

Tagungsbericht

Dennis Eversberg, Christine Schickert, Edlira Xhafa¹

“Es geht nicht nur um ‚öffentlich‘ versus ‚privat“: Neue Wege in der Organisation öffentlicher Dienstleistungen

Ein Workshopbericht

Am 4. und 5. Juli 2013 fand in der Ver.di-Bundesverwaltung in Berlin der Workshop „Alternative Ways of Organizing Public Services and Work in the Public Sector: The Role of Public-Public Partnerships“ statt. Die Veranstaltung war ein Nebenprodukt des gleichnamigen Forschungsprojekts, das Edlira Xhafa während ihrer Zeit als Junior Fellow am DFG-Kolleg "Postwachstumsgesellschaften" an der Universität Jena bearbeitete. Er wurde organisiert und unterstützt durch das Kolleg Postwachstumsgesellschaften, den Bereich Politik und Planung bei Ver.di, die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Dienstleistungsinternationale Public Services International (PSI) und deren Forschungseinheit Public Services International Research Unit (PSIRU) sowie die österreichische Arbeiterkammer und versammelte 30 WissenschaftlerInnen, GewerkschafterInnen und NGO-MitarbeiterInnen von fünf Kontinenten.

Ein Ziel des Workshops war es, die Ergebnisse von Xhafas Forschung mit PraktikerInnen und WissenschaftlerInnen gleichermaßen zu diskutieren. Außerdem sollte der bestehende Dialog zwischen Gewerkschaften, NGOs und Wissenschaft zu Fragen von Public-Public Partnerships, alternativen Formen der Organisation öffentlicher Dienstleistungen und Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst intensiviert und erweitert werden.

Den Auftakt machte der aus London zugeschaltete David Boys (PSI) mit einer pointierten Zusammenfassung der wichtigsten Herausforderungen, denen sich die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors heute weltweit gegenübersehen. Es sei eine zentrale Aufgabe, Barrieren zwischen Gewerkschaften und Zivilgesellschaft zu durchbrechen und stärker mit Akteuren vor Ort in Dialog zu treten, da nicht alle Probleme am Verhandlungstisch gelöst werden könnten. Darüber hinaus sollten WissenschaftlerInnen mehr Zeit für die Reflexion ihrer Erfahrungen aus Forschung und Dialog mit zivilgesellschaftlichen AkteurInnen aufwenden, um Gründe für Erfolge in politischen Auseinandersetzungen zu analysieren und zu erklären, damit dieses Wissen für künftige politische Auseinandersetzungen nutzbar werden könne.

Nach diesen einleitenden Worten präsentierte Edlira Xhafa die zentralen Ergebnisse ihrer Forschung: PuPs seien nicht nur in vielerlei Hinsicht eine wichtige Strate-

¹ Dr. Dennis Eversberg, Universität Jena, DFG-KollegforscherInnengruppe „Postwachstumsgesellschaften“, Email: dennis.eversberg@uni-jena.de; Christine Schickert M.A., Universität Jena, Institut für Soziologie, Lehrstuhl für Arbeits-, Industrie- und Wirtschaftssoziologie, Email: christine.schickert@uni-jena.de; Dr. Edlira Xhafa, Universität Kassel, Research Fellow at the International Centre for Development and Decent Work (ICDD), Email: edlira.xhafa@hotmail.com.

gie gegen Privatisierung genauso wie gegen Public-Private-Partnerships (PPPs), sondern sie könnten auch Räume öffnen, um über alternative Formen der Organisation von öffentlichen Dienstleistungen und Arbeit im öffentlichen Sektor nachzudenken und diese auszuprobieren. Das gilt besonders für PuPs, die im Interesse der vertieften ‚Öffentlichkeit‘ der öffentlichen Dienste erweiterte Möglichkeiten der Partizipation von ArbeitnehmerInnen und Zivilgesellschaft schafften, zum Beispiel um Dienstleistungen zu demokratisieren oder Effizienz, Gleichheit, Transparenz, ökologische Nachhaltigkeit und Solidarität zu erhöhen. Die Mitwirkung der Beschäftigten könne zudem dazu beitragen, neue Wege der Reorganisation von Arbeit im öffentlichen Sektor zu eröffnen. In diesem Zusammenhang sei es entscheidend, PuPs eher als Prozess denn als Selbstzweck zu betrachten.

Das Panel am Nachmittag beleuchtete eine Reihe von Beispielen für erfolgreiche PuPs im Bereich „Wasser“: Marcela Olivera aus Bolivien, die in die Proteste gegen die Privatisierung der Wasserversorgung in Cochabamba involviert war und das inter-amerikanische Wassernetzwerk „Red Vida“ koordiniert, sprach über Formen der Wasserversorgung in Lateinamerika. Sie hob die Notwendigkeit hervor, das Ringen um bezahlbare Wasserversorgung für alle nicht nur als einen Kampf von ‚öffentlich‘ versus ‚privat‘ zu betrachten, sondern auch als Auseinandersetzung für Transparenz und aktive Beteiligung der BürgerInnen zu sehen. Al-Hassan Adam (Oxfam Großbritannien) berichtete über den erfolgreichen Kampf für die Renationalisierung von Ghanas Wasserversorgungssystem, das 2005 auf Druck des Internationalen Währungsfonds privatisiert worden war. Esteban Castro (University of Newcastle) ging ebenfalls auf die Situation in Lateinamerika ein: Trotz einer politischen Wende nach links in vielen Ländern stelle das Beharrungsvermögen des immer noch dominanten neoliberalen Denkens eine bedeutsame Hürde im Hinblick auf die Sicherung des allgemeinen Zugangs zu Wasser und sanitären Einrichtungen dar.

Über Erfahrungen mit dem kommunalen Wassermanagement in Asien durch Public-Public Partnerships zwischen den für Wasser zuständigen Behörden, den lokalen Gemeinden/Gemeinschaften und Gewerkschaften berichtete Mary Ann Manahan vom Büro Manila der NGO Focus on the Global South. Sie hob hervor, dass diese Partnerschaften nicht nur zu vermehrten Bemühungen um die Sicherstellung der Wasserversorgung der Gemeinden geführt hätten, sondern auch zu Aktivitäten zum Schutz der Wassereinzugsgebiete. Emanuele Lobina (PSIRU) präsentierte als Beispiel ein EU-Förderprogramm für PuPs, das sowohl Nord-Süd-Partnerschaften als auch Süd-Süd-Partnerschaften fördert. Christa Hecht, Geschäftsführerin der Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft e.V., des Zusammenschlusses der öffentlichen Wasserversorger in Deutschland, skizzierte die Versorgungssituation in Deutschland und beschrieb die Allianz selbst als eine seit vielen Jahrzehnten etablierte Form von PuP. Sie betonte zum einen, dass es in der öffentlichen Wasserversorgung seit jeher eine starke Repräsentation der Beschäftigteninteressen und zudem seit langem eine intensive Kooperation zwischen verschiedenen öffentlichen Institutionen gebe, und hob zum anderen das steigende Interesse der BürgerInnen in Fragen der Wasserversorgung hervor, das in jüngster Zeit in einer

Reihe von Initiativen zur Rekommunalisierung der Wasserversorgung und zu besserer Beteiligung der versorgten BürgerInnen zum Ausdruck komme.

Im folgenden Panel ging es um die Organisation kommunaler Versorgungsstrukturen. Jane Lethbridge (PSIRU) diskutierte die Rolle gewerkschaftlicher Interessenvertretung für die Entwicklung von Innovationen im öffentlichen Sektor. In einer Fallstudie zur Auseinandersetzung um die Privatisierung der IT-Dienstleistungen der Stadt Newcastle zeigte Hilary Wainwright (Transnational Institute, Amsterdam), wie Innovation sich durch Kampf und dadurch gewonnene Erfahrung konstituiert: Hier bildete sich eine Allianz zwischen der Führung des in Rede stehenden Bereichs, Politischen Akteuren und Gewerkschaften, die sich mit Unterstützung durch zivilgesellschaftlichen politischen Protest gegen die Zentralisierung von Wissen und der Übertragung von dessen Verwaltung an profitorientierte Dritte wandte. Richard Pond, Policy Officer bei der European Federation of Public Service Unions, warnte vor allzu pauschaler Kritik an den existierenden öffentlichen Dienstleistungen. Er hob den erfolgreichen europaweiten Einsatz von Gewerkschaften und NGOs für die Herausnahme der Wasserversorgung aus der von der EU-Kommission vorgeschlagenen Dienstleistungsrichtlinie hervor, ebenso wie die wachsenden Anstrengungen zur Rekommunalisierung der Energieversorgung in Deutschland.

Am Vormittag des zweiten Workshoptages befasste sich ein drittes Panel mit dem Energiesektor. Sowohl Sandra van Niekerk von PSIRU, Südafrika, als auch Mansour Cherni, der nationale Koordinator der Fédération Nationale de l'Electricité et du Gaz in Tunesien sprachen über die aktuellen Entwicklungen in Afrika, während Peter Arnold, Betriebsratsvorsitzender der Mainova AG, erneut kontrastierend die deutsche Perspektive des Rückblicks auf eine lange Geschichte von öffentlicher Partnerschaft und Beschäftigtenbeteiligung vorstellte.

Van Niekerk konzentrierte sich dabei auf die erneuerbaren Energien und hob die mit diesen verbundene Hoffnung hervor, die Energiearmut in weiten Teilen Afrikas beenden zu können. Sie hielt ein klares Plädoyer für mehr öffentliche Beteiligung an erneuerbaren Energien: private Unternehmen seien gegenwärtig die Hauptinvestoren im Bereich der erneuerbaren Energien, aber da ihre Entscheidungen an Profiten ausgerichtet seien, seien sie umso unzuverlässigere Partner, wenn es um die Versorgung armer Gemeinden gehe. Mansour Cherni sprach über die Förderung von Schiefergas in Nordafrika und erzählte, wie Gewerkschaften gemeinsam mit UmweltschützerInnen den Widerstand gegen die geplanten Bohrungen organisieren – nicht zuletzt, weil Fracking große Mengen an Wasser benötigt, ein besonders brisanter Ressourcenkonflikt in einer ohnehin von Wassermangel geplagten Region. Peter Arnold präsentierte mit der Thüga-Gruppe, dem größten Zusammenschluss kommunaler Energieversorgungsbetriebe in Deutschland, einen anderen Fall: Die Thüga setze sich für den Schutz öffentlichen Eigentums ebenso ein wie für den Erhalt der Hoheit der Kommunen über die Gestaltung ihrer öffentlichen Dienstleistungen. Dabei würden ArbeitnehmerInnen über Mitbestimmungsrechte ebenso eingebunden wie BürgerInnen über die kommunalen politischen Partizipationsprozesse.

In der Auseinandersetzung mit diesen Fragen versuchte Christoph Herrmann von der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) in Wien, die Diskussionen der verschiedenen Panels zusammenzufassen und zu systematisieren. Er schlug eine vorläufige Ordnung der unterschiedlichen Formen von Public-Public-Partnerships vor, denen die beschriebenen Beispiele zugeordnet werden könnten:

- (1) PuPs, die sich auf *Wissenstransfer und Kompetenzaufbau* konzentrieren (Entwicklungshilfe, hauptsächlich in Nord-Süd-Partnerschaften);
- (2) PuPs, die sich verstärkter *Teilhabe und Mitwirkung* widmen, inklusive der Mitwirkung durch Zivilgesellschaft und Gewerkschaften (Co-Management?);
- (3) Formen der Kooperation zwischen öffentlichen Organisationen mit gemeinnütziger Ausrichtung; sowie
- (4) Netzwerke öffentlicher Organisationen (inklusive Miteigentümerschaft).

Darüber hinaus wies er auf eine möglicherweise problematische Offenheit des Konzepts hin: Während in vielen Ländern PuPs in erster Linie als Alternativen zur Privatisierung entwickelt worden seien, zeigten einige Beispiele, dass sie mitunter auch faktisch Alternativen zu zentralisierter staatlicher Versorgung oder (in Ländern oder Regionen, in denen grundlegende Dienstleistungen gänzlich fehlen) sogar gänzlicher Ersatz für staatliche Versorgung sein könnten. Daher könnten PuPs, die in der Regel auf Verbesserung und/oder ökologische Transformation der Leistungen ausgerichtet sind, in einigen Fällen als Vehikel von deren Kommodifizierung dienen. Nichtsdestotrotz sei das Konzept der PuPs ein nützliches in der aktuellen Debatte um die Entwicklung des öffentlichen Sektors. Letzteren Punkt unterstrich Oliver Prausmüller von der Arbeiterkammer, der als zusätzliches Argument für den Begriff anführte, dass er grundlegende Fragen über die entscheidenden Werte und die Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen aufwerfe.

Der letzte Teil des Workshops konzentrierte sich darauf, Hauptfelder für zukünftige Forschung und Aktivitäten zu identifizieren. Hier hoben vor allem die deutschen Teilnehmerinnen hervor, dass jenseits des konzeptionellen Gehalts der Ausdruck "Public-Public Partnerships" nicht ohne Tücken sei und die Suche nach einem besseren nicht voreilig aufgegeben werden sollte: Aus Sicht von Ver.di sei der Begriff so kaum zu gebrauchen, weil er sich zu eng an die seit langem bekämpften "Public-Private Partnerships" anlehne und deshalb bei gewerkschaftlich Aktiven kaum noch als positiver Gegenbegriff etablierbar sei. Darüber hinaus bestand Einigkeit, dass insbesondere die mit der Konzeption verbundenen Fragen der ‚Öffentlichkeit‘ weiterer definitorischer Anstrengungen bedürften. Zudem brauche es mehr Forschung zur Rolle von PuPs für die Demokratisierung öffentlicher Dienstleistungen und die Ausweitung der Mitwirkung von Beschäftigten und Zivilgesellschaft. Auch Fragen der öffentlichen Finanzierung und Besteuerung wurden aufgeworfen. Die TeilnehmerInnen betonten die Notwendigkeit der Vernetzung mit ähnlichen Initiativen bestehender Netzwerke und der weiteren Verbreitung von Forschungsergebnissen zu erprobten und erfolgreichen Formen der Partnerschaft zwischen öffentlichen Akteuren.