

# Wolfgang Roos/Boris Penth

## Rationalisierung bei der Deutschen Bundespost (1)

Ähnlich dem öffentlichen Dienst insgesamt sind auch bei der Deutschen Bundespost (DBP) die Beschäftigten seit Mitte der 60er Jahre einer verschärften Rationalisierungswelle ausgesetzt. Der folgende Artikel untersucht die sozio-ökonomischen Grundlagen dieses Prozesses, skizziert seine wichtigsten Formen und diskutiert Ansatzpunkte der Gegenwehr.

### 1. Die sozio-ökonomischen Ursachen der Rationalisierung bei der Bundespost

Der Druck zu Rationalisierung und Ökonomisierung im öffentlichen Dienst entspringt wesentlich aus der Beziehung zwischen staatlichem Bereich und dem Reproduktionsprozeß des Kapitals. Um die Triebkräfte und Verlaufsformen der Rationalisierungsvorgänge sowie der Unternehmensreform bei der DBP zu bestimmen, ist es daher notwendig, zunächst die gesamtgesellschaftliche Funktion der Post zu umreißen.

#### 1.1. Zur Stellung der Bundespost im gesellschaftlichen Reproduktionsprozeß (2)

Die DBP ist mit einer Bilanzsumme von 74.8 Milliarden DM (1974) und über einer halben Million Beschäftigten das mit Abstand größte Unternehmen in der Bundesre-

---

1 Ein erstes Manuskript für einen Artikel zur Postverfassungsreform wurde 1975 gemeinsam mit Ulrich Grothus erarbeitet. Seine Examens-Arbeit leistete uns auch bei der endgültigen Überarbeitung wichtige Hilfestellung (U. Grothus, Der Wandel gewerkschaftlicher Politik am Beispiel der Deutschen Postgewerkschaft, politolog. Diplom-Arbeit, FU Berlin Frühjahr 1976; siehe v.a. Abschnitt 3 und 5).

Unter „Rationalisierung“ werden von uns alle diejenigen Maßnahmen erfaßt, die technologische oder/und organisatorische Veränderungen in den Arbeitsprozessen implizieren und die darauf abzielen, die Kosten-Nutzen-Relation durch eine Reduzierung des Arbeits- und Personalaufwandes je Leistungseinheit zu verbessern. Diese Definition, welche die unmittelbare Nähe der „Rationalisierung“ zum Arbeitsprozeß zum begrifflichen Konstituens macht, ordnet sowohl die direkte Reduktion des Dienstangebots wie auch das gesamte Spektrum der Personal- und Materialökonomie nicht unter den Begriff der „Rationalisierung“ ein. Unter „Ökonomisierung“ werden im folgenden Maßnahmen verstanden, die auf eine Ersparnis an den äußeren Rahmenbedingungen des Arbeitsprozesses, des Einsatzes von Arbeitskräften und -mitteln abzielen, ohne unmittelbar und primär an den Arbeitsprozessen selbst anzusetzen.

2 Vgl. zum folgenden Abschnitt: G. Armanski, B. Penth, J. Pohlmann, Lohnarbeit im öffentlichen Dienst der BRD – Staatstreue oder Klassenkampf?, Berlin 1976, S. 92 ff.

publik Deutschland (3). Zentrale und wichtigste Aufgabe der Deutschen Bundespost bildet die Übermittlung von Nachrichten und Informationen, wobei ca. 80 % des Nachrichtenverkehrs „ausschließlich dem Wirtschaftsgeschehen“ (4) dienen. Eine zweite Funktion der Post stellt der Transport von Waren durch den Paket- und Päckchendienst dar. Der dritte schwerpunktmäßige Tätigkeitsbereich besteht in der Aufbewahrung, Verrechnung und Zirkulation von Geld (5). Im Unterschied zur Monopolstellung im Brief- und Fernsprechverkehr muß die DBP beim Versand von Leichtgütern (6) und bei ihren Bankdiensten mit privaten Kapitalen konkurrieren. Z.B. transportiert die Post lediglich ein Drittel der Kleingutsendungen in der BRD (7).

Der weitaus größte Teil der Funktionen der Bundespost ist unabdingbares Element der gesellschaftlichen Produktion und Konsumtion (8). Das Gros ihrer Dienstleistungen geht unmittelbar in den Verwertungsprozeß der einzelnen Privatkapitale (9) ein. Zum geringeren Teil stellen die Postdienste allgemeine Bedingungen der Reproduktion der bürgerlichen Gesellschaft insgesamt dar. In der Mehrzahl han-

- 
- 3 Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost 1974, Bonn 1975, S. 111.
  - 4 R. Stücklen, Die Deutsche Bundespost 1957 bis 1964, Starnberg 1965, S. 231.
  - 5 Der Postscheckdienst, der umfangreichste der Geldverkehrsdienste, wurde bezeichnenderweise auf „Drängen der Wirtschaft“ (1909) eingerichtet und besitzt eine „Geldsammel-funktion für die Wirtschaft“. (Die Deutsche Bundespost, Ihre Leistungen und ihre Bedeutung für die Wirtschaft, Köln o.J., Text S. 67 f.)
  - 6 Obgleich das Höchstgewicht für Postpakete bei 20 Kilogramm liegt, kommt bereits ab 10 kg die Beförderung von Paketen durch die Bundesbahn billiger, von der Konkurrenz privater LKW-Transportunternehmen ganz abgesehen.
  - 7 Von rd. 900 Mio. Sendungen zwischen 2 und 20 kg im Jahr 1972 in der BRD entfielen 320 Mio. auf die Post, 110 Mio. auf die Bundesbahn; 140 Mio. wurden von privaten Speditoren und die restlichen 330 Mio. mit werkseigenen Fahrzeugen befördert. Bis 1975 ging der Anteil der Post im Paketverkehr um 20 % zurück! (FAZ, Blick durch die Wirtschaft, vom 16.8.1976). Eine neue verschärfte Konkurrenz für den postalischen Paketdienst entsteht seit Sommer 1976 durch das Engagement des amerikanischen privatkapitalistischen Paketdienstes „United Parcel Service“ in der BRD. (Vgl. hierzu Pressespiegel, Sonderausgabe Paketdienst, hrsg. v. Hauptvorstand der Deutschen Postgewerkschaft, September 1976).
  - 8 Auf die logischen und historischen Gründe für die Übernahme der postalischen Dienstleistungen durch den Staat kann hier nicht eingegangen werden.
  - 9 Schätzungen gehen bis zu 90 %. (Vgl. Gutachten über die Deutsche Bundespost, hrsg. v. d. Friedrich-Ebert-Stiftung, o.O., o.J., im Manuskript gedruckt, S. 42). Unseres Erachtens dürfte auf jeden Fall mehr als die Hälfte der Dienstleistungen der DBP in die Reproduktion der Einzelkapitale einfließen, was selbst durch den zu niedrigen Indikator des Gebührenaufkommens gestützt wird: Die postalischen Gebühreneinnahmen stammen nach Rittershofer, der sich auf postinterne Berechnungen bezieht, aus: Industrie 19 %; öffentliche Verwaltungen 6 %; Handel, Banken, Versicherungen 24 %; private Haushalte, Landwirtschaft, freie Berufe und Handwerk 51 %. (Werner Rittershofer, Die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung des öffentlichen Dienstes – dargestellt am Beispiel der Deutschen Bundespost, in: WSI-Mitteilungen 10/1974, S. 425). Die spärlichen Zahlenangaben schwanken allerdings stark und sind nicht gesichert. Laut „Deutsche Bundespost, Partner der Wirtschaft“, in: Der Volkswirt, Beiheft zu Nr. 21/1968, S. 26, beläuft sich der Anteil der privaten Haushalte nur auf 10 %. (S. a. K. Belz, Die Belastung der gewerblichen Wirtschaft mit Post- und Fernmeldegebühren, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen Nr. 13/1960, S. 490).

delt es sich hierbei um Kommunikationsmittel, die allen Gesellschaftsmitgliedern gemäß Zahlungsfähigkeit zur individuellen Reproduktion zur Verfügung gestellt und aus der individuellen Revenue bezahlt werden. Darüberhinaus schließen diese allgemeinen Funktionen einzelne Aufgaben ein, die der Staat in Ausnutzung der dezentralen Streuung von Postämtern an die DBP übertragen hat, u.a. die Auszahlung von Renten.

Aus dem Verwertungsprozeß der Einzelkapitale resultiert ein prinzipielles Interesse, die Postdienstleistungen zu ökonomisieren. Dies gilt sowohl für die Transport- und Kommunikationsarbeiten, die als „Fortdauer eines Produktionsprozesses innerhalb des Zirkulationsprozesses“ (10) in der Ortsveränderung den Produkten Wert zusetzen, als auch für die Zirkulationsarbeiten, die nur indirekt als Ökonomisierung der Zirkulationskosten zur Mehrwertproduktion beitragen. Während die Kommunikations- und Transportkosten als wertbildende Faktoren in die Reproduktion der Einzelkapitale eingehen, und daher ihre Minimierung den zirkulierenden Teil des konstanten Kapitals verringert und somit die Profitrate des Einzelkapitals direkt erhöht, stellen die Zirkulationskosten *faux frais* der kapitalistischen Produktion, also Abzüge von Mehrwert der Einzelkapitale dar, die jedoch gleichfalls im Hinblick auf den akkumulierbaren Mehrwertteil möglichst gering zu halten sind. Die Entwicklung von Profiten und Akkumulationsfonds der Einzelkapitale ist damit auch von der Kostenstruktur in ausgelagerten Postbereichen abhängig (11), was die ständige Tendenz bewirkt, auf die Preise der Dienstleistungen (12) der DBP zu drücken. Im Gegensatz dazu entsteht auf der Gebrauchswertseite der ständige Zwang, möglichst hohe Qualität und breiten Umfang bei den postalischen Diensten zu erhalten.

Dieser Zusammenhang konstituiert einen grundsätzlichen Rationalisierungsdruck, der noch durch die spezifische Preisbildung im staatlichen Postbetrieb verschärft wird. Das in der Post angelegte Geld fungiert nicht als Kapital, wenngleich der Bund nach geltenden Gesetzesregelungen  $6 \frac{2}{3} \%$  des Jahresumsatzes der Post als steuerähnliche Ablieferung erhält, so ist doch nicht der Verwertungszwang eines „Kostkapitals“, sondern lediglich das vorgeschriebene globale Kostendeckungsprinzip *Maxime* der Dienstleistungsproduktion und Gebührenpolitik bei der DBP. Preismäßig liegt der entscheidende Vorteil des staatlichen Betriebes des Post- und Fernmeldewesens folglich darin, daß die für den kapitalistischen Reproduktionsprozeß benötigten Tätigkeiten in ihrer Erstellung und ihrem Verkauf nicht den Kriterien der durchschnittlichen Profitabilität unterworfen sind. Ein in diesen Sektoren angelegtes privates Kapital dagegen müßte die gesellschaftliche Durchschnittsprofitrate erreichen; nicht der Kostpreis, sondern der Produktionspreis (Kostpreis plus Durchschnittsprofit) müßte bezahlt werden (13).

---

10 K. Marx, Das Kapital, Bd. II, MEW 24, S. 153.

11 Der Anteil der Post- und Fernmeldegebühren am Umsatz lag 1970 nach Rittershofer in der Industrie bei 0.5 %, im Versandhandel bei 3.87 %. (W. Rittershofer, a.a.O., S. 424).

12 „Dienstleistungen“ wird von uns als Sammelbegriff für die verschiedenen Tätigkeiten der DBP verwandt und nicht als Marx'sche Begrifflichkeit für unproduktive Dienste.

13 Das bedeutet keineswegs, daß es nicht möglich sei, in größeren Teilen des Postbetriebes

Der charakterisierte grundsätzliche Ökonomisierungsdruck wird noch durch vier weitere Momente zugespitzt.

a) Neben dem allgemeinen Interesse der privatkapitalistischen Kunden an möglichst niedrigen Postgebühren schlagen einzelne Kapitale und Kapitalgruppen (z.B. Versandhandel) zusätzlich Sondervergünstigungen heraus, sodaß für etliche Dienstleistungen der Post nicht einmal der Kostpreis entrichtet werden muß.

b) Die Eigenschaft der postalischen Dienste, allgemeine Bedingungen der Reproduktion der bürgerlichen Gesellschaft insgesamt zu sein, bedeutet, daß die Leistungen auf dem ganzen Staatsgebiet, kontinuierlich und in vereinheitlichter Form zugänglich sein müssen (14). Ertrag und Aufwendung für die jeweilige Dienstleistung fallen deshalb in vielen Fällen auseinander, was auf die „Rentabilität“ der Post drückt.

c) Zwischen der DBP und der Privatwirtschaft (15) besteht nicht nur der oben skizzierte Zusammenhang als Lieferant der Dienste zum Kostpreis, sondern auch ein umgekehrtes Zuliefererverhältnis: Die Post bezieht den überwiegenden Teil ihrer Maschinen, Roh- und Betriebsstoffe von der Privatwirtschaft und vergibt darüber hinaus Teile der Dienstleistungsproduktion aus dem Staatssektor hinaus an Einzelkapitale (16). In den Kostpreis der Postleistungen geht dadurch der Preis privatkapitalistisch produzierter Produktionsmittel und Teildienstleistungen ein. Die privaten Kapitale trachten, mit dem Verkauf ihrer Waren nicht nur den Durchschnittsprofit, sondern darüber hinaus Extraprofite zu realisieren. In einigen Fällen (besonders in der Kabelindustrie) ermöglichen von der DBP selbst geförderte kartellmäßige Zusammenschlüsse monopolartige Preisbildung.

d) Die Post ist wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung unterworfen und verpflichtet, durch ihre Auftragsvergabe sowie durch ermäßigte Berlin-Gebühren die schlechteren Verwertungsbedingungen in Westberlin und den Grenzge-

---

ein Gebührenaufkommen zu erzielen, das über dem Kostenpreis der Postdienstleistungen liegt und als Überschuß zur stofflichen Reproduktion des Unternehmens auf erweiterter Stufenleiter einsetzbar ist. Daß ein solcher „Gewinn“ selbst bei staatlichem Betrieb der Post zu verwirklichen ist, beweist z.B. das Fernmeldewesen der DBP, das seit Jahren einen kontinuierlichen „Kostenüberdeckungsgrad“ (1974 von 112 %) aufweist.

Wenn auch die DBP insgesamt für eine Reprivatisierung zu wenig profitabel ist, so wächst umgekehrt die Attraktivität einzelner Postdienstleistungen in dem Maße für Einzelkapitale, wie sie eben mit durchschnittlichen Profiterwartungen kapitalistisch produziert werden können. Insbesondere im Fernsprechbau finden sich dabei eine Reihe von Pfründen für die Fernmeldeindustrie, dabei geht – wie z.B. auch im Postreisedienst – die partielle Reprivatisierung meist mit einer Verschlechterung der ursprünglichen Dienste einher.

14 Dem entspricht der Zwang, ohne Rücksicht auf Kostendeckung beispielsweise auch 13 Mio. Personen in Orten unter 5 000 Einwohnern und außerhalb geschlossener Ortschaften etwa 8 Mio. Menschen postalisch zu betreuen. (FAZ, Blick durch die Wirtschaft v. 16.8.1976).

15 Eine materialreiche Darstellung über die Durchsetzung der Kapitalinteressen bei der DBP findet sich in: M. Raabe/ W. Stöhr, a.a.O.

16 Nach Bundeswehr und Bahn ist die Post der drittgrößte Auftraggeber für die Privatwirtschaft, wobei fernmeldetechnische Erzeugnisse weit über 2/3 der Gesamtaufträge von 9,5 Milliarden DM (1973) ausmachen. Allein die Firma Siemens tätigt rd. 1/4 der Gesamtleistungen für das Fernmeldewesen. (50 Jahre Postministerium, Frankfurt/Main 1969, S. 12).

bieten zur DDR teilweise auszugleichen. 1973 vergab die DBP von Gesamtausgaben für „Lieferungen und Leistungen der Wirtschaft“ in Höhe von 9.5 Mrd. DM fast 1.7 Mrd. DM an offiziell „bevorzugte Bewerber“ (17). Die niedrigen Gebührensätze brachten der Westberliner gewerblichen Wirtschaft 1971 Einsparungen von schätzungsweise 90 Mio. DM (18).

Alle vier Momente wirken negativ auf die Gebühreneinnahmen bzw. auf die Produktionskosten der Bundespost. Sie sind widersprüchlich zu der Intention, die Kosten für die allgemeinen Produktionsbedingungen durch ihre staatliche Erstellung niedrig zu halten, und verschärfen daher den Druck zur Ökonomisierung und Rationalisierung im Postbereich.

Die Zange von niedrigen Gebühren einerseits, hohen Preisen für Vorleistungen und notwendiger Expansion der Postdienste andererseits treibt ein prinzipielles Finanzdilemma bei der DBP hervor – ähnlich der allgemeinen Haushaltsklemme der öffentlichen Verwaltung. Als bürgerliche Gegenstrategien zur defizitären Entwicklung stehen der Bundespost vier Hebel zur Disposition:

1) Die DBP versucht, über Gebührenstruktur und Gebührenerhöhungen die Lohnarbeiter und die einkommensschwachen Schichten überproportional zu belasten (19). Die beschränkte Inanspruchnahme der Postleistungen durch die Masse der Bevölkerung und der oftmalige Verzicht auf die verteuerten Dienste bilden jedoch eine absolute Schranke für diese Finanzierungsquelle.

2) Aus der Tatsache, daß die Post staatlich betrieben wird, ergibt sich ferner die Möglichkeit, postalische Defizite aus dem allgemeinen Staatshaushalt, d.h. letztlich aus der Steuer, abzudecken. Solcherart Finanzspritzen werden aber umso schwieriger, wie sich mit der krisenhaften Entwicklung des BRD-Kapitals nicht nur die finanzielle Situation der DBP, sondern auch die des Bundeshaushalts verschlechtert.

Beide Versuche, die Einnahmenseite im Posthaushalt zu verbessern, implizieren allerdings einen steigenden Abzug vom gesellschaftlichen Wertprodukt für den Betrieb der DBP. Abgesehen davon, daß mit klassenspezifischen Belastungserhöhungen allein den wachsenden budgetären Engpässen im Postbereich keinesfalls beizukommen ist, muß sogar diese Finanzierungsmethode der allgemeinen Tendenz nach und auf lange Sicht auf den Preis der Arbeitskraft und somit mindernd auf den Mehrwert durchschlagen.

3) Wie im öffentlichen Dienst insgesamt führt die Finanzkrise auch bei der DBP zu Bemühungen, ihre Dienstleistungsangebot einzuschränken (20). Solche Möglichkeiten sind allerdings – z.B. im Unterschied zu staatlichen Sozialleistungen – als gering anzusehen, weil das Gros der postalischen Dienste unmittelbar in den Reproduktionsprozeß des Kapitals eingeht.

---

17 Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost 1973, S. 50 und 52.

18 Geschäftsbericht der DBP 1971, S. 33.

19 Zwei Beispiele: Drucksachen kosten nur 40-60 % der normalen Briefgebühr; Massendruck-sachen und Warensendungen sind noch billiger. Seit 1948 wurden die Telefongrundgebühren um über 200 %, die Gesprächsgebühren (die kommerzielle Viel-Telefonierer relativ mehr belasten) dagegen nicht einmal um die Hälfte erhöht. (W. Rittershofer, a.a.O., S.424).

20 U. a. wären hier die Konzentration der Postämter, die der Bevölkerung Wegezeiten abverlangt, und Privatisierungen im Busverkehr der DBP zu nennen.

4) Nicht zuletzt aufgrund der angedeuteten Schranken der anderen Maßnahmen fordert der Verwertungszwang des Kapitals in erster Linie und in immer stärkerem Maße die Ökonomisierung und Rationalisierung innerhalb des Postbetriebes heraus.

Der Druck auf die Arbeits- und Einkommensbedingungen der Postler, die Intensivierung und die Steigerung der Produktivkraft der Postarbeit bilden folglich die zentralen Instrumente zur „Sanierung“ der prekären Finanzlage der DBP. Die verschärfte Ausbeutung des Personals als Hauptstrategie der Mitteleinsparung und „Effektivierung“ im Postbereich entspricht ebenso wie der dargestellte grundlegende Rationalisierungszwang den Gesetzmäßigkeiten, die im öffentlichen Dienst insgesamt wirken. Ausmaß und Form der Rationalisierung bei der DBP werden allerdings neben dem direkteren und umfangreicheren Bezug der postalischen Dienstleistungsproduktion zum kapitalistischen Verwertungsprozeß durch einige weitere Besonderheiten der Post geprägt.

### *1.2. Spezifische Rationalisierungsbedingungen bei der DBP im Unterschied zur öffentlichen Verwaltung*

Analog den übrigen Betrieben der öffentlichen Hand (z.B. Verkehrs- und Versorgungsunternehmen) ist die Hauptaufgabe der Bundespost die Erstellung materieller Produktionsbedingungen. Im Gegensatz zu anderen Sektoren des öffentlichen Dienstes, wie Polizei oder Bildungswesen, ist die DBP nur ganz peripheres Element des materiellen und ideologischen Herrschaftsapparates des bürgerlichen Staates. Die gebrauchswertmäßige Struktur vieler Arbeitsvorgänge bei der postalischen Dienstleistungserstellung hat relativ große Ähnlichkeit mit Arbeitsprozessen unter der Ägide des privaten Kapitals (21), so daß in den kapitalistischen Betrieben entwickelte Technologien und arbeitswissenschaftliche Methoden relativ leicht auf die Bundespost übertragen werden können. Solcherart „günstige“ arbeitsprozeßliche Voraussetzungen für die Ökonomisierung und Rationalisierung im Postbereich finden sich v.a. im hochtechnisierten Fernmeldewesen sowie in den Gelddiensten; nur partiell jedoch im sonstigen „Postwesen“ (22). Die Interessen der entsprechenden Zulieferindustrie wirken dabei als bedeutende Steuergröße technisch-organisatorischer Veränderungen bei der DBP.

Eine weitere den Rationalisierungsbestrebungen förderliche Differenz der Bundespost zur öffentlichen Verwaltung besteht darin, daß die postalischen Dienstleistungen überwiegend Warenform annehmen und zu einem bestimmten Preis (Gebühr) verkauft werden. Die hierauf fußende Aussonderung der DBP als „Sondervermögen“

21 Dem entspricht auch der hohe Anteil gering qualifizierter Beamter. Die Laufbahn „einfacher Dienst“ erfaßte 1969 48.1 % aller Postbeamten; beim Bund waren es dagegen 4.1 % und bei Ländern und Gemeinden jeweils 1.3 %. (Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bericht der Kommission, Baden-Baden 1973, S. 81).

22 Zum „Postwesen“ zählen: Brief-, Paket- und Postzeitungsdienst; Postreise- und sämtliche Gelddienste.

aus dem allgemeinen Staatshaushalt (23) ermöglicht eine besondere politische Vermittlungsinstanz: den „Verwaltungsrat“, in welchem u.a. Unternehmerverbände und „Sachverständige auf dem Gebiet des Nachrichtenwesens“ nach Art des Siemens-Vorstandsmitgliedes v. Sanden Kapitalinteressen vehement vertreten. Aus dem unmittelbaren Tausch von Postdienstleistung gegen Gebühr resultiert ferner, daß bei starkem Auseinanderklaffen von Gebührenaufkommen und innerbetrieblichen Kosten der politische Druck zur Rationalisierung im jeweiligen Dienstzweig besonders groß wird. Obwohl die postalischen Preise zum Großteil nach politischen Kriterien festgesetzt werden und Kostenunterdeckung daher – im Gegensatz zum kapitalistischen Betrieb – kein zuverlässiger Indikator für unterdurchschnittliche Produktivität ist, wird der Kostendeckungsgrad der einzelnen Dienstzweige zu einem zentralen Maßstab der Rationalisierungsbemühungen des Bundespostministeriums. Die arbeitsprozeßlichen Anforderungen für die Postdienste und deren Warenform gestatten außerdem, Teile derselben privatkapitalistisch zu erstellen. Durch die „Privatisierung“ profitabler Bereiche verschlechtert sich die Finanzsituation der DBP. Teilweise eskaliert der Rationalisierungsdruck im Postbetrieb auch durch die direkte Konkurrenz von privatkapitalistischen Dienstleistungsproduzenten mit der DBP.

Die Herstellung materieller Produktionsbedingungen und ihre Warenform sind schließlich die Grundlage dafür, daß die Bindung der Bundespost an die Kapitalakkumulation und deren zyklischen Verlauf enger ist als z.B. in der „Hoheitsverwaltung“. Sowohl 1966/67 wie 1974/75 gingen die Verkehrsleistungen im Postwesen zurück. Expandierte das Fernmeldewesen in der ersten Rezession weiter, so fielen 1973-75 die Wachstumsraten deutlich ab (24). Wenngleich – im Unterschied zum privaten Kapital – der Personalbestand nicht einmal im selben Maße reduziert wurde, so dürften doch die Auswirkungen des Krisenzyklus auf die Sicherheit des (angestammten) Arbeitsplatzes bei der Post größer sein als in der staatlichen Verwaltung (25).

Zusammengenommen wirken die Spezifika der DBP gegenüber der öffentlichen Verwaltung alle in die Richtung, daß sich der Druck zur Ökonomisierung und Rationalisierung im Postbereich besonders akzentuiert und sich hier rascher durchsetzen kann als in vielen anderen Teilen des öffentlichen Dienstes.

23 Dies geschah bereits 1924. (S. u. Zeittafel zur Geschichte der Postverfassung).

24 Die Indizes der Verkehrsleistungen veränderten sich wie folgt (1970 = 100):

Jahr	Postwesen	Fernmeldewesen
1965	92.6	57.1
1966	90.7	63.5
1967	89.7	69.1
1971	105.9	109.3
1972		118.7
1973		130.9
1974	100.2	135.2

(Geschäftsbericht der DBP 1974, S. 27)

25 Diese These könnte nur durch umfangreiche Materialaufbereitung empirisch verifiziert werden, was hier nicht leistbar ist. Sie wird allerdings durch Untersuchungen der Autoren gestützt, die eine direktere Konjunkturreakibilität und in Krisenzeiten relativ stärkeren Personalabbau für die gemeindlichen Wirtschaftsunternehmen im Vergleich zur Kommunalverwaltung nachweisen.

Die historische Zuspitzung der postalischen Finanznöte als ökonomische Basis des Rationalisierungsdrucks bei der DBP soll nun im folgenden Abschnitt genauer beleuchtet werden.

### 1.3. Die Krise der Postfinanzen

Wie bereits von uns entwickelt, stellt sich bei der Bundespost der akute Zwang zu Rationalisierungs- und Ökonomisierungsmaßnahmen – analog dem öffentlichen Dienst insgesamt – über das zunehmende Auseinanderklaffen zwischen Einnahmen einerseits und Ausgaben bzw. Anforderungen andererseits her. Grundsätzlich verfügt die DBP über drei Mittel, ihre Kosten zu decken: Gebühren, Zuschüsse aus dem Staatshaushalt und Verschuldung auf dem Kreditmarkt (Emission von Postanleihen). Die Gebührensätze wurden in den 50er und frühen 60er Jahren nur zögernd erhöht; ihr Index kletterte von 100 im Jahre 1955 bis 1964 lediglich auf 128 (26). Die Ablieferungen von  $6 \frac{2}{3}$  % der postalischen Betriebseinnahmen an den Bund mußten bis 1962 in voller Höhe gezahlt werden, und bis 1964 wurden mit Ausnahme von 1958 (27) kaum direkte Zuschüsse aus dem staatlichen Haushalt gewährt. Keinesfalls aber war die ökonomische Situation der Bundespost im betriebswirtschaftlichen Sinne gesund: Die Kosten überstiegen zunehmend die Gebühreneinkünfte. Seit 1957 machte die DBP, nur unterbrochen durch zwei magere Gewinnjahre 1959/60, jährlich und in der Tendenz wachsende Verluste (28). Bei relativ konstanten Gebühren und kärglichen Bundeshilfen blieb nur ein Weg, die Defizite abzufangen: extensive Verschuldung. Die rasche Expansion des Post- und Fernmeldewesens wurde fast ausschließlich durch Fremdkapital finanziert. Bei einer Ausweitung des gesamten Anlagevermögens der DBP von 1950 bis 1964 um 11 Mrd. DM sanken ihre Eigenmittel um fast 70 Mrd. DM. Der Eigenkapitalanteil fiel von der stolzen Höhe von 75.1 % (1950) kontinuierlich auf den Tiefststand von 12.1 % im Jahre 1964. Immer stärker belastete der Schuldenberg die ohnehin prekäre Haushaltslage: 1964 mußten bereits von jeder neu geliehenen Mark 45 Pfennige zur Tilgung alter Schulden verwendet werden.

Durch diese drastische Zuspitzung der postalischen Finanzkrise wurde die notwendige rasche Expansion v.a. des Fernmeldewesens zusehends in Frage gestellt. Dies umso mehr, als weitere Steigerungen der Verkehrsleistungen – insbesondere aufgrund der technologischen Arbeitsprozeßstruktur – ein überproportionales Wachstum der Investitionen erheischten:

- 
- 26 W. Fricke u.a., Auf dem Wege zur Dienstleistungsindustrie? (Forschungsprojekt des RKW, Wirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Wandels in der BRD, 4. Band), S. 212 f.
  - 27 1958 übernahm der Bund erst- und in dieser Höhe bis 1965 einmalig die Schuldentilgung für 214.2 Mio. DM, was nicht unwesentlich zu der gewissen vorübergehenden Verbesserung der Ertragslage in den beiden folgenden Jahren beigetragen haben dürfte. Zahlenangaben zur ökonomischen Entwicklung der Bundespost entstammen, wenn nicht gesondert nachgewiesen, den jährlichen Geschäftsberichten der DBP bzw. sind hiernach berechnet.
  - 28 Das höchste Jahresdefizit im Zeitraum 1955-64 lag 1962 bei 382 Mio. DM.
  - 29 Berechnet nach Geschäftsbericht der DBP 1966, S. 157.



Tabelle 1:

Verkehrsentwicklung und Nettoinvestitionen in Sachanlagen bei der DBP (1955 = 100) (30)

	Verkehrsentwicklung	Nettoinvestitionen
1955	100.0	100.0
1960	142.7	132.0
1965	189.0	317.5

Allein für Fernmeldeanlagen mußten 1962-1966 8.8 Mrd. DM neu investiert werden (31).

Fassen wir zusammen: Bis etwa 1963 wurde die Ausweitung der Postdienste nahezu vollständig mittels Schuldenaufnahme finanziert. Dies war zunächst die bequemste „Lösung“: Statt mit dauernden Gebührenerhöhungen oder Belastungen des Staatshaushalts wurde die Expansion durch Postanleihen gedeckt, in denen zugleich privates Geldkapital zinsträchtig veranlagt wurde. Diese Übertünchung des postalischen Finanzdilemmas stieß jedoch Anfang der 60er Jahre an ihre Schranke, denn die Anleihen konnten nur einen Vorgriff auf spätere Einnahmen darstellen und der Schuldendienst engte den laufenden Posthaushalt in steigendem Maße ein. Der schon immer angelegte und durch die Verschuldung nur verschleppte Widerspruch zwischen den Gebühreneinkünften und der Ausweitung des Aufgabenvolumens der DBP drängte nach den beiden auf Dauer einzig adäquaten Bewegungsformen:

Zum einen mußte ein größeres Stück der gesellschaftlichen Wertproduktion für die Unterhaltung der Post abgezweigt werden. Die Sicherstellung ihrer Funktionen machte sowohl beachtliche Gebührenanhebungen als auch Bundeshilfen unvermeidlich. Allein in den Jahren 1964-1967 wurden die Gebühren um 36 % erhöht (32), 2.4 Mrd. DM direkte Bundeszuschüsse gezahlt und verzichtete der Bund auf 1.2 Mrd. DM an Ablieferung.

Gerade um den Anstieg der Abzüge vom gesellschaftlichen Wertprodukt in Grenzen zu halten, galt es zum anderen, die Kosten der DBP für ihre Dienstleistungserstellung zu minimieren. Entsprechend beschleunigten sich seit den frühen 60er Jahren die Bestrebungen zur Rationalisierung und Ökonomisierung im Postbetrieb immens.

Die zur Sicherstellung der Postfunktionen seit 1964 eingeleiteten Maßnahmen brachten lediglich eine vorübergehende Linderung ihrer Finanznöte, wie folgende Zeitreihe veranschaulicht:

---

30 nach: von Thelen/Koch/Luxem, Deutsche Bundespost, (Forschungsprojekt des RKW, Wirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Wandels in der BRD, Materialberichte Bd. 16), S. 58 und 94.

31 Geschäftsbericht der DBP 1966, S. 155.

32 Berechnet nach W. Fricke u.a., a.a.O., S. 212.

Tabelle 2. Unterstützung aus dem Bundeshaushalt und Entwicklung der Ertragslage der DBP seit 1965 (in Mio. DM) (33)

Jahr	a	b	c	d	d - c
	Bundeshilfe	Ablieferungs- erlaß	a + b	Eigen„kapital“- wachstum	
1965	544.8	325.4	870.2	490.7	- 379.5
1966	814.8	402.9	1217.7	1048.1	- 169.6
1967	1049.7	497.4	1547.1	1438.6	- 108.5
1968	753.1	155.0	908.1	1160.2	252.1
1969	779.8	151.8	931.6	971.8	40.2
1970	808.0	168.9	976.9	137.7	- 839.2
1971	966.8	276.1	1242.9	- 708.6	-1951.5
1972	1070.7	880.0	1950.7	- 118.0	-2068.7

Auf Basis von Gebührenerhöhungen, Bundeshilfen und beschleunigter Rationalisierung konnte der Eigen„kapital“anteil der Post vom Tiefpunkt 12.1 % (1964) auf 24.4 % im Jahre 1967 verdoppelt werden. Die DBP bewältigte die rapide Verkehrsexpansion nach der Rezession 1966/67 (34) und erwirtschaftete 1966 bis 1969 sogar wieder Überschüsse. Die notwendige Ausdehnung des Postbetriebes kostete den allgemeinen Staatshaushalt zwischen 1965 und 1972 jedoch per Saldo 5.5 Mrd. DM (35) – ein nicht unerheblicher Beitrag zur Verschärfung der Finanzklemme im Bundeshaushalt. Mit Ausnahme der beiden Jahre 1968/69 wurde das gesamte Wachstum des Eigen„kapitals“ der DBP durch direkte Bundeszuschüsse und teilweisen Erlaß der Pflichtablieferung bestritten, und das mit dem Ergebnis, daß die Eigenmittel 1971 sogar erneut absolut zu sinken begannen und trotz der enormen Aufwendungen des Bundes der Eigen„kapital“anteil 1973 mit 16.3 % schon fast wieder den Tiefstand von 1964 erreicht hatte.

Der mit der Permanenz der Misere der Postfinanzen gesetzte Rationalisierungs- und Ökonomisierungszwang mußte sich weiter verschärfen, denn mit den steigenden Verwertungsschwierigkeiten des BRD-Kapitals verengte sich der ökonomische Spielraum, in Form von Gebührenanhebungen und Bundeszuschüssen ein erhöhtes Quantum der gesellschaftlichen Arbeit für den Postbetrieb aufzuwenden.

- 
- 33 Die Zahlen ohne Vorzeichen sind positive Werte. Quelle: Die Novellierung des Postverfassungsgesetzes in der Sicht Außenstehender (Dok. herg. v. Hauptvorstand der Deutschen Postgewerkschaft, o.O., o.J., S. 96. (Diese gewerkschaftliche Dokumentation enthält eine gute Zusammenstellung der wichtigsten Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundespost).
- 34 Die postalischen Verkehrsleistungen stiegen in der Periode 1966-71 durchschnittlich um 7.8 % pro Jahr, während das jährliche Wachstum 1955-60 nur 5.3 % und 1960-66 nur 2.0 % im Mittel betragen hatte. (W. Fricke u.a., a.a.O., S. 63).
- 35 Im Zeitraum 1965-72 standen 6.7 Mrd. DM an direkten Bundeszuschüssen plus 2.8 Mrd. DM Ablieferungsverzicht lediglich 4 Mrd. getätigte Ablieferungen an den Staatshaushalt gegenüber.

## 2. Die Reform der Postverfassung

In der charakterisierten defizitären Finanzlage der Bundespost, in der intensivere Rationalisierungsanstrengungen zur „Sanierung“ nicht ausreichten, sondern gleichzeitig in den Jahren 1963 und 1964 ein Schub von Gebührenerhöhungen und ab 1965 zusätzlich wachsende direkte und indirekte Bundeszuschüsse erforderlich wurden, begann auch eine Debatte um eine „Postverfassungsreform“, die bis 1973 andauerte. Quasi als Überbauregelung sollten durch unternehmensrechtliche Formveränderungen verbesserte Rahmenbedingungen für die beiden unausweichlichen Sanierungsstrategien Steigerung der Einnahmen und Minimierung der Kosten geschaffen werden. Der Höhepunkt der Reformdiskussion fiel in die Jahre der Hochkonjunktur nach der Rezession 1966/67. Materielle Grundlage war eine vorübergehende wieder angestiegene Profitrate, die im Interesse der erforderlichen Erweiterung der postalischen Dienstleistungen gewisse Zugeständnisse der Einzelkapitale an den Haushalt der DBP als zumutbar erscheinen ließ. Die wesentlichen geplanten Veränderungen der verschiedenen Reformmodelle gegenüber dem gültigen Postverwaltungsgesetz waren (35a):

1. In der Finanzverfassung sollte die finanzielle Eigenständigkeit der Post gegenüber dem Staatshaushalt gestärkt werden.

– „Politische Lasten“ und betriebsfremde Ausgaben müssen der DBP aus dem allgemeinen Haushalt entgolten werden.

– Die Ablieferungspflicht der Bundespost an den Staat wird bis zu einem präzisierten Eigenkapitalanteil ausgesetzt.

2. In der Wirtschaftsführung sollte anstatt des globalen Kostendeckungsprinzips angestrebt werden, für jeden einzelnen Dienstzweig Gewinne zur teilweisen Selbstfinanzierung der Investitionen zu erwirtschaften.

3. In der Organisationsstruktur der DBP wollte man das Unternehmen gegenüber dem unmittelbaren Regierungsbereich stärken.

– Die unterschiedlichen organisationstechnischen Regelungen, die dies bewirken sollen, und der für erforderlich gehaltene Umfang der Loslösung der Unternehmensleitung vom Ministerium konstituieren die verschiedenen Varianten der Postverfassungsreform-Konzeptionen.

Als einziges Vorhaben des Gesetzesentwurfes der Regierung wurde die Erhöhung des Eigenkapitalanteils durch das teilweise Aussetzen der Ablieferung von  $6 \frac{2}{3} \%$  der postalischen Betriebseinnahmen an den Bund sofort praktisch in Kraft gesetzt (35 b). Ansonsten aber blieb das großangelegte Reformprojekt ohne Verwirklichung. Das endgültige Zugrabetragen der langjährig und hitzig erörterten Reform im Jahre 1976 (35 c) läßt sich folgendermaßen erklären:

---

35a Zur Geschichte der Unternehmensverfassung im Einzelnen vgl.: Dieter Kühn, Die neue Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost, in: Jahrbuch des Postwesens 1971, S. 9 - 101.

35b Zur Größenordnung vgl. oben Tabelle 2.

35c In der Regierungserklärung vom 16.12.1976 wurde der Schlußstrich gezogen: „Die deutsche Bundespost wird durch konsequente Weiterführung der eingeleiteten Rationalisie-

Die angestrebte Postverfassungsreform war unseres Erachtens kein brauchbares Instrumentarium zur Sanierung der Postfinanzen und zur Ökonomisierung des Postbetriebes. Die wenigen Teile, die von den geplanten Maßnahmen eine reale partielle Verbesserung bewirken könnten, wurden entweder bereits vorher – ohne Postverfassungsänderung – eingeleitet bzw. praktiziert oder wurden aus dem Reformvorhaben herausgelöst und separat verwirklicht. Der ebenfalls beabsichtigte Zweck, Methoden zur verschärften Ausbeutung der Beschäftigten aufzuspüren und durchzusetzen, kann durch eine Postverfassungsreform kaum, durch andere, bereits angewandte Mittel dagegen wesentlich wirkungsvoller erreicht werden. Hinzu kommt, daß einerseits mit der Entwicklung der kapitalistischen Krise der Spielraum für die Durchsetzung eines – immer nur ideell vorhandenen – Gesamtinteresses gegen die Einzelkapitale, was zur Ausschaltung von überhöhten Preisen für Vorleistungen und Sondergebühren im Posthaushalt notwendig wäre, sich verengt, und daß andererseits die gesteigerte Ausbeutung der staatlichen Lohnarbeiter immer mehr in den Vordergrund tritt. Weil diese zu einem großen Teil nicht der Schaffung neuer juristischer Grundlagen bedarf, sondern mit vorhandenen und gestützt auf die Organe der Dienstaufsicht verwirklicht werden kann bzw. auf dem Verhandlungswege gegen die Gewerkschaften durchgesetzt werden muß, tritt die Bedeutung großangelegter Gesetzeswerke zur „Reform des Öffentlichen Dienstes“ zurück (35 d).

Der Niedergang der Postverfassungsreform-Debatte ist zugleich ein durchaus exemplarisches Beispiel dafür, daß mit der Zuspitzung der Finanzkrise des Staates reformerisch-ideologische Überwölbungen und Umrahmungen für die verschärfte Rationalisierung zunehmend entbehrlich geworden sind. Der eskalierende Ökonomisierungs- und Rationalisierungsdruck im Postbereich reflektiert sich vor allem in der verschärften Ausprägung der Beschäftigten durch die Intensivierung der Postarbeit. In einem gerafften Überblick soll kurz veranschaulicht werden, daß traditionell die zentrale Antwort des „Arbeitgebers“ Post auf seine Finanznöte umfassende Rationalisierungsmaßnahmen sind.

### 3. Rationalisierungsprozesse bei der DBP

Eine globale Vorstellung über das Ausmaß der Rationalisierungs„erfolge“ im Postbereich bietet folgende Übersicht:

---

rungsmaßnahmen und Modernisierung des Dienstleistungsangebots (z.B. Zeittakt beim Telefon? – d.Verf.) den mit großem Erfolg bestrittenen Weg fortsetzen. Sie soll in der bisherigen Rechtsform weitergeführt werden.“ Zitiert nach; Der Deutsche Beamte, Nr. 1/1977, S. 19.

- 35d Dabei muß berücksichtigt werden, daß die bestehenden Gesetze selbst eine äußerst dehnbare Hülle für die tatsächlichen Maßnahmen des staatlichen Dienstherrn darstellen. So wird z.B. in letzter Zeit der „Radikalerlaß“ verstärkt auch auf Angestellte und Arbeiter angewandt und damit die Einführung einer einheitlichen Dienstrechtslosigkeit für alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes vorbereitet.

Tabelle 3: Verkehrs- und Personalentwicklung bei der DBP (1960 = 100) (36)

Jahr	Verkehrsleistungen			Personalbestand		
	Postwesen	Fernmeldewesen	DBP insgesamt	P-wesen	F-wesen	DBP insges.
1960	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1965	114.7	148.3	132.5	108.3	112.0	109.7
1970	123.9	259.7	187.6	105.2	127.7	112.9
1974	124.2	351.2	226.3	108.7	149.8	122.6

Die postalischen Verkehrsleistungen sind erheblich schneller gestiegen als der Personalbestand. In welchem Umfang durch Rationalisierung Personal „eingespart“, mit anderen Worten das (wachsende) Arbeitsvolumen auf die verbleibenden Kollegen „umverteilt“ wurde, zeigt nachstehende Auflistung:

Tabelle 4: Personaleinsparungen durch Rationalisierung (37)

Jahr	Personalbestand		eingesparte Arbeitskosten im	
	Postwesen	F-wesen	Postwesen	Fernmeldewesen
1966	282 371	144 593	2 120	1 704
1968	275 049	152 162	2 452	2 337
1969		426 715		5 716
1970		435 767	ca.	5 100
1971		455 559	ca.	4 500

Die Substitution menschlicher Arbeitskraft bei der DBP setzte nicht erst Mitte der 60er Jahre ein, sondern ist ein kontinuierlicher Prozeß. Fricke u.a. errechneten für die Phase 1955 bis 1966 einen „Beschäftigungseffekt durch gestiegene Beschäftigtenproduktivität“ von minus 195.700 (38). Die Tabelle 3 indiziert, daß die größte Rationalisierungswelle anscheinend in der 2. Hälfte der 60er Jahre stattfand. Die Zuwachsrate der Verkehrsleistungen betrug für die Post insgesamt 1965 bis 1970 mehr als das 14fache des prozentualen Personalanstiegs, während sie 1960-65 mehr als das dreifache, 1970-74 mehr als das Doppelte der Zunahme beim Personalbestand ausmachte.

Die Rationalisierung vollzog sich hinsichtlich Umfang und Form in den einzelnen Dienstzweigen der Bundespost durchaus unterschiedlich, was primär durch ihre sehr verschiedene technologische Arbeitsprozeßstruktur bedingt ist (39). So kann-

36 Eigene Berechnungen nach Geschäftsbericht der DBP 1974, S. 27.

37 Quelle: Geschäftsberichte der DBP.

38 W. Fricke u.a., a.a.O., S. 219. Der negative „Beschäftigungseffekt“ durch die Steigerung der „Arbeits- bzw. Beschäftigtenproduktivität“ bezeichnet bei Fricke u.a. die Differenz, „die zwischen der effektiven Beschäftigtenzahl und der *fiktiven* Zahl der Beschäftigten besteht, die bei gleicher Arbeitsproduktivität wie im Basisjahr (1955) notwendig wären, um den Output des Berichtsjahres (1966) zu erstellen.“ (a.a.O., S. 218). Da diese Berechnung auf Basis des Output pro Beschäftigtem die stattgefundenen Arbeitszeitverkürzungen einbezieht, liegen die Einsparungen an Personalzuwachs durch den Anstieg der Arbeitsproduktivität je geleisteter Arbeitsstunde eigentlich noch höher. Gleichwohl waren die Outputsteigerungen so groß, daß der *effektive* Personalbestand bei der Post 1966 um 76.800 über dem von 1955 lag (a.a.O., S. 220). Die bürgerliche Kategorie der „Arbeitsproduktivität“ differenziert außerdem nicht nach den beiden Faktoren des Output-Wachstums: Intensivierung der Arbeit und Steigerung der Produktivkraft.

39 Eine genauere Analyse der Rationalisierungsprozesse bei der DBP müßte daher differenziert für die einzelnen postalischen Dienste vorgenommen werden, was hier weder erfor-

ten im besonders rasch expandierenden Fernmeldewesen durch forcierte Automation relativ höhere Rationalisierungs„gewinne“ erzielt werden als im Postwesen, dessen Arbeitsvorgänge noch weitgehend von manuellen Verfahren und einfachen Mechanisierungsschritten geprägt sind, wenn auch in den Postbankdiensten und dem Personalbezügewesen die Rationalisierungsstrategie vom EDV-Einsatz dominiert wird. Speziell im Postwesen, aber ebenfalls bei der DBP insgesamt, spielen arbeitsprozessliche-organisatorische Umstellungen eine hervorragende Rolle im Rationalisierungsspektrum. Hauptinstrument der Intensivierung der Postarbeit ist dabei die Änderung der „Bemessungswerte“ für den Personalbedarf (40). Nach den Planungsdaten von 1973 z.B. sollen bis 1977 im Fernmeldewesen allein durch die „Anpassung der Bemessung“ 8.580 vorhandene Arbeitsplätze gestrichen werden, während ohne diese Maßnahme der Personalbedarf um 35.500 zugenommen hätte (41).

Bezüglich der Finanzmisere der Post bleibt abschließend festzuhalten, daß die Rationalisierungen zwar zu einem beachtlichen relativen Rückgang der Personalkosten geführt haben. Gleichzeitig traten jedoch Tendenzen auf, welche die Ertragslage der DBP zusätzlich komplizierten und die vergleichbar sind mit einem wesentlichen Faktor für die wachsenden Verwertungsschwierigkeiten des privaten Kapitals: Die Steigerung der Produktivkraft der Postarbeit war nur auf Basis rasch wachsender Investitionen möglich (42). Während der Anteil der Personalaufwendungen an den Gesamtkosten von 61.9 % 1960 auf 55.4 % im Jahr 1972 sank, stieg die Quote der Abschreibungen auf das Sachanlagevermögen im gleichen Zeitraum von 8.7 % auf 12.9 % (43). In den Kategorien der bürgerlichen Ökonomie drückt sich dieser Zusammenhang auch darin aus, daß die Steigerung der „Arbeitsproduktivität“ im Postbetrieb von 1950 bis 1966 um 45.1 % von einem Anwachsen der „Kapitalintensität“ um 113 % begleitet wurde (44). Diese Verschiebung des Verhältnisses von toter und lebendiger Arbeit dürfte neue Probleme bei der Finanzierung der Investitionen aufgeworfen haben und die Möglichkeit, durch Rationalisierungen die Ertragslage der DBP zu verbessern, tendenziell beschränkt haben.

Die hier nur andeutbaren realen Rationalisierungsprozesse bilden auch einen wichtigen Bezugspunkt der Postverfassungsreform-Debatte: zum ersten, indem sich

---

derlich noch zu leisten ist. (Vgl. hierzu G. Armanski u.a., a.a.O., S. 107-128 und von Thelen u.a., a.a.O.).

- 40 Unter „Bemessung“ werden bei der DBP analytische Arbeitsuntersuchungen zur Festlegung der Zahl der für ein ermitteltes Arbeitsquantum benötigten Arbeitskräfte verstanden. (Vgl. Ministerialrat A. Dohmen, Die Dienststanweisung für die Personalbemessung bei den Ämtern der DBP, in: Jahrbuch des Postwesens 1972, Bad Windsheim 1972, S. 174-268). In einem anschaulichen Artikel dechiffriert Bock den Schein der wissenschaftlichen Neutralität von Personalbemessungsverfahren. (M. Bock, Bemerkungen zu objektiven Daten in Personalbemessung und Dienstpostenbewertung, in: Gewerkschaftliche Praxis, Zeitschrift der Deutschen Postgewerkschaft, Frankfurt/Main, H. 1/1974, S. 22-28).
- 41 Unternehmensplanung bei der DBP – Verzeichnis der Vorhaben, unveröffentlichtes („vertrauliches“) Papier des Bundespostministeriums vom April 1973.
- 42 Vgl. auch Tab. 1 und Tab. 3 oben im Text.
- 43 Vgl. Geschäftsberichte der DBP 1960 passim.
- 44 Gutachten über die Deutsche Bundespost, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, o.O., o.J. (im Manuskript gedruckt), S. 176 und 193.

die „Reformer“ durch die Veränderung des unternehmensrechtlichen Gefüges verbesserte Durchsetzungsbedingungen für Ökonomisierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen versprochen, zum zweiten insofern das neuere Abdanken der großangelegten Postverfassungsreform nicht ohne die beschleunigten Rationalisierungserfolge verstanden werden kann.

#### 4. Perspektiven und Probleme der Gegenwehr

Durch Ökonomisierungsmaßnahmen und insbesondere durch die erneut beschleunigten Rationalisierungsprozesse werden bei der Bundespost – wie im öffentlichen Dienst insgesamt – mehr und mehr Arbeitsplätze wegrationalisiert, werden Arbeitsintensität und Belastung der postalischen Lohnarbeiter gesteigert. Zugleich verteuern sich für große Bevölkerungsteile die Dienstleistungen und sinkt deren Qualität.

Die im folgenden angedeuteten Ansatzpunkte und Schwierigkeiten für den Widerstand gegen die Rationalisierungspolitik des staatlichen Arbeitgebers verstehen wir eher als stichwortartige Problematisierung, denn als wünschenswerte Feinanalyse der widersprüchlichen Entwicklung der gewerkschaftlichen Politik und des Bewußtseins der Postbediensteten. Eine genaue Untersuchung müßte – entgegen gängiger pauschalisierender Kritik mit dem groben Raster sozialdemokratischer Partnerschaftsideologie – durch das Medium der konkreten arbeitsprozeßlichen Veränderungen hindurch die offizielle Gewerkschaftspolitik und die Stellvertreterstrukturen der betrieblichen Interessenvertretung immer auch als Ausdruck realer Erfahrungen und Bewußtseinsformen der Beschäftigten dechiffrieren (45). Vorbehaltlich dieser Anforderungen materialistischer Kritik wollen wir einige wichtige Erfordernisse und strukturelle Momente für Praxis und Strategie der Gewerkschaften im Öffentlichen Dienst benennen. Mangels einer speziellen Analyse der Politik der Deutschen Postgewerkschaft (46) und in Anbetracht gemeinsamer Problemstellungen aller Gewerkschaften des Öffentlichen Dienstes beziehen sich die Ausführungen sinngemäß auf den Bereich staatlicher Lohnarbeit insgesamt.

Welches sind die hauptsächlichen Aufgaben für die Abwehr dieser gerade in der Wirtschaftskrise beschleunigten Spar- und Rationalisierungsprozesse im Öffentlichen Dienst?

Ein primärer Aufgabenbereich ist die Information über die negativen Auswirkungen auf die Staatsdiener. Die personellen Folgen der einzelnen Maßnahmen müssen detailliert herausgearbeitet und publik gemacht werden. Angesichts der Zersplitterung des öffentlichen Dienstes und der undurchsichtigen Vielgestalt der Maßnahmen des Dienstherren sind dabei immer wieder die verallgemeinerbare Spar- und Rationalisierungspolitik in den einzelnen Vorhaben herauszustellen. Die umfassende Aufklärung der Beschäftigten über die zu erwartenden Verschlechterungen ist zwar

---

45 Zu solcherart materialistischer Analyse der gewerkschaftlichen Politik vgl. Redaktionskollektiv Gewerkschaften, Bedingungen sozialistischer Gewerkschaftsarbeit, in: Prokla 13/74.

46 Einen materialreichen Anfang bietet hierzu Ulrich Grothus in seiner anfangs genannten Diplomarbeit.

eine klassische Funktion der gewerkschaftlichen Organisation, wird aber bislang weitgehend vernachlässigt. Betriebliche und überbetriebliche Öffentlichkeit über die Vorhaben der staatlichen „Arbeitgeber“ sowie über Ansätze von Widerstand ermöglichen erst das Bewußtsein gemeinsamer Betroffenheit und bilden eine Voraussetzung für die Gegenwehr der Beschäftigten.

Auf der betrieblichen Ebene stellt die frühzeitige Information der Belegschaft über Spar-, Rationalisierungs- und Privatisierungspläne und deren Auswirkungen eine wichtige Aufgabe konsequenter Betriebsrats- und Personalratspolitik dar. Wenngleich Personalräte mit Personalversammlungen zur Aktivierung der Betroffenen beitragen können, besitzen sie keine gesetzlichen Möglichkeiten, die Maßnahmen grundsätzlich zu verhindern. Dennoch sind sie in der Lage, durch extensive Interpretation ihrer Mitbestimmungsmöglichkeiten die geplanten Umstellungen zu verzögern, um Zeit für gewerkschaftliche Informations- und Mobilisierungspolitik zu gewinnen. Gleichfalls gilt es, die beschränkten Beteiligungsrechte auszuschöpfen, um materielle Rationalisierungsfolgen abzumildern. Gefährlich ist allerdings der gängige resignative Rückzug der Personalräte auf die enger werdenden Verhandlungsspielräume, oft noch verbrämt durch angebliche Erfolgsmeldungen. Eine fortschrittliche, bewußtseinsfördernde Personalratsarbeit hat stattdessen die Betroffenen in die Diskussion und Vertretung der Belegschaftsinteressen einzubeziehen und die objektiven Schranken der gesetzlichen Interessensorgane aufzuzeigen (z.B. Friedenspflicht, keine Mitbestimmung über die Rationalisierungsvorhaben selbst). Inwieweit Abbau von Arbeitsplätzen und Verschlechterung der Arbeitssituation abgewehrt werden können, hängt wesentlich von der Stärke des kollektiven Widerstands der Betroffenen ab. Die Gegenwehrstrategie der staatlichen Lohnarbeiter muß bei Rationalisierungsprozessen unvermeidlich die Blockade der Anwendung neuer Technologien einschließen, denn die Einführung wird immer von Arbeitgeberinteressen der Personalkostenersparung und Arbeitsintensivierung bestimmt. Schon die technische Struktur der Maschinerie ist vielfach nicht neutraler „Fortschritt“, sondern zielt auf weitere Arbeitsteilung und Monotonisierung der Tätigkeiten.

Die Interessenartikulation und die Aktionsbereitschaft der staatlichen Lohnarbeiter sind nach wie vor durch ein recht unentwickeltes Konfliktbewußtsein geprägt, das nur durch das Zusammenwirken verschiedener hemmender Faktoren erklärt werden kann. Neben Mängeln der offiziellen gewerkschaftlichen Politik und der Personalratsarbeit seien hier einige wichtige Elemente genannt:

Zum einen setzen die Rationalisierungsprozesse selbst widersprüchliche Erfahrungen. Sie beinhalten häufig eine technische Vervollkommnung der Arbeitsmittel und eine Vergesellschaftung der Arbeitsprozesse. Die negativen Auswirkungen sind begleitet und überlappt von bestimmten Verbesserungen in den Arbeitsbedingungen. Die verschiedenen Belegschaftsteile werden von der Rationalisierung insgesamt zwar zunehmend betroffen, aber die Maßnahmen vollziehen sich zeitlich versetzt und in vielfältigen konkreten Ausprägungen, womit eine Zersplitterung der Erfahrung gemeinsamer Betroffenheit einhergeht. Die Intensifikation der Arbeit, die in aller Regel mit den Rationalisierungsprozessen gekoppelt ist, zeigt meist erst nach einem längeren Zeitraum ihre gesundheitsschädigenden und psychischen Verschleißfolgen.



Die genannten Momente verschleiern oft noch die Zielsetzung der Rationalisierung und überdecken vor allem anfangs ihre breiten negativen Auswirkungen für die Bediensteten.

Zum anderen erschweren strukturelle Bedingungen der staatlichen Lohnarbeit eine kämpferische kollektive Interessenartikulation der Beschäftigten. Unter dem Druck von anhaltender Massenarbeitslosigkeit verstärkt die größere Arbeitsplatzsicherheit, speziell das Berufsbeamtentum, eine resignative Passivität der Lohnarbeiter im öffentlichen Dienst. In ihren Gewerkschaften nimmt die objektive Abhängigkeit der staatlichen Finanzmasse und Tätigkeit von der Kapitalakkumulation gerade in der Krise weitgehend die Form einer Nachtrapolitik gegenüber den großen Industriegewerkschaften an.

Für die Entwicklung von Bewußtsein und Gegenwehr der staatlichen Lohnarbeiter müssen die fortschrittlichen Teile der Gewerkschaftsorganisation vorrangig auf der betrieblichen Ebene und an den direkten Rationalisierungserfahrungen am Arbeitsplatz ansetzen. Es gilt, die durch grundlegend gemeinsame Betroffenheit und arbeitsprozeßliche Kooperation konstituierten objektiven Zusammenhänge unter den Beschäftigten zur bewußten Grundlage ihrer Diskussionen und Aktivitäten zu machen. Ferment einer solchen kollektiven Interessenartikulation in der Belegschaft kann eine arbeitsplatzorientierte gewerkschaftliche Vertrauensleutarbeit sein, die nach wie vor in Ansätzen steckt. Bei diesem erforderlichen Schwergewicht auf der betrieblichen Gewerkschaftsarbeit darf die zentrale überbetriebliche Gewerkschaftspolitik nicht außer Acht bleiben, denn sie behält wegen des hierarchischen Kompetenzaufbaus des Staatsapparates entscheidende Relevanz. Die Grenzen des betrieblichen Kampfes sind im öffentlichen Dienst relativ eng, denn den Beschäftigten stehen nicht einzelkapitalistische Geschäftsleitungen gegenüber, die unter dem Druck der Konkurrenz zu Einzelzugeständnissen gezwungen werden können. Die Arbeitsbedingungen in den verschiedenen Bereichen staatlicher Tätigkeit sind weitgehend vereinheitlicht und zentral geregelt. Bei Post, Bahn und vielen Verwaltungen werden die Rahmenbedingungen der Arbeitssituation (Einkommen, Bemessungswerte, technologische Umstellungen usw.) auf oberster Bundesbehördenebene fixiert. Hinzu kommt der Status der Beamtenschaft, der eine Institutionalisierung und zentralisierte Verrechtlichung in der sozialen Konfliktregelung im öffentlichen Dienst befördert (47). Insbesondere das durch die jüngste Rechtsprechung erneut bestätigte Ar-

---

47 Die Deutsche Postgewerkschaft ist neben der GEW die einzige DGB-Gewerkschaft, deren Mitgliedschaft mehrheitlich aus Beamten besteht. Am 31.10.1973 betrug der Anteil der Beamten an den Mitgliedern der DPG 62,8 %, am Postpersonal 57,9 %. (Berechnet nach Geschäftsbericht des Hauptvorstandes und des Gewerkschaftsausschusses der Deutschen Postgewerkschaft vom 1.7.1971 bis 30.6.1974, Seite 515). In den Gewerkschaftsfunktionen haben die Beamten (besonders die des „Gehobenen Dienstes“) ein erdrückendes Übergewicht. Von den 418 Delegierten des DPG-Kongresses 1974 waren 330 Beamte gegenüber nur 36 Angestellten und 48 Arbeitern. Der Laufbahn des „Einfachen Dienstes“, die fast die Hälfte aller Postbeamten umfaßt, gehörten lediglich 26 Delegierte an. (Vgl. Bericht der Mandatsprüfungskommission, in: Tagesprotokolle, 11. ordentlicher Kongreß der DPG, 20. bis 26. 10. 1974, Hamburg, S. 238).

beitskampferbot für Beamte ist ein erhebliches Handicap für den betrieblichen Widerstand gegen die Rationalisierung.

Als wichtiges Instrument der gewerkschaftlichen Rationalisierungsschutzpolitik gilt es ebenfalls, die tariflichen Schutzabkommen weiterzuentwickeln. Bestehende Tarifverträge beschränken sich auf die Verhinderung von Entlassungen und auf Verdienstsicherung für maximal 2 Jahre; der technisch-soziale Gesamtkomplex betrieblicher Veränderungen bleibt außer Reichweite. Es fehlen nicht nur offensive Elemente wie Kontrolle über den Arbeitsprozeß, über Qualifikationsentwicklung und Arbeitsbedingungen. Die bisherige gewerkschaftliche Rationalisierungspolitik erfaßt auch nicht einmal die zentralen Auswirkungen der Arbeitsintensivierung und der veränderten Belastungsstrukturen. Der Schutz vor Entlassungen und Einkommensverlusten bleibt gleichwohl weiterhin im öffentlichen Dienst bitter notwendig und muß tarifvertraglich auf Privatisierungsmaßnahmen und Verwaltungsstrukturereformen ausgedehnt werden.

Mit fortschreitender Rationalisierung und Sparpolitik ist durch wachsende sogenannte „Personalüberhänge“ ein zunehmender Druck bis hin zu Entlassungen zu erwarten. Die konkreten Pläne der Deutschen Bundesbahn – trotz Unterbesetzung und extremer Arbeitsüberlastung in vielen ihrer Bereiche – 20 000 „überhängige“ Facharbeiter an die Automobilkonzerne zu verleihen, weist bereits in diese Richtung.

Die gewerkschaftliche Politik gegen Rationalisierung, Privatisierung und Sparmaßnahmen im öffentlichen Dienst darf sich nicht auf die Abwehr ökonomischer Betroffenheit der Staatsdiener beschränken. Sie muß, schon um den gesellschaftlichen Vorurteilen gegen die staatlichen Bediensteten entgegenwirken zu können – eine klassenpolitische Orientierung entwickeln.

Erstens muß der innere Widerspruch der Staatsdienerschaft – der Gegensatz zwischen Leitungsagenten einerseits und der Masse der Arbeiter, Angestellten und Beamten andererseits – bewußt in die Gewerkschaftspolitik eingehen. Strukturelle Forderungen, die sich gegen die hierarchische Privilegierung der höheren Ränge, insbesondere der Beamten richten, müssen verstärkt eingebracht werden (z.B. Festgeldforderungen oder die Tarifforderung des Jahres 1978 einer Urlaubsstaffelung nach Alter statt nach Einkommensgruppen).

Zweitens muß die Frage der gesellschaftlichen Nützlichkeit der Spar- und Rationalisierungspolitik zum Element gewerkschaftlicher Politik gemacht werden. Die Abwehrperspektiven müssen von den staatlichen Lohnarbeitern auch aus der Sicht ihrer lohnarbeitenden Kunden und Klienten gestellt werden. In der Krise, wenn die staatlichen Finanzhähne dünner fließen, spitzt sich das Problem der klassenmäßigen Verteilung staatlicher Gelder zu: die öffentlichen Haushalte werden stark zugunsten der Kapitalinteressen umgeschichtet, während bei Diensten gekürzt wird, die für die Masse der Bevölkerung relevant sind. Neben der öffentlich geführten Kritik der Steuropolitik und der Verteilung öffentlicher Gelder heißt es, die Kürzung, Verschlechterung und Verteuerung staatlicher Dienstleistungen für die lohnarbeitende Bevölkerung, die Alten und die Kinder, als Folge der staatlichen Spar- und Rationalisierungsstrategie aufzuzeigen. Entgegen der bisherigen weitgehend klassenunspezifischen Be-

