

Editorial

Viel ist in den letzten Jahren zum Thema Privatisierung aus kritischer Sicht geschrieben worden. Auch der *Kurswechsel* hat sich damit wiederholt beschäftigt. Standen im Heft 4/2001 die sich verändernden Grenzziehungen von Öffentlich und Privat im Zentrum der Diskussion, so ging es im Heft 3/2004 um die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. Damit beschrieben wird eine breite Palette an Dienstleistungen wie Wasserversorgung, öffentlicher Verkehr, Energieversorgung, Postdienste, Telekommunikation, aber auch Bildung, Gesundheit und soziale Dienste, die in den letzten zwei Jahrzehnten Schritt für Schritt einer marktwirtschaftlichen Logik unterworfen worden sind. Dieser Prozess ist auch heute beileibe noch nicht abgeschlossen. Seine Dynamik, die der neoliberalen Programmatik folgt, ist auf einen umfassenden Um- und Abbau des Öffentlichen ausgerichtet. Sie zielt auf die Privatisierung aller drei Bereiche von Staatlichkeit ab, wie sie von Bodo Zeuner (1998) schon vor zehn Jahren beschrieben wurden.

Erstens wurde in einigen Ländern bereits in den 1970er Jahren begonnen, das Staatskapital zu privatisieren. Dabei handelt es sich um Unternehmen, die sich teilweise oder vollständig im öffentlichen Eigentum befanden und deren Tätigkeit überwiegend erwerbswirtschaftlich ausgerichtet war, d. h. sich auf Gütermärkte mit privaten Konkurrenzangeboten erstreckte; *Zweitens* ging es um die umfassende »Liberalisierung«, d. h. Unterwerfung unter eine marktwirtschaftliche Logik, der öffentlichen »Daseinsvorsorge« (Telekommunikation, Energie, Wasserver- und -entsorgung, Personen- und Güterschienenverkehr u. a.) Die Leistungen der Daseinsvorsorge, oder alternativ »öffentlichen Dienstleistungen«, waren im Fordismus in der Regel als staatlich organisierte oder zumindest regulierte Monopole organisiert und firmierten daher als sogenannter »öffentlicher Sektor«. Die Liberalisierungsprozesse dieser Bereiche begannen in Europa in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre und intensivierten sich dann in den 1990er Jahren durch die Liberalisierungspolitik der Europäischen Union. Zuerst ging es um die Vermarktlichung der physischen Infrastrukturdienste, seit den frühen 2000er Jahren wendet sich die Aufmerksamkeit der Europäischen Politik aber vermehrt den kollektiven Sicherungssystemen der europäischen Sozialstaaten, im besonderen den Pensionssystemen, den sozialen Diensten und Gesundheitsdienstleistungen zu. *Drittens* geht es schließlich um den Staatsapparat selbst, d. h. um die hoheitlichen Funktionen und Verwaltungsaufgaben des öffentlichen Dienstes (öffentliche Sicherheit, Gesetzesvollzug, Meldewesen, Kontrolltätigkeiten u. ä. m.).

Feststellbar ist also eine weitreichende Restrukturierung des gesamten öffentlichen Sektors, sowohl in seinen wirtschaftlichen als auch hoheitlichen Funktionen. Diese Entwicklungen führen nicht allein zu einem Wechsel in der Eigentümerstruktur und der Zulassung alternativer Anbieter in vormals als öffentliche Monopole regulierten Bereichen, sondern erzwingen auch umfassende Veränderungen und Anpassungen der organisatorischen Abläufe und des Managements, wofür etwa das Konzept des

New Public Management steht. Der Restrukturierungsprozess vollzieht sich dabei in einander überlappenden Phasen. Zuerst wurde das Staatskapital privatisiert. Diese Entwicklung ist weitgehend abgeschlossen, und wurde – nach zum Teil heftigen sozialen Konflikten in vielen Ländern – schließlich über weite Strecken von einem breiten Mainstream an liberalen, konservativen aber auch sozialdemokratischen Kräften getragen. Erst in der jüngsten Vergangenheit wurden im Zuge der Diskussion zu Energieversorgungssicherheit und Finanzkrise wieder Fragen formuliert, welche unter dem Schlagwort »strategisches Eigentum« die (Re-)Verstaatlichung von Unternehmen zu begründen versuchen.

Die Liberalisierung und daraus partiell folgende Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge erfolgt sektorweise im wesentlichen seit den 1990er Jahren, geht allerdings langsamer und politisch konflikthafter vor sich. Sie impliziert auch eine neue diskursive Qualität, da sich das Feld der hegemonialen Auseinandersetzung um die Frage der politischen Gestaltung, Planung und Steuerung öffentlicher Leistungen, die sich im Krisenprozess des Fordismus v. a. am bürokratischen Charakter ihrer Erbringung und Steuerung entzündete, verschiebt. Es wird damit nämlich die Anwendung privatkapitalistischer Logik auf Bereiche übertragen, die bislang zumindest partiell durch andere Rationalitäten in Bezug auf gesellschaftliche Funktion und Organisation und auch andere Logiken der gesellschaftlichen Auseinandersetzung um die Bedeutung des »Öffentlichen« gekennzeichnet waren. Die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen bewirkt daher eine Veränderung der Arenen wie auch inhaltlichen Orientierung der politischen und demokratischen Konflikte um die Versorgung der Gesellschaft mit adäquaten öffentlichen Dienstleistungen.

In bestimmten Bereichen konnte durch den Widerstand von Gewerkschaften, sozialen Bewegungen und kommunalen Verbänden bislang eine Kommerzialisierung von öffentlichen Diensten verhindert werden (z. B. die Wasserversorgung in Österreich), bzw. haben auch die eindeutig negativen Erfahrungen mit Privatisierungsexperimenten in manchen Ländern zu einer Re-Verstaatlichung von öffentlichen Dienstleistungen geführt (z. B. die Bahn in UK, oder jüngst in Neuseeland). Nichtsdestoweniger zeigt sich das Beharrungsmoment des diskursiv schwer in Bedrängnis gekommenen Neoliberalismus darin, dass Vorstöße und Initiativen etwa zur Vermarktlichung von Gesundheits- und sozialen Diensten in jüngster Vergangenheit in Europa wieder zugenommen haben.

Seinen vollkommensten Ausdruck findet die neoliberale Restrukturierung des öffentlichen Sektors schließlich, indem die Staatsapparate selbst, d. h. die öffentlichen Verwaltungen (Ämter, Ministerien, Anstalten etc.) nach dem Bilde des privatwirtschaftlichen Unternehmens reorganisiert werden. Das kann in Teilbereichen die Privatisierung und Auslagerung einzelner Tätigkeiten (private Sicherheitsdienste, private Gefängnisse etc.) bedeuten, muss es aber nicht. Die sogenannte Ausgliederung öffentlicher Dienste, d. h. ihre operative Selbständigkeit und unternehmensähnliche Reorganisation, oder die Gründung Öffentlich-Privater Partnerschaften (PPPs) sind hierfür in der Regel ausreichend. Der springende Punkt ist aber darin zu sehen, dass kein Verwaltungsapparat unabhängig von seiner konkreten Funktion und organisatorischen Stellung sich der Logik des kundenorientierten Dienstleisters, des zielorientierten Managements, der permanenten Leistungsevaluierung, kurz den Maximen des New Public Managements entziehen kann. In der mit dem »öffentlichen Mana-

gerialismus« (vgl. König/Reichard 2007) beförderten fundamentalen Umwälzung politischer Rationalität, die auf eine Entpolitisierung des Öffentlichen abzielt und damit Vorstellungen einer umfassenden Demokratisierung gesellschaftlicher Institutionen einen Riegel vorschiebt, liegt das eigentlich »Subversive« des Neoliberalismus als Gesellschaftskonzept. Die Logik privatwirtschaftlicher Organisation wird in diesem Prozess sukzessive als Ausdruck des gesellschaftlich Allgemeinen gesetzt, dessen Souverän nunmehr marktwirtschaftliche Effizienz und Effektivität und immer weniger die Logik gesellschaftlicher Bedürfnisartikulation und sozialer Auseinandersetzungen um die »öffentlichen Angelegenheiten« ist. Gerade diese letzten und ganz zentralen Aspekte staatlicher Transformation sind in der kritischen österreichischen, wahrscheinlich aber sogar deutschsprachigen Diskussion, bislang unterbelichtet geblieben (eine der wenigen Ausnahmen bildet das Heft 148 der PROKLA zum Thema Verbetriebswirtschaftlichung). Hier liegt auch der Schwerpunkt des vorliegenden Hefts.

Catherine Needham arbeitet die Erosion des materiellen Gehalts von »Staatsbürgerschaft« im Übergang vom Bürger/von der Bürgerin zum Konsumenten/zur Konsumentin von Dienstleistungen heraus. Ohne die Praxis öffentlicher Dienstleistungserbringung im keynesianischen Wohlfahrtsstaat verklären zu wollen, plädiert sie dafür, an den politischen und sozialen Grundsätzen dieses Wohlfahrtsmodells festzuhalten. Dazu sind allerdings neue Organisationsformen notwendig, welche das staatsbürgerliche Element über den KonsumentInnenstatus stellen. Die Ko-Produktion öffentlicher Dienstleistungen, d. h. die vielfältigen Möglichkeiten der aktiven Einbindung von BürgerInnen in die Definition, Erbringung und Kontrolle von öffentlichen Dienstleistungen stellt aus ihrer Sicht eine konkrete Alternative zur marktformigen Produktion dar.

Die beiden Beiträge von *Wolfgang Drechsler* und *Eckhard Schröter* widmen sich dem schon erwähnten New Public Management. Dabei vertritt *Drechsler* die These, dass New Public Management aufgrund seines empirischen Versagens seinen Zenit bereits überschritten hat. Stattdessen sieht er ein Neo-Weberianisches Staatsmodell im Entstehen, das die zentralen Funktionsprinzipien des modernen Staatswesens beibehält, aber mit einer stärkeren Ergebnisorientierung verknüpft. Demgegenüber analysiert *Schröter* in seinem Beitrag die demokratiepolitischen Defizite von New Public Management im Lichte unterschiedlicher Theorien. An eine Darlegung der normativen Grundlagen von New Public Management im Lichte der ökonomischen Demokratietheorie (Public Choice) schließt dann die Diskussion der Kritiken von republikanischen und partizipatorisch-kommunitaristischen Theorietraditionen am öffentlichen Managerialismus. *Schröter* arbeitet valide Einwände der beiden letzten Theorien heraus, sieht aber keine Theorie klar im Vorteil. Er schließt mit einem Plädoyer für eine kontext- und aufgabenorientierte verwaltungspolitische Reformpraxis.

Dass die Steuerung staatlicher Aufgabendefinition und -erfüllung maßgeblich über öffentliche Budgets erfolgt, arbeiten *Christa Schlager* und *Elisabeth Klatzer* in ihrem Beitrag anschaulich heraus. Die Rolle einer Politik des knappen Geldes bei der Restrukturierung des öffentlichen Sektors kann dabei nicht überbetont werden. Diese ergibt sich vor allem aus europäischen Vorgaben und Verregelungsprozessen. Staatsrückbau in bestimmten Bereichen, insbesondere bei sozialstaatlichen Leistungen, geht dabei einher mit Staatsumbau, insbesondere einer Privilegierung der allo-

kativen Funktionen des Staates durch Ausbau der Wachstums- und Strukturpolitik. Ein paradoxer Effekt dieser Prozesse besteht auch darin, dass ganz im Gegensatz zu den neoliberalen Rufen nach Vereinfachung und Transparenz, der Sektor Staat statistisch bzw haushaltstechnisch immer schwerer zu bestimmen und abzugrenzen ist. Es entsteht ein Graubereich von staatsnahen Entitäten, der auch politisch immer schwerer zu kontrollieren und zu steuern ist.

In den beiden diesen Schwerpunkt abrundenden Beiträgen werden schließlich zwei Kernbereiche des keynesianischen Wohlfahrtsstaates behandelt, an denen sich die genannten Veränderungen exemplarisch darstellen lassen. *Jean Shaoul* beschreibt in ihrem Beitrag die Restrukturierung des britischen Gesundheitswesens. Dabei wird die Implementierung der in den vorangegangenen Beiträgen angesprochenen Vermarktlichungsprozesse am Beispiel des britischen National Health Service konkret nachvollziehbar gemacht. Besonders, dass der Einsatz privaten Kapitals bei der Finanzierung und dem Betrieb öffentlicher Dienste teurer kommt als vergleichbare öffentliche Leistungserbringung, wird von Shaoul empirisch nachgewiesen. *Roland Atzmüller* behandelt in seinem Beitrag eine gerade österreichischen LeserInnen nicht unbekannt Institution, nämlich das für die aktive Arbeitsmarktpolitik zuständige Arbeitsmarktservice AMS. Besonders durch die Ausgliederung des AMS und die seitens der EU durchgesetzte wettbewerbliche Form der öffentlichen Auftragsvergabe ist es hier zur Herausbildung sozialwirtschaftlicher Märkte gekommen. Damit einher geht die zunehmende Prekarisierung sozialwirtschaftlicher AuftragnehmerInnen bei gleichzeitiger Verbürokratisierung des Systems der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch stark gestiegene Informations- und Kontrollanforderungen der Auftraggeberin. Dadurch kann es nicht nur zu Qualitätsverlusten hinsichtlich der zu erbringenden Dienstleistungen kommen, sondern es handelt sich insgesamt um eine Reorganisation von Arbeitsmarktpolitik, welche Arbeitslose einer verstärkten staatlichen Kontrolle unterwirft. Vermarktlichung und bürokratische Kontrolle sind dann zwei Seiten derselben Medaille.

Werner Raza/ Roland Atzmüller

Literatur

- König, K./ Reichard, Chr. (Hg.) (2007) Theoretische Aspekte einer managerialistischen Verwaltungskultur, Speyerer Forschungsberichte 254, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer
- PROKLA 148 – Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft: Verbetriebswirtschaftlichung, 37. Jahrgang, Nr. 3, September 2007
- Zeuner, B. (1998) Das Politische wird immer privater. Zu neoliberaler Privatisierung und linker Hilflosigkeit, In: Heinrich, M./ Messner, D. (Hg.) Globalisierung und Perspektiven linker Politik. Festschrift für Elmar Altvater, Münster, S. 284-300