

ÖFFENTLICHE DIENSTLEISTUNGEN UND BESCHAFFUNGSWESEN

Das Spannungsfeld von privatisierten Unternehmen, EU-Politik und öffentlicher Hand

Wer immer in den 1980er und 90er Jahren Erfahrungen mit staatlichen, regionalen oder kommunalen Monopolen hatte, der wird Initiativen in Richtung mehr Markt einiges abgewinnen können: Für schwerfällige, teure starre Apparate in den Bereichen Energie, Transport, Post und Telekommunikation, Entsorgung, Wasser etc. firmierten Bürger/innen oft eher unter dem Etikett lästiger Störenfriede denn als Kund/inn/en mit berechtigten Ansprüchen. Die Leistungen waren dementsprechend alles andere als qualitativ.

Die Etablierung des Binnenmarktes durch die EU prägte diesen Bereich ab 1995 mit Freihandels-, Liberalisierungs- und Privatisierungsinitiativen. Seit 2004 gelten die Binnenmarktregeln für alle öffentlichen Aufträge sowie bei der Beschaffungs- und Angebotspolitik der Staaten, Länder und Gemeinden. Diese haben dabei die Prinzipien des Binnenmarktes zu respektieren: freier Waren- und Dienstleistungsverkehr, Niederlassungsfreiheit, Diskriminierungsverbot und Gleichbehandlung für ausländische Anbieter, umfassende Transparenzverpflichtung (bei der Angebotseinholung durch öffentliche Hände). Die Kommission erwartet sich durch das Wettbewerbsprinzip eine billigere, aber trotzdem qualitativ hochwertige und flächendeckende Versorgung der Bürger/innen mit Dienstleistungen. Staaten, Länder und Gemeinden werden in die Situation knapp kalkulierender Unternehmen verwandelt, die auf einem möglichst funktionierenden Markt unter Wettbewerbsbedingungen agieren. Und dieser Markt ist z.B. in Österreich sehr groß: Rund 13 % des jährlich verfügbaren Güter- und Leistungsvolumens (BIP) wird zur Deckung der öffentlichen Nachfrage bestimmt.

Positive Beispiele öffentlicher Leistungserbringung

Für die Marktöffnung gibt es also einerseits gute Gründe: Die Bevorzugung einheimischer Bieter, die Bildung nationaler oder regionaler Oligopole (im Klartext also Korruption) und die Bevorzugung einzelner Bewerber aus nichtwirtschaftlichen Gründen sollen verhindert werden.

Ein Beispiel: Die zur AG zugerichtete Deutsche Bahn ließ Nahverkehrsstrecken verkommen, um sie in der Folge schließen zu können. Nach der Übernahme durch private Wettbewerber (oder auch Landesbahnen oder kommunale Unternehmen) blühten diese Strecken geradezu auf: Sie verzeichneten durch ein qualitativ und quantitativ hochwertiges Angebot (Fahrzeuge, Frequenzen, Verbindungen) erhebliche, manchmal geradezu erstaunliche Fahrgastzuwächse.

Länder und Kommunen haben nämlich die Möglichkeit, Nahverkehrsdienstverträge europaweit auszuschreiben und an den Bestbieter zu vergeben. Die Erfahrungen damit sind in Deutschland übereinstimmend gut: bessere Qualität, mehr Dienstleistungen bei Kosteneinsparungen zwischen durchschnittlich 20 und 30 %. Die DB AG hat dafür in manchen Regionen allerdings nur mehr einen Marktanteil von knapp unter 50 % und gewinnt maximal zwei Drittel der Ausschreibungen, d.h. verliert laufend Marktanteile und geht bei der Subvention des Nahverkehrs durch die deutschen Bundesländer (6,8 Mrd. Euro jährlich) immer öfter leer aus.

Dieses Beispiel scheint die politischen Konzepte der EU-Kommission zu bestätigen: Die Ziele eines offenen, wettbewerbsfähigen Binnenmarkts seien mit der Entwicklung zugänglicher hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu erschwinglichen Preisen vereinbar.

Funktionierende Märkte?

Untersuchungen (u.a. des österreichischen Forschungsinstituts PIQUE zu vier Branchen in sechs ausgewählten EU-Ländern) haben jedoch gezeigt, dass der Wettbewerb in einem Großteil der Länder und Branchen weiterhin beschränkt ist. Die Zahl der Anbieter ist in manchen Bereichen sogar zurückgegangen, die Marktkonzentration blieb hoch oder hat sogar noch zugenommen. In vielen Fällen haben sich oligopolistische Märkte herausgebildet. Laut der zitierten Untersuchung herrscht nur in vier von 24 Branchen (!) eine hohe Wettbewerbsintensität mit den entsprechenden Vorteilen für die Kunden.

Im Gegensatz dazu war der Liberalisierungsprozess bei der Veränderung von Eigentumsverhältnissen und bei der Ausweitung privaten Eigentums weit wirkungsvoller. Staatliche Monopole wurden jedoch durch privatisierte Oligopole ersetzt. Die Verwandlung ehemals öffentlicher Organisationen (z.B. ÖBB-Postbus) in gewinnorientierte Unternehmen setzt diese nicht nur dem Konkurrenzdruck, sondern auch den Dividendenforderungen der Aktionäre aus. In arbeitsintensiven Branchen – wie der Post oder im ÖPNV –, in denen die Personalkosten zwei Drittel der gesamten Produktionskosten ausmachen, zielt die Strategie der (teil-)privaten Unternehmen primär darauf ab, die Personalkosten zu senken.

Soziale Aspekte der öffentlichen Auftragsvergabe

Um noch einmal auf das oben angeführte Beispiel zurückzukommen: Das Bemühen um einen attraktiven Regionalverkehr mit besserer Taktung und moderneren Zügen in Deutschland hat nämlich auch eine Kehrseite. Da Trassenkosten und Infrastrukturpreise für alle Wettbewerber gleich hoch sind, wird seitens der privaten Anbieter vor allem beim Personal gespart. Lokführer der Privatbahnen verdienen im Schnitt 20 % weniger als ihre Kollegen bei der DB. Bis heute gibt es in Deutschland keinen einheitlichen Flächentarif für die Eisenbahnbediensteten.

Auch bei den Marktführern wird Personal abgebaut, durch arbeitssparende Technik weg-rationalisiert, Löhne werden gesenkt, es wird auf prekäre Arbeit ausgewichen. In den betreffenden Branchen steigt die Zahl der Teilzeitbeschäftigten, der Scheinselbstständigen sowie der befristet Beschäftigten.

In Österreichs Postwesen z.B. ist der Großteil der Beschäftigten bei den neuen Anbietern auf dem Briefmarkt selbständig und wird nach Stück bezahlt. Obwohl sie Sozialabgaben selber leisten müssen, ist ihr Stundenverdienst nur etwa halb so hoch wie das Gehalt eines neu eingestellten Briefträgers bei der Post AG. Dass dies anders organisierbar ist, zeigen laut PIQUE Schweden und Belgien. Dort decken Kollektivverträge viel mehr Betriebe ab und verhindern damit Bezahlung zu Dumping-Tarifen.

Auch renommierte, aber liberalisierte Branchenführer wie z.B. ÖBB-Postbus AG und die Wiener Linien zeichnen sich – bei Ausweitung des Angebots – durch Personalabbau, schlechtere Arbeitsverhältnisse für neueintretende Beschäftigte, Outsourcing von Diensten

(z.B. Reinigung) und weniger häufige technische Inspektionen der Fahrzeuge aus – also durch eine Verschlechterung der Servicequalität.

Das reine Wettbewerbsrecht lässt nämlich wichtige Aspekte der Auftragserfüllung verschwinden: neben Nachhaltigkeitsgesichtspunkten vor allem soziale Aspekte. Meist kommt nämlich unter Bedingungen des freien Wettbewerbs der Billigstbieter zum Zug, ohne dass nachvollzogen wird, wie sich sein Angebot ergibt.

Der Wohlfahrtsstaat ist auf dem Rückzug, wo wichtige Staatsaufgaben, die bisher in öffentlicher Hand waren, ausgeschrieben und privat vergeben werden. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse werden vom Wettbewerbsrecht immer häufiger nur unter den Gesichtspunkten Binnenmarkt und Einsparungspotential gesehen. Doch ein wettbewerbsorientiertes Auftragswesen und möglichst hoher Schutz in den Arbeitsbedingungen schließen einander eher aus, als sich zu ergänzen.

Lohn- und Sozialdumping erlauben es Unternehmen, sich die betriebsnotwendigen Vorteile zu verschaffen – auch den Unternehmen, die durch Auslagerung aus öffentlichen oder staatsnahen Unternehmen entstanden sind. Der Druck auf die Personalkosten führt zu einer Prekarisierung von Arbeitsplätzen, zu einer Verlagerung von fixen Angestelltenverhältnissen auf Werkverträge und freie Dienstverträge. Arbeitsrechtlichen Bedingungen, soziale Leistungen der Unternehmen, kollektivvertragliche Einstufungen, Ruhezeiten und Arbeitspausen sowie Formen betrieblicher Mitbestimmung geraten unter Druck. Einsparungen der nachfragenden öffentlichen Hände sind oft nur Schein, denn Lohnkürzungen müssen auf der anderen Seite von Leistungen der sozialen Wohlfahrt zumindest teilweise kompensiert werden.

Die Regulierung öffentlicher Dienstleistungen sollte also darauf abzielen, dass Unternehmen miteinander vor allem in einen Qualitätswettbewerb treten und Kosteneinsparungen durch Lohndumping verhindert werden. Zu vorrangigen Maßnahmen zählen sozialverantwortliche Ausschreibungen, die Bindung der Auftragsvergabe an Kollektivverträge und die Einführung von Mindestlöhnen – wie sie z.B. mittlerweile in der deutschen Postbranche eingeführt wurden.

Entscheidend ist auch die Gestaltung der Macht- und Eingriffsmöglichkeiten der Regulierungsbehörden, denen es ermöglicht werden muss, soziale und arbeitsrechtliche Dimensionen der Auftragserfüllung zu kontrollieren.

Besondere Rolle der Gemeinwirtschaft

Eine unterschiedslose Durchsetzung des Wettbewerbsrechts verkennt überdies die Dimension der Selbstverwaltung und der demokratischen Willensbildung bei der Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen durch regionale und lokale Gebietskörperschaften und kommunale Unternehmungen. Die föderative Struktur Europas ist im Vertrag von Lissabon explizit erwähnt und ihr Recht auf Erhaltung und Mitsprache festgelegt. Der Freihandelsideologie von EU-Kommission und Rat können nun ein gestärkter Ausschuss der Regionen in Allianz mit dem EU-Parlament entgegen treten. Denn vor allem angesichts der aktuellen Krise steigt die Bedeutung der Gemeinwohlorientierung öffentlicher Dienstleistungserbringer sowie der kommunalen Wirtschaft vor Ort.

Internationale Dimension öffentlicher Beschaffungspolitik

Wenn aber ökologische und soziale Aspekte des Handelns von Gebietskörperschaften in der EU Berücksichtigung finden, dann hat dies Auswirkungen auf die Welthandelsordnung, die im Rahmen der WTO gestaltet wird. Die EU sollte die Schaffung globaler Sozialstandards im Rahmen neuer WTO-Verträge zu einem Ziel machen. Ein erster wesentlicher und realpolitisch gut darstellbarer Schritt auf dem Weg in diese Richtung wäre eine wenigstens europaweit stärkere Vereinheitlichung der Sozialstandards (im Sinne allgemeiner Sozialversicherungsstandards und gegebenenfalls Mindestlöhne).

Darauf aufbauend braucht es einen übergreifenden globalen sozial- und umweltpolitischen Rahmen, der das Weltklima- und das Weltarmutsproblem gemeinsam in den Blick nimmt. Dies würde durch einen völlig neu konzipierten Emissionshandel ermöglicht werden, der auf Verschmutzungsrechten pro Kopf basiert. Seine globalen Erlöse kämen allen Menschen pro Kopf als Ökobonus finanziell zugute. Neben der Lösung des globalen Klimaproblems würde diese globale Strategie zur Hebung des Wohlstands im gleichen Sinne wie weltweite Sozialstandards gegen komparative Kostenvorteile wirken. Mit dieser Kostenkonkurrenz werden die OECD-Staaten aber ohnehin konfrontiert, wenn die Arbeitsproduktivität der Entwicklungsländer wächst. Das wird in den reichen Ländern vielfach als Sachzwang-Argument zur Kosteneinsparung in der Sozialpolitik herangezogen werden.

Solche weltwirtschaftlichen "Sachzwänge" – nämlich die Aushöhlung des Sozialstaats und staatlicher Dienstleistungen mit dem Argument des internationalen Wettbewerbs- und Lohndrucks – bedrohen die Demokratie in den Staaten des Westens und ihre Entwicklung in den Staaten des Südens. Es macht deutlich, dass auf globaler Ebene eine demokratische Einhegung der Weltwirtschaft bisher weitgehend fehlt. Dementsprechend muss die Diskussion von Beschaffungs-, Dienstleistungs- und Handelspolitik die globalen Voraussetzungen von Sozialpolitik und Demokratie im Blick haben – eine Perspektive, die angesichts der Finanz-, der Ressourcen- und der Klimakrise auf der Tagesordnung steht.

Quellen:

Gerhard Fritz in einem Mailkommentar zu einer Kolumne von Georg Renner, in: Die Presse, 2.8.2010

„Mehr Konkurrenz auf deutschen Schienen“ in: Der Standard, 20. August 2010, S. 19

Thomas Höpfl: Soziale Aspekte der öffentlichen Auftragsvergabe. Forschungsberichte isw, Nr. 54

Jörg Flecker, Christoph Herrmann: Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Auswirkungen auf Beschäftigung, Produktivität und Dienstleistungsqualität (PIQUE) – 2009

Christoph Herrmann: Liberalization, privatization and regulation in the Austrian local public sector – FORBA Research Report 18/2006

Felix Ekhardt: Globalisierung und soziale Ungleichheit: Arbeitspapier 170 der Hans-Böckler-Stiftung. 2009

Bundesverband Öffentliche Dienstleistungen – Öffentliche DL stärken, Infrastrukturen festigen. Positionspapier Dez. 2009

Redaktion und Recherche: Michael Schelling