
WZBrief Arbeit

10 | Juni 2011

Dienstleistungsarbeit unter öffentlich-privater Regie – größere Chancen und mehr Risiken

Maria Oppen

Die Reorganisation öffentlicher Dienste und die Schaffung von mehr Wettbewerb zwischen Dienstleistern haben erhebliche Auswirkungen auf die Beschäftigten und ihre Arbeit.

Einige Mitarbeiter profitieren durch mehr berufliche Spielräume; bei anderen wirken sich die neuen Beschäftigungsbedingungen negativ aus.

Die Ansprüche der Beschäftigten an gesellschaftlich nützliche Arbeit zu fairen Konditionen spielen bei manchen Reorganisationsvorhaben keine Rolle.

Dienstleistungsarbeit unter öffentlich-privater Regie – größere Chancen und mehr Risiken

Maria Oppen

Immer mehr Dienstleistungsarbeit findet unter öffentlich-privater Regie statt. Unter dem Stichwort „New Public Management“ sind grundlegende Verwaltungsreformen initiiert worden: Organisationseinheiten werden ausgelagert. Die Arbeit wird umstrukturiert und zunehmend zwischen öffentlicher Hand, privaten Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen aufgeteilt. Damit ändert sich auch die Vorstellung vom Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Nicht mehr der Staatsdiener ist das Leitbild, sondern der kunden- und bürgerorientierte Dienstleister. Im Managementdiskurs wird nun verstärkt auf Engagement, Kreativität und Kooperationsfähigkeit der Beschäftigten gesetzt mit dem Ziel, wechselseitiges Lernen und eine neue Dienstleistungskultur zu fördern.

Viele Beschäftigte erkennen in diesem Wandlungsprozess Chancen auf größere Spielräume für selbstbestimmtes Arbeiten, interessantere Aufgaben und vielfältigere berufliche Entwicklungsmöglichkeiten. Gleichzeitig sehen sie auch die Risiken wie den möglichen Verlust von Verlässlichkeiten, eine geringere Arbeitsplatzsicherheit und gelockerte Sozialstandards.

Wie der öffentliche Sektor umgebaut wurde

Dieser Wandel ist in der gesamten OECD zu beobachten. Seine Triebkräfte sind in der anhaltenden Finanzmisere öffentlicher Haushalte zu sehen, die sich im Zuge der gegenwärtigen Krisenentwicklungen weiter verschärft. Es geht darum, die Leistungsproduktion effizienter zu gestalten und Mittel einzusparen. Zugleich sollen wirkungsvollere Lösungen für komplexe soziale Problemlagen gefunden werden. Die öffentliche Hand steht somit vor dem Dilemma, mit geringeren Ressourcen ein größeres und schwierigeres Aufgabenspektrum bewältigen zu müssen.

Ein wichtiges Element, um Potenziale im öffentlichen Dienst zu entwickeln, ist die Übertragung von Managementsystemen aus der Privatwirtschaft. Zwei weitere Reorganisationsstrategien werden verfolgt. Zum einen sind öffentliche Monopole aufgebrochen, Aufgaben ausgegliedert und privatisiert worden. Dadurch haben sich die Anbieterstrukturen pluralisiert. Der Wettbewerb unter den Anbietern soll Veränderungsdruck erzeugen und Kreativität und unternehmerischen Elan freisetzen. In einer weiteren Runde des Umbaus begann eine systematischere Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor, durch die neue Angebote erprobt werden sollen.

Beide Leitkonzepte des wettbewerblichen wie des kooperativen Staates haben deutliche Spuren in den Dienstleistungseinrichtungen hinterlassen. Entstanden sind neue Räume, die die traditionellen Grenzen zwischen öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Einflussbereichen und Handlungsfeldern durchkreuzen. Davon ist auch die Qualität der Arbeit selbst betroffen, selbst wo sie nicht explizit Gegenstand der Umbaumaßnahmen war. Die Beschäftigungsverhältnis-

se, die Leistungsanforderungen und die beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten der im Dienstleistungssektor Beschäftigten verlieren ihre bürokratiertypischen Gemeinsamkeiten. In weiten Bereichen gleichen sie sich den privatwirtschaftlichen Vorbildern an. Dennoch ist das Bürokratiemodell nicht generell außer Kraft gesetzt. Die neue Unordnung ist gekennzeichnet durch ein Nebeneinander von althergebrachten und neuen Arbeitsweisen und Beschäftigungsformen, deren Ausmaß noch weitgehend unklar ist.¹

Diese Gemengelage soll hier am Beispiel vom Wettbewerb in sogenannten Quasi-Märkten und der Kooperation in öffentlich-privaten Gemeinschaftsunternehmen untersucht werden. Ausgangspunkt sind die Ergebnisse eines WZB-Projekts, das vom Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung gefördert wurde. Dafür sind 18 Fälle von kommunalen Reorganisationsvorhaben in sieben europäischen Ländern analysiert worden (Dänemark, Deutschland, Finnland, Großbritannien, Niederlande, Schweden und Schweiz). Empirische Grundlage dafür sind rund 100 Experteninterviews, die zusammen mit Dokumentenauswertungen zu Fallstudien verarbeitet wurden (vgl. Oppen 2007; Oppen/Sack 2008). Die hier vorgestellten Ergebnisse zeigen solche Entwicklungen, die trotz einiger länderspezifischer Unterschiede allen untersuchten Ländern gemeinsam sind.

Arbeiten in „inszenierten“ Märkten

Durch die Nachbildung von wettbewerbsähnlichen Strukturen zwischen öffentlichen Einrichtungen sowie zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern sind „Quasi-Märkte“ etabliert worden. Vor allem beim Umbau sozialer Dienstleistungen (Gesundheit, Altenpflege, Kinder- und Jugendbetreuung, Schulen) haben solche Modellvorstellungen Pate gestanden. Bürgerinnen und Bürger können seither viele öffentliche Leistungen wahlweise auch von privaten Unternehmen oder Organisationen des Dritten Sektors beziehen. Leistungsanbieter erhalten über eine sinkende und steigende Nachfrage nach ihren Diensten Signale, ob ihre Angebote bedarfs- und bedürfnisgerecht sind.

Für die Mehrzahl der neuen Sozialunternehmer und viele ihrer Beschäftigten hat die Vorstellung vom autonomen Arbeiten in diesen Einrichtungen eine hohe Attraktivität. Sie starten zumeist hoch motiviert, um die neu gewonnene Flexibilität zur Entwicklung von Service-Innovationen zu nutzen und die Arbeit nach neuen professionellen Erkenntnissen weiterentwickeln und organisieren zu können. Es gibt Beispiele etwa in der Drogenhilfe oder in der ambulanten Nachsorge schwerkranker Kinder, wo dies vorbildlich gelungen ist.

In anderen Fällen konnten die Potenziale dagegen nicht genutzt werden. Besonders drastisch ließ sich dies bei lokal agierenden Klein- und Kleinstunternehmen im Bereich Altenpflege oder Kinderbetreuung beobachten, die entweder durch Ausgründung aus einer öffentlichen Trägerschaft entstanden sind oder sich neu am Markt etablieren wollten. Mehrere Defizite lassen sich für die Beschäftigten erkennen: Vorteile aus dem öffentlichen Dienst fallen weg wie der Zugang zu internen Weiterqualifizierungsangeboten und internen Arbeitsmärkten sowie zentralen Serviceleistungen; zugleich ist die bürokratische Regulierung kaum gelockert worden.

Denn die neuen, technisch gestützten Möglichkeiten zu Qualitätserfassung, Zielsteuerung und Finanzkontrolle machten die Verselbstständigung von Dienstleistern überhaupt erst attraktiv. Die Beschäftigten tragen jedoch die Hauptlast der damit verbundenen Transaktionskosten. Sie sind mit der Erledigung extern vorgegebener Dokumentations- und Berichtspflichten überfordert: Bis zu einem Drittel der gesamten Arbeitszeit muss bei kleinen Anbietern hierfür veranschlagt

werden. Auch wenn dies mit dem Aufbau neuer Kompetenzen verbunden ist, kommt diese Entwicklung nicht unbedingt dem professionellen Selbstverständnis in den sozialen Berufen entgegen. Viele Arbeitnehmer sind der Auffassung, dass die „Verbetriebswirtschaftlichung“ zu Lasten der „eigentlichen“ Arbeit mit den Klienten geht.

So sehr die Bürokratie in solchen „inszenierten“ Märkten noch dominiert, so können doch auch die Risiken des Marktes relativ ungefiltert durchschlagen. „Nachfrageeinbrüche“ können bei stark raumgebundenen Dienstleistungen wie etwa Kinderbetreuung kaum aufgefangen werden. Die Unternehmerschaft und die Beschäftigung in den geplanten Sozialmärkten, in denen überwiegend Frauen arbeiten, werden tendenziell prekär; und auch die Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit auf dem externen Arbeitsmarkt kann wegen der beschränkten Ressourcen für Weiterbildung gerade bei kleinen Leistungsanbietern kaum sichergestellt werden.

Gratwanderungen in Gemeinschaftsunternehmen

Chancen und Risiken sind bei den Arbeitnehmern in den untersuchten Gemeinschaftsunternehmen anders verteilt. Der Zusammenschluss von öffentlichen und privaten Partnern setzt auf die Vorteile, die durch Kooperationen entstehen, in einem ansonsten durch Wettbewerb geprägten Umfeld. Der gemeinsame Zweck ist in der Regel die Erledigung eines mit dem öffentlichen Auftraggeber vereinbarten Leistungsprogramms in verschiedenen Feldern der Daseinsvorsorge (Informationstechnologie, Nahverkehr, Wasser, Energie, Abfall etc.). Das Interesse des privaten Teilhabers richtet sich in erster Linie auf den Zugang zu einem Marktsegment mit langfristig stabilem Auftragsvolumen und kalkulierbaren Gewinnchancen, wie ihn etwa der IT-Sektor darstellt.

Der öffentliche Partner bringt nicht nur die Betriebsmittel, sondern auch das angestammte Personal in das Gemeinschaftsvorhaben ein. Für die Beschäftigten werden unter Beteiligung ihrer Interessenvertretung Überleitungsverträge ausgehandelt, die Beschäftigungsbedingungen unter den veränderten Eigentumsverhältnissen für einen begrenzten Zeitraum fortschreiben.

Die Herausforderung besteht nun darin, das öffentlich-private Joint Venture – ausgestattet mit einer Belegschaft, die quasi-öffentlich abgesichert und kulturell geprägt ist – in einen wettbewerbsfähigen Dienstleister zu verwandeln. Die in dem Leistungsvertrag angepeilten wirtschaftlichen Ergebnisse sollen dabei oft noch übertroffen werden. Dazu ist das Management auf die Kooperationsbereitschaft der Belegschaft angewiesen. Aber auch die Beschäftigten stehen unter einem Erfolgsdruck, da oft die wenig attraktive Alternative „Vollprivatisierung“ als Damoklesschwert über dem Gemeinschaftsunternehmen schwebt.

Einem wettbewerbserprobten Management kann es gelingen, durch den Umbau des Arbeitssystems eine erhebliche Produktivitätssteigerung zu erzielen. Dazu müssen aber Neuerungen so intelligent miteinander verknüpft werden, dass deren Nutzen auch den Beschäftigten zugute kommt – zum Beispiel indem berufliche Entwicklungsmöglichkeiten entstehen, sie mehr verdienen oder eigenständiger arbeiten können. Ähnlich hoch bewerten sie zum anderen eine attraktivere Arbeitsumgebung, modernisierte Arbeitsmittel, ein besseres Sozialklima und die Reputationssteigerung der Dienstleistung bzw. des Arbeitgebers in der öffentlichen Wahrnehmung. Die mit dem Umbau zugleich deutlich erhöhten Arbeitsanforderungen werden von den Beschäftigten dann eher in Kauf genommen, wenn das Management eine faire „Gewinnbeteiligung“ im Sinne der genannten Verbesserungen sicherstellen kann.

Zur Autorin

Die Soziologin Maria Oppen ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Kulturelle Quellen von Neuheit.

Solche neuen Leistungskompromisse können in gemischtwirtschaftlichen Unternehmen offensichtlich eher zustande gebracht werden als in rein privaten Betreibermodellen etwa der Abfallentsorgung oder des Nahverkehrs. Dies mag an der fragilen Konstruktion solcher Joint Ventures liegen. Für das Management wie für die Belegschaft bleibt die kulturelle Differenz in den Handlungsstilen zwischen Gemeinwohlbindung und Profitorientierung wirksam und erfordert immer wieder neu Kompromissfähigkeit in der Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen.

Allerdings bleiben Aufgabendefinitionen von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen wegen ihrer Herkunft aus zwei unterschiedlichen Welten oft mehrdeutig. Dies kann die Entstehung gemeinsamer Arbeitskulturen und professioneller Identitäten nach der Umbruchphase deutlich erschweren. Die Kluft innerhalb der Belegschaft zwischen denjenigen, die sich nach wie vor eher dem Sozialstaatsgedanken verpflichtet fühlen, und jenen, die sich stärker auf die Gewinnambitionen des privatwirtschaftlichen Partners einlassen, lässt sich vor diesem Hintergrund kaum überbrücken. Solche Spaltungen verschärfen und vermehren sich sogar noch, wenn neues Personal vom externen Arbeitsmarkt rekrutiert wird, für das Arbeitsstandards neu zu verhandeln sind – mit einem meist deutlich schlechterem Ergebnis.

Fazit: Ansprüche der Beschäftigten mehr berücksichtigen

Quasi-Märkte und Gemeinschaftsunternehmen sind zwei von vielen Organisationsvarianten, mit denen seit längerem experimentiert wird, um die öffentlichen Haushalte zu entlasten und den gesellschaftlichen Anforderungen an einen leistungsfähigen öffentlichen Dienst besser gerecht werden zu können. Die Herausforderungen werden jedoch häufig unterschätzt, die darin liegenden Potenziale zu realisieren und zugleich die potenziellen Risiken für die Arbeitnehmer zu begrenzen. Denn dazu müssten das Engagement der Beschäftigten, aber auch ihre Kompetenzen gefördert werden, in den neu entstandenen Organisationen und unter den veränderten kulturellen Rahmenbedingungen zu arbeiten. Auch ihre Ansprüche an eine gesellschaftlich nützliche Arbeit zu fairen Konditionen müssten berücksichtigt werden. Auf dem Rücken der Beschäftigten lässt sich jedenfalls eine nachhaltige Transformation der Produktion von Gütern und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse nicht organisieren.

Denn den Beschäftigten können nicht die Folgen einer verfehlten Haushalts- und Finanzpolitik und einer lange aufgeschobenen Qualitätsoffensive in Form von Personalabbau und Arbeitsintensivierung, Flexibilisierung des Arbeitseinsatzes und Auflösung arbeits- und sozialrechtlicher Standards aufgebürdet werden, ohne die Wirksamkeit und Akzeptanz öffentlicher Leistungen in der Bevölkerung aufs Spiel zu setzen. Darüber gibt es noch zu wenige Kenntnisse. Denn Untersuchungen zu verschiedenen Formen der Kooperation und des Wettbewerbs befassen sich bislang hauptsächlich mit Kriterien der Organisationswahl, der Aufteilung von Risiken und Gewinnen sowie mit Fragen nach geeigneten Zielbildungs-, Steuerungs- und Kontrollverfahren. Sind diese Fragen gelöst, ist nur der Rahmen gestaltet, innerhalb dessen die Arbeit zu organisieren ist. Von der konkreten Ausgestaltung der Arbeitsprozesse aber hängt die Qualität der Dienstleistungen unmittelbar ab.

Der WZBrief *Arbeit* erscheint mehrmals im Jahr. Er bietet knappe Analysen von WZB-Forscherinnen und -Forschern zu einem Thema aus dem Bereich Arbeit.

Der WZBrief *Arbeit* wird elektronisch versandt. Abonnieren unter: www.wzb.eu/de/presse/presseverteiler

Fußnoten

¹ Jede Großstadt (mit über 400 000 Einwohnern) ist an durchschnittlich 30 privatrechtlich organisierten Unternehmen beteiligt, wie eine neue Studie zeigt (vgl. Papenfuß 2010).

Literatur

Oppen, Maria (2007): „Lokale Governance und Perspektiven der Dienstleistungsarbeit“. In: Eckardt Hildebrandt/Ulrich Jürgens/Maria Oppen/Christina Teipen (Hg.): Arbeitspolitik im Wandel. Entwicklungen und Perspektiven der Arbeitspolitik. Berlin: edition sigma, S. 84-118.

Oppen, Maria/Sack, Detlef (2008): „Governance und Performanz. Motive, Formen und Effekte lokaler Public Private Partnerships“. In: Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 259-281.

Papenfuß, Ulf (2010): „Unmittelbare Beteiligungen der öffentlichen Hand in der Kontroverse um Daseinsvorsorge“. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 33, Heft 2, S. 97-121.

Impressum

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

Social Science Research Center
Berlin

Herausgeberin
Prof. Jutta Allmendinger Ph.D.

Redaktion
Dr. Paul Stoop
Kerstin Schneider

Produktion:
Ingeborg Weik Kornecki

Reichpietschufer 50
10785 Berlin

Telefon +49 (30) 25491-0
Telefax +49 (30) 25491-684

wzb@wzb.eu
www.wzb.eu