Wenn Manager in öffentlichen Diensten regieren

Michael Gemperle

1. Einleitung

Viel Aufsehen zu erregen scheint es zurzeit nicht mehr, wenn öffentliche Dienste von Managern und Managerinnen geleitet werden. Zu sehr herrscht die Vorstellung vor, dass die angeblich „effizienten“ und „effektiven“ Mittel privatwirtschaftlicher Führungskräfte (vgl. Naschold/Pröhl 1994) für das Fortbestehen dieser Einrichtungen das geeignete Mittel – in Zeiten knapper Staatshaushalte gar das Gebot der Stunde – sind. Der Einsatz managerialer Methoden und Praktiken in staatlichen Institutionen ist jedoch keine allein technische und insofern gleichsam unpolitische Lösung, wie meist behauptet wird (vgl. Hajen et al. 2010). Ebenso wenig beschränkt sich die damit verbundene Veränderung, die mit dem Begriff der Managerialisierung bezeichnet wird, auf die Leitungsebene, wie ebenfalls oft suggeriert wird. Das Durchsetzen betriebswirtschaftlicher Logiken in den Führungsorganen öffentlicher Dienste stellt vielmehr einen zentralen Bestandteil der „Ökonomisierung“ (Pelizzari 2001) dieser Einrichtungen dar, ihrer strukturellen Umgestaltung nach privatwirtschaftlichen Maßstäben (vgl. Reichard 2003).

In der Literatur bot das Phänomen der Managerialisierung bereits Anlass zu einer Vielzahl von Arbeiten, die aufgrund der unterschiedlichen disziplinären Verankerungen, verwendeten Ansätze und diskutierten nationalen Kontexte kaum verglichen werden können. Auf der einen Seite dominieren politik- und verwaltungswissenschaftliche Untersuchungen, welche auf die Unterschiede zwischen der alten und der neuen politisch-ökonomischen Ordnung (vgl. Bogumil et al. 2006) und die der Aufnahme managerialer Verhaltensmuster entgegenstehenden Kräfte fokussieren (vgl. Röber 2005; für die Schweiz Hofmeister 2000; für Deutschland Faust 2003; für Italien Adinolfi et al. 2010). Auf der anderen Seite richtet sich das Interesse in sozialkonstruktivistischer Perspektive auf Themen wie beispielsweise die Arbeitsmotivation und -orientierung der Beschäftigten (vgl. Hammerschmid et al. 2009; Horton 2006), die manageriale Gouvernmentalität (vgl. für die Ärzt/innen Flynn 2002) und die Beziehung zwischen den Fachleuten und dem neuen Management (vgl. Davies/Harrison 2003; Degeling et al. 2004; Dent 1993). Die Sichtweise der Beschäftigten wurde bisher kaum systematisch mit der Makro-Ebene der strukturellen Umbrüche in Verbindung gebracht.

Dieser Beitrag versucht, auf Grundlage der in den Interviews im Spitalbereich und im Postbereich gesammelten Daten, zentrale Merkmale des Prozesses

der Managerialisierung auf den Ebenen Arbeitsfähigkeit, Arbeitssituation und Arbeitsbeziehungen herauszuarbeiten. Ausgangspunkt sind die Perspektiven und Erfahrungen der Lohnabhängigen, die in den institutionellen und politisch-ökonomischen Kontext gestellt werden. Die Betrachtung von zwei unterschiedlichen Bereichen des öffentlichen Dienstes soll in komparativer Perspektive den Blick für gemeinsame Aspekte schärfen. Der Beitrag zielt darauf ab, zentrale Elemente der Managerialisierung zu bestimmen und aufzuzeigen, wie sie ausgestaltet sind und welcher Stellenwert ihnen in der Umgestaltung öffentlicher Dienste zukommt.

2. Eine industrielle Bürokratisierung

Ein wesentlicher Bezugspunkt in den Schilderungen der von uns Befragten ist die Zunahme von Verwaltungsaufgaben. Eigentlich alle Interviewten berichten – meist in negativem Unterton – davon, dass der Aufwand für administrative Arbeiten in den vergangenen Jahren angewachsen sei.¹ Diese Aufgaben würden inzwischen eine Belastung darstellen, weil sie die Arbeitszeit für die „eigentliche Aufgabe“ verringerten, heißt es hier typischerweise. Aus den Aussagen der Interviewten geht zugleich hervor, dass das geäußerte Unbehagen sich nicht allein auf die Ausdehnung der Bürokratie bezieht. Zwar konstatieren viele mit deren Anwachsen eine Abnahme ihres beruflichen Handlungsspielraums. Der Anlass für das Missfallen scheint jedoch nicht allein der Ausbau bürokratisch-legaler Regeln zu sein, die das „stahlharte Gehäuse“ (Weber 1980: 203) der Hörigkeit des Staatsapparats ausmachen. Vielmehr scheint die Arbeit im Zuge ihrer Bürokratisierung auch eine qualitative Veränderung erfahren zu haben.

Die Interviews vermitteln den Eindruck, dass für diese Veränderung, die unter den Befragten gerade die langjährig Beschäftigten als besonders einschneidend erleben, vor allem zwei Momente charakteristisch sind: zum einen die Aufspaltung und Zerstückelung der Aufgaben in kleine und engmaschige Arbeitsschritte, die jetzt neu als solche erfasst werden. Das zweite Moment stellt die Ausrichtung der Arbeit des Einzelnen auf bestimmte Kennzahlen bzw. das Bewerten der Arbeitsleistung aufgrund ihres Beitrags zum Ergebnis des Bereichs oder der Abteilung („Performance“) dar. Anders ausgedrückt: Während die Beschäftigten früher mit einem globalen Auftrag ausgestattet waren, dessen Ausgestaltung zwar durchaus eine Herausforderung sein konnte, aber auch einen individuellen Gestaltungsraum beinhaltete, scheint ihre Arbeit, wie sich aus den gewonnenen Schilderungen idealtypisch herausfiltern lässt, zunehmend aus dem

1 Die Auswirkungen der Durchsetzung des *New Public Management* stehen damit in dialektischem Gegensatz zur neoliberalen Rhetorik vom Bürokratieabbau.

Ableisten eines vordefinierten Aufgabenbündels zu bestehen, das sich am finanziellen Ergebnis orientiert. Die Bürokratisierung der Arbeit scheint folglich mit einer Form der Taylorisierung oder Industrialisierung einhergegangen zu sein, die als „industrielle Bürokratisierung“² bezeichnet werden kann.

Besonders augenfällig ist dieser Paradigmenwechsel bei der Arbeit von Post-Zustellern und -zustellerinnen. Die Zusteller/innen konnten ihre Aufgabe herkömmlicherweise mit einer bestimmten Eigenständigkeit ausführen. Durch die Reorganisation im Zuge des Privatisierungsprozesses wurden die einzelnen Arbeitsschritte und vor allem die dafür einzusetzende Zeit sehr genau definiert, die Arbeitseinheiten („Touren“) reorganisiert sowie deren Zuteilung zu einzelnen Beschäftigten flexibilisiert. Die Möglichkeiten der eigenständigen Gestaltung der Arbeit wurden dadurch erheblich verringert. Folgende Schilderung des 59-jährigen Zustellers der Schweizerischen Post Paul Graf spiegelt diese Erfahrung stellvertretend wider:

„Früher war die Zustellung anders organisiert. Die Menge war theoretisch durch die Zählungen des Inspektors vorgegeben. Und dann hast du deine Zustellung gemacht, egal, wie lange du hast. Da war dann höchstens vielleicht eine Frage, wann dann der Straßenverkehr zunimmt, dann bekommst du immer mehr Stress und arbeitest länger. Oder du sagst, irgendwas stimmt hier nicht und du bist zu wenig verdichtet. (...) Irgendwann hat man das geändert, das ist nicht so lange her. Das ist vielleicht vier, fünf Jahre her. Da hat man gesagt: ‚Ihr habt ja diesen Scanner. Und mit diesen Scannern können wir die Arbeitszeit...‘ kann man die Arbeitszeit eingeben. Das heißt, die Arbeitszeit, die ihr auf der Post leistet, wird euch bezahlt.‘ Damit kommt natürlich logisch die Leistungsdichte. Und auf einmal bist du mit diesem Wort konfrontiert gewesen: ‚Performance‘. Ja, wenn die Leistungsdichte im Verhältnis zur Zeit... und es ist dir dann sehr schnell vorge-rechnet worden – ich bin jetzt eher der Typ, der etwas langsam ist: ‚Das kann doch nicht sein, dass man so lange für eine Zustellung hat.‘ (...) Da wurden die Kollegen gegeneinander ausgespielt. (...) Darüber habe ich erst kürzlich mit einem Kollegen gesprochen: ‚Weißt du noch, wie wir früher nachmittags noch irgendetwas geplaudert haben? Und dann habe ich mich irgendwo um halb vier noch entschieden, jetzt muss ich noch die B-Post, also damals die Drucksachen, noch vor-einfächern, dann waren wir um halb sechs noch dran, das hat man einfach so gemacht und man hat noch danach miteinander gesprochen.‘ Das fällt heutzutage weg, weil, da wird sehr schnell gefragt: ‚Bist du noch eingeloggt?‘ Das hat’s früher nicht gegeben.“

Auch im Krankenhausbereich haben die Verwaltungsaufgaben zugenommen (vgl. Gemperle/Pfeuffer 2013), hat sich die Zeit für die „eigentliche Arbeit“ verrin-

2 Mit dem Adjektiv „industriell“ soll weniger das Konzept der „industriellen Bürokratie“ von Henry Mintzberg in Erinnerung gerufen als der standardisierte und absatzorientierte Charakter der neuen Arbeitsauffassung betont werden.

gert und ist es zugleich zu einer Abnahme der Gestaltungsmöglichkeiten der Ärzteschaft und der Pflege gekommen.³

3. Abnehmende Gratifikationen

Neben der Umgestaltung der Arbeit nach der industriellen Logik scheinen die Möglichkeiten der Beschäftigten, aus der Arbeit jenseits ihres eigentlichen Auftrags materielle oder symbolische Gratifikationen zu beziehen, abgenommen zu haben. Dieses zweite Phänomen dürfte zumindest teilweise durch die zuvor analysierte Tendenz mitbedingt sein. Hinsichtlich symbolischer Profite hat Max Weber (1980: 142) im Zusammenhang mit dem „Amts-Charisma“ darauf hingewiesen, dass das Ansehen öffentlich Bediensteter nicht nur auf der kontinuierlichen Ablehnung der „ökonomischen Verwertung“ ihrer Tätigkeit beruht, sondern auch „streng persönlich“ ist, das heißt lediglich durch (und für) ihre Person existiert. Der bereits zitierte Zusteller beispielsweise schildert rückblickend, dass er vor der Umgestaltung seiner Arbeit nach privatwirtschaftlichen Maßstäben ausreichend Zeit hatte, sich bei denjenigen Benutzer/innen, die sich ihm gegenüber beim Neujahrstrunkgeld besonders großzügig gezeigt hatten, besonders Mühe zu geben, „mit dem ganzen Qualitätslevel, mit allem, dass es eine gewisse Identifikation gibt“, und berichtet, dass es ihn damals mit Stolz erfüllt habe, durch die Gespräche mit Benutzer/innen als Informationsrelais im Quartier zu fungieren und „die Leute namentlich zu kennen“ und von ihnen gekannt zu werden.

Auch im Krankenhausbereich scheinen sich im Zuge der industriellen Bürokratisierung die Chancen zur Erlangung von Gratifikationen jenseits des Lohns verringert zu haben, obwohl hier aufgrund der Qualität der Leistung (personenbezogene Dienstleistung) und der stärkeren Tendenz zur Tabuisierung materieller Profite vor allem die symbolischen Gratifikationen im Vordergrund stehen. Ein wichtiger und oft wiederkehrender Bezugspunkt in den Schilderungen gerade der älteren Beschäftigten ist die Abnahme der „Dankbarkeit“ seitens der Patient/innen. In nachfolgender Aussage der 42-jährigen Pflegefachfrau Manuela Rechsteiner, die einen hohen Anspruch an ihre Arbeit hat, kommt besonders deutlich zum Ausdruck, wie die sich durchsetzenden privatwirtschaftlichen Logiken und Institutionen im Gegensatz zu den Möglichkeiten gesehen werden, für seine Arbeit Anerkennung zu erhalten.

„Nein, ich kann mir nicht vorstellen, in einer Privatklinik zu arbeiten. Ich würde jetzt auch nicht auf einer Privatstation schaffen wollen. Ich schätze den Kontakt sehr zu allgemein versicherten Patienten – sagen wir es so: zum ‚Buurli‘ [Bäuer-

3 Vgl. die Übersichtsberichte zum Krankenhausbereich in diesem Band von *Manfred Krenn* (Österreich) und dem Verfasser (Schweiz).

chen] oder zur Putzfrau oder zur Hausfrau, die das Leben lang einfach immer geschafft hat, und denen wirklich Gutes zu tun. Also das [Wechseln in eine Privatklinik] ist für mich jetzt nie eine Überlegung wert gewesen. (...) Manchmal habe ich ein wenig ausgeholfen auf den Privatstationen, aber ich habe mich dort nie wirklich gefunden. (...) Also gewisse Sachen sind für mich..., die Wertigkeit der verschiedenen Sachen hat für mich nicht gestimmt, wie das Essen mit der Cloche servieren, oder so Sachen [lacht], stimmen für mich irgendwie nicht. Das hat nichts mit meinem Beruf zu tun.“

Wie in diesem Interviewauszug scheint der berufliche Wirkungsanspruch nicht zuletzt durch einen Austausch von materiellen und symbolischen Gütern (Leistungen, Anerkennung, Informationen etc.) alimentiert zu werden, der nicht allein durch den offiziellen Arbeitsauftrag festgeschrieben ist. Besonders die langjährig Beschäftigten betonen, dass die früheren Arbeitsbedingungen verschiedene Formen des Austauschs ermöglichten und von ihnen gar erwartet wurde, an dieser Ökonomie in einem Mindestmaß teilzunehmen.⁴ Indem diese die dazu notwendigen Freiräume verringerte und gleichzeitig die Interaktion unter ein neues Zeichen stellte, scheinen die sich zunehmend durchsetzenden betriebswirtschaftlichen Logiken einen wesentlichen Teil der Voraussetzungen für diesen Tausch materieller und immaterieller Güter jenseits der formalen Beziehung, mit dem weitere Dienstleistungen „für die Allgemeinheit“ erbracht wurden, tendenziell verringert zu haben.

4. Die Entmachtung der Fachleute

Ein weiterer Wesenszug der Managerialisierung öffentlicher Dienste ist die Machtverschiebung von den Fachleuten, welche die Dienstleistung eigentlich erbringen, zur Verwaltung. Darauf verweist bereits die industrielle Bürokratisierung der Arbeit, durch welche die Fachfrauen und -männer einer verstärkten Kontrolle nach der tayloristischen Logik (Evaluation, Leistungserfassung, Abteilungsweite, Qualitätsmanagement etc.) unterworfen sind. In den vier untersuchten Einrichtungen Krankenhaus, Sozialamt, Post und Busbetriebe ist mit dem Durchsetzen betriebswirtschaftlicher Prinzipien der innerbetriebliche Einfluss der Verwaltung und vor allem der Verwaltungsspitze angewachsen.

Die Bedeutungszunahme der Verwaltung ging mit einer Entmachtung der Fachleute einher, die in öffentlichen Diensten bis dahin mit einer mehr oder we-

4 Im Postbereich scheint die Betriebsleitung das Erbringen dieser zusätzlichen Dienste als Teil des Versorgungsauftrags interpretiert zu haben. Wiederholt wurde uns berichtet, dass in ländlichen Regionen früher die Zusteller von ihren Vorgesetzten angehalten wurden, beispielsweise Hilfestellungen an ältere Menschen aktiv zu leisten.

niger ausgeprägten Autonomie ausgestattet waren. Die ihnen gewährten Monopole auf berufliche Kompetenz und Zuständigkeit wurden aufgehoben und die damit verbundenen Rechte angegriffen.⁵ Die relative Autonomie, die sie für ihr Mitwirken an der Aufrechterhaltung der sozialen und politischen Ordnung einschätzte, wurde mit der Durchsetzung betriebswirtschaftlicher Prinzipien zunehmend infrage gestellt. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Fachfrauen und -männer betreffend ihrer eigenen Praxis und Organisation nahm dabei ab.⁶

Besonders offensichtlich zeigt sich die Machtverschiebung von den Fachleuten zu den Verwaltungsspitzen, die auch an Einrichtungen wie der Schule, der Universität u.a. festzustellen ist, im Krankenhausbereich; offensichtlich deswegen, weil die Beschäftigtengruppe, die den Verwaltungsapparat vormals kontrollierte (die Ärzte und Ärztinnen), mit ihrer Vormachtstellung zugleich eine quasi-absolute Legitimation verlor, was ihre Entmachtung besonders einschneidend macht (vgl. Gemperle et al. 2011). Wie dieser Machtverlust seitens der Fachleute, die in diesem Fall weiterhin vom „Ressentiment der Entmachteten“ (vgl. Bär 2011) ergriffen zu sein scheinen, wahrgenommen wird, zeigt folgendes Zitat des Chefarztes Hans Fischer aus dem deutschen Krankenhaus:

„Früher hatte ein Verwaltungsmensch keine Macht. Das war irgend so ein Hansel, zu dem du als Chef hin bist – das weiß ich noch von meinen ersten Chefs – und hast Anweisungen gegeben, ja? Und da bestand eine Verwaltung, in einem 500-Betten-Haus aus zehn Leuten. (...) Die Verwaltung ist um das zwanzig- oder um das dreißigfache angewachsen, teilweise auch zu Recht, klar. Alleine die Patientenabrechnung ist ein hochdifferenziertes Gebiet, Einkauf usw. Also das hat sich gewaltig verschoben. Und heute ist der, der die Macht hat, und das Sagen hat, der Geschäftsführer oder Verwaltungsdirektor, je nachdem, wie er heißt. Weil, wir leben in einer Mängelverwaltung. Und das hat sich völlig geändert. Und die Ärzte sind in der Regel die Befehlsempfänger.“

Der Kaderarzt zeigt im Statement auch an, inwiefern diese Veränderung mit einem Wandel des gesamten politisch-ökonomischen Regimes zusammenhängt, wenn er zum Schluss davon spricht, dass er heute „in einer Mängelverwaltung“ arbeite. Meist bereits mit der Verknappung der öffentlichen Budgets ab den 1980er Jahren, welche die Krankenhäuser zu einem „effizienteren“ Umgang mit staatlichen Mitteln anhielt, erfuhr die Verwaltung eine ansehnliche Bedeutungszunahme. Erst mit der politisch gewollten Umstellung auf ein Finanzierungssystem, das für Krankenhäuser ein eigenständiges Betriebsbudget („Gesamtbudget“ bzw. „Globalbudget“) vorsieht, vermochte die Verwaltung jedoch betriebswirt-

⁵ Hervorzuheben ist hier für die Schweiz die Abschaffung des Beamtensstatus.

⁶ Im Anschluss an Freidson (1970) könnte von einem Prozess der Deprofessionalisierung gesprochen werden (für die Ärzte siehe Ritzer/Walczak 1988; für die Krankenhauspflege Parkin 1995).

schaftliche Maßstäbe in allen Bereichen des Krankenhauses legitimer Weise einzuordnen und durchzusetzen.

In der Folge scheint nicht nur die Autonomie und Gestaltungsmacht der Ärzte und Ärztinnen erheblich abgenommen zu haben. Auch die herkömmliche berufliche Autorität der zweiten wichtigen Gruppe von Fachleuten, die den Ärzten und Ärztinnen nachgeordneten Pflegekräfte, wurde durch betriebswirtschaftliche Kriterien unterminiert. Zudem kam es zu einem relativen Anwachsen des Verwaltungspersonals und sind im Verwaltungsbereich neue Funktionen entstanden. Der relative Anteil der Verwaltung am Personalaufwand wuchs an, was die Personalausgaben für die Fachleute, die durch die Einführung betriebswirtschaftlicher Logiken ohnehin unter Druck stehen, weiter verknappte. Die verschiedenen Verwaltungsstellen wiederum sind essenzielle Stützen des neuen Betriebsregimes, indem sie die Umsetzung und Einhaltung der betriebswirtschaftlichen Prinzipien in den alltäglichen Praktiken der Fachmänner und -frauen gewährleisten.

Mit dem Durchsetzen managerialer Positionen und Praktiken wurden in die öffentlichen Einrichtungen neue Zielsetzungen eingeführt, die gegenüber dem auf das Allgemeinwohl ausgerichteten Arbeitsethos der Beschäftigten (vgl. McDonough 2006) in einem grundlegenden Spannungsverhältnis stehen. Angesichts der Vorherrschaft der Sparpolitik genießt die betriebswirtschaftliche Seite dabei eine größere Legitimität, die Bedürfnisse der Benutzer/innen avancieren zur nachgeordneten Größe. Zwar bestimmen die von uns befragten (entmachteten) Fachleute den Zweck ihrer Arbeit weiterhin vorwiegend durch den Nutzen für die Benutzer/innen, was wohl nicht zuletzt auf ihre berufliche Sozialisation zurückzuführen sein dürfte.⁷ Allerdings geht dies für viele mit einem „moralischen Stress“ (Corley 1995) einher, da sie sich zugleich zusehends an der Realisierung dieser Ziele gehindert sehen und angehalten werden, betriebswirtschaftlichen Zielen zu folgen.

5. Sich unternehmerisch gebärden

Die Umstellung auf das neue politisch-ökonomische System schlug sich auch im Orientierungshorizont auf Leitungsebene nieder. In der Betriebsleitung, die mit der Auslagerung des Betriebs aus der staatlichen Verwaltung dem Auftrag nach-

⁷ Hebson et al. (2003) stellen am Beispiel des Spitalbereichs und der Kommunalverwaltung in England fest, dass Fachleute mit Benutzer/innen-Kontakt, deren Organisation eine *Public-Private-Partnership* eingegangen war, sich bei ihrer Arbeit weiterhin am öffentlichen Interesse orientierten, auch wenn sie im Alltag zunehmend mit neuen Formen der Rechenschaftspflicht und des bürokratischen Handelns von Manager/innen konfrontiert waren.

zukommen hat, die Einrichtung nach privatwirtschaftlichen Kriterien funktionieren zu lassen, können wir in den Interviews eine betonte Ausrichtung auf unternehmerische Kategorien feststellen. Für die befragten Kadermitarbeiter/innen ist die „Wirtschaftlichkeit“ ihrer Betriebe zentral. Auch neigen sie dazu, die Faktoren, die ihr entgegenstehen (das Personalrecht der Angestellten, die Erwartungen der Benutzer/innen, „die Politik“ u.a.), als Einschränkungen wahrzunehmen. Auf der anderen Seite bekunden die Leitungsmitglieder wiederholt, dem Gemeinwesen verpflichtet zu sein oder ihm wenigsten Rechnung tragen zu wollen. Dieses Dilemma kommt besonders gut in folgender Schilderung des Kadermitarbeiters der Post Paul Schuster zum Ausdruck, der für die Zustellung in einem größeren Gebiet und für ca. 400 Mitarbeitende verantwortlich ist.

„Ja, wir haben jetzt wieder vom Bundesrat ganz klar den Auftrag bekommen, dass wir die Rentabilität verbessern müssen, dass wir wie ein privatrechtliches Unternehmen funktionieren müssen. Und in der Praxis sieht man natürlich, dass wir kulturell anders gewachsen sind, und in der Kundenwahrnehmung nimmt der Kunde das natürlich auch anders wahr und das ist sicher ein Wandel, der sich in den letzten fünf bis zehn Jahren sicher massiv verändert hat, dass der wirtschaftliche Aspekt im Vordergrund ist. (...) Meine Hauptaufgabe ist einfach, den wirtschaftlichsten Einsatz für die Briefzustellung sicherzustellen. Das einfach im Kontext von Kundenzufriedenheit, Personalszufriedenheit, Wirtschaftlichkeit und dann mit den Rahmenbedingungen, die wir als Service-public-Betrieb natürlich haben. Also ich kann nicht als private Firma..., da habe ich ein paar Rahmenbedingungen mehr, die muss ich einfach berücksichtigen und einfach im Gesamtkontext vom Großunternehmen Post haben wir natürlich auch wieder Einschränkungen. Also so lohnmäßig, arbeitsgesetzmäßig, natürlich, da kann ich natürlich nicht wie ein Kleinunternehmer operieren und eigene Löhne festlegen. Das ist ein wenig das Abwägen. Entscheidend ist, wie weit man nachher auch zentral getragen wird.“

Diese Haltung, sich selbst als „Unternehmer/in“ zu verstehen, für den/die das finanzielle Wohlergehen des Betriebs die oberste Priorität hat und der/die zugleich aber auch besondere „Rahmenbedingungen“ zu akzeptieren hat,⁸ ist ebenfalls bei den befragten Geschäftsleitungsmitgliedern des Krankenhauses festzustellen. Auch die befragten Kadermitarbeiter/innen der Busbetriebe und des Sozialamts gebärden sich, als würden sie über privatwirtschaftliche Unternehmen verfügen, obwohl ihre Schilderungen wenig Zweifel daran lassen, dass ihre Einrichtungen auf einen politischen Verband angewiesen sind. Diese Ambivalenz scheint für die Leitungsebene öffentlicher Dienste, in denen sich privatwirt-

8 Mit dieser Kategorisierung bewegen sich die Befragten im Horizont der ordoliberalen Variante des deutschen Neoliberalismus (vgl. Foucault 2006), die in der Schweiz seit geraumer Zeit eine Verbreitung genießt (vgl. Solchany 2010).

schaftliche Prinzipien durchgesetzt haben, insgesamt nicht untypisch zu sein. Neben der formalen, finanziellen und legitimatorischen Abhängigkeit ihrer Institution von den Behörden scheinen auch die Dispositionen der Betroffenen dazu nicht unwesentlich beizutragen, dass sie zumindest ein Teil der von der Politik auferlegten „Spielregeln akzeptieren“, wie das oben zitierte Geschäftsleitungsmitglied der Post an anderer Stelle beteuert. Der Betroffene hatte nach seiner Ausbildung zum Post-Betriebssekretär nicht nur eine Fachhochschul-Ausbildung in Wirtschaft absolviert, die ihn in das betriebswirtschaftliche Denken sozialisierte, sondern war in seiner Laufbahn lange Zeit unter dem alten politisch-ökonomischen Regime und in verschiedenen Bereichen in der Post (Verkauf, Organisation, Personal) tätig. Diese Spannung zwischen kaufmännischen Dispositionen auf der einen Seite, die in der Orientierung an betriebswirtschaftlichen Kriterien zum Ausdruck kommt, und auf der anderen Seite der Ausrichtung auf „die Politik“, von der man nicht zuletzt in finanzieller und symbolischer Hinsicht essenziell abhängig ist, scheint für den Horizont vieler gehobener „Staatsdiener/innen“ im neuen politisch-ökonomischen Regime charakteristisch zu sein. Zugleich scheint das „unternehmerische Gebärden“ der vom Staat mandatierten Betriebsleitung dazu beizutragen, ihre Macht gegenüber den Fachleuten zu vergrößern und deren Entmachtung weiter voranzutreiben.

6. Der Geschäftssinn wird gefragt

Eine weitere Eigenschaft der Managerialisierung öffentlicher Dienste ist die Bedeutungszunahme kommerzieller Dispositionen. Durch den Bedeutungsgewinn der betriebswirtschaftlichen Logik zuungunsten der Orientierung an den Benutzer/innen-Bedürfnissen setzt sich insgesamt ein erhöhter Bedarf nach Verhaltensmustern durch, die mit den „Geschäften“ zusammenhängen. Die beobachteten Verhaltensweisen sind über die vier betrachteten Bereiche hinweg zwar höchst unterschiedlich und kaum vergleichbar, was den unterschiedlichen Qualitäten der erbrachten Leistungen⁹ geschuldet ist, welche der Kommerzialisierung eine unterschiedliche Ausprägung verleihen. Grundsätzlich lassen sich (innerhalb der Dienste) jedoch zwei unterschiedliche Bereiche identifizieren, in denen die Bedeutungszunahme grundsätzlich verschiedene Formen annimmt: bei der direkten Erbringung der Dienstleistung im Kontakt mit Benutzer/innen und bei der Arbeit im Backoffice-Bereich.

Für Außenstehende besonders gut erkennbar ist das Wichtigwerden kommerzieller Dispositionen im Aufgabenfeld von Beschäftigten, welche die Leis-

9 Personenbezogene Dienstleistung, Logistik-Dienstleistung, Personentransport, Beratungs- und Betreuungsdienstleistung etc.

tungen im Benutzer/innen-Kontakt erbringen. Die langjährige Mitarbeiterin im Postschalterdienst Elisabeth Wängi etwa berichtet davon, dass sich der Bonus, den sie zum Lohn erhält, daran bemisst, welche Verkaufsziele sie in ihrer Tätigkeit erreicht bei „zum Beispiel Postkontoeröffnungen, Handy-Abos und so weiter“. Im weiteren Verlauf des Gesprächs schildert sie, wie das „Verkaufsflair“, wie sie es sagt, in ihrem Arbeitsalltag wichtiger geworden ist, welche neuen Praktiken damit verknüpft sind und wie sich die Beschäftigten dieser Entwicklung gegenüber stellen.

Der zweite Typus kommerzieller Dispositionen, die im neuen Betriebsregime eine Bedeutungszunahme erfahren zu haben scheinen, ist dem Backoffice-Bereich zuzurechnen. Je nach Position in der Hierarchie sind es eher geschäftsführende oder buchhalterische Dispositionen. Im Postbereich zeigt sich dies beispielsweise darin, dass Leiter/innen einer Poststelle, um ihrerseits zu überleben „die Umsatzziele der wichtigsten Positionen“ erreichen müssen, welche die Geschäftsleitung von ihnen verlangt, und hierzu ihre Mitarbeiter/innen am Schalter anhalten, „dass man Kunden gezielt anspricht oder auf die Werbung hinweist“. Im Krankenhaus-Bereich wiederum wird etwa von den Kaderärztinnen und -ärztinnen erwartet, dass sie mit ihren als Profitcenter funktionierenden Kliniken möglichst viel Erlös erwirtschaften, weshalb von ihnen verlangt wird, über „Managementenerfahrung“ zu verfügen oder sie (in Form von Kursen in „Spitalmanagement“) zu erwerben. Als Manager/innen ihrer Kliniken sind die leitenden Ärztinnen und Ärzte – analog zu den Poststellenleiter/innen – dafür zuständig, dass die Beschäftigten der Abteilung, vor allem die Pflegekräfte, die erbrachten Leistungen und Diagnosen betriebswirtschaftlich „zweckmäßig“ erfassen – auch wenn sich in der konkreten Behandlungspraxis „eine Reihe von Prozeduren als bedeutsam erweisen, die in dem Kodiersystem nicht abgebildet werden können“ und damit nicht erlösrelevant sind (Vogd 2006a: 102). Die Manager/innen der (unselbstständigen) Kleinbetriebe, welche sowohl die Kaderärztinnen und -ärzte als auch die Poststellenleiter/innen darstellen, sind angehalten, dafür zu sorgen, dass die Leistungen für den Betrieb möglichst rentabel erbracht werden.

Das manageriale Betriebsregime schlägt sich selbst in der Verwaltung nieder, die neu nicht nur selbst nach betriebswirtschaftlichen Maßstäben zu funktionieren hat, sondern einen wesentlichen Beitrag dazu leistet, dass die Bereiche der unmittelbaren Dienstleistungserbringung nach diesen Prinzipien funktionieren. Anstelle von Verwaltungsangestellten, die sich am „bürokratisch-legalen Handeln“ (Weber 1980) orientieren und den Fachleuten nachgeordnet sind, treten vermehrt Beschäftigte, welche über Kompetenzen zur „managerialen“ Kontrolle der Fachfrauen und -männer verfügen. Paradigmatisch scheint dies im Krankenhausbereich in der Aufgabe der Medizincontroller/innen zum Ausdruck zu kommen, die formal zwar den Ärzten und Ärztinnen unterstehen, von denen die Ärzte und Ärztinnen wegen ihrer besonderen Fähigkeiten und Befugnisse aber

zugleich abhängig sind, und von denen – wie Stellenausschreibungen zu entnehmen ist – eine Durchsetzungsfähigkeit im direkten Gespräch erwartet wird.

Analog scheint bei der Post die Personaladministration zu funktionieren. Ihrem Leiter zufolge kommt der Abteilung die Aufgabe zu, „ein gutes Arbeitsumfeld schaffen zu können, damit unsere Dienstleistung am Kunden optimal erbracht werden kann.“ Der Leiter gibt auch zu verstehen, dass der Personaldienst „in einem gewissen Sinn ja auch Business-Partner zu den Betriebsverantwortlichen“ ist, und die Qualitätskennzahlen und betriebswirtschaftlichen Ziele der einzelnen Betriebe erfährt, bevor er festhält, dass seine Abteilung deren „Entwicklung auch unterstützen“ würde.

Die Rolle der Geschäftsleitung ihrerseits besteht neben der buchhalterischen Kontrolle und Steuerung der einzelnen Unternehmensbestandteile darin, die Interessen zwischen diesen Profitcentern miteinander zu verbinden und „zu schauen“, dass die Zusammenarbeit zwischen ihnen „möglichst reibungslos funktioniert“. Wie ein interviewtes Mitglied der Krankenhausleitung betont, beinhaltet dies „halt in Gottes Namen einfach sehr viel Kommunikationsaufgaben“. Die wichtigste Fähigkeit, die er bei der Leitung des Krankenhauses benötige, sei, „mit verschiedenem Jargon umgehen zu können, zu wissen, was gemeint ist, und trotz verschiedenen sprachlichen Benennungen ein gemeinsames Verständnis für ein Problem herzustellen“. Stillschweigend scheint der Spitaldirektor bei den leitenden Ärzten dabei einen Geschäftssinn voraussetzen, der für Absoluten/innen einer betriebswirtschaftlichen Ausbildung zur Normalität geworden ist.

7. Schluss

Die erhobenen Erfahrungen und Wahrnehmungen der Beschäftigten des Spitalbereichs und des Postbereichs zeigen, dass die Managerialisierung einen wesentlichen und unerlässlichen Beitrag zur Umgestaltung öffentlicher Dienste nach betriebswirtschaftlichen Prinzipien leistet. Auf Grundlage des gesammelten empirischen Materials konnten auf praktischer Ebene folgende Merkmale identifiziert werden: die industrielle Bürokratisierung der Arbeit, die damit einhergehende Verringerung der Handlungsspielräume und der (für den öffentlichen Dienst typischen) Gratifikationsmöglichkeiten jenseits des eigentlichen Arbeitsverhältnisses, der als „Deprofessionalisierung“ aufzufassende Machtverlust der Fachleute sowie das Durchsetzen von unternehmerischen Normen und kommerziellen Dispositionen. Die Managerialisierung hat insbesondere das Erstarren der Macht aufgrund outputorientierter Kennzahlen befördert, mit der die Betriebsleistung über alle Beschäftigten und das mittlere Kader über die subalternen Beschäftigtengruppen regiert.

Aus der Analyse ist zudem hervorgegangen, dass der Machtzuwachs managerialer Methoden und Praktiken nicht unwesentlich auf dem politischen Kontext beruht. Der Einsatz managerialer Instrumente scheint jedenfalls weniger mit der Präsenz von „Managern und Managerinnen“ in der Leitung an sich, als besonders mit der behördlich verordneten Umstellung der öffentlichen Institutionen von einer rückwirkenden auf eine prospektive und leistungsbezogene Finanzierung einher gegangen zu sein. Zudem verleiht vor allem die behördliche „Politik der leeren Kassen“ (Guex 2003) den für die öffentlichen Dienste fremdartigen Herrschaftstechniken Legitimität und lässt die Rationierung der Leistungen, die sich durch sie vollzieht, als vernünftig und gar wünschenswert erscheinen. Wie nicht zuletzt ihre eigenen Aussagen bezeugen, sind die Manager/innen, welche mehr und mehr mit ihren Maßstäben die öffentlichen Dienste regieren, auch in ihrem Alltag weiterhin stark von „der Politik“ abhängig. Die komparative Betrachtung des Spitalbereichs und des Postbereichs zeigt zudem, dass hinsichtlich der Möglichkeiten der betriebswirtschaftlichen „Rationalisierung“ der Arbeit wesentliche Unterschiede zwischen etwa personenbezogenen Dienstleistungen und Transportdienstleistungen bestehen und sich die öffentlichen Einrichtungen auf dem Weg der Privatisierung daher nicht nur kaum mit privatwirtschaftlichen Unternehmen, sondern selbst untereinander nur bedingt und vor allem hinsichtlich ihrer Unterwerfung unter betriebswirtschaftliche Funktionslogiken vergleichen lassen.

3.

Kommunale Dienste

FORBA-Forschung

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

7

Jörg Flecker
Franz Schultheis
Berthold Vogel (Hg.)

Im Dienste öffentlicher Güter

Metamorphosen der Arbeit
aus der Sicht der Beschäftigten

Das Projekt „Metamorphosen der Arbeitswelt in biografischen Zeugnissen“ wurde im Rahmen des D-A-CH Lead Agency-Verfahrens vom Schweizerischen Nationalfonds (100017L_130442), der Deutschen Forschungsgemeinschaft (VO 1657/2-1) und dem Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (I 500-G17) gefördert.

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

Jörg Flecker, Franz Schultheis, Berthold Vogel

1. GESUNDHEITSWESEN

Das Gesundheitswesen im Spannungsfeld von Gemeinwohlorientierung und betriebswirtschaftlichen Imperativen

Franz Schultheis, Michael Gemperle

„Der Patient wird nicht gesunder, wenn wir sagen, wir müssen betriebswirtschaftlich denken“

Fallstudie zum Strukturwandel der Arbeit im schweizerischen Krankenhausbereich

Michael Gemperle

„... wir müssen auch hier marktwirtschaftlich denken, aber wir haben einen Versorgungsauftrag auch“

Gemeinwohlorientierung als Drahtseilakt im kommunalen Krankenhaus

Manfred Krenn

Mein Tag als Schwester

Maria Tschernitz

Die Kodierfachkräfte

Eine Beschäftigtengruppe des Krankenhauses im Spannungsfeld zwischen medizinisch-pflegerischen und betriebswirtschaftlichen Ansprüchen

Andreas Pfeuffer, Michael Gemperle

Symbolische Kämpfe um die Anerkennung von Qualifikation und Kompetenz: Auseinandersetzungen innerhalb der Pflege

Kristina Mau, Constantin Wagner

Symbolische Kämpfe um die Anerkennung von Qualifikation und Kompetenz: Das Verhältnis von Ärzteschaft und Pflegenden

Kristina Mau, Constantin Wagner

	Inhalt	
6		7
2. POST		
Liberalisierung und Privatisierung der Post <i>Jörg Flecker</i>	145	Sicherer Hafen oder Galeere? Zur sozialintegrativen Funktion des öffentlichen Dienstes für gering Qualifizierte in turbulenten Zeiten – am Beispiel von Müllabfuhr und Post <i>Manfred Krenn</i>
„Die Jungen werden bei uns eigentlich nicht mehr alt“ Die Veränderungen bei der Schweizer Post aus Sicht der Beschäftigten <i>Kristina Mau</i>	151	
Transformationen der österreichischen, deutschen und schweizerischen Post Zu Fragmentierungsprozessen und deren Auswirkungen auf die Beschäftigten <i>Kristina Mau, Constantin Wagner, Andreas Pfeuffer, Maria Tschernitz</i>	187	4. SCHLUSSFOLGERUNGEN
„Möglichst viel variabel“ Leistungsbezogenes Entgelt bei der Deutschen Post AG <i>Andreas Pfeuffer</i>	215	Der Umbruch der öffentlichen Dienste aus der Sicht der Beschäftigten Verteilung, Anerkennung und Gemeinwohl <i>Jörg Flecker, Franz Schultheis, Berthold Vogel</i>
„Mein Gesicht sitzt da“ Dienstleistung, Organisationswandel und Identitätsarbeit <i>Jörg Flecker, Maria Tschernitz</i>	223	
Wenn Manager in öffentlichen Diensten regieren <i>Michael Gemperle</i>	243	Literatur Autorinnen und Autoren
		351 370
3. KOMMUNALE DIENSTE		
Kommunale Verwaltung und lokale Dienstleistungen <i>Berthold Vogel</i>	257	
Wer verwaltet öffentliche Güter? Deutungsmuster kommunaler Führungskräfte <i>Sascha Wiegräfe</i>	263	
Anerkennungsverhältnisse Der öffentliche Dienst als Ort von Wertschätzungskonflikten <i>Lisa Grabe</i>	287	
Rekrutierung der Staatsdiener von morgen Die öffentliche Verwaltung als attraktiver Arbeitsplatz <i>Anja Rieck</i>	301	