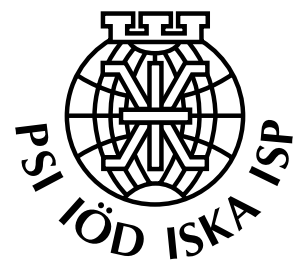


**ÖFFENTLICHE
ODER PRIVATE
DIENSTLEISTUNGEN?
FRAGEN UND
PRAKTISCHE
ANLIEGEN DER
GEWERKSCHAFTEN**

2002.1



Inhalt

1. Grundlagen	3
2. Fragenkatalog zur Situationsbewertung nach erfolgter Privatisierung	6
3. Drei unterschiedliche Szenarien	7
4. Allgemeine Überlegungen	11
Anhang	14

Die Bildungsinternationale, die Beschäftigte in allen Bildungsbereichen vertritt, und die IÖD, der internationale Verband für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen im öffentlichen Sektor, sind übereingekommen, für Bereiche, in denen ein gemeinsames Interesse besteht, Veröffentlichungen in Zusammenarbeit herauszugeben. Eine Reihe von Themen wurde schon identifiziert, zu denen gemeinsame Veröffentlichungen entwickelt werden können.

Diese Unterlage gehört zu der Reihe *Politik – Programm – Praxis*. Die Veröffentlichungen in dieser Reihe sollen verschiedenen Zwecken dienen: sie sollen den GewerkschafterInnen spezifische Probleme verdeutlichen; sie sollen den AusbilderInnen der Gewerkschaften die Möglichkeit bieten, Fortbildungsaktionen über Fragen des öffentlichen Sektors durchzuführen; GewerkschaftsführerInnen können bei der Abfassung ihrer Reden auf dieses Material zurückgreifen, und es kann auch als Informationsmaterial für ein breiteres Publikum dienen oder an Personen verteilt werden, die sich für diese Fragen interessieren. Weitere Exemplare können bei beiden Organisationen angefordert werden:

Internationale der Öffentlichen Dienste
BP 9,
F-01211 Ferney-Voltaire Cedex
FRANKREICH
Tel: +33 450 40 6464
Fax: +33 450 40 7320
E-mail: psi@world-psi.org
Website: <http://www.world-psi.org>

Bildungsinternationale
5, Blvd du Roi Albert II (8)
BE-1210 Brüssel
BELGIEN
Tel: +32 2 224 0611
Fax: +32 2 224 0606
E-mail: educint@ei-ie.org
Website: <http://www.ei-ie.org>

1. Grundlagen

Das vorliegende Papier ist aus Diskussionen innerhalb der IÖD-Arbeitsgruppe Öffentlicher Sektor über die Frage entstanden, was unternommen werden kann und soll, wenn Gewerkschaften des öffentlichen Sektors eine Auseinandersetzung über eine Privatisierungsmaßnahme verloren haben oder wenn die Regierung Maßnahmen ergriffen hat, die zur Privatisierung eines – eventuell neu angebotenen – öffentlichen Dienstes geführt haben. Dass es sich hier um einen Problembereich handelt, liegt auf der Hand. Wie stark eine Gewerkschaft und ihre Grundsätze aber auch sein mögen, das Problem bleibt bestehen, wenn sich eine Gewerkschaft über ihre Ziele und ihre Strategien nicht wirklich im Klaren ist.

Es handelt sich bei dem vorliegenden Papier nicht um eine Grundsatzposition der IÖD über die Rolle des Staates. Die IÖD trägt damit lediglich der Tatsache Rechnung, dass aufgrund der Entwicklungen in einer Reihe von Ländern eine strategische Antwort seitens der Gewerkschaften im öffentlichen Sektor erforderlich ist. Das vorliegende Papier ist deshalb im Zusammenhang mit einer Reihe anderer IÖD-Grundsatzpapiere zu lesen, in denen die Position der IÖD ausführlich dargestellt wird.¹

1.1 QUALITATIV HOCHWERTIGE DIENSTE

Qualität hat Priorität. Die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors schaufeln sich ihr eigenes Grab, wenn sie nicht für sich selbst und auch deutlich sichtbar für alle anderen die Qualität ihrer Dienste als ein wichtiges Kriterium höchster Priorität ansehen. Wir müssen uns aber darüber klar werden, was unter „Qualität“ eigentlich zu verstehen ist. Für die IÖD ist es ein unveräußerlicher Grundsatz, dass qualitativ hochwertige öffentliche Dienste ein Menschenrecht sind und dass derartige Dienstleistungen nur von entsprechend gut ausgebildeten MitarbeiterInnen erbracht werden können, die sich dem Ethos der öffentlichen Dienste verpflichtet fühlen, unter hervorragenden Arbeitsbedingungen tätig sind und mit den Mitteln ausgestattet werden, die den BenutzerInnen die Gewissheit geben, dass sie bei jeder Inanspruchnahme dieser Dienste einwandfreie Qualität erhalten. Die IÖD und ihre Mitgliedsgewerkschaften müssen die Qualitätsaspekte der öffentlichen Dienste herausstellen. Je nach dem, wie wir die Qualitätsfragen

in den einzelnen Diensten, Sektoren oder Ländern beantworten (wobei die BenutzerInnen sicher ein Wort mitreden wollen), wird es unterschiedliche Gesetze und Rechtsvorschriften für die öffentlichen und/oder privaten Anbieter öffentlicher Dienstleistungen geben, wenn wir diese Qualitätsdienstleistungen erbringen wollen. Die vorgeschlagene globale IÖD-Kampagne für qualitativ hochwertige öffentliche Dienste, die anlässlich des IÖD-Kongresses 2002 ins Leben gerufen werden soll, dürfte die IÖD und ihre Mitglieder dabei unterstützen, unser Verständnis der vollständigen – auch strategischen – Auswirkungen qualitativ hochwertiger Dienste zu verbessern.

Wie wir bereits festgestellt haben, sind angemessene Ressourcen eine wichtige Voraussetzung für die Erbringung qualitativ hochwertiger öffentlicher Dienste. Wenn die Dienstleistungen, über die wir hier reden, unserer Forderung gemäß als ein Menschenrecht anzusehen sind, dann sind die Regierungen zweifellos auch dafür verantwortlich, dass die entsprechenden finanziellen Voraussetzungen für die Erbringung dieser Dienstleistungen vorhanden sind – unabhängig von der Art der Leistungserbringung.

Letztlich bedeutet dies, dass die IÖD die Vorstellung einiger Länder akzeptiert, bestimmte Dienste im Hinblick auf ihre Erbringung als **essenziell** „öffentliche Dienste“ anzusehen. Daraus sollte jedoch nicht geschlossen werden, dass die IÖD und ihre Mitglieder die Idee teilen, dass diese Dienste aufgrund ihrer essenziellen Natur von ArbeitnehmerInnen erbracht werden müssten, denen per Gesetz fundamentale Rechte wie z. B. das Recht auf Vereinigungsfreiheit oder auf Kollektivverhandlungen vorenthalten werden.

In der endgültigen Analyse ist es der Nationalstaat, der als Garant für die hier erörterten Dienstleistungen gerade stehen muss. In vielen Ländern wird aber akzeptiert, dass eine Reihe öffentlicher Dienste am besten auf Ebene der Kommunen und durch die Kommunen selbst konzipiert, finanziert und erbracht werden, wobei die Mitwirkung der vor Ort tätigen MitarbeiterInnen und der BenutzerInnen dieser Dienste erwünscht ist und gerne in Anspruch genommen wird. Die zentrale Staats- und Verwaltungsorganisation ist jedoch dafür verantwortlich, dass regionale Ungleichheiten nicht in einer auf lokaler Ebene grob unausgewogenen Finanzierung und Leistungserbringung münden. Es mag in vielen Ländern

gute Argumente dafür geben, dass der Zentralstaat die Umverteilung der Mittel von den reichen zu den armen Kommunen übernimmt. Der Zentralstaat kann auch grundlegende Normen für die Erbringung bestimmter Dienstleistungen setzen, die keine Kommune unterschreiten darf. Besonders dann, wenn eine Zentralregierung ein Dezentralisierungsprogramm durchführt, bei dem die Konzeption und Ausführung von Dienstleistungen von der zentralen auf die kommunale Ebene übertragen werden, muss sichergestellt werden, dass die Übertragung von Kompetenzen und Aufgaben auf die kommunale Ebene durch den entsprechenden Transfer der Mittel unterstützt wird, die auch vorher schon formell für diese Dienste bereitgestellt wurden. Darüber hinaus ist es Sache jedes einzelnen Landes zu entscheiden, welche Behörden für Konzeption, Finanzierung und Erbringung von Dienstleistungen zuständig sind.

1.2 SPANNUNGSFELD KOMMUNEN – STAAT

Die eigentliche Bedeutung des Begriffs „Staat“ beinhaltet behördliche Strukturen und Organe auf allen Ebenen. Die meisten Menschen verbinden mit diesem Begriff aber lediglich die zentrale oder nationale Regierung mit ihren direkten Dienststellen. Eine Diskussion über öffentliche Dienste und die Rolle des Staates führt bei einigen Gewerkschaften dazu, dass sie die wesentliche Rolle der Kommunalverwaltungen in Abrede stellen. Wie jüngste Debatten über die Weltbank und die Welthandelsorganisation gezeigt haben, sehen viele Kommunalverwaltungen den Zentralstaat eher als Gegner und Problem und nicht so sehr als staatlichen Verbündeten an.

Darüber hinaus haben viele gemeinnützige Organisationen und auch religiöse Institutionen und Familien- und Stammesorganisationen (wie die „*Iwi-Authorities*“ in Neuseeland) selbst auf örtlicher Ebene schon immer Dienstleistungen für spezielle Bevölkerungsgruppen oder für hilfsbedürftige Menschen erbracht. Der moderne Sozialstaat hat in diesen Fällen die Möglichkeit, diese älteren Strukturen zu ersetzen. Es gibt deshalb Fälle, in denen Gewerkschaften des öffentlichen Sektors gerne den Umstand akzeptieren, dass die Erbringung von Diensten auch eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit solchen Organen beinhaltet, unterstützt durch die entsprechende kommunale Finanzierung und Regulierung.

In vielen Ländern und besonders in Europa werden zahlreiche öffentliche Dienste wie z. B. die Verwaltung der Arbeitslosenmittel, der Renten und anderer Fonds und Programme von den Sozialpartnern unter Aufsicht des Staates wahrgenommen.

Viele städtische Programme zur Sanierung heruntergekommener Viertel beruhen auf Partnerschaften zwischen der Stadtverwaltung und privaten Verbänden, die auf freiwilliger Basis handeln.

Auf der anderen Seite wurden öffentliche Dienste (und speziell der Zugriff auf die dafür vorgesehen finanziellen Mittel) besonders in den Fällen, wo die Dezentralisierung auf korrupte Weise durchgeführt wurde, oft durch lokale Eliten und Unternehmen beherrscht. Was in diesen Fällen als öffentlicher Dienst verkauft wird, ist oft genau das Gegenteil.

Aus diesen Gründen wird es oft als nützlich angesehen, zwischen „Staat“ und „Kommune“ zu unterscheiden und zu akzeptieren, dass „kommunal“ (oder öffentlich) auch einige Elemente des privaten Sektors (in erster Linie gemeinnützige Organisationen) beinhalten kann. Die BenutzerInnen dieser Dienste – besonders in Gemeinden, in denen religiös, familiär oder ethnisch geprägte Institutionen eine wichtige, dabei aber demokratisch transparente Rolle spielen – dürften durchaus froh sein, dass diese Institutionen an öffentlichen Diensten beteiligt sind. In anderen Staaten existiert natürlich eine strikte Trennung zwischen diesen Organisationen und dem Staat. Die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors müssen ein Gespür für diese nationalen oder lokalen Wertvorstellungen entwickeln und sie in den gewerkschaftlichen Positionen unter Vermeidung dogmatischer Vorstellungen berücksichtigen.

1.3 IDEOLOGIE

Grundsätzlich gilt, dass die IÖD gegen jede ideologisch begründete Privatisierung ist. Einige unserer Mitglieder lehnen alle bisherigen Privatisierungen ab, während andere – in der Hauptsache Übergangsländer – durch die Privatisierungsinitiativen in ihren Ländern nicht sonderlich beunruhigt werden. Die IÖD-Position will diese unterschiedlichen Erfahrungen auf einen gemeinsamen Nenner bringen. Durch die Arbeit der AG sind wir auf Privatisierungen gestoßen, mit denen Gewerkschaften durchaus leben können und die nicht mehr grundsätzlich rückgängig gemacht werden sollen. Der eigentliche

Prüfstein ist darin zu sehen, ob die vorgeschlagene Privatisierung einen legitimen, aus der spezifischen Situation des Landes erklärbaren Grund hat, oder ob es dabei nur um eine ideologisch begründete Entscheidung geht.

Das heißt nichts anderes, als dass wir den Sinn und den Hintergrund einer vorgeschlagenen oder bereits durchgeführten Privatisierung durchaus beurteilen können.

Wir verfügen allerdings über keine Politik oder praktischen Leitlinien, um andere schwierige Probleme bewerten oder auf sie reagieren zu können. Diese Probleme existieren sämtlich im Zusammenhang mit einer Situation, in der die simple Ablehnung jeder Privatisierung wenig hilfreich ist.

Erstens: Es kommt vor, dass eine bestimmte Dienstleistung in einem Land überhaupt nicht angeboten wird und dies wünschenswert wäre, die Behörden aber aus nachvollziehbaren Gründen die finanziellen Mittel nicht haben, um einen solchen Dienst aufzubauen (der absichtliche Verzicht auf die Entwicklung einer adäquaten steuerlichen Grundlage würde nicht als legitimer Grund akzeptiert).

Zweitens: Es gibt Situationen, in denen wir anhand unserer entwickelten Testkriterien zu dem Schluss kommen, dass die Privatisierung eben nicht rein ideologisch begründet ist und unter den gegebenen Umständen auch nicht in Bausch und Bogen verdammt werden kann – zum Beispiel in einem früheren Ostblockland. Unsere Testkriterien, an denen die Privatisierungsvorhaben gemessen werden, könnten aber sicher detaillierter ausgearbeitet werden und mehr Orientierungshilfen für Mitgliedsorganisationen enthalten, als dies im Rahmen unserer vorbereitenden Arbeiten bisher geleistet werden konnte.

Drittens gibt es Situationen, in denen der Kampf gegen ein spezielles Privatisierungsvorhaben vergeblich geführt wurde und wir darüber entscheiden müssen, ob wir weiterhin in der Opposition bleiben oder ob wir uns für Kontrollen und Beschränkungen für die jetzt privatisierten Dienstleistungen einsetzen wollen. Wenn Regierungen einen öffentlichen Dienst trotz der Einwände der Gewerkschaften des öffentlichen Sektors privatisieren, wird von den Gewerkschaften im Normalfall erwartet, dass ihr Ziel in einer möglichst schnellen Wiedereingliederung dieses Dienstes in den öffentlichen Sektor besteht. Oft gibt es aber einen stillschweigenden Konsens

darüber, dass dieses Ziel bei realistischer Einschätzung der Situation in vielen Fällen zumindest kurzfristig nicht erreicht werden kann, und dass das Ziel der Entprivatisierung dieser Dienstleistung nicht in allen Fällen grundsätzlich vertretbar oder erstrebenswert ist – manchmal ist es eben unmöglich, aus dem Omelett wieder die unversehrten Eier zurückzugewinnen.

Es besteht auch die Gefahr, dass wir bei einer unreflektierten Forderung der Rückeingliederung des Dienstes in den öffentlichen Sektor unseren Einfluss auf diesen Dienst so, wie er mittlerweile geleistet wird, verlieren oder als realitätsfremd angesehen werden.

Es sei hier darauf hingewiesen, dass wir die IÖD-Mitgliedsorganisationen in einem früheren IÖD-Papier (*Gewerkschaftliches Organisieren von Beschäftigten im öffentlichen Sektor*) aufgefordert haben, die durch Privatisierungen betroffenen ArbeitnehmerInnen (weiterhin) zu organisieren, dass aber die Organisation dieser ArbeitnehmerInnen in einer Gewerkschaft dazu führen kann, dass sich die Chancen für eine Entprivatisierung dieses Dienstes verschlechtern, denn diese Beschäftigten können sehr wohl an einer Beibehaltung ihres neuen Status Quo interessiert sein. Manchmal (nicht oft) beinhaltet dieser neue Status bessere Bezahlung und bessere Arbeitsbedingungen, als sie der öffentliche Sektor als früherer Arbeitgeber zu bieten hatte.

All diese Überlegungen relativieren eine Position, die sich auf die simple Ablehnung jeder Privatisierung beschränkt. Diese dogmatische Fundamentalopposition ist meist nicht sehr hilfreich, wenn es um ideologisch nicht so eindeutige Fälle geht.

Wir müssen natürlich innerhalb eines Rahmens arbeiten, der nicht mit dem Verzicht auf den Kampf gegen ideologisch begründete Privatisierungen gleichzusetzen wäre.

2. Fragenkatalog zur Situationsbewertung nach erfolgter Privatisierung

Die IÖD hat eine Reihe von Materialien veröffentlicht, die die Bedeutung des öffentlichen Sektors hervorheben und sich gegen jede ideologisch begründete Privatisierung wenden. Das vorliegende Papier will diese Argumente und Strategien nicht wiederholen, sondern darauf eingehen, was getan werden kann und muss, wenn eine Kampagne gegen eine bestimmte Privatisierungsmaßnahme ihr Ziel verfehlt.

Wir wollen deshalb eine Diskussion über plausible Kriterien beginnen, mit deren Hilfe Gewerkschaften beurteilen können, ob bestimmte Privatisierungen effektiv unumkehrbar sind. Ist dies der Fall, sollten wir darüber nachdenken, welche Bedingungen wir ansonsten an die geänderte Erbringung dieser Dienstleistungen knüpfen sollten.

Vor dem Hintergrund der Reformen des Gesundheitswesens in Mittel- und Osteuropa ist es oft nur schwer auszumachen, auf welcher Stufe eine „Reform“ zu einer Privatisierung wird, und die Gewerkschaft oder Gemeinde erkennt bei diesen Prozessen zu spät, dass ein Punkt überschritten wurde, der eine Rückkehr zu den alten Verhältnissen nicht mehr erlaubt. Soll eine Gewerkschaft nun diese neuen Strukturen gegen die Privatisierung verteidigen, auch wenn sie nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten funktionieren?

Die wichtigsten Fragen im Zusammenhang mit privatisierten oder an externe Anbieter vergebenen Diensten könnten wie folgt formuliert werden:

- 1) Ist es *realistisch*, sich für die Wiedereingliederung dieses Dienstes in den öffentlichen Sektor zu engagieren?
- 2) Ist es *besser für die Öffentlichkeit und/oder den Dienst*, wenn er wieder vom öffentlichen Sektor erbracht wird? Bei der Beantwortung dieser Frage muss man wissen, ob „die Öffentlichkeit“ eine homogene Gruppe ist, oder ob es signifikante Ungleichheiten gibt, die die neuen Benutzergebühren ungerecht oder gänzlich unmöglich erscheinen lassen.

- 3) Wenn die Dienstleistungen nicht wieder unter die Obhut des öffentlichen Sektors gestellt werden sollen, *welche alternativen Forderungen sollten wir dann vertreten* um sicherzustellen, dass dieser Dienst im besten Interesse der Öffentlichkeit und der ArbeitnehmerInnen zur Verfügung gestellt wird, die ihn erbringen?

Um herauszufinden, ob es möglich und/oder wünschenswert ist, eine frühere Privatisierungs- oder Fremdvergabeentscheidung wieder rückgängig zu machen, müssen wir einen wesentlich besseren Zugriff auf verfügbare Informationen **und auch auf uns noch nicht vorliegende, aber notwendige Informationen haben** (siehe unten), damit wir wohl überlegte Kampagnen als Reaktion auf Privatisierungs- und Fremdvergabemaßnahmen durchführen können. Wünschenswert ist in einem solchen Fall nicht nur die einfache Frage „*Was wollen wir?*“, sondern eine übergeordnete Perspektive, die auch Themen wie qualitativ hochwertige Dienste und Beschäftigungsverhältnisse, hohe Standards, Gleichstellungsfragen usw. beinhaltet.

Wenn wir prüfen, ob eine Kampagne zur Entprivatisierung eines Dienstes sinnvoll ist, könnten wir folgende Fragen stellen:

- 1) Gibt es Belege dafür, dass eine solche Kampagne politisch unterstützt würde und Aussicht auf Erfolg hätte, oder verschwenden wir die Zeit und die Energie der ArbeitnehmerInnen und wecken falsche Hoffnung auf eine Rückführung in den öffentlichen Sektor? Riskieren wir die Glaubwürdigkeit der Gewerkschaft?
- 2) Würden die unmittelbar betroffenen ArbeitnehmerInnen eine Initiative zur Entprivatisierung dieses Dienstes unterstützen, oder sind sie mit dem privaten Arbeitgeber zufriedener als vorher?
- 3) Wurden nachweislich falsche Hoffnungen geweckt (über Investitionen, Wachstum, Wettbewerb, Qualitätsniveaus usw.), als die Regierung im Rahmen einer Ausschreibung den Dienst privatisiert hat? Sind die Betroffenen darüber so verärgert, dass sie eine Wiedereingliederung in den öffentlichen Sektor unterstützen würden?
- 4) Würden uns wohlgesonnene politische Parteien oder WählerInnen darin zustimmen, dass die Entprivatisierung dem Staat wieder eine erforderliche aktive Rolle zukommen lässt?

- 5) Ist die Wiedereingliederung des Dienstes in den öffentlichen Sektor wirtschaftlich sinnvoll? Steht genügend Kapital zur Verfügung, um die Rückführung des Dienstes unter staatliche Obhut zu finanzieren? Hat diese Verwendung des verfügbaren Kapitals Priorität?
- 6) Hat der neue Besitzer/Erbringer der Dienstleistung den früheren Betrieb so in seine einzelnen Bestandteile zerlegt oder ihn so fusioniert, dass es nicht mehr möglich ist, die frühere(n) Einheit(en)/Belegschaft eindeutig zu identifizieren? Oder anders gefragt – gibt es überhaupt noch eine Struktur, die als Einheit zu erkennen ist und die wieder verstaatlicht oder als eigene Einheit zurückgeführt werden könnte?
- 7) Haben wir ein ausreichendes Verständnis der Fremdvergabemechanismen und des Wettbewerbs im heutigen Markt? Verfügen wir über Informationen darüber, was diese Faktoren für Löhne, Arbeitsbedingungen, Unfallzahlen usw. bedeuten?²
- 8) Wenn unser Ziel definitionsgemäß darin besteht, qualitativ hochwertige Dienste bereitzustellen, welche Vorgehensweise wäre dann für den betroffenen Dienst angemessen?

3. Drei unterschiedliche Szenarien

Kommen wir auf die Aussage zurück, dass es drei mögliche Hintergrundszenerien gibt, vor denen sich diese Fragen stellen:

- Die Dienstleistung, um die es geht, wird in dem betroffenen Land oder in der Kommune zum erstenmal angeboten, und die Behörden haben sich dafür entschieden, diese Leistung von Anfang an privat erbringen zu lassen oder einen vorhandenen Dienst zu erweitern.
- Es wird die Frage erörtert, ob es ursprünglich sinnvoll war, für den Dienst den öffentlichen Sektor in Anspruch zu nehmen – dies betrifft oft Dienste in Übergangsländern.
- Öfter wird es den typischen Fall geben, in dem ein normaler öffentlicher Dienst in einer Mischwirtschaft gegen den Willen der BenutzerInnen und/

oder der betroffenen Beschäftigten privatisiert wird.

Diese drei Szenarien mögen für die strategischen Analysen der Gewerkschaften sinnvoll sein, sie sind jedoch nicht losgelöst und unabhängig voneinander zu betrachten. Auch wenn es Länder gibt, die zurzeit in die eine oder andere der drei genannten Kategorien fallen, so teilen doch alle Länder weltweit das gemeinsame Interesse an einer Globalisierung neoliberaler Prägung. Multinationale Unternehmen und die internationalen Finanzinstitutionen verfolgen ausnahmslos eine Politik, die unternehmerischen Zielen und Gesichtspunkten einen höheren Stellenwert als allen anderen Werten einräumt. Viele Regierungen folgen diesen politischen Vorgaben mehr oder weniger freiwillig. Was also weiter unten z. B. über die Übergangsländer gesagt wird, bedeutet nicht, dass die IÖD die Unausweichlichkeit der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung in eine vorgegebene Richtung akzeptiert. Die Gewerkschaften oder Gemeinden, für die diese Kategorien gelten, haben ein handfestes Interesse daran, ihren Schicksalsgenossen in anderen Kategorien dabei zu helfen, neoliberale Angriffe abzuwehren und selbst deren Wissen und Unterstützung für sich zu nutzen.

Betrachten wir die einzelnen Szenarien eingehender und stellen wir uns die Frage, ob wir uns für die Wiedereingliederung des Dienstes in den öffentlichen Sektor bzw. seine Umwandlung in eine öffentliche Dienstleistung einsetzen sollen.

3.1 NEUE DIENSTLEISTUNGEN

Manchmal können neue Technologien oder neue soziale Probleme die Möglichkeiten für die Einrichtung eines neuen Dienstes schaffen. Man kann dann darüber streiten, ob diese Leistung in Form eines öffentlichen Dienstes oder durch einen privaten Anbieter erbracht werden soll. Ein solches Beispiel ist die Bereitstellung von Internetzugängen.

Typischerweise geht es allerdings eher um Entwicklungsländer, die so traditionelle öffentliche Dienste wie Wasserversorgung oder ein Gesundheitszentrum aufbauen müssen, wie sie z. B. für die Landbevölkerung oder für entlegene Gebiete bisher nicht zur Verfügung standen. Steht das Land auf der „Kundenliste“ der Weltbank, ist davon auszugehen, dass Kredite nur dann vergeben werden, wenn der Dienst unter der vollständi-

gen oder teilweisen Kontrolle und Beteiligung des privaten Sektors eingerichtet wird. Selbst in den Fällen, in denen die Bank nicht beteiligt ist, kann die Regierung – zur Recht oder Unrecht – behaupten, dass sie einfach nicht über die finanziellen Mittel oder den Zugang zu Krediten verfüge, um den geforderten Dienst durch den öffentlichen Sektor zur Verfügung zu stellen. Wir werden weiter unten noch einmal auf das Problem der Steuereinnahmen zurückkommen, beschränken uns aber an dieser Stelle auf die Feststellung, dass es kaum ein „armes“ Land gibt, in dem keine Debatte darüber geführt wird, ob die gerade frei verfügbaren 50.000 Dollar nun für das Gesundheitssystem, das Militär oder den Fahrzeugpark der Regierung ausgegeben werden!

Südafrika ist – so ist es oft zu hören – ein Modellbeispiel für dieses Szenario. Zu den verheerenden Folgen der Apartheid gehört es, dass ein Großteil der Bevölkerung ohne grundlegende Dienstleistungen und Infrastrukturen auskommen muss. Die Regierung kann angeblich nicht so viele Kredite aufnehmen, um alle Bedürfnisse innerhalb einer überschaubaren Zeitspanne zu erfüllen. Südafrika müsste sich dann so hoch verschulden, dass die Bedienung der Kredite nicht mehr gewährleistet werden könnte. Würde der Kreditrahmen innerhalb einer bedienbaren Höhe bleiben, dann würde der mit öffentlichen Geldern finanzierte Aufbau aller Dienste unter öffentlicher Kontrolle und im öffentlichen Besitz 60 Jahre dauern.

Wenn diese Behauptungen stimmen, dann muss man kein Privatisierungsideologe sein, um in diesem Fall eine teilweise Mitwirkung des privaten Sektors an der Finanzierung zu befürworten.

In diesen Fällen stellt sich eine Reihe von Fragen:

- 1) Gibt es einen zuverlässigen Schutz gegen ein willkürliches Preisdiktat privater Monopolinhaber? Welche Regulierungsmechanismen wurden eingeführt? Funktionieren sie im Sinne der BenutzerInnen, d. h. sind die Preise kontrollierbar? Wird Beschwerden nachgegangen? Gibt es Leitlinien für die Erbringung der Dienstleistungen? Gibt es eine offizielle Regulierungsstruktur, in der VertreterInnen aus allen Teilen der Gesellschaft einschließlich der Gewerkschaften und der Verbraucherschutzorganisationen vertreten sind?
- 2) Entsprechen die von den BenutzerInnen der Dienstleistungen gezahlten Preise den Kosten der Dienst-

leistungen plus einem angemessenen Gewinn? Sind bestimmte Preise subventioniert? Wenn ja, wer profitiert von diesen Subventionen? Haben die Gewerkschaften oder die BenutzerInnen Zugang zu Preisinformationen, um diese Fragen überhaupt erörtern zu können?

- 3) Welche Kosten sind durch die Einsetzung von Überwachungssystemen wie z. B. Gewerbeaufsicht entstanden, die von den Behörden aufrechterhalten/eingesetzt wurden, um die Leistungserbringung der Privatunternehmen zu überwachen?
- 4) Welche Pflichten liegen nach wie vor im Verantwortungsbereich der öffentlichen Behörden (und welche Kosten sind damit langfristig verbunden?), weil deren Übernahme von dem Privatunternehmen nicht erwartet werden kann? Es ist besonders wichtig zu wissen, ob es vertraglich zweifelsfrei geregelt ist, was in unerwarteten Krisensituationen wie z. B. Naturkatastrophen oder in Notstandssituationen geschehen soll, und ob diese Begriffe eindeutig definiert sind.
- 5) Haben sich für die SteuerzahlerInnen aus der Entscheidung der Privatisierung/Fremdvergabe eindeutige und belegbare Vorteile oder Nachteile kurz- und langfristiger Art ergeben? Haben die kurzfristigen Ziele der Leistungserbringer (nämlich Profit) nachteilige Auswirkungen auf den langfristigen Nutzen der Dienste für die Öffentlichkeit?
- 6) Schützt das private Unternehmen die NutzerInnen gegen potenzielle Fehler?

In einigen Fällen können wir kategorisch behaupten, dass die Erbringung von Leistungen durch den öffentlichen Sektor vermutlich der **einzig** gangbare Weg ist – wenn die Bevölkerung z. B. weit verstreut lebt, aber trotzdem ein universeller Zugang zu den Diensten gewährleistet sein muss. Natürlich muss die IÖD vernünftige und vertretbare Argumente für die öffentlichen Dienste haben. In einigen Fällen sagen wir aber auch ganz klar: *Hier gibt es für den privaten Sektor keine Aufgaben zu übernehmen.*

3.2 ÜBERGANGSWIRTSCHAFTEN

Bei den Übergangswirtschaften in Mittel- und Osteuropa war nicht eindeutig auszumachen, welche Dienstleistungen nach der Umstellung auf eine (gemischte) Marktwirtschaft offiziell in den Verantwortungsbereich des

öffentlichen Sektors fallen sollten. Es war immer wieder das Argument zu hören, dass der Staat im Besitz von Friseursalons, Bäckereien und allen denkbaren Produktionsbetrieben war, die in anderen Teilen der Welt unter marktwirtschaftlichen Bedingungen funktionieren. In einem derartigen Fall wäre es wohl schwierig, sich gegen die Privatisierung von Teilen der Wirtschaft auszusprechen.

Das berührt allerdings kaum die Frage, wie der Privatisierungsprozess in den Übergangswirtschaften durchgeführt wurde, und es ist auch nicht das Thema des vorliegenden Papiers. Die Frage lautet vielmehr: Kann man Kriterien festsetzen um zu beurteilen, ob ein Teil der Privatisierungsmaßnahmen unangemessen war, und wenn es Beispiele für derartige verfehlte Privatisierungen gibt: Anhand welcher Kriterien soll man entscheiden, ob man eine Kampagne für die Wiedereingliederung dieser Dienste in den öffentlichen Sektor führt?

Alle Fragen, die oben unter dem Stichwort „Neue Dienstleistungen“ gestellt wurden, treffen hier auch zu, wenn auch vielleicht in leicht abgeänderter Form. Dazu kommt aber noch eine Reihe zusätzlicher Fragen:

- 1) Haben Änderungen bisheriger Rechnungslegungspflichten gegenüber dem Staat oder den Kommunen und gegenüber den NutzerInnen einen nachweisbaren Vorteil oder Nachteil für SteuerzahlerInnen und NutzerInnen?
- 2) Gibt es einen Nachweis dafür, dass die öffentliche Hand nach der Privatisierung oder Fremdvergabe den Dienst weiterhin finanziell unterstützen musste, und zwar entgegengesetzt der Behauptung, dass der „neue Dienstleister für sämtliche Kosten verantwortlich ist“?
- 3) Hat es einen Verlust örtlicher demokratischer Strukturen in Fällen gegeben, in denen vorher die Kontrolle eines kommunalen Dienstes den Politikern oder Bürgern oblag?
- 4) Konnte das Recht aller Bürger und Bürgerinnen auf Beibehaltung der gewohnten Dienstleistungsqualität und des gewohnten Dienstleistungsniveaus bei gleichen Rahmenbedingungen bewahrt werden? Werden weiterhin die erforderlichen Summen investiert, um die Kontinuität und die Qualität des Dienstleistungsangebots auch in Zukunft zu wahren? Die Interessen der Gemeinden und der BürgerInnen müssen Hand in Hand gehen und den

gleichen Stellenwert wie wirtschaftliche Interessen haben.

- 5) Sind die NutzerInnen gegen potenzielle Fehler des privaten Unternehmens geschützt? Die Haftung des Privatunternehmens sollte so umfangreich sein wie die Haftung, die vorher die Behörden übernommen hatten.
- 6) Sind die im Laufe der Zeit angesammelten Kenntnisse und Fähigkeiten der öffentlichen Einrichtungen, die die Dienste früher erbracht haben, verlorengegangen?
- 7) Verfügt die Öffentlichkeit über allgemein zugängliche Informationen, die nachweisen, dass die tatsächlichen Kosten einer Privatisierung/Fremdvergabe für die Öffentlichkeit geringer/höher zu veranschlagen sind als die langfristigen finanziellen Vorteile? Zu derartigen Kosten könnten z. B. die Folgekosten durch Arbeitslosigkeit, die Kosten für Personaleinsparungen und Entlassungen und die Kosten gehören, die durch entstehende Monopole verursacht werden.
- 8) Hat der neue Betreiber seine Profite ausschließlich für den privatisierten Dienst oder für andere Zwecke verwendet? Falls sie für andere Zwecke verwendet wurden, waren diese sozialer Natur? Wird das Unternehmen von der Öffentlichkeit unterstützt?
- 9) Bezieht die Versorgung (z. B. Strom, Telekommunikation, Verkehr) weiterhin das bisherige geographische Gebiet oder die bisherigen Dienstleistungsempfänger ein? Wenn frühere Märkte aufgeteilt worden sind, hat dies die Dienstleistung dem Wettbewerb mit der Folge noch weiterer möglicher Privatisierungen geöffnet?
- 10) Sind die Beschäftigungsbedingungen für die MitarbeiterInnen einschließlich der Beschäftigtenzahlen gleich geblieben, haben sie sich verbessert, sind sie gefährdet? Hatten Kosteneinsparungen andere Auswirkungen, z. B. eine erhöhte Anzahl von Arbeitsunfällen? Gibt es jetzt andere Auswirkungen als vorher auf bestimmte Arbeitnehmergruppen wie z. B. Frauen, Behinderte, Immigranten, ethnische Minderheiten usw.?
- 11) Gibt es eine stetige oder stärker werdende gewerkschaftliche Organisation der Beschäftigten, oder sind ArbeitnehmerInnen ihrer Rechte auf Kollekt-

tivverhandlungen und ihrer Gewerkschaftsrechte beraubt worden? Gab es Mitgliederverluste durch Entlassungen infolge von Umstrukturierungen, da aus Gewinninteressen Kosten gesenkt wurden?

12) Wenn es vor der Privatisierung das Versprechen gab, dass Beschäftigte bei Verlust ihres Arbeitsplatzes oder bei vorgeschlagenen finanziellen Ausgleichszahlungen keine Ansprüche auf Einkommen und Urlaub oder andere Ansprüche verlieren, wurden derartige Garantien eingehalten? (siehe Absatz im Anschluss an diese Fragen mit weiteren Kommentaren zu diesem Punkt).

13) Lässt sich nachweisen, dass die Bevölkerung diese neuen Regelungen versteht und sie akzeptiert oder ablehnt (oder ihnen gleichgültig gegenübersteht?).

Gewerkschaften mit dem Recht auf Kollektivverhandlungen dürften die Möglichkeiten haben, Einfluss auf die oben genannten Punkte und besonders den Punkt 12 zu nehmen und eine Übergangsregelung speziell für die Beschäftigten in dem betroffenen Dienst oder für alle Beschäftigten auszuhandeln, die mit einer Änderung ihrer Beschäftigungssituation infolge von Privatisierungen oder Fremdvergaben konfrontiert sind. Gewerkschaften, die derartige Vereinbarungen ausgehandelt haben, sind aufgefordert, entsprechende Kopien als Referenzmaterial für andere Mitglieder an das Sekretariat zu schicken. Innerhalb der Europäischen Union sorgt die Gemeinschaftsrecht konstituierende Richtlinie über die Wahrung der Arbeitnehmeransprüche dafür, dass alle von derartigen Programmen betroffenen ArbeitnehmerInnen weiterhin Anspruch auf ihren bisherigen Lohn und ihre bisherigen Rechte und Arbeitsbedingungen haben. Die EU stellt sich damit auf den Standpunkt, dass die Privatisierung ihre Berechtigung durch tatsächliche Effizienz- und Produktionsgewinne nachweisen muss, nicht durch die Ausbeutung der Beschäftigten.

3.3 TYPISCHE PRIVATISIERUNGEN

Hier handelt es sich um typische Fälle, mit denen die IÖD-Mitglieder überall auf der Welt konfrontiert werden. So überrascht es nicht, dass es für dieses Szenario den detailliertesten Fragenkatalog gibt. Im Hinblick auf die Frage, ob es wünschenswert ist, einen Dienst wieder in den öffentlichen Sektor einzugliedern, sind

die zu beantwortenden Fragen und die zu bedenkenden Punkte im Wesentlichen identisch mit denjenigen der beiden ersten Szenarien, ergänzt jedoch um vier weitere Fragen:

1. Bei der ersten Frage geht es nicht so sehr um die eigenen nationalen Interessen eines Mitglieds, sondern um globalere Auswirkungen. Können wir das Verhalten eines in einem OECD-Land ansässigen Staatsbetriebs, das dieser im eigenen Land zeigt, mit dem Verhalten vergleichen, das er in anderen Ländern an den Tag legt (z. B. EDF in Frankreich und außerhalb Frankreichs)? Diese Staatsbetriebe können im Hinblick auf die Behandlung ihrer Beschäftigten und den Umgang mit den Gewerkschaften zu Hause durchaus eine positive Bilanz aufweisen, jedoch in anderen Ländern ganz anders auftreten. In gleicher Weise müssen wir auf die Scheinheiligkeit von Regierungen hinweisen, die für die Rechte der ArbeitnehmerInnen eintreten, die eigenen Beschäftigten jedoch zu diesen Themen nicht einmal anhören. Wir müssen darauf bestehen, dass Regierungen über einen verhandelten Plan zur Lösung von Privatisierungsproblemen verfügen.
2. Viele ArbeitnehmerInnen sind mit ihrem neu privatisierten Betrieb zufrieden. Sie verfügen vielleicht über Rechte und Privilegien, die ihnen der öffentliche Sektor nicht bieten konnte. Wenn dies der Fall ist, stellt sich die Frage, ob eine Gewerkschaft gewinnt oder verliert, wenn sie sich um die Wiedereingliederung dieser ArbeitnehmerInnen und ihrer Betriebsstätte in den öffentlichen Sektor bemüht. Macht sich eine Gewerkschaft bei ihren Mitgliedern und den BenutzerInnen der Dienste mit dem Versuch der Schließung einer privatisierten Einheit Freunde oder Gegner? Können die Vorteile der „Überlebenden der Privatisierung“ die Verluste derjenigen rechtfertigen, deren Arbeitsplatz nicht mehr existiert?
3. Es wäre hilfreich, sich die Entwicklung in Ländern wie Neuseeland anzuschauen, denn dort hat die neue Labour-Regierung einige frühere Weichenstellungen der neoliberalen Politik kritisch unter die Lupe genommen (im Gegensatz zu „New Labour“). Wie verhält sich eine Regierung, die bisherige Entwicklungen auf den Prüfstand stellt, gegen-

über den Gewerkschaften des öffentlichen Sektors? Wie verhalten wir uns gegenüber dieser Regierung? Ist es unser Ziel, die „gute alte Zeit“ wieder zu restaurieren, oder müssen wir den früheren Dienst neu erfinden?

4. Versteht die Gewerkschaft die Regulierungsproblematik? Wissen wir, welche Regulierungen es zurzeit in dem betroffenen Sektor oder der betroffenen Dienstleistung gibt? Wissen wir, ob diese adäquat sind? Sind wir darüber informiert, welche regulativen Strukturen existieren sollten?

4. Allgemeine Überlegungen

Nur eine starke Gewerkschaft wird sich erfolgreich mit diesen Themen befassen können. Die Gewerkschaften müssen ihr ausschließlich auf Löhne und Arbeitsbedingungen ausgerichtetes Denkmodell aufgeben, wenn sie erfolgreich aus diesen Auseinandersetzungen hervorgehen wollen.

Allerdings – selbst wenn Gewerkschaften stark sind und wenn die Antwort auf alle hier gestellten Fragen den Schluss nahe legt, dass eine neue Kampagne möglich ist, gibt es eine Reihe von generellen Gesichtspunkten, die die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors bei dieser Arbeit berücksichtigen müssen. Für einige der weiter unten angesprochenen Fragen gibt es u. U. keine allgemeingültige Antwort. Mitglieder, die ihre eigenen Erfahrungen mit den nachstehend beschriebenen Problemen haben, sollten das IÖD-Sekretariat darüber informieren oder eine Kontaktadresse nennen, unter der man einschlägige Informationen beziehen kann.

Wenn es für die Entprivatisierung keine Unterstützung seitens der BenutzerInnen oder ArbeitnehmerInnen gibt, würden dann Lösungen auf Genossenschafts- oder Gegenseitigkeitsbasis unterstützt? Einige Gewerkschaften sind der Meinung, dass die Übernahme eines Dienst-anbieters durch die Belegschaft eine bessere Lösung als deren Übergang in Privateigentum ist, während andere diese Lösung nur als eine andere Form des Privateigentums betrachten.

Es müssen Grauzonen identifiziert werden – d. h. Sektoren/Dienstleistungen, die in einigen Ländern unter

öffentlicher Kontrolle, in anderen unter privater Kontrolle stehen. In einigen Ländern gibt es für den Verkauf alkoholischer Getränke ein staatliches Monopol, während andere Staaten keinerlei Notwendigkeit dafür sehen. Es ist unwahrscheinlich, dass für derartige Grauzonen die konzertierte Unterstützung der IÖD gewonnen werden könnte, selbst wenn andere Mitglieder eine Gewerkschaftskampagne für eine solche Maßnahme symbolisch unterstützen würden.

Besteht im Licht der vorhandenen Strukturen für den Staat nachweislich die Notwendigkeit, diesen Dienst selbst zu erbringen? In den meisten Ländern kann über Jahrzehnte nachverfolgt werden, wie ein bestimmter Dienst über viele Jahre erbracht worden ist. Manchmal übernimmt der Staat direkt die Bereitstellung einer neuen Dienstleistung, wenn die Technologie oder die Bürgernachfrage dies ermöglicht. In anderen Fällen springt der Staat nur ein, wenn der Markt versagt, wie dies z. B. bei den Banken und Versicherungen Anfang des 20. Jahrhunderts der Fall war. Was für den Staat in einem Bereich zu einem bestimmten Zeitpunkt angemessen erscheint, stellt sich einige Jahrzehnte später vielleicht ganz anders dar. Kann man also die Entwicklung des Dienstleistungsangebots zwischen ähnlichen Ländern vergleichen?

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, qualitativ hochwertige öffentliche Dienste zu erbringen: national, regional oder über kommunale Dienste. Selbst innerhalb eines landesweiten Systems kann das Ausmaß der Dezentralisierung und der örtlichen Selbständigkeit, die der Zentralstaat zulässt, ganz unterschiedliche Ergebnisse und Dienstleistungskulturen erlauben. Ist „unsere Methode“ oder „die alte Methode“ grundsätzlich der einzig richtige Weg, um qualitativ hochwertige Dienstleistungen zu erbringen?

Sind wir uns immer darüber im Klaren, welche Positionen das Management in diesen Fragen bezieht? Es gibt Fälle, in denen das Management aus grundsätzlichen Erwägungen oder aus Eigeninteresse gegen die Vorschläge der Regierung opponiert und auf diese Weise zu einem Verbündeten der ArbeitnehmerInnen werden kann. Auf der anderen Seite kann es das Management selbst sein, dass die Privatisierungsbestrebungen vorantreibt und aus der Insiderposition heraus Änderungen bewirkt, die bei einer Privatisierung zu einer für das Management vorteilhaften Entwicklung führen werden.

Viele ArbeitnehmerInnen kennen Geschichten über Manager im öffentlichen Sektor, die an einem Freitag „zurücktraten“ und dann am Montag als neue Manager eines in den privaten Sektor ausgelagerten Dienstes mit doppeltem Gehalt zurückkamen.

Desgleichen ist es nicht immer die Privatisierung oder die Fremdvergabe an externe Anbieter selbst, die eine Gefahr für die ArbeitnehmerInnen oder die BenutzerInnen dieser Dienste darstellt. In einem Papier für einen im September 2001 veranstalteten OECD/APEC-Workshop über die Reform der staatlichen Regulierungssysteme in Beijing gab David Parker von der OECD zu bedenken, dass Privatisierung oft nicht grundsätzlich die falsche Antwort auf den Reformbedarf im öffentlichen Sektor ist, dass sie aber auch unnötig und schmerzhaft sein kann. Wenn eine Regierung ein Staatsmonopol einfach nur privatisiert, dann hat sie nur Monopolrechte an den privaten Sektor übertragen. Wenn neben dieser Maßnahme, so Parker weiter, auch ein Regulierungssystem eingesetzt wird, könnte sich dies als eine Chimäre oder sogar als kontraproduktiv erweisen. Statt dessen, so Parker, ist es für die Regierung viel wichtiger, zunächst einmal die Dienstleistung und den Sektor richtig zu strukturieren. Ohne dem Rest der Aussage unbedingt zustimmen zu wollen, könnte für die IÖD-Mitglieder die Erkenntnis wichtig sein, dass die Umstrukturierung u. U. der gefährlichste Teil des Reformprozesses im öffentlichen Sektor ist. An dieser Stelle können Kostenzentren, Wettbewerbsregeln, die Entflechtung von Diensten und andere Reformelemente signifikante Auswirkungen auf die Zahl der Arbeitsplätze, Löhne, Arbeitsbedingungen, Verhandlungsstrategien, Verhandlungskapazitäten der Gewerkschaften usw. haben. Dies soll kein Argument gegen Umstrukturierungsvorschläge sein, sondern ist als Signal zu verstehen, diese im richtigen Kontext zu sehen.

Geht es um Privatisierung und ihre Alternativen, oder geht es um die Globalisierung und ihre Auswirkungen? Im Fall von Afrika sollten wir uns vielleicht um einen afrikanischen Marshallplan bemühen.

Wir sollten unseren Nutzen daraus ziehen, dass innerhalb von Organisationen wie der OECD die Liberalisierung und die Reform der regulativen Systeme in Frage gestellt werden. Regulative Systeme müssen die Probleme der ArbeitnehmerInnen und BenutzerInnen berücksichtigen. Kampagnenmaterial zu diesen Themen muss

die wirtschaftlichen Hintergründe der gestellten Fragen und auch die regulativen Systeme ansprechen, denn unsere theoretischen Denkmodelle müssen in der Praxis begründet sein. Kapital ist wichtig, und für seinen Einsatz kann es mehr als nur eine Lösung geben. Die Frage ist zu beantworten, wie diese Fragen in die allgemeine Haushaltspolitik der Regierung passen.

Die Gewerkschaften müssen bei solchen Kampagnen das Wechselspiel zwischen den Internationalen Finanzinstitutionen (IFI), der Kreditvergabepolitik, der nationalen Souveränität, dem Zustand der öffentlichen Dienste und den Arbeitsbedingungen der ArbeitnehmerInnen erkunden. Das gilt z. B. für die Erpressungsmethoden, mit denen die IFI die an Investitionen interessierten Regierungen zu Privatisierungsfeldzügen oder arbeitnehmerfeindlichen Politiken bewegen. Wurde sich seitens der Finanzorganisationen im Fall von Dienstleistungen, die Thema einer Gewerkschaftskampagne sind, nachdrücklich dafür eingesetzt, diese Dienste zu privatisieren oder an externe Anbieter zu vergeben? Hat dies Auswirkungen auf die Auslandsverschuldung gehabt? Ist bei einer Abkehr von dieser Politik eine Auseinandersetzung mit der Weltbank oder dem IWF wahrscheinlich?

Viele Gewerkschaften müssen sich intensiver mit haushaltspolitischen Fragen befassen. Es ist einfach, die Fähigkeit der Regierung zu kritisieren, sich mehr Geld zu beschaffen oder zu drucken oder Prioritäten zu verlagern. Die Position der Gewerkschaft mag durchaus richtig oder zumindest diskutabel sein, aber wenn sie nicht glaubwürdig ist, dann schadet sie der Gewerkschaft und ihren Mitgliedern. Die Gewerkschaften sind evtl. auf ihren Gewerkschaftsbund oder die Unterstützung ihnen wohlgesonnener Wissenschaftler angewiesen, um sich einen Überblick über die Haushaltslage zu verschaffen. Es kann sein, dass die Regierung einfach „pleite“ ist. Wir können das Naheliegende versuchen und prüfen, ob die Steuereinnahmen zu gering sind (sind es nur die ArbeitnehmerInnen im öffentlichen Sektor, die Einkommenssteuer bezahlen, zahlen die Unternehmen – und zahlen sie genug?) Können wir Verschwendung und Ineffizienz bei öffentlichen Ausgaben nachweisen? Gibt es offensichtlich Korruption? Gibt es Subventionen für Wirtschaftszweige oder für wohlhabende Teile der Bevölkerung, die abgeschafft werden können? Kann die Regierung politischen Maßnahmen

der Weltbank widerstehen, wenn sie den engeren Schulterschluss mit der Zivilgesellschaft sucht? Unternimmt die Regierung genug, um die in der Schattenwirtschaft Beschäftigten zu produktiven, langfristigen Steuerzahlern zu machen? Die IÖD kann hier nicht so hilfreich wie in anderen Bereichen sein, denn Informationen über die Haushaltslage eines Landes können nur aus dem Land selbst kommen.

Kampagnen müssen die Rolle multinationaler Unternehmen hervorheben, denn in vielen Fällen übernehmen sie Versorgungsleistungen in unterschiedlichen Sektoren. Kampagnen, die diese multinationalen Unternehmen in ihren Mittelpunkt stellen, müssen evtl. die Unterstützung des IÖD-Forschungsinstituts über Privatisierung öffentlicher Dienste (PSIRU) an der Universität von Greenwich im VK in Anspruch nehmen, das über eine enorme Menge von einschlägigen Unterlagen verfügt und diese den IÖD-Mitgliedern zur Verfügung stellen kann. Die Hans-Böckler-Stiftung hat die IÖD-Mitgliedsgewerkschaft Ver.di tatkräftig unterstützt bei der Untersuchung von Fragen wie: „Welche Regeln können für einen fairen Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen aufgestellt werden? Wie können öffentliche Dienste zur Zufriedenheit der Kunden organisiert werden? Wie kann man lebenslanges Lernen der Beschäftigten im öffentlichen Sektor unterstützen? Wenn wir die effektive Teilnahme der öffentlich Bediensteten an den Entwicklungsprozessen, die der öffentliche Sektor durchläuft, sicherstellen wollen, wie sollte in welcher Situation (re)agiert werden? Welche verschiedenen Formen der Modernisierung gibt es auf kommunaler und auf Bundesebene?“ Besonders in den Fällen, in denen multinationale Unternehmen privatisierte Verträge abschließen konnten, könnte die Analyse von Kollektivverhandlungsergebnissen in Sektoren nützlich sein, in denen Gewerkschaften traditionell stark vertreten sind (z. B. in der Elektrizitätswirtschaft). Dies wäre dann mit Sektoren zu vergleichen, in denen Gewerkschaften noch nie sonderlich präsent waren (z. B. häusliche Pflege).

Können wir uns darauf verlassen, dass die Interessen der ArbeitnehmerInnen immer mit denen der BenutzerInnen identisch sind? Unterschiedliche Auffassung über Zugang und Verteilung bedürfen evtl. noch zusätzlicher Untersuchungen. Die anderen IÖD-Grundsatzpapiere,

auf die weiter oben in diesem Text verwiesen wurde, erinnern uns auch an die Notwendigkeit eines echten sozialen Dialogs darüber (und schlagen auch entsprechende Strategien vor), welche öffentlichen Dienste wir in unserem Land wollen und wie sie erbracht werden sollen. Öffentliche Dienste müssen gemeinsam von der Öffentlichkeit und den VertreterInnen der Öffentlichkeit definiert werden.

Privatisierung hat in jedem Land ein anderes Gesicht. Genauso wenig wird es für die Probleme des öffentlichen Sektors eine universelle Lösung geben.

NOTES

¹ Diese Grundsatzpapiere sind in der IÖD-Reihe "Politik, Praxis und Programm" enthalten:

- *Die Rolle des öffentlichen Sektors – Politik und Strategie der IÖD*
- *Eine alternative Strategie für den öffentlichen Sektor*
- *Gewerkschaftliches Organisieren von Beschäftigten im öffentlichen Sektor*
- *Öffentliche Dienste in einer globalisierten Wirtschaft*
- *Verbesserung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors: Wenn nicht wir, wer dann?*
- *Die Welt anhalten? Nein. Gestaltet sie!*

² In diesem Zusammenhang ist es für die IÖD und ihre Mitglieder wichtig, die Auswirkungen der paritätischen IAO-Tagung über die Auswirkungen der Dezentralisierung und Privatisierung auf die kommunalen Dienstleistungen im Auge zu behalten. Die Abschlusserklärung dieses Treffens ist dem vorliegenden Papier als Anhang beigefügt und enthält eine Reihe von Warnungen vor Dezentralisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen. Es sollte nicht vergessen werden, dass die Vorbehalte über die Folgen unüberlegter Umsetzungen dieser Programme von manchen Regierungen und privaten Arbeitgebern geteilt wurden.

Anhang

SCHLUSSERKLÄRUNG DER PARITÄTISCHEN IAO-TAGUNG ÜBER DIE AUSWIRKUNGEN DER DEZENTRALISIERUNG UND PRIVATISIERUNG AUF KOMMUNALE DIENSTLEISTUNGEN

CONCLUSIONS OF THE ILO JOINT MEETING ON THE IMPACT OF DECENTRALIZATION AND PRIVATIZATION ON MUNICIPAL SERVICES. GENEVA, 15-19 OCTOBER 2001

The Joint Meeting on the Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services, Having met in Geneva from 15 to 19 October 2001, adopts this nineteenth day of November 2001 the following conclusions*:

GENERAL CONSIDERATIONS

1. Public service reforms at all levels, including decentralization and privatization, have to:

- provide access to safe, reliable and affordable public services;
- facilitate sustainable local economic and social development, which enhances the goal of full employment and the alleviation of poverty;
- provide universal and equitable access to all necessary public services to fulfil basic human needs;
- provide a safe and healthy environment;
- improve and enhance democracy and security of human rights.

Public service reforms must be guided by the following basic principles:

- accountability, transparency and openness of government policies and actions, specifically including structures and procedures to ensure the integrity of government's programmes and procurement;
- provision of new or better public services;
- the importance of maintaining and creating good

working conditions and the application of core labour standards should be adhered to during the reform process for morale and performance of the public service and municipal workers;

- social dialogue with all relevant stakeholders as a prerequisite for designing, implementing and evaluating decentralization and privatization;
- adequate resources and training to enhance informed decision-making;
- valuing the diversity of different communities and cultures;
- to ensure the equality of opportunity for all.

DECENTRALIZATION AND PRIVATIZATION

2. Decentralization and privatization are two approaches being used to introduce change into public services in a variety of forms and ways. The two approaches are distinct, but they may complement or be pursued independently from each other. Decentralization and privatization are not ends in themselves, but are viewed by some to be the means to help fulfil the responsibility of governments to deliver quality public services to their citizens. All forms of reforming and improving public services should be examined in the context of the basic guiding principles. A comprehensive approach is needed to explore the impact of various options and ensure that broad social objectives are met and that one service is not improved to the undue detriment of another.

3. When considering or introducing decentralization and privatization, various means should be explored and distinctions should be made between the various ways to implement them. Decentralization may include political, administrative and financial decentralization. Privatization may take various forms: contracting out, internal market arrangements, user fees, sales of assets and public-private partnerships or a transfer to the private sector of ownership, management, finance or control. Moreover, account has to be taken of the stage of economic development of countries and the situation of human needs in countries. Neither of the two approaches of introducing change free governments from their responsibility to ensure universal access to public services on a fair and equitable basis.

EFFICIENCY AND QUALITY OF MUNICIPAL SERVICES

4. Available evidence suggests that there is no necessary correlation between efficiency and quality of public services and decentralization and privatization. In certain cases, improvements in quality and efficiency of public services have been achieved. The cases where these reforms have been successful have involved extensive social dialogue, transparency, adequate supervisory frameworks, open contracts and arrangements where employees have been protected. In other cases these reforms have led to reductions in the quality of public services and even increased costs. This observation is not limited to privatization but applies also to decentralization where the municipalities are not sufficiently provided with financial and human resources for the delivery of services. Financial gains also often do not translate in better conditions for the users of these municipal services which can be particularly critical in developing countries and for the poorer sections of the population.

DECENT WORK IN RELATION TO DECENTRALIZATION AND PRIVATIZATION

5. The different ways in which decentralization and privatization are pursued may also impact on decent work. This could occur where the workforce is made redundant, workload and work intensity are increased, income levels, pension rights and health and other benefits are reduced or payments of salaries are received on an irregular basis. In this respect, there are particular problems for newly engaged workers. Gender equality may additionally be affected by such reforms, including reduced employment and pay for women and more casual working arrangements. Gender aspects of decent work should be given special attention when evaluating the consequences of decentralization and privatization. On the other hand, there are cases of well-designed and carefully implemented processes of decentralization or privatization with effective social dialogue and where the goal of decent work has been better achieved than before.

THE ROLE OF SOCIAL DIALOGUE IN THE FRAMEWORK OF DECENTRALIZATION AND PRIVATIZATION

6. Social dialogue is an essential prerequisite for designing, implementing and evaluating decentralization and privatization. Social dialogue is not a single event but a continuous process of consultation and/or negotiation among employers both public and private and workers' representatives⁽¹⁾ which does not end when the reform is implemented. This process may be time-consuming and long, but it is rewarded by sustainable results and by ownership of all stakeholders in the decisions taken. The process may take place in several stages and should be supported by an external dialogue between the municipality, as the responsible government structure, and the citizens and users.

7. When designing and implementing social dialogue, it should be made clear to all stakeholders whether a process of consultation or of negotiation is intended. Where the negotiation process results in an agreement, it should be enforced under relevant legal provisions. When external expertise and advice is required, all parties should, consistent with applicable procurement rules, be involved in the selection of the adviser and have equal access to such advice and adviser. Education and training is required for all stakeholders participating in the process.

REGULATION

8. Public services, whether provided by a public or a private provider, should be governed by a regulatory framework consistent with the basic guiding principles. Such a framework is required at the national, regional and local levels. It should provide for consultation and where applicable agreements between the social partners as well as agreements between the municipality and the service providers and deal with quality, access and safety standards for the services. In order for the enforcement of regulations to be effective, it requires strong regulatory institutions. However, a balance should be maintained between the extent of regulation and flexibility for innovation.

IMPACT ON EMPLOYMENT

9. The impact of decentralization and privatization needs to be examined in terms of its consequences for employment. It has been noted that during decentralization, there is normally a shift of employment within the public sector and less frequently a reduction of overall employment levels. In many cases of privatization, as a result of the introduction of new technologies and managerial approaches, overall employment levels have declined and public employees have moved out of the public sector. Statistical data need to reflect the employment situation in the long term, since privatization may or may not result in an overall increase of jobs for new services. In both processes of decentralization and privatization, workers should not be considered as a simple cost factor, since they make an essential contribution to providing necessary public services and they are an asset to the introduction and management of change in the public service.

WORKING CONDITIONS AND TERMS OF EMPLOYMENT

10. While it is the responsibility of municipalities to provide high-quality and efficient services to their citizens, the creation of decent work for those who provide these services should be achieved at the same time. However, there is evidence that working conditions and terms of employment have not always met these standards. Many municipalities do not receive adequate financial resources to fulfil their mandate and hence try to save on public expenditure by contracting out their services. Since most public services are highly labour-intensive, public and private employers often seek to reduce costs, and in particular labour costs. In many cases of privatization, this has affected working conditions negatively through, for instance, reduced pay, increased working hours, shorter annual leave, reduced pension schemes, increase in part-time working and less security in employment contracts. Newly employed workers often face worse conditions than transferred staff. Transfer of rights agreements and policies are recommended. Workers in public services should be guaranteed fundamental principles and rights at work,

in particular freedom of association and collective bargaining. Consideration should be given to the following relevant labour standards: Conventions, Nos. 94, 151 and 154⁽²⁾ and their accompanying Recommendations, whether workers are employed by public or private employers. Retrenchments should be avoided as far as possible and should be a measure of last resort. Unavoidable job losses should be mitigated by retraining and redeployment schemes.

ILO ACTION

11. The ILO should:

1. promote social dialogue at all levels in the context of public service reform, including where decentralization and privatization take place or are envisaged. To that end, it should:
 - a. in consultation with the tripartite constituents, design and implement an action programme, including subregional, regional and national activities, dedicated to this task,
 - b. take all necessary steps to encourage other international organizations, and especially the Bretton Woods institutions, to understand the relationship between social dialogue and their declared objectives in public service reform and to redesign their activities associated with public service reform accordingly,
 - c. develop educational and advisory materials on this subject and make these available to social partners, member governments and international organizations, and
 - d. increase resources dedicated to advisory services and expand its assistance to other international institutions and governments in employing social dialogue as a tool of public service reform and to operationalize lessons of ILO research on public service reform; and
2. develop a programme of research, preferably in partnership with other international organizations, to provide information that would encourage governments, social partners and other international organizations more effectively to:
 - a. identify and consider all possible approaches to the reform of municipal services to enable them to achieve the goals set out in point (b) below,

- b. evaluate the factors in the reforms that contribute positively to the efficiency and quality of services, the security, quality and terms of employment of workers, compliance with ILO standards, eradication of corruption, the promotion of high standards of professional ethics and gender equality, and contribute to sustainable development,
- c. evaluate human and other resource needs of municipal services consistent with developing sufficient service delivery, regulatory and training capacity to enable them to achieve UN and ILO goals for them, and
- d. coordinate policies and programmes for the development of municipal services in a manner which maximizes coherence between all levels of government and encourages better service provision and decent work.

NOTES

* These conclusions have not yet been examined by the Governing Body of the ILO in accordance with established procedures and therefore cannot be considered as definitive.

¹ Throughout this text when the term “workers’ representatives” is used, it refers to Article 3 of the Workers’ Representatives Convention, 1971 (No. 135), which reads as follows:

For the purpose of this Convention the term “workers’ representatives” means persons who are recognised as such under national law or practice, whether they are: (a) trade union representatives, namely, representatives designated or elected by trade unions or by the members of such unions; or (b) elected representatives, namely, representatives who are freely elected by the workers of the undertaking in accordance with provisions of national laws or regulations or of collective agreements and whose functions do not include activities which are recognised as the exclusive prerogative of trade unions in the country concerned.

²Labour Clauses (Public Contracts) Convention, 1949 (No. 94) and Recommendation (No. 84); Labour Relations (Public Service) Convention, 1978 (No. 151) and Recommendation (No. 159); and Collective Bargaining Convention, 1981 (No. 154) and Recommendation (No.163)



Internationale der Öffentlichen Dienste

Die IÖD ist eine der ältesten Gewerkschaftsorganisationen der Welt. Sie wurde im Jahre 1907 gegründet, um die solidarischen Beziehungen zwischen den Beschäftigten in den öffentlichen Diensten Europas zu entwickeln, aber im Laufe ihrer Geschichte weitete sie sich auf fast alle Bereiche der öffentlichen Dienste der ganzen Welt aus. Zur Zeit zählt die IÖD über 20 Millionen Mitglieder.

Die Ziele der IÖD sind sich im wesentlichen gleich geblieben:

- Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsorganisationen mit dem Ziel, deren Tätigkeiten im Hinblick auf die Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit zu koordinieren und die gegenseitige Hilfeleistung bei der Verwirklichung ihrer Anliegen und Ziele zu unterstützen;
- Vertretung und Verteidigung der Interessen der im öffentlichen Dienst Beschäftigten bei internationalen Gremien;
- Sicherung des Rechts der im öffentlichen Dienst Beschäftigten, Berufs- oder Gewerkschaftsorganisationen zu gründen oder sich ihnen anzuschließen, um ihre Rechte und Interessen zu wahren;
- Wahrung des Rechts der Organisationen, die öffentlich Bedienstete vertreten, sich mittels freier Verhandlungen an der Festlegung von Beschäftigungsbedingungen zu beteiligen;
- Einsatz für die Durchführung der Übereinkommen, Empfehlungen und Entschließungen der IAO, welche auf das Wohl der öffentlichen Bediensteten einen Einfluß haben.

WIE ARBEITET DIE IÖD?

Die höchste Instanz der IÖD ist der Kongreß, der sich aus Delegierten der Mitgliedsorganisationen zusammensetzt und alle fünf Jahre zusammentritt. Zwischen den Kongressen wird die IÖD vom Vorstand geleitet, der vom Kongreß aus 26 Wahlkreisen gewählt wird. Der Kongreß wählt zudem einen Präsidenten oder eine Präsidentin, der/die die Vorstandstagungen leitet und einen Generalsekretär oder eine Generalsekretärin, der/die für die Führung der laufenden Geschäfte zuständig ist. Regionalstrukturen der IÖD wurden geschaffen, um sicherzustellen, daß auf die besonderen Bedürfnisse und

Probleme bestimmter Regionen eingegangen wird. Während jeder Kongreßperiode findet für jede der vier Regionen der IÖD (Afrika und arabische Länder, Asien und Pazifik, Europa und Interamerika) eine Regionalkonferenz statt, an der die regional angeschlossenen Organisationen teilnehmen.

WAS TUT DIE IÖD?

Um die grundlegenden Ziele der Organisation zu verwirklichen, organisiert die IÖD ein umfassendes Schulungs- und Ausbildungsprogramm für GewerkschafterInnen der öffentlichen Dienste auf allen Ebenen. Das Ziel ist, die Gewerkschaften im öffentlichen Dienst in der ganzen Welt zu unterstützen, so daß sie sich zu effizienten und unabhängigen Organisationen entwickeln, die ihre Mitglieder befähigen, eine gewichtige Rolle bei Entscheidungen zu spielen, die ihre Arbeit und ihr Leben beeinflussen.

Abgesehen von der Bildungsarbeit, kümmert sich die IÖD um die Verbreitung von Informationen über den öffentlichen Dienst und Gewerkschaftsfragen und organisiert zahlreiche Treffen über fachspezifische Fragen, wie z.B. Gesundheits- und Sozialdienste, öffentliche Versorgungsunternehmen, öffentliche Verwaltung, Privatisierung, Gewerkschaftsrechte, Globalisierung, Renten, Multis, internationale Finanz- und Handelsinstitutionen usw. Frauen und jungen Beschäftigten im öffentlichen Dienst wird ganz besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

Ungeachtet jahrelanger Anstrengungen der internationalen Gewerkschaftsbewegung gibt es immer noch zahlreiche Länder, in denen grundlegende Gewerkschaftsrechte und -freiheiten nicht existieren oder mißachtet werden. Die IÖD tritt konsequent für die Achtung und Würde des Menschen sowie für das Recht ein, einer Gewerkschaft anzugehören.



Die IÖD-Reihe "Politik, Praxis und Programm":

- 1993/1 IÖD-Wasserprogramm
- 1993/2 IÖD-Energieprogramm
- 1993/3 Weltweites Programm für Gesundheits- und Sozialdienste
- 1993/4 Die Rolle des öffentlichen Sektors - Politik und Strategie der IÖD
- 1994/1 Die Führungskräfte und die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors
- 1994/2 Strategiepapier zu Wissenschaft und Technologie
- 1994/3 Aktionsprogramm Umwelt
- 1995/1 Eine alternative Strategie für den öffentlichen Sektor
- 1996/1 IÖD Abfallprogramm
- 1996/2 Weltweites Grundsatzprogramm der IÖD für die Sozialdienste
- 1996/3 IÖD-Erhebung über Chancengleichheit - ein Bericht
- 1996/4 Fortgehen um zu arbeiten: Gewerkschaften und WanderarbeitnehmerInnen
- 1999/1 Gewerkschaftliches Organisieren von ArbeitnehmerInnen im öffentlichen Sektor
- 1999/2 Öffentliche Dienste in einer globalisierten Wirtschaft: Die neue alternative Strategie der IÖD
- 2000/2 Große Erwartungen: Die Zukunft des Handels im Dienstleistungssektor
- 2001/1 Verbesserung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors - wenn nicht wir, wer dann?
- 2001/2 Die Welt anhalten? Nein! Gestaltet sie! 2001
- 2002/1 Öffentliche oder private Dienstleistungen? Fragen und praktische Anliegen der Gewerkschaften

Die IÖD-Reihe "Politik, Praxis und Programm" enthält verschiedenartige Unterlagen. Einige sind politische Hintergrundpapiere, die, voll ausdiskutiert, vom IÖD-Weltkongreß gebilligt sind; andere sind eher Diskussionspapiere, die vom IÖD-Vorstand freigegeben worden sind, um die Debatte zu beleben und 'Feedback' zu ermöglichen, so daß die IÖD ihre politischen Strategien in einem bestimmten Bereich weiterentwickeln kann; noch andere sind das Resultat der Arbeit im Rahmen eines spezifischen Ausschusses, wie z. B. der AG Umwelt, und enthalten eine Mischung von Diskussionsthemen und praktischen Vorschlägen für Gewerkschaften, die gewillt sind, diese Ideen in die tägliche

Praxis umzusetzen. Kein Wunder, daß es deshalb keine scharfe Trennungslinie zwischen den Inhalten dieser Papiere gibt, denn alle zielen auf die eine oder andere Art darauf ab, die Gewerkschaften dabei zu unterstützen, Mitgliederwerbung und Kampagnenarbeit auf der Basis von anerkannten demokratischen Prinzipien zu betreiben, die in das langfristige Aktionsprogramm einer jeden Gewerkschaft integriert werden können.

Die IÖD freut sich über Rückmeldungen zu jeder dieser Unterlagen und ist dankbar für die Zusendung von Materialien, die für eine eventuelle Überarbeitung der Papiere von Nutzen wären.

© Veröffentlicht von der
Internationale der Öffentlichen Dienste
BP 9. F-01211 FERNEY-VOLTAIRE CEDEX. FRANKREICH
TEL: +33 4 50 40 64 64. FAX: +33 4 50 40 73 20
E-MAIL: psi@world-psi.org
INTERNET: <http://www.world-psi.org>

Oktober 2002

Bei Quellenangabe können alle diese Veröffentlichungen zitiert werden.
IÖD-Mitgliedsorganisationen können alle Broschüren frei vervielfältigen oder auch bei der IÖD weitere Exemplare mit dem Text oder eine elektronische Version anfordern.
Allen anderen Organisationen wird für den Bezug zusätzlicher Exemplare ein geringer Beitrag zur Deckung der Unkosten in Rechnung gestellt.
Diese Veröffentlichung ist ebenfalls in folgenden Sprachen erhältlich:
Englisch, Französisch, Schwedisch, Japanisch und Spanisch.