HARTMUT TOFAUTE

Verstaatlichung und Entstaatlichung von Aufgaben

1. Vorbemerkung

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich bin gebeten worden, im Rahmen der 14. BITBURGER GESPRÄCHE, die unter dem Generalthema "Staatsaufgaben – entbehrlicher Bestand und möglicher Abbau" stattfinden, den gewerkschaftlichen Standpunkt zu dieser Problematik in Form der Fragestellung Verstaatlichung und Entstaatlichung von Aufgaben darzustellen.

Angesichts der Themenstellung der anderen hier gehaltenen Referate gehe ich davon aus, daß es für dieses Referat vor allem darauf ankommt, das Problem der Entstaatlichung zu behandeln, das sich auch unter der Bezeichnung Privatisierung seit Jahren in der öffentlichen Diskussion befindet.

Ich möchte darauf hinweisen, daß sich die Privatisierungsdiskussion für die Gewerkschaften und die Arbeitnehmer nicht etwa nur als ein abstraktes oder theoretischakademisches Problem darstellt. Sie erleben die Wirkungen von Privatisierungen vielmehr hautnah in ihrer täglichen Praxis. Diese Feststellung treffen zu können, ist aber keineswegs ein als Vorteil zu bezeichnender Umstand, über den man aus gewerkschaftlicher Sicht froh sein kann. Dem DGB und den in ihm vertretenen Gewerkschaften wäre es angenehmer, wenn der Privatisierungsaspekt für sie jenen geringen Betroffenheitsgrad aufweisen würde, wie es für manchen eifrigen Verfechter der Privatisierungsforderung der Fall ist.

Der relativ hohe Betroffenheitsgrad der Gewerkschaften bei Privatisierungen versetzt diese fast zwangsläufig in die Lage, die von vielen behaupteten Argumente zugunsten der Entstaatlichung, insbesondere aber jene über die angeblichen Vorteile für das Gemeinwohl und die Freiheit des einzelnen mit eigenen Erfahrungen zu vergleichen. Insofern beruht der Standpunkt der Gewerkschaften nicht, wie es verschiedentlich unterstellt wird, auf irgendwelchen ideologischen Vorurteilen.

2. Inhalte und Ausprägungen des Privatisierungsbegriffs

Vor der eigentlichen Darlegung der gewerkschaftlichen Position zur Frage der Entstaatlichung soll gezeigt werden, welche Inhalte der Begriff Privatisierung haben kann und welche der bisher staatlicherseits wahrgenommenen Aufgaben davon betroffen werden könnten. Wegen der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit kann dies nur in

relativ groben Zügen erfolgen. Die Notwendigkeit, die Spannbreite des Privatisierungsbegriffs aufzuzeigen, ergibt sich aus der Überlegung, daß für die Bildung eines Standpunktes nicht nur die Beurteilung einer einzelnen Privatisierungsmaßnahme von Bedeutung ist. Noch wichtiger ist zu fragen, in welcher Anzahl Privatisierungen vorgenommen werden sollen, welche politische Qualität diese aufweisen und in welche Richtung sich das gesamte gesellschaftliche System bei einer Verwirklichung der verschiedenen Privatisierungsarten entwickeln könnte.

2.1 Privatisierung als Übertragung von öffentlichem Vermögen und öffentlichen Aufgaben auf den Privatsektor

Versucht man, die Vielzahl der Vorschläge und Veröffentlichungen zu der hier abzuhandelnden Problematik in diesem Sinne zu strukturieren, so ist festzustellen, daß unter Privatisierung weitaus am häufigsten verstanden wird die vollständige oder teilweise Übertragung bisher vom Staat wahrgenommener Aufgaben und von öffentlichem Vermögen auf den privaten Sektor. Gemessen an der Häufigkeit der durchgeführten Privatisierungsfälle wären hier in erster Linie die Hilfstätigkeiten des öffentlichen Dienstes für sich selbst zu erwähnen. Diese auch als Annexaufgaben bezeichneten Tätigkeiten gehen gewissermaßen als Vorleistung in die Leistungsproduktion des öffentlichen Dienstes ein. Bekannteste Fälle sind z.B. die Glas- und Gebäudereinigung, Köchenbetriebe, Wäschereien, Druckereien, Werkstätten für den behördeneigenen Pkw- und Lkw-Bestand, EDV-Einrichtungen usw. Verstärkt worden sind in jüngster Zeit die publizistischen Bemühungen, daß seitens der öffentlichen Hand mehr Aufträge an freiberufliche Architekten, Vermessungsingenieure und andere "Freie Berufe" vergeben werden. Die Übertragung dieser Art von Leistungen betrifft alle Gebietskörperschaftsebenen und öffentliche Unternehmen, spielt aber insbesondere bei der Diskussion um die Privatisierung kommunaler Dienstleistungen eine tragende Rolle.

Ebenfalls zahlenmäßig von größerer Bedeutung waren und sind diejenigen Fälle, bei denen zwar die Übertragung öffentlicher Aufgaben an private Firmen erfolgt, der öffentliche Charakter der betreffenden Leistung jedoch erhalten bleibt. Dies kann z. B. durch die Vergabe von Konzessionen oder durch vertraglich sichergestellte Kontrollund Eingriffsbefugnisse geschehen. Besonders gängige Beispiele hierfür sind die Müllbeseitigung, die Naßbaggerei, die Beförderung von Personen und Fracht auf Schiene und Straße, die Reinigung und Unterhaltung der Straßen. Die Sicherstellung dieser Aufgaben obliegt dem Staat; er darf sich zu ihrer Durchführung jedoch auch privater Einrichtungen bedienen.

Ebenfalls verstärkt lassen sich in letzter Zeit Versuche und Forderungen ausmachen, Teile des öffentlichen Erziehungs- und Sozialwesens bei mehr oder weniger stark ausgeprägter Beibehaltung der Finanzierungslasten an Privatunternehmer oder gemeinnützige Institutionen wie Kirchen oder Wohlfahrtsverbände abzugeben. Hierzu zählt z. B. der Versuch mancher Kommunen, sich aus dem Kindergartenbereich zugunsten anderer, meist konfessioneller, Träger zurückzuziehen. In diese Rubrik fällt auch die Zulas-

sung privater Universitäten in verschiedenen Bundesländern. Auch prominente Minister haben offen das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt zugunsten privater Arbeitsvermittlungsfirmen zur Disposition gestellt, wie überhaupt das gesamte Sozialversicherungssystem mehr und mehr ins Blickfeld von Privatisierungsforderungen gerät. Erwähnt werden müssen auch die Bestrebungen, private Rundfunk- und Fernseheinrichtungen neben den vorhandenen öffentlich-rechtlichen Anstalten zuzulassen. Von großer Bedeutung ist auch der Ausgang der Diskussion über die Frage, ob die Deutsche Bundespost aus dem Markt der neuen Kommunikationstechniken herausgehalten werden soll und ob ihr wie bisher die Verantwortung für das gesamte Kommunikationsnetz belassen werden soll. In ein akutes Stadium eingetreten sind die Bemühungen des Bundes, wieder Anteile seiner Industriebeteiligungen an private Kapitalanleger zu verkaufen. Derartige Privatisierungsaktionen hat es z.B. in den fünfziger und sechziger Jahren bereits gegeben. Zur Zeit stehen die VEBA AG und die Lufthansa AG besonders hoch im Kurs.

Diese bei weitem nicht vollständige Aufzählung der Arten des Privatisierungsbegriffs Veräußerung und Übertragung von öffentlichem Vermögen und Aufgaben an Private zeigt bereits jetzt sehr deutlich, daß das Erscheinungsbild des Staates als Träger öffentlicher Leistungen bei Realisierung aller erwähnten Vorschläge und Forderungen sich doch deutlich verändern würde. Daneben lassen sich noch weitere Privatisierungsbegriffe und -beispiele ausmachen:

2.2 Andere Ausprägungen des Privatisierungsbegriffs

Unter Privatisierung wird zweitens verstanden die Summe jener Vorschläge, die dem Staat bzw. dem öffentlichen Dienst empfehlen, bei der Produktion und Abgabe seiner Leistungen an die Bürger in verstärkter Weise marktwirtschaftliche Verhaltensweisen an den Tag zu legen. Leistungsträger soll dabei aber der Staat bleiben. Hierunter fallen z. B. die Anhebung der öffentlichen Gebühren und Tarife mindestens bis zur Kostendeckungsgrenze. Dazu zählt auch die Reduzierung des Gemeinwirtschaftlichkeitsprinzips für den Gesamtbereich der öffentlichen Unternehmen zugunsten eines an privatwirtschaftlichen Rentabilitätskriterien orientierten Unternehmenskonzeptes. Im Bildungssektor hat sich diese Art von Privatisierung in Form der Senkung der BaföGLeistungen an Schüler und Studenten niedergeschlagen.

Daß auch die Personalpolitik der öffentlichen Arbeitgeber sich am Vorbild des privaten Wirtschaftssektors orientieren soll, insbesondere was die "Flexibilität der Personalsteuerung anbetrifft, wird mitunter ebenfalls als Privatisierung bezeichnet. Als geeignete Maßnahme zur Erreichung dieses Ziels wird vielfach auch die sogenannte Formale Privatisierung empfohlen. Im Gegensatz zur materiellen Privatisierung bleibt in diesem Fall die öffentliche Leistung bei ihrem bisherigen Träger. Es sollen dann lediglich bestimmte Dienstleistungen aus dem Verwaltungsbereich herausgenommen werden und unter dem privatrechtlichen Dach einer AG oder GmbH angeboten werden.

Diese nicht vollständige Auflistung der verschiedenen Privatisierungsarten und

-maßnahmen soll vorerst abgeschlossen werden mit dem Hinweis, daß auch auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Konjunkturpolitik von der Bundesregierung, aber auch von anderen öffentlichen Händen, gegenwärtig eine Politik betrieben wird, die zwar nicht expressis verbis unter dem Stichwort Privatisierung abläuft, aber gleichwohl privatisierungsbekannte Züge aufweist. Die Entscheidung der öffentlichen Hand nämlich, trotz der gegenwärtig hohen und weiterhin steigenden Arbeitslosigkeit keine aktive Beschäftigungspolitik zu betreiben, stattdessen jedoch einer rigiden Sparpolitik den Vorzug zu geben, bedeutet, daß die Gestaltung der nationalen Wirtschaftsentwicklung um so mehr privaten Kapitalverwertungsinteressen überlassen bleibt. Anders ausgedrückt: Das Beschäftigungsrisiko wird privatisiert. Mit dieser Politik des Laufenlassens wird nach Auffassung der Gewerkschaften vom Staat nicht die öffentliche Aufgabe wahrgenommen, die das Grundgesetz und das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz Bund und Ländern zuweisen, nämlich bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Daß das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zur Zeit hinsichtlich des Vollbeschäftigungsziels in einer ganz erheblichen Weise gestört ist, steht wohl außer Frage.

Sinn dieser Aufzählung war es, zu verdeutlichen, daß es sich bei der Privatisierung nicht nur um Probleme von geringer oder gar lokaler Bedeutung handelt, sondern um umfangreiche Bereiche der Staatstätigkeit. Auch wenn manche der Privatisierungsvorschläge sich immer noch im Stadium der allgemeinen Erörterung befinden, ist doch festzustellen, daß die Neigung, öffentliche Aufgaben mehr in die private Sphäre zu verlagern, wieder Auftrieb bekommen hat. Diese Erkenntnis spielt hinsichtlich der Meinungsbildung der Gewerkschaften zur gesamten Entstaatlichungsproblematik keine untergeordnete Rolle. Diese Feststellung läßt sich im übrigen auch machen hinsichtlich der Frage, welche gesellschaftliche Gruppierung die jeweilige Privatisierungsforderung erhebt und welche Motive dabei zu erkennen sind oder vermutet werden dürfen.

3. Die Haltung der Gewerkschaften zur Privatisierungsproblematik

Die geschilderte Ausbreitung der Privatisierungsforderung auf fast alle öffentlichen Aufgabenbereiche wurde von den Gewerkschaften bisher mit Sorge betrachtet. Denn sie erblicken in vielen dieser Vorschläge den Versuch, den Sozialstaat anzugreifen. Daher haben stets alle Gewerkschaften im Deutschen Gewerkschaftsbund und nicht nur etwa die Einzelgewerkschaften des öffentlichen Dienstes (wie z.B. die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, die Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands oder die Deutsche Postgewerkschaft, um hier nur die mitgliederstärksten zu nennen) die Privatisierungsforderungen zurückgewiesen. Wo seitens der zuständigen staatlichen Stellen Aufgabenverlagerungen angekündigt oder ins Werk gesetzt worden sind, haben die betroffenen Gewerkschaften diese u. a. durch Verhandlungen mit Politik und Verwaltung, gelegentlich auch durch die Anrufung von Gerichten, zu verhindern versucht. Dies hat in vielen Fällen auch zur Rücknahme von Privatisierungsabsichten und -entscheidungen geführt.

Die Ablehnung der Entstaatlichungspläne seitens der Gewerkschaften kommt nicht etwa dadurch zustande, daß hinter den einschlägigen Forderungen aus Handwerk und Wirtschaft nicht am Gemeinwohl orientierte Motive, sondern handfeste Eigeninteressen, u. a. in Form der Ausdehnung der Gewinnspielräume, zu erkennen sind. Entscheidend ist vielmehr die gewachsene Erkenntnis, daß eine Änderung der derzeitigen Aufgabenverteilung zwischen staatlichem und privatem Sektor in der von den verschiedenen Privatisierungsvorschlägen vorgesehenen Art für die Arbeitnehmer insgesamt nicht nur keinen Nutzen bringen, sondern Schaden zufügen würde.

Wenn hier von der Betroffenheit der Arbeitnehmer die Rede ist, sind nicht nur die Arbeitnehmer gemeint in ihrer Eigenschaft als abhängig Beschäftigte, sondern auch als Steuer- und Beitragszahler sowie als Bürger, denen die öffentlichen Leistungen zugute kommen und die am demokratisch-parlamentarischen Willensbildungsprozeß teilnehmen sollen.

Die gewerkschaftliche Einstellung gegenüber den verschiedenen Privatisierungsvorstellungen wird maßgebend geformt durch unmittelbare Erfahrungen bei Privatisierungsaktionen. Die Gewerkschaften werden in ihrer Haltung auch bekräftigt durch eine ganze Reihe wissenschaftlich-empirischer Untersuchungen vor Ort des Geschehens. In diesem Zusammenhang möchte ich Sie aufmerksam machen auf die bisher umfangreichste Studie, die im deutschsprachigen Raum zum Thema Privatisierung veröffentlicht worden ist. Es handelt sich um eine im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes erstellte flächendeckende Untersuchung über die Folgen der Privatisierung für die Arbeitnehmer als Bürger, Beschäftigte und Steuerzahler, dargestellt am Beispiel Niedersachsen.

Das Land Niedersachsen war vom DGB deswegen ausgesucht worden, weil die dortige CDU-geführte Landesregierung, insbesondere aber deren Wirtschaftsministerin, Frau *Breuel*, sich seit einigen Jahren als die "Speerspitze" der Privatisierungsbewegung verstehen und die Entstaatlichung öffentlicher Aufgaben als ihr politisches Ziel deklariert haben.

3.1 Die These von der Kosteneinsparung

Eine der gängigsten, aber auch der wichtigsten Thesen der Befürworter der Privatisierung ist, daß durch Aufgabenverlagerungen die öffentlichen Hände entlastet würden. Auch der Bürger zöge aus dieser Tatsache unmittelbaren Nutzen, weil er weniger Steuern und Abgaben an den Staat zu entrichten habe. Auf diese These möchte ich im folgenden näher eingehen:

Das Kosteneinsparargument wird häufig unterlegt mit auf den ersten Blick recht eindeutig erscheinenden Beispielen, in denen die öffentliche Hand durch Übertragung von Aufgaben auf Private erhebliche Einsparungen habe machen können. Wir haben die Erfahrung gemacht, daß der Glanz dieser Beispiele um so schneller verblaßt, je detaillierter man die Zusammenhänge prüft. Eines dieser Beispiele betrifft die sogenannte Naßbaggerei im Emder Hafen. Unter Naßbaggerei versteht man das Ausbag-

gern von Häfen oder Schiffahrtsstraßen, die ohne diese Maßnahme von der Verschlikkung oder Versandung bedroht wären. In Emden erfolgte diese Tätigkeit bis vor einigen Jahren in öffentlicher Regie mit Hilfe von technisch völlig überholten und personalintensiven Eimerkettenbaggern. Zur Senkung der Kosten entwickelte die zuständige Wasser- und Schiffahrtsbehörde, übrigens mit Zustimmung der Gewerkschaften, ein modernes Verfahren, das den Einsatz von sogenannten Saugbaggern vorsah. Nachdem Investitions- und Finanzierungspläne entscheidungsreif vorlagen, griff die Wirtschaftsministerin ein. Sie untersagte praktisch die Fortsetzung der Naßbaggerei in öffentlicher Regie und sorgte dafür, daß ein privater Unternehmer die Ausbaggerung des Emder Hafens übertragen bekam. Da auch er über einen modernen Schiffsbagger verfügte, konnte er ebenfalls unterhalb der Kosten arbeiten, die zuvor beim Einsatz des veralteten Eimerkettenbaggers entstanden waren. Die Differenz zwischen den Kosten der Naßbaggerei vor und nach erfolgter Rationalisierung möchte Frau Breuel als Privatisierungsgewinn verstanden wissen. Ein vom DGB-Landesbezirk Niedersachsen in Auftrag gegebenes Gutachten konnte allerdings nachweisen, daß, wäre die Naßbaggerei wie ursprünglich geplant, weiter von der öffentlichen Hand betrieben worden, die Einsparung für Bund und Land als Träger dieser öffentlichen Aufgabe noch höher ausgefallen wäre.

Ein anderer Fall, der ebenfalls als beispielhaft für eine erfolgreiche Privatisierungspolitik erwähnt wird, betrifft den Schlachthof in Hannover. Unter kommunaler Regie entstand in der Gewinn- und Verlustrechnung des Schlachthofs bis 1979 jährlich ein Verlust zwischen 3,7 und 5,6 Millionen Mark. Zu diesen Verlusten muß zunächst generell gesagt werden, daß sie nicht Ausdruck unwirtschaftlichen Verhaltens gewesen sind, sondern das Ergebnis eines Strukturwandels in der Viehvermarktung und nicht abgestimmter Subventionspraktiken auf Bundes- und Landes-, vor allem aber der EG-Ebene. Hiervon sind in den letzten Jahren alle kommunalen Schlachthöfe in der Bundesrepublik betroffen worden. Wie die sicherlich unverdächtige Fachzeitschrift Wirtschaftswoche im Mai vergangenen Jahres berichtete, bestand das Defizit des Hannoveraner Schlachthofs zu über 80 vH aus Abschreibungen und Zinsen: "Dies, obwohl durch Rationalisierungsbemühungen bei steigender Zahl von Schlachtungen ... das Personal um mehr als die Hälfte von 211 auf 104 Beschäftigte reduziert werden konnte."

Diese Gesamtunterdeckung wurde vor der Entstaatlichung als städtischer Zuschuß im Haushalt gesondert aufgeführt. Nach der Übertragung des Schlachthofs auf private Träger war dieser Betrag im städtischen Haushalt nicht mehr zu sehen. Er war aber nicht verschwunden, sondern nunmehr summarisch in dem Haushaltstitel "Schuldendienst" aufgeführt, wo er weiter nicht mehr auffiel. Zu dieser Summe kam noch ein Betrag von rund 400000 Mark Zinsen jährlich für die einmalige Subvention, die die Stadt Hannover dem neuen Eigentümer des Schlachthofs zur Verfügung stellte. Unter diesen Bedingungen bleiben von der angeblichen Haushaltsentlastung in Millionenhöhe maximal 300000 Mark übrig, schrieb die Wirtschaftswoche, und dies wiederum nur unter der Voraussetzung, daß man die Weiterbeschäftigung von 84 ehemaligen Schlachthof-Mitarbeitern durch die Stadt bei dieser Kalkulation außen vor läßt. Heute arbeiten in dem privaten Schlachthof von Hannover übrigens nur noch 20 Beschäftigte.

Der Einfallsreichtum, Privatisierungsobjekte als eine für die Staatskasse lohnende Aufgabe darzustellen, ist nahezu unbegrenzt. Eine beliebte Methode ist, die nach Privatisierungen trotzdem noch dem öffentlichen Dienst verbleibenden Kosten einfach zu "vergessen". Ebenfalls nicht ungewöhnlich ist, daß man nur die Kosten öffentlicher und privater Leistungserstellung miteinander vergleicht, nicht aber die erbrachten Leistungen. Nicht selten kommt es schließlich vor, daß private Einrichtungen sich aus dem öffentlichen Leistungsangebot die attraktiven Bereiche herausholen und der daraus resultierende wirtschaftliche Erfolg für das Privatunternehmen als Beispiel für die prinzipielle Überlegenheit privater gegenüber öffentlicher Güterproduktion dargestellt wird.

Ein drittes Beispiel, das ich hier noch anführen möchte, betrifft die Gebäudereinigung. Immer mehr Verwaltungen und öffentliche Einrichtungen sind dazu übergegangen, ihr eigenes Reinigungspersonal gegen das privater Reinigungsfirmen auszuwechseln. Den Anstoß dazu geben meistens als Wirtschaftlichkeitsberechnungen deklarierte Gegenüberstellungen der Reinigungskosten in Eigenregie und in Fremdregie. Häufig sind die dabei zustande kommenden Ergebnisse so beeindruckend, daß die zuständigen Gremien, z. B. der Gemeinderat, dem Antrag der Verwaltung auf Privatisierung nur zu gerne zustimmen. Man kann in den meisten Fällen vermutlich davon ausgehen, daß für den einzelnen öffentlichen Haushalt durch diese Art der Privatisierung tatsächlich eine gewisse Kostenentlastung eintreten kann. Es ist aber nicht zwangsläufig so, daß dieser Effekt eintreten muß. Hier käme es u. a. zuvor noch auf die Prüfung der Arbeitsorganisation, der Ausstattung mit Reinigungsmaschinen, der Qualität der Reinigungsmittel im staatlichen Bereich usw. an, die auf den Kostenstandard unter Umständen erheblichen Einfluß haben können. Aber gesetzt den Fall, durch die Privatisierung der Gebäudereinigung würde tatsächlich für die diese Maßnahme durchsetzende öffentliche Einrichtung eine Haushaltsentlastung eintreten, so bedeutet das nicht, daß für die Gesamtheit aller öffentlichen Haushalte dieser Effekt eintreten muß. Denn die finanziellen "Vorteile" der privaten Reinigungsfirmen resultieren hauptsächlich aus der Tatsache, daß diese zum größten Teil mit Zeitpersonal arbeiten, das nicht sozialversicherungspflichtig ist und keine Steuern abführt. Auch sind die Leistungsvorgaben für diese Privatbeschäftigten höher als die im öffentlichen Dienst vereinbarten. Das führt dazu, daß die Entlastungen, die der einzelne privatisierende öffentliche Haushalt hat, zu Belastungen in anderen Bereichen des öffentlichen Gesamthaushalts führen. Dort fehlen nicht nur Steuer- und Beitragseinnahmen, sondern es entstehen zusätzliche Belastungen gleichzeitig oder später wegen der mangelhaften sozialen Absicherung der betreffenden Arbeitnehmer.

Diese allgemeinen Hinweise und Beispiele müssen wegen der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit ausreichen, um zu zeigen, daß das Argument der Haushaltsentlastungen von Privatisierungen nicht nur auf tönernen Füßen steht, sondern in vielen Fällen sogar das Gegenteil, nämlich eine zusätzliche Haushaltsbelastung eintritt. Daß solche Effekte häufig nicht sofort festgestellt werden, liegt u. a. daran, daß die Wirtschaftlichkeitsberechnungen aus einer begrenzten, betriebswirtschaftlichen oder einzelhaushaltswirtschaftlichen Sicht vorgenommen werden. Eine umfassende Gesamtbe-

trachtung, die auch die Folgewirkungen von Privatisierungen auf andere öffentliche Haushalte sowie die Volkswirtschaft und das Gemeinwesen einbezieht, findet in der Regel nicht statt.

Neben den eben bereits erwähnten, beim öffentlichen Dienst verbleibenden Kosten, müssen als volkswirtschaftliche Folgekosten vor allem die Verluste an Arbeitsplätzen und auch Ausbildungsplätzen gesehen werden, die die Privatisierung mit sich bringt. Nach den in Niedersachsen festgestellten Ergebnissen werden durch Aufgabenverlagerungen auf den Privatsektor durchschnittlich zwischen 30 und 50% der bis dato im öffentlichen Dienst befindlichen Arbeitsplätze vernichtet. Das ist, aus gewerkschaftlicher Sicht zumindest, angesichts der herrschenden Arbeitslosigkeit ein zu hoher Preis. Auch gibt der Staat durch das Abstoßen von öffentlichen Unternehmen oder Leistungen vielfach Einflußchancen und Steuerungsmöglichkeiten aus der Hand, was angesichts der Vielzahl der von ihm auch in sektoraler und regionaler Sicht zu erfüllenden Verpflichtungen eigentlich nicht statthaft sein sollte.

Die Behauptung, daß bei einem tatsächlich umfassenden Kostenvergleich die Privatisierung für die öffentlichen Haushalte zu einer unrentierlichen Maßnahme werden kann, wird auch von Vertretern der Privatisierungsthese nicht bestritten. So heißt es z. B. in einer Kabinettsvorlage der niedersächsischen Landesregierung vom 9. Juli 1979 u. a.: "In Grenzfällen kommt die Übertragung von Tätigkeiten auf private Träger selbst dann in Betracht, wenn die private Leistungserstellung teurer ist als die verwaltungseigene. Gegebenenfalls muß das Gebot der Sparsamkeit (§ 7 Landeshaushaltsordnung) gegen das ordnungspolitisch erstrebte Ziel abgewogen werden."

3.2 Auswirkungen von Privatisierungen auf den Bürger

Wenn aber durch Privatisierungen eine Kostenentlastung der öffentlichen Hand nicht eintritt, können somit auch keine Vorteile für die Bürger in Form der Zahlung von weniger Steuern oder Sozialbeiträgen entstehen. Insofern wäre zu fragen, welche Vorteile die Bürger dann noch durch Privatisierung genießen könnten. Vorteile in der Weise, daß privat angebotene Leistungen von ihrer Qualität betrachtet besser seien als öffentlich angebotene, werden es kaum sein. Denn als Begründung für Privatisierungsforderungen hat das Qualitätsargument bisher so gut wie keine Rolle gespielt. Allenfalls indirekt fließt dieser Gedanke in die Diskussion ein, indem nämlich auf den bei Aufgabenreduzierungen zu erwartenden Abbau der Staatsbürokratie verwiesen wird.

Nun zeigt aber die Privatisierungspraxis, daß von ihr vorwiegend der Arbeiterbereich des öffentlichen Dienstes betroffen wird, also Arbeiterinnen und Arbeiter im Reinigungsdienst, in Wäschereien, Gärtnereien, bei der Müllabfuhr, Straßenwärter, Bus- und Bahnpersonal usw. Mit der Bürokratie haben gerade diese Berufsgruppen wenig zu tun. Im Gegenteil, vielfach zeigt die Erfahrung, daß der Steuerungs- und Kontrollaufwand der Verwaltung und damit auch die Bürokratie nach Aufgabenverlagerungen auf Private eher zu- als abnimmt (was nebenbei auch einer der nicht beachteten Folgekosteneffekte ist).

Die Nennung der hauptsächlich betroffenen Beschäftigungsgruppen weist im übrigen darauf hin, daß durch Privatisierungen auch keine Staatsdienerprivilegien abgeschafft werden. Denn diese Gruppen rangieren im Zweifel ja eher am unteren Ende der Beschäftigtenhierarchie der Privatisierung. Vorteile in Gestalt von mehr sozialer Gerechtigkeit durch Privilegienabbau dürften dem Bürger somit auch kaum angeboten werden können.

Die Untersuchung der Privatisierungspraxis in Niedersachsen hat ferner auch keinen Fall zutage gefördert, bei dem eine zuvor öffentlich angebotene Leistung nach erfolgter Privatisierung qualitätsmäßig besser geworden wäre. Vielmehr gibt es eine Reihe von Beispielen dafür, daß nach Privatisierungen Einschränkungen, Verschlechterungen oder Verteuerungen des Dienstleistungsangebots für die Bürger eingetreten sind. Diese Feststellung ist nicht zu verstehen als pauschale Abqualifizierung der von privaten Betrieben erbrachten Leistungen für die öffentliche Hand. Aber die Tatsache, daß private Firmen gewinnorientiert und nicht gemeinwohlorientiert arbeiten müssen, schlägt sich doch sichtbar nieder.

Auch wird seitens der Gewerkschaften die Gefahr gesehen, daß, wenn öffentliche Leistungen und Einrichtungen erst einmal in nichtstaatliche Hände übergeben worden sind, diese im Laufe der Zeit dem Einflußbereich der Bürger und der zuständigen demokratischen Instanzen entzogen werden. Dieses Problem stellt sich vermutlich weniger bei Tätigkeiten wie der Reinigung von öffentlichen Verwaltungsgebäuden und Schulen. Bereits bei der örtlichen Festlegung von Fahrplänen und -strecken von Nahverkehrsunternehmen kann es Konflikte geben, was ja viele Arbeitnehmer vor Ort betreffen könnte. Auch die Entscheidung über die kommunale Wasserversorgung oder die Abwässerreinigung könnte im Falle privater Entscheidungsautonomie sicherlich in vielen Fällen zu Zusammenstößen mit der Interessenlage der Bürger führen. Noch problematischer wird die Situation bei Privatisierungsvorhaben mit bedeutenden gesellschaftspolitischen Auswirkungen. Beispielhaft seien hier nur die Zulassung privater Rundfunk- und Fernsehunternehmen, um die zur Zeit gestritten wird, oder die Gründung privater Hochschulen genannt. Mit Besorgnis haben die Gewerkschaften feststellen müssen, daß die Privatisierungswelle auch in die Bereiche der Hoheitsverwaltung hineinschwappt, die ja angeblich nach den Beteuerungen vieler Privatisierungsbefürworter für Entstaatlichungen nicht in Frage kommen. Ich erinnere an das Vordringen privater Sicherheitsdienste in Kaufhäusern und Betrieben, aber auch in öffentlichen Einrichtungen. Bei einem Fortschreiten der Privatisierungsbemühungen befürchten die Gewerkschaften daher auch einen Substanzabbau demokratischer Rechte selbst für den Fall, daß die von Privaten erbrachten Dienstleistungen einer staatlichen Kontrolle unterliegen.

3.3 Privatisierung und Arbeitnehmer

Das entscheidende Motiv, das die Gewerkschaften in Gegnerschaft zu den meisten Privatisierungsforderungen treibt, leitet sich ab aus der Beobachtung der Wirkungen, die die Entstaatlichung auf die Arbeitnehmer innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes in ihrer Eigenschaft als abhängig Beschäftigte hat. Wie bereits mehrfach angeschnitten, stellt sich als große Hypothek für die Arbeitnehmer insgesamt die Tatsache dar, daß sich als Folge von Aufgabenverlagerungen in den privaten Sektor ein erheblicher Abbau von Arbeitsplätzen einstellt. Das ist besonders problematisch in einer Zeit, in der auf einen Arbeitsplatz immer mehr Arbeitssuchende kommen. Zwar konnte man bisher erkennen, daß Entlassungen im Zuge von Privatisierungen nicht die Regel sind, sie kommen aber trotzdem vor. Keine Seltenheit ist, daß öffentliche Arbeitgeber mit Privatisierungsankündigungen die Beschäftigten oder deren Interessenvertreter in Personalräten und Betriebsräten einzuschüchtern oder zu disziplinieren versuchen.

Es kann den Gewerkschaften als Interessenvertretung von abhängig Beschäftigten insgesamt auch dann, wenn Privatisierungen nicht mit Kündigungen seitens der öffentlichen Arbeitgeber einhergehen sollten, nicht gleichgültig sein, daß die Qualität der Arbeitsplätze in vergleichbaren privaten Unternehmenssektoren tendenziell schlechter ist als im öffentlichen Dienst. Wenn hier von Qualität der Arbeitsplätze die Rede ist, dann ist diese zu verstehen als Sammelbegriff für alle Merkmale, die bei einem Arbeitsplatzvergleich berücksichtigt werden müssen. So ist in der Regel die Bezahlung der Beschäftigten im privaten Dienstleistungsbereich schlechter. Es muß allerdings hinzugefügt werden, daß die Gewerkschaften sich bemühen, diesen Abstand durch ihre Tarifpolitik zu verringern. Dabei haben sie auch teilweise Erfolge verzeichnen können, die allerdings die Rücknahme der Tendenzaussage nicht rechtfertigen. Auch was die Güte der sozialen Absicherung betrifft, hinken die privaten Bereiche zum Teil stark hinter der Situation im öffentlichen Dienst hinterher. Insbesondere jene Wirtschaftsbereiche, in denen vorwiegend Frauen als Teilzeitkräfte beschäftigt sind, weisen häufig sehr schlechte Arbeitsbedingungen auf. Mitbestimmung durch Betriebsräte gibt es nur in wenigen Betrieben. Eine Vertretung von Arbeitnehmerinteressen durch Gewerkschaften findet in vielen Fällen nicht statt, weil der gewerkschaftliche Organisationsgrad in diesen privaten Firmen gering ist und eine Verbesserung dieses Zustandes vom Firmeninhaber nicht zugelassen wird. Es ist den Gewerkschaften bewußt, daß hinter der Forderung nach Privatisierung nicht selten auch der Wunsch verborgen ist, ihre Organisationskraft zu schwächen.

4. Zusammenfassung und Kriterien für eine Privatisierung öffentlicher Aufgaben aus der Sicht des DGB

Zusammenfassend möchte ich sagen, daß nach gewerkschaftlicher Auffassung wegen der beschriebenen sich tatsächlich oder sich eventuell ergebenden Folgen die Privatisierung öffentlicher Aufgaben und Leistungen sozialstaatlichen Grundsätzen zuwiderläuft. Im Grundsatzprogramm des DGB wird nicht nur diese Beurteilung festgehalten, sondern darüber hinaus auch darauf verwiesen, daß nicht durch den Abbau, sondern durch die Sicherung und den Ausbau sozialstaatlicher Leistungen und leistungsfähiger öffentlicher Einrichtungen Sicherheit, Freiheit und Selbstbestimmung der Arbeitneh-

mer erhöht werden. Es wird ferner dargelegt, daß diese Einrichtungen wegen ihrer Verpflichtung auf gesellschaftliche Ziele nicht ausschließlich an ihrer Rentabilität gemessen werden dürfen.

Die Gewerkschaften sehen in der Frage der Privatisierung daher nicht nur eine innerorganisatorische Angelegenheit des öffentlichen Dienstes. Sie stellt auch mehr dar als nur ein Detailproblem der Finanz- und Kostenrechnung einzelner öffentlicher Verwaltungseinheiten oder Unternehmen.

Von der Privatisierung sind die Arbeitnehmer nicht nur in ihrer Eigenschaft als abhängig Beschäftigte, sondern auch als Steuerzahler und als Bürger, die Anspruch auf öffentliche Leistungen und ein Mitspracherecht bei deren Gestaltung haben, betroffen. Darum ist für den Deutschen Gewerkschaftsbund die Auseinandersetzung mit der Privatisierung und den hinter ihr stehenden Interessen nicht nur eine Angelegenheit der zuständigen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes, sondern aller Mitgliedsgewerkschaften im DGB.

Diese klare Positionsbeschreibung bedeutet allerdings nicht, daß nach gewerkschaftlicher Auffassung ohne Prüfung des Einzelfalls jede Aufgabe, die bisher vom Staat wahrgenommen wird, auch ständig dort verbleiben müßte. Diskutabel wäre eine Privatisierung von öffentlichen Aufgaben z. B. dann, wenn gleichzeitig folgende Bedingungen erfüllt wären:

- 1. Privatisierung darf nicht zur Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für die betroffenen Arbeitnehmer führen oder gar zur Arbeitslosigkeit beitragen. Angesichts der drohenden Gefahr höherer struktureller Arbeitslosigkeit muß der staatliche Sektor unmittelbar eine verstärkte arbeitsmarktpolitische Verantwortung übernehmen, zumal er als wichtigster Teilbereich des Dienstleistungssektors dazu beitragen muß, technologisch bedingte Freisetzungen von Arbeitskräften im industriellen Bereich aufzufangen.
- 2. Privatisierungen müssen zu einer tatsächlichen finanziellen Entlastung der öffentlichen Haushalte führen, wobei Neben- und Folgekosten zu berücksichtigen wären. Schon allein deshalb dürfen nicht lediglich rentable Bereiche privatisiert werden, während die Defizite der im öffentlichen Eigentum verbleibenden Verlustbetriebe weiterhin aus Haushaltsmitteln gedeckt werden; denn dadurch würde das jeweilige Haushaltsdefizit insgesamt noch größer. Ebenso widersinnig wäre aus finanzpolitischer Sicht eine Privatisierung, die zu keiner Entlastung führt, weil statt eines bisherigen öffentlichen Trägers nunmehr ein privater Träger subventioniert werden muß.
- 3. Privatisierungen sind abzulehnen, wenn nicht gewährleistet ist, daß das Angebot an entsprechenden öffentlichen Leistungen wie bisher allen Bürgern "flächendeckend", dauerhaft und ohne Abstriche an der Qualität der Leistungen zur Verfügung gestellt werden kann. Es muß also verhindert werden, daß private Unternehmer gleichsam nachträglich nach dem Prinzip "Privatisierung der Gewinne Sozialisierung der Verluste" verfahren, indem sie bestimmte Leistungen einstellen bzw. nicht mit übernehmen oder Leistungen minderer Qualität erbringen, um ihre Gewinne zu erhöhen.
- 4. Es muß sichergestellt sein, daß die demokratischen Mitbestimmungs- und Kontrollrechte der Bürger in ihrer Substanz erhalten bleiben.

5. Es darf nicht zu privatisierungsbedingten Preiserhöhungen kommen. Insbesondere ist eine Verteuerung von Leistungen abzulehnen, die bisher aus sozialen oder politischen Gründen kostenlos oder nicht kostendeckend angeboten wurden, um die Bezieher niedriger Einkommen in den Genuß der Leistungen kommen zu lassen oder wichtige – z. B. verkehrs-, gesundheits- oder bildungspolitische – Ziele zu erfüllen (z. B. Verkehrstarife, Eintrittspreise für Museen, Theater, Bäder usw.). Um die Preisstabilität nicht zu gefährden, muß auch die Entstehung privater Monopolstellungen im Gefolge von Privatisierungsmaßnahmen unterbunden werden.

Bei einer strikten Beachtung dieser Kriterien werden zum gegenwärtigen Zeitpunkt vermutlich nur sehr wenige öffentliche Aufgaben für eine Privatisierung in Frage kommen. Deren Zahl wird in keinem Verhältnis zu dem ideologisch gefärbten Publizitätsaufwand stehen, mit dem das Thema Entstaatlichung von interessierter Seite immer wieder zur Sprache gebracht wird.