

Fritz Keller ist ein renommierter Kenner der Geschichte der österreichischen Gewerkschaftsbewegung und Mitarbeiter der Österreichischen Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung. Im ersten Teil führt er die Leser durch die Geschichte der Internationale der Öffentlichen Dienste (IÖD).

Andreas Höfer koordinierte den zweiten Teil des Buches. Er schrieb die Kapitel 7, 8, 9 und 16. Er ist Historiker und arbeitet als politischer Berater in Österreich. Er und seine Ko-AutorInnen Werner T. Bauer (Kapitel 11, 13 und 14), Bela Hollos (Kapitel 10 und 12), Michael D. Huber (Kapitel 16), Patricia Schnarr (Kapitel 7 und 9) und Luise Wernisch (Kapitel 15) arbeiten ebenfalls für die Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung. Seit 2002 haben sie mehrere Studien zur Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienste in der Europäischen Union veröffentlicht (siehe auch <www.politikberatung.or.at>).

Die Internationale der Öffentlichen Dienste (IÖD) ist der globale Verband der Gewerkschaften der öffentlich Bediensteten und feiert 2007 ihr hundertjähriges Bestehen. Aus diesem Anlass gibt sie ein Buch zu ihrer Geschichte heraus.

Neben der Geschichte der IÖD widmet sich das Buch aber auch der Frage, wie es dazu kam, dass die kommunalen – und oft relativ konservativen – Regierungen in Europa im späten 19. Jahrhundert öffentliche Dienste erstmals einrichteten, bzw. diese Dienste dem Privatsektor abnahmen und selbst leisteten. Hundert Jahre später ist diese Frage auch deshalb wieder so relevant geworden, weil ihre Nachfolger, nationale Regierungen ebenso wie die internationalen Finanzinstitute, seit einigen Jahrzehnten den umgekehrten Weg beschreiten. Was erzählen die sehr unterschiedlichen Experimente des späten 19. bzw. späten 20. Jahrhunderts den GewerkschafterInnen des öffentlichen Diensts, aber auch den NutzerInnen dieser Dienste bezüglich dessen, was weiterhin zu tun bleibt?

Die Geschichte der IÖD beleuchtet ausgehend von den wichtigsten politischen Ereignissen des 20. Jahrhunderts die Herausforderungen an die IÖD und ihre Mitgliedsgewerkschaften. Wie reagierten die IÖD und die Gewerkschaften des öffentlichen Diensts auf die beiden Weltkriege, auf Faschismus, auf die Herausforderungen des Kalten Kriegs und auf die Möglichkeiten, die sich durch die Beendigung der Kolonialherrschaft in den Entwicklungsländern aufboten? Wie entwickelte sich die IÖD von einem Verband europäischer Gewerkschaften in den Gemeinde- und Versorgungsbetrieben, der sich fest in der Hand von Männern befand, zu einer Organisation, deren Mitgliedschaft heute hauptsächlich weiblich ist und deren Mitgliedsorganisationen in erster Linie in den Entwicklungsländern beheimatet sind?

Teil Zwei behandelt die Geschichte der öffentlichen Dienste: Gesundheitswesen und soziale Dienste, Wasser und Abwasser, Energieversorgung, Polizei und Sicherheitsdienste und Kultur. Viele dieser Dienste wurden im 19. Jahrhundert infolge des rapiden Wachstums der Städte eingeführt. Das Prinzip, wonach diese Dienste durch die öffentliche Hand bereitzustellen sind, erwies sich als so erfolgreich, dass es vor allem von den Städten in Europa übernommen und trotz umfassender politischer und historischer Veränderungen während des gesamten 20. Jahrhunderts beibehalten wurde. Nach dem Zweiten Weltkrieg trugen die öffentlichen Dienste entscheidend zum damals beispiellosen Wirtschaftswachstum und zur Schaffung von Wohlstand bei. Die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienste während der letzten Jahre enthält hingegen eine Fülle an Beispielen, dass die Privatwirtschaft allein außerstande ist, für effiziente Dienste und schon gar nicht für deren gerechte Verteilung zu sorgen.



IÖD 100 JAHRE
vienna07
Qualität im öffentlichen
Dienst für alle
Wien | Kongress
24.-28. September



**Kampf für öffentliche Dienste:
für ein besseres Leben und eine bessere Welt**

Fritz Keller und Andreas Höferl



**Fritz Keller
Andreas Höferl**

**Kampf für öffentliche Dienste:
für ein besseres Leben und eine bessere Welt**

Die Internationale der Öffentlichen Dienste (IÖD) ist ein globaler Gewerkschaftsverband, dessen Mitgliedsgewerkschaften weltweit 20 Millionen Gewerkschafter und Gewerkschafterinnen des öffentlichen Diensts vertreten. Der IÖD gehören 640 Mitgliedsorganisationen aus 154 Ländern an.

Die IÖD ist eine autonome Organisation und arbeitet mit anderen globalen Gewerkschaftsverbänden, die die Interessen anderer Sektoren der Arbeiterschaft vertreten, mit dem Internationalen Gewerkschaftsbund (IGB) und dem gewerkschaftlichen Beratungsausschuss der OECD (TUAC) zusammen.

Die IÖD gilt innerhalb der Internationalen Arbeitsorganisation als die offiziell anerkannte nichtstaatliche Organisation für den öffentlichen Sektor und hat beratenden Status beim ECOSOC und Beobachterstatus bei anderen UN-Organisationen wie UNCTAD und UNESCO. Darüber hinaus arbeitet die IÖD in mehreren UN-Gremien und Sonderausschüssen mit und ist in den regionalen multilateralen Entwicklungsbanken, bei der OECD und in der WTO vertreten.

Kontaktadresse:
Internationale der Öffentlichen Dienste
45 avenue Voltaire
BP 9
01211 Ferney-Voltaire Cedex
Frankreich

www.world-psi.org
psi@world-psi.org

Der Website informiert über die ganze Bandbreite der IÖD-Tätigkeiten und enthält die Adressen der regionalen und subregionalen IÖD-Büros auf der ganzen Welt sowie eine Liste der Publikationen, die auf Englisch, Französisch, Deutsch, Japanisch, Spanisch, Schwedisch und gelegentlich in russischer Sprache erscheinen.

Kampf für öffentliche Dienste
Für ein besseres Leben und eine bessere Welt



Kampf für öffentliche Dienste

Für ein besseres Leben und eine bessere Welt

Fritz Keller und Andreas Höferl

Internationale der Öffentlichen Dienste

Erstausgabe 2007, © Internationale der Öffentlichen Dienste
45, avenue Voltaire, 01210 Ferney-Voltaire, Frankreich

www.world-psi.org

Copyright © Public Services International 2007

Das Recht zur Nennung der AutorInnen der hier enthaltenen Beiträge wurde von ihnen in Übereinstimmung mit dem *Copyright, Designs and Patents Act, 1988*, eingeräumt.

British Library Cataloguing in Publication Data

Eine Katalogeintragung für dieses Buch ist beim British Library erhältlich.

Dieses Buch ist auf wiederaufbereitem Papier gedruckt, das aus naturnaher und nachhaltiger Waldbewirtschaftung stammt. Die Holzfällung, die Anmischung und die Herstellungsverfahren entsprechen erwartungsgemäß den Umweltvorschriften des Ursprungslandes.

Gestaltung, Satz und Layout für die Internationale der Öffentlichen Dienste durch:
Chase Publishing Services Ltd, Sidmouth, EX10 9QG, England
Gedruckt und gebunden in der Europäischen Union

Inhaltsverzeichnis

Vorwort vii

**Teil Eins:
1907–2007: Ein Jahrhundert globaler Gewerkschaftsverband für
ArbeitnehmerInnen im öffentlichen Dienst: Die Internationale der
Öffentlichen Dienste**

Einleitung 3

- 1 Gründerzeit 5
- 2 Der Erste Weltkrieg und seine Folgen 13
- 3 Vom Zweiten Weltkrieg zum goldenen Zeitalter 23
- 4 Das goldene Zeitalter 29
- 5 Die Krise kehrt zurück 41
- 6 Dritter Weltkrieg oder Frieden? 53

**Teil Zwei:
Die Geschichte beweist: Öffentliche Dienste haben unser Leben
und die Welt verbessert**

Einleitung 73

- 7 Gesundheitsdienste 79
- 8 Soziale Dienste 99
- 9 Renten 111
- 10 Wasser und Abwasser 123
- 11 Abfallentsorgung 135
- 12 Energieversorgung 143
- 13 Polizei und Sicherheit 155
- 14 Kultur 163
- 15 Öffentliche Dienste und Gewerkschaften für Frauen 169
- 16 Öffentliche Dienste: nötiger denn je 175

Anhänge:	
Anhang A: Über die IÖD und ihre Schlüsselfiguren	183
Anhang B: Die Holzschnitte von Otto Rudolf Schatz	185
Anhang C: Die Drucke von José Venturelli	188
Anhang D: Anmerkung zu den Quellenmaterialien	189
Anhang E: Wachstum der IÖD-Mitgliedschaft	194

Vorwort

Die Internationale der Öffentlichen Dienste (IÖD), der globale Verband der Gewerkschaften der öffentlich Bediensteten, feiert auf ihrem Weltkongress vom 24.-28. September 2007 in Wien ihr hundertjähriges Bestehen. Als wir 2002 mit der Planung des Kongresses begannen, beschlossen wir, zu diesem Anlass ein Buch über die Geschichte der IÖD herauszugeben.

Ein Buch, das nur die eigene Geschichte behandelt, würde der Organisation jedoch nicht gerecht. Zu wissen, wo eine Gewerkschaft her kommt, ist wichtig; wir fanden jedoch, dass es genauso wichtig ist, über die Kämpfe Bescheid zu wissen, die unabhängig von der Arbeit der IÖD zur Entstehung der öffentlichen Dienste beigetragen haben.

Wie kam es, dass sich die kommunalen und oft relativ konservativen Regierungen im späten 19. Jahrhundert in Europa veranlasst sahen, ihren Bürgern und Bürgerinnen öffentliche Dienste zur Verfügung zu stellen, bzw. diese Dienste dem Privatsektor abzunehmen und selbst zu leisten? Hundert Jahre später ist diese Frage auch deshalb wieder so relevant geworden, weil ihre Nachfolger – sowohl nationale Regierungen wie auch zwischenstaatliche Gremien wie Weltbank und Internationaler Währungsfonds – seit einigen Jahrzehnten den umgekehrten Weg beschreiten, indem sie diese Dienste häufig an ihre Freunde und Verbündeten in primär multinationalen Unternehmen verkaufen. Was erzählen die sehr unterschiedlichen Experimente des späten 19. bzw. späten 20. Jahrhunderts den GewerkschafterInnen des öffentlichen Dienstes, aber auch der Allgemeinheit, die diese Dienste in Anspruch nimmt, bezüglich dessen, was möglich ist, was eine Gefahr darstellt und was nach wie vor zu tun bleibt?

All das war schließlich ausschlaggebend, dass wir Fritz Keller und Andreas Höferl damit beauftragten, auf diese Fragen eine Antwort zu finden.

Fritz Keller, ein renommierter Kenner der Geschichte der österreichischen Gewerkschaftsbewegung und Mitarbeiter der Österreichischen Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung, führt uns im ersten Teil durch die Geschichte der IÖD. Sein Ansatz bestand darin, ausgehend von den wichtigsten politischen Ereignissen des 20. Jahrhunderts die Herausforderungen an die IÖD und ihre Mitgliedsgewerkschaften zu beleuchten. Wie reagierten die IÖD und die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes auf

die beiden Weltkriege, auf Faschismus und Nachkriegsordnung, auf den Kalten Krieg und die Möglichkeiten, die sich in den Entwicklungsländern infolge der nationalen Unabhängigkeitskämpfe und der Beendigung der Kolonialherrschaft auftraten?

Wer waren die Protagonisten – sowohl die Personen wie auch die Organisationen? Wer waren die Verbündeten der IÖD und wer ihre Feinde? Wie entwickelte sie sich von einem Verband europäischer Gewerkschaften in den Gemeinde- und Versorgungsbetrieben, der sich fest in der Hand von Männern befand, zu einer Organisation, deren Mitgliedschaft heute hauptsächlich weiblich ist und deren Mitgliedsorganisationen in erster Linie in den Entwicklungsländern beheimatet sind? (Auch wenn dieser Umstand nicht davon ablenken soll, dass sich während der letzten hundert Jahre an den politischen und finanziellen Machtverhältnissen auf der Welt im wesentlichen nichts geändert hat.)

Teil Zwei behandelt die Geschichte der öffentlichen Dienste weltweit, konkret am Beispiel der Gesundheitsversorgung und sozialen Dienste, Wasser und Abwasser, Abfallentsorgung, Energieversorgung, Polizei und Sicherheitsdienste und Kultur. Viele dieser Dienste wurden im 19. Jahrhundert wegen des rapiden Wachstums der Städte eingeführt. Das Prinzip, wonach diese Dienste durch die öffentliche Hand bereitzustellen sind, erwies sich als so erfolgreich, dass es vor allem in Europa von den entwickelten Städten übernommen und trotz umfassender politischer und historischer Veränderungen während des gesamten 20. Jahrhunderts beibehalten wurde. Besonders in der Nachkriegszeit trugen die öffentlichen Dienste entscheidend zu beispiellosem Wirtschaftswachstum und zur Schaffung von Wohlstand bei. Dem gegenüber weist die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienste während der letzten Jahrzehnte zahllose Beispiele auf, aus denen klar hervorgeht, dass die Privatwirtschaft allein außerstande ist, für effiziente Dienste und schon gar nicht für deren gerechte Verteilung zu sorgen.

Andreas Höferl (Kapitel 7, 8, 9 und 16) ist Historiker und arbeitet als politischer Berater in Österreich. Er und seine Ko-Autorinnen Werner T. Bauer (Kapitel 11, 13 und 14), Bela Hollos (Kapitel 10 und 12), Michael D. Huber (Kapitel 16), Patricia Schnarr (Kapitel 7 und 9) und Luise Wernisch (Kapitel 15) sind ebenfalls für die Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung tätig. Seit 2002 haben sie mehrere Studien zur Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienste in der Europäischen Union veröffentlicht (siehe auch <www.politikberatung.or.at>).

Zu den schwierigeren Entscheidungen gehörte die graphische Gestaltung dieses Buches. Die anfängliche Überlegung, eine Mischung aus vorrangig modernen und alten Fotos und Drucken zu verwenden, wurde wieder aufgegeben, da es unmöglich gewesen wäre, eine repräsentative Auswahl zu treffen: Die wenigen, noch aus der Gründungszeit erhaltenen Materialien stammen zumeist aus den Industrieländern. Hinzu kommt, dass in den Gewerkschaftsarchiven in erster Linie ‚berühmte‘ Persönlichkeiten bzw. Ereignisse dokumentiert sind, die für den alltäglichen Kampf und eigentlichen Aktivismus der Einzelgewerkschaften wohl kaum repräsentativ sind.

Daher entschieden wir uns für die Graphiken des österreichischen Künstlers Otto Rudolf Schatz, die den Gewerkschaftsaktivismus und die Arbeiterklasse Europas in der ersten Hälfte des Jahrhunderts illustrieren, und jene des chilenischen Künstlers José Venturelli Eade, der in den 1980er Jahren für die IÖD gearbeitet hat und dessen lateinamerikanische Kunst aus einer späteren Periode und aus einer anderen Region stammt.

Der Nachdruck der Holzschnitte von Otto Rudolf Schatz (S. 4, 22, 72, 142, 154, 162, 196) erfolgt mit freundlicher Genehmigung der beiden Rechteinhaber Prof. Michael Jursa und Dr. Martin Jursa (beide Wien, Österreich). Die Holzschnitte sind urheberrechtlich geschützt und dürfen ohne Genehmigung durch die Rechteinhaber weder ganz noch teilweise nachgedruckt und auch in keinen Datenverarbeitungsanlagen gespeichert bzw. in solche übertragen werden, sei es auf elektronische, elektrische, chemische, mechanische oder optische Weise, durch Photokopie oder Aufzeichnung.

Die Drucke von José Venturelli gehören der IÖD, sie wurden 1985 bei dem Künstler in Auftrag gegeben (S. ii, x, xii, 2).

Die biographischen Angaben zu beiden Künstlern finden sich in den Anhängen B und C.

Hans Engelberts, seit 1981 Generalsekretär der IÖD, verfügt über ein enormes Wissen, was das letzte Vierteljahrhundert der IÖD anlangt, also jene Zeit, in der – besonders seit Ende des Kalten Krieges – viele der wesentlichen Entwicklungen und Herausforderungen stattgefunden haben. Er trug mit seinen Kenntnissen zu vielen Textpassagen bei, für die sich in den Archiven nur wenig fand.

Die Archive stellten tatsächlich eines der Probleme bei diesem Buch dar: Wie Fritz berichtet, wurde die IÖD während des Zweiten Weltkriegs zunächst aus Deutschland in die Niederlande, bald darauf nach Frankreich und



von dort schließlich nach London ‚verjagt‘. In dieser lebensgefährlichen Zeit gehörten die Archive verständlicherweise nicht zu den wichtigsten Dingen, die in der Eile gepackt wurden, weshalb fast alle IÖD-Aufzeichnungen aus den beginnenden 1940er Jahren verloren sind.

Die im Originaltext enthaltenen englischen Passagen wurden von Jacqueline Csuss ins Deutsche übersetzt.

Noch etwas zum Quellenmaterial: Es stand von Anfang an fest, dass wir mit diesem Buch eine breite Leserschaft erreichen und niemanden von vornherein mit einem akademisch anmutenden Fußnoten- und Anmerkungsapparat vergraulen wollten. Für die Forschung ist die Kenntnis der Quellen jedoch von großer Bedeutung. Daher wird in Anhang D erläutert, woher die Quellen stammen, welche Überlegungen hinter der Auswahl standen und wo sie on-line zu finden sind.

Unser Dank gebührt drei IÖD-Mitarbeiterinnen, die die Namensänderungen der frühen Mitgliedsorganisationen recherchiert haben und in vielen Fällen regelrechte Detektivarbeit leisteten, um die heutigen Namen von Gewerkschaften des frühen 20. Jahrhunderts, sofern sie noch existierten, ausfindig zu machen. Veronika Darras, Gabriela Caruso und Catherine Bond haben diese Aufgabe hervorragend gemeistert.

Mike Waghorne, dem 2. stellvertretenden IÖD-Generalsekretär, sind wir ebenfalls zu Dank verpflichtet. Er leitete das Projekt, verknüpfte die losen Enden, verlieh dem Buch seine endgültige Gestalt und arbeitete eng mit unseren Freunden bei der Verlagsanstalt *Pluto Press* und *Chase Publishing Services* zusammen.

Unser größter Dank gilt aber den Mitgliedern und FunktionärInnen aller unserer Mitgliedsorganisationen, deren Kämpfe und Ideen für den Aufbau der öffentlichen Dienste und ihren Erhalt so entscheidend waren und es bis heute sind, und die die IÖD überhaupt erst möglich machen. Diejenigen, die vor uns da waren, können uns Vieles beibringen, wobei wir hoffen, dass die, die nach uns kommen, von diesem Buch inspiriert und begeistert werden, um den Kampf weiterzuführen.

Fritz Keller
Andreas Höferl
Hans Engelberts
Januar 2007



Teil Eins

1907–2007: Ein Jahrhundert
globaler Gewerkschaftsverband für
ArbeitnehmerInnen im öffentlichen
Dienst: Die Internationale der Öffentlichen
Dienste



Einleitung

In den Anfangstagen der IÖD beflügelte das legendäre Goldene Zeitalter als Zukunftsversprechen viele Aktivisten. Mit dem Aufbau eines Munizipal-Sozialismus durch öffentlich Bedienstete in Projekten wie „Genève Rouge“, dem Labour-regierten Sheffield oder dem „Roten Wien“ schien diese Utopie in den 1920er und 1930er Jahren konkret zu werden. Nach dem Zerstörungswerk des Faschismus und dem Weltkrieg fand dann „Wohlstand für alle“ nach dem Vorbild der nordischen Staaten in allen Industrieländern erstmals in der Geschichte der Menschheit wirklich statt. Auch für die Dritte Welt schien einen historischen Moment lang ein Entkommen aus dem Teufelskreis der Armut möglich.

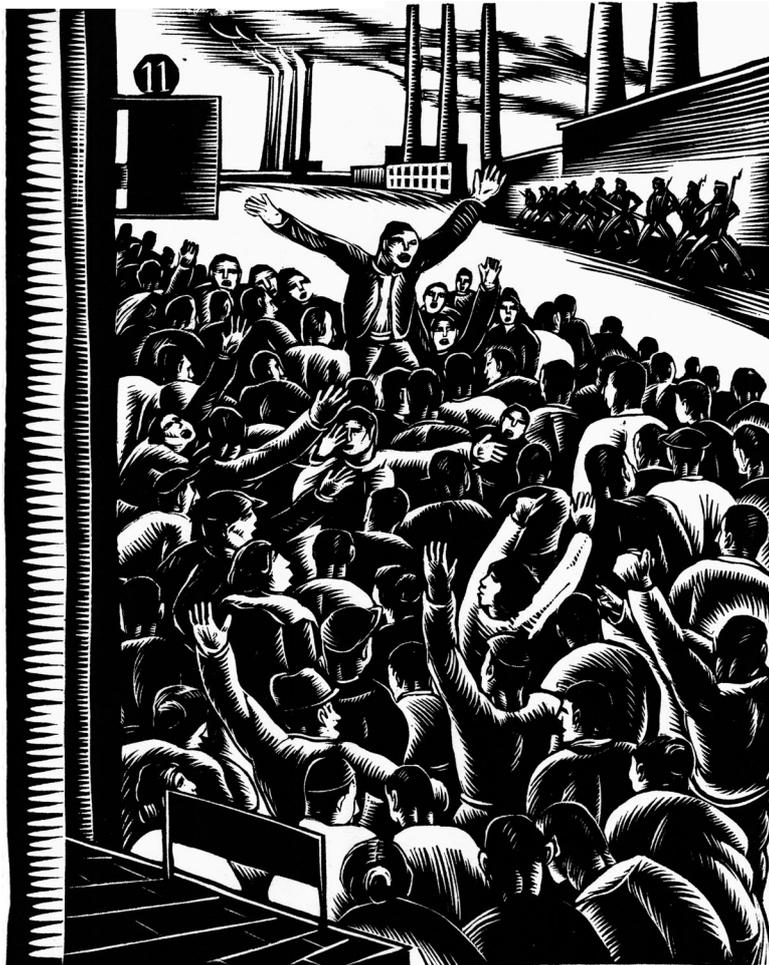
Heute ist die IÖD durch flächendeckende Demontage der öffentlichen Dienste und sozialen Sicherheitssysteme im Zuge der neoliberalen Offensive wieder mit Problemstellungen konfrontiert, die an den Kapitalismus ihrer Anfangszeiten erinnern. Verbunden damit ist eine ständige Gehirnwäsche, die glauben machen soll, dass die von Unternehmen betriebene Globalisierung unvermeidlich ist, dass die Herausforderungen des Wettbewerbs angenommen werden müssen, koste es, was es wolle. Entgegen dieser Propaganda sind 793 Dollar-Milliardäre, die über 2.600.000.000.000 (Billionen) Dollar – das ist mehr als die ärmste Hälfte der Weltbevölkerung – verfügen, nicht unvermeidlich. Und oftmaliges Nachplappern durch neoliberale Wirtschaftsfundamentalisten macht Margaret Thatchers Platitüde „There is no alternative!“ nicht richtiger.

Denn: Die nordischen Staaten verfügen weiterhin über ein hohes Maß an gewerkschaftlicher Organisation, Tarifverhandlungen und öffentliche Dienste mit vorzeigbaren Qualitätsstandards, für die Menschen hohe Steuern zu zahlen bereit sind; trotzdem nehmen sie nach den Angaben der Weltbank Spitzenpositionen bei den Einstufungen der wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaften ein: Schweden an dritter, Dänemark an fünfter, Norwegen an sechster und Island an zehnter Stelle.

4 KAMPF FÜR ÖFFENTLICHE DIENSTE

*Eine andere Welt ist möglich!** Die 640 Gewerkschaften (148 in Afrika und arabischsprachigen Ländern; 134 in Asien und Pazifik; 141 in Interamerika und 217 in Europa) mit 20 Millionen organisierten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes wollen in 154 Ländern bei ihrem Aufbau mitarbeiten.

Hans Engelberts
IÖD-Generalsekretär



* Das Motto der rund um die jährlichen Weltsozialforen von der weltweiten Zivilgesellschaft organisierten Veranstaltungen.

1

Gründerzeit

Die oberen Zehntausend in den vornehmen ersten Stockwerken der Gründerzeit-Häuser atmen 1907 erleichtert auf: Die Gefahr eines Krieges aller gegen alle unter den Industriestaaten konnte auf ein blutiges Gemetzel zwischen Russen und Japanern begrenzt werden. Eine Neuauflage der Den Haager Friedenskonferenz hat die gerade etablierte Koexistenz in Europa durch eine Novelle der Landkriegsordnung sowie neue Regeln für den Seekrieg besiegelt. Aufständische Hottentotten, algerische Berberstämme, Perser, Palästinenser, Rebellen im südamerikanischen Hinterhof der USA, von ausländischen Instruktorinnen ausgebildete chinesische militärische Hilfskräfte, wenn sie den Gehorsam verweigern – sie alle dürfen weiterhin regellos abgeschlachtet werden.

Auch die Lage an der sozialen Front berechtigt die Bankiers sowie die Herren der Fabriken und Bergwerke zu vorsichtigem Optimismus: Sind nicht die Massenstreiks und Aufstände von den Erdölfeldern in Baku über Petersburg bis ins Ruhrgebiet abgeflaut? Als Gegenleistung konnten vor allem die gewerkschaftlich straff organisierten Bergarbeiter Zugeständnisse erkämpfen. In Großbritannien den Acht-Stunden-Tag für Bergarbeiter unter 18 Jahre; in Frankreich eine Arbeitszeitverkürzung auf neun Stunden unter Tag; in Deutschland ein Regierungsversprechen für Verbesserungen bei der Arbeitszeit, den sanitären Bedingungen und beim internen Bestrafungssystem für Kumpel. Aber was bedeuten solche Kompromisse, solange die historische Periode der kapitalistischen Expansion andauert, solange die Dampfmaschinen die Produktion in Schwung halten, solange Wirtschaft und Profite beinahe grenzenlos wachsen? Noch schwelgen die oberen Zehntausend in einem Lebensgefühl vom nie endenden Walzertraum (Oscar Strauß).

Bei den Insassen der unteren Stockwerke, bei den Untermietern sowie ‚Bettgehern‘ in den Mietskasernen der Vorstädte finden ganz andere Texte und Melodien immer mehr offene Ohren: „Wacht auf, Verdammte dieser Erde!“ Denn: Sein Leben selbst in die Hand zu nehmen, sich mit Leidens-

genossen zusammen zu schließen, für die eigenen Interessen gemeinsam einzutreten, notfalls sogar zu streiken, hat sich als Erfolgsrezept erwiesen. In ganz Europa entstehen Gewerkschaften in immer neuen Branchen – meist getragen von Mitgliedern der sozialdemokratischen Parteien, immer häufiger aber auch organisiert von christlich-sozialen oder nationalistisch orientierten Aktivisten.

Die Sozialdemokraten treten innerhalb dieses entstehenden Netzwerkes der Solidarität vehement gegen jeden Nationalismus auf, weil er die gewerkschaftliche Zusammenarbeit über Staatsgrenzen hinweg gefährdet. „Die Internationale wird alle Menschheit sein! – L’internationale sera le genre humain.“ Deshalb organisieren sie vom 18. bis 24. August 1907 in Stuttgart einen Internationalen Sozialisten-Kongreß. Die Tagung beginnt mit einem multikulturellen Treffen von 60.000 Menschen auf einem Volksfestplatz. In einem erprobten Ritual verurteilen die Delegierten des Kongresses jeden Kolonialismus, „der fremde Länder [...] und Völker [...] schonungslos zum Nutzen einer kleinen Minderheit ausbeutet“. Die für den wirtschaftlichen Kampf zuständigen Gewerkschaften und die mit politischer Auseinandersetzung befassten Parteien sollen zur „Befreiung des Proletariats aus den Fesseln der geistigen, politischen und ökonomischen Knechtschaft“ eng zusammen arbeiten.

Deshalb wollen die sozialistischen Abgeordneten aller Länder gleichzeitig ihren Parlamenten Anträge für eine gesetzliche Begrenzung des Arbeitstages einbringen. Aus der Erkenntnis, einem europaweiten Gemetzel eben nur knapp entgangen zu sein, werden „die Arbeiter und ihre parlamentarischen Vertreter verpflichtet, alles aufzubieten, um den Ausbruch eines Krieges durch Anwendung entsprechender Mittel zu verhindern“. „Falls der Krieg dennoch ausbrechen sollte“ – wird beschlossen – „die durch den Krieg herbeigeführte wirtschaftliche und politische Krise zur politischen Aufrüttelung der Volksschichten und zur Beschleunigung des Sturzes der kapitalistischen Klassenherrschaft auszunützen“.

Wenige Tage nach diesem Internationalen Sozialisten-Kongreß halten im Grünen Saal des Gewerkschaftshauses zu Stuttgart die „in Gemeinde- und Staatsbetrieben, in Kraft-, Licht- und Wasserwerken, sowie in Krankenpflege und Heilanstalten beschäftigten Personen“ ihre erste internationale Konferenz ab. Diese Gruppen der öffentlich Bediensteten haben lange Zeit wenig von sich hören lassen, obwohl die Arbeitsbedingungen oft miserabel waren, militärischer Drill Gemeindestuben nicht selten in Exerzierplätze

verwandelte und die Löhne der Boten, Bürohilfskräfte, Straßenreiniger und Laternenanzünder kaum über der ohnehin kärglichen Armenunterstützung lagen. All das war Jahrzehnte vielfach in der Hoffnung akzeptiert worden, eine Lebensstellung innezuhaben. Doch dann war die Bevölkerung, die durch eine fortschreitende Demokratisierung größere Mitsprachmöglichkeiten in den Städten und Gemeinden bekam, immer weniger bereit gewesen, die massiven Unzulänglichkeiten bei der Grundversorgung durch am Profit orientierte Unternehmer hinzunehmen:

- Brückenpächter, die Sperrgelder einheben;
- Feuerwehren, die – von Versicherungsgesellschaften finanziert – vor allem Hab und Gut ihrer Klienten im Zentrum retten, die Vorstädte jedoch seelenruhig den Flammen überantworten;
- Kirchhöfe, deren Bodenpreise horrend sind und die sich über alle sanitären Vorschriften hinwegsetzen;
- Krankenhäuser von Wohltätigkeitsvereinen und Armenkomitees, die Kasernen gleichen;
- Konkurrierende Gasgesellschaften, die selbst in der Londoner Oxford-Street zwei parallele Rohrleitungen anlegen, die beide so minderwertig sind, dass ein Viertel des produzierten Gases entweicht;
- Schlachthöfe, die tuberkulöses Fleisch vertreiben;
- Pferdebahnen mit herabgekommenen Gäulen, verdreckten Wagen und mies bezahlten Angestellten, mit denen die ärmeren Stadtviertel nicht erreicht werden können;
- Wasserwerke, die sich nur um die Versorgung nobler Stadtviertel kümmern und die Armen weiterhin aus verseuchten Quellen und Brunnen schöpfen lassen (mitunter füllen sie nicht einmal in der Nacht die vorhandenen Röhrensysteme mit genügend Wasser, was bei Bränden in Katastrophen endet).

Und die noch fest in den Händen liberaler Parteien befindlichen Stadtverwaltungen hatten sich wegen dieser Unzulänglichkeiten, vor allem aber wegen des erpresserischen Kostendrucks, den die bereits in transnationalen Unternehmen zusammengeschlossenen Betreiber auf die Gemeindekassen ausübten, zur „Kommunalisierung“ zunächst der Wasser-, Gas- und Elektrizitätswerke, später auch anderer Bereiche von öffentlichem Interesse gezwungen gesehen. Vorbild war dabei die schottische Stadt Glasgow, wo ein

umfassendes gemeinwirtschaftliches System bereits um 1890 etabliert worden war, zu dem auch Baugesellschaften für Arbeiterhäuser, Bibliotheken, eine Desinfektionsanstalt, Docks im Hafen, ein Elektrizitätswerk samt öffentlicher Beleuchtung, Kanalisation, ein von einer Sanitätsinspektorin kontrolliertes Milchdepot für Säuglinge, Museen und Bildergalerien, Parks und Gärten, Volksbäder sowie eine Telefongesellschaft gehörten. In allen Industrieländern Europas waren Kommunen diesem Trend gefolgt – oft unter Aufnahme riesiger Schulden in Form von Anleihen.

Die Zahl der Staatsdiener war durch diese Kommunalisierungen so rasant gestiegen, dass Kritiker fürchteten „städtische Arbeiter werden stimmberrechtigt die Gesellschaft tyrannisieren“. In Wirklichkeit tyrannisierten die liberalen oder konservativen Stadtväter zumeist ihre „Beamtenarbeiter“ und streiften die fetten Gewinne ebenso ungeniert ein wie die Aktionäre. „Die Arbeit in den städtischen Betrieben ist durchgängig schwerer, schmutziger und gefährlicher als in den meisten Privatindustrien“, „die Löhne“ sind keinesfalls „anziehend für die Arbeiterschaft in der Privatindustrie“, und die Altersversorgung liegt in manchen Fällen unter der Armenunterstützung, stellte eine Untersuchung über „Die Lage der Gemeindearbeiter in Deutschland“ damals fest.

Die Organisierung der im öffentlichen Sektor Beschäftigten hatte in Großbritannien, damals Metropole der Weltwirtschaft, begonnen. Bereits 1888 hatten Aktivisten (Männer und Frauen) der späteren *Gasworkers Union* in Beckton (heute GMB*) die Produktion durch Streik lahm gelegt – unterstützt von der Marx-Tochter Eleanor und ihrem Ehemann Edward Aveling. Dänen, Schweden, Norweger, Deutsche, Ungarn, Niederländer und Schweizer waren nachgefolgt. Zumeist hatten die relativ gut entlohnnten Gaswerkbeschäftigten die Vorhut gebildet – genötigt durch ihre Arbeitsbedingungen: 12-, manchmal sogar 18- oder 24-stündige Schichten; jeder Witterung schutzlos ausgelieferte Hofarbeiter; bei Temperaturen von 40 bis 70 Grad malochende Feuerhausarbeiter und überall starke Staubbildung und giftige Gase. Als Vorhut hatten die Gasarbeiter nicht nur leidvolle Erfahrungen mit Polizei, Militär und zur Brechung von Ausständen eingesetzten Feuerwehrleuten gesammelt, sondern waren erste Opfer der aus dem Konkurrenzkampf zwangsläufig

* Die Gewerkschaft wurde 1889 als die *National Union of Gasworkers and General Labourers* gegründet. 1916 wurde sie in *National Union of General Workers* umbenannt und ging 1921 in den nationalen Verband weiblicher Arbeitnehmer (*National Federation of Women Workers*) über. 1924 vereinigte sie sich mit der *National Amalgamated Union of Labour* und der *Municipal Employees' Association* zur *National Union of General and Municipal Workers*. Seit 1982 nennt sie sich *General, Municipal, Boilermakers and Allied Trade Union* und ist nur noch als GMB bekannt.

entstehenden transnationalen Unternehmen wie die Dessauer Gaswerke mit Zweigniederlassungen sogar in Finnland, Russland, Schweden, Norwegen und Ungarn oder die in London ansässige *Imperial-Continental-Gas-Association* mit Ablegern in Deutschland, Frankreich, Italien und Dänemark oder die international tätige Sächsisch-Thüringische-Gasgesellschaft mit ihrer Zentrale in Leipzig geworden. Die Multis hatten die Arbeiter in den Niederlassungen schamlos gegeneinander ausgespielt und bei Bedarf ihr Firmennetzwerk zur Rekrutierung von Streikbrechern benutzt.

1907 existiert schon eine Reihe von internationalen Berufssekretariaten für einzelne Branchen, ja sogar ein internationales Sekretariat der Nationalen Gewerkschaftsverbände zur globalen Koordination der landesweiten Verbände hat sich bereits konstituiert. Jetzt soll diesem Netzwerk ein internationaler Zusammenschluss der Bediensteten in den Wasser- und Elektrizitätswerken sowie der Stadtverwaltungen eingegliedert werden. Einige Gewerkschaften verwandter Berufsgruppen, die Mitgliederverluste fürchten, leisten Widerstand. Doch die Delegierten des Stuttgarter Kongresses sind einig. Kein Problem macht auch das gemeinsame Bekenntnis zum uneingeschränkten Vereinigungs- und Streikrecht. Bei der praktischen Umsetzung ist allerdings das Meinungsspektrum groß: Der Initiator der Tagung, Albin Mohs aus Berlin, will „Streik als schwarzes Gespenst am Himmel aufpflanzen, aber womöglich nie dazu greifen, sondern die Gemeindearbeiter sollen ihren politischen Einfluss und damit gleichzeitig ihre Stellung verbessern“.

Ein ungarischer Vertreter berichtet vom erfolgreichen Einsatz des passiven Widerstands. „Es wird dann gearbeitet, allerdings weniger Gas erzeugt, aber doch gearbeitet und deshalb wird kein Militär geholt“. Die Franzosen sehen sogar Sabotage der Produktion als mögliches Kampfmittel an, was der niederländische Vertreter schlicht „französischen Humbug“ nennt und die deutschen Delegierten „schon allein mit Rücksicht auf die öffentliche Meinung für gänzlich ausgeschlossen halten“. Die Beeinflussung der öffentlichen Meinung hält wiederum der ungarische Delegierte für unmöglich, „weil unsere Betriebe jährlich Hunderttausende riskieren, um die Presse für sich zu beeinflussen“. Ebenso spiegelt die Debatte große Unterschiede in der sozialen Stellung öffentlich Bediensteter. Während in Deutschland die Betreiber kommunalisierter Betriebe für die dort in eigenen Gewerkschaften Organisierten das Lohnniveau eher unter das der Privatwirtschaft senken wollen, ist die *Svenska Kommunalarbetsareföbundet* integrierter Bestandteil des Fabrikarbeiterverbandes, und die Gehälter ihrer Mitglieder unterscheiden sich

nicht von denen der übrigen Beschäftigten. Die zu 95% gewerkschaftlich organisierten dänischen Gemeindebediensteten wiederum gehören zwar dem *Dansk Arbejdsmandsforbund* an, konnten sich aber bei den Löhnen als Vorreiter gegenüber der Privatwirtschaft positionieren.

Die dänischen, deutschen, niederländischen, schwedischen, Schweizer und ungarischen Delegierten verabschieden am Ende der Konferenz im Namen von über 44.000 Mitgliedern eine allgemein gehaltene EntschlieÙung über das „Vereinigungs- und Streikrecht“, die „Lohn- und Arbeitsbedingungen“, die „allgemeine Arbeiterfürsorge“ und gegen den „unmäßigen Alkoholenuss“. Der Vorsitzende des deutschen Arbeiter- und Staatsarbeiterverbandes Mohs wird mit der Kasse und den laufenden Geschäften der neu entstandenen Internationale der Öffentlichen Dienste (IÖD*) betraut. Die Wochen unmittelbar nach der Konferenz bringen gleich die erste Bewährungsprobe: Streikende ungarische Gasarbeiter brauchen dringend Unterstützung. Tatsächlich kann die IÖD 500 Mark durch einen Emissär übermitteln, zu denen die deutschen Kollegen noch aus der eigenen Kasse 1.000 Mark hinzufügen.

Wiederum unmittelbar nach dem Internationalen Sozialisten-Kongreß in Kopenhagen vom 4. bis 6. September 1910 findet im *Folkets Hus* in der Jagtvej 69 die nächste Zusammenkunft von 30 Vertretern der öffentlichen Betriebe aus zehn Verbänden und acht Nationen statt. Die Versammlung registriert Schwierigkeiten beim Aufbau eines effizienten Informationsnetzes aufgrund fehlender Geldmittel. Trotzdem publiziert das Internationale Sekretariat in der Folge eine Studie „Die Lohn- und Arbeitsverhältnisse in den Gemeindebetrieben verschiedener Länder“, die als Pionierleistung der vergleichenden internationalen Gewerkschaftsstatistik anzusehen ist. Die Informationen dazu stammen aus Belgien, Großbritannien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, den Niederlanden, Luxemburg, Norwegen, Österreich, Schweden und der Schweiz.

In Schweden konnten insgesamt 47 Kollektivverträge ausgehandelt werden, in Deutschland nur fünf, aber einer davon – in Jena – garantierte den Beschäftigten sogar eine 7½-stündige Arbeitszeit. Im übrigen Europa ist die zehnstündige Arbeitszeit sechs Mal wöchentlich die Regel, in einigen Ausnahmefällen gibt es den Acht-Stunden-Tag, aber nur im 24-Stunden-Schichtbetrieb. Die Laternenanzünder von Nürnberg haben einen 16-Stunden-Tag, in den Wasser- und Elektrizitätswerken wird oft rund um die

* Der Name der heutigen Internationale der Öffentlichen Dienste wurde im Laufe der Jahre wiederholt verändert (siehe Anhang A). Um Verwirrungen vorzubeugen, wird hier Internationale der *Öffentlichen Dienste* bzw. *IÖD* verwendet, es sei denn wir beziehen uns konkret auf einen bestimmten früheren Namen.

Uhr Dienst versehen. Die 12 bis 15-stündige Arbeitszeit in den Kranken-, Pflege- und Heilanstalten macht die Beschäftigung in diesem Bereich zu einem Durchgangsberuf. Überstunden sind Gang und Gebe, ihre Bezahlung nicht. Zuschläge für Nacht-, Sonn- und Feiertagsarbeit haben Seltenheitswert. Bedienstete der Gaswerke verdienen im allgemeinen mehr als die Straßenreiniger, französische und skandinavische ArbeitnehmerInnen werden besser bezahlt als ihre belgischen und deutschen Kollegen. Spitzenverdiener bekommen 9 Mark am Tag, womit eine vierköpfige Familie gerade leben kann. Der Durchschnittslohn liegt aber zwischen 3,50 und 5 Mark. Trotzdem wird die menschliche Arbeitskraft so irgend möglich durch neuartige Techniken (mit Lademaschinen beschickte schräge Retorten, Wassergasanlagen) ersetzt – aus Gründen der Ersparnis und wegen der „verminderten Streikgefahr“, wie ein Journal für Gasbeleuchtung unverblümt schreibt.

Finanznöte der österreichischen Gemeindebediensteten machen die Verlegung der für 1913 in Wien geplanten Folgekonferenz nach Zürich notwendig. Die im Volkshaus am Helvetiaplatz von 11 Gewerkschaften aus zehn Ländern im Namen von 102.900 Mitgliedern gezogene Bilanz klingt vorsichtig optimistisch: „Die Gewerkschaften der Staats- und Gemeindearbeiter in den einzelnen Ländern haben sich Beachtung zu verschaffen gewusst“. Französische Delegierte der *Fédération Nationale des Travailleurs Municipaux et Départementaux** beantragen vehement „Agitation um die gemeinsame und gleichzeitige Entwaffnung in allen Ländern“, was mit fünfzehn gegen sieben Stimmen verworfen wird. Akzeptiert wird hingegen ein programmähnlicher Forderungskatalog, der nach Billigung durch die angeschlossenen Gewerkschaften auf der nächsten Konferenz endgültig beschlossen werden soll:

- Anerkennung der Gewerkschaften und ihrer Vertreter für Verhandlungen über Lohn- und Arbeitsbedingungen;
- Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen in Tarifverträgen;
- Acht-Stunden-Tag und eine zusammenhängende Ruhezeit von 36 Stunden in der Woche;
- auskömmliche Löhne, die in Höhe, Art und Zahlung vorbildlich sind, wöchentliche Lohnzahlung, Bezahlung der Feiertage unter der Woche;

* Die Geschichte und Entwicklung dieser Gewerkschaft konnte nicht vollständig zurückverfolgt werden, da sie mit der Zeit ihren Namen geändert hat. Das trifft auch auf viele andere zu und hat meistens mit dem Verlust der Aufzeichnungen in Zeiten des Krieges zu tun.

12 KAMPF FÜR ÖFFENTLICHE DIENSTE

- Beschränkung der Überstunden und Feiertagsarbeit auf das unbedingt Notwendige;
- angemessene Kündigungsfristen, Schutz vor Entlassung bei Krankheit oder Unfall, Sicherung des Dienstverhältnisses gegen willkürliche Entlassungen;
- für Konflikte aus dem Arbeitsverhältnis Schiedsgerichte mit Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer unter unparteiischem Vorsitz;
- ausreichende hygienische Vorsorge, Stellung von Arbeitskleidung, Errichtung von hygienisch einwandfreien Baubuden und Klosetts für Bauarbeiter;
- ein Sommerurlaub bei voller Lohnfortzahlung, Lohnfortzahlung für kürzere Versäumnisse, militärische Übungen, bei Krankheit und Unfällen.

2

Der Erste Weltkrieg und seine Folgen

Ab 1. Juli 1914 kann die IÖD erstmals selbst das Gehalt ihres Sekretärs Mohs aufbringen. Doch bereits einen Monat später wechselt der *tapfere Soldat* (Oscar Strauß) von der Operettenbühne auf die Schlachtfelder bei Ypern, am Isonzo, bei Verdun, Langemarck und an der Somme. Für den deutschen Verband steht es sofort „außer Zweifel, dass der Weltkrieg die Vorbedingungen für ein selbständiges Internationales Sekretariat zerstört“ habe. Mohs kann hingegen fünf der zehn angeschlossenen Organisationen (Belgien, Dänemark, Niederlande, Luxemburg und Schweden) für ein Votum zum Fortbestand des Internationalen Sekretariats gewinnen. Er lässt den freundschaftlichen Kontakt zu den Funktionären der belgischen *Association des Ouvriers des Différents Services Publics de la Ville et des Communes de l'Agglomération Bruxelloise* und des niederländischen *Bond van Nederlandsche Gemeentewerlieden* nie abreißen und setzt sich – vergeblich – für deportierte belgische Arbeiter ein.

Erste Friedensordnung?

Im Herbst 1918 liegen 7,9 Millionen Tote auf den Schlachtfeldern und die bürgerliche Welt in Trümmern. Auch die fast überall in die Kriegsanstrengungen ihres Vaterlandes eingebundenen Gewerkschaften müssen neu beginnen. Das in „Internationaler Gewerkschaftsbund“ umbenannte Internationale Sekretariat beruft zu diesem Zweck zwei Tagungen mit Delegierten aus 16 Ländern nach Amsterdam ein. In der Folge reorganisiert sich auch das Berufssekretariat des öffentlichen Dienstes bei einem Treffen im Oktober 1919. Zum ersten Mal wird auch eine formelle Satzung verabschiedet. Mohs als Funktionär zwischen allen Stühlen spielt noch eine bedeutende Rolle als Integrationsfigur bei der Rückkehr des Verbandes der Gemeinde- und Staatsarbeiter Deutschlands in die internationale Gemeinschaft, die nun von

Vertretern der Siegermächte dominiert wird: Das Internationale Sekretariat wird aber von Berlin nach Amsterdam verlegt.

Dort beginnt eine enge Zusammenarbeit mit der Internationalen Arbeitsorganisation IAO, einer Untergliederung des nach den Vorstellungen des US-Präsidenten Woodrow Wilson geschaffenen Völkerbundes. „Der Weltfriede kann auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden“, heißt es in der Präambel zur Verfassung der IAO. Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Einführung des Acht-Stunden-Tages sind vordringliche Ziele. Ihre Umsetzung wird durch die moralische Wirkung von Übereinkommen und Empfehlungen der IAO erhofft, die in einem Internationalen Arbeitsgesetzbuch zusammengefasst werden.

Dass in der IAO nun Regierungen mit Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer – darunter Delegierte der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes – an einem Tisch sitzen, stärkt den Glauben an sozialpartnerschaftliche Problemlösungen. Waren nicht schon die Regelung der Lebensmittelversorgung und Preisfestsetzung durch den Staat, die Einführung des Getreidemonopols, die Nahrungsmittelversorgung durch die Kommunen und die Schaffung neuer Fürsorgeeinrichtungen während des Krieges deutliche Signale gewesen?

Konnte der ins Wanken geratene Staatsapparat jetzt von innen heraus übernommen und die kommunalisierten Teile der Wirtschaft einem Munizipal-Sozialismus oder einer anderen Art Wohlfahrtsstaat dienstbar gemacht werden? „Der Staatsdienst, diese vornehmste und edelste Kunst, weil sie lebende Menschen als Objekte ihrer Betätigung hat, läuft darauf hinaus, Staat und Volk zu einer wirtschaftlichen und seelischen Einheit zusammen zu schließen, in der alle Glieder das Bewusstsein der Zusammengehörigkeit als unverlierbaren Besitz in sich tragen“, schreibt die Zeitschrift des deutschen Verbandes der Gemeinde- und Staatsarbeiter. Auf einem IÖD-Kongress formuliert es der Vertreter des Internationalen Gewerkschaftsbundes, der Generalsekretär der Internationalen Transportarbeiterföderation Edo Fimmen pointierter: „Die Aufgabe muss nicht beschränkt bleiben auf die Verbesserung der Verhältnisse im eigenen Beruf, sondern vor allem dienstbar gemacht werden dem großen Befreiungsstreit der Arbeiterklasse“.

Solche Hoffnungen und eine kurze Nachkriegskonjunktur sorgen zunächst für einen massiven Mitgliederzustrom von Angestellten aus den Reihen der inzwischen durch rüstungs- und sozialpolitische Maßnahmen angewachsenen Staatsdiener sowie der Bediensteten der Körperschaften und Anstalten

öffentlichen Rechtes. Angestellte beginnen die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes zu dominieren: Ende 1921 zählt die IÖD bereits 484.112 Mitglieder. Aber bereits 1925 kehrt Ernüchterung ein. Auf dem Kongress im Magistratssitzungssaal des Rathauses in Berlin wird Bilanz gezogen: „Trotz Völkerbund und Friedenspakt sind die Ausgaben für den Militarismus [...] gewaltig gestiegen. Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit ist das Charakterbild in fast allen Kulturstaaten, so dass man von einem regelrechten Misserfolg des kapitalistischen Regimes sprechen kann. Der Einfluss der Reaktion macht sich besonders auf dem Gebiet der Entkommunalisierung bemerkbar“, aber auch bei der Arbeitszeit: Mussolini erhöht im faschistischen Italien die Normalarbeitszeit auf neun Stunden täglich.

Krise

Die in einer langen, depressiven Abschwungswelle befindliche Wirtschaft will und will nicht in Schwung kommen. Am Fließband von ungelerten Arbeitern zusammengebaute Maschinen, die von Elektromotoren angetrieben werden, ermöglichten eine Verallgemeinerung der die Arbeitskraft und -zeit normierenden Systeme (Fordismus oder Taylorismus). Die Durchschnittsprofitrate sinkt. Um einer Sanierung der Staatsfinanzen dennoch näher zu kommen, greifen die Regierungen im Sinne eines orthodoxen Wirtschaftsliberalismus (Vorrang für Währungs- und Preisstabilität) immer öfter zum Mittel des Sozial- und Personalabbaus, kombiniert mit gewerkschaftsfeindlichen Gesetzen.

In Großbritannien etwa verbietet ein konservatives Kabinett mit dem *Trade Disputes and Trade Unions Act 1927* General- wie Sympathiestreiks, Massenstreikposten, die Angliederung der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes an den nationalen Gewerkschaftsbund und an die *Labour Party*; das Gesetz macht die Gewerkschaften für Sachbeschädigungen während eines Ausstandes haftbar usw. Die 1929-1931 amtierende Labour-Regierung hebt diese „Streikbrecher-Charta“ nicht auf. Ihre Sprecher plädieren für „angemessene“ Löhne und behaupten überdies, dass die auf dem Pfund errichtete finanzielle Supermacht der damaligen Welt wegen der Kosten für die Arbeitslosen dem Staatsbankrott entgegen trude. Wie alle anderen Regierungen der Industriestaaten will *Labour* von einer Haushaltssanierung durch Verstaatlichung der gesamten privaten Rüstungsindustrie als

Zwischenschritt zur Totalabrüstung, wie sie von der IÖD propagiert wird, nichts hören. Trotz dieser Widrigkeiten steigen die Mitgliederzahlen der IÖD bis 1931 noch auf 599.290 an.

Unterdessen will US-Präsident Edgar Hoover den Haushalt mit den üblichen wirtschaftsliberalen Methoden sanieren. Die Nationalbank verknappt die Kredite, der Kongress erklärt den Handelskrieg; eine Serie von Bankzusammenbrüchen und ein gigantischer Börsen-Crash sind die Folge. Spekulanten verspielen während der „schwarzen Tage“ an der Wallstreet nach dem 24. Oktober 1929, was Millionen Arbeiterhände in Jahren geschaffen haben – insgesamt 50 Milliarden Dollar. Die Arbeitslosenheere wachsen ins Unermessliche. Hunger wird in allen Industriestaaten wieder zum Alltag, während Bauern auf ihren landwirtschaftlichen Produkten sitzen bleiben und Kaffee in Lokomotiven verheizt wird, um den Weltmarktpreis zu halten.

*Vor Sonnenuntergang** (Gerhart Hauptmann) wird die interne Diskussion über die Bekämpfung der Weltwirtschaftskrise von der IÖD auf ihrem Kongress 1932 in London unter dem Schlagwort „Kampf um die öffentliche Wirtschaft“ zusammengefasst. Denn „die öffentliche Wirtschaft ist dem System der privaten Wirtschaft zumindest ebenbürtig“; „sie erfüllt im Interesse der gesamten Bevölkerung Aufgaben allgemeiner und sozialer Natur“. Dies umso mehr, als auch „die vom einzelnen Unternehmer geleitete Privatwirtschaft immer deutlicher zugunsten einer von ‚Beamten‘ geleiteten kartellierten und monopolisierten Wirtschaft zurück tritt“. Konkret verlangen die Delegierten:

1. Verstaatlichung des Bergbaus, der Schwerindustrie, der gesamten Energiewirtschaft und des Personen- und Warenverkehrs [...];
2. Reform des Banken- und Kreditsystems mit dem Ziel der Verstaatlichung. Zu diesem Zweck sind in den einzelnen Staaten zentrale Bankenämter zu schaffen. Ihnen kommt die Leitung einer einheitlichen Bank- und Kreditpolitik im Interesse der gesamten Volkswirtschaft zu;
3. Wiederaufbau der Weltwirtschaft und die Überwindung der Weltwirtschaftskrise können nur durch planmäßige Gestaltung, Führung und Leitung der gesamten Wirtschaft erfolgen [...].

* Der Autor führt immer wieder Titel von literarischen Texten oder Liedern an, um auf ein Thema anzudeuten: Hauptmanns *Vor Sonnenuntergang* steht für den Moment unmittelbar bevor die Sonne untergeht; ein Moment, der durch gemeinsamen Gesang und Tanz – gerade noch rechtzeitig – zu feiern ist.

Die Betriebsbelegschaften werden aufgefordert, „effektive Kontrolle“ über die Entlassungen und Einstellungen anzustreben, die 40-Stunden und Fünf-Tage-Woche so schnell wie möglich durchzusetzen und für die Abschaffung der Überstundenarbeit einzutreten, indem Abgeltung ausschließlich in Freizeit geleistet wird. Wer dennoch keinen Job findet, dem soll eine möglichst hohe Arbeitslosenunterstützung helfen.

Diese Forderungen finden ihren Niederschlag in einer Reihe von IAO-Tagungen zu Problemen des öffentlichen Dienstes wie:

- 1928 und 1931: Arbeitszeit und Urlaub
- 1930: Mutterschutz
- 1931 und 1933: Gegenwärtige Entlohnung von Gemeindebediensteten

Entsprechende IAO-Übereinkommen werden in der Folge verabschiedet.

Nordischer Sonderweg

Ihre tatsächliche Umsetzung erfolgt aber fast ausschließlich in Skandinavien. Dort ermöglichen nämlich die von freien und gleichen Bauern begründeten Sozialstrukturen seit langem gesellschaftliche Sonderentwicklungen. Schon 1886 hatten zum Beispiel die Gewerkschaftsorganisationen Dänemarks, Norwegens und Schwedens nach einem Kongress in Göteborg ihre enge Zusammenarbeit vereinbart. Und in Dänemark hatte bereits um 1900 die einzige Gewerkschaft jener Tage entstehen können, die ausschließlich Frauen aus den verschiedensten Berufen und Gewerben umfasste (*Kvindeligt Arbejderforbund i Danmark* bzw. Gewerkschaft weiblicher Arbeitnehmer Dänemarks*). Es gab in ganz Skandinavien keinen schlagkräftigen nationalen Faschismus – nur vom Ausland unterstützte kleine, rechtsextremistische Gruppen.

In den dreißiger Jahren wird so in Dänemark entsprechend den Vorstellungen, die auch von dem *Dansk Kommunalarbejderforbund* geteilt werden, die Arbeit rationiert, d.h. es wird generell Kurzarbeit geleistet, und Überstunden werden nur mit Freizeit ausgeglichen. 1933 wird ein Rechtsanspruch auf Arbeitslosenunterstützung gesetzlich verankert; in der Folge werden auch kulturelle Einrichtungen für Erwerbslose wie Arbeiterhochschulen usw.

* 2005 schloss sich diese Gewerkschaft mit dem *Specialarbejderforbundet i Danmark* (SiD) zum *Fagligt Fælles Forbund* (3F) (Dänischer Arbeitnehmerverband) zusammen.

unterstützt. 1936 bringt das Angestelltengesetz Kündigungsschutz. 1938 legt das Feriengesetz zwei Wochen Mindesturlaub fest. In Norwegen stellen der Gewerkschaftsbund, dem die IÖD-Mitgliedsorganisation *Norsk Kommuneforbund** angehört, und die Arbeiterpartei 1932 gemeinsam „Krisenforderungen der Arbeiter“ auf (Verbesserungen beim Arbeiterschutz, Gesetze über Altersrenten und Arbeitslosenversicherung...), die von der ab 1935 amtierenden sozialdemokratischen Regierung auch umgesetzt werden.

Der schwedische Gewerkschaftsbund, in den der *Svenska Kommunalarbetsförbundet* integriert ist, entwickelt zusammen mit der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei, die ab 1932 über Jahrzehnte die Regierung stellt, das Modell für die Entwicklung eines „Volksheim“ (*folkhemmet*) genannten Wohlfahrtsstaats, das in Vielem die Jahre später entwickelten Theorien des Ökonomen John Maynard Keynes vorweg nimmt. 1938 schließen Gewerkschaften und Unternehmer einen Gesamtarbeitsvertrag. 1939 verbietet der *Riksdag* per Gesetz die Kündigung von Frauen wegen Schwangerschaft, Geburt oder Heirat. Durch diese Maßnahmen steigt die Produktivität schnell auf das Niveau vor der Weltwirtschaftskrise an.

Zwischen Faschismus ...

Außerhalb der nordischen Staaten erhalten dagegen in einer Atmosphäre des politischen und wirtschaftlichen Desasters Kräfte Auftrieb, die die ins Wanken geratene Herrschaft der oberen Zehntausend mit brutaler Gewalt sichern wollen. Den Anfang machten dabei Benito Mussolini und seine Schwarzhemden 1924 mit dem Marsch auf Rom. Ein Jahre später wurde die italienische Mitgliedsorganisation in die faschistischen *Federazioni* eingegliedert – die IÖD verspricht auf ihrem Kongress 1925 „dem Personal der öffentlichen Dienste und Betriebe in Italien im Kampf um die Wiedererringung der Meinungs- und Vereinigungsfreiheit die weitestgehende Hilfe zu gewähren“.

Die Machtergreifung Adolf Hitlers im Januar 1933 führt dann zum Verlust des 393.000 Mitglieder zählenden deutschen Verbandes der Gemeinde- und Staatsarbeiter. Jetzt muss das nach der Vereinigung der Staatsarbeiter mit den Arbeitern der Gärtnereien und des Deutschen Verkehrsverbundes nach

* Vorläufer des heutigen *Fagforbundet* (Norwegische Gewerkschaft der Gemeindebediensteten und allgemeinen ArbeitnehmerInnen).

Berlin, zunächst in die Schlesische Strasse 42 dann auf den Michaelkirchplatz 4 verlegte IÖD-Sekretariat in aller Eile nach Amsterdam, später Paris evakuiert werden. Dieser Umzug wird von einem Hilfssekretär im März-April 1933 vorgenommen. Denn der aus seiner Wohnung geworfene und als Staatsfeind von seinen ‚Kollegen‘ in der deutschen Organisation ausgeschlossene IÖD-Sekretär Fritz Müntner erkrankt schwer und stirbt im April 1933 63-jährig an Herzinfarkt.

Gleichzeitig fliehen die Berufssekretariate der Bauarbeiter, Friseurgehilfen, Hotel-, Restaurant- und Kaffeehausangestellten, Hutmacher, Keramikarbeiter, Landarbeiter, Maler, Maschinisten und Heizer, Schuh- und Lederarbeiter sowie Tabakarbeiter aus Nazi-Deutschland. Alle gewerkschaftlichen Solidaritätseinrichtungen, insbesondere der internationale Mateotti-Fonds, sind durch den Ansturm überfordert. An Hitler-Deutschland angrenzende Länder helfen nach Kräften: Die Dänen behandeln Flüchtlinge aus dem Dritten Reich wie die eigenen Arbeitslosen und zahlen noch zusätzlich eine Reisehilfe aus. Ähnlich verfahren die Saarländer, die bei ihren Aktivitäten finanziell aus Mitteln des Schweizer Verbandes öffentlicher Dienste (VPÖD*), unterstützt werden, die für die dortigen Emigranten nicht benötigt werden.

Der Internationale Gewerkschaftsbund kann der IÖD zunächst nicht einmal Büroräume zur Verfügung stellen. Alle Aktivitäten werden von einer Privatwohnung aus abgewickelt, selbst Schreibmaschine und Vervielfältigungsgerät sind Leihgaben. Doch schließlich sind die Versuche, die Nazis zur Herausgabe des IÖD-Vermögens zu bewegen, erfolgreich. Immerhin handelt sich dabei um 25.000 Mark in Bankobligationen der Hannoverischen Bodenkredit Bank, 11.000 in Papieren der Königsberger Reichsmark Anleihe und 17.000 Reichsmark in Preußischen Landespandbriefen. Das sichert die fortgesetzte Herausgabe des internationalen Bulletins; die französische Version erscheint gedruckt; die deutschen, englischen und dänischen Ausgaben werden vervielfältigt.

Dass der Internationale Gewerkschaftsbund schließlich der IÖD ein Büro in den eigenen Räumen für eine Jahresmiete von nur 3.000 Francs zur Verfügung stellt, lindert die Finanznot wenig. Vor allem kann die Lücke durch das Absinken der IÖD-Mitgliederzahlen auf unter 300.000 nicht geschlossen werden. Zu allem Überdross kämpfen die angeschlossenen Organisationen ebenfalls mit Geldknappheit. Zum Beispiel kann die *Irish Transport*

* Diese Gewerkschaft hat noch zwei weitere offizielle Bezeichnungen: auf Französisch heißt sie *Syndicat suisse des services publics* (SSP) und auf Italienisch *Sindacato svizzero dei servizi pubblici*.

and *General Workers Union** ihre Beiträge nicht mehr ordnungsgemäß zahlen und wird deshalb ausgeschlossen.

Und der faschistische Vormarsch in Europa geht weiter: Als Konsequenz des Aufstands der österreichischen Arbeiter im Februar 1934 werden die Organisationen der öffentlich Bediensteten von den siegreichen Austrofaschisten in die Illegalität getrieben. Der tschechoslowakische *Samospravných Státních a verejných zaměstnanců Ústřední svaz* in Prag, der Verband der öffentlichen Angestellten in Liberec (Reichenberg), die polnische *Związek Pracowników Instytucji Użyteczności Publicznej* sind die nächsten Opfer Hitlers. Die spanische *Federación de los Trabajadores de Gas y Electricidad* wird mit der Niederlage der Republikaner im Bürgerkrieg ein Opfer General Francos.

...und Kommunismus

Auf der anderen Seite ist die IÖD ständig mit den in der Sowjetunion an der Macht befindlichen Kommunisten konfrontiert, die versuchen, die dem Ersten Weltordnungskrieg folgende revolutionäre Welle zur Errichtung einer globalen Räteherrschaft auszunutzen. Wobei die Strahlkraft der Oktoberrevolution auf Mitglieder und Funktionäre insbesondere bei den deutschen Gemeinde- und Staatsarbeitern beachtlich ist. Trotzdem verweigert die IÖD bei ihrer Konferenz 1923 entsprechend den Beschlüssen des Internationalen Gewerkschaftsbundes der Organisation öffentlich Angestellter in Russland die Aufnahme. Die Einheitsfront mit den Kommunisten wird selbst dann zurückgewiesen, wenn in der Sache Einigkeit besteht, wie zum Beispiel bei einer Protestaktion gegen die Besetzung des Ruhrgebietes durch Frankreich 1923. Diese anti-kommunistische Ausrichtung kann jedoch nicht verhindern, dass angeschlossene Organisationen oder Einzelmitglieder an Veranstaltungen teilnehmen, die von der Roten Gewerkschaftsinternationale, der *Krasnyi Internatsional Profsoyuzov* (Profintern), einberufen werden. In der Praxis versucht die IÖD wie der Internationale Gewerkschaftsbund, den kommunistischen Einfluss primär durch Flexibilität zurück zu drängen.

Je länger jedoch der Vormarsch des Faschismus in Europa andauert, desto stärker wird der Drang nach Einheit auf allen Ebenen. Seit 1931 werden die Versuche einer Zusammenarbeit zwischen den Internationalen des Personals der öffentlichen Dienste und Betriebe, der Postangestellten, der

* 1990 war sie Teil eines Zusammenschlusses zur *Services, Industrial, Professional & Technical Union* (SIPTU).

Beamten und der Lehrer verstärkt. Parallel dazu bemüht sich die IÖD, das Zusammengehörigkeitsgefühl einzelner Berufsgruppen durch internationale Konferenzen zu stärken. So treffen sich die Arbeiter der Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke in Kiel; Beschäftigte aus den Gesundheitsberufen kommen in Bern zusammen.

1935 wird die Rivalität zwischen der IÖD und der 1923 in Wien gegründeten Internationalen Föderation der Staatsbediensteten und Lehrer durch Vereinigung beigelegt. Politisch könnte dieser Zusammenschluss eine Annäherung an die Kommunisten erleichtern, die gerade ihren weltrevolutionären Plänen offiziell abgeschworen haben und die Kooperation mit Sozialdemokraten, ja sogar mit liberalen Bürgerlichen im Rahmen von Volksfronten gegen den Faschismus ermöglichen. Das gemeinsame Engagement für die republikanischen Kräfte im spanischen Bürgerkrieg würde eine solche Kooperation auch nahe legen.

Doch in der IÖD werden selbst Studiendelegationen nach Moskau mit überwältigender Mehrheit abgelehnt. Und die Stalin blind ergebenden Kommunisten stoßen ihre potentiellen Partner immer wieder vor den Kopf: Einmal durch die Ausrottung der gesamten alten Garde des Bolschewismus in den Moskauer Schauprozessen, dann durch Terror gegen die auf Seiten der spanischen Republik kämpfenden Anarchisten und Trotzlisten nur wenige Wochen nach einer großen Solidaritätskonferenz in London, an der auch IÖD-Vertreter teilnehmen, schließlich durch den Hitler-Stalin-Pakt zur Teilung Polens.



3

Vom Zweiten Weltkrieg zum Goldenen Zeitalter

Nach dem Zusammenbruch der spanischen Republik nimmt der IÖD-Sekretär Charles Laurent an einer Reihe von Tagungen des Vorstandes des Internationalen Gewerkschaftsbundes mit den internationalen Berufssekretariaten teil: Die Hilfe für die Flüchtlinge muss koordiniert und ein internationaler Gewerkschaftskongress vorbereitet werden. Im Anschluss an diese vom 5.-8. Juli 1939 in Zürich abgehaltene Tagung findet dann noch eine internationale Konferenz von Gas- und Elektrizitätsarbeitern statt. Wenig später wiederholt ganz Europa von den Kriegsgesängen der braunen Soldateska und dem Nazi-Lied: *Wir werden weiter marschieren, wenn alles in Scherben fällt, denn heute gehört uns Deutschland und morgen die ganze Welt!*

Am 9. April 1940 überschreiten Hitlers Truppen ohne Kriegserklärung in Nordschleswig die Grenze zum neutralen Dänemark; einen Tag später erfolgt die Landung im neutralen Norwegen. Die IÖD-Mitglieder *Dansk Kommunalarbejderforbund* und *Norsk Kommuneforbund* versuchen – wie alle anderen Gewerkschaften in den beiden Ländern – mit dem braunen Besatzungsregime zu koexistieren, was im September 1940 bzw. am 29. August 1943 endgültig scheitert.

Wir werden weiter marschieren! Am 10. Mai überfällt die Nazi-Armee die neutralen Länder Belgien, Niederlande und Luxemburg – Opfer sind auch die IÖD-Mitglieder *Union centrale belge des Travailleurs des Services publics* und der *Nederlandsche Bond van Personeel in Overheidsdienst*.

Wir werden weiter marschieren! Am 14. Juni 1940 paradieren deutsche Einheiten im Stechschritt über die Champs-Élysées zum Arc de Triomphe. Unweit davon, im Arrondissement Palais Bourbon, wo die IÖD in der Rue de Solférino 10 ihren Sitz hat, vernichtet der Sekretär Charles Laurent in Windeseile alle wichtigen Dokumente. Was übrig bleibt, eignen sich die

Nazi-Machthaber an. Viele Unterlagen des internationalen Büros verschwinden auf Nimmerwiedersehen.

Mit dem deutschen Einmarsch in Paris stellt die IÖD, die vor der deutschen Besetzung Frankreichs noch 2.092 englische Pfund nach London in Sicherheit bringen konnte, ihre Aktivitäten bis knapp nach Kriegsende formell ein. Repräsentanten der Organisation wirken jedoch mit vier weiteren Berufsssekretariaten in einem in London vom Internationalen Gewerkschaftsbund geschaffenen Komitee mit, aus dem heraus 1942 ein internationaler Notgewerkschaftsrat (*Emergency International Trade Union Council*) gebildet wird.

In diesem Rahmen führen IÖD-Aktivist*innen die begonnene Diskussion über Sozialprogramme und planwirtschaftliche Konzepte fort. Themen sind dabei das New-Deal-Programm des US-Präsidenten Franklin D. Roosevelt (Festsetzung von Arbeitszeit und Mindestlöhnen, erstmalige Einführung einer Arbeitslosen-, Unfall- und Rentenversicherung, staatliche Arbeitsbeschaffungsprogramme wie das Tennessee-Valley-Project) ebenso wie die von der *Labour Party* während und unmittelbar nach dem Weltkrieg erreichten Sozialreformen (weitgehende Verstaatlichungen, Gesundheitsdienst ohne Versicherungscharakter, Erneuerung des Bildungswesens).

Neben diesen Vorbereitungen für einen Wiederaufbau der Gewerkschaftsbewegung spielen Aktivist*innen der IÖD eine bedeutende Rolle in der Unterstützung der Widerstandsbewegungen während des Krieges. Sie sind erfüllt von jenem Glauben, der bereits auf der IÖD-Konferenz 1936 mit folgenden Worten beschrieben worden war: „Unsere Freunde in den Diktaturländern werden sich erheben und den Platz einnehmen, der ihnen zukommt.“

Die Bilanz des Zweiten Weltkriegs ist grauenvoll: Ein Drittel des jüdischen Volkes bestialisch ausgerottet, die Elite der Arbeiterbewegung ausgelöscht, 30.225.570 tote Soldaten, 24.840.000 tote Zivilisten, 35.000.000 Verwundete, ungezählte entwurzelte und vertriebene Menschen und die Atompilze über Hiroshima und Nagasaki als Menetekel an die Überlebenden...

Zweite Friedensordnung?

Während der militärischen Auseinandersetzungen konnten die USA ihren Produktionsapparat ungestört modernisieren und gewaltig ausdehnen. Alle anderen kapitalistischen Staaten stehen bei den Vereinigten Staaten in der

Kreide. Wie nach dem Ersten Weltkrieg gibt ein US-Präsident, diesmal Franklin D. Roosevelt, die ökonomischen und militärischen globalen Leitlinien vor: Unter seiner Federführung verpflichten sich 26 Alliierte – die Vereinten Nationen – am 1. Januar 1942 den Krieg gegen die Achsenmächte bis zur bedingungslosen Kapitulation weiterzuführen. Am 26. Juni 1945 tritt dann die UNO die Nachfolge des desolaten Völkerbundes an. Ihre Gründungscharta verspricht die Errichtung eines Wirtschafts- und Sozialrates zur Lösung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen internationalen Probleme. (Obwohl die tatsächliche Lösungskompetenz zu diesem Zeitpunkt bereits in den Händen transnationaler Konzerne und der in ihrem Interesse agierenden Bretton-Woods-Institutionen Weltbank und Internationaler Währungsfonds liegt).

Teil dieser aufzubauenden Friedensordnung soll ein auf Anti-Faschismus basierender neuer Weltgewerkschaftsbund werden. Geplant ist der Aufbau aus dem anglo-sowjetischen Gewerkschaftsausschuss, der sich nach dem Überfall Deutschlands auf Russland – allerdings ohne Beteiligung irgendwelcher Berufssekretariate – konstituiert hat. Nach Sondierungsgesprächen mit den beiden Flügeln der amerikanischen Gewerkschaftsbewegung findet vom 6. bis 17. Februar 1945 in London die Weltkonferenz der Gewerkschaften statt. Der *Congress of Industrial Organisations* nimmt an der Tagung teil, während die *American Federation of Labour* wegen der Beteiligung von Kommunisten jede Mitarbeit kategorisch ablehnt.

Die in der *Cityhall* repräsentierten 63 Gewerkschaftsverbände und 13 Brancheninternationalen (darunter die IÖD) mit annähernd 60 Millionen Mitgliedern aus 46 Ländern verbindet die Hoffnung auf Neubeginn – ohne die Fehler der Zwischenkriegszeit. Beim ersten Kongress vom 25. September bis 10. Oktober in Paris werden Statuten, eine Charta der Grundrechte der Gewerkschaften und eine Erklärung über den Wiederaufbau verabschiedet. Von der IÖD, die in London, Endsleigh Gardens 5 ein provisorisches Sekretariat etabliert hat, sind vier Delegierte, darunter der designierte Organisationssekretär Maarten Bolle vom *Nederlandsche Bond van Personeel in Overheidsdienst* anwesend. Eine Tagung des reaktivierten IÖD-Vorstands gab am 2. September die Ermächtigung zu diesem Schritt.

Ebenfalls aufgrund der Beschlüsse dieser Vorstandstagung beruft das mittlerweile in die Londoner Oxford Street 119 übersiedelte Sekretariat für 28. bis 30. Mai 1946 im Züricher Kongresshaus eine ordentliche Konferenz ein. Unter den 12 Mitgliedsorganisationen ist mit der *United Public Workers*

of America erstmals eine außereuropäische Gewerkschaft vertreten. Die Delegierten verabschieden im Namen von 1.300.000 Mitgliedern ein Programm, das mit seinen sozialpolitischen Forderungen an die Erklärungen aus der Vorkriegszeit anknüpft (uneingeschränktes Vereinigungsrecht, monatliche Entlohnung, Sonntags-, Feiertags- und Nachtzuschläge, volle Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, auskömmliche Renten). Neu ist die Forderung nach Mitbestimmung beim Management (früher: Arbeiterkontrolle). Die allgemeinen Zielsetzungen des Weltgewerkschaftsbundes werden von der IÖD als gemeinsame Grundlage ausdrücklich anerkannt.

Hinter den Kulissen schwelt jedoch im Weltgewerkschaftsbund bereits der Konflikt zwischen den Kommunisten auf der einen und den beiden amerikanischen wie sozialdemokratischen Gewerkschaften auf der anderen Seite. Erster Streitpunkt ist die Auseinandersetzung um die Rolle der Berufssekretariate – eine Diskussion, die schon im Internationalen Gewerkschaftsbund wenig erfolgreich geführt worden war. IÖD-Generalsekretär Bolle entwickelt sich zum Wortführer einer Art Gegen-Internationale zum kommunistisch dominierten Weltgewerkschaftsbund. Der übertriebene Zentralismus desselben habe unselbständige, völlig untergeordnete und leblose Branchensekretariate zum Ziel – so lautet die Kritik. Um auf die IÖD Druck auszuüben, stellen einige unter kommunistischem Einfluss stehende Mitgliedsorganisationen ihre Beitragszahlung ein. Im Gegenzug schließt die IÖD die tschechische *Ust edni Rada Odború*, die ungarische *Magyar Köztisztviselők és Kőzalkalmazottak Szakszervezete*, die *Fédération Nationale de l'Éclairage et des Forces Motrices*, die *Fédération des Travailleurs de l'État* (heute *Fédération Nationale des Travailleurs de l'État – FNTE/CGT*), die *United Public Workers of America* und die englische *National Union of Public Employees* aus.

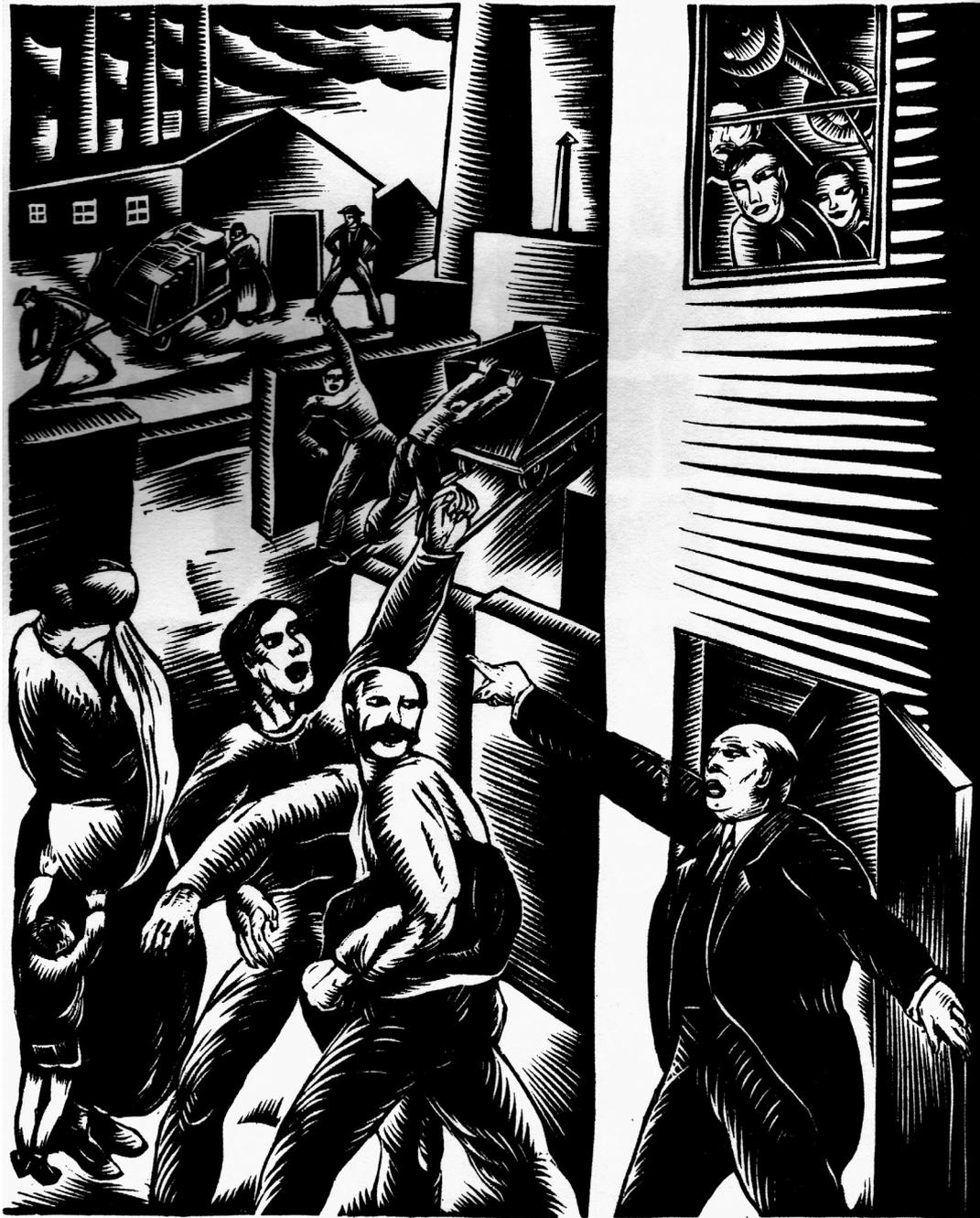
Angesichts einer sich entwickelnden zweiten revolutionären Welle (Jugoslawien, Griechenland, Vietnam, Korea, China, Massenstreiks in Italien und Frankreich) gehen die USA 1947 unter der neuen Regierung unter Harry S. Truman vom rechten Flügel der Demokraten von einer Politik der ‚Eindämmung‘ durch Kooperation zum ‚Niederwalzen‘ über. Durch ein großzügiges europäisches Wiederaufbauprogramm soll gemäßigte Politik in der ganzen westlichen Hemisphäre an Boden gewinnen.

Der Weltgewerkschaftsbund verweigert jede Diskussion über den Marshall-Plan. Auch in der IÖD regt sich Widerstand gegen die US-Hilfe. Die *Civil Service and Clerical Association of Great Britain* stimmt im Vorstand der IÖD gegen den Marshall-Plan, da sie darin ein politisches Projekt mit in bilateralen

Verträgen verankerten Vorgaben hinsichtlich der nationalen Währungs-, Zins-, Investitions- und Außenhandelspolitik sieht. Trotzdem konstituieren sich gewerkschaftliche Beratungsausschüsse, die an der Verwirklichung des europäischen Wiederaufbauprogramms in jenen Ländern, deren Regierung die US-Hilfe akzeptieren, mitwirken können – eine Maßnahme, die von dem IÖD-Vorstand vehement unterstützt wird. Die Konflikte im Weltgewerkschaftsbund eskalieren.

Als die Verhandlungen der Berufssekretariate mit dem Weltgewerkschaftsbund vom 14. bis 16. September 1948 in Paris endgültig scheitern, verlassen bei einer Sitzung vom 17. bis 19. Januar 1949 die Vertreter des amerikanischen *Congress of Industrial Organisations*, des britischen *Trades Union Congress* und des niederländischen *Nederlands Verbond van Vakverenigingen* die Organisation und gründen – nach Vorbereitungsgesprächen, an denen Bolle als IÖD-Vertreter teilnimmt – den konkurrierenden Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (IBFG). Wie schon zuvor auf Ebene der europäischen Regierungen wird damit die strikte Trennung zwischen Ost und West auch auf Gewerkschaftsebene vollzogen.

In den Debatten während der Gründungskonferenz des IBFG im November–Dezember 1949 beharrt Bolle auf der Beibehaltung der traditionellen Aufgabentrennung: Berufssekretariate sollen sich weiterhin vorrangig mit Problemen ihrer Branche, die Internationale mit den politischen Fragen auf Weltebene befassen. Als zwingendes Argument für dieses Modell führt er an, dass die Berufssekretariate zwei Millionen Mitglieder in 25 verschiedenen Ländern repräsentieren, deren Dachverbände dem Internationalen Bund Freier Gewerkschaften nicht beigetreten sind. Die Delegierten einer Konferenz der internationalen Berufssekretariate in Den Haag am 27. und 28. Mai 1950 stimmen dieser Ansicht zu und verleihen außerdem „ohne jeden Vorbehalt ihrer einstimmigen Ansicht Ausdruck, dass sie zusammen mit dem IBFG um die Befreiung und den Fortschritt der Arbeiterschaft in der ganzen Welt kämpfen wollen“. Dieser Kampf soll bis zum „Endsieg“ geführt werden, erklärt Bolle (wobei er bewusst den in der Nazi-Propaganda gängigen Begriff verwendet). Die IÖD mit einer neuen Sekretariatsadresse in der Londoner Whitefield Street 67-69 hat sich eindeutig positioniert.



4

Das Goldene Zeitalter

Der Kalte Krieg ist in der heißen Phase: Der IBFG ruft seine Mitgliedsorganisationen auf, die Aktion des Sicherheitsrates der UNO gegen Nordkorea zu unterstützen. Joseph R. McCarthy und sein Komitee für un-amerikanische Umtriebe jagen vermeintliche Kommunisten, darunter auch 1.456 Beamten; Stalin und seine Gefolgsleute inszenieren Schauprozesse gegen angebliche Spione.

Die gesellschaftspolitische Atmosphäre wird zunehmend restaurativ: Der Referent aus den Reihen der *American Federation of State, Country and Municipal Workers* (AFSCME) berichtet auf einer IÖD-Tagung in München 1953 zum Thema Gewerkschaftsrechte über gesetzliche Streikverbote im öffentlichen Dienst in New York, Michigan, Minnesota, Missouri, Nebraska, Ohio, Pennsylvania, Texas, Virginia. Polizisten wird vielfach generell untersagt, einer Gewerkschaft beizutreten, vermehrt werden entsprechende Klauseln in anderen Arbeitsverträgen (den sogenannten *Yellow-Dog-Verträgen*, die nur hauseigene Personalverbände anerkennen) üblich. Trotz Widerstand der *All Japan Prefectural and Municipal Workers' Union* (JICHIRO) erlässt die japanische Regierung ein Streikverbot für den gesamten öffentlichen Sektor bis hin zu den Beschäftigten des Tabakmonopols. Den Beamten wird die Kollektivvertragsfähigkeit generell aberkannt.

Proteste der IÖD bleiben ebenso erfolglos wie neue Übereinkommen der IAO über „Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes“ (Nr. 87) sowie über „Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen“ (Nr. 98). Denn die lange, expansive Aufschwungswelle der Wirtschaft, deren technologische Grundlage elektronische Maschinen als Teil halb-automatischer Systeme umfasst, fußt gesellschaftspolitisch genau auf dieser Rückkehr zur ‚Normalität‘. Trotzdem hoffen viele IÖD-Gewerkschafter auf die Übernahme des in England im öffentlichen Dienst praktizierten Systems „paritätischer Landesräte“ aus Behördenvertretern und Gewerkschaftern.

Aufgabe dieses Gremiums ist die Konsensbildung zwischen allen Beteiligten zwecks Produktionsoptimierung – unter anderem mit folgenden Mitteln:

- Vereinbarungen über Entlohnung, Arbeitszeit und Arbeitsbedingungen;
- Sicherheits-, Gesundheits- und Wohlfahrtsmaßnahmen;
- Schaffung von Organen zur möglichst raschen Streitbeilegung (*arbitration boards*);
- Förderung des Beitrittes zur Gewerkschaft;
- Geltendmachung der Meinung des Wirtschaftszweiges gegenüber der Regierung, den Lokal- und anderen Behörden.

Entgegen diesen Erwartungen bleiben die Mitbestimmungsrechte der IÖD-Mitgliedsorganisationen auf die Betriebs- und informelle Ebene beschränkt. Für die fachliche Profilierung der Gewerkschaftsfunktionäre in diesem Tätigkeitsfeld veranstaltet die IÖD verstärkt Branchenseminare für die meisten Berufsgruppen, die in den Mitgliedsorganisationen vertreten sind. Besonders wird auf die Teilnahme von Gewerkschaftern von der Basis Wert gelegt:

- Beschäftigte der staatlichen Verwaltungen auf Regierungs-, Landes und Gemeindeebene;
- Angestellte von Sozialversicherungen;
- Beschäftigte von Spitälern, Gesundheits- und Sozialdiensten;
- Bedienstete von im öffentlichen Eigentum befindlichen Gas- und Elektrizitätswerken;
- Beschäftigte in anderen, im öffentlichen Eigentum befindlichen Unternehmen;
- Bedienstete im öffentlichen Nahverkehr;
- Feuerwehrleute;
- Polizisten und Gefängniswärter;
- in der Kommunalverwaltung tätige Arbeiter und Angestellte;
- in der Atomindustrie und verwandten oder angeschlossenen Unternehmen beschäftigte Arbeiter und Angestellte.

Zu den Gewerkschaftsrechten allgemein, sowie speziellen Problemen der Schichtarbeiter in allen Branchen finden eigene Tagungen statt. Eine Bestandsaufnahme zur tatsächlichen Umsetzung der 40-Stundenwoche ist Thema

eines IÖD-Generalrates 1956. Mit dem Verhandlungsrecht, der Arbeitszeit und den Rentensystemen der öffentlich Bediensteten insgesamt befasst sich der IÖD-Kongress 1961 in Stuttgart in eigenen Tagesordnungspunkten.

Nicht ohne Einfluss auf dieses wachsende Engagement der IÖD für einzelne Berufsgruppen ist die Herausforderung durch die verstärkten Aktivitäten der konkurrierenden Internationalen Vereinigung der Werk­tätigen des öffentlichen Dienstes und verwandter Berufe, die in zwei öffentlichkeitswirksamen Konferenzen des kommunistisch gelenkten Weltgewerkschaftsbundes in Wien 1955 und Leipzig 1959 präsentiert werden. „Die Schlacht um die Meinung der Menschen wird nun durch die Truppen, die auf beiden Seiten des Eisernen Vorhanges aufgestellt sind, geschlagen“, heißt es in einem IÖD-Memorandum an beitragswillige Gewerkschaften.

Bemerkenswerte Fortschritte kann die IÖD bei der Vertretung in zwischenstaatlichen Organisationen verzeichnen: Für die Praxis von Interesse ist dabei wieder die IAO, die sich in der Erklärung von Philadelphia vom 10. Mai 1944 neue, weitreichende Ziele gesteckt hat: „Armut, wo immer sie besteht, gefährdet den Wohlstand aller“, heißt es da, weshalb eine „[...] gründlichere und umfassendere Nutzung der Produktionsmittel [...] durch Maßnahmen gewährleistet werden kann, die darauf abzielen, Erzeugung und Verbrauch zu steigern, ernstliche Konjunkturschwankungen zu vermeiden, den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt in den weniger entwickelten Gebieten der Welt zu fördern...“. Die IÖD wird gewöhnlich als Beobachterin zu den Treffen des beratenden Ausschusses der IAO für abhängig Beschäftigte eingeladen und kann über den IBFG auf die Entscheidungen des IAO-Verwaltungsrates Einfluss nehmen. Solches Lobbying findet seinen Niederschlag in IAO-Entscheidungen über:

- öffentlich Bedienstete;
- Beschäftigte in Krankenhäusern und Gesundheitsdiensten;
- zukünftige Verhaltensweisen in den Beziehungen zwischen Beschäftigten und Leitung; und
- einen IAO-Sachverständigenausschuss zu Krankenpflegepersonal.

Wie schon beim Vorgänger Völkerbund unterstützt die IÖD moralisch alle Aktivitäten der Vereinten Nationen. Zeitweise erhält sie sogar Beobachterstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat der Weltorganisation. Bei der UNESCO fungiert die IÖD als Drehscheibe zu den Mitgliedsorganisationen bei der

Abwicklung internationaler Austauschprogramme zur Förderung von Bildung und internationaler Verständigung. Der Versuch bei der Weltgesundheitsorganisation einen Beobachterstatus zu erlangen, scheitert am Standpunkt der WGO, nur Organisationen zu akzeptieren, die ausschließlich mit Gesundheitsfragen befasst sind (ein Beschluss, an dem bis heute festgehalten wird).

Das Berufsekretariat unterhält Beziehungen zur Organisation für Europäische Zusammenarbeit (ab 1961 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – OECD), die von den am Marshall-Plan teilnehmenden Ländern geschaffen wird. Mit der Internationalen Atombehörde wird über Beschäftigungsverhältnisse in der staatlichen Energiewirtschaft verhandelt und eine einvernehmliche Lösung mit allen beteiligten Gewerkschaftsverbänden erzielt.

Die Atombombe und die Zukunft des Menschen (Karl Jaspers) ist eine Frage, auf die die IÖD mitten im Kalten Krieg Rede und Antwort stehen muss. Ihr Kongress 1958 im Rahmen der Brüsseler Weltausstellung und im Schatten eines 100m hohen Modell-Atomiums fordert universelle Abrüstung durch einen forcierten Ausbau des internationalen Rechtes im Sinne der Charta der Vereinten Nationen und der Entscheidungen des Internationalen Gerichtshofes. Angesichts der Gefahr einer totalen Zerstörung jeglicher Zivilisation sehen die Delegierten das Verbot von Atomwaffentests als ersten Schritt in diese Richtung. Zu der von den USA verkündeten Taktik massiver atomarer Vergeltungsmaßnahmen und die allen NATO-Ländern (einschließlich der BRD) zugestandene Aufrüstung mit Atom- und Raketenwaffen schweigt sich die Entschliebung aus. Ein Mehrheitsbeschluss zur einseitigen Abrüstung des Westens innerhalb der *National Union of General and Municipal Employees* hinterlässt ebenfalls keine Spuren.

Trotz dieser vielfältigen internationalen Aktivitäten bleibt die IÖD bis Ende der 50er Jahre eine auf westliche Industriestaaten konzentrierte Organisation: Von den 18 zahlenden Mitgliedern sind nur vier in Ländern außerhalb Europas und der USA angesiedelt (eine davon die israelische *Union of Jewish Clerks and Office Workers*); von den 15 nicht-zahlenden sind 12 in der Dritten Welt beheimatet. Den ersten Versuch einer Expansion hatte Generalsekretär Maarten Bolle schon nach dem Weltkrieg gestartet. 1950 hatte er eine Einladung der *American Federation of Labour* zu ihrem Kongress in Huston angenommen mit dem Ziel, das traditionelle Desinteresse an Brancheninternationalen dort im persönlichen Gespräch zu überwinden.

Danach war er in den Fernen Osten und zu Regionalkonferenzen des IBFG und der IAO in Asien gereist. Während dieser Reisen hatte er Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes in Burma, Hongkong, Indien, Japan, Malaysia, Singapur und Thailand kontaktiert. Der Generalsekretär hatte den Entkolonisierungsprozess zur Gewinnung von neuen IÖD-Mitgliedsorganisationen nutzen wollen, um langfristig innerhalb der internationalen Berufssekretariate, wie auch bei Regierungen in aller Welt mehr Gewicht zu bekommen. Seine ehrgeizigen Pläne, die mit Plänen der Sozialistischen Internationale in Asien Fuß zu fassen konform gingen, waren jedoch auf die Ablehnung der Gewerkschaften aus ehemaligen Kolonialmächten gestoßen, die in ihren Einflussphären die auf Nationalstaaten beruhenden Verbände des IBFG den supranationalen Strukturen eines Berufssekretariates vorgezogen hatten. Als die Vertreter der britischen *National Union of General and Municipal Employees* entsprechende Beiträge an den Solidaritätsfonds der IÖD verweigerten, bot Maarten Bolle resigniert seinen Rücktritt an.

Erst durch den immer heftigeren Konkurrenzkampf der beiden Supermächte um Einfluss in der Dritten Welt erleben seine Pläne eine Renaissance: Ende der 50er Jahre kriselt es in Laos; der Krieg in Indochina flammt wieder auf; in Indonesien, wo der Nationalismus generell antikapitalistisch war, weil die Niederländer die Plantagen, die Petroleumindustrie, Bergwerke, Schifffahrt, Banken und Großhandel völlig beherrschten, liebäugelt Präsident Ahmed Sukarno mit den Kommunisten; der Libanon befindet sich im Bürgerkrieg; die syrische Baath-Partei vollzieht eine pro-sowjetische Wende; im Jemen gärt es; die algerische Befreiungsbewegung steht vor dem Sieg; in Ghana und Guinea gelangen kommunistenfreundliche Regime an die Macht; unter der Führung Patrice Lumumbas greift die afrikanische Befreiungsbewegung auf den belgischen Kongo über; Fidel Castro besiegt die Battista-Diktatur in Cuba... Beunruhigt und zugleich ermutigt durch die Krise in Osteuropa im Zeichen der Entstalinisierung, verstärken die USA ihre Bemühungen, diesen Bewegungen gegen zu steuern. Ein neuer IÖD-Solidaritätsfonds entsteht ab März 1957.

In ganz Lateinamerika gibt es zu diesem Zeitpunkt angeblich 5.000 Mitglieder. Unter der Schirmherrschaft der *American Federation of Labour / Congress of Industrial Organisations* (AFL-CIO), wird deshalb 1960 in Mexiko mit tatkräftiger Unterstützung der *Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado* eine Konferenz für Beamten der westlichen Hemisphäre einberufen, die für Lateinamerika ein äußerst ehrgeiziges Programm verab-

schiedet. Gefordert werden vor allem die Unterzeichnung der IAO-Übereinkommen Nr. 87 und 98 über die Gewerkschaftsrechte und Vereinigungsfreiheit, um die es in der Region schlecht bestellt ist (in Brasilien, Venezuela und Peru etwa ist es öffentlich Bediensteten überhaupt verboten, Gewerkschaften beizutreten).

Für die Umsetzung dieser Zielsetzungen werden der IÖD von der AFSCME ein komplettes interamerikanisches Büro einschließlich Repräsentant und beigeordnetem Personal zur Verfügung gestellt. Finanziert wird es von der Gotham Stiftung, die in einem kleinen New Yorker Anwaltsbüro residiert. Dieses ‚IÖD-Team‘ agiert auf weiten Strecken als Vollzugsorgan der US-Außenpolitik bis hin zu spektakulären Aktionen wie der Investition von 250.000 Pfund in den Sturz der Regierung des Fidel-Castro-Sympathisanten Cheddi Jagan in der britischen Kolonie Guyana.

Die Erfolge bei der Rekrutierung neuer Mitgliedsorganisationen bleiben hingegen bescheiden. 1964 muss das interamerikanische Büro geschlossen werden, nachdem die internationale Presse Verbindungen zur CIA publik gemacht hat. Als Reaktion darauf ersucht der IÖD-Generalsekretär die Mitgliedsorganisationen der Region um Vorschläge für die Fortführung der Arbeit. Einzig die argentinische *Confederación de Trabajadores Municipales* reagiert mit einem Entwicklungsprogramm. Zwei Jahre später verfügen alle IÖD-Mitgliedsorganisationen Lateinamerikas nach eigenen Angaben über 128.000 Mitglieder (davon 70.000 in Argentinien).

Entsprechend den Beschlüssen des IBFG besucht Präsident Adolph Kummernuss 1958 an der Spitze einer IÖD-Delegation unter maßgeblicher Beteiligung von Funktionären der AFSCME Tunesien, Libyen, Sudan, Uganda, Kenia, Tanganjika, die beiden Protektorate der von weißen Siedlern in Süd-Rhodesien (heute Simbabwe) dominierten Zentralafrikanischen Union (Nord-Rhodesien und Njassaland – heute Malawi), Belgisch-Kongo, Nigeria, Ghana, Guinea, Senegal und Marokko. Zu diesem Zeitpunkt gibt es in ganz Afrika 21.867 Mitglieder.

Da moderne Arbeitsbeziehungen in Afrika auf die staatliche Verwaltung und angeschlossene Bereiche beschränkt sind, wollen Kummernuss und Begleitung die Möglichkeiten zur Werbung neuer Mitglieder in diesem Sektor sondieren, um die „bolschewistische Durchdringung und die dann folgende kalte Eroberung des Kontinents für die Heilslehre im Zeichen von Hammer und Sichel“ aufzuhalten. Ihr Befund ist ernüchternd: Fast alle Organisationen südlich der Sahara weisen geringe oder nicht verifizierbare Mit-

gliederzahlen auf, die ‚Gewerkschaftsquartiere‘ sehen unglaublich erbärmlich aus, die von Kolonialregimen und feudalen Strukturen geprägten Funktionäre sind sich der Ziele von Gewerkschaften vielfach gar nicht bewusst und oft in ihren Überzeugungen ungefestigt.

Um die Verhältnisse zu stabilisieren, entsendet die IÖD erfahrene und mit finanziellen Mitteln ausgestattete europäische Funktionäre nach Tanganjika, Nigeria, Uganda, Sansibar, Kenia und Aden. Schließlich wird sogar der Posten eines speziellen Beauftragten des Generalsekretärs im Außendienst geschaffen, der als eine Art gewerkschaftlicher Entwicklungshelfer jederzeit bereit steht. Diese auf direkte Beitritte zur IÖD ausgerichtete Hilfeleistung erweist sich in den frankophonen Ländern (Senegal, Elfenbeinküste, Niger, Dahomey, Kamerun, Kongo Brazzaville und Leopoldville) von Anfang an als undurchführbar. Im *Commonwealth* ist eine Tendenz zur Einheitsgewerkschaft mit enger Bindung an die herrschende Staatspartei Realität. Ebenso ist eine ablehnende Einstellung gegenüber dem IBFG aufgrund seiner nahen Beziehungen zu ehemaligen Kolonialländern allgegenwärtig.

Dennoch findet vom 25. bis 28. Mai 1965 in Nairobi, Kenia, eine Afrika-Konferenz der IÖD statt. Das Land wird seit dem von Jomo Kenyatta geführten Mau-Mau-Aufstand gegen die britische Kolonialmacht von der *Kenya African National Union* autoritär, aber pro-westlich regiert. Hinter den Kulissen der Konferenz wird deutlich, dass selbst die dort versammelten Delegierten paternalistische Emissäre, deren Politik nicht mit den örtlichen Organisationen abgestimmt ist, ablehnen.

Gewünscht wird außerdem eine selbständige Verwaltung der IÖD-Unterstützung durch jene afrikanischen Organisationen, die bereits über funktionierende Strukturen verfügen. „Afrika den Afrikanern!“ lautet die Parole einer ganz Schwarzafrika erfassenden Bewegung. Als Reaktion beruft der IÖD-Vorstand in den Jahren, in denen keine Regionalkonferenz stattfindet, einen afrikanischen beratenden Regionalausschuss ein und verstärkt die gewerkschaftliche Schulungsarbeit vor Ort. Im folgenden Jahr zählt die IÖD in Afrika 155.100 Mitglieder, konzentriert in den einstigen britischen Kolonien Aden (*Forces and Associated Organisations Local Employees Union*), Kenia (*National Union of Public Service Workers*), Mauritius (*Federation of Civil Service Unions*), Nigeria (*Union of Local Authority Staffs*), Rhodesien (*Municipal Workers Union*), Sambia (*National Union of Local Authorities Workers*) sowie auf die *Alliance des Prolétaires Indépendants du Congo* und die *Fédération Générale*

des Fonctionnaires et Ouvriers de l'Etat im ehemaligen französischen Protektorat Tunesien (dem einzigen Land mit gewerkschaftlichen Traditionen).

Vordringlicher Zweck der Afrika-Konferenz ist die Verbesserung der angespannten Beziehungen zwischen Organisationen öffentlich Bediensteter und den Regierungen, die auch bei der Tagung sichtbar werden: Delegierte aus pro-westlichen, aber von Hastings Kamuzu Banda bzw. Kenneth Kaunda autoritär geführten Regimen in Malawi und Sambia werden an der Ausreise gehindert oder dürfen nur als Beobachter teilnehmen.

Besondere Sorgen bereiten die rassistischen Regime im Süden: Funktionäre der *Northern Rhodesia African Municipal Workers' Union* werden willkürlich verhaftet, Sitzungen überwacht die Polizei, willkürliche Massenanklagen und -verurteilungen stehen auf der Tagesordnung und machen Afrika zu einem schwierigen Terrain. Nach der einseitigen Unabhängigkeitserklärung der rhodesischen Minderheitsregierung erklärt das britische Kabinett das Regime für illegal und seine Unterstützung für Verrat, was afrikanische Beamten in schwere Loyalitätskonflikte stürzt. Das Apartheid-Regime in Südafrika wiederum bestraft aufgrund des so genannten Sabotagegesetzes Mitglieder des Gewerkschaftskongresses sogar mit dem Tode. IÖD-Gremien protestieren ständig auf allen nur denkbaren Ebenen – bei Ministerpräsidenten, Justizministern, den Teilnehmern von Commonwealth-Konferenzen; Anwälte werden bezahlt, Kautionen hinterlegt.

Diese Situation hat direkte Auswirkungen auf die IÖD, weil die Machtinteressen der USA und der UdSSR nicht nur in Afrika unmittelbar zusammen prallen, sondern auch die VR China gegenüber den beiden anderen Supermächten Hegemonieansprüche geltend macht. An diesen Widersprüchen war bereits eine Regionalgliederung der Sozialistischen Internationale, die Sozialistische Konferenz Asiens, zerbrochen, so dass auch von sozialdemokratischen Parteien wenig Unterstützung zu erwarten ist.

In Kuala Lumpur, Malaysia, wo die erste Konferenz der IÖD-Region 1965 auf Einladung des *Congress of Unions of Employees in the Public and Civil Services* zusammentritt, empfiehlt der Präsident der Gastgeberorganisation den Delegierten bereits in der Begrüßungsansprache, „ihre Beiträge auf Gewerkschaftsfragen zu beschränken und keine Zeit mit Politik zu verschwenden“. Tatsächlich wird Vietnam während der Tagung nur im Zusammenhang mit dem Fehlen eines Vertreters aus diesem Land erwähnt. Während der Debatten zu Gewerkschaftsfragen kann nur der Delegierte der israelischen

Union of Public Service, Clerical and Administrative Employees stolz auf ein von seiner Regierung unbestrittenes Vereinigungs- und Streikrecht verweisen.

Japan, Kuwait und die Philippinen haben das IAO-Übereinkommen Nr. 87 ratifiziert und halten es meist ein. Burma, Pakistan und Syrien haben nur auf dem Papier unterzeichnet. Der Gastgeber Malaysia selbst weigert sich, das Übereinkommen Nr. 87 zu unterschreiben; das Land wird von einem Delegierten des einladenden *Congress of Unions of Employees in the Public and Civil Services* deshalb als nur der Form, nicht aber dem Inhalt nach demokratisch bezeichnet.

Wie schon bei der Konferenz in Nairobi stehen auch in Kuala Lumpur die Beziehungen zwischen Regierungen und den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes auf der Tagesordnung. Ein mühsames Unterfangen. Kaum haben zum Beispiel IÖD und IAO das japanische Kabinett zur Ratifizierung des IAO-Übereinkommens Nr. 87 überredet, muss nach einem Ersuchen der 600.000 Mitglieder starken JICHIRO (*All-Japan Prefectural and Municipal Workers' Union*) schon wieder interveniert werden, weil das Unterrichtsministerium sich weigert, mit der Lehrgewerkschaft zu verhandeln, oder weil gewerkschaftliche Aktivitäten mit Disziplinarstrafen geahndet werden. Auf den Philippinen müssen Gewerkschaften sich registrieren lassen. Wird die Zulassung aufgrund willkürlicher Entscheidungen verweigert, ist die Organisation illegal, und jede weitere Betätigung hat strafrechtliche Konsequenzen. Die *Ceylon Government Clerical Service Union* wiederum darf nicht mit Gewerkschaften anderer Sektoren kooperieren.

Doch die Mühsal lohnt sich. Verfügte die IÖD am Beginn der Offensive nur über 17.905 Mitglieder, so sind 1966 bereits 292.702 organisiert (davon allerdings 50.520 in Indien, 34.120 in Malaysia, 25.000 in Singapur und 93.500 in der Türkei). Damit ist das Potential noch lange nicht erschöpft. Denn der Delegierte der *Association of Public Service Unions Maharashtra* verweist auf die allein in Indien existierenden 13.000 registrierten Gewerkschaften, die jeweils ungefähr 5.000 öffentlich Bedienstete erfassen.

Die drei Regionalkonferenzen differieren hinsichtlich der vorgelegten wirtschaftspolitischen Konzepte: Die Konferenz für Beamten der westlichen Hemisphäre in Mexiko schweigt zu wirtschaftspolitischen Themen. Den asiatischen Gewerkschaftern wird vorgeschlagen, die Produktivität maximal zu steigern und alles zu vermeiden, was zu einer Verlangsamung des Wachstums führen könnte. Die Afrikaner werden aufgefordert, nach der Befreiung von der Kolonialherrschaft die wirtschaftliche Unabhängigkeit

zu erkämpfen. Im Rahmen eines Entwicklungsprogramms müsste dazu die mono-kulturelle Orientierung während der Kolonialzeit beseitigt und eine Landreform durchgeführt werden. Eine tragfähige Infrastruktur sollte geschaffen werden. Genossenschaften müssten in der zukünftigen Ökonomie Schlüsselpositionen bekommen. Den Gewerkschaften käme die Rolle zu, eine gerechte Entlohnung durchzusetzen und die missbräuchliche Verwendung internationaler Hilfe zum Zwecke der Ausbeutung oder wirtschaftlichen Bevormundung zu verhindern. Kernstück dieses Konzeptes für Afrika ist eine stark wachsende Hilfeleistung der ersten Welt – selbst um den Preis einer geringeren Steigerung des eigenen Lebensstandards. Der IÖD-Präsident Adolph Kummernuss nennt das in einem Vortrag „Gebot der politischen Klugheit“, denn „eine gefährlich wachsende Spannung zwischen reich und arm kann unserer Welt und unserer Gesellschaftsform auf keinen Fall von Nutzen sein.“

Als die drei von den Regionen Lateinamerika, Afrika, Asien auf Beschluss des Kongresses 1964 entsandten Vorstandsmitglieder zu den Tagungen nach Europa kommen, wird ihnen das Ziel der geplanten gemeinsamen Anstrengungen plastisch vor Augen geführt: *Nur wer im Wohlstand lebt, lebt angenehm!* (Bertolt Brecht). Vollbeschäftigung ist bei einer durchschnittlichen Arbeitslosenrate von 1,5% Realität geworden. Die in den ersten harten Nachkriegsjahren praktizierte Zurückhaltung bei Lohnforderungen im Interesse des Wiederaufbaues scheint sich zu rechnen. Träume von radikaler gesellschaftlicher Umgestaltung sind hingegen mehr denn je Schäume von Vorgestern. Anpassung der veralteten Theorie an die neuen Realitäten scheint Gebot der Stunde.

Begonnen hatte die IÖD mit solchen ‚Anpassungsstrategien‘ bereits auf ihrer Konferenz 1946. Die Delegierten hatten da nämlich die klare Forderung nach einem Streikrecht, das noch in allen Vorkriegsprogrammen enthalten war, durch die schwammige Formulierung „uneingeschränktes Vereinigungsrecht für alle öffentlich Bediensteten“ ersetzt, wobei gleichzeitig unter dem Eindruck der massiven Rechtsverweigerungen in der Dritten Welt die Einführung von „paritätisch besetzten Schiedsgerichten für die Beilegung aller aus den Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern entstehenden Konflikte“ nach anglo-amerikanischem Vorbild propagiert wurde. Allerdings wird der XVI. IÖD-Kongress 1961 im Kurhaus von Bad Cannstatt bei Stuttgart das Streikrecht wieder unmissverständlich einfordern.

Als klar wurde, dass für die Realisierung der 1946 in Zürich beschlossenen Forderung nach „Sozialisierung aller Industrien und Unternehmen, deren Kontrolle und Leitung im Interesse der Allgemeinheit ist“ in der entstehenden staatlich protegierten Unternehmerwirtschaft kein Platz ist, hatte der Kongress 1958 auch dieses Ziel aufgegeben. Atmosphärisch begünstigt vom Tauwetter in der internationalen Politik (Nikita Chruschtschow, XX. Parteitag der KPdSU) wird in den 60er Jahren dann der weitere Ausbau des Wohlfahrtsstaates in den Industriestaaten zum wesentlichen Ziel gewerkschaftlicher Tätigkeit.

Hoffnungsträger sind dabei die nordischen Staaten, insbesondere aber Schweden, wo in der Nachkriegszeit das ‚Volksheim‘ nach den Plänen zweier dem Gewerkschaftsbund nahe stehender Ökonomen (Gösta Rehn und Rudolf Meidner) konsequent weiter ausgebaut wurde. 1960-1965 wächst dort bei einer Arbeitslosigkeit unter 2% das Bruttosozialprodukt um durchschnittlich 5,3%, die Produktivität um 5,6% jährlich. Staat und Kommunen verfügen auf diese Weise über ausreichende wirtschaftliche Ressourcen für eine gut ausgebaute öffentliche Verwaltung und eine Fülle sozialer Maßnahmen wie Demokratisierung der Erziehung, Steigerung des Lebensstandards kinderreicher Familien und der Rentner, Gleichberechtigung Behinderter und großzügige Fördermaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt.

Während die Sozialdemokraten Skandinaviens noch einen weiteren Umbau ihres Volksheimes in Richtung Gleichheit planen, kündigen sich jedoch auf globaler Ebene ökonomische und militärische Krisen an. Mit der Rezession 1964-1965 beginnt in ganz Europa eine lange Welle des wirtschaftlichen Abschwungs. Gleichzeitig tut sich im westlichen Bündnis eine Kluft zwischen der überwältigenden militärischen und daher auch politischen Vorherrschaft Washingtons einerseits und dem wachsenden Haushaltsdefizit der USA andererseits auf. Als Konsequenz sackt der Dollarkurs – durch die Kontrolle des Weltwährungssystems Eckpfeiler der von den USA geplanten und garantierten Friedensordnung, der *Pax Americana** – immer weiter ab. 1968 wird der Goldstandard abgeschafft. *De facto* ist damit die Konvertierbarkeit des Dollars beendet. Die Stunde des Euro-Dollars, der ersten wirklich übernationalen Form von Geld hat geschlagen, gefolgt von einer schrittweisen Aufhebung aller Einschränkungen des Kapitalverkehrs.

Das ökonomische Schwergewicht der globalen Ökonomie verlagert sich allmählich zu den europäischen und japanischen Volkswirtschaften, wobei

* Die lange, auf die militärische und wirtschaftliche Macht der USA gestützte Wachstums- und 'Stabilitäts'-Phase.

die IÖD in der 1957 ohnehin als Alternativprojekt zum amerikanischen Integrationsplan für Europa gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) seit den Anfängen exzellent positioniert ist. Denn schon bei den Treffen zur Europäischen Integration, die 1957 zum Abschluss der Römischen Verträge über die Wirtschaftsgemeinschaft führten, war die IÖD vom IBFG eingeladen worden, die Internationale bei diesen Veranstaltungen zu vertreten.

Aus Anlass des 10-jährigen Jubiläums dieses Ereignisses hatte der Bund der Gewerkschaften der europäischen Beamten dann eine „Aktivität auf sozialem Gebiet“ eingefordert, die „zumindest der Aktivität auf wirtschaftlichem und technischem Gebiet“ entspricht. 1969 fordert die erste Europakonferenz der IÖD schließlich ein gemeinsames Aktionsprogramm der Mitgliedsorganisationen jener sechs Staaten, die der EWG angehören. In einer EntschlieÙung wird außerdem auf die menschlichen, sozialen und politischen Folgen kontinuierlicher Modernisierung hingewiesen und die Einrichtung eines permanenten Arbeitskreises über Automation beschlossen.

5

Die Krise kehrt zurück

Die Rezession in Europa und die Krise in der USA fallen zusammen mit der dritten weltrevolutionären Welle, die erstmals wirklich den in allen Kontinenten angesammelten Frust zu einer Bewegung bündelt. *Power to the people!* (John Lennon) mobilisiert in Europa und den USA nicht nur StudentInnen, sondern auch breite Schichten von Lohnabhängigen, darunter nicht wenige öffentlich Bedienstete.

In Deutschland demonstriert die Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) im Mai 1968 für die Ausdehnung der paritätischen Mitbestimmung auf alle Großunternehmen und gegen die Notstandsgesetzgebung der Regierung CDU/CSU-SPD. In England fordert die *National Union of General and Public Employees* (zusammen mit der *National Union of Public Employees* und der *Transport and General Workers Union*) im September 1969 für 770.000 Behördenarbeiter Lohnerhöhungen zwischen 20% und 30%. Nach Abbruch der Verhandlungen durch die Labour-Regierung beginnen sich Streiks trotz Drohung eines Militäreinsatzes auszuweiten. Die Beschäftigten der Londoner Müllabfuhr erzielen mit einer Erhöhung ihres Grundeinkommens von 15 Pfund 9 Schilling auf 20 Pfund den entscheidenden Durchbruch für eine generelle Lohnerhöhung von 15% für alle Beschäftigten der Behörden, mit Folgewirkungen für 260.000 Hilfskräfte im Krankenhauswesen, Bergleute, Elektrizitäts-, Post- und Eisenbahnbedienstete.

Im Gefolge der Pariser Studentenunruhen des französischen Mai 1968 beteiligen sich auch die beamteten Mitglieder der *Fédération des Personnels des Services Publics et des Services de Santé* am Generalstreik. Die *Federazione Lavoratori Aziende Elettriche Italiane* wird nach einem 72-stündigen, landesweiten Ausstand Mitte Mai von der staatlichen Elektrizitätsbehörde als Verhandlungspartnerin anerkannt. Die *Unione Italiana Lavoratori Servizi Pubblici*, die eine lose Beziehung zur IÖD unterhält, nimmt sowohl an den regionalen Generalstreiks für Wohnungsreform im Herbst 1969 als auch an

den landesweiten Ausständen für „Casa, fisco, salute“ (Wohnung, Steuer, Gesundheit) nach dem März 1970 teil.

Obwohl Streiks im öffentlichen Sektor in den meisten Bundesstaaten der USA nach wie vor illegal sind, ist ein steiler Anstieg der Ausstände zu verzeichnen: von 15 im Jahr 1958 etwa auf 254 im Jahr 1969. Die Gewerkschaften gehen in die Offensive. Bei einem Ausstand der Müllarbeiter in Memphis, Tennessee, der ausbricht, weil zwei schwarze Beschäftigte in einem Transportfahrzeug erdrückt werden und weil während einer Schlechtwetterperiode die schwarzen – nicht aber die weißen – Kanalarbeiter ohne Bezahlung heimgeschickt werden, erhält die IÖD-Mitgliedsorganisation AFSCME dabei Unterstützung von der Bürgerrechtsbewegung. Martin Luther King Jr., Organisator des Montgomery-Bus-Boykotts und des legendären Marsches nach Washington, kommt selbst nach Memphis und erklärt seine Solidarität mit den Streikenden, die von Polizei und 4.000 Mann der herbeigerufenen Nationalgarde mit Schlagstöcken, Tränengas und scharfer Munition attackiert werden. Bei dieser Gelegenheit hält der Nobelpreisträger am 3. April 1968 seine prophetische Rede: „Ich weiß nicht, was geschehen wird; schwierige Tage liegen vor uns. Aber es berührt mich nicht, denn ich habe den Gipfel gesehen“. Am nächsten Tag tötet ein Heckenschütze den auf dem Balkon des Lorraine-Hotels stehenden Baptistenprediger.

Bill Lucy, der 1994 IÖD-Präsident wurde, hatte 1968 eng mit Martin Luther King Jr. zusammengearbeitet. Als es nach Dr. Kings Ermordung zu Tumulten kam, war Lucy federführend, um das Bündnis zwischen Gewerkschafts- und Bürgerrechtsbewegung aufrechtzuerhalten, das letztlich den Sieg der Arbeitnehmer besiegelte und zum Vorbild für das ganze Land wurde. Er war der Begründer der *Coalition of Black Trade Unionists* und spielte auch in den nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), die die Apartheid in Südafrika bekämpften, eine wichtige Rolle. Als Nelson Mandela aus dem Gefängnis befreit wurde, führte ihn seine erste Reise in die USA, wo Lucy sein Besuchsprogramm koordinierte.

Frauen in der IÖD

Seismographen für die sich ausbreitende gesellschaftliche Unruhe innerhalb der IÖD sind die Frauen. Nicht zum ersten Mal. Eine solche Funktion hatten sie bereits nach 1945. Unmittelbar nach dem Sieg der Alliierten war

die Aktivität der Frauen in der IÖD merkbar angestiegen: Funktionärinnen hatten bemängelt, dass die Fragen der im öffentlichen Dienst beschäftigten Frauen nicht oder nur in vereinzelt Fällen im Form eines kurzen Hinweises berücksichtigt wurden. Zwei zentrale Forderungen waren:

- Recht auf Arbeit für Frauen – Ende des provisorischen Charakters der Frauenarbeit;
- Gleichberechtigung im Beruf und in der Gewerkschaft – gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit.

Auf dem Jahreskongress der britischen *Civil Service Clerical Association*, in deren Reihen die weiblichen Mitglieder bereits die Mehrheit stellten, und in der französischen Mitgliedsorganisation waren diese Anliegen diskutiert worden. Je deutlicher jedoch die restaurativen Kräfte in der Gesellschaft die Oberhand gewonnen hatten, desto mehr waren solche Aktivitäten versiegt. Erst im Vorfeld der 68er-Bewegung waren Frauen dann wieder erwacht: In Singapur waren Krankenschwestern wegen ihrer miserablen Arbeitsbedingungen in den Streik getreten und hatten die Vereinigung der dortigen Gewerkschaften in einer *Amalgamated Union of Public Employees* erzwungen. In Großbritannien gab ein Protestmarsch von 10.000 Krankenschwestern das Startsignal für die sogenannte *Shop-Steward-Bewegung**.

Auch organisationsintern hatten frauenspezifische Themen wieder zunehmend Beachtung gefunden, beginnend mit einem internationalen Seminar für Frauenfragen im öffentlichen Dienst mit Vertreterinnen aus sieben Ländern, das ähnliche Veranstaltungen aller Mitgliedsorganisationen angeregt hatte. Im unmittelbaren Gefolge der dritten weltrevolutionären Welle beschließt der Vorstand auf Antrag der österreichischen Gewerkschaft der öffentlich Bediensteten die regelmäßige Abhaltung von internationalen Tagungen zur Beratung von Frauenproblemen, was 1970 in Stockholm zur Weltkonferenz für berufstätige Frauen mit Delegierten aus 20 Ländern führt. Die Tagung wird von der später mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichneten Alva Myrdal eröffnet, die ein leidenschaftliches Plädoyer für einen aktiven Beitrag der Frauen in der Gesellschaft hält: Wenn alle künstlichen Geschlechterbarrieren abgebaut würden, führt sie aus, könnte der Lebens-

* In Großbritannien initiierte Bewegung, die militanten Aktivistinnen ermöglichte, die nationalen Gewerkschaftsstrukturen zu umgehen und für den Arbeitskampf den direkten Kontakt zwischen Aktivistinnen an unterschiedlichen Arbeitsplätzen herzustellen, darunter auch zu solchen, die für multinationale Unternehmen in anderen Ländern arbeiteten.

standard in Frankreich um 35%, in England sogar um 40% ansteigen. Die Diskussion ist kontrovers. Einerseits berichten Vertreterinnen aus den USA und Kanada über die Emanzipationsbewegungen in ihren Ländern, die nach drastischen Veränderungen hier und jetzt verlangen. Andererseits stehen manche männlichen Delegierten jeder spezifischen Frauenförderung skeptisch bis ablehnend gegenüber. Unter den Delegierten sind selbst spezifische Kurse für Frauen nicht unbestritten.

Die Bewegungen von 1968

Insgesamt reagiert die IÖD auf die von der 68er-Bewegung aufgeworfenen Themen distanziert bis ablehnend. So beteiligt sich das Berufssekretariat nicht einmal an den Protesten des IBFG gegen die Machtergreifung der faschistischen Militärjunta in Griechenland, weil der dortige Beamtenverband im Gegensatz zum Gewerkschaftsbund organisatorisch intakt sei und das Regime auf seine Art bekämpfe (unterstützt wird aber der Kampffonds der spanischen Gewerkschaften im Untergrund).

So verzeichnet das Protokoll der Vorstandstagung in Den Haag vom 21. zum 22. August 1968 zwar einen geharnischten Protest zum russischen Einmarsch in die Tschechoslowakei, jedoch keine Diskussion zu den Vorgängen in Westeuropa. Zu Vietnam, dem Kristallisationspunkt der dritten revolutionären Welle, wo eine kleine, aber rührige Organisation der Omnibusarbeiter von Saigon existiert, verabschiedet die 2. Asienkonferenz der IÖD in Singapur zwar eine EntschlieÙung, die ein Ende der Luftangriffe und die Deeskalierung des Krieges begrüÙt. Sie plädiert auch für einen „gerechten und dauerhaften Frieden“. Aber das herausragende Ereignis der Tagung ist ein Vortrag von Gunnar Myrdal, einem einflussreichen schwedischen Wirtschaftsfachmann, über die Rolle des öffentlichen Dienstes in Entwicklungsländern.

Give Peace a Chance (John Lennon): Der Kongress 1973 wiederholt dazu nur die FriedensentschlieÙung aus dem Jahr 1958 – Atomtestverbot als erster Schritt zur umfassenden Abrüstung. Tatsächlich vereinbarten die Supermächte ein Jahr danach den Testschwellenvertrag (*Threshold Test Ban Treaty*), der nur die in der Praxis kaum mehr stattfindenden unterirdischen Atomwaffentests mit mehr als 150 Kilotonnen – das ist eine zehnmahl größere Sprengkraft als die der Bombe auf Hiroshima – verbietet.

Neue Führung, neue Zentrale...

Doch innerhalb der IÖD vollzieht sich in diesen unruhigen Zeiten ein Generationswechsel verbunden mit der Verlegung der Organisationszentrale von London nach Ferney-Voltaire, Frankreich, in der Nähe von Genf (wo auch viele andere Berufssekretariate und die IAO ihren Sitz haben). Eine Periode heftiger interner Querelen wird damit abgeschlossen. Symbolfigur des Wandels ist Heinz Kluncker. Nach seiner 1964 erfolgten Wahl zum Vorsitzenden der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, Transport und Verkehr im Alter von 39 Jahren übernimmt dieser Sektor unter seiner Führung eine lohnpolitische Schrittmacherfunktion, die 1974 zu einer mit Streiks durchgesetzten Gehaltserhöhung von 11% führt. Obwohl Kluncker die USA vehement verteidigt und die IÖD sich unter seiner Leitung klar für die Rückkehr der US-Vertreter in die IAO einsetzt, die sie wegen der dort herrschenden anti-amerikanischen Stimmung verlassen haben, ist er maßgeblich an der Schließung des von der CIA instrumentalisierten IÖD-Büros in Washington beteiligt.

Nach seiner Wahl zum Präsidenten (1973) kann Kluncker nach dem Zusammenbruch der letzten Diktaturen in Europa neue Mitgliedsorganisationen willkommen heißen: die griechische *ADEDY – Anotata Dioikesis Eneson Demision Ypallelon*, die portugiesische *Sindicato dos Trabalhadores da Administração Pública* und die spanische *Federación de Trabajadores de la Administración Pública*.

Gegen den Widerstand von Mitgliedsorganisationen aus Ländern mit kolonialer Vergangenheit setzt Kluncker die Auflösung des Generalrates und eine weitere Regionalisierung der IÖD durch. Ziel ist ein autonomer Entscheidungs- und Tätigkeitsbereich für die Regionalkonferenzen und die dort gewählten Organe.

... und neue Regionen

So konstituiert sich 1978 ein interamerikanischer Regionalausschuss der IÖD, der zwei Jahre später über Einladung der *Federación Nacional de Trabajadores de Institutos Educativos de Venezuela* in Caracas eine Regionalkonferenz in Verbindung mit einem Seminar veranstaltet. Die Versammelten – unter ihnen Vertreter aus Nicaragua – begrüßen dabei in einer Entschliebung die sandinistische Revolution euphorisch als eines der „wichtigsten Ereignisse der Dekade“, nicht ohne an die Einlösung der Bekenntnisse zum Parteienpluralismus, zu Vereinigungs- und Pressefreiheit zu erinnern.

Der afrikanische Regionalausschuss konstituiert sich 1977 in Edinburgh und organisiert 1979 eine Regionalkonferenz in Freetown, Sierra Leone, wo neben der *Municipal and Local Government Employees Union* noch zwei Mitgliedsorganisationen mit insgesamt 9.000 Mitgliedern tätig sind. Mehr noch als in den anderen Regionen ist die Arbeit auf diesem Kontinent von politischen Veränderungen (wie die Unabhängigkeit von Rhodesien als Simbabwe) und massiver finanzieller Unterstützung aus der ‚Ersten Welt‘ abhängig: von der deutschen Friedrich Ebert Stiftung (FES), von der niederländischen Gewerkschaftsstiftung *Stichting Ontwikkelingssamenwerking Vakbeweging*, von der *Institution of Professional Civil Servants* in Großbritannien und vom schwedischen Sekretariat für Gewerkschaftsentwicklung LO-TCO (gegründet vom Gewerkschaftsbund *Landsorganisationen*, LO, und vom Facharbeiterbund *Tjänstemännens Centralorganisation*, TCO). Die Subventionen fließen primär in Schulungsprogramme – zum Beispiel in einen dreijährigen Kurs für 60 zukünftige Funktionäre in Sierra Leone und Kenia. Im IÖD-Sekretariat wird außerdem sehr aufmerksam der Kampf der schwarzen ArbeitnehmerInnen um gewerkschaftliche Rechte in Südafrika beobachtet und auf diplomatischer Ebene nach Kräften unterstützt.

Der asiatische Regionalausschuss konstituiert sich im Dezember 1977. Schon drei Jahre später findet in Singapur auf Einladung der *Public Utilities Staff Union*, der *Singapore Housing and Development Board Workers Union*, der *Singapore Urban Redevelopment Authority Workers Union* und der *Amalgamated Union of Public Employees* eine Regionalkonferenz statt. Der rührige Vorsitzende G. Kandasamy (AUPE-Generalsekretär) – ein in Malaysia geborener Tamile – berichtet schon bei dieser Gelegenheit über wesentliche Fortschritte. Kurz vor dem Kongress konnte Kandasamy sogar die japanische JICHIRO mit einer Million Mitglieder in der Landessprache zum Beitritt überzeugen, was wiederum die *Public Services Association* aus Neuseeland ins Boot bringt. In der Folge entwickelt sich Asien zu der am schnellsten wachsenden Region der IÖD.

Ausweitung der Mitgliedschaft und Ausweitung der öffentlichen Dienste – und der Bummerangeffekt

Auch in Europa und den USA wächst nach einer Phase der rapiden Expansion nach dem Ersten Weltkrieg und einem Abschnitt der Stabilität

von 1950 bis 1960 in den 70er Jahren die Zahl der im öffentlichen Dienst Tätigen wieder. Oft unterstützt von sozialdemokratischen Regierungen soll 1968 als Reformschub zum Ausbau des Wohlfahrtsstaates genutzt werden, basierend auf einer dezentral organisierten neuen Partnerschaft zwischen lokalen Politikern, Benutzern und den sich in vielen Ländern radikalierenden öffentlich Bediensteten. Beim IÖD-Kongress 1973 in New York baut der schwedische Ökonom Rudolf Meidner in einem Vortrag diesen Ansatz zur Vision einer humanen, sozialen Dienstleistungsgesellschaft aus, in der ein durch indirekte Steuern finanzierter öffentlicher Sektor 50% bis 60% der arbeitenden Bevölkerung beschäftigt.

Solche Visionen beflügeln die IÖD bei der tagtäglichen Arbeit. Berufsspezifische Seminare für eine rasant wachsende Zahl von Mitgliedern (1981: 8.009.954, davon 303.535 in Afrika, 1.625.845 in Asien, 1.615.030 in Amerika, 4.465.644 in Europa) auch in neuen Branchen (zum Beispiel in der Luftraumüberwachung, im Verteidigungsbereich, in Vollzugsanstalten...; auch Gewerkschaftsjournalisten, Gewerkschaftsbibliothekare und Dokumentalisten, wissenschaftlich-technisches Personal, Polizisten und Zollbeamte gehören nun dazu) sollen den weiteren Ausbau des Sozialstaates vorantreiben. Das Problem ungleicher Bezahlung der Frauenarbeit wird offensiv angegangen: In San José, Californien, startet die AFSCME 1981 den ersten nationalen Streik unter dem Motto „Equal pay for work of equal value“ (gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit). Öffentlich Bedienstete anderer Bundesstaaten folgen diesem Beispiel.

Gleichzeitig bildet sich im Rahmen der langen depressiven Welle 1974-1975 und 1980-1982 ein internationaler Krisenzyklus heraus, dessen technologische Basis das US-verwaltete Internet und Computerchips sind. Alle OECD-Länder verzeichnen absolute Produktionseinbrüche und Massenarbeitslosigkeit (1970: 10; 1978: 20; 1988: 30 Millionen), die in den Aufschwungsphasen nicht mehr abgebaut wird. Die Schuldenberge in der Dritten Welt wachsen explosionsartig – vor allem zum Nutzen der Kreditgeber (von 1973 bis 1975 steigt das Zahlungsbilanzdefizit der nicht-erdölproduzierenden Entwicklungsländer von 9 auf 38 Billionen Dollar).

Damit zerbricht allmählich die ökonomische Basis einer am Sozialstaat orientierten (sozialdemokratischen) Politik der Mitte. Das Intermezzo des Goldenen Zeitalters geht zu Ende. Fast unbemerkt von der internationalen Öffentlichkeit verwandeln sich Argentinien, Chile und Uruguay unter den Militärdiktaturen zu einem Exerzierfeld des Monetarismus. Um die

unbeschränkte Bewegungsfreiheit des Kapitals im Sinne von neoliberalen Ökonomen wie Milton Friedman (der Chile 1975 selbst besucht) herzustellen, werden in einer Art Schockpolitik die öffentlichen Ausgaben um 25% reduziert und alle staatlichen Subventionen abgeschafft. Ein kommerzialisiertes und dezentralisiertes Gesundheitssystem sowie Rentenfonds werden geschaffen, für die die Unternehmer zwecks Senkung der Arbeitskosten keine Beiträge mehr leisten. Das öffentliche Schulsystem fällt der Privatisierungswut zum Opfer. Die IÖD-Regionalkonferenz registriert mit Beunruhigung diese Entwicklungen in einem Land, das über eine jahrzehntealte Tradition in sozialer Sicherheit verfügt.

Die Befürchtungen erweisen sich als berechtigt. Denn um 1980 kommen in bedeutenden Staaten Regierungen der ideologischen Rechten an die Macht, die sich für ein solches „laissez faire“ im Wirtschaftsleben samt Sozialdemontage ebenfalls stark machen: Ronald W. Reagan in den USA, der zu Beginn seiner Präsidentschaft die fristlose Entlassung der ausschließlich um bessere Arbeitsbedingungen kämpfenden Fluglotsen verfügt, Margaret Thatcher in Großbritannien, Brian Mulroney in Kanada sowie das von rechtslastigen Sozialdemokraten dominierte Kabinett David Lange in Neuseeland sind hier tonangebend. Die Neologismen, die ihre Sprache vermarktet („Stabilitäts“- , „Spar“- oder „Austeritätspolitik“), bedeuten tatsächlich Umverteilung von unten nach oben, bzw. von den Armen zu den Reichen:

- Erhöhte Arbeitsintensität (Flexibilisierung der Arbeit, erhöhter Einsatz von Teilzeitarbeit);
- Abbau von Lohnnebenkosten und Sozialleistungen;
- Verlängerte Arbeitszeiten durch Ausdehnung der (unbezahlten) Überstunden;
- Abbau von Schutzbestimmungen wie Kündigungsschutz und die Ausweitung und Verallgemeinerung von kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen;
- ‚olympiareife‘ Belegschaften durch generelle Verjüngung;
- bessere Ausnutzung des angelegten Kapitals sei es durch Lohndrückerei, Senkung des realen Lohnniveaus oder indirekt durch höhere Besteuerung des Lohns oder der konsumierten Waren (Erhöhung der Mehrwertsteuer oder anderer Verbrauchersteuern).

Nicht beschnitten werden hingegen Ausgaben für Rüstung – ganz im Gegenteil: Die USA entfesseln unter der Reagan-Regierung eine Neuauflage des Kalten Krieges.

Bereits auf dem 22. IÖD-Kongress 1981, der zum ersten Mal in der Organisationsgeschichte in einem Land der Dritten Welt – im Shangri-La Hotel in Singapur – stattfindet, berichtet der Generalsekretär Carl Franken, dass „viele unserer Mitglieder bereits in harte Kämpfe verwickelt wurden, um die Interessen ihrer Mitglieder und der Öffentlichkeit“ gegen rigide monetaristische Politik zu schützen, obwohl die „Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes mit extremer Geduld und Verantwortungsbewusstsein reagiert haben“. Zuvor klagte die europäische Regionalkonferenz über:

- Die Auslagerung bestimmter Aktivitäten des öffentlichen Sektors zum Nutzen privater Interessen;
- Strukturreformen unter dem Vorzeichen der Wirtschaftlichkeit und Effizienz, was dazu führt, dass einem großen Teil der Öffentlichkeit jene Leistungen vorenthalten werden, die ihr zustehen.

Eine „Politik der Vollbeschäftigung unterstützt vom öffentlichen Sektor, indem alle Arten öffentlicher Leistungen zum Nutzen aller Teile der Gemeinschaft beibehalten und ausgebaut“ werden – das bleibt Ziel der IÖD. Zu seiner Verwirklichung werden Aktionsprogramme zur Energie-, Gesundheits- und Umweltpolitik und eine Reihe weiterer Standortbestimmungen zur Rolle des öffentlichen Dienstes sowie zu speziellen Fragen der Erwerbstätigkeit von Frauen vorgelegt. (All diese Programme werden 1985 auf dem Weltkongress in Caracas zu einem weltweiten Aktionsprogramm für den öffentlichen Sektor gebündelt). In einer gemeinsamen Initiative mit allen anderen betroffenen Berufssekretariaten wird die IAO ersucht, die Lohnpolitik, die Privatisierungen und die Auswirkungen der Automation im öffentlichen Dienst auf die Tagesordnung zu setzen.

Die europäische Regionalkonferenz 1983 in Barcelona spricht bereits von einer „kaltblütigen Zerlegung öffentlicher Dienste und öffentlicher Werte“. Die Tagung fordert Programme für Vollbeschäftigung und öffentliche Investitionen zum Ausbau der sozialen und öffentlichen Dienste und Schaffung neuer Arbeitsplätze. Die folgende Regionalkonferenz thematisiert die gleiche Forderung vor dem Hintergrund einer immer älter werdenden Bevölkerung.

1983–1984 erklärt Margaret Thatcher nicht nur den Bergarbeitern, sondern auch den öffentlich Bediensteten den Krieg: Die Eiserne Lady verbietet nämlich kurzerhand dem Personal der *Government Communications Headquarters* den Beitritt zu einer Gewerkschaft, um „die Vertraulichkeit und den ununterbrochenen Betrieb sicher zu stellen“. Die britischen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes beschließen daraufhin mit Unterstützung des IBFG, der IÖD und des Dachverbands *Trades Union Congress* (TUC) den Kampf um die Aufhebung der Entscheidung auf vier Ebenen zu führen: gegen die Regierung, über politische Kanäle, die Gerichte und die IAO. Trotz eines vom Appellationsgericht bestätigten Urteils, wonach der Regierungsbeschluss „ungültig und unwirksam“ sei, erklären sich die Europäische Kommission und der Gerichtshof für Menschenrechte für nicht zuständig. Auch eine Serie von Demonstrationen jeweils zum Jahrestag des Gewerkschaftsverbotes stimmt die Eiserne Lady und die Tories nicht um, doch das Verbot wurde von der Blair-Regierung bei ihrem Regierungsantritt 1997 aufgehoben.

Eine soziale Marktwirtschaft ist keine Marktwirtschaft, ein sozialer Rechtsstaat kein Rechtsstaat, ein soziales Gewissen kein Gewissen, soziale Gerechtigkeit keine Gerechtigkeit und soziale Demokratie keine Demokratie (Friedrich von Hayek) – dieses neoliberale Credo praktizieren Reagan und Thatcher nach ihren Siegen über ihre einheimischen Gewerkschaften rund um den Erdball. Über die Transmissionsriemen Internationaler Währungsfonds (Zentralbank der Zentralbanken der einzelnen Staaten), Weltbank (Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung) und *International Finance Corporation* (einer Organisation innerhalb der Weltbankengruppe, die mit Kreditvergabe an Regierungen bzw. den privaten Sektor befasst ist) und ähnliche Institutionen erzwingen sie die Enteignung öffentlichen Eigentums in immer neuen Sektoren: in der Elektrizitätswirtschaft, Telekom-Unternehmen, in der Wasserwirtschaft, im Transportwesen, Straßenbau und –unterhalt und im Bildungs- und Erziehungswesen.

Die Mittel für Gesundheitsdienste in Schwarzafrika und vielen Ländern Lateinamerikas werden in den 80er-Jahren um 50% gekürzt. Selbst Länder mit einem gut funktionierenden staatlichen Gesundheitsdienst, wie Jamaika und Sri Lanka, machen eine Kehrtwende in Richtung Privatisierung. Überall steigt die Sterblichkeitsrate rasant an. Nicht einmal der von 184 Bankenpleiten in den USA eingeleitete „schwarze Montag“, der 19. Oktober 1987 an der Börse, der beinahe einen Crash der Weltwirtschaft wie in den 30er Jahren

auslöst, kann den Sturmlauf des „vagabundierenden Kapitals“ in Gestalt von Aktienkursen, die sich von der wirtschaftlichen Realität völlig abgekoppelt haben, bremsen. Im Gegenteil – das Spiel geht weiter: die staatlichen Rentensysteme und Gesundheitsdienste kommen mehr und mehr ins Visier der profitgierigen Anleger.

Die IÖD versucht diese Offensive an einem der strategischen Punkte – dem Abbau der Gewerkschaftsrechte – zu stoppen. Die IAO wird ersucht, der Tendenz, durch Ermächtigungsgesetze bestimmte öffentliche Dienste als lebenswichtig einzustufen damit den betroffenen Beschäftigten das Recht der individuellen Verteidigung zu nehmen, ebenso entgegenzutreten, wie der Neigung von Regierungen, wirklich unabhängige Schieds- und Schlichtungsdienste abzulehnen.

Die schwedischen Mitgliedsorganisationen organisieren 1988 in Stockholm zusammen mit der Internationale des Personals der Post-, Telegraphen- und Telefonbediensteten ein Symposium „Wehrt Euch gegen die Angriffe auf die Gewerkschaftsrechte“. Diskussionsgrundlage ist eine von der IÖD durchgeführte Erhebung. Die TeilnehmerInnen sind sich einig, dass ein internationales Phänomen vorliegt, das auf Aushöhlung demokratischer Strukturen und somit der Lebens- und Arbeitsbedingungen abzielt.

Im folgenden Jahr billigt der IÖD-Weltkongress 1989 in Harare, Simbabwe, eine EntschlieÙung gegen den IWF, der „Ländern, die bei ihm Hilfe und Unterstützung suchen, die Einführung rigoroser Sparprogramme und drastische Beschneidung der öffentlichen Dienstleistungen, der Bezüge und der Beschäftigung im öffentlichen Dienst aufzuzwingen sucht“. Als Gegenstrategie empfiehlt die IÖD den Mitgliedsorganisationen in den Schuldnerländern eine verbesserte Präsentation des öffentlichen Sektors und seiner Rolle bei der „Umverteilung von den Reichen zu den Armen“. Angestrebt werden soll eine Teilnahme am Verhandlungsprozess zwischen dem IWF und der jeweiligen Regierung – unabhängig von der nach taktischen Gesichtspunkten zu beurteilenden Frage der tatsächlichen Teilnahme an den zu schließenden Vereinbarungen. Als Argumentationshilfe erscheint ein *Educational Workbook*, das mit Worten eines leitenden Direktors des IWF bei seinem Rücktritt eingeleitet wird: „Wir entscheiden Tag für Tag, jahrein jahraus über Menschenleben, wie es wahrscheinlich keine andere Kraft auf dieser Erde jemals getan hat oder jemals wieder tun wird.“

Die von der Reagan-Regierung mit der durch die „Star Wars“ entfesselten Neuaufgabe des Kalten Krieges macht „Frieden und Abrüstung“ wieder

zum aktuellen Thema des Kongresses. „Die Riesensummen, die für die Rüstung ausgegeben werden, sollten Programmen zugeführt werden, die auf konstruktive Lösungen für die Gesellschafts-, Wirtschafts- und Umweltprobleme der Menschheit angelegt sind“. Doch kaum ist diese EntschlieÙung verabschiedet, da triumphiert Ronald Reagan. Sein „Mister Gorbatschow, tear down this wall!“ (Herr Gorbatschow, reiÙen Sie diese Mauer ab!) wird Realität. Und die IÖD-Delegierten „begrüÙen wärmsten die Anzeichen einer breiten Bewegung hin zur Demokratie in Osteuropa, insbesondere die Politik der *Glasnost* und *Perestrojka* in der Sowjetunion, die Erfolge der *SolidarnoÙ* in Polen und die Bildung freier Gewerkschaften in Ungarn, verbunden mit dem DemokratisierungsprozeÙ innerhalb der offiziellen ungarischen Gewerkschaften“. Die IÖD verspricht „allen Unterstützung die darum kämpfen, den demokratischen Wandel voran zu tragen und unabhängige Gewerkschaftsarbeit zu leisten, einschließlich der Mitgliedsorganisationen der Gewerkschaftsinternationale der öffentlich Bediensteten“ (womit die Mauer zu der dem kommunistisch dominierten Weltgewerkschaftsbund angehörenden Konkurrenzorganisation brüchig zu werden beginnt).

6

Dritter Weltkrieg oder Frieden?

Nach dem zum *Ende der Geschichte* (Francis Fukuyama) umgedeuteten Zusammenbruch des „realen Sozialismus“ steckt die einzig verbliebene militärische Supermacht USA – mit oder ohne UNO-Sanktionierung – die strategischen Grenzen ihres Imperiums neu ab: durch Kriege (Afghanistan, Irak, Jugoslawien, Somalia) und/oder durch Militärbasen bzw. Nutzungsrechte (in Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Dschibuti in Nordostafrika, Kirgisien, Polen, Rumänien, Ungarn, Usbekistan). In Osteuropa selbst setzt zwischen den USA, Japan und der Europäischen Union ein Wettlauf um die Eroberung der neuen Märkte ein. Technokraten im ‚Businesslook‘, die transnationale Unternehmen aus aller Herren Länder vertreten, erteilen immer dieselben Ratschläge über den allein selig machenden Weg zur Privatisierung – nicht selten ehemaligen Apparatschiks, die mit der neuen Heilslehre überhaupt kein Problem haben, sofern ihre alten Privilegien erhalten bleiben. Wie das Handicap technologisch rückständiger Anlagen und Arbeitsmittel sowie fehlender Infrastrukturen überwunden werden kann, wissen sie hingegen nicht, noch weniger, wann – wenn überhaupt – das Versprechen auf eine bessere Zukunft eingelöst werden kann.

Schon während der Umbruchszeit, als oftmals die staatlichen und territorialen Strukturen völlig unklar sind, sucht die IÖD in Koordination mit dem IBFG nach Ansprechpartnern in Mittel- und Osteuropa. In Polen hatte Heinz Kluncker im Auftrag von IÖD und dem IBFG bereits die ersten beiden Kongresse der *Solidarność* besucht und mit Lech Walesa ein Gespräch unter vier Augen geführt. Aufgrund dieser Vertrauensbasis kann die *Service Employees International Union* (USA/Canada) bald ein Seminar für die *Solidarność*-Sektion der Beschäftigten im Gesundheitsdienst veranstalten.

Solche konkreten Bildungstätigkeiten werden auch mit anderen (potentiellen) Mitgliedsorganisationen abgehalten: Für die *Českomoravský odborový svaz pracovníků služeb* in der Tschechisch-Slowakischen Föderativen Republik entwickelt die IÖD ein Schulungsprogramm über Arbeitsschutz, Arbeitsgesetze

und Arbeitsorganisation – stehen doch Probleme wie die Einführung eines neuen Beschäftigtenstatus, nach dem „die Bürger Unternehmer sind, die jedoch niemanden beschäftigen“ auf der Tagesordnung.

Finanziert durch eine Spende von AFL-CIO findet – nur ein Jahr nach dem Sturz Nicolae Ceausescus – eine Schulung der rumänischen Gewerkschaft der ArbeitnehmerInnen im Gesundheitsdienst *Sindicatul Sanitas* statt, deren Programm von Gewerkschaftsstrukturen und Mitgliederwerbung bis zu einer Spezialausbildung über ansteckende Krankheiten wie AIDS reicht.

Den Beschäftigten im bulgarischen öffentlichen Gesundheitsdienst bietet die IÖD ein Seminar über gewerkschaftliche Entwicklungspläne an, in dem vor allem das dringend notwendige Wissen über Tarifverträge vermittelt wird, die seit dem Umbruch auf lokaler Ebene in den Krankenhäusern und Kliniken geschlossen werden. Außerdem unterstützt das Berufssekretariat einen landesweiten Streik des medizinischen Personals.

In Ungarn, wo während des Umbruchs mehrere IÖD-Mitglieder Kontakte mit den Gewerkschaften des öffentlichen Sektors hatten, die der zuvor regimetreuen *Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége* oder der Demokratischen Liga angeschlossen waren, bietet die Berufsinternationale bis zur Klärung der Strukturen im Land beratende Mitarbeit, insbesondere bei Privatisierungsprojekten, an.

Um die Kontakte zu den baltischen Staaten und in der UdSSR, wo eine ex-offizielle und eine alternative Gewerkschaftsbewegung existieren, die sich zum Teil überschneiden, kümmert sich die finnische Mitgliedsorganisation *Kunnalisten Työntekijäin ja Viranhaltijäin Liitto*.

Bezüglich der Aufnahmebewerber in Mittel- und Osteuropa treten in der IÖD Unstimmigkeiten zwischen jenen auf, die sich weigern, mit ehemaligen Kommunisten zusammenzuarbeiten, und denen, die die früheren Staatsgewerkschaften integrieren wollen. Konflikte zwischen den ‚alten‘ westeuropäischen Gewerkschaften und potentiellen ‚neuen‘ Mitgliedsorganisationen ergeben sich vor allem aus der im Osten zunächst verbreiteten Euphorie über Privatisierung und Marktwirtschaft, die durch die mit großen Geldmitteln unterstützte Einflussnahme westlicher Denkfabriken noch angestachelt wird.

Die eben aus den Fängen einer Kommandowirtschaft entkommenen Mitglieder der *Solidarność*-Sektion im Gesundheitsdienst schwärmen zum Beispiel vom amerikanischen Modell. Doch nach unzähligen Einzelgesprächen mit Funktionären und Experten und der Lektüre des von der

IÖD herausgegebenen Handbuches *Privatisation – A Trade Union Response* verabschieden die in Vilnius 1992 versammelten Delegierten aus Estland, Lettland, Litauen, der früheren UdSSR, der Tschechischen Republik, der nordischen Staaten und Deutschlands eine EntschlieÙung, in der es heiÙt:

Die nordischen Staaten haben gut entwickelte marktwirtschaftliche Systeme, die nun bedroht sind, und das deutsche System der öffentlichen Verwaltung hat viele Bewunderer. Es gab auch viele Dinge in der öffentlichen Verwaltung Großbritanniens, die es wert waren, von den Verwüstungen des Thatcherismus verschont zu bleiben. Weniger attraktive Vorbilder sind die USA, wo der öffentliche Gesundheitsdienst fehlt, und Lateinamerika, wo die öffentlichen Dienstleistungsprogramme durch Strukturanpassungen zerstört werden.

1992 findet die Europäische Regionalkonferenz zusammen mit der Generalversammlung des Europäischen Gewerkschaftsausschusses für den Öffentlichen Dienst in Prag statt und führt zur Gründung eines Europäischen Gewerkschaftsverbandes für den Öffentlichen Dienst (EGÖD). Der mit der Aufnahme der ersten Mitgliedsorganisationen bei einer Vorstandstagung am 13. und 14. November 1991 begonnene Expansionsprozess der IÖD nach Osteuropa wird durch die Errichtung von drei Koordinationsstellen in Prag, Bukarest und Riga sowie eine Untersuchungsmission nach Moskau vorangetrieben und führt in der Folge sogar zu Beitritten aus Georgien und Aserbaidschan, nachdem bereits Gewerkschaften aus der Tschechischen Republik, Ungarn, Estland, Rumänien und Bulgarien beigetreten waren.

Die Auswirkungen der wirtschaftlichen Destabilisierung auf die Frauen insbesondere dieser Region ist daher eines der Diskussionsthemen der zweiten Weltfrauenkonferenz, die unter dem Motto „Frauen und Entwicklung“ sowie „Frauen und Macht“ steht (wozu Nancy Rich von der *Canadian Union of Public Employees* ein kämpferisches Grundsatzreferat hält).

Auf dem 25. Weltkongress 1993 in Helsinki, Finnland, sind 637 Delegierte und 74 BeobachterInnen vertreten, die 265 Mitgliedsorganisationen aus 97 Ländern mit einer Gesamtmitgliedschaft von 16 Millionen Mitgliedern repräsentieren. Die IÖD hat sich endgültig zum „global player“ entwickelt – ein faszinierender Erfolg, der natürlich mit neuen Herausforderungen verbunden ist.

Die Satzung, in der vier beratende Regionalausschüsse (für Afrika, Asien und Pazifik, Europa, Interamerika) vorgesehen sind, muss angepasst werden.

Gleichzeitig wird eine strukturelle und inhaltliche Schwerpunktverlagerung vorgenommen. Die IÖD-Zentrale soll primär als Clearingstelle für Information und Beratung fungieren, während die regional tätigen Gruppen für die Aspekte der globalen Politik der IÖD, die jeweils für ihre Arbeit relevant sind, verantwortlich sind und dabei von zu errichtenden subregionalen Büros unterstützt werden sollen.

Der vergrößerte IÖD-Vorstand soll sich bei seinen jährlichen Zusammenkünften stärker programmatisch positionieren. Nur noch der Frauen- und der Ausschuss für den öffentlichen Sektor sollen auf Dauer angelegt sein. Alle anderen Arbeitsgruppen (Chancengleichheit, Jugend, indigene Völker, WanderarbeitnehmerInnen, Mittel- und Osteuropa usw.) sind ab nun zeitlich begrenzt.

Der Einsatz moderner Technologien soll eine Effizienzsteigerung bewirken. Tätigkeiten und nicht Tagungen sollen im Mittelpunkt stehen – das gilt auch für den alle vier Jahre zusammentretenden IÖD-Kongress. Die wesentliche Aufgabe dieses Gremiums soll in der Beschlussfassung über ein von den Mitgliedsorganisationen entwickeltes Aktionsprogramm bestehen. Eine IÖD-Veröffentlichung *Charting a Union's Future* fordert 1995 die Mitglieder auf, ihr politisches Programm für die nächsten Jahre festzulegen und Pläne für Organisation, Mitgliederwerbung, Stärkung der Kontakte mit anderen Gewerkschaften usw. zu entwickeln. Zudem soll gemeinsam Antwort auf eine Fülle anstehender Fragen gegeben werden:

- Soll mit dem vormals kommunistisch dominierten Weltgewerkschaftsbund und seinen Berufsverbänden jetzt zusammengearbeitet werden?
- Soll eine assoziative Mitgliedschaft für Organisationen geschaffen werden, die praktisch nur auf der IÖD-Mailingliste stehen möchten?
- Wie soll das Verhältnis zu verwandten Berufssekretariaten gestaltet werden, insbesondere dort, wo durch Ausgliederung und öffentlich-private Partnerschaften die Grenzen verschwimmen?
- Soll sich die IÖD auf den schwindenden Kernbereich der öffentlichen Dienste beschränken oder soll sie sich auf den Dienstleistungsbereich als Ganzes – ob öffentlich oder privat – konzentrieren?
- Soll die IÖD Beschäftigten in privaten Diensten helfen, sich zu organisieren?
- Wenn die Erkenntnis zutrifft, dass kleine unabhängige Gewerkschaften an den internationalen Problemen scheitern müssen, weil sie gegenüber

den transnationalen Konzernen, der Weltbank und (später) der Welt-handelsorganisation keine wirkliche Chance haben, sind folglich Fusionen notwendig?

Dann stellt sich jedoch die Frage, wie das in diesen Branchenorganisationen angesammelte Fachwissen und Können sowie die Loyalität der Mitglieder im Zuge von Umstrukturierungen mitgenommen werden können.

Die Neoliberalen und der Wohlfahrtsstaat

Eigentlich sind die Neoliberalen mit ihrem Konzept, durch Umverteilung den Kapitalismus zu revitalisieren, gescheitert – ins Leben gerufen haben sie nur einen neuen Crash-Zyklus wie vor der Weltwirtschaftskrise. *Blowing with the wind of change** (Scorpions) – trotzdem verstärken die Exponenten des Finanzkapitals ihre gesellschaftspolitische Offensive. Der Internationale Währungsfonds, die Weltbank und das Finanzministerium der USA erarbeiten gemeinsam einen „Konsens von Washington“, den Regierungen zu akzeptieren haben, wenn sie Kredite brauchen. Die zehn Punkte dieses strukturellen Anpassungsprogramms beinhalten unter anderem:

1. strenge Begrenzung der Haushaltsdefizite;
2. Niedrigzinspolitik;
3. Senkung der Grenzsteuersätze;
4. Privatisierung verstaatlichter Unternehmen;
5. Deregulierung;
6. Handelsliberalisierung;
7. keinerlei Hemmnisse für ausländische Direktinvestitionen;
8. Neuorientierung öffentlicher Ausgaben hin zu Bereichen mit hohen wirtschaftlichen Erträgen und zu redistributiven Sektoren wie Gesundheit und Bildung;
9. gesteuerte Wechselkurse, um neue Exporte anzukurbeln;
10. Sicherung der Eigentumsrechte.

Nicht zufällig scheitert in diesen Tagen der Versuch, eine Europäische Sozialcharta (der Versuch der EU, dem Wirtschaftsprojekt, das die EU bis

* Ein Lied, das dazu auffordert, sich Moskau und seine Bewohner vorzustellen – Soldaten und Bürger – die sich überlegen, was im Übergang zum Kapitalismus möglich wäre.

dahin gewesen war, soziale Anliegen einzuverleiben) zur verbindlichen Norm zu erheben, wohingegen die Europäische Kommission eine neue, durch nationales Recht nicht aufhebbare Richtlinie für die Koordinierung der Verfahren für die Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsverträgen verabschiedet, die den öffentlichen Sektor für private Anbieter aus allen Staaten der Gemeinschaft öffnet.

Nicht zufällig hebt die Regierung der Liberalen in Australien – einem Land mit hoch entwickelten kollektivvertraglichen Netzwerken und starker staatlicher Interventionstradition – schon in der ersten Welle ihrer konservativen Reformagenda wesentliche Teile des Kollektivvertragsrechtes aus.

Dieser gesellschaftspolitische Trend erfasst selbst Teile der Sozialdemokratie. Für *New Labour* in Großbritannien etwa steht der ‚schlanke Staat‘ – die Verwandlung von öffentlicher Armut (sprich Verschuldung) in privaten Reichtum – an der Spitze der politischen Tagesordnung.

Von traditionellen Bündnispartnern isoliert, versucht die IÖD trotzdem Widerstand zu leisten. So findet 1991 eine Konferenz über Privatisierung statt, die das 1985 vom Weltkongress in Caracas verabschiedete weltweite Programm für den öffentlichen Dienst aufgrund der zwischenzeitlich stattgefundenen „Verwüstungen im öffentlichen Sektor“ aktualisiert. Insbesondere stellt sich die Frage, ob die IÖD weiter entschieden an der Keynes’schen Vorstellung von der Rolle des öffentlichen Sektors festhalten soll, obwohl in vielen Ländern auf kurze Frist unumkehrbare Veränderungen stattgefunden haben. Die Konferenz beschließt, weiterhin einen starken öffentlichen Sektor zu befürworten, der ein breites Angebot an Diensten bietet – unter anderem:

- Eine wirtschaftliche Infrastruktur für Transport, Energie, Kommunikation, Wasserversorgung, Kanalisation und Entwässerung, Wohnungswesen und ähnliche Bereiche;
- umfassende öffentliche Gesundheitsdienste;
- Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten für alle Altersgruppen, einschließlich Kinderbetreuung;
- starke Institutionen für den Schutz der Umwelt;
- Bereitstellung innerer und äußerer Sicherheit;
- Beschäftigungs- und Arbeitsmarktdienste;
- Kultur- und Freizeiteinrichtungen, darunter Rundfunk, öffentliche Parks und Nationalparks;
- Strukturen für internationale Beziehungen und Außenhandel;

- Bank-, Finanz- und Versicherungsdienste;
- Besteuerungssysteme und damit verbundene Dienstleistungen.

Ziel ist und bleibt ein Wohlfahrtsstaat, dessen innere Strukturen die IÖD-Präsidentin Monika Wulf-Mathies, die 1989 als Nachfolgerin von Victor Gotbaum gewählt wurde, mit den Stichworten *Aktionsverwaltung*, *neuartige Sozial- und Gesundheitszentren* und *Umweltzentrum Kommune* kennzeichnet. Die Gewerkschaften im öffentlichen Sektor sollen aufhören, defensiv Besitzstände zu verteidigen, und selbst mit den Belegschaften Vorschläge für einen optimierten Service und Kostensenkungen entwickeln. Selbst eine aktive Rolle bei der Entlassung von Beschäftigten soll kein Tabu mehr sein. Voraussetzung für eine solche Kooperationsbereitschaft ist für die IÖD allerdings ein lebendiger sozialer Dialog auf allen Ebenen.

Dieser prinzipielle Standpunkt wird in der Folge sowohl in programmatischen Schriften als auch in agitatorischen Publikationen (Die Ursachen der Privatisierung, Öffentliche Dienste und private Interessen, Privatisierung in Volkswirtschaften im Übergang, Internationale Handelsabkommen und Gewerkschaften) vermittelt. Das von der IÖD herausgegebene Buch des ehemaligen Mitarbeiters der britischen *National and Local Government Officers Association* Brendan Martin *In the Public Interest?* wird auf den aktuellen Stand gebracht und neu aufgelegt. Der Vorsitzende der *Union of Swedish Local Government Officers* und IÖD-Vorstandsmitglied Sture Nordh veröffentlicht ein Buch mit dem Titel *Välfärdstatens vägval och villkor* (Die Wegscheiden und Bedingungen des Sozialstaates). Ein Video mit dem Titel *Doing it Publicly* soll zum Verständnis der Problematik über Funktionärskreise hinaus beitragen.

Die Fakten

Bei der Sammlung von Materialien, die beim Widerstand gegen Privatisierung von Nutzen sein könnten, setzt die IÖD erstmals in größerem Umfang auf Computer-Technologie. Vorreiter auf diesem Sektor ist eine Initiative unter Mitwirkung fast aller britischen IÖD-Mitgliedsorganisationen: die Einrichtung des Forschungsinstituts über die Privatisierung öffentlicher Dienste (*Public Services Privatisation Research Unit – PSPRU*), um die Gewerkschaften im Kampf gegen die Eiserne Lady zu unterstützen. Diese Forschungseinrichtung sammelte alle wesentlichen Daten zur Privatisierung – von der Rentabilität

ganzer Wirtschaftszweige bis hin zu Ertragslage einzelner Firmen – und speicherte sie sowohl auf Mikrofiche als auch elektronisch für die Abfrage von Gewerkschaften. Anfang der 90er Jahre wird klar, dass die IÖD die Entwicklung solcher Datenbanken selbst in die Hand nehmen muss. In den späten 90er Jahren wird PSPRU zur *Public Services International Research Unit* (PSIRU) mit Sitz an der Universität von Greenwich, deren Leiter David Hall 2005 *Public Services Work!* für die IÖD veröffentlicht.

PSIRU übernimmt die älteren PSPRU-Datenbanken und integriert sie in ein weltweites System unter Einschluss von Informationen über die Rolle von transnationalen Beratern und Wirtschaftsprüfern wie Pricewaterhouse-Coopers bei der Rechtfertigung von Privatisierungen. Die von PSIRU für die IÖD verwalteten Datenbanken enthalten Informationen zu den Bereichen Wasser, Energie, Müll, Gesundheitsdienste und Vollzugsanstalten. So wird ein umfassendes Service-System aufgebaut, das u.a. die folgenden Themen abdeckt: die kommunale Abfallwirtschaft in Europa, die Multis *WMX Technologies / Waste Management International*, deregulierte Märkte in nordischen Ländern, Privatisierung von Elektrizität und Gas in Asien u.s.w.. Daraus entsteht wiederum ein vierteljährlich erscheinendes Nachrichtenblatt *Research Network News*, das per Email an Interessierte verschickt wird. Im Rücklauf finden sich nicht nur neue Informationen für die Datenbank, sondern auch neue Kontakte zu engagierten Gewerkschaftsmitgliedern, Experten und Journalisten.

Neuer Kommunikationsmethoden bedient sich die IÖD auch bei den Themen „Weltbank“ und „Globalisierung“: Comic-Figuren erzählen Geschichten über den Internationalen Währungsfonds und die Weltbank in *A Tale of Power, Plunder and Resistance* oder davon, wie mit der Welthandelsorganisation (WTO) und der OECD umzugehen ist. Dabei beweist die IÖD nicht nur bei Vermittlungsformen, sondern auch bei Inhalten Flexibilität. 1997 (pünktlich zehn Jahre nach dem ersten Crash!) lässt die Spekulation institutioneller Anleger mit dem thailändischen Bath die Kreditkartenhäuser in ganz Asien zusammenbrechen, wobei der totale Zusammenbruch nur durch eine Feuerwehraction des Internationalen Währungsfonds in Höhe von 100\$ Milliarden verhindert werden kann.

Damit gerät das Wachstumsmodell des IWF und der Weltbank neuerlich ins Wanken. Einer Reihe von NGOs und Gewerkschaften (darunter der IÖD) wird von diesen Institutionen angeboten, sich an einer Initiative zur Überprüfung der strukturellen Anpassungsprogramme zu beteiligen.

Die IÖD akzeptiert trotz mancher Vorbehalte und arbeitet danach an den jährlichen Weltentwicklungsberichten der Weltbank mit; sie beteiligt sich ebenfalls an Fortbildungsprogrammen jener Abteilung der Weltbank, die für die Privatisierung der Unternehmen des staatlichen Sektors zuständig ist.

Schließlich wird sogar ein ehemaliges IÖD-Vorstandsmitglied, John Fryer von der kanadischen *National Union of Public and General Employees* (NUPGE) und Absolvent der *London School of Economics*, als Vertreter des öffentlichen Dienstes für drei Monate zur Weltbank abgestellt. Obwohl er von den anderen Beschäftigten völlig isoliert bleibt und seine Aktivitäten sabotiert werden, bilanziert er den Versuch als nicht völlig misslungen – immerhin konnte er nachdrücklich auf die Notwendigkeit hinweisen, dass die Weltbank eine Politik umfassender Konsultationen mit den Gewerkschaften des öffentlichen Sektors entwickelt.

Gewerkschaftsrechte

Beim Kampf gegen die Weltbank kann sich die IÖD erstmals mit NGOs vernetzen. Noch in den 80er Jahren waren Versuche, auf religiöser, politischer oder sozial-ethischer Grundlage aufgebaute Organisationen zur Zusammenarbeit zu bewegen, gescheitert. Die einzige Ausnahme bildete *Amnesty International*, mit der die IÖD bereits damals eine enge Kooperation einging und auf diese Weise einer nicht-gewerkschaftlichen Öffentlichkeit eine Reihe von spektakulären Verletzungen der Menschen- und Gewerkschaftsrechte nahe brachte. Es folgten mehrere Beispiele, bei denen die IÖD in den letzten Jahren intervenierte:

1980, als Abdullah Basturk, der Präsident der Gewerkschaftszentrale *DISK* (*Türkiye Devrimci Isçi Konfederasyonu*) wie auch der der IÖD angeschlossenen *Genel İş* (*Genel Hizmetler İşçileri Sendikası*) mit 1.477 weiteren Gewerkschaftern in der Türkei nach einem Militärputsch vor den Kadi gestellt wurde und Präsident Heinz Kluncker, der Vorsitzende von *Svenska Kommunalarbetsförbundet* Sigvard Marjasin und Generalsekretär Hans Engelberts persönlich zu mehrmaligen Besuchen des Inhaftierten ins Land reisten, tagelange Verhöre und Überwachung durch die Geheimpolizei in Kauf nehmend. (Die IÖD ließ die Verteidigungsrede Basturks ins Englische übertragen und als Buch veröffentlichen).

1982, als der Vorsitzende der neuen chilenischen Mitgliedsorganisation *Asociación Nacional de Empleados Fiscales*, Tucapel Jiménez, kaltblütig ermordet wurde. Die IÖD protestierte vehement gegenüber der chilenischen Regierung.

1986, als der stellvertretende IÖD-Generalsekretär Harry Batchelor in Alexandra (Johannesburg) auf einer Kundgebung vor 157 Angehörigen der *Black Health and Allied Workers Union of South Africa* sprach, die entlassen worden waren; im Juni 1986 wurde Moses Mayekiso mit seinem Bruder und drei weiteren Personen wegen Hochverrates, aufwieglerischer Tätigkeit und Staatsgefährdung angeklagt. Die koordinierte Intervention von *Amnesty International* und IÖD, die die Mitgliedsorganisationen aufforderte, sich aktiv für eine Rücknahme der Investitionen der Rentenkassen in Südafrika einzusetzen, bewirkte, dass ein Gericht sie im Februar 1989 frei sprach.

1988, als Manuel Bustos und Arturo Martines, Präsident und Vizepräsident des *Comando Nacional de Trabajadores* in Chile wegen „Gefährdung der Staatssicherheit“ zu 541 Tagen Arrest verurteilt wurden und durch die internationalen Proteste, einschließlich jener der IÖD, die Umwandlung der Strafe in innere Verbannung erreicht wurde.

Als das koreanische Regime unter Präsident Kim Dae Jung nach der Asien-Krise 1997 in vermeintlicher Erfüllung der Vorgaben des Internationalen Währungsfonds in einem einzigen Jahr 209 GewerkschafterInnen einsperrte. (Generalsekretär Hans Engelberts nahm in den Folgejahren an von der Polizei attackierten Demonstrationen teil, besuchte Aktivisten im Gefängnis, organisierte weltweite Protestaktionen und verhandelte mit fünf verschiedenen koreanischen Arbeitsministern über Änderungen des Arbeitsrechtes. Nach mehrfachen Protesten der IÖD und verschiedener NGOs sollte am 23. März 2001 dann der Gründungskongress der *Korean Government Employees' Union* stattfinden. Doch kurz nach Beginn stürmten acht Schwadronen der Bereitschaftspolizei das Auditorium der koreanischen Universität und verhafteten 178 TeilnehmerInnen. Die Repression fand damit kein Ende. Einige Beispiele von vielen: Am 20. Oktober 2003 sperrte die Bereitschaftspolizei Hunderte an einer KGEU-Rally in Seoul Beteiligte ein. 2004 befanden sich der Präsident Young Gil Kim und der Generalsekretär Byeong Soon Ahn in Haft; 17 weitere KGEU-Mitglieder wurden festgehalten, 1.143 GewerkschafterInnen wurden gekündigt, 342 das Gehalt um zwei Drittel gekürzt, 76 eine Rüge erteilt).

Als allein im Jahr 2002 in Kolumbien 180 GewerkschafterInnen durch paramilitärische Gruppen, die mit der Armee zusammenarbeiten, ermordet wurden, startete die IÖD in Kooperation mit der Mitgliedsorganisation *Sindicato de Trabajadores de EMSIRVA* (SINTRAEMSIRVA) am Internationalen Tag der Menschenrechte eine Kampagne, die Protestschreiben an Regierung und diverse staatliche Einrichtungen ebenso einschloss wie eine internationale Mission. 2005 entsandte die IAO BeobachterInnen ins Land, um den zahllosen Klagen über Verletzung des Rechtes auf Vereinigungsfreiheit nachzugehen. 2006 stimmte die kolumbianische Regierung schließlich einer ständigen IAO-Vertretung im Land zu.

Neue Arbeit mit NGOs...

Aus der in den 90er-Jahren vermehrten Kooperation zwischen den mittlerweile selbst nach konsensorientierten Lösungen suchenden, immer zahlreicher werdenden NGOs und der IÖD resultiert eine wechselseitige Beeinflussung. Zum Beispiel findet zum Umweltschutz – einst für Gewerkschafter ein Reizthema – eine IÖD-Konferenz statt, die zur Formulierung eines Aktionsprogramms führt. Die Internationale achtet zunehmend auf den Frauenanteil in ihren Gremien und auf eine geschlechtsneutrale Sprache bei ihren Sitzungen; ein eigener Frauenförderplan wird entwickelt.

Die traditionell auf die Verletzung der Gewerkschaftsrechte fixierte IÖD öffnet sich nicht nur für Probleme der WanderarbeitnehmerInnen in Zusammenarbeit mit dem *International Migrants Right Watch Committee*, sondern auch für die spezifischen Probleme und Anliegen der Homosexuellen und Lesben am Arbeitsplatz, organisiert dazu eine Konferenz und gibt gemeinsam mit der IAO eine Broschüre über HIV/AIDS heraus. Umgekehrt ist die Kampagne der NGOs gegen das multilaterale Investitionsschutzabkommen (MAI) bereits weit fortgeschritten, ehe sich die IÖD-Mitglieder voll und ganz der Ungeheuerlichkeit dessen, was die Handelsminister im Interesse der transnationalen Konzerne auszuarbeiten versuchen, bewusst werden.

... zum Beispiel beim Wasser

Seinen sinnfälligsten Ausdruck findet die neue Architektur der IÖD durch den wachsenden Stellenwert von strategischen Kampagnen. Ein Fallbeispiel

ist Wasser – wesentlicher Bestandteil unserer täglichen Bedürfnisse und der planetaren Ökologie. Rund 40% der Weltbevölkerung leiden unter akutem Wassermangel. Wachsende Verschmutzung und eine mangelhafte Wartung der Versorgungssysteme (in den Industriestaaten), Dürre verbunden mit Bodenerosion und fehlenden finanziellen sowie technischen Mitteln zu Errichtung von Versorgungssystemen (in den Entwicklungsländern) sind akute Probleme. Die Wasserversorgungssysteme sind die wichtigsten Infrastruktursysteme mit direkter Auswirkung auf die Gesundheit. Außerdem zeigten schon die ersten Erfahrungen mit Wasserkonzernen wie *Compagnie Générale des Eaux* und *Thames Water* in England: Privatisierung = Gebührenerhöhung.

Daher tritt die IÖD in einem eigenen Wasserprogramm entschieden dafür ein, dass die Wasserwirtschaft, ob privatisiert oder nicht, immer Merkmale eines öffentlichen Dienstes aufweisen muss. In allen Fällen, in denen private Unternehmen – namentlich transnationale Gesellschaften – in irgendeiner Weise an der Wasserversorgung mitwirken, muss daher eine effektive Kontrolle und Rechenschaftspflicht solcher Unternehmen sicher gestellt werden. Dieses Ziel soll ein internationaler Verhaltenskodex für Wasserversorgung fixieren, der auf einer IÖD-Wasserkonferenz im August 1995 in Stockholm vorgestellt wird.

Gleichzeitig macht die Weltgesundheitsorganisation „einwandfreies Wasser“ zu einem Grundpfeiler ihrer Kampagne „Gesundheit für alle bis zum Jahr 2000“. Bei einer von der deutschen Regierung gesponserten internationalen Konferenz über Frischwasser im Dezember 2002, an der zehn IÖD-Mitgliedsorganisationen, die Weltbank, eine große Zahl von UN-Organisationen und VertreterInnen von 120 Regierungen teilnehmen, wird den Gewerkschaften bei Umstrukturierungen der öffentlichen Wassersysteme erstmals ein formelles Mitspracherecht eingeräumt. Da einige Anläufe zur Liberalisierung des europäischen Wassermarktes auch auf den heftigen Widerstand von Institutionen wie dem Bundesverband der Deutschen Gas- und Wasserwirtschaft stoßen oder daran scheitern, dass jede derartige Veränderung in der Schweiz einer Volksabstimmung unterworfen werden müsste, verlangen die Konzerne und die EU-Kommission im Zuge der GATS-Verhandlungen von insgesamt 72 Ländern der Dritten Welt unerbittlich die Öffnung ihres Marktes. Dort bildet sich Widerstand. Die IÖD ist mit dabei. Einige Beispiele:

Unter Einsatz der PSIRU-Datenbanken beginnt die philippinische *General Santos City Government Employees Association* mit Unterstützung nichtstaatli-

cher Organisationen erbittert gegen die Privatisierung der *Metropolitan Water Supply* an die *Sewage Company of Manila* zu kämpfen.

In Venezuela und Honduras finden Konferenzen zur Schaffung eines regionalen Netzwerkes der Beschäftigten der Wasserversorgung statt. Sofort gibt die IÖD eine Studie über die Privatisierungen in Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Ecuador und Peru in Auftrag und sorgt für Verknüpfung zu gleichartigen Initiativen in Europa, Interamerika und Nordamerika.

Gleichzeitig eröffnet die IÖD gemeinsam mit der Gewerkschaft *South African Municipal Workers Union* und dem Bund *Confederation of South Trade Unions* eine Kampagne gegen die Privatisierungspläne von *Biwater* (einem multinationalen Wasserunternehmen) in Südafrika.

Die Aktivitäten münden in eine IÖD-Weltkonferenz der Versorgungseinrichtungen zum globalen Erfahrungsaustausch. David Hall, PSIRU-Direktor, veröffentlicht eine in Rundfunk, Fernsehen und Presse viel beachtete Studie über die Gewinnmargen der Wasserindustrie und stellt anschließend die Ergebnisse auch bei einem Kongress der *Canadian Union of Public Employees* (CUPE) vor, mit der eine weitere Kampagne für öffentliche Investitionen in die Wasserversorgung gestartet wird.

Die *South African Municipal Workers Union* wiederum zeigt die aus den Privatisierungen resultierende Korruption am Beispiel des *Lesotho Highlands Water Project* auf.

Bei dem von der Weltbank und transnationalen Konzernen gesponserten Weltwasserforum vom 17. bis 22. März 2000 in Den Haag gelingt es der IÖD, in Kooperation mit NGOs erfolgreich zu intervenieren.

Beim folgenden Weltwasserforum in Kyoto vom 6. bis 23. März 2003 veranstalten die IÖD und der Dachverband RENGO einen Workshop, bei dem eine Gewerkschaftserklärung formuliert wird, für die eine von der PSIRU herausgegebene Broschüre *Water in Public Hands* äußerst hilfreich ist. Bei der Tagung stellt sich heraus, dass die Multis selbst ihr Interesse am Wassergeschäft in den Entwicklungsländern zurückgeschraubt haben – private Investoren sind auf schnellen Profit aus und können kaum zu nachhaltigen Investitionen in die notwendige Infrastruktur motiviert werden.

Und natürlich wird die Kampagne an der Basis fortgesetzt, beim Weltsozialforum in Mumbai, Indien, ebenso wie bei einem vom IÖD-Frauenausschuss veranstalteten Workshop „Las Mujeres y la Defensa del Agua como un Derecho Humano“ in Peru.

Beim Weltwasserforum in Mexico City vom 16.-22. März 2006 wird vier Angehörigen der IÖD-Delegation von der konservativen Regierung das Visum verweigert, weil sie als potentielle Störfaktoren bei dieser vom Weltwasserrat organisierten Veranstaltung angesehen werden. Doch selbst solche Repressionen können den langfristigen Erfolg der Kampagne nicht verhindern.

Denn der Erfolg macht sicher: Trotz aller Anstrengungen der Multis sind bis jetzt nur 5% aller Wasservorräte in privater Hand! Und was noch wichtiger ist: die IÖD entwickelte sich zu einer Organisation, die erfolgreich globale Kampagnen durchführt.

Globalisierung

Zur Jahrtausendwende ist die IÖD durch konsequentes Engagement in Globalisierungsfragen auf Weltebene tatsächlich neu positioniert: Die Mitgliedsorganisationen haben akzeptiert, dass der öffentliche Dienst Bevölkerungsgruppen, Nutzer und NGOs bei der Planung und Bewertung ihrer Dienstleistungen mit einbeziehen muss. Die IÖD ist darüber hinaus Teil einer Bewegung mit einem neuen Verständnis internationaler Solidarität geworden, ausgeübt und kontrolliert von arbeitenden Menschen aller Art auf Betriebsebene, an der Basis und auf der Ebene der Gemeinden.

Die Internationale hat nicht nur eigene Aktivitäten gegen die strikte Weigerung der Welthandelsorganisation bei deren Tagung in Seattle, im geplanten Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) eine Verbindung zwischen Handels- und Arbeitsnormen herzustellen, entfaltet, sondern auch die NGOs und eine Gruppe von Gewerkschaften zu erfolgreichen Verhandlungen über ein gemeinsames Vorgehen zusammengeführt. Augenfälligstes Ergebnis dieses Annäherungsprozesses ist die Einbindung der IÖD in gleich zwei NGO-Gruppierungen: *Our World Is Not For Sale!* (Unsere Welt ist nicht zu verkaufen!) und *Stop the GATS Attack!* (Stoppt die GATS-Attacke!).

Die IÖD nimmt auch direkt an der Vorbereitung der Aktivitäten gegen die WTO-Ministerkonferenzen in Doha, Qatar (2001), in Cancún, Mexiko (2003) und in Hongkong (2005) teil. Die Kooperation mit diesen neuen Gruppen und Formen des Internationalismus findet ihren Kristallisationspunkt rund um die Weltsozialforen.

Sogar schon verloren geglaubte Verbündete aus den Reihen der Sozialdemokratie rücken wieder näher: Die Partei der Europäischen Sozialisten hält am 10. Oktober 2002 in Kopenhagen eine Konferenz über Sozialdemokratie in einer globalisierten Welt ab. Nach Wahlniederlagen in mehreren Ländern wird dort von den TeilnehmerInnen registriert, dass die Logik der um sich greifenden Krise – die Deklassierung von Millionen Menschen durch Massenarbeitslosigkeit, die steigende Armut und die sinkenden Erfolgchancen der Heranwachsenden – langsam in die 30er Jahre des 20. Jahrhunderts zurück führt. Hans Engelberts fordert bei dieser Gelegenheit deshalb ein effektives progressives Bündnis. Es könne nicht sein, führt er in seiner Rede aus, dass Kongresse der *Labour Party* sich mit überwältigender Mehrheit gegen private Finanzinitiativen aussprechen und Tony Blair daraufhin einfach sagt, dass er dieses Votum ignorieren werde.

Erste Schritte ins nächste Jahrhundert

Den vorläufigen Schlussstein für die nach dem Zusammenbruch des „real existierenden Sozialismus“ in Angriff genommene neue Architektur der IÖD setzen dann die Delegierten des vom 2. bis 6. September 2002 in Ottawa, Kanada, tagenden Weltkongresses mit einem Aktionsprogramm. Mit Ylva Thörn von der schwedischen *Kommunal* als neuer IÖD-Präsidentin, setzt sich die IÖD zum Ziel, die Globalisierung in neue Bahnen zu lenken. Bei den in Ottawa vorgegebenen Schwerpunkten handelt es sich um folgende:

- Eine Lohngerechtigkeitskampagne mit dem Slogan *Lohngerechtigkeit jetzt!* des IÖD-Frauenausschusses; dazu gehört nicht nur eine Broschüre mit praxisnahen Ratschlägen zur Durchsetzung gleicher Bezahlung für gleichwertige Arbeit bei Männern und Frauen, sondern auch eine CD.
- Die neue IÖD-Satzung legt eine obligatorische Frauenquote von 50% in allen Gremien und Delegationen fest.
- Mit dem Slogan *Giving Young Workers a Voice in Trade Unions* sucht die Internationale die Mitgliedsverbände zur verstärkten Einbindung junger ArbeitnehmerInnen zu animieren. Ausgehend von der Europäischen Jugendcharta entsteht ein eigenes IÖD-Jugendnetzwerk, das sich an alle ArbeitnehmerInnen unter 35 Jahre wendet.

- In den Entwicklungszielen zur Jahrtausendwende (*Millennium Development Goals – MDG*) haben die UNO und Regierungen rund um den Erdball versprochen, die Kluft zwischen arm und reich bis 2015 abzubauen und das, obwohl „die Aussichten, Kapital aus dem Zentrum zu erhalten [...] für die Länder der Peripherie schwinden“. Die IÖD erinnert an diese Zusage unter dem Motto „Jeder Mensch verdient qualitativ hochwertige öffentliche Dienste, um sein Leben zu verbessern!“
- Die IÖD nimmt in der Folge an einer globalen Mobilisierung teil, die hochwertige öffentliche Dienste als Mittel gegen die Armut propagiert (*Global Call to Action against Poverty – Weltweiter Aufruf zur Bekämpfung von Armut*). Diese von Nelson Mandela unterstützte Kampagne mit einem weißen Band als Symbol startet mit einem Aufruf beim Weltsozialforum 2005 und wird durch eine Reihe von Veranstaltungen am Internationalen Frauentag, bei den Kampagnen zu Handel und Bildung, sowie bei demonstrativen Auftritten beim G-8-Gipfel 2005, beim UN-Gipfel der Staats- und Regierungschefs und der WTO-Ministerkonferenz in Hongkong fortgeführt.

Die IÖD ist in die Arbeit der IAO-Weltkommission über die soziale Dimension der Globalisierung eingebunden und tritt als aktive Interessenvertreterin bei der UN-Konferenz über Handel und Entwicklung (UNCTAD), der UN-Kommission für die Rechtsstellung der Frau und – über den beratenden Gewerkschaftsausschuss (TUAC) – im Ausschuss für öffentliche Verwaltung der OECD auf.

Zuletzt hat sich die IÖD im Rahmen einer Kampagne, die zu einem Zeitpunkt entwickelt wurde, als dieses Buch bereits geschrieben wurde, einem Bündnis angeschlossen, das ein Allgemeines Abkommen über Öffentliche Dienste (*General Agreement on Public Services – GAPS*) erarbeitet. Mit der GAPS-Kampagne will die IÖD Klüfte schließen:

- *Die Ressourcenkluft*: zwischen dem Bedarf an Dienstleistungen und dem vorhandenen Angebot;
- *Die Rechenschaftskluft*: zwischen jenen, die die Entscheidungen treffen, und denen, deren Leben von den Entscheidungen abhängt;
- *Die Gerechtigkeitskluft*: zwischen den Diensten, die den Armen zur Verfügung stehen, und jenen, auf die sich die Wohlhabenderen stützen können;

- *Die Geschlechterkluft*: zwischen der Belastung, die wegen unzureichender Dienste auf den Frauen lastet, und ihrer mangelnden Beteiligung an der Gestaltung dieser Dienste;
- *Die Arbeitnehmerkluft*: zwischen den tatsächlichen und den benötigten Investitionen in eine Arbeitnehmerschaft, deren Rechte und Sachverstand geachtet werden;
- *Die ethische Kluff*: zwischen den für den öffentlichen Dienst erforderlichen Wertvorstellungen und der Korruption durch Missbrauch des Staates und der Profitgier;
- *Die Leistungskluft*: zwischen unzulänglichen Systemen und Ausrüstungen und dem Potential für demokratische Reformen;
- *Die Nachhaltigkeitskluff*: zwischen dem Bedarf an effizienten Wasser-, Energie- und Transportdiensten und dem Umweltschutz.

Die im Bereich der Armutsbekämpfung tätigen AktivistInnen aus den Reihen der IÖD-Mitgliedsorganisationen sind überzeugt, dass die Entwicklungsziele der Jahrtausendwende noch rechtzeitig erreicht werden können. Kampagnen zu diesen Entwicklungszielen scheinen der geeignete Schlusspunkt für eine hundertjährige Geschichte der Internationale der Öffentlichen Dienste und der richtige erste Schritt ins 21. Jahrhundert zu sein. *We shall overcome!**

Wo also stehen wir heute – hundert Jahre nach der Gründung einer Organisation, die als internationale Gewerkschaft der Beschäftigten der öffentlichen Versorgungsunternehmen ihren Anfang nahm und gegenwärtig unter der Führung von IÖD-Präsidentin Ylva Thörn, der Vorsitzenden der schwedischen Gewerkschaft *Kommunal*, ihre Fortsetzung findet? Die Arbeitnehmer der öffentlichen Versorgungsbetriebe sind innerhalb der Internationale der Öffentlichen Dienste zu einer – wenn auch sehr aktiven – Minderheit geworden. Was einst ein von Männern dominierter globaler Gewerkschaftsverband war, hat sich zu einer stark von Frauen bestimmten Organisation entwickelt, die ArbeitnehmerInnen quer durch alle Bereiche eines umfassenden, über die öffentlichen Dienste hinausgehenden öffentlichen Sektors zu einer Bewegung organisiert. Damit ist jedoch nicht gesagt, dass die Frauen ‚gewonnen‘ haben – in der Gewerkschaftsbewegung des öffentlichen Dienstes gibt es mancherorts immer noch große Widerstände gegen die Gleichstellung der Geschlechter.

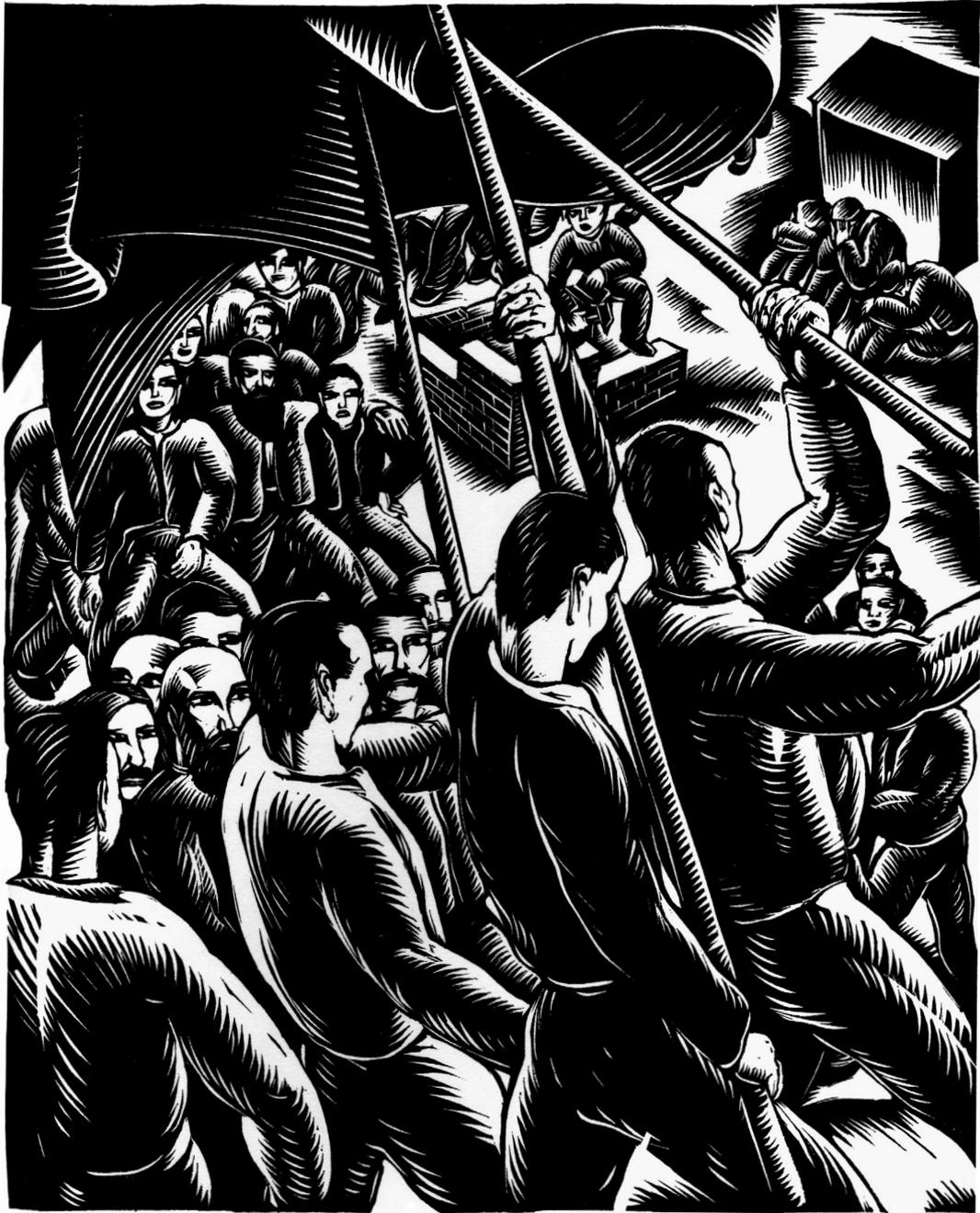
* Ursprünglich ein afro-amerikanischer Gospel, den Beschäftigte der *American Tobacco Company* anlässlich ihres Streiks 1946 gesungen haben; heute als Hymne der Bürgerrechtsbewegung bekannt.

Präsidentin Ylva Thörns Gewerkschaft gehört zu den Organisationen, die sich im inzwischen hundertjährigen Kampf besonders stark für den Verbleib der öffentlichen – städtischen wie nationalen – Einrichtungen in öffentlicher Hand eingesetzt haben. Ihre Gewerkschaft war auch eine der ersten, die die Lohngleichheit für niedrig bezahlte Frauen durchgesetzt hat. Sie hat an mehreren IÖD-Missionen in von Unruhen erschütterte Gebiete der Welt teilgenommen, wo die Beschäftigten des öffentlichen Sektors und ihre Gewerkschaften mit Repressionen und Organisierungsschwierigkeiten konfrontiert sind, die aus Sicht der Erwerbstätigen in den entwickelten Ländern längst der Geschichte angehören sollten. Ylva war federführend, dass die IÖD-Kampagne für qualitativ hochwertige öffentliche Dienste kein bloßer Slogan blieb, sondern heute im Mittelpunkt der gewerkschaftlichen Organisation steht, und zwar mit dem Ziel, den Beschäftigten im öffentlichen Sektor zu ihren Rechten zu verhelfen und sie darüber hinaus zu Verbündeten der Nutzer öffentlicher Dienste werden zu lassen; diese Dienste sind gerade erst im Entstehen begriffen, und sie werden die Voraussetzung für die nachhaltige Entwicklung bilden, die ausschlaggebend für das Erreichen der Entwicklungsziele der Jahrtausendwende sein wird.

Hat die IÖD die von ihren europäischen Gründervätern vorgegebenen Ziele erreicht? Auf keinen Fall. Ist es ihr gelungen, für die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes auf der ganzen Welt den Grundstein zu legen, um diese Aufgabe zu erfüllen? Auf jeden Fall!

Teil Zwei

Die Geschichte beweist: Öffentliche
Dienste haben unser Leben und die Welt
verbessert



Einleitung

Zusammenarbeit erwies sich in der Geschichte der Menschheit stets vorteilhafter und sicherer als der Alleingang. Das Entstehen großer Kulturen war verbunden mit gemeinschaftlichen Tätigkeiten der Menschen und wachsender Arbeitsteilung. Zu den ersten öffentlichen Diensten gehörte die Bewahrung öffentlicher Ordnung und Sicherheit, auch Gebäude zur öffentlichen Präsentation der Staatsreligion sowie Steuerbehörden zur Beschaffung entsprechender Finanzmittel. Diese Dienste dienten vor allem der Machterhaltung der Herrschenden. Dienstleistungen, die das Leben der normalen Menschen verbesserten, wie die Versorgung mit Wasser, waren die Ausnahme.

Erst mit der zunehmenden Demokratisierung der Gesellschaften in der Neuzeit entstanden solche Dienste. Den Impuls für die Entwicklung vieler öffentlicher Dienstleistungen gab das Wachstum von großen Städten im 19. Jahrhundert. Das Versagen privater Dienste bei der Beschaffung von Wasser, bei der Abwasserentsorgung und Abfallbeseitigung, bei der Versorgung mit Energie oder Verkehrsmitteln führte im späten 19. Jahrhundert zu einer Welle der Kommunalisierung solcher Dienstleistungen.

Schlagartig wurden die Kontrollen effektiver, die Versorgung der Bevölkerung und die Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten besser. Das Prinzip öffentlicher Dienstleistungserbringung war so erfolgreich, dass es sich in entwickelten Staaten, vor allem in Europa, sehr rasch durchsetzte. Und es überdauerte unterschiedlichste politische und historische Epochen des 20. Jahrhunderts. Die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen hat vor allem nach dem 2. Weltkrieg wesentlich zum bis dahin stärksten Wachstum von Wirtschaft und Wohlstand der Geschichte beigetragen.

Durch öffentliche Ausgaben für Krankenhäuser und ein dichtes Netz erschwinglicher ärztlicher Dienste ist die Gesundheit besser geworden: die Kindersterblichkeit ist stark zurückgegangen, die Lebenserwartung wurde deutlich höher. Die öffentliche Wasserversorgung und Abfallentsorgung haben entscheidend zur Vermeidung von Krankheiten und Epidemien beigetragen. Der Zugang zu Bildung hat in industrialisierten Ländern zu einer wahren Bildungsexplosion beigetragen. Soziale Dienste haben entscheidend

zur Einkommenssicherung breiter Bevölkerungsschichten beigetragen. Kinderbetreuungseinrichtungen ermöglichten es unzähligen Frauen, berufstätig zu werden. Öffentliche Dienste haben gerade das Leben von Frauen entscheidend erleichtert und verbessert und zu ihrer Gleichberechtigung beigetragen. Renten und Pflegedienste sicherten Millionen älteren Menschen einen sorgenfreien Lebensabend. Die öffentliche Energieversorgung stellte Energie kostengünstig und verlässlich für die aufstrebenden Wirtschaften nach dem 2. Weltkrieg bereit.

In den 1950er und 1960er Jahren erlebten viele Länder einen nie dagewesenen Wirtschaftsaufschwung. Außerdem herrschte generelle Übereinkunft über die Vorteile der Vollbeschäftigung, die als politische Zielsetzung definiert war und nicht nur von den Gewerkschaften, sondern auch von den Regierungen und der Industrie getragen wurde. Im Rückblick fällt es leicht, diese Zeit fast als goldenes Zeitalter anzusehen.

Die Aufgaben und Erfolge der öffentlichen Dienstleistungen wurden erst in den 1980er Jahren in Frage gestellt. Das war eine Reaktion auf die Gewerkschaften, welche die Gewinnspannen mächtiger Unternehmen in Frage stellten und mehr Mitbestimmung in den Unternehmen forderten. Eine Reaktion auch auf neue soziale Bewegungen wie die Wiedergeburt des Feminismus und die Entstehung der grünen Politik. Eine Reaktion auf den Aufstand des Südens gegen den reichen Norden, auf die voraussichtliche Zunahme der Sozialkosten.

Als sich das Wachstum verlangsamte, wurde die keynesianische Wirtschaftspolitik ebenso verworfen wie der Konsens bezüglich der vom Staat zu leistenden Aufgaben. Die Rolle des öffentlichen Sektors als Garant einer vom Kollektiv getragenen sozialen Verantwortung wurde von der neuen monetaristischen Auffassung verdrängt, die den öffentlichen Sektor als an sich nicht wünschenswert hinstellte und seine sogenannte wirtschaftliche Ineffizienz anprangerte. Gewerkschaften, der Staat und öffentliche Dienste galten plötzlich als veraltete Konzepte, und es wurden erste Rufe nach Einsparungen im öffentlichen Dienst und bei den Staatsausgaben laut. Dabei war es ein Leichtes, die Regierung und ihre Bürokratie zu Feindbildern zu machen, denn fast jeder dürfte irgendwann die eine oder andere schlechte Erfahrung mit Behörden gemacht haben. Die ersten, die in den Ring stiegen und die Privatisierung öffentlicher Dienste forcierten, waren die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF). Margaret Thatcher folgte auf den Fuß. Als nun öffentliche Dienste massenhaft dem Privatsektor überlassen

wurden, ging damit eine Dezimierung der Gewerkschaften einher und mit ihr der Verlust von Millionen gewerkschaftlich organisierter Arbeitsplätze. In den 1990er Jahren trat an die Stelle der ehemals kommunistischen Ideologie mit ihren öffentlichen Sektoren eine andere, und zwar, wie Hans Engelberts, Generalsekretär der IÖD seit 1981 (seine Amtszeit läuft im September 2007 aus) es ausdrückte, die „Tyrannei zügelloser Marktkräfte, die niemandem Rechenschaft schulden“*.

Heute verfügen wir über zahllose Erfahrungen mit der Privatisierungspolitik und ihren Folgen. Sie alle lehren uns, dass zwischen der marktwirtschaftlichen Theorie und der Realität, wie sie die Menschen, die Arbeitgeber und die Gewerkschaften erleben, ein gewaltiger Unterschied herrscht. Die letzten Jahrzehnte sind voller Beispiele, dass die Marktkräfte der Privatwirtschaft allein außerstande sind, Effizienz und eine gerechte Verteilung sicherzustellen. Durch die Privatisierung sind Gesundheitsdienste in der Regel nicht besser, sondern nur teurer und für weniger Menschen erreichbar geworden. Durch die Liberalisierung kam es zur Abwanderung von Gesundheitspersonal dort, wo es gebraucht würde. Die Chancen schlecht entwickelter Länder, ein modernes Gesundheitswesen aufzubauen, sind auch dadurch gesunken. Vielerorts sinkt die Lebenserwartung. Frauen werden durch den Abbau sozialer und öffentlicher Dienste wieder aus der Berufstätigkeit zurück in die Rolle als Hausfrau und Mutter gedrängt. Die Privatisierung der Rentenvorsorge hat die Altersvorsorge den enormen Risiken der Aktienmärkte ausgeliefert. Und sie hat hohe Kosten für den Staat und die Versicherten verursacht. Die Privatisierung der Wasserversorgung war praktisch immer nur zum Nachteil der Bevölkerung. Auch die Privatisierung der Energieversorgung hat den Verbrauchern keine Vorteile gebracht. Private Sicherheitsdienste sind im Vormarsch und führen zu einer ungleichen Verteilung von Sicherheit. Die Qualität der privatisierten Dienste sinkt, während Kosten und Gebühren steigen. Die Dienste decken nicht mehr das gesamte Gebiet eines Landes ab. Die Beschäftigten verlieren materielle Vorteile und werden schlechter behandelt. Diejenigen, die sich private Dienste leisten können, haben nichts zu befürchten, denn für die privaten Unternehmen sind sie ohnehin die Einzigen, die zählen.

Dieser „Krieg gegen den Staat“ im Namen der neoliberalen Ideologie ist ein Hauptgrund für die Verschlechterung der Lebensverhältnisse vieler Menschen und die Vertiefung vieler Probleme in der Welt. Die Versprechen

* Hans Engelberts' Eröffnungsrede bei einem IÖD-Privatisierungsseminar in Vilnius, Litauen, 10.–12. März 1992.

allgemeinen Wohlstands, die der Neoliberalismus großzügig verkündet hat, blieben und bleiben unerfüllt. Über eine Milliarde Menschen lebt in krasser Armut, ein Viertel der Weltbevölkerung hat kein sauberes Trinkwasser in ihrer Nähe. Über 800 Millionen Menschen sind arbeitslos oder unterbeschäftigt, die Kluft zwischen Arm und Reich wächst. Die Folgen sind Unruhen, politische Umwälzungen, Rassismus, Verbrechen, Kriege bis hin zu Terrorismus.

Die wirtschaftliche Globalisierung ist bis heute nicht begleitet von globaler, sozialer Verantwortung für die Menschen. Der Neoliberalismus hat immensen wirtschaftlichen und sozialen Schaden angerichtet und richtet ihn weiter an. Er setzt kurzfristiges Profitdenken vor langfristige Entwicklung. Er kommt nur den Interessen der Eliten entgegen. Er hat durch Privatisierung und Liberalisierung einige sehr reich gemacht, und Millionen ihren Arbeitsplatz und damit ihre Existenzgrundlage genommen.

Natürlich sind die öffentlichen Dienste nicht ganz schuldlos, sie sind auch nicht perfekt oder frei von Korruption. Aber wie Mike Waghorne von der IÖD sagt: „Wenn Ihr Spülbecken leckt oder die Farbe von den Wänden blättert, zünden Sie deshalb ja auch nicht gleich Ihr Haus an oder verkaufen es – Sie reparieren das Spülbecken und streichen die Wände neu.“*

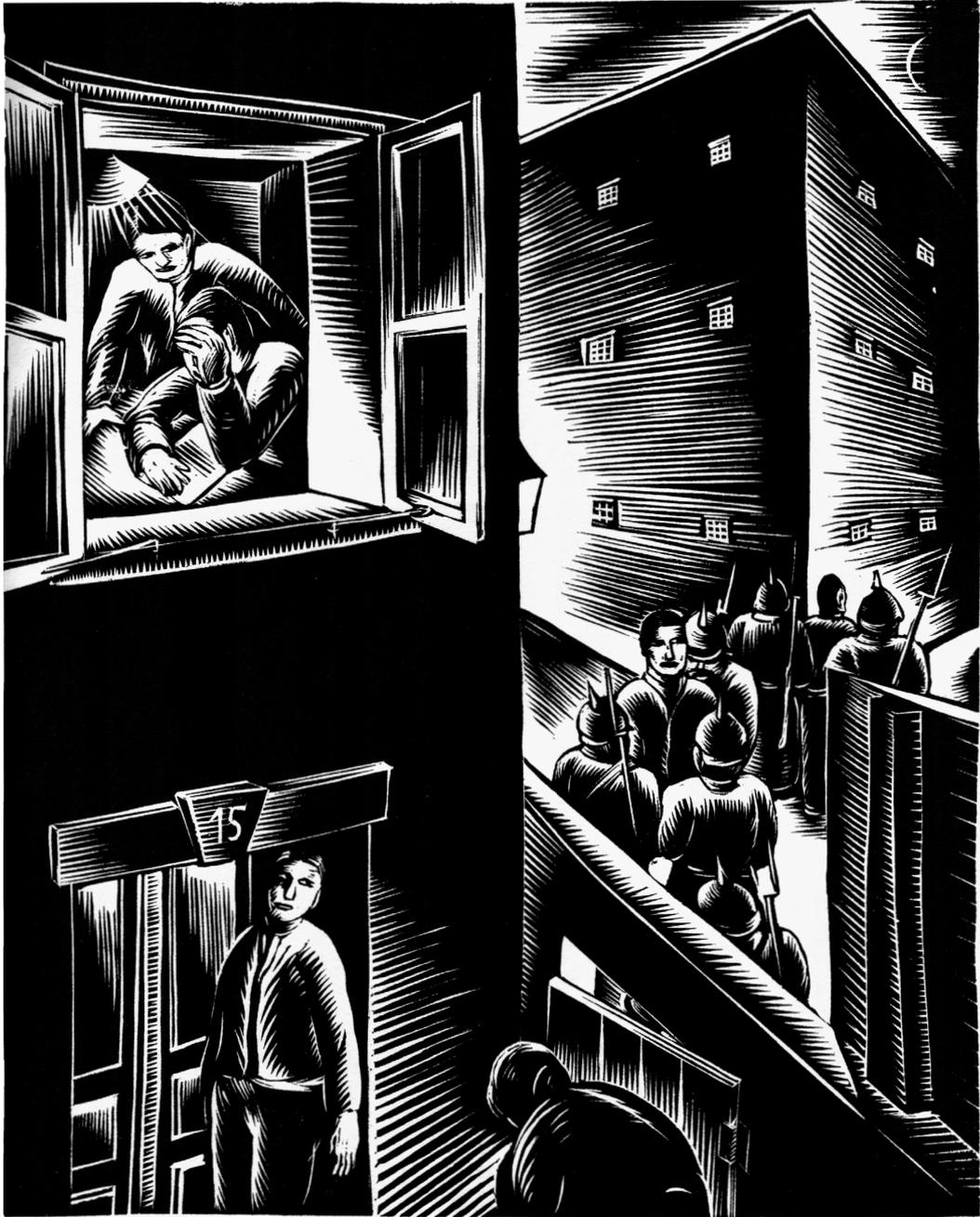
Die Welt ist heute reicher als sie es je war. Viele Mängel in der Gemeinschaftsversorgung haben einen provozierten Mangel an finanziellen Mitteln zur Ursache. Denn je unsozialer und autoritärer Staaten sind, umso mehr geben sie für ihre Macht- und Sicherheitsapparate aus, um die Menschen und ihren Unmut zu unterdrücken. Und umso weniger geben sie für öffentliche Dienste aus, die das Leben der Menschen verbessern.

Globale Solidarität und Zusammenarbeit sind unerlässlich, wenn menschliche Gesellschaften überleben sollen. Dafür Sorge zu tragen, dass alle Menschen uneingeschränkter Zugang zu öffentlichen Diensten haben, ist und bleibt auf der ganzen Welt und vor allem in den Entwicklungsländern eine Herausforderung. Denn damit alle von dieser Solidarität profitieren, muss die Verantwortung für diese Dienste vom Staat wahrgenommen werden.

Es gibt viele Gründe, warum öffentliche Dienstleistungen in Zukunft sogar noch notwendiger denn je sind: etwa das weitere Wachstum der Weltbevölkerung, der zunehmende Mangel an Erwerbsarbeit, die zunehmende Gefahr weiterer Verarmung in vielen Erdteilen, der fortgesetzte Raubbau an natürlichen Ressourcen. Öffentliche Dienstleistungen allein

* Zitiert von Susan George in ihrem Vorwort *Fixing the Sink and Repainting the House, Public Services Yearbook 2005/6*.

können sicherstellen, dass die Menschheit ausreichenden Schutz ihrer Gesundheit findet. Dass die Menschen die Chance auf Arbeit, angemessenes Einkommen, Wohlstand und Sicherheit in allen Wechselfällen des Lebens haben. Öffentliche Dienstleistungen haben entscheidend zum Wohlstand der Menschheit beigetragen. Sie müssen, können und werden auch in Zukunft zum Wohl der Menschheit beitragen. Vor allem, weil die Menschen es wollen und die Gewerkschaften dafür kämpfen.



7

Gesundheitsdienste

Historische Entwicklung

In der Antike behelfen sich die Menschen, wenn sie krank wurden, mit Hausmitteln und privaten Heilern. Lange Zeit über lag das Heilen von Kranken auch in den Händen von religiösen Institutionen und ihrer Heilkulte. Die Tempel des Alten Ägyptens dienten auch der Behandlung von Kranken. Im zweiten Jahrtausend vor Christus führten die alten Ägypter die erste öffentliche Gesundheitsversorgung ein, indem die Heiler von der Gemeinschaft bezahlt wurden. Eine rationale, natürliche Medizin entstand erst im 5. Jahrhundert v. Chr. und ist eng mit Hippokrates verbunden. In Alexandria entstand erstmals ein Zentrum zur medizinischen Ausbildung. Die ersten eigenständigen Einrichtungen, die sich um Kranke kümmerten, sind aus Sri Lanka (4. Jh. vor Christus) und später auch aus Indien (3. Jh. v. Chr.) bekannt. Die ersten Lehrkrankenhäuser gab es in Persien. Die Römer richteten im 1. Jh. v. Chr. Krankenhäuser ein, vor allem für ihre Gladiatoren und Soldaten.

Die Versorgung Kranker wurde vor allem durch das Christentum gefördert. Im Mittelalter wurden Krankenhäuser daher meist von Mönchen oder Nonnen geleitet und dienten auch als Armenhäuser oder Unterkünfte für Pilger. Auch in der arabischen Welt entwickelten sich im 11. und 12. Jahrhundert medizinisch herausragende Krankenhäuser. Erst im 18. Jahrhundert kamen die ersten modernen Krankenhäuser auf. 1710 wurde die Charité in Berlin als Pestkrankenhaus gegründet. In vielen Großstädten (Philadelphia 1713, London 1724 oder Wien 1784) entstanden große Krankenhäuser. Und diese dienten immer weniger der Versorgung Armer, sondern intensiver medizinischer Diagnostik und Therapie sowie der Lehre und Ausbildung.

Mit der Industrialisierung im 19. und 20. Jahrhundert und wegen des Elends der arbeitenden Massen wurde die Gesundheitspolitik zu einem zentralen Anliegen der Regierungen. Die sogenannte „soziale Frage“ gewann

zunehmend an Brisanz. In Kontinentaleuropa wurden neue Krankenhäuser von nun an generell mit öffentlichen Mitteln gebaut und betrieben.

Heute bestehen Gesundheitsdienste weltweit, aber in sehr unterschiedlicher Qualität. Innovative Spitzenmedizin für die Bewohner der Metropolen der Welt gibt es ebenso wie ganze Regionen ohne jegliche medizinische Versorgung. Während in den fortgeschrittensten Ländern mit Hilfe der Medizin die Lebenserwartung ständig verlängert wird, sterben in anderen Teilen der Welt jährlich Millionen Menschen an vermeidbaren Krankheiten und dem Fehlen medizinischer Versorgung. Wenige Güter sind auf dieser Welt so ungleich verteilt wie Gesundheit und, damit einhergehend, die Lebenserwartung.

Europa

1889 verkündete Kaiser Wilhelm I. aus Angst vor revolutionären Bestrebungen der Arbeiterschaft die Schaffung einer Sozialgesetzgebung mit Kranken-, Unfall- sowie Alters- und Invalidenversicherung. Finanziert wurde das System aus Beiträgen der versicherten Arbeitnehmer und deren Arbeitgeber sowie mit Zuschüssen aus Steuern. Ein Schwerpunkt war der Gesundheitsbereich, eine Absicherung im Fall von Krankheit oder Unfall. Denn für die Arbeiterklasse bedeuteten Arzt- oder Krankenhauskosten bis dahin hohe, ja existenziell bedrohliche finanzielle Belastungen.

Dem deutschen Beispiel folgend, erkämpften die Gewerkschaften und Arbeiterbewegungen im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert auch in anderen europäischen Ländern nach und nach das Recht auf staatliche soziale Absicherung.

Nach dem Zweiten Weltkrieg mussten der private und der öffentliche Sektor wieder aufgebaut werden. Dabei spielte der Staat eine zentrale Rolle – in den kommunistischen Ländern Osteuropas ebenso wie in Westeuropa. In ganz Europa verzeichnete das Gesundheitswesen in der Nachkriegszeit ein Wachstum, das so rasant war, dass die Zahlen der im Gesundheitssektor Beschäftigten in den meisten Ländern das Bevölkerungswachstum übertrafen.

In den 1970er Jahren veränderte sich die Situation. Das Wachstum stagnierte und der gesellschaftliche Konsens über den Wohlfahrtsstaat und seinen Beitrag geriet ins Wanken. Rufe nach einschneidenden Ausgabenkürzungen im öffentlichen Dienst, vor allem aber im arbeitsintensiven Gesundheitswesen

wurden nun immer lauter. In den 1990er Jahren waren bereits die meisten Länder um eine Reform ihrer Gesundheitssysteme bemüht, um die Kosten einzudämmen. Für die Beschäftigten im Gesundheitswesen bedeuteten diese marktwirtschaftlich orientierten Reformen laufende Umstrukturierungen, die sich in mehr Arbeit, einer Prekarisierung der Beschäftigung und in Arbeitsplatzverlusten niederschlugen.

In Großbritannien war der staatliche Gesundheitsdienst (NHS) 1948 eingeführt worden, um der gesamten Bevölkerung eine kostenlose Gesundheitsversorgung zur Verfügung zu stellen. Dem lag die Überlegung zugrunde, dass jeder Mensch aufgrund seiner Bedürfnisse und ungeachtet seiner Zahlungsfähigkeit gleich behandelt werden sollte. Den karitativen und marktwirtschaftlich orientierten Einrichtungen war es nicht gelungen, dem Land die universelle Gesundheitsversorgung zu liefern, die es benötigte. So waren in den 1930er Jahren nur 43% der Bevölkerung von der staatlichen Krankenversicherung erfasst. Das britische NHS-Modell wurde zum Vorbild für fast alle westlichen Länder. Seine Architekten (u.a. William Beveridge) hatten erkannt, dass eine gerechte Gesundheitsversorgung nur erreicht werden kann, wenn die Risiken und Kosten von der gesamten Gesellschaft getragen werden – von den Reichen ebenso wie von den Armen, von den Gesunden wie von den Kranken. Außerdem ist hinlänglich bekannt, dass Armut und Gesundheitsprobleme Hand in Hand gehen: Arme erkranken ungleich öfter als Wohlhabende.

In den 1980er und 1990er Jahren kürzte die konservative Regierung die öffentlichen Ausgaben und führte ein System des gelenkten Wettbewerbs ein. Zwischen 1984 und 1994 wurden im Gesundheitswesen 55.000 Beschäftigte eingespart. Das führte zu einem Anstieg der Arbeitslasten und unbezahlten Überstunden, während die Einsparungen beim Reinigungspersonal die Infektionsraten in den Krankenhäusern in die Höhe schnellen ließen. Dem gegenüber stieg die Zahl der im privatisierten Gesundheitssektor beschäftigten Generaldirektoren und hochrangigen Manager rapide (zwischen 1984 und 1994 von 4.600 auf 22.900). Unter Premierminister Tony Blair wurden die Ausgaben für öffentliche Dienste ab 1997 zwar wieder um durchschnittlich 6% pro Jahr angehoben, dennoch lagen die britischen Gesundheitsausgaben 2003 bei nur 7,7% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und blieben damit unter dem OECD-Durchschnitt.

Auch die Länder Kontinentaleuropas wenden hohe Beträge für die Gesundheit auf – im Jahr 2002 reicht die Spanne von 7,7% (Österreich) bis

11,2% (Schweiz) des BIP. Zur Finanzierung herrscht aber ein System öffentlich unterstützter Pflichtversicherungen der Erwerbstätigen vor. Dieses wurden oft schon sehr früh (um 1900) auf Druck der Gewerkschaften eingerichtet. Angehörige sind bei den Erwerbstätigen mitversichert. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände nehmen bis heute aktiv an der Gestaltung der Versicherungssysteme teil.

In Skandinavien gibt es eine lange Tradition, wonach soziale Sicherheit ein Bürgerrecht ist. Jeder hat das Recht auf eine Grundversicherung, während Erwerbstätige aufgrund ihrer Pflichtversicherung auch Anspruch auf zusätzliche Leistungen haben. Da Steuern bei der Finanzierung stets die vorrangige Rolle spielten, ist das Abgaben- und Ausgabenniveau daher vergleichsweise hoch (ca. 50% des BIP). Die skandinavischen Staaten wenden bis zu 10% (Norwegen) ihres BIP für die Gesundheit auf und zählen zugleich zu den Staaten mit der weltweit höchsten Lebenserwartung.

Ein Beispiel ist das schwedische Gesundheitswesen. Es wird aus Steuereinnahmen finanziert und dezentralisiert von 26 örtlichen Landkreisen verwaltet. Jeder Landkreis ist für die Gesundheitsversorgung seiner Region selbst verantwortlich. Rund 80% der Gesamtausgaben fließen in die medizinische Versorgung. Dabei bilden die Patientengebühren mit rund 2% einen geringen Anteil. Außerdem ist der Selbstbehalt jedes Patienten auf jährlich maximal 250 USD beschränkt. In den großen Städten des Landes findet sich heute gerade eine Handvoll privater Krankenhäuser. Und in der Gesellschaft herrscht weitgehende Einigkeit, dass das Gesundheitssystem öffentlich organisiert und finanziert werden muss.

Die Finanzierung der Gesundheitssysteme in Osteuropa orientierte sich von Anfang an an der ehemaligen Sowjetunion und dem in den 1920er Jahren eingeführten System, das eine Finanzierung der medizinische Versorgung direkt aus dem Staatshaushalt vorsah. Planung und Verwaltung waren zentralisiert. Das Personal wurde vom Staat bezahlt – generell unter dem durchschnittlichen Arbeitslohn. Die Länder Mittel- und Osteuropas können heute auf Einrichtungen verweisen (Krankenhäuser, Kliniken und Gesundheitszentren), die mit jenen in den OECD-Ländern durchaus vergleichbar sind. Allerdings weist die medizinische und chirurgische Ausstattung inzwischen ein Durchschnittsalter von 25 Jahren auf. Ein Überhang an medizinischem Personal, verbunden mit höheren Ausgaben für Medikamente, die medizinisch-technische Ausstattung und den sonstigen Bedarf wird einen gewaltigen Kostenanstieg nach sich ziehen. Heute zählen die Gesundheits-

ausgaben in den Reformländern Mittel-, Ost- und Südosteuropas zu den niedrigsten in Europa. Sie betragen 2002 nur zwischen 3,4% (Albanien) und 8,3% (Slowenien) des BIP.

Seit den 1980er Jahren registrieren die meisten Länder Mittel-, Ost- und Südosteuropas eine Verschlechterung des Gesundheitszustandes ihrer Bevölkerung. So sind etwa die Sterblichkeitsraten bei Säuglingen und Müttern im Anstieg begriffen, während männliche Erwachsene eine geringere Lebenserwartung haben als früher. Der schlechte physische und psychische Gesundheitszustand steht in direkter Verbindung mit gesundheitsschädigenden Umweltbedingungen und miserablen Einkommensverhältnissen, mit Menge und Qualität der verfügbaren Nahrungsmittel, mit Qualität und Verfügbarkeit von Trinkwasser und mit den Heiz- und Wohnverhältnissen. Vor allem in Russland gibt es dramatische Zuwachsraten bei Infektionskrankheiten wie Syphilis, Tuberkulose und HIV/AIDS; die Unterernährung ist aufgrund von Armut und Alkoholismus weit verbreitet, und die Lebenserwartung ist auf erschreckende 65 Jahre gesunken.

Die Privatisierung wurde als Alternative erprobt. Dadurch ist aber in den meisten osteuropäischen Staaten der Anteil der privaten Ausgaben an den gesamten Gesundheitsausgaben deutlich auf 25% und mehr gestiegen. Zugleich wächst aber auch die Skepsis: In Ungarn stimmten im Dezember 2004 65% der Wahlberechtigten gegen eine Privatisierung der Krankenhäuser.

Nordamerika

In den USA sind Krankenhäuser traditionell gemeinnützige Einrichtungen, die gewöhnlich von einer konfessionellen Gruppe finanziell unterstützt werden. Eines der ersten dieser Armenhäuser wurde 1713 von William Penn in Philadelphia gegründet. Da diese Krankenhäuser als Wohlfahrtseinrichtungen geführt werden, sind sie von der Steuer befreit, bieten allerdings auch keine vollständige medizinische Versorgung. Ergänzt werden sie durch große öffentliche und private Krankenhäuser in den großen Städten und durch Forschungskliniken, die häufig an die medizinische Fakultät einer Universität angeschlossen sind.

Das US-amerikanische Gesundheitssystem ist zwar das teuerste der Welt, aber nicht das beste, und darüber hinaus sehr lückenhaft. Es ist das teuerste, weil es 14% des amerikanischen Sozialprodukts bzw. etwa 5.000 Dollar pro

Kopf und Jahr verschlingt. Aber nur 45% davon kommen von öffentlichen Einrichtungen, rund 30% kommen von den Sozialversicherungen und etwa 25% (durchschnittlich 1.300 Dollar pro Kopf und Jahr) müssen die Patienten aus eigener Tasche zahlen. Bei jedem Arztbesuch werden in der Regel 10 bis 20% der Behandlungskosten fällig, was ärmere Familien besonders hart trifft.

Die höheren Kosten des US-Systems sind vor allem eine Folge des viel höheren Verwaltungsaufwandes, der einerseits auf die konkurrierenden privaten Anbieter zurückzuführen ist. Zu den anderen Ursachen gehören die hohen Medikamentenpreise und rasant steigende Versicherungsprämien. Das US-amerikanische Gesundheitswesen ist ein riesiger Wirtschaftszweig mit einem jährlichen Umsatzvolumen von 1.500 Milliarden Dollar. Große Unternehmen wie *United Health* wählen gezielt gewinnbringende Behandlungen und betuchte Patienten aus, indem sie die von ihnen gebotenen Dienste mit Zugangsbeschränkungen belegen. Ältere und schwache Menschen oder solche, die ein hohes Risiko aufweisen, an einer chronischen Krankheit zu leiden, werden von den Versicherungen oder einem umfassenden Versicherungsschutz systematisch ausgeschlossen. *United Health* nimmt außerdem immer mehr Einfluss auf die Gesundheitspolitik. So gibt das Unternehmen jährlich Beträge in Millionenhöhe für Lobbying aus, damit das Gesundheitswesen ein gewinnträchtiger kommerzieller Markt bleibt.

Das US-Gesundheitswesen ist äußerst lückenhaft: 2001 waren mehr als 40 Millionen Menschen ohne Krankenversicherung. Das hat damit zu tun, dass es keine staatliche Pflichtversicherung gibt. Die Patienten haben zwar Anspruch auf ärztliche Versorgung, sobald sie die Notaufnahme eines Krankenhauses betreten, doch weil viele von ihnen nicht ihren richtigen Namen angeben, müssen Bundesregierung, Bundesstaaten und Städte den Krankenhäusern jährlich mit enormen Summen aushelfen.

Das US-amerikanische Gesundheitswesen ist nicht das beste der Welt: Die Sterblichkeit ist in den USA höher als in den meisten anderen OECD-Staaten. Die Qualität der Gesundheitsdienste wird zusehends schlechter, die Infektionsraten steigen, und es werden immer mehr medikamentenresistente Bakterien registriert. Zum Teil ist das auf einen Mangel an qualifiziertem Personal zurückzuführen, denn es fehlt vor allem an Krankenschwestern. Diese Engpässe bedeuten mehr Stress, mehr Sicherheitsrisiken und mehr Zeitdruck.

Dem steht Kanada gegenüber, wo der gesellschaftspolitische Konsens für ein öffentliches Gesundheitswesen nach wie vor intakt ist. Im Jahr 2002 gab

Kanada 9,6% seines BIP für die Gesundheit aus. Das kanadische Gesundheitswesen als öffentliche Dienstleistung entstand in der Wirtschaftskrise der 30er Jahre: Damit sich die verarmte Bevölkerung den Arztbesuch weiterhin leisten konnte, wurden zuerst in der Provinz Saskatchewan öffentlich finanzierte ärztliche Untersuchungen und Krankenversicherungen eingeführt. 1944 folgten eine kostenlose Krankenversorgung für RentnerInnen und ab 1947 öffentliche Krankenhäuser, die nur sehr geringe Gebühren vorsehen. Ab 1964 wurde dies zum Modell für ganz Kanada. 1984 wurden Selbstbehalte für PatientInnen sogar gesetzlich verboten.

Lateinamerika

Die Länder Lateinamerikas waren Jahrhunderte lang Kolonien europäischer Staaten, die wenig Interesse an einer sozialen Entwicklung zeigten. Mit ihrer Unabhängigkeit und vor allem der Industrialisierung im 19. Jahrhundert entwickelten die fortschrittlichsten Staaten öffentliche soziale Dienstleistungen.

Auf die wirtschaftlichen und politischen Krisen der letzten dreißig Jahre wurde auch hier mit ‚Reformen‘ im öffentlichen Sektor geantwortet. Das Ziel dieser Reformen – die auf Druck der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds durchgeführt wurden – bestand darin, den privaten Gesundheitssektor zu stärken und den öffentlichen zu verkleinern. Die Trends gingen jedoch sehr bald in Richtung einer Destabilisierung des öffentlichen Gesundheitswesens und einer Privatisierung der Sozialversicherungseinrichtungen und der medizinischen Versorgung. Die private Krankenversicherung expandierte mit dem Zustrom nationalen und internationalen Kapitals, und die Rolle der Regierung wandelte sich vom Bereitsteller der Gesundheitsversorgung zu deren Regulator. In vielen Fällen trugen die Reformen aber nur zu einer Verschärfung der Krisen bei.

Chile war das erste Land, das 1981 unter der damaligen Militärjunta das öffentliche Gesundheitswesen privatisierte und den Anteil aus den Steuereinnahmen für die öffentliche Gesundheit drastisch kürzte. Das hatte zur Folge, dass das öffentliche System schlagartig schlechter wurde, die Beschäftigung im Gesundheitswesen zurück ging und die Löhne sanken. Die Erwerbstätigen konnten ihre Pflichtbeiträge für die Krankenversicherung nun auch in private Versicherungen einzahlen. Diese privaten Vorsorgen sind

tatsächlich äußerst gewinnträchtig, bloß hat das vor allem damit zu tun, dass sie sich erfolgreich um die gesündesten und besser verdienenden Bevölkerungsschichten bemühen. Dieser Minderheit stehen 75% der Bevölkerung gegenüber, um deren Gesundheit es nicht so gut bestellt ist und die weniger verdienen und somit auf die öffentliche Versorgung angewiesen sind. Seit der Wiederherstellung der Demokratie hat die Regierung Chiles die Mittel für das öffentliche Gesundheitswesen laufend erhöht. Die jahrelange Vernachlässigung der vorhandenen Infrastruktur und der Personalmangel müssen jedoch erst noch überwunden werden.

Kolumbien schlug zu Beginn der 1990er Jahre einen anderen Weg ein, um sein Gesundheitswesen zu reformieren. Bis dahin waren die Gesundheitsdienste von einem monopolistischen Sozialversicherungssystem und privaten Einrichtungen bereitgestellt worden. Schätzungen zufolge waren nicht einmal 40% der Bevölkerung von diesem System erfasst. Mit der in den 1990er Jahren durchgeführten Reform wurden die Gesundheitsdienste kommunalisiert, die Krankenversicherung modernisiert und mehr finanzielle Mittel aufgebracht. Das hatte zur Folge, dass zwischen 1994 und 2002 die öffentlichen Gesundheitsausgaben von 3,2% des BIP auf 6,7% stiegen. Die Versicherungsdichte wurde von 7,6 Millionen Menschen 1994 auf 21,7 Millionen Versicherte im Jahr 1997 erweitert. Darüber hinaus konnten mit der Reform 18.000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Auf die Lohnbedingungen wirkte sich die Reform ebenfalls positiv aus. Heute ist die Lebenserwartung in Kolumbien eine der höchsten in Lateinamerika.

Mit durchschnittlich 6,8% ihres BIP geben die Staaten Lateinamerikas und der Karibik im Durchschnitt mehr für Gesundheit aus als die meisten anderen Kontinente. Allerdings mit großen Unterschieden unter den Staaten. Zu den großen Problemen für die Gesundheitssysteme Lateinamerikas zählen heute die steigenden Kosten für AIDS und wieder verstärkt auftretende Infektionskrankheiten wie Tuberkulose und Malaria. Der Druck auf die internationalen Pharmakonzerne, dafür erschwinglichere Medikamente zu vertreiben, ist v.a. durch das Betreiben Brasiliens gestiegen.

Ein wachsendes Problem ist auch die Abwanderung des Gesundheitspersonals. Vor allem die karibischen Länder verlieren durch die Abwanderung in die Staaten der OECD jährlich so viele Krankenschwestern, dass die Personalengpässe in ihren eigenen Krankenhäuser immer spürbarer werden.

Afrika

Die Länder Afrikas waren ebenfalls über Jahrhunderte Kolonien europäischer Großmächte, in deren Verlauf die Länder wirtschaftlich ausgebeutet und ihre Entwicklung kaum gefördert wurden. Mit dem Ende der Kolonialzeit Mitte des 20. Jahrhunderts gewannen die Länder Afrikas ihre Unabhängigkeit, und ihre Regierungen übernahmen eine wichtige Rolle beim Aufbau der neuen Nationen. Die größten Fortschritte bei der Gesundheit und Lebenserwartung ihrer Bevölkerung machten Länder, deren Sozial- und Gesundheitsdienste einen hohen Staatsanteil aufwiesen. Entgegen der gängigen Meinung muss ein Land nicht unbedingt reich sein, um durch das Angebot öffentlicher Dienste die Lebensqualität der Mehrheit der Bevölkerung zu verbessern, insbesondere wenn es sich um die medizinische Versorgung und eine grundlegende Bildung handelt. So weisen etwa Botswana und Mauritius, die überdurchschnittlich viel in ihre öffentlichen Dienste investieren, heute eine höhere Lebenserwartung auf als Länder mit mehr Reichtum, jedoch geringeren Gesundheitsausgaben wie etwa Namibia und Südafrika.

Seit den 1960er Jahren ist die Lebenserwartung der Menschen in den Entwicklungsländern von 40 auf 63 Jahre angestiegen. Die Zahl der Todesfälle bei Kindern unter 5 Jahren sank um zwei Drittel. Aber trotz dieser Fortschritte leben sehr viele Menschen in Afrika noch immer in Armut und Krankheit. Schwere Krankheiten sind in Afrika weiter verbreitet als anderswo. 30 der weltweit 40 Millionen HIV-infizierten Menschen leben in Afrika.

Mehr als die Hälfte der Länder Afrikas geben heute immer noch weniger als 5% ihres BIP für Gesundheit aus, also weniger als von der WGO empfohlen. Einige Länder dagegen – wie Gambia, Malawi, Südafrika, Uganda oder Simbabwe – haben ihre Gesundheitsausgaben auf zwischen 7 und 10% ihres BIP erhöht.

Während in den Städten eine einfache medizinische Versorgung zumindest ansatzweise gewährleistet ist, fehlt sie auf dem Lande oft völlig. Private Organisationen, Entwicklungseinrichtungen, religiöse Gemeinschaften und kommunale Initiativen versuchen, eine medizinische Minimalversorgung der ländlichen Bevölkerung aufrecht zu erhalten.

Die afrikanischen Länder machten in der Regel keine guten Erfahrungen mit den Gesundheitsreformen, die ihnen vom Internationalen Währungsfonds und der Weltbank verordnet wurden. Als in Guinea Selbstbehalte für Patienten eingeführt wurden, verzeichneten die ambulanten Kliniken 30%

weniger Patienten. In den Ambulanzen Kenias führte die Einführung von Gebühren zu einem 52-prozentigen Patientenrückgang. Als die Gebühren wieder abgeschafft wurden, stiegen die Zahlen um 41%. Sambia hat seine Patientengebühren ebenfalls wieder abgeschafft – ein erstes positives Ergebnis des Schuldenerlasses, der den afrikanischen Ländern 2005 gewährt wurde. Die Gebühren waren zu Beginn der 1990er Jahre auf Druck von IWF und Weltbank eingeführt worden. Seither sind viele Menschen allein deshalb gestorben, weil sie sich den Arztbesuch nicht leisten konnten. In Malawi hatten die Engpässe in der medizinischen Versorgung in den 1990er Jahren einen Anstieg der Sterblichkeitsrate unter gebärenden Frauen zur Folge. Seit 2001 sind die Ausgaben für das Gesundheitswesen erheblich erhöht worden. In Dörfern in Gambia, wo Insektenvernichtungsmittel gratis zur Verfügung gestellt wurden, war die Malariaprävention durch imprägnierte Moskitonetze fünf Mal erfolgreicher als in den Dörfern, in denen Gebühren verlangt wurden.

Als in Uganda 1986 die Regierung unter Präsident Museveni an die Macht kam, war die Beamtenschaft des Landes untätig, demoralisiert und zu keinerlei Rechenschaft verpflichtet. Korruption und Amtsmissbrauch waren an der Tagesordnung. Mit der Gesundheitsreform sollte eine Reform des öffentlichen Dienstes einhergehen, um der Bevölkerung qualitativ hochwertige und den Bedürfnissen entsprechende Dienste zu möglichst geringen Kosten zur Verfügung zu stellen. Die Krankenhäuser wurden den lokalen Bezirksverwaltungen unterstellt. Seither müssen sie auch die Einrichtungen für eine medizinische Erstversorgung zur Verfügung stellen. Das Personal dieser Einrichtungen wird von den Bezirksverwaltungen beschäftigt. 2002 gab Uganda mit 7,4% seines BIP ungleich mehr für Gesundheit aus als viele andere afrikanischen Länder.

Asien

Asien verfügt über eine reiche und zum Teil Tausende Jahre alte medizinische Tradition. Ähnlich wie Indien, Sri Lanka und China können auch die arabischen Länder auf eine lange Geschichte ausgezeichneter medizinischer Dienste und Krankenhäuser zurückblicken. Es ist diesen Ländern jedoch nicht gelungen, ihre führende Position bis in die Gegenwart zu bewahren.

Die Länder Asiens weisen heute – je nach Entwicklungsstand – sehr unterschiedlich ausgebildete Gesundheitssysteme bzw. Ausgaben dafür auf.

In China, dem bevölkerungsreichsten Land der Erde, hatte der Aufbau eines sozialen Netzes für die Beschäftigten nach der Revolution 1949 begonnen. Diese umfasste Krankheits- und Unfallfürsorge, Geburtshilfe und Mutterschutz, Versorgung bei Arbeitsunfähigkeit, Altersversorgung und andere Sozialleistungen. Sehr viele dieser Leistungen wurden über die staatlichen Unternehmen und Kollektive organisiert. Als die Kollektive aufgelöst und das Wirtschaftssystem mit Beginn der 1980er Jahre in Richtung Marktwirtschaft umgewandelt wurde, sind die Gesundheitsdienste für den Großteil der Bevölkerung unerschwinglich geworden. Gegenwärtig sind 80% der ländlichen Bevölkerung ohne Versicherungsschutz und müssen bei einer Erkrankung für alle Kosten selbst aufkommen. Von der gesamten Arbeiterschaft Chinas sind nicht einmal 15% krankenversichert. Rund die Hälfte aller Chinesen geht im Krankheitsfall nicht zum Arzt, weil sie es sich nicht leisten können. Viele Krankenhäuser wurden privatisiert und werden heute gewinnbringend verwaltet.

Defizite im Gesundheitsbereich weist auch Indien auf. Nach China das bevölkerungsreichste Land der Erde hat es zwar in den letzten 25 Jahren erhebliche Fortschritte bei der Lebenserwartung erzielt (1970-1993 von 50 auf 61 Jahre) und die Kindersterblichkeit halbiert. Dennoch ist die Lebenserwartung für eine Atommacht gering. Das indische Gesundheitssystem besteht aus einem privaten Teil mit ambulanter ärztlicher Betreuung und privaten Kliniken, die für fast 80% der gesamten Gesundheitsaufgaben aufkommen. Die Mehrzahl der Ärztinnen und Ärzte ist hier konzentriert, und hier sind meistens auch die notwendigen Medikamente verfügbar. Allerdings sind Behandlungen sofort und bar zu bezahlen. Der öffentliche Teil sorgt für eine Basisversorgung in staatlichen Kliniken und für Programme zur Familienplanung und Seuchenbekämpfung. Gesundheitsfürsorge ist Aufgabe der Einzelstaaten, ergänzt durch programmbezogene Zuschüsse der Bundesregierung. Ein Problem, das zusehends an Bedeutung gewinnt, sind die vielen ÄrztInnen, die auf der Suche nach besserer Bezahlung in andere Länder abwandern.

Die gegenwärtige Lage

Die medizinischen Fortschritte der letzten Jahrzehnte sind beeindruckend. In den letzten 40 Jahren wurde weltweit eine höhere Steigerung der Lebenserwartung bei gleichzeitiger Verringerung der Geburtenrate erreicht

als in den 4.000 Jahren davor. Heute lebt ein Mensch im Schnitt um fast 25 Jahre länger als unter ähnlichen Einkommensverhältnissen um 1900. Die historische Entwicklung zeigt, dass der massive Ausbau öffentlicher Gesundheitsdienste, die allen Teilen der Bevölkerung zugänglich sind, die Lebensbedingungen der Menschen maßgeblich verbessert hat.

Hohe öffentliche Gesundheitsausgaben = hohe Lebenserwartung

Entwickelte Staaten geben durchschnittlich 7 bis 10% des BIP bzw. 1.500 bis 2.000 USD pro Kopf und Jahr für das Gesundheitswesen aus. An der Spitze lag im Jahr 2002 die USA mit über 5.000 Dollar pro Kopf, gefolgt von der Schweiz und Norwegen (mit über 4.000 Dollar). In entwickelten Staaten gibt es pro 1.000 Einwohner 2 bis 4 Ärzte und 4 bis 6 Krankenhausbetten. In entwickelten Staaten kommt der Großteil der Gesundheitsausgaben von öffentlichen Einrichtungen: von solidarischen Sozialversicherungen wie Gesundheits-, Unfall- oder Pflegeversicherungen, vom Staat und lokalen Behörden. Allerdings ist eine Zunahme privater Kranken- und Unfallversicherungen feststellbar. In Europa kamen 2003 durchschnittlich 66% der Gesundheitsausgaben aus öffentlichen Mitteln und nur 34% aus privaten Händen. In den USA und Lateinamerika müssen dagegen durchschnittlich mehr als 50% der Kosten von den Patienten bzw. Versicherten selbst getragen werden.

Am höchsten ist die Lebenserwartung in den Mitgliedsstaaten der OECD und einzelnen Staaten Mittel- und Südamerikas, wo die Menschen durchschnittlich 75 und mehr Jahre alt werden. Von den 36 Ländern der Welt mit der höchsten Lebenserwartung sind 19 in Europa, 5 weitere in der OECD. Gesenkt wird die Lebenserwartung in den entwickelten Ländern allerdings durch die steigende Zahl an übergewichtigen Menschen. Es gibt weltweit bereits mehr übergewichtige als unterernährte Menschen, eine Folge ungleicher Verteilung von Nahrung.

Weniger entwickelte Staaten geben im Durchschnitt nur 1 bis 3% des BIP für das Gesundheitswesen aus. Die WGO empfiehlt mindestens 5% des BIP für die Entwicklungsländer. Wenig entwickelte Staaten geben nur 10 oder weniger USD pro Kopf und Jahr für das Gesundheitswesen aus. In Burundi waren es zuletzt nur 3 Dollar pro Jahr und Einwohner. Der Unterschied zu entwickelten Staaten scheint unüberwindbar groß. Dennoch haben es

Nachbarländer wie Tansania (mit 13 Dollar) und Uganda (mit 18 Dollar) geschafft, ein Mehrfaches davon aufzuwenden. In den weniger entwickelten Staaten muss der Großteil der Gesundheitsausgaben von den Menschen selbst bezahlt werden. In den Ländern südlich der Sahara liegt der private Selbstbehalt für eine Arztrechnung in der Regel bei 60% und mehr.

Afrika ist der Kontinent mit der niedrigsten Lebenserwartung; in den meisten afrikanischen Ländern liegt die durchschnittlich Lebenserwartung eines Menschen unter oder etwas über 50 Jahren. Wesentliche Ursache ist die hohe Sterblichkeit bei und nach Geburten, weil medizinische Dienste fehlen, und infolge weit verbreiteter, durch das Wasser übertragener Krankheiten. In Ländern mit geringer Lebenserwartung stirbt jedes 4. Kind, bevor es 5 Jahre alt ist, in Ländern mit höherer Lebenserwartung dagegen nur jedes 200. Kind. In weniger entwickelten Ländern sterben 1 bis 2% der Mütter bei oder nach der Geburt, in entwickelten Staaten nur 1 von 20.000. Eine adäquate medizinische Versorgung könnte 3 von 4 Neugeborenen und unzähligen Frauen das Leben retten.

Mehr öffentliche Dienste = bessere Gesundheit

Das Auftreten von Krankheiten wie Cholera oder Tuberkulose steht in direktem Zusammenhang mit fehlenden öffentlichen Diensten bzw. Ausgaben und Investitionen in die Infrastruktur für Trinkwasser, Abwasser sowie elementare Gesundheitsdienste. Mehr als 2,6 Milliarden Menschen – über 40% der Weltbevölkerung – fehlt es an grundlegenden sanitären Einrichtungen, und mehr als eine Milliarde Menschen holen ihr Trinkwasser aus verunreinigten Quellen. Mehr als 50% der Afrikaner leiden an durch Wasser übertragenen Krankheiten wie Cholera und Säuglingsdurchfall. Gesundheit und Bildungsstand gehen Hand in Hand: Mütter mit Schulbildung lassen ihre Kinder zweimal häufiger impfen als Mütter ohne Schulbildung. AIDS verbreitet sich unter Mädchen ohne Schulbildung doppelt so rasch wie unter Mädchen, die wenigstens über eine geringe Schulbildung verfügen. Und die Überlebensrate von Kindern, deren Mütter über eine fünfjährige Grundschulbildung verfügen, ist um 40% höher als bei den Kindern von Müttern ohne Schulbildung.

Das Problem sind oft nicht die finanziellen Mittel, sondern die Prioritätensetzung. Entwicklungs- und Schwellenländer mit meist autoritären

Regierungen geben weit mehr für Militär und Polizei aus als für Sozial- und Gesundheitsdienste. David Hall vom Internationalen Forschungsinstitut über öffentliche Dienste (PSIRU) hat gezeigt, dass die Verhältnisse in entwickelten Staaten genau umgekehrt sind*.

Privatisierung = keine Verbesserung der Gesundheitsdienste

Das Gesundheitswesen ist zu einem der größten Wirtschaftszweige der Welt geworden. Die globalen Gesundheitsausgaben haben 3 Billionen USD erreicht, was rund 8% des BIP der Welt entspricht. Seit der Ära Reagan und Thatcher in den 1980er und 1990er Jahren wird der Welt aber auch vor Augen geführt, wohin eine zunehmende Bereitschaft für marktwirtschaftliche Experimente im sozialen Bereich (Gesundheit, Bildung und sozialer Schutz) führt.

Krankenhäuser wurden an Privatfirmen verkauft. Die Verwaltung öffentlicher Krankenhäuser wurde multinationalen Unternehmen übertragen, die sie nicht als öffentliche Dienste, sondern als gewinnbringendes Geschäft betreiben. Reinigungs-, Küchen-, Wäscherei- und Pflegedienste werden an private Unternehmen ausgelagert, private Vereine und Gesellschaften werden in der Altenpflege tätig. Doch kaum treten Komplikationen auf, werden die PatientInnen in eine öffentliche Einrichtung verlegt, denn Komplikationen sind von Natur aus unrentabel.

Der Großteil dieser ‚Reformmaßnahmen‘ zielt nicht auf eine Verbesserung der Leistungen, sondern allein auf eine Kostensenkung. Und diese Einsparungen werden einseitig auf die ArbeitnehmerInnen (durch Personalabbau, Verschlechterung der Einkommen und Arbeitsbedingungen) und auf die Patienten verlagert, die oft sehr früh in die Pflege Angehöriger entlassen werden.

Private Gesundheitseinrichtungen orientieren sich an marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten. Sie sind der öffentlichen Kontrolle nur schwer zugänglich. Sie beheben keine regionalen Versorgungslücken, und sie erfüllen auch keinen spezifischen Versorgungsbedarf. Teure medizinische Leistungen verbleiben im öffentlichen Dienst, weniger kostenintensive und gewinnversprechende werden dagegen ausgelagert. Eine Finanzierung, die sich an den Marktverhältnissen orientiert, bedient nur jene Bevölkerungsschicht, die sich die Prämien

* Wendy Caird, 'Woher soll das Geld kommen?', in: *Focus über den öffentlichen Dienst*, 3/2005, Internationale der Öffentlichen Dienste, S. 28.

leisten kann bzw. in der Lage ist, die unmittelbar anfallenden Gebühren zu bezahlen. Bestehende Normen und Regelungen zum Schutz von ArbeitnehmerInnen und PatientInnen werden der Gewinnmaximierung geopfert.

Liberalisierung = Abschöpfung des medizinischen Personals, wo es gebraucht wird

Der Gesundheitssektor ist ein wichtiger Arbeitgeber mit Millionen Beschäftigten. Liberalisierung und Privatisierung haben zu einer weltweiten Abwanderung von Ärzten und Krankenschwestern aus den Entwicklungs- und Schwellenländern in die Industrieländer geführt. Die dadurch entstandenen Personalengpässe in den Entsendeländern gefährden die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten und die Versorgung der Patienten, für deren Betreuung immer weniger Fachkräfte zur Verfügung stehen. Und schließlich drosselt ein verstärkter Arbeitskräftetransfer in die reicheren Länder dort das Wachstum der Löhne und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen.

Die afrikanischen Länder südlich der Sahara benötigen inzwischen ein zusätzliches Kontingent von 620.000 Krankenschwestern, wenn sie die HIV/AIDS-Epidemie in den Griff bekommen und die grundlegenden UN-Entwicklungsziele erfüllen sollen. Der weltweit größte Exporteur medizinischer Fachkräfte sind die Philippinen. Sie entsenden jährlich 14.000 Krankenschwestern ins Ausland – das sind doppelt so viele wie das Land ausbildet. Sie gehen aber nicht in die armen Länder im südlichen Afrika. Großbritannien nimmt jedes Jahr an die 15.000 ausländische Krankenschwestern auf. Rund 25% aller Ärzte in Kanada, Australien und in den USA haben ihre Ausbildung im Ausland erhalten.

Versagen der Reformen im Gesundheitswesen

Durch die Globalisierung haben sich die Chancen weniger entwickelter Länder, ein funktionsfähiges Gesundheitssystem aufzubauen, verschlechtert. Die Sanierung öffentlicher Haushalte durch Kürzungen bei Gesundheits-, Sozial- und Entwicklungshilfeausgaben ist politisch verfehlt und hat verheerende Auswirkungen. Solche Kürzungen verstärken die ungerechte Vermögensverteilung sowohl innerhalb der Gesellschaften selbst wie auch zwischen den

Weltregionen. Die Finanzierung der Gesundheitsleistungen muss vom Staat nach dem Solidarprinzip sichergestellt werden, damit sie nicht zu einem Privileg für Wenige werden. Das heißt, je nach ihrer Leistungsfähigkeit sollen alle Bürger zur Finanzierung der sozialen Sicherheit beitragen.

Die Nagelprobe, ob die Ausgaben im Gesundheitswesen ihren Zweck erfüllen, ist der Gesundheitszustand einer Gesellschaft. Werden schwere Fehler gemacht, können die Folgen eine Gesellschaft über Jahrzehnte oder gar über Generationen hinweg beeinträchtigen.

Nach über zwei Jahrzehnten der ‚Gesundheitsreformen‘ sieht die Welt heute so aus:

- Weltweit haben mindestens 1,3 Milliarden Menschen keinen Zugang zu elementarer Gesundheitsversorgung, weil es an Personal fehlt.
- In den 57 ärmsten Ländern der Welt, von denen sich 36 in Afrika befinden, fehlen dem öffentlichen Gesundheitswesen heute über vier Millionen Ärzte, Krankenschwestern, Hebammen, Manager und Personal.
- Jährlich sterben 11 Millionen Kinder unter fünf Jahren an Ursachen, die ohne weiteres vermeidbar wären.
- 18 der ärmsten Länder der Welt (mit zusammen 460 Millionen Menschen) geht es heute nicht besser, sondern schlechter als vor 15 Jahren. Sie alle zeigen sinkende Einkommen, wachsende Armut und eine sinkende Lebenserwartung.

Internationale Organisationen: Wer hilft und wer nicht

Mit der Millenniumserklärung haben sich die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen im September 2000 verpflichtet, bis 2015 aktiv die Gesundheit der Mütter zu verbessern und HIV/AIDS, Malaria und andere übertragbare Krankheiten zu bekämpfen.

Dazu bekennt sich auch die Weltgesundheitsorganisation. Allerdings wurde eine von der WGO 1998 vorgelegte Entschliebung, in der der öffentlichen Gesundheit ein größerer Stellenwert eingeräumt wird als kommerziellen Interessen, nach entsprechendem Lobbying durch die Industrie nicht angenommen. Heute entsenden die großen transnationalen

Konzerne mehr Delegierte zu den internationalen WGO-Foren als die meisten Regierungen.

Die Interessen der transnationalen Konzerne werden vor allem von IWF, Weltbank und der Welthandelsorganisation (WTO) wahrgenommen. Die Weltbank drängt die Regierungen bei der Finanzierung und Bereitstellung der Gesundheitsdienste zu mehr Wettbewerb. Ebenso besteht der Zweck des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) der WTO ausschließlich darin, den internationalen Handel zu fördern; auf Aspekte wie Gerechtigkeit und Fairness für die Nutzer der Gesundheitsdienste legt es genauso wenig Wert wie auf die arbeitsrechtlichen Anliegen jener, die diese Dienste leisten.

Die IÖD und ihr Programm für Gesundheits- und soziale Dienste

Die IÖD kümmert sich aktiv um die Interessen der ArbeitnehmerInnen im Gesundheitswesen. Durch die Reformen haben sich die Arbeitsbedingungen im Gesundheitswesen in einer ganzen Reihe von Ländern verschlechtert. Motivation und Leistungsbereitschaft nutzen sich ab rasch, wenn Personalmangel zu Arbeitshetze führt und die Bezahlung nicht mehr stimmt. Die Beschäftigten im Gesundheitswesen sind besonderen Formen von Stress und Gewalt ausgesetzt, weil sie mit Menschen in Bedrängnis zu tun haben. Ein schwerwiegendes Problem für die überwiegend weiblichen Beschäftigten ist außerdem sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz. Zugleich sind Beschäftigte im Gesundheitswesen eine verletzbare Gruppe, weil sie zur Verteidigung ihrer Interessen selten streiken, um keine Menschenleben zu gefährden.

In vielen Ländern ist das Gesundheitswesen der größte öffentliche Arbeitgeber. Folglich setzt sich auch die größte einzelne Mitgliedergruppe innerhalb der IÖD aus ArbeitnehmerInnen im Gesundheitswesen zusammen – in den letzten Jahren kamen 50% aller neuen Mitglieder aus diesem Sektor. Gegenwärtig gehören der IÖD insgesamt 640 Mitgliedsorganisationen an; 230 davon kommen aus dem Gesundheitswesen und vertreten zusammen rund 7 Millionen Mitglieder. Für die IÖD gehört die Unterstützung des Gesundheitssektors aus zweierlei Gründen zu den Kernbereichen ihrer Arbeit: Indem sie einerseits die Interessen der Mitglieder vertritt, trägt sie andererseits zu den grundsätzlichen Entwicklungszielen bei.

Die IÖD bekennt sich in ihrem Weltweiten Programm für Gesundheits- und Sozialdienste (1993) dazu, dass sie die Erhaltung der Volksgesundheit fördern und soziale Härten und Benachteiligung beseitigen will: „Die Strukturen des Gesundheitswesens dürfen nicht von den wirtschaftlichen Interessen privater Leistungsanbieter bestimmt werden.“ Ziel des Programms sind die Entwicklung, der Ausbau und die Sicherung eines umfassenden, kostenfreien, öffentlichen Gesundheitsdienstes für jedermann. Ein umfassendes öffentliches Gesundheitswesen muss bedarfsgerechte Angebote an ambulanten und stationären Einrichtungen bereithalten vor allem für folgende Bereiche:

- Bekämpfung der Säuglingssterblichkeit und verbesserter Mutterschutz;
- AIDS-Aufklärung;
- Arbeits- und Gesundheitserziehung;
- bedarfsgerechte Krankenhaus- und Gemeindedienste;
- Nachbehandlung und eine darüber hinausgehende Versorgung (Rehabilitation, Pflege, Eingliederung Kranker und Behinderter in die Gesellschaft).

Soziale Dienste müssen eine Unterstützung für die ArbeitnehmerInnen und ihre Familien beinhalten, sie müssen Schutz gegen Risiken wie Unfall, Krankheit oder Behinderung bieten und gegebenenfalls eine angemessene Pflege und ein entsprechendes Einkommen sicherstellen. Arbeitsmedizinische Dienste müssen die Gesundheitsgefährdung am Arbeitsplatz verringern.

Die Beschäftigten im Gesundheitswesen müssen durch Einbeziehung in den Entscheidungsprozess motiviert und ihre Arbeits- und Lebensbedingungen verbessert werden. Die IÖD ist entschieden gegen gesundheitsbedrohende Steigerungen der Arbeitslast durch Arbeitsplatzteilung und Personalkürzungen. Menschenwürdige Arbeitsbedingungen und eine optimale Versorgung der Patienten müssen einen höheren Stellenwert haben als kurzfristige, ausschließlich auf Kostendämpfung ausgerichtete Rationalisierungsmaßnahmen.

Auf dieses IÖD-Programm folgte ein IÖD-Aktionsprogramm für Gesundheitsdienste, das 1997 vom IÖD-Weltkongress verabschiedet wurde. Die Arbeit der IÖD im Bereich Gesundheit wird inzwischen von der Arbeitsgruppe Gesundheitsdienste gesteuert, die sich aus GewerkschaftsvertreterInnen aus dem Gesundheitssektor aller vier Regionen zusammen setzt. Die Arbeitsgruppe berät den Vorstand der IÖD in allen, die Gesundheitsdienste

betreffenden Fragen und unterstützt die Gestaltung künftiger grundsatzpolitischer Entwicklungen in diesem Bereich. In den letzten Jahren hat die IÖD mehrere wichtige Kampagnen durchgeführt, u.a. zur Bekämpfung von HIV/AIDS, für mehr Krankenschwestern, für Sicherheit am Arbeitsplatz, für Reformen im Gesundheitssektor in Absprache mit den Beschäftigten, gegen die exzessive Abwanderung des medizinischen Personals und für den Schutz der Rechte dieser Arbeitnehmergruppe.



8

Soziale Dienste

Historische Entwicklung

Das Bedürfnis nach Sicherheit ist eines der grundlegendsten Bedürfnisse der Menschen. Die Absicherung gegen die Wechselfälle des Lebens – Unfall, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter – und ihre existenzbedrohenden Folgen war (und ist) eines der Hauptanliegen arbeitender Menschen. Seit Jahrtausenden war und ist es in vielen Regionen der Welt in erster Linie die Familie, die in solchen Notlagen hilft. Im antiken Griechenland und Rom gab es erste Bestattungsvereine, in die die Menschen regelmäßig einzahlten, um bei ihrem Ableben in Würde beerdigt zu werden. Manche Zünfte im Mittelalter verfügten bereits über eine Art Sozialfonds, mit dem Mitgliedern geholfen wurde, die nicht mehr arbeiten konnten oder starben. Mit der Verbreitung des Christentums kam die karitative Tätigkeit kirchlicher Einrichtungen hinzu.

Das Konzept der sozialen Sicherheit wurde in Frankreich zur Zeit der Aufklärung geboren und 1789 in die Erklärung der Allgemeinen Menschen- und Bürgerrechte aufgenommen, deren Artikel 2 besagt: „Das Ziel jeder politischen Vereinigung ist die Erhaltung der natürlichen und unveräußerlichen Menschenrechte. Diese Rechte sind Freiheit, Eigentum, Sicherheit und Widerstand gegen Unterdrückung“.

Infolge der Industrialisierung zu Beginn des 19. Jahrhunderts kam es vor allem in Europa zu massenhaftem Elend in den wachsenden Städten. Das Verlangen nach sozialer Sicherheit stand am Beginn der Arbeiterbewegung. Die ersten sozialen Sicherheitssysteme zielten vor allem gegen die Folgen von Unfällen am Arbeitsplatz, den Einkommensverlust infolge von Krankheit und Invalidität bzw. Alter. Solche Systeme wurden in den meisten der heutzutage wirtschaftlich entwickelten Ländern West- und Nordeuropas sowie in Nordamerika, Australien und Neuseeland bis zum Vorabend des

Ersten Weltkrieges aufgebaut, in den meisten Fällen auf Druck der Arbeiterbewegungen und Gewerkschaften.

Zunächst führten vor allem autoritäre Regime Sozialschutzgesetze ein, um die revolutionäre Arbeiterschaft zu beruhigen und dem Sozialismus den Wind aus den Segeln zu nehmen. In der Zwischenkriegszeit (1919–1939) bemühten sich besonders demokratische Regierungen um den Ausbau der staatlichen Sozialpolitik. Ab den 30er und 40er Jahren des 20. Jahrhunderts wurden in den skandinavischen Staaten und Großbritannien universale Grundsicherungssysteme entwickelt, die etwa auch bei der Kinderbetreuung und bei Wohnungslosigkeit helfen sollten.

Die ersten staatlichen Sozialprogramme umfassten nicht die gesamte Bevölkerung, sondern nur die Erwerbstätigen. Vorzugsweise erhielt die Lohnarbeiterschaft in der Industrie zuerst Zugang zu den gesetzlichen Sozialversicherungen. Die Erwerbstätigen in den Kleinbetrieben des Handwerks, Arbeiter und Lohnarbeiter in der Agrarwirtschaft, sowie Selbständige und Frauen wurden erst im Laufe des 20. Jahrhunderts nach und nach eingeschlossen.

Was sind soziale Dienste?

Erst wenn man Gesundheits- und soziale Dienste in einem umfassenderen Licht sieht, wird deutlich, welche Rolle sie bei der Gewährung von Sicherheit spielen. Sie sind das Mittel, mit dem sich viele soziale Zwecke in die Tat umsetzen lassen: Chancengleichheit, die finanzielle Absicherung bei Krankheit, Arbeitslosigkeit, im Alter und bei der Kindererziehung, im sozialen Wohnungsbau und beim Beschäftigungsschutz. Daher versteht man unter sozialen Diensten zumeist Dienstleistungen in den Bereichen Sozialarbeit, Wohnung, Arbeitsvermittlung und Absicherung bei Erwerbslosigkeit, Rentenvorsorge und Vorsorge für den Einkommenserhalt, soziale Sicherheit, Sozialversicherung und kommunale Dienste.

Soziale Dienste können sehr unterschiedliche Dinge bedeuten. In Großbritannien etwa werden individuelle soziale Dienste vor allem mit Sozialarbeit („soziale Einzelbetreuung“) in Verbindung gebracht. In einigen Ländern sind SozialarbeiterInnen befugt, die Vergabe von Wohnungen und Sozialleistungen selbst zu entscheiden, in anderen dürfen sie das nicht. In manchen Ländern sind Sozialarbeiter Staatsbedienstete, in anderen wie

beispielsweise in den Niederlanden werden sie vor allem von nichtstaatlichen privaten Wohlfahrtseinrichtungen beschäftigt.

In vielen Ländern spielen bei der Unterstützung bestimmter Gruppen Freiwillige und ehrenamtliche Organisationen eine wichtige Rolle. Manche dieser Organisationen erhalten für ihre Arbeit öffentliche Gelder und genießen einen steuerrechtlichen Sonderstatus. Ihre Kontinuität ist jedoch nicht gesichert und ihre Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit mitunter zweifelhaft. Sie sind selektiv, d.h. sie betreuen nur die Gruppen ihrer Wahl. Und nicht zuletzt gibt es in der Gesellschaft viele unbezahlte Pflegekräfte, Frauen vor allem, die neben der Betreuung ihrer Kinder einen Großteil ihres Lebens mit der Pflege der Eltern oder anderer Angehöriger zubringen.

In den letzten Jahrzehnten sind auch hier immer mehr gewinnorientierte Organisationen auf den Plan getreten. Viele von ihnen können sich nur deshalb über Wasser halten, weil sie niedrige Löhne bezahlen, so gut wie keine Arbeitsplatzsicherheit bieten und häufig auf Teilzeit-, Aushilfs- und Gelegenheitskräfte ohne entsprechende Ausbildung oder Erfahrung zurückgreifen.

Warum sie öffentliche Dienste wurden

Wie soziale Dienste aufgebaut sind, unterscheidet sich von Ort zu Ort und hängt von den lokalen, regionalen und nationalen Regierungsstrukturen ab. Mit der Zeit wurden bestimmte Aspekte wirtschaftlicher, sozialer und politischer Tätigkeiten, die von strategischer Bedeutung waren, zunehmend den öffentlichen Behörden unterstellt. Diese Aktivitäten wurden entweder vernachlässigt (weil sie finanziell unattraktiv waren) oder sie waren zu attraktiv (und lukrativ), um sie der Privatwirtschaft zu überlassen und der Gefahr von Spekulation auszusetzen. Der staatliche Sektor ist im Laufe der Geschichte tendenziell gewachsen, weil das wirtschaftliche und soziale Leben komplexer geworden ist und weil sich die Demokratie, als Ideal und als Prozess, in weiten Teilen als der richtige Weg durchgesetzt hat. Ein fester Bestandteil demokratischer Verhältnisse ist das Kollektiv, also die kollektive Entscheidungsfindung, die kollektive Rechenschaftspflicht und die kollektive Verantwortung. Und diese kollektive Tätigkeit wird immer dann am gerechtesten erbracht, wenn sie von öffentlichen, zur Rechenschaft verpflichteten Einrichtungen durchgeführt wird.

Europa

Die europäischen Länder haben das weltweit höchste Niveau an Sozialleistungen. In den meisten Ländern der Europäischen Union werden soziale Dienste vom öffentlichen Sektor geleistet, in einigen von gemeinnützigen und kommerziellen Organisationen. Die EU-Länder geben im Schnitt 20 bis 30% ihres BIP für soziale Dienste und soziale Sicherheit aus.

Das Wohlfahrtsmodell der nordischen Länder ist in vielerlei Hinsicht einzigartig. In Skandinavien gibt es eine lange Tradition, wonach soziale Sicherheit ein Bürgerrecht ist. Jeder hat ein Anrecht auf dieselbe Grundsicherung. Erwerbstätige haben aufgrund ihrer Pflichtversicherung Anspruch auf zusätzliche Leistungen. Neben großzügigen Sozialleistungen zur Einkommenserhaltung bieten die skandinavischen Systeme eine breite Palette an öffentlichen Sozialdiensten an. Die Steuereinnahmen sind zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaates sehr wichtig, so dass Abgaben- und Ausgabenniveaus vergleichsweise hoch sind. Die Arbeitslosenversicherung ist als einziger Bereich nicht staatlich, sondern wird von den Gewerkschaften organisiert.

Kritiker des skandinavischen Wohlfahrtsstaates argumentieren seit Jahrzehnten, dass der wachsende öffentliche Sektor die Ursache für das stagnierende allgemeine Wirtschaftswachstum sei. Die hohen Steuern würden private Investitionen verhindern und private Unternehmer aus dem Land vertreiben. Aber selbst in der Wirtschaftskrise der 1990er Jahre lag die Arbeitsproduktivität in den skandinavischen Ländern über dem EU-Durchschnitt und jenem der USA. Soziale Sicherheit und eine effiziente Wirtschaft sind also keine unvereinbaren Phänomene wie Feuer und Wasser. An der Einstellung der überwiegenden Mehrheit der Skandinavier hat sich jedenfalls nichts geändert: Sie stehen bis heute geschlossen hinter den meisten Sozialprogrammen.

Das herausragende Merkmal des skandinavischen Wohlfahrtsstaates ist seine arbeitnehmer-, frauen- und familienfreundliche Politik. Sie ist eine Grundvoraussetzung, um Frauen die Erwerbstätigkeit zu ermöglichen. Daher kommt es auch, dass in Schweden mehr Frauen erwerbstätig sind als anderswo und die Geburtenrate trotzdem höher ist als fast überall in Europa. Viele Aspekte der schwedischen Familienpolitik sind in den meisten anderen Ländern nicht einmal in Ansätzen vorhanden, so etwa Vorschüsse für unbezahlte Kinderbetreuung, Elternurlaub und sogenannte Kontakttage.

Für Familien mit Kindern ist in den meisten Ländern Europas eine wirtschaftliche Unterstützung vorgesehen, hauptsächlich in Form von finanziellen Beihilfen bzw. Steuererleichterungen. Die finanziellen Beihilfen unterscheiden sich sehr von Land zu Land. Anspruchsberechtigt können alle sein oder nur Erwerbstätige oder nur die Mitglieder einer bestimmten Gewerkschaft. Anderswo wird die Beihilfe in gleicher Höhe an alle ausgeschüttet oder sie richtet sich nach dem Einkommen oder ist bedarfsorientiert. In vielen Ländern geht der Trend in Richtung einer Kürzung der Familien- und Kinderbeihilfen; stattdessen will man diejenigen gezielt unterstützen, denen es am schlechtesten geht. Einige Länder sehen verschiedene Formen der Steuerentlastung vor, wobei es hier keine Tendenz gibt, diese Form der Beihilfe zu kürzen.

Der immer größer werdende Pflegebedarf für die ältere Bevölkerung ist auch in Europa ein relativ neues Phänomen, wobei viele Länder nicht wahrhaben wollen, dass es sich dabei um eine öffentliche Angelegenheit handelt. Tatsache ist aber, dass immer mehr im Arbeitsleben stehende Menschen nicht mehr die Zeit haben, ihre Eltern zu versorgen. Wie die Pflege alter Menschen organisiert und finanziert wird, ist so unterschiedlich, dass es schwer fällt, ein genaues Bild von den in Europa für ältere Menschen verfügbaren Diensten zu zeichnen. Zur Unterstützung der von der Familie geleisteten Pflege wurden in den meisten Ländern Westeuropas unterschiedlich organisierte Tagesheime eingerichtet und organisierte Heimhilfen für ältere und behinderte Menschen aufgebaut. Diese Dienste können von der Kommune, kirchlichen Gruppen, ehrenamtlichen Organisationen oder privaten Dienstleistern erbracht werden. Und auch bei der Finanzierung herrschen große Unterschiede; sie reicht von der klassischen, mit Steuermitteln gesicherten Finanzierung über Geschenke bzw. Almosen bis hin zu Selbsthalten in diversen Mischformen. Die meisten Länder stellen eine Heimpflege zur Verfügung, die die älteren Menschen daheim betreut. Aber auch hier werden die Dienste unterschiedlich organisiert. In allen Ländern gibt es für besonders pflegebedürftige alte Menschen eigene Formen der institutionellen Unterbringung, wobei die Pflege und medizinische Betreuung Teil dieser Einrichtungen sind. Auch hier sind die zuständigen Behörden und Finanzierungsmodalitäten von Land zu Land und sogar innerhalb der Länder unterschiedlich.

Am wenigsten entwickelt ist das soziale Sicherheitsnetz in den Ländern Süd- und Osteuropas. Die Familie hat in Südeuropa nach wie vor eine wichtige

soziale Sicherungsfunktion für ihre Mitglieder. Nicht der Staat, sondern Unternehmensfonds, die Kirche und die Sozialpartner spielen in Südeuropa eine wesentliche Rolle in der Einkommenserhaltungspolitik. In der früheren Sowjetunion und den kommunistischen Staaten Osteuropas war dagegen ein großer Teil der Sozialleistungen über die Betriebe verteilt worden. Mit der Privatisierung und der Wirtschaftskrise Anfang der 1990er Jahre brach dieses System mehrheitlich zusammen. Dem Staat gelang es oft nicht, eine funktionierende Alternative zu etablieren. Der anfängliche Optimismus, der mit dem Ende des Kommunismus einherging, wurde bei vielen sehr bald von Ernüchterung und Enttäuschung abgelöst.

Bei der Gesundheitsversorgung und der Bereitstellung sozialer Dienste hat sich in den letzten 30 Jahren in Europa vieles grundlegend verändert. In einigen Ländern wurde dazu übergegangen, die staatliche Versorgung aufzugeben und die Dienste gemeinnützigen Organisationen oder privaten Unternehmen zu überantworten – etwa in Großbritannien und in den Ländern Osteuropas. Ein anderer Trend bestand darin, große Einrichtungen aufzugeben und die Dienste im Rahmen einer Erstversorgung und kommunaler Einrichtungen zu leisten.

Das Ausmaß an Ungleichheit und relativer Armut weist zwischen den einzelnen Ländern in Europa starke Schwankungen auf. Schätzungen zufolge sind in Europa heute 50 Millionen Menschen vom sozialen Ausschluss betroffen. Konkret bedeutet das eine unzureichende Bildung, einen schlechter werdenden Gesundheitszustand, Obdachlosigkeit, Verlust des familiären Rückhalts, Ausschluss vom regulären Gesellschaftsleben und keine Chance auf dem Arbeitsmarkt.

Nord- und Lateinamerika

„Alles, was den Arbeitnehmern schadet, ist Verrat an Amerika“, sagte einst Präsident Abraham Lincoln*. Seit der *Settlement House* Bewegung im 19. Jahrhundert (die durch Weiterbildungs- und Beschäftigungsangebote Pionierarbeit im Bereich der Gemeinwesenarbeit leistete), fordern die ArbeitnehmerInnen eine gezielte Auseinandersetzung mit den systematischen Ursachen für Armut und damit einhergehend soziale Reformen.

* Zitiert in *Zeit für die juristische Offensive*, in: *Focus über den öffentlichen Dienst*, 2/2006, Internationale der Öffentlichen Dienste, S. 20.

In den USA begann die Entwicklung öffentlicher sozialer Sicherheitssysteme aber erst nach der Wirtschaftskrise der 1920er und 1930er Jahre. Es gab Hunderttausende verelendeter Veteranen des Ersten Weltkrieges und Millionen arbeitsloser Menschen. Es wurden öffentliche Gesundheits- und Rentensysteme und eine Arbeitslosenversicherung geschaffen, die allerdings nur eine Grundsicherung bieten. Der *New Deal* von Präsident Franklin Delano Roosevelt 1933 war ein Bündel von Wirtschafts- und Sozialreformen. Es bestand aus hohen staatlichen Investitionen, massiver Arbeitszeitverkürzung (auf 30 Stunden), progressiver Besteuerung (niedrige Steuern für Arme und hohe für Reiche) und der Einführung eines Sozialversicherungssystems. Seit dem *New Deal* sind die politischen Auseinandersetzungen in den USA stets vom Gegensatz zwischen Regulierung und Deregulierung der Wirtschaft geprägt. In den 1980er Jahren ging die Entwicklung in Richtung Deregulierung. Heute geben die USA lediglich 15% ihres BIP für soziale Sicherheit aus.

In Lateinamerika hatten einige hochentwickelte Staaten wie Argentinien, Chile und Brasilien teilweise schon im frühen 20. Jahrhundert gut entwickelte soziale Sicherungssysteme. In den vergangenen Jahrzehnten erschütterten aber tiefe politische und Wirtschaftskrisen die Staaten. Der von Weltbank und IWF verlangte Sozialabbau verstärkte diese Krisen meist noch. Lateinamerika ist heute die Region mit der weltweit höchsten Ungleichheit der Einkommen. Die Sozialsysteme zeigen meist zu geringe Reichweite, fehlende Berücksichtigung der Armut sowie chronische Unterfinanzierung. Insbesondere indianische und schwarze Bevölkerungsgruppen haben nur beschränkt Zugang zu Sozialsystemen.

Asien und Pazifik

In Asien hat nach wie vor die Familie die Aufgabe, für die soziale Sicherheit aller ihrer Mitglieder zu sorgen. Lediglich die hochentwickelten Länder wenden größere Mittel für die soziale Sicherheit ihrer BürgerInnen auf (wie Japan mit 17%, Australien und Neuseeland mit etwa 18% des BIP).

Soziale Dienste heute

Über den besten und umfassendsten sozialen Schutz verfügen derzeit entwickelte Regionen wie Europa, während die geringsten Sozialleistungen

in den Entwicklungsländern und Regionen wie Afrika und in Teilen Asiens und Lateinamerikas verzeichnet werden.

Der Neoliberalismus der letzten Jahrzehnte hat den sozialen Diensten enormen Schaden zugefügt und tut es immer noch. Den Neoliberalen ging es von Anfang an darum, den Staat und die in seinem Auftrag tätigen Behörden, vor allem aber die sozialen Dienste abzuwerten. So wurde überall behauptet, die sozialen Dienste würden soziale Probleme nicht lösen, sondern überhaupt erst verursachen und ewig fortsetzen. Sie würden auch niemanden ermächtigen, sondern bestenfalls die persönliche Freiheit einschränken und das Wirtschaftswachstum behindern. „Schafft mir die Regierung vom Hals“ und „Kinder mädchenstaat“ lauteten ihre Slogans, während indirekt unterstellt wurde, öffentliche Dienste ermutigten zu Abhängigkeit und Müßiggang. Und die Empfänger staatlicher Unterstützung wären im Grunde nichts anderes als Schmarotzer. Margaret Thatcher, die zu den vehementesten Vertreterinnen und Vollstreckerinnen der neoliberalen Politik gehörte, ging sogar so weit zu behaupten, dass es „so etwas wie eine Gesellschaft gar nicht gibt. Es gibt nur Individuen.“ Durch die penetrante Betonung der individuellen Leistung wurde angedeutet, die Arbeitslosen seien an der Arbeitslosigkeit selbst schuld. Arbeitslosigkeit würde von den ArbeitnehmerInnen selbst verursacht, weil sie sich aufgrund der viel zu teuren Sozialleistungen „durch ihre Preisgestaltung selbst vom Markt ausschließen.“

Das rechte politische Lager hat sich den Sozialabbau zur Aufgabe gemacht; soziale Dienste wurden neu strukturiert oder ganz abgeschafft und die Mittel gekürzt. Doch zeitgleich mit der Kürzung der Ausgaben ist der Bedarf an Sozialleistungen gestiegen, denn die Zahl der Sozialhilfeempfänger ist seit dem Beginn der Wirtschaftsrezession in vielen Ländern dramatisch gestiegen. Rund 30% der weltweiten Arbeiterschaft findet keine produktive Beschäftigung; 195 Millionen Menschen haben überhaupt keine Arbeit. Sie und ihre Familien stellen die überwiegende Mehrheit der 1,1 Milliarden Armen, die von nicht einmal 1 USD pro Tag leben. Es ist nur ein kleiner Schritt von der vorübergehenden Eindämmung sozialer Dienste zum dauerhaften Sozialabbau. Ist er erst in Gang gesetzt, wird eine Umkehr buchstäblich unmöglich, weil die Kluft zwischen dem, was ist, und dem, was sein sollte, immer größer wird.

Im globalen Maßstab sind die Armutsraten (Menschen, die von weniger als 1 USD pro Tag leben) seit 1981 von 40% auf 21% im Jahr 2001 gesunken. In Lateinamerika sind sie jedoch gleich geblieben und in den afrikanischen

Ländern südlich der Sahara von 42 auf 47% gestiegen. Und selbst in Europa und Zentralasien ist sie von 1 auf 4% angewachsen.

Die Finanzierung sozialer Dienste darf nicht bloß als kurzfristiger Kostenfaktor angesehen werden. Sie muss eine langfristige Investition darstellen, deren Aufgabe es ist, die negativen ökonomischen, politischen und sozialen Folgen abzufangen, die in einer egoistischen und brutalisierten Gesellschaft unvermeidbar sind. Das Problem ist auch gar nicht der Mangel an Ressourcen – sie gibt es im Überfluss –, sondern die Festlegung der Prioritäten. Zwischen den Ausgaben, die für öffentliche (Polizei) und private Sicherheit aufgewandt werden, und jenen für soziale Dienste herrscht eine eklatant negative Wechselwirkung.

Da die Dienste inzwischen über das erträglich Maß eingespart wurden, lautet das absolute Gebot der Stunde, die Ideale der kollektiven sozialen Absicherung wieder zu thematisieren und in Form einer konzertierten internationalen Offensive zu fördern.

Die Aufgabe des Staates als das letzte Sicherheitsnetz steht außer Frage. Jeder Mensch wird irgendwann in seinem Leben soziale Dienste benötigen. Vollkommen unrealistisch ist es jedoch zu vertreten, dass jeder Mensch für die eigene persönliche Vorsorge selbst verantwortlich ist. Viele Menschen tun das nicht – der Beweis dafür sind 40 Millionen US-AmerikanerInnen ohne Krankenversicherung.

Daher sollte der Staat die volle Verantwortung für die Planung, Vergabe und Regulierung der sozialen Dienste tragen, und zwar unabhängig davon, ob sie nun direkt vom öffentlichen Sektor bereitgestellt werden oder nicht. Denn private Fürsorgeeinrichtungen bieten keine Gewähr, dass Menschen im richtigen Augenblick die gewünschte oder notwendige Leistung zu einem zumutbaren Preis auch wirklich erhalten. Dazu sind sehr stabile Systeme mit klaren Leistungsstandards, einer funktionierenden Überwachung und einer transparenten Rechenschaftspflicht erforderlich.

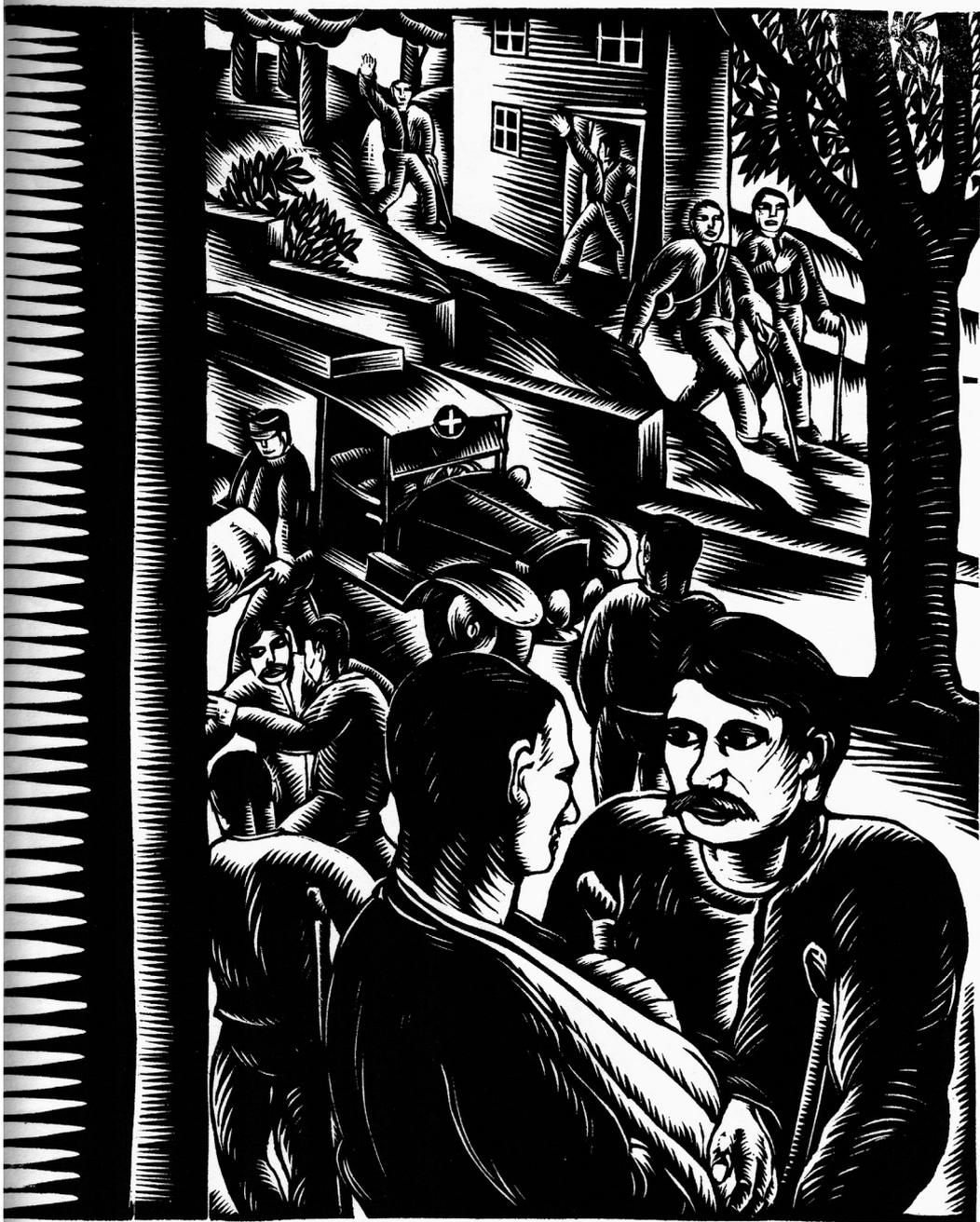
Soziale Dienste funktionieren dann am besten, wenn ihre Finanzierung über Pflichtbeiträge erfolgt. Das heißt, die Beitragspflicht gilt dann, wenn jemand erwerbstätig ist und nicht wenn er oder sie im Ruhestand, arbeitslos, behindert, obdachlos oder bettelarm ist. Die Höhe der Beiträge muss das Vermögen und Einkommen Einzelner und kommerzieller Unternehmen berücksichtigen.

Der größte Vermögenswert der sozialen Dienste sind die Menschen, die sie leisten. Eine bessere Qualität der sozialen Dienste hängt in hohem

Maße davon ab, ob in die menschlichen Ressourcen investiert wird, also in die Gehälter, die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, in Ausbildung und Qualifizierung und in die Förderung der Chancengleichheit. Keine Organisation ist dafür besser gerüstet als die IÖD. Die politischen Grundsätze der IÖD zum öffentlichen Dienst sind im Laufe der Zeit gleich geblieben, auch wenn sie noch auf jedem Kongress präzisiert wurden, um mit dem Lauf der Welt Schritt zu halten. 1972 richtete die IÖD einen Ausschuss für Gesundheits- und Sozialdienste ein, der seither regelmäßig tagt, wenn auch in inzwischen stark veränderter Form. 1985 verabschiedete der Weltkongress infolge dieser Tagungen ein globales Grundsatzprogramm für das Gesundheitswesen. 1991 beschloss der Ausschuss für Gesundheits- und Sozialdienste, die sozialen Dienste in das Grundsatzprogramm zu integrieren. Die IÖD kämpft für soziale Dienste, die

- Armut verhindern, anstatt sie nur zu lindern, sobald sie auftritt;
- eine echte Absicherung gegen Unabwägbarkeiten wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter, Behinderung und Obdachlosigkeit bieten;
- den Bedürfnissen aller auf der Grundlage angemessener, als Grundrecht verstandener Sozialleistungen gerecht werden;
- als eines von mehreren Mitteln für eine gerechtere Verteilung der vorhandenen Ressourcen dienen, indem die Einnahmen sowohl unter sozialen Gruppen wie auch über den Lebenszyklus jedes/er Einzelnen verteilt werden;
- Teil einer sozialen Gesamtleistung sind, also in Kombination mit einer Politik erfolgen, die gezielt Arbeitslosigkeit und Niedriglöhne bekämpft und eine entsprechende Gesundheits-, Bildungs- und Wohnungsbau-politik betreibt;
- Menschen als Individuen behandeln und ihre besonderen Bedürfnisse anerkennen und respektieren;
- der kollektiven Verantwortung der Gesellschaft für Kinder und andere Bedürftige Rechnung tragen;
- gleichen Zugang gewähren und alle gleich behandeln, ungeachtet ihrer Hautfarbe, des zivilen Status oder der sexuellen Orientierung;
- effizient verwaltet werden und jeden Menschen respektvoll behandeln;
- Leistungen zur Verfügung stellen, die leicht zu verstehen und zu verwalten sind;

- den NutzerInnen und den im sozialen Dienst Beschäftigten zu Rechenschaft verpflichtet sind;
- als Arbeitgeber Modellcharakter haben, indem die eigenen MitarbeiterInnen auf der Grundlage der oben genannten Grundsätze und fair behandelt werden.



9

Renten

Im Alter nicht mehr arbeiten, aber auch nicht betteln zu müssen – das war und ist ein Traum vieler Menschen. In vielen Ländern der Erde sorgt seit Jahrtausenden die Familie für die Versorgung der Älteren, die nicht mehr arbeiten können. Aber je mehr jüngere Menschen in die Städte zogen und ziehen, umso mehr funktioniert diese Versorgung nicht mehr. Es ist eine andere Form der Altersvorsorge notwendig, um Armut zu verhindern. Heute lebt bereits die Hälfte der Weltbevölkerung in Städten. Die Hoffnung auf Arbeit und ausreichendes Einkommen erfüllt sich aber oft nicht. Die finanzielle Versorgung und auch Pflege der Älteren wird zunehmend eine Aufgabe von öffentlichem Interesse.

Historische Entwicklung

Renten wurden ursprünglich von Herrschern nur an Personen für deren besondere politischen Dienste geleistet, wenn ein anderes Auskommen etwa durch Grundbesitz nicht ausreichend war. Armeen zählten zu den ersten, die ihren Veteranen Renten zahlten (etwa die *Royal Navy* 1693).

Mit der Industrialisierung im 19. Jahrhundert wurde die Frage des Auskommens im Alter für die Arbeiter immer drängender. Es entwickelten sich drei Grundformen: beitragsfinanzierte Pflichtversicherungen, staatsfinanzierte Systeme und staatssubventionierte Systeme, die heute von den meisten Ländern der Welt in der einen oder anderen Form angewandt werden.

Der anglo-amerikanische Ansatz

Länder, die den anglo-amerikanischen Ansatz verfolgen, sehen gewöhnlich eine vom Staat über die laufenden Einnahmen finanzierte und nach einem

einheitlichen Satz dotierte Mindestrente vor. Die Staatsausgaben dieser Länder für Renten sind in der Regel niedrig. In Australien wurden staatlich finanzierte Mindestrenten 1908 eingeführt. Großbritannien führte dieses Rentenschema 1911 ein, wobei seine dafür veranlagten Gesamtausgaben – 5% des BIP – zu den niedrigsten in der EU und den OECD-Ländern gehören. Die USA führten es 1935 ein und geben 4% des BIP dafür aus.

Um die Mindestrente zu ergänzen und sie in manchen Fälle zu minimieren oder gar zu ersetzen, spielen in diesen Ländern Zusatzvorsorgen eine wichtige Rolle und werden entsprechend gefördert. Sie werden von privaten Finanzinstituten (Banken, Versicherungen, Rentenfonds und anderen Fonds) verwaltet, indem sie die Beiträge sowohl Einzelner wie auch der Arbeitgeber auf den Aktienmärkten investieren und hoffen, dass die Investitionserträge ausreichen werden, um die Renten auch wirklich ausschütten zu können. Ein solches Fondssystem kann auf Unternehmensebene, für einen Sektor, auf nationaler oder individueller Ebene organisiert und sowohl freiwillig als auch verpflichtend sein. Dieses Modell wird am vehementesten in den USA und in Großbritannien, in den meisten osteuropäischen Ländern (wo staatliche Renten sehr niedrig sind), in Australien, Chile, Südafrika, Kanada und Japan gefördert. Zwei Drittel der weltweit größten Rentenfonds haben ihren Sitz in den USA.

Das europäische Solidarprinzip

Öffentliche, umlagefinanzierte Rentensysteme sind in Europa seit etwa 100 Jahren ein wesentlicher Bestandteil der sozialen Sicherheit. Das erste wurde 1889 in Deutschland eingeführt. Der Grundkonsens, dass Menschen im Alter nicht von Armut bedroht sein sollen, ist Bestandteil des europäischen Sozialmodells geworden. Praktisch jeder ältere Mensch bekommt eine Rente, die mehr oder weniger zum Leben reicht. In den meisten europäischen Ländern kommt im Sozialbereich den Rentensystemen die größte Aufmerksamkeit zu. Durchschnittlich 12% des BIP werden in Europa für Renten aufgewandt – soviel wie in keinem anderen Erdteil. Viele Länder in Europa haben eine relativ hohe Grundrente, häufig mit einer am Einkommen berechneten Komponente, die vom Staat verwaltet wird. Die Renten werden mit den Mitteln der laufenden Sozialversicherung, aus Steuereinnahmen und mit öffentlichen Geldern ausbezahlt – also über ein öffentliches umlagefinanziertes

System. Dieses kontinentaleuropäische Modell wird von fast allen Ländern in der EU angewandt.

Betriebliche Rentensysteme sind in fast allen Ländern der EU die wichtigste ergänzende Form der privaten Renteninvestments geworden. 100 der 300 größten Rentenfonds der Welt werden von und für Beschäftigte von großen europäischen Unternehmen verwaltet. In manchen Ländern sind die Arbeitgeber direkt oder indirekt zur Einrichtung eines betrieblichen Vorsorgeangebotes verpflichtet. In anderen Ländern ist der Arbeitgeber frei, diese Entscheidung zu treffen oder nicht. In Ländern, in denen die Gewerkschaften maßgeblich an der Entwicklung betrieblicher Rentenmodelle beteiligt waren, enthalten diese Systeme auch solidarische Elemente. In den meisten Staaten der EU bestehen zudem steuerliche Anreize zur Förderung der betrieblichen und der privaten Vorsorge. Bei der privaten Rentenvorsorge ziehen sich allerdings die öffentliche Hand und die Arbeitgeber weitgehend aus der Mitfinanzierung zurück. Da in den letzten Jahren immer mehr private Rentenfonds aus den USA und aus Großbritannien nach Mittel- und Osteuropa expandiert sind, ist das europäische Solidarmodell zusehends in die Defensive geraten.

Lateinamerika

In Lateinamerika wurden öffentliche Rentensysteme ebenfalls sehr früh entwickelt, als die Industrialisierung und die Auflösung traditioneller Altersvorsorgesysteme durch die Familie einsetzte. Brasilien führte bereits 1888 ein Rentensystem für die nationalen Eisenbahnarbeiter ein. Argentinien führte 1904 ein Rentenschema für die öffentlich Bediensteten ein. Die meisten anderen Staaten folgten in den 1920er und 1930er Jahren. Viele prominente Politiker verdankten ihre Popularität solchen Sozialreformen. Als sich ab Mitte der 1970er Jahre die wirtschaftlichen Bedingungen verschlechterten und die Inflation in die Höhe schnellte, gerieten die meisten Rentensysteme in Zahlungsschwierigkeiten. Dazu kam der Druck der Weltbank, finanzielle Hilfe nur zu gewähren, wenn öffentliche Ausgaben verringert würden. Sie diktierte den Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren.

In Chile zerstörte Diktator Augusto Pinochet 1981 eines der ältesten und bestfunktionierenden Rentensysteme. Das System, das einen Großteil der Arbeitnehmer erfasste, wurde ersetzt durch mehr oder weniger private Rentenfonds, in die nur mehr die Arbeitnehmer selbst einzuzahlen hatten.

Weder die Arbeitgeber, noch die Regierung zahlten Beiträge. Auch in Argentinien erfolgte 1994 eine Teilumstellung des Rentenwesens auf Kapitaldeckung. Weil die erworbenen Rentenansprüche aus dem Staatshaushalt bezahlt werden müssen, die Beiträge aber in private Vorsorgen fließen, ergaben sich Haushaltslöcher, die den Finanzkollaps von 2002 mitverursachten.

Generell geben die Länder Lateinamerikas heute im Durchschnitt nur rund 2% ihres BIP für Renten aus, der zweitniedrigste Wert aller Kontinente. Für ältere Menschen in Lateinamerika wurde das Überleben in den letzten Jahrzehnten immer schwieriger. Sie bekommen kaum oder keine Rente. Außerdem werden in den meisten Ländern über 50% der Frauen keine Rente erhalten, weil sie Zeit ihres Lebens Hausfrauen waren und keiner Erwerbstätigkeit nachgegangen sind. Frauen subventionieren ein System, das sie ausschließt. Jede Reform, die private Rentensysteme fördert, wird die zwischen den Geschlechtern herrschende Kluft und die Armutsschere im Alter nur noch schlimmer machen.

Asien & Pazifik

Das in Asien & Pazifik gängige Modell ist ein vom Staat verwaltetes und finanziertes System, das üblicherweise als nationale oder zentrale Vorsorgekasse bezeichnet wird. Diese Kassen decken die Arbeiterschaft eines Landes weitgehend oder zur Gänze ab und investieren massiv in die Wertpapiere der Regierung. Insofern kombiniert das asiatische Modell Teile des anglo-amerikanischen mit dem europäischen System, denn ähnlich wie das anglo-amerikanische Modell stützt es sich hauptsächlich auf kapitalfinanzierte Investitionssysteme, allerdings mit dem Unterschied, dass diese Systeme nicht privat, sondern öffentlich verwaltet sind. Das Modell benutzt die Aktienmärkte, ohne jedoch von ihnen abhängig zu sein.

In Asien ist der Anteil der Rentenbezieher an der Bevölkerung ebenso unterschiedlich wie der Entwicklungsstand und die wirtschaftliche Leistungskraft der Länder. Die öffentlichen Ausgaben für Renten sind mit 3% des BIP sehr gering. Ehemals oder noch kommunistisch regierte Staaten haben Ausgaben für Renten, die etwa im asiatischen Durchschnitt liegen. Die höchsten Ausgaben haben hochentwickelte Staaten wie Japan.

Traditionell ist in Asien die Mehrheit der älteren Menschen auf die Solidarität der Familie angewiesen. Doch Migration in die Städte und ins

Ausland sowie steigende Arbeitslosigkeit lassen dieses System wie auch in anderen Erdteilen brüchig werden.

Seit der Staatsgründung 1949 wurden in China die Renten von einzelnen Betrieben bzw. landwirtschaftlichen Kollektiven bezahlt. Der steigende Anteil von Rentnern belastet vor allem ältere Unternehmen. Verschärft wurden die Probleme in den 1980er Jahren, weil ältere Menschen verstärkt in Rente geschickt wurden. Eine Reform des Rentensystems soll einen Ausgleich schaffen, indem alle Unternehmen einen bestimmten Anteil der Lohnsumme in eine Versicherung zahlen, welche die Rentenzahlungen übernimmt. Noch problematischer ist die Lage der ländlichen Bevölkerung. Mit der Dekollektivierung der Landwirtschaft fiel das betriebliche Rentensystem vollkommen weg. Bislang hat nur etwa ein Drittel der Regionen Chinas alternative Systeme entwickelt. Die Renten sind in China sehr niedrig, so dass sie kaum zum Leben reichen und viele ältere Menschen verarmen. Die Familie wird daher in China nach wie vor als soziales Auffangnetz begriffen. Die strenge Geburtenregelung (Ein-Kind-Familie) wirkt dem allerdings vollkommen entgegen.

In Indien haben etliche Bundesstaaten Unterstützungsprogramme für ältere Menschen entwickelt, vor allem solche mit einer starken Arbeiterbewegung. Uttar Pradesh entwickelte 1957 ein generelles Rentensystem, Kerala 1961 ein System von Witwenrenten und 1980 eines für Landarbeiter. Tamilnadu und Maharashtra folgten dem Beispiel. Ein neues Kapitaldeckungsmodell soll in ganz Indien künftig nicht nur die öffentlich Bediensteten, sondern nach und nach auch die 300 Mio. Erwerbstätigen erfassen.

Das wirtschaftlich erfolgreichste Land Asiens – Japan – gilt als sozialpolitischer Spätentwickler. Es herrschte lange der Konsens, dass der Aufbau der Wirtschaft Priorität habe und daher im Sozialen Verzicht geübt werden müsse. Japans Altersvorsorgemodell wurde erst 1986 grundlegend reformiert. Danach steht jedem Bürger und jeder Bürgerin ab dem 65. Lebensjahr unabhängig von einer Erwerbstätigkeit eine einheitliche Grundrente zu. Für Selbständige und nichterwerbstätige Ehefrauen ist dies die einzige gesetzliche Rente. Die unselbständig Beschäftigten haben eine zusätzliche gesetzliche Rentenversicherung über ihren Arbeitgeber, deren Beiträge und Auszahlungen einkommensabhängig gestaffelt sind. Große Unternehmen bieten außerdem freiwillig Betriebsrenten, die mit der Dauer der Betriebszugehörigkeit steigen. Bei Firmenaustritt erfolgt entweder Barauszahlung oder die Auszahlung als monatliche Zusatzrente.

Afrika

In Afrika sind die Ausgaben für Renten weltweit die geringsten. Sie reichen von 0,1% des BIP (etwa im Tschad) über die Länder südlich der Sahara (mit Ausgaben von meist weniger als 1% des BIP) bis zu den Staaten Nord- bzw. Südafrikas (mit Ausgaben von 2 bis 3% des BIP). Noch ist der Anteil der über 60-jährigen und der Rentenbezieher in Afrika deutlich geringer als in anderen Kontinenten. Existieren Alterssicherungssysteme, dann meist nur für öffentliche Bedienstete in der Verwaltung, der Polizei oder des Militärs. In solchen Fällen liegen die durchschnittlichen Renten oft höher als die Durchschnittseinkommen des Landes. Doch auch wenn Menschen das Anrecht auf eine Rente haben, gibt es oft Schwierigkeiten, sie ausgezahlt zu bekommen.

Noch scheint in vielen Staaten Afrikas die Altersversorgung ein vernachlässigter Bereich der sozialen Sicherung zu sein. Aber der Anteil der Menschen, die Renten bekommen, wird in Afrika in den kommenden Jahrzehnten deutlich zunehmen. Schätzungen der UN zufolge wird sich die Zahl der über 60-jährigen in Afrika während der nächsten 50 Jahre von 40 auf 205 Millionen verfünffacht haben. Staatliche oder teilstaatliche Alterssicherungssysteme werden kommen müssen.

Ein positives Beispiel für Reformbemühungen ist Ghana: Mithilfe der wirtschaftlichen Belebung wurden eine Reihe wichtiger Innovationen in den Bereichen Gesundheit, Alterssicherung und Grundbildung auf den Weg gebracht. Gabun hat ein spezielles soziales Sicherheitsprogramm geschaffen, das ältere Menschen unterstützt, die nicht von Rentensystemen erfasst sind. In Nigeria wurde anstelle staatlich verwalteter Vorsorgefonds ein Umlageverfahren eingeführt – als Reaktion auf notorischen Missbrauch der im Fonds angesammelten Gelder. Zudem besteht für die Gewerkschaften die Möglichkeit, direkt oder indirekt auf Investitionsbeschlüsse Einfluss zu nehmen und so politische Freiheiten zu fördern. Neue Umlagesysteme wurden auch in Angola, Mosambik und Simbabwe eingeführt.

Privatisierung der Rentenvorsorge

Die Sozialversicherungssysteme sind im Laufe des 20. Jahrhunderts zu einem wesentlichen Bestandteil jeder sozialen Entwicklung geworden und

wirkten sich besonders auf das Wohlergehen der älteren Menschen einer Gesellschaft aus.

Die Situation änderte sich in den frühen 1970er Jahren. Die USA hoben die Kontrollen über den Kapitalverkehr auf, damit Geld in jede beliebige Investition kanalisiert werden konnte, die höhere Erträge versprach. Seither haben die Weltbank und der IWF viele Länder dazu gedrängt, ihre Rentensysteme umzuwandeln und das öffentliche, auf dem Solidarprinzip beruhende System durch betriebliche und private, auf den Kapitalmärkten basierende Vorsorgen zu ergänzen. Die Argumente lauteten immer gleich: Das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Rentnern sei rückläufig. Der öffentliche Sektor verfüge nicht über genug Geld, um einer wachsenden Anzahl alter Menschen die Renten auszuzahlen. Die Staaten würden bereits zu viel für Renten ausgeben. Solange der Staat angemessene öffentliche Renten bereit stelle, würde niemand sparen und selbst investieren. Der private Sektor befreie die Menschen aus ihrer Abhängigkeit vom Staat. Künftige Vorteile würden sich aus den freiwilligen Beiträgen in die Rentenfonds ergeben und nicht aus politischen Verteilungsüberlegungen und damit verbundenen Maßnahmen.

Die ‚Rentendollar‘ haben die Expansion der weltweiten Finanzmärkte jedenfalls so sehr angekurbelt, dass die globalen Finanzmärkte heute in entscheidendem Maße auf die privaten Rentenfonds angewiesen sind. Schätzungen zufolge beliefen sich die weltweiten Rentenvermögenswerte Ende der 1990er Jahre auf 12 Billionen USD. Das entsprach einem Anteil von über 40% am weltweiten BIP. In Mittel- und Osteuropa wurde als einer der Hauptgründe für die Rentenreform das Argument angeführt, man benötige Bargeld für den Kauf privatisierter Unternehmen. Private Rentenfonds sind heute die größten institutionellen Unternehmensaktionäre.

Keines der von Weltbank und IWF angeführten Argumente ist jedoch stichhaltig. Im Gegenteil: Die Erfahrung mit privaten Rentenfonds zeigt, dass die Privatisierung der Rentenvorsorge weder zu höheren Renten für mehr Menschen, noch zu größerem Wirtschaftswachstum geführt hat. So sagte etwa der ehemalige UN-Ökonom Larry Willmore: „Die Reform der Sozialversicherung an sich dürfte keine höheren Einsparungen bzw. mehr Wachstum mit sich bringen; im Grunde handelt es sich um ein Nullsummenspiel, bei dem einige wenige auf Kosten aller anderen gewinnen.“*

* L. Willmore, *Social Security and the Provision of Retirement Income*, Vereinte Nationen, New York, 1998.

Man muss den Blick nur nach Großbritannien lenken, dem einstigen Vorbild der Rentenreformer, um zu sehen, wie rasch die hochtrabenden Privatisierungsideale in sich zusammenfallen können. Dort haben die Privatisierungsmaßnahmen der Regierung Margaret Thatcher in den 1980er und 1990er Jahren zu drastischen Rentenkürzungen und einem deutlichen Ansteigen der Armut geführt. Etwa die Hälfte aller RentnerInnen fiel unter die Armutsgrenze. Zwischen 85.000 und 125.000 Briten und Britinnen haben ihre privaten Renten durch den Konkurs ihres Unternehmens teilweise oder zur Gänze eingebüßt. Nach zwei Jahrzehnten der Rentenprivatisierung sind es die privaten und nicht die öffentlichen Renten, die erste Risse aufweisen. Erst die Regierung Blair reagierte darauf mit Steuergutschriften für RentnerInnen, wodurch ihre Einkommen verbessert und damit auch Konsum, Wachstum und Beschäftigung gestärkt wurden bzw. die Arbeitslosigkeit zurück ging.

Gibt es sichere Privatrenten?

Auf keinen Fall! Die staatlichen Zuschüsse für private Rentensysteme dienen einzig dem Zweck, ein Gefühl von Sicherheit zu vermitteln. Spätestens zur Jahrtausendwende stellte sich heraus, dass die privaten Rentensysteme in Großbritannien und in den USA stark unterfinanziert waren. Heute schätzt man, dass die weltweiten Rentenfonds im Schnitt um 20% unterfinanziert sind; das entspricht einem Fehlbetrag von 1,5–2 Milliarden USD. Die Rentenpläne mancher Unternehmen weisen inzwischen Defizite auf, die über dem eigentlichen Wert des Unternehmens liegen. Aus einer im November 2005 durchgeführten Umfrage ging hervor, dass über ein Drittel der 350 Spitzenunternehmen in Großbritannien der Ansicht waren, ihr Unternehmen könnte durch das Defizit im betriebsinternen Rentenplan finanziell gefährdet sein. Dessen ungeachtet schütteten die 100 größten britischen Unternehmen 2004 Dividenden an ihre Aktionäre aus, die das Vierfache dessen ausmachten, was erforderlich gewesen wäre, um die Finanzlöcher in ihrer Rentenvorsorge zu stopfen.

Wenn die Börsengewinne mit dem realen Wirtschaftswachstum nichts zu tun haben, wird der Wunsch nach Sicherheit in der Rente zur Illusion. Was sollen die angesparten Vorsorgen wert sein, wenn sie expandiert sind, ohne eine äquivalente Expansion der realen Wirtschaft auf nationaler oder internationaler Ebene zu bewirken? Am 1. Juli 2005 war schließlich auch in

der *Financial Times* zu lesen, dass private Rentensysteme ein „schändlicher Vertrauensbruch“ seien.

Wenig Nutzen für die lokale Wirtschaft

Aus Sicht der Aktienmärkte bedeutet ‚Erfolg‘, dass man imstande ist, dauerhaft Dividenden bzw. Kapitalgewinne zu erwirtschaften. Viele Rentenfonds tragen jedoch nicht das Geringste dazu bei, dass auf lokalen Märkten investiert wird, bzw. die lokale Nachfrage für Arbeitskräfte, Güter und Dienstleistungen in irgendeiner Weise von ihnen profitiert. Rund 45% der Aktien im Besitz britischer Rentenfonds und Versicherungsgesellschaften sind im Ausland veranlagt. Außerdem hat der Verkauf britischer Aktien durch die Rentenfonds dazu beigetragen, die Aktienkurse noch weiter herunter zu schrauben und britische Unternehmen für ausländische Investoren attraktiver zu machen. 2005 befanden sich bereits über 32% des britischen Börsenmarktes im Besitz ausländischer Investoren. Aus rein finanzieller Sicht mögen künftige RentnerInnen also eines Tages eine gute Rendite erhalten, doch bis dahin könnte die Produktion lokaler Güter und Dienstleistungen eingebrochen sein; womöglich müssen sie dann auch mehr Steuern zahlen und ihre arbeitslosen Kinder unterstützen; auf ihren Straßen könnte es unsicher geworden sein und viele öffentliche Einrichtungen könnten bis dahin geschlossen haben.

Hohe Kosten für den Staat

Da die Beiträge in die private Vorsorge in Großbritannien größtenteils steuerfrei sind, verzeichnet der Staat durch das gegenwärtige private Rentensystem jährliche Einnahmenverluste in Höhe von geschätzten £21 Milliarden. In den USA schätzt man die durch dieses System entgangenen staatlichen Einnahmen auf jährlich 50 Milliarden USD.

Die US-Regierung richtete 1974 die *Pension Benefit Guaranty Corporation* (PBGC) ein, um die betrieblichen Rentenpläne abzusichern. 2003 stand die *Corporation* selbst auf der Liste der Einrichtungen, die vom Steuerzahler eventuell entschuldet werden müssen.

Der *Pension Protection Fund* (PPF) der britischen Regierung ist der amerikanischen PBGC nachempfunden. Er wurde 2005 eingerichtet, als es

zu Protesten durch die Beitragszahler gekommen war, deren Unternehmen pleite gegangen waren, die Rentenfonds aufgelöst hatten und wenig oder gar nichts mehr auszahlten.

Inzwischen fordert der britische Industrieverband, dass die Steuerzahler für diese Rentenrettungsaktion aufkommen...

Hohe Kosten für Beitragszahler

Ein erheblicher Anteil der Beiträge in private Rentenfonds wird für den Verwaltungsaufwand ausgegeben. 1990 beliefen sich die Betriebskosten der privaten Rentenfonds in Chile auf 15% der jährlichen Beiträge. Bis zum Jahr 2000 ging die Hälfte der Beiträge chilenischer ArbeitnehmerInnen, die im selben Jahr in Rente gingen, für Verwaltungskosten drauf. In Argentinien verschlingen die Verwaltungskosten der privaten Rentenfonds sogar 36% der Beiträge. In Großbritannien werden geschätzte 40–45% des Werts individueller Privatrenten für unterschiedliche – ausdrückliche wie stillschweigende – Gebühren aufgebracht. In Singapur, wo der Staat das Monopol über die Rentenvorsorge hat, beläuft sich der Verwaltungsaufwand auf lediglich 0,53% der jährlichen Beiträge und auf nur 0,1% der Gesamtvermögenswerte.

Der Übergang von öffentlichen Umlagesystemen zu einem fondsfinanzierten System kostet bereits Geld. Die Generation, die von diesem Übergang betroffen ist, muss zweimal zahlen. Sie bezahlt die Renten der Generation ihrer Eltern und legt gleichzeitig Ersparnisse an, um ihren eigenen Ruhestand zu finanzieren.

Entsolidarisierung der ArbeitnehmerInnen

Private Rentenvorsorge sensibilisiert die ArbeitnehmerInnen für die finanziellen Angelegenheiten und das Abschneiden ihres Unternehmens, wodurch die Dichotomie zwischen Kapital und Arbeit verringert wird – allerdings nicht zum Vorteil der Beschäftigten. Die treibenden Kräfte hinter der privaten Rentenvorsorge verfolgen die Entsolidarisierung der ArbeitnehmerInnen. Sie wollen eine Verschiebung der Macht vom öffentlichen Sektor zum privaten Großkapital, wo eine demokratische Mitbestimmung in der Entscheidungsfindung mit allen Mitteln verhindert wird.

Gibt es zu viele alte Menschen?

Nein, aber zu viele arme Menschen! Früher war unsere größte Angst, zu jung zu sterben. Heute fürchten wir uns davor, zu lange zu leben. Insgesamt ist die Lebenserwartung in vielen Ländern in den letzten 200 Jahren gestiegen. Sieht man jedoch genauer hin, ist sie in Russland z.B. seit 1985 vor allem bei Männern erheblich gesunken. Die afrikanischen Länder südlich der Sahara haben in den letzten zwanzig Jahren einen Rückgang der Lebenserwartung um 10-20 Jahre verzeichnet. Die Weltgesundheitsorganisation prognostiziert weltweit einen Anstieg der Todesraten durch Diabetes, Herzkrankheiten und Krebs. Hinzu kommt, dass die Lebenserwartung je nach sozialer Gruppierung ungleich verteilt ist: In Großbritannien erreicht ein unqualifizierter Arbeiter, der 65 Jahre alt ist, im Schnitt das 78. Lebensjahr, während ein qualifizierter Arbeitnehmer mit Berufsausbildung davon ausgehen kann, fünf Jahre länger zu leben und 83 Jahre alt zu werden. In den USA leben Weiße in der Regel um fünf Jahre länger als Afroamerikaner.

Wenn das Rentenalter angehoben wird, so müsste eigentlich davon ausgegangen werden, dass es Arbeitsplätze und Ausbildungsmöglichkeiten gibt. Rund 30% der weltweiten Arbeiterschaft findet aber keine produktive Beschäftigung; 195 Millionen Menschen haben überhaupt keine Arbeit. Wenn es also eine Krise aufgrund zu vieler alter Menschen gibt, dann höchstens die, dass zu viele Menschen im Alter in Armut leben – heute genauso wie in Zukunft. Die Finanzierungsprobleme bei den Renten haben weniger mit demographischen Entwicklungen zu tun als mit Arbeitslosigkeit, niedrigen Löhnen und einer Einkommensverteilung, die sich weg von den Löhnen und hin zu Konzerngewinnen verschoben hat.

Perspektiven

Sichere Renten sind möglich – wenn es die Regierenden nur wollen. Auch dafür arbeitet die IÖD. Die 300 größten Rentenfonds der Welt verfügen über ein Gesamtvermögen von 4.000 Milliarden USD – zwei Drittel davon sind für Renten der Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Die privaten Rentenfonds verfolgen oft aggressive, arbeitsplatzgefährdende Anlagestrategien. Das erfordert Gegenmaßnahmen, damit die Rechte der ArbeitnehmerInnen respektiert werden. „Die Arbeitnehmer müssen durch ihre Gewerkschaften mehr

Kontrolle über die Rentenfonds ausüben“, so die IÖD in ihren Empfehlungen *Pension Action Recommendations*, die 2001 in Den Haag verabschiedet wurden. „Diese Unternehmen brauchen einen zivilisierenden Einfluss durch Leute, die nicht nur auf Gewinnmaximierung aus sind... Ich will jedenfalls nicht auf dem Rücken von Kinderarbeit reich werden oder indem ich die Umwelt zerstöre, Diktaturen unterstütze und den Arbeitnehmern ihre grundlegenden Rechte vorenthalte“, sagte IÖD-Generalsekretär Hans Engelberts. Zu diesen Maßnahmen gehören der Informationsaustausch über das Anlageverhalten der Fonds und vor allem Verhandlungen mit den Fonds selbst. Das Ziel muss sein, dass beim Anlageverhalten die Einhaltung von Arbeitnehmer- und Menschenrechten beachtet werden, in die öffentliche Infrastruktur investiert wird und die Anliegen von Frauen berücksichtigt werden.

Ein Beispiel für eine erfolgreiche gute Praxis ist Amerikas größter Rentenfonds CalPERS (*California Public Employees Retirement System*), der 1,2 Millionen öffentlich Bedienstete erfasst und ein Vermögen von rund 150 Milliarden Dollar verwaltet. Unter kräftiger Mithilfe der IÖD wurde eine neue Anlagestrategie entwickelt und ab 2002 umgesetzt. Sie richtet sich nicht nur nach ökonomischen Faktoren, sondern auch danach, ob die Arbeitnehmer- und Menschenrechte eingehalten werden und ob Demokratie und Medienfreiheit gewährleistet sind. Deshalb investiert CalPERS u.a. nicht in den Philippinen, China, Pakistan, Indien, Indonesien, Ägypten oder Russland.

10

Wasser und Abwasser

Wasser ist kein Gut wie jedes andere. Wälder können aufgeforstet, Erdöl kann vielleicht durch Sonnenenergie ersetzt werden, aber Wasser ist als Ressource und Lebensmittel unersetzbar. Es wird in allen Lebensbereichen benötigt und ist gleichzeitig unverzichtbares Element für die Aufrechterhaltung der Biosphäre. Die Wasserversorgung gehört zu den grundlegendsten Aufgaben einer Gesellschaft.

Sauberes Trinkwasser ist zugleich ein knappes Gut. Während sich die Weltbevölkerung in den vergangenen 70 Jahren verdoppelte, hat sich der Weltwasserverbrauch versechsfacht. Derzeit werden weltweit etwa 54% der erneuerbaren Süßwasserreserven abgeschöpft. Das eigentliche Problem ist aber die ungleiche Verteilung von Ressourcen und Verbrauch. China z.B. hat 21% der Weltbevölkerung, aber nur 7% der globalen Süßwasservorkommen. Nur 10% des Weltwasserverbrauchs erfolgt durch Privathaushalte. 20% verbraucht die Wirtschaft (allein für die Herstellung eines Autos werden 400.000 Liter Wasser benötigt), und den Löwenanteil von 70% des Wassers verbraucht die Landwirtschaft.

Rund 50 Liter Wasser pro Tag ist die Mindestwassermenge, die ein Mensch zum Trinken, für die Körperreinigung, zum Kochen, Reinigen und für sanitäre Einrichtungen benötigt. Sauberes Wasser ist die wichtigste Voraussetzung, um Krankheiten wie Typhus, Cholera, Ruhr und Diarrhöe zu vermeiden. Rund ein Viertel der Weltbevölkerung hat derzeit nicht genügend sauberes Wasser zur Verfügung.

Historische Entwicklung

Die Bereitstellung von sauberem Wasser wurde von entwickelten Kulturen schon in der Antike als wichtige öffentliche Aufgabe gesehen. Die ältesten Aquädukte werden Ramses dem Großen, Semiramis und König Salomo

zugeschrieben. In China wurden über Aquädukte die Reisfelder bewässert. In Griechenland gab es erste unterirdische Wasserleitungen, die Wasser aus entfernten Quellen in die Städte führten. Die Aquädukte der Römer zählen zu den bedeutendsten Bauwerken der Antike. Auch die Inka in Lateinamerika hatten eine öffentliche Wasserversorgung.

Entwässerungskanäle, die Flut- und Regenwasser ableiten, lassen sich bereits 3.000 v. Chr. in den Städten des Euphrattals nachweisen. Auch zu Zeiten der Römer wurden solch offene Schwemmkanalisationen verwendet. Im frühen Mittelalter ging das Wissen um die hygienische Bedeutung einer gemeinschaftlichen Abwasserentsorgung weitgehend verloren, weshalb es über Jahrhunderte zu verheerenden Pest- und Choleraepidemien kam.

Erst in der Neuzeit wurde in den stark gewachsenen Städten eine geordnete Wasserver- und Abwasserentsorgung als notwendig erkannt. 1739 war Wien als erste Stadt Europas erstmals vollständig kanalisiert. In London wurden im frühen 19. Jh. nach drei katastrophalen Choleraepidemien (mit insgesamt 30.000 Toten), die privaten Wasserversorger durch öffentliche Wasserleitungen ersetzt. Und die Themse wurde als offener Abwasserkanal ab 1842 durch ein System von Kanälen ersetzt, welche die Abwässer in Sammelbecken vor der Stadt leiteten. Eine öffentliche Wasserver- und Abwasserentsorgung galt schließlich im 20. Jahrhundert als Bestandteil einer fortschrittlichen Gesellschaft.

Mit dem Aufkommen des Neoliberalismus wurde auch die Wasserversorgung als öffentliche Aufgabe in Frage gestellt. Unter Margaret Thatcher wurde in den 1980er Jahren auch die Deregulierung und Privatisierung der Wasserversorgung in Großbritannien vorangetrieben, mit weltweiter Vorbildwirkung. Betriebswirtschaftliche Begriffe wie ‚Effizienzsteigerung‘, ‚notwendige Konzentrationsprozesse‘, ‚mehr Wettbewerb‘ oder ‚Skaleneffekte‘ wurden in die Diskussion eingebracht und als alternativlos dargestellt.

Dort wo die Wasserwirtschaft heute liberalisiert und privatisiert ist, ist sie allerdings unter nur drei großen Gruppen aufgeteilt: Es sind dies die französische *Suez Lyonnaise des Eaux* (etwa 120 Mio. Kunden weltweit), die ebenfalls französische *Veolia* (etwa 100 Mio. Kunden) und die *Thames Water Group* (etwa 70 Mio. Kunden). Diese drei waren in den letzten Jahren an den meisten Privatisierungen weltweit beteiligt. Sie haben sogar die zunächst dominierenden US-amerikanischen Unternehmen auf ihre Heimmärkte zurückgedrängt. Ein echter Wettbewerb fand zwischen diesen großen Konzernen bestenfalls in der Phase der Ausschreibungen statt. Nach dem Verkauf oder der Konzessi-

onsvergabe hatten die privaten Dienstleister keinerlei Konkurrenz mehr zu fürchten. Meist versuchten sie im Nachhinein, die Vertragsbedingungen zu ihren Gunsten zu verändern. Oft teilten sich *Vivendi-Veolia* und *Suez* sogar Versorgungskonzessionen und arbeiteten in Teilbereichen zusammen.

In der Hochblüte der Privatisierungen und Konzessionsvergaben in den 1990er Jahren hatte sich das Interesse der Konzerne auf die Entwicklungsländer und Osteuropa konzentriert. In den Ländern des Südens beschränkten sich die Konzerne zumeist auf die Versorgung von Großstädten, wo mit minimalem Aufwand maximale Erträge zu erwarten waren. Der ländliche Raum blieb deswegen größtenteils unbeachtet. Die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung für die Armen ist für die privaten Unternehmen unattraktiv. Überall war die Privatisierung mit einer oft deutlichen Erhöhung der Wassergebühren verbunden, was schließlich zu massiven Protesten der Bevölkerung und in vielen Fällen sogar zur Rekommunalisierung der Wasserversorgung führte.

Nach zahlreichen gescheiterten Privatisierungen bestätigte im Jahr 2005 sogar eine Studie der Weltbank, dass „es keinen statistisch bedeutenden Unterschied zwischen der Effizienz und Leistung von öffentlichen und privaten Betreibern gibt“*. Die guten Leistungen der öffentlichen Versorger in Phnom Penh oder Penang übertreffen sogar jene der privaten Versorger in Jakarta oder Manila bei weitem. Und die besonders kleinteilige Siedlungswasserwirtschaft im deutschen Bundesland Bayern ist beispielsweise wirtschaftlich effizienter als großteiligere im benachbarten Bundesland Baden-Württemberg.

Noch immer sind heute 90% der Trinkwasserversorgung der Welt in öffentlicher Hand. Etwa die Hälfte der 400 größten Städte der Welt hat eine Privatisierung der Trinkwasserversorgung versucht – fast immer mit negativen Folgen. 88% dieser Städte haben wieder oder immer noch eine öffentliche Wasserversorgung. Seit einigen Jahren wollen die globalen Wasserunternehmen nur noch dann investieren, wenn sie in relativ kurzer Zeit auch tatsächlich Gewinn erwirtschaften können.

Die neoliberalen Eliten finden sich mit der gescheiterten Wasserprivatisierung nur schwer ab. Und sie reagieren unter anderen damit, dass die Finanzwelt mit Krediten zur Modernisierung öffentlicher Wasserversorgungssysteme sehr zurückhaltend ist. Heute sind es politische, finanzielle und andere

* A. Estache, S. Perelman und L. Trujillo (2005), *Infrastructure Performance and Reform in Developing and Transition Economies: Evidence from a Survey of Productivity Measures*, Policy Research Working Paper 3514, World Bank, Washington.

Hürden, die die öffentliche Wasserversorgung daran hindern, ihr Potential wirklich auszuschöpfen. Die Frage lautet heute daher nicht, ob öffentliche Wasserversorger funktionieren – sie tun es –, sondern *wie* sie es tun.

Negative Beispiele der Privatisierung

Dass die Bedenken von Gewerkschaften und Umweltorganisationen gegen Wasserprivatisierungen sehr wohl begründet waren und sind, zeigt eine Reihe von Beispielen:

Vereinigtes Königreich

‚Raubzug‘, ‚legalisierter Überfall‘, ‚Schwindel‘ und ‚Piraterie‘ – so urteilte sogar die *Financial Times* 1995 über die Wasserprivatisierung in Großbritannien*. Und auch die *Daily Mail* stellte 1989 fest, „es handelt sich um den größten lizenzierten Raubzug in der Geschichte Englands“.

Bis 1973 wurde die englische Wasserversorgung von einer Vielzahl kommunaler und privater Wasserver- und -entsorgungsbetriebe geleistet. Sie war zuverlässig und entsprach den gesundheitlichen Standards. Die Wassergebühren orientierten sich weniger an den tatsächlichen Kosten als an der Zahlungsfähigkeit der Abnehmer und wurden subventioniert. Die Rendite der etwa 20% privaten Unternehmen unterlag einer gesetzlich festgelegten Obergrenze von 5%.

1973 wurde den Kommunen die Verantwortung entzogen und 10 regionale Wasserbehörden wurden verantwortlich gemacht – mit Aussicht auf eine spätere Privatisierung. Bis zur Privatisierung 1989 wurde der Personalstand von rund 80.000 auf knapp über 40.000 Beschäftigte halbiert. Zur Sicherung günstiger Startbedingungen erließ die Regierung den nun privaten Unternehmen sämtliche Altschulden und gewährte großzügige Steuererleichterungen, um Investitionen zu fördern. Auch deutliche Steigerungen der Wassergebühren wurden genehmigt. Innerhalb ihres Gebiets waren die Unternehmen zur Versorgung verpflichtet, wurden aber mit der 25-jährigen Konzession vor jeglicher Konkurrenz geschützt! Also Privatisierung ohne Wettbewerb.

* Richard Freeman, in der *Financial Times* (1996), zitiert von Salim J. Loxley, *An Analysis of a Public-Private Sector Partnership: The Hamilton-Wentworth-Philips Utilities Management Corporation PPP*, Manitoba, 1999.

Nach der Privatisierung ging der Stellenabbau weiter; es stieg die Zahl von ausgelagerten Arbeitsplätzen. Es stiegen nicht nur die Wasserpreise, sondern auch die Vorstandsgehälter, allein in den ersten 4 Jahren um bis zu 570%. Weitere Preiserhöhungen wurden mit dem Versprechen von Investitionen ermöglicht. Aber die Investitionen erfolgten oft nicht. Dadurch ist der Anteil von Trinkwasser minderer Qualität in Großbritannien auf 11% gestiegen. Die Wasserverluste durch lecke Rohrleitungen betragen bis zu 25%. Durch diese ‚Unternehmenspolitik‘ verdoppelten sich die Gewinne der Unternehmen im ersten Jahrzehnt nach der Privatisierung auf über £2 Mrd. jährlich. Haushalte mit niedrigem Einkommen hatten dagegen zunehmend Schwierigkeiten, ihre Wasserrechnung zu begleichen. 1994 waren über 15% der Haushalte mit ihren Wasserzahlungen im Rückstand. Die Unternehmen reagierten mit der Einführung von Vorauszahlungen und automatischer Sperrung bei Nichtzahlung. Erst mit dem Ausbau eines Regulierungssystems ab Mitte der 1990er Jahre konnten die ärgsten Auswüchse der Profitgier privater Versorger eingedämmt werden.

El Alto (Bolivien)

Die Weltbank hatte Mitte der 1990er Jahre einen Schuldenerlass an die Privatisierung kommunaler Wasserbetriebe gekoppelt. So wurde die Wasserversorgung in der Hauptstadt La Paz und in der Großstadt El Alto (ca. 700.000 Einwohner) privatisiert. Ein Tochterunternehmen von Suez erhielt 1997 die Konzessionen für 30 Jahre. Mit einem Investitionsvolumen von 68 Mio. USD sollten in den ersten 5 Jahren 70.000 Haushalte an das Trinkwassernetz angeschlossen werden. Diese Ziele wurden nie erreicht. Aber die Wasserpreise wurden von 1997 bis 2001 stark angehoben. Mit der ‚Dollarisierung‘ der Tarife kam es 2001 zu einer nochmaligen Preiserhöhung um gleich 120%, was schließlich zu gewalttätigen Ausschreitungen und zum Scheitern des Vertrags führte.

Cochabamba (Bolivien)

Zwei Jahre nach dem Vertrag für El Alto sollte es 1999 auch zum Verkauf der Wasserwerke von Cochabamba kommen, mit rund 800.000 Einwohnern

die drittgrößte Stadt Boliviens. Ein Tochterunternehmen des US-Konzerns *Bechtel* musste zunächst nichts bezahlen, sondern erst wenn Erträge fließen würden. Dem Unternehmen wurde eine Rendite von 15% garantiert! All das sollte über Gebührenerhöhungen finanziert werden, die einen sparsameren Umgang mit den Wasserressourcen fördern würden, hieß es. Die Gebühren für Wasser und Abwasser wurden auf das Neunfache angehoben, was einem Drittel eines durchschnittlichen Arbeiterlohns entsprach. Es folgten massive Proteste der Bevölkerung, die letztlich zu einer Annullierung des Versorgungsvertrages führten.

Seit der Rekommunalisierung der Wasserversorgung hat ein Demokratisierungsprozess begonnen, durch den auch Vertreter der Bevölkerung in die Planung und Entscheidungen einbezogen werden. Und mittlerweile präsentierte Boliviens neuer Wasserminister Abel Mamani eine Strategie, um die Wasserprivatisierung in seinem Land rückgängig zu machen. Mamani war Anführer der bolivianischen Protestbewegung gegen den französischen Wasserkonzern Suez in El Alto.

Tucumán (Argentinien)

In der Provinz Tucumán hatte Suez 1993 die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung übernommen und die Tarife um mehr als 100% erhöht. Die Einwohner reagierten mit zivilem Ungehorsam. Sie gründeten den Verbraucherschutzverein Tucumán. Als im Leitungswasser zudem Keime entdeckt wurden, weigerte sich die organisierte Bevölkerung, die Wasserrechnungen zu bezahlen. Die Provinzregierung nahm sich der Sache an und verklagte das Unternehmen. Suez drohte zunächst mit Lieferstopp, als die Drohung nichts nützte, versuchte das Unternehmen neue Vertragsbedingungen auszuhandeln. Schließlich zog sich das Unternehmen zurück und weigerte sich, seine vertraglichen Verpflichtungen zu erfüllen. Überdies verklagte es den Verbraucherschutzverein beim Internationalen Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (einer Unterorganisation der Weltbank). Dort wurde jedoch zugunsten der Provinz Tucumán entschieden.

Seit September 2005 ist jedenfalls klar, dass die argentinische Regierung den Anträgen der privaten Unternehmen auf noch weitere Erhöhungen der Wassergebühren nicht mehr zustimmen wird.

Tallinn (Estland)

Im Jahr 2001 verkaufte die Hauptstadt 50,4% ihres effizient wirtschaftenden Versorgungsunternehmens *Tallinna Vesi* an britische Investoren. Davor war das Unternehmen durch eine Kooperation mit der kommunalen *Stockholm Vatten* erfolgreich modernisiert worden. Durch den Verkauf erzielte die Stadt einen Erlös von €40 Millionen. Wenige Monate nach dem Verkauf bezahlte das Unternehmen den neuen Eigentümern bereits eine saftige Dividende. Und es startete eine Reihe von Maßnahmen, um den Gewinn weiter zu steigern. Die Eigenkapitaldeckung wurde verringert. Der Stadt wurde eine Rechnung für Drainageleistungen gestellt. Wenig später erfolgte eine Erhöhung des Wasserpreises um 15%. Und in den ersten beiden Jahren wurde außerdem 40% der Belegschaft abgebaut. Durch all diese Maßnahmen konnten die neuen Eigentümer innerhalb von nur 4 Jahren den überwiegenden Teil des Kaufpreises wieder zurückholen. Für Tallinn blieben höhere Wasserpreise und mehr Arbeitslose.

Potsdam (Deutschland)

In Potsdam wurde im Dezember 1997 zwischen der Stadt und Eurawasser (ein Gemeinschaftsunternehmen von Suez und Thyssen-Krupp) ein Betriebsführungsvertrag für die Wasseraufbereitung und Abwasserentsorgung mit 49-prozentigem Anteilbesitz an den Wasserwerken abgeschlossen. Im Juni 2000 endete diese Teilprivatisierung abrupt. Nach Auskunft der Stadt war die beabsichtigte Gebührenerhöhung nicht zumutbar.

Atlanta (USA)

In den USA wird die Wasserversorgung von der öffentlichen Hand verwaltet und über die Steuereinnahmen finanziert. Dennoch gab es auch hier Trends zur Privatisierung. Im Januar 2003 beschloss die Stadt Atlanta, alle Wasserverträge mit Suez zu kündigen und die Privatisierung von 1999 rückgängig zu machen. Gründe waren neben drastischen Preiserhöhungen und dem Ausbleiben von Investitionen auch die sinkende Wasserqualität, die Entlassung der halben

Belegschaft und die betrügerische Ausstellung überhöhter Rechnungen, die zu unverhältnismäßig hohen Schulden führten.

Unterdessen wächst in den USA ein anderes Geschäft mit Wasser: Tafel- bzw. Mineralwasser. Von Privaten in Flaschen abgefülltes Wasser kostet bis zu 10.000 Mal mehr als öffentliches Wasser – selbst wenn es aus ein- und derselben Quelle stammt. Gemessen am Umsatz, liegt Tafelwasser bei den kommerziellen Getränken in den USA mit einem Jahresumsatz von über 22 Milliarden USD bereits an zweiter Stelle. Beherrscht wird dieser Industriezweig von transnationalen Lebensmittelkonzernen wie Nestlé, Danone, Coca Cola und Pepsi.

Manila (Philippinen)

Mit rund 12 Millionen Einwohnern ist Manila einer der am schnellsten wachsenden Ballungsräume Südostasiens. Mitte der 1990er Jahre hatte ein Drittel der Bevölkerung keinen Wasseranschluss und eine städtische Kanalisation existierte nur in Ansätzen. Durch das veraltete Leitungssystem und viele illegale Entnahmen waren die Wasserverluste des kommunalen Versorgungsunternehmens hoch und die Einnahmen gering. Die Weltbank und die *Asian Development Bank* (ADB) drängten auf eine Privatisierung des Unternehmens. Nach einer internationalen Ausschreibung erhielten 1996 zwei private Betreiberkonsortien 25-jährige Konzessionen für den Betrieb eines Verteilungsnetzes: eine für den Westteil der Stadt und eine für den kleineren Ostteil. An einer sind der indonesische Familienclan Lopez und die französische Suez beteiligt, an der anderen der Familienclan Ayala und der US-Baukonzern Bechtel. Innerhalb von 10 Jahren sollte es Wasser für alle geben, die Wasserverluste halbiert und die Wassergebühren nicht angehoben werden, lauteten die Versprechungen.

Bis 2001 war es beiden Unternehmen nicht gelungen, die Leitungsverluste zu verringern, ja sie waren im Westteil der Stadt sogar auf über 70% angestiegen. Die Investitionen in die Infrastruktur blieben um 50 bzw. 70% hinter den Ankündigungen. Dafür aber wurden 46 neue hochbezahlte Topmanager eingestellt. Als auch mehrere kräftige Tarifierhöhungen nicht reichten, kam es 2002 zur Kündigung des ersten der beiden Konzessionsverträge.

Öffentliche Wasserversorgung – Beispiele guter Praxis

Phnom Penh (Kambodscha)

Die Wasserversorgung in der kambodschanischen Hauptstadt Phnom Penh liegt in der Hand der lokalen Wasserbehörde. 1993 waren nur rund 20% der Stadtbevölkerung an das Wassernetz angeschlossen, 70% der Netzentnahmen waren illegal. Das Leitungsnetz war hoffnungslos überaltert, Korruption und Ineffizienz machten der Wasserbehörde zu schaffen. Innerhalb von 10 Jahren gelang es der Behörde aber, die Wasserversorgung von Grund auf neu zu organisieren. Über 750km neue Hauptleitungen wurden verlegt, die bestehenden 250km erneuert. 85% der Bevölkerung wurden an das Verteilungsnetz angeschlossen, in der Kernstadt ohne Vororte sind es nahezu 100%. Bei nahezu allen Anschlüssen wurden Wasserzähler installiert. Die Nutzungstarife liegen bei 50 US Cent pro Kubikmeter und damit weit unter jenem Betrag, den die Armen früher bei privaten Wasserhändlern entrichten mussten. Die Qualität des Wassers ist gut, Verfügbarkeit besteht rund um die Uhr. 2003 lehnte die Stadt ein Beteiligungsangebot einer japanischen Investorengruppe ab. 2004 bekam Phnom Penh von der *Asian Development Bank* eine Auszeichnung für diese Wasserversorgung, mittlerweile eine der besten des Kontinents.

Penang (Malaysia)

Die öffentliche Wasserbehörde von Penang versorgt 100% der Bevölkerung. Sie kombiniert kommerzielles Denken mit sozialer Verpflichtung. Und dank eines sehr niedrigen Anteils an ertraglosem Wasser (Leckstellen) kann sich jeder die Gebühren leisten. Zum Teil hat diese Erfolgsgeschichte mit einem an sich starken Bekenntnis zu öffentlichen Diensten zu tun; was in diesem Fall hinzu kommt, ist die Verantwortung, die das Management und die Belegschaft gegenüber der Bevölkerung haben, indem sie als Aktionäre am Unternehmen beteiligt sind. Die übrigen Anteile gehören dem Staat, die Verwaltung des Versorgungsunternehmens erfolgt jedoch unabhängig. So wird eine problematische Einmischung seitens der Politik verhindert und der Bevölkerung ermöglicht, das Unternehmen zur Rechenschaft zu ziehen.

Porto Alegre (Brasilien)

Obwohl die brasilianische Großstadt Porto Alegre in den 1990er Jahren kräftig wuchs, konnte das städtische Versorgungsunternehmen die Versorgung der Haushalte mit Wasser deutlich ausbauen. Der Anschlussgrad bei der Wasserversorgung wurde von 95 auf 99,5% verbessert, der Anschlussgrad an die Kanalisation von 70 auf 84%. Ein entscheidender Anstoß dazu kam von der Bevölkerung selbst, die an der Erstellung der städtischen Haushaltspläne beteiligt ist („Bürgerhaushalt“). Untypisch für Brasilien, bediente die Politik damit nicht ihre einflussreiche Klientel, sondern investierte in einkommensschwachen Wohngebieten. Die Partizipation der Zivilgesellschaft an der Stadtentwicklungsplanung ist außerordentlich erfolgreich und weltweit beispielgebend. Ein unabhängiger Beirat kontrolliert das städtische Versorgungsunternehmen und entscheidet mit über neue Investitionsvorhaben und die Höhe der Wassergebühren. Die Wasserqualität in Porto Alegre ist gut, und die Wasserpreise sind im Landesvergleich niedrig. Darüber hinaus gibt es einen „sozialen Preis“ für die Ärmsten der Bevölkerung.

Südamerika

Zusätzliche Beispiele für eine demokratische Wasserverwaltung in Brasilien finden sich in Recife, Caxias do Sul, Santo Andre, Jacaré und Piracicaba. SABESP, das größte Versorgungsunternehmen der Welt mit Sitz in São Paulo, konnte seine Effizienz durch ein umfassendes Modernisierungsprogramm, das gemeinsam mit den Gewerkschaften durchgeführt wurde, steigern: Die Betriebskosten wurden halbiert, die Wasserver- und Abwasserentsorgungssysteme wurden ausgeweitet.

In Venezuela wird seit 1999 an der Entwicklung eines Modells gearbeitet, in dessen Verwaltung die Verbraucher weitgehend eingebunden sein sollen. Inzwischen haben fast alle öffentlichen Wasserversorger des Landes dieses Modell einer demokratischen Planung und Verwaltung übernommen. Die nationale Trinkwasserversorgung ist zwischen 1998 und 2003 von 81 auf 89% gestiegen.

Hoffnung für die Zukunft

Nach zahlreichen Negativbeispielen für die Privatisierung der Wasserversorgung, hat sich die Argumentationslinie der Privatisierungsbefürworter geändert. Nicht die Privatisierung als solche steht im Vordergrund, sondern die Finanzkraft privater Investoren. Investitionen von 180 Milliarden USD jährlich seien notwendig, um das Johannesburger Ziel (die Halbierung der Zahl von Menschen ohne Wasseranschluss bis 2015) zu erreichen. Die öffentlichen Haushalte der Entwicklungsländer seien dazu nicht in der Lage, daher müsse es private Investitionen geben. Ernst zu nehmende andere Schätzungen sprechen dagegen von nur 10 Milliarden USD Investitionsbedarf pro Jahr. Diese könnten durch höhere Entwicklungshilfe, Schuldenerlass und Prioritätenverschiebung in den öffentlichen Haushalten aufgebracht werden.

Es gibt bereits weltweiten Widerstand gegen die Geschäfte mit dem Wasser. Die Befürworter von Wasser als Menschenrecht haben unter dem Namen *Blue Planet Project* eine weltweite Koalition gebildet, der Aktivisten aus unterschiedlichsten Bereichen der Gesellschaft, dem Umwelt- und dem Gewerkschaftsbereich, aus den Industrie- und Entwicklungsländern angehören. Immer mehr Konzerne ziehen sich aus dem weltweiten Wassergeschäft zurück. Suez hat 2003 den Rückzug aus den armen Ländern bekannt gegeben. RWE kündigte 2005 den Verkauf von *Thames Water* und *American Waterworks* an. Selbst die Vizepräsidentin der Weltbank, Katherine Sierra, gestand auf der Wasserwoche 2005 in Washington ein, dass das ausschließliche Engagement der Weltbank für den privaten Sektor in den 1990er Jahren ideologisch motiviert gewesen sei. Beim 4. Weltwasserforum in Mexico City 2006 wurde mehr staatliche Unterstützung für kommunale Wasserbehörden und Entwicklungsprojekte gefordert.

In Südafrika wurde das Recht auf Wasser 1997 in der Verfassung verankert, in Uruguay 2005. In Wien wurde der Schutz der Wasserversorgung vor Privatisierung 2001 in der Stadtverfassung verankert. 2002 verabschiedete der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einen allgemeinen Kommentar, in dem das Menschenrecht auf Wasser anerkannt wird; es berechtigt „jedermann zu ausreichendem, ungefährlichem, sicherem, annehmbarem, physisch zugänglichem und erschwinglichem Wasser für den persönlichen und den häuslichen Gebrauch.“^{*} Der nächste und entscheidende Schritt ist daher eine UN-Konvention zum Recht auf Wasser.

^{*} „Wesentliche Themen, die sich aus der Umsetzung des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ergeben: Allgemeiner Kommentar Nr. 15 (2002) – Das Recht auf Wasser“ (Art. 11 und 12 des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte).

Auch der Kampf der Gewerkschaften muss dem Menschenrecht auf Wasser gelten. Die Gewerkschaftsbewegung hat in dieser Frage viele Partner in der Zivilgesellschaft. Am Beispiel der Wasserversorgung können die Gewerkschaften klar beweisen, dass Privatisierung zum Nachteil der Menschen ist. Privatisierung macht Wasser teurer und die Versorgung schlechter. Sie macht Beschäftigte arbeitslos und Manager und neue Eigentümer reich.

11

Abfallentsorgung

„Abfall sucht sich immer das billigste Loch“ lautet eine alte Weisheit der Abfallwirtschaft. In Zeiten von Globalisierung und Liberalisierung bedeutet das: Abfälle werden z.B. von Südtalien, wo Deponien wegen Überfüllung geschlossen sind, nach Deutschland transportiert. Dort wurden auf Kosten der Allgemeinheit in den 1990er Jahre zu viele Müllverbrennungsanlagen errichtet, deren Betreiber nun mit Müllimporten ihre Überkapazitäten füllen wollen.

Globalisierung bedeutet aber auch, dass der Westen seinen Elektroschrott – getarnt als funktionstüchtige Altgeräte oder gar Entwicklungshilfe – in die so genannte Dritte Welt exportiert. Allein in Lagos, der größten Stadt Nigerias, landen jeden Monat etwa 500 Container mit ausrangierten Computern und Monitoren. Dort werden sie verbrannt und vergiften dabei Menschen und Umwelt. Jene ‚Recycler‘ in Europa oder den USA, die Geld für die Annahme der Geräte kassiert haben, sparen sich dadurch die teure Entsorgung.

Historische Entwicklung

Europa: Fortschritt durch frühe Kommunalisierung

Müllentsorgung war nicht immer ein Geschäft. Obwohl im antiken Rom vier hochrangige Beamte (Ädile) für die Straßenreinigung zuständig waren, war es üblich, den Straßenschmutz einfach in die Kanalisation zu spülen. Anwohner waren verpflichtet, ihren Hausmüll selbst zu entsorgen, und das geschah nicht selten von Fenstern und von Balkonen aus. Eine geregelte Müllabfuhr gab es nicht.

Die Geschichte der Müllabfuhr in Europa beginnt erst im 15. Jahrhundert. Es schien nicht mehr tragbar, die Haus- und Gewerbeabfälle und sogar menschliche Exkremete einfach auf Straßen oder in Stadtbäche zu schütten.

Seit dieser Zeit wurde der Abfall aus den Städten auf die umliegenden Felder verbracht. Meist waren es Bauern aus der Umgebung, die vor allem Pferdemist, Asche und Bioabfälle abholten, um ihn als Dünger auf ihren Feldern zu verwenden. Allerdings war diese private Müllabfuhr äußerst mangelhaft und kam ihrer Entsorgungspflicht nur selten termingerecht nach.

Im 19. Jahrhundert wurde der Abfall deshalb zunehmend als ein hygienisches und gesellschaftliches Problem aufgefasst. Beginnend mit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts setzte sich bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts praktisch überall die kommunale Müllentsorgung durch. Es dauerte aber oft noch Jahrzehnte, bis die technischen Voraussetzungen für eine flächendeckend funktionierende Müllbeseitigung geschaffen waren. Von den technologischen Fortschritten in den Bereichen der Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgung profitierte die Abfallwirtschaft erst relativ spät. Die Abfälle wurden lange Zeit einfach außerhalb der Städte deponiert. Nur in England begann man bereits nach 1870 mit der Müllverbrennung – eine Technik, die erst um 1900 Kontinentaleuropa erreichte. In England waren um 1900 bereits mehr als 120 Abfallverbrennungsanlagen in Betrieb, während die erste deutsche Anlage 1894 in Hamburg errichtet wurde. Noch vor Ausbruch des Ersten Weltkriegs begann man damit, den Müll in geschlossenen Behältern abzutransportieren und z.T. auch zu sortieren.

Müllentsorgung zu Beginn des neuen Jahrtausends

Globale Unterschiede in der Qualität der Abfallentsorgung

Auch in der Abfallwirtschaft kommt das unterschiedliche Entwicklungsniveau von Staaten zum Tragen. Es gibt Staaten mit einer umfassend entwickelten öffentlichen Abfallbewirtschaftung (Mülltransport, Mülltrennung, Recycling), strenger Gesetzgebung, funktionierenden Kontrollen und mit entsprechend hohen Investitionen in die Infrastruktur. Und schließlich gibt es in manchen Ländern ein hoch entwickeltes Bewusstsein innerhalb der Bevölkerung, was Mülltrennung und Müllvermeidung anbelangt. Dazu gehören die Länder West- und Nordeuropas, Kanada, Australien, Neuseeland, Japan, Korea oder auch Singapur.

Dann gibt es Staaten mit einigermaßen funktionierender Müllbeseitigung, in denen die Gesetzgebung, zumindest aber deren Vollzug, noch zu wünschen

übrig lassen. Die Infrastruktur ist oft veraltet und Bewusstsein bezüglich Mülltrennung und Müllvermeidung nur wenig entwickelt. Dazu gehören in unterschiedlich starker Ausprägung die meisten Länder Ost- und Südeuropas sowie viele sogenannte Schwellenländer.

Und schließlich gibt es die Staaten mit schlecht oder kaum funktionierender öffentlicher Müllbeseitigung. Hierzu zählen praktisch alle sogenannten Entwicklungsländer (v.a. in deren größeren Städten). Hier bleibt traditionellerweise Vieles der privaten Initiative überlassen.

Unterschiedliche Organisationsformen

Die Abfallbeseitigung wird in den meisten Industriestaaten als Aufgabe betrachtet, die im öffentlichen Interesse liegt. Sehr häufig werden die Kommunen mit der Durchführung beauftragt, welche diese Aufgabe entweder selbst oder gemeinsam mit anderen Gemeinden erledigen, mit eigenen oder beauftragten Firmen. Mitunter werden Teile der Abfallwirtschaft auch zur Gänze Privaten übertragen – etwa die lukrative Sammlung und Verwertung wieder verwertbarer Altstoffe wie Metalle, Papier oder Glas.

In Europa ist der Anteil der privaten Unternehmen in der Abfallwirtschaft unterschiedlich hoch. In den meisten Staaten dominiert der öffentliche Sektor im Bereich der Müllsammlung. In etlichen Staaten ist die weitere Behandlung des Abfalls aber weitgehend privatisiert. Die beiden größten privaten Unternehmen in Europa sind die französische *Sita* (der Abfallbereich von *Suez*) mit mehr als 45.000 Beschäftigten und die ebenfalls französische *Onyx* (der Abfallbereich von *Veolia*) mit mehr als 70.000 Beschäftigten. An dritter Stelle folgt die deutsche *Remondis*.

Weit fortgeschritten ist die Privatisierung der Abfallwirtschaft in den USA, wo bereits mehr als 50% der Kommunen die Abfallentsorgung teilweise oder ganz an Private ausgelagert haben; allerdings lag der Anteil an privaten Abfallentsorgern hier bereits vor 20 Jahren bei etwa 30%. Naturgemäß ist der Anteil der Privaten dort am höchsten, wo auch Gewinne zu erwarten sind.

Auch in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern wie etwa in Indonesien, Malaysia, Singapur oder Thailand setzt man bei der Abfallentsorgung immer öfter auf private Firmen. In Singapur wurde bereits der gesamte Bereich (Sammlung und Verbrennung bzw. Deponie) privatisiert. In Malaysia wurden private Unternehmer eingeladen, sich für Abfallkonzessionen im

Rahmen von sogenannten öffentlich-privaten Partnerschaften (*Public-Private-Partnerships*) zu bewerben. Die Abfallbewirtschaftung verschlingt hier einen großen Teil der Gemeindehaushalts – in Malaysia sind es etwa 50%, wovon wiederum etwa 70% auf das Einsammeln des Mülls entfallen. In einigen Städten der Region, wie Bangkok, Singapur und Jakarta, wurde auch ein Pfandsystem für bestimmte Verpackungen eingeführt, mit dem das Recycling unterstützt werden soll. In einigen Fällen werden auf bestimmte Verpackungen Entsorgungsabgaben aufgeschlagen.

In den meisten großen Städten Süd- und Westasiens verfügen die Gemeinden dennoch nicht über die finanziellen Mittel, um ein gut funktionierendes Abfallentsorgungssystem aufzubauen. Es fehlt Geld, um die nötigen Investitionen zur Verbesserung der Müllsammlung, des Transports und der Lagerung zu tätigen. Die Behandlung von Abfall ist und bleibt eines der wichtigsten urbanen Probleme dieser Regionen.

In Indien etwa gab es seit den 1970er Jahren immer wieder staatliche und regionale Zuschüsse für größere Städte, um deren Infrastruktur zu verbessern. Die Kommunen müssen auf eigene Gemeindesteuern zurückgreifen, und hier wiederum in erster Linie auf Eigentumssteuern. Spezielle Müllabgaben existieren zumeist nicht, allerdings wird von größeren Unternehmen oder Hotels zuweilen eine Entsorgungsgebühr erhoben (durch die Gemeinde oder private Müllsammler). Der überwiegende Teil der ärmeren Bevölkerung kann hingegen keinerlei Abgaben entrichten, weshalb es dort auch kaum oder keine Müllentsorgung gibt. In den meisten Städten Indiens werden die Straßenkehrer z.T. direkt von den Anrainern bezahlt. In mehreren größeren Städten (Delhi, Madras, Ahmedabad, Baroda, Bangalore und Rajkot) wurde die Müllsammlung bereits gänzlich privatisiert. In Delhi wurden auch Angebote für die Errichtung einer privaten Mülldeponie eingeholt. Trotz dieser Privatisierungsmaßnahmen kam es wegen des heftigen Widerstands der Gewerkschaften meist zu keiner Reduzierung des Beschäftigtenstandes.

Wesentlich dramatischer ist die Situation in Pakistan, wo überhaupt nur zwischen 50 und 70% des privaten Mülls eingesammelt werden. Es gibt viel zu wenige legale und ausbaufähige Entsorgungsmöglichkeiten. Weil es der Bevölkerung außerdem an Aufklärung und Bewusstsein fehlt, wird der Müll meist wild deponiert. Die kommunale Straßenreinigung funktioniert nur unregelmäßig und ist zumeist auf die Hauptstraßen beschränkt. Die Anlage der Städte (große Ausdehnung, schmale, oft kaum passierbare Gassen) erschwert die Arbeit zusätzlich. Viele Fahrzeuge zur Müllsammlung sind regelmäßig

außer Betrieb oder werden missbräuchlich benutzt. So muss der Großteil der Arbeiten manuell vorgenommen werden. Wiederverwertbare Stoffe (Papier, Plastik, Glas, Metalle) werden von privaten Restverwertern gesammelt oder gegen ein geringes Entgelt an diese abgegeben. Besonders gravierend ist auch, dass Industrie- und Sondermüll nicht getrennt oder speziell behandelt werden und ein großer Teil offen verbrannt wird.

Im ostafrikanischen Kenia funktionieren bereits bestehende private Müllsammlungen und -deponien in der Regel besser als öffentliche. Im Mai 2000 beschloss auch die ägyptische Regierung, die Abfallwirtschaft mit Unterstützung der *Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) zu privatisieren. Auslöser war die höchst ineffiziente und nicht kostendeckende Entsorgung der Abfälle. Ägyptens Kommunen sind mit einem stetig wachsenden Abfallaufkommen konfrontiert, das bereits in weiten Teilen des Landes zu ernsthaften Gesundheits- und Umweltproblemen führt. Die existierenden Entsorgungskonzepte und Kapazitäten reichen nicht aus, um die Abfallmengen zu bewältigen.

Vor- und Nachteile der Privatisierung

Diese Beispiele zeigen, dass private Unternehmen in den Ländern der Dritten Welt durchaus einen Beitrag zum Aufbau einer funktionierenden Abfallwirtschaft leisten können. Das setzt allerdings voraus, dass die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen stimmen und auch die weniger wohlhabenden Bevölkerungsteile an dem Segen teilhaben können.

Dennoch: Staaten wie Deutschland oder Österreich gehören wegen der kommunalen Verantwortung im Bereich der Wasser-, Abwasser- und auch der Abfallwirtschaft zu den Ländern mit der höchsten Umweltqualität. Zu den umweltverträglichen Praktiken gesellen sich außerdem ein hoher Verbraucherschutz und sozial verträgliche Gebühren. Denn es sind die BürgerInnen vor Ort, die diese Umweltqualität verlangen. Und es sind die öffentlichen Unternehmen vor Ort, welche diesen Wunsch unmittelbar und preiswert erfüllen müssen.

Die Nachteile einer vollständigen Privatisierung liegen auf der Hand: Wegfall der Einflussnahme, kein direkter Zugriff auf abfallrelevante Daten, Verlust der Kostenwahrheit (Kostenkontrolle), Verlust der Gebührengerechtigkeit, Qualitätsstandards werden betriebswirtschaftlich festgelegt statt volkswirtschaftlich,

Umweltstandards werden auf das vorgeschriebenes Mindestmaß reduziert. Aber bei Problemen wenden sich die Bürger dennoch an die Kommunen. Geringe Effizienzgewinne stehen einem massiv gesteigerten Überwachungs-, Regulierungs- und öffentlichem Gewährleistungsaufwand (und den dafür erforderlichen Kosten) gegenüber.

Privatisierung garantiert keineswegs mehr Wettbewerb. Derzeit findet in der Abfallwirtschaft ein starker Konzentrationsprozess statt, der auf längere Sicht nur wenige international tätige Unternehmen überleben lassen wird. Dieser Verdrängungs- und Übernahmewettbewerb führt zu sozialem Dumping und zur Aushöhlung von Arbeitnehmer- und Verbraucherrechten. Aber auch zu Scheinwettbewerb, Kartellbildungen und dadurch zu höheren Preisen. Noch mehr Markt und Wettbewerb würden also bloß das absehbare Oligopol einiger Großunternehmen fördern.

Die Kommunen sind in diesem Wettbewerb im Nachteil, weil sie beispielsweise ihre Dienste selten außerhalb der Gemeindegrenzen erbringen dürfen. Eine Einschränkung, die private Konkurrenten nicht haben. Kommunen müssen auch als Dienstgeber und Schützer der Umwelt Vorbildwirkung haben – private Unternehmen müssen das nicht.

Mehr Wettbewerb verursacht mehr Abfall. Da private, im Wettbewerb stehende Unternehmen auf Markterweiterung und Gewinnmaximierung abzielen, gibt es in einer privatisierten Abfallwirtschaft kaum noch Appelle zur Abfallvermeidung. Kritisches Konsumverhalten, umweltverträglicher Umgang mit Produkten und Abfällen und Müllvermeidung sind nämlich schädlich fürs Geschäft.

Die Privatisierung führt auch in der Abfallwirtschaft zu Lohn- und Sozialdumping. Feststellbar sind beispielsweise in Europa Personalabbau (Frühpensionierungen, Kündigungen usw.), Rückgang der Lehrlingsausbildung, Einkommensreduktion (Kürzung von Zulagen und Sozialleistungen), Lohndumping bei neuen Anbietern, mehr prekäre Arbeitsverhältnisse (Teilzeitarbeit, Leiharbeit), die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen (Steigerung der Arbeitsintensität, Unsicherheit des Arbeitsplatzes durch veränderte Rahmenbedingungen) und eine erschwerte Durchsetzung kollektivvertraglicher Regelungen. Es gibt inzwischen in einigen deutschen Städten und Regionen Politiker, die nicht mehr bereit sind, das Lohndumping infolge von Privatisierungen hinzunehmen. Drei Landkreise im Bundesland Brandenburg haben das Auslaufen der Altverträge mit privaten Firmen dazu genutzt, die Müllabfuhr wieder zu einer kommunalen Aufgabe zu machen.

Fazit

Die Privatisierung von Abfallwirtschaftsbetrieben zeigt in entwickelten Staaten häufig negative Auswirkungen auf die Qualität und auf den Preis der Dienstleistungen. Aber auch auf die Möglichkeiten demokratischer Kontrolle, auf die Rechenschaftspflicht der privatwirtschaftlichen Unternehmen (v.a. bei transnationalen Unternehmen) sowie auf Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen. Generell ist eine Beschränkung der Rolle des Marktes im Abfallsektor notwendig. Denn Privatisierung, Verdrängungswettbewerb und Monopolisierung verringern die Möglichkeiten, die Produktion, den Transport und die Beseitigung von Abfall zu kontrollieren.

Die Aufgaben der kommunalen Wirtschaft und der örtlichen Daseinsvorsorge sind für alle BürgerInnen von großer Bedeutung. Sie dürfen nicht auf dem Altar des über allen anderen Interessen stehenden ‚freien Wettbewerbs‘ geopfert werden. Insbesondere ökologische Aspekte müssen im Zweifel Vorrang haben gegenüber rein wirtschaftlich orientierten Interessen des freien Warenverkehrs. Denn es geht darum, potentielle Gefahren für die Umwelt und die Menschen zu vermeiden.

Erste Priorität einer vernünftigen Abfallpolitik sollte die Abfallvermeidung sein. Zweite Priorität die Abfallaufbereitung, also die Rückgewinnung wertvoller Rohstoffe, die darüber hinaus ein großes Arbeitsplatzpotenzial besitzt. Wo beide Vorgehensweisen nicht möglich sind, kann eine schadlose Abfallbeseitigung – etwa in Form von Müllverbrennung zur Energiegewinnung – in Betracht gezogen werden.

Für die kommunale Abfallwirtschaft ergibt sich darüber hinaus aber auch die Forderung nach Gebührengerechtigkeit, d.h. nach sozialverträglichen Gebühren für jedermann. Und nicht zuletzt nach der sozialen Verantwortung gegenüber den Beschäftigten.

Die Aufgabe der Gewerkschaften ist vor allem der Kampf um die Erhaltung (oder Erlangung) hoher sozialer Standards in der Abfallwirtschaft. Es geht um die Beachtung der Arbeitsbestimmungen und Tarifverträge durch die Abfallwirtschaftsbetriebe. Auch die Gründung von länderübergreifenden Betriebsräten in den transnationalen Abfallunternehmen ist dafür wichtig.



12

Energieversorgung

Der Einfluss leistungsfähiger Energiesysteme auf die wirtschaftliche und vor allem industrielle Entwicklung eines Landes ist sehr hoch. Dies war im späten 19. und beginnenden 20. Jahrhundert der Hauptgrund, weshalb Staaten die Verantwortung für ihre Energieversorgung übernahmen.

Historische Entwicklung

Im wesentlichen brachte erst das 19. und frühe 20. Jahrhundert den technologischen Durchbruch zu modernen Energieformen wie Dampf, Strom, Gas und Erdöl. Alte Energieformen wie Holz, Kohle und Pferdekraft wurden in den industrialisierten Regionen und Staaten der Welt zunehmend abgelöst.

1807 wurden in London die ersten Gaslaternen zur Straßenbeleuchtung in Betrieb genommen. Ab den 1820er Jahren folgten viele europäische Städte dem Beispiel. Befeuert wurden die Laternen mit dem sogenannten Stadtgas, das durch Vergasung von Kohle gewonnen wurde. In Hannover wurde 1825 das erste deutsche Gaswerk zur Herstellung von Stadtgas gegründet. Die Gasbeleuchtung löste die Öllaternen ab, die etwa 150 Jahre lang das Straßenbild geprägt hatten. Das helle und gleichmäßige Gaslicht ermöglichte aber auch die Einführung von Nachtschichten z.B. in der Textilindustrie.

In den 1850er Jahren konzessionierten viele Städte den Aufbau ihrer Gasversorgungen an private Gasgesellschaften. Die Konzessionen wurden für 30 oder 40 Jahre erteilt. Daher stellte sich in den Jahren zwischen 1885 und 1890 für viele Städte die Frage nach der Konzessionsverlängerung oder des Rückkaufs der Gasgesellschaften.

Die Erfahrungen, die bis dahin gemacht wurden, sprachen deutlich gegen eine weitere privatwirtschaftliche Lösung. Die zur Wahrung der öffentlichen Interessen ausgehandelten Konzessionsbestimmungen bezüglich Versor-

gungssicherheit, Tarifpolitik und Maximalrendite hatten oft ihren Zweck kaum erfüllt.

Dies hatte zugleich Auswirkungen auf die beginnende Elektrifizierung der Städte. In den 1880er Jahren wurden überall in Europa private Elektrizitätsgesellschaften gegründet, die auf ähnliche Geschäfte hofften wie beim Gas. Die städtischen Behörden bewilligten angesichts der bisherigen Erfahrungen aber nur Versuchsbetriebe für elektrische Straßenbeleuchtung. Es war in dieser Zeit noch nicht entschieden, ob Strom oder Gas die geeignetere Lösung darstellte. Aber weil den Gasgesellschaften mit der Elektrifizierung der Straßenbeleuchtung gedroht wurde, waren diese angesichts schlechter Geschäftsaussichten eher zur Kommunalisierung bereit.

Tatsächlich blieb Gasbeleuchtung mit Stadtgas in Europa bis in die 1970er Jahre üblich. Und auch heute noch sind viele historische Stadtkerne gasbeleuchtet. In Wien dauerte die Umstellung von Stadt- auf Erdgas bis 1978, in Berlin sogar bis in die 1990er Jahre. Eine Alternative zum Stadtgas – das Erdgas – war zwar schon 1821 in Fredonia (USA) erstmals kommerziell verwendet worden, aber erst in den 1940er und 50er Jahren begann in den USA die großflächige Entwicklung von Erdgasversorgung und Übertragung. 1959 wurde erstmals flüssiges Erdgas per Schiff nach England gebracht. Als ab Mitte der 1960er Jahre große Erdgasvorkommen in der Nordsee entdeckt wurden, wurde Stadtgas auch in Europa nach und nach von Erdgas verdrängt.

Der Anteil der öffentlich kontrollierten Kapazitäten an der Stromproduktion war zunächst generell gering. Aber viele europäische Städte gingen um 1900 dazu über, eigene kommunale Stromgesellschaften zu gründen. Oder sie kauften nach Auslaufen der ersten Konzessionen private Gesellschaften auf. In der Schweiz hatte die kommunale Stromversorgung um 1900 einen Anteil von unter 15%. 1920 lag der Anteil bereits bei einem knappen Drittel, um 1950 bereits bei 56%. Der Schweizer Kanton Zürich hatte beispielsweise schon im Jahr 1908 seine eigene Elektrizitätsgesellschaft, und selbst die wirtschaftsliberale *Neue Zürcher Zeitung* kommentierte die Gründung damals als positiv. Sie sprach von einer zentralen Aufgabe des Staates, die Versorgung des Kantons mit elektrischer Energie selbst in die Hand zu nehmen.

Anfang des 20. Jahrhunderts gab es also in Europa einen Grundkonsens über den Sinn und die Notwendigkeit einer Kommunalisierung der Energieversorgung. Einer der Hauptgründe, warum die Regierungen vieler Länder ihre Energieversorgung in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts selbst in

die Hand nahmen, war die Notwendigkeit für eine langfristige Planung und Koordination.

Der 1. Weltkrieg führte zu einem starken Anstieg der Güterproduktion in der verarbeitenden Industrie. Zusammen mit dem Bedarf der Rüstungsindustrie stiegen die Anforderungen an die Energieproduktion rasch. Die Versorgungssicherheit musste verbessert werden. In den Jahren des Wiederaufbaus nach dem 1. Weltkrieg setzte sich die Ausweitung der Industrieproduktion rasant fort. Elektrizität blieb in ihrer Anwendung nicht nur auf die Beleuchtung beschränkt, sondern betrieb Maschinen, Baukräne, öffentliche Verkehrsmittel und Haushaltsgeräte in den privaten Haushalten. In der Sowjetunion wurde sogar verkündet: Kommunismus sei Sowjetmacht plus Elektrifizierung des gesamten Landes. Es wurden große Kraftwerke gebaut und Hochspannungsübertragungsnetze errichtet. Auch die Elektrifizierung der ländlichen Gebiete, vor allem für die Landwirtschaft, wurde vorangetrieben.

Während des 2. Weltkriegs waren Kraftwerke und die Energieversorgung bevorzugte Ziele von Luftangriffen. Nach dem Krieg gab es in Europa einen enormen Strommangel. Netzininstabilitäten, plötzliche Spannungsabfälle und Stromausfälle waren an der Tagesordnung. Das wichtigste Ziel war die Gewährleistung von Versorgungssicherheit. Für etliche Staaten war dies ein Grund zur Verstaatlichung des Energiesektors, darunter Großbritannien und Frankreich. *Gaz de France* wurde 1946 und die *Électricité de France* 1948 gegründet. In Großbritannien wurden über 1.000 private und gemeindeeigene Gasunternehmen an zwölf regionale Behörden übertragen, die Elektrizitätsversorgung war bereits 1926 verstaatlicht worden.

Bis in die 1970er Jahre blieb öffentliches Eigentum im Energiesektor unbestritten. Das vordergründig wirtschaftliche Argument lautete: es geht um eine sichere Energieversorgung zu moderaten Preisen. Für die Bereitstellung von Energie wurden keine Warenpreise verlangt, sondern es wurden Gebühren erhoben. Deren Höhe war relativ unabhängig von Kosten und Profit der Energieerzeugung und richtete sich mehr nach der strategischen Bedeutung des Energiekunden für die Gesamtwirtschaft. Für das öffentliche Eigentum sprach auch der sicherheitspolitische Aspekt. Die Kohleförderung war seit dem 19. Jahrhundert Bestandteil der für Rüstungszwecke wichtigen Montanindustrie. Die Atomenergie wird seit Mitte des 20. Jahrhunderts dank des doppelten Verwendungszwecks („Dual-Use“, prinzipielle Verwendbarkeit einer Technologie sowohl zu zivilen wie auch militärischen Zwecken) mit

öffentlichen Mitteln gefördert. Und die Sicherung von Erdölreserven führt bis heute sogar zu Kriegen wie zuletzt im Irak.

Privatisierung der Energieversorgung seit den 1970er Jahren

Ab den 1970er Jahren änderte sich die Lage. In den 1980er Jahren wurde zunächst der Grundsatz einer lückenlosen Versorgung vom Wunsch nach einer Kommerzialisierung der Stromversorgung verdrängt. In den 1990er Jahren folgten dann die Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung der Elektrizitätsindustrie auf der ganzen Welt. Die Vorgangsweise war fast überall gleich: Diskreditierung des staatlichen Monopols, Versprechen von mehr Angebot und niedrigeren Preisen im Fall von mehr Wettbewerb; die Resultate ebenfalls: Privatisierung der Energieunternehmen, Reduzierung von Kosten, Abbau von Beschäftigten, Erhöhung der Energiepreise und der Gewinne. Für die Verbraucher brachte das keine Vorteile, sondern in der Regel Nachteile durch höhere Preise und weniger Versorgungssicherheit.

Bereits ab 1924 begann die private Energiewirtschaft, sich länderübergreifend zu organisieren. Der Weltenergieerat (*World Energy Council – WEC*) ist bis heute eine einflussreiche Denkfabrik. Seine Mitglieder sind die größten Energiekonzerne der Welt sowie Beratungsfirmen aus dem Energiesektor. Der WEC beauftragt Forschung zu Fragen der Energiewirtschaft und Energiepolitik und gibt Politikempfehlungen ab.

Auch die Internationale Energiebehörde (*International Energy Agency – IEA*) betreibt Lobbying für die Liberalisierung und Deregulierung der Energiemärkte. Sie wurde 1973 von Industrienationen gegründet, um ihr Vorgehen gegen die Erdölkrise zu koordinieren. 1974 wurde sie Teil der OECD. Die IEA will einen weltweiten Abbau der Handelshemmnisse im Energiesektor und einen gesetzlichen Rahmen zum Schutz privater Investitionen wie ihn das GATS darstellt – das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen der Welthandelsorganisation (WTO). Für das Erreichen dieser Ziele arbeitet die IEA eng mit dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank zusammen.

Chile war das erste Land, wo nach dem Militärputsch von 1973 ein radikales Privatisierungsprogramm gestartet wurde. Die Energiepreise erreichten in der Folge Rekordniveaus, und etliche hohe Beamte der Militärregierung wurden dabei reich. Zwischen 1974 und 1986 ging die Zahl der Mitarbei-

terInnen in Staatsbetrieben um 40% zurück. 1996 wurde die brasilianische Energieversorgung versteigert. Für die Verbraucher brachte das eine massive Gebührenerhöhung mit sich, während die ausländischen Eigentümer die Gewinne in ihre Herkunftsländer zurück überwiesen und Investitionen in neue Stromerzeugungskapazitäten unterließen.

Vereinigtes Königreich

Nach ihrem Regierungsantritt 1979 privatisierte Margaret Thatcher eine ganze Reihe öffentlicher Dienstleistungen, so auch die Gas- und Stromversorgung. Die 1949 gegründete *British Gas* (BG) war 1986 an der Reihe. Es wurde das gesamte Unternehmen verkauft, weil der Kapitalmarkt für das Monopol einen erheblich höheren Preis zahlte als für ein Unternehmen in Konkurrenzsituation. 1995 wurde *British Gas* letztlich doch aufgesplittet, um Konkurrenz beim Gashandel zu schaffen. BG führte dennoch über Jahre hinweg einen hartnäckigen und erfolgreichen Kampf um die Aufrechterhaltung ihres privaten Monopols. Das Unternehmen benutzte die Kontrolle über das Gasleitungsnetz, die Infrastruktur zur Gasverteilung und den fast ausschließlichen Zugang zur Nordseegasproduktion, um seinen Marktanteil zu behaupten. Daran änderte auch die neugeschaffene Regulierungsbehörde OFGAS wenig. Trotz Liberalisierung kamen in den 1990er Jahren nur 10% des britischen Gases von anderen Anbietern.

Die britische Elektrizitätsversorgung war 1926 von der *Labour Party* verstaatlicht worden. Ziel war die Vereinheitlichung der verwendeten Stromfrequenz und Spannung sowie eine Neugliederung der kleinstteiligen Versorgungsgebiete. 1990 wurde die Stromwirtschaft auf mehrere Unternehmen aufgeteilt und privatisiert. Die fossilen Kraftwerke, die Kernkraftwerke und das Übertragungsnetz wurden gesonderten Gesellschaften übertragen. Der Zugang zum Stromnetz erfolgt für alle Stromanbieter über einen ‚Strompool‘. Tatsächlich wurden jedoch nur etwa 10% des Stromabsatzes zu Poolpreisen gehandelt, denn häufig wurden mit einzelnen Großkunden langfristige Lieferverträge mit Festpreisen und festen Abnahmemengen abgeschlossen.

Die Zahl der Arbeitskräfte in der Elektrizitätswirtschaft ist seit 1989 drastisch um rund 70% gesunken. Dies hat zu erheblichen Effizienzsteigerungen geführt. Dennoch blieben die Stromkosten deutlich über den tatsächlichen Produktionskosten, wodurch für die privaten Eigentümer schöne und

wachsende Gewinne entstanden. Erst durch die Regulierung des Marktes und die Kontrolle durch OFGEM (*Office of Gas and Electricity Markets*) wurden die Kostenvorteile als Preissenkungen an die VerbraucherInnen teilweise weitergegeben.

Kalifornien

Wie in Europa wurde in den USA lange Zeit die Versorgung eines bestimmten Gebietes mit Energie als natürliches Monopol angesehen. Damit verbunden war eine Versorgungspflicht gegenüber den Kunden und mit Blick auf die Kosten regulierte Tarife. Gesetzliche Grundlage war der *Federal Power Act* von 1935. Demnach wachten auf Bundesstaatenebene öffentliche Versorgungsausschüsse (*Public Utility Commissions*) über die Einhaltung der Regelungen für den Endkundenmarkt.

1992 wurde der Energiegroßhandelsmarkt in den USA mit einem Bundesgesetz liberalisiert, die Regulierung des Endkundengeschäfts blieb jedoch den Bundesstaaten vorbehalten. Kalifornien beschloss 1998 die volle Öffnung des Endverbrauchermarktes. Es wurden ein unabhängiger Systembetreiber und eine Strombörse eingerichtet. Die privaten Versorgungsunternehmen wurden verpflichtet, ihren gesamten Strombedarf von der Strombörse zu beziehen bzw. ihre gesamte Stromerzeugung eben dorthin zu verkaufen.

Der Start der Liberalisierung erfolgte in einer Situation ohne Überkapazitäten, da in Kalifornien jeder Kraftwerkneubau streng auf seine Notwendigkeit hin überprüft wurde. Die Nachfrageentwicklung war aber zu schwach eingeschätzt worden, weshalb es vor der Liberalisierung zu keinem nennenswerten Ausbau der Kapazitäten kam. Zudem war der Kraftwerkpark teilweise überaltert, und es bestand ein erhöhtes Ausfallrisiko. Die privaten Investoren wiederum sahen keinen Grund, in neue Kraftwerke zu investieren. Ja anstelle dringender notwendiger Instandsetzungsarbeiten wurden sogar 25% der Kraftwerkskapazitäten geschlossen.

Bereits im Laufe des Jahres 1999 kam es vereinzelt zu kurzzeitigen Stromengpässen und starken Preissprüngen. Ab Juni 2000 verschärfte sich die Situation. Im Dezember 2000 reduzierten sich die verfügbaren Erzeugungsreserven derart, dass es zu mehreren Flächenabschaltungen (*blackouts*) kam. Binnen einem Jahr war der Strompreis an der Energiebörse um das

50-fache gestiegen. Weil die Versorgungsunternehmen diese enormen Preissteigerungen nicht an ihre Privatkunden weitergeben konnten, mussten die drei größten ihre Zahlungsunfähigkeit erklären. Auch die Strombörse meldete Konkurs an. Im Jahr 2001 schritt der Staat Kalifornien ein und unterzeichnete Lieferverträge mit Stromanbietern, allerdings zu horrenden Preisen. Diese Vereinbarungen gelten bis heute. Kalifornien brachte zwar Klagen und Rückzahlungsforderungen an die privaten Anbieter ein, die gezielt eine Stromverknappung herbeigeführt hatten. Aber ungeachtet des Ausgangs sind die Verluste aus dem kalifornischen Stromdesaster weitgehend vom Staat, also von der Öffentlichkeit, aufgefangen worden.

Kalifornien dürfte das bekannteste Beispiel für Preismanipulationen in den USA sein, man könnte aber noch viele andere anführen. Seit der Deregulierung der Strompreise auf Bundesebene im Jahr 1996 haben sich die Preise verdoppelt und vervierfacht. In den Bundesstaaten, die ihre Energiemärkte nicht liberalisiert haben, war das nicht annähernd in diesem Ausmaß der Fall. Die Deregulierung hat außerdem zu massiven Arbeitsplatzeinsparungen in den Versorgungsbetrieben geführt. So verloren 150.000 Beschäftigte ihre Arbeitsplätze, während die daraus resultierende Vernachlässigung der Wartungsarbeiten zu den flächendeckenden Stromausfällen ebenfalls beitrugen.

Argentinien

Unter der Regierung Carlos Menem wurden ab 1989 zahlreiche argentinische Unternehmen privatisiert, u.a. auch die Energiewirtschaft. Seit 1947 war die *Dirección General de Agua y Energía Eléctrica* für die Stromversorgung in großen Teilen Argentiniens zuständig. Wie in Lateinamerika üblich, war der Stromversorger in die Bereiche Energieerzeugung, -übertragung und -verteilung gesplittet. Um die zu privatisierenden Teilunternehmen für Käufer möglichst attraktiv zu machen, gab es für die MitarbeiterInnen ‚freiwillige‘ Frühpensionierungen. Bei der Privatisierung 1992 bekamen meist ausländische Eigentümer den Zuschlag. Um den Widerstand der Gewerkschaften gegen die Privatisierungen zu verringern, wurde 1994 ein Mitarbeiterbeteiligungsprogramm eingeführt. Je nach Unternehmen konnten 2 bis 12% der Unternehmensanteile von den MitarbeiterInnen begünstigt erworben werden. Diese Taktik wurde bei nahezu allen Privatisierungsprozessen in Lateinamerika angewendet und war auch im Falle Argentiniens erfolgreich.

Mit dieser Radikalprivatisierung wurden allerdings die wirtschaftlichen Strukturen des Landes zerschlagen. Ab 1999 geriet Argentinien in eine tiefgehende Wirtschaftskrise, von der sich das Land bis heute nicht vollständig erholt hat. Im Sog der Krise hat die Regierung auch die Dollarbindung aufgegeben und die Energietarife eingefroren. Einige der ausländischen Investoren haben sich deshalb aus Argentinien zurückgezogen, andere haben die Regierung verklagt. Die Unternehmen versuchen seither vor allem durch eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, Fremdvergabe, zeitlich befristete Arbeitsverträge oder Verlängerung der Arbeitszeit Kosten zu sparen.

Senegal

Wie in vielen anderen afrikanischen Staaten auch, spielte der öffentliche Wirtschaftssektor nach der Unabhängigkeit (1960) die zentrale Rolle in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Landes. Der Staat musste die grundlegenden Bedürfnisse der Bevölkerung erfüllen und war darin in den 60er und 70er Jahren dank der Leistungen des Agrarsektors durchaus erfolgreich. Auch in der Gesundheitsversorgung und im Bildungsbereich konnte Senegal signifikante Verbesserungen erreichen.

Mitte der 70er Jahre begann nach einer Reihe von Dürreperioden die ökonomische Talfahrt. Die Agrarexporte gingen zurück, die Auslandsverschuldung stieg rasant an, und die senegalesische Regierung musste IWF und Weltbank um Hilfe ersuchen. Im Rahmen des Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramms wurden dem Senegal die Kürzung der öffentlichen Ausgaben, die Reduzierung des Staatssektors und die Privatisierung staatlicher Unternehmen und der Daseinsvorsorge vorgeschrieben. Es kam zur Auflösung staatsnaher Betriebe und zu einem Kollaps des Agrar- und Industriesektors, weil im Namen der Marktöffnung Billigimporte aus den entwickelten Ländern stark zunahmen.

Auch für die staatliche Elektrizitätsgesellschaft SENELEC wurde die Privatisierung verlangt. Sowohl Regierung wie auch Gewerkschaften wehrten sich dagegen. 1998 wurde ein Drittel der Anteile an die franko-kanadische EHQ-Gruppe (*Elyo Hydro-Quebec*) verkauft. Die versprochenen Investitionen erfolgten allerdings nicht, Stromausfälle häuften sich. Dies führte zu einem Rückgang der gesamten Wirtschaftsleistung und zu zahlreichen Arbeitsplatzverlusten. Es folgten Unruhen und die Abwahl der Regierung

im Jahr 2000. Unter dem Druck der Gewerkschaften beschloss die neue Regierung die Rücknahme der Privatisierung. Die Weltbank gab zu, dass die Privatisierung von SENELEC dem Staat Senegal gewaltige finanzielle, soziale und langfristige ökonomische Kosten bereitet hatte. Dennoch empfahl sie der neuen Regierung, sich erneut auf ein Privatisierungsabenteuer einzulassen.

SENELEC verbleibt bis auf weiteres aber in öffentlichem Besitz und konnte in den Jahren ab 2001 seine Unternehmenskennzahlen deutlich verbessern. 2004 konnte erstmals ein kleiner Gewinn verbucht werden. Gegenüber 2000 wurden die Stromausfälle halbiert.

Thailand

Ende 1990er Jahre litt Thailand unter den Folgen einer Wirtschafts- und Finanzkrise, die ganz Südostasien erfasst hatte. Der Internationale Währungsfonds war bereit, der Regierung einen Sanierungskredit unter der Bedingung zu gewähren, die Privatisierung der öffentlichen Unternehmen rasch voranzutreiben. Fast die Hälfte der 63 Staatsbetriebe sollten privatisiert werden, u.a. auch der Energiebereich.

Thaksin Shinawatra, der reichste Geschäftsmann Thailands, wurde 2001 Ministerpräsident. Er trieb die Privatisierungen massiv voran, wobei auch er und sein Familienclan profitierten. Gegen die Privatisierung des Energie- und Wassersektors regte sich aber 2004 massiver Widerstand vor allem von Seiten der Gewerkschaften, die auch internationale Unterstützung bekamen. Der Protest weitete sich zu einer allgemeinen Antiprivatisierungsbewegung aus. Schließlich gab die Regierung nach und zog den Privatisierungsplan zurück. Als Shinawatra aus den Parlamentswahlen 2005 als Gewinner hervor ging, versuchte er die Privatisierung erneut. Eine kurzfristige Privatisierung musste nach einer Entscheidung des Obersten Verwaltungsgerichts wieder rückgängig gemacht werden. Inzwischen musste auch Shinawatra zurücktreten, und die Wahlen von 2005 wurden für ungültig erklärt.

Bolivien

Obwohl Bolivien über die zweitgrößten Erdgasvorkommen Südamerikas verfügt – 90% davon gehen in den Export, überwiegend nach Argentinien und Brasilien – ist es das ärmste Land Lateinamerikas.

Die bolivianische Bevölkerung profitierte bis vor kurzem nur wenig von dem Reichtum an Bodenschätzen. Ausländischen Investoren wurden 1994 dagegen großzügigste Förderbedingungen zugesichert. Sie mussten nur 18% ihrer Erlöse als Steuern an Bolivien abführen. Der Umgang mit den Gasreserven war seit Jahren ein heißes Thema und führte 2003 zu landesweiten Protesten. In einem Referendum sprach sich die Mehrheit der Bevölkerung für eine Verstaatlichung der Gas- und Ölreserven aus. Mit diesen Forderungen gewann Evo Morales die Präsidentenwahlen im Dezember 2005. Am 1. Mai 2006 setzte er seine Wahlversprechen in die Tat um. Der Staat übernahm die Kontrolle über Gasproduktion und –vertrieb und legte die Inlands- und Exportpreise fest. Ausländische Investoren können nur im Rahmen von Joint Ventures mit dem Staat tätig werden, die noch dazu normal besteuert werden. Gegen internationalen Druck verkündete Morales, dass auch die bolivianischen Infrastruktur-Unternehmen in den Bereichen Strom, Telekom und Eisenbahnen wieder unter staatliche Kontrolle gebracht werden sollen.

Fazit

In den meisten Ländern der Welt, in denen die Stromversorgung privatisiert bzw. dereguliert wurde, sind die Strompreise für Haushalte und kleinere Betriebe massiv gestiegen. Die Privatisierung von Strom oder Gas wird von den BürgerInnen weder verlangt noch gewünscht. Für die Menschen zählen stabile Preise und die Versorgungssicherheit. Genau das leisten privatisierte Unternehmen aber oft nicht. In vielen Fällen kam es zu erbitterten Protesten, die sich vor allem gegen die Privatisierung der Stromversorgung richteten, weil die privaten Versorger künstliche Engpässe schufen und damit die Preise in die Höhe trieben.

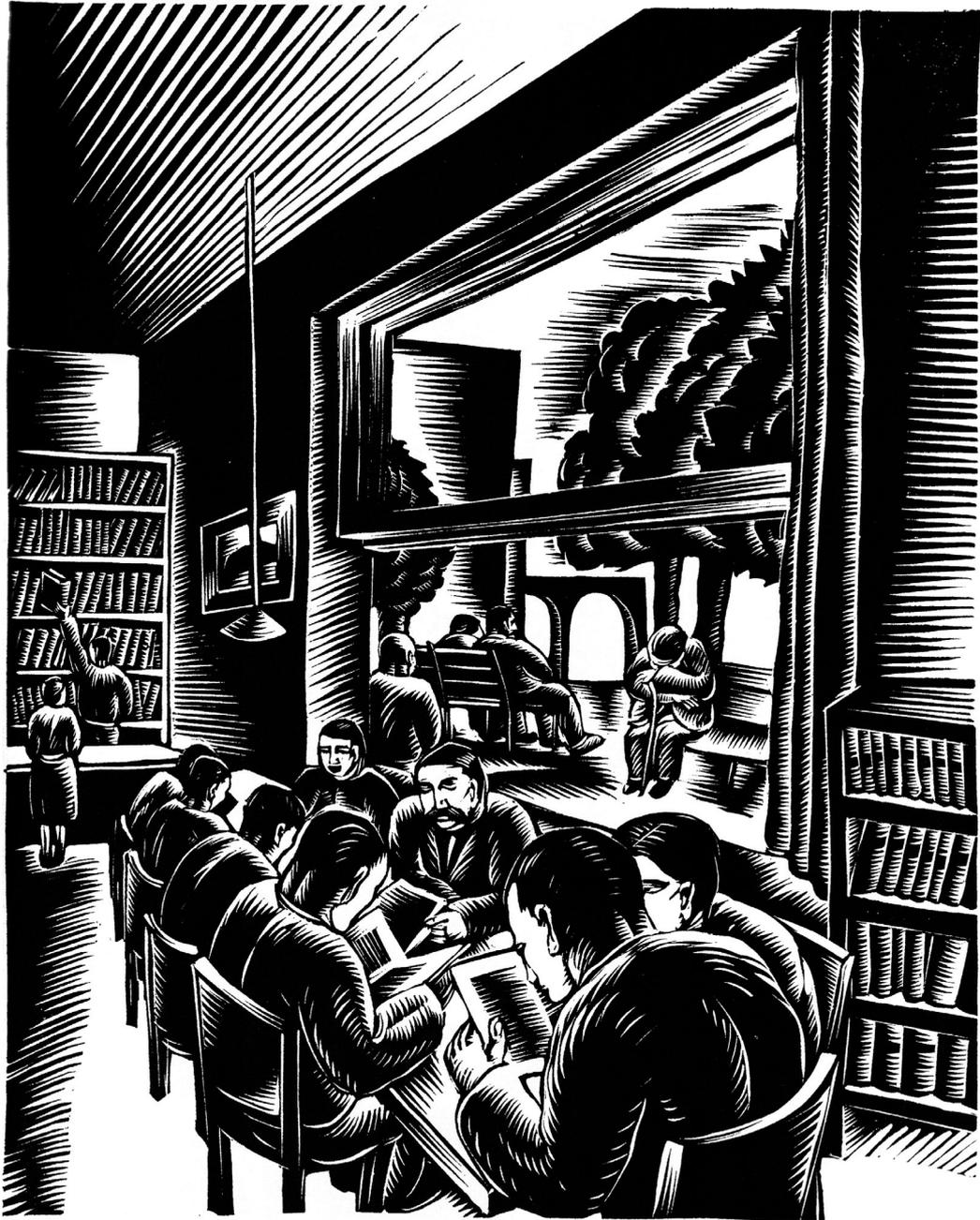
Liberalisierung und Privatisierung führen nicht zu mehr Wettbewerb. Der europäische Strommarkt wird heute von sieben transnationalen Energieunternehmen beherrscht. Drei davon (*Électricité de France*, E.ON und RWE) kontrollieren den überwiegenden Anteil der Stromerzeugungskapazität und damit der Verbraucherpreise in den meisten europäischen Ländern, wobei dieser Anteil stetig größer wird.

Eine privatisierte Energiewirtschaft hat wenig Interesse daran, dass Energie gespart wird. Das wäre schlecht für die Umsätze und für's Geschäft. Eine

privatisierte Energiewirtschaft hat auch wenig Interesse an einem Überangebot an Energie bzw. von Erzeugungskapazitäten. Das lässt die Preise fallen und wäre auch schlecht für's Geschäft. Und eine privatisierte Energiewirtschaft hat daher auch wenig Interesse an Investitionen, die sich nicht gleich oder gar nicht rechnen. Das wäre schlecht für die Bilanz und die Gewinne.

Deshalb haben heute etwa 1,6 Milliarden Menschen in den Ländern der südlichen Hemisphäre, vor allem aber die Armen in den ländlichen Regionen, keinen Zugang zu Elektrizität; das ist mehr als ein Viertel der Weltbevölkerung. Wenn keine gezielten Anstrengungen unternommen werden, sind im Jahr 2030 immer noch 1,4 Milliarden Menschen zu Energiearmut verdammt. Für das Kochen und Heizen greifen heute 2,4 Milliarden Menschen ausschließlich auf Biomasse in traditioneller Form (etwa Holz, landwirtschaftliche Abfälle und Viehdung) zurück. Dabei treten erhebliche Gesundheitsgefahren auf, beispielsweise Atemwegserkrankungen durch Verbrennungsvorgänge in Innenräumen. Der zeitliche Aufwand für die Energiebeschaffung nimmt wegen der weit verbreiteten Übernutzung natürlicher Ressourcen zu. Frauen und Kinder sind dabei besonders belastet*.

* *Le Monde Diplomatique*, 13. März 1998.



13

Polizei und Sicherheit

Der Neoliberalismus sei „ein Programm zur Zerstörung kollektiver Strukturen, die noch in der Lage sind, der Logik des reinen Marktes zu widerstehen,“ sagte der französische Soziologe Pierre Bourdieu 1998.

Kaum sonst wo wird das so deutlich wie im Bereich der Sicherheit, welche der demokratische Staat seinen Bürgern in zahlreichen Lebensbereichen verschafft. Diese reicht von sozialer Sicherheit (Sicherung des Existenzminimums, der Renten, des Gesundheitssystems, der Arbeitslosenunterstützung usw.) bis hin zur Gewährleistung der Sicherheit im öffentlichen Raum (durch Kriminalitätsbekämpfung und -prävention, Objektschutz bei öffentlichen Einrichtungen usw.).

Für die Aufrechterhaltung der Sicherheit im engeren Sinn war die Anerkennung des staatlichen Gewaltmonopols lange Zeit unabdingbare Grundvoraussetzung. Dieses Gewaltmonopol des Staates besteht in dem ausschließlich staatlichen Organen zustehenden Recht, physische Gewalt auszuüben oder zu gestatten. Dies gilt allgemein als notwendige Bedingung für das Funktionieren eines rechtlich geordneten Gemeinwesens auch moderner Staaten.

Mit der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung ist in den meisten demokratischen Staaten die Polizei betraut.

Historische Entwicklung von Polizei und Gendarmerie

In den Frühzeiten war das Sicherheitswesen dem jeweiligen Grundherren übertragen bzw. wurden Armeeeinheiten zu sicherheitsdienstlichen Leistungen herangezogen. In Frankreich wurde 1373 ein eigener Sicherheitsapparat gegründet, der später als Gendarmerie weltweite Verbreitung fand. Die *Connétablie et Maréchaussée de France* war zunächst ein Armeekorps, das soziale Unruhen unterdrücken sollte. Das Korps übernahm zunehmend

auch Justiz- und Polizeiaufgaben. Das Pariser Edikt definierte bereits 1536 als seine Hauptaufgabe die Überwachung der Verkehrswege. Unter Ludwig XIV. wurde diese Einheit 1720 schließlich zur *Gendarmerie de France*. Dieses französische Modell wurde im Zuge der Napoleonischen Kriege in weiten Teilen Europas übernommen und setzte sich nach 1848 auch im Rest des Kontinents durch. Mit der Stationierung der Gendarmerie kam die breite Masse der Bevölkerung erstmals in regelmäßigen Kontakt mit polizeilichen Organen des Staates, dessen Autorität nun bald die gesamte Gesellschaft durchdrang. Die Gendarmerie wurde zum Sicherheitsapparat vor allem der ländlichen Regionen.

In den Städten setzte sich der Begriff *Polizei* durch. Er leitet sich vom altgriechischen *polis* ab, was *Stadt* bedeutet. Seit dem Mittelalter wurde in deutschen Städten *gute Policey* als Ausdruck für eine gute Verwaltung verwendet. Darunter wurde eine auf alle Lebensbereiche sich erstreckende, sowohl fürsorgliche als auch repressive Tätigkeit der Stadtverwaltung verstanden. Bis heute wird *Polizei* im deutschen Sprachgebrauch als Staatsorgan zur Gefahrenabwehr verstanden: so gibt es auch eine *Feuerpolizei* und eine *Baupolizei*, die keine uniformierten Truppen sind, sondern Kontrollaufgaben wahrnehmen.

Bis heute sind die Grenzen zwischen Verwaltung, Gendarmerie, Polizei und Militär nicht immer ganz eindeutig. So sind etwa die italienischen *Carabinieri* immer noch als eine Streitkraft dem Verteidigungsministerium unterstellt. Die Polizei hat sich im Laufe der Zeit auch auf verschiedenste Aufgaben spezialisiert. 1829 wurde in London mit *Scotland Yard* die erste Kriminalpolizei gegründet. Mit den wachsenden revolutionären Tendenzen vor allem in den Städten kam es vor allem im 19. Jahrhundert zur Gründung von Einheiten, die nachrichtendienstliche, politische bis hin zu Spionageabwehr-Aufgaben übernahmen – die Staatspolizeien. Es entwickelten sich auch Grenzpolizeien, die Grenzkontrollen, aber auch Zoll- und Steueraufgaben innehaben.

Die Entwicklung privater Sicherheitsdienste

Auch im Bereich der Sicherheit setzt sich die neoliberale Religion, wonach der Staat sich auf seine Kernaufgaben zurückziehen müsse, zusehends durch. BürgerInnen und Unternehmen werden in stärkerem Ausmaße selbst für ihre Sicherheit verantwortlich gemacht. ‚Risikogesellschaft‘ heißt das Schlagwort.

Es werden finanzielle und damit auch personelle Kürzungen in den Polizeiapparaten vorgenommen und somit öffentliche Sicherheitsaufgaben an das billigere private Sicherheitsgewerbe ausgelagert.

Private Sicherheitsdienste nehmen vielfältige Aufgaben wahr. Bereits seit längerem sind es Dienste wie Werksschutz, Pförtnerdienste, Personen- und Transportbegleitschutz, Veranstaltungsschutz (Ordnerdienste), Nachtwächterdienste, Errichtung von Abhör- und Alarmanlagen, Ermittlungstätigkeiten (Detektive), Geldtransporte oder der Betrieb von Notrufzentralen. Solche Dienste werden nicht nur von Unternehmen, sondern aus Gründen der ‚Sparsamkeit‘ mehr und mehr auch von öffentlichen Institutionen in Anspruch genommen. Dadurch sind auch neue Aufgaben hinzugekommen wie die Durchführung von Fluggast- und Gepäckkontrollen, die Bewachung von staatlichen Einrichtungen und hochrangigen Persönlichkeiten, die Überwachung des ruhenden Verkehrs bis hin zur Bewachung von Gefängnissen und Abschiebehaftanstalten. Angehörige privater Sicherheitsdienste führen Einlasskontrollen in öffentlichen Einrichtungen und Behörden durch, bewachen Kasernen und Atomkraftwerke, oder fahnden in Razzia-Manier nach Schwarzarbeitern auf Baustellen.

Seit den 1990er Jahren verzeichnen die privaten Sicherheitsfirmen weltweit einen unglaublichen Boom; die Auftragsvolumen nahmen enorm zu, und die Einsatzbereiche dehnten sich immer mehr in den öffentlichen Raum aus. Laut Schätzungen von Alex Vines* wird der internationale Markt für private Sicherheitsdienste bis zum Jahr 2010 auf über 200 Milliarden USD anwachsen. Dabei werden zusehends auch militärische Aufgaben an private Anbieter ausgelagert. In Kanada und Australien kommen auf einen Polizisten bereits 2 private Sicherheitsdienstleute, und in sehr unsicheren Gesellschaften wie Russland oder Südafrika beträgt das Verhältnis teilweise bereits 1:10.

In den USA ist die private Sicherheitsindustrie die am zweitschnellsten wachsende Branche (jährliches Wachstum 8%). Private Sicherheitsdienste zählen zu den profitabelsten Unternehmen des Landes. Auf einen Polizisten kommen bereits drei private *security guards*, in Kalifornien sogar schon vier. Die privaten Sicherheitsdienste beschäftigen in mehr als 10.000 Unternehmen etwa 1,5 Millionen Menschen gegenüber 554.000 Polizisten. Die Amerikaner geben 40 Milliarden USD für die öffentliche Sicherheit aus, aber bis zu 90 Milliarden USD für private Sicherheitsdienste.

* Alex Vines, *Mercenaries and the Privatisation of Security in Africa in the 1990s*, in: Greg Mills and John Stremmler (Hrsg.), *The Privatisation of Security in Africa*, Johannesburg, 1999.

Auch in der Europäischen Union blüht das private Wach- und Sicherheitsgewerbe. Seriöse Schätzungen gehen davon aus, dass innerhalb der EU-15 etwa 600.000 Arbeitnehmer in fast 10.000 Sicherheitsfirmen beschäftigt waren. Nahezu dieselbe Zahl an Unternehmen und Beschäftigten brachten die 10 neuen Mitglieder im Jahr 2004 in die Europäische Union ein. In Großbritannien und Luxemburg war die Zahl der Beschäftigten in privaten Diensten im Jahr 2000 bereits höher als jene bei der Polizei; in Deutschland, Finnland, Schweden und den Niederlanden kündigen sich ähnliche Trends an.

Enorme Zuwächse werden in Osteuropa erwartet. In Polen, wo sich das private Sicherheitsgewerbe fest in der Hand von früheren Angestellten von Polizei, Militär und Geheimdienst aus der kommunistischen Ära befindet, sind bereits mehr als 200.000 Menschen für private Wach- und Sicherheitsdienste tätig. In Russland hat die Zahl der privaten Schutzunternehmen und Sicherheitsdienste bereits 23.000 Unternehmen mit mehr als 600.000 Beschäftigten erreicht. Hier betragen die jährlichen Zuwachsraten rekordverdächtige 23%.

Ähnlich sind die Entwicklungen mittlerweile auch in den meisten Entwicklungs- und Schwellenländern.

In Afrika gibt es seriösen Schätzungen zufolge in Kenia bereits 2.000 Unternehmen mit knapp 50.000 Beschäftigten; der Sektor ist auch hier einer der am schnellsten wachsenden. Das größte Unternehmen ist *Securicor* (jetzt *Group 4 Securicor*) mit knapp 10.000 Beschäftigten. In Nigeria kommt die Sicherheitsindustrie gleich nach der Erdöl- und Erdgasindustrie, mit der sie im übrigen sehr eng kooperiert. Es gibt zwischen 1.500 und 2.000 Firmen mit mehr als 100.000 Beschäftigten. Und in Südafrika sind etwa 200.000 Personen in über 3.200 Unternehmen angestellt.

Nicht anders ist die Situation in Lateinamerika. In Chile ist die private Sicherheitsindustrie mit jährlichen Zuwachsraten bis zu 20% förmlich explodiert und beschäftigt mehr als 55.000 Menschen in über 1.300 Unternehmen.

Je unsicherer die Zeiten werden – und der Neoliberalismus trägt dazu bei – umso größer wird der Ruf nach mehr Sicherheit. Wobei das Gefühl einer ständig wachsenden Unsicherheit vielfach durch populistische politische und mediale Kampagnen noch verstärkt wird. Denn das belebt das Geschäft der Sicherheitsbranche und macht das Regieren und Kontrollieren einfacher.

Das private Sicherheitsgewerbe birgt deshalb enormes ökonomisches Potential: Weltweiter Marktführer ist das dänisch-britische Unternehmen

Group 4 Securicor, das 2004 aus dem Zusammenschluss von *Securicor* und *Group 4 Falck* hervor ging. *Group 4* ist auf allen Kontinenten in 108 Ländern vertreten und beschäftigt weltweit über 360.000 Mitarbeiter. Das Unternehmen erzielte 2004 einen Umsatz von 3,8 Milliarden Pfund bei einem Gewinn von mehr als 210 Millionen Pfund. Weltweit über 235.000 Beschäftigte in mehr als 30 Staaten (v.a. Europas und Nordamerikas) weist das schwedische Unternehmen *Securitas* auf. Der Umsatz des Unternehmens beträgt mehr als 59 Milliarden SEK, der Gewinn knapp 4 Milliarden SEK. Eines der größten US-Unternehmen ist *Brink's Company* mit der Zentrale in Richmond, Virginia, mit 45.000 Beschäftigten in mehr als 130 Ländern. Der Umsatz des Unternehmens betrug 2004 4,7 Milliarden USD, der Gewinn 120 Millionen USD.

Private Sicherheitskräfte prägen und kontrollieren immer stärker das Bild der öffentlichen Räume. Schätzungen zufolge sind bereits 10% aller in privaten Sicherheitsdiensten Beschäftigten in öffentlichen Räumen tätig, die zusehends zu privaten Räumen der jeweiligen Auftraggeber werden. Es sind häufig Enklaven des gehobenen Konsums wie Fußgängerzonen, Shopping Malls und Kinocenter, aber auch Bahnhöfe und U-Bahn-Stationen (mit ihren Einkaufsmöglichkeiten rund um die Uhr). Der Einsatz moderner Überwachungsinstrumente (Videokameras und Monitore, Lichtschranken, Bewegungsmelder usw.) bedeutet schließlich, dass Sicherheit in letzter Konsequenz die ununterbrochene Überwachung und Kontrolle aller Bereiche menschlicher Tätigkeit bedeutet.

Zunehmende Aktivitäten von privaten Sicherheitsfirmen werden von vielen Kritikern als Prozesse gedeutet, die das staatliche Sicherheits- und Gewaltmonopol unterwandern. Es drohe der Verlust des Gewaltmonopols des Staates. Andere vertreten dagegen die Meinung, dass die Macht des Staates durch private Sicherheitsfirmen, technische Überwachungsgeräte und andere neue Formen der Kontrolle sogar ausgeweitet, ergänzt und verstärkt wird.

Die Privatisierung der Sicherheit führt jedenfalls zu einer ungleichen Verteilung von Sicherheit. Denn gesellschaftlich einflussreiche und materiell gut situierte Personen und Gruppen können ihrem Sicherheitsbedürfnis besser entsprechen. In den USA leben bereits 30 Millionen Menschen in Wohngebieten, die von privaten Sicherheitsdiensten betreut werden. Mitunter werden auch schon erste Sozialsiedlungen bewacht, weil niedrige Kriminalitätsraten höhere öffentliche Unterstützung bedeutet. So entstehen Gemeinschaften von risikoarmen Bevölkerungsgruppen. Das Recht

auf Platzverweis gegenüber unliebsamen Personen auch in öffentlichen Parkanlagen oder Geschäftsstraßen ergänzt diese Entwicklung.

Privaten Sicherheitsdiensten stehen in der Regel keine speziellen Eingriffsbefugnisse zu. So wie alle anderen Bürger können sie ausschließlich die sogenannten Jedermannrechte – also Notwehr, Nothilfe, Hausrecht usw. – in Anspruch nehmen. Obwohl private Sicherheitsdienste also keine hoheitlichen Aufgaben übernehmen dürfen, kommt es immer wieder zur Übernahme solcher Aufgaben. In Deutschland etwa besteht seit längerem eine enge Zusammenarbeit zwischen Polizei und Privaten. Die gemeinsamen Einsätze reichen von der örtlichen und zeitlichen Abstimmung von Streifen bis hin zu gemischten Streifengängen. In einigen deutschen Städten werden Privatpersonen unter dem Titel ‚Sicherheitswacht‘ im Schnellverfahren zu bewaffneten Hilfspolizisten ausgebildet. Sie werden für Patrouillen durch Wohnsiedlungen und Einkaufsstraßen eingesetzt, um das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu erhöhen. Gefördert wird diese Entwicklung durch die große Zahl ehemaliger Polizeibeamter in privaten Sicherheitsunternehmen. In manchen Ländern ist es Polizisten deshalb bereits untersagt, direkt nach Beendigung ihres Dienstes bei der Polizei in das private Sicherheitsgewerbe zu wechseln.

Die private Sicherheitsindustrie ist ein gutes Beispiel einer neuen Dienstleistungsökonomie, die sich im wesentlichen auf schlecht bezahlte Jobs und prekäre Arbeitsverhältnisse stützt. Denn in vielen Ländern gilt bei der Vergabe öffentlicher Aufträge das Billigst-Bieter-Prinzip. In vielen Ländern fehlen geeignete gesetzliche Regelungen für private Sicherheitsdienste. Das führt zu teilweise gravierenden Mängeln bei der Rekrutierung und Ausbildung des Personals, bei den Arbeitsbedingungen der Beschäftigten und der staatlichen Kontrolle des Gewerbes. Schlechte Bezahlung, lange Arbeitszeiten und fachliche Überforderung führen oft zu Unzufriedenheit, Stress und Überreaktionen. Die Autorität der Uniform wird missbraucht, um einem subjektiven Rechtsempfinden zum Durchbruch zu verhelfen. Häufig wird auch von Ressentiments und Rambo-Methoden gegenüber unliebsamen Randgruppen (Drogenkranken, Obdachlosen etc.) und Ausländern berichtet.

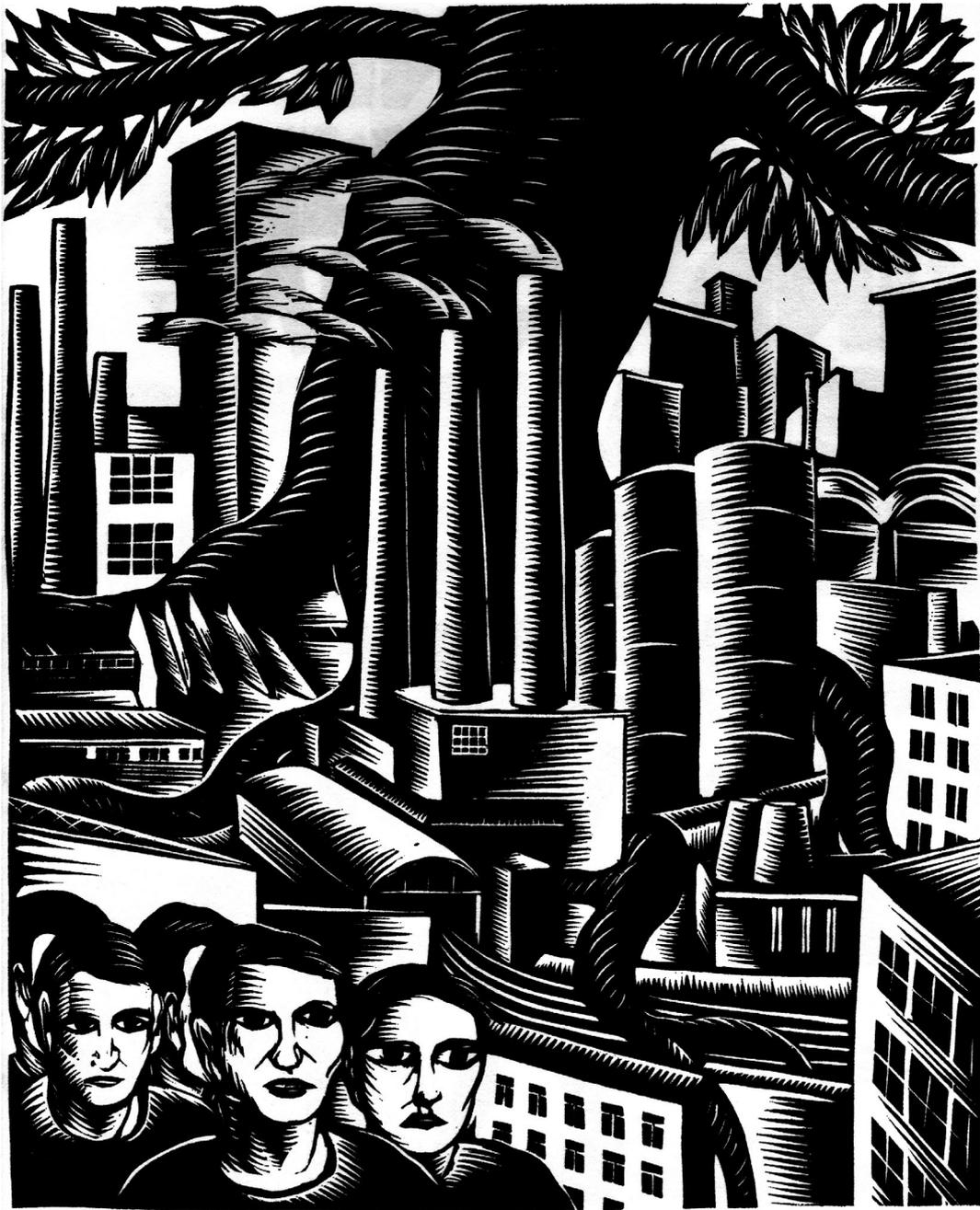
Bedenklich ist auch der Boom privat geführter Gefängnisse, der nach angelsächsischem Vorbild nun auch den europäischen Kontinent erreicht. Bedenklich, weil bei Fortbildungs- und Resozialisierungsprogrammen für Häftlinge gespart wird, wodurch deren Chancen auf eine Wiedereingliederung

in die Gesellschaft sinken. Nirgendwo sonst ist die Privatisierung in diesem Bereich so weit fortgeschritten wie in den USA. Dort sitzen gegenwärtig etwa 2 Millionen Personen in Gefängnissen – bei jährlichen Wachstumsraten von 3 bis 5%. Mehr als 12% der in Bundesgefängnissen und etwa 6% der in Landesgefängnissen einsitzenden Personen werden privat betreut – Tendenz steigend. In manchen Bundesstaaten (wie Texas) liegt dieser Anteil bereits bei 50%.

Ausblick

Medienwirksam und zumeist unwidersprochen verlangen die Lobbyverbände der Sicherheitsindustrie, dass sich die ‚überforderte‘ Polizei auf ihr ‚Kerngeschäft‘, d.h. auf die Ermittlungstätigkeiten, zurückziehen soll. Den Privaten sollen alle übrigen Felder überlassen werden. Die Befürworter einer stärkeren Privatisierung von Sicherheit übersehen dabei gerne die gravierenden Probleme. Etwa den Umstand, dass private Sicherheitsdienste – im Unterschied zur Polizei – weniger im öffentlichen Interesse, als vielmehr im eigenen Interesse handeln. Mehr Straftaten und Unsicherheit sind gut für das Geschäft. Denn die neuen Experten der Sicherheit sind nur noch Techniker und keine Idealisten. Eine Rückbesinnung auf die aufklärerischen Wurzeln der Kriminalpolitik, in deren Zentrum Prävention und Resozialisierung stehen, wäre nicht zuletzt deshalb wünschenswert. Doch solange neoliberale Kreuzritter und Monetaristen die öffentliche Haushaltspolitik bestimmen, ist keine Änderung zu erwarten.

Zahlreiche Missstände und mangelnde gesetzliche Regelungen in vielen Ländern haben zumindest in Europa einen intensiven Dialog der Interessenvertretungen in Gang gesetzt.



14

Kultur

Die Geschichte öffentlicher Kulturdienste

Die erste öffentliche Bibliothek in Europa wurde in Athen im 6. Jahrhundert vor Christus angelegt. Die bedeutendste des Altertums war jene in Alexandria. Die erste im alten Rom entstand 39 v. Chr. Im Mittelalter waren es vor allem Klöster, in denen gebildete Mönche die noch erhaltenen Schriften der antiken Autoren vor dem Vergessen retteten. Aber gerade die katholische Kirche hat durch ihren Kodex verbotener Bücher nicht sonderlich zur Verbreitung von Wissen beigetragen. Das Aufleben der antiken Studien im Humanismus begünstigte den Sammeleifer, der Buchdruck auch die Herstellung von Büchern. Nach Aufhebung der Klöster infolge der Reformation im 16. Jahrhundert fielen deren Bibliotheken entweder den Städten und Kirchen oder den Landesherren und gelehrten Bildungsanstalten zu. Dadurch wurde wieder eine allgemeinere Benutzbarkeit der Bücherschätze herbeigeführt. Neben den wissenschaftlichen Bibliotheken entstanden bereits Ende des 19. Jahrhunderts vermehrt öffentliche Bibliotheken. Den Bürgern der Städte wurde kostenlos oder gegen geringe Gebühr klassische Literatur angeboten, Belletristik und Sachbücher.

Die ersten Ansätze eines öffentlichen Theaters hatten religiöse Motive. In der frühen Antike dienten Prachtbauten als Kulisse zur festlich-theatralen Präsentation der Staatsreligion. Zuschauerräume für die Öffentlichkeit gab es erstmals in Griechenland. Auch in Rom bildeten Schauspiele für die Öffentlichkeit einen wesentlichen Bestandteil der Kultur und des Herrschens – „Brot und Spiele“ seien es, was das Volk verlange, meinte der römische Dichter Juvenal. Im Mittelalter wurde die Bevölkerung vor allem in Laienspiele eingebunden, die Tod und Auferstehung Christi darstellten. Im 16. Jahrhundert entdeckten die Humanisten den didaktischen Wert des Theaters. Es wurde auch als Propagandainstrument der Reformation eingesetzt. Im 17. Jahrhundert entstand in den Städten ein kommerzieller Theaterbetrieb mit

ersten Opern. Im 19. Jahrhundert entstanden schließlich große Stadttheater, Landesbühnen und Staatstheater auch als architektonisch besondere Bauten zum Ruhm der jeweiligen Herrscher.

Museen gingen oftmals aus fürstlichen Wunderkabinetten oder speziellen Kunstsammlungen hervor. Ende des 17. Jahrhunderts eröffnete in Kiel erstmals ein öffentliches natur- und kulturgeschichtliches Landesmuseum. Auch das Britische Museum, gegründet 1753, gilt als eines der ältesten der Welt. Vor allem im 19. Jahrhundert kam es in zahlreichen europäischen Städten zur Gründung öffentlicher Museen.

Europa: Kultur als öffentliche Dienstleistung

Kultur wird vor allem in Europa seit dem 19. Jahrhundert als öffentliche Aufgabe gesehen. Ja sogar als „Dienstleistung von allgemeinem Interesse“, wo Markt- und Wettbewerbsprinzipien zu keiner Verbesserung der Dienstleistung führen. Die Kultur- und Bildungsminister der EU sind der Ansicht, dass Kultur und Bildung als öffentliche Güter bewahrt und gefördert werden sollen. Dennoch reicht die Bandbreite von Staaten mit einer hohen Dichte an öffentlichen Kultureinrichtungen (wie Deutschland, Österreich, Frankreich, Finnland, Schweden) bis zu Ländern, in denen privates Mäzenatentum und Stiftungen eine dominante Rolle spielen (wie Großbritannien, Portugal und Spanien).

Kultur als „Grundversorgung“ bedeutet, dass ein möglichst flächendeckendes und breitgefächertes Kulturangebot in den unterschiedlichsten künstlerischen Sparten breiten Teilen der Bevölkerung kontinuierlich und zu erschwinglichen Preisen zur Verfügung gestellt wird. Dieses Angebot umfasst Theater- und Konzertbühnen, Musik- und Kunstschulen, Bibliotheken, Museen und soziokulturelle Zentren. Dazu gehören aber ebenso geeignete Formen der Förderung insbesondere junger Künstler (Ateliers, Stipendien usw.).

Das offizielle Ziel der europäischen Kulturpolitik ist es deshalb, die kulturelle Vielfalt in Europa zu bewahren und zu fördern. Dies sieht sowohl der EG-Vertrag wie auch der EU-Verfassungsentwurf vor. Die Ausgestaltung der Kulturpolitik wird gemäß dem Subsidiaritätsprinzip den Mitgliedsstaaten zugewiesen. Bei einer ungezügelter Privatisierung befürchten die Kulturminister die Konzentration auf das Populäre und Quotenträchtige, wo bald jede Art von kritischer Kultur verhindert wird. Am Ende dieser

Entwicklung stünde eine weltweite Nivellierung von Kultur und Bildung nach globalisierten Mehrfachverwendungskriterien.

Aber beginnend Mitte der 1980er Jahre und massiv seit den 1990er Jahren kam es auch in vielen EU-Staaten zur Privatisierung kultureller Einrichtungen. In den 1980er Jahren begann Großbritannien mit der Umwandlung nationaler Museen in Treuhandgesellschaften, die unabhängig von der nationalen Behörde für finanzielle Mittel sorgen mussten. In Antwerpen (Belgien) wurden Mitte der 1990er Jahre die Renovierung und das führende Management des Stadttheaters an den Kulturkonzern *Music Hall* übertragen. In Griechenland wurden 1995 das griechische Nationaltheater und die griechische Staatsoper in privatrechtliche Gesellschaften umgewandelt.

Die Sparmaßnahmen zahlreicher Städte in Deutschland gingen in den letzten Jahren häufig zu Lasten der Kultur. Mit dem Resultat, dass zahlreiche städtische Bühnen und viele Stadtbibliotheken von der Schließung bedroht sind. Museen können keine Ankäufe tätigen, sie sind gezwungen, weniger Ausstellungen durchzuführen, und müssen Eintrittspreise erhöhen. Eine Reihe von öffentlich getragenen Museen wurde in privatrechtliche Stiftungen umgewandelt. Der Verkauf des Berliner Theaters des Westens an den niederländischen Musicalkonzern *Stage Holding* im Jahr 2002 zeigt, dass sich auch im Kulturbereich sogenannte *global player* breit machen. Für die *Stage Holding* ist Deutschland mit acht Bühnen neben Großbritannien und den USA der wichtigste Markt geworden.

In Italien wurde 1996 ein Gesetz verabschiedet, um 13 nationale Opernhäuser in privatrechtliche Stiftungen umzuwandeln. Über steuerliche Anreize, lokalen Druck und die Aussicht auf ein profitables Geschäft wurden v.a. norditalienische Industrieverbände und Bankengesellschaften von staatlicher Seite dazu angehalten, sich finanziell an den Stiftungsgründungen zu beteiligen. Die öffentlichen Subventionen wurden drastisch gekürzt. Im Jahr 2002 erließ die Berlusconi-Regierung ein Gesetz zur Privatisierung öffentlicher kultureller Einrichtungen. In der Folge wurden zahlreiche Objekte verkauft – überwiegend historische Gebäude und vornehmlich an internationale Investitionsfirmen.

Durch die Übernahme von Theater-, Opern- und Konzerthäusern durch privatrechtliche Stiftungen, haben Beschäftigte in ganz Europa ihre Arbeitsplatzsicherheit und auch ihre Arbeitnehmerrechte verloren.

Die USA: Förderung durch privates Engagement

Das US-amerikanische Modell der Kulturförderung beruht vornehmlich auf privatem Engagement. Noch in den 1980er Jahren gingen viele Beobachter davon aus, dass sich das europäische und amerikanische Fördersystem annähern würden. Einerseits gab es in den USA seit den frühen 1960er Jahren eine beispiellose Steigerung der Mittel für Kulturförderung aus öffentlichen Haushalten. Umgekehrt gewann das private Engagement seit den 1980er Jahren in vielen europäischen Staaten immer mehr an Bedeutung.

Allerdings war dieser Prozess nur von kurzer Dauer. In den USA gerieten die Institutionen der öffentlichen Kulturförderung bereits in den 1990er Jahren wieder unter massiven Druck. So wurden etwa die Mittel für den *National Endowment for the Arts* (NEA) der 1990er Jahre fast halbiert. Der NEA war 1965 als einzige staatliche Kulturfördereinrichtung der USA auf Bundesebene gegründet worden. Die Mittelkürzungen stürzten zahlreiche Kulturbetriebe in eine bedrohliche Existenzkrise.

Die Forderung nach Abschaffung der Kunstförderung fand in den USA in den letzten Jahren zunehmend breite politische Unterstützung, auch weil in Europa das System öffentlicher Förderungen in die Defensive geriet. Eine Stärke des amerikanischen Systems wurde dabei übersehen: nämlich die Wirkung der öffentlich finanzierten Förderungsinstitutionen auf das private Förderungsengagement. Denn mit der Gründung des NEA wurde ein sogenanntes *Matching-fund-System* geschaffen: für jede private Initiative der Kunstförderung wurde ein zumindest gleich hoher Betrag an öffentlichen Mitteln bereit gestellt. Das aber bedeutet, dass in Wahrheit erst der systematische Ausbau des öffentlichen Förderungsengagements in den USA die Bereitschaft zur Kunstförderung durch Private in Schwung gebracht hat. So wurden vor der Gründung des NEA nur 3% der für wohltätige Zwecke aufgebrauchten Gelder der Kunst gewidmet, 1981 waren es fast 12%.

Die Einflussnahme privater Sponsoren auf künstlerische Entscheidungen ist allerdings mitunter groß: Die texanische Ölmilliardärin Sybil Harrington hatte der New Yorker *Metropolitan Opera* 30 Millionen Dollar gespendet, allerdings mit der Auflage, dass Operninszenierungen im traditionellen Stil vorzunehmen seien. Die Erbgemeinschaft verklagte die Oper auf 5 Millionen Dollar, weil sie eine Wagner-Oper in einer modernen Inszenierung auf die Bühne gebracht hatte.

Kultur als Ware...

Der Warencharakter von Kunst und Kultur nimmt nicht nur zu, er tritt mehr und mehr in den Vordergrund. In Zuschauer- und Besucherzahlen messbare Quantität wurde zum wichtigsten Maßstab. Im neoliberalen Kontext wird Kultur auch zum Marketinginstrument zur Verbesserung des Images und der Marktfähigkeit von Städten, Regionen, Ländern und Unternehmen. Die ‚großzügige Schenkung‘ vergangener Jahrhunderte durch die bürgerliche Gesellschaft ist ersetzt worden durch die triumphalistische Ausstellung privaten Besitzes, durch das Privatmuseum an urbanen Schlüsselstandorten.

... warum die öffentliche Förderung von Kunst und Kultur unentbehrlich ist

Kulturelle Einrichtungen können *per definitionem* nicht kommerziell und gewinnbringend betrieben werden, wenn die Bewahrung der Vielfalt und der Qualität sowie der breite Zugang für alle interessierten Publikumsschichten vorrangige Ziele bleiben sollen. Ausreichende öffentliche Finanzierung ist die einzig verlässliche Garantie, dass öffentlich finanzierte Kultureinrichtungen nicht nur den populären Mainstream bedienen, sondern auch die innovativen, noch nicht etablierten oder nicht ohne weiteres eingängigen Kunstformen fördern und präsentieren. Tatsächlich sind die kulturellen Einrichtungen in den meisten Staaten v.a. wegen der Krise der öffentlichen Haushalte einem immer stärkeren Privatisierungsdruck unterworfen. An die Stelle der öffentlichen Mittel sollen private Sponsoren treten – was aber nur in bestimmten Bereichen überhaupt möglich ist – und auch dort zu einer immer stärkeren wirtschaftlichen Vermarktung der betreffenden Kultureinrichtungen führt.

Kulturelle Einrichtungen, Vereine und Stiftungen bewahren Kunstwerke und Kulturdenkmäler, stellen sie der breiten Öffentlichkeit sowie der Fachwelt bereit bzw. erstmals vor. Sie führen Musik-, Tanz- oder Theaterstücke auf, fördern KünstlerInnen bzw. künstlerische Projekte und liefern damit vielfältige Möglichkeiten zur Teilhabe der Bürger am kulturellen Leben.

Diese kulturelle Grundversorgung für alle BürgerInnen ist ebenso Voraussetzung für eine demokratische pluralistische Gesellschaft wie die Freiheit der Kunst. Nicht zufällig wird in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, im Pakt zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen

Rechten sowie in der Kinderrechtskonvention jeweils das Recht auf Kunst und Kultur garantiert. Nur eine öffentliche Kulturförderung ist in der Lage, die umfassende kulturelle Grundversorgung und den breiten Zugang aller Bevölkerungsschichten zu kulturellen Angeboten zu sichern, und nur sie kann die künstlerische Freiheit und Unabhängigkeit der im Kulturbereich tätigen Personen gewährleisten. Je höher die öffentliche Finanzierung ist, desto besser ist in der Regel der Zugang aller interessierten BürgerInnen zu den betreffenden Einrichtungen.

Meinungsfreiheit, Pressefreiheit und die Freiheit der Kunst bedeuten wesentlich mehr als die bloße Freiheit von Zensur. Es bedarf einer aktiven Unterstützung durch den Staat, um der Entwicklung zur Kontrolle der kulturellen Märkte durch international tätige Oligopolen entgegenzuwirken.

Kulturpolitik steht aber auch in einer engen Wechselwirkung mit der Bildungspolitik. Kulturelle Bildung ist unverzichtbar für die Beschäftigung mit Kunst und Kultur. Umgekehrt werden Schlüsselqualifikationen wie Sprachkompetenz, Kreativität, Innovationskraft, Teamfähigkeit und vernetztes Denken, aber auch Identitätsbildung durch den Umgang mit Kunst und Kultur vermittelt und gebildet. Kunst und Kultur leisten deshalb einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung der Demokratiefähigkeit. Gerade der Umgang mit dem Widerständigen, dem nicht ohne weiteres Eingängigen schärft die Sinne und das Bewusstsein und weckt die Sensibilität im Umgang mit Anderen.

Die Privatisierungen im kulturellen Sektor haben bislang überall zur Aufgabe von Kultureinrichtungen und damit zu einer Ausdünnung des Angebots, zur Verteuerung der bestehenden Kulturangebote und zu einer bedenklichen Verflachung durch Kommerzialisierung geführt.

Neben dem Erhalt bzw. dem Ausbau der kulturellen Infrastruktur stellt auch die Sicherung der Arbeits- und Verwertungsmöglichkeiten für Künstler ein drängendes Problem dar. Denn die soziale und wirtschaftliche Lage vieler im künstlerischen Bereich tätigen Menschen ist gemessen am allgemeinen Wohlstand und den Durchschnittseinkommen in den Industriegesellschaften immer noch beschämend gering.

15

Öffentliche Dienste und Gewerkschaften für Frauen

„Die Frau wird frei geboren und bleibt dem Manne ebenbürtig in allen Rechten“, hieß es 1791 in einer Erklärung von Olympe de Gouge über die Rechte der Frau und Bürgerin im revolutionären Frankreich. Die Aufklärung wollte endlich mit einem jahrtausendealten Rollenbild in der Gesellschaft aufräumen. Es dauerte aber bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts, bis Frauen tatsächlich gleichberechtigt wurden. Und das auch nur in fortschrittlichen Staaten. Öffentliche Dienste haben dabei eine Schlüsselrolle gespielt.

Öffentliche Dienste für Frauen

Frauen leisten bis heute den Großteil der weltweiten Haushalts- und Familienarbeit. Diese reicht von der Beschaffung von Trinkwasser und Brennstoffen über die Erziehung und Betreuung der Kinder bis hin zur Pflege älterer Menschen. Der Wert der unbezahlten Frauenarbeit wurde von den Vereinten Nationen schon 1995 auf jährlich 11 Billionen USD geschätzt.

In Afrika sind 90% der Frauen und Mädchen durchschnittlich 5 Stunden am Tag mit dem Beschaffen von Feuerholz und Wasser befasst. Das verhindert, dass sie zur Schule bzw. arbeiten gehen. Der Aufbau einer funktionierenden Wasserversorgung hat daher auch hohe gesellschaftspolitische Relevanz, weil er Frauen und Mädchen den Zugang zu Bildung und zum Arbeitsmarkt ermöglicht. Öffentliche Dienste tragen entscheidend zur Verbesserung der Lebensqualität von Frauen und ihrer Chancen auf ein gleichberechtigtes, eigenständiges Leben bei.

Durch die beginnende Erwerbstätigkeit der Frau und das Aufkommen der Arbeiterbewegung wurde Frauenarbeit zu einem politischen Thema, das bis heute viele Fragen aufwirft. Frauen sehen sich noch immer mit Problemen

konfrontiert, die Männer weniger oder gar nicht kennen: die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, der in vielen Ländern kaum entwickelte Mutterschutz, Karriereabbruch durch Kindererziehung selbst in entwickelten Ländern, die oft schlechtere Bildung und Ausbildung, die oft schlechtere Bezahlung und geringeren Aufstiegschancen trotz gleicher Qualifikation, die höhere Bedrohung durch Arbeitslosigkeit, sexuelle Belästigung usw. Frauen sind auch wesentlich häufiger in Sektoren tätig, in denen es keine oder nur geringe gewerkschaftliche Absicherung gibt.

Öffentliche Dienste haben Frauen die Erwerbstätigkeit in vielfacher Weise erst ermöglicht oder erleichtert: durch Kinderbetreuungseinrichtungen, durch Schulen mit Nachmittagsbetreuung, durch öffentliche Transportmittel, durch medizinische Dienste. Öffentliche Dienste schufen für berufstätige Frauen Sicherheit in existenziell entscheidenden Situationen wie Unfall, Arbeitslosigkeit, Geburt und Betreuung von Kindern, Tod des Lebenspartners oder im Alter.

So leisten zum Beispiel Mutterschutz und Mutterschaftsurlaub einen entscheidenden Beitrag zur Gesundheit von Müttern und Kindern. Weltweit bietet aber nur ein Viertel aller Staaten einen umfassenden Mutterschutz, der den Millenniumszielen der UNO gerecht wird. Also mindestens 14 Wochen Mutterschaftsurlaub bei mindestens zwei Drittel des vorangegangenen Arbeitseinkommens, für das entweder die Sozialversicherung oder der Arbeitgeber aufzukommen hat. Jährlich sterben etwa 600.000 Frauen aufgrund von vermeidbaren Komplikationen während der Schwangerschaft oder bei der Geburt. Ungefähr 18 Millionen Frauen leiden nach einer Geburt an chronischen Krankheiten oder an einer Behinderung.

Die Forderung nach Mutterschutz gehört seit jeher zu den wichtigsten Anliegen der Gewerkschaften. Die IÖD setzt sich in besonderer Weise für Mutterschutz bzw. medizinische Geburtshilfe und Kinderbetreuung ein. Denn in Regionen, in denen Geburtshilfe und Gesundheitsversorgung als öffentliche Dienste zugänglich gemacht werden, sinkt auch die Kinder- und Müttersterblichkeit signifikant.

Die einzigen wirtschaftlich entwickelten Länder, die keinen bezahlten Elternurlaub kennen, sind die Vereinigten Staaten, Australien und Neuseeland. Vor allem in den Ländern Mittel- und Nordeuropas gibt es neben bezahltem Mutterschaftsurlaub mitunter auch Vaterschaftsurlaub bzw. langfristigen Elternurlaub. Darüber hinaus gibt es in Europa vielfach qualifizierte, institutionalisierte sowie flächendeckende, vorwiegend öffentlich

finanzierte Kinderbetreuungseinrichtungen, die auch schon für Kleinkinder zur Verfügung stehen.

Der öffentliche Dienst wurde für Frauen aber auch zu einem wichtigen Arbeitgeber. Die zwischen den Geschlechtern und aufgrund von Hautfarbe und Herkunft herrschenden Lohnlücken waren im öffentlichen Sektor seit jeher geringer, die Gehälter insgesamt besser, und es sind mehr Frauen in qualifizierten Positionen beschäftigt als im Privatsektor. Auch der Anteil an Frauen im Management und in qualifizierten Positionen ist im öffentlichen Sektor ungleich höher als in der Privatwirtschaft. Und schließlich ist die gewerkschaftliche Erfassung wesentlich umfassender, wodurch mehr Arbeitsplatz- und Rechtssicherheit gegeben ist.

Aus politischer Sicht gibt es insgesamt gute Gründe, dem anhaltenden Ruf nach einem schlankeren Staat und der Auslagerung möglichst vieler öffentlicher Dienste mit Argwohn zu begegnen; aus frauenpolitischer Sicht wird dieser Ruf zu einer ausgesprochenen Bedrohung, denn Frauen sind unverhältnismäßig stark auf den öffentlichen Sektor angewiesen – wegen der Arbeitsplätze und Löhne, die ihnen einen Lebensunterhalt ermöglichen, und wegen der Dienste, die ihr Leben erleichtern. Die Privatisierung und Liberalisierung all dessen, was öffentliche Dienste im Interesse der Allgemeinheit bieten und leisten, bedroht vor allem die Arbeitsplätze der wenig und nicht qualifizierten Arbeitskräfte – das sind zumeist Frauen und Migrantinnen. Durch den Rückzug des Staates aus dem öffentlichen Dienst werden Frauen wieder vermehrt in die unbezahlte Hausarbeit zurückgedrängt.

Gender Mainstreaming und Ermächtigung von Frauen

Gender Mainstreaming wurde im Anschluss an die 4. Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 zur weltweiten Strategie und ließ die Debatte über die Stellung der Frau in der Gesellschaft wieder aufleben. Gender Mainstreaming zielt darauf ab, die Perspektiven und Interessen von Frauen und Männern in alle Bereiche der Politik einzubeziehen und bereits im Vorfeld zu berücksichtigen, welche unterschiedlichen Auswirkungen politische Entscheidungen auf die geschlechtsspezifische Lebenssituation haben. Der Strategie liegt die Annahme zu Grunde, dass sich bestimmte Maßnahmen auf Frauen anders auswirken als auf Männer. Gender Mainstreaming erkennt also an, dass alle Entscheidungen auf Frauen eine andere und unvorhergesehene Auswirkung

haben können und hilft, einer Geschlechterpolitik vorzubeugen, die auf einem Auge blind ist.

Öffentliche Dienste spielen auch hier eine entscheidende Rolle. Initiativen im Bereich des Gender Mainstreaming werden von der IÖD uneingeschränkt unterstützt. Die IÖD will sicherstellen, dass öffentliche Dienste dazu dienen, die Gleichstellung und Chancengleichheit von Frauen und Männern zu fördern. Schon allein deshalb erfordert Gender Mainstreaming in vielen Fällen die Neuorganisation von Entscheidungsprozessen, damit geplante oder bereits getroffene Maßnahmen etwaige Benachteiligungen berücksichtigen und vermeiden.

Im Unterschied zu Gender Mainstreaming ist die Ermächtigung von Frauen ein Konzept, das die Gleichstellung der Geschlechter von unten nach oben, also von der gesellschaftlichen Basis aus erreichen will. Eine Ermächtigungspolitik wendet sich an gesellschaftlich diskriminierte Gruppen, die aufgrund ihrer Hautfarbe, ethnischen Zugehörigkeit, ihres Glaubens oder Geschlechts von der Entscheidungsfindung ausgeschlossen sind. Die Ermächtigung von Frauen hat zum Ziel, sie in eine Lage zu versetzen, in der sie über ihr Leben selbst bestimmen und an der Entscheidungsfindung teilhaben und diese beeinflussen. Es geht darum, die Frauen zu organisieren und eine Veränderung im gesellschaftspolitischen Sinne voranzubringen. Dieses Modell wird inzwischen von Gewerkschaften auf der ganzen Welt angewandt, vor allem aber in Ländern, in denen die Ungleichheit zwischen Frauen und Männern nach wie vor sehr groß ist, da Gender Mainstreaming, das von oben nach unten erfolgt, kaum Aussicht auf Erfolg hat.

Lohngerechtigkeit

Die Forderung nach gleichem Lohn für gleichwertige Arbeit gehört zu den ältesten der Gewerkschaften. Ursprünglich hing diese Forderung aber in erster Linie damit zusammen, dass Frauen im 19. Jahrhundert als Lohn-drückerinnen* und Konkurrentinnen am Arbeitsmarkt angesehen wurden. So verlangten britische und französische Gewerkschaften den gleichen Lohn für Frauen als Voraussetzung, damit sie sich überhaupt gewerkschaftlich organisieren durften.

* ‚Lohndumping‘ findet dann statt, wenn beispielsweise für ein Bauvorhaben niedrig bezahlte und befristet beschäftigte Arbeitskräfte aus einem Entwicklungsland geholt werden und das zur Folge hat, dass die Löhne der ArbeitnehmerInnen des Gastlandes nach unten gedrückt werden.

Noch immer erhalten Frauen für gleichwertige Arbeit wesentlich geringere Löhne als Männer, bzw. gelten für gleiche Arbeitsplätze unterschiedliche Gehaltsstufen. Die Einkommensschere ist weltweit unterschiedlich, am geringsten ist sie jedoch überall dort, wo es starke und erfolgreiche Gewerkschaften gibt.

Im öffentlichen Sektor ist die Lohngerechtigkeit zwar eher gegeben, weil in der Regel das Prinzip gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit gilt – aber auch nur dann, wenn Frauen dieselben Positionen erreichen und nicht schon vorher an eine ‚gläserne Decke‘ stoßen. Selbst in fortschrittlichen Staaten ist der Frauenanteil unter den Entscheidungsträgern im öffentlichen Dienst sehr gering.

Daher startete die IÖD 2002 die weltweite Kampagne „Lohngerechtigkeit jetzt!“ an der sich Gewerkschaften aus allen Erdteilen beteiligen. Sie soll das Problem der zwischen den Geschlechtern herrschenden Einkommensunterschiede sowohl innerhalb der Mitgliedschaft wie auch auf Führungsebene der Gewerkschaften stärker in den Vordergrund rücken. Mit der Kampagne soll vor allem ein Bewusstsein dafür gebildet werden, dass ein existenzsicherndes Einkommen ein Menschenrecht ist. Frauenorganisationen und Gewerkschaften machen durch Demonstrationen, Workshops, Informationskampagnen, Tagungen und Konferenzen auf die bestehenden Ungerechtigkeiten bei der Bezahlung von Frauen aufmerksam.

Die Kampagne löste bereits zahlreiche Veränderungen aus. Hier einige Beispiele zur Veranschaulichung: In Ecuador wurde ein paritätischer Ausschuss zur Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei den Regierungsbehörden und im Gesundheitswesen eingerichtet; auf den Philippinen wurde ebenfalls ein Ausschuss damit beauftragt, die Lohnunterschiede im Staatsdienst einer Bestandsaufnahme zu unterziehen; Anfang 2006 entschied der Oberste Gerichtshof Kanadas zugunsten einer Gewerkschaft, die beweisen konnte, dass die Air Canada ihre weiblichen Flugbegleiter diskriminiert; ein ähnlicher Fall in Großbritannien, bei dem es um die staatliche Justizwache ging, führte zu rückwirkenden Gehaltserhöhungen für die weiblichen Beschäftigten.

Was die Gewerkschaften tun können

Eine der wichtigsten Aufgaben der Gewerkschaften ist nach wie vor, durch Kampagnen ein Bewusstsein für die Diskriminierung der Frau in der Gesellschaft

zu bilden und auf eine Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen hinzuarbeiten. Es geht um gleichen Lohn und das Bewusstsein, dass Frauenarbeit (bezahlte und vor allem unbezahlte) ebenso viel wert ist wie Männerarbeit.

Die Vorteile, die den Frauen durch öffentliche Dienste geboten werden, müssen gegen sämtliche Privatisierungsversuche verteidigt werden. Gewerkschaften müssen die negativen Auswirkungen der Privatisierung insbesondere auf das Leben von Frauen breitenwirksam darlegen.

Da Frauen in Gewerkschaften oft unterrepräsentiert sind, hat die IÖD auf ihrem Weltkongress im Jahr 2002 beschlossen, die Geschlechterparität auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung der Organisation zu etablieren. Diesem Modell sollten alle angeschlossenen Gewerkschaften folgen.

16

Öffentliche Dienste: nötiger denn je

Die Geschichte der öffentlichen Dienste beweist, dass sie das Leben der Menschen entscheidend verbessert haben. Die Privatisierung dieser Dienstleistungen hat dagegen gezeigt: sie verbessert das Leben der Menschen nicht, ja, sie verschlechtert es oftmals. Zu den spürbaren Folgen von Liberalisierung und Privatisierung gehören Qualitätseinbußen, Preissteigerungen, ein erschwerter Zugang für sozial Schwache, Entlassungen, Lohnsenkungen und prekäre Beschäftigungsverhältnisse. Auch die Wirtschaftsentwicklung wird dadurch nicht signifikant verbessert. Die Erfahrung in Großbritannien zeigt, dass die Privatisierung keine wesentliche Verbesserung der Wirtschaftsleistung gebracht hat – weder was die Erträge betrifft, noch bei der Arbeitsproduktivität oder der Produktionsleistung insgesamt. Das jährliche Produktivitätswachstum in der EU war sowohl vor wie auch nach der Öffnung der europäischen Energie- und Wassermärkte mehr als doppelt so hoch wie in den USA.

Der Kampf um öffentliche Dienste bedeutet...

Kampf mit mächtigen Gegnern.

Wir sind die Zeitzeugen eines Kampfes für die Aufrechterhaltung und den Ausbau öffentlicher Dienste und gegen ihre Zerstörung. Tatsächlich wird die Zukunft des öffentlichen Dienstes vom Engagement und Erfolg jener Menschen abhängen, für die er wichtig ist.

An diesem Kampf sind mächtige internationale Organisationen beteiligt. Ein Beispiel ist die Welthandelsorganisation (WTO), die 1994 gegründet wurde, um den weltweiten, schrankenlosen Handel mit Waren und Dienstleistungen voranzutreiben. In allen Handelsabkommen der WTO ist festgeschrieben, dass ausländische und inländische Anbieter gleich zu behandeln sind. Es gibt Abkommen für den Warenhandel (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen

– GATT), für den Handel mit Dienstleistungen (Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen – GATS) und für geistiges Eigentum (Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums – TRIPS). Was es noch nicht gibt und wofür die IÖD kämpft, ist ein allgemeines Abkommen über öffentliche Dienste (*General Agreement on Public Services – GAPS*). Es hat die Förderung hochwertiger öffentlicher Dienste als Grundrecht zum Ziel und die Stärkung der nationalen und lokalen demokratischen Rechenschaftspflicht nach internationalen Standards.

Auch die EU beruft sich auf die vier Grundprinzipien des freien Verkehrs von Menschen, Waren, Kapital und Dienstleistungen und hat den öffentliche Sektor seit den 1980er Jahren mit zahlreichen Richtlinien für private Anbieter geöffnet.

Andere mächtige Organisationen, die das Tempo der Privatisierungen derzeit bestimmen, sind der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank. Beide wurden 1944 geschaffen, um die Zahlungsbilanzschwierigkeiten von Staaten und Wechselkursschwankungen zu steuern und wichtige Projekte zu finanzieren. An die Vergabe der Finanzhilfen sind jedoch regelmäßig Kürzungen der Staatsausgaben und die Privatisierung öffentlicher Dienste und staatlicher Betriebe gebunden. Hinzu kommt, dass die Zinsen solcher Finanzhilfen die armen Länder immer ärmer, die Geberländer dagegen immer reicher machen. „Entzieht man den ärmsten Menschen in den allerärmsten Ländern die Unterstützung – so die UNICEF – dann tötet man sie“, sagte IÖD-Generalsekretär Hans Engelberts in einer unveröffentlichten Ansprache. Statt zu Stabilität beizutragen, bewirken diese Maßnahmen meist noch tiefere Krisen. Die Mächte, die den IWF und die Weltbank kontrollieren, interessieren sich nicht für Gewerkschaftsrechte oder das Wohlergehen der Menschen. So werden die für das Leben der Menschen so wichtigen öffentlichen Dienstleistungen der Profitgier der transnationalen Konzerne und der Börsenspekulanten ausgeliefert.

Auf der anderen Seite stehen Organisationen wie die Internationale Arbeitsorganisation (IAO), in denen die VertreterInnen der Beschäftigten eine Stimme haben. Die IAO wurde 1919 als UN-Organisation gegründet und ist auf die Überwachung und Durchsetzung sozialer Gerechtigkeit und die internationale Anerkennung der Menschen- und Arbeitsrechte spezialisiert. Die IAO formuliert in Form von Übereinkommen und Empfehlungen internationale Arbeitsnormen und setzt dabei Mindeststandards und Mini-

malforderungen. Dazu zählen die Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Kollektivverhandlungen, Chancengleichheit und Gleichbehandlung.

Die Gewerkschaften vertreten die Interessen der ArbeitnehmerInnen und der breiteren Öffentlichkeit. Die Tatsache, dass GewerkschafterInnen in vielen Ländern immer noch niederträchtigen Angriffen ausgesetzt sind, ist sicherlich eine der dringendsten Herausforderungen. Wir hören laufend von neuen Verstößen, von KollegInnen, die verhaftet, gefoltert und ermordet werden. Bis heute gibt es Länder, in denen die Gewerkschaftsaktivisten, die einen Betrieb organisieren wollen, ihr eigenes Leben und das ihrer Angehörigen aufs Spiel setzen. Nach Angaben des ehemaligen Internationalen Bunds Freier Gewerkschaften (IBFG) und heutigen Internationalen Gewerkschaftsbunds (IGB) sind es die transnationalen Konzerne, die am häufigsten gegen die Gewerkschaftsrechte verstoßen. Die weltweit gefährlichste Region für GewerkschafterInnen ist Lateinamerika, vor allem aber Kolumbien. Doch auch in Afrika wird immer aggressiver gegen GewerkschafterInnen vorgegangen. Und selbst in Europa versuchen viele Regierungen und Arbeitgeber, Gewerkschaften und Beschäftigte einzuschüchtern.

Den Verlust eines Ehepartners oder Elternteils kann keine Gewerkschaft und auch keine IAO wieder gut machen. Aber sie können protestieren und verlangen, dass die Täter gefunden und vor Gericht gestellt werden, sie können Kampagnen durchführen und dafür sorgen, dass arbeitende Menschen nicht durch Angst und Schrecken zum Schweigen gebracht werden.

Gewerkschaften führen weltweit einen Kampf für hochwertige öffentliche Dienste und solche, die im Interesse der Allgemeinheit sind. Die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienste hat für die Arbeitnehmer überall deutliche Rückschritte gebracht. Weil die Privatisierungspolitik eine Politik von internationalen Organisationen und Konzernen ist, muss auch die gewerkschaftliche Arbeit international sein. Organisationen wie die IÖD stellen Kontakte im öffentlichen Sektor her und fördern den Erfahrungsaustausch Gleichgesinnter weltweit. Sie liefern Argumente, und sie vertreten die Gewerkschaften bei internationalen Organisationen. Wenn die Gewerkschaften etwas verändern wollen, müssen sie auf internationaler Ebene zusammenarbeiten, und zwar alle, die Gewerkschaften aus den Entwicklungsländern ebenso wie jene aus den Industrieländern. Sie müssen an einem Strang ziehen und Druck auf ihre Regierungen ausüben, damit sie eine konstruktive und einander ergänzende Politik machen. Sie müssen den Kampf gemeinsam führen – und die IÖD ist das Mittel dazu.

Als Vertreter der ArbeitnehmerInnen müssen die Gewerkschaften verlangen, dass sie als echte Sozialpartner in alle großen sozio-ökonomischen Vorhaben und Entscheidungen eingebunden werden. So auch Hans Engelberts: „Die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes müssen Teil dieser Debatten sein, in der Gewerkschaftsbewegung ebenso wie in den staatlichen und zwischenstaatlichen Foren.“* Die IÖD fordert daher auch „eine alternative Strategie für den öffentlichen Sektor“, in dem Menschen von Entscheidungen nicht ausgeschlossen werden.

Kampf um Demokratie

Ein Ziel der Privatisierungspolitik ist die Aushöhlung der Demokratie. Den Menschen soll Schritt für Schritt jede Möglichkeit genommen werden, an Entscheidungen mitzuwirken und in wichtigen Lebensbereichen mitzubestimmen. Ihr Handeln und Entscheiden soll ersetzt werden durch jenes der internationalen Konzerne, die nicht nur ökonomische, sondern auch politische Macht ausüben. Menschen werden in ständiger Angst vor dem existenziellen Absturz gehalten und damit gefügig gemacht.

Es sind vor allem große Konzerne und mächtige Gruppen, die die Wirtschaftsdemokratie immer mehr in den Hintergrund drängen. Zur Wirtschaftsdemokratie gehören Investitionsentscheidungen, Umstrukturierungen der Arbeit sowie Methoden zur Bereitstellung von Dienstleistungen. Sie hinterfragt das uneingeschränkte Recht des Managements, beliebig zu schalten und zu walten. Immerhin sind viele Probleme, mit denen ArbeitnehmerInnen kämpfen, auf ein schlechtes Management zurückzuführen. Vor allem im öffentlichen Sektor sollten Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes lautstark ihre Forderung nach einem guten Management vertreten.

Das Demokratiedefizit in vielen großen Wirtschafts- und Finanzorganisationen ist gewaltig. Wenn Gewerkschaften also gegen die Macht dieser Konzerne und Gruppen kämpfen, kämpfen sie zugleich für mehr Demokratie.

Immer mehr Menschen gehen davon aus, dass eine demokratische Neugestaltung der Welt nicht von den Staaten, sondern von weltweiten Bürgerbewegungen erreicht werden wird. Die Gewerkschaften können und müssen ein Teil dieser Neugestaltung sein.

* Siehe dazu: *Öffentliche Dienste in einer globalisierten Wirtschaft: Die neue alternative Strategie der IÖD*, 1999, eine Publikation in der Reihe *Politik, Praxis, Programm*.

Kampf gegen Armut

Ein Viertel der Weltbevölkerung hat keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser. Alle 3 Sekunden stirbt ein Kind an einer vermeidbaren Krankheit. Die Ursachen für die wachsende Armut auf der Welt hängen eng mit unzulänglichen öffentlichen Diensten zusammen. Auf dem Papier bekennen sich alle zum Kampf gegen die Armut. Die Schaffung sozialer Sicherheit müsse ein Schwerpunkt in der weltweiten Armutsbekämpfung sein, meinte sogar der Weltentwicklungsbericht 2000/2001 der Weltbank. Auch die Europäische Union bekennt sich zur Armutsbekämpfung: an vorderster Stelle stehen neben der Teilnahme am Erwerbsleben der Zugang aller zu Dienstleistungen wie Wohnen, Bildung und Ausbildung, medizinische Versorgung, kulturelle und soziale Unterstützung.

Der Kampf für öffentliche Dienste ist daher auch ein Kampf für das Überleben von Menschen.

Das Wachstum der Weltbevölkerung wird in Zukunft noch mehr öffentliche Dienste notwendig machen. Wasser wird nicht nur knapp werden, sondern auch immer schmutziger; es muss also eine funktionierende Trinkwasserversorgung aufgebaut werden. Für die Entsorgung von Abwässern und Abfall wird auch mehr getan werden müssen. Die Nachfrage nach Ärzten und einer elementaren Gesundheitsversorgung wird ebenso steigen wie jene nach Lehrern und Dienstleistungen im Bereich der Familienplanung. Denn durch mehr Bildung und Information lässt sich das Bevölkerungswachstum bremsen. Es muss auch mehr für die Versorgung älterer Menschen getan werden. Der Energiebedarf wird steigen, und es wird mehr Energie verbraucht werden. Durch das weltweite Bevölkerungswachstum werden allein in den kommenden 10 Jahren 470 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze notwendig sein. Mit dem Ausbau der öffentlichen Dienste können diese Arbeitsplätze geschaffen werden.

Mit anderen Worten: öffentliche Dienste sind für die Welt überlebensnotwendig, wenn sie nicht auf eine soziale und ökologische Katastrophe zusteuern soll.

In den Industrieländern wiederum tragen öffentliche Dienste zur Erhöhung der Geburtenraten bei. Kindergärten, Kinderkrippen und Ganztagschulen ermöglichen den Frauen, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und sich zugleich um ihre Familie zu kümmern – gemeinsam mit ihren Partnern hoffentlich.

Kampf um öffentliche Finanzierung

Die Finanzierungsfrage wird für das Weiterbestehen und die Zukunft der öffentlichen Dienste entscheidend sein. Ärmere und weniger dicht besiedelte Gebiete können oft nicht das Geld aufbringen, um öffentliche Dienste aufzubauen und anzubieten. Aber es gibt viele Wege, sie dazu in die Lage zu versetzen:

- Schuldenerleichterungen und Schuldenerlasse können für viele der ärmsten Länder Finanzmittel zum Ausbau öffentlicher Dienste schaffen.
- Ein Finanzausgleich zwischen ärmeren und reicheren Gebieten eines Landes ist ebenso notwendig wie zwischen ärmeren und reicheren Weltregionen.
- Entwicklungsländer können zusätzliche Finanzmittel erwarten, wenn sie eine funktionierende Finanzverwaltung haben, die für Einnahmen sorgt.

In vielen Entwicklungsländern werden den großen internationalen Konzernen und Investoren ausdrückliche Steuerprivilegien eingeräumt. In den letzten Jahren kam es zu einer geradezu explosionsartigen Kapitalflucht in Steuerparadiese, um Steuerzahlungen zu vermeiden. Es muss zur weltweiten Abschaffung von Steuerprivilegien und zu mehr Steuergerechtigkeit kommen. Der internationale Steuerwettbewerb durch Mindeststeuersätze muss gestoppt werden, auch damit der Welthandel fairer wird. Denn freier Welthandel ist noch kein fairer Welthandel. Im freien Welthandel setzen sich nur die Stärksten durch, häufig mit unfairen Mitteln. Im fairen Welthandel haben auch die Schwächeren eine Chance. Durch innovative Steuerinstrumente wie die Besteuerung von Devisentransaktionen (z.B. die Tobin Steuer) kann mehr Geld in Sachinvestitionen gelenkt werden. Die Umweltverschmutzung sollte durch weltweite Nutzungsentgelte für natürliche Ressourcen, vor allem für Wasser, verringert werden.

Kampf für eine gute öffentliche Verwaltung

Öffentliche Dienste funktionieren dann schlecht, wenn das Staatswesen schlecht funktioniert und wenn Korruption und Amtsmissbrauch verbreitet sind. In Ländern mit autoritären, antidemokratischen Regimen, die keine

Kontrolle zulassen, sind personelle Überbesetzung und die schlechte Verwaltung der öffentlichen Mittel die Regel. Reformen sollten nicht in der Deregulierung und Zerstörung, sondern in der Verbesserung öffentlicher Dienste gesucht werden.

Die Stärkung der nationalen Kapazität für die öffentliche Verwaltung ist eine der besten Maßnahmen, die Regierungen in Entwicklungsländern ergreifen können, um die Entwicklungsziele der Jahrtausendwende bis 2015 zu erreichen.

Menschen sind das Lebenselixier des öffentlichen Dienstes und die wichtigste Quelle, aus der er seine Lebenskraft und Stärke bezieht. Menschen im öffentlichen Dienst werden nicht nur durch den persönlichen Gewinn motiviert, sondern auch durch ein kollektives Engagement, ihre eigene Gemeinschaft und die Gemeinschaft der Nationen voran zu bringen.

Ein effektives Personalmanagement ist im öffentlichen Sektor sehr wichtig. Das beinhaltet die Vorgabe von Leistungsstandards, die Auswahl der besten Kräfte, Anreize für besonders talentierte Menschen und deren Ausbildung, die Unterstützung und Weiterentwicklung der Belegschaft durch gezielte Förderungsprogramme für MitarbeiterInnen.

Auch für die Regierungen ist es wirtschaftlich absolut sinnvoll, in die berufliche Weiterbildung der öffentlich Bediensteten zu investieren.

Die Erfahrung zeigt, dass die Gewerkschaften eine Modernisierung der öffentlichen Dienste nicht verhindern, sondern dass sie das Konzept unterstützen, wonach gute öffentliche Dienste die Lebensqualität der Menschen verbessern. Die IÖD tritt ebenfalls für positiven Wandel im öffentlichen Sektor ein und begrüßt Effektivität, Effizienz, Rechenschaftspflicht in der Arbeit mit den Menschen und für die Menschen.

Es geht nicht um einen zentralistischen, monopolistischen Staat. Es geht um die Anerkennung der Stärken des Staates und seiner notwendigen Aufgaben in der Gesellschaft. Und es geht um innovative, pragmatische Lösungen für neue Herausforderungen, die Eines gemeinsam haben: Sie sollen die Lebensbedingungen aller Menschen verbessern.

Erste Erfolge...

In den letzten Jahren hat sich auf der ganzen Welt eine kritische und oft lautstarke Opposition gegen die neoliberale Politik gebildet. Im Kampf gegen

Privatisierungsvorhaben gibt es erste Erfolge, die oft auf lokaler Ebene oder nach der Auslagerung eines bestimmten Dienstes errungen wurden.

Tatsächlich werden in fast allen OECD-Ländern die öffentlichen Ausgaben wieder angehoben. Inzwischen gelten starke öffentliche Dienste wieder als eine der Grundvoraussetzungen für eine menschenwürdige Gesellschaft, weil sie Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung mittragen. Gesunde und in Sicherheit lebende Bevölkerungen sorgen auch für wettbewerbsfähigere Unternehmen. Die Länder mit den höchsten Sozialausgaben (vor allem in Skandinavien) verzeichnen starke, von Exporten angetriebene und wissensintensive Wachstumsraten. Unter den richtigen politischen Voraussetzungen, gehen wirtschaftliche Effizienz und soziale Gerechtigkeit Hand in Hand.

...und ein optimistischer Ausblick in die Zukunft

Die öffentlichen Dienste können eine zentrale Rolle dabei spielen, eine neue soziale Entwicklung einzuleiten. Gute öffentliche Dienste sind ein Bollwerk gegen soziale Ausgrenzung, Armut, Krankheit und vorzeitigen Tod. Sie sind ein Bollwerk für Gerechtigkeit, Chancengleichheit und wachsenden Wohlstand breiter Bevölkerungsgruppen. Und sie sind ein Garant für mehr Bildung, Gesundheit und Mobilität, für besseres Wohnen, Umweltschutz und Sicherheit. Die Lebensqualität der Menschen wird nicht dadurch verbessert, dass sie die Dienstleister auswählen können, sondern durch sinkende Kosten bei gleichbleibender Zuverlässigkeit und Qualität der Leistung.

Die IÖD kämpft für einen starken, umfassenden, ansprechbaren und effizienten öffentlichen Sektor, der ein Instrument einer demokratischen Gesellschaft innerhalb einer starken Wirtschaft ist, der demokratische öffentliche Dienste anbietet und seinen Beschäftigten einen gerechten Arbeitsplatz garantiert.

Der Kalte Krieg konnte überwunden werden. Wenn es uns gelingt, den Krieg gegen den Staat zu überwinden und den Krieg gegen die Armen zu gewinnen, können wir zur wichtigsten positiven Wende in der menschlichen Entwicklung beitragen.

Anhang A: Über die IÖD und ihre Schlüsselfiguren

Namen der Organisation seit 1907

Internationales Sekretariat der Arbeiter öffentlicher Betriebe	1907
Internationale Föderation des Personals öffentlicher Dienste und Betriebe	1925
Internationale Föderation von Beamten, Angestellten und Lehrern im öffentlichen Dienst	1935
Internationale Föderation der Gewerkschaften des Personals öffentlicher Dienste	1946
Internationale der Öffentlichen Dienste (IÖD)	1958

PräsidentInnen

Das Amt des/der PräsidentIn gibt es seit 1920.

P.J. Teyan (Großbritannien)	1920–1932
Charles Dukes (Großbritannien)	1932–1937 (trat am 23. Juli 1937 zurück)
Mark Hewitson (Großbritannien)	1937–1939 (1937 vorübergehende Ernennung, 1938 gewählt)
Tom Williamson (Großbritannien)	1939–1956
Adolph Kummernuss (Deutschland)	1956–1964
Gunnar Hallström (Schweden)	1964–1973
Heinz Kluncker (Deutschland)	1973–1985
Victor Gotbaum (USA)	1985–1989
Monika Wulf-Mathies (Deutschland)	1989–1994
William (Bill) Lucy (USA)	1994–2002
Ylva Thörn (Schweden)	2002–

Generalsekretäre

Albin Mohs (Deutschland)	1907–1920
Nico van Hinte (Niederlande)	1920–1929
Fritz Müntner (Deutschland)	1929–1933
Ludwig Maier (Österreich)	1933 amtierender Sekretär
Ernest Michaud (Frankreich)	1933–1935

Gemeinsame Sekretäre nach der Vereinigung mit der Internationalen Föderation der Staatsbediensteten

Ernest Michaud (Frankreich)	1935–1937
Charles Laurent (Frankreich)	1937–1940
Maarten Bolle (Niederlande)	1945–1946 amtierender Sekretär, 1946–1954 Generalsekretär
Jaap Blom (Niederlande)	1954–1956 Sekretär in Teilzeit
Paul Tofahrn (Belgien)	1956–1967
W. Barazetti (Schweiz)	1967–1970
Carl Franken (Niederlande)	1970–1981
Hans Engelberts (Niederlande)	1981–2007

Sekretariatsadressen

1907	Winterfeldstraße 24, Berlin
1919	Generaal Vetterstraat 34, Amsterdam
1929	Berlin: zunächst Schlesische Straße 42, dann Michaelkirchplatz 4
1933	Amsterdam
1940	rue de Solférino 10, Paris
1945	5 Endsleigh Garden, London WC1 36 Dreyden Chambers, 119 Oxford Street, London W1
1951	67–69 Whitefield Street, London W1
1964	54–58 Bartholomew Close, London EC1
1968	26–30 Holborn Viaduct, London EC1
1974	Hallstrom House, Central Way, Feltham, Middlesex
1983	45 Avenue Voltaire, Ferney-Voltaire

Anhang B: Die Holzschnitte von Otto Rudolf Schatz

Otto Rudolf Schatz

Viele der in diesem Band enthaltenen Illustrationen stammen von dem Maler und Graphiker Otto Rudolf Schatz. Otto Rudolf Schatz wurde 1900 in Klosterneuburg bei Wien geboren. Sein Vater war Direktor des Postamts. Später übersiedelte die ganze Familie im Rahmen einer Beförderung nach Wien, wo sein Vater die Leitung des Postamts am Julius-Tandler-Platz übernahm. Hier besuchte er die Mittelschule. Sein künstlerisches Talent wurde entdeckt, als er etwa 16 Jahre alt war. In diese Zeit fällt auch die Entstehung der ersten erhaltenen Kunstwerke.

Seine Aufnahmeprüfung in die „Kunstgewerbeschule“ (heute heißt sie „Universität für angewandte Kunst“, nachdem sie eine sehr erfolgreiche Entwicklung besonders während der Jugendstilzeit nahm) bestand er 1918 mühelos und trat dort in eine Malklasse ein. Hier knüpfte er Kontakte mit Schülern aus anderen Sparten und auch mit anderen Professoren. Einzelne Freunde behielt er bis ins hohe Alter, so zum Beispiel den Bildhauer Hans Scheibner. Die Beziehungen, die damals geknüpft wurden, haben einen großen Einfluss auf seine Entwicklung genommen.

Über Vermittlung des bekannten Architekten Franz Schacherl traf Schatz mit dem jüdischen linken Schriftsteller Josef Luitpold Stern zusammen, dem er es verdankt, dass er für eine ganze Reihe linker Periodika besonders aus Gewerkschaftskreisen arbeitete. Schatz illustrierte teils Sterns Poeme, aber darüber hinaus auch Arbeiten anderer Publizisten. Im Besonderen übernahm Stern die so genannten „Arbeiterkalender“, gestaltete sie jedoch zu „Arbeiterjahrbüchern“ um, d.h. er stellte höhere Ansprüche an das intellektuelle Niveau. Nun ließ sich das mit Hilfe verschiedenster Reproduktionsmethoden realisieren, wobei sich als die wichtigste der Holzschnitt erwies.

Schatz zeigte sich sehr bald als großer Meister des Holzschnitts. Dieser führte zu Bildern in schwarz-weiß. Farbige Holzschnitte, besonders mehrfarbige (wie die japanischen) machte er kaum. Der Holzschnitt hat normalerweise auch präzise Kanten. Das Weiß und das Schwarz stoßen in einer Linie zusammen.

So bilden sie den stärksten Farbkontrast den es gibt, nämlich schwarz-weiß, das ein sehr präzises Symbol für Entweder/Oder darstellt. Das Entweder/Oder ist wieder ein Symbol für den Kampf, somit erweist sich der Holzschnitt in schwarz-weiß als sehr geeignet für Darstellungen kämpferischer Auseinandersetzung jeder Form, natürlich auch für den politischen. Dazu kommt, dass Holzschnitte, werden sie mit anderen Techniken reproduziert, zum Beispiel in einer Zeitung, sehr wenig von ihrer Ausdruckskraft verlieren, so dass das Holzschnittoriginal und die Wiedergabe oft kaum zu unterscheiden sind. Auch auf engem Raum kann so ein intensives Kunstwerk vergleichsweise kostengünstig mit sehr geringem Qualitätsverlust reproduziert werden. Insofern hat der Holzschnitt weitestgehend sein sozialkritisches Oeuvre geprägt.

Schatz hat mehrere große „Blockbücher“ geschaffen, wobei sowohl Texte wie Bilder in Holz geschnitten wurden. Die zwei wichtigsten sind von Josef Luitpold Stern: „Die neue Stadt“ (1927) und von Ernst Preczang „Stimme der Arbeit“ (1928), deren Holzschnitte – Bilddokumente der „Neuen Sachlichkeit“ – zur Illustration des vorliegenden Buches verwandt wurden.

Schatz war der wichtigste Illustrator der „Büchergilde Gutenberg“, einem unabhängigen Verlagshaus, das 1924 von den deutschen Druckern als Gewerkschaftsinitiative im Sinne der Arbeiterbildung gegründet worden war. Nach Hitlers Machtergreifung durfte er in der gleichgeschalteten Büchergilde nicht mehr publizieren. Das vollständige Berufsverbot folgte mit dem Anschluss Österreichs durch die Nazis 1938. 1944/45 wurden seine jüdische Frau und er in ein „Arbeitslager“ auf dem Gebiet des jetzigen Tschechien deportiert. 1947 erhielt er den Preis der Stadt Wien für Grafik. Er trug häufig mit seiner Arbeit zu den Periodika des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, ÖGB, bei. Schatz starb 1961 in Wien. 1978 ehrte das Wiener Künstlerhaus sein Werk mit der Ausstellung „Franz Masareel und Otto Rudolf Schatz“.

Wilfried Daim

Wilfried Daim, geboren 1923 in Wien, war ab 1939 Mitglied einer katholisch inspirierten Widerstandsgruppe, später Kriegsteilnehmer und drei Mal verwundet; seit 1950 promovierter Psychotherapeut und leidenschaftlicher Kunstsammler, der sich ständig bemühte, den Werken von Otto Rudolf Schatz durch Einordnung in den kunsthistorischen Kontext Anerkennung

zu verschaffen. Zu diesem Zweck veröffentlichte er „Otto Rudolf Schatz“ (Eisenstadt 1978), „Otto Rudolf Schatz – Kriegsbriefe“ (Eisenstadt 1982) und versah einen Nachdruck der bibliophilen Prachtausgabe von „Stimme der Arbeit“ (Wien 1999) mit einem Nachwort zum Künstler.

In einer Reihe von Büchern hat sich Daim außerdem mit religiösen, gesellschaftspolitischen und zeitgeschichtlichen Problemen auseinandergesetzt: *Umwertung der Psychoanalyse* (1951), *Der Mann, der Hitler die Ideen gab* (1958), *Die kastenlose Gesellschaft* (1960), *Kirche und Zukunft* (mit Friedrich Heer und August Maria Knoll – 1963), *Linkskatholizismus* (1965), *Christentum und Revolution* (1967), *Progressiver Katholizismus* (1967), *Der Vatikan und der Osten* (1967).

Anhang C: Die Drucke von José Venturelli

Einige der hier abgebildeten Illustrationen stammen von dem chilenischen Maler und Kupferstecher José Venturelli Eade. Er wurde am 25. März 1924 in Santiago, Chile, geboren und starb am 17. September 1988 in Beijing, China.

Als Sohn eines Exilitalieners und Ingenieurs, der in seiner Heimat den beginnenden Sozialismus unterstützt hatte, erbte Venturelli die politischen Überzeugungen seines Vaters. Als junger Mann gehörte er marxistisch orientierten, antifaschistischen Bewegungen an und unterstützte die revolutionären Bewegungen Lateinamerikas.

Im Alter von 14 Jahren wurde er an der Hochschule für Bildende Kunst der chilenischen Universität aufgenommen, wo er Graphik studierte. Gleichzeitig studierte er Biologie und Botanik und arbeitete am Aufbau eines nationalen Herbariums mit.

Als er im Alter von 17 Jahren an Tuberkulose erkrankte, ließ er sich davon nicht entmutigen. Er wurde zum Reisekünstler und schuf ein umfangreiches, von großer Interpretationskraft geprägtes Werk. Zu Beginn der 1940er Jahre fuhr er nach Brasilien, wo er seine erste große Einzelausstellung hatte. Nach seiner Rückkehr nach Chile konzentrierte er sich auf Zeichnungen, Illustrationen, Kupferstiche und entwarf Bühnenbilder für das Theater.

1950 reiste er nach Mexiko, anschließend nach Europa und China und 1961 schließlich nach Kuba, wo er für den Kulturrat tätig wurde, Workshops für experimentelle Graphik veranstaltete und an Großprojekten wie dem Wandbild für das Industrieministerium arbeitete.

1974, nach Pinochets Militärputsch, ließ er sich in Genf nieder. 1986 kehrte er nach zwölfjährigem Exil nach Chile zurück und verbrachte dort die letzten Jahre seines Lebens. Er starb in China, als er seine endgültige Rückkehr vorbereitete.

Die IÖD gab die hier abgebildeten Drucke 1985 für den IÖD-Weltkongress in Caracas, Venezuela, in Auftrag.

Anhang D: Anmerkung zu den Quellenmaterialien

Zugang zum Quellenmaterial für die Forschung

Da sich dieses Buch an die Mitglieder der IÖD-Mitgliedsgewerkschaften richtet, d.h. an eine allgemeine Leserschaft, entschieden wir uns gegen einen umfangreichen akademischen Fußnotenapparat, um ihnen nicht gleich auf den ersten Seiten „die Lust“ zu nehmen. Für die Forschung und Wissenschaft, für AkademikerInnen und PolitikerInnen, die eine genaue Kenntnis der Quellen haben wollen, sind jedoch die Originalmaterialien wichtig. Aus diesem Grund schlug Roger van Zwanenberg von *Pluto Press* vor,

- diesen Anhang als eine Art Leitfaden zu konzipieren, damit der von den AutorInnen verfolgte Ansatz nachvollziehbar wird; und
- einen Website mit sämtlichen Originalquellen einzurichten.

Dieser Anhang erfüllt den ersten der beiden Vorschläge. Der Website www.books-psi.org ist ein wenig komplexer. Abgesehen von einer allgemeinen Präsentation des Buches samt Werbematerial, enthält er:

- den gesamten Text in allen Sprachen, in denen das Buch letztlich erscheinen soll – vorläufig sind das Deutsch, Englisch, Französisch und Spanisch;
- die ursprüngliche deutsche Version und englische Übersetzung des ersten Teils in noch unlektorierte Fassung und mit allen ursprünglich enthaltenen Hinweisen, Anmerkungen und Fußnoten. Da die inhaltliche Gliederung in der Endfassung beibehalten wurde (und auch kaum stilistische oder sprachliche Eingriffe gemacht wurden), lassen sich die Zitate und Referenzen in der veröffentlichten Version anhand dieser beiden Originaltexte leicht finden.

Im folgenden erklären Fritz Keller und Andreas Höferl, wie sie hinsichtlich der Quellen vorgegangen sind.

Fritz Keller zu den Quellen für Teil Eins

Als ich den Auftrag erhielt, innerhalb eines Jahres Materialien zur hundertjährigen Geschichte und Gewerkschaftsarbeit der IÖD und ihrer Mitgliedsorganisationen auf der ganzen Welt zu sammeln, musste ich eine Entscheidung treffen; ich beschloss, mich auf Jahrbücher, Kongressberichte und ähnliche, einen Überblick liefernde Unterlagen zu konzentrieren.

Aber selbst diese Entscheidung machte die Sache nicht leichter, da das Archiv der IÖD im 2. Weltkrieg von den Nazi-Truppen gestohlen bzw. zerstört worden war, als sie Paris besetzten. Dieses Problem ließ sich auf Umwegen lösen und durch den Zugang zu den Archiven und Bibliotheken der Gewerkschaftsbewegung in Kopenhagen und Stockholm (*Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv*, Kopenhagen, Dänemark, bzw. *Arbetarrörelsens Arkiv och Bibliotek*, Stockholm, Schweden). Eigentlich war das eher dem Zufall zu verdanken, vor allem aber dem Historiker Gerd Callesen, der einen Katalog der nordischen Archive erstellt hatte (*Internasjonale Fagsekretariater – Felleskatalog over historik kildemateriale frå de internasjonale fagsekretariater*, Oslo, 1986) und heute in Wien lebt; er half mir mit der Übersetzung aus dem Dänischen und Schwedischen.

Die IÖD hatte wichtiges Archivmaterial – ab dem 2. Weltkrieg bis Mitte der 1960er Jahre – dem internationalen Institut für Sozialgeschichte (*Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis – IISG*) in Amsterdam, Niederlande, zur Aufbewahrung übergeben. Dieses historische Material scheint zwar bei weitem nicht vollständig zu sein, aber das Archiv bietet eine Fülle an dokumentierten Informationen.

Für die darauf folgende Periode findet sich im Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich Ebert Stiftung (FES) in Bonn und im Archiv der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di in Berlin eine vollständige Sammlung aller wichtigen Unterlagen. Beide Einrichtungen investierten eine Menge Zeit und Arbeit, um das Material der IÖD zu sichten und zu sortieren. Ihr sorgfältiges und detailliertes Verzeichnis erleichtert die Forschung sehr.

Ein Besuch in der IÖD-Zentrale im französischen Ferney-Voltaire ermöglichte mir einen Einblick in das gegenwärtige Selbstverständnis der Leitung der Internationale und hinterließ weit mehr als bloß einen Eindruck vom Sekretariatsalltag. Denn abgesehen von einer genauen Kenntnisnahme der Funktionen der leitenden IÖD-Gremien – Kongress, Vorstand, unterschiedliche Ausschüsse und Arbeitsgruppen – kam es auch zu einem unverblühten

(und somit produktiven) Meinungsaustausch über historische Ereignisse und Entscheidungen. Insofern sind Hans Engelberts und Mike Waghorne auch als Ko-Autoren dieses Buches anzusehen.

Dann gibt es die Sekundärliteratur und hier vor allem Bücher über die Geschichte nationaler Gewerkschaftsbewegungen, die im organisatorischen Werdegang der IÖD eine wichtige Rolle spielten; Studien über die Entwicklung anderer globaler Gewerkschaftsverbände, die mit der IÖD seit längerem oder erst seit kurzem eng zusammen arbeiten. Unterlagen dazu finden sich im Archiv der Sozialwissenschaftlichen Studienbibliothek der Arbeiterkammer Wien und beim Verein für Geschichte der Arbeiterbewegung, ebenfalls in Wien. Diesen beiden Einrichtungen und ihren Quellen verdanke ich eine Fülle an Information über den jeweils zutreffenden wirtschaftlichen Hintergrund und über soziale und kulturelle Phänomene, die für die Geschichte der IÖD relevant sind.

Teil Zwei: Quellen, auf die sich Andreas Höferl und sein Team stützten

Die Quellen für den zweiten, die Geschichte der öffentlichen Dienste behandelnden Teil waren so unterschiedlich wie die öffentlichen Dienste selbst. Wir bemühten uns, möglichst viele der verfügbaren Quellen zu verwenden, um sie für künftige wissenschaftliche Arbeiten zu erschließen.

Ein Großteil der statistischen Angaben ist bei den Vereinten Nationen in der Abteilung für Statistik (*Statistics Division*) dokumentiert; andere in UN-Berichten wie jenem über die soziale Lage der Welt (*The World Social Situation*); von UN-Forschungseinrichtungen wie dem Forschungsinstitut für soziale Entwicklung (*Research Institute for Social Development*); oder im Europäischen Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung (*European Centre for Social Welfare Policy and Research*). Viele der UN-Statistiken, ihre Berichte bzw. Publikationen sind auf den jeweiligen Internetseiten der UNO verfügbar. Als äußerst nützliche Quelle erwies sich auch der UN-Weltbericht über den öffentlichen Sektor 2005 (*UN World Public Sector Report 2005*) der UN-Abteilung für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (*Department of Economic and Social Affairs*).

Sehr wichtig waren die Informationen anderer UN-Organisationen bzw. Behörden wie etwa die Berichte der Weltgesundheitsorganisation (WGO), doch vor allem die Dokumentation der Internationalen Arbeitsorganisation

(IAO), ihre globalen Berichte (*World Labour Reports*) und Statistiken zur Beschäftigung im öffentlichen Sektor, die vielen Grundsatzpapiere und Arbeitsunterlagen, bzw. die Publikationen über Privatisierung, Dezentralisierung und Umstrukturierung der kommunalen und öffentlichen Dienste.

Von größter Wichtigkeit waren die Quellen der IÖD selbst: etwa die jährlich erscheinenden Tätigkeitsberichte, die Publikationen der Reihe *IÖD Politik, Praxis und Programm* über Wasser, Energie, Abfall, Gesundheit und soziale Dienste; das vierteljährlich erscheinende Magazin *FOCUS über den öffentlichen Dienst*; die elektronischen Nachrichtenblätter der IÖD; und die Informationen auf dem IÖD-Website www.world-psi.org, der in den sechs Arbeitssprachen – Englisch, Französisch, Deutsch, Japanisch, Spanisch und Schwedisch – zur Verfügung steht (wie auch die meisten IÖD-Publikationen). Viele dieser Veröffentlichungen, aber auch die Unterlagen von den IÖD-Konferenzen (z.B. Reden bzw. Referate, die auf diesen Konferenzen gehalten wurden) können entweder vom Website oder beim IÖD-Sekretariat psi@world-psi.org bezogen werden, bzw. stehen sie in den Archiven im Sekretariat in Ferney-Voltaire, Frankreich, oder bei der Friedrich Ebert Stiftung in Deutschland zur Verfügung. Der Europäische Verband der Öffentlichen Dienste (EGÖD) half uns ebenfalls mit wertvollen Berichten, so zum Beispiel über soziale Dienste.

Sehr nützlich waren und sind die vielen spezifischen Unterlagen über öffentliche Dienste, die – häufig im Auftrag der IÖD – von David Hall und seinen KollegInnen vom internationalen Forschungsinstitut PSIRU (*Public Services International Research Unit*) auf www.psiru.org veröffentlicht werden. Ein Überblick über die derzeitigen Entwicklungen findet sich im PSIRU Public Services Yearbook 2005/06. Eine nach wie vor gute Einführung in die Entwicklung öffentlicher Dienste ist das von PSIRU für die IÖD-Kampagne über qualitativ hochwertige öffentliche Dienste herausgegebene Buch mit dem Titel *Public Services Work!*.

Als interessant für unsere Forschung zu den europäischen Ländern erwies sich die OECD mit ihren auf www.oecd.org publizierten Unterlagen, den *Figures* und *Factbooks* und den von ihr in mehreren Sprachen veröffentlichten Zusammenfassungen zu verschiedenen Themen. Viele Zahlen und Statistiken bezogen wir von Eurostat. Außerdem stützten wir uns auf Studien der FES in Berlin zu diversen, die öffentlichen Dienste betreffenden Fragen.

Ebenfalls nützlich und interessant waren die Websites der in Teil Zwei erwähnten Städte, Regionen, Gewerkschaften oder Organisationen.

Und darüber hinaus entdeckten wir viele interessante und informative Bücher wie etwa den Bestseller *Blue Gold* von Maude Barlow und Tony Clarke (Ottawa, 2004), in dem der Wassermarkt der Welt beschrieben wird, oder die Publikation *Too Many Grannies?* der britischen NGO *The Cornerhouse* vom Mai 2006. Außerdem empfehlen wir den LeserInnen die jährlichen Weltentwicklungsberichte (*World Development Reports*) der Weltbank.

Anhang E: Das Wachstum der IÖD-Mitgliedschaft

Glaukt man den Medienberichten, verzeichnen Gewerkschaften ganz generell einen Mitgliederschwund und entsprechen damit, wie gerne unterstellt wird, lediglich einem globalen Trend. Dass die IÖD in den ersten Jahren laufend wuchs, wird niemanden erstaunen, dass sie das bis heute unvermindert tut, dürfte für manche jedoch überraschend sein.

Zum Zeitpunkt ihrer Gründung gehörten der IÖD sechs Mitgliedsge-
werkschaften mit lediglich 44.000 Mitgliedern aus sechs Ländern an. In den
ersten Jahren wuchs die Mitgliedschaft nur sehr langsam – 1910 waren es zehn
Gewerkschaften aus acht Ländern; bis 1913 waren es zehn Gewerkschaften
aus gerade einmal zehn Ländern.

Mit dem Ersten Weltkrieg fand selbst dieses langsame Wachstum ein Ende,
und bis 1921 belief sich die IÖD-Gesamtmitgliedschaft immer noch auf nur
484.112 Mitglieder. Bis 1931 stieg sie auf rund 600.000, brach dann aber
wieder ein, als der Nationalsozialismus in Deutschland erste Wirkung zeigte
– Mitte der 1930er Jahre waren es nur noch 300.000 Mitglieder.

Das eigentliche Wachstum setzte nach dem Zweiten Weltkrieg ein. Auf
dem IÖD-Kongress im Jahre 1945 trat der erste nicht europäische Verband
(aus den USA) bei und brachte die Mitgliedschaft auf 1,3 Millionen. Ende der
1950er Jahre verzeichnete die IÖD 33 Mitgliedsorganisationen, 16 davon aus
Ländern außerhalb Europas. In Kapitel 4 wird der reale Wachstumssprung,
der die 1960er und 1970er Jahre prägte, genauer dargestellt, und es wird
vor allem auf das Wachstum in den nichteuropäischen Regionen im Detail
eingegangen. 1981 hatte die Gesamtmitgliedschaft 8 Millionen erreicht, bis
1989 waren es 10 Millionen. Der Fall der Berliner Mauer 1989 spielte selbst-
verständlich eine wichtige Rolle, denn damals erfolgte mit dem Zustrom
alter und neuer Gewerkschaften aus den ehemaligen Ostblockländern und
Sowjetrepubliken eine markante Wachstumsphase. Tabelle E1 zeigt den in
nur einem Jahr – von 1993 bis 1994 – verzeichneten Zuwachs.

Eine genaue Dokumentation dieses anhaltenden Wachstums findet sich
in den Jahresberichten der IÖD nach 1994. Zu Jahresbeginn 2007 vertrat
die IÖD rund 20 Millionen Mitglieder, die in 640 Mitgliedsgewerkschaft-

ten organisiert waren. 148 davon befanden sich in den afrikanischen und arabischsprachigen Ländern; 134 in der Region Asien & Pazifik; 141 in der Region Interamerika (Nord- und Südamerika); und 217 in der europäischen Region. Diese angeschlossenen Gewerkschaften sind auf 154 Länder und Gebiete verteilt (45 in Afrika und der arabischsprachigen Region; 25 in Asien & Pazifik; 36 in Interamerika; und 48 in Europa). Unter diesen Mitgliedsorganisationen befanden sich vier internationale Gewerkschaften, eine in Asien & Pazifik und drei in Europa.

Tabelle E1: Wachstum der Mitgliedschaft im Zeitraum 1993–1994

	1993	1994
Mitgliedsgewerkschaften (insgesamt)	383	420
Länder (insgesamt)	113	123
Mitglieder (insgesamt)	16 Millionen	19 Millionen
Afrika		
Länder	26	32
Mitgliedsgewerkschaften	85	96
Asien & Pazifik		
Länder	22	23
Mitgliedsgewerkschaften	99	99
Interamerika		
Länder	33	34
Mitgliedsgewerkschaften	72	83
Europa		
Länder	32	34
Mitgliedsgewerkschaften	123	136
Internationale Mitgliedsgewerkschaften	4	6

In vielen Ländern wächst die Mitgliedschaft im öffentlichen Sektor bis heute; das trifft vor allem auf die Entwicklungsländer und die Länder im Übergang zu. In manchen entwickelten Ländern macht sich nach den in den 1980er Jahren auf die neoliberalen Attacken folgenden Einbrüchen inzwischen eine Trendumkehr bemerkbar – ein Beispiel ist die heute wieder wachsende neuseeländische PSA. Bedenkt man, dass in bedeutenden Ländern wie China, in vielen arabischen Ländern und Golfstaaten oder in etlichen Ländern in Afrika Gewerkschaften immer noch vollständig bzw. effektiv verboten sind, kann davon ausgegangen werden, dass die IÖD, sobald (und sofern) die Demokratie sich weiter ausbreitet, weiter wachsen wird, und zwar selbst dann, wenn dieses Wachstum in Ländern stattfindet, in denen die

Gewerkschaften arm und auf erhebliche politische und finanzielle Solidarität angewiesen sind. Hier sind auch jene Länder hinzuzählen, in denen ein Gewerkschaftsbeitritt nicht unbedingt illegal sein muss, jedoch als „für die Karriere nicht gerade förderlich“ gilt – wie in Kolumbien, weiten Teilen der USA und in Simbabwe.

Die Herausforderungen, mit denen die IÖD-Mitgliedsgewerkschaften überall auf der Welt und selbst in den Industrieländern nach wie vor konfrontiert sind, sind äußerst schwierig, da sie durch Privatisierung, Auslagerung und ähnliche Maßnahmen an Größe (und damit an Ressourcen) einbüßen. Es wäre töricht, davon auszugehen, dass die IÖD weiterhin wachsen wird oder dass diesem Wachstum angemessene Mittel zur Verfügung stehen werden, sieht man sich jedoch den historischen Trend an, so ist die Obergrenze noch lange nicht erreicht.