

## 5.5 Lebenschancen und soziale Inklusion – der Beitrag der Daseinsvorsorge<sup>1</sup>

*„Öffentliche Dienstleistungen“ bezeichnen nicht nur die Art der Dienstleistungen, sondern insbesondere auch die Art der Erbringung: staatlich bzw. unter staatlicher Verantwortung. Ein wichtiges Merkmal ist, dass die Dienstleistungen von allen (über Steuern und Abgaben) finanziert auch allen in gleicher Qualität zu Verfügung stehen. Ob eine Dienstleistung als öffentliche Dienstleistung angeboten wird, ist primär eine politische, keine ökonomische Entscheidung.*

In den drei Jahrzehnten nach dem zweiten Weltkrieg kam es beinahe in ganz Europa zum Aufbau eines umfassenden Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaates. 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 individuellen Freiheiten), sondern sein Aufgabenfeld wurde auf eine ganze Reihe neuer Bereiche ausgedehnt, welche zwei zentralen Zielen dienen.

Einerseits der Zurverfügungstellung der für das Funktionieren industrialisierter Volkswirtschaften zentralen Infrastrukturen in Bereichen wie Schienen- und Straßenverkehr, Elektrizitäts- und Gasversorgung, Telekommunikation und Postverkehr.

Andererseits aber auch der Gewährleistung des sozialen Zusammenhalts und der politischen Legitimation des demokratischen Staates durch die solidarische Absicherung existentieller Risiken der/des Einzelnen aufgrund von 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.

Diesen beiden zentralen Funktionen diene der moderne Wohlfahrtsstaat mit seinem umfangreichen öffentlichen Sektor. Zentrale öffentliche Dienstleistungen wurden und werden daher vom Staat selbst erbracht oder unter Vorgabe gesetzlicher Standards an Dritte wie Genossenschaften oder anderen Formen der Selbstverwaltung, Wohlfahrtsorganisationen, Kirchen u.a. übertragen, deren gemeinsames Cha-

rakteristikum es war und ist, nicht-gewinnorientiert zu arbeiten.

### **Das Konzept der öffentlichen Erbringung**

„Öffentliche Dienstleistungen“ bezeichnen nicht nur die Art der Dienstleistungen, sondern insbesondere auch die Art der Erbringung: staatlich bzw. unter staatlicher Verantwortung. Ein wichtiges Merkmal ist, dass die Dienstleistungen von allen (über Steuern und Abgaben) finanziert, auch allen in gleicher Qualität zu Verfügung stehen. Ob eine Dienstleistung als öffentliche Dienstleistung angeboten wird, ist primär eine politische, keine ökonomische Entscheidung. Diese Öffentlichkeit impliziert auch, dass diese Dienstleistungen (und Güter) Teil des öffentlichen bzw. Gemeineigentums sind. Sie werden verbunden mit den Stichworten Ausgleich von Benachteiligungen, Verteilungsgerechtigkeit, gesellschaftliche Teilhabe und Solidaritätsprinzip sowie universeller Zugang, Qualität und Versorgungssicherheit.

Ganz offensichtlich ist dieses Staatsmodell, das auch die überwiegende Mehrzahl der Mitgliedsstaaten der europäischen Union seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs geprägt hat, sowohl von der gesellschaftlichen Entwicklung als auch dem politischen Diskurs in den letzten Jahren massiv in Frage gestellt worden. Globale Prozesse der Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung von staatlichen Aufgaben haben stattgefunden, gleichzeitig erlebte das liberale Staatsverständnis in einer ökonomistisch radikalisierten Form eine Renaissance. Und der Wohlfahrtsstaat mit seinem umfangreichen öffentlichen Sektor wurde einer systematischen Kritik ausgesetzt, in Folge delegitimiert und sukzessive zurückgefahren. Dazu trug auch die Bedeutungszunahme der Finanzmärkte und der parallel dazu vollzogene Politikwechsel zu einer restriktiveren Geld- und Fiskalpolitik (Stichwort: Stabilitäts- und Wachstumspakt) bei, welcher öffentliche Haushalte (scheinbar) unter einen permanenten Spar- und Konsolidierungskurs zwang.

### **Entwicklung auf nationalstaatlicher Ebene: Sparpolitik verstärkt Privatisierungsdruck**

Neben den großen Infrastruktur- und Verbunddienstleistungen (wie z.B. Eisenbahn, Energie, Post) werden öffentliche Dienstleistungen oft von Kommunen und

#### **Veronika Litschel**

ist Arbeiterkammerrätin. Erfahrungen zum Thema konnte sie als Leiterin des Netzwerkes Sozialwirtschaft (Equal 1) sammeln.

#### **Werner Raza**

ist Mitarbeiter der Abteilung EU und Internationales der AK Wien und Lehrbeauftragter an der Wirtschaftsuniversität Wien. Forschungsschwerpunkte: Politische Ökologie, Internationale Politische Ökonomie und Regulationstheorie.

Gemeinden erbracht. Bereits in den 1980-er Jahren ist die Finanzkrise der Kommunen bemerkbar (in Deutschland noch stärker als in Österreich). Die Null-Defizit-Politik der österreichischen Bundesregierung trifft die Länder und Gemeinden zusätzlich dadurch, dass sie seit dem Jahr 2000 verpflichtet wurden, ihre Haushalte ausgeglichen zu halten bzw. budgetäre Überschüsse zu erzielen<sup>2</sup> und damit zum Ausgleich nationaler Defizite beizutragen.

Die Maastricht-Kriterien und die damit verbundene Beurteilung bestimmter Budgetgestaltungen haben ebenso Anteil an dieser Entwicklung. Es kam und kommt zu einer beträchtlichen Zahl von Ausgliederungen<sup>3</sup>. Ausgliederungen erweitern den Budgetspielraum: unter anderem werden Kreditfinanzierungen von Investitionen im Rahmen der Maastricht-Kriterien wieder möglich und Personalkosten z.B. des Magistrats scheinen als Sachkosten von eigenständigen Einheiten auf.

#### **Internationale Entwicklungen: Finanzkapital erhöht Verwertungsdruck**

Die Verschiebungen von Realkapital zu Finanzkapital zeigen auch in Hinblick auf den Wohlfahrtsstaat ihre Wirkung.<sup>4</sup> In einem auf die Entwicklung des Binnenmarktes orientierten Wirtschaftsmodell haben Unternehmen bzw. das auf die Warenproduktion gerichtete sog. Realkapital ein starkes Interesse an einem gut ausgebauten, von der öffentlichen Hand bereitgestellten Wohlfahrtsstaat. Ermöglicht dieser doch eine relativ stabile Inlandsnachfrage.

Für die zunehmend international agierende und dem Shareholder Value, d.h. der größtmöglichen Gewinnerzielung zugunsten der AktionärInnen, verpflichteten Großindustrie verliert der Inlandsmarkt an Bedeutung. Hier dominiert das Interesse an profitablen Verwertungsmöglichkeiten. Mit der Forderung nach Effizienzsteigerung und Leistungsverbesserung wird daher die Privatisierung staatlicher Wirtschaftsbereiche und öffentlicher Unternehmen verlangt. Dies ungeachtet der zahlreichen schlechten Erfahrungen mit privatisierten öffentlichen Dienstleistungen weltweit.<sup>5</sup> Das trägt zur Delegitimierung eines umfangreichen öffentlichen Sektors bei.

#### **Entwicklungen in der europäischen Union**

Der Ausbau des europäischen Binnenmarktes verstärkt diese Tendenzen. Galt in den meisten Ländern der Europäischen Union eine gesellschaftliche Umverteilung durch solidarische Finanzierung über Steuern und Abgaben als sogenannter

Grundkonsens, rückt der freie Wettbewerb und der Rückbau des Staates auf seine Kernfunktionen europaweit in den Vordergrund.

Ein starker, nationaler öffentlicher Sektor steht mit der vollkommenen Umsetzung der Grundfreiheiten und vor allem dem freien Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt in Widerspruch. Auch das europäische Wettbewerbs- und Beihilfenrecht unterwirft den öffentlichen Sektor einer Fülle von einschränkenden Bestimmungen. Öffentliche Dienstleistungen sind jedoch Umverteilungsinstrumente. Sie kommen sowohl den NutzerInnen als auch den in diesem Sektor Beschäftigten zugute. Da sie durch nationale oder regionale Steuermittel finanziert werden, macht es durchaus Sinn, damit regionale oder nationale Ziele, namentlich die Beschäftigungsförderung, sicherzustellen.

Die zur Zeit viel diskutierte Dienstleistungsrichtlinie<sup>6</sup> spiegelt diesen speziellen Ansatz der öffentlichen Dienstleistungen nicht wider. Nach dem gültigen Entwurf werden weite Teile der Daseinsvorsorge unter die Richtlinie fallen.

Damit unterliegen auch die öffentlichen Dienstleistungen zunehmend dem Konzept des freien Marktes und dem Wettbewerb. Das führt zu einer Abkehr vom Konzept der öffentlichen, gemeinwohlorientierten Erbringung.

Ähnliche Probleme, wenn auch etwas aus der Diskussion gerückt, sind mit dem GATS im Rahmen der WTO verbunden.<sup>7</sup>

#### **Welche Gegenstrategien gibt es?**

##### ***Privatisierung verhindern!***

Privatisierung ist kein populäres politisches Programm. Eine Umfrage der Sozialwissenschaftlichen Studiengesellschaft (SWS) vom Oktober 2003 belegt eindrucksvoll, dass die überwiegende Mehrheit der ÖsterreicherInnen (67%) die Privatisierungen der letzten Jahre ablehnt. Nur 22% fanden auch positive Aspekte. Haben die BürgerInnen eine Chance zu artikulieren, was sie von Privatisierungen halten, sind die Resultate eindeutig, wie auch die nachfolgenden Beispiele von verhinderten Privatisierungen zeigen:

***Störrische Schweizer: Energieliberalisierung abgelehnt!*** Schweizer Uhren gehen bekanntlich anders. Einen der Bevölkerung im September 2002 von ihrer Regierung vorgelegten Gesetzesentwurf zur Liberalisierung des Strommarktes lehnten sie mehrheitlich ab. Angesichts der Erfahrungen in Kalifornien und anderswo lag den SchweizerInnen die Versorgungssicherheit und der Erhalt ihrer kommunalen Betriebe

stärker am Herzen als eine die EU-Energie-liberalisierung nachvollziehende Politik ihrer Bundesregierung.

**Noch störrischere „Schweizer“ in Südamerika:** In Uruguay, das in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts aufgrund seiner politischen Stabilität und seines Wohlstands auch die „südamerikanische Schweiz“ genannt wurde, teilt die Bevölkerung noch eine weitere Eigenschaft mit den Eidgenossen im Norden: schon dreimal wurden Privatisierungen von Staatsunternehmen in Volksabstimmungen abgelehnt. 1995 ging es dabei um die staatliche Telekomgesellschaft, 2003 stimmten 60% der WählerInnen gegen ein Gesetz zur Privatisierung der staatlichen Erdölgesellschaft und 2004 wurde die Privatisierung der Wasserversorgung mit großer Mehrheit abgelehnt.

#### **Die öffentliche Hand als „Unternehmerin“ neu positionieren!**

In Bezug auf öffentliche Dienstleistungen tritt die öffentliche Hand immer stärker als Unternehmerin auf. Die besondere Rolle der öffentlichen Hand (etwa zur Konjunkturstabilisierung, zum ökologischen Umbau, sozialen Ausgleich, oder zur Beschäftigungsförderung) im unternehmerischen Handeln und im Tätigen von Investitionen wird zu Gunsten kurzfristiger Kostenreduktionsziele außer Acht gelassen. Gleichzeitig muss sie aber früher oder später für die Folgen dieser Sparpolitik aufkommen, denn demokratische Politik benötigt zu ihrer Legitimation ein gewisses Maß an sozialem Ausgleich. Die öffentliche Hand könnte ihre Rolle als potente Nachfragerin und Anbieterin von Leistungen viel stärker für Formen von alternativem und nachhaltigem Wirtschaften nutzen. So ist zum Beispiel nicht einzusehen, warum der Preis im Rahmen von Ausschreibungsverfahren stärker gewichtet wird als Fragen der Nachhaltigkeit. Oder warum Ausschreibungen nicht mit Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Bereich der Qualifizierung und der Integration verbunden werden.

#### **Öffentliche Dienste demokratisieren und weiterentwickeln!**

Neben der Verhinderung weiterer Liberalisierungen und Privatisierungen von öffentlichen Dienstleistungen ist eine Verbesserung der bestehenden dringend notwendig. Denn natürlich sind auch öffentliche Dienstleistungen nicht perfekt. Schmerzvolle Erfahrungen wie unachtsame oder gar menschenunwürdige Behandlung in Spitälern oder Altersheimen oder monatelanges Warten auf die Installation eines Telefonanschlusses haben das Image mancher öffentlichen Dienstleistung ange-

kratzt. Die Fixierung auf ein rein betriebswirtschaftliches Denken – Kostenreduktion und Gewinnmaximierung – geben den öffentlichen Einrichtungen den Rest, und führen zur Schließung von Nebenbahnen und Postämtern, zu überfallsartigen Kürzungen von Pensionsleistungen und zu Einschnitten im Bildungs- und Gesundheitssystem. Die Lösung ist allerdings nicht Privatisierung, sondern die radikale Verbesserung und Demokratisierung der öffentlichen Dienstleistungen!

Ein erster Schritt besteht darin, die Transparenz in der Entscheidungsfindung zu erhöhen und Konzepte zur Partizipation der NutzerInnen und Beschäftigten zu entwickeln. Die NutzerInnen müssen in allen öffentlichen Einrichtungen aktiv vertreten sein und die Qualität der Dienstleistungen effektiv kontrollieren können. Auch haben Beschäftigte oft mehr Einblick, wo etwas verbessert werden soll und kann, als eine bürokratische Zentrale. Eine gesetzliche Verankerung von Mitentscheidungsrechten aller Stakeholder ist unabdingbar. Alle Entscheidungsgremien in zentralen öffentlichen Versorgungsunternehmen und Regulierungsbehörden sollten gleichberechtigt durch EigentümerInnen, ManagerInnen, ArbeitnehmerInnen und NutzerInnen besetzt sein.

#### **Mutuality – ein Ansatz für ein partizipatorisches Wirtschaften<sup>8</sup>**

In Großbritannien wurde in den letzten 10 Jahren eine alte, auf das 6. Jahrhundert zurück gehende Idee wieder belebt - die so genannte „Mutuality“. Dahinter verbirgt sich eine neue Vision für den Staat, die nicht darauf aufbaut, die BürgerInnen mit öffentlichen Dienstleistungen zu versorgen, sondern mit ihnen zu kooperieren. „Mutuality“ bedeutet, dass eine Organisation in enger Zusammenarbeit oder unter Kontrolle der wichtigsten Stakeholder geführt wird. Damit verbunden ist eine weitgehende Übertragung des Eigentums und der Verantwortlichkeit direkt auf die Stakeholder (NutzerInnen, MitarbeiterInnenstab, aber auch andere Stakeholder aus dem kommunalen Bereich). Durch die Einbeziehung der NutzerInnen in die Erstellung öffentlicher Leistungen können diese effizienter erbracht werden. Zusätzlich ist damit die Erwartung einer weitreichenden und partizipatorischen Erneuerung in einer Zeit steigender Politikverdrossenheit verbunden.

#### **Auf dem Weg zum „Staat auf Gegenseitigkeit“ („Mutual State“) sind fünf Schlüsselemente von Bedeutung:**

✦ Eine institutionalisierte partizipative Kontrolle („audit“) zur Verbesserung der Qualität der Beziehungen zu den Nutzer-

Innen über den gesamten Prozess der Leistungserstellung.

- ✦ Dezentralisierung: Die kommunalen Behörden sollten zu kleinen, strategischen Einheiten umgestaltet werden, die die Koordination und Verantwortlichkeit der kommunalen Dienstleistungen überblicken können. Die öffentlichen Einrichtungen sollten unter gleichzeitiger Festlegung von Qualitätsstandards mit einem höheren Ausmaß an Autonomie ausgestattet werden: mehr Freiheiten bei der Aufbringung von Mitteln und beim finanziellen Management.
- ✦ Zur Förderung der „Mutuality-Idee“ bedarf es eines klaren rechtlichen Rahmens, der die öffentlichen Leistungen als selbstverwaltete soziale Unternehmen wieder herstellt. Es handelt sich dabei um Unternehmen, die nicht der verlängerte Arm der Regierung sind, sondern um ein unabhängiges Modell außerhalb des traditionellen öffentlichen Sektors. Sie werden geführt von sozialen UnternehmerInnen, befinden sich in gesellschaftlichem Eigentum oder stehen unter sozialer Verantwortung. Allfällige Gewinne werden sozial reinvestiert.
- ✦ Beim Übergangsprozess von staatlicher Leistungserstellung zum sozialen Unternehmen ist ein anerkanntes Genehmigungsverfahren, darunter die Wahl durch die Belegschaft, von großer Bedeutung.
- ✦ Der Staat wird in diesem Modell seiner Managementrolle entkleidet, er fungiert nur mehr als Garant für die Regulierung und Finanzierung von LeistungsanbieterInnen auf Gegenseitigkeit. Die Aufgabe der Rechnungshöfe besteht nunmehr darin, die Stakeholder mit dem erforderlichen Wissen für die Selbst-Kontrolle auszustatten.

Es gibt zwischenzeitlich in Großbritannien viele Beispiele erfolgreicher „Mutuality“, in den Bereichen Gesundheit (Selbsthilfegruppen etc.), Wohnen, Bildung, Freizeit, soziale Dienstleistungen und Umweltschutz. Besonders bewährt hat sich dieses Modell für Organisationen mit kleinem Umfang. Beispiele aus den USA (Wasser) und Japan (Gesundheit) zeigen, dass die „Mutuality-Modelle“ ein besseres Ergebnis in finanzieller und sozialer Hinsicht aufweisen als der private Sektor.

### **Herstellen von Öffentlichkeit für soziale Rechte**

Ergänzend zu direkten Beteiligungsmöglichkeiten in Bezug auf eine Dienstleistung oder Einrichtung bedarf es eines breiten gesellschaftspolitischen Diskurses über soziale Menschenrechte und Grundrechte. Dazu ist es nötig, die Zusammenhänge und

Auswirkungen von Entscheidungen im Bereich der Erbringung von Dienstleistungen durch die öffentliche Hand darzulegen. Nicht zuletzt ist die Selbstbestimmung eine wichtige Voraussetzung für die Verbesserung des Bestehenden. Die Unterwerfung von öffentlichen Dienstleistungen unter das Wettbewerbsrecht der EU und damit verbundene Ausschreibungszwänge, die WTO-weite Öffnung der Bereiche durch Liberalisierung und damit die Schaffung von globalen Märkten beschneidet notwendigen politischen Handlungsspielraum auf nationaler und lokaler Ebene und führt zur Erosion der speziellen Zielsetzungen von öffentlichen Dienstleistungen.

<sup>1</sup> Der Begriff Daseinsvorsorge kommt aus der deutschen Tradition des wilhelminischen Wohlfahrtsstaates und wurde von Ernst Forsthoff 1938 in die verwaltungsrechtliche Diskussion des faschistischen Deutschland eingebracht. Er umschreibt die staatliche Aufgabe zur Bereitstellung der für ein sinnvolles menschliches Dasein notwendigen Güter und Leistungen. In der deutschen Debatte ist der Begriff „Daseinsvorsorge“ in Zusammenhang mit wirtschaftlicher Betätigung von Gemeinden und der Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung durch Art.28 Abs. 2 Grundgesetz gebräuchlich, wobei die rechtliche Relevanz und die Abgrenzung des Begriffs Anlass zur Diskussion gibt. In der europäischen Debatte wird mit dem Begriff „Daseinsvorsorge“ auf die Termini „service public“ und „Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse“ rekurriert. Derartige Leistungen sind in aller Regel durch besondere Gemeinwohlverpflichtungen charakterisiert, die über das Wirken des freien Marktes allein nicht gewährleistet wären. Oft wird „Daseinsvorsorge“ auch mit „öffentlichen Dienstleistungen“ synonym verwendet.

\* Unser Dank gilt Valentin Wedl für hilfreiche Anmerkungen. Die in diesem Beitrag vertretenen Auffassungen geben ausschließlich die persönlichen Ansichten der AutorInnen wider.

<sup>2</sup> Vergleiche dazu: Johannes Jäger/Rainer Tomassovits: Politik der leeren Kassen. Budget, politics of scale und kommunale öffentliche Dienstleistungen, in: Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Kurswechsel 3/2004

<sup>3</sup> So wurde beispielsweise seitens der Gemeinde Wien der Vollzug der Leistungen der Sozialhilfe für Erwachsene aus dem Magistrat in den Fonds Soziales Wien ausgegliedert. Das führte neben unklaren politischen Verantwortlichkeiten vor allem zu einem Verlust der demokratischen Kontrolle. Budgets von ausgegliederten Einheiten sind im Allgemeinen gedeckelt, die Entscheidungen im Rahmen des Budgets und des Auftrags können von der betriebswirtschaftlichen Einheit (dem Fonds) „eigenständig“ getroffen werden, sie sind keiner parlamentarischen Debatte mehr ausgesetzt.

<sup>4</sup> Dazu: Werner Raza/Valentin Wedl/Silvia Angelo: Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen; eine konzeptuelle, begriffliche und rechtliche Einführung ins Thema, Band 1, AK Wien, Jänner 2004

<sup>5</sup> Dazu: Michel Reimon/Christian Felber: Schwarzbuch Privatisierung. Wasser, Schulen, Krankenhäuser – was opfern wir dem freien Markt, Wien 2003; AK Wien: Schriftenreihe „Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen“, mehrere Bände; Barbara Dickhaus, Katharina Dietz: Öffentliche Dienstleistungen unter Privatisierungsdruck. Folgen von Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Europa, WEED, Berlin, November 2004;

<sup>6</sup> Die Dienstleistungsrichtlinie birgt eine Reihe von Problemen, nicht nur für öffentliche Dienstleistungen. Sie stellt gleichzeitig einen Paradigmenwechsel in der Politik der europäischen Kommission dar. Wurde bisher sektorenweise, verbunden mit langen Prozessen der Harmonisierung, liberalisiert, wird jetzt die Liberalisierung des gesamten Dienstleistungssektors ohne eine Harmonisierung der nationalstaatlichen Regelungen angestrebt.

Für eine interessante Darstellung der Problematik und Diskussion siehe: Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Wettbewerbsbericht der AK 2005, Teil 1 AK Wien

<sup>7</sup> Das GATS ist aus der aktuellen öffentlichen Debatte in Österreich verschwunden, weil zum einen die Verhandlungen in der WTO darüber zur Zeit eher stocken und zum zweiten die vorgeschlagenen Regelungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie noch weitergehender sind, als die des GATS. Trotzdem sollte das GATS und der Widerstand dagegen nicht aus den Augen verloren werden.

<sup>8</sup> Vgl. Rossmann, Bruno: Optionen zur Verbesserung der demokratischen Governance und des Managements öffentlicher Dienstleistungen, in: AK Wien: Zwischen Staat und Markt – aktuelle Herausforderungen der öffentlichen Dienstleistungserbringung, Schriftenreihe „Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen“, Nr 6, Dezember 2005, S. 28f.; dazu auch: Birchall, J.: The mutualisation of public services in Britain: a critical commentary, in: Kurswechsel 3/2004;