



UNISON + Ver.di working together



# The Future of Public Services in Europe

A discussion document written and researched by Catherine Needham of Catalyst and Alasdair Murray of the Centre for European Reform



## **Contents**

Foreword	1
Introduction	2
Progressive public services: a common set of values?	2
Current debates on the funding and provision of public services	4
Germany and the UK: key contrasts	4
Public services: common challenges	4
Demographics and technology	4
Cost-containment	6
Risk-transfer	7
The EU as a threat to public services?	7
Issues and challenges for public service unions	9
Public services in 2020	10
Residual public services	11
Expansive public services	12
Achieving progressive public services	13
Alliances for public service improvement	13
International alliances in support of public services	14
Campaigning for progressive public services	14
Conclusion	15
Glossary	16

# Foreword

Public services are the defining measure of a social Europe and are at the top of the political agenda in every European country. As governments of differing political complexions increasingly agree on programmes of liberalisation and marketisation and the need to review the public domain, so trade unions are increasingly becoming the advocates for a different vision of society, the voices for the users and producers of these services.

It is therefore fitting that the occasion of the first joint seminar between UNISON and ver.di should be devoted to looking at the future of public services. This seminar is the first in a series and represents a tangible example of the co-operation that UNISON and ver.di are developing and demonstrates that in the 21st century, trade unionism does not stop at borders.

We have deliberately avoided examining our differences. We have refrained from analysing our pasts. Instead, we are boldly examining our options for the future. We are setting out to define the public service principles that underpin our vision of a future, fair society.

This paper explores the most vital public service issues and looks ahead to see where different policy directions will take us. Its purpose is to stimulate a discussion of how trade unions can best respond to these challenges and to identify our common ground as the basis for a developing a strategy to champion public services.



*Dave Prentis*  
General Secretary, UNISON



*Frank Bsirske*  
General Secretary, ver.di

# Introduction

Across Europe there is a rising sense of crisis over the ability of governments to adequately fund and provide public services. Governments fear that demographic and technological changes will make it increasingly difficult to guarantee universal services over the next two decades. In particular, an ageing population could demand ever more expensive services at the very same time as the tax base is shrinking. Many governments assume that electorates are becoming less willing to support pay for new services: taxation in many European countries could already have reached saturation point.

Governments are also finding that European Union budgetary and competition rules are increasingly constraining the way in which they provide services. The EU has recently begun discussions on a services directive which could further open up many public services - including healthcare - to cross-border competition. At the same time, the EU is pushing for an extension of the World Trade Organisation's General Agreement on Trade in Services (GATS) to cover a wider range of sectors, including some traditionally in the public domain. Meanwhile, the International Monetary Fund continues to demand European members cut back welfare provision to balance their budgets and attract greater foreign investment.

In the support they provide for shared values of equality and solidarity, public services can be seen to lie at the heart of the European "social model". Their future is thus of particular concern to public service trade unions - not only in providing employment to their current and future members but also in upholding the principles and advancing the kind of society that trade unions have traditionally stood for. How public-service trade unions respond to and intervene in the development of public services in Europe is then of vital importance.

This paper explores the current debate and seeks to outline some ideas on how the debate on public services might evolve over the next decade, with a particular view to stimulating productive thought and discussion as to how public service trade unions can best respond to these challenges.

## Progressive public services: a common set of values?

The debate on the future of public services is normally limited to exploring how they are funded, for example through taxation or user chargers etc, and on whether the government or private sector should provide them. Yet such a narrow discussion misses the key question of what public services are for:

If the debate on the future of public services is not to be reduced to one of cost and efficiency alone, it is vital that greater emphasis is placed on the values which drive their delivery. The provision and funding of public services varies widely across Europe. However, European countries aspire to some common values in their provision in a manner which differs from elsewhere, most notably in America.

All EU governments advocate values such as universal access, equality, efficiency and accountability in the provision of public services. The European Union is specifically committed to supporting such basic principles as solidarity, equity and universality in, for instance, the provision of health care (Barcelona Council 2002). It is these values, rather than the specific structure of the welfare state, which are at the heart of the elusive "European social model".

Most European countries do not place as much emphasis as the US on economic growth per se as a determinant of quality of life or happiness. They are less willing to judge everything by market criteria because they care more about social justice, the environment, customs and traditions, the vitality of community life and many other non-economic determinants. The provision of public services is one of the main mechanisms to support the pursuit of such non-market goals.

Thus public services need to be understood in the broadest sense: as expressions of collective purpose, governed by shared principles such as equality of access and social solidarity and oriented toward a common good. Any meaningful debate about the future of public services must consider these issues as well as describing the funding and ownership of specific services.

Not all services require high levels of public funding and ownership, even if they are important to people's lives: food provision and banking, for example, are left to the private sector in most countries. However, services that are state-owned and tax-funded are most likely to enhance equality and solidarity. For example, services that are provided to all on the basis of general taxation tend to increase equality. They spread the costs across the

whole population and place the greatest distance between the funding and receipts of services - the former is achieved through progressive taxation whilst the latter involves no monetary transaction or inquiry into users' financial circumstances. Thus neither the ability to pay nor the stigma of means-testing impede access to services for citizens.

Universal and publicly funded services also help foster a sense of solidarity because access is the basis of a common citizenship. For example, in the UK the universal contributory insurance advocated by the 1942 Beveridge Report provided the foundations for a welfare system of "benefits paid not on the basis of the means-test and proof of need but as an automatic right of citizenship".<sup>1</sup> In Germany, the principle of solidarity supported the development of the post-war welfare state based on a commitment to equality of living standards.

Such "progressive" public services offer more than the provision of a safety-net for the poor or a response to market failure. They express society's collective goals, support a common public realm, and confer value on individuals as citizens. Public services do not stand outside society but form an integral part of it.

Moreover, progressive public services are not parasitical on, or peripheral to, markets; rather, they create and contribute economic value (through educating the labour force, for example). However, the purposes of such services should not be defined solely in economic terms, since their core goals include fairness, inclusiveness and solidarity.

Recent evidence suggests that the majority of citizens in most European countries support progressive public services. For example, in Germany surveys consistently show that citizens back the principles of publicly funded services. In particular, more than 95 per cent of the population agree the state should provide healthcare and adequate living standards for the elderly. The recent Wanless report into the UK's National Health Service (NHS) found that 90 per cent of respondents want health services free at the point of use.<sup>2</sup> Meanwhile, 60 per cent of the UK population support an increase in taxation and spending on health, education and social benefits.

However, this progressive and "European" conception of public services is coming under increasing assault from those who place greater emphasis on US-style growth - including international organisations such as the IMF and WTO. In particular, the debate within the UK is focused on ensuring that public services are a mechanism to deliver greater economic efficiency, rather than support other ambitions such as social justice or the support of community life. Implicit in this approach is a belief that if the provision of services becomes an obstacle to growth, it should be curtailed. However, recent strong US economic growth has come at the high price of rapidly rising inequality, high crime and declining social solidarity. Such a model is not only undesirable, it is likely to prove unsustainable over the medium term. Unions and left-of-centre politicians need to do much more to explicitly articulate a broader vision of the values which should guide the provision of public services in the future.

<sup>1</sup> Harris, J. (1996) "Contract" and "Citizenship", in Marquand, D. and Seldon, A. (eds) *The Ideas that Shaped Post-War Britain* (London: Fontana) p. 122

<sup>2</sup> Wanless, D. (2002a) *Securing Our Future Health: Taking a Long-Term View: Final Report* (London: Department of Health)

# Current debates on the funding and provision of public services

The way in which governments fund and provide public services varies greatly across Europe. Even attempts to identify "clusters" of countries with welfare states which function in a similar manner (Nordic, Anglo-Saxon, Franco-German, Mediterranean) inevitably highlight differences as much as common factors. This section considers public provision in two illustrative EU countries.

## **Germany and the UK: key contrasts**

- Germany is a federal state whereas the UK is a centralised state with only very recent experience of devolution.
- German public services are funded primarily through social insurance, allowing inter-temporal redistribution within the life cycle (while we work we pay for services we use when too young, too old or otherwise unable to work), whereas in the UK most public services are funded through general taxation, emphasising interpersonal transfers (the rich and well-paid pay for services used by the poor and low-paid). For example, 69 per cent of German public health care funding comes from social insurance and 6 per cent from general taxation. In the UK, only 10 per cent comes from social insurance and 74 per cent from general taxation.
- In Germany trade unions are part of a formal network of cooperation with employers and the state whereas the UK has had a history of adversarial relationships between business and trade unions.

Recent political and economic patterns have underlined the distinctive trajectories of the two countries:

- Reunification has profoundly changed Germany's economic and social profile, raising doubts about the viability of the welfare state and creating a fault-line in German politics between the old and new Länder.
- In the UK, the state has struggled to recover its legitimacy following the attacks of the Thatcher years.

Economically, the UK has succeeded in bucking the post-war trend and has outperformed Germany in the last five years. UK growth reached 3.75 per cent in 2004, compared to less than 1 per cent in Germany. At 4.6 per cent, UK unemployment stands at less than half of that in Germany.

# Public services: common challenges

The challenges facing these two countries - and the rest of Europe - in relation to public service reform are surprisingly similar, despite the many differences in funding and provision. All EU governments must face up to ageing populations, escalating health care costs, a looming pensions crisis, increased demands on education in a “knowledge” economy, changing family structures, declining union membership and a seemingly diminishing fiscal base.

## **Demographics and technology**

Over the next few decades Europe will experience a major demographic shift as the “baby boomer” generation reaches retirement age. The proportion of the retired to working age population in all European countries will increase substantially. For example, by 2020 one in three of the UK population will be over 60 compared to around one in four now. Other European countries will experience an even more dramatic shift over the next few decades due to declining birth rates and rapidly rising life expectancy. On current trends, there will be two pensioners for every three workers in Italy. Many East European countries could suffer a large loss in population. In the same period, the population of Estonia is predicted to halve to just 660,000 by 2050.

The underlying reasons for such demographic changes - an increase in living standards and greater choices over family structure - are a reason for celebration. However, most analysts tend to frame such changes in “Malthusian” terms of a “demographic time bomb” which could harm the European economy and undermine the ability of European governments to provide adequate public services.

Most analysts make two key assumptions about demographic changes. First, all things being equal, the decline in the size of the working population will result in lower economic growth (and consequently a lower tax take). For example, the European Commission estimates that ageing could reduce trend growth in the EU from around 2 per cent currently to just 1.25 per cent by 2050. Some commentators also worry about the impact of an ageing society on productivity levels. For example, David Willetts, the Conservative welfare spokesman, has argued that the rate of innovation within the European economy is likely to slow as society ages. Others fear that consumer spending may slow dramatically as the over-50s have historically tended to consume less.

Second, while European governments may have less money to spend on public services, the demand for many services - especially health and long-

term care - is likely to increase as the population ages. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) calculates that health costs rose on average by one percentage point between 1990 and 2001. This trend is likely to accelerate as a growing older population demand ever more sophisticated services. At the same time, changes in family structures are likely to increase the pressure on other services such as housing. For example, the UK government is forecasting a substantial rise in demand for all forms of housing, including social provision, due to the growing number of single-person households. High prices are also impelling more people to seek state help. Governments may be tempted to cut back on education spending due to the decline in the school-age population. However, such a response would be extremely short-sighted: a highly educated workforce will become even more important as the number of workers shrinks in the future.

Most commentators have thus concluded that such demographic realities mean European governments will have to cut back on the provision of public services, increase user charges and increase the role of the private sector. A declining workforce is likely to lead to a lower economic growth that will mean less tax revenues, limiting the ability of governments to fund services. There is no doubt that all European governments will need to conduct radical reform of public services over the next two decades. However, it is worth questioning whether the debate should be framed in such negative terms.

For a start, many of the assumptions that underlie such pessimistic predictions are contestable. For example, it was long assumed that rising life expectancy would also lead to an inexorable rise in health costs - because old people place greater demands on the health system. However, recent research has shown that earlier predictions of unsustainable rises have been exaggerated. Some two-thirds of the cost of healthcare occurs in the final year of life - whether that is when a person is 70 or 90. People are living longer because they are healthier and fitter than before, not because expensive medical care is prolonging their lives.

Similarly, many of the assumptions about the economic behaviour of older workers and the retired are based on straightforward extrapolations from the past. But it is far from certain that the wealthy and consumerist baby boom generation will behave like their more cautious parents in retirement. Moreover, changing working patterns - such as better skills and increased flexibility - should help mitigate against a decline in productivity caused by ageing.

Policy-makers also need to conduct a more tempered debate about immigration. The notion that immigration can ‘solve’ the demographic challenge is not widely rejected. Immigration is a palliative rather than a cure for population ageing. Research shows that fertility rates among immigrants quickly declines to that of the wider population. On the other hand, selective immigration might help ease labour market bottlenecks. The UK is one of several European countries considering introducing a ‘points’ system designed to cherry pick the most highly skilled immigrants. Yet the UK is

likely to continue to need lower paid immigrants to provide the “oil” for its growing service-based economy. Governments urgently need to revisit the issue of how to permit both skilled and unskilled migration without provoking social unrest.

Rather than focusing solely on the negative cost implications of demographic changes, there is a need to consider first more carefully what kind of services an ageing population will require. This is particularly important when looking at the potential for new technologies to improve the quality of services. Information technologies have the potential to help governments deliver much more efficient and flexible services. For example, IT could help increase the range of health treatments that can be provided at home - especially for the very old - allowing people to remain independent (and freeing up vital hospital beds) for longer.

However, there is a danger that large sections of the population could be excluded from such services - not so much because of the lack of availability of technology but because of an inability to access more complex services. For example, a recent report by the UK telecommunications company BT suggested that as much as 40 per cent of the population could struggle to use basic “e-government” services in ten year’s time. Governments will need to think carefully whether adequate training is available before rushing to shut down traditional delivery mechanisms for public services.

### **Cost-containment**

Governments are increasingly making control of public-service costs a priority. In the UK, the Blair government has emphasised enhanced efficiency while increasing investment. The Gershon efficiency review and the proliferation of public-service targets are evidence of the government’s attempt to strengthen cost-control and reduce professional autonomy. Meanwhile, German governments from both sides of the political spectrum have focused on reducing overall spending on public services, in part to ensure the budget deficit meets EU rules on budget deficits (the stability and growth pact).

Governments are particularly concerned with trying to keep a lid on the rising cost of healthcare. Germany pays more for its healthcare than any other country except the US - 10.7 per cent of GDP in 2001 compared to 7.6 per cent in the UK. The cost of Germany’s healthcare system has risen by half in the last 10 years. Upward pressure on costs in Germany has come in large part from the fragmentation of its insurance schemes; there remain 280 sickness funds despite much consolidation in recent years. Cost control in the UK is easier, given the unified NHS structure funded through general taxation. The government has both the incentive and the capacity to control costs as it collects and distributes tax revenues and faces electoral penalties if taxes are too high. Administration and transaction costs are minimised, as there is little need for invoicing and billing (although integration

is under threat from efforts to create market relationships between NHS providers). Social insurance schemes, in contrast, have little incentive to minimise costs as insurance providers can increase individual contributions whilst being insulated from voter hostility. Multiple sickness funds, as in Germany, push up administration and transaction costs, as health care providers must invoice the insurance companies for each patient treated.

Competition is being introduced into the German system to help drive down costs. Sickness funds are able to contract individually with providers, rather than collectively. Greater “co-payment” (that is, individual user-charges that supplement collective funding) is being proposed in the UK and is already on the agenda for German health reformers. Both countries are introducing a payment-by-results system in which money will follow the patient, penalising unpopular hospitals with the threat of closure.

Beyond healthcare, governments in Germany and the UK have sought to contain many other welfare costs:

- In the UK part of this has involved a budgetary sleight of hand, moving from benefit transfers to tax credits, which count as negative taxation rather than expenditure.
- Central to the SPD’s austerity measures has been “Agenda 2010”, a wide-ranging series of structural reforms including cuts in unemployment benefits for those out of work for more than 18 months.
- In both Germany and the UK universal benefits are being eroded in favour of means-tested state assistance, for example in social care and disability payments.

### **Risk-transfer**

Alongside these efforts to contain costs, governments have also sought to shift the risk for public-services provision away from the state to private sector or individuals. Schröder and Blair gave a commitment to enhancing the role of the market and reducing the scope of the state in their 1999 paper, “The Way Forward for Europe’s Social Democrats”. Private financing of public services is designed to reduce risks and costs through harnessing the efficiency incentives of private-sector operatives.

The UK government hopes that public private partnerships (PPPs) will provide £7 billion a year of investment, although in practice the use of PPPs only postpones state expenditure and increases transaction and borrowing costs. Private companies in the UK now build and run core public services such as social housing, long-term care for the elderly and prisons. While the PPP market is not as well developed in Germany, it is expanding as the state argues that it cannot afford public investment. German authorities have employed PPPs for school buildings and security facilities, with the construction industry estimating that the schools market alone is worth 9 billion over the next five years. The German government has made clear that it has no principled objection to greater private-sector involvement in public

services. In the GATS negotiations, German ministers indicated that they see parts of its education sector - including higher education and distance learning- as potentially marketable services. In both the UK and Germany, PPPs have not proven an unqualified success. Governments have had to offer highly favourable terms to private companies as an incentive to participate in PPP projects, resulting in much of the risk often remaining with the state. Similarly, central and local governments have had to bail out some poor performers. London Underground's 30-year contract with private companies for track and station improvements, for example, was found to be offering a virtually risk-free deal to companies, some of whom were netting profits of £2m a week despite poor performance. In February 2005, the head of London Underground criticised contractors for failing to spend enough on plant and equipment, an aversion to risk and a failure to deliver.

European governments have also sought to transfer more of the risk of welfare provision to individuals. For example, both Germany and the UK have recently introduced tuition fees for higher education. The rhetoric of choice, which is central to Blair's agenda in the UK and becoming more salient in German public-service reforms (such as the freedom to change sickness funds), can be seen as risk-transfer disguised as empowerment. The responsibility for choosing hospitals and schools are transferred to the individual, a choice that many are likely to perceive as taking a risk in conditions of great uncertainty.

### **The EU as a threat to public services?**

This conflicting debate about the funding and provision of public services is also increasingly played out within the EU, as well as at a national level. Officially, the EU is neutral about how public services are funded and whether the private or public sector should provide them. However, unions and left-of-centre politicians are increasingly concerned that certain EU rules conflict with public sector values and are forcing an agenda of liberalisation and the steady erosion of public-sector provision on individual member-states.

For example, critics of the EU's rules cite the eurozone's budget deficit rules - the infamous stability and growth pact - which are supposed to impose limits on government borrowing requirements. Some unions fear that this will starve the public sector of much needed investment. Moreover, the rules could encourage governments to look to alternative sources of funding, such as public private partnerships (PPP), as a way of keeping the debts off the balance sheet.

Above all public sector unions and many left-of-centre politicians have become increasingly critical of the EU's state aid and competition rules. They argue that the commission's tough stance on subsidies, coupled with the EU's pledge to increase competition in formerly state-owned industries such as electricity and gas, is threatening to undermine the ability of member-states to provide comprehensive public services. Moreover, the EU

is now in the process of devising a new services directive (the so-called "Bolkestein Directive", named after the commissioner who drafted it), which will seek to create a single market in all services, including some provided by governments. The European Federation of Public Services Unions (EPSU) has criticised the proposed directive as failing to offer a "balanced" approach and championing "the ideology of competition" at the expense of other concerns.

A series of recent Court of Justice rulings seem to call into question the subsidies that member-states pay to maintain public services (or "services of general interest" in EU jargon), such as energy, postal and even transport services. The public sector critics argue that the EU should adopt a directive that protects public services from damaging competition rules. Unions cite the problems of the UK's railway network and electricity blackouts in Italy as evidence of the dangers of the EU's existing approach to liberalisation and competition.

This debate has been most vigorous in France, where EU competition rules are commonly viewed as part of an attempt to impose a deregulated trading zone, à l'anglaise, on Europe. For example, the French think-tank *Europartenaire* wants the EU to "recognise services of general interest as something more than just a concession, something that is tolerated as long as it is compatible with competition [rules]". The former French prime minister Laurent Fabius made clear that the absence of a directive protecting public services was part of the reason for his opposition to the EU's constitutional treaty.

For the moment, the European Commission has resisted the pressure to frame a new directive. The commission's White Paper concluded that it did not need to take further action. But the debate over public services will not fade away, as Fabius' recent intervention has demonstrated. The existing EU treaties only mention in passing the need to "take care that such (public) services operate on the basis and principles and conditions which enable them to fulfil their missions". However, the new constitutional treaty (if it is ratified) contains a clause (Article III-6) which leaves open the possibility that the EU might take legislative action in the future.

On the other hand - as this paper has shown - member-states fund and provide public services in very different ways across the EU. A service that one country regards as the sole preserve of the state may be privatised in another. For example, in Denmark private firms provide emergency services, such as the fire brigade, but the state directly manages all prisons. In contrast, private prisons are commonplace in Britain but the state is the sole supplier of the emergency services. Even France, while highly protective of state-owned services such as railways, has taken a very liberal stance on its water supply. Critics argue that a single directive risks diminishing this diversity by attempting to define catch-all rules in a single directive.

Furthermore, existing EU law allows member-states freedom to provide and subsidise important services. Governments can choose whether public bodies or private firms provide services. Since state-aid rules are only meant

to cover serious distortions of cross-border trade, many locally based services are automatically exempt. Thus EU rules do not affect aid to municipal swimming pools. The commission has also stressed that even large subsidies to companies which fulfil mainly local needs - for example, hospitals or social housing - would normally be exempt from cumbersome state-aid notification procedures. However, the services directive (see page 7) and the proposed liberalisation of the water industry mean that a much wider range of public services could soon become subject to EU competition rules. In this context, a directive clearly protecting public services from the damaging application of competition rules could become much more urgent.

The EU also urgently needs to clarify the outcome of a recent European Court of Justice ruling on public services. In the Altmark case of July 2003, the court ruled that a subsidy paid for delivering a service (in this specific case, for a German bus service) should be exempt from state aid rules, provided the payment meet a number of criteria: the amount of compensation should be clearly calculated and objective; the compensation should not exceed that required for the provision of the service; and the public-service element must be clearly defined.

The court also suggested that governments should award subsidised public-service contracts by competitive tender (although it stopped short of making this a formal requirement). The commission is likely to support this principle and develop guidelines for national and regional governments. Tendering can help to ensure that the costs of providing subsidies are transparent. Such a reform is also in line with the EU's commitment, as part of the Lisbon economic reform agenda, to open up public procurement to greater competition.

However, the commission must state explicitly that member-states do not have to award such contracts on the basis of price alone - and that they can consider other social objectives according to the preference of their electorates. Clear and flexible guidelines are vital to reassure unions that tendering should not favour private firms. Tendering appears to be good practice for all tiers of government. But the focus on costs misses many of the intangible benefits that derive from efficient public services. Too often tendering has resulted in driving down quality as well as costs. Furthermore many public authorities lack the resources or expertise to effectively apply tendering rules.

## Issues and challenges for public service unions

**These trends towards cost containment, risk-transfer and deregulation of public services have profound implications for the labour movement generally and for public service unions in particular.**

- Cost-containment threatens to narrow the scope of public-service provision and reduce investment in capital projects. In Germany, current economic pressures pose particular challenges to trade unions since an inflexible, high-wage economy is often posited to be a key factor (alongside reunification) in Germany's economic malaise. Attempts to bring unions into dialogue with industrialists, such as the Alliance for Jobs initiative, have resulted in concessions to employers, such as a reduction in social security contributions funded through a new ecological tax, but few concessions to unions.
- The transfer of public-service employees to the private sector is part of a strategy to reduce unionisation and create a flexible labour market. Union membership in Germany fell by 23 per cent between 1993 and 2003, from 11.6 million to 8.8 million. UK union membership fell over the same period by 12 per cent, from 8.8 million to 7.6 million. Private companies are less likely to be unionised than the public sector: in the UK, 62 per cent of the public-sector workforce is unionised compared to 20 per cent of the private-sector workforce. In Germany, more than 60 per cent of public servants are unionised compared to 43 per cent of blue-collar workers in the private sector and 20 per cent of white-collar private sector workers.
- Deregulation threatens to undermine long-standing commitments to social and employment rights. There are pressures on workers at major firms such as Siemens, Mercedes and Volkswagen in Germany to accept wage freezes, longer hours and more "flexible" work practices to avoid job losses. Some German works councils, especially in the eastern Lander, have acted independently of unions in accepting pay freezes to avoid lay-offs.

In tackling these challenges, German trade unions have organisational advantages over their UK counterparts since they operate in an environment of statutory and public support for trade unionism that does not exist in the UK. The principle of co-determination, while it endures, gives union and

employee representation on supervisory boards. Works councils at shop-floor level have rights of consultation and negotiation on working conditions and work practices.

Whereas UK trade unions have not enjoyed the same level of institutional involvement, they do have long experience of campaigning and mobilisation against hostile government proposals. For UK unions, campaigning is becoming ever more important as management endorsement of unions declined dramatically in the 1990s, undermining union bargaining and political representation on management boards.

There is much scope for shared learning between German and UK trade unions about how to maximise effectiveness across a range of channels.

Public-service unions can draw on a reservoir of public support. An opinion poll for the UK union the GMB in July 2001 (MORI) found that two-thirds of respondents would prioritise improving the pay and conditions of public-sector workers to improve public services. Another poll in 2003 found that 62 per cent of voters felt that the government was placing too much emphasis on using private companies to provide public services (Guardian/ICM). A cross-national survey of attitudes to private involvement in public services found opposition to private sector involvement in health care: 89 per cent of British respondents and 75 per cent of German respondents favoured the continuation of publicly provided health care. Unions should draw on this strong public support in their campaign to reform public services in a progressive manner.

The challenge for trade unions in Germany and the UK is not only to win over broad public support for their role, but also to stem the decline of union membership. As the proportion of unionised workforces fall, unions face new organisational challenges. They must work to establish new union branches, a greater challenge than encouraging new employees to join an existing branch. Such challenges are intensified as non-unionised workplaces continue to grow at a faster rate than unionised workforces. In Germany and the UK collective-bargaining arrangements are unravelling either formally or de facto, allowing greater local autonomy. The organisational challenge of increasing trade union membership needs to go alongside the extension of alternative forms of influence such as international solidarity action with workers from other countries, coalitions with campaign groups and social movements and publicity campaigns to target public opinion.

# Public Services in 2020

Public services will be central to general elections in the UK in 2005 and Germany in 2006. The main political parties will come forward with competing visions which will shape the development of services over the next 15 years. This section considers two possible scenarios for the evolution of the public services during that period: the steady erosion of broad-based, universal public-services provision towards “residual” provision only; or the reform of existing services in a more “expansive” direction.

The two scenarios are summarised in the table. The attempt is to envisage not static pictures but alternative political dynamics which over an extended period would suggest either a “vicious” circle of deteriorating public services and narrowing political support for their funding or a “virtuous” circle of improving public services, leading to broad political support for their funding and, where necessary, expansion.

<b>Public Services in 2020 - Two Scenarios</b>	
<b>Residual Public Services</b>	<b>Expansive Public Services</b>
Minimal “safety net” services for poorest who cannot afford private	Comprehensive, universal services developing to meet social needs
Increased use of co-payment	Tax and insurance based financing
Risk transferred to the individual	Risk shared across the community
Means-tested benefits	Universal benefits
Adversarial roles between users, workers and government	Services developed on principles of co-production and social dialogue
Government employment standards match private sector norm	Government as a model employer setting standards for private sector
Increasing private finance and provision	Strategic investment in public-sector capacity
Centrally imposed standards	Standards agreed through stakeholder dialogue
Pan-European “race to the bottom” in working conditions	Strengthening of EU social rights and EU “social model”
Narrow and weak public support for redistributive funding arrangements	Broad and strong public support for redistributive funding arrangements

## **Residual public services**

The first scenario is a natural development of many of the existing policies in Germany and UK, such as continuing cost-containment, risk-transfer and deregulation. Governments may become unable, or unwilling, to fund current levels of public services in the face of pressure to cut taxes and rein in the states. As a result, many services become means-tested, privately provided, and user payments increase.

As private and non-profit sector bodies take more responsibility for public service provision, the democratic accountability of services declines. Private companies are able to shield their accounts under the cloak of commercial confidentiality. Non-profit organisations, such as Public Interest Companies in the UK and religious bodies in Germany, are freed from many of the constraints limiting public sector providers and are able to operate without democratic oversight from established political institutions such as local government. The future of public services across Europe is being shaped by the GATS negotiations which are characterised by a complete lack of transparency, leaving interested citizens and non-governmental organisations starved of information.

The rationale for public services is increasingly on the basis of individual rather than collective benefits. Health and education are promoted as individual goods that enhance the quality of life and earning potential of the citizen, rather than collective goods enjoyed by the community. Such a rationale makes it easier to expand public-service user charges from current low levels (0.25 per cent of GDP in the UK and 1.5 per cent in Germany), despite evidence of high administration costs and the detrimental impact on access to services for poorer citizens. Means-tested benefits and tax credits are expanded, although stigma and complexity lead to low take-up. The state's role becomes one of simply compensating workers for the failings of the flexible labour market, rather than seeking to address the causes of labour market disadvantage.

The expansion of user choice chiefly benefits articulate, middle-class users and further deepens health and education inequalities. A lack of capacity and an unwillingness to bear the political costs of hospital and school closure limits the flexibility of government's response. Private and non-profit sector providers claim to enhance user choice and diversity but are premised on the targeting of particular groups, rather than the principles of universalism or solidarity that animate the state. Both for-profit and non-profit providers have an incentive to cherry-pick desirable public-service users: in the former case to increase profits, in the latter case to minimise the claims on limited resources. Examples of cherry-picking already abound. In Germany, for example, the wealthy are allowed to opt out of the statutory health schemes and join private insurers who can offer low premiums to the young and healthy. As a result, statutory health schemes retain a greater proportion of higher-cost members. In the UK, the private health sector is being encouraged by the state to provide routine surgery to low-risk users whilst high-risk users continue to be catered for by the NHS. Integrated state provision, which at its best fostered equality and recognised diversity,

is being lost to a proliferation of smaller non-state providers who keep costs down by limiting access and minimising flexibility.

Public sector workers find their autonomy further and further restricted by performance targets and centrally directed management regimes. The imposition of punitive targets leads to "pseudo-compliance, alienation of staff, and rigidity and ritualism in task-performance."<sup>3</sup> Continued deregulation in the labour market increases worker insecurity and drives down pay and conditions. The private for-profit sector fails to invest in workplace training, exacerbating skills shortages.

Even where services are retained in-house, the need to compete with outside contractors pushes down the terms, conditions and job security of public sector employees. Young people are less attracted by public sector work and the recruitment of nurses, doctors, teachers and other public-service professionals fall. Women are particularly hard hit by rising casualisation, as they make up the majority of the temporary, part-time workforce. Trade union membership further declines as higher proportions of the workforce enter sectors with low levels of unionisation. The continuous government criticism of the inefficiencies of the public sector workforce breeds resentment and insecurity. As a result, public-sector workers become antagonistic towards the government rather than acting as allies in reform.

Thus by 2020, publicly funded services have become little more than a safety net for the very poor, those people that the private sector see little financial benefit in serving. Citizens who can afford to do so purchase better quality services either within or outside the public sector. Public services have lost all claim to foster cohesion or equality within society. Private corporations provide services on contract to the state, with transparency of service clouded by claims of commercial confidentiality. In place of democratically accountable public services, which recognise that citizens have universal claims and differential needs, services are provided by a patchwork of organisations with a multiplicity of eligibility criteria and service standards. The young, the healthy and the wealthy may be well served by such organisations, piecing together a desirable portfolio of health, education and social security packages, at least for as long as they stay young, healthy and rich. The old, the sick and the poor are dependent on a residual state or forced to accept discriminatory terms from private insurers. The democratic mechanisms which once infused public service provision with solidaric principles are silenced by the network of providers, regulators, auditors which now intercede between politicians and service users. In the long run, right-of-centre governments are able to privatise all but those goods, such as policing, defence and roads, that will not be produced by the market.

## **Expansive public services**

The scenario of expansive public services builds on the stated commitment of the Blair and Schröder-led governments to well-funded public services which enhance social justice. In this scenario, public services are universal

*3 Rustin, M. (2004) 'Rethinking Audit and Inspection', Soundings, 26, p. 102*

and funded in most part through general taxation. The rationale for public services combines individual and collective benefits, encouraging individuals to enhance their skills whilst recognising the collective benefit of a well-educated workforce. There is a reassertion of the importance of government as a model employer, setting high levels of pay and conditions as a matter of principle. Ideologically, the assumption that private-sector provision is always more efficient than the public is discredited through better dissemination of existing evidence.

In health care there is a commitment to the wider social benefits to the economy and society of curing sickness and preventing disease, rather than an emphasis on individual risk-management. The Wanless Report emphasised that government investment in public-health promotion and sickness prevention was the best way to reduce demand for health care, encouraging changes in behaviour such as quitting smoking, improving diet and exercise regimes and tackling high levels of mental health problems. The OECD found that a greater share of public financing of health care is associated with better health outcomes.

Governments commit to funding healthcare efficiently through general taxation, building on the UK model. The Wanless report estimates that it would cost the UK £700 a year per employee to move to a German-style social insurance system. Health care funding in Germany is shifting more towards taxation funding, as it was beginning to do - along with France - in the early 21st century. However, the model for levels of health care provision is German rather than British: a low ratio of healthcare professionals to patients and minimal waiting lists.

Progressive public services are based on a wide range of different forms of organisation rather than the dogmatic insistence on private-sector provision. While the private sector may be able to provide some public services efficiently - levels of public satisfaction with private waste collection, for example, are high in the UK - other services do not respond well to the fragmentation and competition introduced by contracting out. The burden of proof is shifted onto those that favour a move away from in-house provision, rather than taking out-sourcing as the norm. Not-for-profit organisations continue to be part of a mixed sector of provision in Germany and the UK. However, all public-service provision is on the basis of common standards of job security and pay, with clear structures of accountability. Existing public providers are creative in expanding their roles: for example, post offices explore how to expand access to Internet services, as Poste Italiane already does. Employers and unions work co-operatively to develop quality services in-house without sacrificing pay and conditions. Unions are encouraged to work with employers on a broad range of service questions and participate in management decisions, rather than being restricted to negotiating only on pay and conditions. Trade unions and community organisations are involved in standard setting to allow transparent and democratic provision.

Users and providers of public services in 2020 co-operate on the basis of principles of transparency, accountability and participation. Individual users work with professionals to identify appropriate service provision alongside

collective and democratic mechanisms of user involvement. This in turn helps close the gap between government and citizens. For example, users participate fully in neighbourhood renewal schemes, park maintenance and “walking bus” initiatives for school children. Users no longer play simply a passive consumer role but help deliver more responsive and efficient services. The democratic structures of accountability, which were beginning to wither in the early twenty-first century, have been reinvigorated. At local government level, initiatives such as citizens’ juries, which began in Germany and spread to the UK, allow local citizens to participate in complex decision-making about public service provision. Freed from the unpredictability, rigidity and transaction costs of internal markets, public service providers can work with users to respond to their differential needs. Public services which were designed in the post-war era to meet the needs of traditional families are much more responsive to the diverse needs of a multi-cultural society premised on equality of treatment. For example, assumptions about the role of the woman in the family no longer underpin childcare provision, parental leave, pension provision and carer allowances. The public sector continues to lead the way, as it did during the twentieth century, in tackling unequal pay for women, ethnic minorities and the disabled.

# Achieving progressive public services

The best way for trade unions to respond to this complex scenario will be a complex, and indeed controversial, area of discussion. Nevertheless some key elements of a trade union strategy for supporting progressive public services over the years ahead can be identified.

## **Alliances for public service improvement**

Trade unions and the workers they represent must be seen to lead the process of public-service improvement and innovation. There are many examples of trade unions working creatively to redesign public services in ways that improve quality without diminishing job security or working conditions for members.

- The Kom An project run by Kommunal in Sweden developed self-managed in-house teams to restructure services while avoiding cuts to compete with the private sector. As one writer argues: “The key to Kommunal’s success in not only saving public money but improving public service quality has been the creation of workplace environments in which the union’s members can identify waste and devise new ways of working without fear that by doing so they will finger themselves or their colleagues for the chop”.<sup>4</sup>
- In the USA, trade unions have worked with local government - for example in Indianapolis - to improve services on the basis of job security. The Association of Public Service Excellence has encouraged this model in the UK and provides examples of good practice in trade union involvement in local government service delivery. Common themes include employee involvement in service design, training programmes and democratic accountability.
- In the UK, despite a tense political climate that could be seen as inhospitable to union-government partnerships in public service delivery, even in the years since the election of a Labour government in 1997, there have been some opportunities for unions to demonstrate the practical contribution they can make to the development of public services. These include the “Agenda for Change” pay negotiations in the health service which have allowed for considerable simplification and modernisation of NHS pay structures and working practices; and the “Workforce Remodelling” agreement for schools which, while not without its controversy, has been seen by some unions and employees as a “modernisation” which they can support and benefit from.

*Martin, B. (2004)  
‘The Ecology of  
Public Services’,  
Soundings, 28,  
p. 29*

## **International alliances in support of public services**

Develop pan-European networks with trade unions and community organisations. There has sometimes been a tension between unions in export sectors who have been supportive of open borders, and unions in domestic production and public-service sectors who prefer national policy autonomy. Trade unions need to work together to make EU structures more democratic and to establish social minimum standards to prevent a race to the bottom. Unions could also strengthen links with non-labour civil society organisations and consumer organisations, emphasising that only a skilled and disciplined workforce will be able to deliver quality public services.

## **Campaigning for progressive public services**

In addition to the broader strategic objectives, trade unions in the UK and Germany need to work together to develop campaigns around the following themes:

- Reintroduction of the principle of government as a model employer. The long-standing assumption that government will set high-quality employment standards as an example for other sectors to follow has been eroded. This principle needs to be restated. Governments need to lead by example in showing that working practices can be flexible in improving work-life balance without leading to reduced wages, discriminatory pay and worsening terms and conditions. In particular, trade unions need to campaign in defence of public-service pension schemes against threats to increase retirement ages and reduce benefits.
- Recognition of the limitations of contracting for public services, given the intangible nature of many aspects of public services and the transaction costs of the tendering process. In-house bids should be encouraged to retain expertise and accountability. Where contracting is used, more rigorous testing of the value-for-money of private contracts is required. Too many PPP projects rely on overly optimistic assumptions about rates of borrowing and project costings, resulting in projects that over-run and over-spend. More rigorous and transparent assessment of contracting processes needs to be introduced.
- Restatement of the principle of fair wages, so that private employers contracted to government offer staff terms and conditions that are comparable to those of public-sector employees, extending workforce regulations which already exist for some public-service providers.
- A rebalancing of existing forms of audit and inspection which imposes rigid oversight of all aspects of the public sector but allows private contractors to hide their profits and employment practices behind the cloak of commercial confidentiality. Common standards need to be enforced which permit innovation and diversity but do so under a framework of transparent and accountable public services.

- Expanded provision for trade union and workforce representation within public-service governance structures, including on the boards of non-state providers such as religious organisations and public-interest companies.
- Sharing and dissemination of comparative research data on private involvement in public service in the UK, Germany and beyond, to highlight the reality of expanded costs and reduced care.

# Conclusion

---

In 2020, public services will continue to offer a bulwark against destitution and suffering. However, it is unclear whether they will continue to support the principles that underpinned their creation: of services which exist to secure decent living standards for all citizens as a mark of solidarity and shared membership of a political community. Over the next 15 years, public services will be a key battleground, in Europe and beyond, between the forces of private capital and the principles of a non-marketised public realm. In the twentieth century, trade unions were one of the most powerful voices in defence of public services, helping to establish a new consensus after the second world war. There is a need in the twenty-first century to re-affirm why public services matter.

# Glossary

**Agenda for Change** A proposed new national NHS pay and terms-and-conditions system, seeking to introduce new pay bands and harmonised terms and conditions for NHS workers.

**Lander** The 16 German regions or states which make up its federal structure. The Lander have considerable autonomy over cultural affairs, including education, and are represented at national level in the Bundesrat.

**Works councils** Employee representation committees based in companies with over 200 employees, and elected from the whole workforce, which negotiate with managers over issues such as working time, bonuses and redundancies.

**Co-determination** The principle that members of the workforce should be represented on the supervisory boards of companies alongside shareholder representatives.

**Co-production** The principle that outputs are produced through the collective activity of producers and consumers. For example, improved health often requires medical intervention by doctors and the maintenance of healthy lifestyles by patients.

**Social dialogue** Involvement of the state, trade unions, representatives of civil society and the general public in identifying the appropriate scope and provision of public services.

**Solidarity/Solidaric** A common identity and sense of shared interests and responsibilities between members of a political community.

**Workforce re-modelling** A new national agreement on terms and conditions in UK schools, aimed at reducing teacher working hours and expanding the role of support staff.

**Workforce re-modelling** Neues nationales Abkommen über Lohn- und Beschäftigungsbedingungen an Schulen Großbritanniens. Ziel ist die Herabsetzung der Lehrerbearbeitungszeit und stärkere Einbindung des Umfelds.

**Solidarity/Solidarisch** Gemeinsame Identität und Gefühl gemeinsamer Interessen und gemeinsamer Verantwortung aller Mitglieder einer politischen Gemeinschaft. angemessenen Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen.

**Sozialer Dialog** Beteiligung von Staat, Gewerkschaften, Vertretern der Zivilgesellschaft und der Allgemeinheit bei Definition des angemessenen Umfangs und der durch kollektive Aktivität von Produzenten und Verbrauchern. Zur Verbesserung der Gesundheit sind z.B. einerseits medizinische Behandlung durch den Arzt, andererseits gesunde Lebensführung seitens des Patienten erforderlich.

**Co-production** Prinzip der gemeinsamen Schaffung von Ergebnissen mit den Anteilseignern.

**Mitbestimmung** Prinzip der Beteiligung der Arbeitnehmer an Aufsichtsräten gemeinsam und Kündigungen.

**Betriebsräte** Arbeitnehmervertretung in Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten. Betriebsräte werden von der gesamten Belegschaft gewählt und verhandeln mit der Unternehmensleitung über Themen wie Arbeitszeit, Prämien

**Länder** Bezeichnung für die 16 Regionen bzw. Bundesländer Deutschlands. Die Länder besitzen im Bereich Kultur und Bildung große Autonomie und sind auf nationaler Ebene im Bundesrat vertreten.

**Agenda für den Wandel** Vorschlag eines neuen System für Entlohnung und Arbeitsbedingungen im Nationalen Gesundheitsdienst (NHS) in Großbritannien zur Einführung neuer Lohngruppen und Harmonisierung der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten des NHS

# Glossar

- Ausgewogenheit bei Prüfung und Inspektion. Derzeit werden im öffentlichen Bereich alle Aspekte genauestens geprüft wogegen es den Privaten möglich ist, Gewinne und Beschäftigungsmodalitäten unter dem Deckmantel der Vertraulichkeit zu verbergen. Hier sind zur Schaffung von Innovation und Vielfalt im Rahmen von transparenten und verantwortlich geführten öffentlichen Diensten gemeinsame Normen und Maßstäbe zu schaffen.
- Erweiterte Möglichkeiten für die Vertretung von Gewerkschaften und Arbeitnehmern an den Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen der öffentlichen Dienste einschließlich Leitungsgrremen von nicht-staatlichen Dienstleistern wie religiösen Gemeinschaften und „Public Interest Companies“.
- Gemeinsame Nutzung und Verbreitung der Ergebnisse und Daten vergleichender Forschung zu privater Beteiligung an öffentlichen Diensten in Großbritannien, Deutschland und anderen Ländern zur Herausreichung der höheren Kosten bei geringerer Leistung.

# Schlussfolgerung

Im Jahr 2020 werden die öffentlichen Dienste weiterhin eine Schutzmauer gegen Verarmung und Leid bilden. Unklar ist allerdings, ob sie weiterhin den Prinzipien, auf denen sie ursprünglich gründeten, folgen: die Erbringung von Dienstleistungen zur Sicherung angemessener Lebensstandards für alle Bürger als Zeichen der Solidarität und gemeinsamer Zugehörigkeit zu einer politischen Gemeinschaft. Im Laufe der nächsten 15 Jahre werden die öffentlichen Dienste in Europa und anderen Ländern zum Schlachtfeld der Kräfte des privaten Kapitals und der Prinzipien eines nicht vom Markt beherrschten öffentlichen Raums. Im 20sten Jahrhundert waren die Gewerkschaften eine der mächtigsten Stimmen zur Verteidigung der öffentlichen Dienste und halfen bei der Bildung eines neuen Konsens nach dem Zweiten Weltkrieg. Im 21sten Jahrhundert muss erneut deutlich gemacht werden, wo die Bedeutung der öffentlichen Dienste liegt.

# Schaffung progressiver öffentlicher Dienste

Die beste Möglichkeit für die Gewerkschaften auf ein solch komplexes Szenario zu reagieren, liegt im Anstoß einer komplexen und kontroversen Diskussion. Dennoch kristallisierten sich im Lauf der Jahre einige Hauptelemente einer gewerkschaftlichen Strategie zur Unterstützung progressiver öffentlicher Dienste heraus.

## Allianzen zur Verbesserung des öffentlichen Dienstes

Gewerkschaften und ihre Mitglieder müssen den Prozess der Verbesserung und Innovation der öffentlichen Dienste federführend mitgestalten. Es gibt viele Beispiele für die kreative Umgestaltung von öffentlichen Diensten durch Gewerkschaften, bei denen die Qualität der Dienste ohne Verlust von Arbeitsplatzsicherheit oder Arbeitsbedingungen der Mitglieder gesteigert wurde.

- Im Kom An-Projekt der Kommunal in Schweden wurden selbstverwaltete In-House Teams zur Umstrukturierung der Dienstleistungen gebildet, die ohne Kürzungen mit dem Privatsektor konkurrieren können. Ein Bericht schreibt dazu: Der Schlüssel zum Erfolg von Kom An liegt nicht nur in der Einsparung öffentlicher Mittel, sondern der Erhöhung der Qualität der Dienstleistungen. So können Arbeitsplätze entstehen, an denen Gewerkschaftsmitglieder Verschwendung von Mitteln schnell feststellen und neue Lösungen finden können ohne befürchten zu müssen, dass derartige Aktionen ihre oder die Arbeitsplätze der Kollegen gefährden;<sup>4</sup>

- In den USA arbeiten Gewerkschaften – z.B. in Indianapolis – mit kommunalen Einrichtungen zur Verbesserung der Dienstleistungen mit dem Ziel der Arbeitsplatzsicherheit zusammen. Die Association of Public Service Excellence empfiehlt dieses Modell für Großbritannien und nennt Good-Practice Beispiele im Bereich der gewerkschaftlichen Beteiligung an der Erbringung kommunaler Dienstleistungen. Dazu gehören Themen wie Einbindung der Beschäftigten bei der Gestaltung von Dienstleistungen, Schulungsprogramme und demokratische Verantwortung.

- In Großbritannien gibt es trotz des gespannten politischen Klimas, in dem Partnerschaften zwischen Gewerkschaften und kommunalen Einrichtungen durchaus nicht immer willkommen sind – und das gilt auch für die Zeit der Labour-Regierung seit 1997 – Möglichkeiten für die Gewerkschaften zu zeigen, dass sie praktische Beiträge zur Entwicklung öffentlicher Dienste leisten können. Dies trifft z.B. für auf die Lohnverhandlungen der „Agenda for Change“ (Agenda für den Wandel) im staatlichen Gesundheitsdienst zu, bei denen erhebliche Vereinfachungen und Modernisierungen der Lohnstrukturen und Arbeitsmethoden des NHS erreicht wurden und auch für die Vereinbarung über „Worforce Remodelling“ (neues Beschäftigtenmodell) in Schulen, die zwar kontrovers

diskutiert wird, jedoch von einigen Gewerkschaften und Beschäftigten als unterstützenswerte und vorteilhafte „Modernisierung“ verstanden wird.

## Internationale Allianzen für öffentliche Dienste

Hier geht es um die Entwicklung gesamteuropäischer Netzwerke mit Gewerkschaften und gesellschaftlichen Organisationen. In der Vergangenheit gab es hin und wieder Spannungen zwischen Gewerkschaften der exportorientierten Teile der Wirtschaft, die offene Grenzen befürworten, und Gewerkschaften der heimischen Produktionszweige, bzw. Gewerkschaften der öffentlichen Dienste, die eher für eine autonome nationale Politik eintreten. Gewerkschaften müssen durch engere Zusammenarbeit eine stärkere Demokratisierung der EU-Strukturen anstreben und soziale Mindeststandards durchsetzen, um totalen Sozialabbau zu vermeiden. Die Gewerkschaften könnten außerdem stärkere Verbindung zu nicht-gewerkschaftlichen Organisationen der Zivilgesellschaft und Verbrauchern suchen und mit Nachdruck deutlich machen, dass nur eine gut ausgebildete, disziplinierte Arbeitnehmererschaft qualitativ hochwertige Dienstleistungen erbringen kann.

## Aktionen für progressive öffentliche Dienste

Zusätzlich zu den allgemeinen strategischen Zielen sollten britische und deutsche Gewerkschaften Aktionen und Pläne zu folgenden Themen entwickeln:

- Wiedererführung des Prinzips des Staates als vorbildlicher Arbeitgeber. Die lange Zeit gültige Annahme, dass der Staat hohe Qualitätsstandards der Beschäftigung als Vorbild für andere Sektoren der Wirtschaft setzt, ist so nicht mehr gültig. Dieses Prinzip muss erneut mit Leben erfüllt werden. Der Staat muss mit gutem Beispiel vorangehen und zeigen, dass es möglich ist, ohne Lohnkürzungen, diskriminierende Entlohnung und sich verschlechternde Bedingungen Arbeit flexibel zu gestalten und das Gleichgewicht zwischen Arbeit und Leben zu verbessern. Besonders die Gewerkschaften sind aufgerufen, die Rentenmodelle des öffentlichen Dienstes gegen drohende Erhöhung des Rentenalters und sinkende Leistungen zu verteidigen.
- Erkennen der Grenzen vertraglicher Auslagerung öffentlicher Dienstleistungen angesichts der immateriellen Beschaffenheit vieler Aspekte öffentlicher Dienstleistungen und den Bearbeitungskosten des Angebotsprozesses. In-House-Angebote müssen auf Fachkenntnis und Verantwortung basieren. Bei Verträgen mit Dritten ist die Werthaltigkeit dieser Verträge genauestens zu prüfen. Bei zu vielen PPs wurden überoptimistische Annahmen bei Kreditaufnahme und Projektkosten gemacht, so dass die Projekte oft viel zu teuer werden und zu lange dauern. Strengere und transparentere Bewertungsmaßstäbe sind bei der Vergabe von Verträgen dringend geboten.
- Das Prinzip der fairen Entlohnung ist wieder einzuführen. Private Unternehmen, die im Auftrag der öffentlichen Hand arbeiten, sind dann gezwungen, ihren Beschäftigten mit dem öffentlichen Dienst vergleichbare Arbeits- und Entlohnungsbedingungen zu bieten. Damit würden Regelungen für Beschäftigte, die für einige Erbringender öffentlicher Dienstleistungen bereits gelten, auf breiterer Basis angewendet.

## **Expansive öffentliche Dienstleistungen**

Das Szenario der expansiven öffentlichen Dienstleistungen gründet sich auf die Zusagen von Blair und Schröder, solide finanzierte öffentliche Dienstleistungen zur Stärkung sozialer Gerechtigkeit schaffen zu wollen. In diesem Szenario finden wir universelle, zumeist aus allgemeinen Steuermitteln finanzierte öffentliche Dienste, die auf der Grundlage einer Kombination von individuellen und kollektiven Leistungen arbeiten, wobei einerseits der Einzelne zur Verbesserung seiner Fähigkeiten aufgefordert ist, andererseits der kollektive Nutzen einer gut ausgebildeten Arbeitnehmererschaft erkannt wird. Die Wichtigkeit des Staates als Modellarbeitgeber, der aus grundsätzlichen Erwägungen heraus ein hohes Lohnniveau und gute Arbeitsbedingungen bietet, wird erneut bekräftigt. Ideologisch wird die Annahme, dass private Anbieter immer effizienter sind als öffentliche Anbieter durch bessere Verbreitung von Informationen über bewiesene Fakten entkräftet.

Im Gesundheitswesen tritt an die Stelle von individuellem Risikomanagement die Verpflichtung zur Schaffung von sozialem Nutzen für Wirtschaft und Gesellschaft durch Heilung und Prävention von Krankheit. Laut Schätzungen des Wanless-Berichts unterstützen Großbritannien bei einem Wechsel zu einem Sozialversicherungssystem nach deutschem Vorbild Kosten in Höhe von 700 Pfund (ca. 1050 EUR) pro Jahr und Beschäftigtem. Die Finanzierung des Gesundheitswesens in Deutschland entwickelt sich in Richtung der steuerlichen Finanzierung, wie sich das bereits – genau wie in Frankreich – Anfang des 21sten Jahrhunderts andeutete. Das Modell der Erbringung von Gesundheitsleistungen orientiert sich allerdings eher an Deutschland als an Großbritannien: angestrebt wird ein niedriges Verhältnis von Ärzten/Pflegepersonal und Patienten mit möglichst kurzen Wartezeiten. Progressive öffentliche Dienstleistungen nutzen eine große Anzahl verschiedener Organisationsformen statt dogmatisch auf Dienstleistungen durch den Privatsektor zu beharren. Einige Dienstleistungen werden von den Privaten durchaus effizient erbracht – zum Beispiel ist die britische Bevölkerung mit der privaten Abfallentsorgung sehr zufrieden -, andere eignen sich weniger für die Vergabe an Dritte und den damit zusammenhängenden Wettbewerb bzw. die Zersplitterung. Die Beweislast liegt jetzt bei den Befürwortern der Vergabe von Dienstleistungen außer Haus; out-sourcing ist nicht mehr die Norm. Gemeinnützige Organisationen sind weiterhin Teil des gemischten Dienstleistungssektors in Deutschland und Großbritannien. Jede öffentliche Dienstleistung wird jedoch auf Grundlage gemeinsamer Standards von Arbeitsplatzsicherheit und einer Entlohnung mit klaren Verantwortlichkeitsstrukturen erbracht. Bestehende öffentliche Dienste erarbeiten kreative Lösungen zur Ausweitung ihrer Rollen: in Italien bieten die Mitarbeiter der Poste italiane zum Beispiel Internetdienstleistungen an. Arbeitgeber und Gewerkschaften arbeiten gemeinsam an der Entwicklung hochwertiger Dienstleistungen im Unternehmen ohne dafür Bezahlung und Arbeitsbedingungen zu beschneiden. Die Gewerkschaften bearbeiten zusammen mit den Arbeitgebern Dienstleistungsunternehmen auf breiter Basis, sind eingebunden in unternehmerische Entscheidungsfindungen und nicht mehr auf Verhandlungen über Bezahlung und Arbeitsbedingungen beschränkt. Gewerkschaften und Organisationen der Gesellschaft erarbeiten gemeinsam Standards zur Sicherung von Transparenz und Demokratie bei der Erbringung von Dienstleistungen.

demokratischen Strukturen zur Einbindung der Nutzer. Dadurch schließt sich der Graben zwischen Staat und Bürger. Beispielsweise beteiligen sich die Nutzer an Programmen zur Stadtviertelerneuerung, Pflege öffentlicher Anlagen, und Schulweginitiativen für Schulkinder. Die Nutzer sind nicht mehr lediglich passive Konsumenten sondern aktiver an der Erbringung bedürfnisgerechter, effizienter Dienstleistungen beteiligt. Die Anfang des 21sten Jahrhunderts bedrohten Strukturen demokratischer Verantwortlichkeit werden wieder neu belebt. Auf kommunaler Ebene können sich die Bürger an Initiativen wie den von Deutschland ausgehenden und in Großbritannien nun weit verbreiteten Planungszellen (Bürgergutachten) beteiligen und somit am komplexen Entscheidungsprozess über die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen teilhaben. Frei von der Unvorsehbarkeit, Rigidität und den Transaktionskosten interner Märkte können öffentliche Dienstleister mit den Nutzern gemeinsam an der bestmöglichen Erfüllung der verschiedenen Bedürfnisse arbeiten. Die öffentlichen Dienste, die in der Nachkriegszeit zur Erfüllung der Bedürfnisse traditioneller Familien entstanden, können heute auf der Grundlage der Gleichbehandlung sensibler auf die unterschiedlichen Bedürfnisse einer multikulturellen Gesellschaft reagieren. So wird zum Beispiel bei der Rolle der Frau in der Familie nicht mehr nur auf Kinderbetreuung, Elternurlaub und berufliche Vergünstigungen abgehoben.

Der öffentliche Dienst ist wie schon im 20sten Jahrhundert Vorreiter bei Themen wie ungleicher Bezahlung von Frauen, ethnischen Minderheiten und Behinderten.

Das Szenario der expansiven öffentlichen Dienstleistungen gründet sich auf die Zusagen von Blair und Schröder, solide finanzierte öffentliche Dienstleistungen zur Stärkung sozialer Gerechtigkeit schaffen zu wollen. In diesem Szenario finden wir universelle, zumeist aus allgemeinen Steuermitteln finanzierte öffentliche Dienste, die auf der Grundlage einer Kombination von individuellen und kollektiven Leistungen arbeiten, wobei einerseits der Einzelne zur Verbesserung seiner Fähigkeiten aufgefordert ist, andererseits der kollektive Nutzen einer gut ausgebildeten Arbeitnehmererschaft erkannt wird. Die Wichtigkeit des Staates als Modellarbeitgeber, der aus grundsätzlichen Erwägungen heraus ein hohes Lohnniveau und gute Arbeitsbedingungen bietet, wird erneut bekräftigt. Ideologisch wird die Annahme, dass private Anbieter immer effizienter sind als öffentliche Anbieter durch bessere Verbreitung von Informationen über bewiesene Fakten entkräftet.

Im Jahr 2020 arbeiten Nutzer und Erbringer von Dienstleistungen auf der Grundlage der Prinzipien der Transparenz, Verantwortlichkeit und Beteiligung zusammen. Die Arbeit einzelner Nutzer und professioneller Dienstleister an Konzepten zur angemessenen Erbringung von Dienstleistungen ergänzt die kollektiven,

## Rumpfdienste

Das erste Szenario stellt die natürliche Weiterentwicklung bestehender politischer Strategien in Deutschland und Großbritannien, wie z. B. Kostendämpfung, Risikotransfer und Deregulierung dar. Angesichts des Zwangs zur Steuersenkung und Rücknahme staatlicher Verpflichtungen sind Regierungen nicht mehr in der Lage oder nicht willens, die öffentlichen Dienste weiterhin auf heutigem Niveau zu finanzieren. Viele Dienstleistungen sind dann nur nach Bedürfnigkeitsprüfung erhältlich, müssen privat erbracht werden oder sind zunehmend nur nach Zahlung verfügbar.

Mit steigender Übernahme öffentlicher Dienstleistungen durch private und gemeinnützige Organisationen sinkt die demokratische Verantwortung der Dienste. Privatunternehmen können die Offenlegung ihrer Konten mit dem Hinweis auf Vertraulichkeit der Geschäfte verweigern. Gemeinnützige Organisationen wie z.B. die „Public Interest Companies“ in Großbritannien oder die religiösen Gemeinschaften in Deutschland sind nicht den gleichen strengen Vorschriften verpflichtet wie Dienstleister der öffentlichen Hand und arbeiten ohne die demokratische Aufsicht politischer Institutionen wie z.B. lokaler Behörden oder Kommunalverwaltungen. Die Zukunft der öffentlichen Dienste in ganz Europa wird beeinflusst von den GATS-Verhandlungen, die ohne jede Transparenz verlaufen, so dass weder den interessierten Bürgern noch den nichtstaatlichen Organisationen Informationen zugänglich sind.

Grundlage der öffentlichen Dienstleistungen wird zunehmend die individuelle statt die kollektive Leistung sein. Gesundheit und Bildung werden als individuelle Güter zur Verbesserung der Lebensqualität und des Einkommenspotentials des Bürgers statt als kollektive Güter der Gemeinschaft dargestellt. Auf dieser Grundlage kann die Erhöhung der Gebühren für die Nutzung öffentlicher Dienstleistungen von den derzeit niedrigen Stufen (0,25 Prozent des BSP in Großbritannien, 1,5 Prozent in Deutschland) trotz nachgewiesenermaßen höherer Verwaltungskosten und den katastrophalen Konsequenzen für den Zugang zu diesen Diensten für ärmere Bürger leichter rechtfertigt werden. Zunehmend werden Leistungen nur nach Bedürfnigkeitsprüfung vergeben oder Steuergutschriften angewendet, obwohl beides auf Grund von Stigmatisierung und Komplexität wenig in Anspruch genommen wird. Der Staat geht mehr und mehr dazu über, den Beschäftigten für das Versagen eines flexiblen Arbeitsmarktes Ausgleichszahlungen zu leisten anstatt die Ursachen für deren Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen.

Von den verbesserten Wahlmöglichkeiten profitieren vor allem gut ausgebildete Angehörige der Mittelschicht. Gleichzeitig verstärken sich die Ungleichheiten im Gesundheits- und Bildungsbereich. Mangelnde Kapazitäten und mangelnde Bereitschaft zur Akzeptanz der politischen Kosten der Schließung von Schulen und Krankenhäuser schränkt die Reaktionsmöglichkeiten des Staates ein. Private und gemeinnützige Anbieter bieten zwar angeblich größere Auswahlmöglichkeiten, nicht den Prinzipien von Universalität oder Solidarität, von denen staatliches Handeln geleitet wird. Für private und gemeinnützige Anbieter besteht der Anreiz, sich die attraktivsten Nutzer öffentlicher Dienstleistungen herauszupicken, um, wie im ersten Fall Gewinne zu erzielen, oder, wie im letzteren Fall, die Ansprüche an beschränkte Ressourcen zu minimieren. Beispiele für diese Nutzerselektion gibt es bereits. In Deutschland können wohlhabende Bürger aus der gesetzlichen Krankenversicherung aussteigen und sich bei privaten Versicherungen, die jungen, gesunden Menschen niedrige Prämien bieten, versichern. Dadurch verbleibt bei den gesetzlichen

Krankenkassen eine größere Anzahl von Verursachern hoher Kosten. In Großbritannien unterstützt der Staat eine Entwicklung, bei der private Gesundheitsdienstleister für Kunden mit geringerem Risiko Routineoperationen anbieten, wogegen Patienten mit hohem Risiko weiterhin im staatlichen Gesundheitsdienst verbleiben. Integrierte staatliche Dienstleistungen, die in ihrer besten Ausprägung zur Förderung der Gleichheit beitragen und Unterschiede berücksichtigen, gehen verloren. An ihre Stelle tritt eine unüberschaubare Zahl kleiner nicht-staatlicher Dienstleister, die ihre Kosten durch Beschränkung des Zugangs und minimaler Flexibilität gering halten.

Die Beschäftigten des öffentlichen Sektors sehen ihre Autonomie mehr und mehr durch Leistungsziele und zentral entschiedene Unternehmensstrategien beschränkt. Die Durchsetzung rigoroser Zielvereinbarungen führt zu „Pseudozustimmung, Enttremdung der Beschäftigten, Rigidität und ritualisierter Durchführung der Aufgaben.“<sup>3</sup> Fortschreitende Deregulierung auf dem Arbeitsmarkt verstärkt die Unsicherheit bei den Beschäftigten und drückt Löhne und Arbeitsbedingungen. Der private gewinnorientierte Sektor investiert nicht in Bildung am Arbeitsplatz und verschärft so den Mangel an gut ausgebildeten Arbeitskräften.

Auch wenn Dienstleistungen intern erbracht werden, verschlechtert der ständige Wettbewerb mit Anbietern von außerhalb Bedingungen und Arbeitsplatzsicherheit der Beschäftigten des öffentlichen Sektors. Für junge Leute ist der öffentliche Dienst als Arbeitgeber nicht mehr attraktiv, die Einstellungszahlen bei Krankenpfleger/innen, Ärzten, Lehrern und anderen öffentlichen Bediensteten gehen zurück. Frauen sind von der zunehmenden Lockierung der Arbeitsverhältnisse besonders betroffen, denn sie stellen die Mehrheit der Zeit- oder Teilzeitarbeitskräfte. Die Anzahl der Gewerkschaftsmitglieder sinkt weiter, da mehr und mehr Beschäftigte in Bereichen mit geringer gewerkschaftlicher Organisation arbeiten. Ständige staatliche Kritik der mangelnden Effizienz der Beschäftigten des öffentlichen Sektors weckt Ressentiments und schafft Unsicherheit. Die Beschäftigten des öffentlichen Sektors wenden sich folgerichtig vom Staat ab und beteiligen sich nicht mehr an Reformbemühungen.

Im Jahr 2020 sind die öffentlichen Dienste somit mehr oder weniger auf ein Sicherheitsnetz für die Ärmsten, die für den Privatsektor keinerlei finanzielle Gewinne versprechen, geschumpft. Bürger, die es sich leisten können, kaufen qualitativ höhere Leistungen innerhalb des öffentlichen Sektors ein. Öffentliche Dienste haben jeden Anspruch auf Schaffung von Zusammenhalt oder Gleichheit in der Gesellschaft aufgegeben. Private Unternehmen bieten Dienstleistungen auf der Basis von Verträgen mit dem Staat, die jedoch aufgrund der Vertraulichkeit von Geschäftsverträgen der Transparenz entbehren. An Stelle demokratisch verantworteter öffentlicher Dienste, die den allgemeinen Anspruch und die unterschiedlichen Bedürfnisse der Bürger anerkennen, finden wir jetzt einen Flickenteppich unterschiedlicher Organisationen mit vielfältigen Eignungskriterien und Dienstleistungsstandards. Junge, gesunde und wohlhabende Menschen sind mit solchen Organisationen gut bedient und können sich ihre Gesundheits- und Sozialversicherungspakete nach Wunsch zusammenstellen – zumindest solange Jugend, Gesundheit und Wohlstand anhalten. Die Alten, Kranken und Armen sind abhängig von einem Rumpfstaat oder gezwungen, die diskriminierenden Bedingungen privater Versicherer anzunehmen. Die demokratischen Stellen sind gewichen einem Netzwerk von Dienstleistern, Regulatoren und Prüfern die Mechanismen, die einst die öffentlichen Dienstleistungen auf die Grundlage der Solidarität zwischen Politikern und Dienstleistungsnutzern vermittelten. Langfristig können rechtsorientierte Regierungen alle Güter privatisieren bis auf die, die nicht vom Markt produziert werden, d.h. Polizei, Verteidigung und Straßenbau.

# Öffentliche Dienste im Jahr 2020

Für die Parlamentswahlen in Großbritannien im Jahr 2005 und Deutschland 2006 wird der Komplex der öffentlichen Dienste von zentraler Bedeutung sein. Die großen politischen Parteien werden unterschiedliche Konzepte zur Entwicklung dieser Dienste in den nächsten 15 Jahren vorlegen. In diesem Kapitel sollen zwei mögliche Szenarien zur Entwicklung des öffentlichen Dienstes in diesem Zeitraum beleuchtet werden: die stetige Erosion breit angelegter universeller öffentlicher Dienste bis zur Schrumpfung auf „Rumpfdienste“ einerseits und die Reform der bestehenden Dienste in „expansiver“ Richtung.

Die beiden Szenarien sind unten in tabellarischer Form dargestellt. Es geht hierbei nicht um den Entwurf statischer Vorstellungen sondern um die verschiedenen politischen Dynamiken, die im Laufe der Zeit entweder in einen „Teufelskreis“ schrumpfender öffentlicher Dienste und sinkender politischer Unterstützung für deren Finanzierung münden oder den Beginn einer Aufwärtsspirale der Verbesserung bestehender öffentlicher Dienste mit breiter politischer Unterstützung der Finanzierung und, wo nötig, Ausweitung dieser Dienste darstellen.

Öffentliche Dienste im Jahr 2020 – Zwei Szenarien	
Rumpfdienste	Expansive Dienste
Minimales „Sicherheitsnetz für die Ärmsten, umfassende universelle Dienste, deren Entwicklung die private Leistungen nicht bezahlen können den sozialen Bedürfnissen folgt	Finanzierung aus Steuern, Zinsen oder Versicherungen
Risikotransfer auf den Bürger	Gemeinschaftlich getragenes Risiko
Leistungen nach Bedürftigkeitsprüfung	universelle Leistungen
Nutzer, Beschäftigte und Staat in	Dienste entwickeln sich auf Grundlage von sozialem
gegnerischen Rollen	Dialog und Zusammenarbeit
Beschäftigungsstandards der öffentlichen	Staat ist Modellarbeitgeber und setzt Maßstäbe für den
Hand gleichen sich den Standards des	Privatsektor
Privatsektors an	Steigende private Finanzierung und Leistung
Strategische Investitionen in Kapazitäten des	öffentlichen Sektors
Zentral verordnete Standards	Standards werden auf Grundlage eines Dialoges aller
Betroffenen vereinbart	Gesamteuropäische Abwärtsspirale bei
Stärkung der sozialen Rechte der EU und des	„Sozialmodells“ der EU
Arbeitsbedingungen	Breite öffentliche Unterstützung für auf Umverteilung
Umverteilung gerichtete Finanzstrukturen	ausgerichtete Finanzstrukturen

das Recht der Anhörung und Verhandlung von Arbeitsbedingungen und Arbeitspraxis. Britische Gewerkschaften waren nie in diesem Maße institutionell eingebunden. Sie besitzen jedoch sehr viel Erfahrung mit der Organisation von Kampf, Aktionen und der Mobilisierung gegen eine gegnerisch gesinnte Regierung. Diese Kampfbereitschaft ist für die britischen Gewerkschaften angesichts der in den 90er Jahren sinkenden Akzeptanz von Gewerkschaften seitens der Arbeitgeber, die zu weniger Verhandlungsbereitschaft und einem Schrumpfen der politischen Vertretung in den Unternehmensleitungen führte, besonders wichtig.

Deutsche und britische Gewerkschaften können im Bereich der bestmöglichen Nutzung aller Strategien und Wege viel voneinander lernen.

Die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes können auf die Unterstützung der Öffentlichkeit zählen. Eine für die britische Gewerkschaft GMB im Juli 2001 durchgeführte Umfrage (MORI) zeigte, dass zwei Drittel der Befragten der Verbesserung von Entlohnung und Bedingungen für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes zur Verbesserung der Dienstleistungen Priorität geben. Laut einer weiteren Umfrage im Jahr 2003 (Guardian/ICM), glauben 62 Prozent der Wähler, dass die Regierung zu sehr den Einsatz von Privatunternehmen zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen betone. Eine landesweite Umfrage in beiden Ländern zur Einstellung zum privatem Engagement im Bereich öffentlicher Dienstleistungen stellte Widerstand gegen die Privatisierungsbestrebungen im Gesundheitswesen fest: 89 Prozent der Befragten Briten und 75 Prozent der Deutschen sprachen sich für eine Fortsetzung der öffentlichen Gesundheitsversorgung aus. Die Gewerkschaften sollten sich diese Unterstützung für ihre Aktionen und Kampagnen zur progressiven Reform der öffentlichen Dienste zunutze machen.

Die Aufgabe der Gewerkschaften in Großbritannien und Deutschland besteht jedoch nicht nur in der Mobilisierung öffentlicher Unterstützung ihrer Arbeit, sondern im Kampf gegen den Mitgliederverlust. Der Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrades der Beschäftigten stellt die Gewerkschaften vor neue organisatorische Herausforderungen, wobei der Aufbau neuer Gewerkschaftszweige noch schwieriger ist, als neue Beschäftigte zum Beitritt zu bestehenden Gewerkschaften zu motivieren. Weiter erschwert werden diese Aufgaben durch die Zahl nicht gewerkschaftlich organisierter Arbeitsplätze, die viel schneller wächst als die der organisierten Arbeitsplätze. In Deutschland und Großbritannien entstehen formell oder faktisch Tarifverhandlungsstrukturen, die größere örtliche Unabhängigkeit fördern. Die organisatorische Aufgabe der Steigerung der Mitgliederzahlen muss Hand in Hand mit der Entwicklung alternativer Formen der Einflussnahme wie z.B. internationale Solidaritätsaktionen mit Arbeitnehmern anderer Länder, Koalitionen mit Aktionsgruppen und gesellschaftlichen Gruppen und Öffentlichkeitsarbeit zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung gehen.

# Themen und Herausforderungen für Gewerkschaften der öffentlichen Dienste

Die Tendenzen zu Kostendämpfung, Risikotransfer und Deregulierung öffentlicher Dienste haben grundlegende Konsequenzen für die Arbeitswelt im allgemeinen und die Gewerkschaften der öffentlichen Dienste im besonderen.

- Kostendämpfung kann zu einer Verringerung der Bandbreite der öffentlichen Dienstleistungen und der Kürzung von Investitionen in wichtige Projekte führen. In Deutschland stellt der herrschende wirtschaftliche Druck die Gewerkschaften vor besonders schwierige Aufgaben, da oft postuliert wird, eine unflexible, von hohen Löhnen geprägte Wirtschaft (zusammen mit der Wiedervereinigung) sei der ausschlaggebende Faktor für Deutschlands Wirtschaftsmisere. Bei dem Versuch, einen Dialog zwischen Gewerkschaften und Industrie einzuleiten (Allianz für Arbeit) wurden zwar Konzessionen an die Arbeitgeber (Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge durch Einführung der Ökosteuern), aber nur wenige Konzessionen an die Gewerkschaften gemacht.

- Der Transfer von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in den Privatsektor ist Teil einer Strategie zum Abbau der Mitgliedschaft in Gewerkschaften und zur Schaffung eines flexiblen Arbeitsmarktes. Die Zahl der Mitglieder in Gewerkschaften sank in Deutschland von 1993 bis 2003 um 23 Prozent von 11,6 Millionen auf 8,8 Millionen. In Großbritannien sank diese Zahl im gleichen Zeitraum um 12 Prozent von 8,8 Millionen auf 7,6 Millionen. In Privatunternehmen sind die Beschäftigten weniger häufig gewerkschaftlich organisiert als im öffentlichen Sektor: In Großbritannien sind 62 Prozent der Beschäftigten im öffentlichen Sektor im Vergleich zu 20 Prozent im Privatsektor organisiert. In Deutschland sind über 60 Prozent der Beschäftigten im öffentlichen Dienst Gewerkschaftsmitglieder. Im Vergleich dazu sind es im Privatsektor 43 Prozent der Arbeiter und 20 Prozent der Angestellten.

- Deregulierung droht auch bereits seit langem bestehende Rechte im sozialen und Beschäftigungsbereich zu untergraben. Auf die Beschäftigten großer Unternehmen wie Siemens, Mercedes und Volkswagen wird Druck ausgeübt, Nullrunden bei Tarifverhandlungen, längere Arbeitszeiten und „flexiblere“ Arbeitsorganisation zur Vermeidung des Verlustes von Arbeitsplätzen zu akzeptieren. Betriebsräte haben teilweise, vor allem in den neuen Ländern, unabhängig von Gewerkschaften Nullrunden zur Vermeidung von Entlassungen akzeptiert.

Bei der Bewältigung dieser Aufgaben haben die deutschen Gewerkschaften im Vergleich zu ihren britischen Kollegen einen organisatorischen Vorteil, da sie im Umfeld eines festen Regelwerkes und öffentlicher Unterstützung gewerkschaftlicher Arbeit agieren, was in Großbritannien so nicht existiert. Die Betriebsräte an der Basis haben

der Versuch der Schaffung allumfassender Regeln das Risiko der Abschaffung dieser Unterschiedlichkeiten beinhaltet.

Geltendes EU-Recht gibt den Mitgliedsländern die Freiheit zur Bereitstellung und Subventionierung wichtiger Dienste, so dass jede Regierung entscheiden kann, ob eine Dienstleistung von einem öffentlichen oder privaten Anbieter erbracht wird. Da die Regelungen zu staatlichen Beihilfen ohnehin nur auf die Vermeidung schwererer Verzerrungen des grenzüberschreitenden Handels abzielen, sind viele örtliche Dienstleistungen davon nicht betroffen. Öffentliche Beihilfen für örtliche Schwimmbäder fallen z. B. nicht unter die EU-Regeln. Die Kommission betont auch, dass auch größere Subventionen für Unternehmen, die viele Bedürfnisse der lokalen Ebene erfüllen – z. B. Krankenhäuser oder Sozialwohnungen – normalerweise nicht von dem umständlichen Notifizierungsverfahren über staatliche Beihilfen betroffen sind. Die Dienstleistungsrichtlinie (siehe Seite 7) und die vorgeschlagene Liberalisierung der Wasserindustrie könnten allerdings dazu führen, dass bald ein sehr viel größerer Bereich der öffentlichen Dienstleistungen von den Wettbewerbsregeln der EU betroffen ist. Hier wird deutlich, dass eine Richtlinie zum Schutz der öffentlichen Dienste vor einer nachteiligen Anwendung der Wettbewerbsregeln dringend erforderlich ist.

Weiterhin muss die EU dringend die Konsequenzen eines neueren Urteils des Europäischen Gerichtshofes zu öffentlichen Diensten klären. Im Fall Altmark entschied das Gericht im Juli 2003, dass eine Subvention für die Erbringung einer Dienstleistung (in diesem Fall an ein deutsches Busunternehmen) von den Regelungen der staatlichen Beihilfe ausgenommen werden kann, vorausgesetzt, die Zahlung erfüllt eine Reihe von Kriterien: klare und objektive Berechnung der zu leistenden Summe; die Höhe des Betrages darf nicht höher sein als für die Erbringung der Dienstleistung nötig, und das Element der öffentlichen Dienstleistung muss klar definiert sein.

Das Gericht empfahl den Regierungen auch die Ausschreibung von Verträgen für öffentliche Dienstleistungen, ging jedoch nicht soweit, dies formal zu fordern. Die Kommission wird dieses Prinzip jedoch wahrscheinlich unterstützen und Verordnungen für nationale und regionale Regierungen entwerfen. Ausschreibungen können die Kosten der Bereitstellung von Dienstleistungen transparenter machen. Diese Reform passt auch zur Verpflichtung zur Öffnung des öffentlichen Auftragswesens für mehr Wettbewerb, die die EU als Teil der Lissabonner Wirtschaftsreformstrategie eingegangen war.

Dennoch muss die Kommission ausdrücklich feststellen, dass die Mitgliedsstaaten solche Verträge nicht ausschließlich auf der Grundlage des Preises abzuschließen gezwungen sind, sondern dass auch – abhängig vom Willen der jeweiligen Wähler – soziale Ziele wichtig sein können. Klare und flexible Verordnungen geben den Gewerkschaften die Sicherheit, dass bei Ausschreibungen nicht den privaten Anbietern der Vorzug gegeben wird. Ausschreibungsverfahren scheinen zwar für alle staatlichen Ebenen „Good Practice“ zu sein. Durch Konzentration auf die Kosten wird jedoch der immaterielle Nutzen eines effizienten öffentlichen Dienstes allzuoft übersehen. Oft genug sanken bei Ausschreibungen zwar die Kosten, damit einher ging aber ein Absinken der Qualität. Viele öffentliche Einrichtungen verfügen außerdem oft nicht über die zur effektiven Anwendung der Ausschreibungsregelungen notwendigen Mittel und Sachkenntnisse.

gegen eine stärkere Beteiligung des Privatsektors an öffentlichen Dienstleistungen hat. Bei den GATS-Verhandlungen sagten deutsche Minister, dass Teile des Bildungssektors, einschließlich Universitäten und Fernstudium, potentiell marktträgige Dienstleistungen seien. Die PPPs waren jedoch in keinem der beiden Länder wirklich erfolgreich. Staatliche Stellen waren gezwungen, ihren privaten Partnern als Anreiz zur Beteiligung an PPP-Projekten äußerst günstige Bedingungen einzuräumen, so dass das Risiko mehrheitlich oft dennoch vom Staat getragen wurde. Auf nationaler und lokaler Ebene musste der Staat bei schlechten Leistungen des Partners oft rettend einspringen. Der auf dreißig Jahre geschlossene Vertrag der Londoner Verkehrsbetriebe über Verbesserungen von Gleiskörper und Stationen der U-Bahn mit privaten Unternehmen erwies sich zum Beispiel als für den privaten Partner praktisch risikolos und gestattete den ihm, trotz schlechter Leistungen pro Woche Nettoerlöse in Höhe von 2 Millionen Pfund (ca. 3 Millionen EUR) einzustreichen. Im Februar 2005 kritisierte der Vorstand der Verkehrsbetriebe London Unergrund die Vertragspartner wegen fehlender Investitionen in Anlagen und Ausstattung, fehlender Risikobereitschaft und mangelnder Leistung.

In vielen europäischen Ländern versucht der Staat, die Risiken der sozialen Verantwortung auf den Bürger abzuwälzen. So wurden beispielsweise in Deutschland und Großbritannien Studiengengebühren für Universitäten eingeführt. Verkauft wird das Ganze als bessere Wahlmöglichkeit, einer der zentralen Begriffe des Blair-Programmes, der auch bei der Reform der öffentlichen Dienstleistungen in Deutschland immer beliebter wird (siehe z. B. die freie Wahl der Krankenkassen), jedoch auch verstanden werden kann als Risikoverschiebung im Gewand von Eigenverantwortlichkeit ("empowerment"). Die Verantwortung für die Wahl des Krankenhauses und der Schule wird dem Bürger zugewiesen; viele Bürger dürften dies jedoch gerade in Zeiten großer Unsicherheit als Risiko empfinden.

Die konfliktreiche Debatte über Finanzierung und Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen findet zunehmend auf EU-Ebene wie auf nationaler Ebene statt. Offiziell verhält sich die EU bezüglich Finanzierung und Bereitstellung der Dienste durch die öffentliche Hand oder private Anbieter neutral. In Krisen linksliberaler Politiker und bei den Gewerkschaften breitet sich jedoch die Befürchtung aus, dass bestimmte Regelwerke der EU mit den Werten des öffentlichen Sektors kollidieren und ein Liberalisierungsprogramm anläuft, das Schritt für Schritt zur Erosion des öffentlichen Dienstleistungssektors der einzelnen Mitgliedsstaaten führt.

Kritiker der EU-Regelungen beziehen sich z. B. auf die Regelungen zum Haushaltsdefizit – der berüchtigte Wachstums- und Stabilitätspakt – durch die den Staaten bestimmte Obergrenzen des Kreditbedarfs gesetzt werden sollen. Einige Gewerkschaften befürchten, dass dadurch dem öffentlichen Sektor dringend benötigte Investitionen entzogen werden. Diese Regelungen könnten Regierungen auch zur Erschließung alternativer Finanzierungsmöglichkeiten, wie z. B. Partnerschaften zwischen öffentlicher Hand und Privatsektor (PPPs) zur Vermeidung zusätzlicher Schulden motivieren. Am kritischsten werden von linksliberalen Politikern und Gewerkschaften jedoch die EU-Regelwerke zu staatlichen Beihilfen und Wettbewerb gesehen. Sie argumentieren, dass die harte Haltung der Kommission zu Subventionen zusammen mit der

Eigenverantwortung der EU zur Stärkung des Wettbewerbs bei ehemals staatsseigenen Industriezweigen wie der Strom- und Gasindustrie die Leistungsfähigkeit der Regierungen zur Schaffung umfassender öffentlicher Dienstleistungen beschneidet. Darüber hinaus verfasst die EU gerade eine neue Dienstleistungsrichtlinie (die sogenannte "Balkenstein-Richtlinie", benannt nach dem Kommissar, der sie verfasst hatte), zur Schaffung eines Binnenmarktes für alle Dienstleistungen einschließlich einiger öffentlicher Dienstleistungen. Die Europäische Vereinigung der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes (EPSU) kritisiert den Richtliniementwurf als "unausgewogen" und auf Kosten anderer wichtiger Aspekte zu sehr auf "Wettbewerbsideologie" fokussiert. Die Subventionen der Mitgliedsländer für die Erhaltung öffentlicher Dienstleistungen (im EU-Jargon "Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" genannt) wie z. B. Energie, Post- und Verkehrsleistungen scheinen auch von einer Reihe jüngerer Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs in Frage gestellt. Kritiker des öffentlichen Sektors empfehlen der EU die Verfassung einer Richtlinie zum Schutz des öffentlichen Sektors gegen schädliche Auswirkungen des Wettbewerbs. Die Gewerkschaften zitierten dagegen die Probleme des Eisenbahnnetzes in Großbritannien und die Stromausfälle in Italien als Beispiele der Gefahren, die die derzeitige Haltung der EU zu Liberalisierung und Wettbewerb in sich birgt.

Am heißesten verläuft diese Debatte in Frankreich, denn dort werden die Wettbewerbsregeln der EU als Versuch empfunden, aus Europa eine deregulierte Handelszone à l'anglaise zu machen. Das französische Forschungsinstitut Eurpartenaires empfiehlt der EU "anzuerkennen, dass Dienstleistungen von allgemeinem Interesse mehr sind als eine reine Konzession oder etwas, das gerade noch toleriert werden kann, so es nicht gegen Wettbewerbs(regeln) verstößt". Der frühere französische Premierminister Laurent Fabius stellte klar, dass einer der Gründe für seine Ablehnung des Verfassungsvertrages der EU das Fehlen einer Richtlinie zum Schutz der öffentlichen Dienste sei.

Vorläufig widersteht die Europäische Kommission noch dem Druck zur Schaffung einer neuen Richtlinie. In ihrem Weißbuch sieht die Kommission keinen Grund für weitere Aktionen. Dennoch ist die Debatte über öffentliche Dienstleistungen nicht zu Ende, wie auch die kürzlich erfolgte Intervention von Laurent Fabius zeigt. In den bestehenden EU-Verträgen wird die Notwendigkeit "sicherzustellen, dass die Grundlagen, Prinzipien und Bedingungen der (öffentlichen) Dienste sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben befähigen muss" betont. Der neue Verfassungsvertrag enthält jedoch (falls er ratifiziert wird) eine Klausel (Artikel III-6), die der EU die Möglichkeit zur Verabschiedung zukünftiger Gesetze offenlässt.

Andererseits ist festzustellen, dass - wie in diesem Papier bereits erwähnt - Bereitstellungen und Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen sich in den verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten unterschiedlich gestalten. Ein Dienst, der in einem Land als ureigene staatliche Domäne gesehen wird, kann in einem anderen Land bereits privatisiert sein. In Dänemark sind zum Beispiel private Unternehmen für wichtige Dienste wie Feuerwehr zuständig, wogegen die Gefängnisverwaltung dem Staat obliegt. Genau umgekehrt ist es in Großbritannien, wo private Gefängnisse an der Tagesordnung sind, der Staat jedoch alle wichtigen Dienste (essential services) wahrnimmt. Selbst Frankreich, sonst sehr auf den Schutz der staatsseigenen Dienste, wie z. B. dem Eisenbahnnetz bedacht, nimmt auf dem Gebiet der Wasserversorgung eine sehr liberale Haltung ein. Kritiker wenden ein, dass eine einheitliche Richtlinie und

vermutlich auch in Zukunft Zuwanderung in den unteren Einkommensklassen, um die Maschinerie der wachsenden Dienstleistungsindustrie „schmieren“ zu können. Der Staat ist gut beraten, das Thema der Einwanderung von hoch- und weniger hochqualifizierten Arbeitskräften neu aufzuarbeiten, damit keine unnötigen sozialen Unruhen provoziert werden.

An Stelle der ausschließlichen Konzentration auf die negativen Kostenwirkungen des demographischen Wandels muss die genaue Analyse der von der alternden Bevölkerung vermutlich nachgefragten Dienstleistungen stehen. Besonders wichtig ist das für die Einstufung des Potentials neuer Technologien zur Verbesserung der Dienstleistungsqualität. Informationstechnologien ermöglichen der öffentlichen Hand die effizientere und flexiblere Gestaltung und Bereitstellung von Dienstleistungen; z. B. könnte durch den Einsatz von IT der Bereich der häuslichen medizinischen Versorgung – besonders bei den ganz Alten – erweitert werden. Damit kann vielen Menschen ihre Unabhängigkeit länger erhalten (und Krankenhausbetten anderweitig belegt) werden. Es besteht allerdings die Gefahr, dass weite Teile der Bevölkerung von solchen Dienstleistungen ausgeschlossen bleiben und zwar nicht aufgrund mangelnder Verfügbarkeit der Technologie, sondern aufgrund der Unfähigkeit, komplexe Dienstleistungen abzurufen. In einem kürzlich veröffentlichten Bericht des britischen Telekommunikationsunternehmens BT wird angenommen, dass etwa 40 Prozent der Bevölkerung in zehn Jahren in der Lage sein werden, das Abrufen einfacher Dienstleistungen über „e-government“ zu bewältigen. Hier muss seitens des Staates grundsätzlich über ausreichende Schulung nachgedacht werden, bevor gewohnte Zugangswege zu Dienstleistungen vorzeitig zugemauert werden.

Immer mehr Regierungen erklären die Kostendämpfung bei Dienstleistungen zur Priorität. In Großbritannien legt die Regierung Blair das Gewicht auf erhöhte Effizienz bei gleichzeitigem Anstieg der Investitionen. Der Gershon-Bericht zur Effizienz und die zunehmende Zahl der ins Visier genommenen Dienste zeigen deutlich den hohen Stellenwert, den die Regierung der Kostenkontrolle und der Verringerung der professionellen Autonomie beimisst. Gleichzeitig bemühen sich in Deutschland Bundes- und Landesregierungen ungeachtet ihrer politischen Zugehörigkeit um die Senkung der Gesamtausgaben für Dienstleistungen. Teilweise geschieht dies zur Erfüllung der EU-Kriterien für das Haushaltsdefizit (Stabilitäts- und Wachstumspakt).

Besonders im Bereich des Gesundheitswesens machen die Regierungen große Anstrengungen zur Kostendeckelung. Deutschland wendet für sein Gesundheitswesen mehr auf als jedes andere Land mit Ausnahme der USA und zwar 10,7 Prozent des BSP im Jahr 2001 im Vergleich zu 7,6 Prozent in Großbritannien. Die Kosten des Gesundheitswesens sind in Deutschland im Laufe der letzten zehn Jahre um die Hälfte gestiegen. Der starke Kostenanstieg in Deutschland ist größtenteils der Zersplitterung der Krankenversicherung zuzuschreiben: trotz erheblicher Konsolidierungen im Laufe der letzten Jahre gibt es noch 280 Krankenkassen. In Großbritannien ist die Kostenkontrolle des NHS dank seiner einheitlichen Struktur und Finanzierung aus Steuermitteln einfacher. Kostendämpfung ist für die Regierung sowohl möglich als auch lohnend, denn bei ihr liegen Steuerentnahme und –umverteilung und sie wird vom Wähler bei zu hohen Steuern abgestraft. Verwaltungs- und Transaktionskosten sind minimal, da Rechnungsstellung und Abrechnung auf ein Minimum begrenzt sind

## Kostendämpfung

## Risikotransfer

(allerdings ist diese Integration durch Bestrebungen zur Schaffung marktwirtschaftlicher Beziehungen zwischen den NHS-Dienstleistern bedroht). Für die Sozialversicherungskassen wiederum besteht wenig Anreiz zur Kostenminimierung, da die Versicherungen die Beiträge erhöhen können, ohne den Unmut der Wähler fürchten zu müssen. Die Vielzahl der Krankenkassen in Deutschland erhöht die Kosten für Administration und Geschäftsgang, da die Gesundheitsdienstleister die Leistungen für jeden Patienten mit den Kassen abrechnen müssen.

Zur Kostensenkung wurde im deutschen System der Wettbewerb eingeführt. Krankenkassen können mit den Dienstleistern zusätzlich zu Kollektivverträgen auch Einzelverträge abschließen. Höhere Zuzahlungen (Zahlungen des einzelnen Patienten zusätzlich zu Kollektivfinanzierung) werden für Großbritannien gefordert; in Deutschland stehen sie bereits auf dem Programm der Gesundheitsreformer. In beiden Ländern wird ein System der erfolgsorientierten Bezahlung eingeführt, bei dem das Geld gewissermaßen dem Patienten folgt, und unbeliebte Krankenhäuser von Schließung bedroht sind.

Außerhalb des Gesundheitswesens unternehmen die Regierungen beider Länder weitere Bemühungen zur Kostendämpfung:

- In Großbritannien wurde mit einem finanztechnischen Handstreich der Übergang von Leistungen zu Steuergutschritten vollzogen, da diese nicht als Ausgaben, sondern als negative Steuern gelten.
- Wesentlicher Bestandteil des Sparprogramms der SPD ist die „Agenda 2010“, eine Reihe britanngelagerter Strukturformen einschließlich Kürzungen der Arbeitslosenunterstützung nach 18 Monaten Arbeitslosigkeit.
- In beiden Ländern werden allgemeine Leistungen zugunsten von Leistungen nach Bedürftigkeit abgebaut, z. B. bei Sozialhilfe und Behinderungen.

Die britische Regierung hofft auf jährliche Investitionen von 7 Milliarden Pfund durch öffentlich-private Partnerschaften (private-public partnerships, PPPs) obwohl staatliche Ausgaben durch PPPs tatsächlich nur verschoben werden, und die Kosten für Transaktionen und Kredite steigen. Britische Privatunternehmen haben inzwischen wichtige Teile der öffentlichen Dienstleistungen, z. B. sozialer Wohnungsbau, Langzeitpflege älterer Menschen und Gefängnisverwaltung übernommen. In Deutschland ist der Markt für PPPs zwar noch unterentwickelt, beginnt sich aber auszuweiten, da der Staat sich mit dem Argument der Unfähigkeit zur Tätigung öffentlicher Investitionen zurückzieht. Deutsche Behörden setzen PPPs z. B. für Schulbauten und Sicherheitsdienste ein. Die Bauindustrie schätzt den Wert des Marktes für den Bau von Schulen in den nächsten fünf Jahren auf 9 Milliarden Euro. Die deutsche Regierung hat deutlich gemacht, dass sie keine grundlegenden Einwände

# Öffentliche Dienste: gemeinsame Herausforderungen

Die Aufgaben und Herausforderungen, die diese beiden Länder – und das übrige Europa – bei der Reform der öffentlichen Dienste bewältigen müssen, sind trotz der vielen Unterschiede bei Finanzierung und Bereitstellung überraschend ähnlich. Alle Regierungen stehen vor den Problemen alternder Bevölkerungen, eskalierender Gesundheitskosten, drohender Rentenkrisen, steigender Anforderungen an Bildung in einer „wissensbasierten“ Wirtschaft, Wandel der Familienstrukturen, sinkender Gewerkschaftsmitgliedszahlen und einer scheinbar schrumpfenden Steuerbasis.

## Demographie und Technologie

Wenn die Generation der „Baby-Boomer“ im Laufe der nächsten Jahrzehnte ins Rentenalter kommt, steht Europa ein größerer demographischer Wandel bevor. Das Verhältnis von Rentnern zu aktiven Beschäftigten steigt in allen europäischen Ländern erheblich an. Im Jahr 2020 ist zum Beispiel jeder dritte Bürger Großbritannien über 60 Jahre alt, heute sind es erst jeder vierte. In anderen europäischen Ländern fällt die Verschiebung aufgrund sinkender Geburtenzahlen und schnell ansteigender Lebenserwartung noch dramatischer aus. Setzt sich der gegenwärtige Trend fort, so kommen in Italien zwei Rentner auf drei Beschäftigte. In vielen osteuropäischen Ländern ist ein Absinken der Bevölkerungszahlen zu befürchten. Im genannten Zeitraum soll z. B. die Bevölkerung Estlands im Jahr 2050 auf 660.000, d. h. die Hälfte der gegenwärtigen Zahl geschrumpft sein.

Die Gründe für diesen demographischen Wandel – höherer Lebensstandard und mehr Gestaltungsmöglichkeiten bei der Familienstruktur – sind eigentlich ein Anlass zum Feiern. Die meisten Analysten betrachten jedoch die ganze Sache lediglich vom „mathusischen“ Standpunkt aus und sprechen von einer „demographischen Zeitbombe“, die die europäische Wirtschaft schädigen, und die Fähigkeit europäischer Regierungen zur Bereitstellung angemessener öffentlicher Dienstleistungen unterminieren könnte.

Die Analysten gehen bei der demographischen Entwicklung normalerweise von zwei Grundannahmen aus. Die erste Annahme besagt, dass bei sonst gleichen Bedingungen das Schrumpfen der arbeitenden Bevölkerung zu weniger Wirtschaftswachstum (und deshalb geringeren Steueraufkommen) führt. Die Europäische Kommission schätzt z. B., dass die Alterung der Bevölkerung das Wachstum tendenziell von gegenwärtig 2 Prozent auf 1,25 Prozent im Jahr 2050 verringert. Andere Beobachter sorgen sich um den Einfluss der alternden Bevölkerung auf die Produktivität. David Willetts, Sprecher der konservativen Partei für Soziales sagte zum Beispiel, dass sich die Innovationsgeschwindigkeit der europäischen Wirtschaft mit zunehmendem Alter der Bevölkerung verlangsamt. Andere befürchten ein rapides Absinken der Verbraucherausgaben, weil Menschen über fünfzig Jahren bisher dazu tendierten, weniger zu verbrauchen.

Zweitens wird angenommen, dass die europäischen Regierungen zwar weniger Geld

für öffentliche Dienstleistungen haben, die Nachfrage nach vielen Dienstleistungen – besonders im Bereich Gesundheit und Langzeitpflege – mit steigender Bevölkerungsalterung ansteigen wird. Die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) berechnet, daß die Gesundheitskosten von 1990 bis 2001 um durchschnittlich einen Prozentpunkt ansteigen. Dieser Trend wird sich wahrscheinlich verstärken, wenn die wachsende alternde Bevölkerung mehr und mehr hochentwickelte Dienstleistungen nachfragt. Gleichzeitig könnten veränderte Familienstrukturen den Druck bei anderen Dienstleistungen, z. B. auf dem Wohnungssektor, erhöhen. Die britische Regierung sieht aufgrund der steigenden Zahl von Single-Haushalten einen starken Anstieg der Nachfrage. Die Senkung der Bildungsausgaben aufgrund sinkender Schülerzahlen stellt sicherlich eine Versuchung für die Regierungen dar. Derartige Maßnahmen wären allerdings extrem kurzfristig, denn in Zukunft wird bei sinkenden Zahlen der arbeitenden Bevölkerung Bildung und Ausbildung wichtiger denn je.

Die meisten Beobachter kommen zu dem Schluss, dass die demographischen Fakten die Regierungen zur Reduzierung der öffentlichen Dienstleistungen und der Erhöhung der Gebühren für die Inanspruchnahme zwingen und dem Privatsektor größere Bedeutung zuweisen. Sinkende Beschäftigtenzahlen führen vermutlich zu geringerem Wirtschaftswachstum. Die Europäische Kommission geht davon aus, dass das nachhaltige Wachstum von heute 2 Prozent auf 1,25 Prozent im Jahr 2050 sinken wird. Weniger Wachstum bedeutet weniger Steueraufkommen und damit für die Regierungen Einschränkungen bei der Finanzierung von Dienstleistungen. Außer Zweifel steht hierbei die Notwendigkeit einer radikalen Reform der öffentlichen Dienste innerhalb der nächsten zwanzig Jahre. Es stellt sich jedoch die Frage, ob diese Debatte immer unter negativen Vorzeichen stattfinden muss.

Zunächst sind viele der Annahmen, die diesen pessimistischen Vorhersagen zugrundeliegen, angreifbar. Zum Beispiel ging man lange Zeit davon aus, dass die steigende Lebenserwartung zwangsläufig die Gesundheitskosten in die Höhe treibe, da ältere Leute höhere Anforderungen an das Gesundheitssystem stellen. Neuere Untersuchungen zeigen jedoch, dass die damalige Annahme solcher Steigerungsstrategien übertrieben war. Etwa zwei Drittel der Gesundheitskosten entstehen im letzten Lebensjahr und zwar unabhängig davon, ob der Mensch 70 oder 90 Jahre alt ist. Die Menschen leben länger, weil sie gesünder und fitter sind als früher und nicht aufgrund teurer, lebensverlängernder medizinischer Maßnahmen.

Auch viele der Annahmen über das wirtschaftliche Verhalten der älteren Arbeitnehmer und Rentner beruhen auf einer linearen Fortschreibung früherer Daten. Es ist jedoch keineswegs sicher, dass die wohlhabende, konsumorientierte Generation der Babyboomer sich genauso verhält wie die vorsichtiger agierende Generation ihrer Eltern. Auch die Veränderungen der Arbeitswelt – bessere Ausbildung und erhöhte Flexibilität – können der alternden Bevölkerung entgegensteuern.

Auch in der Debatte über Integration ist politische Mäßigung nötig. Die Vorstellung, dass sich die demographischen Probleme durch „Immigration“ lösen ließen, ist relativ weit verbreitet. Einwanderung stellt jedoch für das Problem der alternden Bevölkerung keine Lösung dar sondern gewährt höchstens einen gewissen Aufschub. Wissenschaftliche Studien zeigen, dass die Fruchtbarkeit der Immigranten schnell auf das Niveau der einheimischen Bevölkerung sinkt. Andererseits können durch selektive Immigration Engpässe auf dem Arbeitsmarkt überwunden werden. Großbritannien ist eines der Länder, in denen ein „Punktesystem“ zur Auswahl hochqualifizierter „handverlesener“ Immigranten erwogen wird. Dennoch braucht Großbritannien

über die Gesamtbevölkerung verteilt, und es entsteht der größtmögliche Abstand zwischen Finanzierung und Erhalt der Dienstleistung – erstere stammt aus der progressiven Besteuerung, wogegen letztere keine Bezahlung oder Ermittlung der finanziellen Situation des Empfängers erfordert. Der Zugang der Bürger zu solchen Dienstleistungen ist also weder von der Fähigkeit zu bezahlen abhängig, noch ist damit das Stigma der Bedürftigkeitsprüfung verbunden.

Universell und öffentlich finanzierte Dienstleistungen fördern das Gefühl der Solidarität, auch weil der Zugang die Grundlage einer gemeinsamen Staatsbürgerschaft darstellt. In Großbritannien stellte die im Beveridge-Bericht von 1942 geforderte allgemeine beitragspflichtige Versicherung die Grundlage eines Sozialsystems dar, bei dem Leistungen nicht auf der Grundlage von Bedürftigkeitsprüfungen oder dem Nachweis von Bedürftigkeit, sondern als automatisches Recht der Staatsbürgerschaft<sup>14</sup> erbracht werden. In Deutschland wurde das Solidaritätsprinzip zu einem tragenden Bestandteil des Sozialstaates, der sich der Schaffung von gleichen Lebensstandards verpflichtet sieht.

Diese Art „fortschrittlicher“ Dienstleistung dient nicht nur als Sicherheitsnetz für die Armen oder Abfederung für Fälle, bei denen der Markt versagt. Sie ist vielmehr Ausdruck der gemeinsamen Ziele einer Gesellschaft, fördert das Gemeinwesen und verleiht dem Einzelnen Wert als Bürger. Öffentliche Dienste stehen deshalb nicht außerhalb der Gesellschaft, sondern bilden einen Teil von ihr.

Öffentliche Dienste spielen im Marktgeschehen auch keine parasitäre oder periphere Rolle sondern schaffen und schöpfen wirtschaftlichen Wert (z. B. durch Bildung und Ausbildung von Arbeitskräften). Ziel und Zweck solcher Dienstleistungen darf jedoch nicht ausschließlich im wirtschaftlichen Sinn definiert werden, da Fairness, Inklusivität und Solidarität zu den zentralen Werten zählen.

Neuere Erkenntnisse zeigen, dass die Mehrheit der Bürger in den meisten europäischen Ländern fortschrittliche öffentliche Dienste befürworten. In Deutschland bestätigen Umfragen immer wieder, dass die Bürger das Prinzip öffentlich finanzierter Dienstleistungen unterstützen. Über 95 Prozent der Bevölkerung befürworten, dass der Staat Gesundheitsversorgung und adäquate Lebensbedingungen für ältere Menschen sicherstellt. Im letzten Wanless-Bericht zum Gesundheitsdienst in Großbritannien (NHS) wird festgestellt, dass 90 Prozent der Befragten kostenlose Gesundheitsleistungen vor Ort einfordern.<sup>2</sup> Gleichzeitig befürworten 60 Prozent der Bürger des Vereinigten Königreichs eine Erhöhung von Steuern und Ausgaben für Gesundheitswesen, Bildung und soziale Leistungen.

Diese progressiven „europäischen“ Konzepte öffentlicher Dienste geraten allerdings zunehmend unter Beschuss seitens derer, die größeres Gewicht auf Wachstum US-amerikanischen Stils legen. Dazu gehören auch internationale Organisationen wie der IWF und die WHO. Gerade in Großbritannien konzentriert sich die Diskussion auf die öffentlichen Dienste als Instrument zur Schaffung größerer wirtschaftlicher Effizienz und weniger auf die Aspekte der Schaffung sozialer Gerechtigkeit oder der Förderung des Gemeinwohllebens. Diesem Ansatz zugrunde liegt die Überzeugung, dass solche Dienstleistungen beschritten werden müssen, sobald sie zum Wachstumshindernis werden. Das kräftige Wirtschaftswachstum in den Vereinigten Staaten wurde allerdings zum Preis schnell wachsender Ungleichheit, hoher Kriminalität und sinkender sozialer Solidarität erkauft. Ein solches Modell ist nicht nur wenig erstrebenswert, sondern mittelfristig vermutlich unhaltbar. Gewerkschaften und links der Mitte angesiedelte Politiker müssen sich sehr viel stärker um klare Verdeutlichung und Verbreitung der Werte bemühen, die in Zukunft Grundlage für öffentliche Dienste sein sollen.

<sup>1</sup> Harris, 1996: „Contract“ and „Citizenship“, in Marquand, D. and Seldon, A. (eds.) *The Ideas that Shaped Post-War Britain* (London: Fontana) p. 122

<sup>2</sup> Wanless 2002a: *Securing Our Future Health: Taking a Long-Term View: Final Report* (London: Department of Health)

## Deutschland und Großbritannien: Hauptunterschiede

- Deutschland ist ein föderaler Staat, Großbritannien ist zentralistisch strukturiert und die Erfahrungen mit Dezentralisierung stammen aus der jüngsten Vergangenheit
- Die öffentlichen Dienste in Deutschland werden primär über Sozialversicherungen finanziert. Damit wird eine Umverteilung über die Zeit eines Lebenszyklus möglich (während des Arbeitslebens bezahlt der Beschäftigte für Dienstleistungen an junge und alte, oder aus anderen Gründen arbeitsunfähige Menschen)
- , wogegen in Großbritannien die meisten öffentlichen Dienstleistungen aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden (Reiche und Wohlhabende bezahlen für Leistungen an arme und schlechtbezahlte Mitbürger). So stammen beispielsweise 69 Prozent der Mittel des deutschen Gesundheitswesens aus der Sozialversicherung und nur 6 Prozent aus allgemeinen Steuern. In Großbritannien kommen 74 Prozent aus allgemeinen Steuern und nur 10 Prozent aus der Sozialversicherung.
- In Deutschland sind die Gewerkschaften Teil eines formellen Netzwerks der Zusammenarbeit mit privaten und öffentlichen Arbeitgebern, in Großbritannien dagegen sind die Beziehungen zwischen Industrie und Gewerkschaften traditionell von Gegnerschaft geprägt.

Die aktuellen politischen und wirtschaftlichen Strukturen verdeutlichen die unterschiedlichen Wege beider Länder:

- Die Wiedervereinigung führte zu einem grundlegenden Wandel des wirtschaftlichen und sozialen Profils Deutschlands, es entstanden Zweifel an der Lebensfähigkeit des Sozialstaates und es kam zu politischen Verwerfungen zwischen alten und neuen Bundesländern .
- In Großbritannien musste der Staat nach den Angriffen der Thatcher-Jahre um seine Legitimierung kämpfen.

Wirtschaftlich hat Großbritannien den Nachkriegstrend erfolgreich überwunden und Deutschland in den letzten fünf Jahren wirtschaftlich überholt. Im Jahr 2004 betrug das Wachstum in Großbritannien 3,75 Prozent; in Deutschland lag die Zahl unter einem Prozent.

# Einleitung

Krisenstimmung breitet sich in Europa aus. Die zentrale Frage lautet, ob der Staat in Zukunft öffentliche Dienste weiterhin finanzieren und Leistungen erbringen kann. Regierungen befürchten, dass die garantierte Bereitstellung universeller Dienstleistungen aufgrund demographischer und technologischer Veränderungen im Laufe der nächsten zwanzig Jahre zunehmend schwieriger wird. Erwartet wird, dass die alternde Bevölkerung bei sinkendem Steueraufkommen teurere Dienstleistungen nachfragt, jedoch der Wähler weniger bereit ist, für neue Dienstleistungen zu bezahlen; bereits jetzt könnte die Besteuerungsgrenze in vielen europäischen Ländern erreicht sein.

Zusätzlich empfinden die Regierungen die Regelwerke der europäischen Union im Bereich Haushalt und Wettbewerb als zunehmende Einschränkung bei der Erbringung von Dienstleistungen. Vor kurzem begann in der EU die Diskussion um eine Dienstleistungsrichtlinie, nach der viele öffentliche Dienstleistungen, einschließlich dem Gesundheitsbereich – dem grenzüberschreitenden Wettbewerb geöffnet werden sollen. Gleichzeitig drängt die EU auf eine Erweiterung des Allgemeinen Abkommens über Handel mit Dienstleistungen der Welthandelsorganisation auf zusätzliche Sektoren, von denen einige traditionell zum öffentlichen Sektor gehören. Auch der Internationale Währungsfonds verlangt von den europäischen Ländern den Abbau von Sozialleistungen zum Haushaltsausgleich und zur Stärkung ausländischer Investitionen. Angesichts ihres Beitrags zur Stützung der gemeinsamen Werte der Gleichheit und Solidarität dürfen die öffentlichen Dienste mit Fug und Recht als Herzstück des europäischen „Sozialmodells“ gelten. Die Zukunft dieser Dienste liegt den europäischen Dienstleistungsunternehmen besonders am Herzen und zwar nicht nur wegen der Erhaltung der Arbeitsplätze der derzeitigen und zukünftigen Mitglieder, sondern in Bezug auf die Verteidigung der Grundsätze und Entwicklung der Gesellschaft, für die Gewerkschaften schon immer eingetreten sind. Reaktion und Intervention der Dienstleistungsunternehmen auf die Entwicklung der öffentlichen Dienste in Europa ist deshalb von ausschlaggebender Bedeutung.

Herausforderungen umgehen.

In diesem Papier wird versucht, die aktuelle Diskussion zu analysieren und einige der wichtigsten Tendenzen der Debatte über die Zukunft der öffentlichen Dienste im Verlauf der nächsten zehn Jahre aufzuzeigen. Im Vordergrund steht dabei die Förderung produktiver Gedanken und die Frage, wie die Dienstleistungssektoren mit diesen Herausforderungen umgehen.

Wenn die Diskussion über die öffentlichen Dienste nicht auf Kosten und Effizienz beschränkt sein soll, muss größeres Gewicht auf das Verständnis der dahinterstehenden Werte gelegt werden. Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Dienste gestalten sich in den europäischen Ländern sehr unterschiedlich. Dennoch verfolgen die europäischen Länder mit der Bereitstellung solcher Leistungen gemeinsame Werte und unterscheiden sich dadurch von anderen Ländern, insbesondere den Vereinigten Staaten.

Alle EU-Regierungen vertreten Werte wie allgemeinen Zugang, Gleichheit, Effizienz und Verantwortung bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen. Die europäische Union verpflichtet sich insbesondere den Prinzipien der Solidarität, Billigkeit und Universalität z.B. im Bereich der Gesundheitsversorgung (Rat von Barcelona). Diese Werte stehen noch vor der spezifischen Struktur des Sozialstaates im Mittelpunkt des etwas schwierigen zu greifenden „europäischen Sozialmodells“.

In den meisten europäischen Ländern werden Lebensqualität und Glück nicht wie in den USA vorwiegend nach dem Kriterium des wirtschaftlichen Wachstums gemessen. In Europa beurteilt man die Dinge nicht zuoberst nach den Kriterien des Marktes, sondern fühlt sich mehr den Werten der sozialen Gerechtigkeit, Umwelt, Brauch und Tradition, der lebendigen Gemeinschaft und anderen nicht-wirtschaftlichen Determinanten verpflichtet. Öffentlicher Dienstleistungen sind einer der wichtigsten Mechanismen zur Förderung solcher nicht-marktorientierter Ziele.

Der Begriff der öffentlichen Dienstleistung ist also so weit wie möglich zu fassen, nämlich als Ausdruck eines kollektiven Zweckes und geprägt von gemeinsamen Grundsätzen wie Gleichheit des Zugangs, sozialer Solidarität und Orientierung auf das Gemeinwohl. Eine sinnvolle Debatte über die Zukunft der öffentlichen Dienste muss deshalb diese Themen genauso wichtig nehmen wie Aspekte der Finanzierung oder Regelung von Zuständigkeiten für bestimmte Dienste.

Nicht alle Dienstleistungen erfordern ein starkes Maß an öffentlicher Finanzierung oder Bereitstellung durch die öffentliche Hand, selbst wenn sie im Leben der Menschen eine wichtige Rolle spielen: die Branchen Lebensmittel und Banken sind zum Beispiel in den meisten Ländern in privater Hand. Richtig ist allerdings, dass steuerliche finanzielle Dienstleistungen der öffentlichen Hand Gleichheit und Solidarität am stärksten fördern. Beispielsweise schaffen Dienstleistungen für die Allgemeinheit, die aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert sind, mehr Gleichheit. Hier werden die Kosten

Einleitung

Fortschrittliche öffentliche Dienste: eine gemeinsame Wertebasis?

Die aktuelle Debatte zur Finanzierung und Bereitstellung öffentlicher Dienste

Deutschland und Großbritannien: Hauptunterschiede

Öffentliche Dienste: gemeinsame Herausforderungen

Demographie und Technologie

Kostendämpfung

Risikotransfer

Bedroht die EU die öffentlichen Dienstleistungen?

Themen und Herausforderungen für Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes

Öffentliche Dienste im Jahr 2020

Rumpfdienste

Expansive öffentliche Dienstleistungen

Schaffung fortschrittlicher öffentlicher Dienste

Allianzen zur Verbesserung des öffentlichen Dienstes

Internationale Allianzen für öffentliche Dienste

Aktionen für progressive öffentliche Dienste

Schlussfolgerung

Glossar

# Foreword

Die öffentlichen Dienste sind der Maßstab eines sozialen Europas und stehen in jedem europäischen Land ganz oben auf der politischen Prioritätenliste. Regierungen verschiedener politischer Provenienz tendieren zunehmend zur Liberalisierung und Öffnung des öffentlichen Bereichs für die Kräfte des Marktes. Hier sind die Gewerkschaften aufgerufen, die Vision einer anderen Gesellschaft zu vertreten und ihre Stimme im Namen der Erbringer und Nutzer dieser Dienstleistungen zu erheben.

Es ist deshalb angemessen, das erste von UNISON und ver.di gemeinsam veranstaltete Seminar sich die Zukunft der öffentlichen Dienste zum Thema gemacht hat. Dies ist das erste einer Reihe von Seminaren, die ein sichtbares Beispiel der sich entwickelnden Zusammenarbeit zwischen UNISON und ver.di darstellen und zeigen, dass Gewerkschaftsarbeit im 21. Jahrhundert nicht mehr an Grenzen gebunden ist. Wir wollen hier absichtlich nicht die Unterschiede zwischen beiden Gewerkschaften analysieren. Auch die Vergangenheit soll uns nicht beschäftigen. Stattdessen wollen wir Mut fassen und untersuchen, welche Möglichkeiten uns die Zukunft bietet. Unser Ziel ist die Definition der Prinzipien des öffentlichen Dienstes, der auf unsere Vision einer fairen Gesellschaft der Zukunft gegründet ist.

In diesem Dokument werden die wichtigsten Probleme und Themen der öffentlichen Dienste und die möglichen Konsequenzen verschiedener politischer Strategien untersucht. Es soll als Anregung dienen für die Diskussion, wie Gewerkschaften sich diesen Herausforderungen am besten stellen können und eine gemeinsame Basis zur Entwicklung einer Strategie zur Förderung der öffentlichen Dienste schaffen.

*Dave Prentis*  
Generalsekretär UNISON

*Frank Bsirske*  
Generalsekretär ver.di



Ein Diskussionsbeitrag von Catherine  
Needham und Alasdair Murray vom  
Centre for European Reform im  
Auftrag von verdi und UNISON

# Die Zukunft der öffentlichen Dienste in Europa



UNISON + verdi arbeiten zusammen

