

Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU:

Entwicklung in ausgewählten kommunalen Dienstleistungsbereichen

Wien, Mai 2007

VORWORT

Dieses Dokument fasst die Entwicklung der Liberalisierung und Privatisierung in ausgewählten, für die Regionen und Kommunen der EU wichtigen öffentlichen Dienstleistungsbereichen während der letzten Jahre zusammen.

Die Arbeit basiert auf der Zusammenfassung der wesentlichsten Ergebnisse der Studienreihe „Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU“, welche die „Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung“ (ÖGPP) in den Jahren 2002 bis 2004 verfasst hat. Diese Studienreihe umfasste insgesamt 25 Einzelberichte - 15 Teilberichte über 15 wichtige öffentliche Dienstleistungsbereiche in der EU-15 (Eisenbahn und Öffentlicher Personennahverkehr, Telekommunikation, Postdienste, Öffentlicher Rundfunk – Fernsehen, Bildung, Kultur, Wasser und Abwasser, Abfallwirtschaft, Strom, Gas, Gesundheit, Sicherheit, Wohnen, Pensionen und Bestattungswesen), sowie 10 weitere Teilberichte über diese Dienstleistungsbereiche in den 10 neuen EU-Mitgliedstaaten.

Für die vorliegende Studie wurden die Bereiche Abfall, Bildung, Gesundheit, Kultur, Sicherheit, Strom und Gas, Wasser und Abwasser sowie Wohnen als jene mit erhöhter Bedeutung für kommunale und regionale Daseinsvorsorge ausgewählt und um die aktuelle Entwicklung der letzten Jahre ergänzt. Diese Arbeit ergänzt und aktualisiert damit jenen Überblick, den die Arbeiten der ÖGPP zu diesem Themenfeld bislang geboten haben. Sie ist wie alle anderen Arbeiten der ÖGPP zu diesem Thema auf der Internet-Seite www.politikberatung.or.at veröffentlicht.

Der besondere Dank gilt an dieser Stelle jenen, welche die Berichte zu den einzelnen Dienstleistungsbereichen aktualisiert haben: Dr. Werner T. Bauer, Dr. Andreas Höferl, Bela M. Hollos, Mag. Birgit Reichl und Luise Wernisch.

Wien, im Mai 2007

INHALTSÜBERSICHT:

1. ENTWICKLUNG DER LIBERALISIERUNG UND PRIVATISIERUNG ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN IN DER EU GENERELL	5
Dienstleistungen von allgemeinem Interesse	5
Starke Liberalisierung und Privatisierung seit den späten 1980er Jahren	6
Liberalisierung vor allem netzbezogener Dienstleistungsbereiche	6
Negative Erfahrungen und wachsender Widerstand in den letzten Jahren	7
Neuer Vorstoß durch die Dienstleistungsrichtlinie	8
Ziel und Methode der ÖGPP-Studienreihe	8
Ergebnisse der ÖGPP-Studienreihe kurzgefasst	9
2. ENTWICKLUNGEN IN EINZELNEN DIENSTLEISTUNGSBEREICHEN	11
2.1 STROM UND GAS	11
Die Liberalisierung der Energiemärkte 1996 bis 2004	11
Die Wettbewerbsüberprüfung 2005	12
Energiepreise	13
Schwindende Versorgungssicherheit	15
2.2 WASSER UND ABWASSER	16
Besonderheiten des Wassersektors	16
Vollständige Liberalisierung unwahrscheinlich	17
Der EU-Wassermarkt	18
Weltweiter Widerstand gegen Privatisierungen	19
2.3 ÖFFENTLICHER PERSONENNAHVERKEHR	20
Der europäische Rechtsrahmen und das langjährige Ringen um Neuregelung	20
Private Unternehmen im Vormarsch	23
2.4 ABFALLWIRTSCHAFT	24
Der Mythos von der Überlegenheit der privaten Abfallwirtschaft	26
Negative Folgen einer Privatisierung der Abfallwirtschaft	26
Fazit	28
2.5 GESUNDHEIT	29
In den EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich organisiert	29
Gesundheit wird zunehmend eine Sache der EU	30
Kostenentwicklung führte zu Reformen	31
Kosten sind trotz Reformen kaum gesunken	32
Widerstand gegen weitere Privatisierungen wächst	33

2.6 WOHNEN	34
Die Rolle der EU in der Wohnungspolitik	34
Entwicklungen im Wohnungswesen seit den 1980er-Jahren	35
Vor- und Nachteile der Privatisierung im Wohnungswesen	37
2.7 BILDUNG	38
Immer mehr private Bildungsausgaben in Europa	38
Mängel bei vorschulischer Kinderbetreuung	39
Noch begrenzte Schulwahl in Europa	41
Großteil der Schulen ist noch öffentlich und kostenlos.....	41
Starker Privatisierungstrend im Hochschulbereich.....	42
2.8 KULTUR	43
Einige Privatisierungsbeispiele	44
Kultur: Ware statt Wert.....	46
Folgen der Privatisierung	47
Warum die öffentliche Förderung von Kunst und Kultur unentbehrlich ist.....	48
2.9 SICHERHEIT	49
Kaputtgespart.....	50
Zu Tode gefürchtet.....	50
Die Privatisierung des öffentlichen Raumes.....	51
Ungleiche Verteilung von Sicherheit	51
Unzureichende Ausbildung und mangelnde Qualitätssicherung gefährden den Rechtsstaat	52
Überschreitung der Kompetenzen und „Rambo-Methoden“.....	52
Immer mehr Kooperationen zwischen Polizei und PSD	53
Private Haftanstalten liegen im Trend	53
Forderung nach Änderungen	54
3. SCHLUSSFOLGERUNGEN	55

1. ENTWICKLUNG DER LIBERALISIERUNG UND PRIVATISIERUNG ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN IN DER EU GENERELL

Die Diskussionen über GATS (das „Generell Agreement on Trade in Services“) der Welthandelsorganisation WTO im Jahr 2003 sowie der Vorschlag für eine Richtlinie der EU über Dienstleistungen im Binnenmarkt 2004 haben die öffentliche Diskussion über die Liberalisierung und Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen in Europa neu belebt. In beiden Fällen war es die Radikalität der Vorschläge für eine weitgehende Liberalisierung, die auf breiter Ebene für Aufregung und Besorgnis vor allem bei PolitikerInnen, Kommunen sowie Interessenvertretungen von ArbeitnehmerInnen, KonsumentInnen und der gewerblichen Wirtschaft sorgte.

Dass schließlich weder die Umsetzung von GATS in der vorgeschlagenen Weise – zumindest bis jetzt – zustande kam, noch die Dienstleistungsleistungsrichtlinie in ihrer ursprünglichen Form, war Ergebnis der in den letzten Jahren stark gestiegenen breiten Skepsis gegenüber weiteren Liberalisierungen und Privatisierungen von öffentlichen Dienstleistungen.

Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Vor allem kreisen die Diskussionen bis heute um die ungelöste Frage, welche Dienstleistungen öffentlich sein und bleiben sollen und welche nicht.

In Frankreich gibt es seit Ende des 19. Jahrhunderts die Doktrin, dass der „Service publique“ das Ziel verfolgt, diejenigen Bedürfnisse der Gesellschaft zu befriedigen, die von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sind. Die Definition des „allgemeinen Interesses“ blieb allerdings immer unpräzise und wurde vom französischen Staat auch umgedeutet, um dadurch seine Interventionen in den diversen Sektoren zu legitimieren.

Parallel dazu entstand im angelsächsischen Raum das „Public Utility“-Konzept. Damit wurde die Bedeutung staatlicher Kontrolle über diejenigen Wirtschaftsbereiche hervorgehoben über diejenigen Wirtschaftsbereiche, die von öffentlichem Interesse sind. Im Gegensatz zum französischen Ansatz geht es dabei aber darum, dass der Staat zwar Kontrolle über private Aktivitäten in diesem Sektor ausüben muss, keineswegs aber die Verpflichtung hat, diese Dienstleistungen in Eigenregie bereitzustellen.

1938 entstand in Deutschland das Konzept der „Daseinsvorsorge“. Da die Daseinsverantwortung im NS-Staat nicht beim Einzelnen lag, sondern bei den Trägern der politischen Gewalt (Staat und NSDAP), sollten diese auch die Daseinsvorsorge verantworten. Der Begriff Daseinsvorsorge wurde nach dem 2. Weltkrieg in den sozialen Marktwirtschaften Deutschlands und Österreichs beibehalten. Er deutet auf die Aufgabe bzw. auf die umfassende Verpflichtung des Staates zur Daseinsgestaltung hin („von der Wiege bis zur Bahre“).

Bereits in den Römer Verträgen von 1957 (Artikel 86) werden „Dienstleistungen von Allgemeinem Wirtschaftlichen Interesse“ („SGEI“) und besondere „Public service“-Verpflichtungen („PSO“) erwähnt, die jeder Mitgliedstaat gemäß seiner Geschichte, Tradition und nationalen Institutionen definiert. Auch der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat ab 1993 in seinen Urteilen erkannt (Corbeau, Almelo), dass auf „SGEI`s“ nicht die allgemeinen Wettbewerbsregeln anzuwenden sind.

Das Konzept von „Dienstleistungen von Allgemeinem Interesse“ („SGI“) lässt sich in Stellungnahmen der EU-Kommission bis 1996 zurückverfolgen. 2001 erscheinen sie erstmals in einem Bericht des Rates von Laeken. „SGI`s“ können markt- oder nicht-marktbezogene Dienstleistungen sein, die von den nationalen Behörden als „in allgemeinem Interesse“ und als „Public service“-Verpflichtung wahrgenommen werden. Das kann z.B. die flächendeckende Versorgung mit Breitband-Internet oder mit Mobiltelefon-Netzabdeckung sein.

Die Unterschiede zwischen „SGEI`s“ und „SGI`s“ werden im Weißbuch der EU-Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vom Mai 2003 definiert. Die Wasserversorgung beispielsweise wurde darin zwar explizit als „wirtschaftliche Tätigkeit“ klassifiziert. Ebenso explizit wurde aber die Beibehaltung eines Betreibers mit ausschließlichem Recht zum Betrieb der Wasserversorgungs- und Entsorgungsdienste erlaubt.

In Zusammenhang mit der Einführung von Wettbewerb in einzelnen netzgebundenen Dienstleistungssektoren hat die EU auch jeweils eine Universaldienstverpflichtung (USO, Universal Service Obligation) eingeführt. Darin wird jeweils ein Minimal-Set an Qualitätsstandards, Verfügbarkeits- und Zugangsgarantien definiert, das für alle KonsumentInnen gelten muss.

Starke Liberalisierung und Privatisierung seit den späten 1980er Jahren

Seit den 1980er Jahren gab es in der EU starke Bestrebungen, bei öffentlichen Dienstleistungen staatliche bzw. öffentliche Monopole abzubauen und private Mitbewerber zuzulassen, um den Wettbewerb zu fördern. Ausgehend von Großbritannien unter der Regierung von Margaret Thatcher begann sich die neoliberale Auffassung von der Überlegenheit des „Prinzips Markt“ gegenüber dem „Prinzip Politik“ durchzusetzen. Auf Initiative von Kommissionspräsident Jaques Delors veröffentlichte die EG-Kommission 1985 ein Weißbuch, in dem 279 für die Verwirklichung eines EG-Binnenmarktes notwendige legislative Maßnahmen aufgeführt sind. 1986 wurde in Luxemburg die Einheitliche Europäische Akte unterzeichnet. Darin (Art. 8a) wurde das Ziel formuliert, bis zum 31.12.1992 schrittweise den Binnenmarkt zu verwirklichen. Der Binnenmarkt wurde definiert als „Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrags gewährleistet ist“.

Die Argumente waren demnach, den gemeinsamen Markt weiterzuentwickeln durch den Abbau von Wettbewerbs- bzw. Zugangsbeschränkungen zu den Märkten weiterzuentwickeln und durch ein größeres Angebot die Dienstleistungen auch für die KonsumentInnen zu verbessern, zumal private Anbieter angeblich kostengünstiger und qualitätsvoller seien als öffentliche.

Ab den späten 1980er Jahren gab die EU ihren Mitgliedstaaten Richtlinien, mit denen auch sie staatliche Monopole bei öffentlichen Dienstleistungen abbauen und private Anbieter zulassen sollten (Liberalisierung). Bislang wurden von der EU entsprechende Richtlinien für den Öffentlichen Rundfunk (1989), die Telekommunikation (1988, 1990, 1995 und 2002), die Eisenbahnen (1991, 1995, 1996 und 2001), die Postdienste (1997 und 2002), Strom (1996 und 2003) sowie Gas (1998 und 2003) in Kraft gesetzt.

Liberalisierung vor allem netzbezogener Dienstleistungsbereiche

Mit dem Vertrag von Maastricht 1992 wurde die Vollendung des EU-Binnenmarktes angestrebt, unter anderem die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Die „netzbezogenen Dienstleistungssektoren“ waren 1992 noch nicht Teil des gemeinsamen Binnenmarktes. Aber es wurde die Monopolstellung des Staates seitens der EU-Kommission in Frage gestellt, und sie leitete einen Liberalisierungsprozess ein mit zwei vorgeblichen Zielvorstellungen: Die Schaffung eines gemeinsamen, einheitlichen europäischen Marktes für jeden Dienstleistungssektor; und die Herstellung größerer wirtschaftlicher Effizienz in diesen Sektoren zum Wohl der KonsumentInnen.

Die „Netzbezogenen Dienstleistungsbereiche“, wie Strom, Gas, Festnetztelefon und Wasser bzw. Abwasser waren in Europa über Jahrzehnte durch nationale oder lokale Monopole gekennzeichnet, zumeist mit einem marktbeherrschenden Unternehmen in öffentlichem Besitz. Der Liberalisierungsprozess verlief sektoral ungleichmäßig, zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in unterschiedlichem Ausmaß. Er wurde dabei durch eine Reihe von Faktoren begünstigt:

- Technologische Entwicklung (das gilt vor allem für die Bereiche Telekommunikation und Strom).
- Diversifikation von Bedarf und Nachfrage führten zu neuartigen Ansprüchen der KonsumentInnen hinsichtlich der Art und der Qualität der Dienstleistungen.
- Vereinzelt Versagen und Fehlfunktionen bei Organisation und Steuerung der Dienstleistungssektoren diskreditierten die öffentliche Wirtschaftsführung.
- Wachsender Einfluss neoliberalen Gedankenguts in der EU.
- Konkurrenzfähigkeit wurde zu einem vordringlichen Unternehmensziel, auch in Hinblick auf das Entstehen potentieller Mitbewerber.

Der Telekom-Sektor wurde frühzeitig und vollständig liberalisiert. Der Luftverkehr, der Energiesektor und die Postdienste folgten mit zeitlichem Abstand. Die Liberalisierungsvorgaben der EU wurden in den Mitgliedsstaaten auch unterschiedlich stark umgesetzt. Großbritannien spielte eine Vorreiterrolle, an der sich die EG (EU) orientierte. In Nordeuropa verlief die Liberalisierung insgesamt umfassender und auch rascher als in Südeuropa.

Parallel dazu – aber von der EU nicht verlangt, denn der EU-Vertrag lässt die Eigentumsordnung der Mitgliedstaaten unberührt - setzte auch ein massiver Verkauf öffentlichen Eigentums an solchen öffentlichen Unternehmen ein (Privatisierung). Eine Entwicklung, die durch die budgetpolitischen Vorgaben der Wirtschafts- und Währungsunion (des Euro-Raumes) hinsichtlich der Begrenzung öffentlicher Schulden und Haushaltssalden noch verstärkt wurde. Beide Entwicklungen – sowohl die Liberalisierung wie auch die Privatisierung öffentlicher Bereiche und Unternehmen – entsprachen zudem dem wachsenden Interesse privaten Finanzkapitals nach lukrativen und zugleich sicheren Anlagen.

Der Europäische Rat von Lissabon im Juni 2000 bekräftigte in seiner Strategie, Europa bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum zu machen, die Fortsetzung der sektorweisen Liberalisierung. Noch im gleichen Jahr wurde ein Verordnungsentwurf zur Liberalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs vorgelegt. Ab 2003 wurde auch intensiver über eine Marktöffnung der Trinkwasserversorgung und der Abwasserbeseitigung diskutiert. Im gleichen Jahr einigten sich die EU-Verkehrsminister auf eine Überarbeitung der bestehenden Richtlinien für den Eisenbahnbereich, der eine Liberalisierung des Personenbahnverkehrs bis 2008 vorsehen soll.

Negative Erfahrungen und wachsender Widerstand in den letzten Jahren

Aufgrund der gesammelten Erfahrungen war aber die anfängliche Liberalisierungs- und Privatisierungseuphorie in Europa zu Beginn des neuen Jahrtausends vorbei. Das Erreichen wichtiger und in Aussicht gestellter politischer Zielsetzungen wie Vollbeschäftigung, soziale Sicherheit, Chancengleichheit, Regionalförderung oder Umweltschutz rückten in weite Ferne. Hunderttausende Arbeitsplätze waren in vielen liberalisierten und privatisierten Dienstleistungsbereichen verloren gegangen und die Arbeitsbedingungen verschlechterten sich. Nicht immer funktionierte der Markt zugunsten der KonsumentInnen, Preise und Qualität der Leistungen hielten nicht, was Politik, neues Managements oder neue Eigentümer versprochen hatten. Neue private Oligopole begannen sich zu bilden und die Märkte aufzuteilen. Es wurden immer mehr Fälle bekannt, wo die Sicherheit und Versorgungssicherheit nicht mehr gewährleistet waren. Bereits Anfang 2001 stellte die EU-Kommission in ihrer Mitteilung zur Daseinsvorsorge beispielsweise fest, dass 2 % der EU-BürgerInnen (immerhin 8 Mio. Menschen) aus finanziellen Gründen keinen Zugang mehr zu Sprachtelefoniediensten hatten.

Es wurde vielen EntscheidungsträgerInnen bewusst, dass die Frage, ob Leistungen der Daseinsvorsorge privatwirtschaftlich oder gemeinwirtschaftlich organisiert werden, eine politische ist und keine, die aus ökonomischen Sachzwängen alternativlos ist. Die Diskussionen

über die Notwendigkeit von Liberalisierungen wurden intensiver, das Tempo der Rechtsetzung dadurch langsamer.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Erfahrungen und an der bis heute heiß diskutierten, aber ungeklärten Frage, welche öffentlichen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge zugeordnet sein sollen, also lebensnotwendig sind, und welche nicht bzw. welche daher einem Wettbewerb von Anbietern ausgesetzt werden können und welche nicht, scheiterte auch das Zustandekommen des GATS 2003 – vorerst zumindest. Die EU machte der WTO kein Angebot, welche Dienstleistungen liberalisiert werden sollen.

2003 veröffentlichte auch die EU-Kommission ein Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, das einen ersten Schritt zur Konsultation mit interessierten Betroffenen darstellte. Auch in die EU-Verfassung wurde die Daseinsvorsorge als wichtiger Bestandteil des europäischen Sozialmodells aufgenommen. Die Gewerkschaften, Gemeinden und Regionen Europas forderten eine Bewertung der bisherigen Auswirkungen der sektoralen Liberalisierung, bevor weitere Schritte unternommen werden. Insbesondere die Kommunen (zumindest jene aus den alten Mitgliedstaaten der EU) argumentieren aus der Erfahrung, dass sie über viele Jahrzehnte oft gut und sicher funktionierende öffentliche Dienstleistungen aufgebaut hatten, die zudem oft einen wesentlichen lokalen Wirtschaftsfaktor darstellten. Sie forderten ihr Recht auf lokale und regionale Selbstbestimmung ein und wehren sich gegen einen Ausschreibungszwang und das „Unbundling“ (die Auftrennung und Zerschlagung integrierter Unternehmen).

Neuer Vorstoß durch die Dienstleistungsrichtlinie

In der Politik schien ein Umdenken in Gang zu kommen. Dies traf allerdings nicht auf die EU-Kommission zu. Sie kündigte im Mai 2003 an, die Wettbewerbssituation im Wassersektor prüfen zu wollen. Im Februar 2004 schlug sie eine Dienstleistungsrichtlinie vor, die nicht mehr sektorweise, sondern für alle Dienstleistungen gelte sollte und weitgehende Freiheiten der Erbringung vorsah. Besonders umstritten war die Frage, wie weit davon Leistungen der Daseinsvorsorge (wie Gesundheits- und Sozialdienstleistungen, Trinkwasserversorgung, Abfallwirtschaft, Bildung oder Kultur) betroffen sind, und vor allem das sogenannte „Herkunftslandprinzip“, wodurch für Anbieter im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr in erster Linie die Gesetze ihres Heimatlandes gelten sollten. Die Interessenvertretungen der ArbeitnehmerInnen und der gewerblichen Wirtschaft fürchteten massive negative Auswirkungen auf lokale Arbeitsmärkte, die Arbeitsbedingungen und das Wirtschaftsleben. Kommunen fürchteten, dass ein gleichberechtigter Zugang aller BürgerInnen zu wichtigen Dienstleistungen und Einrichtungen sowie demokratische Kontrolle und öffentliche Verantwortung nicht mehr gewährleistet wären. Aufgrund der massiven öffentlichen Kritik kam die Dienstleistungsrichtlinie im Herbst 2006 schließlich nur in einer sehr abgeschwächten Form zustande.

Ziel und Methode der ÖGPP-Studienreihe

Ziel der Studienreihe der ÖGPP war es festzustellen, wie weit der Prozess der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen in den Ländern der Europäischen Union tatsächlich vorangeschritten ist. Und zwar sowohl in jenen Dienstleistungsbereichen, für die es Richtlinien gibt, die eine Liberalisierung vorschreiben, wie auch für jene öffentlichen Dienstleistungen, für die es (noch) keine Richtlinien gibt. Denn die Erfahrungen hatten eindeutig gezeigt, dass Liberalisierungs- und Privatisierungsbestrebungen ALLE öffentlichen Dienstleistungsbereiche erfasst hatten.

Es ging darum, die Entwicklung in allen 25 Mitgliedstaaten zu untersuchen und darzustellen. In zwei Schritten wurden zunächst (in den Jahren 2002 und 2003) 15 Dienstleistungsbereiche in den EU-15 ausgewählt und untersucht bzw. wurden diese Berichte 2004 aktualisiert.

Mit der Erweiterung der Europäischen Union um 10 neue Mitgliedstaaten 2004 bot sich als logischer und ergänzender Schritt an, weitere Teilberichte über die zehn neuen Mitgliedstaaten der EU zu verfassen, zumal über diese Staaten einerseits wenig Informationen vorlagen und andererseits die Entwicklung durch den radikalen gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Umbruch nach 1989 zum Teil anders begründet war und auch verlief als in den „alten“ Mitgliedstaaten.

Es wurde bei der Arbeit auf alle öffentlich verfügbaren Quellen und damit enorme Informations- und Datenmengen zugegriffen – die Arbeiten an der Studienreihe haben dadurch insgesamt drei Jahre gedauert. Dennoch war wichtig, die Ergebnisse kompakt zusammenzufassen, sodass sie eine übersichtliche und verständliche Grundlage für den öffentlichen Dialog werden konnte. Dazu wurde auch eine Zusammenfassung als eigenständiger Teil verfasst.

Ergebnisse der ÖGPP-Studienreihe kurzgefasst

1. Es wurde festgestellt, dass die Europäische Union nur für bestimmte Dienstleistungsbereiche Richtlinien zu deren Liberalisierung hatte: es waren dies der öffentliche Rundfunk, die Telekommunikation und Postdienste, die Eisenbahnen sowie Strom und Gas. Allerdings war dort die Liberalisierung und Privatisierung sehr unterschiedlich weit vorangeschritten: Beim Fernsehen und der Telekommunikation praktisch vollständig, bei Strom und Gas weitgehend, bei den Eisenbahnen teilweise, bei den Postdiensten noch kaum, was nicht nur daran lag, wie lange die Richtlinien in Kraft waren bzw. welche Fristen sie vorsehen, sondern auch daran, das bisher marktbeherrschende Unternehmen – egal ob öffentlich oder privat – sich gegen zusätzlichen Wettbewerb meist und sehr oft erfolgreich wehrten.

2. Mit der Liberalisierung erfolgte meist auch eine Privatisierung der bisherigen staatlichen bzw. öffentlichen Dienstleistungsanbieter, obwohl das von der EU nicht verlangt wird. Die EU-Kommission erklärte in ihrer Mitteilung zur Daseinsvorsorge im Jahr 2000 sogar ausdrücklich, dass es in den Verträgen keine Grundlage gibt, die Privatisierung von Unternehmen der Daseinsvorsorge zu fordern.

3. In den liberalisierten Dienstleistungsbereichen sind bislang nur wenige zusätzliche neue Anbieter entstanden die auch nur annähernd die Größe und Bedeutung der bisherigen Anbieter haben (wie etwa *Vodafone* in der Telekommunikation). In der Regel haben die großen oder marktbeherrschenden Unternehmen – egal ob öffentlich oder privat – ihre starken Marktpositionen behaupten, durch die Öffnung neuer Märkte ja sogar erweitern können.

4. In zahlreichen Dienstleistungsbereichen (insbesondere in der Telekommunikation, immer noch im Gasbereich oder bei Postdiensten, und selbst nach Privatisierungen bei Wasserver- und Abwasserentsorgung, aber auch im Bestattungswesen) wurde festgestellt, dass der Wettbewerb bewusst verzerrt wurde, u.a. auch durch staatliche Maßnahmen, wie das Aufrechterhalten von Monopolen selbst nach der Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Darunter leidet die Qualität der Dienstleistungen und es stiegen die Kosten für die KonsumentInnen (etwa bei der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, im Gesundheits- und Bildungswesen, bei der Sicherheit und beim Wohnen) deutlich.

5. Für die KonsumentInnen erfolgten daher nur dann spürbare Vergrößerungen des Angebots und Verbilligungen von Leistungen, wenn der Wettbewerb tatsächlich und zumindest halbwegs funktionierte. Das ist etwa beim Fernsehen der Fall, heute zum Großteil bei der Telekommunikation und zum Teil beim Strom. Während bei der Telekommunikation (auf Kosten tausender Arbeitsplätze) weiterhin ein Preiskampf um Marktanteile im Gange ist, hat sich etwa beim Strom in der EU aber bereits ein Oligopol mehrerer großer Versorger gebildet, durch das keine spürbaren Preissenkungen mehr zustande kommen.

6. Für große internationale Finanzinvestoren haben sich durch die Liberalisierung und insbesondere die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen neue Anlagemöglichkeiten erschlossen.

sen, weshalb von dieser Seite erheblicher Druck auf EU und Regierungen ausgeübt wird, weitere öffentliche Aufgaben zu privatisieren. Dies wiederum setzt diese Dienstleistungsbe-
reiche unter erhöhten Druck, Gewinne zu machen bzw. Dividenden auszuschütten.

7. Die bisherigen Erfahrungen zeigten auch, dass durch massive Kostensparprogramme bei öffentlichen und mehr noch privatisierten Dienstleistungsunternehmen oft sehr viele Arbeitsplätze verloren gingen. Die Reduktion der Arbeitskosten war und ist ein zentrales Ziel der Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse. Allein in der Telekommunikation, bei den Eisenbahnen, bei den Stromerzeugern und –versorgern gingen seit Beginn der Liberalisierungen und Privatisierungen in der EU zusammen über 850.000 Jobs verloren. Und in anderen Bereichen, die sich noch im Liberalisierungs- und Privatisierungsprozess befinden, wie die Post- oder ÖPNV-Dienste, gehen Arbeitsplätze bis heute verloren. Mit der Zahl der Arbeitsplätze ging in der Regel auch das Angebot an Lehr- und Ausbildungsstellen zurück. Durch neue Dienstleistungsanbieter (etwa in der Telekommunikation, bei privaten Verkehrsunternehmen und Sicherheitsdiensten) konnten diese Arbeitsplatzverluste nicht annähernd kompensiert werden. Durch die Liberalisierung wurde nicht eine Million neue Arbeitsplätze geschaffen, wie die EU-Kommission versprach, sondern im Gegenteil unterm Strich hunderttausende Arbeitsplätze vernichtet oder verschlechtert.

8. Die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen hat nicht nur auf die Zahl der Arbeitsplätze, sondern auch auf die Arbeitsbedingungen sehr negative Auswirkungen. Der Beschäftigungsabbau bewirkt in vielen Fällen steigende Arbeitsintensität, längere Arbeits- und Betriebszeiten (auch durch mehr Überstunden oder Kürzung von Pausen oder Ruhezeiten), wachsenden Stress und damit zunehmende gesundheitliche Probleme, aber auch höhere Unfallgefährdung. Durch die Auslagerung bestimmter Geschäftsbereiche nehmen die Beschäftigungsverhältnisse mit geringerer Bezahlung zu. Dadurch entstehen wachsende Unsicherheit und Konkurrenz zwischen den Beschäftigten. Bei bisherigen Beschäftigungsverhältnissen sind dadurch Kürzungen von Einkommen, Sozialleistungen, Betriebspensionen oder auch von Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten leichter durchsetzbar. Neue MitarbeiterInnen erhalten in der Regel schlechtere Dienstverträge. Vielfach ist eine Entkopplung von Arbeitszeit und Entgelt (hin zu Stücklohn) feststellbar. Und es werden durch die Unternehmen vermehrt atypische und prekäre Arbeitsformen genutzt.

9. Liberalisierungs- und Privatisierungsbestrebungen haben auch auf andere Dienstleistungsbereiche übergreifen, für die es bislang keine EU-Vorschriften dazu gab. So etwa auf die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, die Abfallwirtschaft, das Gesundheitswesen, das Pensionswesen, das Wohnen, die Bildung, die Kultur, die öffentliche Sicherheit und selbst das Bestattungswesen. In all diesen Bereichen rückten dadurch ebenfalls Diskussionen über die Kosten und die Privatisierung der Bereiche in den Vordergrund. Es konnten ähnliche Entwicklungen festgestellt werden wie in jenen Bereichen, in denen eine Liberalisierung seitens der EU verlangt wird.

2. ENTWICKLUNGEN IN EINZELNEN DIENSTLEISTUNGSBEREICHEN

Nachfolgend wird die Entwicklung in jenen ausgewählten Dienstleistungsbereichen in aktualisierter Form dargestellt, die eine erhöhte Bedeutung für die Regionen und Kommunen bzw. ihre Politik der Daseinsvorsorge haben.

2.1 STROM UND GAS

Die Liberalisierung der Energiemärkte 1996 bis 2004

Der 1992 vollendete Europäische Binnenmarkt schloss die netzgebundenen Dienstleistungssektoren nicht mit ein. Nach der erfolgten sektoralen Liberalisierung des Telekom-Marktes, begann die EU auch mit der Liberalisierung der europäischen Energiemärkte für Strom und Gas, denn nach Ansicht der EU-Kommission würde ein vollständig funktionierender Binnenmarkt die Versorgungssicherheit erhöhen und sollte zu niedrigeren Energiepreisen führen.

1996 wurde die erste Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie und 1998 die erste Erdgasbinnenmarktrichtlinie verabschiedet. Die beiden Richtlinien zielten darauf ab, die Energiemärkte in den Mitgliedstaaten schrittweise für den Wettbewerb zu öffnen, und in den meisten Mitgliedstaaten wurden die beiden Richtlinien bis September 2000 implementiert.

Der Mitteilung der Kommission zur „Vollendung des Energiebinnenmarktes“ von 2001 zufolge waren aber weitere Maßnahmen notwendig, um einen wirklich integrierten Energiebinnenmarkt zu schaffen und von seinen Vorteilen zu profitieren. Aus diesem Grund führte die Mitteilung einige Änderungsvorschläge zu den Richtlinien auf.

Im Juni 2003 wurde die zweite Elektrizitätsbinnenmarkt- und Erdgasbinnenmarktrichtlinie angenommen. Ziel dieser Richtlinien ist eine vollständige Öffnung der Märkte bei gleichzeitiger Gewährleistung hoher Standards öffentlicher Dienstleistungen und der Beibehaltung universaler Dienstleistungsverpflichtungen. Die Richtlinien legen fest, dass die Mitgliedstaaten ihre Gas- und Elektrizitätsmärkte bis Juli 2004 für alle Nicht-Privatverbraucher und bis Juli 2007 für alle VerbraucherInnen zu öffnen haben.

Die Kernelemente der Richtlinien waren:

- Entflechtung (Unbundling): Übertragungsnetzbetreiber und Erzeugungs-/Versorgungsunternehmen müssen voneinander unabhängige Managementstrukturen aufweisen. Das heißt, dass typischerweise ehemals staatliche vertikal integrierte Versorgungsunternehmen die Bereiche Strom- oder Gasübertragung und -Verteilung von ihrem Unternehmen trennen müssen. Diese werden dann von rechtlich unabhängigen Managementstrukturen geleitet. Die Maßnahmen dienen der Gewährleistung eines nicht diskriminierenden Netzzugangs für alle Energieunternehmen.
- Third-Party-Access: Die Gewährung eines (regulierten) diskriminierungsfreien Zugangs Dritter zu den Versorgungsnetzen.
- Tarife: Es müssen für alle EnergieverbraucherInnen gleiche und nicht diskriminierende Übertragungstarife gelten.
- Gasspeicher: Die Mitgliedstaaten gewährleisten die Einführung eines Systems für den Zugang Dritter zu Gasspeicheranlagen.
- Öffentliche Dienstleistungen: Die Richtlinien legten Normen für Mindestanforderungen an öffentliche Dienstleistungen fest, wobei die Ziele der gemeinsamen Sicherheit, Versorgungssicherheit, Umweltschutz und äquivalente Wettbewerbsniveaus in allen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.

- Die EU-Mitgliedstaaten werden dazu angehalten, unabhängige nationale Regulierungsbehörden zur Überwachung der Marktentwicklungen und Diskriminierungsvorbeugung zu schaffen.

Die Kommission verpflichtete sich, einen jährlichen Bericht über die auf nationaler Ebene getroffenen Maßnahmen zur Umsetzung der Zielvorgaben im Bereich öffentlicher Dienstleistungen zu veröffentlichen. Außerdem verpflichtete sich die Kommission, Vergleichsanalysen über die Wirksamkeit dieser Maßnahmen zu erstellen.

Die Wettbewerbsüberprüfung 2005

Bereits im März 2005 hatte die EU-Kommission wegen Nichtumsetzung der Elektrizitätsrichtlinie rechtliche Schritte im Vertragsverletzungsverfahren gegen Belgien, Deutschland, Griechenland, Lettland, Luxemburg und Spanien eingeleitet. Im November 2005 veröffentlichte die Kommission eine Wettbewerbsüberprüfung des Energiesektors, die einige „ernsthafte Fehlfunktionen“ auf dem Markt für industrielle Verbraucher aufdeckte:

- Marktkonzentration: Auf dem Stromsektor kontrollieren einige Stromanbieter die Preise des Großhandels, welche immer noch die „alten Marktstrukturen nationaler und regionaler Monopole widerspiegeln“. Auf dem Gassektor „kontrollieren die Anbieter die Importe und/oder die heimische Produktion“.
- Vertikale Abschottung: Integrierte Anbieter, welche gleichzeitig als Übertragungsnetzbetreiber, Verteiler und Großhändler operieren, verhindern durch hohe Netzgebühren den Markteinstieg neuer Unternehmen.
- Marktintegration: Die Gas- und Strommärkte arbeiten immer noch größtenteils auf nationaler Ebene.
- Mangel an Transparenz: Für die Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen benötigen alle Marktteilnehmer mehr Informationen über die technischen Möglichkeiten interner Anschlussstellen und Übermittlungsnetzwerke, über die Erzeugung, den Abgleich und die Leistungsreserve sowie über die Ladungen.
- Preisbildung: Ein gut funktionierender und transparenter Marktmechanismus ist für die Preisbildung unerlässlich. Die Energiepreisanstiege der letzten Monate sind teilweise auch auf wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen zurückzuführen.
- Besitzstandswahrung: Bei Engpässen werden nur bestimmten Anbietern Reservekapazitäten z.B. in Pipelines gewährt.
- Marktbündelung: Vertikal integrierte Unternehmen stehen bei der Erzeugung, bei der Übertragung, bei den Pipelines, bei der Verteilung und beim Energieangebot in Konkurrenz zu Unternehmen, welche Zugang zu denselben Netzwerken benötigen.

Reaktionen auf die Wettbewerbsüberprüfung

Für den „Europäischen Gewerkschaftsbund für den öffentlichen Dienst“ (EGÖD) steht der Ansatz der EU-Kommission zur Liberalisierung der Energiemärkte im Widerspruch zu den Anforderungen einer Energiepolitik, die auf eine größere Unabhängigkeit abzielt und einen größeren Schwerpunkt auf nachhaltige Entwicklung legt. Die ernstzunehmenden Arbeitsplatzverluste (300.000 innerhalb der letzten 10 Jahre), der Mangel an qualifizierten ArbeitnehmerInnen und die Auswirkungen des Wettbewerbs auf ungeschützte VerbraucherInnen werden nicht thematisiert. Mehr Wettbewerb würde nicht zu einer Zunahme der Investitionen in diesem Sektor führen, der einen stabilen Rahmen benötige und keine Politik mit Jojo-Effekt. Das Ergebnis wären steigende Preise und ernsthafte Auswirkungen auf die VerbraucherInnen.

Im April 2005 wurde ein Greenpeace-Bericht veröffentlicht, in dem die Marktanteile der zehn größten europäischen Stromkonzerne (EdF, E.on, RWE, ENEL, Vattenfall, Electrabel,

EnBW, Endesa, Iberdrola und British Energy) analysiert wurden. Es zeigte sich, dass sich der Liberalisierungsprozess sogar zugunsten dieser etablierten Konzerne ausgewirkt hat. Deutlich werde dies anhand der Übernahmewelle, die auf die Marktöffnung gefolgt sei. Neue Anbieter haben hingegen kaum Möglichkeiten mit den „Großen Zehn“ zu konkurrieren, da diese über ausreichend Einfluss auf den Sektor verfügten, um die Preise zu kontrollieren.

Auch in nahezu allen neuen EU-Mitgliedstaaten, wo die radikalste Umformung der Wirtschaft stattfand, haben die schon bisher marktbeherrschenden, staatlichen Unternehmen (vor allem in der Gaswirtschaft) ihre Marktstellung behaupten können.

Energiepreise

In Österreich beispielsweise brachte die Teilöffnung des Strommarktes 1999 den Industriekunden Nettopreissenkungen von rund 40-50 %. Diese wurden aber durch Steuer- und Abgabenerhöhungen wieder kompensiert. Es fand ein harter Verdrängungswettbewerb statt, die Stromversorger wollten keine Großkunden verlieren bzw. neue dazu gewinnen. Teilweise sanken die reinen Energiepreise für Großkunden unter das Großhandelsniveau. Die dabei erlittenen Opportunitätsverluste wurden durch höhere Einnahmen aus dem Netzbereich und teilweise durch Einnahmen von „captive customers“ (z.B. Haushalte) finanziert. Seit 2000 stiegen auch die Industriestrompreise wieder kontinuierlich an.

Strompreise für industrielle Endverbraucher 1999-2007

(rot = Verteuerung; grün = Verbilligung)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EU (15 Länder)	0,0636	0,0625	0,0644	0,0620	0,0648	0,0634	0,0682	0,0766	:
Belgien	0,0739	0,0734	0,0752	0,0760	0,0764	0,0755	0,0695	0,0830	0,0880
Dänemark	0,0485	0,0504	0,0558	0,0639	0,0697	0,0631	0,0646	0,0724	:
Deutschland	0,0791	0,0675	0,0669	0,0685	0,0697	0,0740	0,0780	0,0871	0,0946
Finnland	0,0389	0,0377	0,0372	0,0401	0,0566	0,0543	0,0527	0,0517	0,0542
Frankreich	0,0583	0,0567	0,0557	0,0562	0,0529	0,0533	0,0533	0,0533	0,0541
Griechenland	0,0583	0,0571	0,0571	0,0590	0,0614	0,0630	0,0645	0,0668	0,0698
Irland	0,0662	0,0662	0,0662	0,0768	0,0762	0,0787	0,0896	0,0998	:
Italien	0,0646	0,0693	0,0919	0,0776	0,0826	0,0790	0,0843	0,0934	0,1027
Luxemburg	0,0736	0,0709	0,0632	0,0645	0,0675	0,0690	0,0752	0,0845	0,0963
Niederlande	0,0576	0,0669	0,0640				0,0806	0,0855	0,0920
Österreich	0,0763					0,0553	0,0621	0,0653	:
Portugal	0,0646	0,0643	0,0651	0,0665	0,0673	0,0684	0,0713	0,0817	0,0860
Schweden	0,0348	0,0375	0,0313	0,0310	0,0666	0,0520	0,0462	0,0587	0,0626
Spanien	0,0624	0,0636	0,0550	0,0520	0,0528	0,0538	0,0686	0,0721	0,0810
Vereinigtes Königreich	0,0619	0,0664	0,0661	0,0614	0,0539	0,0478	0,0570	0,0799	

Quelle: Eurostat, (Jahresverbrauch von 2.000 MWh, in € pro kW/h)

Unter den EU-25 waren im Jänner 2006 die Strompreise für die Industrie nach Steuern am höchsten in Italien (€ 12,08 pro 100kWh), Zypern und Irland. Am niedrigsten waren sie in den baltischen Mitgliedstaaten Lettland (€ 4,09), Litauen und Estland. Nach Kaufkraftbereinigung

erwiesen sich jedoch die Strompreise für die Industrie als am höchsten in der Slowakei und Ungarn und am niedrigsten in Finnland und Schweden. Ein Zusammenhang zwischen Preisen und Liberalisierungsgrad lässt sich also nicht feststellen.

Die Strompreise für private Haushalte lagen in den EU-25 zuletzt (2006) im Durchschnitt drei Mal so hoch wie jene der Industrie. In absoluten Zahlen am höchsten waren sie in Dänemark (€ 23,62 pro 100kWh), gefolgt von Italien, den Niederlanden und Deutschland. Die niedrigsten Preise wurden in Griechenland (€ 7,01), Litauen, Estland und Lettland beobachtet. Kaufkraftbereinigt erwiesen sich die Strompreise für die privaten Haushalte in Griechenland als die niedrigsten, gefolgt von den Preisen im Vereinigten Königreich, Finnland und Frankreich. Kaufkraftbereinigt am höchsten waren die Preise in der Slowakei (€ 24,48), Italien, Polen und den Niederlanden. Die Steueranteile waren sehr unterschiedlich und reichten von etwa 5 % in Malta, dem Vereinigten Königreich und Portugal über 42 % in den Niederlanden und bis zu 58 % in Dänemark.

Strompreise für private Haushalte 1996-2006

(rot = Verteuerung; grün = Verbilligung)

	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EU (15 Länder)	0,1100	0,1027	0,1032	0,1036	0,1027	0,1043	0,1094
Belgien	0,1237	0,1184	0,1137	0,1120	0,1145	0,1116	0,1123
Dänemark	0,0646	0,0781	0,0865	0,0947	0,0915	0,0927	0,0997
Deutschland	0,1320	0,1220	0,1261	0,1267	0,1259	0,1334	0,1374
Finnland	0,0770	0,0637	0,0697	0,0738	0,0810	0,0792	0,0809
Frankreich	0,1022	0,0914	0,0923	0,0890	0,0905	0,0905	0,0905
Griechenland	0,0609	0,0564	0,0580	0,0606	0,0621	0,0637	0,0643
Irland	0,0717	0,0795	0,0883	0,1006	0,1055	0,1197	0,1285
Italien	0,1508	0,1567	0,1390	0,1449	0,1434	0,1440	0,1548
Luxemburg	0,1090	0,1120	0,1148	0,1191	0,1215	0,1288	0,1390
Niederlande	0,0869	0,0978	0,0923	0,0970	0,1031	0,1102	0,1207
Österreich	0,1032	0,0945	0,0932	0,0926	0,0981	0,0964	0,0894
Portugal	0,1259	0,1200	0,1223	0,1257	0,1283	0,1313	0,1340
Schweden		0,0629	0,0701	0,0838	0,0898	0,0846	0,0876
Spanien	0,1092	0,0859	0,0859	0,0872	0,0885	0,0900	0,0940
Vereinigtes Königreich	0,0876	0,0996	0,1031	0,0959	0,0837	0,0836	0,0971

Quelle: Eurostat, in € pro kW/h

Auffällig ist außerdem eine sich öffnende Schwere zwischen dem durchschnittlichen EU-Strompreis vor und nach Steuern ab dem Jahr 2000. Das liegt an der Einführung von Energiesteuern in Deutschland, den Niederlanden und Schweden.

In Deutschland und Österreich ist es im Haushaltsbereich lediglich zu geringen Preissenkungen im Rahmen der allgemeinen Tarife oder mittels Angeboten von "Sondertarifen" für bestimmte Abnehmergruppen gekommen. Das deutsche Bundeskartellamt wertet das als Indiz gegen eine tatsächlich erfolgte Öffnung der Niederspannungsnetze. In Deutschland und Österreich ist es im Kleinkundenbereich auch nur zu vergleichsweise geringen Versorgerwechseln gekommen. Nach Auffassung des deutschen Bundeskartellamtes dürfte die geringe

Wechselquote vor allem auf zwei Gründe zurückzuführen sein: die KundInnen können nur geringe Einsparbeträge realisieren, denn das Niveau der Netzentgelte im Niederspannungsbereich ist relativ hoch, und für neue Stromanbieter ergeben sich daraus nur Aussichten auf geringe Margen.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass es auch im Gasbereich keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen dem Grad der Marktöffnung und den Gaspreisen gibt. Auffallend ist, dass – wie auch bei Strom - die Preise für industrielle Verbraucher deutlich niedriger sind als für Haushalte, und dass innerhalb dieser Segmente große Preisunterschiede innerhalb der EU bestehen. Der Gaspreis ist zudem eng an den Ölpreis gekoppelt und folgt diesem meist im Abstand von 3 bis 6 Monaten. Von 1999 bis 2001 war eine Phase deutlicher Preisanstiege, von 2001 bis 2004 leichter Preissenkungen, 2005 wieder ein leichter und 2006 ein starker Preisanstieg zu beobachten.

Bei der Gaspreisentwicklung fällt auch auf – dass es – im Unterschied zur Strompreisentwicklung – eine Parallelentwicklung von Preisen ohne oder inklusive Steuern gab. Von 1996 bis 2006 betrug der durchschnittliche Preisanstieg für Haushalte in den EU-15 53 % ohne bzw. 52 % inkl. Steuern.

Ein weiterer Grund, warum es auch längerfristig zu keinen Preisreduktionen kommen könnte, ist der Anstieg des finanziellen Gashandels zur Absicherung von Preisrisiken. Das Beispiel von Großbritannien zeigt, dass zwar der physische Gashandel noch immer dominiert, aber die Bedeutung der auf dem britischen Markt tätigen Erdgashändler und Broker, einhergehend mit der steigenden Bedeutung der Spotmärkte und des „futures market“, zunimmt. Zudem ist eine „Gas-OPEC“ in Gründung, in der sich zahlreiche große Gas produzierende Staaten zu einer Interessengemeinschaft zusammenschließen werden.

Schwindende Versorgungssicherheit

Im November 2006 kam es nach der Stilllegung einer Stromleitung in Norddeutschland durch E.On zu Netzüberlastung und Stromausfällen in weiten Teilen Europas. 10 Mio. Menschen in England, Skandinavien und Italien waren mehrere Stunden lang ohne Strom. Es wurde der Ruf nach einer einheitlichen europäischen Energiepolitik laut. Stromausfälle dieser Art könnten sich in Zukunft häufen, denn die Versorgungssicherheit hat sich durch die Liberalisierung eher verschlechtert als verbessert. Unter dem Diktat von Rentabilität und Kosteneffizienz wird weniger in Infrastrukturen und Stromspeicher investiert.

Nach Ansicht der EU-Kommission ist die Schaffung eines integrierten europäischen Strommarktes notwendig, um die Versorgungssicherheit garantieren zu können. Als Zwischenschritt sollen Regionalmärkte nach dem Beispiel des integrierten skandinavischen Strommarktes entwickelt werden. Derzeit laufen mehrere Projekte, die die Integration der Strommärkte in Europa betreffen.

Seit dem 21. November 2006 sind der französische, belgische und niederländische Strommarkt gekoppelt, um eine effiziente Nutzung der Leitungen zu ermöglichen. Eine gemeinsame Strombörse wurde in Belgien gegründet, das Preisniveau in den drei Ländern hat sich angeglichen. Das Gebiet dieser drei gekoppelten Märkte soll später mit dem skandinavischen sowie mit dem iberischen Markt verbunden werden. Sobald der Markt über Deutschland mit Osteuropa verbunden ist, wird eine wichtige Etappe auf dem Weg zur Schaffung eines relativ harmonisierten europäischen Großhandelsmarktes erreicht worden sein. Dies wiederum wird weitere Zusammenschlüsse mit weiter entfernt liegenden Ländern wie den baltischen Staaten erleichtern.

Österreich wurde von der Vereinigung der europäischen Übertragungsnetzbetreiber hinsichtlich Versorgungssicherheit ein gutes Zeugnis ausgestellt. Lediglich der Bau des fehlenden 380kV-Leitungsstücks in der Steiermark und einer kV-Leitung in Salzburg wurde urged.

Auf dem Gassektor sind es eher politische Entwicklungen, die zu einer Verringerung der Versorgungssicherheit beitragen, wie z.B. der Streit über Gaspreise und Durchleitungskosten zwischen Russland und der Ukraine. Im Strategiepapier der EU-Kommission vom Jänner 2007 heißt es zwar, dass die EU "über solide Energiebeziehungen zu traditionellen Gaslieferanten innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) sowie außerhalb des EWR zu Russland und Algerien" verfügt. Wenige Wochen zuvor hatte Vladimir Putin den Ölhahn kurzfristig zugedreht und eine Verdoppelung der Energiepreise für russisches Erdöl und Erdgas angekündigt. Ab 2011 soll über die von der OMV geplante „Nabucco-Leitung“ Erdgas aus Zentralasien über die Türkei nach Europa geliefert werden.

In Europa und den USA wird auch die Idee der Gründung einer „Erdgas-OPEC“ mit Besorgnis erwartet. Beim Jahrestreffen der Gas exportierenden Länder (GECF) im April 2007 in Doha stand das Thema eines Gas-Kartells nach dem Vorbild der Organisation der Erdöl exportierenden Länder (OPEC) ganz oben auf der Agenda. Allein Russland, Algerien, Iran, Venezuela und Katar verfügen über 61% an den weltweiten Gasreserven. Österreich ist zu 70 % von Erdgasexporten abhängig, es bestehen allerdings langfristige Lieferverträge bis 2027.

2.2 WASSER UND ABWASSER

In diversen Publikationen hat die EU-Kommission seit Mitte der 1990er Jahre auch die Liberalisierung des EU-Wassersektors als Ziel postuliert (z.B. Mitteilung der Kommission über Leistungen der Daseinsvorsorge vom September 2000). Dabei ging sie davon aus, dass durch die Schaffung von Wettbewerb und die Einführung von Marktregeln eine effizientere Wassernutzung und -versorgung sowie Abwasserbeseitigung erreicht werden kann. Und damit würden – nach Ansicht der EU – sowohl Vorteile für die KonsumentInnen in Form günstigerer Preise und besserer Qualität, als auch Vorteile für die effizientere Nutzung des Gutes Wasser einhergehen. Der tatsächliche Kenntnisstand der EU über den europäischen Wassersektor war damals vermutlich eher gering, denn erst 2003 wurde eine „Interkommissionelle Arbeitsgruppe zur Evaluierung der Europäischen Wasserwirtschaften“ geschaffen.

Besonderheiten des Wassersektors

Bereits in der EU-Wasserrahmenrichtlinie (10/2000) wurde festgelegt, dass Wasser keine übliche Handelsware ist, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und schonend behandelt werden muss. Andererseits enthält die Wasserrahmenrichtlinie grundlegende Bestimmungen bezüglich der Kostendeckung von Wasserdienstleistungen. Bis 2010 müssen die Mitgliedsstaaten den Grundsatz der Kostendeckung einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten und insbesondere unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips berücksichtigen. Außerdem müssen sie dafür sorgen, dass die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize bietet, Wasserressourcen effizient zu nutzen.

In Publikationen der EU wurde immer wieder der Wunsch nach mehr Wettbewerb auf dem Wassersektor geäußert. Gerne wurden in diesem Zusammenhang die Liberalisierungen und Privatisierungen des Telekommunikationssektors und der Energiesektoren als angeblich positives Beispiel angeführt. Dem Vergleich der unterschiedlichen Sektoren der Daseinsvorsorge sind aber Grenzen gesetzt, denn der Wassersektor weist einige spezifische Merkmale auf:

- Besonderheit des Gutes Wasser: Wälder können aufgeforstet, Erdöl kann durch Sonnenenergie ersetzt werden, aber Wasser ist als Ressource und Lebensmittel nicht ohne

weiteres substituierbar. Wasser wird in allen Lebensbereichen benötigt und ist gleichzeitig elementar für die Aufrechterhaltung der Biosphäre.

- Externe Effekte: Das Vorhandensein einer flächendeckender Wasserversorgung für alle mit sauberem Trinkwasser bzw. auch einer flächendeckenden Abwasserbeseitigung und Abwasserklärung vor der Rückführung in den Wasserkreislauf, haben enorme externe Auswirkungen auf die Volksgesundheit und die Umwelt.
- Wasser ist ein „Natürliches Monopol“: im Wassersektor sind immense Anfangsinvestitionen in die Infrastruktur zu tätigen, und es sind gewaltige „economies of scale“ und „economies of scope“ zu erzielen.
- Die Transportkosten von Wasser sind (bspw. im Gegensatz zu den Transportkosten von Strom) überproportional hoch, sie dominieren über diese Kosten den Preis des Gutes.
- Eine Verdoppelung der bestehenden Wasserverteilungsnetze durch alternative Anbieter ist nicht möglich, was prinzipiell eine hohe Markteintrittsschwelle darstellt.
- Wasser ist ein „lokales Monopol“: die Vorgaben zur Erreichung einer hohen Trinkwasserqualität machen die räumliche Nähe von Produktion und Konsumption notwendig.

Ohne grundlegende technologische Entwicklungen werden sich diese Parameter der Siedlungswasserwirtschaft in absehbarer Zeit nicht ändern. Wasser ist somit kein handelbares Gut im herkömmlichen Sinn, und die Wasserversorgung wird seit Ende des 19. Jahrhunderts zu Recht als eine grundlegende Aufgabe einer staatlichen Daseinsvorsorge verstanden. Im Grünbuch der EU-Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vom Mai 2004 wurde jedenfalls keine Liberalisierung des Bereiches „Water Supply and Sanitation Services“ gefordert. Es wurde auch keine Stellungnahme über die bevorzugte Rechtsform der dienstleistenden Betriebe abgegeben.

Vollständige Liberalisierung unwahrscheinlich

Anfang 2003 wurde in der EU-Kommission von den Generaldirektionen Wettbewerb, Binnenmarkt und Umwelt eine interkommissionelle Arbeitsgruppe eingerichtet, mit dem Ziel, eine Bestandsaufnahme des EU-Wassersektors vorzunehmen und zu überprüfen, ob Handlungsbedarf für gesetzgeberische Änderungen vorliegt. Die Arbeitsgruppe kam in ihrem Bericht vom November 2005 zu der Erkenntnis, dass eine vollständige Liberalisierung des Wassersektors nicht möglich ist:

- Technische Gründe schließen einen Durchleitungswettbewerb bei der Wasserübertragung aus: es gibt keine Europa querenden Verbundleitungen, andere Transportarten wären mit zu hohen Kosten verbunden.
- Probleme bei der Mischung unterschiedlicher Wasserqualitäten und die Möglichkeit bakteriologischer Verunreinigungen sprechen aus gesundheitlichen Gründen gegen Wassernetzeinspeisungen Dritter.
- Der Ausbau eines zweiten Verteilungsnetzes parallel zum bestehenden Wassernetz wäre nicht nur technisch kaum zu verwirklichen, sondern ökonomisch extrem ineffizient.

Der Bericht der Arbeitsgruppe wurde nicht veröffentlicht. Die Gründe hierfür lagen zum einen an den gewonnenen Erkenntnissen und zum anderen an personellen Veränderungen innerhalb der EU-Kommission. Es zeigte sich auch, dass eine Gesamtliberalisierung des Wassersektors politisch nicht durchsetzbar wäre. Bereits die Bestandsaufnahme des EU-Wassersektors durch die GD Wettbewerb hatte zu starkem Widerstand in einzelnen Staaten, in der Zivilgesellschaft und im EU-Parlament geführt. Die unterschiedlichen nationalen Modelle und jeweiligen Traditionen bei der Wasserversorgung werden vehement verteidigt.

Gleichzeitig erkannte die Kommission auch, dass es keinen gesamteuropäischen Handlungsbedarf gibt. Eine Liberalisierung des Wassersektors würde die Wettbewerbsfähigkeit

Europas nicht steigern. So stellt der Preis des Wassers für herkömmliche Betriebe keinen vordergründigen Ansiedlungsgrund dar und wasserintensive Betriebe siedeln sich ohnehin nur dort an, wo sie selbst die Wasserver- und Abwasserentsorgung übernehmen können bzw. über eigene Brunnen verfügen.

Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung unterliegen allerdings dem Anwendungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie. Der Mitgliedstaat kann Dienstleistungserbringern lediglich die Beachtung sämtlicher Anforderungen des nationalen Rechts auferlegen, und das wiederum lediglich aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit oder des Umweltschutzes. Inwieweit die Dienstleistungsrichtlinie die Liberalisierung des EU-Wassersmarktes vorantreibt, wird sich erst nach ihrem Inkrafttreten weisen. KritikerInnen befürchten, dass die Kommission versuchen könnte, innerhalb der Wasserwirtschaft zu liberalisieren, indem zwischen der eigentlichen Trinkwasserversorgung und angrenzenden Dienstleistungen wie dem Bau, der Wartung und Instandhaltung der Rohrleitungsnetzen, Filter- und Kläranlagen oder Abrechnungsdienste differenziert wird. Denn – analog zum Energiesektor – ist die „natürliche Monopolsituation“ nur in einem Teilbereich der vertikalen Produktionskette gegeben, nämlich beim Besitz der Übertragungs- und Verteilungsnetze. Der Ausbau und die Wartung der Netze, der Betrieb von Wasserzählern und die Rechnungslegung oder der Betrieb von Kläranlagen könnten hingegen nach einem „unbundeling“ (Entkoppelung) dem Wettbewerb unterworfen werden.

Der EU-Wassersmarkt

Unabhängig von Liberalisierung oder Privatisierung ist der Markt für Wasserversorgungsdienstleistungen in den EU-Mitgliedstaaten weitgehend gesättigt. Der Wasserverbrauch stagniert, es gibt keine Ausdifferenzierung der Nachfrage, die Versorgungsunternehmen sind mit absoluten Nachfragerückgängen konfrontiert mit entsprechenden Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der Unternehmen. Daher drängen auch die großen europäischen Versorgungsunternehmen und ihre Lobbyisten nicht mehr auf eine europaweite Öffnung des Wassersmarktes, sondern plädieren lediglich für eine korrekte Einhaltung der Ausschreibungsbestimmungen. Sehr wohl drängten sie bis vor kurzem auf die Öffnung der Märkte Osteuropas und der Entwicklungsländer, aber auch da ist mittlerweile eine Trendumkehr zu beobachten.

Der Weltwassersmarkt

Während sich die zunächst dominierenden US-amerikanischen Unternehmen in den letzten Jahren weitgehend auf ihren Heimmarkt zurückgezogen hatten, oder wie die Enron-Tochter „Azurix“ aufgekauft wurden, waren es europäische Konzerne, die ihren Platz einnahmen und heute den privaten Weltwassersmarkt dominierten. „Veolia“ (Général des Eaux) war 2004/05 Weltmarktführerin und versorgte etwa 110 Mio. KundInnen mit Wasserdienstleistungen, „Suez“, ein weiterer Konzern mit französischem Stammsitz, versorgte über ihre Tochterfirma „ONDEO“ etwa 91 Mio. KundInnen weltweit, und die deutsche „RWE-Gruppe“ bekam durch die Käufe von „American Water Works“ und der britischen „Thames Water“ 70 Mio. KundInnen, Beteiligungen in 44 Ländern und Platz 3 im Unternehmensranking des Wassersektors. Diese drei Unternehmensgruppen waren in den letzten Jahren auch an den meisten Privatisierungen weltweit beteiligt. An der Entwicklung der Gesamtkundenzahlen der letzten Jahre fällt allerdings auf, dass sich die Konzerne aus einigen Märkten wieder zurückgezogen haben.

Während der Hochblüte der Privatisierungen und Konzessionsvergaben hatte sich die Investitionsbereitschaft der Konzerne auf die Schwellenländer und Osteuropa konzentriert. In den Entwicklungsländern beschränkten sie sich zumeist auf die Versorgung von Großstädten. Manchmal sicherten sie sich auch nur Teile von Versorgungsgebieten wie z.B. einzelne Stadtteile, vorzugsweise natürlich die finanzstärkeren. Der ländliche Raum blieb hingegen großenteils unbeachtet, und auch die Abwasserentsorgung in den ärmeren Ländern schien für die Privaten unattraktiv. Diese „Rosinenpickerei“ zeigt ganz klar das ganze Privatisie-

rungsdilemma auf. Die oft verlustbringende Versorgung der Armen und die kostenintensive Neuerschließung von Versorgungsgebieten sollen Aufgabe des Staates und der Gesellschaft bleiben, während die Gewinne privatisiert werden.

Weltweiter Widerstand gegen Privatisierungen

Ab dem WTO-Treffen in Seattle 1999 wurde die Kritik an der Welthandelsorganisation erstmals von einer breiten Öffentlichkeit wahrgenommen. Auf die Liberalisierungspolitik auf dem Wassersektor hatten diese Proteste zunächst noch keine Auswirkung. Auch der 2001 initiierte Aufruf „Stop the GATS Attack“ blieb ohne Auswirkungen. Als aber im Jahr 2002 die NGOs „Attac“ und „Corporate Europe Observatory“ die Drittlandforderungen der EU nach Liberalisierung des Wassersektors in 29 Staaten im Internet veröffentlichten, gelang es, das Interesse auf den Wassersektor zu lenken. Seitdem werden alle Entwicklungen in diesem Bereich von einer kritischen Öffentlichkeit analysiert. In den Zivilgesellschaften vieler Länder formierte sich der Widerstand gegen die Kommerzialisierung des Wassers.

Auf dem 2. Weltwasserforum (WWF) in Den Haag im März 2000 wurde noch eine Erklärung angenommen, nach der es sich bei der Wasserversorgung um ein Bedürfnis handle und nicht um ein Menschenrecht. Diese Begriffsdefinition ist keineswegs von rein akademischer Relevanz: wird die Wasserversorgung als ein Bedürfnis deklariert, dann kann die Befriedigung desselben auf kommerzielle Weise erfolgen und den Marktmechanismen unterworfen werden, um sie in weiterer Folge sukzessive privaten Unternehmen zu übertragen. Handelt es sich hingegen um ein Menschenrecht, dann bliebe es jedenfalls Aufgabe der Regierungen, allen EinwohnerInnen gleichen Zugang zum Trinkwasser auf nichtkommerzieller Grundlage zu ermöglichen.

Mit der Zeit begannen sich die BefürworterInnen von „Wasser als Menschenrecht“ zu formieren. „Friends of the Right to Water“ ist ein Zusammenschluss verschiedener NGOs und Netzwerke in Industrie- und Entwicklungsländern. In Südafrika ist das Recht auf Wasser seit 1997 in der Verfassung verankert, in Uruguay wurde 2004 ein Verbot der Wasserprivatisierung durchgesetzt und das Recht auf Wasser in der Verfassung festgehalten. Auch in Wien wurde der Verkauf der öffentlichen Wasserversorgung und der Liegenschaften der Quellschutzgebiete verfassungsrechtlich unterbunden (2000).

Tatsächlich verabschiedete das United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights in Folge den „General Comment 15: The Right of Water“ (2002): *The human right to water entitles everyone to sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable water for personal and domestic uses (Art. 11, 12 der Internationalen Vereinbarung über Ökonomische, Soziale und Kulturelle Rechte)*. Der nächste und entscheidende Schritt wäre eine UN-Konvention zum Recht auf Wasser. Es bestehen dazu bereits mehrere Textvorschläge von NGO`s.

Verschiebung des Diskurses

In den 1980er und 1990er Jahren wurden von den PrivatisierungsbefürworterInnen gerne folgende Begriffe in die Diskussion eingebracht: Effizienzsteigerung, notwendige Konzentrationsprozesse, Skaleneffekte. Mittlerweile ist in mehreren Studien belegt, dass es keine signifikanten Effizienzunterschiede zwischen privaten und öffentlichen Versorgern gibt. Die besonders kleinteilige Siedlungswasserwirtschaft in Bayern ist beispielsweise wirtschaftlich effizienter als die großteiligere im benachbarten Baden-Württemberg. Auch die guten Leistungen der öffentlichen Versorger in Phnom Penh oder Penang übertreffen jene der privaten in Jakarta oder Manila bei weitem.

Seit dem Weltwassergipfel in Johannesburg (2002) und dem 3. Weltwasserforum in Kyoto (2003) hat sich die Argumentationslinie der Privatisierungsbefürworter verschoben. In Kyoto wurde vom Weltwasserforum festgestellt, dass Investitionen von 180 Mrd. \$ jährlich notwendig sind, um das Johannesburg-Ziel, eine Halbierung der Zahl von Menschen ohne Wasseran-

schluss, bis 2015 zu erreichen. Damals hieß es, es sei der hohe notwendige Investitionsbedarf, der nur von Privaten zu bewerkstelligen sei. Die öffentlichen Haushalte der Entwicklungsländer und finanzschwachen Kommunen in den Industrieländern seien dazu nicht in der Lage, es bestünde eine „Investitionslücke“ von 100 Mrd. \$ jährlich.

Tatsächlich sind in dem genannten Investitionsbetrag auch Kosten enthalten, die mit der Wasserversorgung nichts zu tun haben, etwa Kosten von Staudammprojekten. Nach Schätzung von Richard Jolly, dem Vorsitzenden des „Water Supply and Sanitation Collaborative Council (WSSCC)“, sind bei Verzicht auf „High-Tech/High-Cost“-Projekte jährliche Investitionskosten von nur 10 Mrd. \$ notwendig, um Wasser und sanitäre Einrichtungen für alle bereitzustellen. Dieser Betrag könnte durch höhere Entwicklungshilfe, weiteren Schuldenerlass für Entwicklungsländer oder allgemein durch eine Prioritätenverschiebung in den öffentlichen Haushalten zugunsten des Wassersektors aufgebracht werden.

Jüngste Entwicklungen: eine Trendumkehr

Angesichts weltweiten Widerstands gegen die Geschäfte mit dem Wasser scheinen sich die Konzerne allgemein aus dem weltweiten Wassergeschäft zurückzuziehen. So hat beispielsweise *Suez* im Jahr 2003 seinen strategischen Rückzug aus den „armen“ Ländern bekannt gegeben. Vorangegangen waren die Verluste gutdotierter Konzessionen in Manila und Atlanta, sowie horrende Verluste durch die argentinische Finanzkrise. *RWE* kündigte im November 2005 den Verkauf von *Thames Water* und *American Waterworks* an. Die erhofften Gewinne waren ausgeblieben.

Neben dem Rückzug der Konzerne gibt es mittlerweile auch ganz klare Anzeichen für einen Kurswechsel der Weltbank bei der Finanzierung von Projekten der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Katherine Sierra, Vizepräsidentin der Weltbank und Verantwortliche für Infrastrukturinvestitionen gestand ein, dass das ausschließliche Engagement der Weltbank für den privaten Sektor in den 1990er Jahren ideologisch begründet war.

Im März 2006 fand das 4. Weltwasserforum in Mexico City statt, eine Konferenz unter deutlich veränderten Vorzeichen. Statt weiterhin auf die Privatisierung der oft abgewirtschafteten öffentlichen Wasserversorger zu setzen, fordert die UNO wieder mehr staatliche Unterstützung für kommunale Wasserbehörden und Entwicklungsprojekte.

2.3 ÖFFENTLICHER PERSONENNAHVERKEHR

Der europäische Rechtsrahmen und das langjährige Ringen um Neuregelung

Seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts waren die (meist staatlichen) Betreiber öffentlicher Verkehrsdienste im Personen- und Güterlandverkehr – insbesondere im Schienenverkehr – gezwungen gewesen, unrentable Dienste anzubieten, wobei ihrer Tarifpolitik enge Grenzen gesetzt waren. In den 1960er Jahren setzte ein sprunghafter Rückgang des Schienenverkehrs zugunsten des Autos ein. In Frankreich beispielsweise fiel die Nutzung des regionalen Zugverkehrs allein zwischen 1964 und 1969 von 6,4 auf 5,2 Milliarden Fahrgastkilometer. Damals erhielt die staatliche Eisenbahngesellschaft SNCF nahezu keine Zuschüsse; zehn Jahre später beliefen sich die Zuschüsse für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen bereits auf rund 2 Mrd. Franc. Der öffentliche Schienen- und Straßenverkehr fuhr in ganz Europa strukturbedingte Defizite ein. Die betroffenen Betreiber mussten in ihren Staaten darauf dringen, dass unrentable Dienste eingestellt oder systematisch Ausgleichsleistungen dafür entrichtet werden.

Problematisch hierbei war es jedoch, dass es (in der jungen EG) keine gemeinschaftsrechtlichen Regelungen gab, wie die Bedingungen über die Erbringung von Leistungen des öffentlichen Personenverkehrs zu erfolgen haben. Und vor allem galt es durch die Kommission

festzustellen, ob die von den Behörden gewährten Vorteile – insbesondere finanzieller Art – lediglich eine Ausgleichsleistung für die den Betreibern auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen waren oder vielmehr staatliche Beihilfen darstellten. Daher mussten detaillierte gemeinschaftliche Verfahren zur Feststellung bzw. Berechnung der Ausgleichsleistungen eingeführt werden, damit nicht die strikten für Beihilfen geltenden Verfahren zur Anwendung kamen. Ohne einen solchen Verfahrensrahmen hätte die Kommission jede dieser Ausgleichsregelungen prüfen müssen, wodurch die dazu notwendigen Verfahren schwerfälliger und langwieriger geworden wären.

1969 wurde vor diesem Hintergrund die Verordnung 1191/69 erlassen, die bis dato den gemeinschaftsrechtlichen Rahmen für den öffentlichen Personenverkehr insbesondere auf Schiene und Straße bildet. Aufgrund dieser Verordnung können die Mitgliedstaaten gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegen, um Verkehrsdienste sicherzustellen, die bestimmten Normen in Bezug auf Tarife, Kontinuität, Regelmäßigkeit und Kapazität entsprechen, wobei die Mitgliedstaaten Ausgleichsleistungen für die den Betreibern entstandenen Kosten erbringen. Die Verordnung regelt die zu befolgenden Verfahren, bevor eine solche Ausgleichsleistung fällig wird, und schreibt zur Ermittlung der angemessenen Höhe detaillierte Berechnungsmethoden vor. Die gemäß dieser Verordnung gewährten Ausgleichsleistungen sind somit keine Wirtschaftssubventionen, die der Mitteilungspflicht durch den betroffenen Mitgliedstaat an die Kommission und in weiterer Folge der Genehmigung durch die Kommission unterliegen, andernfalls wären diese gemeinschaftsrechtswidrig.

Die Verordnung 1191 aus 1969 wurde 1991 letztmalig geändert (VO 1893/91), wobei insbesondere der Geltungsbereich auf den öffentlichen Personennahverkehr ausgedehnt wurde, nachdem sie zuvor den „öffentlichen Personenverkehr auf der Schiene, Straße und Binnenschiffahrtswegen“ erfasste.

Im Vorfeld der aktuellen Vorhaben auf Gemeinschaftsebene, den Rechtsrahmen erneut zu präzisieren, stellte die Kommission darüber hinaus fest, dass bis vor nicht allzu langer Zeit diese Verordnung aus 1969, geändert durch die Verordnung aus 1991 auch ausreichend war, da im öffentlichen Verkehr ausschließlich nationale, regionale und kommunale Betreiber tätig waren. Gegenwärtig sei dieser Rechtsrahmen laut Kommission jedoch nicht mehr zeitgemäß und von den betroffenen Akteuren in einem sich ständig verändernden Markt besonders schwer anzuwenden. Ausnahmen sind die Regel vor allem im öffentlichen Nahverkehr, wo sich die Ausnahmen von der Pflicht zur Auftragsausschreibung als schwer vereinbar mit der Transparenz und Nichtdiskriminierung erweisen, wie sie von einem immer offeneren Markt gefordert werden. Im Übrigen sind in der Verordnung auch keine Vergabemodalitäten für öffentliche Dienstleistungsaufträge festgelegt. Sie ist somit zu einer Quelle der Rechtsunsicherheit geworden, die sich erlauben lässt an der Zunahme der Rechtsstreitigkeiten und an der Zurückhaltung der Betreiber erlauben lässt, umfangreiche Investitionen zu tätigen, solange die Rechtslage nicht klar ist, so die Kommission in der Begründung ihres Verordnungsvorschlages.

Der Kommissionsvorschlag aus dem Jahr 2000 und der erneute Versuch 2002

Auf Basis der vorangehenden Begründungen legte die Kommission im September 2000 einen ersten Verordnungsvorschlag vor. Dieser stieß jedoch bereits im Vorfeld der interinstitutionellen Behandlung auf heftigen Widerstand, insbesondere in den Mitgliedsländern:

Beispielsweise schlossen sich die BürgermeisterInnen der wichtigsten europäischen Großstädte auf Initiative Wiens zusammen, um gemeinsam ihrer Forderung nach einer subsidiären Lösung in der Frage der Erbringung von ÖPNV im Rahmen der Daseinsvorsorge stärkeren Nachdruck zu verleihen. In einer gemeinsamen Resolution kritisierten sie darüber hinaus aber auch, dass durch die Liberalisierungsabsichten der Kommission

- bisher gut funktionierende Verkehrsanbieter und Verbundsysteme durch die Trennung der Bereiche Betrieb und Infrastruktur zerschlagen werden würden,

- Risiken im Bereich technischer Sicherheit, besonders bei schienengebundenen Diensten, künftig verstärkt auftreten könnten,
- komplexe Verkehrsstrukturen, die über Jahrzehnte aufgebaut wurden, zerstört werden würden,
- die Gefahr der Bildung von europaweiten Verkehrsoligopolen, mit der Konsequenz der Privatisierung von Gewinnen und der Sozialisierung von Verlusten, aufkommen könnte, ebenso wie
- die Gefahr der Bildung lokaler, privater Monopole, mit dem sich ergebenden Verlust an öffentlicher Rechenschaftspflicht und demokratischer Kontrolle und,
- dass sich die künftigen Einsparungen der öffentlichen Hand nur durch die Reduzierung der Personalkosten bzw. einem Sinken der Qualität und der Erhöhung der Tarife möglich werden würden.

Nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments hat die Kommission im Februar 2002 einen geänderten Vorschlag vorgelegt. Ein Kompromiss für einen gemeinsamen Standpunkt konnte nicht gefunden werden, denn insbesondere wegen der bei vorangegangenen Öffnungsversuchen gemachten Erfahrungen vertreten die Mitgliedstaaten stark abweichende Auffassungen darüber, wie weit der Landverkehr überhaupt für den Wettbewerb geöffnet werden sollte.

Das „Altmark“-Urteil des EuGH (Juli 2003)

Eine überraschende Wende, nicht zuletzt im Umdenken der Kommission (weg von den verstärkten Liberalisierungstendenzen und hin zu mehr Subsidiarität) löste das Urteil „Altmark“ aus, das die Frage, ob die Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen in den verschiedenen Wirtschaftszweigen staatliche Beihilfen darstellen, entschied. Aus dem Altmark-Urteil ergibt sich für die Personenbeförderung auf der Schiene und der Straße folgende Rechtslage:

- Das Urteil bestätigt, dass mehrere Mitgliedstaaten seit 1995 Verkehrsmärkte für den Wettbewerb durch Unternehmen, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, geöffnet haben. Daher können Zuschüsse, die öffentlichen Verkehrsunternehmen - selbst kleinen Nahverkehrsunternehmen - gewährt werden, sich auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten auswirken, und die Kommission muss grundsätzlich prüfen, ob sie als staatliche Beihilfe einzustufen sind.
- Was insbesondere die Personenbeförderung auf der Schiene und der Straße betrifft, so stellt der EuGH fest, dass für die Ausgleichszahlungen an die betreffenden Akteure spezielle Vorschriften gelten und, dass Ausgleichsleistungen keine staatlichen Beihilfen/Wirtschaftssubventionen darstellen, die mit dem EG-Vertrag vereinbar sind.
- Das Urteil bestätigt also, dass die Ausgleichsleistungen zugunsten öffentlicher Verkehrsunternehmen unter die Verordnung 1191/69 über öffentliche Dienste fallen. Mitgliedstaaten, die diese Vorschriften nicht anwenden, versäumen es, ihrer Verpflichtung nachzukommen, für eine ordnungsgemäße Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu sorgen. Außerdem können Ausgleichsleistungen, die diesen Bestimmungen widersprechen, als staatliche Beihilfen eingestuft und als mit dem Vertrag unvereinbar erklärt werden.

Vor allem aber löste der EuGH die Frage, in welchem Fall staatliche Beihilfen und in welchem Ausgleichszahlungen vorliegen, indem er Kriterien festlegte anhand derer die Kommission sich künftig orientieren soll.

Die Kommission allerdings argumentierte, dass selbst durch die Festschreibung dieser „Altmark-Kriterien“ durch den EuGH, keine Vereinfachung des Verfahrens erzielt wurde und, dass auch die praktische Überprüfung anhand der Kriterien durch die Kommission teilweise nicht möglich sei. Daher kam die Kommission zum Ergebnis, dass nur durch die Verabschie-

derung einer neuen Regelung per Verordnung, die einen transparenten Rahmen für die Gewährung von Ausgleichsleistungen für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen festlegt, diese Problematik beseitigt werden könne.

Der Kommissionsvorschlag aus dem Jahr 2005

Zur Lösung der bereits skizzierten Problemstellung, aber auch zur Annäherung der im Europäischen Parlament und im Rat zum Ausdruck gekommenen unterschiedlichen Positionen und zur Berücksichtigung des Altmark-Urteils hat die Kommission im Juli 2005 einen überarbeiteten Verordnungsvorschlag vorgelegt.

Die Ziele dieses Vorschlags sind in erster Linie eine Vereinfachung der Vorschriften, eine flexiblere Gestaltung der öffentlichen Verkehrsdienste und eine stärkere Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Transparenz.

Zu diesem Zweck werden die Modalitäten für die Gewährung von Ausgleichsleistungen (in der Form von Ausgleichszahlungen) für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen und für die Vergabe ausschließlicher Rechte in dem Sektor festgelegt. Die Beziehungen zwischen Behörden und Verkehrsbetrieben sollen, dem vorgeschlagenen Verordnungstext nach, generell auf vertragliche Grundlagen mit größerer Transparenz gestellt werden. Gleichzeitig wird entsprechend der Stellungnahme des Europäischen Parlaments erstmalig der Grundsatz anerkannt, dass die örtlichen Behörden frei darüber entscheiden können, wie sie den öffentlichen Verkehr organisieren wollen. Es werden sowohl die Möglichkeit zur Ausschreibung öffentlicher Dienstleistungsaufträge als auch die Möglichkeit der zuständigen Behörden, die entsprechenden Verkehrsdienste selbst oder über einen internen Betreiber zu erbringen, klar geregelt.

Der Rat fasste im Juni 2006 eine politische Einigung. Der erzielte Kompromiss, der im Dezember 2006 als gemeinsamer Standpunkt an das Europäische Parlament übermittelt wurde, enthält insbesondere folgende Abänderungen:

- Ausweitung der Möglichkeit der Direktvergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Schienenverkehr auf sämtliche Schienenverkehrsdienste (mit Ausnahme von U-Bahn- und Straßenbahndiensten), jedoch gleichzeitig Einführung einer grundsätzlichen Laufzeitbegrenzung dieser Verträge auf zehn Jahre.
- Wie das Europäische Parlament verlangt hatte, hat der Rat der besonderen Situation der KMU Rechnung getragen und die Höhe der Schwellenwerte nur für die KMU erhöht.
- Stärkung der subsidiärer Entscheidung: Der Rat hat den Grundsatz bestätigt, nach dem die örtlichen Behörden frei darüber entscheiden können, ob sie insbesondere Bus, Straßenbahn- und U-Bahnverkehrsdienste im Wege der Ausschreibung oder direkt an den internen Betreiber vergeben wollen.
- Stärkung der Transparenz bei direkt vergebenen Aufträgen.
- Beschluss eines längeren Übergangszeitraumes für geltende Verträge für die Anwendung der Vergabebedingungen.

Die deutsche Präsidentschaft strebt derzeit eine Einigung mit dem Europäischen Parlament an.

Private Unternehmen im Vormarsch

In einigen Mitgliedstaaten wurden die heimischen Märkte für den Wettbewerb bei der Erbringung von Verkehrsdienstleistungen geöffnet, sei es beim Stadtverkehr oder bei der Eisenbahn. Das Vereinigte Königreich hat 1986 den ersten Schritt in Richtung Wettbewerb gemacht und den Busverkehr dereguliert, indem es die ausschließlichen Rechte, die dort die Regel waren, aufhob. Mit Ausnahme von London und Nordirland kann jeder Betreiber jeden von ihm gewünschten Verkehrsdienst erbringen. Dies hatte zur Folge, dass zwar die Be-

triebskosten abrupt gesunken sind, jedoch auch die Auslastung. Bei näherem Hinsehen ist zu erkennen, dass vor allem auf den kommerziell interessanten Strecken und Zeiten die Preise stark gestiegen sind.

Weit vorangeschritten ist die Privatisierung des ÖPNV auch in Dänemark: hier haben die Gebietskörperschaften schon 1994 begonnen ihre, ÖPNV-Leistungen auszuschreiben. Seit-her haben sich etwa 200 Busunternehmen und 13 private Bahngesellschaften etabliert, wo-bei *Combus* etwa die Hälfte des Markts beherrscht. Auch der U-Bahn-Betrieb in Kopenhagen wurde privatisiert. Der Privatisierungsprozess war mit massiven Problemen begleitet: *Com-bus* war am Rande des Konkurses und konnte nur mit staatlicher Hilfe gerettet werden, nachdem das Unternehmen bei Ausschreibungen alle anderen Unternehmen unterboten hat.

Um ähnliche negative Folgen zu verhindern, haben die Mitgliedstaaten, die ihren Markt ge-öffnet haben, ein System des sogenannten „regulierten Wettbewerbs“ entwickelt. Danach gewährt eine zuständige Behörde im Anschluss an ein offenes und transparentes Vergabe-verfahren ein ausschließliches Recht für einen festgelegten Zeitraum. Sie kann dabei das Dienstleistungsniveau, die Qualitätsstandards und/oder die Tarife festlegen.

In Frankreich etwa ist der ÖPNV seit Jahrzehnten weitgehend in privater Hand, der Markt wird im Wesentlichen von drei großen Betreibern beherrscht. ÖPNV-Leistungen werden seit langem ausgeschrieben. Das Ausschreibungsmodell sieht vor, dass eine Kommune den öf-fentlichen Nahverkehr selbst betreiben kann (*'régie'*) wie z. B. in Paris und Marseille. In den meisten Fällen wird diese Aufgabe aber an Privatfirmen delegiert (*'délégation'*).

Neben der Liberalisierung im Bahnverkehr wurden 1988 in Schweden per Gesetz auch alle Konzessionen für den städtischen, staatlichen und privaten Linienverkehr an die Landesver-kehrsamter übergeben. Jedem Landesverkehrsamt stand nun frei, die Verkehrsdienste im Wettbewerb auszuschreiben. Einige haben alle ihre regionalen Linien gleichzeitig ausge-schrieben, andere haben das Liniennetz in kleinere Teile geteilt und über eine längere Perio-de hinweg nach und nach ausgeschrieben, manche haben gar keine Ausschreibung durch-geführt. Begleitet wurde die Liberalisierung durch intensive Koordination der Leistungen zwi-schen Ländern und Gemeinden. Da man den öffentlichen Verkehr in Schweden eindeutig als Teil des öffentlichen Sektors sieht, wurden die Verkehrsunternehmen lediglich zu Auftrags-fahrern. Die Verträge mit den Unternehmen haben eine Laufzeit von 3 bis 7 Jahren. Die Be-triebskosten und öffentlichen Finanzierungsbeiträge konnten stark (um 15 bis in Einzelfällen 30 %) reduziert werden, auch die Fahrpreise gingen zurück, aber die Arbeitsbedingungen haben sich verschlechtert und es besteht kein Anreiz zum Ausbau des Angebots.

Diese Öffnung hat in der Praxis auch die Entwicklung eines internationalen Marktes für die Erbringung öffentlicher Verkehrsdienstleistungen nach sich gezogen. Anfangs waren einige Industriekonzerne des Privatsektors, wie Connex (FR) und Arriva (UK) bei der Suche nach Aufträgen außerhalb ihres Ursprungslandes am aktivsten und mittlerweile kann von einem Wandel gesprochen werden – von den historischen nationalen Betreibern in Richtung private Betreiberkonzerne, die von den Entwicklungen der Marktöffnung in den einzelnen Mitglieds-staaten dahingehend profitiert haben, nun in neuen Märkten Fuß fassen zu können oder Be-teiligungen zu erwerben. Viele dieser Industriekonzerne des Privatsektors erzielen heute mehr als die Hälfte ihres Umsatzes in anderen Ländern als ihrem Herkunftsmitgliedstaat.

2.4 ABFALLWIRTSCHAFT

Innerhalb der EU fallen jährlich etwa 2 Mrd. Tonnen Abfälle an, davon 40 Mio. Tonnen Son-derabfälle. Die größten Abfallproduzenten sind die Landwirtschaft, das Baugewerbe, die In-dustrie, der Bergbau und die Städte. Die EU hat zahlreiche Richtlinien und Verordnungen zum Umgang mit dem Müll erlassen (Deponierichtlinie, Richtlinie zu Verbrennungsanlagen,

Verbringungsverordnung, Verpackungsrichtlinie, Richtlinien zu spezifischen Abfällen wie Batterien, Elektroschrott etc.) und erhebt in ihrer Gemeinschaftsstrategie für die Abfallwirtschaft (1996) die Vermeidung von Abfall, das Recycling und die Wiederverwendung sowie die optimierte endgültige Beseitigung und verbesserte Überwachung zu den Eckpfeilern ihrer Abfallpolitik.

In den letzten Jahren wurde allerdings auch die europäische Abfallwirtschaft von den Liberalisierungstendenzen in anderen Bereichen öffentlicher Dienstleistungen beeinflusst. Sollte dieser Trend anhalten, erwarten Liberalisierungsskeptiker gerade in diesem sowohl für KonsumentInnen, für ArbeitnehmerInnen als auch für die Umwelt so sensiblen Bereich weitreichende Folgen.

Grundsätzlich ist die Abfallwirtschaft in den EU-Mitgliedstaaten ähnlich organisiert. Zumeist liegt die Kompetenz für die Hausmüllsammmlung bei den Gemeinden, die entweder selbst Sammel- und Entsorgungsbetriebe unterhalten oder private Unternehmen mit dieser Aufgabe betrauen. Der Anteil der privaten Unternehmen in der Abfallwirtschaft ist unterschiedlich hoch. In Deutschland werden bereits 55 % der Hausabfälle und ca. 60 % der Sonderabfälle privat entsorgt. Auch in Großbritannien und den Niederlanden verzeichnen private Entsorger wachsende Marktanteile – mit deutlichen "Begleiterscheinungen". Da die Verbrennung des Mülls billiger kommt, weist Großbritannien den zweithöchsten Ausstoß von hochgiftigem Dioxin in Europa auf; die Briten recyceln darüber hinaus bloß 40 % des Papiermülls (Deutschland: 71 %), 30 % der Glasflaschen (Schweiz: 89 %) und 16 % der Aludosen (Deutschland: 80 %). In etlichen großen europäischen Städten wie Kopenhagen, Bremen (2001), Frankfurt (1996) oder Stockholm, aber auch in vielen kleineren Kommunen wurde die Abfallentsorgung bereits privatisiert – und seither sind die Müllgebühren z.T. dramatisch (20-30 %, in einigen Gemeinden um bis zu 80 %) gestiegen.

In Österreich sind die Kommunen zur Haushaltssammmlung verpflichtet, wobei lediglich die Organisation der Haushaltssammmlung eine hoheitliche Aufgabe ist und die tatsächliche Sammelleistung meist an private Unternehmen vergeben wird. Nur wenige Gemeinden (vor allem Großstädte) stellen ihren BürgerInnen die Sammelleistung mit kommunalen Betrieben direkt zur Verfügung. Wichtigstes Beispiel ist die MA 48 der Stadt Wien. Im Großteil der kleineren Gemeinden erfolgt die Müllsammmlung durch insgesamt etwa 1.100 private Unternehmen.

Während in den meisten Staaten im Bereich der Müllsammmlung noch der öffentliche Sektor dominiert, ist vielerorts der Kampf um die Verwertung von Abfall – also bei Aufbereitung zu Sekundärrohstoffen und deren Vermarktung – voll entbrannt, und in etlichen Staaten ist die weitere Behandlung des Abfalls bereits weitgehend privatisiert. Auch die Sammmlung von wiederverwertbaren Stoffen liegt zumeist bei privaten Organisationen. Diese privaten Unternehmen reichen von Kleinbetrieben mit ausschließlich lokaler Bedeutung bis zu europaweit agierenden Konzernen.

Die beiden größten privaten Unternehmen in Europa sind die französische *Sita* (der Abfallbereich von *Suez Environnement*) mit mehr als 45.000 Beschäftigten und die ebenfalls französische *Veolia* mit mehr als 70.000 Beschäftigten. An dritter Stelle folgt die deutsche *Remondis*, die Anfang 2005 entstand, als die *Rethmann AG* die Mehrheit an der Abfallentsorgung von *RWE* übernahm und vor allem in Zentral- und Osteuropa aktiv ist. In den MOE-Staaten sind auch noch zahlreiche kleinere österreichische und deutsche Betriebe tätig. Die beiden größten US-amerikanischen Konzerne, *Allied Waste* und *Waste Management*, haben sich aus Europa und anderen Märkten wieder weitgehend zurückgezogen. Aufgrund ihrer Marktposition in den USA, dem weltgrößten Markt für Abfallwirtschaft, sind sie nach den wirtschaftlichen Kennzahlen aber noch immer die größten Abfallentsorgungsbetriebe der Welt.

Großen Nachholbedarf bei einer umweltgerechten Abfallentsorgung zeigen die meisten süd- und osteuropäischen Staaten, besonders die neuen EU-Mitglieder aus Osteuropa. Hier geht es vor allem darum, die zahlreichen lokalen Mülldeponien auf den von der EU geforderten technischen Standard zu bringen. In den meisten Ländern sind westeuropäische Abfallunter-

nehmen engagiert, um neue Deponien zu errichten und zu betreiben. Am stärksten ist die Privatisierung der Abfallentsorgung in Polen vorangeschritten, wo die Hälfte der Abfallwirtschaft durch private Unternehmen besorgt wird.

Der Mythos von der Überlegenheit der privaten Abfallwirtschaft

Von Seiten der Liberalisierungsbefürworter werden gerne Vergleiche mit den Bereichen Strom und Telekommunikation gezogen und den KonsumentInnen „Effizienzsteigerungen und Kostensenkungen“ sowie „mehr Wettbewerb“ versprochen.

Die österreichische Arbeiterkammer (AK) hat im Jahr 2004 eine Studie in Auftrag gegeben, die den Ursachen für die unterschiedlich hohen Gebühren im Abfallsektor auf die Spur kommen sollte. Die Autoren dieser Studie konnten beweisen, dass zwischen Organisationsform und Effizienz kein Zusammenhang besteht; ob Leistungen günstiger von kommunalen Eigenbetrieben, ausgegliederten kommunalen Unternehmen oder unter Vertrag genommenen privaten Entsorgungsunternehmen erbracht werden, hängt in erster Linie von den jeweiligen lokalen Rahmenbedingungen und Gegebenheiten ab.

Zu den wichtigsten Entscheidungsfaktoren für eine private bzw. eine kommunale Abfallentsorgung gehören die Größe der Kommune, die Anzahl der EinwohnerInnen und die Dichte der Bevölkerung, die bereits vorhandene Infrastruktur (Anlagen), die zur Verfügung stehenden Finanzmittel, und nicht zuletzt natürlich auch der gesetzliche Auftrag. Als mögliche Vorteile einer Privatisierung aus der Sicht der Kommune werden v.a. deren finanzielle Entlastung, aber auch der größere Druck, ökonomisch zu agieren, der Wegfall hoher Investitionskosten und der damit verbundenen Risiken und die höhere Auslastung der bestehenden Anlagen angesehen. Eine allgemein gültige Aussage über die Vorteilhaftigkeit einer bestimmten – privaten oder kommunalen – Organisationsform ist laut AK-Studie allerdings nicht nachweisbar. Ebenso wenig konnte eine „generelle Überlegenheit“ der privatwirtschaftlichen gegenüber den öffentlich-rechtlichen Varianten festgestellt werden

Negative Folgen einer Privatisierung der Abfallwirtschaft

Staaten wie Deutschland oder Österreich gehören nicht zuletzt wegen der kommunalen Verantwortung im Bereich der Wasser-, Abwasser- und auch der Abfallwirtschaft zu den Ländern mit der höchsten Umweltqualität und einem hohen Verbraucherschutz bei gleichzeitig sozialverträglichen Gebühren.

Die Nachteile einer kompletten Privatisierung der Abfallwirtschaft liegen jedenfalls auf der Hand:

- **Monopolbildung statt Wettbewerb**

Die Erfahrungen aus anderen Bereichen legen den Schluss nahe, dass aus dem versprochenen Mehr an Wettbewerb bald ein Scheinwettbewerb würde. Schon jetzt findet in der Abfallwirtschaft ein starker Konzentrationsprozess statt, der auf längere Sicht nur einige wenige international tätige Unternehmen überleben lassen wird. "*Die private Abfallwirtschaft*", meint auch Jens Lattmann, Wirtschaftsdezernent beim Deutschen Städtetag, „*entwickelt sich zu einer oligopolistischen Struktur*“.

Dieser Verdrängungs- und Übernahmewettbewerb führt naturgemäß zu sozialem Dumping und zur Aushöhlung von ArbeitnehmerInnen- und KonsumentInnenrechten. Gewinner einer solchen Liberalisierungspolitik sind neben den privaten Ver- und Entsorgungskonzernen v.a. die Großabnehmer aus Industrie und Handel; auf der Verliererseite stehen die privaten Haushalte, die mittelständische Unternehmen, die ArbeitnehmerInnen und nicht zuletzt die Umwelt. Auf längere Sicht wird das Entstehen privater Monopole dazu führen, dass die höheren Monopolpreise nicht mehr durch den Markt oder durch die demokratisch legitimierten kommunalen Gremien korrigiert werden könnten.

Auch in Österreich wird der private Sektor – in dem 1.100 Unternehmen jährlich etwa 1,1 bis 1,5 Milliarden Euro umsetzen – von einer Handvoll großer Unternehmensgruppen dominiert, die gemeinsam über einen Marktanteil von 30 bis 40 % verfügen. Vor allem kleinere Gemeinden und Städte vergeben bereits heute den Großteil der operativen Leistungen an Private. Müssten die wenigen großen städtischen Abfuhrunternehmen privatisiert werden, so kämen dafür höchstens einige wenige große Entsorgergruppen als Käufer in Frage. Die absehbare Folge davon wären weitere Konzentrationsprozesse in der Entsorgungsbranche und weniger Wettbewerb, da an die Stelle der kommunalen Unternehmen private Monopole treten würden.

Sollten kommunale Aufgaben stärker als bisher dem freien Wettbewerb geöffnet werden, so müssten außerdem die Ausgangs- und Rahmenbedingungen für Kommunen und private Unternehmer angeglichen werden. Derzeit sind die kommunalen Entsorger im Wettbewerb durch ihren gesetzlichen Auftrag zahlreichen Einschränkungen unterworfen, die einen tatsächlichen fairen Wettbewerb verhindern. Dazu gehören etwa Gemeindeordnungen, die einem kommunalen Betrieb eine wirtschaftliche Betätigung außerhalb der Gemeindegrenzen verbieten (Territorialprinzip), dazu gehören aber auch die höheren Tarifverträge im öffentlichen Dienst oder die Fülle zusätzlicher Aufgaben als öffentliche Behörde (EU-Vergaberecht, Vorbildfunktion, Berichtswesen, hoheitliche Aufgaben). Eine solche Angleichung der Wettbewerbsbedingungen darf allerdings keine Verschlechterung für die KonsumentInnen darstellen.

- **Sinkende ökologische Standards**

Katastrophal wären auch die zu erwartenden Folgen für die Umwelt. Kommunale Anlagen, die nicht in einer Wettbewerbssituation entstanden sind und bei deren Errichtung v.a. auch Überlegungen eines optimalen Umweltschutzes und einer minimalen Belastung der Bevölkerung eine entscheidende Rolle spielten, hätten im Wettbewerb gegenüber den Dumpingangeboten aus der privaten Entsorgungswirtschaft praktisch keine Überlebenschance und würden zu Investitionsruinen. Die Zeche dieser „Liberalisierungspolitik“ müssten die Kommunen und damit die BürgerInnen bezahlen, wogegen die Gewinne aus dem Milliardenmarkt Abfallwirtschaft in die Privatwirtschaft fließen würden.

Insbesondere muss innerhalb der Europäischen Union – auch und gerade im Rahmen der Erweiterungsschritte – darauf geachtet werden, dass die in einigen Ländern der EU bereits bestehenden hohen Umweltschutzstandards durch eine „Harmonisierung“ nicht auf ein Niveau reduziert werden, das den im Gemeinschaftsrecht ebenfalls besonders herausgestellten Erfordernissen des Umweltschutzes und der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung nicht mehr gerecht wird.

In diesem Zusammenhang ist es von größter Bedeutung, dass die im Vertrauen auf das geltende nationale Recht getätigten Investitionen in Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen mit hohen ökologischen Standards nicht in die Unwirtschaftlichkeit getrieben werden, weil sie aus ökonomischen Gründen nicht mehr genutzt werden können.

Wenn die Kosten und Preise zum bestimmenden Faktor für die Entsorgungsleistung werden, dann geraten Umweltschutz und Entsorgungssicherheit ins Hintertreffen. Die Abgasreinigungsanlagen bei privaten Betreibern von Billigdeponien und Verbrennungsöfen sind im Vergleich zu den kommunalen Müllverbrennungsanlagen technisch meist rückständig. Eine Privatisierung bei der Hausmüllentsorgung hat verstärkt zu „Ausweichreaktionen“ geführt, etwa auch zum (illegalen) Export von Müll auf billige Deponien in Osteuropa, mit dem v.a. deutsche Entsorgungsunternehmen die teure Mülltrennung umgehen wollen.

- **Auswirkungen auf das Abfall- und Umweltbewusstsein der VerbraucherInnen**

Da im Wettbewerb alle Konkurrenten auf Markterweiterung und Gewinnmaximierung abzielen, gibt es in einer privatisierten Abfallwirtschaft kaum noch Appelle und Aufklärungskampagnen zur Abfallvermeidung, zum kritischen Konsumverhalten oder zum umweltverträgli-

chen Umgang mit Produkten und Abfällen – denn Müllvermeidung ist schädlich fürs Geschäft.

- **Lohn- und Sozialdumping**

Der europa- und weltweite Wettbewerb geht erfahrungsgemäß mit einem massiven Lohn- und Sozialdumping einher, denn „größere Effizienz“ durch Privatisierung bedeutet immer auch niedrigere Lohnkosten.

Für die im Bereich der Abfallwirtschaft tätigen Personen ergeben sich eine Reihe konkreter Verschlechterungen:

- Personalabbau (Frühpensionierungen, Kündigungen, Aufnahmestopp etc.)
- Rückgang der Lehrlingsausbildung
- Einkommensreduktion (Kürzung von Zulagen und Sozialleistungen)
- Lohndumping (Stundenlöhne von 4,50 bis 6,50 € sind bei privaten Entsorgern keine Seltenheit)
- Flexibilisierung der Arbeitszeiten durch mehr Teilzeitarbeit
- Flexibilisierung der Beschäftigung durch atypische Arbeitsverhältnisse (Teilzeitarbeit, Leiharbeit)
- Veränderung der Arbeitsbedingungen (Steigerung der Arbeitsintensität, Unsicherheit des Arbeitsplatzes durch veränderte Rahmenbedingungen)
- Erschwerte Durchsetzung kollektivvertraglicher Regelungen

Abgesehen von den direkten negativen Folgen für die in der Abfallwirtschaft Beschäftigten stellt sich die Frage, wie sinnvoll es ist, in einem so sensiblen Bereich wie der Abfallentsorgung mit wenig qualifizierten Billiglohnkräften zu agieren. Letztlich sichert nur die kommunale Abfallwirtschaft die Existenz von hochwertigen Arbeitsplätzen zu sozialverträglichen Bedingungen.

- **Steigende Kosten für die Kommunen**

Die Übertragung der operativen Geschäfte an private Unternehmen hat nicht automatisch eine finanzielle Entlastung der Kommunen zur Folge. Im Gegenteil: Die Kommunen werden mit neuen und zusätzlichen Ausgaben konfrontiert. Das Spektrum reicht von der Einsetzung eigens einzurichtender Ausschreibungsbehörden bis hin zur umfassenden Kontrolle der von den privaten Unternehmen erbrachten Leistungen. Eine weitere Gefahr ist, dass im Fall des „Marktversagens“ es wieder der Kommune – und damit der Allgemeinheit – obliegt, den angefallenen Investitionsstau zu kompensieren und das öffentliche Entsorgungssystem wieder herzustellen („Sozialisierung der Verluste“).

Fazit

Die Privatisierung von Abfallwirtschaftsbetrieben hat Auswirkungen auf die Qualität und auf den Preis der Dienstleistungen, auf die Möglichkeiten demokratischer Kontrolle, auf die Rechenschaftspflicht der privatwirtschaftlichen Unternehmen (v.a. bei transnationalen Unternehmen), sowie auf Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen.

Das Drängen nach Profitmaximierung verleitet privatwirtschaftliche Unternehmen dazu, auf der Suche nach dem billigsten Angebot bestehende Bestimmungen zu umgehen. Folge davon ist die verstärkte Notwendigkeit einer öffentlichen – und öffentlich zu finanzierenden! – Kontrolle.

Noch problematischer wären die Auswirkungen auf die Entsorgungssicherheit und die Qualität und Kosten der Entsorgung, wenn jeder Konsument und jeder Gewerbebetrieb sich seinen Entsorger selber aussuchen dürfte. Die Folge davon wäre eine chaotische Entwicklung,

in der die tatsächlichen Wege der Abfälle unkontrollierbar würden, es wegen völlig ineffizienter Sammelrouten zu heftigen Verteuerungen käme und die Illegalität in kaum erahnbarem Ausmaß zunähme.

Mehr Wettbewerb in der Abfallwirtschaft – wie z.B. die Zulassung alternativer Systembetreiber in der Verpackungsentsorgung – ist nicht grundsätzlich abzulehnen, muss allerdings unter Beachtung kommunaler Interessen vor sich gehen. Speziell bei Abfällen aus privaten Haushalten und vergleichbaren Abfällen aus anderen Herkunftsbereichen (Kleingewerbe etc.) muss das Prinzip der Nähe und der Autarkie die Grundlage einer ökologisch verträglichen Abfallentsorgung sein. Interkommunale Unternehmen, die Dienstleistungen für mehrere benachbarte Kommunen erbringen, stellen dabei eine hervorragende Möglichkeit dar, effiziente und effektive Dienstleistungen zu sichern.

Generell ist eine Beschränkung der Rolle des Marktes im Abfallsektor wünschenswert und notwendig, da Privatisierung, Verdrängungswettbewerb und Monopolisierung innerhalb des Sektors die Möglichkeiten für kommunale, nationale sowie internationale Initiativen, die Produktion, den Transport und die Beseitigung von Abfall zu kontrollieren, zu zerstören drohen.

Nicht zuletzt stellen Bewusstseinsbildung und Aufklärung der Bevölkerung durch geeignete PR-Maßnahmen ein wichtiges Instrument dar, um die Menschen an ein umweltfreundliches und müllvermeidendes Verhalten heranzuführen – für ausschließlich an privatwirtschaftlichen Maßstäben orientierte Unternehmen ein eher „geschäftsschädigendes“ Verhalten.

2.5 GESUNDHEIT

In den EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich organisiert

Die Gesundheitsversorgung in den Staaten der Europäischen Union hängt eng mit den unterschiedlichen Systemen der sozialen Sicherheit zusammen. Im Bezug auf die Risikoabdeckung, die Zugangsberechtigung, die Struktur der Sozialleistungen, die Finanzierung und die organisatorische Gestaltung lassen sich verschiedene Gruppen von europäischen Sozialfürsorgesystemen unterscheiden. Es ist jedoch festzuhalten, dass die Unterschiede zwischen diesen historisch gewachsenen Systemen zunehmend verwischen.

In Skandinavien gilt die soziale Sicherheit als BürgerInnenrecht. Jede/jeder ist berechtigt, dieselbe „Grundsicherung“ gegenüber den bestehenden sozialen Risiken in Anspruch zu nehmen. Erwerbstätige haben aufgrund ihrer Pflichtversicherung aus der Erwerbstätigkeit Anspruch auf zusätzliche Leistungen. Die allgemeine Besteuerung spielt bei der Finanzierung des Wohlfahrtsstaates eine vorrangige (wenn auch nicht die ausschließliche) Rolle. Das Abgaben- und Ausgabenniveau ist – gemessen am internationalen Standard – sehr hoch. Die verschiedenen Elemente des sozialen Sicherheitsnetzes sind weitgehend integriert. Der einzige Sektor, der aus diesem Rahmen ausgeklammert bleibt, ist die Arbeitslosenversicherung, die nicht formal verbindlich ist und direkt von den Gewerkschaften organisiert wird.

Das liberale angelsächsische Modell basiert auf den Ideen des englischen Politikers William Beveridge (1879-1963) und findet seine Anwendung in Großbritannien und Irland. Es sieht eine beschränkte staatliche Verantwortung für das Sozialsystem vor. Die Versicherungsleistungen – es handelt sich um pauschalierte Sätze – sind im Vergleich zu den Leistungen im skandinavischen Modell deutlich niedriger. Gesundheitswesen und Sozialdienstleistungen werden über die allgemeinen Steuern finanziert, sind (mit Ausnahme der Medikamente) kostenlos, bei der Finanzierung von zusätzlichen Leistungen spielen allerdings private Zuzahlungen und Versicherungsbeiträge eine wichtige Rolle. Die Sozialpartner sind nur marginal in Sozialpolitik bzw. -management eingebunden. Die staatlichen Steuer- und Ausgabenniveaus

sind relativ niedrig. Insgesamt hat das Niveau des Gesundheitssystems – vor allem in Großbritannien – in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich gelitten.

In Kontinentaleuropa, d.h. in Deutschland, Frankreich, den Benelux-Staaten, Österreich und der Schweiz, herrscht das korporatistische System (auch *Bismarck-Modell* genannt) vor, das von der öffentlich finanzierten Pflichtversicherung geprägt ist. Das Sozialversicherungssystem ist erwerbszentriert und wird durch eigene Träger verwaltet. Gewerkschaften und ArbeitgeberInnenverbände nehmen aktiv an der Gestaltung der Versicherungssysteme teil und genießen eine gewisse (beschränkte) Autonomie gegenüber den Behörden – vor allem im Gesundheitsbereich. Die Bevölkerungsmehrheit verfügt über eine Sozialversicherung durch individuelle und/oder abgeleitete Rechte. Die Pflichtversicherung tritt automatisch mit dem Beginn der Erwerbstätigkeit in Kraft.

In Südeuropa, d.h. in Italien, Spanien, Portugal und Griechenland, bestehen Mischsysteme: Auf dem Gebiet der Einkommenstransfers folgen diese Länder eindeutig dem korporatistischen Modell; auf dem Gebiet des Gesundheitswesens gehen sie hingegen nach dem *Beveridge-Modell* vor, d.h. es wurden nationale Gesundheitsdienste eingerichtet, die jedoch nur in Italien und Spanien vollständig realisiert sind. Das dem Sozialversicherungssystem unterlegte soziale Sicherheitsnetz ist in diesen Ländern nicht besonders hoch entwickelt. Unternehmensfonds und Sozialpartner spielen eine wesentliche Rolle in der Einkommenserhaltungspolitik, aber eine sehr viel unbedeutendere Rolle im Gesundheitswesen. Dieses ist weitgehend dezentralisiert (v.a. in Italien und Spanien). Sozialabgaben sind üblich, aber die allgemeine Besteuerung ersetzt nach und nach die Beiträge des Einzelnen als Finanzierungsquelle für Gesundheits- und Sozialdienste.

In den Ländern Osteuropas sind die Gesundheitsausgaben die niedrigsten in Europa. Die Gesundheitsfinanzierung erfolgte in den Jahrzehnten des Kommunismus ausschließlich durch Staatsausgaben. Planung und Management waren zentralisiert. Das Personal war staatsbedienstet. Und es gab eine Fülle von Spitälern, Kliniken und Gesundheitszentren. Mit dem Zerfall der kommunistischen Regierungen begannen die meisten Staaten auch Reformen ihres Gesundheitswesens. Mangels öffentlicher Mittel ist in den letzten Jahren der Anteil der privaten Ausgaben an den gesamten Gesundheitsausgaben in den meisten osteuropäischen Staaten deutlich gestiegen. Es wurden Krankenversicherungssysteme – solidarische und private – eingeführt, Gesundheitsstrukturen dezentralisiert, privatisiert, oder ganz geschlossen, private Arztpraxen ermöglicht, der Arzneimittelmarkt liberalisiert und privatisiert. Mit einem der größten Probleme, der rückläufigen Lebenserwartung, wurden die meisten Staaten allerdings noch nicht fertig. Denn viele Menschen in Osteuropa leiden unter einer schlechten Umwelt- oder Wasserqualität.

Gesundheit wird zunehmend eine Sache der EU

Gesundheitspolitik war in der Europäischen Union bislang ausschließlich Angelegenheit der einzelnen Mitgliedstaaten. Eine Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften wird in Artikel 129 des EU-Vertrages ausdrücklich ausgeschlossen. Gleichzeitig wird jedoch auf die besondere Bedeutung von gesundheitspolitischen Maßnahmen hingewiesen. In Artikel 152 heißt es, dass bei der Bestimmung und der Durchführung aller gemeinschaftspolitischen Maßnahmen und Tätigkeiten ein hohes Maß an menschlichem Gesundheitsschutz zu gewährleisten sei. Das bedeutet, dass die potenziellen Auswirkungen sämtlicher politischer Initiativen – einschließlich der Handelspolitik – auf die Gesundheit auszuwerten sind.

Parallel zu den Liberalisierungsbemühungen für Dienstleistungen innerhalb der EU entwickelte die EU-Kommission aber zunehmend ein Regelungsbedürfnis auch hinsichtlich der Gesundheitsdienste. So entwickelt sie gerade eine gesundheitspolitische Strategie, die sie im Sommer 2007 anzunehmen beabsichtigt, und die zum ersten Mal einen umfassenden Rahmen schaffen soll, der die Zusammenarbeit der EU mit den Mitgliedstaaten in einigen

Kernbereichen wie Schutz und Verbesserung der Gesundheit, Gesundheit als Thema in allen Politikbereichen sowie globale Gesundheitsfragen festlegt.

Ebenfalls im Sommer 2007 will die EU-Kommission Vorschläge zu den grenzüberschreitenden Gesundheitsdienstleistungen, die von der Dienstleistungsrichtlinie ausgenommen wurden, vorlegen. Gesundheitsdienste sind damit de facto nicht länger Angelegenheit der Mitgliedstaaten alleine.

Tatsächlich befinden sich die einzelnen nationalen Gesundheitssysteme in der EU zunehmend in einem internationalen Wettbewerb. Zum einen werden Gesundheitsleistungen und medizinische Erzeugnisse grenzüberschreitend angeboten. Zum anderen führen die engen budgetären Vorgaben der EU in vielen Ländern zu Sparmaßnahmen gerade im Sozial- und Gesundheitsbereich, die Raum für Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen geschaffen haben. Private Krankenversicherungsunternehmen etwa sind als Folge von großen Akquisitions- und Fusionsprozessen zunehmend supranational organisiert.

Kostenentwicklung führte zu Reformen

Der Bedarf an Gesundheitsversorgung nimmt in Europa, so wie in den anderen Industriestaaten auch, aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung und der höheren individuellen Ansprüche ständig zu. Die demographischen Veränderungen und technologischen Entwicklungen führen allerdings auch zu einer überdurchschnittlichen Kostenentwicklung im Bereich der Gesundheitsleistungen. Heute stehen die EU-Staaten vor der schwierigen Herausforderung, gemäß ihrer sozialpolitischen Tradition allen Menschen – unabhängig von Zahlungsfähigkeit oder Alter – die notwendigen medizinischen Leistungen zur Verfügung zu stellen.

Beeinflusst von Liberalisierungs- und Privatisierungsschritten in anderen öffentlichen Dienstleistungsbereichen bewegten und bewegen sich auch die Diskussionen um Gesundheitsreformen im Spannungsfeld zwischen weiterhin solidarischer Finanzierung und Marktorientierung. Die europäische Entwicklung der letzten zwei Jahrzehnte zeigte dabei häufig folgende Maßnahmen:

- Föderalisierung und Dezentralisierung von Finanzierung und Leistungsangebot gehören zu den gängigsten Rezepten, also die Übertragung von vormals staatlichen Aufgaben auf Länder oder Kommunen.
- Leistungsorientierte Finanzierung der stationären Einrichtungen und Managementstrukturen in der Krankenversorgung setzen sich immer mehr durch. Sehr häufig gibt es Ausgliederungen von bestimmten Dienstleistungen im Bereich Krankenhausmanagement und technischer Verwaltung.
- Einige Länder versuchen auch durch – einen meist beschränkten – Wettbewerb zwischen gesetzlichen und privaten Versicherungen und LeistungsanbieterInnen die öffentlichen Haushalte zu entlasten (z.B. Großbritannien, Irland, Niederlande). Es kam und kommt zur Einführung und Förderung von Privatversicherungen sowie zum Aufweichen der solidarischen Pflichtversicherung. Die europaweit agierenden privaten Versicherungskonzerne profitieren von der ständigen Diskussion um die Finanzierungsprobleme der staatlichen Gesundheitssysteme, denn neben den staatlichen Anreizen in Richtung PrivatanbieterInnen sinkt dadurch auch das Vertrauen in das jeweilige öffentliche System.
- Mit echten Privatisierungen gibt es allerdings auch vielfach schon negative Erfahrungen. Etwa in Deutschland (vor allem mit der Auslagerung von Küchen und Reinigungsdiensten der Spitäler), in Frankreich (mit der schlechteren Bezahlung des Personals in Privatkrankenhäusern), in Griechenland (mit der Entwicklung einer Schattenwirtschaft durch „inoffizielle“ Zuzahlungen an ÄrztInnen, weil die privaten Krankenversicherungen den Spitälern nur teilweise die Kosten ersetzen) und vor allem in Großbritannien, wo das öffentliche Spitalswesen ausgehungert wurde. Die Folgen: Lange Wartezeiten auf dringende Opera-

tionen; Transport von PatientInnen in Spitäler anderer europäischer Staaten; gemischte Säle für Männer und Frauen und Anmietung von Betten in privaten Krankenhäusern zu hohen Preisen; nur mehr halb so viele ÄrztInnen pro Kopf wie in Deutschland oder Österreich; Anstellung von Sicherheitspersonal, um das Spitalspersonal vor Übergriffen von Angehörigen verzweifelter PatientInnen zu schützen; Ansteigen von Infektionen in privaten Krankenhäusern, weil diese primär auf Gewinn ausgerichtet sind und Sicherheitsmaßnahmen vernachlässigen.

- Als Ergebnis dieser Entwicklung steigen die Gesundheitskosten der privaten Haushalte in vielen Ländern stark an. Einen Beitrag dazu leisten auch die ständig steigenden Zuzahlungen (Selbstbehalte) für Medikamente, stationäre Behandlungen oder die zahnärztliche Versorgung.
- Eine gesonderte Entwicklung nahmen die osteuropäischen Staaten. Sie haben mit zum Teil erheblichen Finanzierungsproblemen im Gesundheitswesen zu kämpfen, denn noch aus der sowjetischen Tradition kommend besteht ein relativ dichtes Netz an Gesundheitseinrichtungen (von Apotheken über lokale Kliniken und Ambulanzen bis hin zu Spitälern), oft auch eine hohe Zahl an ÄrztInnen und Spitalsbetten - alles vom Staat finanziert. Zur Finanzierung des Gesundheitswesens wurden einerseits zusätzlich zur staatlichen Säule solidarische Krankenversicherungssysteme entwickelt, andererseits in der Ausgliederung von Spitälern und ihrer Überführung in wirtschaftliche Selbständigkeit die Lösung gesucht. Experimente wie die völlige Dezentralisierung des Gesundheitswesens und Überantwortung an Gemeinden und Provinzen sowie eine freie Kassenwahl, wie dies in Polen versucht worden ist, sind allerdings gescheitert und bereits wieder zurückgenommen worden. Aufgrund der schon früher und noch immer vergleichsweise schlechten Bezahlung des Gesundheitspersonals hat sich in allen osteuropäischen Staaten ein System privater, illegaler, aber dennoch weitverbreiteter Zuzahlungen durch PatientInnen entwickelt, das in manchen Staaten mittlerweile ein Viertel bis zu einem Drittel der gesamten Gesundheitsausgaben beträgt.

Kosten sind trotz Reformen kaum gesunken

Die Gesundheitsreformen der letzten Jahre spiegeln sich in wichtigen Strukturdaten des Gesundheitswesens der Jahre 1993 bzw. 2003 der EU-Mitgliedstaaten wieder:

- Die Zahl der teuren Spitalsbetten ist in allen Staaten in den Jahren 1993 bis 2003 zum Teil deutlich verringert worden. Österreich gehört neben Deutschland zu den Ländern mit einer immer noch sehr hohen Zahl an Spitalsbetten.
- Demgegenüber ist die Zahl der Ärztinnen und Ärzte in allen EU-Staaten gestiegen.
- Die Gesundheitsausgaben sind in der überwiegenden Zahl der Mitgliedstaaten zum Teil deutlich weiter angestiegen, sowohl als Prozentsatz des Bruttoinlandsproduktes wie auch in absoluten Zahlen. Nur in Österreich, Finnland und Luxemburg wurde der Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP verringert.
- Die osteuropäischen Staaten weisen die geringsten Gesundheitsausgaben, aber eine noch überdurchschnittlich hohe Zahl an Spitalsbetten aus.

In entwickelten Staaten gibt es pro 1.000 Einwohner 3 bis 4 Ärzte und 3 bis 6 Spitalsbetten. Der Großteil der Gesundheitsausgaben kommt von öffentlichen Einrichtungen (zumeist von solidarischen Sozialversicherungen wie Gesundheits- und Unfallversicherungen, teilweise auch vom Staat und lokalen Behörden direkt), allerdings ist eine Zunahme privater Kranken- und Unfallversicherungen feststellbar. In Europa kamen 2003 durchschnittlich 66 % der Gesundheitsausgaben aus öffentlichen Mitteln und nur 34 % aus privaten Händen.

Gesundheitsausgaben, ärztliche Versorgung, Krankenhausbetten in der EU (1993-2003)

Land	Gesundheitsausgaben in % des BIP		Gesundheitsausgaben in USD pro Kopf		Krankenhausbetten je 1.000 EinwohnerInnen		Ärzte/Ärztinnen je 1.000 Einwohner	
	1993	2003	1993	2003	1993	2003	1993	2003
Österreich	7,8	7,6	1.669	2.280	6,7	6,0	2,5	3,4
Belgien	8,1	9,6	1.601	2.827	4,8	4,0	3,4	3,9
Tschech. Rep.	6,7	7,5	760	1.298	7,9	6,5	2,9	3,5
Dänemark	8,8	9,0	1.763	2.763	3,8	3,4	2,6	2,9
Finnland	8,3	7,4	1.430	2.118	4,6	2,3	2,1	2,6
Frankreich	9,4	10,1	1.878	2.903	4,9	3,8	3,2	3,4
Deutschland	9,9	11,1	1.988	2.996	7,7	6,6	2,9	3,4
Griechenland	8,8	9,9	1.077	2.011	3,8	4,4
Ungarn	7,7	7,8	638	1.115	6,9	5,9	2,9	3,2
Irland	7,0	7,3	1.039	2.386	3,2	3,0	2,0	2,6
Italien	8,0	8,4	1.529	2.258	5,8	3,9	3,8	4,1
Luxemburg	6,2	6,1	1.891	3.190	6,7	5,7	2,1	2,7
Niederlande	8,6	9,8	1.701	2.976	4,1	3,2	2,6	3,1
Polen	5,9	6,0	378	677	5,8	5,1	2,2	2,5
Portugal	7,3	9,6	881	1.797	3,4	3,1	2,9	3,3
Slowakei	...	5,9	...	777	7,0	5,9	...	3,1
Spanien	7,5	7,7	1.089	1.835	3,5	3,1	2,5	3,2
Schweden	8,6	9,2	1.644	2.594	3,4	2,4	2,7	3,3
Großbritannien	6,9	7,7	1.232	2.231	3,9	3,7	1,7	2,2

Quelle: OECD in figures 2005 (Tabelle auf der nachfolgenden Seite)

Entwickelte Staaten geben durchschnittlich 7 bis 10 % des BIP bzw. etwa 1.500 bis 2.000 US-Dollar pro Kopf und Jahr für das Gesundheitswesen aus, weniger entwickelte nur 1 bis 3 %. An der Spitze lag im Jahr 2002 die USA mit 5.274 Dollar pro Kopf, wovon allerdings nur 45 % aus öffentlichen Kassen kam, 55 % dagegen aus privaten Zuzahlungen. Sehr hohe Gesundheitsausgaben hatten auch die Schweiz (4.219 Dollar) und Norwegen (4.033 Dollar). In beiden Fällen kamen die Ausgaben dort überwiegend von öffentlichen Einrichtungen.

Ein zunehmendes Problem für die Gesundheitssysteme weltweit ist auch die internationale Migration von Gesundheitspersonal aus weniger entwickelten Staaten der Erde in entwickeltere. Allein Großbritannien rekrutiert jedes Jahr rund 15.000 Krankenschwestern aus dem Ausland, weil die Arbeitsbedingungen schlecht sind und kaum heimisches Personal zu finden ist. Dadurch aber fehlt qualifiziertes Personal in jenen Staaten, aus denen dieses Personal kommt. In Polen herrscht wegen der Abwanderung von Gesundheitspersonal in andere EU-Staaten bereits akuter Mangel an ÄrztInnen und Krankenhauspersonal.

Widerstand gegen weitere Privatisierungen wächst

Globalisierung, Privatisierung oder Kosteneffizienz sind Schlagworte, die beim Thema „Reformierung der Gesundheitsdienste“ gerne genannt werden. Aber die Versprechen auf all-

gemeinen Wohlstand, die der Neoliberalismus großzügig verkündet hat, blieben unerfüllt. Die Chancen weniger entwickelter Länder – wie den osteuropäischen - ein funktionsfähiges Gesundheitssystem aufzubauen, haben sich enorm verschlechtert. Denn die Auswirkungen staatlicher Sparmaßnahmen treffen die Schwächsten besonders hart. Öffentliche Haushalte durch Kürzungen bei Gesundheits- und Sozialausgaben zu sanieren, verstärkt die ungleiche Verteilung von Gütern in Gesellschaften noch mehr. Im Falle der Gesundheit kann das lebensbedrohlich werden. Wenn Systeme, die auf sozialer Neuverteilung und dem Solidaritätsprinzip beruhen, durch solche ersetzt werden, die auf individueller Kapitalisierung ausgerichtet sind, so wird die Kluft zwischen Arm und Reich stetig größer. Gesundheits- und Sozialleistungen werden allmählich zu einem Privileg für wenige.

Die Menschen in vielen Ländern spüren, dass die Privatisierung des Gesundheitswesens für sie vor allem ein höheres Risiko, notwendige Leistungen möglicherweise nicht zu bekommen, sowie eine allgemeine Verteuerung oder Verschlechterung der Qualität bedeuten. Proteste und Streiks von Spitalsbediensteten (wie in der Slowakei und in Deutschland), Parteitage, die ihrer Führung die Gefolgschaft in Sachen weiterer Privatisierung im Gesundheitswesen verweigern (wie Labour in Großbritannien), Volksabstimmungen gegen weitere Privatisierungen im Gesundheitswesen (wie in Ungarn) oder die Herausnahme der Gesundheitsdienste aus der EU-Dienstleistungsrichtlinie deuten darauf hin, dass ein Umdenken eingesetzt hat, dass die Nachteile der Privatisierung (durch steigende Kosten für die PatientInnen) und die Notwendigkeit öffentlicher Verantwortung für die Gesundheit der Bevölkerung sowie Preisregulierung erkannt wird.

2.6 WOHNEN

Durch die fortschreitende Industrialisierung und die Zuwanderung waren im 19. Jahrhundert in ganz Europa desolate Wohnquartiere in den Großstädten entstanden, in denen sich Armut, Elend, Überbelag, Bettgehetum, Zinswucher und Krankheiten breit machten. Um notwendige oder Mindestwohnbedürfnisse zu erfüllen, hat sich in vielen Staaten und Städten Europas im 20. Jahrhundert Wohnen zu einem wichtigen Bereich öffentlicher Mitverantwortung entwickelt, etwa durch Mieterschutz- und Mietenregelungen, durch den Bau oder die Förderung des Baus von leistbaren Wohnungen durch Gebietskörperschaften oder gemeinnützige Bauträger.

Seit den 1980er Jahren ist allerdings in Europa als Tendenz festzustellen, dass sich die Staaten - mit wenigen Ausnahmen - aus dem Wohnungswesen zurückziehen und dieses zunehmend privater Gestaltung und Initiative überlassen. Diese Entwicklung erfolgte zeitgleich mit starken Bestrebungen in der EU, generell bei öffentlichen Dienstleistungen staatliche bzw. öffentliche Monopole abzubauen und private Mitbewerber zuzulassen, um den Wettbewerb zu fördern. Parallel dazu setzte auch ein massiver Verkauf an öffentlichem Eigentum ein.

Die Rolle der EU in der Wohnungspolitik

Die Europäische Union nimmt auf die Wohnungspolitik ihrer Mitgliedstaaten – formal gesehen – (noch) wenig direkten Einfluss. Dem Subsidiaritätsprinzip folgend gibt es in der EU keine expliziten Rechtsvorschriften zur Wohnungspolitik. Die EU finanziert auch keine Wohnbauvorhaben, lediglich im Rahmen von EU-Strukturprogrammen, zum Beispiel für Stadterneuerung, fördert sie Maßnahmen in diesem Bereich.

Sehr allgemein gehalten sind auch die Formulierungen zur Wohnpolitik in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. In Artikel 34 (3) heißt es: „*Um die soziale Ausgren-*

zung und die Armut zu bekämpfen, anerkennt und achtet die Union das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.“ Diese Bestimmung wurde in dieser Form auch in den EU-Verfassungsentwurf (Artikel II-34) übernommen.

In der Praxis haben dennoch viele auf europäischer Ebene gefasste Beschlüsse unmittelbare Auswirkungen auf die nationalen Wohnungsmärkte, da sie die makroökonomischen Variablen beeinflussen (z.B. die Zins-, Inflations- und Arbeitslosenraten oder das Wirtschaftswachstum). Die Konvergenz- bzw. Stabilitätskriterien schränken den budgetären Spielraum der nationalen Regierungen stark ein.

Entwicklungen im Wohnungswesen seit den 1980er-Jahren

Als wesentliche gemeinsame Entwicklungen sind in den EU-Mitgliedstaaten in den letzten beiden Jahrzehnten im Bereich der Wohnungspolitik festzustellen:

1. Rückzug des Staates: Dieser Rückzug ist ein Rückzug aus eigener Bau- und Verwaltungstätigkeit, aus Förderung von Wohnbau und Wohnhaussanierung, teilweise auch durch Budgetprobleme bewirkt oder verstärkt. Heute werden in den meisten Mitgliedstaaten weniger Wohnungen neu gebaut als 1980; am deutlichsten ist der Rückgang in den osteuropäischen Reformstaaten, in Finnland und Schweden, auf Zypern und in Griechenland sowie in den Niederlanden. Lediglich drei Staaten (Irland, Portugal und Spanien) bauen mehr Wohnungen als 1980. Verstärkt wurden dagegen steuerliche Anreize für private Investitionen in Immobilien. Diese Entwicklung gilt im besonderen Maße auch für die osteuropäischen Reformstaaten.

2. Privatisierung von öffentlichen und Sozialwohnungen. In etlichen alten und neuen Mitgliedstaaten wurde die Privatisierung des öffentlichen Wohnungsbestandes als Instrument zur Budgetkonsolidierung eingesetzt. In den osteuropäischen Reformstaaten wurde meist mit der Förderung der Privatinitiative argumentiert. Verkauft wurde sowohl an die MieterInnen, an gemeinnützige Gesellschaften, als auch an private Immobilienunternehmen. Die Kommunen argumentierten häufig, dass die bisher erzielten Mieteinnahmen nicht zur Abdeckung der entstehenden Kosten für den Betrieb oder notwendige Renovierungen ausreichen. Zu den spektakulärsten Maßnahmen gehörte der Verkauf des öffentlichen Wohnungsbestandes in Großbritannien (seit 1980 wurden etwa 2,5 Millionen Wohnungen direkt an die MieterInnen verkauft, eine weitere Million an Wohnungsgesellschaften) sowie in den Niederlanden und zwar oft zu Preisen weit unter dem Marktniveau. In Deutschland ging bereits der überwiegende Teil der verkauften Mietwohnungen nicht in Mieterhand, sondern an Großbanken, Versicherungen und Immobiliengesellschaften. Für die MieterInnen sind in der Regel Mieterhöhungen die Folgen. Für die Kommunen bleiben hingegen die finanziellen Belastungen durch einkommensschwache Haushalte bestehen (zumeist in Form von Wohnbeihilfen), den Gewinn mit neuen, zahlungskräftigeren MieterInnen machen seither die privaten Wohnungsunternehmen. Hinzu kommt, dass die durch den Verkauf erzielten Einnahmen meist zu gering sind, um ausreichend neuen Wohnraum für sozial benachteiligte Gruppen errichten zu können. In Irland mussten Gemeinden sogar teure Privatmietwohnungen zur Unterbringung Obdachloser anmieten, weil der gesamte Bestand an städtischen Wohnungen verkauft wurde.

3. Förderung des Erwerbs von Wohnungseigentum. Der Anteil der Mietwohnungen am Gesamtwohnungsbestand ist in den alten Mitgliedstaaten in Deutschland und Schweden, in den neuen in der Tschechischen Republik mit mehr 50 % am höchsten. Am geringsten ist der Bestand traditionell in den südeuropäischen und durch forcierte Privatisierungen in den meisten osteuropäischen Staaten. Österreich liegt im Mittelfeld. Die Förderung des Erwerbs von Wohnungseigentum gehört in den meisten Ländern zu den allgemeinen Zielen der Woh-

nungspolitik. Zu den Hilfen für den Erwerb von Wohnungseigentum gehören Prämien beim Ersterwerb und Zinssubventionen. Weil der Zugang zu Wohnungseigentum für Personen mit geringem Einkommen ohne massive staatliche Hilfe sehr schwierig ist, fördern einige Staaten außerdem Mischformen zwischen Miete und Eigentum.

Der Anteil der „owner-occupied“ Wohnungen in der EU hat gegenüber 1980 in praktisch allen Staaten zugenommen; am deutlichsten in den osteuropäischen Reformstaaten (mit Anteilen bis über 90 %). Die stärksten Zuwächse in den alten Mitgliedstaaten zeigten Portugal, die Niederlande und Großbritannien. Der zunehmende, hauptsächlich auf die Eigentumsförderung zurückzuführende Mangel an Mietwohnungen führt aber bereits zu Mobilitätshindernissen, weil die mit einem Umzug verbundenen Kosten für EigentümerInnen im Allgemeinen viel höher sind als für MieterInnen. Das mit den Lissabon-Zielen formulierte „Jahr der Mobilität 2006“ wurde dadurch massiv konterkariert.

4. Liberalisierung und Anstieg der Mieten. Reduziert sich das Angebot an Mietwohnungen, so steigen auch die Mieten. Der Index der Mieten zeigte in den Jahren 1995 bis 2003 den stärksten Anstieg wiederum in den osteuropäischen Reformstaaten, aber auch in Griechenland, Irland und Spanien. Am relativ stabilsten zeigten sich die Mieten in Belgien, Frankreich, Deutschland, Litauen, auf Malta und in Schweden.

Die Liberalisierungsbestrebungen beim Wohnen äußern sich auch in einer Deregulierung der Mietpreisbildung, wodurch private Investitionen in Mietwohnungen und Erträge daraus gefördert werden sollen, stets aber mit der Folge höherer Wohnkosten. Die Liberalisierung führte bislang generell zu wesentlichen Erhöhungen der Mieten, welche nur in einigen Fällen durch eine Erhöhung der Zuschüsse an die MieterInnen kompensiert wurden. Meist Hand in Hand damit geht der Abbau von Mieterschutz- und Mietermitbestimmungsrechten.

Die Wohnkosten sind mit wenigen Ausnahmen (Frankreich, Griechenland und Malta) in allen Mitgliedstaaten in den Jahren 1996 bis 2004 stärker gestiegen als die allgemeinen Verbraucherpreise, vor allem in den Reformstaaten Osteuropas, wobei die Slowakei (plus 81 % bei den Verbraucherpreisen und plus 257 % bei den Wohnkosten) besonders hervorsticht. Am geringsten sind die Wohnkosten in diesem Zeitraum in Österreich, Frankreich, Deutschland, Malta und Großbritannien gestiegen (mit Anstiegen von weniger als 20 %).

5. Dezentralisierung: Wegen des allgemeinen Rückzugs des Staates aus dem Wohnungsmarkt hat sich die Rolle der Regionen und vor allem der Gemeinden auf Grund einer Neuverteilung der Aufgaben zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen verstärkt (Ausnahmen: Großbritannien und Schweden). Die Umsetzung der Wohnungspolitik wurde mehr und mehr auf die regionale und lokale Ebene abgewälzt.

6. Zeitweise verstärkte Rolle gemeinnütziger Bauträger: Der Rückzug des Staates wurde längere Zeit durch eine wichtigere Rolle der gemeinnützigen Bauträger kompensiert. In einigen Ländern haben diese Bauträger einen Teil der Wohnungen der öffentlichen Hand aufgekauft. Gleichzeitig wurden aber auch speziell an gemeinnützige Institutionen geleistete Zuschüsse (Darlehen, Subventionen, Steuervorteile, Bereitstellung von Bauland) reduziert oder gar abgeschafft. In den letzten Jahren ist auch eine generelle Abschaffung des Prinzips der Gemeinnützigkeit und ein zunehmender Übergang zu rein marktwirtschaftlichen Regeln im Wohnungswesen festzustellen.

7. Ausbau der Subjekthilfe. Der Ausbau der Subjekt- und Sozialhilfen war vor allem eine Folge der Verringerung des Sozialwohnungsbestandes, der Förderung des Wohnungseigentums und belastet in erster Linie die Gemeinden. Andererseits geht es auch darum, durch Kürzung der Objektförderung und Erhöhung der Subjekthilfe sozialen Fehlbelag in Sozialwohnungen zu verringern. In etlichen Ländern haben sich die entsprechenden Ausgaben stark erhöht.

Regionale Unterschiede

In einigen Staaten der EU hatte das Privateigentum an Wohnungen und die Förderungen zur Schaffung von Wohneigentum immer schon Tradition, etwa in Südeuropa (Portugal, Spa-

nien, Italien, Griechenland), aber auch in Belgien, Finnland und Luxemburg. In diesen Ländern spielte daher die Privatisierung oder Liberalisierung des Wohnungsmarktes in den letzten Jahren nur eine geringe Rolle.

In anderen Ländern, etwa in Dänemark, Frankreich oder Schweden, spielen Privatisierung und Liberalisierung deswegen keine bedeutende Rolle, weil Wohnungspolitik und ihre Förderung weiterhin als wichtige öffentliche Aufgabe verstanden wird.

In der dritten Gruppe von Ländern wurde die Privatisierung öffentlicher Wohnungen dagegen bewusst als politisches Instrument eingesetzt, wobei neben der Förderung der Privatinitiative und des Marktes oft auch Budgetkonsolidierung als Argument ins Treffen geführt wurde. Verkauft wurden Wohnungen an MieterInnen, an gemeinnützige Gesellschaften, aber auch an private Immobilienunternehmen. Die Liberalisierungsbestrebungen beim Wohnen äußerten sich in einer Deregulierung der Mietpreisbildung, wodurch Investitionen in Mietwohnungen gefördert und auf einen starken Rückgang des Angebots reagiert werden sollte. Es sind Staaten, in denen meist ein großer und sozialpolitisch bedeutender öffentlicher Wohnungsbestand bestand oder teilweise noch besteht. Diese Gruppe umfasst vor allem Großbritannien, Irland, Deutschland, die Niederlande, Österreich und vor allem die osteuropäischen Reformstaaten.

Nur ein Drittel der EU-Mitgliedstaaten haben heute noch einen Anteil der Sozialwohnungen am gesamten Wohnungsbestand von 10 und mehr Prozent, wobei die Tschechische Republik, Dänemark, die Niederlande, Polen und Schweden mit einem Anteil von mehr als 20 % hervorstechen. Wenige bis keine Sozialwohnungen gibt es in den meisten südeuropäischen Staaten.

In den neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten gehörten die staatlichen oder kommunalen Wohnungen zu den ersten öffentlichen Gütern, die nach dem Umbruch 1989 privatisiert und dabei zumeist an die bisherigen Mieter verkauft wurden. Der Eigentumsanteil an Wohnungen ist in den osteuropäischen Staaten daher sogar noch wesentlich höher (bis zu 100 % etwa in Estland, über 90 % in Litauen und Ungarn, über 80 % in Slowenien) als in westeuropäischen Staaten. Lediglich in der Tschechischen Republik ist der Eigentumsanteil mit etwa 50 % vergleichsweise gering.

Osteuropäische Wohnungen haben aufgrund der intensiven Bautätigkeit der letzten Jahrzehnte vor dem Zusammenbruch der kommunistischen Staaten zwar generell einen hohen Ausstattungsgrad (mit Zentralheizung, Bad und WC in der Wohnung), allerdings ist die Wohnungsgröße gering und die technische Qualität der „Plattenbauten“ meist sehr schlecht. Das seit dem Umbruch entstandene Privateigentum an Wohnungen wirkte sich daher nur auf die Instandhaltung der einzelnen Wohnungen positiv aus. Für die notwendige bautechnische Sanierung der Gebäude selbst fehlen meist die Mittel und öffentlichen Gelder, ebenso für den Neubau von Sozialwohnungen, nach denen nach wie vor große Nachfrage besteht. Nur 2 % des Wohnungsneubaus sind beispielsweise in Polen kommunale Sozialwohnungen. In der Slowakei müsste der Wohnungsbau vervierfacht werden, um dem Bedarf zu entsprechen.

Eine Folge waren daher teils drastische Mieterhöhungen, um Einnahmen zur Erhaltung und Sanierung der Wohnhäuser zu lukrieren. Der Index der Mieten zeigte in den Jahren 1995 bis 2003 den stärksten Anstieg aller EU-25-Staaten in den osteuropäischen Reformstaaten mit einer Verdoppelung (etwa Litauen) bis Verdreifachung (Polen) der Mieten.

Vor- und Nachteile der Privatisierung im Wohnungswesen

Jeder Dienstleistungsbereich – so auch das Wohnungswesen - hat seine Besonderheiten. Privatisierungen im Wohnungswesen waren deswegen leichter möglich, weil sie in diesem Dienstleistungsbereich weit populärer sind als in anderen. Für eine Privatisierung von Wohnungen spricht auch, dass sie eine Form der Altersvorsorge ist, die nicht abhängig ist von

staatlichen Pensionsreformen und –kürzungen. Angesichts ständig steigender Mieten sprechen auch verteilungspolitische Gründe für Privateigentum an Wohnraum. Gegen sie spricht allerdings, dass das Angebot an freierwerbenden, leistbaren Wohnungen zum Teil drastisch geringer geworden ist. Gegen sie spricht auch, dass dadurch die von der EU gewünschte Mobilität der ArbeitnehmerInnen stark eingeschränkt wird.

2.7 BILDUNG

Bildung ist in Europa in der Regel eine öffentliche Dienstleistung, die von den Staaten in Form des Vor-, Grund-, Mittel- und Hochschulsystems zur Verfügung gestellt wird. In den internationalen Grundrechtskatalogen sind zwar Grundsätze wie Recht auf Bildung für alle, kostenloser Zugang zu grundlegender Bildung oder gleiche Zugangschancen zu Hochschulbildung verankert. Bildung wird in den Mitgliedsländern der EU allerdings nicht mehr ausschließlich als öffentliches Gut für alle verstanden, sondern zunehmend als Dienstleistung, die öffentlich oder privat angeboten werden kann. Die öffentliche Sparpolitik und der zunehmende Einfluss supranationaler Organisationen setzt auch Bildungseinrichtungen vermehrt unter Privatisierungsdruck. Die Kosten für Bildung und Ausbildung werden vielerorts durch die Einführung von Studiengebühren, Schulgeld und Kostenbeiträgen für Weiterbildung auf die „NutznießerInnen“ abgewälzt. Außerdem ist zu beobachten, dass auch innerhalb der EU bildungspolitische Maßnahmen immer mehr nach wirtschaftspolitischen Vorgaben ausgerichtet werden. Die Schlagworte „wettbewerbsfähiges Bildungssystem“ und „marktfähiges Humankapital“ bestimmen deshalb immer öfter die Bildungsdiskussionen im europäischen Wirtschaftsraum.

Immer mehr private Bildungsausgaben in Europa

Zu den öffentlichen Bildungsausgaben zählt die gesamte Finanzierung der Schulen, der Hochschulen und Universitäten sowie der Weiterbildungseinrichtungen. Hinzu kommen Förderungen und Stipendien für SchülerInnen und StudentInnen. Darin nicht enthalten sind staatliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie allgemeine Förderungen für Familien und/ oder Kinder. In Europa wird ein Großteil der Ausgaben für Bildungseinrichtungen, nämlich ca. 90 %, noch immer aus öffentlichen Mitteln finanziert, vor allem im Primär- und Sekundarbereich. Aus der Liste ragen vor allem die skandinavischen Länder wie Dänemark, Schweden und Finnland heraus mit Ausgaben zwischen 6,4 und 8,3 %. Am anderen Ende stehen etwa Rumänien und Griechenland mit weniger als 4 % des BIP.

Insgesamt sind die öffentlichen Ausgaben für Bildung gemessen am Bruttoinlandsprodukt in den Mitgliedstaaten der EU in den letzten Jahren angestiegen (2001: 4,97 %, 2003: 5,17 %). Gleichzeitig ist aber laut EUROSTAT der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben an den Gesamtkosten für Bildung seit 1999 kontinuierlich gesunken (1999: 52,4 %, 2003: 49,8 %).

Zu den nicht-öffentlichen Bildungsausgaben zählen einerseits die Bildungsausgaben der Wirtschaftsverbände, der Religionsgemeinschaften und der Gewerkschaften, und andererseits jene der privaten Haushalte, die u.a. Lehr- und Lernmittel, Nachhilfeunterricht, gelegentlich auch Gebühren für die Bildungsteilnahme und Weiterbildungskosten zu tragen haben. Wie hoch der Anteil von Bildungsausgaben aus privaten Quellen in den einzelnen Mitgliedsstaaten tatsächlich ist, lässt sich aufgrund von unterschiedlichen Beihilfen und Subventionen nur schwer ermitteln. Aus der vorangegangenen Tabelle wird allerdings ersichtlich, dass in vielen Ländern private Quellen für die Erbringung der gesamten Bildungskosten immer mehr an Bedeutung gewinnen. Das Verhältnis von privaten zu öffentlichen Bildungsausgaben variiert in Europa außerdem stark. Große Bedeutung für die Finanzierung von Bildung hatten private Ausgaben 2003 jedenfalls bereits in Deutschland, Zypern, Malta, Großbritan-

nien und Litauen, wo bereits ein Fünftel der Bildungsausgaben aus privaten Händen kommen, eine sehr geringe Bedeutung dagegen in den skandinavischen Staaten mit meist weniger als 0,3 oder 0,2 % des BIP.

Öffentliche Gesamtbildungsausgaben in der EU 1999 und 2003 in % des BIP

Land	Öff. Bildungsausgaben in % BIP		Private Bildungsausgaben in % BIP	
	1999	2003	1999	2003
Belgien	-	6.06	0.27	0.35
Bulgarien	4.46	4.24	0.73	0.67
Tschechische Republik	4.04	4.51	0.54	0.37
Dänemark	8.09	8.33	0.27	0.32
Deutschland	4.50	4.71	1.01	0.92
Estland	6.11	5.43	-	-
Irland	4.51	4.41	0.46	0.31
Griechenland	3.63	3.94	0.26	0.22
Spanien	4.38	4.28	0.63	0.54
Frankreich	5.93	5.88	0.50	0.60
Italien	4.70	4.74	0.46	0.40
Zypern	5.45	7.30	1.76	1.35
Lettland	5.81	5.32	0.58	0.83
Litauen	6.13	5.18	-	0.46
Luxemburg	-	3.80	-	-
Ungarn	4.66	5.85	0.62	0.56
Malta	4.39	4.78	0.25	1.42
Niederlande	4.76	5.07	0.46	0.48
Österreich	5.79	5.50	0.30	0.30
Polen	4.78	5.62	0.15	0.66
Portugal	5.42	5.61	0.08	0.09
Rumänien	3.36	3.44	0.31	-
Slowenien	-	6.02	-	0.86
Slowakei	4.40	4.34	0.09	0.46
Finnland	6.24	6.41	0.13	0.13
Schweden	7.39	7.47	0.19	0.19
Großbritannien	4.57	5.38	0.84	0.97

Quelle: Eurostat, Februar 2007; für Estland und Luxemburg waren bei den privaten Ausgaben keine Daten verfügbar.

Mängel bei vorschulischer Kinderbetreuung

Der Europäische Rat von Barcelona hat im März 2002 beschlossen, dass in den Mitgliedstaaten der EU bis zum Jahr 2010 eine 90%ige Versorgung mit Kindergartenplätzen für 3-

bis 6-jährige Kinder sowie eine 33%ige für Kinder bis zu 3 Jahren gewährleistet sein muss, um insbesondere die Erwerbstätigkeit von Frauen zu fördern. Die Betreuungsverhältnisse für Kinder zwischen 3 und 6 Jahren sind im Großteil Europas gegeben. So sind 85,2 % der Vierjährigen an Einrichtungen des Elementarbereiches angemeldet (obwohl der Besuch von Vorschuleinrichtungen derzeit nicht verpflichtend ist). Besonders hoch ist die Beteiligung am Vorschulbereich in Belgien, Spanien, Frankreich, Italien, den Niederlanden und Großbritannien, wo bereits jedes vierjährige Kind eine Vorschuleinrichtung besucht.

Table PF11.1: Participation rates in day-care and pre-school for children under six, 2004

	Enrolment in daycare for the under 3s and pre-school from 3 to 6 years (%)				Expected years in education for 3 to 5 year olds
	Under 3 years	3 years	4 years	5 years	
Australia ¹	29.0	55.0	64.6	90.9	1.8
Austria	4.1	45.9	82.1	93.1	2.2
Belgium	38.5	99.3	99.9	99.7	3.1
Canada ²	19.0
Czech Republic	3.0	68.0	91.2	96.7	2.6
Denmark ¹	61.7	81.8	93.4	93.9	2.7
Finland ³	35.0	37.7	46.1	54.6	1.4
France ⁴	26.0	100.0	100.0	100.0	3.2
Germany ²	9.0	69.5	84.3	86.7	2.4
Greece ³	7.0	..	57.2	84.1	1.4
Hungary	6.9	71.0	92.3	97.8	2.6
Iceland ³	58.7	93.3	95.1	95.9	2.8
Ireland ⁵	15.0	48.0	46.6	100.0	1.5
Italy ⁵	6.3	98.7	100.0	100.0	3.0
Japan	15.2	67.3	95.2	96.6	2.6
Korea ¹	59.4	66.4	27.5	86.7	0.9
Luxembourg ³	14.0	37.9	83.5	96.9	2.2
Mexico ³	3.0	22.1	66.4	95.9	1.8
Netherlands	39.0	32.3	74.0	98.4	1.7
New Zealand	32.1	82.1	95.1	100.0	2.8
Norway ³	43.7	79.4	86.9	89.0	2.6
Poland ²	2.0	26.1	35.7	46.2	1.1
Portugal	23.5	63.9	79.9	90.2	2.3
Slovak Republic ³	17.7	60.3	71.7	84.7	2.2
Spain	20.7	95.9	100.0	100.0	3.1
Sweden	39.5	82.5	87.7	89.7	2.6
Switzerland	..	7.2	34.4	89.7	1.3
Turkey	..	1.7	3.4	26.2	0.3
United Kingdom	25.8	50.2	92.0	98.2	2.4
United States ¹	29.5	41.8	64.1	77.0	1.8

1. Year of reference 2005

2. Year of reference 2001

3. Year of reference 2003

4. Year of reference 2002

5. Year of reference 2000

Source: OECD Family and Education databases

Quelle: <http://www.oecd.org/dataoecd/46/13/37864698.pdf>, März 2007

Die Versorgung mit Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren ist in vielen europäischen Staaten noch dürftig. Paradebeispiel für eine gute Versorgung der 0-3 Jährigen ist Dänemark, wo sich bereits 64 % der 0-2 jährigen Kinder in Betreuung befinden. Das dänische Betreuungssystem für Kleinkinder setzt sich im Wesentlichen aus drei Hauptsäulen zusammen – es gibt öffentlich geförderte Tagesmütter, Kinderkrippen und gemischte Altersgruppen. Im Übrigen besteht ein Rechtsanspruch auf eine Betreuung der 0 bis 3 Jährigen. Eine weitere Besonderheit dieses Systems ist, dass Kindergärten teilweise 24 Stunden geöffnet sind (was übrigens auch auf einige finnische Kindergärten zutrifft, wo sich ebenfalls überdurchschnittlich viele Kinder zwischen 0 und 2 Jahren in Einrichtungen des Elementarbereichs befinden). Auch in Schweden und Frankreich sind die Betreuungsquoten von 0 bis 2 Jährigen mit 48 beziehungsweise 29 % überdurchschnittlich hoch.

Bereitgestellt wird die Betreuung im Elementarbereich durch öffentliche und private Träger (vor allem Religionsgemeinschaften, aber auch Gewerkschaften oder Wohlfahrtsverbände). In den meisten europäischen Staaten ist Kinderbetreuung in öffentlichen Einrichtungen kostenlos. In Dänemark, Deutschland, Finnland, Irland, Italien, den Niederlanden, Österreichs, Portugal und Schweden werden aber von privaten als auch von öffentlichen Anbietern Kostenbeiträge von den Eltern eingehoben.

Noch begrenzte Schulwahl in Europa

In Europa steht es Eltern grundsätzlich frei, für ihre Kinder eine öffentliche oder eine private Schule zu wählen, wobei private Schulen zum Teil Schulgeld erheben. Was die Aufteilung der SchülerInnen auf öffentliche Schulen betrifft, können grob zwei Praktiken unterschieden werden. In den meisten Staaten sind Eltern, deren Kind eine öffentliche Schule besuchen soll, bei der Schulwahl durch den Wohnsitz an den sogenannten „Schulbezirk“ gebunden. Im überwiegenden Teil dieser Staaten werden die SchülerInnen einer Schule zugewiesen, die Eltern haben allerdings das Recht, einen Schulwechsel zu verlangen (z.B. in Deutschland, Österreich, Ungarn, Skandinavien). Lediglich in Portugal, Frankreich, Griechenland, Zypern, Luxemburg und Malta ist die Zuweisung durch die öffentlichen Behörden sehr strikt und Eltern können diesen Prozess nur durch eine Sondergenehmigung beeinflussen. Nur in wenigen Staaten steht es den Eltern völlig frei, ihr Kind in einer öffentlichen Schule ihrer Wahl anzumelden, so z.B. in Belgien, wo die freie Schulwahl ein grundsätzliches bildungspolitisches Prinzip darstellt. Auch in Irland und den Niederlanden können Eltern die Schule frei wählen.

Darüber hinaus ist die freie Schulwahl der Eltern, insbesondere im Sekundarbereich, dann eingeschränkt, wenn in einem Staat der Übergang in eine bestimmte Schulform von der Leistungsbeurteilung im Primarbereich abhängt. Dies gilt für Deutschland, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Nordirland und Liechtenstein.

Aber der Faktor, welche Kinder, welche Schule besuchen, gewinnt am Schul- bzw. Bildungsmarkt zunehmend an Bedeutung. So entstand zum Beispiel in den Niederlanden (wo Eltern das Recht auf freie Schulwahl haben) in den letzten Jahren das Problem der sogenannten „schwarzen Schulen“, weil viele „weiße“ niederländische Familien ihre Kinder nicht in Schulen anmelden, in denen Zuwandererkinder die Mehrheit bilden.

Großteil der Schulen ist noch öffentlich und kostenlos

In den meisten Staaten der EU-25 ist der Großteil der Schulen öffentlich - cirka 85 % aller schulpflichtigen Kinder besuchen eine öffentliche Schule. Weitere 10 % besuchen öffentlich geförderte Privatschulen. In Belgien (Französische und Flämische Gemeinschaft) und in den Niederlanden befindet sich ein Großteil der Schulen in privatem Besitz (Religionsgemeinschaften, Vereine, Stiftungen), diese werden allerdings von der öffentlichen Hand gefördert. Öffentlich geförderte Privatschulen verfügen in Europa nur selten über Subventionen in gleicher Höhe wie die öffentlichen Schulen. Ausnahmen sind wiederum Belgien und die Niederlande, wo die Art und Höhe der Finanzierung der beiden Schulen gleich ist, auch in Polen, Finnland und Schweden gelten für die Finanzierung öffentlicher und geförderter Privatschulen die gleichen Bedingungen. Der Besuch von öffentlich geförderten Privatschulen ist auch in Spanien, Frankreich, Malta und im Vereinigten Königreich weit verbreitet. Den höchsten Anteil von SchülerInnen in nicht-staatlich geförderten Schulen hat Portugal mit 12,4 %.

Der Besuch einer öffentlichen Pflichtschule ist in Europa in der Regel (noch) kostenlos. Allerdings müssen Eltern immer mehr Selbstbehalte für Bücher und andere Lehr- beziehungsweise Lernmittel, Transport zur Schule, Verpflegung und außerschulische Aktivitäten wie Exkursionen bezahlen. Private und auch öffentlich geförderte Privatschulen sind zur Einhebung von Schulgeld berechtigt (mit Ausnahme von Finnland und Irland). Auch ist die Mehrzahl der weiterführenden Ausbildungen zunehmend mit Kosten verbunden. In Italien, den Niederlanden und Portugal wird beispielsweise bereits für die Ausbildung im Sekundarbereich Schulgeld eingehoben, das sich entweder am Einkommen der Eltern orientiert, oder durch staatliche Transfers wie Schülerstipendien entschärft wird.

Darüber hinaus kommt es oft nicht mehr „nur“ darauf an, dass Kinder eine höhere Schule besuchen, es kommt darauf an, welche Schule sie besuchen. Das heißt, Schulen, die nur

das kostenlose "Standardangebot" bieten können (oft aufgrund staatlicher Budgetkürzungen), gelten als unattraktiv und eröffnen ihren AbsolventInnen nur eingeschränkte Chancen. Eltern, die es sich leisten können, ermöglichen ihren Kindern Zusatzausbildungen. Sei es durch Musikunterricht, eine moderne Computerausstattung, Nachhilfestunden oder einfach durch den Besuch einer kostenpflichtigen Privatschule, die ihren Kindern mehr Möglichkeiten eröffnet als eine öffentliche Schule, die Sparprogrammen unterworfen ist. Es ist also nicht nur eine Frage von kostenloser oder kostenpflichtiger Bildung, sondern immer mehr auch eine Frage der Differenzierung in der Qualität.

Besonders problematisch zeigt sich der Schulbereich Großbritanniens, der europaweit am stärksten von Privatisierungstendenzen geprägt ist. Durch den Grundsatz von „choice and diversity“ hat man sich bereits in den 1980er Jahren vom System der sozial ausgleichenden Gesamtschule verabschiedet. Auch Kooperationen mit der Wirtschaft (in Form von Werbung in Schulbüchern) und die Abwälzung von Bildungskosten auf private Haushalte haben in Großbritannien mittlerweile Tradition – mit vielfältigen, negativen Auswirkungen. Genannt sei an dieser Stelle die Polarisierung zwischen Schulen mit hohem und solchen mit niedrigem Anteil an Kindern aus sozial schwachen Schichten und/oder mit migrantischem Hintergrund, wodurch sogenannte „Rest-“ oder „Problemschulen“ geschaffen wurden. Auch die Arbeitsbedingungen für LehrerInnen an (öffentlichen) Schulen sind schlecht, was zu einem Mangel an Lehrkräften geführt hat. In Großbritannien kam es insgesamt gesehen zur Etablierung eines Bildungsmarktes, der zuweilen seltsame Auswüchse birgt. So beteiligen sich auch „Multi-Utility“ Unternehmen auf dem Bildungsmarkt, wie die „Group 4“, die sich auf private Sicherheitsdienste und den Betrieb privater Gefängnisse spezialisiert hatte. In den letzten Jahren wurden Modelle entworfen, um den chronisch unterfinanzierten öffentlichen Schulen aus der Krise zu helfen. 2005 wurde das Weißbuch „Higher Standards, Better Schools for All“ veröffentlicht. Dieses sieht allerdings eine weitere Privatisierung des Schulwesens vor, die in Form der sogenannten „trust schools“ realisiert werden soll. Diese Schulen werden grundsätzlich selbstverwaltet, und zu einem Teil aus öffentlichen Mitteln, zum anderen aber eben durch Stiftungen und Darlehen von Universitäten, Unternehmen, Eltern und Wohlfahrtsorganisationen finanziert. Darüber hinaus soll die Rolle der lokalen Bildungsbehörden sich in Zukunft auf jene einer „strategischen, überwachenden“ beschränken. Es steht zu befürchten, dass diese Veränderungen nicht den gewünschten Erfolg bringen, sondern die existenten Qualitätsunterschiede der verschiedenen Schulen noch verstärken werden.

Starker Privatisierungstrend im Hochschulbereich

Im Gegensatz zur Pflichtschulbildung gibt es in der Hochschulbildung einen starken Privatisierungstrend. Vor allem in den neuen Mitgliedstaaten der EU haben sich private Anbieter im universitären Bereich durchgesetzt, allerdings heben diese entsprechend hohe Studiengebühren ein. Die Privatisierung und Liberalisierung von Bildung enthebt diese in jedem Fall ihrem Status als allgemeines Menschenrecht, das jeder/jedem in gleichem Maße zugänglich gemacht werden muss. Die neoliberale Ideologie, dass etwas, das nichts kostet auch nichts wert ist, lässt sich mittlerweile in allen Bildungsbereichen erkennen, am virulentesten ist sie aber im Hochschulbereich.

Studierende müssen in fast allen Staaten der Europäischen Union im Tertiärbereich einen privaten Beitrag entrichten (in Form von Einschreibe- und/oder Studiengebühren), der Anteil der privaten Ausgaben variiert allerdings stark und wird vielerorts durch ein System von Stipendien, Darlehen oder Förderungen ergänzt, um auch einkommensschwächeren StudentInnen Studium und Lebensunterhalt zu ermöglichen. In der Tschechischen Republik, Dänemark, Griechenland, Zypern, Luxemburg, Ungarn, Malta und Polen müssen für einen ersten akademischen Abschluss (noch) keine Studiengebühren bezahlt werden. In den skandinavischen Staaten gibt es ausgeprägte finanzielle Förderungen für Studierende zur Erhaltung ihres Lebensunterhalts.

In Europa lässt sich die Tendenz feststellen, den Zugang zu öffentlichen Hochschulen nicht nur mit Hilfe von Gebühren, sondern auch durch die Einführung von Zulassungsbeschränkungen einzu-schränken. Grundsätzlich können drei verschiedene Modelle von Universitätszulassungen unterschieden werden. Einerseits der sogenannten „freie“ Hochschulzugang, der allerdings lediglich in neun europäischen Ländern praktiziert wird und hier auch nur in „abgeschwächter“ Form, da für bestimmte Studienrichtungen ein Numerus Clausus festgelegt werden kann, beziehungsweise die Universitäten in Abhängigkeit von den verfügbaren Studienplätzen Zulassungsbeschränkungen erlassen können (Belgien, Deutschland, Frankreich, Island, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, Niederlande, Österreich).

Andererseits können die Hochschulen autonom über die Auswahlverfahren entscheiden, durch die sie die Zulassung regeln. Diese Verfahren werden oft in Abhängigkeit der Aufnahmekapazität der jeweiligen Einrichtung und/oder anhand von zentral festgelegten Zulassungskriterien beschlossen. Dieses Modell ist das in Europa am weitesten verbreitete, auch in den neuen Mitgliedstaaten der Union wird es praktiziert.

Gerade der Hochschulbereich unterlag in Europa in den letzten Jahren durch die Unterzeichnung der „Bologna-Erklärung“ im Juni 1999, die die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Hochschulraumes bis 2010 vorsieht, einem massiven Wandel. Unter anderem ist die Herstellung von vergleichbaren Hochschulabschlüssen vorgesehen. Dadurch wurden in vielen europäischen Ländern Hochschulreformen notwendig, die einerseits den Umbau des Lehrplanes auf ein Zwei-Stufen-System (nämlich undergraduate Studien, die mit Bachelor und Master abschließen und graduate Studien, die mit PhD abschließen) erforderlich machten, andererseits aber auch, wie zum Beispiel in Österreich, dazu genutzt wurden, die Universitäten in die „Selbstverwaltung“ zu entlassen. Diese Maßnahme wird auch in anderen europäischen Staaten, derzeit zum Beispiel in Deutschland, diskutiert. Als Vorbild für die Schaffung von privaten Universitäten beziehungsweise als Rechtfertigung für die Privatisierung von öffentlichen Hochschulen dienen die Eliteuniversitäten der Vereinigten Staaten von Amerika. Oft wird argumentiert, dass die europäischen Universitäten im internationalen Vergleich besser reüssieren würden, wenn sie eigenverantwortlich wirtschaften müssten, was auch den Erwerb von Drittmitteln einschließt. Aus internationalen Beispielen wird allerdings ersichtlich, dass der Staat den Drittmittelerwerb von Hochschulen (sei es in Form von Studiengebühren oder Werben um Sponsorengelder) dazu nützt, sich aus seiner Finanzierungsverantwortung zurückzuziehen.

2.8 KULTUR

Worin unterscheidet sich in den Worten des Europäischen Parlaments die „Kultur“ vom „Abfall“? In dem kleinen Wort „wirtschaftlich“. Denn während man bei Bahn, Post, Telekommunikation, Wasserversorgung oder der Abfallentsorgung von „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ spricht, fallen die Bereiche Bildung und Kultur in die Kategorie der „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“. Sie umfassen jenen Bereich, der nicht dem Markt zugeordnet werden soll, weil davon ausgegangen wird, dass Markt- und Wettbewerbsprinzipien zu keiner Verbesserung der Dienstleistung führen werden. Richtlinien der EU für den Kulturbereich gibt es nicht, weil keine europäische Harmonisierung angestrebt, sondern vielmehr „kulturelle Vielfalt“ gewahrt und gefördert werden soll (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Artikel 151).

Die Organisation dieser Dienstleistungen, die laut Europäischem Parlament von „komplexer Natur“ sind, ist in den verschiedenen Mitgliedstaaten der EU auf Grund unterschiedlicher gesellschaftlicher und kultureller Traditionen höchst unterschiedlich geregelt. Die Bandbreite reicht hier von Staaten mit einer hohen Dichte an kommunalen oder staatlichen Kultureinrichtungen (wie etwa Deutschland, Österreich, Frankreich, Finnland, Schweden) bis hin zu Län-

den, in denen privates Mäzenatentum und Stiftungen traditionellerweise eine dominante Rolle im kulturellen Leben spielen (Großbritannien, aber auch Portugal und Spanien). Global gesehen befindet sich das in Europa dominante Modell des hohen öffentlichen Engagements in den Bereichen Kultur und Kunst allerdings in einer Minderheitenposition – und gerät durch den „Liberalisierungsdruck“, dem der gesamte Sektor der öffentlichen Dienstleistungen unterworfen ist, zunehmend in Bedrängnis.

In den meisten europäischen Staaten sind deshalb auch die kulturellen Einrichtungen einem gewissen Privatisierungsdruck unterworfen. Die Sparpolitik öffentlicher Haushalte führt fast überall dazu, auch kulturpolitische Ziele und Leistungen v.a. in Zahlen zu messen. Immer öfter wird dabei Quantität (Besucher- bzw. ZuseherInnenzahlen) vor Qualität gestellt.

Fatal an der Entwicklung der letzten Jahrzehnte ist u.a. auch die Tatsache, dass die Privatisierungstendenzen im Bereich der Kultur in der öffentlichen Meinung auf kein ähnlich negatives Echo stoßen, wie das etwa im Bereich der Wasser- oder der Gesundheitsversorgung der Fall ist. Das hat auf der einen Seite mit der Kultur selbst zu tun, die ja – selbst in Mitteleuropa, wo Staat und Kommunen traditionellerweise eine wichtige Rolle in der Kulturförderung spielen – niemals ein staatliches oder kommunales Monopol war und wo es immer auch die unterschiedlichsten Formen privater Kulturträger gab. Außerdem gilt „die Kultur“ vielen Menschen nicht als unentbehrliche Daseinsbegleiterin, sondern als Luxus. Dass auf der anderen Seite auch der Aufschrei der veröffentlichten Meinung vielfach ausbleibt, mag darin begründet sein, dass die Medien in den letzten Jahrzehnten selbst unter einen enormen Privatisierungsdruck geraten sind.

Einige Privatisierungsbeispiele

Privatisierungen im Sinne von Direktverkäufen von staatlichen oder kommunalen kulturellen Einrichtungen an private Betreiber gibt es bisher in der EU nur vereinzelt. Zumeist werden Managementstrukturen reorganisiert bzw. „effizienter“ gestaltet, immer häufiger werden auch einzelne Dienste ausgegliedert, wobei die damit verbundene (budgetäre) Autonomie meist mit einer Kürzung der öffentlichen Subventionen einhergeht.

Betroffen von diesen Privatisierungstendenzen sind Museen und sonstige Ausstellungs- und Veranstaltungsräume, Theater, Konzert- und Opernhäuser, Denkmäler und historische Kulturgüter, Verlage, Druckereien, Fernsehanstalten, Filmfirmen und Kinos sowie Sportanlagen, die in öffentlichem Eigentum stehen.

Im letzten Jahrzehnt wurden beispielsweise das Stadttheater Antwerpen, das Berliner Metropol-Theater sowie das Schlossparktheater, das „Circustheater“ im holländischen Scheveningen, das von der europaweit agierenden Unternehmensgruppe *Stage Entertainment* (früher *Stage Holding*) in ein großes Musicaltheater umgewandelt wurde, oder das Poliorama Theater in Barcelona de facto privatisiert.

Am Beispiel des Verkaufs der senatseigenen Geschäftsanteile an der *Theater des Westens GmbH* (Berlin) an den niederländischen Musikkonzern *Stage Entertainment* im Jahr 2003 ist zu erkennen, dass auch im Kulturbereich sogenannte *global player* entstehen, die kulturelle Stätten übernehmen und kommerziell weiter betreiben. Für die in den Niederlanden, Großbritannien, Spanien, Russland, Frankreich, Italien und den USA tätige *Stage Entertainment* ist Deutschland, wo der Konzern bereits zwölf Bühnen betreibt, zum mit Abstand wichtigsten Markt geworden, der etwa 60% zum Konzernumsatz (500 Mio. €) beiträgt.

Für einige Aufregung sorgte in Italien die Absicht der Regierung Berlusconi, Museen und Kunstschatze zur Eindämmung von Italiens chronischem Defizit teilweise an Privatleute zu verkaufen oder zu verpachten. Der Verkauf von öffentlichem Eigentum sowie höhere Pacht- und Mieteinnahmen sollten dem Staat in drei Jahren 730 Millionen € einbringen. De facto fanden sich allerdings meist nur für historische Villen Käufer, vornehmlich internationale In-

vestitionsfirmen wie die *American Carlyle Group*, die weniger am Erhalt der Gebäude als am gewinnbringendem Weiterverkauf interessiert waren.

In Dänemark wurde das neue Opern- und Balletthaus in Kopenhagen von einem privaten Investor erbaut. Künftig sollen an der jetzigen Königlichen Oper nur noch die „kleinräumigen“ Opern gespielt werden, im neuen Haus hingegen jene Stücke, die einen „größeren Rahmen“ verlangen. Die zusätzlichen Betriebskosten in Höhe von 70 Mio. € werden sich allerdings der dänische Staat und die Stadt Kopenhagen teilen müssen.

Nach der Wiedervereinigung Deutschlands wurden in den „neuen Bundesländern“ zahlreiche Jugendzentren, einige Theater sowie ein Drittel der Bibliotheken (!) geschlossen. Außerdem wurde eine Reihe von öffentlich getragenen Museen in privatrechtliche Stiftungen umgewandelt, wobei häufig auf *Public-Private-Partnership*-Modelle als Finanzierungsform zurückgegriffen wurde. 2002 hat die Stadt Bremen ihr Philharmonisches Staatsorchester mehrheitlich in private Hände abgegeben. Damit wurde erstmals ein Staatsorchester in Deutschland privatisiert.

Ein extremes, für die sukzessive Austrocknung der hochentwickelten deutschen Kulturlandschaft jedoch typisches Beispiel ist die Stadt Köln, die sich 2003 ein Sparprogramm verordnete, das stark zu Lasten kultureller Einrichtungen ging, und in dem die Kultur mit 17% zum angesteuerten Sparvolumen beitragen sollte, obwohl sie bloß 4% des Stadtetats ausmacht. Gleichzeitig aber errichtete die Stadt für die Fussball-WM 2006 und dem zweitklassigen 1. FC Köln ein hundert Millionen Euro teures neues Stadion, investierte in ein publikumsträchtiges neues „Karnevalsmuseum“ und bewarb sich sogar noch um den Titel einer „Kulturhauptstadt Europas 2010“.

Köln bildet hier allerdings keine Ausnahme innerhalb Deutschlands, und Deutschland keine Ausnahme im weltweiten Trend, der in Zuschauer- und Besucherzahlen messbare Quantität („Quoten“) zum wichtigsten Maßstab erhebt, weshalb sogenannte „Events“ und massenwirksame Ausstellungen jederzeit auf Zuschüsse rechnen dürfen und im Bereich der Darstellenden Kunst v.a. die auf Musicals spezialisierten Häuser boomen. Immer mehr auf der Strecke bleiben dabei der Regelbetrieb auf der einen Seite und das Experiment auf der anderen, die angehalten werden, sich „private Sponsoren“ zu suchen, die ihrerseits jedoch viel lieber in publicityträchtige Projekte und somit gewinnversprechende investieren.

Oder sich gleich ihre eigene Kultur erschaffen: *Die ‚großzügige Schenkung‘, die wir aus den besseren Tagen der bürgerlichen Gesellschaft kennen, ist ersetzt worden durch die triumphalistische Ausstellung des privaten Besitzes. Das ‚Privatmuseum‘ an urbaner Schlüsselposition ist gleichzeitig die schlüssigste Metapher der politischen Ökonomie der Kunst im Neoliberalismus. Es setzt zugleich auch die verbliebene Konkurrenz der gesellschaftlichen Kultur unter Druck, denen als Ausweg nur eine dreifache Strategie bleibt: die Suche nach Sponsoren aus der Wirtschaft, die Führung nach ökonomischen Prinzipien und schließlich die populistische Ausrichtung der Kultur, das erfolgreiche Event mit Besucherrekorden, die Ästhetik und Ökonomie des ‚blockbusters‘ in der Kunst* (Georg Seesslen, WoZ-Online, 5.4.2001).

Im Extremfall reicht die Macht bestimmter „Big Player“ mittlerweile so weit, dass sie in der Lage sind, neue Kunstbewegungen zu lancieren und in die Kunstgeschichte einzuschreiben, wie dies in Großbritannien bei dem Kunstsammler Charles Saatchi und der Gruppe der „Young British Artists“ (YBA) zu beobachten war, deren kometenhafter Aufstieg im England Margaret Thatchers in erster Linie dem Engagement Saatchis zu verdanken war, der die jungen antiintellektuellen und „apolitischen“ Künstler zu seinen Favoriten erkoren hatte.

Nirgendwo sonst in Europa wurde im Bereich der Kultur das systematisch geplante Zurückdrängen des Staates zugunsten des Privatsektors länger, klarer und kompromissloser betrieben als in Großbritannien, v.a. unter der Regierung Thatcher von 1979 bis 1990. Staatliche Kunst- und Kulturförderung war in Großbritannien vor dem Zweiten Weltkrieg nahezu unbekannt, und auch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts blieb die Sinnhaftigkeit von Kulturförderung durch die öffentliche Hand stets umstritten. Eine große Rolle im Bereich der Kunst- und Kulturförderung spielen private Stiftungen und Sponsoren aus Wirtschaft und

Industrie, die von der staatlichen Agentur *Association for Business Sponsoring of the Arts* bei ihrer Suche nach „förderungswürdigen“ Kunst- und Kulturprojekten beraten und mit freien Kulturschaffenden zusammengebracht werden. Allerdings trägt die britische Wirtschaft zur Gesamtkunst- und Kulturförderung in Wahrheit gerade einmal 5% bei, der große Rest der Kulturförderung stammt aus öffentlichen Haushalten, wie den Förderungsbudgets der Europäischen Union, der Arts Councils auf staatlicher wie auf regionaler Ebene bis hin zur Kunstfinanzierung aus kommunalen Haushalten.

Zu einem wahren kulturellen Kahlschlag kam es z.T. in den neuen Mitgliedstaaten der EU. Kultureinrichtungen hatten in den kommunistisch regierten Ländern einen hohen Stellenwert und waren verhältnismäßig gut ausgebaut, belasten aber die öffentlichen Haushalte entsprechend stark. Sowohl die Übertragung von Einrichtungen auf Regionen und Gemeinden wie auch Privatisierungsmaßnahmen (wie etwa in Estland und Litauen) haben sich als wenig erfolgreich herausgestellt.

In Österreich wurden die Bühnen der Stadt Wien bereits 1987 in ein Unternehmen umgewandelt und aus dem Stadthaushalt ausgegliedert. Ähnliches erfolgte für die Bundesbühnen 1999. Dort wurde zudem der „Publikumsdienst“ (BilleteurInnen, Garderobe und Betreuung der Toiletteanlagen) an private Firmen übertragen. In den letzten Jahren wurden zunehmend auch Museen, Bibliotheken und andere Kulturstätten in selbständige Unternehmen umgewandelt. Echte Privatisierungen erfolgten bislang nur im Fall der „Wörtherseebühne“ (2001), die bald darauf vor dem Konkurs stand und seither als „feuchtes Millionengrab“ gilt.

Im Compendium, *Cultural Policies in Europe*, heißt es zum Thema Österreich: *“Only the cultural heritage budget has risen, the larger part of this being dedicated to the federal museums. The tight financial situation has contributed to a climate of uncertainty in the Austrian arts and culture scene. Smaller cultural institutions and associations in particular, whose activities provide an essential stimulus for the creation of culture in Austria, are facing a threat to their existence.”*

Kultur: Ware statt Wert

Es spricht vieles dafür, dass die Tendenz zur Ökonomisierung und Privatisierung der Kultur sich noch weiter verstärken wird, nicht nur wegen der oft zitierten „Lage der öffentlichen Haushalte“, sondern auch deshalb, weil viele der im Kunstbereich tätigen AkteurInnen ihre frühere Skepsis gegenüber Kapitalismus und Ökonomie abgelegt haben und die Ökonomisierung der Kultur z.T. sogar offensiv unterstützen.

Die politischen Motive für die Privatisierung von Kultureinrichtungen gleichen in weiten Bereichen jenen, die auch für die Privatisierung anderer kommunaler Dienstleistungen ausschlaggebend sind. Staatliche Monopole (z.B. Rundfunkanstalten) werden aufgegeben; gleichzeitig werden „mehr Wettbewerb“, eine „größere Vielfalt“ und die „Zurückdrängung des politischen Einflusses“ versprochen. Unter dem Schlagwort „Entbürokratisierung“ werden kulturelle Einrichtungen aus der „schwerfälligen“, „ineffizienten“ und „teuren“ öffentlichen Verwaltung ausgegliedert. Die damit verbundene Einsparung öffentlicher Subventionen ist ein wichtiges, wenn auch oft verschleiertes Motiv. Die öffentlichen Budgets sollen entlastet werden und an ihre Stelle sollen private Sponsoren treten. Dabei spielen neue Marketingkonzepte und die wirtschaftliche – v.a. touristische – Vermarktung der Kultureinrichtungen eine große Rolle. Eine Folge dieses Rückgangs der öffentlichen Förderungen sind Streichungen im Programm – oft verbunden mit dem einfachen Verzicht auf das „Riskante“ –, und Einsparungen im Personalbereich.

Die kulturpolitische Tendenz ist unübersehbar. Quantität (in BesucherInnenzahlen) ist der Maßstab, weshalb „Events“ und populäre Ausstellungen jederzeit auf Zuschüsse rechnen dürfen und Musicalhäuser (auch wegen ihrer „Umwegrentabilität“) boomen. Der teure Regelbetrieb und das wenig quotenträchtige Experiment bleiben dabei immer mehr auf der Strecke.

Im neoliberalen Kontext wird „kulturelle Identität“ vorwiegend als *Branding* zur Verbesserung des Images und der Marktfähigkeit von Städten, Regionen oder Ländern gesehen. Die Kultur wird damit immer mehr zu einem reinen Marketinginstrument degradiert. In der „Europaratsstudie“ zur österreichischen Kulturpolitik – der im übrigen eine „neoliberale pragmatische Linie“ attestiert wird – wird festgestellt, dass die politische und wirtschaftliche Instrumentalisierung der „Kultur“ ins Auge springt, sei es zum Zwecke der Image-Verbesserung Österreichs im Ausland, der Intensivierung zwischenstaatlicher Kontakte, der Profilierung der Bundeshauptstadt Wien im gesteigerten internationalen Städtewettbewerb oder als Mittel unternehmerischer Produkt- und Verkaufspolitik.

Folgen der Privatisierung

... für Transparenz und Kontrolle

In (teil)privatisierten Kultureinrichtungen werden inhaltliche Entscheidungen vermehrt im Rahmen von stiftungseigenen Kuratorien getroffen, die sich aus den unterschiedlichsten Vertretern des gesellschaftlichen und v.a. wirtschaftlichen Lebens (Sponsoren) zusammensetzen. Das demokratiepolitische Problem dabei ist, dass diese Gremien gegenüber der Öffentlichkeit weder Rechenschaft ablegen noch transparent arbeiten müssen. Eine demokratische Einflussnahme und öffentliche Kontrolle auf diese privatisierten Entscheidungsgremien wird zunehmend schwieriger.

... für Vielfalt und Versorgungssicherheit

Der Rückzug der öffentlichen Hand aus der Kulturförderung bedeutet einen Verlust an Vielfalt und Qualität, denn mit Kultur jenseits der *Mainstreamevents* lassen sich nur schwer private Sponsoren gewinnen. Der für andere Dienstleistungsbereiche geltende Grundsatz, dass nur die rentablen Bereiche für eine Privatisierung in Frage kommen, trifft auch im Bereich der Kultur zu – allerdings mit katastrophalen Nebeneffekten, denn was euphemistisch als „Flurbereinigung“ bezeichnet wird, stellt im Bereich der Kultur in Wahrheit einen Kahlschlag dar. Kulturelle Einrichtungen können nicht kommerziell und gewinnbringend betrieben werden, wenn die Bewahrung der Vielfalt und der breite Zugang für alle interessierten Publikumsschichten vorrangige Ziele einer vernünftigen Kulturpolitik bleiben sollen.

Außerdem kommt es zu einer räumlichen Polarisierung bzw. zur Verstärkung bereits vorhandener regionaler Ungleichheiten, wie sich am Beispiel der „neuen Bundesländer“ im Osten Deutschlands zeigt, in denen einerseits weniger finanzkräftige Unternehmen ansässig sind und andererseits die Kaufkraft der Bevölkerung geringer ist, und die somit am stärksten von einem Rückzug des Staates aus der Kulturförderung betroffen sind.

... für die sozioökonomische Sicherheit

Abgesehen davon, dass es durch Auslagerungen bestimmter Bereiche (wie etwa Werkstätten, Billeteure, Reinigung) im Theater- und Museumsbereich bereits auch zu einem Abbau von Arbeitsplätzen gekommen ist, zeigen zahlreiche Beispiele von Kulturprivatisierungen in Europa, dass durch die Übernahme von Theater-, Opern- und Konzerthäusern durch privatrechtliche Stiftungen die MitarbeiterInnen vielfach ihren Status als Angestellte im öffentlichen Sektor und damit auch bestimmte Arbeitnehmerrechte verloren haben.

Wesentlich dramatischer stellt sich der Rückgang öffentlicher Förderungen allerdings in jenen Bereichen der produzierenden Kunst dar, in denen traditionellerweise Werk- oder freie Dienstverträge dominieren, Arbeits- und Privatzeit sich vermischen und bereits eine sozialesichere Teilzeitanstellung als großer Schritt in Richtung soziale Sicherheit wahrgenommen wird. Wo bestenfalls 2 % der KünstlerInnen vom freien Kunstmarkt abseits staatlicher Förderung leben können, wo die soziale und wirtschaftliche Lage vieler im künstlerischen Bereich tätigen Personen gemessen am allgemeinen Wohlstand und den Durchschnittseinkommen in den westlichen Industriegesellschaften immer noch beschämend gering ist, stellt

die Sicherung der Arbeits- und Verwertungsmöglichkeiten für KünstlerInnen ein drängendes Problem dar.

Warum die öffentliche Förderung von Kunst und Kultur unentbehrlich ist

Kultureinrichtungen, -vereine und -stiftungen bewahren Kunstwerke und Kulturdenkmäler, stellen sie der breiten Öffentlichkeit sowie der Fachwelt bereit bzw. vor, führen Musik-, Tanz- oder Theaterstücke auf, fördern KünstlerInnen bzw. künstlerische Projekte und liefern damit vielfältige Möglichkeiten zur Teilhabe der BürgerInnen am kulturellen Leben.

Diese „kulturelle Grundversorgung“ für alle BürgerInnen ist ebenso Voraussetzung für eine demokratisch-pluralistische Gesellschaft wie die Freiheit der Kunst. Nur eine öffentliche Kulturförderung ist in der Lage, die umfassende kulturelle Grundversorgung und den breiten Zugang aller Bevölkerungsschichten zu kulturellen Angeboten zu sichern und gleichzeitig die künstlerische Freiheit und Unabhängigkeit der im Kulturbereich tätigen Personen zu gewährleisten. Hier ist noch einmal auf den Zusammenhang zwischen sozialverträglichen Preisen und öffentlicher Finanzierung hinzuweisen: je höher die öffentliche Finanzierung ist, desto größer sind die Zugangsmöglichkeiten aller interessierten BürgerInnen zu den Kultureinrichtungen.

Meinungsfreiheit, Pressefreiheit und die Freiheit der Kunst bedeuten wesentlich mehr, als die bloße Freiheit von Zensur. Um der gegenwärtig vorherrschenden Entwicklung zur Kontrolle der „kulturellen Märkte“ durch international tätige Oligopole entgegenzuwirken, um Presse-, Meinungs- sowie Kunstfreiheit und -vielfalt zu fördern, bedarf es einer aktiven Unterstützung durch den Staat.

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

Die Privatisierungen im kulturellen Sektor haben bislang überall zur Aufgabe von Kultureinrichtungen und damit zu einer Ausdünnung des Angebots, zu einer Reduzierung der Arbeitsplatzsicherheit und zu Personalabbau, zur Verteuerung der bestehenden Kulturangebote und zu einer bedenklichen Verflachung durch Kommerzialisierung geführt. Das relativ geringe Sparpotential für die öffentlichen Haushalte, das sich aus der Schaffung privatrechtlicher Einrichtungen ergeben hat, zeigt allerdings, dass die Privatisierung keine wirkliche Alternative zur öffentlichen Kulturförderung darstellt.

Anlässlich der 2. Europäischen Konferenz der Regionalminister für Kultur und Bildung im Südtiroler Brixen im Herbst 2002, die den möglichen Auswirkungen der weltweiten Privatisierung im Kultur- und Bildungsbereich gewidmet war, forderten die Kultur- und Bildungsminister der Regionen in ihrer Abschlusserklärung mit Blick auf die Auswirkungen des geplanten GATS-Abkommens auf Kultureinrichtungen, Schulen, Hochschulen, Bibliotheken, Museen und andere Bereiche des kulturellen Lebens u.a.: *Die Bereiche Kultur und Bildung müssen als öffentliche Güter bewahrt bleiben und gefördert werden. Kultur und Bildung lassen sich nicht privatisieren.*

Diese Forderung kann allerdings nur durch eine ausreichende öffentliche Finanzierung sichergestellt werden, die darüber hinaus auch die einzig verlässliche Garantie darstellt, dass öffentlich finanzierte Kultureinrichtungen nicht nur den populären *Mainstream* bedienen.

2.9 SICHERHEIT

Ein letzter Dienstleistungsbereich, der in Ballungsräumen zunehmende Bedeutung hat, ist die Sicherheit. Als besonders problematisch erweist sich hier die Privatisierung der öffentlichen Dienstleistung. Im letzten Jahrzehnt verzeichneten die privaten Sicherheitsdienstleistungen einen regelrechten Boom; die Auftragsvolumina nahmen – je nach Land unterschiedlich stark – um bis zu 20 % jährlich zu, und die Einsatzbereiche dehnten sich immer mehr in den öffentlichen Raum aus.

Private Sicherheitsdienste (PSD) nehmen die unterschiedlichsten Aufgaben wahr. Zu den bereits seit längerem bestehenden „traditionellen“ Diensten wie Werksschutz, Pförtnerdiensten, Personen- und Transportbegleitschutz, Veranstaltungsschutz, Nachtwärterdiensten, Errichtung von Abhör- und Alarmanlagen, Ermittlungstätigkeit, Geldtransporten, Betrieb von Notrufzentralen usw., die nicht nur von Unternehmen und Privatpersonen, sondern – v.a. aus Gründen der „Sparsamkeit“ – verstärkt auch von öffentlichen Institutionen in Anspruch genommen werden, haben sich in letzter Zeit immer mehr Aufgaben der Hoheitsverwaltung gesellt; dazu gehören die Durchführung von Fluggast- und Gepäckkontrollen, die Bewachung von staatlichen Einrichtungen und hochrangigen Persönlichkeiten, die Überwachung nicht nur des „ruhenden Verkehrs“ sowie die Bewachung von Gefängnissen und Schubhaftanstalten. Angehörige privater Sicherheitsdienste führen Einlasskontrollen in öffentlichen Einrichtungen und Behörden durch, bewachen militärische Anlagen und Atomkraftwerke, oder fahnden in Razzia-Manier nach Schwarzarbeitern auf Baustellen.

Einige Zahlen und Fakten

Nicht nur in den USA, wo die private Sicherheitsindustrie die am zweitschnellsten wachsende Branche (jährlich plus 8 %) ist, auch in der Europäischen Union blüht das private Wach- und Sicherheitsgewerbe. Seriöse Schätzungen gehen davon aus, dass innerhalb der EU-15 etwa 600.000 ArbeitnehmerInnen in fast 10.000 Sicherheitsunternehmen beschäftigt werden. Nahezu dieselbe Zahl an Unternehmen und Beschäftigten brachten die 10 neuen Mitglieder im Jahr 2004 in die Europäische Union ein.

Zu Beginn des neuen Jahrtausends betrug die Stärke der PSD im EU-15-Schnitt etwa die Hälfte der regulären Polizei. Aufgrund des boomenden Sicherheitsmarktes und nicht zuletzt auch aufgrund der Sparpolitik im öffentlichen Dienst haben sich die Stärkeverhältnisse zwischen Polizei und PSD in der Zwischenzeit weiter angenähert. In Großbritannien sind im privaten Sicherheitsgewerbe mittlerweile deutlich mehr Menschen beschäftigt, als in öffentlichen Polizeieinrichtungen, und gemessen an der Bevölkerungszahl hat Großbritannien europaweit die höchste Zahl an Beschäftigten im privaten Sicherheitssektor. In anderen Staaten vollzieht sich derzeit eine schrittweise Angleichung (Deutschland, Finnland, Schweden, Niederlande); Griechenland, Italien und auch Österreich hinkten diesem Trend noch etwas hinterher.

Einen rasanten Anstieg hatte die Branche im wiedervereinigten Deutschland zu verzeichnen. 2001 zählte sie 145.000 Beschäftigte in etwa 2.500 Sicherheitsunternehmen mit einem Jahresumsatz von 2,7 Mrd. Euro, gegenüber 1997 ein Anstieg von 50 %! Demgegenüber standen den Länderpolizeien (237.500), dem Bundesgrenzschutz (32.200) und dem Bundeskriminalamt (3.300) insgesamt 263.000 Planstellen für PolizeibeamtInnen zur Verfügung.

Noch wesentlich größere Zuwächse dürfen sich PSD in den neuen Mitgliedstaaten und hier v.a. in Osteuropa erwarten. In Estland beispielsweise sind bereits mehr Menschen bei privaten Sicherheitsdiensten beschäftigt, als bei der Polizei. In Polen, wo sich das private Sicherheitsgewerbe fest in der Hand von früheren Angestellten von Polizei, Militär und Geheimdienst aus der kommunistischen Ära befindet, sind bereits mehr als 200.000 Menschen für private Wach- und Sicherheitsdienste tätig, und in Russland hat die Zahl der privaten Sicher-

heitsdienste und Schutzunternehmen bereits 23.000 Unternehmen mit mehr als 600.000 Beschäftigten erreicht. Hier betragen die jährlichen Zuwachsraten rekordverdächtige 23 %.

Weltweiter Marktleader ist übrigens das Unternehmen Group 4 Securicor, das 2004 aus dem Zusammenschluss von *Securicor* und *Group 4 Falck* hervorging. *Group 4* ist auf allen fünf Kontinenten in 108 Ländern vertreten, beschäftigt weltweit über 360.000 MitarbeiterInnen und nimmt in vielen neuen EU-Ländern, wie z.B. in Tschechien, der Slowakei und Ungarn, aber auch in Österreich (2.300 MitarbeiterInnen, 60 Mio. Euro Umsatz) eine marktführende Position ein. Das Unternehmen notiert an der London Stock Exchange und erzielte 2004 einen Umsatz von 3.8 Mrd £ (5,6 Mrd. Euro) und einen Gewinn von 216 Mio. £ (320 Mio. Euro)

Weltweit mehr als 235.000 Angestellte in mehr als 30 Staaten (v.a. Europas und Nordamerikas) weist Securitas auf. Das Unternehmen wurde ursprünglich in Schweden gegründet, erwarb in den 1990er-Jahren mehrere europäische Konkurrenten und 1999/2000 mit *Pinkerton* und *Burns* die beiden damals größten US-Unternehmen. *Securitas* notiert an der Stockholmer Börse; der Umsatz des Unternehmens beträgt mehr als 59 Mrd. SEK (6,5 Mrd. Euro), der Gewinn knapp 4 Mrd. SEK (440 Mio. Euro)

Kaputtgespart

Hauptverantwortlich für diese Entwicklung ist die Sparpolitik der öffentlichen Haushalte bei ihren Sicherheitsapparaten, was zu steigender Kriminalität und sinkender Aufklärungsrate geführt hat, worauf wiederum die Rufe nach privater Überwachung immer lauter wurden. Aber auch dort, wo der Staat seine Verantwortung nicht unmittelbar auf die BürgerInnen und Unternehmen abwälzen kann, besteht die Tendenz, finanzielle – und damit v.a. personelle – Kürzungen in den teuren Polizeiapparaten vorzunehmen und einen Teil der öffentlichen Sicherheitsaufgaben an das wesentlich billigere private Sicherheitsgewerbe auszulagern.

Wo aufgrund der immer umfassenderen Sparmaßnahmen im öffentlichen Bereich bereits die Sicherung der Kernaufgaben der Polizei immer schwieriger wird, sind die in einer zunehmend vernetzter, komplexer und unübersichtlicher gewordenen Gesellschaft gewachsenen Aufgaben schlicht und einfach unfinanzierbar. Dazu nur ein Beispiel: Während eine Arbeitsstunde bei der deutschen Polizei ca. 60 Euro kostet, verrechnen private Sicherheitsdienste etwa 20 Euro – wobei nicht vergessen werden darf, dass private Sicherheitsunternehmen bei einem Brutto-Stundenlohn von 6 bis 10 Euro kaum wirklich qualifizierte Arbeitskräfte einstellen können.

Zu Tode gefürchtet

Die weitverbreitete und nur z.T. objektivierbare Ansicht, dass die gegenwärtige immer unübersichtlichere und schnelllebige Gesellschaft durch Unsicherheit und Angst charakterisiert sei, führt bei vielen Menschen zu einem steigenden Bedarf nach „Sicherheit“. Die private Überwachung zahlreicher bis dato weitgehend überwachungsfreier Lebensbereiche wird als unabdingbare Notwendigkeit der „Risikogesellschaft“ angesehen, wobei das Gefühl einer ständig wachsenden Unsicherheit durch populistische politische und mediale Kampagnen zusätzlich geschürt wird. Angestiegen sind dadurch nicht nur die individuelle, sondern auch die soziale Kriminalitätsfurcht, d.h. das diffuse Gefühl, dass unsere Gesellschaft als Ganzes in erhöhtem Maße bedroht sei, was u.a. auch durch ein dramatisch gesunkenes Toleranzniveau gegenüber sozialen Randgruppen zum Ausdruck kommt. Diese Mischung aus Kontrollideologie, strafrechtlichen Reformen hinsichtlich neuer Kriminalitätserscheinungen und technischen Innovationen konstituiert eine neue „Sicherheitskultur“ und einen neuen riesigen Markt für Sicherheit.

Vor diesem Hintergrund können die Lobbyverbände der Sicherheitsindustrie medienwirksam und zumeist unwidersprochen verlangen, dass die „überforderte Polizei“ sich doch auf ihr

„Kerngeschäft“, d.h. auf die Ermittlungstätigkeiten, zurückziehen und den Privaten die übrigen Felder überlassen möge.

Die Privatisierung des öffentlichen Raumes

Tatsächlich hat sich das öffentliche Leben mit dem Wandel von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungs- und Konsumationsgesellschaft zu einem nicht unwesentlichen Teil in private Einrichtungen mit quasi öffentlichem Charakter verlagert, wie z.B. in Einkaufszentren oder Kinopalästen, deren Betreiber sich und die anwesende Kundschaft schützen zu müssen glauben.

Private Sicherheitsdienstleister prägen und kontrollieren deshalb immer stärker das Bild der öffentlichen Räume. Schätzungen zufolge sind bereits etwa 10 % aller PSD-Beschäftigten in öffentlichen Räumen tätig, die im gleichlautenden ökonomischen Interesse von Auftraggebern und Auftragnehmern zusehends in „private Räume“ umdefiniert werden – und *„wo die Herrschaft im öffentlichen Raum von der res publica auf private Investoren übergeht, wird nicht die Effektivierung des Grundrechtsgebrauchs, sondern die Profitmaximierung betrieben“*, so der Berliner Politikwissenschaftler Volker Eick.

Öffentliche Räume werden immer mehr zu *„privatrechtlich sanktionierbaren Enklaven des gehobenen Konsums“*, dessen reibungsloses Funktionieren gesichert werden muss. Fußgängerzonen, Shopping Malls und Kinocenter, aber auch Bahnhöfe und U-Bahn-Stationen (mit ihren Rund-um-die-Uhr-Einkaufsmöglichkeiten) sind die semiprivatisierten „postmodernen Konsum- und Freizeiträume“ *par excellence*, die nicht bloß durch Angehörige privater Sicherheitsdienste, sondern auch durch moderne Überwachungsinstrumente (Videokameras und Monitore, Lichtschranken, Bewegungsmelder etc.) ununterbrochen und immer effizienter kontrolliert und überwacht werden. Die damit verbundene Begrenzung der privaten Sphäre und die schrittweise Abschaffung der Trennung zwischen Arbeits- und Freizeiträumen, zwischen „öffentlich“ und „privat“ führt unweigerlich zur Erosion des öffentlichen Raumes, aber auch zur Abschaffung der individuellen Privatheit. „Sicherheit“ bedeutet in letzter Konsequenz die ununterbrochene Überwachung und Kontrolle aller Bereiche menschlicher Tätigkeit.

Ungleiche Verteilung von Sicherheit

Die Frage, ob die Einbindung privater Dienstleister und die damit verbundene Ausweitung der Sozialkontrolle zu größerer „Sicherheit“ für alle führen wird, lässt sich relativ klar negativ beantworten. Die Privatisierung der Sicherheit führt in allererster Linie dazu, dass gesellschaftlich einflussreiche und materiell gut situierte Personen und Gruppen ihr Sicherheitsbedürfnis auf Kosten von Randgruppen – aber auch auf Kosten der Allgemeinheit – verbessern. Wegweiserechte gegenüber unliebsamen Personen in öffentlichen Parkanlagen, Einkaufsstraßen und Wohnvierteln sind nur ein Ausdruck dieser Entwicklung.

All jenen Personen aber, die sich keinen privaten Wachdienst und keine aufwändigen Sicherheitsanlagen leisten können, wird dagegen ständige Unsicherheit suggeriert. Abgesehen davon, dass dadurch das Prinzip der Gleichheit aller BürgerInnen in Frage gestellt werde, führt dieser ungleiche und in erster Linie von finanziellen Möglichkeiten abhängige Schutz vor tatsächlichen oder potentiellen Gefährdungen dazu, dass diejenigen, die über entsprechende Ressourcen verfügen, sich der Sorge ums Gemeinwohl entziehen können und dass der Staat als Sicherheitsgarant in einem seiner zentralen Aufgabengebiete immer mehr an Integrationskraft verliert.

Unzureichende Ausbildung und mangelnde Qualitätssicherung gefährden den Rechtsstaat

Die private Sicherheitsindustrie ist ein gutes Beispiel einer neuen Dienstleistungsökonomie, die sich im Wesentlichen auf schlecht bezahlte Jobs und prekäre Arbeitsverhältnisse stützt. Das in nahezu allen Ländern geltende Billigst-Bieter-Prinzip bei der Vergabe öffentlicher Aufträge an private Sicherheitsunternehmen hat eine Vielzahl von negativen Auswirkungen auf die Qualitäts- und Ausbildungsstandards des gesamten Gewerbes. In vielen Ländern fehlen geeignete gesetzliche Regelungen für den Bereich der privaten Sicherheitsdienste, was zu teilweise gravierenden Mängeln bei der staatlichen Kontrolle des Gewerbes, bei der Rekrutierung und Ausbildung des Personals, aber auch bei den Arbeitsbedingungen der DienstnehmerInnen führt. Problematisch ist insbesondere auch die völlige Uneinheitlichkeit der Bestimmungen in den einzelnen Ländern der EU.

Ein europaweites Problem der privaten Sicherheitsbranche ist die unzureichende Qualifikation des Personals, sofern sich dieses nicht aus den Bereichen der Polizei oder des Militärs rekrutiert, und die große Anzahl sogenannter „gescheiterter Existenzen“. Insgesamt liegt das Qualifikationsniveau der Beschäftigten bei privaten Sicherheitsunternehmen deutlich unter dem der staatlich Bediensteten. Dies hat v.a. mit der geringen Entlohnung und der enorm gestiegenen Nachfrage zu tun. Die Angestellten werden in der Regel nicht speziell ausgebildet – eine entsprechende sicherheitsgewerbliche Ausbildung käme den Unternehmern zu teuer, weshalb in einigen Ländern – etwa in Österreich und Großbritannien – keinerlei gesetzlich vorgeschriebene Mindestausbildungszeiten bestehen und die Ausbildungszeit im europäischen Durchschnitt bei nur 80 Stunden liegt. Mangels anerkannter Ausbildungen werden MitarbeiterInnen von privaten Sicherheitsunternehmen allzu oft nur aufgabenspezifisch für den vorhandenen Bedarf eingeschult.

Die Angestellten werden zumeist schlecht bezahlt – Dumpinglöhne unter 5 Euro die Stunde und Arbeitszeiten von 300 Stunden im Monat sind keine Seltenheit – und in prekären Arbeitsverhältnissen gehalten, damit sie „flexibel und auftragsbezogen“ eingesetzt werden können. Andererseits schrecken manche Firmen auch nicht vor Arbeitsverträgen mit Knebelparagrafen zurück, um eine Abwanderung ihrer MitarbeiterInnen zu verhindern. Die Folge davon ist nicht selten berufliche Unzufriedenheit, Stress (verstärkt durch „Quotenvorgaben“ und „Fangprämien“ etwa bei Fahrscheinkontrollen und bei der Parkraumbewirtschaftung) und fachliche Überforderung.

Bestehende Sicherheitsvorschriften für die Angestellten werden aufgrund des enormen Kostendrucks, der durch die scharfe Konkurrenzsituation entstanden ist, oft grob vernachlässigt. Gleichzeitig kommt es immer wieder zu Repressionen gegen kritische Gewerkschafter und Betriebsräte.

Anstelle der „gesunden Konkurrenz“ gibt es auch in dieser Branche klare Tendenzen in Richtung Marktkonzentration, aber auch zu Subunternehmertum und zu Zeit- und Leiharbeitsfirmen, die oft mehrere Dienstleistungen – wie z.B. Gebäudereinigung, Hostessenservice etc. – anbieten.

Überschreitung der Kompetenzen und „Rambo-Methoden“

Ungenügende Qualifikation bringt das Risiko mit sich, dass die Autorität der Uniform missbraucht wird, um dem rein subjektiven Rechtsempfinden zum Durchbruch zu verhelfen. Privaten Sicherheitsdiensten stehen im Prinzip keine speziellen Eingriffsbefugnisse zu. So wie alle anderen BürgerInnen können sie ausschließlich die sogenannten Jedermann-Rechte – also Notwehr, Nothilfe, Hausrecht usw. – in Anspruch nehmen.

Besonders bedenklich stimmt die Häufung der Fälle von „Amtsmissbrauch“ und Kompetenzüberschreitung durch Angehörige privater Sicherheitskräfte, die die „Autorität der Uniform“ missbrauchen. Häufig wird von Ressentiments und „Rambo-Methoden“ gegenüber unlieb-

samen Randgruppen (Drogenkranken, Obdachlosen etc.), aber auch gegenüber – besonders jugendlichen – MigrantInnen berichtet. Hier zeigt sich, dass je geringer die Beschwerdemacht der Betroffenen ist, desto öfter das private Sicherheitspersonal die eigenen – theoretisch sehr eng gefassten – Befugnisse überschreitet.

Interessant ist, dass bei in Deutschland durchgeführten Untersuchungen hinsichtlich der angenommenen Befugnisse privater Sicherheitsdienste eine weitgehende Rechtsunsicherheit vorherrschte und nur wenige Handlungsweisen privater Sicherheitsdienste zweifelsfrei als legitim bzw. als illegitim gewertet wurden. So z.B. wurden von der Mehrheit der Befragten Wohngebietsstreifen, die Entgegennahme von Notrufen, die Begleitung von Gefahrguttransporten, die Abschiebung abgelehnter Asylbewerber, die Aufnahme von Verkehrsunfällen ohne Personenschaden, der Gefangenentransport, die Begleitung von Demonstrationen, die Alarmaufschaltung und der Ersteinsatz am Alarmort als „eindeutig polizeiliche Aufgaben“ bezeichnet – d.h. die BürgerInnen ordneten auch solche Bereiche der Polizei zu, die bereits seit einiger Zeit auch bzw. nur noch durch private Sicherheitsdienste wahrgenommen werden.

Immer mehr Kooperationen zwischen Polizei und PSD

Obwohl private Sicherheitsdienste also keine hoheitlichen Aufgaben übernehmen dürfen, kommt es immer öfter zu – z.T. auch verdeckten – Kooperationen mit der Polizei und damit zu einer stillschweigenden Verlagerung hoheitlicher Aufgaben. Gefördert wird diese bedenkliche informelle Kooperation der privaten Sicherheitsdienste mit der Polizei v.a. durch die große Zahl ehemaliger Beamter in privaten Sicherheitsunternehmen – das Beispiel des ehemals kommunistischen Osteuropas stellt dabei nur den negativsten Auswuchs dieser Entwicklung dar. In einigen Ländern ist es den PolizistInnen deshalb untersagt, direkt nach Beendigung ihres Dienstes bei der Polizei in das private Sicherheitsgewerbe zu wechseln.

Im Rahmen von sogenannten „police privat partnerships“ arbeiten die Sicherheitsbehörden schon seit längerem teilweise auch formell und intensiv mit privaten Sicherheitsunternehmen zusammen. Eine neue Form der Zusammenarbeit staatlicher Sicherheitsorgane mit Privatpersonen stellt die Heranziehung sogenannter „HilfspolizistInnen“ dar. In einigen deutschen Städten werden Privatpersonen unter dem Titel „Sicherheitswacht“ oder „freiwilliger Polizeidienst“ zu Hilfskräften der Polizei ausgebildet. Diese nur mit einer Schmalspurausbildung, teilweise aber mit Waffen ausgerüsteten „Hilfssheriffs“ werden v.a. zu Patrouillen durch Wohnsiedlungen und Einkaufsstraßen eingesetzt. Ihre Hauptaufgabe ist es, das „subjektive Sicherheitsgefühl“ der ansässigen Bevölkerung zu erhöhen. Inzwischen gibt es in etwa 100 deutschen Städten bereits sogenannte „City-Streifen“, die im Auftrag der Unternehmer handeln.

Private Haftanstalten liegen im Trend

Die mit der Privatisierung verbundenen Einsparungen zeigen aber auch in anderen Bereichen überaus kontraproduktive Ergebnisse. Besonders bedenklich ist in diesem Zusammenhang der Boom privat geführter Gefängnisse, der nach angelsächsischem Vorbild nun auch den europäischen Kontinent erreicht hat. Hier zeigt sich, dass nach der Privatisierung von Gefängnissen v.a. bei Fortbildungs- und Resozialisierungsprogrammen für Häftlinge gespart wird, wodurch deren Chancen auf eine Wiedereingliederung in die Gesellschaft sinken, was weder im Sinne der Häftlinge noch der Gesellschaft als Ganzes sein kann.

Als „Testfall“ für privat geführte Gefängnisse in Europa gelten offensichtlich die Abschiebehaftanstalten, wo es bereits seit längerem Modelle der „Arbeitsteilung“ zwischen privaten Sicherheitsunternehmen und Justizvollzugsbeamten gibt. Ein privates Sicherheitsunternehmen, das bereits die Verantwortung für mehrere Flüchtlingsunterkünfte und Abschiebehaftanstalten übernommen hat, ist die Firma *European Homecare* mit Sitz in Essen, die seit dem

Jahr 2003 auch für das größte Flüchtlingslager Österreichs in Traiskirchen verantwortlich ist – ein Konsortium aus *Rotem Kreuz*, *Caritas* und *Diakonie* war vom Innenministerium aus Kostengründen abgelehnt worden. Während früher ein Tag in Bundesbetreuung pro Person rund 17 Euro kostete, bot *European Homecare* die Betreuung zum Dumpingpreis von 12,90 Euro an.

In Deutschland wurden unterdessen bereits die ersten Haftanstalten in privater Regie errichtet und nach dem Investorenmodell zurückgemietet – und die Gefangenen Ausbildung in einer Jugendvollzugsanstalt wurde privatisiert. Dass private Sicherheitsfirmen auch Häftlingstransporte durchführen und FreigängerInnen überwachen, gehört mittlerweile bereits zur Routine.

Forderung nach Änderungen

Die hier geschilderten Missstände und die mangelnden gesetzlichen Regelungen in vielen europäischen Ländern haben in den letzten Jahren einen Dialog der Interessenvertretungen (*Union Network International Europa (UNI-Europa)*, der europäische Gewerkschaftsbund der Fachberufs- und Dienstleistungsgewerbe auf der einen Seite und die *Europäischen Vereinigung der Sicherheitsdienste (CoESS)* auf der anderen), in Gang gesetzt. Hauptziel dieses sozialen Dialogs ist die Entwicklung gemeinsamer europäischer Standards.

- In allen Ländern der Europäischen Union soll ein **einheitliches Zulassungssystem** für Unternehmen eingeführt werden.
- Die Gewerbezulassungen müssen regelmäßig durch die öffentliche Hand auf der Grundlage von europaweit gültigen Normen **überprüft** werden.
- Bei der **Zulassung zur Berufsausübung** muss sichergestellt werden, dass alle Beschäftigten die für eine Arbeit in diesem Gewerbe erforderliche moralische und berufliche Eignung aufweisen.
- Personen, die im privaten Wach- oder Sicherheitsdienst beschäftigt werden, müssen eine berufliche **Grundausbildung** absolvieren. Das Mindestausbildungsniveau muss europaweit festgelegt werden.
- Aufgrund des hohen beruflichen Risikos sollten europaweit Mindestnormen für den **Arbeitsschutz** und die Arbeitssicherheit von Beschäftigten privater Sicherheitsunternehmen festgelegt werden.
- Um die Attraktivität des Gewerbes, die Stabilität des Personalstandes und die Qualität der Serviceleistungen zu verbessern, müssen **Mindestarbeitsbedingungen** festgelegt werden.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Entwicklungen der letzten Jahre zeigen ein differenziertes Bild:

- Die Liberalisierung und Privatisierung hat in elementaren Dienstleistungsbereichen (wie der Energie- oder Gesundheitsversorgung) für die Bevölkerung nicht den verlangten, in Aussicht gestellten und im Interesse von Preissenkungen gewünschten funktionierenden Wettbewerb unter Anbietern gebracht, sondern Kartell- und Oligopolbildungen, wie etwa im Energiesektor, die eher zu Preisabsprachen und Verteuerungen führen. Sie haben zum massiven Abbau von Arbeitsplätzen und zur Verschlechterung von Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten geführt.
- Bisherige marktbeherrschende öffentliche Unternehmen wurden zu marktbeherrschenden privaten Unternehmen (etwa im Energie- oder Telekommunikationssektor), die den Wettbewerb mit anderen, neuen Anbietern nicht suchen, sondern sogar zu verhindern suchen. Mitunter wurde ihre Marktbeherrschung sogar noch größer (wie im Energiesektor).
- Die gewohnte Versorgungssicherheit ist durch die Liberalisierung und Privatisierung geringer geworden (gerade auch im Energiesektor, aber auch im Gesundheits- oder Sicherheitswesen), einerseits weil aus Gewinninteresse zu wenig investiert wird, andererseits weil elementare Dienstleistungen wie jene nach Energieversorgung zum Spielball politischer und unternehmerischer Interessen geworden sind.
- Die Sicherheit ist ein gutes Beispiel dafür: wegen des Sparens bei den öffentlichen Sicherheitsorganen verzeichnen private Sicherheitsdienste einen wahren Boom. Allerdings ist die Ausbildung und Qualität des Personals weit schlechter, es sind die Befugnisse unklar oder sie sogar werden überschritten und es kommt vor allem zu einer ungleichen Verteilung von Sicherheit. Öffentliche Räume werden zunehmend privatisiert, von privaten Sicherheitsdiensten vor unliebsamen Personen geschützt.
- Im Gesundheits- und im Bildungswesen zeigen sich zwar mehr Wettbewerb und marktwirtschaftliche Methoden, die sich allerdings auch nicht zum Vorteil des Großteils der Bevölkerung herausstellen. Im Bildungswesen hat der starke Trend zur Privatisierung und zu finanziellen Beiträgen wohl zu mehr Wettbewerb, aber gleichzeitig zu einer starken Differenzierung der Schulen und ihrer Qualität geführt, mit nachhaltig negativen Auswirkungen auf die Chancengleichheit. Und auch im Gesundheitswesen haben Privatisierungen nur zur Verteuerung, nicht aber zur Verbesserung oder Sicherheit der Dienstleistungen beigetragen.
- Auch im Kulturbereich zeigt sich, dass das Modell des hohen öffentlichen Engagements zunehmend ins Hintertreffen gerät, der Privatisierungsdruck wächst. Kultur wird dadurch nicht mehr nach Qualitäts-, sondern Quantitätskriterien wie Besucher-/Zuschauerzahlen gemessen. Geld bestimmt auch zunehmend den Geschmack, Kunst wird zum bloßen Instrument der Imagewerbung von Unternehmen und Städten degradiert. Da Kunst und Kultur allerdings von vielen Menschen ohnehin als Luxus gesehen werden, ist der öffentliche Protest gering.
- Ist dennoch eine Trendwende in Sicht? Im Wasserbereich scheint sich auch in der EU-Kommission durchzusetzen, dass eine (vollständige) Liberalisierung zumindest im Bereich der Übertragung und Verteilung von Wasser nicht möglich und auch nicht zweckmäßig ist, wohl aber bei damit in Zusammenhang stehenden Diensten wie Ausbau, Wartung, Betrieb usw.
- Auch im Bereich ÖPNV scheint die EU nach Jahren des Ringens mit den Städten und Regionen die Subsidiarität anzuerkennen, wonach Regionen bzw. Kommunen selbst entscheiden können, ob und wie sie Dienstleistungen vergeben.

- Im Wohnungswesen hat sich die starke Liberalisierungs- und Privatisierungswelle der 1980er und 1990er Jahre ebenfalls verlangsamt, auch weil viele Menschen zunehmend Probleme haben, von ihren unsicheren Einkommen hohe Mieten oder Kreditraten zu bezahlen.
- Wachsender Widerstand gegen weitere Privatisierungen hat jedenfalls in der gesamten EU das Tempo der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen deutlich verlangsamt. Zu offenkundig sind für viele Menschen und Entscheidungsträger, dass die Privatisierung Vorteile für nur wenige, aber Nachteile für zu viele Menschen mit sich gebracht hat.

Die ÖGPP ...

Die „**Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung**“ (ÖGPP) ist ein gemeinnütziger Verein, der 2001 gegründet wurde zur Förderung der Allgemeinheit auf geistigem und politischem Gebiet und sich mit grundsätzlichen Fragen der Politikberatung und Politikentwicklung sowie der Trend- und Zukunftsforschung befasst.

Erste Anerkennung erwarb sich die ÖGPP mit der Aufarbeitung und kompakten Darstellung der Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU 25 sowie auch der Wahlsysteme in der EU 25. 2004 fand vor allem der erste „Armut- und Reichtumsbericht für Österreich“ Beachtung. Weitere Schwerpunkte der Arbeit sind Wirtschaft, Staat, Bildung und Europa.

Die ÖGPP veröffentlicht sämtliche Arbeiten auf ihrer Internet-Homepage www.politikberatung.or.at.

Die ÖGPP dankt allen Förderern ihrer Arbeit,
wie der Bank Austria Creditanstalt und der Wiener Städtischen Versicherung

**Bank  Austria
Creditanstalt**

**WIENER 
STÄDTISCHE**

VIENNA INSURANCE GROUP