

# 5. Mehr privat, weniger Staat? – Überlegungen zur Zukunftsfähigkeit öffentlicher Dienstleistungen

*Werner Raza*

## 5.1 Einleitung

Die Diskussion zu öffentlichen Dienstleistungen und zum Wohlfahrtsstaat im Allgemeinen verläuft auf einer schiefen Ebene. Hatten bis zur Mitte der 1970er Jahre Politik und Medien über den Wohlfahrtsstaat überwiegend als eine zivilisatorische Errungenschaft gesprochen, hat sich der öffentliche Diskurs seitdem grundlegend gewandelt. Der Wohlfahrtsstaat und die öffentliche Daseinsvorsorge werden zunehmend als Grundübel moderner Gesellschaften dargestellt, ihre Zurückdrängung als politische Notwendigkeit hingestellt. Unter dem Motto „Mehr Eigenverantwortung“ und „Mehr Privat, weniger Staat“ gelten der Abbau sozialer Leistungen und die Privatisierung der öffentlichen Dienstleistungserbringung als erstrebenswertes politisches Ziel. Die permanente Rede vom Versagen des Staates, alternativlosen Reformnotwendigkeiten, die es endlich durchzusetzen gälte u.a., tragen nicht nur zu einer generellen Verunsicherung der Bevölkerung bei, sondern führen schleichend zu einer allgemeinen Legitimitätskrise des Staates. Gleichwohl zeigt eine Vielzahl von Umfragen in Österreich, Europa und auch in anderen Erdteilen, dass Schleifung des Wohlfahrtsstaates und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen nicht dem Willen der Bevölkerungsmehrheit entsprechen. Der reale politische Prozess ist daher nach wie vor keine „gmahte Wiesen“ für die neoliberale Politik, sondern ein politisch umkämpftes Terrain. Im Gegenteil, der Widerstand gegen die Privatisierung zentraler Eckpfeiler des Wohlfahrtsstaates in Österreich und der EU hat in der jüngeren Vergangenheit zugenommen. Das zeigen etwa die jüngsten Auseinandersetzungen um die sog. Dienstleistungsrichtlinie der EU.

Die bisherigen Resultate der Privatisierungspolitik in ökonomischer, sozialer und ökologischer Hinsicht sind in der Tat ambivalent. Sie aufzuzeigen ist daher eine wichtige Rolle von Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Freilich kann dies auf Dauer nicht reichen. So die Kritik über die herrschenden Verhältnisse hinausgehen will, wird sie nicht umhin kommen, konkrete Vorstellungen darüber zu artikulieren und Vorschläge zu machen, wie ein erneuerter Wohlfahrtsstaat aussehen soll. Genau dazu will der vorliegende Text einen – freilich bescheidenen – Beitrag leisten.

Im Folgenden wird es daher darum gehen, ausgehend von einer kritischen Analyse des keynesianischen Wohlfahrtsstaats der 1950er–70er Jahre und des danach entstandenen liberalen Wettbewerbsstaats wichtige Prinzipien und Herausforderungen eines erneuerten, der sozialen Demokratie verpflichteten Wohlfahrtsstaates zu benennen. Obschon die Überlegungen dazu allgemeiner Natur sind, ergeben sich daraus auch für den sozialen Wohnbau relevante Schlussfolgerungen.

## 5.2 Öffentliche Dienstleistungen im keynesianischen Wohlfahrtsstaat

Im Rückblick waren nach dem Ende des zweiten Weltkriegs die politischen und wirtschaftlichen Bedingungen für den Auf- und Ausbau eines interventionistischen Wohlfahrtsstaats äußerst günstig. Die Bedrohung durch den Kommunismus, die Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise und die Notwendigkeiten des Wiederaufbaus nach dem Krieg führten auf Seite der führenden Weltmacht USA wie auch auf Seite des Kapitals in der gesamten nicht-kommunistischen Welt zu einer ausgeprägten Kompromissbereitschaft. Der später so genannte „fordistische Klassenkompromiss“ beinhaltete eine starke Rolle des Staates in Fragen der Wirtschaftslenkung, dem Finanzwesen und der Produktion (v.a. in der Grundstoffindustrie) und dem Ausbau eines umfangreichen öffentlichen Sektors. Die Organisationsstruktur des keynesianischen Wohlfahrtsstaats basierte dabei in vereinfachter Darstellung auf folgenden Grundpfeilern:

1. Zentralisiertes Regulierungsregime: Kennzeichnend für die Regulierungsarchitektur des keynesianischen Wohlfahrtsstaats sind erstens die Merkmale der Zentralität und Hierarchie. Die Dienstleistungserbringung selbst wird zunehmend auf nationaler Ebene organisiert. Reguliert wird auf Basis von Gesetzes- und Verwaltungsakten durch die zentralen bürokratischen Apparate, insb. die Ministerien. Erbracht werden die Leistungen in der Regel durch große, nationale öffentliche Unternehmen, die in ihrer Organisation ebenfalls stark verbürokratisiert waren, und hierin den großen privaten Unternehmen durchaus ähneln (Lévesque 2003). Typisch war, dass diese Unternehmen einen gesetzlich festgelegten oder politischen Versorgungsauftrag umzusetzen hatten, der darauf ausgerichtet war, die technische Versorgungssicherheit, eine territorial möglichst homogene Versorgung, und sozialpolitisch motiviert v.a. eine leistbare Versorgung für die breite Masse der Bevölkerung sicherzustellen. Die politische Steuerung erfolgte durch die zuständigen MinisterInnen, welche ihrerseits dem Parla-

ment rechenschaftspflichtig waren. Die Versorgungsunternehmen selbst wiederum waren dem Ministerium, und indirekt via Rechnungshöfe oder ähnliche Kontrollinstitutionen dem Parlament verantwortlich. Zumindest in Kontinentaleuropa hatten auch die Gewerkschaften bzw. die betriebliche Interessenvertretung einen vergleichsweise großen Einfluss. Und zwar nicht nur auf die Lohn- und Arbeitsbedingungen, sondern auch auf die Unternehmensführung. Einen geringen Einfluss auf die Leistungsdefinition und v.a. -erbringung hatten dagegen die eigentlichen NutzerInnen (Crouch 2004).

2. Sicherung der existenziellen Risiken durch kollektive soziale Sicherungssysteme: Ein zentrales Element des keynesianischen Wohlfahrtsstaates bestand zudem in der Absicherung der existenziellen Risiken von Krankheit, Unfall, Altersarmut und Arbeitslosigkeit. In Kontinentaleuropa geschah dies in der Regel durch umlagenfinanzierte gesetzliche Sozialversicherungssysteme. Die Finanzierung basierte auf zwei Grundregeln: Erstens bezahlte die erwerbstätige Bevölkerung die Beiträge, die in Form von Geldleistungen, eingeschränkt auch in Form von Sachleistungen, den Anspruchsberechtigten zugute kamen. Zweitens erfolgte die Finanzierung anteilig sowohl durch ArbeitnehmerInnen als auch ArbeitgeberInnen. Die Versicherung setzte also am Faktum der Erwerbstätigkeit an. Die nicht erwerbstätige Bevölkerung (insb. Frauen, Kinder) war daher kein eigenständiges Versicherungssubjekt, sondern wurde in abgeleiteter Form, d.h. über eine erwerbstätige Person in das System integriert. Andere Staaten (z.B. in Skandinavien) entschieden sich für in der Regel steuerfinanzierte Universalssysteme: Hier wurde die Höhe der Leistung in allgemeinverbindlicher Form für alle festgelegt. Dies bedeutete eine hohe Erwartungsstabilität für den/die Einzelne/n, welche auch gesamtwirtschaftlich stabilisierend wirkte. Über die Jahre lässt sich eine teilweise Konvergenz der Modelle feststellen. So fanden universelle Elemente auch Eingang in die Sozialversicherungssysteme: Um ein zu starkes Auseinanderklaffen von Leistungen zu vermeiden, wurden z.B. in der gesetzlichen Pensionsversicherung Mindest- und Höchstgrenzen gezogen.
3. Politische Festsetzung der Preise und Leistungsniveaus: Die Tarife und Nutzungsgebühren öffentlicher Dienste wurden nicht bzw. nicht primär über das Wirken von Angebot und Nachfrage, sondern durch einen politischen Aushandlungsprozess festgesetzt. In diesem Prozess geschah die Festsetzung der Preise primär unter sozialpolitisch motivierten bzw. auf allgemeine Zugänglichkeit abstellenden Zielsetzungen. So wurden z.B. im Bereich des öffentlichen Verkehrs für sozial

benachteiligte oder wenig kaufkräftige Gruppen (SchülerInnen, PensionistInnen, Behinderte, Studierende, Familien, Präsenzdiener etc.) eigene vergünstigte Tarife festgelegt. Zudem galten dieselben Tarife im gesamten Streckennetz unabhängig davon, ob ein Fahrgast eine Hauptverkehrsstrecke buchte oder eine defizitäre Nebenbahn. Ähnliches galt für die Post. Die Beförderung von Briefsendungen kostete gleich viel, egal ob von Wien nach Graz oder vom Bregenzerwald ins Südburgenland. Im Bereich der Wassergebühren oder Energieentgelte gab es zwar in der Regel unterschiedliche Tarife für die beiden großen Kundengruppen der privaten Haushalte bzw. Gewerbe- und Industriekunden. Charakteristisch war aber, dass im Vergleich zu einer reinen Marktpreisbestimmung die Tarife für Haushalte relativ günstig zu den Industrietarifen waren, es also faktisch zu einer Quersubventionierung von der Industrie zu den Haushalten kam. Natürlich hing die Preisbildung auch von anderen Faktoren (Unternehmenssituation, Investitionserfordernisse etc.) und den jeweils herrschenden spezifischen politischen Kräfteverhältnissen ab. Die Zielsetzungen der sozialen bzw. regionalen Kohäsion spielten aber eine im historischen Vergleich große, wenn nicht tragende Rolle. Dafür verantwortlich war, dass im Modell des keynesianischen Wohlfahrtsstaats die strukturelle Homogenität des Staatsterritoriums nicht nur wichtiges Ziel der Regional- und Wirtschaftspolitik war, sondern der Zugang zu öffentlichen Diensten für jede/n Staatsbürger/in unabhängig von seiner/ihrer sozioökonomischen Position bzw. territorialen Verortung wenn nicht *de-jure*, so *de-facto* staatsbürgerliches Grundrecht darstellte.

Die öffentliche Trägerschaft der zentralen Infrastrukturleistungen bedeutete nicht zuletzt auch, diese Wirtschaftsaktivitäten aus den privaten Verwertungs- und Kapitalkreisläufen zu exkludieren. Zusammen mit einer ebenfalls starken Kontrolle des Geld- und Kreditwesens bzw. einem umfangreichen staatlichen Unternehmenssektor v.a. in der Grundstoffindustrie bestand der damit intendierte Lenkungseffekt darin, die private Wirtschaftstätigkeit auf die realwirtschaftliche Akkumulation zu konzentrieren, das heißt insbesondere auf die Produktion von (dauerhaften) Konsumgütern für die breite Masse der Bevölkerung. Die staatlich alimentierten öffentlichen Dienstleistungen erhöhten somit die verfügbaren Masseneinkommen. Damit konnte ein vergleichsweise hoher Anteil des Einkommens für den Konsum eben jener Güter verausgabt werden, die vom privaten Sektor produziert wurden. Alle jene Ausgaben für Miete, Heizung, Krankenversiche-

rung, öffentliche Mobilität, Bildung etc, die bei privatwirtschaftlicher Erbringung einen bedeutenden Teil der verfügbaren Einkommen beanspruchen können, bildeten somit Teil eines so genannten Soziallohns, d.h. wurden durch staatliche Subventionierung bzw. teilweise auch durch Ko-Finanzierung von seiten der Unternehmen für den typischen Lohnabhängigen beträchtlich verbilligt.

Diese Regulierungsweise führte in langfristiger Betrachtung zur Herausbildung einer vergleichsweise breiten und wohlhabenden Mittelschicht, zu einer beträchtlichen Reduktion der Einkommensunterschiede und insbesondere zu einer Gesellschaft der sozialen Inklusion. Soziale Inklusion meint hier nicht nur, dass die materiellen Grundbedürfnisse und existenziellen Risiken abgedeckt sind, sondern zumindest potenziell eine umfassende ökonomische und politische Teilhabe und damit verbunden eine positive Lebensperspektive für die Mehrzahl der StaatsbürgerInnen gegeben ist. Damit soll nicht geleugnet werden, dass es auch in der fordistischen Gesellschaft zum Teil gravierende soziale Probleme und Konflikte gab, und dass es sich zweifelsohne nach wie vor um eine kapitalistische Klassengesellschaft handelte, auch wenn der keynesianische Wohlfahrtsstaat die institutionelle Ausprägung des fordistischen Klassenkompromiss im „sozialdemokratischen Jahrhundert“ (Ralf Dahrendorf o.J.) darstellte.

### 5.3 Defizite des keynesianischen Wohlfahrtsstaates

Ungeachtet der geschilderten Errungenschaften und Vorzüge des keynesianischen Wohlfahrtsstaates wäre es kontraproduktiv seine Defizite und Probleme zu leugnen. Wenngleich die fundamentalistische Kritik von Unternehmerseite und neoliberalen Stoßtrupps im akademisch verbrämten Gewand extrem überzogen und häufig nur als blanker Zynismus zu interpretieren ist, wäre es politisch falsch, jene Teile der Kritik, denen ein rationaler Kern zugrunde liegt und die auch von dem Wohlfahrtsstaat gegenüber grundsätzlich nicht feindlich eingestellten Bevölkerungskreisen geteilt werden, einfach zu ignorieren. Die Verteidigung des Wohlfahrtsstaats als Idee und Praxis kann sich nicht auf die Unverrückbarkeit des Status Quo beschränken, sondern muss die Schwächen klar benennen und darauf aufbauend Strategien zur Fortentwicklung einer auf sozialen Ausgleich orientierten *res publica* konzipieren. Wo liegen also die Schwächen des Wohlfahrtsstaats keynesianischer Prägung? Diese liegen vor allem in zwei Bereichen:

1. Im Leistungsversagen: Vielleicht am eklatantesten augenscheinlich wird das Leistungsversagen des keynesianischen Wohlfahrtsstaats im Verfehlen eines seiner zentralen Ziele, nämlich der Beseitigung bzw. Vermeidung von Armut. Wie einschlägige Studien zeigen, nimmt die Armut bzw. die Armutsgefährdung in Österreich, aber auch in anderen Staaten mit entwickeltem Wohlfahrtsstaat in den letzten 20 Jahren wieder zu. Laut dem aktuellen Bericht über die soziale Lage 2003/04 gelten 1,044 Mio. Personen, d.s. 13,2% der Bevölkerung in Österreich, als arm. Unter akuter bzw. verfestigter Armut leiden 5,9%, d.s. 467.000 Personen.<sup>23</sup> Dieser Befund bedeutet, dass ein wachsender Teil der Bevölkerung gesellschaftlich exkludiert wird. Diese nachlassende Fähigkeit zur Inklusion stellt eine eklatante Gefahr für die Legitimität des Wohlfahrtsstaates an sich dar.
2. In der Governance-Struktur: Charakteristisch für die Organisation öffentlicher Leistungserbringung im keynesianischen Wohlfahrtsstaat war eine ausgeprägte Tendenz zur Bürokratisierung und Hierarchisierung von Aufgabenorganisation und Entscheidungsfindung. Dies führte von liberaler Seite zum Vorwurf der „institutionellen Sklerose“ (OECD 1979), d.h. mangelnder Anpassungsfähigkeit an Änderungen im gesellschaftlichen Umfeld. Es lässt sich nicht leugnen, dass bürokratische Apparate wenig transparent sind, und die Bevölkerung oft genug eher als BittstellerIn denn als BürgerIn mit legitimen Ansprüchen behandelt wird. Darüber hinaus findet sich nicht zuletzt in korporatistischen Systemen ein Hang zu paternalistischer Bevormundung, der sich zunehmend weniger mit den legitimen Erwartungshaltungen einer mündigen BürgerInnenschaft vereinbaren lässt. Ein größeres Eingehen auf die Bedürfnisse der NutzerInnen und damit eine ausgeprägtere Dienstleistungsorientierung gehörten damit zu den berechtigten Forderungen an eine sich zu erneuernde öffentliche Organisationskultur (Rossmann 2005).

Dennoch reichen die beschriebenen Defizite nicht, um die europaweit feststellbare Erosion des keynesianischen Wohlfahrtsstaates damit erklären zu können. Wichtige Ursachen dafür sind in soziostrukturellen Veränderungen des europäischen Kapitalismus zu suchen, auf die im Folgenden eingegangen wird.

---

<sup>23</sup> Vgl. zB den letzten „Bericht über die soziale Lage“ des BMWA, <https://broschuerenservice.bmsg.gv.at/PubAttachments/Sozialbericht%202003%20-%202004.pdf>

## 5.4 Gesellschaftliche Interessen an öffentlichen Dienstleistungen und deren Transformation im Übergang zum liberalen Wettbewerbsstaat

Welche Veränderung der gesellschaftlichen Interessenkonstellation lassen sich im Übergang zum liberalen Wettbewerbsstaat ausmachen, und welche Implikationen hat dies für die Rolle der öffentlichen Dienstleistungen? Ist die für den fordistischen Wohlfahrtsstaat konstitutive weitgehende Konvergenz der Interessen bzgl. des Wohlfahrtsstaates zwischen Realkapital und ArbeitnehmerInnen noch vorhanden oder mittlerweile zur Gänze obsolet (Schulmeister 2004)? Im Fordismus gab es nicht nur ein gemeinsames Interesse dieser beiden Gesellschaftsgruppen sowohl an einer gut ausgebauten Infrastruktur wie auch an einem qualitativ hochwertigen Bildungssystem, beides zum Zweck der Förderung wirtschaftlichen Wachstums und technologischer Entwicklung, sondern es war bis zu einem gewissen Grad auch im Interesse der Industrie, dass die Reproduktionskosten der Arbeitskraft, z.B. in Form der Zurverfügungstellung sozialer Dienstleistungen, wie etwa des subventionierten sozialen Wohnbaus, Kinderbetreuung u.a. vom Staat bereitgestellt wurde. Dies hatte seinen Grund im Umstand, dass in einem relativ stark binnenorientierten Wirtschaftsmodell die Bedeutung der Löhne als wichtigstem Bestandteil der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und damit für den Absatz der erzeugten Güter auch von den Unternehmern erkannt wurde. Subventionierte öffentliche Dienste und leistbarer Wohnraum kamen daher auch Unternehmen zugute, indem der so den ArbeitnehmerInnen zur Verfügung gestellte „Soziallohn“ es diesen ermöglichte, einen vergleichsweise größeren Teil ihres verfügbaren Einkommens für den Kauf von – v.a. dauerhaften – Konsumgütern zu verausgaben.

Die hier für den fordistischen Wohlfahrtsstaat skizzierte günstige Interessenlage zwischen Realkapital und ArbeitnehmerInnenschaft hatte allerdings die „Einhegung“ des Finanzsektors zur Voraussetzung. Dies passierte in Kontinentaleuropa vornehmlich über eine starke Stellung des Staates im Bankensystem, die enge Verflechtung der Banken mit den wichtigsten Industriesektoren, einer Niedrigzinspolitik sowie kontrollierter Devisen- und Kapitalbewegungen. Diese entscheidende Voraussetzung existiert heute nicht mehr. Daher findet sich die für den fordistischen Wohlfahrtskapitalismus charakteristische Interessengemeinschaft zwischen Realkapital und ArbeitnehmerInnenschaft aktuell nicht mehr in dieser ausgeprägten Form. Einerseits wird sie von den Interessen des Finanzkapitals, welchen sich das Realkapital bis zu einem gewissen Grad

unterzuordnen hat, überlagert. Andererseits ist das Interesse an einer modernen physischen Infrastruktur zwar weiterhin gegeben, befindet sich jedoch zunehmend im Gegensatz zum Interesse der ArbeitnehmerInnenenschaft an sozialen Dienstleistungen. Dieser Interessenswandel hat mehrere Ursachen. Eine wesentliche Ursache findet sich in der zunehmenden Exportorientierung des Realkapitals und der damit korrespondierenden Internationalisierung ihrer Unternehmensaktivitäten. Für die zunehmend internationalisierte Großindustrie verliert der Inlandsmarkt als Absatzgebiet daher an Bedeutung. Damit einher geht ein sinkendes Interesse an der Aufrechterhaltung umfangreicher sozialer Dienste, allenfalls mit Ausnahme des Bildungswesens, genauso wie die Lohnpolitik der Unternehmen generell stärker kostenorientiert gestaltet wird. Zugleich findet eine Finanziarisierung v.a. der großen, international agierenden Unternehmen statt. Sie erzielen einen signifikant höheren Teil ihrer Erträge aus Finanzanlagen. Ihre Interessenlage ist daher nicht mehr so eindeutig auf reale Akkumulation und den Binnenmarkt ausgerichtet. Dies bleibt nicht ohne Rückwirkungen auf die Ausgestaltung der Sozialstaatlichkeit.

Der Verteilungskampf zwischen Industrie und ArbeitnehmerInnen um zunehmend knappe öffentliche Finanzmittel zur Finanzierung öffentlicher Güter gewinnt daher an Schärfe. Das im Wohlfahrtsstaat weitgehend komplementäre Verhältnis von physischer zu sozialer Infrastruktur wird zunehmend ein substitutives. Entweder werden mit den öffentlichen Geldern soziale Dienstleistungen finanziert, oder es wird der Wirtschaftsstandort gefördert, indem die Verkehrs-, Telekommunikation, Energieinfrastruktur etc. ausgebaut wird. Die Auseinandersetzung um die (teilweise) Umwidmung der Mittel des sozialen Wohnbaus zur öffentlichen Infrastrukturfinanzierung in Österreich ist dafür ein anschauliches Beispiel.

Der Liberalisierungs- und Privatisierungsprozess hat darüber hinaus zur Entstehung bzw. Stärkung einer weiteren Kapitalfraktion, nämlich des Dienstleistungskapitals geführt. Dazu zählen neben den liberalisierten Sektoren wie Telekom, Energiewirtschaft, Post- und Kurierdienste, insbesondere der Handel, das Gewerbe, der Immobiliensektor, die unternehmensbezogenen Dienste wie Unternehmensberatung, Wirtschaftsprüfung, Marketing, Werbung etc., sowie die persönlichen Dienste wie etwa Sicherheits- oder Reinigungsdienste. Die Funktionslogiken und darauf aufbauend Interessen von privaten Dienstleistungsunternehmen stehen in einem wesentlich stärkeren Gegensatz zu jenen der ArbeitnehmerInnen. Kapitalkosten sind im Bereich der Dienstleistungen meist relativ gering. Demnach sind Löhne hier der primäre Kostenfaktor, gleichzeitig wird ein höheres Maß an Flexibilität von der Arbeitskraft eingefor-



dert. Daher ist die Gewerkschaftsfeindlichkeit im Dienstleistungssektor auch besonders ausgeprägt. Im Hinblick auf soziale Dienstleistungen wie z.B. Kinder- und Altenbetreuung, Freizeit- und kulturelle Aktivitäten etc. gibt es ganz klare Geschäftsinteressen von Dienstleistungsunternehmen, welche eine Liberalisierung dieser Bereiche mittels Ausschreibungen, *Public Private Partnerships* u.Ä. daher aktiv betreiben. In Bezug auf Gesundheit, Alterssicherung, Unfall u.a. stehen Effizienz- und Kostenargumente zunehmend im Vordergrund. Damit werden in der Tendenz die Kommerzialisierungs- und Privatisierungsinteressen des Finanzkapitals unterstützt.

Auch für das Wohnungswesen kommt es dadurch zu bedeutenden Änderungen. Wohnen wird zunehmend kommodifiziert, d.h. eine einflussreiche Koalition von Immobilienunternehmen, Banken und Fonds produziert die Ware Wohnen zum Zwecke der Profitmaximierung. Mit zunehmender Bedeutung dieser Branchen an der gesamten Volkswirtschaft ändert sich daher auch die volkswirtschaftliche Bedeutung des Wohnens. Die Subventionierung des Wohnens zum Zwecke der Verbilligung der Reproduktionskosten des Faktors Arbeit bzw. zur Erhöhung des für den Konsum verfügbaren Einkommens verliert an Bedeutung. Die Produktion der Ware Wohnen wird verstärkt einer finanzwirtschaftlichen Logik unterworfen. Renditemaximierung schlägt sich aufgrund der ökonomischen Logik der Bodenrente – neben einer typischen Ausdifferenzierung des Angebots – in einem generellen Preissteigerungsdruck nieder (Jäger 2001). Über die Qualität des Wohnens entscheidet wieder zunehmend die Kaufkraft des Individuums bzw. der Familie, Städte und Siedlungsräume differenzieren sich sozial-räumlich wieder stärker aus.

Diese weitgehende Aufkündigung des fordistischen Klassenkompromisses ist freilich umkämpft. Es zeigen sich auch weiterhin länderspezifische Differenzen, nicht zuletzt auch im Wohnungssektor. Österreich mit seinem noch immer relativ starken sozialen Wohnungsbau unterscheidet sich klar von Großbritannien, aber auch von einem Land mit einem ansonsten ähnlichen Sozialstaatsmodell wie Deutschland. Dies lässt sich auf zwei Faktoren zurückführen. Zum einen einem gewissen Rückstand im liberalen Transformationsprozess, und zum anderen in der nach wie vor stark klein- und mittelständisch orientierten Wirtschaftsstruktur in Österreich. Die Möglichkeiten zum Erhalt bzw. der Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge werden daher maßgeblich davon abhängen, Kooperationen und Bündnisse mit jenen gesellschaftlichen Kräften zu suchen und einzugehen, welche stärker binnenwirtschaftlich orientiert sind.

## 5.5 Öffentliche Dienstleistungen im liberalen Wettbewerbsstaat

Unter liberalem Wettbewerbsstaat soll im Folgenden die seit den 1990er Jahren in Europa einsetzende Transformation des keynesianischen Wohlfahrtsstaats verstanden werden, welche die Ziele und Funktionen des modernen Staates wesentlichen Änderungen unterwarf (Hirsch 1995; Jessop 1993). Vereinfacht gesagt lief diese Transformation auf eine Stärkung der ökonomischen Produktions- und Verwertungsinteressen angesichts der „Sachzwänge“ von Globalisierung und Standortwettbewerb zu Lasten der sozialen Funktionen des Staates hinaus (Raza/Wedl/Angelo 2004). Mit Ausnahme der Telekommunikation sind die Resultate der Liberalisierung bzw. Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen im Hinblick auf die Qualität, Leistbarkeit und universelle Verfügbarkeit als durchwegs ambivalent bis negativ einzustufen.<sup>24</sup> Wesentliche Merkmale des liberalen Wettbewerbsstaats im Hinblick auf die Regulierung und Organisation der öffentlichen Daseinsvorsorge sind:

- Vermarktlichung und Kommerzialisierung der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen: Dazu zählen die in vielen Staaten vorgenommenen Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungsunternehmen, die als Liberalisierung bezeichnete Abschaffung öffentlicher Monopole zugunsten der Errichtung von Dienstleistungsmärkten, die Ausgliederungen von staatlichen Einrichtungen in eigenständige Unternehmen u.Ä.m.
- Disziplinierung der öffentlichen Finanzierung: Durch die Vorgaben des europäischen Wettbewerbs- und Beihilfenrechts und infolge der Trennung von Netzen und eigentlichen Dienstleistungen („*Unbundling*“, z.B. bei Strom, Bahn, Telekom) sowie der organisationsrechtlichen Trennung horizontal integrierter Verbundunternehmen (z.B. von Telekom und Post) wurde zum einen die Quersubventionierung unprofitabler Geschäftsbereiche durch profitable unterbunden. Zum anderen sind staatliche Beihilfen an die Erbringer von öffentlichen Dienstleistungen nur mehr dann zulässig, wenn diese nicht zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungserbringern diskriminieren. Aus Sicht privatkapitalistischer Interessen ist dies eine zentrale Voraussetzung um jene staatlichen Leistungsbereiche, welche gewinnbringend

---

<sup>24</sup> Detaillierte empirische Untersuchungen dazu sind in der AK Schriftenreihe „Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen“ erschienen; siehe: <http://wien.arbeiterkammer.at/www-3682.html>; Eine Vielzahl von Untersuchungen findet sich auch auf: [www.psiriu.org](http://www.psiriu.org)

zu führen sind, durch Liberalisierung bzw. Verkauf in das Eigentum privater Betreiber zu überführen. Nachteil aus Sicht der öffentlichen Hand ist jedoch, dass allfälligen Einmalerlösen durch Verkauf ein konstanter Verlustabdeckungsbedarf der in öffentlicher Erbringung verbleibenden Dienstleistungsbereiche gegenübersteht. In diesem Fall muss man wohl von einer Privatisierung der Gewinne bei gleichzeitiger Sozialisierung der Verluste zu sprechen. Selbst wenn der Staat weiterhin das Mehrheitseigentum an Erbringern öffentlicher Dienstleistungen hält, sind seine Interventionsmöglichkeiten beschränkt. Kapitaleinlagen unterliegen den strengen Auflagen des europäischen Beihilfenrechts, anderwärtige gemeinwirtschaftliche Auflagen (z.B. bestimmte Versorgungspflichten) kollidieren rasch mit den betriebswirtschaftlichen Vorgaben der Unternehmensführung bzw. den Rentabilitätsbewertungen seitens der Aktienmärkte, sofern das Unternehmen börsennotiert ist.

- Übergang zu Marktpreissetzung: Statt politischer Preisfestsetzung kommt es zu einem – wenngleich nicht vollständigen – Übergang zu einer Bildung von Preisen und Tarifen durch den Wettbewerb zwischen mehreren Anbietern. Das führt insbesondere zu einer Ausdifferenzierung der Preis- und Tarifstrukturen. GroßverbraucherInnen haben daher einen wesentlich größeren Verhandlungsspielraum als KleinverbraucherInnen und konnten dementsprechend stärker von Preissenkungen profitieren. Verteilungspolitisch bedeutet dies eine Umverteilung zugunsten des Unternehmenssektors und insbesondere der Industrie und zulasten der breiten Masse der Bevölkerung. Für sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen werden die Zeiten zunehmend härter. Allenfalls sind noch beschränkte soziale Nothilfemaßnahmen denkbar, diesen sind aber angesichts eingeschränkter budgetärer Handlungsspielräume relativ enge Grenzen gesetzt.
- Entdemokratisierung des regulatorischen Arrangements: Ein gemeinsames Merkmal aller Liberalisierungen/Privatisierungen besteht darin, neue in der Regel unabhängige Regulierungsinstanzen zu schaffen. Diese sind in der Regel aus der ministerialen Verwaltung ausgegliedert und oft in privatrechtlicher Organisationsform installiert (z.B. GmbHs). Sie unterliegen zwar bestimmten Kontrollrechten seitens des zuständigen Ministers (z.B. Ernennung des Regulators, Richtlinienkompetenz), einer direkten Kontrolle durch das Parlament aber typischerweise nicht (Majone 1999). Ihre Handlungsformen sind zwar grundsätzlich staatlich-dirigistischer Natur, in der Praxis kommt es aber stärker zu Aushandlungsprozessen zwischen Regulierungsbehörde und Sektorunter-

nehmen. In der Fachliteratur wird dies als *partnership approach* bzw. *conversational engagement* bezeichnet (McGregor et al. 2000). Damit einher geht in der Tendenz eine Stärkung der Stellung der Unternehmen. Die Wünsche von Investoren finden aus Gründen der Standortförderung zum Beispiel auch in der Stadtplanung verstärkt Berücksichtigung. Dieses Phänomen des *regulatory capture*, d.h. der Einfluss der zu Regulierenden auf die Regulierungsbehörde bzw. auf die Inhalte der Regulierung, ist problematisch, da insbesondere Erfahrungen v.a. aus dem angloamerikanischen Raum und vielen Entwicklungsländern zeigen, dass ein demokratiepolitisch bedenkliches Naheverhältnis zwischen Regierungsbehörden und Unternehmen entstehen kann. Dadurch kann es zur Entstehung von *principal-agent* Problemen kommen mit demokratisch unerwünschten Folgen (Minogue 2002). Ein weiterer und völlig unterbelichteter Effekt der neuen Regulierungsarchitektur besteht in der Zunahme regulatorisch-bürokratischer Strukturen. Wie z.B. die Erfahrungen in Großbritannien der letzten zwei Jahrzehnte zeigen, kommt es statt eines Abbaus von Bürokratie zum Aufbau einer Vielzahl von neuen Regierungsbehörden, Schiedsgerichten u.Ä. Eine britische Studie zählte über 200 solcher Einrichtungen im Jahr 1995 (Hood et al. 1999). Die politisch gewünschte Herstellung von Dienstleistungsmärkten ohne parallelen Aufbau einer diese regulierenden umfangreichen neuen Bürokratie bleibt also blanke Illusion.

## 5.6 Jenseits falscher Dichotomien: Grundpfeiler eines zukunftsfähigen europäischen Modells der öffentlichen Daseinsvorsorge

Mit Will Hutton (Hutton 2002) lassen sich vier charakteristische Merkmale europäischer Gesellschaften identifizieren, welche diese von marktliberalen Gesellschaften angloamerikanischer Prägung unterscheiden (vgl. auch Matzner 2003; Matzner/Unterseher 2003):

- Die soziale Verpflichtung privaten Eigentums: Das Recht auf privates Eigentum an Produktionsmitteln ist an soziale Verpflichtungen gebunden. Diese Auffassung findet sich bereits im Feudalismus, ist aber auch in der katholischen Soziallehre und in sozialistischem Gedankengut prominent vertreten. Dem (Rechts-)Staat kommt daher nicht nur wie in den USA die Rolle zu, die Unversehrtheit privaten Eigentums sicherzustellen, sondern das private Eigentum an die übergeordneten Ziele des politischen Gemeinwesens rückzubinden, d.h. aufgrund bestimmter gerechtfertigter Allgemeininteressen konkret auch einzuschränken.

- Die Idee eines Gesellschaftsvertrags: dieser umfasst alle BürgerInnen und enthält eine gegenseitige Solidaritätsverpflichtung, die über die kollektiven Umverteilungs- und Versicherungsmechanismen des Sozialstaats (insb. gesetzliche Kranken-, Arbeitslosigkeits- und Pensionsversicherung) umgesetzt wird.
- Die Idee einer *res publica*: darunter wird ein öffentliches Gemeinwesen verstanden, das nicht nur durch die klassischen politischen Institutionen (Regierung, Parlament, Justiz) konstituiert ist, sondern durch einen breiten Apparat an kulturellen, medialen und Bildungseinrichtungen.
- Eine grundsätzlich positive Auffassung vom Staat: Der Staat wird in Europa im Gegensatz zur USA überwiegend nicht als die Freiheit des Einzelnen bedrohender Zwangsmechanismus (Leviathan o.J.), sondern als legitimes Instrument zur Herstellung der materiellen und rechtlichen Voraussetzungen für die Teilhabe am politischen und gesellschaftlichen Leben begriffen.

Hinzuzufügen wäre, dass die in diesen Prinzipien zum Ausdruck kommende politische und soziale Gleichheit auch territorial zu verstehen ist. D.h. jede/r BürgerIn hat die gleichen sozialen Rechte und Pflichten unabhängig vom Wohn- und Arbeitsort. Dies hat wichtige Konsequenzen für die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen.

Für jene, die an den von Will Hutton beschriebenen Grundprinzipien des europäischen Gesellschaftsmodells festhalten wollen, kann es daher nicht angehen, dass dieses durch eine Politik der forcierten Liberalisierung und Privatisierung weiter erodiert wird. Zahlreiche empirische Studien, die ökonomische Theorie des Marktversagens selbst und nicht zuletzt die Alltagserfahrung zeigen, dass das Vertrauen in den Markt als ausschließlichem Governance-Modell bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen offensichtlich unbegründet ist. Stattdessen besteht die eigentliche Aufgabe darin, konkrete Schritte zur organisatorischen Verbesserung, finanziellen Nachhaltigkeit und verteilungspolitischen Ausgewogenheit der öffentlichen Daseinsvorsorge und des Wohlfahrtsstaates im Allgemeinen zu unternehmen. Ein erster, ganz zentraler Schritt im Hinblick auf diese Aufgabe besteht in der Überwindung einseitiger Fixierungen auf Staat oder Markt. Dazu bedarf es eines zumindest partiellen Abgehens von traditionellen Vorstellungen fürsorglicher Staatlichkeit einerseits und übersteigerter Marktapologetik andererseits. Nicht nur staatlich-bürokratische und marktförmig-unternehmerische Modelle stehen für die Organisation öffentlicher Dienstleistungen zur Verfügung. Deren Schwächen und Defizite rechtfertigen die speziell in der kontinentaleu-

ropäischen Diskussion weiter vorherrschende Fixierung auf diese keineswegs. Dabei wird übersehen, dass es eine Vielzahl von Organisationsformen gesellschaftlicher und ökonomischer Tätigkeiten gibt: Besonders das Ensemble von sozialwirtschaftlichen, kooperativen, und gemeinnützigen Organisationsformen gilt es hier hervorzuheben (Birchall 2004; Birchall 2001; Hargreaves 1999). Die Geschichte des gemeinnützigen Wohnbaus in Österreich zeigt, dass der Dritte Sektor gerade in diesem Bereich ein ökonomisch leistungsfähiges und sozial ausgerichtetes Modell entwickeln konnte. Durch den auch in Österreich zu beobachtenden Vormarsch einer verstärkt marktorientierten Wohnungswirtschaft nimmt der ökonomische und politische Druck auf den gemeinnützigen Sektor freilich zu. Höhere betriebswirtschaftliche Effizienz und stärkere Serviceorientierung als Antworten darauf können kurzfristig entlastend wirken. Die Zukunftsfähigkeit der öffentlichen Daseinsvorsorge im Allgemeinen, und des sozialen Wohnbaus im Besonderen, wird allerdings davon abhängen, ob sie bzw. er die traditionellen Qualitäten der Solidarität, Gemeinnützigkeit und Mitbestimmung mit den neuen Herausforderungen der ökologischen Nachhaltigkeit und der individuelleren Lebensstile und -formen kreativ zu kombinieren weiß. Dies setzt zwar eine gewisse Experimentierfreude in der Erprobung kooperativer Organisationsformen und partizipativer, d.h. die gesamte Bandbreite an *Stakeholdern* miteinschließender Planungs- und Mitbestimmungsprozesse voraus. Diese enthalten aber ein demokratisierendes Potenzial, das gemeinnützig erbrachte Dienstleistungen wieder verstärkt zu einem integralen Bestandteil der *res publica* machen könnte, indem es den davon betroffenen BürgerInnen die Möglichkeit zur Mitgestaltung und Mitentscheidung eröffnet (Wainwright 2004). Zu erkennen, dass der öffentliche Charakter einer Dienstleistung nicht naturgegeben und unabänderlich ist, sondern erst im gesellschaftlichen Diskurs und der aktiven Teilhabe aller *Stakeholder* hergestellt wird, ist zentrales Element einer sozialen Demokratie, die es in Zukunft zu stärken gilt (Schmitter 1992).

## Literatur

- Birchall, J. (2004): The mutualisation of public services in Britain: a critical commentary, in: Kurswechsel, Heft Nr. 3, 85-95
- Birchall, J. (2001): The New Mutualism in Public Policy, London
- Crouch, C. (2004): The State and Innovations in Economic Governance, in: Gamble, A./Wright, T. (Hrsg.): Restating the State?, Malden/Masachusetts et al., 100-116
- Hargreaves, I. (1999): New Mutualism: in from the cold, London

- Hirsch, J. (1995): *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*, Berlin & Amsterdam
- Hood, C. et al. (1999): *Regulation inside Government: Waste-Watchers, Quality Police and Sleaze-Busters*, Oxford
- Hutton, W. (2002): *The World We're In*, London
- Jäger, J. (2001): Eine regulationstheoretische Konzeptualisierung der Theorie der Bodenrente. Politökonomischer Entwicklungsprozess und urbane Raumstruktur in Wien u. Montevideo, Wien
- Jessop, B. (1993): Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy, in: *Studies in Political Economy*, Nr. 40, 7-39
- Jessop B. (1995): Die Zukunft des Nationalstaats: Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa, in: *Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften* (Hrsg.): *Europäische Integration und politische Regulierung – Aspekte, Dimensionen, Perspektiven*, Studie Nr. 5, Marburg
- Lévesque, B. (2003): Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics: vers un nouveau paradigme de l'état, in: *Annals of Public and Cooperative Economics*, Nr. 74(4), 489-513
- Majone, G. (1999): The regulatory state and its legitimacy problems, in: *West European Politics*, Nr. 22(1), 1-24
- Matzner, E. (2003): Assessment (Second draft) of the Green Paper on Services of General Interest, Authored by the COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, Brussels, 21.05.2003 COM(2003) 270 final, La Marsa, 1 August 2003, <http://www.epoc.uni-bremen.de/home.htm>
- Matzner, E./Unterseher, L. (2003): A European Model within a Global Res Publica, 23.4.2003, <http://www.epoc.uni-bremen.de/home.htm>
- McGregor, L. et al. (2000): *Regulation and Markets beyond 2000*, Aldershot
- Minogue, M. (2002): Governance-based analysis of regulation, in: *Annals of Public and Cooperative Economics*, Nr. 73(4), 649-666
- OECD (1979): *Interfutures. Facing the future: Mastering the Probable and Managing the Unpredictable*, Organisation for Economic cooperation and Development (OECD), Paris
- Raza, W./Wedl, V./Angelo, S. (2004): Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen: eine konzeptuelle, begriffliche und rechtliche Einführung ins Thema, in: *Kammer für Arbeiter und Angestellte für ein* (Hrsg.): *Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen*, Schriftenreihe Bd. 1, Wien
- Rossmann, B. (2005): Optionen zur Verbesserung der demokratischen Governance und des Managements öffentlicher Dienstleistungen, in: *Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien* (Hrsg.): *Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen*, Schriftenreihe Bd. 6, Wien, 20-32
- Schmitter, Ph. (1992): Interest Systems and the Consolidation of Democracies, in: *Marks, A.G.* (Hrsg.): *Reexamining Democracy*, London, 156-181
- Schulmeister, St. (2004): Der Neoliberalismus ist jene Krankheit, für deren Heilung er sich hält. Versuch einer Standortbestimmung im langfristigen polit-ökonomischen Entwicklungszyklus, in: *Wall-Strasser, S./Bauer, L.* (Hrsg.): *Märkte brauchen Regeln. Strategien für solidarisches Wirtschaften*, Wien, 19-44

Wainwright, H. (2004): Reclaiming „The Public“ through the People, in: Gamble, A./Wright, T. (Hrsg.): *Restating the State?*, Malden/Massachusetts et al., 141-156