FORBA-Forschung

7

Herausgegeben von der
Forschungs- und Beratungsstelle
Arbeitswelt (FORBA), Wien

Jörg Flecker
Franz Schultheis
Berthold Vogel (Hg.)

Im Dienste öffentlicher Güter

Metamorphosen der Arbeit
aus der Sicht der Beschäftigten

edition
sigma

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8360-6707-2

© Copyright 2014 by edition sigma, Berlin.

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

Umschlaggestaltung: Mimi Seelos, Wien.

Druck: Rosch-Buch, Scheßlitz

Printed in Germany

Inhalt

Einleitung	9
<i>Jörg Flecker, Franz Schultheis, Berthold Vogel</i>	
1. GESUNDHEITSWESEN	
Das Gesundheitswesen im Spannungsfeld von Gemeinwohlorientierung und betriebswirtschaftlichen Imperativen	23
<i>Franz Schultheis, Michael Gemperle</i>	
„Der Patient wird nicht gesunder, wenn wir sagen, wir müssen betriebswirtschaftlich denken“	31
Fallstudie zum Strukturwandel der Arbeit im schweizerischen Krankenhausbereich <i>Michael Gemperle</i>	
„... wir müssen auch hier marktwirtschaftlich denken, aber wir haben einen Versorgungsauftrag auch“	57
Gemeinwohlorientierung als Drahtseilakt im kommunalen Krankenhaus <i>Manfred Krenn</i>	
Mein Tag als Schwester	77
<i>Maria Tschernitz</i>	
Die Kodierfachkräfte	89
Eine Beschäftigtengruppe des Krankenhauses im Spannungsfeld zwischen medizinisch-pflegerischen und betriebswirtschaftlichen Ansprüchen <i>Andreas Pfeuffer, Michael Gemperle</i>	
Symbolische Kämpfe um die Anerkennung von Qualifikation und Kompetenz: Auseinandersetzungen innerhalb der Pflege	107
<i>Kristina Mau, Constantin Wagner</i>	
Symbolische Kämpfe um die Anerkennung von Qualifikation und Kompetenz: Das Verhältnis von Ärzteschaft und Pflegenden	123
<i>Kristina Mau, Constantin Wagner</i>	

6	Inhalt	
2. POST		
Liberalisierung und Privatisierung der Post	145	
<i>Jörg Flecker</i>		
„Die Jungen werden bei uns eigentlich nicht mehr alt“	151	
Die Veränderungen bei der Schweizer Post aus Sicht der Beschäftigten		
<i>Kristina Mau</i>		
Transformationen der österreichischen, deutschen und schweizerischen Post	187	
Zu Fragmentierungsprozessen und deren Auswirkungen auf die Beschäftigten		
<i>Kristina Mau, Constantin Wagner, Andreas Pfeuffer, Maria Tschernitz</i>		
„Möglichst viel variabel“	215	
Leistungsbezogenes Entgelt bei der Deutschen Post AG		
<i>Andreas Pfeuffer</i>		
„Mein Gesicht sitzt da“	223	
Dienstleistung, Organisationswandel und Identitätsarbeit		
<i>Jörg Flecker, Maria Tschernitz</i>		
Wenn Manager in öffentlichen Diensten regieren	243	
<i>Michael Gemperle</i>		
3. KOMMUNALE DIENSTE		
Kommunale Verwaltung und lokale Dienstleistungen	257	
<i>Berthold Vogel</i>		
Wer verwaltet öffentliche Güter?	263	
Deutungsmuster kommunaler Führungskräfte		
<i>Sascha Wiegrefe</i>		
Anerkennungsverhältnisse	287	
Der öffentliche Dienst als Ort von Wertschätzungskonflikten		
<i>Lisa Grabe</i>		
Rekrutierung der Staatsdiener von morgen	301	
Die öffentliche Verwaltung als attraktiver Arbeitsplatz		
<i>Anja Rieck</i>		

Inhalt	7
Sicherer Hafen oder Galeere?	315
Zur sozialintegrativen Funktion des öffentlichen Dienstes für gering Qualifizierte in turbulenten Zeiten – am Beispiel von Müllabfuhr und Post	
<i>Manfred Krenn</i>	
4. SCHLUSSFOLGERUNGEN	
Der Umbruch der öffentlichen Dienste aus der Sicht der Beschäftigten	335
Verteilung, Anerkennung und Gemeinwohl	
<i>Jörg Flecker, Franz Schultheis, Berthold Vogel</i>	
Literatur	351
Autorinnen und Autoren	370

Der Umbruch der öffentlichen Dienste aus der Sicht der Beschäftigten

Verteilung, Anerkennung und Gemeinwohl

Jörg Flecker, Franz Schultheis, Berthold Vogel

1. Einleitung

Die Neugestaltung der Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor, die im Mittelpunkt der Beiträge dieses Bandes stehen, berührt nicht nur die Interessen der Beschäftigten, sondern kollidiert auch mit den normativen Orientierungen und den subjektiven Ansprüchen an deren berufliche Tätigkeit. An den Berichten der Befragten fällt auf, dass sich die Deutungen der Veränderungen, die Gefühle der Fairness und die Vorstellungen von Gerechtigkeit an verschiedenen Dimensionen festmachen: an Fragen der materiellen Verteilung, der sozialen und beruflichen Anerkennung und an Fragen des Gemeinwohls.

So nehmen die Befragten in ihrer Beschreibung der Veränderungen in den öffentlichen Diensten erstens auf ihre materiellen Interessen Bezug und thematisieren Arbeitszeiten, Anstellungsbedingungen und Arbeitsbelastungen. Eng verbunden damit beziehen sie sich zweitens auf die symbolische Ebene des Wandels und diskutieren Status, soziale Wertschätzung und berufliche Identität. Schließlich gehen sie drittens über die Arbeitskraft- und Subjektperspektiven hinaus und versetzen sich in die Lage jener, für welche sie die Dienste erbringen. Die Zielsetzung der allgemeinen Zugänglichkeit der Dienste, der Versorgung der Bürger/innen unabhängig von ihrer Kaufkraft und der Förderung des Gemeinwohls sind vielfach Teil ihres Bezugs zur Arbeit geworden.

Im folgenden Resümee konzentrieren wir uns auf diese drei Dimensionen der Wahrnehmungen und der Verarbeitungen des Wandels. Dabei greifen wir die Veränderungen der Arbeit in den Kommunen auf, um die Folgen mit Blick auf Verteilungsfragen zu veranschaulichen, wir gehen Fragen der Anerkennung am Beispiel der Post nach und erkunden schließlich das Ethos des öffentlichen Dienstes anhand der in den Krankenhäusern geführten Interviews.

2. Verteilungsfragen am Beispiel der Stadtverwaltungen und kommunalen Dienste

Verteilungskonflikte finden wir auf der kommunalen Ebene zunächst als Ressourcenkonflikte. Die Frage, die hierbei im Mittelpunkt der Verwaltungsarbeit

und -organisation steht, lautet: Welche Güter sollen zu welchen Konditionen an welchen Orten von welchen Personen unter welchen Bedingungen erbracht werden? Die lange und weit reichende Debatte um Privatisierung, Kommerzialisierung und Ökonomisierung öffentlicher Güter und Dienstleistungen setzt genau an dieser Frage an. Sie bildet den Resonanzraum für zahlreiche Erfahrungen, Orientierungen und Wahrnehmungen, die uns von den Beschäftigten geschildert werden. Doch die Töne, die wir in diesem Resonanzraum hören, sind nicht neu. So zeigt beispielsweise die Rechtshistorikerin Margit Seckelmann (2008) in ihren Arbeiten zu den Bewirtschaftungsformen der Kommunalpolitik und städtischen Verwaltung, dass die Güter, die wir heute selbstverständlich als öffentliche klassifizieren, ihren Impuls oft aus privaten Initiativen erhielten; und die Güter, die heute auf Märkten gehandelt werden, waren einst staatlichen Ursprungs. Ein aktuelles Beispiel ist die Energieversorgung – von der privatwirtschaftlichen Aktivität zu den Stadtwerken, von den Stadtwerken in die Privatisierung, von der Privatisierung zur Rekommunalisierung. Kurzum, es findet sich keine klare Linie, die uns zeigen könnte, dass der Trend bei der Produktion öffentlicher Güter historisch von öffentlicher Verantwortung hin zur Privatisierung geht. Deutlich wird allerdings, dass der Charakter und die Qualität öffentlicher Güter, aber auch die Arbeitsbedingungen, unter denen diese produziert werden, schon immer Konfliktstoff gerade auf der betrieblichen bzw. behördlichen Ebene boten. Sie sind stets Spielball unterschiedlicher unternehmerischer und fiskalischer Interessen.

Mit der Frage nach der Organisationsform öffentlicher Güter ist in zentraler Weise der Aspekt der Herstellungsbedingungen verknüpft. So finden wir mit Blick auf die Herstellung und Gewährleistung öffentlicher Güter verwaltungsinterne Verteilungskonflikte bzw. statusbezogene Positionskonflikte. Diese Konflikte stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit konkreten Veränderungen in der kollektivrechtlichen Gestaltung des öffentlichen Sektors und der jeweiligen Arbeitsbedingungen (siehe Keller 2010). Das Recht öffentlicher Arbeit hat sich durch differenzierte Bewirtschaftungsformen öffentlicher Dienstleistungen konkret verändert. Immer wieder kommt in unseren Gesprächen das Thema zur Sprache, dass Abteilungen neu gegliedert und „in ihre Einzelteile“ zerlegt wurden, dass unterschiedliche Rechtsformen heute „im Amt“ präsent sind, und dass die klassische Personalvertretung im Angesicht einer vielgestaltigen Beschäftigtenstruktur an die Grenzen ihrer Vertretungspolitik kommt. Das Rathaus einer Kommune lässt sich zwar nach wie vor als Organigramm darstellen, aber das Innenleben der Kommunalverwaltung trägt neue Züge. Zwischen einzelnen Abteilungen werden Leistungsziele vereinbart, Verwaltungsaufgaben werden als Projekt bewältigt, und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden für bestimmte Aufgaben entliehen oder nur befristet eingestellt. Hinzu kommt, dass öffentliche Aufgaben durch juristische Personen des Privatrechts ausgeführt werden, d.h. kom-

munale Eigengesellschaften in Privatrechtsform entstehen – mit anderen Tarifverträgen, anderen Arbeitsverträgen, anderen Sozialregeln.

Die Veränderung der Arbeitsorganisation, die Rechtsformen der Privatisierung, die Finanznot der Kommunen – alle drei Kräfte wirken mit Blick auf die Arbeitsverhältnisse und -situationen aktuell primär in eine Richtung: mehr Unsicherheit, mehr Unverbindlichkeit, mehr Prekarität. Der öffentliche Sektor und insbesondere auch die Kommunen als Arbeitgeber sind *nolens volens* zu einem Treiber einer prekären Arbeitswelt geworden – das gilt selbst dann, wenn wir berücksichtigen, dass der öffentliche Sektor insbesondere für die dort etablierten Arbeitskräfte immer noch ein attraktiver Arbeitgeber ist. Die Arbeitssituation der langjährig Beschäftigten gilt als erstrebenswert, gerade unter Neueinsteigern. Doch gerade unter den Letztgenannten gilt: Verträge werden befristet, Werkverträge ausgeschrieben und Leihkräfte angeheuert – insbesondere in den ausgegliederten Bereichen kommunaler Aufgabenerfüllung. Eine Studie des IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) zeigt, dass sich insbesondere der öffentliche Sektor befristeter Beschäftigungsverhältnisse bedient, um die Verbindlichkeit öffentlicher Beschäftigung, die in früheren Jahren zur Attraktivität des Kommunal- und Staatssektors beitrug, umgehen zu können (vgl. Vogel 2011). Die Vergabe befristeter und oftmals unsicherer Verträge bildet das Pendant zur unsicheren und schwer kalkulierbaren Haushaltslage der kommunalen Arbeitgeber. Da diese Befristungen vor allen Dingen bei Neueinstellungen wirksam werden, ergeben sich je nach Generationenlage sehr unterschiedliche Statusformen bei den öffentlich Bediensteten. Unsere Befragten schildern uns nicht explizite Generationenkonflikte, dennoch wird gerade unter dem Aspekt der Fairness sehr genau beobachtet, wer unter welchen Bedingungen beschäftigt ist. Zwar hat die Befristung gerade für jüngere Beschäftigte durchaus „Normalität“, gleichwohl bleibt das Thema einer fairen Verteilung von Beschäftigungsrisiken präsent. Zugleich dürfen wir nicht übersehen, dass wir es mit Blick auf den öffentlichen Dienst im allgemeinen und die kommunale Beschäftigung im Besonderen nicht nur mit Generationenfragen, sondern auch mit Fragen der Qualifikation und des betrieblichen Status zu tun haben. Die Tatsache, dass sich öffentliche Arbeitgeber zunehmend prekärer und unsicherer Beschäftigungsformen bedienen, trifft unterschiedliche Gruppen auf unterschiedliche Weise. Zwei Gruppen können wir in besonderer Weise herausgreifen: die Beschäftigtengruppen, die mit akademischem Hintergrund in den gehobenen Positionen beispielsweise der Kommunalverwaltung tätig sind (siehe dazu *Wiegrefe* in diesem Band); und die Beschäftigtengruppen, die als sogenannte Niedrigqualifizierte insbesondere im Bereich der kommunalen Stadtwerke oder der Bauhöfe arbeiten – sei es in den Bereichen der Entsorgung oder im Transportsektor (siehe dazu *Krenn* in diesem Band). Für die erstgenannte Gruppe droht der öffentliche Dienst seine Funktion als Aufstiegs- und Etablierungsort zu verlieren, für die zweitgenannte Gruppe

die Beschäftigungssicherheit und erwerbsbiografische Kontinuität. Beide Veränderungen haben gravierende Konsequenzen.

In dem einen Fall büßen der öffentliche Dienst, die kommunale Daseinsvorsorge oder die Herstellung öffentlicher Güter an Attraktivität für hoch qualifizierte Arbeitskräfte ein. Die Personalrekrutierung wird schwieriger, wenn die Gratifikationen und die „benefits“ wegfallen, die mit der Erwerbskarriere „beim Staat“ oder „bei der Kommune“ verbunden sind. In dem anderen Fall geht sukzessive eine Schutz- und Sicherheitszone der Arbeitswelt verloren. Gerade gering qualifizierte Arbeitskräfte fanden im öffentlichen Sektor stets die Chance auf auskömmliche und gesicherte Beschäftigung. Bis zu einem gewissen Grad war die Erwerbsarbeit im Bauhof oder bei den Stadtwerken den Marktbedingungen entzogen. Dieses Feld schrumpft deutlich, die kommunale und staatliche Arbeitswelt verändert ihr Gesicht.

Und noch ein weiterer, sozialstruktureller Aspekt tritt hinzu: *New Public Management* und Neues Steuerungsmodell werten spezifische Professionsgruppen im öffentlichen Sektor auf und andere ab. Die Projektentwickler, Controller und Berater erleben gerade in der Kommunalverwaltung einen Aufwärtstrend. Sie sind die Aufsteiger im Wandel öffentlicher Dienstleistungen. Ökonomisierung und Kommerzialisierung stärken ihre Position. Ihre Qualifikationen sind gefragt, ihr Habitus ist begehrt. In anderer Weise stellt sich die Situation für diejenigen dar, die die „alte“ Verwaltung repräsentieren. Hier verbinden sich Generationen- und Professionskonflikte zu Statuskonflikten. Die Mittelschicht öffentlicher Professionen befindet sich in einem markanten Strukturwandel. Während sich der eine Teil durch Verwaltungsreformen, durch Privatisierung und neue Betriebswirtschaft deklariert fühlt, kommen neue Expertengruppen und Professionen stärker zum Zug und dominieren Haltung und Ton bei der Produktion öffentlicher Güter. Eine besondere Problematik im Amt bzw. in der öffentlichen Verwaltung ist dabei, wie Leistung gemessen werden soll. Einige versprechen sich sehr viel von den Leistungsanreizen, sie begrüßen die Reformen und freuen sich auf Veränderungen, da sie sich hiervon einen „Motivationsschub“ erhoffen. Andere sehen dies problematisch, zeigen sich irritiert und fürchten energieraubende Konflikte innerhalb der Beschäftigtengruppen des öffentlichen Sektors. Außerdem heben eine ganze Reihe von Beschäftigten hervor, dass in weiten Teilen der öffentlichen Verwaltung eine Leistungssteigerung gar nicht möglich ist, da der Beschäftigung und Erwerbstätigkeit in diesen Bereichen Grenzen gesetzt sind, die am Charakter der jeweiligen Tätigkeitsfelder selbst liegen. So können die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter im Jugendamt oder in der Familienhilfe eben nicht „mehr Kunden“ abfertigen, als da sind! Oder: Die Mitarbeiterin im Gemeinderat kann nicht mehr Sitzungen protokollieren, als gehalten werden. Auf der anderen Seite ist es keine Frage, dass in allen drei Untersuchungsregionen, die steigenden Arbeitsbelastungen im öffentlichen Sektor angesprochen

werden. Die Ursachen liegen auf der Hand: Stellen werden in der öffentlichen Verwaltung nicht wieder besetzt. Die kommunalen Arbeitgeber versuchen mit weniger Personal die anstehenden Aufgaben zu bewältigen. Die Verdichtung der Arbeit ist allerorten Thema. Das bedeutet auch: Die Produktivitätsresistenz öffentlicher Leistungen schützt nicht vor höherem Arbeitsdruck.

Dennoch wird im Rahmen der Frage nach fairen Arbeitsbedingungen nicht nur der Aspekt des Arbeitsdrucks angesprochen. Es geht auch um Fragen der Leistungsbewertung und der Gleichbehandlung. Im Vordergrund steht die Klage, dass Ungleiches gleich behandelt wird, obgleich die Verwaltungsreform mit dem Ziel angetreten ist, Gleiches nun gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln. Die Frustration über die fehlende Verwirklichung von Fairnesspostulaten innerhalb der Verwaltung ist mit Händen zu greifen. Insofern spielen Fairnessfragen immer auf zwei Ebenen: Auf der Ebene der vertikalen Verwaltungshierarchie und auf der Ebene der horizontalen Verwaltungsorganisation. Im Blickpunkt steht nicht nur die Dienstanweisung, die von oben kommt, sondern auch das Arbeitsverhalten der eigenen Kolleginnen und Kollegen.

Aus der Perspektive der Beschäftigten spielen schließlich auch noch öffentlichkeitsbezogene Verteilungskonflikte eine wichtige Rolle. Hier steht die Frage im Vordergrund, was der Öffentlichkeit ihre öffentlichen Dienstleistungen und Güter wert sind. In welche öffentlichen Güter soll in welcher Weise investiert werden? Der kommunale Bestand oder die Privatisierung der stationären Gesundheitsversorgung ist hierfür ein gutes Beispiel. Zu welchem Preis darf und kann sich eine Kommune ein Krankenhaus leisten? Aber auch die Struktur und die Arbeitswirklichkeit der Verwaltung sind heute in weit stärkerem Maße als in der Vergangenheit „kundenabhängiger“. Die Bürgerinnen und Bürger entscheiden stärker darüber mit, welche Art von Dienstleistung angeboten wird. Verteilungsfragen finden daher nicht mehr nur im Arkanbereich politischer Verwaltung statt, sondern werden publizistisch nachvollzogen und in Teilen der Bürgerschaft diskutiert. Ob die Müllentsorgung in der öffentlichen Hand bleibt, ob das Bürgerbüro von den „Kunden“ angenommen wird, ob das Krankenhaus positiv oder negativ „evaluiert“ wird – mit allen diesen Prozessen der Bürgerbeteiligung werden Verteilungsfragen öffentlicher Güter entschieden. Mehr Transparenz und mehr Teilhabe können daher auch weniger öffentliche Güter bedeuten. Diesen Zusammenhang erkennen die Beschäftigten sehr wohl. Sie wissen, dass sie sich in einem Feld der Verteilungskonflikte befinden, in dem die Bürgerinnen und Bürger zu ihren Gunsten, aber auch zu ihren Lasten votieren können. Sie sind als Beschäftigte des „arbeitenden Staates“ mehr denn je von den Orientierungen und Stellungnahmen der Bürgerinnen und Bürger abhängig.

Diese veränderte gesellschaftliche Stellung der Beschäftigten in kommunalen Diensten und Verwaltungseinrichtungen finden wir in allen drei untersuchten Städten. Selbstverständlich treffen wir in Österreich, in der Schweiz und in

Deutschland auf sehr unterschiedliche Verwaltungskulturen. Obgleich alle drei Länder starke kommunale Traditionen haben, werden die Fragen der öffentlichen Verwaltung dennoch sehr unterschiedlich behandelt – das gilt für den Beschäftigungsstatus, für die Intensität der Bürgerbeteiligung, für Wahlverfahren und Verwaltungsrecht, aber auch für die lokale Kooperation zwischen Verwaltung, Politik und Wirtschaft. Gleichwohl gibt es auch starke gleich gerichtete Entwicklungen, die insbesondere die Beschäftigungssituation des kommunalen Personals verändern. Teilweise wird – wie im österreichischen Fallbeispiel – versucht, die Orientierung an sozialen Zielen beizubehalten und Personen zu beschäftigen, die in der Privatwirtschaft schwer Arbeit finden. Dennoch: Mit weniger Personal eine ähnliche Qualität kommunaler Verwaltung, Dienstleistung und Daseinsvorsorge zu leisten, das ist das Ziel in allen drei Kommunen unserer Studie. Das geht freilich nur über eine erhebliche Intensivierung und Verdichtung der Arbeit. Beide Aspekte kommen daher in unseren Gesprächen stärker zum Tragen als allgemeine Aussagen zur Vermarktlichung und Kommerzialisierung öffentlicher Dienste. Der zentrale Faktor, der die Arbeits- und Beschäftigungssituation in Richtung Intensivierung und Verdichtung vorantreibt, ist in allen von uns untersuchten Fällen die fiskalische Situation der Kommunen.

3. Anerkennungsverhältnisse am Beispiel der Post

Die Post steht in diesem Forschungsprojekt für eine öffentliche Dienstleistung, die in der Europäischen Union inzwischen vollständig liberalisiert wurde und in der die Privatisierung der ehemaligen öffentlichen Monopole sehr weit fortgeschritten ist. In den drei (überwiegend) deutschsprachigen Ländern wurde die Einrichtung eines Marktes für Postdienstleistungen zu unterschiedlichen Terminen und in verschiedenem Ausmaß umgesetzt. Deutschland war Vorreiter, indem es die Post bereits im Jahr 2000 privatisierte und 2008 das Monopol bei der Briefverteilung vollkommen abschaffte. In Österreich hält der Staat nach wie vor etwas mehr als 50% der Aktien der Post AG, das Briefmonopol ist im Jahr 2011 endgültig gefallen. Dagegen ist die Schweizer Post trotz einiger Änderungen nach wie vor zur Gänze im Staatsbesitz und hat ihr Monopol auf Briefe mit bis zu 50 Gramm nicht aufgegeben (siehe *Mau et al.* in diesem Band).

Trotz dieser Unterschiede im Zeitverlauf und in der Reichweite der Liberalisierung und Privatisierung lassen sich innerhalb der ehemaligen Monopolorganisationen und den nach wie vor marktbeherrschenden Unternehmen durchaus ähnliche organisatorische Reformen feststellen. So führte in allen drei Ländern eine „Spartentrennung“ zur Aufteilung der Post in die klar separierten Geschäftsbereiche Filialen (ehemals Postämter), Logistik und Zustellung. Diese Aufteilung ermöglichte wiederum organisatorische Veränderungen und Einsparungsmaßnah-

men, wie die Schließung von Postämtern, die ja nun nicht mehr als Basis für die Briefverteilung fungieren. Weitere Rationalisierungsmaßnahmen umfassen die Konzentration und Automation von Verteilzentren sowie die erhebliche Beschleunigung der arbeitsintensiven Zustellung. Durch die Verringerung der Zahl der Postämter, durch technische Rationalisierung und durch Intensivierung der Arbeit gelang es den Unternehmen, den Personalstand erheblich zu senken. So nahm die Beschäftigung zwischen 1998 und 2008 bei den ehemaligen Monopolunternehmen in Deutschland um 30% und in Österreich um 35% ab (Brandt/Hermann 2012). Nicht nur im Umfang der Beschäftigung spiegelt sich die Transformation des Postsektors, sondern auch in den Strukturveränderungen des Postwesens insgesamt. In allen drei Ländern waren die Organisationen darum bemüht, den Anteil der Beschäftigungsverhältnisse, die dem Beamtenrecht unterliegen, zu verringern. Zudem wurden in den Kollektivverträgen geänderte Beschäftigungsbedingungen für neu eintretende Beschäftigte vereinbart, die zu deutlich niedrigeren Einkommen führten. Auch wich sukzessive das tradierte Sicherheitsversprechen des öffentlichen Dienstes einer Arbeitsregulierung, die teilweise niedrige Löhne mit *hire and fire* kombiniert. Zudem macht es die neu gestaltete Arbeit aufgrund des ständigen Zeitdrucks fast unmöglich, die bisherigen Ansprüche an befriedigende Beziehungen zu den Bürger/innen oder – in neuer Diktion – Kund/inn/en einzulösen. Mit einer Arbeitskultur geht damit gleichzeitig eine spezifische Gemeinwohlorientierung verloren, die für viele Arbeitende zu einem Teil ihrer beruflichen Identität geworden war.

Was die Anerkennungsverhältnisse betrifft, erscheinen folgende Aspekte aus der Perspektive der Beschäftigten als besonders bedeutsam: zum einen die Frage des symbolischen Kapitals und der sozialen Wertschätzung als Berufsgruppe; zum anderen der Bruch impliziter Verträge durch den Wandel der Anforderungen und die Aufforderung zur Verletzung bislang gültiger Statusnormen. Hinzu kommen in vielen Gesprächen die gesunkenen Chancen, in Interaktionen Wertschätzung zu erfahren; und schließlich wird immer wieder die tendenzielle Verschiebung vom Status zum Vertrag in den Arbeitsbeziehungen thematisiert, die sich insbesondere an höherer Unsicherheit der Beschäftigung festmachen lässt.

Im Hinblick auf das *symbolische Kapital der Berufsgruppe* ist anzunehmen, dass die tiefgreifenden Veränderungen in den Aufgaben, in den Kundenbeziehungen und in der äußeren Erscheinungsform der Beschäftigten die soziale Wertschätzung, welche die Berufsgruppe genießt, beeinträchtigen kann. Diese Herabsetzung trifft die Beschäftigten immer wieder in ihrem Ehrgefühl. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich Briefträger/innen in der symbolischen Dimension auf den unteren Rängen der Beschäftigung in den öffentlichen Dienstleistungen befinden, niedrige Bildungsabschlüsse aufweisen und zum Großteil manuelle Arbeit verrichten. Sie profitierten als Sozialgruppe im Hinblick auf ihr Sozialprestige in besonderem Maße davon, Teil der staatlichen Verwaltung zu sein. Tat-

sächlich brachten die Befragten, vor allem die niedrig qualifizierten, auf vielfältige Weise zum Ausdruck, dass die Beschäftigung bei der Post mit einem Statusgewinn für sie verbunden gewesen war. Mit der Umstellung auf privatwirtschaftliche Anstellungsverhältnisse und insbesondere durch Liberalisierung und Privatisierung sehen sie diese herausgehobene Position und die mit ihr verbundene soziale Wertschätzung im Schwinden. Man sei eben keine „Amtsperson“ und damit auch keine „Respektsperson“ im Ort mehr, wie es österreichische Zusteller/innen ausdrückten. Die in der Schweiz postintern Ausgebildeten fühlen sich bisweilen abgewertet durch den Maschineneinsatz und durch den Einsatz von Immigrant/inn/en und Asylwerber/inne/n, also Arbeitskräften, die unter Tarif arbeiten. Während nun „nur nach Zahlen sortiert“ werde, habe er selbst früher „Geografie lernen müssen wie ein Schwein“, merkte ein Postbediensteter an.

Die Wirkungen können über den Verlust von symbolischem Kapital hinausgehen und die Identität der Beschäftigten betreffen, wenn *implizite Verträge* gebrochen und eine *Verletzung internalisierter Statusnormen* gefordert wird. Das zeigt, dass die soziale Wertschätzung nicht alleine die Zugehörigkeit zu einer Sozialgruppe, sondern auch die Erfüllung zugewiesener Statusnormen zur Voraussetzung hat. Diese Normen wiederum werden von den Personen nicht nur als Teil ihrer Berufsrolle erfüllt, sondern sind bis zu einem gewissen Grad als stabile Orientierungen verinnerlicht, in die Persönlichkeit integriert, in den Habitus „einverleibt“. Geänderte Rahmenbedingungen und betriebliche Anforderungen können daher zum einen dazu führen, dass man den in der beruflichen Sozialisation ausgebildeten subjektiven Ansprüchen nicht mehr gerecht werden kann, also dabei eingeschränkt wird, den „inneren Beruf“ (Weber) auszuüben. Zum anderen fühlt man sich im Selbstwert bedroht, wenn man gezwungen ist Statusnormen und kollektive Berufsnormen zu verletzen.

Eine österreichische Beschäftigte bei der Post möchte nicht durch aggressives Verkaufen ihre Wertschätzung durch die Kund/inn/en verlieren. „Mein Gesicht sitzt da“, betonte sie im Interview (siehe *Flecker* in diesem Band). Durch eine Verletzung der Statusnormen des öffentlichen Dienstes würde nicht nur die hohe und ihr wichtige Wertschätzung durch die Kund/inn/en abnehmen, sie würde ihr „Gesicht verlieren“, wie sie andeutet. Der darin enthaltene Verweis auf ihre Ehre und auf Gefühle der Scham lässt auf eine große Bedeutung dieses Themas für die Identität schließen. Für viele Befragte gehen durch die Kommerzialisierung und die Anforderung höhere Umsätze zu machen nicht nur Identifikationsmöglichkeiten mit ihrem Beruf verloren, sie erleben es auch als Missachtung, dass ihre berufliche Identität nicht anerkannt wird. Sie seien eben keine Verkäufer/innen, müssten sich nun aber überwinden, als solche zu handeln.

Die Wahrnehmung gehen vom Empfinden, eine ungewünschte Tätigkeit ausüben zu müssen, bis zur Verletzung von Statusnormen öffentlich Bediensteter, also dem Zwang zur Überwindung von Werthaltungen, die in der beruflichen

Sozialisation erworben worden waren. Die Organisation veränderte die Arbeitsrolle der Beschäftigten einseitig und in relativ kurzer Frist. Die Schweizer Post schreibt dazu in einem Bericht: „Schaltermitarbeitende erleben unmittelbar, wie groß der Schritt vom Bedienen zum Verkaufen sein kann“ (Schweizerische Post 2011a: 102). In den Augen vieler Betroffener hat ihr Arbeitgeber damit aber einen impliziten Vertrag gebrochen, wodurch ihre Loyalität zum Unternehmen nachhaltig beeinträchtigt wurde. Es gibt aber auch einige, die den Wandel schätzen, weil sie sich früher eingeschränkt gefühlt hatten und ihre Bemühungen zu verkaufen nicht wertgeschätzt worden waren.

Auch in der Zustellung sanken die Chancen für die Beschäftigten, in *Interaktionen Wertschätzung zu erfahren*, da sie in ihren Möglichkeiten eingeschränkt werden, sich den Bürgerinnen und Bürgern zu widmen oder die Dienstleistung nach eigenem Gutdünken auszugestalten. Vor allem die Intensivierung der Arbeit und der damit verbundene ständige Zeitdruck drohen das zunichte zu machen, was für die Zusteller/innen die entscheidenden positiven Aspekte ihrer Arbeit sind: die relative Autonomie draußen auf ihrer Route und die sozialen Kontakte mit den Bürgerinnen und Bürgern. Nun können sie sich keine Zeit mehr nehmen, müssen Gespräche abwehren. Die Kommerzialisierung veränderte zudem den Charakter der Sozialbeziehungen zu den Bürger/inne/n vom sozialen Tausch durch Gabe und Gegengabe, welcher die kleinen Sonderdienstleistungen für die Kund/inn/en prägte, die mit Trinkgeld belohnt wurden, zum rein ökonomischen Tausch einer durch und durch kommerziellen Dienstleistung (siehe *Mau* in diesem Band).

Schließlich lassen die empirischen Erhebungen in den Postdienstleistungen erkennen, dass die geänderten Arbeitsbeziehungen in Form neuer Kollektivverträge und unsicherer Beschäftigung nicht nur materielle Folgen haben, sondern auch als Anerkennungsproblem gesehen werden können. Die *Bewegung vom Status zum Vertrag* im Sinne von Marshall (1950) und Streeck (1988) entzieht auch den langjährig Beschäftigten, sofern sie nicht Beamte sind, die bisherige Garantie der Zugehörigkeit, was von ihnen als Missachtung erfahren wird. Vor allem für gesundheitlich beeinträchtigte Postbedienstete ist die Aufkündigung des impliziten Vertrags eine Bedrohung. Für sie gibt es die Sicherheit bei der Post subjektiv nicht mehr. Die Erosion des Status zeigt sich sehr deutlich an der gestiegenen Unsicherheit der Beschäftigung, welche vor allem die erst vor kurzem zu den neuen Bedingungen Eingestellten betrifft. Sie nehmen wahr, dass man schnell gekündigt wird, etwa wenn man „aus der Reihe tanzt“. Diese Erosion wird aber auch am Verlust der Zugeständnisse an ältere und in ihrer Leistungsfähigkeit beeinträchtigte Zusteller/innen deutlich. Für sie werden bei der Festlegung der Routen und damit der Leistungsbedingungen keine Ausnahmen mehr gemacht.

Die Post ist wegen der tiefgreifenden Umstrukturierungen innerhalb relativ kurzer Zeit ein sehr gutes Beispiel für die Umbrüche der Arbeit und deren sub-

jektive Wahrnehmung und Verarbeitung durch die Beschäftigten. Letztere beurteilen die Veränderungen in erster Linie in Form des Vergleichs der heutigen Bedingungen mit den früheren. Insbesondere an diesen Unterschieden machen sie ihre Gefühle verletzter Fairness fest. Dabei verweisen ihre Aussagen auf Anerkennungskonflikte auf mehreren Dimensionen. So machten die Beschäftigten Missachtungserfahrungen durch den Verlust symbolischen Kapitals, die verminderten Chancen in Interaktionen mit Bürgern Wertschätzung zu erfahren sowie durch den Entzug von Statusrechten bzw. der Anerkennung eines Bürgerstatus im Betrieb. Der Vergleich zwischen den drei Ländern brachte ein überraschendes Ergebnis: Trotz der erheblichen Unterschiede im Zeitverlauf und in der Reichweite der Liberalisierung und Privatisierung der nationalen Post unterscheiden sich die konkreten Maßnahmen in den Organisationen und ihre Auswirkungen auf die Beschäftigten nur wenig. So geht die Kommerzialisierung in der noch immer mit einem Teilmonopol ausgestatteten staatlichen schweizerischen Post nicht weniger weit als in den Vergleichsorganisationen. In diesem Fall kann man also nicht von den institutionellen Bedingungen unmittelbar auf die Betroffenheit der Beschäftigten schließen, sondern muss die Perspektive der Beschäftigten einnehmen und ihre Wahrnehmungen und Reaktionen berücksichtigen.

4. Das Ethos des öffentlichen Dienstes am Beispiel der Krankenhäuser

Lassen sich empirische Hinweise auf die Fort-Existenz eines für den öffentlichen Dienst im Allgemeinen und seinen Gesundheitssektor im Besonderen spezifischen Berufsethos finden? Lässt sich noch ein Ensemble spezifischer Werte und Motive identifizieren, die sich mehr oder minder deutlich, explizit oder implizit, von der für die kapitalistische Marktwirtschaft typischen Orientierung an utilitaristischen Prinzipien von Eigennutz und Profitorientierung unterscheiden bzw. sogar bewusst zu ihnen auf Distanz gehen? Findet man – trotz der seit einem Vierteljahrhundert beobachtbaren massiven Privatisierungsprozesse öffentlicher Dienste und der Erosion ihrer Alleinstellungsmerkmale – dennoch immer noch Indikatoren eines in Abgrenzung oder gar klarer Opposition zu kommerziellen Berufsfeldern und -bildern behaupteten beruflichen Selbstverhältnisses und -verständnisses öffentlich Bediensteter?

Lässt man die stattliche Zahl an Interviews mit den Akteuren des Gesundheitswesens Revue passieren, so stellt man fest, dass zwar weiterhin ein Gespür für deren Eigenheit besteht und eine – mehr implizite denn explizite – Leitdiffferenz zwischen öffentlichem und privatwirtschaftlichem Sektor weiterhin als Plausibilitätsstruktur einer fortbestehenden, meist positiven, Identifikation mit dem öffentlichen Arbeitgeber fungiert; dies jedoch fast immer auf eine sehr verhaltene, ja verbrämte Art und Weise, ganz so als ob die Befragten sich selbst in

einem kritisch-reflexiven Verhältnis zum traditionellen „Image“ des öffentlichen Dienstes und dessen stereotypen Stigmatisierungen befänden. Diese Form des *understatement*, die ein wenig an das Wirken verinnerlichter Scham- und Peinlichkeitsgrenzen erinnert, kommt z.B. gerade dort sehr deutlich zur Geltung, wo sich Vertreter/innen von Pflegeberufen ungefragt und sehr dezidiert gegen das Clichée des „Helfersyndroms“ wenden und ihm mit dem Gegenentwurf modernen „Berufsmenschentums“ (Weber) begegnen. Dennoch kommen immer wieder an bestimmten neuralgischen Punkten normative Vorstellungen von der Eigenart und dem Sonderstatus des eigenen Tätigkeitsfeldes zum Ausdruck.

Immer wieder wird z.B. von Krankenpfleger/innen die Institution des öffentlichen Krankenhauses, in der man tätig ist, klar in Opposition zu Privatkliniken mit mehr oder minder eindeutig kommerziellen Interessen und Profitorientierung gesetzt und betont, dass man sich dem Prinzip der Gleichbehandlung aller Kranken persönlich tief verpflichtet fühle und sich nicht vorstellen könne, in „solch“ einem Etablissement nur für „Erstklass-Patienten“ tätig zu sein. Der hier hoch gehaltene Wert der sozialen Gerechtigkeit, des Dienstes zum Wohle von Leidenden ohne Ansehen von Klasse und Rasse und die oft vehemente Kritik an den – sich über Privatisierungsprozesse doch einschleichenden – materialistischen Interessen sprechen dafür, dass den Befragten die Vorstellung einer Gemeinwohlorientierung, die Idee der Gleichbehandlung Aller und der Bedürfnisorientierung des eigenen beruflichen Handelns wie auch der Wert universalistischer Rechte auf Grundversorgung weiterhin eine zentrale Ressource ihres beruflichen Selbstbildes und Rollenverständnisses, ja ihres Berufsstolzes ist.

Dies verweist – idealtypisch gesprochen – auf einen Fortbestand gesellschaftlicher Repräsentationen von „öffentlichem Dienst“ als einer vom üblichen kommerziellen Betrieb kapitalistischer Gesellschaften mehr oder minder klar geschiedenen Enklave nicht-ökonomischer Interessen und Motive wie auf einen Fortbestand der Ideen von „Gemeingut“ bzw. „Gemeinwohl“ und einem an ihnen orientierten spezifischen berufsständischen Habitus der öffentlich Bediensteten.

Die Tätigkeit im Dienste öffentlicher Güter mit universalistischem Anspruch auf Daseinsvorsorge wird trotz ihrer Entlohnung als tendenziell „uneigennützig“ wahrgenommen, als Dienst am Gemeinwohl. Sie ist damit als eine Tätigkeit legitimiert, die gegenüber dem Marktgeschehen mit seinen utilitaristischen Zügen „außer Konkurrenz“ steht. Der idealtypische „öffentlich Bedienstete“ findet sich, anders gesagt, mit einem spezifischen symbolischen Kapital ausgestattet, mit einem Kapital der „Ehre“, das Max Weber treffend als „Amtscharisma“ bezeichnet. Es beruht auf der Distanz gegenüber der Vulgarität und Banalität des Markttreibens, darin der Position religiöser Würdenträger vergleichbar, die nicht im Dienst „irdischer“, sondern spiritueller Güter und Interessen stehen.

In einer solchen berufsethischen Sicht, im Übrigen im hippokratischen Eid auf einen klaren Nenner gebracht, dürfen kommerzielle Interessen nie vorrangig werden und von der eigentlichen Aufgabe, dem Dienst am Patienten und seinem Wohl, ablenken. Teils wiesen die Befragten sehr dezidiert auf die Gefahren einer an Profitmaximierung interessierten Privatmedizin hin, weil ja die Ärzte den Patienten alle möglichen lukrativen Krankheiten suggerieren könnten.

Wenn der Aspekt des „Lukrativen“ in einem Berufsfeld von enormer volkswirtschaftlicher Bedeutung die Oberhand gewänne, so wäre mit einer Kostenexplosion zu rechnen, welche den Patienten für eigene Zwecke – dem ökonomischen Interesse der Institution an sich selbst – instrumentalisiert statt sich in seinen Dienst zu stellen. Gleichzeitig wird seitens der befragten Mitarbeiter/innen des öffentlichen Spitals immer wieder betont, dass man sich nicht vorstellen könne, in einem Privatspital „nur“ Privatpatient/inn/en zu bedienen, während nicht Privatversicherte dort keinen Zugang hätten; hervorgehoben wird, dass Gesundheitsversorgung demokratisch Allen zustehe und kein Privileg sein dürfe.

Geld darf nach übereinstimmenden Aussagen der Befragten nicht zum Kriterium für die Sorge um den Patienten werden, denn es handelt sich bei der Gesundheitsversorgung, wie in den Interviews immer wieder zum Ausdruck kommt, um einen universellen, demokratisch-egalitären Anspruch aller Bürger ohne Ansehen ihrer ökonomischen Lage und ihres sozialen Status. Oft ist sogar Kritik an den angenommenen Mentalitäten und Erwartungshaltungen der Privatpatienten solcher kommerziell betriebenen Gesundheitsanbieter herauszuhören. Ein öffentliches Spital sei eben kein Hotel, und der Einzug von marktwirtschaftlichen Prinzipien im Stile „Der Kunde ist König“ sei nicht mit dem berufsständischen Selbstverständnis der Ärztinnen und Ärzte bzw. der Pflegerinnen und Pfleger in Einklang zu bringen: Sie sehen nicht ein, warum sie „springen müssen“, wenn ein wohlstandsverwöhnter Patient dies von ihnen erwartet.

Es geht in dem dargelegten beruflichen Selbstverständnis schlicht um den „Menschen“, dem die Medizin zu dienen habe, auch wenn das breite Spektrum an „Patientengut“ und den mitgebrachten gesundheitlichen Problemen im Berufsalltag wesentlich schwerer zu bewältigen ist, als die an Privatkliniken praktizierte „Elektivmedizin“. Insofern sich die Privatkliniken „die Rosinen aus dem Kuchen picken“, können sie Patienten leichter in ein Programm einordnen. So scheint die in Privatkliniken praktizierte lukrative „Gesundheitsökonomie“ obendrein noch für die Work-Life-Balance der Beschäftigten vorteilhaft zu sein, was zu den deutlich besseren Verdienstmöglichkeiten noch als weiterer Pluspunkt ins Gewicht fallen könnte. Folgt man diesen doch sehr attraktiven Sirenenrufen dennoch nicht, so bedarf es eines ausgeprägten berufsethischen Selbstverständnisses, um die kognitiven Dissonanzen, die mit der Entscheidung gegen eine Karriere im Privatsektor einhergehen dürften, zu bewältigen.

Nun ist aber auch das berufliche Rollenverständnis und Selbstverhältnis der Akteure des Gesundheitswesens selbst soziohistorischen Wandlungsprozessen wie veränderten Werthaltungen und Erwartungshaltungen an die alltägliche Lebensführung unterworfen. So entsprechen „die Jungen“ nach der Meinung der langjährig beschäftigten Ärzte zwar dem alten Bild des guten und engagierten Arztes, sie „möchten aber auch Freizeit und Familie haben“. Der in verschiedenen Interviews thematisierte „Wertewandel“ und sein Einfluss auf das Rollenverständnis von Pflegenden und Ärzten wird dabei oft als eine Art „Antiquierung“ und ein obsolet werden traditioneller berufsständischer Etiketten wie „Dienen“ oder „Helfen“ thematisiert, wie etwa in folgender Stellungnahme einer Ärztin:

„Es ist das Leisten einer professionellen Arbeit, das Wort Dienen hört jemand nicht mehr so gerne. (...) Man dient vielleicht schon einer Aufgabe, sich einer Aufgabe aber komplett zu unterwerfen ist doch sehr altmodisch.“

Und wie bereits weiter oben zitiert, gehen auch Pflegende in kritische Distanz zum traditionellen Rollenbild der „Helfer/innen“ und betonen ihre Professionalität, wenn auch in klarer Abgrenzung vom stärker kommodifizierten Berufsbild des Privatsektors. Die Profitorientierung privater Kliniken wird von vielen Befragten, wie bereits erwähnt, als mit dem eigenen berufsethischen Verständnis unvereinbar angesehen. Natürlich weiß man darum, dass man selbst auch für die erbrachten Dienstleistungen entlohnt wird, betont aber, dass im öffentlichen Gesundheitswesen noch eine spezifische Haltung hinzu kommen muss, denn andernfalls könne man ja gleich im kommerziellen Sektor sein Geld verdienen.

Zu dieser Haltung gehört ganz zentral die Sorge um den Patienten, um sein Wohl und um eine personale Beziehung zu ihm, die jedoch durch die zunehmende ökonomische Rationalisierung der Pflegetätigkeit als gefährdet angesehen wird und den eigenen Berufsethos infrage stellt. Einzelne Pfleger bringt das in ein Dilemma: Auf der einen Seite ist ihnen die Gemeinwohlorientierung des öffentlichen Krankenhauses wichtig. Auf der anderen Seite nehmen sie an, dass es aufgrund der günstigeren ökonomischen Bedingungen in einem Privatkrankenhaus leichter fallen könnte, die eigenen Ansprüche an die Behandlung der Patient/inn/en tatsächlich einzulösen. Verschlechtern sich die Bedingungen durch weitere Einsparungen im öffentlichen Krankenhaus, so könnten sich Pfleger/innen vor die (hypothetische) Wahl gestellt sehen, entweder ihre professionellen Standards einhalten oder ihrem Ethos des öffentlichen Dienstes entsprechend handeln zu können.

Somit lässt sich festhalten, dass die von uns befragten Arbeitnehmer/innen öffentlicher Gesundheitseinrichtungen in der Gemeinwohlorientierung bzw. umgekehrt im „nicht-kommerziellen“ und nicht-profitorientierten Charakter der von ihnen erbrachten Dienstleistungen einen ganz spezifischen Wert sehen, welcher ihrer Berufsrolle und -praxis eine Sonderstellung zu geben scheint, mit der

sie sich positiv identifizieren. Zwar sieht man, dass analoge Leistungen auch marktmäßig erbracht werden könnten und dies oft obendrein noch zu günstigeren Konditionen, aber eben unter Verzicht auf die vorrangige Orientierung am Wohl der Klienten und der Befriedigung derer Bedürfnisse. Insofern lässt sich durchaus die These vertreten, dass die Unterscheidung zwischen „öffentlich“ und „privat“ bzw. kommerziell weiterhin eine, wenn auch zurückhaltend zum Ausdruck gebrachte Leitdifferenz und Plausibilitätsstruktur der Befragten und einen wichtigen Aspekt ihres beruflichen Selbstverständnisses, ja ihres Berufsstolzes, darstellt. Insofern fließen neben den professionellen Standards und Ansprüchen und der bei der jüngeren Generation wichtiger werdenden Arbeitnehmerperspektive auch Vorstellungen sozialer Gerechtigkeit im Zugang zu Gesundheitsleistungen in ihre Bewertung der Umbrüche ihrer Arbeitswelt mit ein.

5. Schluss

In unserem Projekt haben wir uns den Arbeitskräften zugewandt, die im Dienste öffentlicher Güter stehen. Ausgangs- und Zielpunkt der empirischen Erhebungen waren die Arbeitsorientierungen und erwerbsbiografischen Erfahrungen. Auf diese Weise haben wir eine Arbeitswelt kennengelernt, die sich in den vergangenen Jahren auf sehr grundlegende Art und Weise verändert hat. Die Post auszutragen, findet heute unter anderen Bedingungen statt als in den 1980er Jahren; Kranke zu pflegen und zu versorgen stellt in diesen Tagen neue Anforderungen; die Verwaltungsleistungen einer Kommune folgen anderen Vorgaben als in der Zeit vor dem *New Public Management*. Eine relativ einheitliche Welt beruflicher Aufstiegswege, tariflicher Lohnsysteme und standardisierter Arbeitszeiten hat sich differenziert in Strategien des *Outsourcing*, in neue Statusordnungen und in eine Vielfalt von Beschäftigungsformen. Das gilt für alle drei untersuchten Länder und für alle drei untersuchten Branchen. Der öffentliche Sektor ist nicht neu erfunden worden, aber er hat markante Veränderungen erfahren. Seine technologischen Voraussetzungen und Grundlagen haben sich gewandelt, Status, Ansehen und Position der Beschäftigten sind andere, und auch die Selbstwahrnehmung der Beschäftigten unterliegt Veränderungsprozessen. Zwar variieren Arbeitsverhältnisse und Beschäftigungsformen in den jeweiligen Tätigkeitsfeldern, aber *cum grano salis* können wir doch ähnliches für die Pöstler, die Beschäftigten in der Leistungsverwaltung der Kommunen oder in den Krankenhäusern sagen. Die Beschäftigten in der Verwaltung wurden durch die Mühle zahlreicher Reformen gedreht, das Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürger ist ein anderes geworden; deren Ansprüche sind gewachsen. Von hoheitlichen Akten kann nicht mehr die Rede sein, eher von Kommunikation und Interaktion. Noch einmal besonders sind die Krankenhäuser und die Arbeitswelten, die wir dort

antreffen. Auf den ersten Blick scheint hier die größte Stabilität zu herrschen, sehen sich doch Pflegerinnen und Pfleger, Ärztinnen und Ärzte damals wie heute der Gesundheit und dem Wohlergehen ihrer Patienten verpflichtet. Dennoch hat sich im Gesundheitswesen der konkrete Arbeitsvollzug auf sehr grundlegende Weise verändert, und auch die hierarchischen Beziehungen zwischen ärztlichem, verwaltendem und pflegendem Personal sehen heute anders aus. Und im Postbereich haben sich schließlich durch die Privatisierung und die stärkere Differenzierung des Post- und Fernmeldesektors völlig neue Arbeitswelten ergeben. Hier ist die Ökonomisierung tatsächlich zu einer vollständigen Kommerzialisierung vorangeschritten und hat durch die Privatisierung den Rationalisierungsdruck deutlich erhöht.

Was heißt das für die Beschäftigten? Unsere Interviews zeigen, dass sich nicht alles zum Schlechten verändert hat, aber dennoch bleibt der Eindruck bestehen, dass die Intensität und die Anspannung bei der Arbeit für die öffentlichen Güter gewachsen ist, während gleichzeitig die Verbindlichkeit und Sicherheit der Beschäftigung erodierte. Es ist schwierig, den Dienst an den öffentlichen Gütern auf einen Nenner zu bringen, aber eines steht fest: Von der beruflichen und sozialen Zukunft seines Personals wird wesentlich die Lebensqualität in unseren demokratischen Gesellschaftsordnungen abhängen. Die Demokratie kann auf die transparente und partizipative Herstellung öffentlicher Güter nicht verzichten. Diese Herstellung hängt an konkreten Personen, die diese Güter tragen, vertreten und sichern. Ihnen mehr Aufmerksamkeit zu widmen ist auch eine Aufgabe gesellschaftswissenschaftlicher Forschung. Unser Forschungsprojekt versuchte, einen Beitrag hierfür zu leisten. Nicht mehr, aber auch nicht weniger.