



Heft 3/2004

Kurswechsel

Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen

Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen

Editorial	3
Karin Küblböck Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen in Entwicklungsländern	7
Ulrich Brand Globale Öffentliche Güter als Alternative zur neoliberalen Globalisierung?	19
David Hall The political creation of European utility multinationals	31
Johannes Jäger/ Rainer Tomassovits Politik der leeren Kassen. Budget, <i>politics of scale</i> und kommunale öffentliche Dienstleistungen	41
Werner Rügemer Cross Border Leasing. Wie fiktive Kapitalbildung zur realen Auszehrung des öffentlichen Sektors führt	54
Roland Atzmüller/ Christoph Hermann Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und industrielle Beziehungen in liberalisierten und privatisierten Dienstleistungsmärkten	62
Gabriele Michalitsch Private Liebe statt öffentliche Leistung Geschlechterimplikationen von Privatisierung	75
Johnston Birchall 'The mutualisation of public services in Britain: a critical commentary	85
Autorinnen und Autoren	96

Offenlegung der Blattlinie gemäß Mediengesetz

Die Zeitschrift Kurswechsel ist das Mitteilungsblatt des Vereins »Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen« mit Sitz in Wien. Der Inhalt der Zeitschrift orientiert sich an § 2 des Statuts: »Der Verein, dessen Tätigkeit nicht auf Gewinn gerichtet ist, bezweckt die Erstellung, Diskussion und Verbreitung von Konzeptionen und Einzelanalysen der österreichischen Wirtschafts- und Sozialpolitik und die Entwicklung gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitischer Alternativen unter besonderer Berücksichtigung der Interessen von Frauen.«

Eigentümer und Herausgeber

Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (BEIGEWUM)

A-1015 Wien, Postfach 162

E-mail: beigewum@iname.com

Homepage: <http://www.beigewum.at>, <http://www.kurswechsel.at>

Verleger

Sonderzahl Verlagsges.m.b.H., A-1040 Wien, Große Neugasse 35, Fax: (43) 01/ 586 80 70-4

Redaktion

Joachim Becker, Nadja Bergmann, Werner Raza, Christa Schlager, Elisabeth Springler, Beat Weber

Hefredaktion: Werner Raza

Lektorat: Katharina Meichenitsch

Umschlag: Thomas Kussin

Druckunterlagen: VISCOM Ges. f. Mediendesign, Wien

Druck

REMAprint, Wien

Bankverbindungen

Sonderzahl Verlagsgesellschaft m.b.H.

Bank Austria AG 684 055 114

Zulassungsnr.: 1104 50 W 88 U

ISDS International Series Data Systems, Paris

Registered as: ISSN 1016 8419. Key Title: Kurswechsel

© 2004 BEIGEWUM. Alle Rechte vorbehalten

Preis

Einzelheft	Euro 10,50 (zuzüglich Porto)
Normalabonnement	Euro 29,-
StudentInnenabonnement	Euro 18,- (Vorlage einer Inskriptionsbestätigung)
Auslandsabonnement	Euro 36,-

Bestellungen an: Sonderzahl Verlag / Kurswechsel Große Neugasse 35, A-1040 Wien
Fax: (01) 586 80 704
E-Mail: sonderzahl-verlag@chello.at

Die Zeitschrift Kurswechsel liegt in folgenden Buchhandlungen auf:

buchhandlung a.punkt - Brigitte Salanda, Fischerstiege 1-7, 1010 Wien

Zentralbuchhandlung, Schulerstraße 1-3, 1010 Wien

Buchhandlung Winter, Landesgerichtstraße 20, 1010 Wien

Buchhandlung Alex Stelzer, Hauptplatz 17, 4020 Linz

Studia Büchershop, Herzog-Sigmund-Ufer 15, 6020 Innsbruck

Die Hefte können darüberhinaus in jeder Buchhandlung bestellt werden.

Editorial

Eigentlich seit den 1980er Jahren, verstärkt aber im letzten Jahrzehnt, erleben wir in Europa, aber auch weltweit, einen weitreichenden Umbau des modernen Wohlfahrtsstaates. Dieser war – freilich in Europa stärker als anderswo – in zwei Schüben entstanden. Im späten 19. Jahrhundert zunächst im Rahmen der ersten Sozialgesetzgebung à la Bismarck, welche von vielen europäischen Staaten zwischen 1870 und 1920 in ähnlicher Form implementiert wurde, und den zeitlich parallel laufenden Bemühungen der Städte und Kommunen, funktionierende Infrastrukturdienstleistungen aufzubauen. Diese Phase fand im Gemeindesozialismus des Roten Wien in den 1920er Jahren ihren Höhepunkt. In den drei Jahrzehnten nach dem zweiten Weltkrieg schließlich kam es beinahe in ganz Europa zum Aufbau eines umfassenden Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaats. Dieser erbrachte nicht mehr nur die klassischen Funktionen des liberalen Staatswesens des 19. Jahrhunderts (Gewährleistung innerer und äußerer Sicherheit, Durchsetzung und Garantie von Eigentumsrechten und individueller Freiheiten), sondern sein Aufgabenfeld wurde auf eine ganze Reihe neuer Bereiche ausgedehnt, welche zwei zentralen Zielen dienten.

Einerseits der Zurverfügungstellung der für das Funktionieren industrialisierter Volkswirtschaften zentralen Infrastrukturen in Bereichen wie Schienen- und Straßenverkehr, Elektrizitäts- und Gasversorgung, Telekommunikation und Postverkehr. Infolge der Delegitimierung des Kapitalismus im Zuge der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre und rezenter Einsichten der Nationalökonomie sowie der Finanzwissenschaften (Theorie des Marktversagens, Monopoltheorie) betrachtete man es – durchaus auch von konservativer Seite – als Aufgabe des Staates, hier durch langfristige Planung und Steuerung eine verlässliche Grundversorgung zur Verfügung zu stellen. *Andererseits*, und hier spielte in Europa auch die Blockkonfrontation eine nicht unbeträchtliche Rolle, diente der Staat aber auch der Gewährleistung sozialer Kohäsion und politischer Legitimität durch die solidarische Absicherung existentieller Risiken des/der Einzelnen aufgrund Unfall, Krankheit und Alter in Form solidarisch finanzierter Sozialversicherungssysteme, der Förderung gesellschaftlicher und politischer Teilhabe durch die Einrichtung eines frei zugänglichen, allgemeinen öffentlichen Schul- und Bildungswesens, und des Auf- und Ausbaus öffentlicher Kultur- und Medieneinrichtungen, sowie verschiedener anderer Formen öffentlicher Aktivitäten. Dem zugrunde lag ein gewandeltes Bild von der Rolle des Staates. Der Staat verkörperte nicht mehr primär als Zwangs- und Gewaltmonopol ein notwendiges Übel zur Zähmung einer ansonsten von Anarchie bedrohten Gesellschaft, sondern wurde als zentrales Mittel begriffen, durch welches das staatsbürgerliche Individuum erst in die Lage versetzt wird, ein selbstbestimmtes Leben zu führen und alle Rechte und Pflichten des politischen Gemeinwesens vollumfänglich wahrzunehmen.

Diesen beiden zentralen Funktionen diente der moderne Wohlfahrtsstaat mit seinem umfangreichen öffentlichen Sektor. Zentrale öffentliche Dienstleistungen wurden daher vom Staat – entweder vom Zentralstaat oder den nachgeordneten Gebietskörperschaften (Länder, Gemeinden) – selbst erbracht, oder unter Vorgabe von bestimmten Auflagen und Standards an Dritte wie Genossenschaften, Vereine,

Wohlfahrtsorganisationen, Kirchen u.a. übertragen, deren gemeinsames Charakteristikum aber war, nicht-profitorientiert zu arbeiten. Den Besonderheiten dieses sog. Dritten Sektors wurde in der Regel auch gesellschaftsrechtlich und steuerlich Rechnung getragen.

Ganz offensichtlich ist das Modell des keynesianischen Wohlfahrtsstaats mit seinem spezifischen Mix von öffentlichem Sektor, privater Marktwirtschaft und Drittem Sektor aber sowohl von der gesellschaftlichen Entwicklung als auch vom politischen Diskurs der letzten drei Jahrzehnte massiv infrage gestellt worden.

Weltweit erleben wir Prozesse der Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung von öffentlichen Aufgaben. Die Gleichartigkeit wie -zeitigkeit in der strukturellen Transformation des Staates ist kein Zufall. Unzweifelhaft hat die internationale Ebene eine neue Bedeutung sowohl in der diskursiven Formierung und politischen Durchsetzung eines liberalen Staatsmodells erlangt. Notorsche Berühmtheit dabei genießen die Bretton Woods Institutionen. Der Internationale Währungsfonds wie auch die Weltbank haben sich als zentrale Hebel erwiesen, um insbesondere in den Ländern der kapitalistischen Peripherie den meist unvollständigen fordistischen Entwicklungsstaat einem radikalen Strukturwandel zu unterziehen. *Karin Küblböck* zeigt in ihrem Beitrag, dass Liberalisierung und Privatisierung zu den prioritären Instrumenten der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, die sich selbst auch Weltbank nennt (© Kunibert Raffer), zählen – mit durchaus ambivalenten Resultaten aus Sicht einer auf Armutsbekämpfung ausgerichteten Politik. Die Erreichbarkeit der von der internationalen Gemeinschaft vielbeschworenen Millennium Development Goals ist damit jedenfalls in Frage gestellt. Letztere können aber auch als Zeichen eines aufkommenden sozialliberalen Diskurses verstanden werden, der sich zentral um das Konzept der Global Governance dreht, wie *Ulrich Brand* in seinem Beitrag herausarbeitet. In Verbindung mit dem Begriff der Global Public Goods (Globale Öffentliche Güter) versucht insbesondere die Entwicklungsorganisation der Vereinten Nationen (UNDP) dem Umstand Rechnung zu tragen, dass gesellschaftliche Problemlagen zunehmend politische Grenzen überschreiten, und daher auch institutionelle Antworten auf internationaler Ebene verlangen, gleichzeitig eine rein marktwirtschaftliche Lösung in der Regel aber nicht möglich ist. Nichtsdestotrotz ist der Begriff fest im aufgeklärten Mainstream des ökonomischen Denkens verankert, sein gesellschaftskritisches Potential bleibt daher beschränkt. Deshalb plädiert Brand auch dafür, sich nicht nur am herrschenden Diskurs abzuarbeiten, sondern aus emanzipatorischen Praxen entwickelte, alternative Begriffe zu verwenden. Dazu zählen für ihn unter anderem Begriffe wie soziale Rechte, De-Globalisierung und Gemeingüter.

Dass der Markt politisch hergestellt wird, ist eine alte Einsicht der politischen Ökonomie, die aber nichts an Aktualität eingebüßt hat. *David Hall* zeigt dies am Beispiel der Herausbildung Multinationaler Unternehmen im Infrastrukturbereich. Diese sog. Utility Multinationals wurden im Zuge der Liberalisierungspolitik der Europäischen Union als nationale Champions, insbesondere von den Regierungen der jeweiligen Länder, aber auch von der EU-Politik insgesamt, maßgeblich gefördert. Auf den ersten Blick paradoxes, letztlich aber nur zwangsläufiges Resultat der Liberalisierungsstrategie der EU ist daher ein prononcierter Konzentrationsprozess in den liberalisierten Sektoren, v.a. der Energie- und Abfallwirtschaft, teilweise auch in der Wasserver- und Entsorgung. Bewusst unterstützt wird auch die Expansion der europäischen Konzerne in Ländern Mittel- und Osteuropas im Zuge der Erweiterung

der Europäischen Union, genauso wie dies in den 1990er Jahren für Lateinamerika passiert ist. Auch die neo-merkantilistische Ausrichtung der gemeinsamen Handelspolitik der EU spielt hier eine zunehmend bedeutendere Rolle. Die Auseinandersetzungen über die Liberalisierung von öffentlichen Dienstleistungen im Rahmen der WTO Verhandlungen über das GATS Abkommen mögen dies veranschaulichen.

Einem anderen, wenngleich nicht minder bedeutsamen, Aspekt der EUropäischen Politik widmen sich *Johannes Jäger und Rainer Tomassovits*. Ging vom Binnenmarktprojekt der EU im Verbund mit der Wettbewerbspolitik ein unmittelbarer Druck in Richtung Liberalisierung und letztlich auch Privatisierung aus, so wurde dieser mittelbar verstärkt durch den im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion vollzogenen Politikwechsel zu einer restriktiven Geld- und Fiskalpolitik. Damit wurden öffentliche Haushalte einem permanenten Spar- und Konsolidierungskurs unterworfen, welche national- und lokalstaatliche Handlungsspielräume gerade auch in der Finanzierung öffentlicher Dienste beträchtlich eingeschränkt hat. Jäger/Tomassovits insistieren aber dennoch darauf, dass es einen größeren Freiraum für eine progressive Fiskalpolitik gibt, als es uns die allgegenwärtigen Dogmen von Standortwettbewerb und Nulldefizit ständig eintrichtern wollen. Dafür, so wäre wohl anzumerken, bedarf es aber auch einer mutigeren Politik als der gegenwärtig vorherrschenden, egal ob es sich dabei um konservative oder sozialdemokratische Regierungen handelt.

Einer aufschlussreichen Variante für Privatisierung im Zusammenwirken von liberalisierten Finanzmärkten einerseits und einer Konsolidierungszwängen unterworfenen Finanzpolitik andererseits widmet sich *Werner Rügemer*, Autor von *Cross Border Leasing- Ein Lehrstück zur globalen Enteignung der Städte (Münster 2004)*. Cross Border Leasing (CBL) lautet das vermeintliche Zauberwort. Mithilfe dieser findigen Finanzkonstruktion sollen in den USA lukrierbare Steuervorteile ausgenutzt werden. Dass diese nur zu einem geringen Teil zugunsten der Kommunen gehen, überwiegend jedoch großen Finanzinvestoren zugute kommen, und letzten Endes auf Kosten von US-BürgerInnen ausgenutzt werden, bleibt dabei meist unterbelichtet. Ebenso für die Öffentlichkeit unnachvollziehbar bleiben die Risiken, welche sich aus dem durch CBL geschaffenen doppelten Eigentum an den Infrastrukturanlagen ergeben können. Die immens komplexen Verträge werden von den Kommunen nämlich nicht veröffentlicht. Auch dies durchaus ein symptomatisches Kennzeichen von Privatisierung. Es kommt durch CBL nicht nur zu einer potentiellen Enteignung von öffentlichen Gütern, auch die demokratische Öffentlichkeit selbst, mit ihren Kennzeichen Zugänglichkeit, Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit, wird sukzessive ausgehöhlt.

Liberalisierung und Privatisierung haben ganz konkrete Auswirkungen auf die Gesellschaft. Dabei treffen sie soziale Klassen und Geschlechter sehr unterschiedlich. Geht es in den meisten Medien und Studien typischerweise um die Auswirkungen auf die KonsumentInnen, so wollen wir die Frage stellen, wie ArbeitnehmerInnen von Privatisierung, in Bezug auf Arbeitsplatz, Einkommen und Arbeitsbedingungen, betroffen sind. Diesen Problemkreis untersuchen *Roland Atzmüller und Christoph Hermann*, indem sie die wesentlichen Ergebnisse einer für die Arbeiterkammer Wien durchgeführten umfangreichen empirischen Untersuchung präsentieren. Wenig überraschend zeigt sich, dass die Verheißungen nach mehr Beschäftigung und Einkommen sich nicht erfüllt haben. Atzmüller/Hermann weisen aber auch darauf hin, dass die beschäftigungs- und sozialpolitische Vorreiterrolle des öffentlichen Sektors

erodiert. Dies ist in Zeiten von hoher Arbeitslosigkeit und schwacher Binnennachfrage vor allem makroökonomisch ein schwerer Verlust.

Privatisierung ist aber auch alles andere als geschlechtsneutral. *Gabriele Michalitsch* spürt den Geschlechterimplikationen von Privatisierungen nach. Ausgehend von einer luziden Analyse von Privatisierung als umfassenden gesellschaftlichen Transformationsprozess identifiziert sie die vielfältigen Diskriminierungen und spezifischen Effekte, denen sich v.a. Frauen in ihrer Doppelrolle als Produzentinnen und Nutzerinnen von öffentlichen Diensten ausgesetzt sehen. Die Abschiebung von öffentlichen Leistungen in den privaten Bereich, und damit in der Regel zu Frauen, als zentralem Charakteristikum von Privatisierung entzieht dem enggefassten, gebetsmühlenartig vorgebrachten Effizienzbegriff der liberalen Ökonomie die Grundlage. Statt Effizienz und deren Steigerung geht es Michalitsch daher um eine Refokussierung auf Machtverhältnisse und die Erarbeitung von geschlechtergerechten gesellschaftlichen Alternativen.

Die Suche nach Alternativen ist in der Tat zentral in der Auseinandersetzung mit Privatisierung. In diesem Heft wird sie zugespitzt auf die Frage, wie die Dualität von Staat und Markt in der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen überwunden werden kann. Dies deshalb, weil die Verengung des gesamten, auch kritischen Diskurses, auf das Verhältnis von Staat und Markt unserer Auffassung nach als ein zentraler Grund gesehen werden muss, warum mögliche Alternativen bislang kaum in den Blick gekommen sind. Teilweise mag dies auch mit dem ausgeprägten Etatismus der hiesigen Linken zusammen hängen. *Johnston Birchall* informiert in seinem Beitrag über die Möglichkeiten und Grenzen öffentlicher Dienstleistungserbringung auf Gegenseitigkeit (*mutuality*). Damit umschrieben ist das Prinzip, dass die NutzerInnen einer Leistung gleichzeitig auch deren EigentümerInnen sind. Organisatorisch umgesetzt worden ist dies durch eine Vielzahl von Formen. Historisch zu deren Bekanntesten gehören Genossenschaften und Versicherung auf Gegenseitigkeit. Interessanterweise ist es in Großbritannien, zum einen Teil als Reaktion auf die Defizite des verbürokratisierten Wohlfahrtsstaats der 1960er Jahre, und zum anderen Teil als Folge der Privatisierungsdesaster der Regierungen von Margaret Thatcher und Tony Blair während der 1980er und 90er Jahre, zu einer Renaissance dieser Idee gekommen. Einerseits als Selbsthilfe bei Fehlen eines staatlichen oder privaten Angebots, andererseits als zumindest teilweise Integration von Elementen der *Mutuality* (oft in Form von BürgerInnenbeteiligung) in staatliche Organisationsformen. In der Realität sind daher meist Mischformen von staatlich-bürokratischem, privatwirtschaftlichem und *Mutuality*-Modell anzutreffen. Wenngleich vornehmlich bei kommunalen öffentlichen Dienstleistungen angewandt, ist prinzipiell jede öffentliche Dienstleistung dafür geeignet, Elemente der *Mutuality* zu integrieren. Birchall betont aber auch, dass es Grenzen für die Berücksichtigung des *Mutuality*-Prinzips gibt, und dass es wesentlich von der Bereitschaft der BürgerInnen abhängt, Engagement zu zeigen und Verantwortung zu übernehmen.

Die Diskussion über Alternativen ist damit beileibe nicht erschöpft, sondern muss in Zukunft intensiviert werden, will man aus der Defensive zum neoliberalen Gesellschaftsumbau herauskommen. Auch der Kurswechsel wird die Beschäftigung mit diesem Thema mit den kommenden beiden Heften – Nr. 4/2004 zu Sozialwirtschaft in Österreich und Nr. 1/2005 zu alternativen Wirtschafts- und Gesellschaftsformen – fortsetzen.

Werner Raza