Unternehmens. Aber auch im Fallstudienunternehmen gibt es Bestrebungen, die Kommunikation mit den Massenkunden zu standardisieren und den Kundenkontakt soweit wie möglich nicht über die lokalen Kundenzentren sondern über Telefon oder Email abzuwickeln. Andererseits führen im Netzbereich die engen Tarifvorgaben des Regulators dazu, dass nicht mehr ausreichend in die Erhaltung der Netze investiert werden kann. Das Management befürchtet langfristig Qualitätseinbußen, die sich negativ auf die Stromversorgung auswirken könnten.

Neben der rechtlichen Veränderung des Unternehmens ergaben sich durch die Liberalisierung auch tief greifende strukturelle Neuerungen. Ein wichtiger Aspekt dabei war die Schaffung einer vollkommen neuen IT-Landschaft mit dem Zukauf einer umfassenden, betriebswirtschaftlich orientierten Unternehmenssoftware (SAP). Damit wurden neue Verrechnungssysteme, ein vollkommen neues Berichtswesen und die Schaffung einer eigenen Controlling-Abteilung ermöglicht. Im Zuge der Liberalisierung kam es auch zur Schaffung weiterer neuer Abteilungen im Bereich der Kundenbetreuung. Neben dem oben angesprochenen Callcenter gehört dazu auch eine eigene Abteilung für das Beschwerdemanagement. Andererseits wurden Abteilungen mit ähnlichen Aufgaben verschmolzen, um Parallelstrukturen zu vermeiden. So wurde bspw. ein zentraler Geschäftsbereich geschaffen, der für die Instandhaltung aller städtischen Kraftwerke zuständig ist.

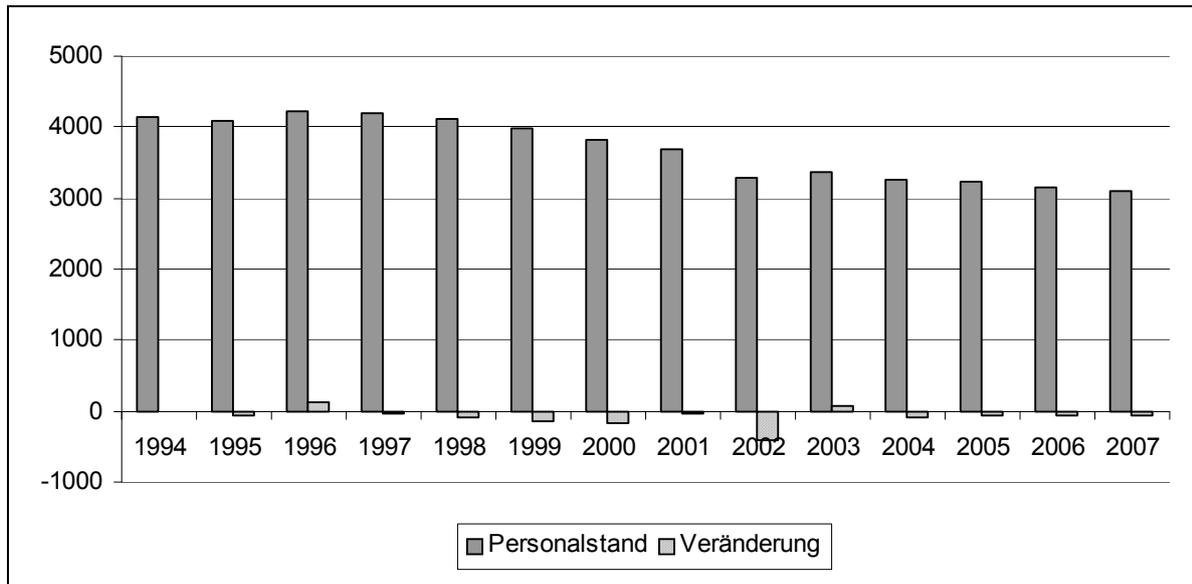
4.3.2.2 Beschäftigung

Wie aus Grafik 4.2 ersichtlich ist, verringerte sich der Personalstand des Unternehmens in der Zeit von 1994 bis 2007 um mehr als 1000 MitarbeiterInnen oder etwa 25 Prozent des gesamten Personalstandes. In absoluten Zahlen reduzierte sich die Beschäftigtenanzahl von 4150 auf 3088. Im Beobachtungszeitraum bedeutet das einen durchschnittlichen Stellenabbau von mehr als 80 Beschäftigten pro Jahr. Die auffallend hohe Personalreduktion im Jahr 2002 ist auf eine Frühpensionierungswelle unter dem Titel „Plan-55“ zurückzuführen. Der massive Beschäftigungsabbau kann als direkte Reaktion auf die Liberalisierung und den damit verbundenen Kostendruck angesehen werden. Im Vergleich zu seiner früheren Monopolstellung musste das Unternehmen nun in allen Bereichen die Effizienz steigern und Kosten einsparen. Um an Wettbewerbsfähigkeit zu gewinnen, wurde der Kostenfaktor Personal drastisch reduziert, wobei es allerdings zu keiner Kündigungswelle kam. Der Personalabbau erfolgte ausschließlich über den „natürlichen Abgang“. Das bedeutet, dass die Reduktion vorwiegend durch reguläre Pensionierungen, Frühpensionsmodelle und freiwilligen Austritt aus dem Beschäftigungsverhältnis erfolgte. Derzeit wird nur jede dritte Stelle, die auf diese Weise weggefallen ist, wieder nachbesetzt. Begünstigt wurde der Personalabbau über den natürlichen Abgang durch die Altersstruktur des aktiven Personals. Vor der Liberalisierung war etwa jede/r vierte Mitarbeiter/in älter als 50 Jahre.

Neben der Personalreduktion ergaben sich im Zuge der Umstrukturierungsmaßnahmen einige Neuerungen in Bezug auf die Löhne und Vertragsverhältnisse der Bediensteten. Die Altbediensteten haben weiterhin einen Beamtenstatus oder den Status eines Vertragsbediensteten und unterstehen der Beamten- und Vertragsbedienstetenordnung. Während diese beiden Vertragsgruppen im Auslaufen begriffen sind, gilt für alle Neubediensteten seit Juli 2001 ein Kollektivvertrag, der für die gesamten kommunalen Stadtwerke gilt. Aufgrund der geringen Nachbesetzungsquote in den letzten sieben Jahren liegt der Anteil der Kollektivvertragsbediensteten nach der Auswertung der letzten Betriebsratswahl im Jahr 2006 nur bei 346 MitarbeiterInnen oder etwa zehn Prozent des gesamten Beschäftigungsvolumens. Die Neuaufnahmen im Kollektivvertrag konzentrieren sich vorwiegend auf neu gegründete Einheiten wie den Controlling-Bereich, Beteiligungsentwicklung im Ausland, Callcentertätigkeiten oder juristische Aufgabengebiete.

Für die Neubediensteten ergaben sich einige Neuerungen im Vergleich zur Beamten- und Vertragsbedienstetenordnung. Die neuen Bediensteten genießen nicht mehr den Kündigungsschutz der Altbediensteten, die - abgesehen von schweren Vergehen gegen die Dienstordnung - praktisch unkündbar sind. Ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Kollektivvertrag und der Beamten- und Vertragsbedienstetenordnung findet sich auch in der Höhe der Gehälter. Gegenüber dem Dienstrecht müssen die MitarbeiterInnen, die nach dem Kollektivvertrag beschäftigt werden, Gehaltseinbussen von 13 Prozent hinnehmen. Weiters erfolgen die Gehaltssprünge für die neuen MitarbeiterInnen nur noch alle vier Jahre, während nach dem alten Dienstrecht die Gehaltssprünge jedes zweite Jahr stattfinden. Ein weiterer Nachteil für Neubedienstete besteht darin, dass Vor-Dienstzeiten nicht mehr angerechnet werden und Bedienstete im Kollektivvertrag immer bei der ersten Gehaltsstufe beginnen. Im Zuge der Neuorganisation des Unternehmens wurde die Leistungs- und Zielorientierung der MitarbeiterInnen im Vergleich zu früher ausgebaut. Das zentrale Element sind MitarbeiterInnengespräche, die insbesondere der Leistungsbeurteilung dienen.

Grafik 4.2 Veränderung Beschäftigung Elektrizitätsfallstudie



4.3.2.3 Arbeitsorganisation und Arbeitsbedingungen

Die Arbeitsorganisation veränderte sich vorwiegend durch die Umwandlung der Strukturen bestehender Abteilungen und durch die Gründung neuer Abteilungen in Geschäftsfeldern, die durch die Liberalisierung und den Wettbewerb an Bedeutung gewonnen haben. Demnach sind nicht alle Bereiche gleichermaßen von den Veränderungen betroffen. Im „allein-gesessenen“ Kraftwerksbereich beschränkten sich die Veränderungen auf die Zusammenlegung von Abteilungen, um Synergien zu nutzen. Dadurch ergaben sich allerdings keine gravierenden Veränderungen für die Arbeitsorganisation oder die Arbeitsabläufe. Eine stärkere Veränderung ergab sich durch die Gründung neuer Einheiten, wie z.B. das Beschwerdemanagement. Die neuen Einheiten wurden größtenteils aus den eigenen Personalkapazitäten aufgebaut. Das bedeutet, dass MitarbeiterInnen aus anderen Abteilungen in die neuen Geschäftsfelder versetzt wurden, was teilweise mit vollkommen neuen Tätigkeiten, entsprechenden Schulungen und einer erheblichen Umstellung des Arbeitsalltags verbunden war. In der Abteilung für Beschwerdemanagement finden sich beispielsweise MitarbeiterInnen, die vor der Liberalisierung in den unterschiedlichsten Bereichen wie Rechnungslegung, Buchhaltung, Technik oder Vertragswesen tätig waren.

Sehr starke Veränderungen der Arbeitsorganisation ergaben sich im Zuge der Gründung einer eigenen Netzgesellschaft. Diese hat nur 37 MitarbeiterInnen, die für die strategischen Planungen im Netzbereich zuständig sind (zuletzt wurde auch diskutiert, mehr Personal in den Netzbereich zu versetzen, was von Teilen der Belegschaft als faktische Aufspaltung des Unternehmens abgelehnt wird). Für alle anderen Tätigkeiten muss Personal vom Schwesterunternehmen ausgeliehen werden. Diese Konstruktion führt zu einem beträchtlichen Anstieg von bürokratischen Tätigkeiten, da alle Aktivitäten über Dienstleistungsverträge verrechnet werden müssen. Diese Entwicklung ist nur schwer mit dem propagierten Übergang zu modernen, schlanken Dienstleistungsunternehmen in Einklang zu bringen. Zusätzlich wird die Bürokratie im regulierten Bereich durch unterschiedliche Vorgaben des

Regulators weiter verstärkt. Eine wesentliche Veränderung für den Arbeitsalltag ergibt sich aber auch dadurch, dass der Entscheidungsspielraum und die Flexibilität innerhalb der Abteilungen durch die Übertragung der wesentlichen Planungskompetenzen an die Netzgesellschaft gesunken sind.

Neben der organisatorischen Veränderung des Arbeitsumfeldes wurden auch einige Maßnahmen ergriffen, um die Arbeitsprozesse effizienter zu gestalten. Diese Maßnahmen setzen eine hohe Lernbereitschaft und Anpassungsfähigkeit der Belegschaft voraus. *„Die Leute haben schon irrsinnig viel Know-how dazu lernen müssen. Das ist für manche nicht ganz einfach gewesen.“* Ein Beispiel für derartige Effizienzsteigerungen stellt die Einführung neuer EDV-Systeme wie SAP dar, deren Beherrschung von den MitarbeiterInnen bewältigt werden musste. *„SAP hat sicher alles verändert. Vielleicht noch mehr als die Liberalisierung. Da wurde alles umgestellt: Alle Aufgaben und alle Arbeitsabläufe.“* In einigen Bereichen wurden gesamte Arbeitsprozesse umgestellt, wie hand eines Beispiels im Netzbetrieb dargestellt werden kann. Früher gab es für jedes Tätigkeitsfeld im Außendienst eigens geschulte MitarbeiterInnen, die jeweils eine bestimmte Tätigkeit, wie Verkabelung, Freileitungslegung oder Arbeiten auf bestimmten Spannungsebenen, durchführten. Durch den integrierten Netzbetrieb müssen die MitarbeiterInnen nun jede einzelne dieser Tätigkeiten beherrschen und durchführen. *„Das hat man sich vor 15 Jahren gar nicht vorstellen können, dass es so etwas einmal geben wird.“* Auf diese Weise ist jede/r einzelne Mitarbeiter/in in der Lage, 95 Prozent aller Tätigkeiten in diesem Bereich selbst durchzuführen.

An diesen Beispielen wird ersichtlich, dass die Anforderungen an die MitarbeiterInnen und die Komplexität der Arbeitsabläufe durch die Umstrukturierung erheblich gestiegen sind. Gleichzeitig wurde in der Umstrukturierungsphase auch der Personalstand um fast ein Viertel reduziert, wodurch die Arbeitsbelastung einen weiteren Anstieg erfahren hat. Diese höhere Belastung kann in allen Unternehmensbereichen wahrgenommen werden und wurde von allen Gesprächspartnern - von der Geschäftsführung über den Betriebsrat bis zu der/m einfachen Mitarbeiter/in - gleichermaßen als sehr hoch im Vergleich zu früher beurteilt. Nach Angaben Betriebsrates kommt es auch vermehrt zu Anzeichen psychischer Überlastungen oder Burnout-Syndromen. Die Anzahl der Krankenstände hat sich allerdings seit der Liberalisierung nicht erhöht. Neben den psychischen Überlastungen kommt es aber auch zu physischen Problemen. Früher war es bspw. üblich, dass ältere MitarbeiterInnen, die schwere körperliche Arbeiten verrichteten, nach Möglichkeit ab einem gewissen Alter Bürotätigkeiten übernehmen konnten, um langfristigen gesundheitlichen Schäden des Bewegungsapparats durch Überlastung vorzubeugen. Aufgrund des Personalrückgangs und der niedrigen Quote von Neuaufnahmen ist das heute nicht mehr möglich, da kein junges Personal vorhanden ist, das diese Tätigkeiten übernehmen könnte.

4.3.3 Krankenhäuser

4.3.3.1 Reorientierung und Reorganisation

Die Fallstudie bezieht sich auf ein privates, aber gemeinnütziges Ordenskrankenhaus, das einerseits mit einem wachsenden Kostendruck durch Umstellungen in der Krankenhausfinanzierung kämpft und andererseits mit einer zunehmenden Konkurrenz um PrivatpatientInnen. Dazu kommen wachsende Ansprüche der PatientInnen (Stichwort: Hotelisierung) und als spezifisches Problem von Ordenspitälern wachsende Personalkosten, weil der Anteil der „billigen“ Ordensschwestern und Ordensbrüder abnimmt. Auf diese Herausforderungen reagierte das Krankenhaus mit einem Bündel von Maßnahmen.

In einem ersten Schritt erfolgte die Gründung einer Krankenhausholding, in der die verschiedenen Krankenhäuser des Ordens zusammengefasst wurden. Davon versprach sich der Träger der Krankenhäuser eine professionellere Führung und eine Nutzung von Synergieeffekten. Gleichzeitig kam es zu einer Auslagerung von sekundären Dienstleistungen. In sämtlichen Krankenanstalten der Holding wurden Küche, Logistik und technisches Gebäudemangement ausgelagert. Die ausgelagerten Bereiche wurden in drei neu gegründete Servicebetriebe überführt, die im Mehrheitseigentum der Trägerorganisation verblieben. Diese Servicebetriebe wurden dann wiederum unter dem Dach einer eigenen Service GmbH zusammengefasst. Die Reinigung des untersuchten Krankenhauses wurde dagegen an ein privates Reinigungsunternehmen ausgelagert. Eine weitere Strategie, um Kosten einzusparen, stellt die Konzentration auf bestimmte medizinische Leistungen dar. Durch die Schwerpunktsetzung können Investitionen und Personalkosten gespart und durch die Konzentration auf bestimmte Verfahren kann die Produktivität gesteigert werden. Nach Darstellung der Geschäftsführung ging es aber bei der Schwerpunktsetzung nicht nur darum, Kosten zu sparen. Durch den Aufbau von Fachabteilungen für bestimmte Behandlungen sollte auch die Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Anbietern verbessert werden. Eine solche Strategie soll vor allem die finanziell lukrativeren PrivatpatientInnen anlocken.

Die Produktivität des Krankenhauses sollte aber auch durch andere Maßnahmen gesteigert werden. Das Ziel ist es mit gleich bleibenden Personalressourcen mehr Operationen durchzuführen. Als Folge werden bspw. PatientInnen schon vor der Operation in einem Vorraum narkotisiert. Zusätzlich wird die Aufenthaltsdauer der PatientInnen nach den Operationen so weit wie möglich verkürzt. Neben der Verdichtung der Arbeit wurde auch versucht, Kosten bei den Löhnen einzusparen. Zwar verfügt das untersuchte Krankenhaus insofern über einen Vorteil, als die kollektivvertraglichen Löhne für Privatkrankenhäuser in Österreich etwa 20 Prozent unter den Löhnen in öffentlichen Krankenhäusern liegen. Um qualifiziertes Personal zu erhalten, mussten aber vielfach Löhne bezahlt werden, die über den kollektivvertraglichen Entgelten liegen. In den letzten Jahren bemüht sich das Management, Überzahlungen und sonstige Zuschläge zu reduzieren, um damit die Personalkosten zu senken.

Die zentrale Kennzahl für Produktivität im Krankenhauswesen ist das Verhältnis zwischen Personalkosten und LKF-Punkten – das sind die Fallpauschalen, mit denen die medizinischen Leistungen vergütet werden. Darüber hinaus gibt es andere Kennzahlen, wie LKF-Punkte pro Arzt, PatientInnen pro Arzt, Belegungstage pro Arzt etc. Aus diesen Zahlen wird ein Benchmarking-Prozess entwickelt, in dem die Krankenhäuser innerhalb der Holding verglichen werden. Die Holding veröffentlicht dann für jedes Krankenhaus Leistungsdaten wie LKF-Punkte, Pfl egetage, Bettenauslastung, Zahl der Aufnahmen, Belagstage, Auslastung in Prozent, Zahl der ambulanten PatientInnen und Anzahl der Operationen. Laut Geschäftsführung haben sich die Umstrukturierungen im untersuchten Krankenhaus durchwegs positiv auf die Entwicklung der Kennzahlen ausgewirkt. Im Zusammenhang mit der Einführung der Verwaltungssoftware SAP, mit der die Kennzahlen erhoben werden, hat gleichzeitig die Kontrolle im Krankenhaus merklich zugenommen. Unter anderem wird SAP dazu genutzt, die Krankentage der Beschäftigten aufzuzeichnen. Wenn dabei ein bestimmter Wert überstiegen wird, werden die Geschäftsführungen der betreffenden Krankenhäuser verständigt. Darauf führen die zuständigen Vorgesetzten mit den betroffenen Beschäftigten ein Gespräch.

Ähnlich wie in den vorher präsentierten Fallstudien führt der verstärkte Kostendruck auch im Krankenhaus zu Konzentrationsprozessen. Wie bereits beschrieben, wurde das untersuchte Krankenhaus in eine Krankenhausholding integriert und die sekundären Dienstleistungen in eigene Servicebetriebe zusammengefasst. Konzentrationsprozesse gibt es aber auch im Krankenhaus selber. So sollen alle administrativen Aufgaben in einer zentralen Einheit konzentriert werden. Bisher hatten die verschiedenen Abteilungen (bspw. die operativen und die nicht-operativen Bereiche) ihre eigenen Administrationen. Innerhalb der neuen Einheit sollen dann spezialisierte Untereinheiten wie etwa ein Schreibbüro eingerichtet werden, das für alle Schreibebeiten im Krankenhaus zuständig ist, oder eine Telefoneinheit, die alle Anrufe bearbeitet.

4.3.3.2 Beschäftigung

In den letzten Jahren hat kein Beschäftigungsabbau im Krankenhaus stattgefunden, im Gegenteil, die Beschäftigtenzahlen sind seit 2005 gestiegen. Die Beschäftigten der ausgelagerten Bereiche wurden fast gänzlich von den neuen Unternehmen übernommen. Die Steigerung der Beschäftigtenzahlen ist allerdings vor allem Resultat der Zunahme von Teilzeitbeschäftigung. Während umgerechnet in Vollzeitäquivalente die Steigerung gerade einmal 3,4 Prozent (von 441 auf 456 Beschäftigte) beträgt, hat die Anzahl der Teilzeitbeschäftigten im gleichen Zeitraum um 30 Prozent zugenommen (von 346 im Jahr 2005 auf 443 im Jahr 2007). Seit 2003 beträgt die Steigerung der Teilbeschäftigten 42 Prozent. Den derzeit 590 Beschäftigten entsprechen 456 Vollzeitarbeitsplätze. Daten zu den einzelnen Berufsgruppen waren nur in Vollzeitäquivalenten zugänglich. Nach Berufsgruppen sind knapp unter 100 Arztstellen (die Anzahl der Arztstellen hat seit 2005 um zehn Prozent zugenommen), 160 Stellen für diplomierte Pflegekräfte (deren Anzahl ist in etwa gleichgeblieben), rund 50 Stellen für Fachkräfte des gehobenen medizinischen Dienstes (Ergo-, PhysiotherapeutInnen etc.), und rund 30 für Pflegehilfskräfte. Die restlichen Stellen sind

dem Bereich Administration und Management zugeordnet. Rund 70 Prozent der Beschäftigten sind Frauen. Die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung resultiert erstens aus dem wachsenden Anteil teilzeitbeschäftigter ÄrztInnen. Es handelt sich dabei um FachärztInnen, die neben ihrer Tätigkeit im Krankenhaus noch eine Privatordination betreiben. In der Verwaltung hat laut Betriebsrat der Anteil der Teilzeitbeschäftigung ebenfalls um bis zu 50 Prozent zugenommen. In der Regel erfolgte die Umstellung auf Teilzeit aber auf Wunsch der Beschäftigten. Andererseits gibt es aber bei den Neuanstellungen mit Ausnahme der Führungskräfte kaum mehr Vollzeitbeschäftigte. Personalstellen werden fast nur mehr als Teilzeitstellen mit 20 oder 30 Wochenstunden ausgeschrieben. Das gilt für den administrativen Bereich ebenso wie für die Pflege. Von der Geschäftsführung wird der vermehrte Rückgriff auf Teilzeit bei Neueinstellungen mit dem damit verbundenen Flexibilitätsspielraum bei Arbeitsspitzen argumentiert.

4.3.3.3 Arbeitsorganisation und Arbeitsbedingungen

Die Umstrukturierungen und der erhöhte Kostendruck wirken sich auch auf die Arbeitsorganisation im Krankenhaus aus. Dabei kam es im Pflegebereich zu einer verstärkten Taylorisierung der Arbeit in der Form, dass Zeitbewertungen für „Schlüsseltätigkeiten“ eingeführt wurden. Ein Beispiel ist die so genannte Umlagerung bei der Operationsvorbereitung *„Man beobachtet genau: wie lang braucht der Mitarbeiter, bis er den Patienten vom OP Tisch auf den Schleusentischen [umgelagert hat]. Da geht's wirklich um Minuten.“* Im Gegensatz dazu kann im administrativen Bereich eine Tendenz zur Aufgabenintegration und zu einem flexibleren Personaleinsatz festgestellt werden. Hatten administrative Kräfte bisher einen angestammten Arbeitsplatz, so sollen sie in Zukunft flexibel an verschiedenen Arbeitsplätzen eingesetzt werden können. Durch die erhöhte Flexibilität beim Personaleinsatz erhofft sich die Geschäftsführung eine Steigerung der Produktivität. Eine weitere wesentliche Folge der Umstrukturierungen und der Einführung neuer Kontroll- und Benchmarkingsysteme ist die Zunahme bürokratischer Tätigkeiten. Von den Pflegekräften wird erwartet, dass sie laufend Tätigkeits- und Aufwandsaufzeichnungen führen. Die Pflegeberichte werden dann in eine elektronische Pflegedatenbank eingespeist. Die Daten werden regelmäßig ausgewertet, um Pflegezeitvorgaben für bestimmte PatientInnengruppen zu verfeinern und zu kontrollieren. Die genauere Dokumentation, die zeitlichen Vorgaben, deren Formalisierung und Standardisierung sind allerdings keine spezifische Entwicklung im untersuchten Krankenhaus, sondern eine generelle Entwicklung im Pflegebereich.

Aus österreichischen Studien über Pflegepersonal in Krankenanstalten ist bekannt: Die körperlichen, psychischen und sozialen Belastungen des Berufs werden von den Pflegekräften als immer unerträglicher wahrgenommen. Die Arbeitsanforderungen sind im Verhältnis zu den Bewältigungsressourcen und auch zur Entlohnung zu hoch, da erstens keine ausreichenden Ressourcen vorhanden sind um die Aufgaben nach professionellen Standards zu bewältigen – und zwar sowohl in quantitativer (Personalzahl) als auch qualitativer (Personalqualifikation) Hinsicht, zweitens in der Regel „ausreichende“ Unterstützung der einzelnen Berufstätigen durch Träger, Management und Team in den Organisationen fehlt und drittens aus der Sicht der Pflegekräfte keine „ausreichende“ gesellschaftliche Aner-

kennung (symbolisch, monetär) gegeben ist. Dieser Befund gilt auch für das untersuchte Krankenhaus. Wie eingangs erwähnt, hängt die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen zum Teil mit der Veränderung der Krankenhausfinanzierung zusammen. Seit der Umstellung auf ein leistungsorientiertes Finanzierungssystem hat sich die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der PatientInnen im Krankenhaus deutlich verkürzt. Für die Beschäftigten, primär die Pflegekräfte, hat dies eine Arbeitsverdichtung zur Folge, dass mehr PatientInnen in der gleichen Zeit intensiver betreut werden müssen. Diese zunehmende Belastung wird von der Geschäftsführung des Krankenhauses durchaus anerkannt, allerdings mit der Einschränkung, dass es sich dabei um eine allgemeine Entwicklung handle. *„Natürlich hat der Arbeitsdruck zugenommen ... In einem Haus mehr, im anderen weniger. Aber vom Kostendruck her, werden sich diesem Thema Alle früher oder später stellen müssen.“*

Neben der Verkürzung der Aufenthaltsdauer der PatientInnen wirken sich auch die Zunahme der Dokumentationstätigkeiten und die Einführung von Zeitbewertungen für „Schlüsseltätigkeiten“ auf die Arbeitsbelastung aus. Dokumentationstätigkeiten sind zwar sehr zeitaufwändig, in der Regel sind dafür aber keine zusätzlichen Zeitressourcen vorgesehen. In der Folge gibt es weniger Zeit für den/die Patienten/in. *„Die eigentliche Betreuung bleibt dann oft bei den Pflegehelferinnen hängen. Aber eigentlich habe ich den Beruf ergriffen, um kranken Menschen zu helfen.“* Die Zeit mit dem/der Patienten/in wird auch durch die Einführung von Zeitwerten verkürzt. Die Beschäftigten empfinden das als erhöhten Arbeitsdruck. Eine Betriebsrätin beschreibt die Auswirkungen wie folgt: *„Es wird ... aufgezeichnet, wie lang ein Mitarbeiter für eine gewisse Tätigkeit braucht. Das hat den Nachteil, dass er sich erstens natürlich unter Druck gesetzt fühlt und dass er zweitens vergleichbar wird. Vom Controlling wird eine gewisse Zeit vorgegeben, die er brauchen darf, um den Patienten von A nach B zu bringen. Aber wir arbeiten ja nicht mit Coladosen wie eine Firma, sondern mit Menschen, und Menschen sind individuell. Der eine braucht eben etwas länger, bis er aus dem Bett heraußen und in den Rollstuhl hinein gestiegen ist.“*

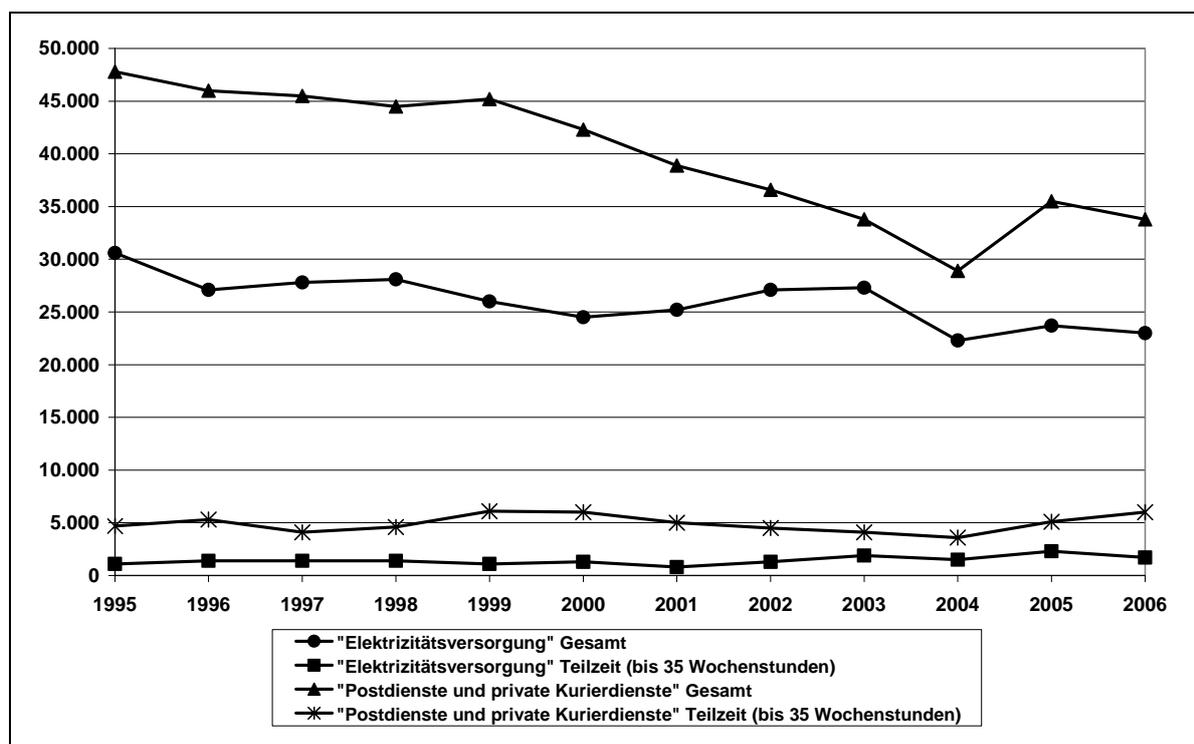
Aber auch für die OP-Pflegekräfte bedeutet der neue Ablauf bei Operationen (Narkose in Vorräumen) eine Intensivierung der Arbeitszeit, da zwischen den Operationen kaum mehr Pausen sind. *„Die OP-Schwester kann gar keine Pausen mehr machen, die kann nicht einmal aufs Klo gehen, wenn die in einer Operation steht, weil es so wenig Möglichkeiten gibt, sich abzulösen.“* Die Verlängerungen der Operationszeiten haben wiederum längere Arbeitszeiten für Pflegekräfte zur Folge. ÄrztInnen, deren Zahl in den letzten Jahren im Gegensatz zu den Pflegekräften zugenommen hat, wechseln sich in höherem Maße ab.

Die zunehmenden Arbeitsbelastungen und die Streichung von Überzahlungen und Zulagen führen im untersuchten Krankenhaus zu einer hohen Personalfuktuation. Seit 2003 beträgt die jährliche Fluktuationsrate rund 13 Prozent. Unter den Pflegekräften ist sie noch höher.

4.4 Auswirkungen auf die Beschäftigung

Die deutlichen Beschäftigungsverluste in den Fallstudien aus den Postdiensten und der Elektrizitätswirtschaft zeigen sich auch in den Daten über die Beschäftigungsentwicklung auf Branchenebene. Wie aus Grafik 4.3 ersichtlich, ist die Beschäftigung im Bereich der Postdienste und privaten Kurierdienste zwischen 1995 und 2006 um 29 Prozent gesunken; in der Elektrizitätswirtschaft um 25 Prozent. Diese Zahlen machen deutlich, dass neue Beschäftigung durch neue Anbieter die Verluste an Arbeitsplätzen bei den früheren Monopolisten bei weitem nicht wettmachen können. Die Daten zeigen für die beiden Branchen im selben Zeitraum auch eine rasante Zunahme von Teilzeitarbeit: Im Falle der Postdienste hat die Teilzeitbeschäftigung um 28 Prozent zugenommen, in der Elektrizitätswirtschaft um 55 Prozent – allerdings ist der Anteil an Teilzeitbeschäftigung im Elektrizitätsbereich im Vergleich zu anderen Branchen immer noch recht niedrig.

Grafik 4.3 Veränderung Beschäftigung Postdienste und Elektrizitätswirtschaft

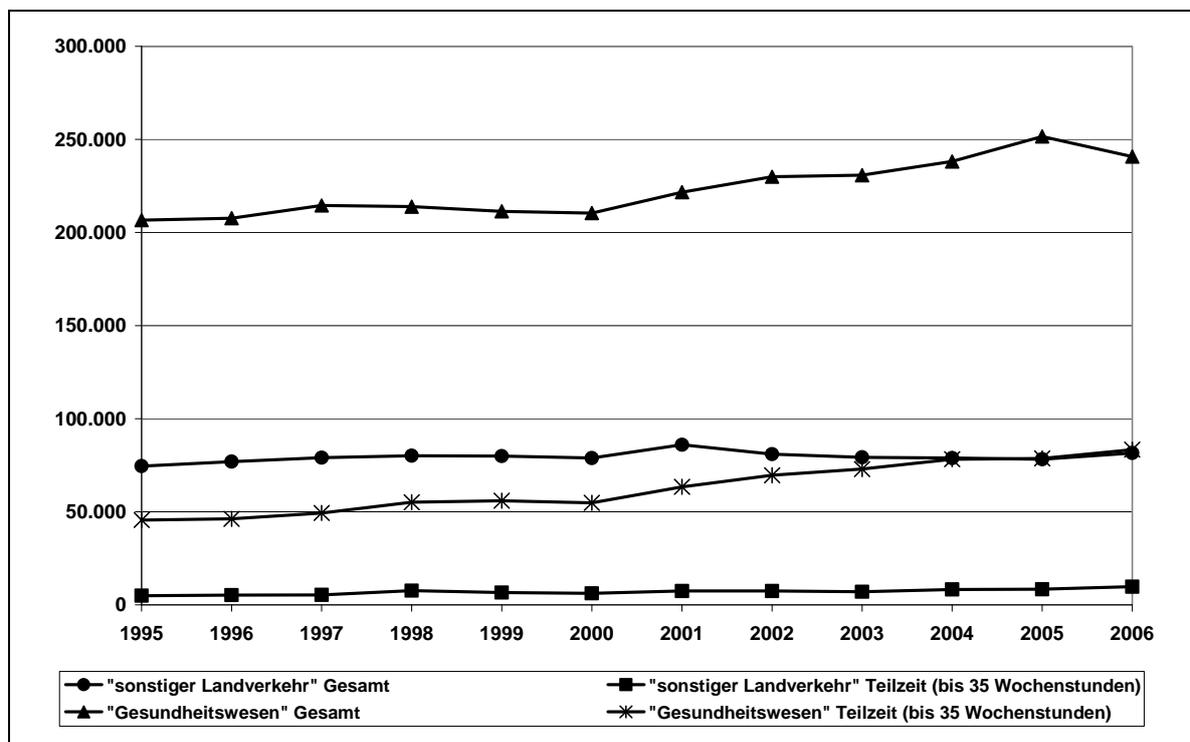


Quelle: Statistik Austria Mikrozensus Sonderauswertung für das PIQUE Projekt

Im öffentlichen Personennahverkehr und im Krankenhausbereich stellt sich die Situation anders dar (siehe Grafik 4.4). Hier gibt es nur für übergeordnete statistische Sektoren Daten. Für den Sektor ‚Sonstiger Landverkehr‘, zum dem auch der öffentliche Nahverkehr gehört, zeigen die Daten eine Zunahme der Beschäftigung zwischen 1995 und 2006 um neun Prozent. Auch hier hat die Teilzeit massiv zugenommen, liegt aber absolut noch unter

dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Noch stärker zugenommen hat die Beschäftigung im Gesundheitsbereich (plus 17 Prozent). In diesem Bereich hat der Anteil an Teilzeitbeschäftigung um 80 Prozent zugenommen und liegt jetzt mit 35 Prozent über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt.

Grafik 4.4 Veränderung Beschäftigung Landverkehr und Gesundheitsdienste



Quelle: Statistik Austria Mikrozensus Sonderauswertung für das PIQUE Projekt

4.5 Auswirkungen auf Arbeitsbeziehungen

4.5.1 Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst

Die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst wiesen in der Vergangenheit eine Reihe von Besonderheiten auf (Hermann 2008b: 213-4). Unter anderem war der öffentliche Dienst vom Arbeitsverfassungsgesetz ausgenommen und hatte offiziell kein Kollektivvertragsrecht. Löhne und Arbeitszeiten wurden nicht in Kollektivverträgen festgelegt, sondern als Dienstordnungen im Rahmen der Gesetzgebung erlassen. Jährliche Lohnerhöhungen wurden im Rahmen von informellen Gesprächen zwischen den Gewerkschaftsspitzen und RegierungsvertreterInnen ausgehandelt. In manchen Bereichen genossen die Beschäftigten über jene in der Privatwirtschaft hinausgehende Mitbestimmungsrechte, die es den Betriebsräten bzw. PersonalvertreterInnen ermöglichten, auf das Management der öffentlichen Betriebe Einfluss zu nehmen. Ein starkes Argument stellte in solchen Verhandlungen

auch der Versetzungsschutz dar, der BeamtInnen davor schützt, gegen ihren Willen an einen anderen Arbeitsplatz versetzt zu werden. Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes besaßen vielfach eher den Charakter von Betriebsgewerkschaften als jene von Branchengewerkschaften, da staatseigene Monopolanbieter, wie die Österreichischen Bundesbahnen und die Post- und Telegraphenverwaltung, gleichzeitig die gesamte Branche abdeckten. Faktisch hatten die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes nicht zuletzt aufgrund des hohen Organisationsgrades – der Organisationsgrad im öffentlichen Bereich liegt bei über 80 Prozent, während er in der Privatwirtschaft weniger als 40 Prozent beträgt – und der starken Präsenz auf der betrieblichen Ebene hohen Einfluss auf die Beschäftigungsbedingungen.

4.5.2 Post

Die ehemals staatliche Post- und Telegraphenverwaltung ist ein Paradebeispiel für die Art der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Die Beschäftigten waren Beamte oder hatten einen äquivalenten Beschäftigungsstatus. Die Beschäftigungsbedingungen wurden im Rahmen von Dienstordnungen geregelt. Über Lohnerhöhungen wurde zusammen mit den anderen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes direkt mit der Regierung verhandelt. Mit der Überführung der Post in ein privatrechtliches Unternehmen wurde der damaligen Post und Telekom AG 1996 auch die Kollektivvertragsfähigkeit zugestanden. Seither verhandelt das Management mit der Gewerkschaft der Post- und Fernmeldebediensteten einen Hauskollektivvertrag. Dieser gilt für die nach 1996 neu eingetretenen MitarbeiterInnen, die nur noch in einem Angestelltenverhältnis aufgenommen wurden. Für die BeamtInnen gilt zwar noch eine Dienstordnung, aber auch für sie werden inzwischen die jährlichen Lohnsteigerungen nicht mehr zwischen der Gewerkschaft und RegierungsvertreterInnen, sondern zwischen der Gewerkschaft und dem Management ausgehandelt (ebenda: 224-5). Rund 60 Prozent der Beschäftigten sind noch im Beamtenstatus (Adam 2007). Neue Beschäftigte haben dadurch zwar weniger Beschäftigungssicherheit, unmittelbar ist es aber zu keinen Einkommensverlusten gekommen. Folglich sind auch die Unterschiede zwischen ‚alten‘ und ‚neuen‘ Beschäftigten weniger krass als in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes. Mit der Überführung in ein privatrechtliches Unternehmen wurde auch die Mitbestimmung neu geregelt. Das aus 1946 stammende Mitbestimmungsgesetz (der so genannte Figl-Erlass) wurde reformiert und die Mitbestimmungsrechte weitgehend an die Bestimmungen der Arbeitsverfassung angepasst (Hermann 2008b: 224-5).

Während sich die Fragmentierung innerhalb des früheren Monopolanbieters in Grenzen hält, kam es durch die Liberalisierung innerhalb der Branche zur Herausbildung von höchst unterschiedlichen Arbeits- und Beschäftigungsverhältnissen. Im Bereich der Postdienstleistungen (Brief-, Paket-, Express- und Werbemittelzustellung) kommen in Österreich mindestens fünf verschiedene Kollektivverträge mit unterschiedlichen Regelungen hinsichtlich der Arbeitszeit und des Entgelts zur Anwendung (Haidinger/Hermann 2008). Zusätzlich verstärkt wird die Fragmentierung durch den Umstand, dass bei den neuen Anbietern in der Brief- und Werbemittelzustellung 90 Prozent der ZustellerInnen selbständig beschäftigt sind. Damit fehlt ihnen jedweder arbeitsrechtliche Schutz. Sie werden nach Stücklöhnen

bezahlt und verdienen im Durchschnitt etwa die Hälfte des Einstiegslohnes eines Briefträgers bei der österreichischen Post (Hermann/Brandt/Schulten 2008). Aufgrund der geringen Bezahlung handelt es sich bei den ZustellerInnen in Wien entweder um GrenzgängerInnen aus der Slowakei und aus Tschechien oder um AsylwerberInnen mit offenem Asylverfahren. Dabei muss betont werden, dass die Österreichische Post selber durch ihre Tochter Feibra von solchen Beschäftigungsverhältnissen Gebrauch macht. Im Gegensatz dazu sind im Bereich der Paket- und Expresszustellungen die FahrerInnen in der Regel unselbständig beschäftigt. Allerdings kommt es durch den Umstand, dass ein großer Teil der Zustell- und Abholtätigkeiten von kleinen Subunternehmen abgewickelt werden, immer wieder zu Verletzungen von arbeitsrechtlichen Vorschriften, wie die ordnungsgemäße Abgeltung von Mehrarbeit und Überstunden.

4.5.3 Elektrizität

Das Kollektivvertragssystem im Elektrizitätssektor hatte eine Sonderstellung, weil die nationale Verbundgesellschaft und die neun Landesgesellschaften immer schon von den Verhandlungen mit dem öffentlichen Dienst ausgenommen waren. Als öffentliche Unternehmen waren sie aber auch nicht Teil der Wirtschaftskammer, die die Interessen der privaten ArbeitgeberInnen vertritt. Stattdessen bilden der Verbund und die Landesgesellschaften eine eigene Interessengruppe, den Verband der Österreichischen Elektrizitätsunternehmen (Hermann 2008b: 220ff). Obwohl es sich um öffentliche Unternehmen handelt, werden andererseits die ArbeiterInnen von der Gewerkschaft Metall, Textil, Nahrung (GMTN) und die Angestellten von der Gewerkschaft der Privatangestellten – Druck, Papier, Journalismus (GPA-DJP) vertreten. Die beiden Gewerkschaftsorganisationen verhandeln mit dem Verband der Elektrizitätsunternehmen Österreichs über den branchenweiten Kollektivvertrag für die Elektrizitätsversorgungsunternehmen. Dieser gilt aus Sicht der ArbeitnehmerInnen zu den vorteilhaftesten Kollektivverträgen in Österreich mit Löhnen, die weit über dem nationalen Durchschnitt liegen (Adam 2005). Insofern treffen die eingangs beschriebenen Merkmale des öffentlichen Kollektivvertragssystems auch auf die Elektrizitätswirtschaft zu, obwohl die handelnden Akteure nicht zum öffentlichen Dienst gehören. Auch ist die Gewerkschaftsdichte mit 80 Prozent ähnlich hoch wie im öffentlichen Dienst. Der Kollektivvertrag für Elektrizitätsversorgungsunternehmen gilt für etwa zwei Drittel der insgesamt rund 24.000 Beschäftigten in der Branche (ebenda).

Neben der Verbundgesellschaft und den neun Landesgesellschaften gibt es auch kommunale Elektrizitätsversorger. Abhängig davon, ob die Stromversorgung Teil der städtischen Versorgungsbetriebe war oder als selbständiges privatrechtliches Unternehmen geführt wurde, wurden die Beschäftigten von der Gewerkschaft der Gemeindebediensteten vertreten. Im Gegensatz zu den anderen Stromversorgern fielen die Beschäftigten in den kommunalen Betrieben, sofern sie nicht ausgelagert waren, früher sehr wohl in das öffentliche Kollektivvertragssystem. Die Gewerkschaft der Gemeindebediensteten verhandelte zusammen mit der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst mit VertreterInnen der Bundesregierung, der Länder und der Kommunen über die jährlichen Lohnzuwächse. In punkto Lohn und Arbeitszeit ergaben sich daraus kaum Vorteile gegenüber den Beschäftigten in der Ver-

bundgesellschaft und den Landesgesellschaften. In Zeiten von Maastricht-Kriterien und Budgetkürzungen hatten es die Gemeindebediensteten eher schwerer als ihre KollegInnen im formell unabhängigen Verbund und den eigenständigen Landesgesellschaften, Lohnerhöhungen durchzusetzen. Dafür genossen die Gemeindebediensteten früher Beamtenstatus oder ein dem Beamtenstatus äquivalentes Beschäftigungsverhältnis. Unterschiede gab es auch hinsichtlich der Mitbestimmung. Während die Mitbestimmung im Verbund und in den Landesgesellschaften in der für die gesamte Privatwirtschaft gültigen Arbeitsverfassung geregelt wurde, genossen die MitarbeiterInnen in den kommunalen Unternehmen spezifische und zum Teil weitergehende Mitbestimmungsrechte (Hermann 2008b: 220ff).

Obwohl sich Veränderungen im Vergleich zu den Umbrüchen bei den Postdiensten in Grenzen hielten, kam es auch im Kollektivvertragssystem der Elektrizitätswirtschaft zu Neuerungen. In allen Bereichen kam es zu Auslagerungen von Dienstleistungen an private Dienstleistungsunternehmen. Die Beschäftigten der privaten Dienstleistungsunternehmen wie bspw. private Reinigungsfirmen arbeiten mit wenigen Ausnahmen zu wesentlich schlechteren Konditionen als die Beschäftigten der Elektrizitätswirtschaft. Im Vergleich zu früher greifen die Elektrizitätsversorgungsunternehmen öfters auf LeiharbeiterInnen zurück. Für die Stammbesetzungen in den nicht-kommunalen Betrieben ergaben sich Einbußen vor allem dadurch, dass zusätzliche freiwillige Sozialleistungen gestrichen wurden. Darüber hinaus haben die meisten Elektrizitätsversorgungsunternehmen aufgrund der in den EU-Richtlinien vorgeschriebenen Trennung von Verteilung und Verkauf eigene Gesellschaften für den Stromhandel gegründet. Manche ManagerInnen argumentierten daraufhin, dass diese neuen Unternehmen nicht mehr unter den Kollektivvertrag der Elektrizitätswirtschaft, sondern unter den aus ArbeitnehmerInnensicht wesentlich schlechteren allgemeinen Kollektivvertrag für den Handel fallen würden. Das konnte von den Gewerkschaften verhindert werden. Allerdings mussten die Gewerkschaften dafür bei der Flexibilität der Arbeitszeit und bei der erfolgsabhängigen Entlohnung für die Beschäftigten im Stromhandel Zugeständnisse machen (ebenda).¹¹

Größere Umstellungen zog die Liberalisierung im Bereich der kommunalen Stromversorger nach sich. Manche sind nach der Liberalisierung dem Verband der Österreichischen Elektrizitätsunternehmen beigetreten und haben den Kollektivvertrag der Elektrizitätswirtschaft übernommen. Andere haben als Teil von kommunalen Stadtwerken eigene Firmenkollektivverträge erhalten. Seither werden neue MitarbeiterInnen nur noch als Angestellte aufgenommen. Wie in der Fallstudie Elektrizität beschrieben, wurden in diesem Zusammenhang auch neue Lohnstrukturen eingeführt, nach denen neu aufgenommene MitarbeiterInnen weniger verdienen als ihre vor einem bestimmten Stichtag aufgenommenen KollegInnen.

¹¹ Für Angestellte in eigenrechtsfähigen Stromhandelsunternehmen und Stromvertriebsunternehmen gibt es im Tarifvertrag zusätzliche Bestimmungen hinsichtlich der Arbeitszeit und Löhne. So können solche Angestellten bei Gleitzeitregelungen bis zu zehn Stunden am Tag arbeiten, und leistungsorientierte Entgeltbestandteile wie Verkaufs- und Handelsprovisionen zählen bei der Berechnung des Mindestgrundgehaltes. In beiden Fällen muss dazu aber eine Betriebsvereinbarung abgeschlossen werden.

4.5.4 Öffentlicher Personennahverkehr

Ähnlich wie bei der Elektrizitätswirtschaft war die Kollektivvertragslandschaft im öffentlichen Personennahverkehr schon vor der Liberalisierung zweigeteilt. Auf der einen Seite die öffentlichen Unternehmen, die Teil des öffentlichen Kollektivvertragssystems waren. Dazu gehören die kommunalen Verkehrsbetriebe, die ÖBB und der Postbus. Während die Beschäftigten der kommunalen Verkehrsbetriebe größtenteils von der Gewerkschaft der Gemeindebediensteten vertreten wurden, hatten die Bundesbahnen eine eigene Gewerkschaft, die Gewerkschaft der Eisenbahner, die inzwischen zu Vida gehört. Die Beschäftigten beim Postbus wiederum wurden von der Gewerkschaft der Post- und Fernmeldebediensteten vertreten. Für alle drei Beschäftigungsgruppen galten verschiedene Dienstordnungen. Lohnerhöhungen bewegten sich im Rahmen der allgemeinen Lohnerhöhungen des öffentlichen Dienstes (Hermann 2008b 226ff). Die Beschäftigten hatten Beamtenstatus oder einen äquivalenten Beschäftigungsschutz. Die Beschäftigten bei Gemeinden, ÖBB und Post genossen auch spezifische Mitbestimmungsrechte. Für die Beschäftigten in den privaten Busunternehmen gab es einen eigenen Kollektivvertrag, der zwischen der Wirtschaftskammer und der damaligen Gewerkschaft Handel Transport Verkehr (heute Teil von Vida) ausgehandelt wurde. Hinsichtlich von Löhnen und Beschäftigungsbedingungen gab es immer schon ein Gefälle zwischen den öffentlichen und den privaten Anbietern und noch heute sind die Löhne bei den öffentlichen Verkehrsunternehmen höher als bei den privaten (ebenda).

Die Liberalisierung brachte eine Reihe von Veränderungen. Bei den städtischen Verkehrsbetrieben gab es unterschiedliche Entwicklungen. Durch die Ausgliederung erhielten die Unternehmen als Teile der kommunalen Stadtwerke eigene Firmenkollektivverträge. Neue Beschäftigten werden seither als Angestellte aufgenommen und in manchen Fällen verdienen sie weniger als länger dienende Kollegen. Im Fall der Wiener Linien erhalten MitarbeiterInnen, die seit 2001 ins Unternehmen eingetreten, sind um 13 Prozent weniger als die Beschäftigten, die nach der alten Dienstordnung bezahlt werden. In manchen Fällen gelten aber durch die Ausgliederung von Verkehrsdiensten, wie Busdiensten, unterschiedliche Kollektivverträge für unterschiedliche Teile des kommunalen Nahverkehrs. Im Falle der Innsbrucker Verkehrsbetriebe verdienen die Beschäftigten im ausgelagerten Busbetrieb nach Angaben des Betriebsrates um 20 Prozent weniger als die Beschäftigten in der Muttergesellschaft (ebenda).

Eine ähnliche Fragmentierung der Beschäftigungsverhältnisse gibt es auch innerhalb der Belegschaft des ÖBB-Postbusses. Hier gibt es seit der Fusionierung von Bahnbus und Postbus drei unterschiedliche Beschäftigungsgruppen mit verschiedenen Löhnen und Beschäftigungsbedingungen. Die ‚alten‘ Beschäftigten von Bahnbus und von Postbus genießen noch Beamtenstatus oder einen äquivalenten Beschäftigungsschutz. Für sie gelten auch noch Dienstordnungen. Neue Beschäftigte werden als Angestellte aufgenommen und nach einem Firmenkollektivvertrag entlohnt. Laut Betriebsrat stehen die Beschäftigten des früheren Bahnbus an der Spitze der belegschaftsinternen Einkommenspyramide. Sie werden gefolgt von den Beschäftigten des früheren Postbus, die rund ein Viertel weniger ver-

dienen. Jene Beschäftigte, die nach dem neuen Firmenkollektivvertrag bezahlt werden, bekommen für dieselben Tätigkeiten rund ein Drittel weniger. Sie verdienen aber immer noch um zehn Prozent mehr als BusfahrerInnen, die nach dem Kollektivvertrag der privaten Busunternehmen entlohnt werden. Insgesamt ergeben sich dadurch erhebliche Unterschiede zu jenen Löhnen, die im privaten Bereich bezahlt werden (ebenda).

4.5.5 Krankenhäuser

Im Bereich der Krankenhäuser gibt es ebenfalls traditionell eine Zweiteilung in der Kollektivvertragslandschaft, allerdings mit darüber hinaus gehenden vielschichtigen Fragmentierungen. Auf der einen Seite gibt es die öffentlichen Krankenhäuser, auf der anderen Seite die privaten Krankenanstalten. In der Regel liegen die kollektivvertraglichen Löhne in den öffentlichen Krankenhäusern um rund 20 Prozent über jenen in den privaten Spitälern (Papoušek/Böhlke 2008: 45-6). Allerdings gibt es im öffentlichen Bereich keinen einheitlichen Kollektivvertrag. Die Bundesländer haben in der Regel eigene Kollektivverträge für die Landeskrankenhäuser. Darüber hinaus gibt es eigene Kollektivverträge für kommunale Spitäler und für die Krankenhäuser der Sozialversicherungen. Im privaten Bereich gibt es einen allgemeinen Kollektivvertrag für private gemeinnützige und profitorientierte Krankenhäuser und darüber hinaus eine Reihe von regionalen Kollektivverträgen mit profitorientierten und gemeinnützigen Spitälern. Die unterschiedlichen Kollektivverträge werden von verschiedenen Gewerkschaften abgeschlossen. Im öffentlichen Bereich werden die Beschäftigten von der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst und von der Gewerkschaft der Gemeindebediensteten vertreten. Die Beschäftigten in den Krankenhäusern der Sozialversicherung vertritt die GPA-DJP. Die Belegschaften der privaten Spitäler vertritt Vida. Im öffentlichen Bereich gibt es darüber hinaus verschiedene Vertragsverhältnisse wie BeamtInnen, Vertragsbedienstete und Angestellte.

Durch die Ökonomisierung und den wachsenden Druck, Kosten einzusparen, haben sich die Unterschiede zwischen den Beschäftigungsbedingungen in den öffentlichen und privaten Krankenhäusern zugespitzt. Früher haben private Krankenhäuser häufig Löhne bezahlt, die über den kollektivvertraglichen Entgelten lagen. Wie in der Krankenhausfallstudie ausgeführt, versuchen die privaten Krankenhäuser, gerade bei den „Überzahlungen“ Kosten einzusparen, wodurch sich der Abstand zu den öffentlichen Spitälern vergrößert. Diese Unterschiede haben bspw. den Wiener Krankenhausverbund zu bewegen, ein neues Dialysezentrum als Joint Venture mit dem gemeinnützigen Krankenhaus der Barmherzigen Brüder zu errichten. Durch diese Konstruktion fallen die Beschäftigten unter den aus Sicht der Betreiber günstigen Kollektivvertrag für Privatkrankenhäuser (Rümmele 2007: 39).

Während die Löhne unterschiedlich geregelt sind, gilt für alle Krankenhäuser in Österreich das Krankenanstalten-Arbeitszeitgesetz, das 1997 als Reaktion auf die arbeitszeitlichen Missstände im Krankenhausbereich eingeführt wurde. Das Gesetz beschränkt die durchschnittliche Wochenarbeitszeit auf 48 Stunden pro Woche. Die Wochenarbeitszeit kann in einzelnen Wochen bis auf 60 und bei Vorliegen einer entsprechenden Betriebsvereinbarung bis auf 72 Stunden ausgedehnt werden. Trotzdem kommt es häufig zu Überschrei-

tungen. Laut Arbeitsinspektorat brechen sieben von zehn österreichischen Spitälern die Arbeitszeitvorschriften, um Personalkosten zu sparen (Adam 2008). Dabei sind Arbeitszeiten von bis zu hundert Wochenstunden keine Besonderheit. Arbeitszeitüberschreitungen kommen vor allem in öffentlichen Krankenhäusern vor, weil im Unterschied zu Privatkrankeanstalten in öffentlichen Spitälern eine Missachtung des Arbeitszeitgesetzes keine finanziellen Konsequenzen nach sich ziehen.

4.5.6 Arbeitsbeziehungen im europäischen Vergleich

Die zunehmende Fragmentierung von Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst ist keine österreichspezifische Entwicklung. Auch in anderen EU-Mitgliedsländern hat die Liberalisierung und Privatisierung dazu geführt, dass Beschäftigte in öffentlichen Dienstleistungen für vergleichbare Tätigkeiten unterschiedlich bezahlt und zu unterschiedlichen Bedingungen beschäftigt werden. Während im Falle der Elektrizitätswirtschaft die Unterschiede vor allem innerhalb der Stromversorger zunehmen – teilweise in Zusammenhang mit der von der EU verordneten Entflechtung der Unternehmen –, kommt es bei den Postdiensten zu eklatanten Unterschieden zwischen den früheren Monopolisten und den neuen Anbietern am Briefmarkt. Die extrem fragmentierte Kollektivvertragslandschaft, die in vielen Fällen das Resultat von Liberalisierung und Privatisierung ist, ermöglicht einen Wettbewerb, der sich auf Lohnkosten konzentriert und damit die Gefahr einer Spirale nach unten in sich trägt. In Österreich gibt es die Gefahr, dass sich Teile des Postdienstes in einen Niedriglohnsektor verwandeln. Länder wie Schweden, wo für den alten und die neuen Anbieter von Briefsendungen ähnliche kollektivvertragliche Bestimmungen gelten, zeigen, dass das nicht so sein muss. Die Einführung eines Postmindestlohnes in Deutschland hat sich ebenfalls als effektiv erwiesen, um einer solchen Entwicklung Einhalt zu gebieten. In den Niederlanden, wo die neuen Anbieter ebenfalls hauptsächlich mit selbständigen ZustellerInnen arbeiten, gibt es Überlegungen zur Einführung eines Mindestlohnes, der auch für die Selbständigen gilt. Im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs und der Krankenhäuser gibt es die Gefahr, dass bestehende kollektivvertragliche Regelungen durch Auslagerungen und die Gründung von Tochtergesellschaften umgangen werden. Nicht nur in Österreich gilt außerdem, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad bei den neuen Anbietern deutlich unter jenem bei den früheren Monopolisten liegt. Im Vergleich zu anderen Ländern halten sich aber in Österreich Streikaktivitäten gegen Liberalisierung und Privatisierung in Grenzen.

4.6 Schlussfolgerungen

Der Prozess der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen in Österreich zeichnet sich durch eine Reihe von Merkmalen aus: Österreich folgt in der Regel den EU-Vorgaben und prescht nur mit wenigen Ausnahmen den Mindestanforderungen voraus. Andererseits sind die Regulierungsvorgaben im Vergleich zu anderen Ländern tendenziell schwach und die Mittel der Regulierungsbehörden, Maßnahmen durchzusetzen, eher be-

scheiden. Im Vergleich zu anderen Ländern ist in Österreich der Anteil an öffentlichem Eigentum bei den Unternehmen, die diese Dienstleistungen erbringen, immer noch relativ hoch und die Intensität des Wettbewerbs hält sich bis auf wenige Ausnahmen in Grenzen. Wie die Fallstudien zeigen, haben die Unternehmen aber unabhängig vom Grad des Wettbewerbs auf die neue Situation damit reagiert, dass sie versuchten, die Kosten zu senken. Zum Teil basieren die Kosteneinsparungen auf der Einführung neuer und arbeitssparender Technologien. Mindestens so große Einsparungen machen die Unternehmen allerdings mit Beschäftigungsabbau, mit der Umstellung auf atypische Beschäftigungsformen wie Teilzeitarbeit, mit der Intensivierung von Arbeit und nicht zuletzt mit der Bezahlung von niedrigeren Löhnen. Letzteres trifft vor allem auf die neuen Anbieter zu, aber auch ehemalige Monopolisten zahlen neu eintretenden MitarbeiterInnen weniger als der angestammten Belegschaft. Möglich ist dies durch ein zunehmend dezentralisiertes und fragmentiertes Kollektivvertragssystem, das sich in den liberalisierten und privatisierten Dienstleistungssektoren herausgebildet hat.

Außer unter den Einkommensverlusten leiden die Beschäftigten auch unter einer steigenden Intensität der Arbeit. Im Zusammenhang mit dem massiven Beschäftigungsabbau hat die Arbeitsbelastung in den Fallstudien aus dem Post- und Elektrizitätsbereich deutlich zugenommen. Im Krankenhaus stieg die Belastung, weil mit einem geringfügig wachsenden Personalstand immer mehr Behandlungen in immer kürzerer Zeit durchgeführt werden. Sowohl im untersuchten Krankenhaus als auch in der Elektrizitätsfallstudie klagen die Beschäftigten über Mehrbelastungen durch einen wachsenden bürokratischen Aufwand. Im ersten Fall hängt das mit Liberalisierungsvorgaben zusammen, im zweiten mit einem Benchmarking-Prozess, mit dem das Krankenhausmanagement die Effizienz des Krankenhauses steigern will. Die Ergebnisse zeigen, dass die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen ohne effektive Schutzmaßnahmen eindeutig auf Kosten der ArbeitnehmerInnen gehen.

Die Krankenhausfallstudie zeigt aber auch, dass sich die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen negativ auf die Qualität der Dienstleistungen auswirken kann. Im Zusammenhang mit Kosteneinsparungen litt die Qualität der Dienstleistungen in Teilbereichen auch in den anderen Branchen. So wurde bei den Postdiensten zwar die Zustellgeschwindigkeit erhöht, der Zugang zu den Dienstleistungen wurde aber verschlechtert und die BriefträgerInnen haben keine Zeit mehr, um mit den Menschen, denen sie die Post bringen, zu sprechen. Im Falle der Elektrizitätsfallstudien sind es nicht primär die Arbeitsbedingungen, sondern Einsparungen bei den Investitionen, die langfristig zu Qualitätsverschlechterungen führen können. In jedem Fall zeigt sich deutlich, wie wichtig die Regulierung öffentlicher Dienstleistungen ist. Dies gilt sowohl für eine umfassende Regulierung der Leistungserbringung, die bei der Höhe der Investitionen anfängt und bei der Höhe der Preise aufhört, als auch für die Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse, um sicherzustellen, dass alle Anbieter zu den selben Bedingungen konkurrieren, und dass die Qualität der Dienstleistungen nicht durch schlechte Arbeitsbedingungen gefährdet wird.

4.7 Literatur

- Adam, Georg** (2005): Questionnaire for EIRO comparative study on industrial relations in the public sector, focusing on the public utilities – The case of Austria. Eironline, 2005. <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/02/study/index.htm>
- Adam, Georg** (2007): Industrial Relations in the Postal Sector – Austria. Eironline, 2007. <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0704018s/at0704019q.htm>
- Adam, Georg** (2008): Seven out of 10 hospitals infringe working time regulations for doctors. Eironline, 2008. <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/01/articles/at0801039i.htm>
- Blum, Manuela, Jörg Flecker, Lisa Fischer und Christoph Hermann** (1999): Collective Bargaining on Employment and Competitiveness in Austria. FORBA Forschungsbericht, Wien 1999. http://www.forba.at/data/downloads/file/28-FORBA_FB_99-3.pdf
- Grandosek, Matthias** (2005): Postdienstleistungen. In: Zwischen Staat und Markt - Aktuelle Herausforderungen der Öffentlichen Dienstleistungserbringung. Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien, S. 159-68, Wien 2005. http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d36/OeffentlicheDienstleistungen_61.pdf
- Haas, Reinhard , Hans Auer, Nenad Keseric und Georgiana Stefanescu** (2004): Liberalisierung Öffentlicher Dienstleitungen in der Europäischen Union und in Österreich. Auswirkungen auf Preise, Qualität, Versorgungssicherheit und Universaldienste in den Sektoren Energie und Post. Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien, 2004. <http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d10/Liberalisierung-Band3.pdf>
- Haidinger, Bettina und Christoph Hermann** (2008): Arbeitsbedingungen bei den neuen Postdienstleistern. FORBA-Forschungsbericht im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte, Wien 2008. <http://www.forba.at/data/downloads/file/298-FB%2004-2008.pdf>
- Hermann, Christoph** (2006): Liberalisation, privatisation and regulation in the Austrian local public transport sector. PIQUE Forschungsbericht, 2006. http://www.pique.at/reports/pubs/PIQUE_CountryReports_Transport_Austria_November2006.pdf
- Hermann, Christoph** (2007): Die Privatisierung der Gesundheit in Europa; in: Sozialpolitik in Diskussion, Nr. 5 2007, S. 5-21.
- Hermann, Christoph** (2008a): Die Liberalisierung des österreichischen Postmarktes, neue Unternehmensstrategien und die Folgen für Beschäftigung und Arbeitsbedingungen. FORBA-Schriftenreihe, Wien 2008. <http://www.forba.at/data/downloads/file/303-SR%2003-08.pdf>

Hermann, Christoph (2008b): Durch Privatisierung zum Ausnahmefall: Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen in öffentlichen Dienstleistungen in Österreich in: Brandt Thorsten, Thorsten Schulten, Gabriele Sterkel und Jörg Wiedemuth. (Hg.), Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und Folgen für die Tarifpolitik, Hamburg: VSA-Verlag, 2008, S. 212-232

Hermann, Christoph, Thorsten Brandt und Thorsten Schulten (2008): Commodification, casualisation and intensification of work in liberalised European postal markets. In: The new gold rush: the new multinationals and the commodification of public sector work. Vol 2 No 2, S. 40-55

Hofbauer, Ines (2006a): Liberalisation, Privatisation and Regulation in the Austrian Postal Service Sector. PIQUE Forschungsbericht, Wien, 2006.
http://www.pique.at/reports/pubs/PIQUE_CountryReports_Post_Austria_November2006.pdf

Hofbauer, Ines (2006b): Liberalisation, privatisation and regulation in the Austrian electricity sector. PIQUE Forschungsbericht, Wien, 2006.
http://www.pique.at/reports/pubs/PIQUE_CountryReports_Electricity_Austria_November2006.pdf

Hofbauer, Ines (2007): Österreich; in: Sozialpolitik in Diskussion, Nr. 5 2007, S. 22-35.

Kammer für Arbeiter und Angestellte (2006): Wettbewerbsbericht. Teil 1., Wien, 2006.
<http://wien.arbeiterkammer.at/www-403-IP-29965.html>

Kirchner Gunda (2005): Energiesektor; In: Zwischen Staat und Markt- Aktuelle Herausforderungen der Öffentlichen Dienstleistungserbringung. Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien, S. 109-19, Wien 2005.
http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d36/OeffentlicheDienstleistungen_61.pdf

Lindner, Dominik (2008): Die Liberalisierung der österreichischen Elektrizitätswirtschaft und ihre Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation und Versorgungssicherheit“, Diplomarbeit, Universität Wien, 2008.

Papouschek, Ulrike und Nils Böhlke (2008): Strukturwandel und Arbeitsbeziehungen im Gesundheitswesen in Tschechien, Deutschland, Polen und Österreich. Studie im Auftrag des von der Europäischen Kommission im Rahmen des Sozialen Dialogs geförderten Projekts "Transformation im Gesundheitswesen". FORBA, Wien, 2008.
http://www.pique.at/reports/files/forba_studie.pdf

Post Geschäftsberichte – diverse Jahrgänge

Rümmele, Martin (2005): Kranke Geschäfte mit unserer Gesundheit. Symptome, Diagnosen und Nebenwirkungen der Gesundheitsreformen. NP Buchverlag, St. Pölten, 2005.

Rümmele, Martin (2007): Die Privatisierung von Gesundheitseinrichtungen und ihre Folgen. In: Kurswechsel 2/2007

Streissler, Anges (2005): Gesundheitsdienstleistungen; In: Zwischen Staat und Markt - Aktuelle Herausforderungen der Öffentlichen Dienstleistungserbringung. Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien, S. 120-33, Wien 2005.

http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d36/OeffentlicheDienstleistungen_61.pdf

Tamme, Oliver (2007): Sind die Postdienste auf dem Land noch flächendeckend? Postversorgung auf dem Land nach der Schließungswelle. Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien, 2007.

Unfried, Doris (2005): Öffentlicher Personennahverkehr; In: Zwischen Staat und Markt - Aktuelle Herausforderungen der Öffentlichen Dienstleistungserbringung. Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien, S. 145-58, Wien 2005.

http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d36/OeffentlicheDienstleistungen_61.pdf

5. Schlussfolgerungen für die Politik

Jörg Flecker und Christoph Hermann

In zahlreichen Dokumenten unterstreicht die Europäische Kommission die Bedeutung hochwertiger und erschwinglicher öffentlicher Dienstleistungen für das Wohlergehen der europäischen Bürger und für den Erfolg der europäischen Unternehmen. Laut dem 2004 veröffentlichten Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse¹², „haben die politischen Maßnahmen der Gemeinschaft erheblich dazu beigetragen, die Dienstgüte, das Angebot und die Effizienz einer Reihe von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu verbessern ... Die Kommission ist nach wie vor der Auffassung, dass die Ziele eines offenen, wettbewerbsfähigen Binnenmarkts einerseits und die Entwicklung allgemein zugänglicher, hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu erschwinglichen Preisen miteinander vereinbar sind. Tatsächlich hat die Schaffung des Binnenmarkts wesentlich zur Verbesserung der Effizienz beigetragen und für eine Reihe von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse die Preise erschwinglicher gemacht“.

Die Ergebnisse des dreijährigen EU-Forschungsprojekts „Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und deren Folgen für Qualität, Beschäftigung und Produktivität“ (PI-QUE) zeigen aber, dass die Realität komplexer ist und dass die Folgen der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen strittig und z.T. widersprüchlich sind. An Stelle einer eindeutigen Verbesserung, wie sie von der Kommission erwartet wird, stellte das Forschungsprojekt zwar Verbesserungen in mancher Hinsicht fest (z.B. die Einführung neuer Technologien zur Produktivitätssteigerung), unter anderen Gesichtspunkten aber auch Verschlechterungen (z.B. bestimmte Qualitätsaspekte). Ebenso haben zwar manche Konsumentengruppen (z.B. große Unternehmen) tatsächlich profitiert, für andere (z.B. Haushalte) hingegen hat sich die Situation deutlich verschlechtert.

Eine Schlussfolgerung, die sich aus dem vielschichtigen Bild der Folgen von Liberalisierung und Privatisierung ergibt, ist daher, dass die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen in Europa nicht einfach dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen werden sollte. Es bedarf vielmehr einer angemessenen Regulierung aller unterschiedlichen Aspekte der Dienstleistungserbringung, um sicherzustellen, dass die Dienstleistungen für die Bürger und Bürgerinnen tatsächlich allgemein zugänglich und erschwinglich sind, und dass nicht nur einzelne, sondern alle Qualitätsaspekte verbessert werden. Eine solche Regulierung sollte aber nicht nur den Interessen der Konsumenten und

¹² http://ec.europa.eu/services_general_interest/white_de.htm

Konsumentinnen dienen, sondern auch die in den öffentlichen Dienstleistungen Beschäftigten schützen, deren Arbeitsbedingungen sich vielfach verschlechterten und deren Arbeit in manchen Fällen im wahrsten Sinne des Wortes prekär geworden sind. Hochwertige Dienstleistungen beruhen nicht zuletzt auf hochwertigen Arbeitsplätzen.

Aus den Ergebnissen des PIQUE-Projekts lassen sich aus wissenschaftlicher Sicht folgende Vorschläge für eine Verbesserung des regulativen Rahmens für öffentliche Dienstleistungen in Europa ableiten.

5.1 Marktregulierung

Liberalisierung zielt darauf ab, Märkte mit Wettbewerb zu schaffen, sodass viele Anbieter miteinander auf einem integrierten und leicht zugänglichen Markt konkurrieren. Die PIQUE-Ergebnisse zeigen, dass die Entwicklung hin zu wettbewerbsintensiven Märkten in einem Großteil der untersuchten Branchen und Ländern nur sehr eingeschränkt erreicht wurde. In den meisten Branchen und Ländern ist der Wettbewerb *de facto* nach wie vor eher begrenzt. Eine erste Voraussetzung für mehr Wettbewerb wäre eine zunehmende Anzahl an Anbietern. Tatsächlich aber zeigen die Forschungsergebnisse, dass die Zahl der Unternehmen nicht generell gestiegen, sondern in manchen Branchen und Ländern sogar zurückgegangen ist. Ein Anstieg in der Anzahl der Versorgungsunternehmen hatte außerdem nicht unbedingt eine Steigerung des Wettbewerbs zur Folge: die Marktkonzentration blieb hoch oder hat sogar noch zugenommen. Von den in sechs Ländern untersuchten 24 öffentlichen Dienstleistungsbranchen herrscht nur in vier (Elektrizität in Polen und Großbritannien und öffentlicher Personennahverkehr in Großbritannien und Schweden) eine hohe Wettbewerbsintensität und nur wenige zeigen eine Entwicklung in Richtung wettbewerbsintensiver Märkte. In vielen Fällen haben sich oligopolistische Märkte herausgebildet, die von wenigen Unternehmen beherrscht werden.

Im Gegensatz zur Schaffung wettbewerbsintensiver Märkte war der Liberalisierungsprozess bei der Veränderung von Eigentumsverhältnissen und bei der Ausweitung von privatem Eigentum weit erfolgreicher. Damit verschob sich die vorherrschende Form der Regulierung. Erfolgte die Regulierung vor der Liberalisierung in den meisten Branchen und Ländern durch öffentliches Eigentum, verbreiterte sich im Rahmen von Liberalisierung und Privatisierung das Regulierungsspektrum. Sehr allgemein formuliert hat sich der Schwerpunkt von Regulierung dahin gehend verschoben, nicht mehr den gesamten Prozess der Dienstleistungserbringung zu regulieren, sondern nur noch bestimmte Teile der Dienstleistungsversorgungskette. Zum Teil beschränkt sich die Regulierung auch auf die Kontrolle der Ergebnisse. Zu den allgemeinen Trends zählen weiters die Schaffung formal unabhängiger Regulierungsbehörden mit unterschiedlichen Graden an Autonomie und Macht, die Marktteilnehmer zu kontrollieren oder zu

koordinieren, sowie die Vergabe von Lizenzen und der Abschluss von Verträgen. Im Postbereich gibt es zwar eine Universaldienstverordnung für die Universaldienstleister, und in manchen Ländern existieren Universaldienstverpflichtungen für bestimmte Anbieter, das Projekt stieß aber auf viele öffentliche Dienstleistungsunternehmen, die keinen vergleichbaren öffentlichen Dienstleistungsverpflichtungen unterworfen sind. Wie die PIQUE-Umfrage jedoch aufzeigt, sind die europäischen Bürger und Bürgerinnen der Auffassung, öffentliche Dienstleistungen sollten universell zugänglich sein.

Dieselbe Umfrage ergab, dass die Zufriedenheit der KonsumentInnen nicht von der Wettbewerbsintensität oder dem Anteil an privatem Unternehmenseigentum abhängt. Während die Konsumenten der vollständigen Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen generell eher skeptisch gegenüber stehen, sind sie mit der Erbringung von Dienstleistungen in Branchen mit vielen konkurrierenden privaten Anbietern ebenso zufrieden oder unzufrieden wie in solchen mit einem einzigen öffentlichen Versorger. Folglich garantieren Liberalisierung und Privatisierung allein keineswegs hochwertige und allgemein zugängliche öffentliche Dienstleistungen. Die Unternehmensfallstudien lassen eher den Schluss zu, dass der entscheidende Unterschied in der politischen Regulierung öffentlicher Dienstleistungen liegt.

Aus den Ergebnissen können folgende Empfehlungen abgeleitet werden:

- Die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten sollten die Auswirkungen der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen stärker überwachen. Bisher scheint sich kaum jemand dafür zu interessieren, welche Folgen dieses Großexperiment hat. Ergebnisse solcher Monitoring-Aktivitäten sollten regelmäßig in Entscheidungen über öffentliche Dienstleistungen einfließen.
- Die Europäische Union sollte Universaldienstleistungsverpflichtungen zu einem übergeordneten Prinzip ihrer Liberalisierungspolitik zu machen. Alle EU-Mitgliedsländer sollten sicherstellen, dass die Bürger und Bürgerinnen Zugang zu leistbaren, qualitativ hochwertigen öffentlichen Dienstleistungen haben. Zu diesem Zweck wäre eine Richtlinie hilfreich, die die Natur und Rolle der öffentlichen Dienstleistungen in Europa klärt und deutlich macht, dass öffentliche Dienstleistungen nicht zwangsläufig den Regeln des europäischen Wettbewerbsrechtes unterliegen müssen.
- Da der Liberalisierungsprozess hinsichtlich der Intensivierung des Wettbewerbs nur mäßig erfolgreich war, ist es riskant, die Regulierung der Dienstleistungserbringung ausschließlich den freien Marktkräften zu überlassen. Anstatt sich nur auf bestimmte Aspekte der Erstellung von Dienstleistungen zu konzentrieren, sollte die Regulierung alle Aspekte der Dienstleistungserbringung abdecken, um sicherzustellen, dass Dienstleistungen einfach zugänglich, leistbar und von hoher Qualität sind und es auch in Zukunft bleiben. Dies erfordert eine ausreichendes Maß an öffentlichen Investitionen und die staatli-

che Gewährleistung gleicher Bedingungen für alle im Hinblick auf Zugang, Qualität und Preis der Dienstleistungen.

- Um zu gewährleisten, dass auch soziale Standards eingehalten werden, sollten auch Gewerkschaften und andere Interessengruppen ein Mitspracherecht in Fragen der Regulierung haben und die Möglichkeit eingeräumt bekommen, auf nationale Regulierungsbehörden Einfluss zu nehmen.
- Die Mitgliedsländer sollten nicht nur für eine ausgeglichene Regulierung sorgen, sondern den Regulierungsbehörden ausreichend Macht verleihen, die Einhaltung von Regulierungsnormen und Standards durchzusetzen. Dazu zählt auch die Befugnis, Verstöße von ehemaligen Monopolisten zu ahnden. Dazu bedürften solcherart ermächtigte Regulierungsbehörden allerdings solider Regelungen, die eine Rechenschaftspflicht gewährleisten.
- Kann unter den veränderten Eigentumsstrukturen und neuen Formen der Marktregulierung die Versorgung mit nachhaltigen allgemein zugänglichen, hochwertigen und erschwinglichen Dienstleistungen für alle BürgerInnen nicht gewährleistet werden, sollte man auch eine Rückkehr zu öffentlichem Eigentum in Betracht ziehen. Dies könnte mit der Einführung eines hohen Grades an Rechenschaftspflicht und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung sowie der Schaffung leistungsabhängiger Anreize für leistbare und hochwertige Dienstleistungen einhergehen.

5.2 Beschäftigung

Die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen hat eher einen Abbau als eine Zunahme an Beschäftigung zur Folge. Gleichzeitig stieg in den untersuchten Branchen die Zahl der Teilzeitbeschäftigten, der Selbständigen sowie der befristeten Beschäftigungsverhältnisse. Der Grund dafür liegt darin, dass Unternehmen in liberalisierten Märkten vor allem mit Kostensenkungen reagieren. Insbesondere in arbeitsintensiven Branchen ist es für die Unternehmen nahe liegend, ihre Kosten durch Beschäftigungsabbau zu senken. Sie haben sich in der Regel jedoch darum bemüht, diesen ohne direkte Kündigungen umzusetzen.

Eine weitere Folge ist die Senkung von Löhnen und in manchen Ländern und Branchen die Verbreitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse. Am offensichtlichsten lässt sich diese Entwicklung im Postsektor Deutschlands und Österreichs feststellen, wo die Liberalisierung zur Herausbildung eines neuen Niedriglohnssektors geführt hat, wodurch Sozialstandards unter Druck kommen und die Zahl der von Armut betroffenen Beschäftigten steigt. Dies wiederum kann die öffentlichen Ausgaben in die Höhe treiben, wenn

Löhne, die unter der Armutsgrenze liegen, durch wohlfahrtsstaatliche Ausgleichszahlungen gestützt werden müssen.

Umstrukturierungen und Veränderungen in der Arbeitsorganisation führen dementsprechend zu einer zunehmenden Polarisierung der Situation von Beschäftigten in öffentlichen Dienstleistungen - und zwar sowohl in Bezug auf die Beschäftigungsformen als auch in Bezug auf die Arbeitsbedingungen.

Umstrukturierungen und veränderte Geschäftsstrategien gehen oft mit einer Neugestaltung des Personalwesens einher. Manche Unternehmen führten erst im Zuge der Liberalisierung und Privatisierung eigene Human-Resource Management (HRM)-Abteilungen und -politiken ein (zuvor hatten sie oft nur Lohnverrechnungsstellen). Unternehmen begannen z.T. verstärkt auf Weiterbildung zu setzen, allerdings in der Regel nicht im gleichen Ausmaß für alle Beschäftigungsgruppen. In anderen Bereichen hingegen kam es in direkter Folge von Privatisierung und Umstrukturierung der Arbeit zu einem Abbau an Weiterbildungsmaßnahmen. Der Zugang zu Weiterbildung in liberalisierten öffentlichen Dienstleistungen wurde folglich sehr ungleich.

Zum Thema Beschäftigung können aus den Ergebnissen folgende Empfehlungen abgeleitet werden:

- Die Regulierung der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen sollte darauf abzielen, dass Unternehmen miteinander vor allem in einen Qualitätswettbewerb traten. Kosteneinsparungen durch Lohndumping sollten hingegen verhindert werden. Zu den vorrangigen Maßnahmen zählen in diesem Zusammenhang sozialverantwortliche Ausschreibungen, die Bindung der Auftragsvergabe an das Vorhandensein von Kollektivverträgen und die Einführung von Mindestlöhnen. Kurzum, es sollten gleiche Wettbewerbsbedingungen herrschen, bevor Märkte für den Wettbewerb geöffnet werden.
- Die Aushöhlung nationaler Beschäftigungsstandards muss verhindert werden. Deshalb sollten Maßnahmen gesetzt werden, die darauf abzielen, die Qualität der Beschäftigung zu gewährleisten, wie dies z.B. in den jüngsten EU-Richtlinien zu Post und Personenverkehrsdienste gefordert wird.¹³
- Es ist unmöglich, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten und die Aushöhlung nationaler Standards zu verhindern, solange Unternehmen arbeitsrechtliche Bestimmungen und Kollektivverträge umgehen können, indem sie auf selbständig beschäftigte oder andere arbeitsrechtlich nicht geschützte

¹³ Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft
http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/legislation/2008-06_de.pdf;
Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:315:0001:0013:DE:PDF>.

Arbeitskräfte ausweichen. Mindestlohn- und Arbeitszeitregelungen müssen sich daher auf alle Beschäftigungsformen beziehen.

- Ein weiteres wesentliches Ziel muss es sein, Beschäftigung zu erhalten und Unterbesetzung zu verhindern, wie sie z.B. in Krankenhäusern gang und gäbe ist. Aktive Arbeitsmarktmaßnahmen zur Unterstützung freigesetzter Beschäftigter sind notwendig. Arbeitskräftepools und ähnliche Anpassungsmechanismen sollten von unabhängigen Institutionen überprüft werden, um die Wirksamkeit sowie die Sicherung der Menschenwürde zu gewährleisten.
- In Anlehnung an den von der Europäischen Union geschaffenen ‚Globalisierungsfonds‘ regen wir die Schaffung eines ‚Liberalisierungsfonds‘ an, der dazu genutzt werden sollte, die nachteiligen Effekte von Liberalisierung und Privatisierung auf die Beschäftigten zu mindern. Ein solcher Fonds könnte sich aus Gewinnsteuern auf Unternehmen in öffentlichen Dienstleistungsbranchen und aus Lizenzgebühren finanzieren.
- Maßnahmen müssen gesetzt werden, die für alle Beschäftigungsgruppen den gleichen Zugang zu Weiterbildung und lebenslangem Lernen gewährleisten.

5.3 Arbeitsbeziehungen

Liberalisierung und Privatisierung haben weit reichende Folgen für die bestehenden Arbeitsbeziehungen. Die Schaffung neuer Märkte und die Überführung ehemaliger öffentlicher Strukturen in gewinnorientierte Organisationen setzen die Unternehmen einem Konkurrenzdruck und den Dividendenforderungen von Aktionären aus. Da es sich bei vielen der betroffenen Branchen, wie z.B. Postdienstleistungen, öffentlicher Personenverkehr oder Krankenhäuser, um arbeitsintensive Bereiche handelt, in denen die Arbeitskosten etwa zwei Drittel der gesamten Produktionskosten ausmachen, stellt die Senkung der Arbeitskosten ein zentrales Element dar, die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Hauptstrategien zur Arbeitskostensenkung sind die Rationalisierung von Produktionsprozessen durch arbeitssparende Technik, eine Senkung der Lohnniveaus bzw. Arbeitszeitverlängerungen, oder das Ausweichen auf niedrig entlohnte Arbeit. Um Arbeitskosten zu sparen, versuchen Unternehmen, sich dem Lohngefüge des öffentlichen Sektors zu entziehen und stattdessen neue Formen der Lohnverhandlung zu etablieren. Dadurch entstehen neuen Formen von Arbeitsbeziehungen, die weit reichende Änderungen in den Kollektivvertragsverhandlungen, im Lohnniveau und den Beschäftigungsbedingungen mit sich bringen.

In Bezug auf die Kollektivvertragsverhandlungen führte die Liberalisierung meist zur Herausbildung zweigeteilter Systeme, mit relativ stabilen Verhandlungsstrukturen bei den ehemaligen Monopolisten und einer weitgehend fragmentierten Kollektivvertrags-

landschaft bei den neuen Mitbewerbern, von denen nicht wenige überhaupt keiner Kollektivvertragsbindung mehr unterliegen. Positive Ausnahmen gibt es in Schweden und Belgien, wo die Kollektivvertragsverhandlungen eine große Reichweite und einen hohen Koordinierungsgrad aufweisen. Zweigeteilte Systeme gehen oft mit einem hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad bei den ehemaligen Monopolisten und mit einem vergleichsweise niedrigen Organisationsgrad bei den neuen Mitbewerbern einher. Den Gewerkschaften fehlt folglich oft die Organisationsmacht, neue Kollektivverträge zu etablieren. In der Folge fehlt es in den neu geschaffenen Märkten oft an Regelungen auf Branchenebene bzw. einer branchenweiten Abstimmung, die den Wettbewerb auf Basis der Lohnkosten verhindern oder begrenzen würden. Fehlen gleiche Wettbewerbsbedingungen in sozialer Hinsicht, so haben die früheren Monopolisten üblicherweise einen Wettbewerbsnachteil, wodurch ihre höheren Sozialstandards ebenfalls unter Druck geraten.

Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse haben nicht nur zu einem Aufbrechen einheitlicher Kollektivvertragsverhandlungen geführt, sondern auch zu einer zunehmenden Vielfalt an Beschäftigungsbedingungen in den Unternehmen selbst. Während die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst die Beschäftigten als relativ homogene Belegschaft behandelten, entsteht in privatisierten Unternehmen eine wachsende Kluft zwischen ‚alten‘ und ‚neuen‘ Beschäftigten bzw. zwischen Stamm- und Randbelegschaften. Auslagerungen, deren Zahl im Zuge von Liberalisierung und Privatisierung üblicherweise zunimmt, führen zu zusätzlichen Spaltungen. Die betroffenen Beschäftigten fallen oftmals unter neue oder gar keine Kollektivverträge.

Die Forschungsergebnisse zeigen, dass die Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen und die zunehmenden Unterschiede bei Löhnen und Beschäftigungsbedingungen zu deutlich unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen für die verschiedenen Anbieterfirmen führen. Diese Unterschiede schaffen einen starken Anreiz, den Wettbewerb primär über die Arbeitskosten zu führen, und beschleunigen damit im Hinblick auf soziale Aspekte die Spirale nach unten.

Aus diesen Ergebnissen können folgende Empfehlungen abgeleitet werden:

- Der Prozess der Liberalisierung sollte durch Maßnahmen ergänzt werden, die dazu dienen, Ungleichheit zu vermeiden und den sozialen Zusammenhalt zu erhöhen und zwar nicht nur in Bezug auf den Zugang zu leistbaren, qualitativ hochwertigen Dienstleistungen, sondern auch in Bezug auf Beschäftigungsbedingungen und Kollektivvertragsverhandlungen.
- Die Marktregulierung sollte durch Sozialbestimmungen, die akzeptable Beschäftigungsbedingungen sicherstellen, ergänzt werden, um zu verhindern, dass die Liberalisierung zu einer Spirale nach unten führt und dadurch dem Lissabon-Ziel der ‚Qualität der Arbeit‘ zuwiderläuft. Die EU-Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste aus dem Jahr 2007 (EG Nr. 1370/2007)

beinhaltet z.B. eine Bestimmung, die öffentlichen Stellen das Recht gibt, die Einhaltung bestimmter Sozialstandards zu verlangen, zur „Gewährleistung transparenter und vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen zwischen den Betreibern und um das Risiko des Sozialdumpings zu verhindern“. In ähnlicher Weise fordert die Postrichtlinie der EU explizit: „Sozialen Überlegungen sollte bei der Vorbereitung der Öffnung des Postmarktes gebührend Rechnung getragen werden“. In diesem Zusammenhang ist die Einführung eines Mindestlohns in der deutschen Postbranche als positives Beispiel hervorzuheben. Darüber hinaus haben laut der EU-Richtlinie zur öffentlichen Auftragsvergabe öffentliche Stellen immer die Möglichkeit, bestimmte soziale Standards für öffentliche Ausschreibungen zu definieren. Um gleiche Wettbewerbsbedingungen in liberalisierten öffentlichen Dienstleistungen zu gewährleisten, scheint es notwendig, diese Möglichkeit in eine Verpflichtung umzuwandeln, d.h. die Festlegung von sozialen Standards bei Ausschreibungen verbindlich einzufordern.

- Das wichtigste Ziel im Bereich der industriellen Beziehungen sollte es sein, Wettbewerb auf Kosten der Löhne zu verhindern und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Maßnahmen sollen ergriffen werden, die wirkungsvoll dazu beitragen, „um das Risiko des Sozialdumpings zu verhindern“(EG Verordnung 1370/2007). Die Ergebnisse des PIQUE-Projekts zeigen in aller Deutlichkeit, dass ein solches Risiko tatsächlich besteht und bereits heute ein solches Sozial-Dumping in manchen Branchen und Ländern stattfindet.
- Um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen und Sozialdumping zu verhindern, müssen konkurrierende Unternehmen denselben Kollektivvertragsverhandlungen und Mindeststandards unterworfen sein. Regulierungsmaßnahmen müssen dabei die gesamte Wertschöpfungskette abdecken. Kollektivverträge müssen ausgeweitet werden, um wirklich alle Unternehmen einer Branche abzudecken.
- Die Regulierung von Arbeit in neu liberalisierten Märkten könnte die Form gesetzlicher Mindeststandards annehmen, die durch unabhängige Kollektivvertragsverhandlungen durch die Sozialpartner ergänzt werden. Beides, Mindeststandards und Kollektivvertragsverhandlungen, benötigen eine Koordinierung auf europäischer Ebene.
- Die Auswirkungen von Liberalisierung und Privatisierung auf die Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen müssen regelmäßig überprüft werden. Eine solche Überprüfung sollte auf klaren Zielen beruhen, und ihre Ergebnisse sollten direkt in die Politikgestaltung sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene einfließen.

- Im Gegensatz zu jüngsten Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes muss sichergestellt werden, dass die Freiheit der Wirtschaft nicht Vorrang vor den sozialen Schutzrechten der ArbeitnehmerInnen hat.

5.4 Produktivität und Dienstleistungsqualität

Auch wenn Langzeitanalysen zu Produktivitätstrends in den von PIQUE untersuchten Branchen keine eindeutigen Schlussfolgerungen zulassen, gibt es doch Hinweise, dass Unternehmen in den öffentlichen Dienstleistungen auf Liberalisierung und Privatisierung kurzfristig verstärkt mit Personalabbau reagieren, um dadurch ihre Produktivität zu steigern. Die im Rahmen des Projekts durchgeführten Unternehmensfallstudien bestätigen das und zeigen, dass Unternehmen versuchen, dieselben Leistungen mithilfe deutlich kleinerer Belegschaften zu erbringen, oder, wie im Fall der Krankenhäuser bzw. lokaler Verkehrsunternehmen, wachsende Nachfrage mit gleichem Personalstand zu bewältigen.

Allerdings war Produktivitätssteigerung im Rahmen der Umstrukturierungen, die von Liberalisierung und Privatisierung angestoßen wurden, nur vereinzelt ein direkt angestrebtes Ziel, sondern ergab sich meist als Nebenprodukt angestrebter Kostensenkungen. Das hat zwei Auswirkungen: Erstens kombinieren Dienstleistungsanbieter in liberalisierten Märkten häufig Produktivitätssteigerungen mit einer Senkung der Arbeitskosten, indem sie niedrigere Löhne zahlen oder atypische Beschäftigungsformen nutzen (oft in Kombination mit Outsourcing und der Schaffung unabhängiger Tochtergesellschaften). Zweitens führten in vielen Fällen Produktivitätsmaßnahmen zu Verbesserungen in der Dienstleistungsqualität, wie etwa zur Beschleunigung des Zustellprozesses bei der Post mithilfe neuer Technologien oder zur Ausweitung der Erreichbarkeit in der Kundenbetreuung.

Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung konnten nur dort beobachtet werden, wo sie nicht in Konflikt mit den Zielen der Kostensenkung und des Beschäftigungsabbaus standen. Zugleich wurden Qualitätsaspekte, die von einem zusätzlichen Arbeitseinsatz abhängen, durch Liberalisierung und Privatisierung oftmals beeinträchtigt. So weiteten Stromanbieter gerne die Betriebszeiten ihrer zentralen Callcenter aus, schlossen aber gleichzeitig oftmals klassische Kundenzentren, in denen die Kunden persönlich mit Mitarbeitern sprechen konnten. In der Postbranche unternahmen die früheren Monopolisten beträchtliche Anstrengungen, den Zustellprozess zu beschleunigen. Zugleich wurden aber auch die Zahl der Postfilialen und der dort Beschäftigten beträchtlich reduziert, was es für die KonsumentInnen zeitaufwendiger macht, die Dienstleistung in Anspruch zu nehmen. In den ausgesprochen arbeitsintensiven Branchen, wie Spitäler und Personahverkehr, wird die Spannung zwischen Produktivitätssteigerungen und Qualitätsverbesserung besonders augenscheinlich. In manchen Fällen zeigen sich die

negativen Folgen für die Qualität auch erst langfristig. Geringere Investitionen in die Aufrechterhaltung von Netzwerkinfrastrukturen z.B. können langfristig zu einer Verschlechterung der Netzwerkqualität und damit der Versorgungssicherheit führen.

Die PIQUE-Umfrage hat gezeigt, dass Konsumenten, auch wenn sie mit der Qualität öffentlicher Dienstleistungen generell zufrieden sind, unterschiedliche Meinungen über verschiedene Qualitätskriterien haben. Hier besteht also noch genügend Raum für Verbesserungen. Andererseits machen die Unternehmensfallsstudien deutlich, dass öffentliche Dienstleistungsunternehmen in liberalisierten Märkten bei der Verbesserung der Qualität ihrer Leistungen sehr selektiv vorgehen. Ebenso haben sie unterschiedliche Preise für unterschiedliche Kundengruppen eingeführt. Dies erklärt zum Teil auch die bei den KonsumentInnen weit verbreitete ablehnende Haltung gegenüber Wettbewerb bei einer gleichzeitig starken Zustimmung zur Möglichkeit, zwischen verschiedenen Anbietern wählen zu können. Die Regulierung öffentlicher Dienstleistungen sollte daher den KonsumentInnen mehr Mitspracherechte bei der Festlegung der Beschaffenheit und der Qualität öffentlicher Dienstleistungen zugestehen. Es sollte nicht davon ausgegangen werden, dass Wettbewerb allein sicherstellt, dass die Konsumenten wirklich das bekommen, was sie erwarten.

Im Hinblick auf die Produktivität und Dienstleistungsqualität können aus den Forschungsergebnissen folgende Empfehlungen abgeleitet werden:

- Regulierung ist notwendig, um Unternehmen in liberalisierten Dienstleistungsmärkten zu verpflichten, in höhere Effizienz und höhere Qualität zu investieren, anstatt die Löhne zu senken und auf atypische Beschäftigungsformen auszuweichen.
- Regulierung sollte auch gewährleisten, dass es eine ausreichende Finanzierung für öffentliche Dienstleistungen gibt, damit hohe Qualität angeboten werden kann.
- Ein umfassender Katalog an Qualitätskriterien muss (als Teil der Universaldienstverordnung) entwickelt und umgesetzt werden, um Unternehmen davor zu bewahren, Qualität zu Gunsten von Produktivitätssteigerungen zu opfern. Ein solcher Katalog sollte für alle Dienstleister in einem öffentlichen Dienstleistungssektor gelten und arbeitsintensive Qualitätsaspekte besonders berücksichtigen.
- Darüber hinaus muss den KonsumentInnen die Möglichkeit gegeben werden, die unterschiedlichen Qualitätsaspekte öffentlicher Dienstleistungen zu kontrollieren und zu beeinflussen, um ihnen größeren Einfluss auf die Leistungserbringung zu sichern. Dieses könnte z.B. über besondere Beiräte zur Kontrolle von Dienstleistungsstandards geschehen.

- Regulierung sollte sicherstellen, dass Investitionen hoch genug sind, um negative Langzeitfolgen für die Qualität zu verhindern.

6. AutorInnen

Torsten Brandt, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Jörg Flecker, wissenschaftlicher Leiter der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA), Wien

Christoph Hermann, wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA), Wien

Dominik Lindner, hat kürzlich sein Magisterstudium am Institut für Staatswissenschaften der Universität Wien abgeschlossen

Ulrike Papouschek, wissenschaftlicher Mitarbeiterin in der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA), Wien

Thorsten Schulten, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Koen Verhoest, Professor am Public Management Institute, Katholische Universität Leuven, Belgien