



# Restrukturierungen im öffentliche Dienst

Restrukturierungen, Innovationen und sozialer Dialog

Ola Bergström

Leroi Henry

Birgit Köper

Raquel Rego

Ricardo Rodriguez

Wim Sprenger

Greg Thomson

Claude Emmanuel Triomphe

im Auftrag des Netzwerkes IRENE



*Einführung - p.3*

**I. Wesentliche Ergebnisse - p. 4**

**2. Politische Themen - p.7**

**3. Politische Schlussfolgerungen und Vorschläge - p.10**

*Literaturverzeichnis - p. 12*



**RENEWALS**

Projekt von der  
Generaldirektion  
Beschäftigung und  
Soziales der Europäischen  
Kommission finanziert

**Das IRENE-Netzwerk und das Renewals-Projekt**

IRENE (Innovative Restructuring – European Network of Experts) wurde 2003 während einer Konferenz zum Thema Restrukturierung in Dublin ins Leben gerufen. Es ist ein Netzwerk, das unabhängige Experten wie Akademiker, Praktiker, Manager oder Sozialpartner aus unterschiedlichen Ländern (Belgien, Bulgarien, der Tschechischen Republik, Frankreich, Deutschland, Italien, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Spanien, Schweden, den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich) zusammenbringt. Ziel ist die Durchführung gemeinsamer Projekte zur besseren Gestaltung von Restrukturierungsprozessen und das Ableiten von Empfehlungen für Politik und Praxis. Das Netzwerk ist für neue Partner offen.

Das IRENE-Netzwerk arbeitet in Hinblick auf die Förderung von verantwortungsvollen und dadurch innovativen Praktiken an sozialen und ökonomischen Aspekten von Restrukturierung in Europa und hat eine Reihe von EU-Projekten konzipiert und durchgeführt oder sich daran beteiligt. Beispiele für diese Projekte sind MIRE, AGIRE, HIRES, HIRES PUBLIC, ARENAS etc.). Das Netzwerk hat sich auch maßgeblich in die Diskussion zum EU-Grünbuch über Restrukturierungen (2012) eingebracht und bei der Vorbereitung der einschlägigen Resolution zur Abstimmung im EU Parlament mitgewirkt.

Kürzlich hat IRENE seine Webseite veröffentlicht: [www.responsible.restructuring.eu](http://www.responsible.restructuring.eu). Neben neuen Projekten und Studien zum Thema Restrukturierung, wird IRENE regelmäßig Positionspapiere auf Basis der Arbeiten des Projekts bereitstellen.

Das Projekt RENEWALS stellt eine der aktuellen Kooperationen des Netzwerkes dar. Es hat im Jahr 2012 begonnen und wurde aus Mitteln der EU sowie der Eigeninitiative der Partner getragen. RENEWALS konzentriert sich auf problematische Entwicklungen, die für die Mitarbeiter im Zuge von Restrukturierungen einhergehen, aber auch mit Innovationen, die in Krisenzeiten oder Zeiten von Restrukturierung entstehen. Dabei wurde auf zwei Wirtschaftssektoren fokussiert, nämlich KMU und der öffentliche Dienst. Grundlage des Projekts sind Fallstudien und zwei Workshops, die durch die Mitglieder des IRENE Netzwerkes zu den zwei Projektfeldern durchgeführt wurden. Die Ergebnisse werden in zwei Themenheften dokumentiert, die die Ergebnisse der Fallstudien und die Expertendiskussionen im Rahmen der Workshops reflektieren.



## Einführung

In seinem zweiten Grundsatzpapier stellt das IRENE Netzwerk die Hauptschlussfolgerungen aus dem EU-Projekt "Renewals" vor. Das Projekt befasste sich mit Innovationen im Rahmen von Restrukturierungsmaßnahmen und Möglichkeiten des sozialen Dialogs im öffentlichen Dienst.

Bis vor kurzem galt der öffentliche Dienst in Hinblick auf Restrukturierungen als relativ zurückhaltend, doch dies hat sich maßgeblich geändert. So ist der öffentliche Dienst in Europa insgesamt laut Eurofund mittlerweile der Wirtschaftssektor, in dem die meisten Entlassungen stattfinden. Das Konzept der Dienstleistungen die traditionell vom öffentlichen Dienst bereitgestellt werden / wurden, unterscheidet sich dabei zwischen den Mitgliederstaaten beträchtlich. Denn im Vergleich zu anderen (privaten) Dienstleistungen müssen Behörden ihre Leistungen für die Bürger sicherstellen ungeachtet dessen, ob sie auf dem freien Markt rentabel sind. Eine Definition öffentlicher Dienstleistungen ist besonders wegen der starken systemischen Unterschiede zwischen den Mitgliederstaaten schwierig. Diese Leistungen decken zum Beispiel die öffentliche Verwaltung, Wasser- und die Energieversorgung, Abfallentsorgung, das Gesundheitswesen und soziale Dienstleistungen, Bildung und das Postwesen ab. Unsere Fallstudien fanden in verschiedenen europäischen Ländern statt und deckten eine Bandbreite von Restrukturierungsthemen ab:

- den sozialen Dialog im (teil-) privatisierten Postwesen in Frankreich und in Bulgarien
- Sparmaßnahmen und erzwungene Mobilität im portugiesischen Sozialversicherungssystem
- Organisation von Jobmobilität durch Abteilungen zur unternehmensinternen Personalvermittlung in Deutschland
- das arbeitsmarktpolitische / staatliche Instrument der "job security councils" in Schweden
- die Wahrnehmung der Veränderungen durch Restrukturierungen bei Angestellten des öffentlichen Dienstes in Belgien
- Outsourcing von öffentlichen Dienstleistungen und die Anpassung von sozialen Dialogprozessen in Kommunen in Großbritannien
- Innovationen, die durch den Privatisierungsprozess in das holländische Gesundheitssystem gebracht wurden.

Unsere Studie adressierte dabei einige wesentliche Punkte, die tiefer gehend diskutiert werden sollten, besonders:

- die Heterogenität von öffentlichen Dienstleistungen- und die Vielfältigkeit von Restrukturierungsmaßnahmen vor dem Hintergrund öffentlicher Sparprogramme
- die eingeschränkte Rolle eines sozialen Dialogs trotz der Tatsache, dass die Gewerkschaftsdichte im öffentlichen Dienst überdurchschnittlich ist
- die schlechte Bewertung der Unterstützungsmaßnahmen bei notwendiger "job mobility" (Wechseln von einem Arbeitsplatz zum anderen und Organisation der Mobilität)
- und vor allem die bedeutsamen Auswirkungen der Restrukturierungen auf Arbeitsbedingungen, und dann mittelfristig auch auf die Gesundheit der Beschäftigten

Die Hauptschlussfolgerungen aus dem Projekt beziehen sich auf

- die wichtige Rolle des sozialen Dialogs
- die schwierige Position der Arbeitgeber im öffentlichen Dienst (vor dem Hintergrund, dass viele Veränderungen und Restrukturierungen im öffentlichen Bereich politisch induziert sind)
- verantwortungsvolle Arbeitsübergangsprozesse.
- das Entwickeln einer umfassenden Bewertung der Restrukturierung und einer Folgenabschätzung im Bezug auf die Auswirkungen auf die Arbeitnehmer.



## **I. Wesentliche Ergebnisse aus dem Projekt RENEWALS**

Das Renewals-Projekt trug aus acht europäischen Ländern Erfahrungen im Hinblick auf Restrukturierungsprozesse und die Praxis des sozialen Dialogs zusammen (Belgien, Bulgarien, Frankreich, Deutschland, Portugal, Schweden und UK). Der Fokus lag dabei auf den Entwicklungen nach der Finanzkrise 2008 und den darauf folgenden Sparmaßnahmen im öffentlichen Dienst. Diese Sparmaßnahmen und die daraus resultierenden Einschnitte in Organisationen des öffentlichen Dienstes waren in den beteiligten Ländern durchaus sehr unterschiedlich. In Portugal etwa mussten empfindliche Einschnitte hingenommen werden, während in Deutschland die Krise deutlich weniger Auswirkungen hatte. Folgende Punkte können als wesentliche Ergebnisse festgehalten werden.

### **Öffentliche Dienstleistungen in Europa: Vielfalt und Sparmaßnahmen**

Der öffentliche Sektor ist heterogen und unterscheidet sich stark im Hinblick auf die Art der erbrachten Dienstleistungen und die Härte der Einschnitte. Diese Heterogenität kann etwa an folgenden Faktoren festgemacht werden:

- An der Art Institutionen, die öffentliche Dienstleistungen bereitstellen: gewöhnliche öffentliche Verwaltung auf nationalen lokalen oder regionalen Ebenen, öffentlich finanzierte Agenturen oder Firmen in öffentlichen Besitz, private Einrichtungen - gewinnorientiert oder gemeinnützig - die beauftragt sind, diese zu liefern etc.

- An der vielfältigen Natur der formalen Arbeitsverhältnisse: vom Beamten bis zum Zeitarbeiter; von hochgradig regulierten Arbeitsbedingungen zu einfachen Arbeitsverträgen - die Gegensätze sind riesig

- An der nationalen Umsetzung / Verbreitung von EU-Konzepten wie z.B. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse oder Dienstleistungen von allgemein wirtschaftlichem Interesse. Im Allgemeinen können Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ("SGIs") als solche Dienstleistungen definiert werden,

die direkt durch Behörden bereitgestellt werden, zum Beispiel Bildungs- und Sicherheitswesen, wohingegen

- An verschiedenen Beziehungen von Lieferanten und Konsumenten von "Dienstleistungen von allgemeinem Interesse"

- Restrukturierung wurde zu einem bedeutenden und permanenten Merkmal der Beschäftigung im öffentlichen Dienst und hat die Rahmenbedingungen von öffentlichen Dienstleistungen hauptsächlich durch Externalisierung, Outsourcing und Privatisierung, aber auch durch die Art und Weise der öffentlichen Dienstleistungen (wie sie ihre Inhalte reorganisieren, ihre Ziele, ihre Methoden, ihre Kulturen) stark verändert.

Im Augenblick werden weitere unterschiedliche Sparprogramme in Europa implementiert und diese repräsentieren einen der Hauptgründe für Restrukturierungen im öffentlichen Dienst. Häufig ist ein ähnlicher Verlauf zu beobachten. Möglicherweise befinden sich unterschiedliche Länder auch in unterschiedlichen Stadien und stehen unterschiedlichen Herausforderungen gegenüber; je nachdem wie diese Länder versuchen, Ausgaben zu reduzieren. Gemäß des "European Working Condition Survey" einer weit angelegten europäischen Beschäftigtenbefragung zu den Arbeitsbedingungen, wurden seit 2008 5 Millionen Jobs im öffentlichen Sektor in der EU27 abgebaut.

Die Sparansätze unterscheiden sich national bezüglich der folgenden Aspekte erheblich:

- geographische und strukturelle Reorganisation
- Outsourcing und Privatisierung
- Veränderungen in Organisations - und Unternehmenskulturen

- Reduzierung von Personal durch zwingende Kündigungen

- Reduzierung von Personal durch freiwilliges Ausscheiden und "natürliche Auslese" d.h. Neubesetzungen finden nicht statt oder Beamte gehen in den Ruhestand



- Lohnkürzungen oder Gehaltsstopp
- Änderung des Sozialleistungssystems
- Reformen, die die Arbeitsbedingungen betreffen (längere Arbeitszeiten oder das Streichen von freien Tagen)

**Unterschiedliche Restrukturierungsansätze**

Im Rahmen der berücksichtigten Fallstudien konnten drei wesentliche Arten von Restrukturierungsmaßnahmen identifiziert werden – häufig in Kombination miteinander:

Art	Ziele	Inhalte	Beispiele
Kurzfristige Änderungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hauptsächlich quantitative Anpassung</li> <li>• Änderungen innerhalb des bestehenden Rahmenst</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mehr von der gleichen Sache tun oder sogar weniger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl der Personen reduzieren</li> <li>• Arbeitszeit, Löhne usw. reduzieren</li> </ul>
Strukturelle Änderungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Radikale Änderung der Art der Struktur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• die Art und Weise, wie Dinge gemacht werden, ändern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privatisierung, Outsourcing,</li> <li>• Deregulierungen, Unterdrückung von Besonderheiten in Hinblick auf sozialen Schutz, Stelleneinsparungen</li> </ul>
Prozessänderungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Richtungsänderung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einführung eines neuen Weges zu Veränderungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einführung von Mechanismen, die Änderung ermöglichen; sozialer Dialog, einseitige Entscheidungen etc. .</li> </ul>

Einer der wesentlichen Unterschiede zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor sind die Managementprozesse. War Produktivität und Effizienz in privaten Organisationen von jeher die prioritäre

Zielrichtung, so haben sich effizienzorientierte Managementsysteme und Controllingansätze im öffentlichen Dienst erst in der letzten Dekade deutlich etabliert. Aufgrund von Sparhaushalten der öffentlichen Träger, Kostendruck und veränderter Kundenerwartungen haben Effizienzsteigerung und damit verbundene Managementpraktiken nun auch im öffentlichen Sektor eine höhere Priorität erlangt.

Im privaten Sektor wird Restrukturierung überwiegend intern und nach Maßgabe ökonomischer Prinzipien gemanagt. Für den öffentlichen Sektor spielen externe (politisch induzierte) Impulsgeber eine stärkere Rolle im Hinblick auf die Art und die Geschwindigkeit der Veränderung. Da diese Interventionen zu einem Großteil auf politischen Entscheidungen basieren, werden sie sowohl von betroffenen Beschäftigten als auch bei den Managern, als wenig sinnvoll, nachvollziehbar und legitim betrachtet, was für die Umsetzung der Veränderungen eine Hürde darstellt.

Restrukturierung kann im positiven Sinne nicht nur zu Privatisierung oder Outsourcing von Dienstleistungen führen, sondern auch zu organisatorischen Innovationen. Aus diesem Grund sollten etwa Initiativen, wie sie im holländischen Homecarebereich im Hinblick auf die damit verbundenen Chancen sorgfältig analysiert und diskutiert werden. Im Pflegebereich in den Niederlanden wurde auf kleine, eigenverantwortliche Teams gesetzt, mit dem Ziel, die Patienten so lange wie möglich in ihrer häuslichen Umgebung zu belassen. Kernaspekt des Konzepts ist die Handlungs- und Planungsautonomie der Pflegeteams (zur ausführlichen Erläuterung des Konzepts s. RENEWALS Themenheft zur Restrukturierung im öffentlichen Dienst).

Bei Restrukturierungen geht es nicht nur darum, wie man die Belegschaft und die Arbeitsbedingungen in speziellen Arbeitsumgebungen und im Hinblick auf den Beschäftigungsstatus (Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst) steuert. Die Veränderungen sind auch stark verknüpft mit Visionen von der Zukunft der öffentlichen Dienstleistungen, der Rolle des öffentlichen Dienstes, der Verteilung von öffentlichen-privaten Unternehmen, der strategischen Diskussion über den Umfang, Anforderungen und



der Nachhaltigkeit von öffentlichen Dienstleistungen. Im Rahmen von Restrukturierungen im öffentlichen Dienst sollten eine größere Bandbreite von Akteuren (Sozialpartner, Staat, Dienstleistungsnutzer und die Öffentlichkeit) einbezogen werden - ein Prozess, bei dem die Medien eine zentrale Rolle spielen können.

### **Der soziale Dialog in einem stark gewerkschaftlich organisierten Sektor**

Es gibt grundsätzlich in ganz Europa im öffentlichen Sektor gut etablierte Systeme des sozialen Dialogs. Doch innerhalb der Länder gibt es beim sozialen Dialog zwischen den Sektoren und innerhalb der Sektoren auch wesentliche Unterschiede und zwar im Umfang und bezüglich der Themen, die durch den sozialen Dialog abgedeckt werden. Die Personengruppe "geringfügig Beschäftigte" wird häufig durch den sozialen Dialog ausgeschlossen, und es gibt Unterschiede bei der Durchsetzbarkeit von kollektiven öffentlichen Tarifverträgen.

Tarifverhandlungen mit flächendeckenden Regelungen (Flächentarifverträge) nehmen in ihrer Bedeutung ab. In einigen Staaten wurde das Prinzip tiefgreifend verändert oder sogar aufgegeben (Griechenland, Portugal, Spanien, Irland, Rumänien und Italien). Dazu haben explizit unilaterale staatliche Maßnahmen beigetragen, die dem öffentlichen Sektor durch die EU (Commissiton, Council, ECB, IMF) auferlegt wurden. Paradoxe Weise agiert die EU damit als institutionelle Triebkraft, die den sozialen Dialog aushöhlt. Genannt sei in diesem Zusammenhang beispielhaft die Troika, die bestimmten Mitgliedsstaaten empfindliche Sparprogramme auferlegt.

Der soziale Dialog ist mithin im öffentlichen Dienst im Zuge der Begleitung von Restrukturierungsmaßnahmen und zur Abmilderung negativer Effekte auf die Beschäftigten bedeutsam. Traditionell ist die Gewerkschaftsdichte im öffentlichen Dienst höher als im privatwirtschaftlichen Sektor, so dass eigentlich zu erwarten wäre, der soziale Dialog funktioniere im öffentlichen Dienst besser. Dennoch sind sozial verantwortungsvolle Restrukturierungsmethoden verglichen mit dem

privaten Sektor nicht verbreiteter. Darüber hinaus, gibt es wenig Beweise dafür, dass der Prozess des sozialen Dialoges negative Einflüsse auf die Gesundheit der Beschäftigten effektiv verringert. Der soziale Dialog scheint in den meisten Fällen eher wenig im Hinblick auf die gute Gestaltung von Restrukturierungsprozessen bewegt zu haben. Gründe dafür ist häufig das traditionelle Rollenverständnis der Gewerkschaften und Personalräte in Reorganisationsprozessen eher auf finanzielle Kompensation und die Vermeidung von Entlassungen zu fokussieren. Das Augenmerk auf die Beschäftigungssituation der verbleibenden Beschäftigten nach der Restrukturierung zu richten, ist eher die Ausnahme.

Restrukturierung wirft die Frage einer transparenten, sozialen Debatte über die Zukunft von öffentlichen Dienstleistungen auf, die den Dialog der sozialen Partner einschließt wie auch breitere Interessengruppe die die Öffentlichkeit und Dienstleistungsbutzer einschließt.

### **Einflüsse auf die Beschäftigung und die Gesundheit der Beschäftigten**

Aufgrund der Zunahme befristeter Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst kann auch hier nicht mehr von hoher Arbeitsplatzsicherheit ausgegangen werden – allerdings mit starken nationalen Unterschieden. Beschäftigung ist damit aufgrund der Zunahme von befristeten Arbeitsverträgen und Outsourcing auch im öffentlichen Dienst deutlich unsicherer geworden.

In einigen Ländern gab es auch im öffentlichen Dienst Entlassungen (wie im Vereinigten Königreich), in anderen wurde die Verringerung der Beschäftigtenzahlen darüber erreicht, dass Mitarbeiter, deren Verträge ausliefen, oder die in Ruhestand gingen, nicht erseht wurden. Auch ohne direkte Entlassungen waren die Restrukturierungen indes mit mehr Unsicherheit, mit Arbeitsintensivierung, mehr Stress und Gesundheitsbeeinträchtigungen verbunden. Über die Hälfte der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in Deutschland etwa berichteten, dass ihre Jobs restrukturiert wurden mit den entsprechenden



Begleiterscheinungen im Hinblick auf Arbeitslast, Stress und Gesundheit.

Die unterschiedlichen Effekte auf unterschiedlich vulnerabel Gruppen von Beschäftigten war das Thema den deutschen und belgischen Fallstudien. Es gab Nachweise dafür, dass neben den organisationalen Einflussfaktoren auch Personeneigenschaften einen Einfluss darauf hatten, wie Menschen mit Restrukturierungen umgingen. Ob allerdings die Restrukturierung mit gravierenden Folgen für Stress und Gesundheit der Mitarbeiter verbunden war, ist Einzelfall-abhängig und beeinflusst durch die Art und Weise wie der Restrukturierungsprozess gestaltet ist.

### **Arbeitsplatzwechsel**

In Hinblick auf Restrukturierungen im öffentlichen Dienst wird die Gestaltung / konkrete Umsetzung von Arbeitsplatzwechseln in vielen Ländern zum wichtigen Thema. Die Organisationen werden zum Teil sehr stark in ihrer Struktur und ihrem Aufgabenzuschnitt verändert, und diese Herausforderung muss / soll in der Regel mit den bestehenden Mitarbeitern gemeistert werden. Dies bedarf teilweise neuer Qualifizierungen, teilweise örtlicher Mobilität. In Ländern wie den Niederlanden oder Deutschland scheinen interne Abteilungen für "job mobility" im Hinblick auf die Umsetzung von Arbeitskräfte, ein erfolgreicher Ansatz zu sein. Diese internen Vermittlungsstellen unterstützen die Beschäftigten beim Übergang von einer Arbeitsstelle zu einer anderen. Das Konzept ist zwar in deutschen Unternehmen nicht sehr bekannt und auch nicht weit verbreitet, aber in Fällen, die für das RENEWALS Projekt analysiert wurden, erwies es sich im Verlauf der Restrukturierungsprozesse als sehr hilfreich.

Gleichsam boten die schwedischen "job security councils" - ein Instrument der nationalen Arbeitsmarktpolitik – eine weitreichende Vielfalt von Unterstützungen im Hinblick auf die Vermittlung neuer Jobs oder auch im Hinblick auf Qualifikation für den Arbeitsmarkt.

## **2. Politische Themen**

Trotz divergierender Erfahrungen im Hinblick auf Restrukturierung des öffentlichen Dienstes über die verschiedenen EU Länder hinweg, gibt es auch eine Reihe paralleler Entwicklungen und Gemeinsamkeiten. Organisatorische Restrukturierungen sind wünschenswert und notwendig sind, wenn Unternehmen angemessene Dienstleistungen anpassen und bereitstellen wollen; das gilt für öffentliche Dienstleistungen wie für kommerzielle Unternehmen gleichermaßen. Wenn Restrukturierung in der europäischen Union im öffentlichen Dienst wie im privaten Sektor effektiver sein könnte als in konkurrierenden Wirtschaftsräumen, würde das der europäischen Union einen beträchtlichen Wettbewerbsvorteil sichern. Eine gemeinsame Leitlinie darüber, wie Restrukturierung erfolgreich gestaltet werden kann, wäre daher für die Gestaltung des Wandels in Europa bedeutsam.

### **Das Grünbuch der EU Kommission und die Zukunft eines gemeinsamen Qualitätsrahmens / Leitfadens**

Die Frage, wie der Herausforderung von Restrukturierung begegnet und wie diese gestaltet werden können, hat in jüngerer Vergangenheit mehr Aufmerksamkeit erlangt. Das Grünbuch der EU zum Thema und die einschlägige Resolution, die in das EU Parlament eingebracht wurden, verdeutlichen diesen Bedeutungszuwachs. Das Grünbuch betont die hohe Relevanz gelungener Restrukturierung für die Unternehmen, für die verschiedenen Volkswirtschaften und für Europa als gesamten Wirtschaftsraum. Konkrete Maßnahmen wurden mithin auf Grundlage des Grünbuchs und des Parlamentsbeschlusses bisher nicht in die Wege geleitet. Die Kommission hat eine Rahmenrichtlinie zur Qualität von Restrukturierung vorbereitet. Wie diese jedoch im öffentlichen Dienst tatsächlich dazu beitragen wird, dass sich die Restrukturierungsprozesse im Hinblick auf Sozialverträglichkeit verbessern, ist unklar. Die Veränderungen sollten intensiv von Sozialdialog begleitet werden, um sie sozialverträglich zu gestalten und damit letztlich auch zum Erfolg der Restrukturierung beizutragen.



## **Gibt es bei Restrukturierungen im öffentlichen Dienst und im privaten Sektor eine allgemeine Vorgehensweise?**

Der öffentliche Dienst und insbesondere kommunale und zentrale Verwaltungen wurden lange Zeit als stabil betrachtet und garantierten hohe Arbeitsplatzsicherheit. In Ländern wie Deutschland und Frankreich genießen Beamte immer noch ein hohes Maß an Jobsicherheit, obwohl Arbeitsverhältnisse mit befristeten Verträgen auch hier immer mehr zunehmen.

Die europäischen Mitgliedsstaaten unterscheiden sich erheblich im Hinblick auf die Struktur und die Abläufe im öffentlichen Dienst. Dies gilt sowohl für die formalen Arbeitsbeziehungen als auch für die Prozesse der Leistungserbringung / den Charakter der Dienstleistungen. Zudem sind die Beziehungen innerhalb und zwischen den Dienstleistungserbringern sehr heterogen. Die lokale Verwaltung in Großbritannien bietet zum Beispiel einige Dienstleistungen direkt an, wohingegen andere ausgelagert und von Privatfirmen bereitgestellt werden. Welche Dienstleistungen ausgelagert werden, kann von Region zu Region / von Kommune zu Kommune unterschiedlich sein. Einige wichtige und stark regulierte öffentliche Dienstleistungen wie zum Beispiel die Bereitstellung von Strom und Wasser werden nun von Privatfirmen gewährleistet. Eine Herausforderung dabei ist häufig, dass diese Privatfirmen multinational tätig sind und daher die Regulierungsmechanismen oder auch die Mitbestimmung der Mitarbeiter in Veränderungsprozessen erheblich erschwert sind.

Die Europäische Union (EU) hat den heterogenen und bedeutsamen Charakter dieser "Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" ("services of general interest / SGIs") erkannt und im Jahr 2011 einen entsprechenden Qualitätsrahmen verabschiedet, der gemeinsame Standards definiert. Die SGIs umfassen den Kernbereich öffentlicher Dienstleistungen sowie Stromversorgung oder Postdienstleistungen, die in einigen Ländern nicht von Organisationen des öffentlichen Dienstes sondern von marktorientierten privatwirtschaftlichen Organisationen abgedeckt werden.

Auf den ersten Blick haben die privatisierten öffentlichen Dienstleistungen mehr mit dem privaten Sektor als mit dem öffentlichen Dienst gemein. Aufgrund des spezifischen Charakters der Dienste sind sie jedoch stark reguliert und unterliegen nationaler und gesamt europäischen politischen und rechtlichen Regelungen. Organisationen, die SGIs erbringen, müssen – wie andere Organisationen – Restrukturierungen durchführen um sich den Markt- und Wettbewerbsbedingungen anzupassen. Gleichzeitig unterliegen sie weitreichenden politischen Einflüssen. Diese politischen Entwicklungen und daraus resultierende gesetzliche Änderungen sind häufig der Auslöser für Restrukturierungsnotwendigkeiten in Organisationen des öffentlichen Dienstes oder Organisationen, die SGIs anbieten.

### **Antriebskräfte – das Primat der Politik**

Natürlich hat Politik in Bereichen, welche direkt von staatlicher Finanzierung wie der öffentliche Dienst oder die lokale Verwaltung abhängen, größere Durchschlagskraft als in der Privatwirtschaft. SGIs sind teilweise aufgrund von Privatisierung und Outsourcing nicht mehr uneingeschränkt in öffentlicher Trägerschaft. Die Unternehmen unterliegen damit einerseits teilweise marktwirtschaftlichen Effizienzprinzipien und Steuerungsmechanismen, andererseits sind sie aufgrund der Spezifika der Dienstleistung hoch reguliert. Unabhängig von nationalen Unterschieden in dieser Entwicklung über Europa hinweg ist der gemeinsame Nenner in dieser Entwicklung die anhaltende und sogar zunehmende Tendenz weiterer Privatisierungen und Auslagerungen von einzelnen Unternehmenseinheiten (outsourcing).

Aufgrund der komplizierten Beziehung zwischen den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und der Öffentlichkeit gibt es noch ein anderes Dilemma. Die Bürger der EU sind einerseits Kunden der SGIs, andererseits finanzieren sie diese aber auch über ihre Steuergelder. Der effiziente Umgang mit Ressourcen bei gleichzeitigem Interesse nach weitreichenden und qualitativ guten Dienstleistungen birgt daher einen originären Konflikt. Restrukturierung im öffentlichen Dienst hat damit für die Öffentlichkeit eine doppelte





Bedeutung. Die Reduzierung von Steuern liegt im Interesse der Bürger und ist damit für die Politik immer wieder ein "Wahlthema". Aber parallel dazu können sie sowohl die Qualität als auch den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen für bestimmte Gruppen oder Regionen reduzieren.

Wie nun können diese beiden Aspekte in einer effektiven Diskussion, Kommunikation und Entscheidung über Restrukturierung miteinander verbunden werden?

### Die Wahrnehmung der Beschäftigten

Ein besonderes Problem im öffentlichen Dienst liegt darin, dass Entscheidungen über Dienstleistungen häufig politisch sind und daher eher mit allgemeinen politischen Paradigmen als mit spezifischen Herausforderungen der Dienstleistungen selbst oder der wirtschaftlichen Situation der Organisationen des öffentlichen Dienstes zu tun haben. Diese Situation wurde in vielen europäischen Ländern empfindlich durch die Finanzkrise verschärft, die dann in der Folge zu einschneidenden Sparmaßnahmen in den öffentlichen Haushalten geführt hat.

Die Krise selbst ist zwar originär auf Entwicklungen im Finanzsektor im Jahr 2008 zurückzuführen. Von dort aus hat sie jedoch weite Kreise auf die einzelnen Volkswirtschaften und Europa insgesamt gezogen. Als die Länder versuchten, ihre Staatshaushalte durch öffentliche Sparprogramme auszugleichen und dabei an ihre Liquiditäts- und Verschuldungsgrenzen stießen, folgten auf EU-Ebene Abstimmungen gefolgt von inter-europäischen Finanzausgleichen und Auflagen, die dann wiederum auf die einige Staaten und ihre Finanzautonomie zurückwirkten. Die Art der Sparprogramme und der daraus resultierenden Restrukturierungsmaßnahmen teilweise begleitet von massivem Personalabbau – etwa in Osteuropa oder in Großbritannien – war damit EU induziert. Für viele Beschäftigte im öffentlichen Dienst war die Verbindung der Krise und der konkreten Entwicklungen (Personalabbau) an ihrer Arbeitsstelle, nicht wirklich nachvollziehbar. Denn die Entscheidungen wurden in vielen Fällen nicht durch den direkten

Arbeitgeber getroffen, sondern aufgrund politischer Entscheidungen über nationale Haushalte und die Haushalte der öffentlichen Dienste (dh. nationale oder sogar transnationale Organe). Bei den Mitarbeitern war diese häufig mit wenig Verständnis oder Akzeptanz verbunden.

In dieser Hinsicht zeichnet sich in Europa ein Nord-Süd-Gefälle ab. Viele nordische hatten zu Beginn der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts eine schwierige ökonomische Situation zu meistern, so dass hier bereits vor der Finanzkrise umfangreiche Restrukturierungen statgefunden haben, um Produktivität und Effizienz im öffentlichen Dienst zu gewährleisten bzw. zu verbessern. Im Rahmen der Sparmaßnahmen, die auf die Finanzkrise hin folgten, sind sich Beschäftigte aus Ländern wie Portugal, Spanien und Griechenland härter betroffen. Ihre Wahrnehmung ist, dass Restrukturierungen, nicht durch den direkten Arbeitgeber oder durch ihre nationale Regierung angetrieben wird. Vielmehr sehen sie EU-Entscheidungen auf Grundlage der Forderungen reicherer Mitgliederstaaten als Auslöser der schmerzhaften Einschnitte.

Es ist auch nicht auszuschließen, dass nationalen Regierungen die EU-Vorgaben und Auflagen "benutzen" um bestimmte Arten von Restrukturierungen zu legitimieren. Je mehr die Veränderungsprozesse politisch induziert sind, desto stärker fühlen sich Beschäftigte und Manager fühlen sich in den Entscheidungsprozess ausgeschlossen. Wie EU-Erhebungen und Barometer zeigen, hat als Folge das Vertrauen von EU- und nationalen Beschäftigten bzw. EU Bürgern in die institutionelle Kapazität der EU drastisch abgenommen.

Die Antriebskräfte für Restrukturierungen außerhalb der Politik (wie Technologie, Klimawandel) für Restrukturierungen haben ebenfalls einen tiefgreifenden und nachhaltigen Effekt auf die Art und Weise, wie Restrukturierungen durch Beschäftigte im öffentlichen Dienst wahrgenommen werden. Für jene, spielen diese Motoren oft eine doppelte Rolle

- als Auslöser für Restrukturierungen in der Gesellschaft als Ganzes, wo öffentliche Dienstleistungen oft eine Rolle spielen, die schädliche Auswirkungen abfedert, Veränderungen erleichtert und für bestimmte Gruppen von Zivilpersonen negative Folgen bewältigt



- als Motoren für Restrukturierung an ihren eigenen Arbeitsplätzen und in Organisationen

Häufig haben Beschäftigte im öffentlichen Dienst das Gefühl, dass in den Reorganisationsprozessen die Ihre Interessen nur nachrangig berücksichtigt oder gar komplett ignoriert werden, und dass sie wenig Kontrolle über die Entwicklungen haben.

### Gibt es Positivbeispiele?

Obwohl es im öffentlichen Sektor in Europa ein gut etabliertes und weit verbreitetes System des sozialen Dialogs gibt, ist die Praxis der Restrukturierungsprozesse eher von ad-hoc Handeln und "Durchlavieren" denn von planvollem, strategischen und sozial verantwortlichen Vorgehen geprägt. Eine kritische und systematische Analyse von Risiken, Ressourcen und Optionen der anstehenden Restrukturierung im Rahmen eines sozialpartnerschaftlichen Vorgehens erfolgt eher selten.

In der Vergangenheit wurde der öffentliche Dienst ein Beispiel für gute Beschäftigungspraktiken gesehen, zumindest im Hinblick auf hohe Arbeitsplatzsicherheit, gut etablierten Mechanismen für einen sozialen Dialog und vergleichsweise hohen Anteilen an Gewerkschaftszugehörigkeit. Dies hat sich zwar stark gewandelt, weil insbesondere Organisationen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (SGIs) sich in dynamische, marktorientierte Organisationen verwandelt haben. Dennoch haben diese Organisationen weitestgehend ihre Mechanismen für den sozialen Dialog und eine hohe Gewerkschaftsdichte im großen Rahmen erhalten.

Ein wichtiger Befund aus den verschiedenen Projekten zu "health in Restructuring / HIRES", ist, dass für die Beschäftigten in Restrukturierungen die Arbeitsdichte und Stress zunehmen und die Gesundheit beeinträchtigt ist. Das Vertrauen in die Arbeitgeber leidet in diesen Phasen häufig. Dies ist zurückzuführen auf mangelnde Transparenz, das Fehlen eines bedeutungsvollen sozialen Dialoges oder entsprechender Unterstützung. Es ist wichtig

zu betonen, dass der Dialog mithin nur dann positive Wirkung entfalten kann, wenn es sich nicht um eine "Einbahnstraße" handelt. Dh. einseitige Information anstatt echtem Dialog sollte in Reorganisationsphasen nicht Mittel der Wahl sein. Darüber hinaus erfordert Wohlbefinden am Arbeitsplatz im öffentlichen Dienst wie im privaten Sektor die Gestaltung verschiedener Dimensionen: materiell, organisatorisch und symbolisch. Letzteres ist stark mit dem spezifischen Ethos im öffentlichen Dienstes verknüpft.

Der soziale Dialog ist noch in einer anderen Hinsicht im öffentlichen Dienst eine besondere Herausforderung. Er kann die Interessen der Bürger / der Benutzer von Dienstleistungen nicht ignorieren.

## 3. Politische Schlussfolgerungen und Vorschläge

### Aufbau von "Arbeitgeberfähigkeit" im öffentlichen Sektor

Das Fehlen eines effektiven Managements bei Restrukturierungen trägt dazu bei, dass die Beschäftigung im öffentlichen Dienst ihren Beispielcharakter verloren hat. Bei der Erstellung von Dienstleistungen des öffentlichen Dienstes nimmt der Anteil prekärer Beschäftigung durch Outsourcing und Privatisierung zu. Wie in anderen Branchen hat die Praxis der Restrukturierung Auswirkungen auf die Mitarbeiter. Arbeitsintensität und Stress nehmen zu und psychosomatische und andere Erkrankungen treten in reorganisierten Institutionen des öffentlichen Dienstes häufiger auf als bei Mitarbeitern ohne Restrukturierungserfahrung. Restrukturierung und Wandel können natürlich nicht vermieden werden, denn die Anpassung an Veränderungen ist wichtig für die Wettbewerbsfähigkeit der Organisationen, der Volkswirtschaft und für Europa. Dennoch könnten durch planvolleres und sozial verantwortlicheres Vorgehen viele negative und unerwünschte Nebenwirkungen verringert oder sogar vermieden werden. Dies trifft besonders für den öffentlichen Sektor zu, der häufig den verletzlichsten Gruppen der Gesellschaft grundsätzlich wichtige Dienstleistungen



bereitstellt. Diese können von marktwirtschaftlich geprägten Unternehmen unter Kostendruck in der Regel nicht in gleichem Umfang und in gleicher Qualität zur Verfügung gestellt werden. Vor dem Hintergrund, dass im öffentlichen Dienst Veränderungen häufig politisch induziert sind und nicht aus internen und strategischen Planungen der Organisation selbst erfolgen, müssen die öffentlichen Arbeitgeber ihre Spielräume für sozialverantwortliche Veränderungsprozesse analysieren und ausnutzen.

### **Das Fördern eines strategischen und sinnvollen sozialen Dialoges im öffentlichen Dienst**

Trotz der hohen Gewerkschaftsdichte und der Vielfalt von formalen Mechanismen des sozialen Dialogs im öffentlichen Dienst in ganz Europa sind weder die Prozess des sozialpartnerschaftlichen Austausches im Rahmen von Restrukturierungen noch deren Ergebnisse zufriedenstellend. Wünschenswert wäre ein Vorgehen, das strategisches Denken und Verhalten von Sozialpartnern ermutigt und fördert, so dass diese mit Restrukturierungen verantwortlicher und kompetenter umgehen und den psychologischen Vertrag erhalten oder wieder aufbauen. Bei Restrukturierungen im öffentlichen Dienst sollte Teil dieser Diskussionen die Sonderstellung des öffentlichen Dienstes im Hinblick auf einen starken Ethos sein. Der soziale Dialog muss ein Katalysator einer neuen und vorausschauenden und verantwortungsvollen Annäherung an Restrukturierungen werden. Wir glauben, dass es wichtig ist, vorausschauend zu denken und die Bewältigung von Restrukturierung im öffentlichen sorgfältiger zu gestalten. Dabei sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Bewertung und Überprüfung von Mechanismen des sozialen Dialoges um die Bedeutsamkeit und Konsistenz zu verbessern, Motivation und Anreize, damit öffentlich Beschäftigte und ihre Vertreter besser eingebunden werden. Dies geschieht indem man die die Qualität der zu liefernden Dienstleistungen verbessert

- Angemessene Prozesse und Rahmenbedingungen, die es ermöglichen, dass Bürger, Nutzer, Konsumenten

und ihre Vertreter integriert werden, um ein allgemeines Verständnis zu schaffen und innovative Initiativen zu entwickeln

- Das Bewusstsein von Sozialpartnern über die gesundheitlichen Konsequenzen von Restrukturierungen und das Bilden von Kapazitäten um den Dialog und den Dialog über diese Themen zu unterstützen

- Systematischeres Training von Sozialpartnern um neue Kompetenzen und Fähigkeiten über Restrukturierungsthemen zu bilden

### **Entwicklung einer Folgenabschätzung für Beschäftigte**

Wenn Restrukturierungen im öffentlichen Sektor verbessert werden sollen, erfordert dies Transparenz, Beteiligung und Unterstützung unter Berücksichtigung der Schwierigkeit der Situation. Wichtige Aspekte dabei sind Kommunikation, Transparenz und sozialpartnerschaftlicher Dialog, der die Beteiligung der Mitarbeiter in den Veränderungsprozessen sicherstellt. Dies erfordert es, den Sozialpartnern den nötigen Raum für Diskussionen über Restrukturierungsstrategien, die von beiden Seiten getragen werden können. Diese Strategien müssen die potenziellen Folgen auf die Beschäftigten berücksichtigen.

Denkbar im Hinblick auf Folgenabschätzung wäre es, den Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes naheulegen, eine Risikoprüfung anlässlich bevorstehender Restrukturierungen durchzuführen – analog zur Gefährdungsbeurteilung im Hinblick auf Gesundheit und Sicherheit oder. Dabei sollten die kurz- mittel- und langfristigen Auswirkungen der Restrukturierung auf die verschiedenen Stakeholder – insbesondere der Mitarbeiter berücksichtigt und diskutiert werden.

Eine Folgenabschätzung kann nur nützlich sein, wenn sie aus Sicht der Beschäftigten glaubwürdig ist. Dies bedingt die Beteiligung der verschiedenen Parteien, etwa indem im Hinblick auf die Folgen ein gemeinsamer Bericht der Sozialpartner mit



besonderem Fokus auf die Auswirkung auf die Gesundheit von den vorgeschlagenen Veränderungen erstellt wird. Idealerweise sollte die Folgenabschätzung zu Plänen auf der operativen und der strategischen Organisationsebene im Umgang mit Veränderungen führen. Diese Pläne sollten die Prinzipien, Transparenz und Fairness berücksichtigen und konkrete Unterstützungs- und Beratungsmaßnahmen für die Beschäftigten beinhalten. Der soziale Dialog sollte also mit dem Prozess der Folgenabschätzung verschränkt sein. Angesichts der relativen Stärke der Gewerkschaften im öffentlichen Dienst mag ein solches Vorgehen einfacher als in der Privatwirtschaft realisierbar sein.

Neben der ex-ante Bewertung der Risiken wäre zudem eine begleitende Analyse des laufenden Umsetzungsprozesses der Restrukturierung sinnvoll. Inhalt des Bewertungsprozesses sollte der Erfolg der Restrukturierung im Hinblick auf ihre Zielstellungen sein – etwa Steigerung von Produktivität oder Verbesserung der Servicequalität. Gleichzeitig sollte die Bewertung zu allen Zeitpunkten auch die Situation der Beschäftigten und ihrer Arbeitsbedingungen berücksichtigen. Sinnvoll ist ein dreistufiges Verfahren, das ex-ante, begleitend und ex-post sowohl den Erfolg des Prozesses wie auch die Auswirkungen auf die Beschäftigten berücksichtigt.

### **Wie können verantwortungsbewusste Restrukturierung und Jobmobilität gestaltet werden?**

Abhängig von nationalen Gesetzen und Traditionen im öffentlichen Sektor gibt es immer noch Kerngruppen von Beschäftigten die ein hohes Ausmaß von Arbeitsplatzsicherheit genießen. Der Anteil der Mitarbeitergruppen mit hoher Arbeitsplatzsicherheit nimmt jedoch auch im öffentlichen Dienst ab.

Es ergibt sich dadurch eine Zwei- oder sogar Dreiteilung der Belegschaften bei öffentlichen Arbeitgebern. - Die Gruppe der Beamten, die weder formal noch faktisch kündbar sind, die

Gruppe der fest angestellten, die in der Regel keine Kündigungen erfahren und die Gruppe derjenigen, die über befristete Verträge, Zeitverträge ect. In eher unsicherer Beschäftigung stehen. Die Besonderheit des Beamtentums und der Tradition, dass in der Regel im öffentlichen Dienst keine Entlassungen erfolgen, macht einen neuen Ansatz bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung und Arbeitsplatzübergängen erforderlich, wenn massive Restrukturierungen und Stellenabbau in öffentlichen Organisationen anstehen. Praktiken wie Mobilitätsplattformen, Einheiten für Umgruppierungen, lebenslanges Lernen und Unterstützung für Manager und Beschäftigte sind innerhalb des privaten Sektors erfolgreich entwickelt worden und sollten für den öffentlichen Sektor eine Inspirationsquelle sein. Dennoch ist von diesen Ansätzen bisher nicht genug im öffentlichen Sektor angekommen.

Diese Konzepte für Restrukturierung, die die Beschäftigungsfähigkeit, die Gesundheit und das Wohlbefinden der Beschäftigten berücksichtigen, können nur erfolgreich sein, wenn sie die notwendige Unterstützung auf Ebene der Unternehmensleitung erfahren. Zudem ist es wichtig bei der Entwicklung von Konzepten und Plänen die Spezifika des öffentlichen Dienstes zu berücksichtigen, das besondere Interesse der öffentlichen Leistungen, aber auch die Restriktionen des öffentlichen Dienstes im Hinblick auf Flexibilität und Mobilität. Eine EU "Qualitäts-Rahmenregelung", die auf die Notwendigkeit sorgfältiger Planung und die (sozialverträgliche) Gestaltung der betrieblichen Veränderungen zielt, muss den öffentlichen Dienst einschließen und seine Besonderheiten berücksichtigen.

Herausforderungen im Zusammenhang mit Übergängen und Risiken sind nicht nur auf die Organisationen beschränkt die Mitarbeiter entlassen und bei denen es darum geht Beschäftigte in neue Arbeitsverhältnisse zu bringen. Vielmehr müssen Konzepte für Übergänge (in andere Tätigkeiten) und regionale Mobilität auch für "Kernbeschäftigte" besser entwickelt werden. Dies hilft die Begabungen der Mitarbeiter und ihre Beschäftigungsfähigkeit und Potenziale weiter zu entwickeln.



## Literaturverzeichnis

Bergström, O., Broughton, A. & Triomphe, C.E., EU Synthesis Report, 27 National Seminars, Anticipating and Managing Restructuring, European Commission, Brussels, 2010.

Henry L., Jefferys S., Thomson G with Andronic L., Bagnara S., Beelman G. Castelfranchi C, Guyet R., Jokivuori P, Kuhn K, Köper B. Moore S, Rapas L., Salgado A., Sumner S. Teissier C, Triomphe C.E., Wlodarski O., HIRES Public - Health in Restructuring: Innovative Approaches and Policy Recommendations, 2011.

IRENE network, European Principles for action, Preparing and managing restructuring for a sustainable future, 2011.

IRENE network, Restructuring in Europe: our shared diagnosis, Response to the EU Green Paper "Restructuring and Structural Adjustment in the Context of the Economic Crisis", 2012.

IRENE network, Restructuring in the public sector; crisis social dialogue and innovations, Renewals project, Workshop cahier, 2013.

Kieselbach T., Triomphe C.E., Armgarth E., Bagnara S., Elo A-L., Thomson G. and the European Expert Group, Health in Restructuring (HIRES) : recommendations, national responses and policy issues in the EU, Hampp, 2010.

Voss, E (dir), European Social Dialogue, Achievements and challenges ahead, Results of the stock-taking survey amongst national social partners in the EU Member States and candidate countries, ETUC/ CES/ CEEP/ Business Europe/ UEAPME, Integrated programme for the social dialogue, Final synthesis Report, March 2011.

[www.responsible-restructuring.eu](http://www.responsible-restructuring.eu)  
IRENE-Netzwerk : [contact@astrees.org](mailto:contact@astrees.org)