



ZUR ZUKUNFT ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN

C. Scherrer, F. Beilecke, T. Fritz, L. Kohlmorgen, K. Schneider

LIBERALISIERUNG ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN DURCH DAS GATS

**Gemeinwirtschaftliche Auswirkungen in den Sektoren Wasserversorgung
und Verkehr (Schiene, ÖPNV)**

Nr 4

Dezember 2004

Studie im Auftrag der Kammer für
Arbeiter und Angestellte für Wien



WIEN

ZUR ZUKUNFT ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN

Prof. Dr. Christoph Scherrer, Dr. François Beilecke, Thomas Fritz M. A.,
Dr. Lars Kohlmorgen, Dr. Karsten Schneider

**LIBERALISIERUNG ÖFFENTLICHER
DIENSTLEISTUNGEN DURCH DAS GATS**

**Gemeinwirtschaftliche Auswirkungen in den Sektoren
Wasserversorgung und Verkehr (Schiene, ÖPNV)**

Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Nr 4

Dezember 2004

Projektleiter: Prof. Dr. Christoph Scherrer
„Globalisierung & Politik“
Universität Kassel, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften
Nora-Platiel-Straße 1, 34109 Kassel
Email: scherrer@uni-kassel.de
Tel.: ++ 49 (0) 561/804-3095/3253
Fax: ++ 49 (0) 561/804-3464

Autoren: Dr. François Beilecke
Thomas Fritz M. A.
Dr. Lars Kohlmorgen
Dr. Karsten Schneider

Zu beziehen bei: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
Prinz-Eugen-Straße 20-22
A-1040 Wien
Tel.: ++43 (0) 1 - 501 65/ 2698
Fax: ++43 (0) 1 - 501 65/ 2105
e-mail: friederike.bodinger@akwien.at
<http://wien.arbeiterkammer.at/www-4621.html>

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdruckes, der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten.

© 2004, by Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22
Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei „Der Deutschen Bibliothek“ erhältlich.

Medieninhaber, Herausgeber, Vervielfältiger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien,
Prinz-Eugen-Straße 20-22, 1041 Wien

INHALT

Einleitung	1
1. Gemeinwirtschaft: EU-Binnenmarkt und GATS	5
1.1 Gemeinwirtschaftliche Aspekte im Binnenmarkt	6
1.1.1 Wettbewerbsrecht und Binnenmarktprogramm	7
1.1.2 Öffentlicher Verkehr im Binnenmarkt	15
1.1.3 Wasserversorgung im Binnenmarkt	18
1.2 Gemeinwirtschaftliche Aspekte im GATS	20
1.2.1 Regelungsumfang und Hoheitsklausel	21
1.2.2 Die Liberalisierungsprinzipien	25
1.2.3 Innerstaatliche Regulierung	30
1.2.4 Weiterentwicklung der GATS Regeln	42
1.3.5 Länderlisten und Request-Offer-Verfahren	49
2. Deregulierung der Wasserversorgung	63
2.1 Deutschland	64
2.2 Großbritannien	69
2.2.1 Privatisierung	70
2.2.2 Regulierung der privatisierten Wasserversorgung	71
2.2.3 Rückübertragungen	72
2.2.4 Folgen der Privatisierung	74
2.3 Frankreich	78
2.3.1 Das „französische Modell“ öffentlicher Dienstleistungen	78
2.3.2 Die Wasserversorgung in Frankreich	79
2.4 Schweiz	83
2.5 Australien	84
2.6 Neuseeland	87
2.7 Kanada	88
3. Deregulierung der Sektoren Schienenverkehr und ÖPNV	93
3.1 Deutschland	93
3.2 Großbritannien	97
3.3 Frankreich	101
3.3.1 Nationale Infrastruktur und Eisenbahnverkehr	102
3.3.2 Regionaler Schienenverkehr	104
3.3.3 ÖPNV	106
3.4 Schweiz	109
3.5 Kanada	109

3.6 Neuseeland	111
3.7 Australien	111
3.8 Vorliegende vergleichende Studien und das Problem der Vergleichbarkeit.....	112
4. Auswertung der Deregulierungserfahrungen	113
4.1 Art der Aufsicht.....	113
4.2 Marktstruktur.....	114
4.3 Deregulierungserfahrungen.....	115
4.3.1 Entwicklung der Versorgungssicherheit	116
4.3.2 Beschäftigungspolitische Folgen des Investitionsverhaltens	116
4.3.3 Auswirkungen der Liberalisierung auf die flächendeckende Versorgung.....	117
4.3.4 Auswirkungen auf den sozialen Raum.....	117
4.3.5 Versorgungsqualität	118
4.4 Deregulierungstypologie	118
5. Verhältnis des GATS zu Versorgungstypen	125
6. Zusammenfassung.....	137
Anhang	141
Verzeichnis befragter Experten.....	145
Literatur.....	147
Relevante Internetseiten Wasser	165
Relevante Internetseiten Schienenverkehr/ÖPNV	166

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Organisationsformen in der Wasserversorgung (in % aller Wasserunternehmen)	65
Tabelle 2: Eigentümer der Wasser- und Abwasserunternehmen in England und Wales 2001	70
Tabelle 3: Eigentümer der Water-only Companies in England und Wales 2001.....	71
Tabelle 4: Kommunale und interkommunale Eigenbetriebe in der Wasserversorgung in Frankreich (1998)	80
Tabelle 5: Überblick über die Organisation des Wassersektors in Frankreich (Stand 2003).....	81
Tabelle 6: Marktanteile privater und kommunaler Wasserversorgungsbetriebe 1995 und 2000 in Frankreich.....	81
Tabelle 7: Private Wasserversorgungsbetreiber in Frankreich (2000)	82
Tabelle 8: Wer besitzt und betreibt die Wasserversorgung in Australien (2002)?.....	85
Tabelle 9: Beispiel für kommerzialisierte öffentliche Multi-Utility-Unternehmen in Kanada.....	89
Tabelle 10: Beispiele für Franchise-Modelle in Kanada.....	89
Tabelle 11: Restrukturierung der Wasserver- und -entsorgung in Ontario/Kanada.....	90
Tabelle 12: Marktzugang und Finanzierung für ÖPNV und Schiene nach den Gesetzesänderungen von 1993/1996 in Deutschland	95
Tabelle 13: Entwicklung des britischen öffentlichen Nahverkehrs, ausgewählte Indikatoren und Jahre	99
Tabelle 14: Tendenzen im Personentransport auf der Schiene seit der Privatisierung (Großbritannien).....	100
Tabelle 15: Entwicklung der Infrastrukturinvestitionen von RFF u. SNCF, in Mrd. EUR (1997-2001)	103
Tabelle 16: Entwicklung des Schuldenstands von RFF u. SNCF, in Mrd. EUR (1997-2001)	103
Tabelle 17: Zuwachs an Zug- und Busverbindungen nach Regionen in Prozent (1996-1999).....	105
Tabelle 18: Entwicklung der Bus- und Zugauslastung (in Mio. Fahrgästen), 1996-1999	105
Tabelle 19: Auswirkungen des Angebots auf die Verkehrsmittelnutzung u. die Einnahmen 1996-1999.....	106
Tabelle 20: Planungs- und Kontrollebenen im französischen ÖPNV (Stand 2000)	108
Tabelle 21: Kategorien überregionaler Busverbindungen und Passagierzahlen, 1998 (Kanada)	110

Tabelle 22: Typologisierung der Strukturen und (De-)Regulierung der Wasserversorgung	119
Tabelle 23: Typologisierung der Strukturen und (De-) Regulierung in den Sektoren Schiene/ÖPNV	122
Tabelle 24: Umsatz der Unternehmen im Wassermarkt 1999/2000	142
Tabelle 25: Profite der Wasserunternehmen vor den Steuern in England und Wales in Millionen £	142
Tabelle 26: Profite der Wasserunternehmen vor Steuern in England und Wales in Millionen £ real (in den Preisen von 1997/98).....	143

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Grundtypen der privaten Beteiligung an der Wasserversorgung	67
Abbildung 2: Vergleich der Investitionen in England/Wales und Schottland pro Haushaltsanschluss.....	75
Abbildung 3: Komparative Gewinnspannen bei Wasser- und Abwasserunternehmen 1998	76
Abbildung 4: Unternehmensformen in der Wasserversorgung in Deutschland 1997.....	143

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
BEVVG	Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes (Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz)
CEEP	European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest
EBA	Eisenbahnbundesamt (in Deutschland)
EEC	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EuGH	Europäischer Gerichtshof, Luxemburg
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GdE	Gewerkschaft der Eisenbahner (in Österreich)
HSC	Health and Safety Commission (in Großbritannien)
MBO	Management-Buy-out (Manager beteiligen sich an ihrer Gesellschaft und übernehmen die Leitung, häufig mit Unterstützung von Investoren)
MEBO	Management-Employee-Buy-out (MBO, bei dem auch Mitarbeiter Anteile übernehmen)
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
OFWAT	Office of Water Service (Regulierungsbehörde England/Wales)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ORR	Office of the Rail Regulator (in Großbritannien)
PT	Public Transport
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PPP	Public-Private-Partnership
SPNV	Schienengebundener Personennahverkehr
SRA	Strategic Rail Authority (britische Regulierungsbehörde für den Eisenbahnverkehr)
TIS.PT	Consultores em Transportes, Inovação e Sistemas, Lissabon

UIC	Union Internationale des Chemins de fer, Paris
UITP	world-wide association of urban and regional passenger transport operators, their authorities and suppliers, Brüssel
UNIFE	Union of European Railway Industries, Brüssel
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, Köln

Einleitung

Der Prozess der Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen wurde 1994 mit dem Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services) kodifiziert. Seit Anfang 2000 wird dieses Abkommen mit dem Ziel neu verhandelt, die Liberalisierung weiter voranzutreiben. Das GATS betrifft einen umfassenden Katalog von Dienstleistungen; ausgeschlossen sind prinzipiell nur hoheitliche Aufgaben. Sowohl bereits 1994 vorgenommene Verpflichtungen als auch in der derzeitigen Verhandlungsrunde erhobene Forderungen beziehen sich auf Sektoren, in denen die öffentliche Hand zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben selbst tätig ist oder Unternehmen diesbezüglich beauftragt. Es stellt sich somit die Frage, ob die mittels des GATS vereinbarte Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen in diesen Sektoren die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben in Frage stellt.

Die Beantwortung dieser Frage erfolgt in dieser Studie begrenzt auf die Sektoren Wasserversorgung und Verkehr. Beide Sektoren zeichnen sich durch einen traditionell hohen Anteil an gemeinwirtschaftlichen Aufgaben aus, die in Österreich durch das Engagement der öffentlichen Hand entweder direkt als Betreiber oder als regulierende Aufsichtsbehörde erfüllt werden. Zugleich sind beide Sektoren prominente Verhandlungsgegenstände der derzeitigen GATS-Runde.

Die Frage nach der Vereinbarkeit von GATS und der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben wird ferner dreistufig bearbeitet. Im ersten Schritt werden die gemeinwirtschaftlichen Aspekte des GATS (sowie des europäischen Binnenmarktprogramms) anhand des Vertragstextes und den vorliegenden Interpretationen sowohl durch die Schiedsgerichte der Welthandelsorganisation als auch durch die einschlägige Literatur behandelt. Darüber hinaus wird der derzeitige Verhandlungsstand in den Sektoren Wasser und Verkehr vorgestellt, um diejenigen Anforderungen zu identifizieren, deren Vereinbarung am wahrscheinlichsten ist. Das Ergebnis dieses ersten Schrittes ist, dass die nicht nur in Österreich herkömmliche Art der Sicherung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben durch den öffentlichen Dienst mit den GATS-Prinzipien nicht kompatibel ist. Kompatibel sind prinzipiell nur marktförmige Erbringungsformen von Dienstleistungen. Die Verfolgung von gemeinwohl-orientierten Zielen ist generell nicht ausgeschlossen, doch kann sie nur mittels marktkonformer Instrumente erfolgen.

Im zweiten Schritt wird deshalb untersucht, wie gemeinwirtschaftliche Aufgaben bei der Liberalisierung der Sektoren Wasserversorgung und Verkehr in anderen Ländern berücksichtigt werden. Ausgesucht wurden Länder die sich erstens auf einer vergleichbaren wirtschaftlichen Entwicklungsstufe mit Österreich befinden, also Mitgliedsländer der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), zweitens in denen Dienstleistungen in beiden Sektoren traditionell vom öffentlichen Dienst erbracht wurden und die drittens erste Liberalisierungsschritte vorgenommen haben. Diese Kriterien erfüllten Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada, Neuseeland und die Schweiz. Die Auswertung der in diesen Ländern bisher gemachten Erfahrungen steht allerdings vor dem

Problem, dass zum Teil die Liberalisierungsschritte erst jüngsten Datums sind, dass bei der Aufarbeitung längerer Erfahrungen gemeinwirtschaftliche Aspekte geringe Aufmerksamkeit erhielten und dass schließlich diese Erfahrungen selten systematisch vergleichend sowohl in dia- als auch synchronischer Sicht analysiert wurden. Somit ist die hier vorgenommene Sichtung der entsprechenden Literatur als eine erste Annäherung an die Erfahrungen mit der Umsetzung gemeinwirtschaftlicher Ziele unter Liberalisierungsbedingungen zu werten. Die Aufarbeitung dieser Erfahrungen deutet daraufhin, dass Versorgungssicherheit und gleiche Zugangschancen zu den gemeinwirtschaftlichen Zielen gehören, deren Erreichung durch eine Liberalisierung am stärksten gefährdet ist.

Im dritten Schritt wird der Frage nachgegangen, welche in den Länderstudien identifizierten Regulierungstypen der Wasser- und Verkehrswirtschaft am wenigsten mit dem GATS kompatibel sind. Aufgrund der bereits beschriebenen Stoßrichtung des GATS sind es natürlich diejenigen, die am stärksten staatlich bzw. kommunalwirtschaftlich geprägt sind. Aber auch bei marktformiger Regulierung stehen Ausgleichszahlungen an private Anbieter für die Erfüllung von gemeinwirtschaftlichen Aufgaben in Gefahr, als handelsverzerrende Subventionen gewertet zu werden.

Einleitend sollen kurz zentrale Begriffe definiert werden, die in der Untersuchung der Restrukturierungsprozesse der Wasserversorgung sowie des öffentlichen Personennahverkehrs und des Schienenverkehrs eine zentrale Rolle spielen.

Die Begriffe *Deregulierung* und *Liberalisierung* werden häufig synonym verwendet, da sie beide die Öffnung eines vormals rigide regulierten und geschlossenen Marktes bzw. die Umwandlung eines nicht-marktlichen Sektors in einen marktlichen beschreiben. Die Zutrittsbeschränkungen zu Märkten und staatliche Eingriffe in ökonomische Prozesse sollen beseitigt oder zumindest abgeschwächt werden und der Wettbewerb ermöglicht bzw. gesteigert werden. Der Begriff der *Deregulierung* zielt dabei allerdings stärker auf die Veränderungen der politischen und juristischen Regulierung und der entsprechenden Institutionen ab, während der der *Liberalisierung* auf die ökonomischen Aspekte des Marktgeschehens fokussiert. Zudem wird mit *Liberalisierung* zumeist die Auflösung oder Lockerung von Marktzugangsbeschränkungen auf der internationalen Ebene angesprochen. Wichtig ist zu betonen, dass sowohl Deregulierung als auch Liberalisierung keinesfalls den Wegfall staatlicher Regelungen und Regulierungen zur Folge haben, sondern vielmehr als eine neue Form der Regulierung zu begreifen sind, die eben Marktsteuerungselementen einen größeren Raum einräumt.

Im Feld der Daseinsvorsorge kann zwischen zwei Formen der *Liberalisierung* im Sinne der Ermöglichung eines *Wettbewerbs* differenziert werden: Zum einen kann es einen Wettbewerb *um* den Markt geben, in dem verschiedene Unternehmen um die Übernahme der Versorgungsleistung in einer Region oder Kommune konkurrieren. Hierbei handelt es sich i.d.R. um einen Wettbewerb um regionale Monopole. Zum anderen kann der Wettbewerb *im* Markt erfolgen, bei dem unterschiedliche Unternehmen innerhalb eines Versorgungsgebietes um die KundInnen/KonsumentInnen im Wettbewerb stehen (vgl. Ewers et al. 2001: 3f.; Rothenberger 2002a).¹

¹ Holzwarth/Ewers (2001: 43) definieren „Liberalisierung“ in der weitgehenden Form im Hinblick auf die Wasserversorgung in Deutschland folgendermaßen: „Unter Liberalisierung des Wassermarktes wird

Eine *Privatisierung* beschreibt die Überführung staatlichen bzw. öffentlichen Eigentums in private Hände. Sie kann aber auch lediglich die Umwandlung staatlicher Einrichtungen oder öffentlich-rechtlicher Unternehmen in privat-rechtliche Unternehmen bedeuten. Es kann unterschieden werden zwischen einer

a) *formellen* Privatisierung: Öffentlich-rechtliche Unternehmen werden in privat-rechtliche Unternehmen umgewandelt, bleiben allerdings im Besitz der öffentlichen Hand. Lediglich die Rechtsform wird privatisiert, der Staat behält die rechtliche und ökonomische Verfügungsgewalt.

b) *materiellen* Privatisierung: Öffentliche Unternehmen gehen in das Eigentum privater Akteure über, die öffentliche Hand zieht sich zurück (vgl. Holzwarth/Ewens 2001: 44f. u. 49ff.; Rothenberger 2002a).

In sog. Kooperationsmodellen kann es auch zu Mischformen aus formeller und materieller Privatisierung kommen. Unternehmen können *voll-privatisiert* oder aber *teil-privatisiert* werden, wenn lediglich Anteile in privater Hand sind. Wenn nicht-staatliche Investoren mehr als 50% der Anteile halten, befindet es sich allerdings faktisch in privater Hand.

Weiter kann es lediglich zu einer (zumeist temporären) *Privatisierung der Leistungserbringung* und des Betriebes an sich (der sog. Aufgaben-Privatisierung) kommen, ohne dass die Anlagen und Netze privatisiert werden. Die Versorgungsleistung wird mittels eines Franchise-, Betriebsführungs-, Affermage- oder Konzessionsmodells für einen bestimmten Zeitraum privaten Unternehmen übertragen. Alle Formen der Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren, sei es in einem gemeinsamen Unternehmen, sei es in Form einer Übertragung der Aufgaben an private, können als Public-Private-Partnership (PPP) bezeichnet werden.

Unter einer *Kommerzialisierung* ist die Einführung privatwirtschaftlicher gewinnorientierter Prinzipien und Praxen in öffentliche Unternehmen und eine entsprechende Reorganisierung dieser zu verstehen. Dafür muss nicht eine private Rechtsform vorhanden sein, allerdings ist eine Kommerzialisierung häufig die Vorstufe zu einer Privatisierung bzw. wird zu deren Vorbereitung durchgeführt.

Die Studie ist arbeitsteilig entstanden. Das Kapitel zu GATS schrieb Thomas Fritz. Die Liberalisierungserfahrungen im Sektor Wasserversorgung wertete Lars Kohlmorgen, im Sektor Verkehr Karsten Schneider und für Frankreich François Beilecke aus.

Für ihre hilfreichen Kommentare und ihre Geduld bei der Fertigstellung der Studie möchte ich mich bei den Mitarbeitern der Arbeiterkammer Wien, insbesondere bei Dr. Werner Raza, bedanken.

Kassel, Juli 2004

Christoph Scherrer

[...] die Aufhebung der heutigen Gebietsmonopole der Wasserversorgung verstanden, die es den Kommunen ermöglichen, ausschließlich über die Art und Weise der Wasserversorgung in ihrem Territorium zu bestimmen. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen nimmt diese Monopole von den allgemeinen Bestimmungen des Wettbewerbsrechts aus und ermöglicht somit, dass in einer bestimmten Region nur ein Wasserversorgungsunternehmen auftritt. Die Liberalisierung würde einen unmittelbaren Wettbewerb im Markt ermöglichen.“

1. Gemeinwirtschaft: EU-Binnenmarkt und GATS

Im folgenden Abschnitt wird der Frage nachgegangen, inwieweit gemeinwirtschaftliche Regulierungen in den Bereichen Wasserversorgung und öffentlicher Verkehr mit dem Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services) kollidieren können. Wesentliches Ziel des seit 1995 rechtsgültigen GATS-Vertrages ist die „fortschreitende Liberalisierung“ sämtlicher Dienstleistungsmärkte. Um dieses Ziel zu erreichen, sind regelmäßige weitere Verhandlungsrunden vereinbart worden. Die gegenwärtige GATS-Runde wurde im Jahr 2000 begonnen und sollte ursprünglich bis Anfang 2005 – dem angestrebten Ende der neuen Welthandelsrunde der WTO – abgeschlossen sein. Aufgrund des Scheiterns der fünften Ministerkonferenz der WTO im mexikanischen Cancún (10. bis 14. September 2003) gehen die meisten Beobachter allerdings davon aus, dass dieser Zeitplan nicht mehr einzuhalten sein wird.

Die GATS-Verhandlungen umfassen einerseits Gespräche über allgemeine Disziplinen für die innerstaatliche Regulierung, Notstandsmaßnahmen, öffentliches Beschaffungswesen und Subventionen, andererseits Verhandlungen mit dem Ziel der Ausweitung sektorbezogener Liberalisierungsverpflichtungen. Diese Verpflichtungen trug ein jedes WTO-Mitglied in eine eigene Länderliste ein, die verbindlicher Bestandteil des GATS-Vertrages ist. Die Sektorverhandlungen erfolgen nach dem sogenannten Request-Offer-Verfahren. In dessen Rahmen übermittelten die WTO-Mitglieder einander ab Juli 2002 konkrete Liberalisierungsforderungen (Requests). Auf Grundlage der Forderungen sind seit Ende März 2003 Liberalisierungsangebote (Offers) zu unterbreiten, die bisher von 39 WTO-Mitgliedern vorliegen, darunter alle der im ersten Teil dieser Studie untersuchten Staaten.

Das GATS kann in vielerlei Hinsicht mit gemeinwirtschaftlich verfassten Wasser- und Verkehrsinfrastrukturen in Konflikt geraten. Aus europäischer Perspektive müssen für die Abschätzung dieses Konfliktpotenzials allerdings auch die Bestimmungen des Europäischen Binnenmarkts in Betracht gezogen werden. Daher folgt zunächst eine Darstellung des EU-rechtlichen Rahmens für staatliche Gewährleistungsaufgaben unter besonderer Berücksichtigung des öffentlichen Verkehrs und der Wasserwirtschaft. Daran schließt sich die Diskussion möglicher Konflikte zwischen GATS-Liberalisierung und Gemeinwohl an. Dabei werden zunächst offene Fragen des Regelungsumfangs sowie der zentralen Prinzipien des Dienstleistungsabkommens diskutiert. Danach kommt das allgemeine Arbeitsprogramm auf den Prüfstand und anschließend der aktuelle Stand im Request-Offer-Verfahren. Abschließend wird das Verhältnis des GATS zu den im ersten Teil der Studie identifizierten Regulierungstypen beleuchtet.

1.1 Gemeinwirtschaftliche Aspekte im Binnenmarkt

Grundsätzlich erlauben sowohl die Binnenmarktregeln der Europäischen Union als auch das GATS, dass Regierungen Dienstleister mit bestimmten Gemeinwohlaufgaben betrauen. Allerdings werden auf beiden Regulierungsebenen Anforderungen an staatliche Regulierung formuliert, die den Spielraum für die konkrete Ausgestaltung von Gemeinwohlverpflichtungen begrenzen können. Auch die Erbringung kommunaler Daseinsvorsorgeleistungen wie Wasserversorgung oder der öffentliche Personennahverkehr bleiben von der Rahmensetzung auf der supranationalen Ebene des Binnenmarkts oder der multilateralen Ebene des GATS nicht unberührt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich in beiden Fällen nicht nur um verbindliche Regelwerke handelt, sondern auch um Verhandlungsforen, die eine beständige Fortentwicklung des jeweiligen Rechtsrahmens vorsehen.

Was unter Gemeinwohl zu verstehen ist und wie entsprechende staatliche Anforderungen konkret umzusetzen sind, unterliegt der gesellschaftlichen Auseinandersetzung. Die Debatte verläuft im Wesentlichen zwischen den Polen eines die staatliche Intervention legitimierenden „Marktversagens“ und der Annahme eines grundsätzlichen „Staatsversagens“, dem mit Privatisierung und Liberalisierung von Daseinsvorsorgeleistungen zu begegnen sei. Allerdings vollzog sich seit den 1980er Jahren nicht nur diskursiv, sondern auch praktisch-politisch eine Verschiebung weg vom „produzierenden Staat“, der selbst bestimmte Vorsorgeleistungen erbringt, hin zum „Gewährleistungs-“ oder „Regulierungsstaat“. Während die These vom Versagen des Produzentenstaats immer breitere Akzeptanz fand, wurde allerdings die Zielstellung der staatlichen Gewährleistungsaufgaben nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Vielmehr wird die „positive, direkte Staatlichkeit (...) in eine normative, indirekte Staatlichkeit mit veränderter Aufgabenteilung zwischen staatlichen und privaten Akteuren überführt (...), deren vergleichbare organisatorische Leistungsfähigkeit oder gar Überlegenheit sich wiederum selbst erst erweisen muss“ (vgl. Plehwe 2002).

Die Europäische Kommission bestätigt in ihrem Grünbuch zu „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“, dass diese Verschiebung in der Europäischen Union „durch das Entstehen des Binnenmarkts beschleunigt worden“ ist (Europäische Kommission 2003). Sie beschreibt diesen Prozess folgendermaßen:

„Während in Europa eine Reihe von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse traditionell von den Behörden selbst erbracht worden ist, beauftragen sie heutzutage zunehmend öffentliche oder private Unternehmen bzw. öffentlich-private Partnerschaften mit der Leistungserbringung und beschränken die eigene Rolle auf die Festlegung öffentlicher Zielvorgaben sowie die Überwachung, Regulierung und gegebenenfalls Finanzierung der Leistungen“ (ebd.: 9).

Das Wettbewerbsrecht und der Europäische Binnenmarkt beeinflussen jedoch zugleich die öffentlichen Zielvorgaben wie auch die Regulierungsformen des Gewährleistungsstaats. Damit entsteht ein supranationaler regulativer Rahmen für die Daseinsvorsorge.

1.1.1 Wettbewerbsrecht und Binnenmarktprogramm

Zwar erlaubt es der EG-Vertrag den Mitgliedstaaten zumindest implizit, öffentlichen oder privaten Unternehmen bestimmte Gemeinwohlverpflichtungen aufzuerlegen, diese dürfen jedoch nicht gegen die Wettbewerbsbestimmungen und die jeweiligen Binnenmarktdirektiven verstoßen. Auch öffentliche oder monopolartige Unternehmen unterliegen mithin dem Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen (Artikel 81 EGV) und des Missbrauchs marktbeherrschender Stellungen (Artikel 82 EGV) sowie der Unzulässigkeit wettbewerbsverfälschender staatlicher Beihilfen (Artikel 87 EGV). Allerdings heißt es einschränkend in Artikel 86 Absatz 2, dass für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind, zwar die Wettbewerbsregeln gelten, dies jedoch nur „soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert“. Diese Klausel wird jedoch schon im Folgesatz wieder eingeschränkt: „Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.“ Zum Gemeinschaftsinteresse wiederum gehört insbesondere die Verwirklichung und der Schutz wettbewerblicher Binnenmärkte. Die EU-Kommission hat daher zu prüfen, ob die Strukturen, in denen bestimmte Daseinsvorsorgeleistungen erbracht werden, mit dem Gemeinschaftsinteresse an wettbewerblichen Märkten vereinbar sind. Sollte aufgrund einer solchen „Verhältnismäßigkeitsprüfung“ festgestellt werden, dass diese Leistungen in einem wettbewerblichen Rahmen genauso gut und sicher zu erbringen sind, kann dies bedeuten, „dass Monopolstrukturen abzubauen sind“ (Dohms 2001: 20; ausführlicher zum EU-Konzept der Verhältnismäßigkeit s.u.: „Reichweite eines Notwendigkeitstests“).

Auch der erst 1999 Vertrag von Amsterdam in den EG-Vertrag eingefügte Artikel 16 über „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ beseitigt den Grundkonflikt zwischen Gemeinwohlaufträgen und Wettbewerbsrecht nicht. Er betont zwar die Bedeutung dieser Dienstleistungen für die „Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts“, steht aber unter dem Vorbehalt der einschlägigen Wettbewerbsartikel des EG-Vertrags.

Neben dem Wettbewerbsrecht brachte vor allem das Binnenmarktprogramm spezifische Beschränkungen für die staatlichen Gewährleistungsaufgaben mit sich. In dem Weißbuch von 1985 „Vollendung des Binnenmarkts“ sowie der darauf beruhenden Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 wurde das Ziel festgelegt, den Binnenmarkt bis 1992 zu vollenden. Zwar ist das umfangreiche Programm des Weißbuchs bis heute noch nicht vollständig umgesetzt worden, jedoch dehnte sich der einheitliche europäische Markt mittels sekundärrechtlicher Richtlinien und Verordnungen auf jene staatsnahen Sektoren aus, die zuvor auf der nationalen Ebene als wettbewerbsrechtliche Ausnahmebereiche von Liberalisierung und Privatisierung ausgenommen waren. Dies gilt vor allem für die netzgebundenen Wirtschaftszweige Elektrizität und Gas, Telekommunikation, Post und teilweise den Transportsektor.

Die Kommission hat nach Artikel 86 Absatz 3 EGV die Möglichkeit, eigene Liberalisierungsrichtlinien für jene Sektoren zu erlassen, in denen der Staat öffentlichen oder privaten

Unternehmen bestimmte ausschließliche oder besondere Rechte gewährt. So vollzog sich z.B. die Liberalisierung des Telekommunikationssektors seit 1990 über eine Serie von Kommissionsrichtlinien. Da jedoch nicht alle Wettbewerbsbeschränkungen auf staatlich gewährten Monopol- oder Ausschließlichkeitsrechten beruhen, kann die Kommission daneben gemäß Artikel 95 EGV Vorschläge für Verordnungen oder Richtlinien unterbreiten, die der Verwirklichung des Binnenmarkts dienen und vom Rat und dem Europäischen Parlament im Mitentscheidungsverfahren zu beschließen sind. Auf diesem Wege werden auch diejenigen Wettbewerbsbeschränkungen erfasst, die nicht auf staatliche Betrauungsakte, sondern auf privatrechtliche Absprachen zurückgehen.² Verordnungen oder Richtlinien, die gemeinsam vom Rat und dem EP verabschiedet werden, entfalten eine „höhere politische Konsenswirkung“ (Dohms 2001: 23) als ein allein von der Kommission erlassener Rechtsakt. In der Form gemeinsamer Richtlinien von Rat und Europäischem Parlament erfolgte die Liberalisierung von Elektrizität, Gas, Postdiensten und Schienenverkehr.

Gemeinwohlverpflichtungen

Das in Binnenmarktrichtlinien und -verordnungen gegossene Regelwerk für Leistungen der Daseinsvorsorge definiert bestimmte Gemeinwohlverpflichtungen auf europäischer Ebene. Die Kommission identifiziert in ihrem „Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ eine Reihe gemeinsamer Elemente, die in allen Sektorrichtlinien in Verpflichtungen umgesetzt wurden. Dazu zählt sie den Universaldienst, Kontinuität, Dienstqualität, Erreichbarkeit sowie den Nutzer- und Verbraucherschutz. Daneben können laut Kommission bei einzelnen Dienstleistungen sektorspezifische Gemeinwohlverpflichtungen hinzutreten: allgemeine und technische Sicherheit, Versorgungssicherheit, Netzzugang und Zusammenschaltbarkeit sowie der Medienpluralismus (vgl. Europäische Kommission 2003).

Die Kommission stellt allerdings klar, dass diese Gemeinwohlverpflichtungen nicht als Schutzinstrumente gegen Liberalisierung oder Privatisierung zu verstehen sind, sondern als begleitende staatliche Regulierungsmaßnahmen bei der EU-weiten Marktöffnung. So könne beispielsweise das „Konzept des Universaldienstes (...) zur Regulierung der Dienste in den verschiedenen Stadien der Liberalisierung und Marktöffnung eingesetzt werden“ (ebd.: 19). Auch die Ausnahmeregelung nach Artikel 86 Absatz 2 des EG-Vertrags beziehe sich lediglich auf den Versorgungsauftrag, nicht jedoch auf den Leistungserbringer, also z.B. ein öffentliches Unternehmen: „Der Vertrag schützt somit die Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem Interesse, aber nicht notwendigerweise den Leistungserbringer als solchen“ (ebd.: 11).

Ferner sind die Differenzen in der Ausgestaltung der Gemeinwohlverpflichtungen in den einzelnen Liberalisierungsrichtlinien zu berücksichtigen. So unterscheiden sie sich in der Berücksichtigung von Gemeinwohlkriterien, deren Gewichtung und ihrem Grad der Ver-

² Im deutschen Strom- und Gassektor z.B. beruhten Wettbewerbsbeschränkungen auf privatrechtlichen Gebietsaufteilungsabsprachen.

bindlichkeit. Während die Telekommunikations- und Postrichtlinien den universellen Zugang zur Versorgungsleistung verbindlich vorschreiben, ist dies z.B. beim öffentlichen Personenverkehr nicht vorgesehen. Eine gemeinsame Studie der Generaldirektionen Wettbewerb und Binnenmarkt meint zur Begründung, „it is difficult to define a universal ‚mobility‘ service obligation“ (European Commission 2001: 30). Preis- und Finanzierungsvorschriften hingegen finden sich in allen Sektorrichtlinien.

Ausschreibung von Universaldiensten

Wesentliche Einschränkungen bei der Definition und Umsetzung von Gemeinwohlverpflichtungen können schon heute mit dem europäischen Vergaberecht einhergehen. Die EU-rechtlichen Vorschriften sind seit Anfang der 90er Jahre in verschiedenen Vergaberichtlinien verankert, die sich auf Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge durch die öffentliche Hand beziehen. Relevant sind vor allem die Richtlinie zur Koordinierung von Vergabeverfahren öffentlicher Dienstleistungsaufträge (sog. Koordinierungsrichtlinie, EWG 1992) sowie die Richtlinie über die „Auftragsvergabe im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor“ (sogenannte „utilities“- oder Sektorenrichtlinie, EWG 1993). Sobald die Aufträge unterschiedliche Schwellenwerte überschreiten, besteht die Pflicht, sie EU-weit öffentlich auszuschreiben (nach den bisherigen Bestimmungen Bauaufträge ab ca. 5 Mio. EUR, Liefer- und Dienstleistungsaufträge ab ca. 200.000 EUR, teils auch darunter).

Grundsätzlich ist es den staatlichen Stellen allerdings freigestellt, ob sie eine Dienstleistung selbst erbringen oder einen öffentlichen oder privaten Dritten damit beauftragen. Solange sie die Dienstleistungen selbst erbringen, unterliegen sie nicht den Vergaberegeln, sobald aber eine Übertragung an Dritte stattfindet, muss ein Vergabeverfahren angewandt werden. Sehr umstritten ist aber, wie all jene aus der öffentlichen Verwaltung ausgegliederten Einrichtungen zu behandeln sind, die sich nach wie vor in staatlicher Abhängigkeit befinden (in der BRD z.B. Eigenbetriebe, Zweckverbände, Eigengesellschaften). Der Europäische Gerichtshof hat hierzu verschiedene Urteile gefällt, die jedoch einen gewissen Interpretationsspielraum lassen. Demnach sind sogenannte „Inhouse-Geschäfte“ von der Ausschreibungspflicht ausgenommen, wenn a) der öffentliche Auftraggeber über die beauftragte Einrichtung eine Kontrolle ausübt „wie über seine eigenen Dienststellen“ und b) die Einrichtung Tätigkeiten „im Wesentlichen“ nur für den Auftraggeber ausübt und keine eigene Entscheidungsgewalt besitzt (BMW 2003: 60f.).

Während Industrieverbände den öffentlichen Händen vorwerfen, vermehrt derartige Einrichtungen auszugründen, um sich von ihnen ohne vorherige Ausschreibung Leistungen erbringen zu lassen (BDI 2000: 24), lehnen Kommunalverbände eine generelle Ausschreibungspflicht ab (VKU 2003: 15). Die Kommission schließlich versucht in ihrem Grünbuch die Rechtslage so auszulegen, als verstoße die ausschreibungsfreie Inhouse-Vergabe grundsätzlich gegen die Wettbewerbsregeln. Nach ihrer Interpretation handelt es sich bei Inhouse-Leistungserbringern „um Unternehmen, so dass sie den Wettbewerbsbestimmungen des Vertrags unterliegen“ (Europäische Kommission 2003: 28). Ihre Beauftragung könne „auf

eine Vertragsverletzung hinauslaufen“. Dies treffe schon dann zu, wenn es „eine alternative Methode zur Erfüllung der Verpflichtungen gibt, die weniger wettbewerbsverzerrende Auswirkungen hätte“ (ebd.). Nach dieser weitreichenden Interpretation läuft die Beauftragung öffentlicher Einrichtungen bereits dann auf eine Vertragsverletzung hinaus, wenn Private ebenfalls in der Lage sind, dieselben Aufgaben zu erfüllen.

Zwar können die Behörden den beauftragten Unternehmen grundsätzlich die in den jeweiligen Liberalisierungsrichtlinien genannten Gemeinwohlverpflichtungen zur Auflage machen, dabei ist jedoch sicherzustellen, „dass die Leistungen zu den günstigsten Konditionen, die auf dem Markt zu haben sind, bereitgestellt werden“ (Europäische Kommission 2003: 29). Dieses Prinzip kollidiert aber u.U. mit anspruchsvolleren qualitativen Gemeinwohlverpflichtungen, wenn private Marktteilnehmer diese nicht in dem Maße erfüllen können wie öffentliche Einrichtungen. Auch sind nach der Vergabe an Private die Kontrollen der Einhaltung von Gemeinwohlverpflichtungen und die Durchgriffsmöglichkeiten schwieriger zu gewährleisten als bei öffentlichen Unternehmen oder bei Selbsterbringung. Eine Studie der Generaldirektionen Wettbewerb und Binnenmarkt konzidiert beispielsweise, dass nach der Privatisierung im Energiesektor manche Regulierungsbehörden versuchen, Mindeststandards der Versorgungssicherheit durch die Einführung von Kompensationsmechanismen oder Strafgeldern im Falle von Stromausfällen durchzusetzen. Für die Behörden sei der „geringe Informationsaufwand“ derartiger Kontrollmechanismen zwar ein „Vorteil“, nachteilig sei aber der „Mangel an Transparenz hinsichtlich tatsächlicher Qualitätsniveaus“ in den Unternehmen (vgl. European Commission 2001: 45).

In ihrer Binnenmarktstrategie für die Jahre 2003 bis 2006 beklagt die Kommission die mangelnde Öffnung des EU-Marktes öffentlicher Aufträge für den Privatsektor. Dadurch würden „Geschäftsmöglichkeiten verschenkt“ und der Steuerzahler erhalte „weniger Gegenwert für sein Geld“ (Europäische Kommission 2003a: 18). Öffentliche Aufträge machen laut Kommission 16% des europäischen Bruttoinlandsprodukts aus, was sich auf 1429 Mrd. EUR summiere. Lediglich 16% der Staatsaufträge seien 2001 EU-weit veröffentlicht worden. Insgesamt belaufe sich der Anteil grenzüberschreitender Beschaffungen bei öffentlichen Stellen auf 10%, während der Privatsektor 20% seiner Einkäufe EU-weit tätige.

Eine Modernisierung des Beschaffungswesens erhofft sich die Kommission nun von dem im Februar 2004 angenommenen Paket, das die Koordinierungs- und die Sektorenrichtlinie in einem Gesetzesakt novellierte (nunmehr Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG). Wesentliche Neuerungen: Nach Umsetzung in nationales Recht erhöhen sich die Schwellenwerte für europaweite Ausschreibungen auf 6.242.000,- EUR bei Bauaufträgen und 249.000,- EUR bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen, bei manchen zentralen Regierungsbehörden auch darunter.³ Es bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, ob sie elektronische Auktionen und bei bestimmten komplexen Aufträgen einen sog. „wettbewerblichen Dialog“ durchführen. Das wirtschaftlich günstigste Angebot muss nach wie vor den Zuschlag erhalten. Sozial- und Umweltkriterien dürfen jedoch in transparenter Weise und unter Berücksichtigung

³ Schwellenwerte für Richtlinie 2004/18/EG (Art. 7). Abweichend davon liegt der Schwellenwert für Liefer- und Dienstleistungsaufträge gemäß Richtlinie 2004/17/EG bei 499.000,- EUR (Art. 16).

der Rechtsprechung des EuGH einfließen. Die Inhouse-Vergabe bleibt nur in Einzelfällen von der Neuregelung ausgenommen.

Finanzierung des Universaldienstes

Am Gehalt des europäischen Universaldienstkonzepts manifestiert sich exemplarisch der Konflikt zwischen Liberalisierungsbefürwortern und Verteidigern möglichst weitreichender staatlicher Gewährleistungsaufgaben. Die nach schwierigen Verhandlungen 1997 verabschiedete Postrichtlinie liefert eine Definition des Universaldienstkonzepts auf supranationaler Ebene. In ihrem Artikel 3 Absatz 1 heißt es: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass den Nutzern ein Universaldienst zur Verfügung steht, der ständig flächendeckend postalische Dienstleistungen einer bestimmten Qualität zu tragbaren Preisen für alle Nutzer bietet“ (EG 1998). Wenn auch „bestimmte“ Qualität und „tragbare“ Preise einen Interpretationsspielraum andeuten, umfasst diese Definition unstreitig die Kontinuität des Angebots („ständig“), die Versorgung des gesamten Territoriums der Mitgliedstaaten („flächendeckend“) sowie den Zugang für „alle Nutzer“, was wiederum den Preisspielraum begrenzt.

Allerdings gingen in die Universaldienstverpflichtungen der Post- und anderer Richtlinien verschiedene Elemente ein, die eine Dynamik zulasten öffentlicher Monopole und Unternehmen entfalten. Neben einer Beschreibung des zu gewährleistenden Universaldienstes (z.B. die Briefbeförderung in den für das Postmonopol reservierten Bereichen) finden sich meist Vorgaben für die Auswahl von Dienstbetreibern, für die Preisbildung, die finanzielle Transparenz öffentlicher Unternehmen, die Einrichtung unabhängiger Regulierungsstellen sowie gegebenenfalls für weitere Qualitätsstandards. Die Trennung von Regulierung und operativem Geschäft sowie die Preis- und Finanzierungstransparenz dient vor allem der Identifikation von Quersubventionen öffentlicher Unternehmen und deren perspektivischen Beseitigung. Die Sektorrichtlinien stützen sich hierfür auf die bereits 1980 verabschiedete (und 2000 geänderte) Transparenzrichtlinie, die Subventionen des öffentlichen Sektors einer strengen Kontrolle unterwirft (European Commission 2000). Sie verlangt regelmäßige Unterrichtungen der Kommission über die Finanzbeziehungen zwischen staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen. Seit dem Jahr 2002 ist zudem eine getrennte Buchführung für die verschiedenen Aktivitäten öffentlicher Unternehmen einzuführen, wodurch mögliche Quersubventionen offengelegt werden. Damit reagierte die Kommission auf Beschwerden der Wirtschaftsverbände, öffentliche Betriebe würden ihre Subventionen zur Finanzierung wettbewerblicher Tätigkeiten missbrauchen (z.B. BDI 2000: 19).

Die in den Sektorrichtlinien enthaltenen Vorgaben für die Preisbildung zielen daneben auf eine „nichtdiskriminierende“ Finanzierung des Universaldienstes ab, d.h. auf Alternativen zum (öffentlichen) Monopol. Denn im Rahmen der sogenannten Verhältnismäßigkeitsprüfung geht die Kommission der Frage nach, ob es gegenüber dem Ausschluss aller anderen Anbieter nicht stets weniger beschränkende Finanzierungsmöglichkeiten für den Universaldienst gibt.

In den traditionellen staatsnahen Netzwerkindustrien bestand die Gegenleistung der Gewährung eines Monopols für ein einziges Unternehmen in der Verpflichtung, allen Nutzern eines Versorgungsgebiets einen Universaldienst zu bieten. Die Mehrkosten für den Universal-

dienst (z.B. höhere Kosten durch Sozialtarife oder die Versorgung entlegener Gebiete) deckte ein solches Unternehmen teils durch Monopolgewinne in Verbindung mit internen Quersubventionen, teils durch staatliche Ausgleichszahlungen. Die Monopolgewinne waren gesichert, solange potenziellen Wettbewerbern der Zutritt zu den geschützten Marktsegmenten verwehrt blieb.

Um privaten Anbietern nun aber den Marktzugang in diesen ehemals geschützten Bereichen zu erleichtern, propagiert die EU-Kommission Finanzierungsalternativen zum öffentlichen Monopol. So könnten nach ihrer Vorstellung grundsätzlich auch sämtliche Unternehmen eines Dienstleistungssektors inklusive neuer Marktteilnehmer zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben oder bestimmter Teilaufgaben verpflichtet werden. Wenn es aber nach wie vor als notwendig angesehen werde, einzelne Unternehmen mit der Erbringung von Universaldiensten zu betrauen, seien Wettbewerber dennoch nicht von dem betreffenden Marktsegment auszuschließen. Stattdessen sollten sie ihre Dienste ebenfalls anbieten dürfen, im Gegenzug könnten sie jedoch zur Finanzierung der Mehrkosten des Universaldienstes herangezogen werden. Dafür ließen sich entsprechende Universaldienstfonds einrichten, in die die Marktteilnehmer einzahlen müssen. Derartige Fonds existieren bereits in mehreren EU-Mitgliedstaaten, z.B. zur Finanzierung der Grundversorgung im Telekommunikationssektor (vgl. European Commission 2001: 48). Alternativ zur Einrichtung von Universaldienstfonds gibt es die Möglichkeit, die Mehrkosten aus den öffentlichen Budgets zu begleichen, wobei aber das EU-Beihilferecht zu berücksichtigen ist. So ist lediglich ein Ausgleich der „Nettokosten“ der staatlich übertragenen besonderen Aufgabe mit dem EG-Vertrag vereinbar, d.h. Überkompensationen gelten als Wettbewerbsverzerrung und sind daher unzulässig.

Eine weitere wichtige Finanzierungsalternative sind nach Ansicht der Kommission PPPs. In ihrer Binnenmarktstrategie stellt sie fest, dass aufgrund der Haushaltsengpässe die Bedeutung von PPPs weiter zunehmen werde. Allerdings müsse ein „kalkulierbarer Rechtsrahmen“ entstehen, „der das Gelingen solcher Partnerschaften gewährleistet“ (Europäische Kommission 2003a: 13). Die zu klärenden Fragen lauten, „wie die Wettbewerbsregeln und die Vorschriften über staatliche Beihilfen auf öffentlich-private Partnerschaften anzuwenden sind“ und „wie die Vereinbarkeit derartiger Partnerschaften mit den Vorschriften im öffentlichen Vergabewesen sichergestellt werden kann“ (ebd.). Die Kommission ist offensichtlich bemüht sicherzustellen, dass staatliche Beihilfen für PPPs, mithin für die Privatwirtschaft, nicht als wettbewerbsverzerrende Subventionen interpretiert werden können. Im Unterschied zur öffentlichen Erbringung behandelt sie die private Erbringung von Gemeinwohlaufgaben als besonders förderungswürdig (vgl. Hall 2003: 3).

Finanzierungsalternativen in den Sektorrichtlinien

Die von der Kommission propagierten Finanzierungsalternativen für Universaldienste haben ihren Niederschlag in den sekundärrechtlichen Sektorvorschriften gefunden. Die Postrichtlinie erlaubt die Beibehaltung eines Monopols lediglich in genau definierten reservierten Be-

reichen und enthält daneben die Möglichkeit der Errichtung eines Universaldienstfonds. In Artikel 9 Absatz 4 heißt es:

„Zur Sicherung des Universaldienstes kann ein Mitgliedstaat, wenn er feststellt, daß die in dieser Richtlinie vorgesehenen Universaldienstpflichten eine unverhältnismäßige finanzielle Belastung für den Anbieter von Universaldienstleistungen darstellen, einen Ausgleichsfonds einrichten, der zu diesem Zweck von einer von dem oder den Nutznießern unabhängigen Stelle verwaltet wird. In diesem Fall kann er die Bewilligung der Genehmigungen mit der Verpflichtung verbinden, finanzielle Beiträge an diesen Fonds zu leisten. Der Mitgliedstaat muß sicherstellen, daß die Grundsätze der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit bei der Einrichtung des Ausgleichsfonds und der Festlegung der Höhe der finanziellen Beiträge eingehalten werden.“ (EG 1998)

Ähnliche Regularien finden sich in der Richtlinie über den Universaldienst bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten. Artikel 8 sieht die Benennung eines oder mehrerer Unternehmen vor, die den Universaldienst oder Bestandteile eines solchen Dienstes erbringen. Allerdings hat die Auswahl „unter Anwendung eines effizienten, objektiven, transparenten und nichtdiskriminierenden Benennungsverfahrens“ stattzufinden, „wobei kein Unternehmen von vornherein von der Benennung ausgeschlossen wird“. Ferner ist zu gewährleisten, „dass der Universaldienst auf kostengünstige Weise erbracht wird“. Zum Ausgleich der „ermittelten Nettokosten“ des Universaldienstes haben die Mitgliedstaaten nach Artikel 13 zwei Möglichkeiten: Sie können ein betrautes Unternehmen aus öffentlichen Mitteln entschädigen oder „die Nettokosten unter den Betreibern von elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten aufteilen“. Dabei sind die „Grundsätze der Transparenz, der geringstmöglichen Marktverfälschung, der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit (...) einzuhalten“ (EG 2002).

Die Durchsicht dieser und anderer sektorspezifischen Rechtsvorschriften (zum öffentlichen Verkehr siehe unten) verdeutlicht, dass die in den Liberalisierungsrichtlinien niedergelegten alternativen Finanzierungsmechanismen für Universaldienste in erster Linie auf die möglichst geringe Beeinträchtigung des Wettbewerbs und die erleichterte Marktöffnung abzielen. Dadurch wird privaten Anbietern der „selektive Markteintritt“ (Europäische Kommission 2003: 32) in lukrative Sparten ehemals geschützter Daseinsvorsorge eröffnet, während die defizitären Sparten weiterhin von der öffentlichen Hand zu gewährleisten sind. Freimütig räumt die Kommission in ihrem Grünbuch das Fehlen anderer Kriterien für die Finanzierung von Universaldienstleistungen ein:

„Weitere einschlägige Kriterien für die Auswahl eines Finanzierungsmechanismus wie etwa dessen Effizienz oder seine Umverteilungseffekte bleiben derzeit im Gemeinschaftsrecht unberücksichtigt. Ebenso wenig werden die Auswirkungen des gewählten Mechanismus auf die langfristigen Investitionen der Anbieter von Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen sowie auf die Versorgungssicherheit speziell in Betracht gezogen“ (ebd.).

Ausgleichszahlungen für Gemeinwohlverpflichtungen: „Das Monti-Paket“

Im Februar 2004 schlug die Wettbewerbskommission ein Maßnahmenpaket (sog. Monti-Paket) zur Erhöhung der Rechtssicherheit bei Ausgleichszahlungen für Gemeinwohlverpflichtungen vor.⁴ Dieses Paket greift die Kommission in ihrem „Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ vom Mai 2004 wieder auf und versieht die einzelnen Maßnahmen mit einem Zeitrahmen (Europäische Kommission 2004: 18). Das Monti-Paket ist eine Reaktion auf das stark beachtete „Altmark Trans“-Urteil des Europäischen Gerichtshofs, nach dem ein finanzieller Ausgleich für die Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen unter bestimmten Voraussetzungen keine genehmigungspflichtige staatliche Beihilfe darstellt (ausführlicher dazu: Kapitel 1.1.2). Die Kommission war wenig glücklich über dieses Urteil und das Monti-Paket erscheint manchen Beobachtern insofern als ein zumindest punktuelles „Zurückrudern“ hinsichtlich der Zulässigkeit von Ausgleichszahlungen für Dienste von allgemeinem Interesse. Bis zum Juli 2005 will die Kommission die folgenden Maßnahmen ergreifen:

- eine Entscheidung vorlegen, derzufolge relativ geringe Ausgleichszahlungen für die Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen unterhalb noch festzulegender Schwellenwerte unter bestimmten Voraussetzungen nicht der Pflicht zur Vorabnotifizierung bei der Kommission unterliegen;
- einen gemeinschaftlichen Rechtsrahmen zur Bewertung von Ausgleichszahlungen entwickeln, die die noch zu bestimmenden Schwellenwerte übersteigen und mithin gegenüber der Kommission notifizierungspflichtig sind;
- eine Anpassung der Transparenzrichtlinie, sodass sie auch für öffentliche Einrichtungen gilt, denen Ausgleichszahlungen für Gemeinwohlverpflichtungen gewährt werden;
- eine Klärung vornehmen, unter welchen Bedingungen ein finanzieller Ausgleich für gemeinwirtschaftliche Pflichten eine staatliche Beihilfe im Sinne des Altmark Trans-Urteils darstellen kann.

⁴ Die Dokumente finden sich auf http://europa.eu.int/comm/competition/index_de.html (Webseite der Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission). Im Einzelnen:

„Entwurf einer Mitteilung der Kommission: Ein neuer Gemeinschaftsrahmen für die Bewertung staatlicher Beihilfen mit begrenzten Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel“; „Mitteilung der Kommission (Entwurf): Neue Leitlinien für die Prüfung staatlicher Beihilfen von relativ geringer Höhe“; „Entwurf einer Richtlinie der Kommission zur Änderung der Richtlinie 80/723/EWG“; „Entscheidung der Kommission über die Anwendung von Artikel 86 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen, die bestimmten Unternehmen als Ausgleich für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gewährt werden“; „Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen, die als Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährt werden“.

1.1.2 Öffentlicher Verkehr im Binnenmarkt

Mit dem Maastrichter Vertrag erhielt die EU-Kommission weitreichende Steuerungsrechte für die Infrastruktur, indem die Zuständigkeit für die sogenannten Transeuropäischen Netzwerke (Transport, Kommunikation, Energie) auf EU-Ebene institutionalisiert wurden. Die Liberalisierung des Binnenmarkts für Verkehrsleistungen ist allerdings noch nicht so weit fortgeschritten wie in der Telekommunikation oder im Energiesektor. Aus diesem Grunde veröffentlichte die Kommission 2001 ihr Weißbuch zur Europäischen Transportpolitik, in dem sie rund 60 Maßnahmen für die Integration der Verkehrsinfrastruktur entlang ihres Konzeptes des „regulierten“ bzw. „kontrollierten Wettbewerbs“ vorstellte (vgl. European Communities 2001).

Für den Schienengüterverkehr trat am 1. März 2001 ein „erstes Eisenbahnpaket“ in Kraft, das drei Richtlinien umfasste und bis März 2003 umzusetzen war. Die Richtlinien liberalisieren den grenzüberschreitenden Zugang zur Infrastruktur, die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen und die Verteilung von Fahrwegkapazitäten. Anfang 2002 stellte die Kommission ein zweites Paket zum Schienengüterverkehr vor, das sich Ende 2003 noch im Annahmeverfahren befand. Derweil kündigte die Kommission ein drittes Maßnahmenpaket an, das Qualitätsgesichtspunkte beim Schienengüterverkehr behandelt und nunmehr auch den Markt für den Schienenpersonenverkehr öffnen soll.

Daneben gilt für den öffentlichen Verkehr und Transport die bereits 1969 verabschiedete und zuletzt 1991 geänderte Verordnung über den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr, die sich grundsätzlich auch auf die Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienste erstreckt (VO 1191/69). Allerdings räumt Artikel 1 Absatz 1 die Möglichkeit ein, „Unternehmen, deren Tätigkeit ausschließlich auf den Betrieb von Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdiensten beschränkt ist, vom Anwendungsbereich dieser Verordnung aus(zu)nehmen“ (EWG 1969 und EWG 1991).

In Artikel 1 Absatz 3 hebt die Verordnung 1191/69 grundsätzlich alle Verpflichtungen auf, „die mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbunden sind“, d.h. die einschlägigen Gemeinwohlverpflichtungen. Jedoch erlaubt sie den Behörden in den Absätzen 4 und 5 den Abschluss von Verträgen mit Verkehrsunternehmen, die „Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes“ enthalten. Die Verordnung legt präzise fest, welchen Anforderungen derartige Verträge genügen müssen und wie die Ausgleichszahlungen für die Mehrbelastungen durch öffentliche Verkehrsaufträge zu berechnen sind. Unter „Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes“ sind laut Artikel 2 Verpflichtungen zu verstehen, die ein Verkehrsunternehmen im eigenen wirtschaftlichen Interesse nicht oder nicht im gleichen Umfang übernehmen würde. Dazu zählen die Betriebspflicht (d.h. die regelmäßige Verkehrsbedienung auf vorgeschriebenen Strecken), die Beförderungspflicht (die Verpflichtung, alle Personen oder Güter zu vorgeschriebenen Bedingungen zu befördern) und die Tarifpflicht (die Anwendung behördlich festgelegter Entgelte, die womöglich „mit dem kaufmännischen Interesse des Unternehmens“ nicht vereinbar sind).

Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung legt das entscheidende Auswahlkriterium für die Vergabe eines öffentlichen Verkehrsauftrags fest:

„Wenn die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die völlige oder teilweise Aufrechterhaltung einer Verpflichtung des öffentlichen Dienstes anordnen und mehrere Lösungen unter gleichartigen Bedingungen eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherstellen würden, so wählen die zuständigen Behörden diejenige Lösung, welche die geringsten Kosten für die Allgemeinheit mit sich bringt.“

Um daneben die in vielen öffentlichen Unternehmen unverzichtbaren Quersubventionsmöglichkeiten zu unterbinden, verlangt Artikel 1 Absatz 5, dass Verkehrsleistungen, die auf Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes zurückgehen, von gesonderten Unternehmensbereichen mit getrennter Rechnungsführung erbracht werden müssen, „ohne die Möglichkeit von Transfers von oder zu anderen Unternehmensbereichen“ (ebd.).

Das Altmark Trans-Urteil

Was die Zulässigkeit von finanziellen Ausgleichsmaßnahmen für Betreiber öffentlicher Verkehrsdienste angeht, ist das kürzlich ergangene Urteil des Europäischen Gerichtshofes in der Sache „Altmark Trans“ von Bedeutung (EuGH 2003). Nach diesem Urteil stellt ein finanzieller Ausgleich keine wettbewerbswidrige staatliche Beihilfe dar, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Der EuGH bestätigte zunächst den Anwendungsvorrang der Verordnung 1191/69, von der die Mitgliedstaaten jedoch Ausnahmen zulassen können. Dabei müssen sie aber klar bestimmen, welche Fälle nach der Verordnung zu beurteilen sind und welche nicht. Von dieser Ausnahmebestimmung machten Österreich (für Stadt- und Vorortverkehre) und Deutschland Gebrauch.⁵ In den übrigen EU-Mitgliedstaaten gilt die VO 1191/69, die die Wahl der wirtschaftlichsten Lösung für die Verkehrsbedienung vorschreibt. Wird, wie im Fall Österreichs und Deutschlands, eine Ausnahme von der VO 1191/69 in Anspruch genommen, ist zu prüfen, ob Kompensationsleistungen für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen Beihilfen im Sinne des Artikels 87 Abs. 1 EGV darstellen. Sind die folgenden vier Voraussetzungen erfüllt, so handelt es sich nach Ansicht des EuGH um keine staatliche Beihilfe:

- Erstens muss das begünstigte Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein, und diese Verpflichtungen müssen klar definiert sein;
- zweitens sind die Parameter, anhand derer der Ausgleich berechnet wird, objektiv und transparent aufzustellen;
- drittens darf der Ausgleich nicht über die für die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen anfallenden Kosten hinausgehen;

⁵ Allerdings äußerte das Gericht Zweifel an der Transparenz und Rechtssicherheit der im deutschen Personenbeförderungsgesetz vorgenommenen Unterscheidung von gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen (diese sind wettbewerblich zu vergeben) und eigenwirtschaftlichen Verkehren (diese unterliegen keiner Ausschreibungspflicht). Der EuGH traf hier aber keine Entscheidung, sondern überlies dies dem Bundesverwaltungsgericht.

- wenn viertens der Auftrag ohne ein Ausschreibungsverfahren vergeben wird, ist die Höhe des Ausgleichs im Vergleich zu den Kosten eines durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens zu berechnen.

Wird eine dieser Voraussetzungen nicht erfüllt, stellt die staatliche Leistung eine Beihilfe dar, die vorab bei der Kommission angemeldet und von ihr genehmigt werden muss. Das Urteil ist nicht nur für den (österreichischen und deutschen) öffentlichen Personenverkehr von Relevanz, sondern für sämtliche Daseinsvorsorgeleistungen, die in den Genuss staatlicher Unterstützung kommen.

Zwar stellt das Altmark Trans-Urteil klar, dass Kompensationsleistungen, die jene vier Kriterien erfüllen, keine staatlichen Beihilfen darstellen. Dennoch bleiben eine Reihe offener Fragen. So gibt der EuGH keine Hinweise darauf, wann eine gemeinwirtschaftliche Leistung „klar definiert“ ist oder die Parameter zur Berechnung des Kostenausgleichs „objektiv“ und „transparent“ aufgestellt wurden. Ebenso stellt sich die Frage, was ein „durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen“ ist. Diese nach wie vor bestehenden Unsicherheiten beseitigen insofern nicht das Risiko einer Fehleinschätzung, wenn auf eine beihilferechtliche Notifizierung bei der EU-Kommission verzichtet wird. Hinzu kommt, dass dieses Risiko vom Empfänger der staatlichen Kompensationsleistungen zu tragen ist, da dieser gegebenenfalls die erhaltenen Zuwendungen zurückerstatten müsste, wenn sich im Streitfall erweist, dass eines oder mehrere der vier Kriterien nicht erfüllt wurden. Ferner bedeutet die Orientierung der Ausgleichszahlungen an dem unklaren Durchschnittsmaßstab eines „gut geführten Unternehmens“ einen ständigen Druck zur Kosteneinsparung. Es wird daher angenommen, dass sich das Risiko der Qualifizierung von Kompensationsleistungen als staatliche Beihilfen womöglich nur durch wettbewerbliche Vergabeverfahren minimieren lässt (vgl. Meyer 2003; Lovells 2004).

Im Jahr 2000 legte die Kommission schließlich einen Vorschlag für eine Novellierung der Verordnung 1191/96 zum öffentlichen Verkehr vor, den sie 2002 nochmals änderte (EG 2002a) und der seither dem Ministerrat vorliegt. Nach dem Altmark Trans-Urteil gehen Beobachter davon aus, dass die Kommission diesen Verordnungsvorschlag nicht zurückziehen, sondern möglicherweise überarbeiten werde. Die Kommission arbeitet zunächst noch an einer Interpretation des Urteils, die sie in ihrem Weißbuch für Juli 2005 angekündigt hat (vgl. Europäische Kommission 2004). Erst danach wird eine erneute Behandlung des Verordnungsvorschlags im Ministerrat erwartet (vgl. Schäfer 2003; Meyer 2003). Bemerkenswert ist hier, dass die Generaldirektion Verkehr offenbar bereits eine Mitteilung zur Interpretation des Altmark Trans-Urteils für den Verkehrssektor vorbereitete, diese aber von der Generaldirektion Wettbewerb aus dem „Monti-Paket“ herausgenommen wurde (vgl. Weber 2004).

Der Verordnungsvorschlag selbst bezieht sich auf den „innerstaatlichen und grenzüberschreitenden öffentlichen Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen“. Er sieht zum einen die zwingende Verwendung öffentlicher Dienstleistungsaufträge vor, sobald den Betreibern ein finanzieller Ausgleich oder sonstige ausschließliche Rechte gewährt werden (Artikel 5). Zum anderen müssen die öffentlichen Dienstleistungsaufträge laut Artikel 6 grundsätzlich auf dem Wege der Ausschreibung ver-

geben werden und eine Befristung enthalten (maximal 6 Jahre bei Busdiensten, maximal 15 Jahre bei Schienenverkehrs- und Binnenschiffahrtendiensten).

Die Verordnung sieht nur sehr eng gefasste Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht vor. So können laut Artikel 7 Absatz 1 Eisenbahnverkehrsdienste „im Einzelfall“ direkt, d.h. ohne Beteiligung anderer Bewerber, an einen Betreiber vergeben werden, „wenn nationale oder internationale Sicherheitsstandards für den Schienenverkehr nicht anders gewährleistet werden können“. Ferner dürfen Eisenbahnverkehrsdienste nur einmal nach dieser Ausnahmeregelung direkt vergeben werden (Artikel 7 Absatz 5). Metroverkehrsdienste können staatliche Behörden laut Absatz 2 auch nur „im Einzelfall“ entweder an sich selbst oder an einen von ihnen kontrollierten Betreiber direkt vergeben, wenn „aufgrund von Größe oder technischer Einmaligkeit der traditionelle Betreiber in einem Ausschreibungsverfahren einen wesentlichen Vorteil hätte“ oder wenn öffentliche Gelder dadurch effizienter genutzt würden. Ähnliches gilt für Straßenbahnverkehrsdienste, die laut Absatz 3 nur dann im Einzelfall direkt vergeben werden dürfen, wenn damit eine effizientere Verwendung öffentlicher Mittel einhergeht. Für den Busverkehr gibt es keine entsprechende Ausnahmeregelung. Ferner dürfen zuständige Behörden Verkehrsdienste unterhalb eines jährlichen Werts von 1 Mio. EUR im Einzelfall direkt vergeben.

1.1.3 Wasserversorgung im Binnenmarkt

Anders als für die Netzwerkindustrien Telekommunikation, Energie, Post und Verkehr existieren für die Wasserversorgung noch keine sektorspezifischen Liberalisierungsvorgaben im europäischen Binnenmarkt. Allerdings sind die Kommission und Teile des Europäischen Parlaments offensichtlich bestrebt, diese Lücke zu schließen. So forderte das EP 2001 in seinem Langen-Bericht erstmals die Liberalisierung und Privatisierung der Wasser- und Abwasserwirtschaft (vgl. Europäisches Parlament 2001). Die Kommission erwähnt die Wasserversorgung erstmals in ihrem Grünbuch von 2003 explizit als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Für sie bestehe zwar noch kein umfassendes Regelwerk, sofern jedoch der innergemeinschaftliche Handel beeinträchtigt werde, unterliege auch die Wasserversorgung dem Wettbewerbsrecht (Europäische Kommission 2003: 12). Ferner kündigt die Kommission in ihrer Binnenmarktstrategie für die Jahre 2003 bis 2006 an, „die rechtliche und administrative Situation im Wasser- und Abwassersektor“ sowie mögliche gesetzgeberische Maßnahmen prüfen zu wollen. Denn der Wassersektor sei nach wie vor „fragmentiert“ und seine „Modernisierung“ könne zu Effizienzgewinnen führen (Europäische Kommission 2003a). In dem „Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ schließlich heißt es, dass die Kommission die vor ihr durchgeführte Bewertung der Wasserwirtschaft vor Ende des Jahres 2004 veröffentlichen werde (Europäische Kommission 2004: 23). Zuvor ließ die Generaldirektion Wettbewerb in einer umfangreichen Studie bereits untersuchen, mit welchen gesetzgeberischen Maßnahmen die Wasserversorgung für den Wettbewerb geöffnet werden könne (WRc/Ecologic 2002).

Das Europäische Parlament allerdings sprach sich in seiner EntschlieÙung zum Grünbuch der Kommission vom 14.1.2004 sowie in einer EntschlieÙung zur Binnenmarktstrategie vom 22.3.2004 dafür aus, dass „keine Liberalisierung der Wasserversorgung (einschließlich der Abwasserbeseitigung) vorgenommen werden sollte“. Entsprechend dürfe die Wasserwirtschaft auch nicht zum Gegenstand sektoraler Richtlinien des Binnenmarkts werden. Ferner wünschen die Parlamentarier die Anerkennung des Rechts der lokalen und regionalen Körperschaften auf Eigenproduktion der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, allerdings unter der Voraussetzung, „dass der unmittelbar tätige Betreiber den Wettbewerb nicht nach außerhalb des entsprechenden Gebiets trägt“. Ebenso möchte das EP die Möglichkeit wahren, dass „die Körperschaften die Dienstleistung anderen Einrichtungen ohne Ausschreibung übertragen können, sofern deren Kontrolle mit derjenigen vergleichbar ist, die für ihre eigenen Dienstleistungen gilt, und sofern sie ihre Tätigkeiten im Wesentlichen damit ausführen“ (Europäisches Parlament 2004).

Auf der anderen Seite forderte das EP eine „Modernisierung“ der Wasserwirtschaft, „wobei wirtschaftliche Grundsätze mit Qualitäts- und Umweltstandards sowie mit der erforderlichen Effizienz im Einklang stehen müssen“. Die öffentliche Hand solle weitere Finanzierungsmechanismen wie Konzessionen und öffentlich-private Partnerschaften anerkennen sowie bei deren Wahl folgende Kriterien beachten: „geringstmögliche Wettbewerbsverzerrung, größtmögliche Effizienz beim Mitteleinsatz, attraktive Preise, hoher Beitrag zu langfristigen Investitionen, sozialer und territorialer Zusammenhalt, Kontinuität sowie größtmögliche Versorgungssicherheit“ (ebd.). Wiewohl die EP-EntschlieÙungen also einer Liberalisierung der Wasserversorgung eine Absage erteilen, bestätigen sie dennoch Wettbewerbs- und Finanzierungsmechanismen (u.a. Konzessionen, PPPs), die der schleichenden Privatisierung den Weg ebnet können.

Allerdings sind Konzessionen im Dienstleistungssektor bisher noch nicht durch das EU-Vergaberecht geregelt, eine Vertragsform also, die auch in der Wasserversorgung häufige Verwendung findet und von der angenommen wird, perspektivisch noch bedeutsamer zu werden. Im Vergaberecht finden sich bisher lediglich Regelungen für Baukonzessionen (in der Richtlinie 93/37/EWG). Die Kommission legte daher im Jahr 2000 eine Mitteilung über Auslegungsfragen bei Konzessionen vor, in der sie eine Definition dieser Vertragsform vornimmt. Demnach liegt eine Konzession dann vor, „wenn der Unternehmer die mit der Dienstleistung verbundenen Risiken trägt (Erbringung der Dienstleistung und deren Nutzung), indem er seine Vergütung (...) über den Benutzer – insbesondere durch die Erhebung von Gebühren – erhält“. Die Konzession ist demnach durch eine „Übertragung der Verantwortung für die Nutzung“ charakterisiert und an der Art der Vergütung wird deutlich, wer das Nutzungsrisiko trägt (Europäische Kommission 2000).

In ihrem im April 2004 vorgelegten „Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften“ (ÖPP) stellt die Kommission nunmehr zwei Optionen für die Regelung von Konzessionen auf EU-Ebene zur Diskussion: a) zum einen die Vorlage eines Legislativvorschlags, „durch den die Verfahren zur Erteilung von Konzessionen in der Europäischen Union koordiniert würden“; b) zum anderen ein neues Gesetzgebungsvorhaben, das die Vergabe sämtlicher ÖPP-Vorhaben auf Vertragsbasis ein und demselben Vergabesystem unterwerfen würde,

„ganz gleich ob die Vorhaben als öffentliche Aufträge oder als Konzessionen einzustufen sind“ (Europäische Kommission 2004a). Das ÖPP-Grünbuch verdeutlicht, dass perspektivisch auch mit einer europaweiten Liberalisierung der Konzessionsvergabe gerechnet werden muss.

Was die Zulässigkeit öffentlicher Ausgleichszahlungen für Wasserversorgungsleistungen betrifft, ist nochmals auf das Altmark Trans-Urteil zu verweisen. Solange die Kompensationsleistungen die eng definierten Kriterien des EuGH erfüllen, stellen sie keine staatlichen Beihilfen dar. Dabei verbleiben aber die Unsicherheiten bezüglich der Definition der gemeinwirtschaftlichen Leistung, der Berechnungsparameter für den Kostenausgleich sowie des Durchschnittsmaßstabs eines gut geführten Unternehmens.

Daneben sind für die Anordnung von Gemeinwohlverpflichtungen in der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung einige umwelt- und verbraucherpolitische Richtlinien relevant. Hervorzuheben ist hier die im Jahr 2000 verabschiedete Wasserrahmenrichtlinie, die als ein den Liberalisierungsbestrebungen entgegengesetztes Rahmenwerk angesehen wird. Dort heißt es: „Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss.“ (EG 2000). Ferner wird der Charakter der Wasserversorgung als „Leistung der Daseinsvorsorge“ bestätigt. Die Wasserrahmenrichtlinie beinhaltet folgende Elemente:

- den Schutz aller Gewässer (inklusive Flüsse, Seen, Küstengewässer und Grundwasser),
- das Ziel, bis 2015 für alle Gewässer einen „guten Gewässerzustand“ zu erreichen,
- grenzüberschreitende Zusammenarbeit,
- Beteiligung aller Stakeholder, inklusive NGOs und lokaler Gemeinden,
- Umweltschutz,
- Wasserpreisgestaltungspolitik und Sicherstellung des Verursacherprinzips.

Im Artikel 9 schreibt die Richtlinie die Anwendung des Kostendeckungsprinzips einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten bei der Berechnung von Wassergebühren vor. Neben der Wasserrahmenrichtlinie sind noch weitere Rechtsvorschriften zu beachten, u.a. die Richtlinie zur Behandlung städtischer Abwässer, die Trinkwasserrichtlinie und die Richtlinie über gefährliche Stoffe (für einen Überblick vgl.: WRc/Ecologic 2002: 16f.).

1.2 Gemeinwirtschaftliche Aspekte im GATS

Das Konfliktpotenzial zwischen gemeinwirtschaftlichen Zielen und Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte war den Architekten des GATS wohl bewusst. Dieser Konflikt taucht implizit schon in der Präambel des GATS auf, wo die WTO-Mitglieder einerseits ihren Wunsch nach „einem stetig zunehmenden Grad der Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen“ ausdrücken, welche andererseits aber „unter angemessener Berücksichtigung der nationalen politischen Zielsetzungen“ stattfinden soll. Ferner anerkennt die Präambel das Recht der Mitgliedstaaten, „die Erbringung von Dienstleistungen in ihrem Hoheitsgebiet zu regeln und neue Vorschriften hierfür einzuführen, um ihre nationalen politischen Ziele zu erreichen“. Welche potenziellen Einschränkungen die GATS-Liberalisierung für die Verfol-

gung „nationaler politischer Ziele“ (einschließlich spezifischerer Gemeinwohlziele) mit sich bringen kann, erschließt sich aber erst aus den weiteren Bestimmungen des Vertrags.

Außerhalb der Präambel wird das Recht staatlicher Regulierung im Vertragstext nicht mehr positiv aufgegriffen, sondern lediglich hinsichtlich seiner möglichen handelsbeschränkenden Wirkungen thematisiert. Das heißt, es finden sich keine positiv formulierten Rechtfertigungsgründe für die Einführung staatlicher Regulierungsmaßnahmen: „GATS by and large declined to take on regulation with substantial regulatory justification“ (Nicolaidis/Trachtman 2000: 243). Der Vertragstext behandelt Maßnahmen, die aus Gründen des Gemeinwohls ergriffen werden, lediglich als Ausnahmen von den grundsätzlichen Liberalisierungsverpflichtungen. Eine positive Bestätigung des Rechts zu gemeinwohlorientierten staatlichen Eingriffen findet sich erst in sektorspezifischen Anhängen zum GATS (Anlagen zu Finanzdienstleistungen und Telekommunikation).

1.2.1 Regelungsumfang und Hoheitsklausel

Das GATS reguliert staatliche Maßnahmen der Dienstleistungserbringung, auf deren Anwendung Regierungen entweder verzichten oder sie handelsneutral ausgestalten sollen. Laut GATS Artikel XXVIII(a) „bedeutet der Begriff ‚Maßnahme‘ jede von einem Mitglied getroffene Maßnahme, unabhängig davon, ob sie in Form eines Gesetzes, einer sonstigen Vorschrift, einer Regel, eines Verfahrens, eines Beschlusses, eines Verwaltungshandelns oder in sonstiger Form getroffen wird“. Ferner sind damit nach Artikel I.3(a) sämtliche Ebenen des Regierungshandelns gemeint, d.h. Maßnahmen im staatlichen Auftrag „zentraler, regionaler oder örtlicher Regierungen und Behörden“ sowie „nichtstaatlicher Stellen“.

Daneben unterscheidet Artikel I.2 vier verschiedenen Erbringungsarten des GATS, die in der Literatur meist als „Modi“ des Dienstleistungshandels rezipiert werden:

- Grenzüberschreitende Erbringung (Mode 1),
- Nutzung im Ausland (Mode 2),
- Kommerzielle Präsenz (Mode 3),
- Präsenz natürlicher Personen (Mode 4).

Trotz der Klausel in Artikel I.3(b), dass Dienstleistungen, die „in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht“ werden, von der Liberalisierung ausgenommen seien, bleibt aber unklar, welche öffentlichen Dienste womöglich durch staatliche Maßnahmen wie die Gewährung eines ausschließlichen Rechts (z.B. ein Gebietsmonopol) oder die Auferlegung von Universaldienstverpflichtungen geschützt werden dürfen. Denn laut Artikel I.3(c) „bedeutet der Begriff ‚in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbrachte Dienstleistung‘ jede Art von Dienstleistung, die weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht wird“. Für die Entscheidung, ob eine Dienstleistung grundsätzlich unter die GATS-Regelungen fällt, bedarf es insofern zumindest einer Bewertung, was im GATS unter „kommerziellem Zweck“ und „Wettbewerb“ zwischen Dienstleis-

tungserbringern verstanden wird. Erschwert wird eine solche Bewertung aber dadurch, dass diese Begriffe auch nicht eindeutig geklärt sind.

So findet sich keine spezifische Erläuterung, was „kommerziell“ im Rahmen des GATS bedeuten könnte. Allerdings definiert der Artikel XXVIII d) „kommerzielle Präsenz“, d.h. eine der vier Erbringungsformen von Dienstleistungen, als „jede Art geschäftlicher oder beruflicher Niederlassung“. Geht man davon aus, dass geschäftliche oder berufliche Niederlassungen üblicherweise zu Erwerbszwecken errichtet werden, so impliziert der Begriff „kommerziell“ im Rahmen des GATS offenbar eine Gewinnabsicht. Überträgt man dieses Begriffsverständnis auf öffentliche Dienste werden die möglichen Konflikte klar. Da Behörden oder öffentliche Einrichtungen mitunter dieselbe Tätigkeit für manche Kundengruppen kostenlos oder zu sehr günstigen Konditionen anbieten, für andere aber zum Zweck der Quersubventionierung mit höheren Gebühren versehen, so wäre die Frage, ob bei der Versorgung der letzteren Gruppe ein „kommerzieller Zweck“ im Sinne des GATS Artikels I.3 c) angenommen werden könnte.

Für ein öffentliches Nahverkehrsunternehmen wäre beispielsweise zu fragen, ob nicht schon eine sozial gestaffelte Preisstruktur mit ähnlichen Quersubventionseffekten einen „kommerziellen Zweck“ impliziert. Die Frage würde sich insofern auf Verkehrsunternehmen erstrecken, denen eine Kommune „Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes“ auferlegt, wozu aufgrund der „Tarifpflicht“ die Anwendung behördlich festgelegter Gebührenstrukturen mit ähnlichen Wirkungen gehören kann (siehe oben „Öffentlicher Verkehr im Binnenmarkt“). Ähnlich wäre für öffentliche Wasserversorgungsunternehmen zu fragen, ob aufgrund der oftmals höheren Gebühren für Haushaltskunden im Vergleich zu Industriekunden ein „kommerzieller Zweck“ im Sinne des GATS vorliegt. Noch deutlicher stellt sich diese Frage, wenn private Unternehmen in der Form von PPPs oder anderer Betreibermodelle an der Finanzierung eines öffentlichen Dienstes beteiligt werden und für das private Unternehmen ein Profitmotiv anzunehmen ist.

Für die Frage, was als „Wettbewerb“ zwischen einem oder mehreren Dienstleistungserbringern verstanden werden kann, wäre zu klären, welche konkreten Tätigkeiten überhaupt in Konkurrenz zueinander von verschiedenen Erbringern angeboten werden. Im Vertragstext selbst findet sich dazu kein Hinweis. Auch der Artikel VIII über Monopole und ausschließliche Rechte liefert keine Kriterien für die Abgrenzung eines konkreten Marktes bzw. einer konkreten Tätigkeit, für die eine Monopolsituation, mithin der Ausschluss von Wettbewerb zu konstatieren wäre. Mit Verweis auf das Urteil der WTO-Berufungsinstanz in einem auf das GATT bezogenen Streitfall schlussfolgert Krajewski, dass eine Dienstleistung dann im Wettbewerb erbracht wird, wenn von einem gewissen Grad ihrer Substituierbarkeit ausgegangen werden kann (Krajewski 2003: 353). Demnach sei beispielsweise von einer gewissen Substituierbarkeit zwischen Schienenpersonenverkehrsdiensten und Busverkehrsdiensten auszugehen, da beide in bestimmten Situationen alternativ für denselben Fortbewegungszweck genutzt werden könnten. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass im WTO-Rahmen sehr leicht eine wettbewerbliche Situation konstatiert werden kann, und zwar auch zwischen Dienstleistungssektoren, von denen üblicherweise angenommen wird, dass sie verschiedene Märkte oder Marktsegmente darstellen (z.B. Schienen- vs. Straßenverkehr).

Aufgrund des breiten Spektrums von öffentlichen Diensten, bei denen ein „kommerzieller Zweck“ oder „Wettbewerb“ festgestellt werden könnte, sind nur sehr wenige Leistungen denkbar, die unzweifelhaft in „hoheitlicher Gewalt“ erbracht werden und folglich vom Vertrag ausgenommen sind. Die beiden erst nach Abschluss der Uruguay-Runde verabschiedeten GATS-Anhänge über Finanzdienstleistungen und Telekommunikation enthalten ebenfalls einige relevante Bestimmungen zu hoheitlichen Aufgaben, vermögen aber auch nicht die Frage zu klären, wann ein kommerzieller Zweck verfolgt oder eine Dienstleistung im Wettbewerb erbracht wird.

Hoheitliche Gewalt in den GATS-Anhängen

Das Finanzdienstleistungsabkommen ist als einer der Anhänge wesentlicher Bestandteil des GATS. Da aber nicht alle WTO-Mitglieder dem Vertrag beigetreten sind, handelt es sich um ein sogenanntes „plurilaterales Abkommen“. Es enthält die folgende Auflistung von Tätigkeiten, die „in Ausübung hoheitlicher Gewalt“ erbracht werden:

- „i) Tätigkeiten einer Zentralbank oder einer Währungsbehörde oder einer sonstigen öffentlichen Stelle in Ausübung von Geld- oder Währungspolitik;
- ii) Tätigkeiten im Rahmen eines gesetzlichen Systems der sozialen Sicherheit oder einer staatlichen Alterssicherung und
- iii) sonstige Tätigkeiten, die von einer öffentlichen Stelle für Rechnung oder aufgrund Gewährleistung oder unter Einsatz der finanziellen Mittel der Regierung ausgeübt werden.“ (GATS, Anhang zu Finanzdienstleistungen)

Jedoch gilt auch hier die weitere Qualifizierung des GATS Artikels I.3(c), wonach mit den in hoheitlicher Gewalt erbrachten Dienstleistungen nur jene gemeint sind, „die weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb“ erbracht werden. Während die Zentralbank eines Währungssystems schon allein aufgrund ihrer singulären Position üblicherweise nicht im Wettbewerb steht, trifft dies so schon nicht mehr für die unter ii) und iii) genannten Tätigkeiten zu. Sobald private Anbieter von Krankenversicherungen oder Altersvorsorgeplänen am Markt sind, können sich gesetzliche Sozialsysteme oder staatliche Pensionskassen durchaus in einem wettbewerblichen Umfeld befinden.

Der GATS-Anhang zu Telekommunikation sowie das in über 60 Verpflichtungslisten der WTO-Mitglieder enthaltene Referenzpapier über regulative Prinzipien im Telekommunikationssektor beinhalten als Besonderheit einen expliziten Verweis auf Universaldienstverpflichtungen. Artikel 5(e)i) des Anhangs räumt den Vertragsunterzeichnern die Möglichkeit ein, den Zugang zu öffentlichen Telekommunikationsnetzen mit Auflagen zu versehen, wenn dies erforderlich ist, um „die Gemeinwohlverpflichtung der Anbieter öffentlicher Telekommunikationsnetze und -dienste (...) zu sichern“ (Anhang zu Telekommunikation). Das Referenzpapier stellt im Punkt 3 fest:

„Jedes Mitglied hat das Recht, die Art der Verpflichtung zu Universaldienstleistungen festzulegen, die es beizubehalten wünscht. Diese Verpflichtungen werden nicht als per se wettbewerbswidrig angesehen, sofern sie transparent, nichtdiskriminierend und wettbewerbsneutral verwaltet werden und hinsichtlich der von dem Mitglied festgelegten Art der Universaldienstleistungen nicht belastender als nötig sind“ (EG 1997).

Die Anerkennung des Rechts, Gemeinwohlverpflichtungen festzulegen, ist allerdings nur eine Ausnahme von den GATS-Bestimmungen. Denn grundsätzlich müssen die Vertragsparteien ausländischen Dienstleistern den Zugang zu den öffentlichen Netzen zu „angemessenen“ und „nichtdiskriminierenden“ Bedingungen gewähren (Artikel 5, Anlage zu Telekommunikation). Dies bestätigt auch die kürzliche Entscheidung im ersten ausschließlich auf das GATS bezogenen WTO-Streitfall (Mexico – Measures Affecting Telecommunications Services).⁶

Die explizite Verankerung von Universaldienstverpflichtungen im Referenzpapier ist ferner ein Indiz dafür, dass die Vertragsparteien selbst nicht der Annahme waren, diese wären durch die Hoheitsklausel des Artikels I.3 geschützt (vgl. Krajewski 2003: 357). Vielmehr sahen sie es offensichtlich als notwendig an, das Referenzpapier mitsamt dieser Klausel ihren Länderlisten anzufügen. Die beteiligten WTO-Mitglieder gehen also davon aus, dass Gemeinwohlverpflichtungen einen potenziellen Verstoß gegen die GATS-Regeln darstellen, was es erforderlich macht, sie explizit als Ausnahme in den Länderlisten zu verankern. Diese Ausnahme gilt wohl gemerkt aber nur für den Telekommunikationssektor.

Es bleibt also festzuhalten, dass ein breites Spektrum öffentlicher Dienste unter die GATS-Regeln fällt und nur sehr wenige Bereiche unzweifelhaft mit Verweis auf die Hoheitsklausel ausgenommen werden könnten. Die unklare Reichweite der Hoheitsklausel resultiert aus der ungeklärten Frage, wann mit öffentlichen Diensten kommerzielle Zwecke verfolgt oder diese in einem wettbewerblichen Umfeld erbracht werden. Diese Unsicherheit hat im Telekommunikationssektor dazu geführt, dass die Mitgliedstaaten das Recht auf Festlegung von Gemeinwohlverpflichtungen explizit in ihren Länderlisten verankert haben. Die Frage, welche öffentlichen Dienstleistungen vom GATS erfasst werden, ist auch deswegen nicht unbedeutend, weil einige der Prinzipien des Vertrags auch für jene Sektoren gelten, in denen die Mitgliedstaaten keine spezifischen Liberalisierungsverpflichtungen übernommen haben (s.u.).

⁶ Die USA klagten gegen die Netzzugangskonditionen in Mexiko. Das Schiedsgericht bestätigte, dass der mexikanische Monopolist Telmex US-Firmen, die Infrastrukturen in Mexiko unterhalten, den Netzzugang für grenzüberschreitenden Telefonverkehr nicht zu angemessenen Konditionen und kostenorientierten Preisen ermöglicht. Es gab den USA ebenfalls Recht, dass Telmex seine marktbeherrschende Stellung zu wettbewerbsbeschränkenden Praktiken missbrauchte, wobei das mexikanische Kartellrecht diese Praktiken ermöglicht. Allerdings folgte es den USA nicht in der Frage direkter grenzüberschreitender Verbindungen, die US-Firmen ohne Infrastrukturen in Mexiko vermitteln wollen. Das Urteil bezieht sich ausschließlich auf den GATS-Anhang zu Telekommunikation und das Referenzpapier, das auch Mexiko seiner Länderliste beifügte. Insofern bleibt abzuwarten, welche Bedeutung das Urteil für andere GATS-Sektoren entfalten kann (WTO 2004).

1.2.2 Die Liberalisierungsprinzipien

Das GATS unterscheidet zwischen allgemeinen Verpflichtungen, die für alle Dienstleistungssektoren gleichermaßen gelten (z.B. das Meistbegünstigungsprinzip), und den spezifischen Verpflichtungen (Marktzugang und Inländerbehandlung), die nur für jene Sektoren relevant sind, in denen die WTO-Mitglieder konkrete Verpflichtungen übernommen haben. Jedes WTO-Mitglied hat seine spezifischen Verpflichtungen in eine eigene Liste eingetragen, die verbindlicher Bestandteil des GATS ist. Die Länderlisten untergliedern sich ebenfalls in einen horizontalen, alle aufgeführten Dienstleistungen übergreifenden Teil, und einen sektorspezifischen Teil. In den Länderlisten konnte vermerkt werden, ob in den liberalisierten Sektoren noch etwaige Beschränkungen des Marktzugangs oder der Inländerbehandlung bestehen.

Das Meistbegünstigungsprinzip verlangt, dass Handelsvergünstigungen allen WTO-Mitgliedstaaten in gleichem Maße zugestanden werden müssen. Jedes Mitglied gewährt „den Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern eines anderen Mitglieds sofort und bedingungslos eine Behandlung, die nicht weniger günstig ist als diejenige, die es den gleichen Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringern eines anderen Landes gewährt“ (GATS, Art. II.1). Eine Diskriminierung zwischen verschiedenen WTO-Staaten soll also vermieden werden.⁷ Fraglich ist aber, was im Einzelnen als „gleiche“ Dienstleistung anzusehen ist. Ein Problem, das auch beim Inländerbehandlungsprinzip auftritt (s.u.).

Im Unterschied zum Meistbegünstigungsprinzip, das als allgemeine Verpflichtung für sämtliche GATS-Sektoren gilt, beziehen sich die Prinzipien des Marktzugangs und der Inländerbehandlung nur auf konkrete Verpflichtungen, die die WTO-Mitglieder in ihren Länderlisten übernommen haben.

Marktzugang

Die Marktzugangsregel verbietet eine Reihe von quantitativen und qualitativen Handelsbeschränkungen. Der Artikel XVI, Abs. 2 listet sechs Kategorien von Maßnahmen auf, die den Mitgliedern untersagt sind, es sei denn, sie haben sich entsprechende Rechte in ihren Länderlisten vorbehalten. Zu den „Maßnahmen, die ein Mitglied weder regional noch für sein gesamtes Hoheitsgebiet aufrechterhalten oder einführen darf“ gehören

- a) „Beschränkungen der Anzahl der Dienstleistungserbringer, in Form von zahlenmäßigen Quoten, Monopolen oder Dienstleistungserbringern mit ausschließlichen Rechten oder des Erfordernisses einer wirtschaftlichen Bedarfsprüfung“,
- b) Beschränkungen des Gesamtwerts der Geschäfte oder des Betriebsvermögens,
- c) Beschränkungen der Gesamtzahl oder des Gesamtvolumens der Dienstleistungen,

⁷ Das GATS enthält allerdings eine wichtige Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip für regionale Integrationsabkommen (Art. V). Diese Ausnahme ist z.B. für die Europäische Union von Bedeutung, da sie verhindert, dass das hohe Liberalisierungsniveau innerhalb des Europäischen Binnenmarkts umstandslos auch Drittstaaten außerhalb der EU gewährt werden müsste.

- d) Beschränkungen der Zahl natürlicher Personen, die in einem Sektor oder von einem Erbringer beschäftigt werden dürfen,
- e) „Maßnahmen, die bestimmte Arten rechtlicher Unternehmensformen oder von Gemeinschaftsunternehmen beschränken oder vorschreiben“ sowie
- f) Beschränkungen der Höhe ausländischer Kapitalbeteiligungen.

Mehrere dieser GATS-widrigen Marktzugangsbeschränkungen berühren auch die Aufrechterhaltung staatlicher Gewährleistungsaufgaben, z.B. in der Wasserwirtschaft und dem öffentlichen Personenverkehr. Gerade das unter a) genannte grundsätzliche Verbot von Monopolen und ausschließlichen Rechten ist für die „natürlichen“ netzgebundenen öffentlichen Monopole in der Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie im Schienenverkehr (Bahn, Tram, Metro) relevant. Sofern die Mitgliedstaaten hier Marktzugangsverpflichtungen übernehmen und die weitere Zulässigkeit dieser Monopole oder ausschließlichen Rechte nicht explizit in ihrer Verpflichtungsliste vermerken, wären diese zu beseitigen. Gleiches gälte auch für den Busverkehr, wenn eine Kommune oder ein Landkreis einen Versorgungsauftrag an ein einzelnes Unternehmen vergibt und diesem damit ein ausschließliches Recht zur Erbringung des betreffenden Verkehrsdienstes einräumt. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union trugen aus diesem Grunde eine entsprechende Ausnahmeregelung für „öffentliche Aufgaben“ im horizontalen, alle aufgeführten Dienstleistungen umfassenden Teil ihrer Verpflichtungsliste ein.⁸ Diese Klausel lautet:

„In sämtlichen EG-Mitgliedstaaten können Dienstleistungen, die auf nationaler oder örtlicher Ebene als öffentliche Aufgaben betrachtet werden, staatlichen Monopolen oder ausschließlichen Rechten privater Betreiber unterliegen.“ (BGBl. II 1994: 1679).

Die EU behält sich mit dieser Klausel also das Recht vor, den Marktzugang im Bereich öffentlicher Aufgaben einzuschränken, die sie in einer Fußnote wie folgt erläutert:

„Öffentliche Aufgaben bestehen in Sektoren wie z.B. verbundenen wissenschaftlichen und technischen Beratungsdienstleistungen, Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen in den Sozial- und Geisteswissenschaften, technische Prüf- und Analysedienstleistungen, Umweltdienstleistungen, Gesundheitsdienstleistungen, Verkehrsdienstleistungen und Hilfsdienstleistungen für alle Verkehrsarten. Ausschließliche Rechte für solche Dienstleistungen werden häufig privaten Betreibern gewährt, z.B. Betreibern mit Konzessionen öffentlicher Stellen, vorbehaltlich bestimmter Versorgungspflichten. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass öffentliche Aufgaben häufig auf nachgeordneter Ebene bestehen, ist eine detaillierte und erschöpfende sektorspezifische Auflistung nicht möglich“ (ebd, FN 1).

Während Verkehrsdienstleistungen in dieser Auflistung erwähnt werden, tauchen Wasserver- und Wasserentsorgung nicht explizit auf. Dennoch dürfte die Wasserwirtschaft mit ge-

⁸ Diese Ausnahmeregelung gilt allerdings nicht für das 1995 in die Europäische Union aufgenommene Österreich. Die österreichische Verpflichtungsliste (GATS/SC/7) enthält zwar auch einige horizontale Ausnahmen, jedoch fehlt eine der EU-Regelung für öffentliche Aufgaben vergleichbare Ausnahme (vgl. Abschnitt 3.5.1.).

meint sein, da nach der derzeitigen GATS-Klassifikation Abwasserbeseitigung bereits zu den hier genannten Umweltdienstleistungen zählt und die EU sich in der aktuellen GATS-Runde zudem für die zusätzliche Aufnahme der Wasserversorgung in diese Kategorie einsetzt (ausführlicher unten). Die horizontale Klausel beschränkt also den Marktzugang in der EU für Dienstleistungen, die „staatlichen Monopolen“ oder „ausschließlichen Rechten privater Betreiber“ unterliegen. Sie schließt damit für die Europäische Union die Anwendbarkeit des GATS Artikels XVI, Abs. 2 Unterabsatz a) aus, der Monopole und ausschließliche Rechte grundsätzlich als vertragswidrige Maßnahmen anführt. Allerdings umfasst der Artikel in den Unterabsätzen b) bis f) weitere unzulässige Marktzugangsbeschränkungen, die in der horizontalen Ausnahme der EU nicht explizit erwähnt werden. Es ist insofern fraglich, ob die in diesen Unterabsätzen genannten Maßnahmen ebenfalls durch die horizontale Ausnahme für öffentliche Aufgaben geschützt wären.

Diese Frage ist nicht unbedeutend, da die Maßnahmen in Artikel XVI, Abs. 2 Unterabsätze b) bis f) ebenfalls den Handlungsspielraum bei der Gewährleistung bestimmter Gemeinwohlaufgaben einengen können. So könnte sich das in Unterabsatz e) genannte Verbot von Maßnahmen die „bestimmte Arten rechtlicher Unternehmensformen oder von Gemeinschaftsunternehmen beschränken oder vorschreiben“ sowohl bei der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge als auch bei Gemeinschaftsunternehmen in Form von PPPs als Restriktion erweisen. Schreibt eine Kommune beispielsweise eine bestimmte Rechtskonstruktion bei der Beteiligung Privater in der Wasserversorgung oder dem ÖPNV vor, um sich selbst Einflussmöglichkeiten auf die Dienstleistungsqualität zu bewahren, könnte dies als unzulässige Marktzugangsbarriere interpretiert werden. Gemessen daran, dass die Verbreitung von PPPs mit ihren vielfältigen Unternehmensformen noch zunehmen dürfte, zeichnet sich hier ein potenzielles Konfliktfeld ab.

Auch die in der Wasserversorgung und beim ÖPNV häufiger anzutreffende Vergabe von Dienstleistungskonzessionen, die bisher im europäischen Binnenmarkt noch nicht geregelt ist, könnte betroffen sein. Da kommunale Behörden in diesen Konzessionsverträgen üblicherweise auch gemeinwirtschaftliche Auflagen vorschreiben, wäre nicht auszuschließen, dass diese womöglich als Verstöße gegen Artikel XVI unter Beschuss gerieten. Schließlich könnte auch eine politische Festlegung, im Wasser- und Verkehrssektor lediglich Minderheitsbeteiligungen ausländischer Investoren zuzulassen, mit dem Verbot der Beschränkung von Kapitalbeteiligungen im Unterabsatz f) kollidieren. Durch den Verlust der beherrschenden Stellung in einem Unternehmen würde mithin auch die Chance schwinden, im Konfliktfall gemeinwirtschaftliche Interessen gegen die Renditeinteressen der Investoren durchzusetzen.

Inländerbehandlung

Nach dem Prinzip der Inländerbehandlung gewährt jedes Mitglied den Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern anderer Mitglieder „eine Behandlung, die nicht weniger günstig ist, als die, die es seinen eigenen gleichen Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern gewährt“ (Artikel XVII.1). Ziel ist letztlich die Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingun-

gen für sämtliche Unternehmen. Das Inländerbehandlungsprinzip unterscheidet dabei nicht, ob es sich um „non-profit“-Unternehmen oder gewinnorientierte Firmen handelt.

Der Terminus „gleicher“ Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringer wirft wichtige Fragen auf. Diese Formulierung findet sich sowohl beim Meistbegünstigungs- als auch beim Inländerbehandlungsprinzip. Jedoch gibt es weder im GATS noch in anderen WTO-Verträgen Hinweise darauf, wie die „Gleichheit“ von Dienstleistungen bzw. ihrer Erbringer zu bestimmen wäre. Das Urteil der WTO-Berufungsinstanz im Streit um die europäische Bananenmarktordnung bestätigt lediglich, dass Unternehmen, die „gleiche“ Dienstleistungen erbringen, als „gleiche“ Dienstleistungserbringer zu betrachten sind (vgl. Fuchs/Türk 2001). Dieses Urteil schafft insofern keine größere Klarheit. Ein Beispiel mag mögliche Konflikte illustrieren: Sowohl ein öffentliches als auch ein privates Busunternehmen bieten regionale Verkehrsdienste an. Während das öffentliche Unternehmen womöglich eine flächendeckende Versorgung auch dünnbesiedelter Gebiete mit geringem Fahrgastaufkommen betreibt, konzentriert sich das private Busunternehmen auf die Strecken mit höheren Fahrgastzahlen. Sind diese beiden Unternehmen deswegen „gleiche“ Dienstleister, nur weil sie beide im regionalen Straßenpersonenverkehr tätig sind? Nach der handelspolitischen Doktrin der „Gleichheit“ („likeness“) könnte es unter Umständen problematisch sein, dem öffentlichen Unternehmen Ausgleichszahlungen für die mit der Erfüllung seiner Universaldienstverpflichtungen einhergehenden Mehrkosten zu gewähren. Auch der Modus der Berechnung der Ausgleichszahlungen oder eine Verpflichtung des privaten Unternehmens, sich an der Finanzierung des Universaldienstes zu beteiligen, könnte als diskriminierende Maßnahme und somit als Verstoß gegen das Prinzip der Inländerbehandlung angesehen werden. Es ist also nicht auszuschließen, dass staatliche Unterstützungsmaßnahmen in Form von Subventionen bei einer weiten Definition von „Gleichheit“ der Dienstleistungen als wettbewerbsverzerrende Diskriminierungen auf den Prüfstand kämen.

Die Europäische Union ließ daher in ihre Liste spezifischer Verpflichtungen eine weitere horizontale Ausnahme eintragen, die Subventionszahlungen vom Inländerbehandlungsprinzip ausnimmt:

„Der Anspruch auf Subventionen der Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten kann auf im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder in einem besonderen geographischen Teilgebiet eines Mitgliedstaats niedergelassene juristische Personen beschränkt werden.“

Ferner heißt es:

„Soweit Subventionen natürlichen Personen zur Verfügung gestellt werden, können sie auf Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Gemeinschaften beschränkt werden.“
(BGBl. II 1994: 1680).

Weiterhin behielt sich die EU das Recht vor, Zweigstellen von Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten, die nicht nach dem Recht eines Mitgliedstaats errichtet worden sind, vom Prinzip der Inländerbehandlung auszunehmen. Für einen Anspruch auf Gleichbehandlung müsste das außereuropäische Unternehmen innerhalb der EU eine Tochtergesellschaft nach dem

Recht eines EU-Mitgliedstaats gründen, die zudem „eine tatsächliche und dauernde Verbindung zur Wirtschaft eines der Mitgliedstaaten“ aufweist (BGBl. II 1994: 1679).

Beide Ausnahmeregelungen sollen sicherstellen, dass weder Unternehmen noch Berufstätige aus Nicht-EU-Staaten einen Rechtsanspruch auf staatliche Unterstützungsleistungen genießen. Zudem wird festgehalten, dass „die Erbringung einer Dienstleistung oder ihre Subventionierung innerhalb des öffentlichen Sektors“ nicht die GATS-Verpflichtungen verletze (BGBl. II 1994: 1680). Hier stellt sich aber die Frage, was im Einzelnen noch als öffentlicher Sektor verstanden wird bzw. wo dessen Grenzen liegen. Gehören all jene ausgegründeten Unternehmen, die von der öffentlichen Hand kontrolliert werden, noch dazu? Wie weitreichend müssten gegebenenfalls die öffentlichen Kontrollbefugnisse sein, um ein ausgegründetes Unternehmen dem öffentlichen Sektor zuzurechnen? Schließlich können Drittstaatenunternehmen den Subventionsvorbehalt auch umgehen, indem sie ihre europäischen Tochtergesellschaften nach dem Recht eines EU-Mitgliedstaates gründen und den Nachweis der dauernden wirtschaftlichen Verbindung zu diesem Staat erbringen (Krajewski 2002).

Die Subventionsvergabe ist allerdings nur eine von vielen staatlichen Maßnahmen, die gegebenenfalls mit dem Inländerbehandlungsprinzip in Konflikt geraten kann. Zahlreiche weitere nationale Rechtsvorschriften von Qualifikationsanforderungen über technische Normen bis zum Arbeits- und Gesundheitsschutz bergen aber ein diskriminierendes Potenzial und verstoßen womöglich gegen die Inländerbehandlung. Dabei kommt erschwerend hinzu, dass das Inländerbehandlungsprinzip sowohl „de jure“ als auch „de facto“ eine Nichtdiskriminierung fordert. „De jure“ Diskriminierung liegt vor, wenn nationale Rechtsvorschriften offen zwischen in- und ausländischen Dienstleistern unterscheiden, also z.B. das Niederlassungsrecht oder eine Lizenzvergabe an die Staatsangehörigkeit geknüpft ist. Von „de facto“ Diskriminierung dagegen wird gesprochen, wenn die staatlichen Regulierungsmaßnahmen in- und ausländische Anbieter formal gleich behandeln, es faktisch aber zu einer günstigeren Behandlung der Inländer kommt (vgl. WWF/CIEL 2003: 43).

Artikel XVII GATS legt entsprechend fest, dass sowohl durch „formal identische“ als auch durch „formal unterschiedliche“ Behandlung ausländischer Dienstleister dem Inländerbehandlungsprinzip entsprochen oder gegen es verstoßen werden kann. Ein Verstoß gegen die Inländerbehandlung liegt dann vor, wenn die Behandlung ausländischer Anbieter „weniger günstig“ ist als diejenige der Inländer, d.h. wenn sie die „Wettbewerbsbedingungen zugunsten von Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringern des Mitglieds (...) verändert“.

Vor diesem Hintergrund eröffnet sich eine potenziell sehr weitreichende Wirkung des GATS. Jegliche Gesetzesvorschrift oder sonstige staatliche Regulierung, die zwar gleichermaßen für in- und ausländische Dienstleister gilt, aber die Wettbewerbschancen des ausländischen Unternehmens „de facto“ mindert, könnte einen Verstoß gegen die Inländerbehandlung darstellen. Beabsichtigen Kommunen, einzelne Aufgaben der Wasserversorgung oder des ÖPNV auf Dritte zu übertragen, und formulieren hierfür bestimmte Gemeinwohlverpflichtungen, so gelten diese für neue Marktteilnehmer. Sollte es sich bei ihnen aber vornehmlich um Anbieter aus Drittstaaten handeln, könnten sie u.U. eine „de facto“-Diskriminierung gegenüber inländischen Unternehmen geltend machen, um sich der Gemeinwohlaufgaben zu entledigen (vgl. Tuerk et al. 2003: 11).

1.2.3 Innerstaatliche Regulierung

Ein weiteres Konfliktfeld für die Erbringung staatlicher Gewährleistungsaufgaben eröffnet sich mit der durch den Artikel VI Abs. 4 mandatierten Entwicklung von „Disziplinen“ für die innerstaatliche Regulierung. In diesem Artikel wird der Rat für den Dienstleistungshandel beauftragt, Disziplinen zu entwickeln, die gewährleisten, dass „nationale Qualifikationsanforderungen und -verfahren, technische Normen und Zulassungserfordernisse“ keine „unnötigen Hemmnisse“ für den Dienstleistungshandel darstellen. Diese staatlichen Regulierungen sollen auf „objektiven und transparenten Kriterien“ beruhen und „nicht belastender“ sein „als nötig“, um die Qualität einer Dienstleistung sicherzustellen.

Der Artikel VI.4 fußt auf einer ähnlichen Annahme, die auch dem Begriff der „de facto“-Diskriminierung zugrunde liegt. Denn die zu entwickelnden Disziplinen berühren auch jene Regulierungen, bei denen „de jure“ keine offensichtliche Diskriminierung ausländischer Anbieter vorliegt. Damit entfällt die herkömmliche Begründung internationaler Handelspolitik, die eine Einschränkung staatlicher Souveränität mit der Schaffung gleicher Absatzchancen für ausländische Exporteure von Gütern und Dienstleistungen legitimierte. Verschiedene Autoren haben auf diese Verschiebung hingewiesen, darunter der kanadische Handelsjurist Steven Shrybman:

„Article VI *Domestic Regulation*: applies to all measures of general application affecting trade in services whether these are discriminatory or not. By doing so, this provision abandons the traditional justification for international sanctions that constrain sovereignty, which was to level the playing field for foreign goods, services and investors. But Article VI applies to all government measures even those that treat foreign and domestic service providers in exactly the same way.“ (Shrybman 2002: 34; vgl. auch: Sinclair/Grieshaber-Otto 2002: 63f.).

Diesen Wechsel in der Perspektive begründen die Ökonomen Nicolaidis und Trachtman wie folgt:

„Bisher fokussierte das GATS hauptsächlich auf diskriminierende Barrieren des Dienstleistungshandels statt auf nichtdiskriminierende Maßnahmen. Die nichtdiskriminierende regulatorische Vielfalt ist jedoch ein bedeutendes Handelshindernis aufgrund der hohen Kosten der Erfüllung multipler Regulierungen.“ (Nicolaidis/Trachtman 2000).

Jenseits des konkreten Gehalts staatlicher Regulierung ist also schon deren Vielfalt ein handelshemmender Kostenfaktor für international tätige Dienstleistungsunternehmen. Die zu entwickelnden Disziplinen dienen insofern zunächst der Umgehung dieser Vielfalt, wobei der konkrete Gehalt der Regulierung zur Disposition stehen kann, aber nicht muss.

Kurz nach Inkrafttreten der WTO-Verträge im Jahr 1995 machte sich der Rat für den Dienstleistungshandel an die Umsetzung des Auftrags von Artikel VI.4 und richtete eine Arbeitsgruppe für professionelle Dienstleistungen ein, die zunächst mit der Entwicklung von Disziplinen für den Bereich der Wirtschaftsprüfung („Accountancy Disciplines“) beauftragt wurde. Diese Aufgabe wurde erfolgreich zum Abschluss gebracht und im Dezember 1998 nahm der Rat für den Dienstleistungshandel die „Disziplinen für innerstaatliche Regu-

lierung im Wirtschaftsprüfungssektor“ an. Im Jahr 1999 löste der Rat für den Dienstleistungshandel die Arbeitsgruppe für professionelle Dienstleistungen auf und richtete stattdessen die Arbeitsgruppe für innerstaatliche Regulierung ein, die er mit der Entwicklung weiterer Disziplinen für Qualifikationen, Normen und Zulassungen beauftragte. Dabei umfasst dieser Arbeitsauftrag sowohl die Entwicklung sektorübergreifender allgemein anwendbarer Disziplinen als auch die Entwicklung von Disziplinen, die auf individuelle Sektoren oder Gruppen von Sektoren anwendbar sind (WTO 1999). Bisher gelang es der Arbeitsgruppe aber nicht, weitere Vorschläge für allgemeine oder sektorspezifische Richtlinien zu entwickeln, sodass die „Accountancy Disciplines“ das einzige konkrete Ergebnis darstellen (vgl. Jahresbericht der Arbeitsgruppe an den Rat für den Dienstleistungshandel, WTO 2003). Eine kurze Betrachtung der Disziplinen für die Wirtschaftsprüfung erscheint sinnvoll, da sie als Muster für die Entwicklung weiterer Disziplinen gelten und zudem einige gemeinwirtschaftlich relevante Aspekte beinhalten.

Exkurs: Disziplinen für die Wirtschaftsprüfung

Die „Accountancy Disciplines“ beziehen sich nur auf WTO-Mitglieder, die GATS-Verpflichtungen für die Wirtschaftsprüfung übernommen haben (vgl. WTO 1998). Die Mitgliedstaaten sollen dafür Sorge tragen, dass „licensing requirements and procedures, technical standards and qualification requirements and procedures“ für den Handel mit Wirtschaftsprüfungsdienstleistungen „not more trade-restrictive than necessary“ sind, um ein „legitimate objective“ zu erreichen. Weiter heißt es in einer illustrativen nicht abgeschlossenen Aufzählung:

„Legitimate objectives are, *inter alia*, the protection of consumers (which includes all users of accounting services and the public generally), the quality of the service, professional competence, and the integrity of the profession“ (WTO 1998a).

Zwar erlauben die Wirtschaftsprüfungsdisziplinen bestimmte staatliche Maßnahmen, die „legitimate“ Ziele wie den Verbraucherschutz, Qualität oder Fachkompetenz verfolgen, es ist aber unklar, welche darüber hinausgehenden gesellschaftlichen oder gemeinwohlorientierten Ziele als „legitim“ erachtet würden. Derartige Auflistungen bergen die Gefahr, dass im Streitfall womöglich nur solche Ziele anerkannt werden, die den in der Liste genannten ähnlich oder mit ihnen verbunden sind.

Ferner sollen die staatlichen Eingriffe den Handel nicht stärker belasten „als notwendig“, um eben diese Ziele zu erreichen. Damit unterwerfen die Wirtschaftsprüfungsdisziplinen Lizenzvergaben, Standards und Qualifikationen grundsätzlich dem sogenannten „Notwendigkeitstest“, der in verschiedene WTO-Verträge eingelassen ist und tiefe Eingriffe in nationale Regelungshoheit ermöglicht (vgl. Trachtman 2002: 17). Auf dessen Grundlage entscheidet im Streitfall das Schiedsgericht der WTO, ob eine staatliche Maßnahme „notwendig“ ist, um „legitimate“ Ziele zu erreichen, oder ob die gleichen Ziele nicht auch durch weniger handelsbeschränkende Maßnahmen erreichbar sind. Weist das Schiedsgericht die Notwendigkeit einer staatlichen Regulierung ab, müsste die betreffende Regierung sie än-

dern oder beseitigen, um Vergeltungsmaßnahmen (z.B. Strafzöllen) zu entgehen (ausführlicher zum Notwendigkeitstest, s.u.).

Daneben listen die Wirtschaftsprüfungsdisziplinen eine Reihe von Einzelanforderungen auf, denen behördliche Eingriffe bei Lizenzvergaben, Standards und Qualifikationen genügen sollen. So heißt es bei der Anforderung an die Transparenz im Paragraph 6:

„When introducing measures which significantly affect trade in accountancy services, Members shall endeavour to provide opportunity for comment and give consideration to such comments, before adoption.“ (WTO 1998a)

Dies ist sicherlich eine sehr weitreichende Transparenz-Anforderung, da sie im Effekt ausländischen Unternehmen bzw. deren Regierungen Einflussmöglichkeiten auf nationale Politikentscheidungen einräumt. Zwar schreiben die Disziplinen die Konsultation ausländischer Dienstleister vor einem geplanten Rechtssetzungsakt nicht verbindlich vor, dennoch würde eine Nichtbeachtung deren Intention zweifellos zuwiderlaufen. Einen ähnlichen Zweck verfolgt Paragraph 5, der bestimmt, dass die WTO-Mitglieder einander auf Nachfrage begründen sollen, inwiefern einzelne Regulierungen der Erreichung ihrer „legitimen“ Ziele dienen. Paragraph 25 fordert, dass Maßnahmen, die technische Standards betreffen, ebenfalls ausschließlich der Erfüllung jener „legitimen“ Ziele dienen. Bei deren Definition wiederum sind die Mitglieder nach Paragraph 26 gehalten, „international anerkannte Standards“ „relevanter“ internationaler Organisationen zu berücksichtigen. Da internationale Maßstäbe häufig nicht die anspruchsvollsten sind und einzelne Staaten mitunter höhere Standards in Sachen Verbraucherschutz, Qualität oder Fachkompetenz setzen, birgt auch diese Anforderung Risiken für gemeinwirtschaftliche Zielsetzungen, auch wenn sie nicht verbindlich ist.

Bezogen auf Qualifikationsanforderungen heißt es in den Paragraphen 19 und 20:

„A Member shall ensure that its competent authorities take account of qualifications acquired in the territory of another Member, on the basis of equivalency of education, experience and/or examination requirements.“ (...) „The scope of examinations and of any other qualification requirements shall be limited to subjects relevant to the activities for which authorization is sought“ (WTO 1998a).

Ferner verweisen die Disziplinen auf die Rolle gegenseitiger Anerkennungsabkommen für Berufsqualifikationen, ohne sie allerdings vorzuschreiben. Mögliches Konfliktpotenzial bergen hier die Kriterien, aufgrund derer die „Gleichwertigkeit“ von Bildungs- und Berufsabschlüssen oder von Berufserfahrungen festgestellt würde. Auch die Begrenzung von Prüfungsinhalten und Qualifikationsanforderungen auf Gegenstände, die für die Erbringung einer Wirtschaftsprüfungsdienstleistung „relevant“ sind, deutet auf eine Einengung von Regulierungsspielräumen und auf ein enges, lediglich an beruflichen Fertigkeiten orientiertes Qualifikationsverständnis hin.

Schließlich enthalten die Disziplinen für die Wirtschaftsprüfung eine Anforderung bei der Bewilligung von Lizenzen, die ebenfalls aufmerken lässt:

„Fees charged by the competent authorities shall reflect the administrative costs involved, and shall not represent an impediment in themselves to practising the relevant activity. This shall not preclude the recovery of any additional costs of verification of information, processing and examination.“ (ebd., Paragraph 13)

Hier spiegelt sich eine Auffassung wieder, nach der Lizenzgebühren für Dienstleister lediglich die „administrativen“ Kosten der Bearbeitung eines Zulassungsantrags abdecken sollen. Die Möglichkeit, bei der Bemessung einer Lizenzgebühr auch zusätzliche Kosten zu berücksichtigen, die mit der Erbringung der Dienstleistung zusammenhängen und andernfalls der Gesellschaft aufgebürdet bzw. „externalisiert“ würden, ist in den Disziplinen nicht vorgesehen. Wenn eine solche Auffassung auch bei entsprechenden Disziplinen für den Verkehrs- oder Wassersektor zum Tragen käme, wäre der Spielraum eingeschränkt, mit den Konditionen einer Lizenzbewilligung auch gemeinwirtschaftliche Ziele zu verfolgen. Problematisch ist eine solche Restriktion vor allem in Bereichen mit erheblichen externalisierten Kosten, was z.B. für den Verkehr mit seinen immensen Umwelt- und Gesundheitsfolgen zweifellos zutrifft.

Reichweite zukünftiger Disziplinen

Die schlaglichtartige Analyse der „Accountancy Disciplines“ verdeutlicht mögliche Implikationen zukünftiger Rahmenvorschriften für weitere Dienstleistungssektoren. Kritische Fragen sind: Welche gemeinwirtschaftlichen Ziele würden als „legitim“ anerkannt? Selbst wenn ein Ziel als „legitim“ gilt, stellt sich als nächste Frage: Würde die konkrete staatliche Maßnahme den Anforderungen eines „Notwendigkeitstests“ genügen? Weitere Fragen: Inwieweit werden demokratische Aushandlungs- und Regulierungsprozesse durch etwaige Transparenzanforderungen in Frage gestellt? Welche Auswirkungen hätte eine Orientierung an internationalen standardsetzenden Organisationen auf das Niveau von Qualitätsstandards und Qualifikationen? Und schließlich: Welche Spielräume verbleiben für die Durchsetzung von Gemeinwohlverpflichtungen einschließlich entsprechender Finanzierungsmechanismen bei der Zulassung bzw. Lizenzierung von Dienstleistern?

Um die potenzielle Reichweite zukünftiger Disziplinen für Lizenzvergaben, Standards und Qualifikationen in anderen Dienstleistungssektoren einschließlich Wasserversorgung und Verkehr einschätzen zu können, ist es neben der Analyse der „Accountancy Disciplines“ hilfreich, einige der in der Arbeitsgruppe zu innerstaatlicher Regulierung debattierten Fragen zu skizzieren.

Durchgriff auf lokale Ebene?

Einer der Streitpunkte ist, ob die zu entwickelnden Disziplinen nur für jene Sektoren gelten sollen, in denen die Mitgliedstaaten Liberalisierungsverpflichtungen übernommen haben (so die Regelung bei den „Accountancy Disciplines“). Die Reichweite des Artikels VI Abs. 4 ist nämlich nicht eindeutig klar. Der gesamte Artikel VI gehört zwar zu den allgemeinen, sek-

torübergreifenden Verpflichtungen des GATS, die Absätze VI.1, VI.3, VI.5 und VI.6 beziehen sich aber explizit nur auf Bereiche, in denen die Mitgliedstaaten spezifische Verpflichtungen übernommen haben. Im Artikel VI.4 hingegen findet sich diesbezüglich kein Hinweis, sodass es aufgrund der Zugehörigkeit des Artikels VI zum allgemeinen Teil des GATS-Vertrags möglich wäre, Disziplinen zu entwickeln, die unabhängig von spezifischen Verpflichtungen gelten. Ebenso wird debattiert, ob zukünftige Disziplinen nur für einzelne oder „horizontal“ für alle GATS-Sektoren entwickelt werden sollen und ob sie nur auf die gesamtstaatliche oder auch auf die regionale und lokale Regulierungsebene durchgreifen müssen (vgl. Krajewski 2003a).

Diese letzte Frage taucht prominent wieder in einer Zusammenstellung des WTO-Sekretariats über innerstaatliche Regulierungen auf, die potenziell durch Disziplinen nach Artikel VI.4 erfassbar wären (WTO 2002). Eine häufige Klage in der Beispielliste des Sekretariats bezieht sich auf die unterschiedlichen Regeln auf gesamtstaatlicher und regionaler Ebene bzw. die Differenzen zwischen Regionen: „Different sub-federal regulations for recognition of qualifications“ lautet der identifizierte Missstand an einer Stelle. Ähnlich heißt es an anderer Stelle: „Federal and sub-federal licensing and qualification requirements and procedures are different, making a license or qualification recognition obtained in one state not valid in other states.“ Nicht nur Lizenzierungen und Qualifikationen, auch örtliche Standards werden moniert, denn „in some federal system Members, the subfederal governments maintain different technical standards from one another“ (WTO 2002).

Solche Unterschiede zwischen regionalen oder lokalen Verwaltungseinheiten sind in föderalen Staaten weit verbreitet. Würden sie dem im Artikel VI.4 vorgesehenen „Notwendigkeitstest“ unterzogen, wäre es denkbar, dass den weniger handelsbeschränkenden Maßnahmen der einen Gebietskörperschaft Vorzug vor denen einer anderen gegeben wird. Dies erscheint besonders dann möglich, wenn – wie überzeugend auch immer – nachweisbar wäre, dass eine Region ihr „legitimes“ gemeinwirtschaftliches Ziel durch eine „weniger belastende“ Maßnahme ebenso gut erreichen kann wie Regionen, die dasselbe Ziel verfolgen, den Handel dafür aber effektiv beschränken. Da es eine Vielzahl differierender Gemeinwohlanforderungen gibt, die kommunale oder regionale Behörden den Betreibern bei der Vergabe von verkehrs- oder wasserwirtschaftlichen Aufträgen auferlegen, deutet sich mit zukünftigen Disziplinen für diese Bereiche ein Vereinheitlichungsdruck an, der in Europa teilweise auch schon von nationalen oder Binnenmarktpolitiken ausgeht. In der kommunalen Wasserwirtschaft beispielsweise unternehmen einige nationale Aufsichtsbehörden Schritte in Richtung eines „simulierten Wettbewerbs“ durch Entwicklung und Einführung von „Benchmarking“-Modellen, die nicht nur die Leistung regionaler Wasserversorgungsunternehmen mess- und vergleichbar machen, sondern auch die ihnen auferlegten politischen Vorgaben.⁹ Von zukünftigen Disziplinen nach Artikel VI.4 könnte insofern ein gleichgerichteter Druck zur

⁹ In der Bundesrepublik wird derzeit beispielsweise ein Leitfaden für ein wasserwirtschaftliches Kennziffernsystem entwickelt (vgl. BMWA 2003b). Die von der Generaldirektion Wettbewerb beauftragte Studie über die europäische Wasserwirtschaft empfiehlt derartige Kennziffernsysteme als zentrale Maßnahme, um die kommunale Wasserwirtschaft für den Wettbewerb zu öffnen (WRc/Ecologic 2002).

Harmonisierung von Rechtsvorschriften unterhalb der gesamtstaatlichen Ebene ausgehen, der in der Europäischen Union zusätzlich durch das Binnenmarktprogramm forciert wird.

In ihrem Grünbuch zu „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ entwickelt die Kommission ebenfalls einen Mechanismus, der verschiedene kommunale Vorgaben gemeinschaftsweit zueinander ins Verhältnis setzt. Nach Auffassung der Kommission greifen die Wettbewerbsregeln nämlich nicht erst, wenn sich für bestimmte Dienstleistungen ein EU-weiter Markt etabliert hat, sondern schon dann, wenn einzelne Mitgliedstaaten Teile ihrer öffentlichen Dienste liberalisieren. Öffnen z.B. französische Städte den ÖPNV für ausländische Wettbewerber, hat dies Auswirkungen auf österreichische Kommunen, die öffentliche oder private Unternehmen mit der Erbringung von Verkehrsleistungen beauftragen. Dann nämlich entstehen nach Auffassung der Kommission sogenannte „vorgelagerte Märkte“, auf welche ebenfalls „die für den Binnenmarkt, den Wettbewerb und die staatlichen Beihilfen geltenden Regeln Anwendung“ finden (Europäische Kommission 2003: 17). In seinem „Altmark Trans“-Urteil vom Juli 2003 bestätigt der Europäische Gerichtshof (EuGH) diese Auffassung. Demnach sei durch die 1995 erfolgte freiwillige Öffnung von Stadt-, Vorort- und Regionalverkehren in mehreren Mitgliedstaaten bereits innergemeinschaftlicher Handel entstanden, der insofern grundsätzlich auch den EU-Bestimmungen unterliege (vgl. EuGH 2003: Randnummern 74ff.). Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di weist in ihrem Kommentar zum Grünbuch darauf hin, dass in einem solchen Fall die Entscheidung, die Binnenmarktzuständigkeiten begründet, überhaupt nicht in dem betreffenden Mitgliedstaat bzw. in einer seiner Gebietskörperschaften getroffen wurde. Ihr Fazit: „Damit wird aus der Sicht der betroffenen Gebietskörperschaft die Anwendung der Binnenmarktsregeln durch eine heteronome Entscheidung herbeigeführt. Dies erscheint in Hinblick auf den Subsidiaritätsgrundsatz problematisch“ (Ver.di 2003: 10).

Nationale Benchmarking- und europäische Harmonisierungsprojekte bezüglich kommunaler Regulierung ergänzen sich insofern mit den Versuchen, zukünftige GATS-Disziplinen für Lizenzierungen, Qualifikationen und Standards auf die verschiedenen Entscheidungsebenen föderaler Staaten auszudehnen.

Reichweite eines Notwendigkeitstests

Die Arbeitsgruppe über innerstaatliche Regulierung diskutiert ferner die Reichweite des im GATS eingelassenen Notwendigkeitstests. Nach Artikel VI.4 sind Disziplinen zu entwickeln, die gewährleisten, dass staatliche Regulierungen von Lizenzen, Standards und Qualifikationen „keine unnötigen Hemmnisse“ für den Dienstleistungshandel darstellen bzw. „nicht belastender“ sind „als nötig“. Der Notwendigkeitstest des Artikels VI.4 bezieht sich also ausschließlich auf derartige Disziplinen. Entsprechend beinhalten die bereits entwickelten Disziplinen für die Wirtschaftsprüfung einen solchen Notwendigkeitstest. Dieser verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, dass behördliche Eingriffe den Handel „nicht stärker als notwendig“ einschränken, um „legitime Ziele“ zu erreichen. Notwendigkeitstests sind neben dem GATS auch in weiteren WTO-Verträgen enthalten, so im GATT- (regelt den Güterhandel), im SPS- (betrifft gesundheitspolizeiliche Maßnahmen) und im TBT-Abkommen (bezüglich technischer Handelshemmnisse). In dem jüngsten Papier des

WTO-Sekretariats über Notwendigkeitstests wird zutreffend darauf hingewiesen, dass es keine einheitliche Interpretation dieses handelspolitischen Konzepts gibt (WTO 2003e). Vielmehr existieren je nach vertraglichem Kontext verschiedene Varianten des Tests. So taucht das Konzept in den Vertragstexten der WTO teils als Ausnahmebestimmung, teils als verpflichtende Regel auf. Von der jeweiligen Ausgestaltung des Notwendigkeitskonzepts hängt aber das Ausmaß der Einschränkung nationaler Souveränität ab.

GATT Artikel XX und GATS Artikel XIV über handelsbeschränkende Maßnahmen, die unter bestimmten Bedingungen als „allgemeine Ausnahmen“ zulässig sind, konzipieren beide die „Notwendigkeit“ als Ausnahme. GATS Artikel XIV beispielsweise lässt Maßnahmen zu, die „notwendig“ sind zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Moral, zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie u.a. zur Wahrung der Sicherheit. Durch die Konzipierung als Ausnahmebestimmung würde eine handelsbeschränkende Maßnahme nur dann einem „Notwendigkeitstest“ durch ein WTO Panel unterworfen, wenn sie durch eine Klage herausgefordert wird. In diesen Fällen liegt die Beweislast aber bei den WTO-Mitgliedern, die die handelsbeschränkende Maßnahme ergriffen haben. Sie müssen den Nachweis für deren Notwendigkeit erbringen (vgl. WTO 2003e).

Anders ist die Konzeption der Notwendigkeit aber im Fall von GATS Artikel VI.4. Die nach Artikel VI.4 zu entwickelnden Disziplinen sollen sicherstellen, dass staatliche Behörden grundsätzlich nur solche Maßnahmen ergreifen, die „nicht belastender“ sind „als nötig“. Diese Anforderung gilt folglich schon dann, wenn noch gar kein Verstoß gegen WTO-Bestimmungen durch das Schiedsgericht festgestellt wurde. Artikel VI.4 fasst „Notwendigkeit“ also nicht als Ausnahmebestimmung, sondern als grundsätzlich einzuhaltende Regel für die Ausgestaltung staatlicher Rechtssetzung.¹⁰ Auch die Notwendigkeitstests des SPS- und des TBT-Abkommens sind als Regel bzw. Verpflichtung konzipiert. Kommt es in diesen Fällen zum Streit zwischen WTO-Mitgliedern, liegt die Beweislast allerdings auf Seiten der Kläger. Sie müssen nachweisen, dass eine handelsbeschränkende Maßnahme des beklagten Landes sich zu Unrecht auf „Notwendigkeit“ stützt (ebd.).

Neben den verschiedenen Ausprägungen des Notwendigkeitstests in den WTO-Verträgen selbst, ist auch die Rechtsprechung im GATT- und WTO-System zu dieser Frage von Bedeutung. Hier fällt zunächst auf, dass bis zum Jahr 2000 in 11 Streitfällen einzelne Regierungen als Rechtfertigung für eine staatliche Maßnahme deren „Notwendigkeit“ reklamierten; das Schiedsgericht aber wies in 10 dieser Fälle die Notwendigkeit zurück (vgl. Swenarchuk 2000). Zwei dieser Fälle betreffen die EU, darunter der Streit um das europäische Importverbot für hormonbehandeltes Rindfleisch aus den USA, von dem angenommen wird, dass es krebserregend sei. Das umwelt- und gesundheitspolitische Vorsorgeprinzip, das

¹⁰ So die Interpretation von Kennet et al. (2003: 6). In dieser Frage bleibt das jüngste Papier des WTO-Sekretariats allerdings unklar. Es behauptet, Artikel VI.4 beinhalte keinen „direkten“ Notwendigkeitstest, ohne dieses Unterscheidungsmerkmal zuvor begründet zu haben. Das Sekretariat negiert folglich nicht die Existenz des Notwendigkeitstests in Artikel VI.4, lässt aber unbeantwortet, ob dieser als Regel oder Ausnahme zu verstehen ist. Es bestätigt aber, dass der Notwendigkeitstest der Accountancy Disciplines als Verpflichtung konzipiert wurde (WTO 2003e).

Schutzmaßnahmen auch im Fall wissenschaftlicher Unsicherheit über das Gefährdungspotential eines Produkts erlaubt, hatte in diesem Streit keinen Bestand. Das WTO-Gericht entschied nach der US-amerikanischen Klage, dass das EU-Importverbot einen Verstoß gegen das SPS-Abkommen darstellt (WT/DS26/AB/R). Die Nichtanerkennung des Vorsorgeprinzips im Rindfleischfall verdeutlicht also, dass gemeinwohlorientierte Maßnahmen durchaus an Notwendigkeitstests scheitern können. Der zweite Fall betrifft eine kanadische Klage gegen das Asbestverbot in Frankreich. Hier revidierte die Berufungsinstanz allerdings das ursprüngliche Urteil des WTO-Gerichts und entschied, dass das Asbestverbot aus Gründen des präventiven Gesundheitsschutzes gerechtfertigt sei (WT/DS135/AB/R).

Notwendigkeitstest vs. Verhältnismäßigkeitsprüfung

Kennett et al. (2003: 3) machen darauf aufmerksam, dass mit zwei jüngeren Urteilen des WTO-Schiedsgerichts, der Korea-Beef-Fall (WT/DS161,169/AB/R) und der Asbestfall, eine tendenzielle Annäherung des Notwendigkeitstests an die noch weitreichendere „Verhältnismäßigkeitsprüfung“ nach EU-Vorbild vollzogen werde. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung avancierte aufgrund einer Reihe von Urteilen des Europäischen Gerichtshofes zu einem festen Bestandteil des EU-Rechts. Sie sieht u.a. eine Verhältnismäßigkeit *strictu sensu* vor, das heißt eine vergleichende Abwägung der Kosten einer handelsbeschränkenden Maßnahme gegenüber dem gesellschaftlichen Nutzen des damit verfolgten Ziels. Eine Verhältnismäßigkeitsprüfung kann also zu dem Ergebnis führen, dass der einer Maßnahme zugrundeliegende Zweck zwar legitim ist, die durch die Handelsbeschränkung verursachten Kosten aber unverhältnismäßig sind (vgl. Trachtman 2002: 18). In den ersten Urteilen zum Notwendigkeitstest im GATT enthielt sich das Schiedsgericht einer solchen Bewertung der Verhältnismäßigkeit „legitimer“ staatlicher Ziele und beschränkte sich auf die Frage, ob es zu der jeweiligen Maßnahme eine weniger beschränkende Alternative gegeben hätte. Im Korea-Beef-Fall aber urteilte die WTO-Berufungsinstanz, dass eine Abschätzung der Notwendigkeit einer Regulierung in jedem Fall einen „process of weighing and balancing a series of factors“ beinhalte. Zu diesen Faktoren gehöre auch „the importance of the common interests or values protected by that law or regulation“ (WT/DS161,169/AB/R). Im Asbestfall bezog sich die Berufungsinstanz auf das Korea-Beef-Urteil und kam zu dem Schluss, dass der mit dem französischen Asbestverbot verfolgte Wert, also der vorbeugende Gesundheitsschutz, „vital and important in the highest degree“ sei (WT/DS135/AB/R). Beide Urteile beinhalten folglich einen Abwägungsprozess, in dem die gesellschaftlichen Ziele gegenüber den handelspolitischen hinsichtlich ihrer Verhältnismäßigkeit bewertet werden (vgl. Trachtman 2002: 26).

In den Diskussionen der Arbeitsgruppe über innerstaatliche Regulierung schlug die Europäische Union vor, das europäische Verhältnismäßigkeitskonzept in die nach Artikel VI.4 zu entwickelnden Disziplinen zu integrieren. In einer diesbezüglichen Mitteilung erläutert die EU ihren Ansatz wie folgt:

„A measure should be considered not more trade-restrictive/not more burdensome than necessary if it is not disproportionate to the objective[s] pursued. This means that

the degree of trade-restrictiveness meeting the requirements of necessity will depend on, and be assessed against, the specific objective[s] pursued (...)“ (WTO 2001: 4).

Nach Einschätzung von Kennett et al. (2003: 6) würde der EU-Vorschlag den Notwendigkeitstest des Artikels VI.4 effektiv in den noch weitreichenderen Verhältnismäßigkeitstest verwandeln, d.h. vor allem eine direkte Abwägung der Kosten handelsbeschränkender Maßnahmen gegenüber den damit verfolgten politischen Zielen ermöglichen. Eine solche Abwägung könne aber sehr leicht in eine Infragestellung der politischen Ziele selbst münden.

Schließlich beschäftigte die Arbeitsgruppe auch die Frage, anhand welcher politischen Ziele die Notwendigkeit von Maßnahmen nach Artikel VI.4 gemessen werden könne und ob derartige Ziele in Form einer Liste zusammengestellt werden sollten. Grundsätzlich könnte man Lizenz- und Qualifikationsanforderungen sowie technische Standards anhand eines oder mehrerer „legitimer“ Ziele auf ihre Notwendigkeit testen. Werden mehrere Ziele zugrundegelegt, stellt sich die Frage, ob sie durch eine geschlossene oder eine offene Liste eingegrenzt werden sollten. Während manche Mitglieder sich für eine offene, illustrative Liste ähnlich jener der „Accountancy Disciplines“ aussprachen, äußerten andere die Bedenken, auch eine offene Liste würde den regulativen Spielraum begrenzen. Diese Diskussionen erscheinen recht bedeutsam, denn jegliche Festlegung „legitimer“ politischer Ziele beeinflusst die zukünftigen Handlungsspielräume für die Aufrechterhaltung gemeinwirtschaftlich motivierter Regulierungen. Dabei ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass das GATS in dem bereits erwähnten Artikel XIV zwar einige Ausnahmen gewährt, die „notwendig“ sind zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Moral, zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie u.a. zur Wahrung der Sicherheit. Hier fehlt aber eine ganze Reihe weiterer denkbarer Zielsetzungen wie z.B. die Durchsetzung von Arbeits- und Sozialstandards. Der Artikel berücksichtigt weder die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO, noch eine der Europäischen Entsenderichtlinie ähnliche Regelung, die die Vergabe öffentlicher Bauaufträge von der Einhaltung ortsüblicher Tarifverträge abhängig machen würde.

Gegenseitige Anerkennung und internationale Standards

Die intendierte handelsneutrale Ausgestaltung von Qualifikationsanforderungen, technischen Normen und Zulassungsverfahren kann prinzipiell auf zwei sich ergänzenden Wegen erreicht werden: einerseits über die Harmonisierung dieser Regulierungen zwischen den WTO-Mitgliedern, andererseits über die Anerkennung der jeweiligen nationalen Maßnahmen.

Bei der Harmonisierung stellt sich die kritische Frage, auf welchem Niveau eine solche Angleichung stattfinden kann. Eine Harmonisierung, die sich an den anspruchsvollsten Qualitätsstandards für Dienstleistungen orientiert, ist international kaum durchsetzbar. Daher wird vielfach eine Angleichung nach unten befürchtet, die einem Abwärtswettlauf („race to the bottom“) bei nationalen Qualitätsstandards gleich käme. Das WTO-Recht berücksichtigt internationale Standards auf verschiedene Weise und schränkt nationale Handlungsspielräume dadurch unterschiedlich stark ein. Der Vertrag über technische Handelshemmnisse TBT geht zum Beispiel in Artikel 2.5 davon aus, dass eine technische Norm, die mit inter-

nationalen Standards übereinstimmt, kein unnötiges Handelshemmnis schafft. Damit wird ein hoher Druck zur Erfüllung internationaler Standards erzeugt und der regulative Spielraum relativ stark begrenzt. Größere Freiheiten belassen dagegen Anforderungen wie sie bei den Disziplinen für die Wirtschaftsprüfung formuliert wurden. Sie fordern lediglich die Berücksichtigung internationaler Standards, wenn Regulierungsbehörden über die Zulassung ausländischer Dienstleister entscheiden. Der wesentliche Unterschied zwischen beiden Ansätzen kommt dann zum Tragen, wenn ein WTO-Mitglied in die Situation gerät, eine handelsbeschränkende Maßnahme zu verteidigen, die von einem internationalen Standard abweicht. Wenn, wie beim TBT, eine grundsätzliche Orientierung an internationalen Standards intendiert ist, dürfte eine Abweichung auf größere Akzeptanzschwierigkeiten stoßen. Sind dagegen internationale Instanzen bei der nationalen Normsetzung lediglich zu berücksichtigen, kann die jeweilige Maßnahme unabhängig von internationalen Standards bewertet werden, sodass ein größerer Handlungsspielraum verbleibt (Krajewski 2003a: 27).

Aufgrund des häufigen Widerstands gegen Harmonisierungen nationaler Standards propagieren Handelsexperten jedoch verstärkt die Aushandlung gegenseitiger Anerkennungsabkommen. Verwiesen wird dabei auf das als modellhaft geltende Vorgehen beim europäischen Binnenmarkt. Nicolaidis und Trachtmann sehen den Modellcharakter des Binnenmarktprogramms vor allem in der Kombination von Maßnahmen „negativer Integration“ durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes mit begleitenden Maßnahmen „positiver Integration“ in Form der Harmonisierung und gegenseitigen Anerkennung von Regulierungen (vgl. Nicolaidis/Trachtman 2000: 245).

Die Liberalisierung via gegenseitiger Anerkennung wurde schon in dem Kommissionsweißbuch zur Vollendung des Binnenmarkts von 1985 propagiert. Für den Kommissionsmitarbeiter Beviglia Zampetti liegt die besondere Bedeutung dieses Vorgehens darin, dass so auch nichtdiskriminierende staatliche Auflagen in den Blick genommen wurden:

„Mutual recognition has been instrumental to the realization of market integration in the European Union. Although openly protectionist regulations designed to exclude foreign persons and enterprises existed in some member states, most barriers resulted from nondiscriminatory regulation meant to achieve legitimate public policy objectives.“ (Zampetti 2000: 286)

Im GATS ist die Anerkennung in Artikel VII geregelt. Dort heißt es im Absatz 1:

„Zum Zweck der vollständigen oder teilweisen Erfüllung der Normen oder Kriterien für die Ermächtigung, Zulassung oder Beglaubigung von Dienstleistungserbringern (...) kann ein Mitglied die Ausbildung oder Berufserfahrung, die Anforderungen oder die Zulassungen oder Beglaubigungen, die in einem bestimmten Land erworben, erfüllt beziehungsweise erteilt worden sind, anerkennen.“

Wichtig ist ferner die Bestimmung in Artikel VII Absatz 5:

„Die Anerkennung soll soweit wie möglich auf multilateral vereinbarten Kriterien beruhen.“

Es ist also denkbar, dass mit der Aushandlung zukünftiger Disziplinen für die innerstaatliche Regulierung auch das Konzept der gegenseitigen Anerkennung eine größere Rolle

spielt. Die kritische Frage ist aber: Wer bestimmt über die Gleichwertigkeit von Regulierungen, die es anzuerkennen gilt? Verbleiben diese Kompetenzen in nationaler Verantwortung oder fallen diesbezügliche Entscheidungsbefugnisse auch dem WTO-Schiedsgericht zu? In letzterem Fall würde der nationale Gestaltungsspielraum zweifellos beschnitten. Allerdings sind auch Zweifel anzumelden, inwieweit das Konzept gegenseitiger Anerkennung sinnvoll im WTO-Rahmen angewandt werden kann, da die regulativen Regime der WTO-Mitglieder wesentlich stärkere Unterschiede aufweisen als jene der Mitglieder der Europäischen Union.

Handelspolitische Instrumentalisierung von Transparenz

Schließlich debattierte die Arbeitsgruppe über innerstaatliche Regulierung auch darüber, wie tiefgreifend die im GATS vorgesehenen Transparenzanforderungen ausgestaltet werden sollen. Der diesbezügliche GATS Artikel III enthält die Verpflichtung, alle Maßnahmen, die den Dienstleistungshandel betreffen, zu veröffentlichen. Das umfasst auch sämtliche nicht-diskriminierenden innerstaatlichen Regulierungen, wie sie im Artikel VI.4 angesprochen sind. Einmal im Jahr muss die WTO über die Änderungen von Gesetzen, Vorschriften oder Verwaltungsrichtlinien unterrichtet werden. Innerhalb von 2 Jahren nach Errichtung der WTO mussten zudem nationale Auskunftsstellen eingerichtet werden, die andere Mitglieder über alle den Dienstleistungshandel betreffende oder einschränkende Maßnahmen informieren. Manche WTO-Mitglieder, aber auch internationale Organisationen wie die OECD, setzten sich darüber hinaus für das äußerst tiefgreifende Konzept der vorherigen Konsultation (prior consultation) ein. Nach diesem Konzept müssten geplante Änderungen staatlicher Regulierungen, von Gesetzen bis zu Verordnungen, schon im Entwurfsstadium den Handelspartnern bekannt gemacht werden, sodass diese Einwendungen vorbringen können.

Die USA haben ein starkes Interesse, vorherige Konsultationsmechanismen im GATS zu verankern. Bei den aktuellen US-amerikanischen GATS-Forderungen (Requests) rangiert die Transparenz beispielsweise an erster Stelle. Um ihren Dienstleistungsexporturen den Marktzutritt zu erleichtern, verlangen die USA von allen WTO-Mitgliedern „Verfahren zur Information der Öffentlichkeit über Regulierungen oder Veränderungen bestehender Regulierungen, *bevor diese von den zuständigen Einrichtungen abschließend beraten werden und Inkrafttreten*“ (USTR 2002, Hervorhebung TF). Die USA reklamieren also effektiv ein Mitspracherecht bei nationalen Gesetzesvorhaben der WTO-Mitglieder.

Die Europäische Union gibt sich in ihrer Mitteilung zu innerstaatlicher Regulierung in dieser Frage ebenfalls aufgeschlossen. Sie schreibt, „prior consultation on the introduction of regulatory measures can prove useful“ (WTO 2001). Allerdings sieht sie keinen Spielraum, derartige Konsultationsmechanismen verpflichtend vorzuschreiben. Sie verweist daher auf die Lösung, die mit den Disziplinen für die Wirtschaftsprüfung gefunden wurde, wo es heißt: „Members shall endeavour to provide opportunity for comment“ (WTO 1998a). Aber auch diese Formulierung gibt die Richtung an, nach der staatliche Behörden bei geplanten regulativen Eingriffen verfahren sollen. Gewähren sie keine vorherigen Konsultationsmöglichkeiten für ausländische Dienstleister (darauf läuft die Anforderung hinaus), geraten sie im Streitfall womöglich unter Rechtfertigungsdruck. Schließlich ist nicht auszuschließen, dass derartige Transparenzanforderungen einen „chilling effect“ auf die Entwicklung natio-

naler Rechtsvorschriften ausüben. Im Wissen um deren Notifizierung bei der WTO oder gar einer möglichen vorherigen Konsultation werden manche Regierungen schon im Vorfeld versuchen, ihre Vorschriften möglichst handelsneutral auszugestalten.

Eine ähnliche Wirkung entfaltet bereits der WTO-Mechanismus zur regelmäßigen Überprüfung der Mitgliedstaaten („Trade Policy Review Mechanism“). Um die Transparenz über innerstaatliche Regulierungen zu erhöhen, sind regelmäßig Berichte über sämtliche handelspolitisch relevanten Maßnahmen der WTO-Mitglieder zu erstellen. Die vier WTO-Mitglieder mit dem größten Welthandelsanteil (EU, USA, Japan und Kanada) werden alle 2 Jahre untersucht, die nachfolgenden 16 Länder alle 4 Jahre, die übrigen alle 6 Jahre. Für die sog. „Least Developed Countries“ können längere Fristen vereinbart werden. Den Untersuchungen liegen Erklärungen des betreffenden WTO-Mitglieds zugrunde, die durch einen umfangreichen Bericht des WTO-Sekretariats ergänzt werden, das sich dabei wiederum auf Notifikationen und Auskünfte der Mitgliedstaaten stützt. Das allen WTO-Mitgliedern offen stehende Überprüfungsorgan („Trade Policy Review Body“) diskutiert die Prüfberichte in einer Art „peer review“. Die Berichte des WTO-Sekretariats liefern einen Überblick über institutionelle Rahmenbedingungen, das wirtschaftspolitische Umfeld sowie die wichtigsten handelspolitischen Maßnahmen. Während den Erklärungen der WTO-Mitglieder kaum gemeinwirtschaftlich relevante Regulierungen zu entnehmen sind, gilt dies nicht für die Berichte des WTO-Sekretariats. Diese geben Auskunft über u.a. Wettbewerbsfragen, Beihilfen, öffentliches Vergabewesen, Lizenzierungsanforderungen, Umwelt- und Sozialstandards. Ferner nutzt das Sekretariat die Daten der Prüfberichte für vergleichende Untersuchungen, die sie im Auftrag verschiedener Arbeitsgruppen der WTO-Mitglieder erstellt, darunter auch jene des Rats für den Dienstleistungshandel.¹¹

Die Prüfberichte über die Europäische Union befassen sich in erster Linie mit handelsrelevanten Gemeinschaftspolitiken. Diesbezügliche Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten werden dagegen nicht systematisch erfasst. Ausführlich stellt das WTO-Sekretariat aber den Stand der Umsetzung sowie neue Gesetzesinitiativen der EU vor, so in den gemeinwirtschaftlich relevanten Bereichen Wettbewerbspolitik, Beihilfen und öffentliche Aufträge. Die Sektoruntersuchungen im Dienstleistungsbereich beschränken sich allerdings auf Finanzdienstleistungen und Telekommunikation sowie im Transportsektor auf Luft- und Seeverkehr (vgl. WTO 2002b; WTO 2000b). Bei den Diskussionen der EU-Prüfberichte im „Trade Policy Review Body“ monierten u.a. die USA, Kanada und Japan die intransparente Regulierungspraxis in der Europäischen Union. Sie forderten wiederholt eine frühzeitige Information der Handelspartner und betroffener Exporteure über geplante Gesetzesvorhaben sowie Mitsprachemöglichkeiten bevor neue Maßnahmen verabschiedet werden. Die USA klagten daneben die Erstellung einer konsolidierten GATS-Verpflichtungsliste nach der 1995 vollzogenen Erweiterung der EU um drei Länder (Österreich, Finnland, Schweden) auf seither 15 Mitglieder ein. Weitere kritische Anmerkungen der WTO-Mitglieder bezogen sich auf Neuregelungen beim Beschaffungswesen, Subventionen vor allem im Flugzeug-

¹¹ So legte das WTO-Sekretariat mehrfach aktualisierte Hintergrundinformationen über die Vergabe von Subventionen im Dienstleistungsbereich im Auftrag der Arbeitsgruppe über GATS-Regeln vor (vgl. WTO-Dokumente S/WPGR/W25 sowie Addendum 1-3).

und Schiffbau, Umwelt-, Gesundheits- und Arbeitsschutz, wirtschaftliche Bedarfstests, Sozialversicherungsaufgaben sowie zeitraubende Verfahren bei der Erteilung von Lizenzen und Arbeitserlaubnissen (vgl. WTO 2000c; WTO 2002c).

1.2.4 Weiterentwicklung der GATS Regeln

Im Jahr 1995 setzte der Rat für den Dienstleistungshandel eine zweite Arbeitsgruppe ein, die „Working Party on GATS Rules“, die mit drei Aufträgen betraut wurde:

- Verhandlungen über die Frage von Notstandsmaßnahmen nach GATS Artikel X („emergency safeguard measures“),
- Verhandlungen über die öffentliche Beschaffung von Dienstleistungen nach Artikel XIII („government procurement“) sowie
- Verhandlungen über multilaterale Disziplinen für Subventionen.

Alle drei Themen sind von hoher Relevanz für die Durchsetzung gemeinwirtschaftlicher Zielsetzungen auf nationaler und lokaler Ebene. Bisher vermochte die Arbeitsgruppe über GATS-Regeln zwar in keinem der drei Bereiche Ergebnisse zu präsentieren, was sich zu einem späteren Zeitpunkt aber noch ändern kann.

Notstandsmaßnahmen und Reversibilität

Die Arbeitsgruppe über GATS Regeln verbrachte den Großteil ihrer Zeit mit der Diskussion über die äußerst strittige Frage von Notstandsmaßnahmen im GATS. Hierbei geht es um die Möglichkeit einer zeitlich befristeten Rücknahme oder Modifikation bestehender WTO-Verpflichtungen im Fall einer drohenden Schädigung eines Wirtschaftszweigs z.B. infolge einer unerwarteten Importschwemme. Derartige Schutzmechanismen sind in verschiedenen WTO-Verträgen vorgesehen, so z.B. im GATT mit dem Artikel XIX. Allerdings war es den Vertragsparteien während der Uruguay-Runde nicht möglich, sich auf die Aufnahme eines derartigen Mechanismus in den GATS-Vertragstext zu einigen. Stattdessen schrieb man im Artikel X lediglich die Aufnahme von Verhandlungen über die Frage von Notstandsmaßnahmen vor. Diese hätten schon drei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens abgeschlossen sein sollen, was aber nicht gelang. Die vorgesehene Frist für den Abschluss der Verhandlungen wurde mehrfach verlängert, zuletzt auf den 15. März 2004. Allerdings herrschen derart starke Meinungsverschiedenheiten zwischen den WTO-Mitgliedern vor, dass eine Einigung zur Zeit unwahrscheinlich ist. Nach Ansicht des Vorsitzenden der Arbeitsgruppe befinden sich die Verhandlungen in einer Sackgasse (WTO 2003a).

Industriestaaten wie die USA und die Europäische Union äußern starke Vorbehalte gegenüber dem Mechanismus, während vor allem eine Reihe von Schwellenländern sich für eine solche Klausel stark macht. Die Vorbehalte der Europäischen Union gründen sich hauptsächlich auf den Umstand, dass der Dienstleistungshandel – anders als der Warenhandel – nicht auf den Modus der grenzüberschreitenden Lieferung beschränkt ist, sondern auch den

Modus der kommerziellen Präsenz umfasst. Eine der Befürchtungen ist, dass durch Inanspruchnahme einer Notstandsklausel Auslandsniederlassungen in ihren Rechten eingeschränkt oder im äußersten Fall auch enteignet werden könnten. Allerdings sieht die EU eine Notstandsklausel, die den GATS Modus 3 (kommerzielle Präsenz) ausklammern würde, auch nicht als akzeptabel an. Ihre Vorbehalte beziehen sich auf mehrere Punkte:

- Eine Notstandsklausel im Modus 3 würde gegen bilaterale Investitionsschutzverträge verstoßen, die den Niederlassungen ausländischer Unternehmen üblicherweise Inländerbehandlung gewähren.
- Ein Ausschluss der kommerziellen Präsenz (Modus 3) aus einer Notstandsklausel könne sich schädlich auf den grenzüberschreitenden Handel (Modus 1) auswirken, wenn dort die Klausel anwendbar wäre.
- Die Notstandsklausel würde nur neue Marktteilnehmer betreffen. Bereits niedergelassene Unternehmen könnten die Regierung drängen, die Klausel anzuwenden, um sich gegen Konkurrenz abzusichern.
- Schließlich könne ein Ausschluss von Modus 3 einen vollständigen oder auch nur einen partiellen Schutz erworbener Rechte niedergelassener Dienstleister bedeuten. Ein nur partieller Schutz würde zwar keine Desinvestition oder Enteignung nach sich ziehen, könne aber auf ein Verbot der Geschäftsausweitung und damit auf einen Verlust von Marktanteilen hinauslaufen (WTO 2002a).

Aufgrund der hier skizzierten großen Vorbehalte der EU und anderer gewichtiger WTO-Mitglieder gegenüber einer Notstandsklausel, die auch die kommerzielle Präsenz mit einschließt, gibt es momentan wenig Aussichten auf eine Einigung in dieser Frage. In der Konsequenz heißt das aber, dass es derzeit keine Möglichkeit gibt, einmal eingegangene Liberalisierungsverpflichtungen zeitlich befristet auszusetzen. Sollte es im weiteren Verhandlungsverlauf doch noch zu einer Einigung kommen, bleibt es fraglich, ob gewerkschaftliche oder andere Anforderungen Berücksichtigung finden. Das betrifft beispielsweise Forderungen, eine Notstandsklausel solle den Schutz des inländischen Arbeitsmarkts, die Abwehr von Dumping oder eine flexible Aussetzung einzelner Modi des Dienstleistungshandels ermöglichen (vgl. Desseffwy 1999: 10f).

Ohne die Option von Notstandsmaßnahmen bleibt nur der weitaus beschwerlichere Weg der Rücknahme von Liberalisierungsverpflichtungen nach Artikel XXI. Erste wichtige Einschränkung auf diesem Weg: Möchte ein Mitglied Verpflichtungen in seiner Länderliste ändern oder zurücknehmen, kann es dies erst „nach Ablauf von drei Jahren nach Inkrafttreten der Verpflichtung“ tun. Die geplante Änderung ist drei Monate vorher bei der WTO zu notifizieren. Ferner muss das ändernde Mitglied Verhandlungen über Ausgleichsmaßnahmen mit Mitgliedern aufnehmen, deren Handelsmöglichkeiten durch die Änderung eingeschränkt werden. Scheitern diese Verhandlungen, kann ein geschädigtes Mitglied vor dem Schiedsgericht klagen. Verliert das beklagte Mitglied den Streitfall, greift Artikel XXI Absatz 4(a):

„Das ändernde Mitglied kann seine Verpflichtung nicht ändern oder zurücknehmen, bevor es Ausgleichsmaßnahmen entsprechend dem Ergebnis des Schiedsverfahrens getroffen hat.“

Ignoriert es den Schiedsspruch und nimmt dennoch die geplante Änderung vor, kann das geschädigte Land im Gegenzug gleichwertige Vergünstigungen aussetzen. Diese Gegenmaßnahmen nehmen häufig die Form von Strafzöllen an.

Die Änderung oder Rücknahme von GATS-Verpflichtungen nach Artikel XXI ist also unter Umständen ein langwieriges und gegebenenfalls kostspieliges Verfahren. Von der erstmaligen Verhandlung über Ausgleichsmaßnahmen bis zu einem etwaigen Urteil der Berufungsinstanz können rund zwei Jahre vergehen. Während dieser gesamten Zeit darf die geplante Änderung nicht vollzogen werden. Dieses wäre erst nach Umsetzung der Ausgleichsmaßnahmen erlaubt, zu denen das ändernde Mitglied verurteilt wurde.

Der fehlende Notstandsmechanismus und die beschwerliche Revision nach Artikel XXI stellen einer Korrektur von Liberalisierungen hohe Hürden in den Weg. Hier stellt sich die Frage, inwieweit diese mangelnde Flexibilität mit den häufiger vorkommenden Re-Kommunalisierungen privatisierter Wasserwerke oder möglichen Re-Regulierungen privatisierter Verkehrsbetriebe (z.B. Eisenbahnen in Großbritannien) in Konflikt geraten kann. Sollte sich eine einmal übernommene GATS-Verpflichtung zu einem späteren Zeitpunkt tatsächlich als Hemmschuh für Re-Regulierung oder Re-Kommunalisierung erweisen, so wäre ihre Korrektur unter den gegebenen Bedingungen jedenfalls nur sehr schwer möglich.

Öffentliche Beschaffung von Dienstleistungen

Auch im zweiten Themenbereich der Arbeitsgruppe über GATS-Regeln konnten noch keine gemeinsamen Ergebnisse produziert werden. GATS Artikel XIII mandatiert die Aufnahme von Verhandlungen über die öffentliche Beschaffung von Dienstleistungen, die auch im Jahr 1995 begonnen wurden. Diese kamen bisher aber nur schleppend voran. Während manche Mitglieder eine rasche Einigung auf Disziplinen über die Beschaffung von Dienstleistungen wünschen, die auch den Marktzugang und die Inländerbehandlung umfassen, bezweifeln andere, dass das Mandat der Arbeitsgruppe überhaupt so weitreichend ist. Artikel XIII bestimmt nämlich zugleich, dass die Artikel II (Meistbegünstigung), XVI (Marktzugang) und XVII (Inländerbehandlung) keine Anwendung auf das öffentliche Beschaffungswesen finden. Die Befürworter von Beschaffungsdisziplinen halten dem entgegen, dass die Nichtanwendbarkeit von Meistbegünstigung, Marktzugang und Inländerbehandlung nur solange gelte bis diesbezügliche multilaterale Regeln entwickelt worden seien. Ferner verweisen manche Mitglieder auf mögliche Dopplungen mit den parallel ablaufenden Verhandlungen zu einem multilateralen Abkommen über Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen, das sowohl Güter als auch Dienstleistungen umfassen würde (WTO 2003b). Daneben gibt es allerdings bereits ein WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement – GPA), das als sog. „plurilaterales“ Abkommen nur für dessen 28 Unterzeichner gilt, darunter die EU, USA, Kanada und Japan (s.u.).

Im vergangenen Jahr fokussierte sich die Diskussion in der Arbeitsgruppe auf Vorschläge der Europäischen Union, die die Entwicklung von Rahmenvorschriften (WTO 2002b) sowie die Aufnahme eines GATS-Anhangs über die öffentliche Beschaffung propagierte (WTO 2003c). Die Rahmenvorschriften würden allgemeine und sektorspezifische Regeln sowie Anforderungen für die Länderlisten spezifischer Verpflichtungen enthalten. Die allgemeinen Regeln umfassen u.a. Transparenzvorschriften (z.B. Veröffentlichung von Ausschreibungen, Fristen, Vergabe- und Vorauswahlentscheidungen, Beschwerdestellen) sowie Kriterien für die Bewertung von Angeboten und für die Vergabe von Verträgen. Bei diesen Auswahlkriterien geht es der EU um die Frage: „How to achieve ‚best value for money‘ in government procurement?“ (WTO 2002b: 3). Zusätzlich könnten sektorspezifische Regeln nötig werden, wobei die EU vorschlägt, sich bei deren Entwicklung auf diejenigen Dienstleistungen zu konzentrieren, bei denen öffentliche Beschaffung eine große Rolle spielt. Dazu zählt sie u.a. EDV-, Bau-, Ingenieur- und Umweltdienstleistungen sowie Catering, Raumpflege und Reiseagenturen.

Der von der EU vorgeschlagene GATS-Anhang schließlich deckt jegliche Regierungsbehörde ab, die Aufträge vergibt, wobei auch Kombinationen von Dienstleistungen und Waren berücksichtigt würden, wenn Letztere für die Erfüllung eines Dienstleistungsauftrags nötig sind (WTO 2003c). Die WTO-Mitglieder sollen eine vierte Spalte in ihren Listen spezifischer Verpflichtungen aufnehmen, in der für jeden Sektor und für jeden GATS-Modus die Zugangsbeschränkungen zu den Staatsaufträgen des jeweiligen Landes offengelegt würden. Dort wären dann sektorweise die Schwellenwerte einzutragen, oberhalb derer Beschaffungsstellen zur Einleitung eines Bieterverfahrens verpflichtet sind. Diese Aufträge würden folglich unter die GATS Beschaffungsdisziplinen in spe fallen. In der neu einzurichtenden vierten Spalte wären zudem mögliche Beschränkungen hinsichtlich der erfassten Körperschaften einzutragen. Die EU verweist darauf, dass laut Artikel I.3(a) a priori alle Maßnahmen „zentraler, regionaler oder örtlicher Regierungen und Behörden“ sowie „nichtstaatlicher Stellen“, die im öffentlichen Auftrag tätig werden, unter die GATS-Bestimmungen fallen. Wollten die WTO-Mitglieder einzelne dieser Behörden in bestimmten Sektoren von den Beschaffungsdisziplinen ausnehmen, müssten diese dann in der vierten Spalte vermerkt werden. Selbst preisliche Präferenzen wären nach dem Willen der EU in den Länderlisten einzutragen (WTO 2003c).

Kein anderes WTO-Mitglied hat bisher solch umfassende Vorschläge zur öffentlichen Beschaffung von Dienstleistungen eingebracht wie die EU. Hier sind offensichtlich Interessen der Kommission eingeflossen, die so schon im Europäischen Vergaberecht und teilweise auch im WTO-Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) ihren Niederschlag gefunden haben. Dazu gehören nicht nur die Veröffentlichungspflichten und die Fixierung von Schwellenwerten, sondern auch der Versuch, die Günstigkeit eines Angebots zum entscheidenden Auswahlkriterium zu erheben. Ferner ist festzuhalten, dass sie Umweltdienstleistungen zu den Sektoren zählt, auf die sich die WTO-Mitglieder bei der Entwicklung sektorspezifischer Vergaberegeln vornehmlich konzentrieren sollen. Damit ist dann auch die kommunale Wasserwirtschaft gemeint, da die EU in einem Reklassifizierungsvorschlag die Umweltdienstleistungen u.a. um die Wasserversorgung ergänzte.

Um die Relevanz der Beschaffungsverhandlungen im GATS für Wasserversorgung und Verkehr abschätzen zu können, ist es ergänzend nötig, die bisherigen Übereinkünfte im Rahmen des WTO-Beschaffungsabkommens (Government Procurement Agreement – GPA) knapp zu skizzieren. Das GPA trat ein Jahr nach Gründung der WTO am 1.1.1996 in Kraft und gilt als „plurilaterales“ Abkommen nicht für alle WTO-Mitglieder, sondern nur für seine derzeit 28 Unterzeichnerstaaten, hauptsächlich Industrieländer. Nach Artikel III gewährt eine Vertragspartei des GPA den Anbietern von Waren und Dienstleistungen einer anderen Vertragspartei Inländerbehandlung und Nichtdiskriminierung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Allerdings gilt das Abkommen nicht für das gesamte öffentliche Beschaffungswesen, sondern

- a) nur für jene gesamtstaatlichen (Annex 1) und lokalen Behörden (Annex 2) sowie sonstige öffentliche Einrichtungen (z.B. Versorgungsunternehmen, Annex 3), die jede Vertragspartei in eigenen Listen dem Vertrag angehängt hat,
- b) für Waren,
- c) für jene Dienstleistungen und Bauaufträge, die ebenfalls in Länderlisten aufgeführt wurden,
- d) nur für öffentliche Aufträge, die bestimmte Schwellenwerte überschreiten, welche gleichfalls in den Länderlisten vermerkt wurden, sowie
- e) nur für solche Aufträge, die die Vertragsparteien nicht durch zusätzliche Ausnahmen vom GPA ausgenommen haben.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben in ausführlichen Listen die gesamtstaatlichen (Annex 1) und lokalen Behörden (Annex 2) sowie die sonstigen öffentlichen Einrichtungen bzw. Versorgungsunternehmen (Annex 3) aufgeführt, die grundsätzlich unter die Bestimmungen des GPA fallen. Darunter finden sich z.B. für Österreich auch lokale öffentliche Einrichtungen, die in der Wasserversorgung oder im Verkehrswesen tätig sind.¹² Allerdings machte die EU extensiv von der Möglichkeit Gebrauch, eine Reihe von öffentlichen Aufträgen vom Beschaffungsabkommen auszuklammern. So schließt sie u.a. Bieter aus den USA und Kanada solange von der Vergabe bestimmter öffentlicher Aufträge im Wasser-, Strom- und Transportsektor aus solange als diese Länder keinen vergleichbaren Zugang für europäische Anbieter gewähren. Ferner macht sie zwei weitere Ausnahmen geltend:

¹² Österreichische Einrichtungen, die im GPA (Annex 2 und 3) erfasst sind:

„All bodies subject to budgetary supervision by the 'Rechnungshof' (audit authority) not having an industrial or commercial character.“ (Annex 2)

„Entities of local authorities (Gemeinden) and associations of local authorities (Gemeindeverbände) producing, transporting or distributing drinking water pursuant to *the Wasserversorgungsgesetze of the nine Länder*.“ (Annex 3)

„Entities providing transport services pursuant to *the Eisenbahngesetz 1957 (BGBl. Nr. 60/1957) and the Kraftfahrliniengesetz 1952 (BGBl. Nr. 84/1952)*.“ (Annex 3)

(Quelle: WTO, Government Procurement Agreement, European Communities, Appendix 1, Attachment to Annexes 2 and 3, 1 March 2000, WT/Let/330)

„6. Contracts awarded by entities in Annexes 1 and 2 in connection with activities in the fields of drinking water, energy, transport or telecommunications, are not included.

7. This Agreement shall not apply to contracts awarded by entities in Annex 3: for the purchases of water (...)“ (European Community, Appendix I, General Notes, 11. Januar 2003, WT/Let/438).

Während die in den Annexen 1 und 2 aufgeführten Bundes- und lokalen Behörden also bei der Auftragsvergabe im Wasser- und Transportsektor nicht den GPA-Bestimmungen unterliegen, gilt dies für die im Annex 3 aufgeführten Versorgungseinrichtungen nur bei Verträgen, die Wasserlieferungen betreffen, d.h. der Transportsektor ist hier nicht explizit ausgenommen. Die Europäische Union hat also den Wasser- und den Transportsektor zumindest teilweise aus den Vergabebestimmungen des WTO-Beschaffungsabkommens ausgeklammert. Die bestehenden Hemmnisse für Bieter aus Drittstaaten, sich um Wasser- oder Transportaufträge in der Europäischen Union zu bewerben, können insofern sowohl bei den vertraglich vorgeschriebenen Folgeverhandlungen zum GPA (Artikel XXIV.7) als auch bei den parallel stattfindenden Verhandlungen über Beschaffungsdisziplinen im GATS auf den Prüfstand kommen. Wichtiger Unterschied ist aber, dass das GPA als plurilateraler Vertrag derzeit nur für seine 28 Unterzeichnerstaaten gilt. Ob den aus diesem Grunde von Seiten der EU forcierten Verhandlungen über ein multilaterales Abkommen zu Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen Erfolg beschieden sein wird, ist aber fraglich. Sehr viele WTO-Mitglieder lehnen ein solches Abkommen ab, was sie bei der Ministerkonferenz in Cancún abermals deutlich gemacht haben.

Subventionen

Gegenwärtig beschränken die GATS-Regeln die Subventionsvergabe nur insoweit wie sie gegen das Inländerbehandlungsprinzip verstößt, d.h. eine Wettbewerbsbeschränkung schafft. Voraussetzung ist aber, dass ein WTO-Mitglied entsprechende Zugeständnisse bei der Inländerbehandlung in seiner Liste spezifischer Verpflichtungen gemacht hat. Viele Mitglieder nutzten aber die Möglichkeit, die Inländerbehandlung sektorübergreifend, sektorspezifisch oder hinsichtlich der vier GATS-Modi zu beschränken. Nicht im GATS erfasst sind hingegen Subventionen, die zwar den Handel beschränken, aber keinen Verstoß gegen die Inländerbehandlung darstellen, d.h. weder „de jure“ noch „de facto“ zwischen in- und ausländischen Dienstleistern diskriminieren (siehe oben).

Die Schließung dieser Lücke ist der dritte Auftrag, der an die Arbeitsgruppe über GATS-Regeln vergeben wurde. Rechtsgrundlage ist der GATS Artikel XV, in dem die WTO Mitglieder anerkennen, dass Subventionen zu Verzerrungen im Dienstleistungshandel führen können, und sich zur Aufnahme von Verhandlungen über diesbezügliche Disziplinen verpflichten. Ein Datum für den Beginn der Subventionsverhandlungen wurde allerdings nicht bestimmt, auf ein entsprechendes Arbeitsprogramm verständigte sich die Arbeitsgruppe über GATS-Regeln erst im Juli 2002.

Die Subventionsverhandlungen verlaufen sehr schleppend und unter geringer Beteiligung der WTO-Mitglieder, vor allem auch seitens gewichtiger Player wie den USA oder der EU. Keine der beiden Handelsmächte übermittelte einen Verhandlungsvorschlag. Die EU beschränkte sich auf eine informelle Darlegung des Beihilferechts der Gemeinschaft (WTO 2003d). Insofern ist fraglich, ob in kürzerer Frist eine Einigung auf Subventionsdisziplinen gelingt. Die WTO-Mitglieder scheinen sich bei der Frage von Subventionen stärker auf den Request-Offer-Prozess zu konzentrieren, um vor allem über ein hohes Verpflichtungsniveau bei der Inländerbehandlung staatliche Unterstützungen zu liberalisieren. Denn die Auffassung wird weitgehend geteilt, dass „a high degree of commitments in the NT¹³ column would go a long way in reducing the adverse trade effects of subsidies“ (WTO 2000).

Da aber nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Subventionsverhandlungen im Laufe der Zeit doch noch zu Ergebnissen führen, bedürfen auch sie einer kritischen Beobachtung. Eine Reihe von wichtigen Fragen blieben dabei bisher ungelöst: Wie lassen sich Subventionen im Dienstleistungsbereich definieren? Welche dieser Unterstützungsmaßnahmen haben einen handelsbeschränkenden Effekt? Welche handelsverzerrenden Subventionen sollen aufgrund welcher gesellschaftspolitischen Zielsetzungen toleriert werden? Die Beantwortung dieser Fragen und die entsprechende Ausgestaltung künftiger Subventionsdisziplinen beeinflusst ganz offensichtlich die nationalen Handlungsspielräume bei der Verfolgung gemeinwirtschaftlicher Zwecke. Konsequenterweise versuchte das WTO-Sekretariat in einem Fragebogen auch die politischen Ziele zu ergründen, die die Mitgliedstaaten mit der Subventionsvergabe verfolgen. So fragt es unter anderem:

„Please state the policy objectives underlying the use of each subsidy. (...) Please indicate the eligibility criteria for subsidies (...). Please indicate how the subsidy is calculated.“ (WTO 1997)

An diesen Fragen ist erkennbar, dass nicht nur die Identifikation „legitimer“ politischer Ziele bei künftigen Subventionsdisziplinen eine wichtige Rolle spielen wird, sondern auch Zugangsberechtigungen (u.a. nur für öffentliche oder auch private Anbieter) sowie die handelsneutrale Ausgestaltung von finanziellen Zuwendungen (z.B. Ausgleichszahlungen für Universaldienstleister). Der mit lediglich vier Antworten (Norwegen, Neuseeland, Hongkong/China und Polen) dürftige Rücklauf zu dem Fragebogen unterstreicht aber das momentan geringe Interesse der WTO-Mitglieder an diesen Verhandlungen. In welche Richtung gerade die Frage politischer Zielsetzungen bei der Subventionsvergabe debattiert werden könnte, zeigt eine gemeinsame Mitteilung von Argentinien und Hongkong/China, zwei der aktivsten Mitglieder in der Subventionsfrage (WTO 2000). Sie schlagen verschiedene Wege vor, wie Subventionen behandelt werden könnten, die sozialen Zwecken dienen:

„Social objectives of subsidy programmes

Subsidies in many areas have a very high social objective, for example in health, education and social welfare. Indeed many Members (...) do not seem to view such as a

¹³ NT: National Treatment (Inländerbehandlung).

'financial contribution by a government..... which confers a benefit'. In such circumstances, how should they be dealt with? Some ideas, not necessarily mutually exclusive, might be:

- (i) creation of a 'green box' concept in services for allowable subsidies.
- (ii) moving towards a position where any subsidies had to be undertaken on an NT basis.
- (iii) introduction of a requirement to spell out the specific objectives of the subsidy, and a necessity test on whether its method of implementation was the least trade restrictive available.“ (WTO 2000: 4)

Die hier formulierten Vorstellungen, wie mit Subventionen im Dienstleistungsbereich verfahren werden sollte, die den Begünstigten keinen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen, sind zweifellos sehr weitreichend. Der Vorschlag, eine „green box“ erlaubter Subventionen einzuführen, orientiert sich an dem „Ampelmodell“ verschiedener Subventionstatbestände, wie es beispielsweise im WTO-Subventionsabkommen (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures – SCM) verwendet wurde (vgl. Gauthier 2000: 179). „Green box“-Subventionen sind nach diesem Modell erlaubt, „red box“-Subventionen verboten, und „amber box“-Subventionen stellen nur unter bestimmten Bedingungen (u.a. Nachweis der Handelsbeeinträchtigung) einen Verstoß dar. Nach einem solchen Modell vorzugehen heißt, schwierige und konfliktreiche Debatten darüber zu führen, welche Subventionen als „non-actionable“ in einer „green box“ geschützt wären.¹⁴ Der Ausgang derartiger Auseinandersetzungen ist nicht prognostizierbar.

Der Vorschlag, sich einer Position anzunähern, die alle Subventionen nur noch auf Grundlage der Inländerbehandlung gewährt, würde ausländischen Dienstleistern einen Rechtsanspruch auf gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen staatlichen Unterstützungsleistungen verschaffen und damit vielen öffentlichen Sektoren buchstäblich das Wasser abgraben. Ebenso kritisch wäre eine Verpflichtung, die spezifischen Gemeinwohlziele bei der Subventionsvergabe darlegen zu müssen, welche dann einem Notwendigkeitstest unterworfen würden. Der Vorschlag von Argentinien und Hongkong/China geht nicht so weit, die Ziele selbst in Frage zu stellen, überantwortet aber die Entscheidung, ob ein Subventionstatbestand „least trade restrictive“ ist, dem WTO Schiedsgericht. Auch dieser Vorschlag bedeutet insofern eine Einschränkung politischer Entscheidungsspielräume in den Mitgliedstaaten.

1.3.5 Länderlisten und Request-Offer-Verfahren

Die GATS-Verhandlungen umfassen einerseits die Diskussionen zu den genannten allgemeinen Disziplinen für die innerstaatliche Regulierung (Artikel VI.4), Notstandsmaßnahmen (Artikel X), öffentliches Beschaffungswesen (Artikel XIII) und Subventionen (Artikel XV), andererseits die sektorspezifischen Verhandlungen über die Ausweitung länderspezifischer

¹⁴ Es soll hier nicht unterschlagen werden, dass es auch zahlreiche (sozial, ökologisch, entwicklungspolitisch) schädliche Subventionen gibt, die aus Gründen des Gemeinwohls kaum zu rechtfertigen sind.

scher Verpflichtungen nach dem Request-Offer-Verfahren. Beide Verhandlungsstränge sind Bestandteil der GATS 2000-Runde, die wiederum in die im Jahr 2002 begonnene „Doha-Runde“ der WTO integriert wurde. Zum Verhältnis der beiden Verhandlungsstränge heißt es in den im März 2001 verabschiedeten Richtlinien für die GATS 2000-Runde:

Negotiations on safeguards under Article X shall be completed by 15 March 2002 (...).
Members shall aim to complete negotiations under Article VI:4, XIII and XV prior to the conclusion of negotiations on specific commitments” (WTO 2001a).

Wie bereits erwähnt, ist die Frist für den Abschluss der Gespräche über Notstandsmaßnahmen verschoben worden, und auch in den übrigen Bereichen verlaufen die Verhandlungen derzeit nicht sehr erfolgversprechend. Dennoch soll aber angestrebt werden, sie vor Abschluss des Request-Offer-Prozesses zu beenden. Es ist möglich, dass sich die gesamte Dauer der Verhandlungen nach dem Scheitern der WTO-Konferenz von Cancún und dem derzeitigen Stillstand in der Doha-Runde über das anvisierte Ende 1. Januar 2005 hinaus verlängert.

Im Rahmen des Request-Offer-Prozesses übermittelten die WTO-Mitglieder einander ab Juli 2002 konkrete Liberalisierungsforderungen (Requests). Daran haben sich alle der zu untersuchenden WTO-Mitglieder beteiligt: Kanada, Australien, Neuseeland und die Schweiz; Deutschland; Großbritannien und Frankreich in Form gemeinsamer Forderungen der Europäischen Union. Die Forderungen der Europäischen Union sind durchgesickert und im Internet einsehbar (siehe: www.polarisinstitute.org/gats/main.html). Von den anderen Staaten sind teilweise lediglich Zusammenfassungen ihrer Requests verfügbar. Die EU schickte umfangreiche Forderungslisten an 109 WTO-Mitglieder, in denen sie Liberalisierungen in bis zu 12 GATS-Sektoren fordert. Auf Grundlage der Forderungen sind seit Ende März 2003 Liberalisierungsangebote (Offers) zu unterbreiten, die bisher von 39 Mitgliedern vorliegen (Stand: 30. Oktober 2003), darunter alle der in dieser Studie zu untersuchenden Staaten. Ein Teil dieser Länder machte die ersten Offers öffentlich zugänglich, sie sind auf dem Dokumentenserver der WTO abrufbar (Dokumentenserie: TN/S/O). Mit Ausnahme der Schweiz liegen hier alle ersten Offers der zu untersuchenden Länder vor. Kanada, Neuseeland und die EU haben im Vorspann zu ihren Offers explizit vermerkt, dass ihre Angebote unter dem Vorbehalt zufriedenstellender Gegenangebote der Handelspartner stehen und jederzeit modifizierbar sind. Kanada und Neuseeland behalten es sich zudem vor, die ersten Angebote gegebenenfalls komplett zurückzuziehen.¹⁵

¹⁵ „Canada hereby submits its initial conditional offer on services to other WTO Members. This offer is conditional upon satisfactory commitments being received from other negotiating partners. Canada reserves the right to withdraw, modify or reduce its initial conditional offer on services and any subsequent conditional offer that could follow, in whole or in part, at any time on or before the conclusion of the services negotiations which is set for 1 January 2005, if offers considered satisfactory by Canada are not made by Canada’s negotiating partners. Canada further reserves the right to make any technical change or correction to this initial conditional offer and any subsequent conditional offer that could follow.” (TN/S/O/CAN)

„This offer is conditional and New Zealand reserves the right to amend, supplement or withdraw this offer, in whole or in part, depending on its assessment of the overall balance of benefits obtaining in

Horizontale Gemeinwohlausnahmen

Für die Bewertung gegenwärtiger und künftiger sektorspezifischer GATS-Verpflichtungen im Verkehrs- oder Wassersektor ist es nötig, einen kurzen Überblick zu den horizontalen Ausnahmen für öffentliche Dienste oder staatliche Subventionen zu geben, die manche der genannten WTO-Mitglieder in ihrer Länderliste eintragen ließen. Die Länderlisten untergliedern sich in einen horizontalen, alle aufgeführten Dienstleistungen übergreifenden Teil, und einen sektorspezifischen Teil, der die GATS-Sektoren auflistet. Sowohl für den horizontalen als auch für den sektorspezifischen Teil konnten Beschränkungen des Marktzugangs und der Inländerbehandlung entlang der vier Modi des GATS vermerkt werden. Nachfolgend eine schematische Übersicht dieser komplexen Struktur:

Beispiel einer Länderliste		
	Beschränkung des Marktzugangs	Beschränkung der Inländerbehandlung
Horizontale Verpflichtungen	1) Keine 2) Keine 3) Ausländ. Beteiligung max. 49% 4) Ungebunden: außer Schlüsselpersonal unter 1 Jahr	1) Keine 2) Keine 3) Subventionen nur für inl. Unternehmen 4) Ungebunden: außer Schlüsselpersonal unter 1 Jahr
Sektorspezifische Verpfl. z.B.: <ul style="list-style-type: none"> • Umweltdienstleistungen • Transportdienstleistungen • usw. 	1) Niederlassung erforderlich 2) Keine 3) 30% inländische Manager 4) Ungebunden: außer Schlüsselpersonal unter 1 Jahr	1) Keine Beschränkungen für Klärung 2) Keine 3) Ungebunden 4) Ungebunden: außer Schlüsselpersonal unter 1 Jahr
(1) Grenzüberschreitende Lieferung	(4) Aufenthalt von Personen	
(2) Konsum im Ausland	Keine: keine Handelsbeschränkung	
(3) Kommerzielle Präsenz	Ungebunden: kein Liberalisierungszugeständnis	

Einige der im Mittelpunkt der Studie stehenden WTO-Mitglieder haben recht umfangliche gemeinwohlorientierte Beschränkungen des Marktzugangs oder der Inländerbehandlung schon bei den horizontalen Verpflichtungen eingetragen, dies gilt vor allem für Kanada und die EU. Beide vermerken bei der Inländerbehandlung, dass „die Erbringung einer Dienstleistung oder ihre Subventionierung innerhalb des öffentlichen Sektors“ nicht gegen ihre GATS-Verpflichtungen verstoße. Die Listen Australiens, Neuseelands und der Schweiz hingegen enthalten vergleichsweise wenige explizite Hinweise auf mögliche Handelsbeschränkungen zugunsten ihrer öffentlichen Sektoren. Für alle Länder gilt aber, dass die ho-

these resumed GATS negotiations, as well as the wider WTO negotiations contained within the single undertaking agreed at Doha. New Zealand further reserves the right to make any amendments or revisions of a technical nature.” (TN/S/O/NZL)

„Dieses Angebot ist abhängig von den Angeboten anderer WTO-Mitglieder in Sektoren, in denen die EU Forderungen gestellt hat. Die EU behält sich das Recht vor, dieses Angebot zu jeder Zeit als Ganzes oder in Teilen zu modifizieren, auszuweiten oder zu reduzieren. Die Bereitschaft der EU zur Bestätigung des Angebots, hängt von ihrer allgemeinen Bewertung der Annehmbarkeit des Ergebnisses dieser Verhandlungen ab.“ (European Commission 2003, Übersetzung T.F.)

rizontalen Beschränkungen keine eindeutigen Rückschlüsse auf das damit gewährte Schutzniveau erlauben. In allen Fällen sind Lücken denkbar, die Anbieter aus Drittstaaten herausfordern könnten, falls nicht weitere Beschränkungen in den sektorspezifischen Abschnitten vorgenommen wurden.

Kanada trug sehr umfangreiche „public policy“-Beschränkungen im horizontalen Abschnitt seiner Verpflichtungsliste ein, inklusive zahlreicher spezifischer Vorschriften für die kanadischen Provinzen. Die grundsätzliche Ausnahme vom Inländerbehandlungsprinzip lautet: „The supply of a service, or its subsidization, within the public sector is not in breach of this commitment“ (GATS/SC/16). Auch folgende Maßnahmen sind ausgenommen: „Measures conferring a tax exemption or reduction of tax to (...) a service supplier which is a part of or is directly or indirectly owned by government“. Damit gilt also keine Inländerbehandlung bei Steuervergünstigungen oder –freistellungen für öffentliche Unternehmen. Bemerkenswert auch, dass staatliche Kontrollrechte bei der Veräußerung von Anteilen an öffentlichen Unternehmen explizit erwähnt werden:

„Federal and sub-central governments, when disposing of their equity interests in, or the assets of, a service supplier which is owned by such governments, may prohibit the ownership of such interests or assets by non-Canadian investors or their investments; and may impose limitations upon the ownership of such interests or assets, and on the ability of owners of such interests or assets to control any resulting enterprise, by non-Canadian investors or their investments.“ (GATS/SC/16)

Ferner erlaubt eine weitere Ausnahme die diskriminierende Behandlung ausländischer Anbieter in den Bereichen sozialer Sicherungssysteme sowie öffentlicher Bildungs-, Gesundheits- und Wohlfahrtseinrichtungen. Die horizontalen Ausnahmen Kanadas scheinen also gemeinwirtschaftlichen Interessen einen relativ großen Spielraum einzuräumen. Wenn es allerdings heißt, dass die Erbringung einer Dienstleistung „within the public sector“ zulässig ist, kann durchaus gefragt werden: Wo beginnt, wo endet der öffentliche Sektor? Gehören dazu auch all die ausgegründeten Unternehmen, die – wie stark auch immer – von der öffentlichen Hand kontrolliert werden? Zwar wird den staatlichen Behörden bei teilprivatisierten Unternehmen die Möglichkeit eingeräumt, den Einfluss ausländischer Kapitaleigner zu begrenzen, unklar ist aber, ob dies auch die Festlegung von Gemeinwohlverpflichtungen einschließt. Daneben wird nur für die Sektoren soziale Sicherung, Bildung und Gesundheit explizit auf mögliche Diskriminierungen hingewiesen, netzgebundene Dienste wie Wasserversorgung oder Verkehr fehlen hingegen.

Neuseeland begnügt sich im horizontalen Teil seiner Liste mit dem Hinweis, dass „enterprises currently in State ownership“ ungebunden sind, d.h. keine Verpflichtungen für die Inländerbehandlung übernommen wurden (GATS/SC/62). Wo allerdings „State ownership“ beginnt oder aufhört, geht aus dem Dokument nicht hervor. In Australiens horizontaler Abteilung findet sich kein Hinweis auf gemeinwirtschaftliche Zielsetzungen, stattdessen wird beim Marktzugang und der Inländerbehandlung darauf verwiesen, dass Investoren dem Screening-Verfahren der „Foreign Investment Policy Guidelines“ unterworfen werden (GATS/SC/6). Diese Richtlinien erstrecken sich allerdings nicht auf Wasserversorgung oder den ÖPNV. Spezifisch gemeinwirtschaftliche Regularien sind ihnen ebenfalls nicht zu ent-

nehmen (The Treasury 2000). Die Schweizer behalten sich in ihrer Liste das Recht vor, den Anspruch auf Subventionen und Steuervergünstigungen auf Unternehmen oder Personen zu beschränken, die „in a particular geographical sub-division of Switzerland“ niedergelassen oder domiziliert sind (GATS/SC/83). Mit solchen geografischen Teilgebieten können strukturschwache Räume wie z.B. Bergregionen gemeint sein (vgl. Jäggi/Hochuli 2003). Darüber hinaus sind keine speziellen Ausnahmen für die öffentlichen Dienste im horizontalen Abschnitt der Schweizer Liste enthalten.

Die horizontalen Ausnahmen der Europäischen Union wurden bereits dargestellt (siehe oben: in den Abschnitten über Marktzugang und Inländerbehandlung). Auch sie weisen denkbare Lücken auf. Die Beschränkung des Marktzugangs bei öffentlichen Aufgaben, die „staatlichen Monopolen“ oder „ausschließlichen Rechten privater Betreiber“ unterliegen, bezieht sich offenbar auf den GATS Artikel XVI.2(a), lässt aber offen, ob sie sich auch auf die Unterabsätze (b) bis (f) erstreckt. Damit ist z.B. unklar, ob durch die Ausnahme auch Beschränkungen der Unternehmensform oder von Kapitalbeteiligungen zulässig wären. Die Ausnahme des Subventionsanspruchs vom Inländerbehandlungsprinzip sowie die Klausel, dass die Erbringung einer Dienstleistung „innerhalb des öffentlichen Sektors“ nicht die GATS-Verpflichtungen verletze, wirft ebenfalls die Frage nach den Grenzen des öffentlichen Sektors auf. Ferner können Drittstaaten-Unternehmen den Subventionsvorbehalt durch Gründung ihrer Tochtergesellschaften nach dem Recht eines EU-Mitgliedstaates umgehen. Schließlich bleibt unklar, welche konkreten Maßnahmen jenseits der Subventionsvergabe (Universaldienstverpflichtungen, Qualifikationsanforderungen, Standards etc.) durch den EU-Vorbehalt von der Inländerbehandlung ausgenommen wären.

Österreich ließ einige spezifische horizontale Beschränkungen in seine Verpflichtungsliste eintragen (vgl. GATS/SC/7).¹⁶ So wird der Erwerb von Grundbesitz von Genehmigungen der Länderbehörden abhängig gemacht. Ebenso bedürfen Investitionen von Zweigstellen ausländischer Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung der Genehmigung seitens des zuständigen Bundesministeriums. Bei der befristeten Arbeitsmigration (Modus 4) bleibt der Zugang natürlicher Personen zu Subventionen ungebunden und Führungskräfte von Zweigstellen ausländischer Unternehmen müssen in Österreich domiziliert sein. Ferner gelten Modus 4-Zugeständnisse nicht, sobald der Einsatz ausländischer Arbeitskräfte absichtlich oder unabsichtlich laufende Arbeitskämpfe beeinflusst. Jedoch gibt es für Österreich keine der horizontalen EU-Ausnahme für öffentliche Aufgaben bzw. „public utilities“ vergleichbare Beschränkung.

Öffentlicher Personenverkehr im GATS

Der Transportsektor gilt neben dem Tourismus als bedeutendster Sektor des Dienstleistungshandels. Im Mittelpunkt der GATS-Verhandlungen während der Uruguay-Runde stand

¹⁶ Die EU reichte nach der Erweiterung um Österreich, Finnland und Schweden 1995 keine konsolidierte Verpflichtungsliste bei der WTO ein. In ihrem ersten GATS-Angebot vom April 2003 sind aber Verpflichtungen dieser drei Länder enthalten.

der Seeverkehr, deutlich geringeres Gewicht hatte der Luftverkehr. Der Landverkehr auf Straße und Schiene spielte nur eine untergeordnete Rolle. Allerdings haben damals schon eine Reihe von Staaten diverse Marktöffnungen in ihrer Liste spezifischer Verpflichtungen eintragen lassen. Die Klassifikation dieses Sektors macht deutlich, dass in der GATS-Runde grundsätzlich über ein weites Spektrum von Transportdienstleistungen verhandelt werden kann.

TRANSPORTDIENSTLEISTUNGEN	
A. Seeschifffahrt	F. Straßenverkehr
B. Binnenschifffahrt	G. Pipeline Transport
C. Lufttransport	H. Hilfsdienste für Transportdienstleistungen
D. Raumfahrt	I. Andere Transportdienste
E. Schienenverkehr	

Für den öffentlichen Personenverkehr auf Schiene und Straße sind in der GATS-Klassifikation der Transportdienstleistungen vor allem die Rubriken E. und F. relevant. Diese fächern sich nach der Services Sectoral Classification List der WTO (MTN.GNS/W/120) wie folgt weiter auf:

E. Rail Transport Services	CPC
a. Passenger transportation	7111
b. Freight transportation	7112
c. Pushing and towing services	7113
d. Maintenance and repair of rail transport equipment	8868
e. Supporting services for rail transport services	743
F. Road Transport Services	
a. Passenger transportation	7121+7122
b. Freight transportation	7123
c. Rental of commercial vehicles with operator	7124
d. Maintenance and repair of road transport equipment	6112+8867
e. Supporting services for road transport services	744

Die Ziffern in der Spalte CPC beziehen sich auf die Zentrale Produktklassifikation (Central Product Classification – CPC) der Vereinten Nationen.¹⁷ Bei der Übernahme ihrer GATS-Verpflichtungen orientierten sich die Mitgliedstaaten an der CPC, die jedoch nicht im Ganzen der GATS-Klassifikation zugrunde gelegt wurde (ein Ausschnitt der CPC findet sich im Anhang). In Anlehnung an die CPC umfasst die GATS-Klassifikation des Schienenpersonenverkehrs die beiden Kategorien des Fernverkehrs („interurban passenger transportation“) und des städtischen Nah- und Umlandverkehrs („urban and suburban passenger transportation“), wobei auch Untergrund- und Hochbahnen erfasst sind. Der Straßenpersonenverkehr

¹⁷ Die CPC ist das einzige internationale Klassifikationsschema, das sowohl Güter und Dienstleistungen umfasst. In einer vorläufigen Fassung wurde die CPC 1991 veröffentlicht, 1997 nahm die UN Statistik-Kommission eine endgültige Version 1.0 der CPC an (vgl. Whichard 2001: 96).

beinhaltet städtische und Umlandverkehre sowie Städteverbindungen in Form von Bussen (inklusive Schulbussen), Straßenbahnen, Trolley- oder Kleinbussen sowie Zubringerdienste beispielsweise zu Flughäfen. Hierzu gehören gleichermaßen regelmäßige, fahrplangebundene Liniendienste wie spezielle Beförderungsdienste.

Insgesamt haben die WTO-Mitglieder im Schienen- und Straßentransport deutlich weniger Verpflichtungen übernommen als z.B. im Luftverkehr. Für den Schienenverkehr führt das WTO-Sekretariat dies auf die nach wie vor dominierenden nationalen Monopole zurück. Aufgrund der bereits begonnenen „Reformen“, sieht sie aber Spielraum für weitere Liberalisierungen:

„Es ist bemerkenswert, dass die verschiedenen Reformen – Trennung von Infrastruktur und Transport, Privatisierung, Gewährung von Konzessionen und Etablierung von Wettbewerb – sich in keinsten Weise in den übernommenen Verpflichtungen niederschlagen“ (WTO 2001b: 492).

Entsprechend sieht die WTO zukünftig vermehrte Anstrengungen bei der verbindlichen Festschreibung von GATS-Verpflichtungen und bei der Regulierung von Monopolen, Wettbewerb und Konzessionen als nötig an. Die geringen Verpflichtungen im Straßenpersonenverkehr (nur 25 Länderlisten enthalten unterschiedlich weitreichende Eintragungen) führt sie zum einen auf die hoch aggregierte Klassifikation zurück und schlägt daher die Übernahme der detaillierteren CPC vor. Zum anderen gebe es „politische Sensibilitäten“ z.B. bei innerstädtisch tätigen Bus-Unternehmen, die mit deren Subventionierung bzw. bestimmten Monopolrechten zusammenhängen. Wenn dennoch einzelne WTO-Mitglieder Liberalisierungen vorgenommen haben, dann nur mit zusätzlichen Einschränkungen: wirtschaftliche Bedarfstests, Nationalitätserfordernisse, Quotenregelungen oder Lizenzvergaben nur für definierte Routen und Gebiete. Als weiteres Problem hebt das WTO-Sekretariat die vielen Meistbegünstigungsausnahmen hervor, die dem Schutz bilateraler oder regionaler Abkommen zum Straßentransport dienen (WTO 2001b).

Verpflichtungsniveau

Alle hier zu vergleichenden Staaten haben relativ wenige Verpflichtungen im Bereich des Schienen- und Straßenpersonentransports übernommen. Kanada gewährt zwar die Niederlassungsfreiheit im Schienenpersonenverkehr (Marktzugang und Inländerbehandlung weitgehend ohne Beschränkung), im Straßenpersonenverkehr sind jedoch nur überregionale Busverbindungen aufgenommen worden (d.h. innerstädtische oder Umlandverkehre fehlen ganz). Dieser „interurban bus transport“ wurde aber zugleich für mehrere Provinzen mit einer zusätzlichen Marktzugangsbeschränkung versehen, einem „Public convenience and needs test“. Ein solcher Test beinhaltet verschiedene, teils gemeinwirtschaftlich relevante Kriterien:

„examination of the adequacy of current levels of service; market conditions establishing the requirement for expanded service; the effect of new entrants on public convenience, including the continuity and quality of service, and the fitness, willingness and ability of the applicant to provide proper service.“ (GATS/SC/16)

Die Behörden in den kanadischen Provinzen können folglich Kriterien wie das Gemeinwohl oder die Kontinuität und Qualität von Diensten bei der Zulassung von Busunternehmen zugrunde legen. Australien hat den Schienenverkehr gänzlich ausgeklammert und beim Straßenverkehr ebenfalls die innerstädtischen und Umlandverkehrsdienste. Lediglich bei überregionalen Verbindungen und Chauffeurdiensten wird Niederlassungsfreiheit gewährt (GATS/SC/6). Neuseeland gewährt vollständigen Marktzugang und Inländerbehandlung beim Schienenverkehr ebenso wie für „Commercial Road Transport Services“. Wie davon die nicht-kommerziellen Transportdienste abgegrenzt werden sollen, bleibt aber unklar (GATS/SC/62). Die Schweiz gewährt Inländerbehandlung beim Schienenpersonentransport, knüpft aber den Marktzugang an den Erhalt einer Konzession, die von bestimmten Voraussetzungen abhängig ist:

„for granting of concession there has to be a need for such a railways undertaking and there is no other means of transport which could handle that service in an ecologically and economically more reasonable way“ (GATS/SC/83).

Eine Konzession für Eisenbahnunternehmen wird also u.a. nur dann vergeben, wenn keine ökologisch und ökonomisch vernünftiger Alternative verfügbar ist. Straßenpersonenverkehrsdienste werden für „regular, ‘closed-door’ tours“ sowie für Taxi-, Chauffeur- und Reisebusunternehmen freigegeben. Es ist zwar nicht ersichtlich, was genau mit jenen „closed-door tours“ gemeint ist, vermutlich sind städtische Linienbusunternehmen aber ausgenommen. Ferner nimmt die Schweiz ihre rund 30 bilateralen Straßenverkehrsabkommen mit anderen Staaten vom GATS aus, d.h. sie reserviert für diese Abkommen eine Meistbegünstigungsausnahme, sodass die Zugeständnisse der bilateralen Verträge nicht für andere WTO-Mitglieder gelten. Diese regeln allerdings in erster Linie den Transport „of goods and/or passengers in, into, out of, or in transit through Swiss territory“, also z.B. nicht die Niederlassungsfreiheit (GATS/SC/83).

In der EU-Liste schließlich ist der Schienenpersonentransport gänzlich ausgenommen, beim Straßenpersonentransport sind die innerstädtischen und Umlandverkehre ausgenommen sowie regelmäßige Inter-City-Verbindungen ungebunden. Dagegen räumen einzelne Mitgliedstaaten für Inter-City-Mietbusse und Taxi-, Chauffeur- und Reisebusunternehmen unter bestimmten Voraussetzungen (meist wirtschaftliche Bedarfsprüfungen) den Marktzugang ein. Ferner findet sich auch in der EU-Liste eine Meistbegünstigungsausnahme für bilaterale Straßenverkehrsabkommen, die die EU oder ihre Mitgliedstaaten mit Drittstaaten abgeschlossen haben (BGBl. II 1994: 1678ff.). Österreich hat bisher keine Liberalisierungsverpflichtungen beim Schienenverkehr und beim Straßenpersonenverkehr übernommen, d.h. diese Sektoren wurden – so weit in der EU-Liste erfasst – als ungebunden vermerkt. Lediglich beim Straßengüterverkehr gibt es eine Verpflichtung für Reparatur und Wartung von Straßenverkehrsausrüstungen sowie bei den Hilfsdienstleistungen des Transports für die Lagerhaltung. Auch Österreich nimmt seine bilateralen Straßenverkehrsabkommen vom Meistbegünstigungsprinzip aus (GATS/SC/7).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die in Rede stehenden WTO-Mitglieder generell zurückhaltend bei der Übernahme von Verpflichtungen vor allem im Straßenpersonenverkehr waren. Innerstädtische und Umlandverkehrsdienste sind – mit Ausnahme Neuseelands

– fast überall ausgenommen. Im Schienenverkehr gibt es dagegen ein heterogenes Bild mit Neuseeland, das gänzlich liberalisierte, sowie Australien und der EU, die den Sektor nicht in ihre Liste aufnahmen. Deziert gemeinwirtschaftlich motivierte Beschränkungen finden sich vor allem in der kanadischen Liste mit dem „public needs test“ sowie eingeschränkt in der schweizerischen Liste, die die Konzessionsvergabe u.a. auch an ökologische Kriterien bindet. Den wirtschaftlichen Bedarfsprüfungen („economic needs tests“) in der EU-Liste sind dagegen keine spezifisch gemeinwirtschaftlichen Kriterien zu entnehmen, da sie meist nur auf die Marktsituation (z.B. Anzahl bereits etablierter Verkehrsunternehmen) abheben.

Wasserversorgung im GATS

Wasserversorgung ist als Sektor bisher in der GATS-Klassifikation nicht enthalten. In der Rubrik der Umweltdienstleistungen findet sich jedoch bereits die Klärung von Abwässern (Sewage services):

ENVIRONMENTAL SERVICES (Umweltdienstleistungen)
A. <u>Sewage services</u> (Klärung)
B. <u>Refuse disposal services</u> (Müllentsorgung)
C. <u>Sanitation and similar services</u> (sanitäre und ähnliche Dienste)
D. <u>Other (andere)</u>

Sewage Services wiederum umfassen die Sammlung, Behandlung und Entsorgung von Abwässern. Schon während der Uruguay-Runde konzentrierte sich ein großer Teil der Diskussionen um Umweltdienstleistungen auf die Frage der Klassifikation. Die damals erfolgte Einteilung in diese vier Kategorien wurde in der GATS 2000-Runde vor allem seitens der EU in Frage gestellt. Sie reichte daher einen Vorschlag ein, der diesen Sektor weiter ausdifferenziert, in der Erwartung, dass auf dieser Grundlage mehr Liberalisierungsverpflichtungen übernommen werden. Die EU schlägt eine Unterteilung in sieben Sektoren vor, die als wichtige Neuerung auch die Wasserversorgung („water for human use“) umfasst (WTO 2000a).

Umweltdienstleistungen (Klassifikationsvorschlag der Europäischen Union)
(a) Water for human use & wastewater management (Wasserversorgung für menschlichen Gebrauch und Abwassermanagement)
(b) Solid/hazardous waste management (Entsorgung fester Abfälle sowie gefährlicher Stoffe)
(c) Protection of ambient air and climate (Luft- und Klimaschutz)
(d) Remediation and cleanup of soil & water (Sanierung und Säuberung von Böden und Wasser)
(e) Noise & vibration abatement (Lärm- und Vibrationsbekämpfung)
(f) Protection of biodiversity and landscape (Arten- und Landschaftsschutz)
(g) Other environmental & ancillary services (sonstige ökologische Hilfsdienste)

Der Teilssektor (a) würde sich nach Vorstellungen der EU wie folgt aufgliedern:

Water for human use & wastewater management	
CLASSES AND SERVICES	EXAMPLES/DESCRIPTIONS
Water collection, purification and distribution services through mains, except steam & hot water	potable water treatment, purification and distribution including monitoring
Waste Water Services	removal, treatment and disposal of household, commercial and industrial sewage and other waste waters including tank emptying & cleaning, monitoring, removal and treatment of solid wastes

Folgen die EU-Mitglieder dem EU-Vorschlag, wäre mit Trinkwasserbehandlung, -säuberung und -verteilung („potable water treatment, purification and distribution“) also auch die kommunale und regionale Wasserversorgung im GATS enthalten.

Verpflichtungsniveau

Nach Angaben des WTO-Sekretariats sind auch bei den Umweltdienstleistungen bisher nur recht wenige Verpflichtungen übernommen worden. In nur 29 Länderlisten gibt es unterschiedlich weitreichende Eintragungen für die Abwasserbehandlung. Da ein Export von Abwasserreinigungsdienstleistungen fast nur über ausländische Niederlassungen möglich ist, haben alle 29 WTO-Mitglieder auch Verpflichtungen bei der kommerziellen Präsenz übernommen. Das Sekretariat bemängelt aber, dass diese in starkem Maße durch horizontale Ausnahmen eingeschränkt werden. Zu diesen Einschränkungen zählt die WTO u.a. behördliche Genehmigungen, wirtschaftliche Bedarfstests, Verbot des Erwerbs von Grund und Boden, restriktive Eigentumsregelungen, Steuern und Subventionen, Universaldienstverpflichtungen sowie Auflagen beim Einsatz ausländischen Personals (WTO 2001b: 295ff.).

Tatsächlich können sich mögliche Beschränkungen auch bei den hier im Mittelpunkt stehenden WTO-Mitgliedern in erster Linie aus den horizontalen Verpflichtungen ergeben, da für die Abwasserbeseitigung durchgängig die Niederlassungsfreiheit (Modus 3) bei Marktzugang und Inländerbehandlung gestattet wurde. Dies gilt für Kanada, Australien und die EU einschließlich Österreich. Abweichungen finden sich lediglich bei Neuseeland und der Schweiz. Neuseeland liberalisiert zwar auch die kommerzielle Präsenz, beschränkt aber den gesamten Umweltdienstleistungssektor einschließlich der Abwasserbeseitigung auf „Consultancy related to the provision of (...) environmental services“, also auf diesbezügliche Beratungsleistungen (GATS/SC/62). Die Schweiz liberalisiert die Klärung ebenfalls, fügt aber für den gesamten Umweltdienstleistungssektor eine Ausnahme für öffentliche Versorger (public work function) an:

„Nothing in this commitment should be construed to include public work function whether owned and operated by municipalities, cantons or federal government or contracted out by them.“ (GATS/SC/83)

Während die Schweiz also den Abwassersektor selbst mit einer gemeinwirtschaftlichen Ausnahme versah, ist man im Fall Kanadas und der EU auf die diesbezüglichen Bestimmungen im horizontalen Teil ihrer Listen verwiesen. Jedoch gilt die horizontale EU-Ausnahme für öffentliche Aufgaben bzw. „public utilities“ nicht in Österreich. Australien verfügt weder im sektoralen, noch im horizontalen Teil über Hinweise auf Einschränkungen zugunsten öffentlicher Einrichtungen. Neuseeland schließlich begrenzt allem Anschein nach den Umweltsektor selbst und könnte zudem die – in ihrer Reichweite aber unklare – horizontale Ausnahme für Unternehmen in „State ownership“ in Anschlag bringen.

Die Forderungen

Da von den Liberalisierungsforderungen (Requests), die die WTO-Mitglieder einander seit Juli 2002 übermittelten, nur diejenigen der EU öffentlich (wenn auch nicht offiziell) zugänglich sind, liegt im Folgenden der Fokus auf den EU-Requests. Von einzelnen der anderen Staaten gibt es lediglich knappe Zusammenfassungen, denen aber z.B. nicht die Adressaten der Requests zu entnehmen sind. Nur in einzelnen Fällen sind auch Forderungen dieser Länder bekannt.

Die EU hat umfangreiche und differenzierte Forderungslisten an 109 WTO-Mitglieder geschickt. Sie verlangt Liberalisierungen in bis zu 12 Sektoren, diese umfassen Telekommunikation, unternehmensbezogene Dienstleistungen, Finanzdienstleistungen, freie Berufe, Baudienstleistungen, Tourismus, Vertrieb, Energiedienstleistungen, Nachrichten- und Presseagenturen, Post- und Kurierdienste sowie Verkehr und Umweltdienstleistungen. Ferner richtete die EU an die USA eine punktuelle Forderung für privat finanzierte höhere Bildungsdienstleistungen. Laut Aussage des deutschen Wirtschaftsministeriums erfolgte die Erarbeitung der EU-Requests „in dem gemeinsamen Verständnis von Kommission und Mitgliedstaaten, dass sie nicht zwangsläufig ein spiegelbildliches späteres EU-Angebot bedingen“ (BMWA 2003a). Es besteht also zumindest keine strenge Reziprozität von Forderungen und Angeboten. Die EU selbst erhielt bisher Requests von mindestens 38 Ländern (Stand August 2003).

Eine Durchsicht der EU-Forderungen (siehe: www.polarisinstitute.org/gats/main.html) macht allerdings deutlich, dass gemeinwohlorientierte Handelsbeschränkungen keineswegs sakrosankt sind. Im Fall Kanadas fordert die EU wenn auch nicht die Beseitigung, so doch die Klärung der genannten horizontalen Ausnahmen bezüglich Steuererleichterungen für öffentliche Unternehmen, staatlichen Kontrollrechten bei Anteilsveräußerungen und möglichen Diskriminierungen bei sozialen Sicherungssystemen, Bildung und Gesundheit. Ähnlich wird auch die Schweiz aufgefordert, den Umfang und den Zweck ihrer horizontalen Ausnahmen für Subventionen, Steueranreize und – vergünstigungen klarzustellen. Von Australien verlangt die EU, die mit seinen Investitionsrichtlinien einhergehenden Diskriminierungen zu beseitigen, und hinsichtlich Neuseelands horizontaler Ausnahme für Unternehmen in staatlichem Eigentum heißt es: „EC Request: Eliminate this limitation.“

Was den öffentlichen Verkehr und die Wasserwirtschaft betrifft, fällt zunächst auf, dass die EU von keinem der betreffenden Länder Liberalisierungen beim Personentransport auf

Schiene oder Straße fordert. Sie beschränkt ihre Requests auf Übernahme von Verpflichtungen für Wartungs- und Reparaturdienste im Schienen- und Straßenverkehr. Anders verfährt sie jedoch mit dem Wassersektor. Hier legte sie bei allen vier Ländern ihren Reklassifizierungsvorschlag für Umweltdienstleistungen zugrunde und forderte die Gewährung von Marktzugang und Inländerbehandlung für „water for human use & wastewater management“, mithin für die Trinkwasserversorgung und die Abwasserbeseitigung.¹⁸

Zugleich erhielt die EU aber auch Forderungen dieser vier Länder, die allerdings nicht veröffentlicht wurden. Es ist lediglich eine Zusammenfassung der belgischen Regierung verfügbar, der u.a. zu entnehmen ist, dass Neuseeland die Beseitigung des horizontalen EU-Vorbehalts für „public utilities“ fordert (Belgien 2002). Bezogen auf den Subventionsvorbehalt wünschen sich Kanada und Neuseeland Präzisierungen. Neuseeland verlangt ferner die Beseitigung der Einschränkungen für Zweigstellen von Drittstaatenunternehmen, die nicht nach dem Recht eines EU-Mitglieds errichtet worden sind. Kanada fordert diesbezüglich lediglich Erläuterungen. Um schließlich die befristete Arbeitsmigration zu erleichtern, fordern mehrere Länder, darunter Kanada, diesbezügliche wirtschaftliche Bedarfstests zu beseitigen. Bezogen auf den Personentransport fordern Kanada und die Schweiz GATS-Verpflichtungen beim Straßenverkehr sowie Kanada auch beim Schienenverkehr. Schließlich erhielt die EU von allen vier Staaten Requests zu Umweltdienstleistungen. Bemerkenswert ist dabei, dass Australien und Neuseeland sich an der europäischen Reklassifizierung der Umweltdienstleistungen orientierten. Aber nur Australien fordert GATS-Verpflichtungen für „water collection, purification and distribution“, mithin für die Trinkwasserversorgung.

Die ersten Angebote

Alle der im Mittelpunkt der Studie stehenden WTO-Mitglieder unterbreiteten seit Ende März 2003 auch erste Angebote, die mit Ausnahme der Schweiz auch auf dem Dokumentenserver der WTO veröffentlicht wurden. Substanzielle Zugeständnisse sind in den hier besprochenen Bereichen aber selten anzutreffen. Kanada machte weder Zugeständnisse bei den horizontalen Verpflichtungen, noch im Bereich des Personenverkehrs auf Schiene und Straße, noch bei Umwelt- respektive Wasserdienstleistungen. Australien behielt ebenfalls den Status Quo im horizontalen Teil sowie beim Schienen- und Straßenpersonenverkehr bei. Allerdings restrukturierten die Australier die Umweltdienstleistungen ähnlich dem EU-Vorschlag, ließen dabei aber den Teilssektor der Trinkwasserversorgung außen vor. Ebenso verfuhr auch Neuseeland mit seinem Angebot, jedoch mit dem wichtigen Unterschied, dass der gesamte Umweltdienstleistungssektor nach wie vor auf Beratungsleistungen eingegrenzt bleibt. Wasserversorgung fehlt hier genauso wie Zugeständnisse beim Schienen- und Straßenpersonenverkehr.

Im ersten EU-Angebot bleiben die GATS-Ausnahmen bezüglich Subventionen, öffentlichen Aufgaben (bzw. public utilities) und Filialen von Drittstaatengesellschaften im Wesentli-

¹⁸ Insgesamt fordert die EU von 72 WTO-Mitgliedern die Liberalisierung der Wasserversorgung.

chen unverändert. Dagegen gibt es zahlreiche Änderungen bei der befristeten Arbeitsmigration (Modus 4), wo das Angebot entlang dreier Kategorien von natürlichen Personen (innerbetrieblich Entsandte, Geschäftsreisende, Werkvertragsarbeitnehmer) deutlich ausgeweitet wurde.¹⁹ Der Schienen- und der Straßenpersonenverkehr bleiben bis auf kleinere länderspezifische Veränderungen weitgehend unverändert. Beim Straßenpersonentransport gelten die im horizontalen Teil ausgeweiteten Konditionen für innerbetrieblich Entsandte und Geschäftsreisende.²⁰ Wichtigste Änderung bei den Umweltdienstleistungen ist die Zugrundelegung des europäischen Reklassifizierungsvorschlags, den die EU auch für ihre Requests verwandte. Zwar taucht damit auch die Kategorie der Trinkwasserversorgung (water for human use) in der EU-Liste auf, Liberalisierungsverpflichtungen werden für sie – im Unterschied zum Abwassermanagement – aber nicht übernommen, was eine offensichtliche Diskrepanz gegenüber den EU-Requests darstellt. Die drei Modus-4-Kategorien von Dienstleistern kommen mit Ausnahme der sogenannten Independent Professionals in den Genuss der bereits genannten erweiterten Zugeständnisse.

Auffällig ist, dass Schweden für sich eine grundsätzliche Beschränkung für den gesamten Sektor der Umweltdienstleistungen eintragen ließ. Demnach schließt das EU Angebot in Schweden öffentliche Versorgungsfunktionen (public works functions) aus:

“S: the offer does not include public works functions whether owned and operated by municipalities, state or federal governments or contracted out by these governments” (European Commission 2003: 65).

Dieser Vorbehalt lässt sich zunächst auf die Sondersituation Schwedens zurückführen, das ebenso wie Österreich und Finnland erst 1995 in die Europäische Union aufgenommen wurde und eine eigene GATS-Verpflichtungsliste bei der WTO einreichte. Es könnte weiter eine Reaktion darauf sein, dass die horizontale EU-Ausnahme für öffentliche Aufgaben bzw. „public utilities“ womöglich auch zukünftig nicht für Schweden gilt.

¹⁹ Die Aufenthaltsdauer innerbetrieblicher Entsandter (Intra corporate transfers ICT) verlängert sich auf bis zu 3 Jahre, von Geschäftsreisenden (Business Visitors BV) auf bis zu 90 Tage und von Werkvertragsarbeitnehmern (Contractual Service Suppliers CSS) auf bis zu 6 Monate im Jahr. Hinzu kommen zwei neue Subkategorien: Graduate Trainees (bei den ICT) und Independent Professionals (bei den CSS).

²⁰ Ausnahme: Österreich. Weitere Auflagen machen: Dänemark, Finnland und Portugal.

2. Deregulierung der Wasserversorgung

Die Aufarbeitung der Deregulierungs- und Liberalisierungserfahrungen (zur Begrifflichkeit s. weiter unten) von staatlichen Infrastrukturdienstleistungen konzentriert sich hier auf die Wasserversorgung. Ausgesucht wurden Länder die sich erstens auf einer vergleichbaren wirtschaftlichen Entwicklungsstufe mit Österreich befinden, also Mitgliedsländer der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), zweitens in denen Dienstleistungen im Sektor traditionell vom öffentlichen Dienst erbracht wurden und die drittens erste Liberalisierungsschritte vorgenommen haben. Diese Kriterien erfüllten Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada, Neuseeland und die Schweiz. Die Auswertung der in diesen Ländern bisher gemachten Erfahrungen steht allerdings vor dem Problem, dass zum Teil die Liberalisierungsschritte erst jüngstem Datum sind, dass bei der Aufarbeitung längerer Erfahrungen gemeinwirtschaftliche Aspekte geringe Aufmerksamkeit erhielten und dass schließlich diese Erfahrungen selten systematisch vergleichend sowohl in dia- als auch synchronischer Sicht analysiert wurden. Somit ist die hier vorgenommene Sichtung der entsprechenden Literatur als eine erste Annäherung an die Erfahrungen mit der Umsetzung gemeinwirtschaftlicher Ziele unter Liberalisierungsbedingungen zu werten.

Der Forschungsstand zur Wasserversorgung und deren Restrukturierung unterscheidet sich für die jeweiligen Länder der vorliegenden Studie. Für Großbritannien liegt eine sehr große Anzahl von Publikationen und Forschungsberichten zur Privatisierung der Wasserversorgung in England und Wales vor. Auch die deutsche und französische Wasserversorgung sind Gegenstand zahlreicher Untersuchungen, während für die Schweiz, für Frankreich, Kanada, Australien und Neuseeland wenig bis gar keine wissenschaftlichen Arbeiten vorhanden sind. Hervorzuheben sind Forschungsprojekte, die die europäischen Länder im Kontext der EU in den Blick nehmen: so z.B. das EUROWATER-Projekt (Correia/Kraemer 1997 a u. b), das im Auftrag der EU-Kommission durchgeführte Forschungsprojekt „Aequilibrium – Europäische Wasserwirtschaft im Spannungsfeld von Regulierung und Wettbewerb“, dessen unveröffentlichte Länderberichte zu Deutschland, England und Frankreich Eingang in die vorliegende Studie gefunden haben (Knothe et al. 2003; Memon/Butler 2003; Lamothe 2003), das im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien und des Österreichischen Städtebundes von der TU Wien und dem Institut „Ecologic“ durchgeführte Projekt „Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft“ (mit Länderberichten zu Österreich, England und Wales, Frankreich, den Niederlanden und Deutschland, s. Schönböck et al. 2003) und das Anfang 2003 gestartete Projekt „Water Liberalisation Scenarios – An empirical analysis of the evolution of the European water supply and sanitation sectors“ der Universität Delft in Kooperation mit zahlreichen europäischen Forschungsinstituten. Die Auswirkungen der Kommerzialisierung und Privatisierung auf die Beschäftigungsverhältnisse, den Umfang der Investitionen und das Versorgungsniveau stehen allerdings in keiner dieser Studie im Vordergrund. Zudem fehlt es generell an systematischen vergleichenden Studien zu den Restrukturierungsauswirkungen.

In der Einleitung wurden bereits die zentralen Begriffe *Deregulierung*, *Liberalisierung*, *Privatisierung* und *Kommerzialisierung* definiert. Hier wollen wir kurz eine Reihe von Organisationsformen der Wasserversorgung vorstellen (vgl. Knothe et al. 2003: 2ff.; Correia/Kraemer 1997a: 39):

- a) Organisationsformen des öffentlichen Rechts
 - Regiebetrieb: Teil der gemeindlichen Verwaltung;
 - Eigenbetrieb: die Versorgung wird als kommunales Unternehmen und Sondervermögen getrennt von der öffentlichen Verwaltung betrieben;
 - Zweckverband: vertraglich festgelegte Zusammenarbeit mehrerer Gemeinden zur Erledigung bestimmter Aufgaben;
 - Wasser- und Bodenverband: unterscheidet sich vom Zweckverband dergestalt, dass neben Gebietskörperschaften auch natürliche und andere juristische Personen Mitglieder sein können;
 - Stiftung.
- b) Organisationsformen des privaten Rechts:
 - z.B. als kommunale Eigengesellschaft (ein privatrechtliches Unternehmen, das von der Kommune besessen und kontrolliert wird);
 - voll oder teil-privatisierte Unternehmen (private Unternehmen und die öffentliche Hand sind beteiligt)
 - privatisierte Unternehmen (Unternehmen ist komplett im privaten Besitz)
- c) Aufgaben-Privatisierung:
 - Betriebsführungsmodell: ein privates Unternehmen betreibt das Management und den Betrieb der Versorgung und/oder die Wartung der Anlagen, die Kommune bleibt federführend in den Entscheidungen über die Gebühren und ist verantwortlich für Investitionen;
 - Affermage: ein privates Unternehmen leaset die Anlage von der Kommune/öffentlichen Hand und betreibt die Wasserversorgung; größere Investitionen werden von der Gemeinde getätigt;
 - Betreiber-/Konzessionsmodell: Die Anlagen und Netze verbleiben im Besitz der Gemeinde, jedoch übernimmt ein privates Unternehmen für eine bestimmte Zeit die Planung, das Management, die Finanzierung, die Investitionen und den Betrieb.

2.1 Deutschland

Die Forschung zur Wasserversorgung in Deutschland nimmt zum einen deren volks- und betriebswirtschaftlichen Aspekte sowie deren institutionelle Gefüge (z.B. Knothe et al. 2003; Scheele 2000a/b, 2001; Büscher 2001; Correia/Kramer 1997a) und zum anderen ökologische Fragestellungen (z.B. Clausen/Scheele 2003; Kluge/Lux 2001) in den Blick. Mögliche Auswirkungen der Privatisierung der Wasserversorgung auf die Beschäftigungsverhältnisse, den Umfang der Investitionen und das Versorgungsniveau sind bisher nicht thematisiert worden.

Der deutsche Wassersektor ist generell durch vier Zuständigkeitsebenen geprägt: EU, Bund, Länder, Kommunen. Zwischen diesen Ebenen existiert kein einfaches hierarchisches Verhältnis, sondern das Verhältnis ist durch unterschiedliche Zuständigkeiten gekennzeichnet (vgl. Correia/Kraemer 1997a: 19). Die Durchführung der Wasserversorgung gehört zu den Aufgaben der kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen der Gewährleistung der Daseinsvorsorge (vgl. Correia/Kraemer 1997a: 39). Dabei obliegt es den Kommunen zu entscheiden, in welcher Form (innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens) die Wasserversorgung organisiert wird, in welcher Form und in welchem Umfang beispielsweise privatwirtschaftliche Unternehmen einbezogen und beteiligt werden. Der § 103 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung gewährt den Kommunen weiterhin Wettbewerbsfreiheit, d.h. die Wasserversorgung ist durch eine wettbewerbs- und kartellrechtliche Sonderstellung gekennzeichnet, die sie vom „normalen“ Wettbewerb ausnimmt (vgl. Knothe et al. 2003: 22; Ewers et al. 2001: 14).

In Deutschland sind derzeit ungefähr 6.600 Wasserversorgungsunternehmen tätig (Ewers et al. 2001: 11; Correia/Kraemer 1997a: 39; Boschek 2002: 142; Scheele 2000a: 5). Von diesen versorgen 4.500 jedoch jeweils lediglich zwischen 50 und 3.000 BewohnerInnen, das sind insgesamt ca. 8% der Wassermenge (2001). 60% der Wassermenge werden von 3,6% der Unternehmen erzeugt und verteilt (Schöneich 2002: 148).²¹

Im Laufe der 1990er Jahre wurden viele Regiebetriebe in Eigenbetriebe umgewandelt (Correia/Kraemer 1997a: 160f.) und letztere vermehrt in eine private Rechtsform überführt. Die Folge war, dass im Jahre 2000 die private Rechtsform vorherrschte (s. Tabelle 1, s. auch Gramel/Haffner 2001). Allerdings blieben die allermeisten privatrechtlich organisierten Unternehmen im Mehrheitsbesitz der öffentlichen Hand. Lediglich 1,6% aller Wasserversorgungsunternehmen befanden sich im Jahre 2001 mehrheitlich in privatem Eigentum (d.h. mindestens 51%; Schöneich 2002: 148).²² Gemischtwirtschaftliche Unternehmen liegen somit derzeit im Trend.

Tabelle 1: Organisationsformen in der Wasserversorgung (in % aller Wasserunternehmen)

	1995	2000
Regiebetrieb	4,2	1,3
Eigenbetrieb	51,5	36,7
Zweckverband	16,9	16,5
Wasser- und Bodenverband	3,9	3,9
Private Rechtsformen	23,5	41,6

Nur Mitglieder des BGW.

Quelle: Clausen/Scheele (2003)

²¹ Vgl. Abbildung 5 im Anhang, die für 1997 neben dem Anteil der einzelnen Organisationsform an allen Wasserversorgungsunternehmen auch den Anteil des produzierten Wassers darstellt.

²² Rudolph (2000: 2ff.) dokumentiert die Privatisierungen in deutschen Kommunen und Städten. Einen Überblick für Nordrhein-Westfalen bietet der Bund Umwelt und Naturschutz: <http://www.bund-nrw.de/files/liberalisierung-der-wasserversorgung.pdf>, letzter Zugriff: 26.2.2004.

Weitergehenden Privatisierungen steht laut der Aqualibrium-Studie (Knothe et al. 2003: 10) der politische Wille entgegen, den Einfluss der Kommunen zu wahren. Stattdessen wird mit der Übertragung des Betriebes der Wasserversorgung auf private Unternehmen und dem Abschluss von Betriebsführungs- und Konzessionsverträgen experimentiert (s. Abbildung 1; vgl. Knothe et al. 2003: 10; Holzwarth/Ewens 2001: 53).²³

Im Zuge der Entstehung neuer Organisationsformen engagieren sich insbesondere die großen französischen Konzerne wie Vivendi bzw. Veolia Water und Suez auf dem deutschen Wasserversorgungsmarkt.²⁴ Große deutsche Energieversorger wurden nach der Liberalisierung der Energiemärkte auch in anderen Versorgungsbereichen aktiv. Mit der Übernahme von Thames Water ist RWE zum drittgrößten Wasserversorgungsunternehmen der Welt aufgestiegen (vgl. Knothe et al. 2003: 9; Majer 2001: 146; Ewers et al. 2001: 13).

Faktisch erfolgte somit noch keine weitreichende Liberalisierung, sondern primär eine Veränderung der Eigentumsverhältnisse.

Da es sich bei der Privatisierung um einen noch recht jungen Prozess handelt, liegen bisher wenig Erfahrungen mit Veränderungen der Arbeitsbeziehungen und -bedingungen vor. Schönbäck et al. (2003: 381f.) gehen auf die Folgen der (Teil-)Privatisierung der Berliner Wasserwerke ein, bei denen seit 1999 ein privates Konsortium zu 49,9% Anteilseigner ist. Im selben Jahr wurde ein Tarifvertrag unterzeichnet, der betriebsbedingte Kündigungen bis 2014 ausschließt und die Zusage enthält, durch Verlagerungen von Unternehmensteilen der privaten Anteilseigner Arbeitsplätze in Berlin entstehen zu lassen. Allerdings ist die Anzahl der MitarbeiterInnen der Berliner Wasserbetriebe bereits seit 1996 rückläufig.

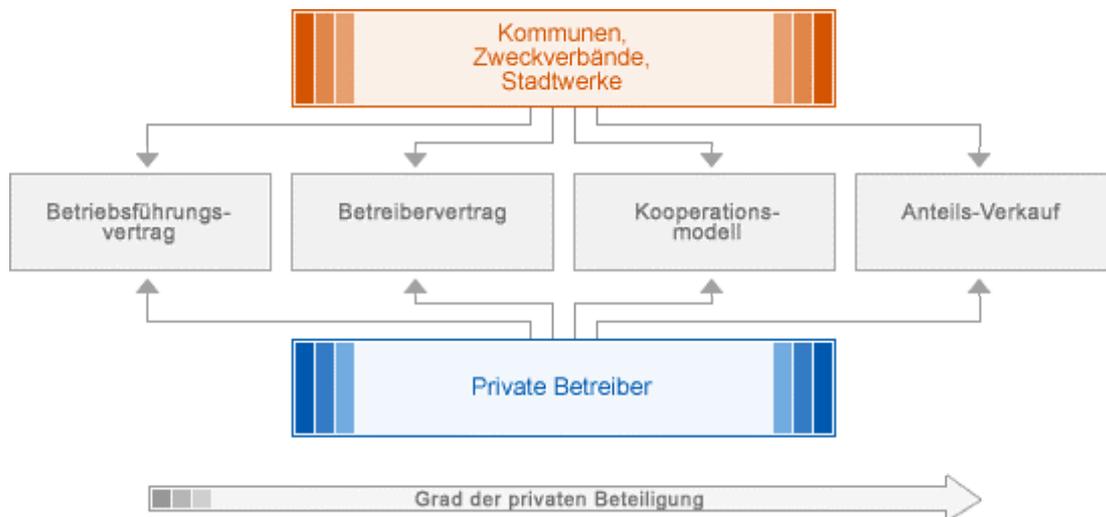
In einem Fall wurde die Privatisierung der Wasserversorgung zurückgenommen: Da die vom Betreiber und Mitgesellschafter der Potsdamer Wasserversorgung (Eurawasser) beabsichtigte Gebührenerhöhung der Stadt Potsdam zu hoch erschien, trennte die Stadt sich im Jahre 2000 von diesem.²⁵ Seither wird die Wasserversorgung wieder von der Energie und Wasser Potsdam GmbH der Stadtwerke Potsdam sichergestellt (<http://www.stadtwerke-potsdam.de>, letzter Zugriff: 26.2.2004).

²³ Ein Beispiel hierfür ist die Wasserver- und die Abwasserentsorgung in Rostock, die seit 1993 mittels eines kombinierten Betreiber- und Konzessionsmodells durch Eurawasser geleistet wird. Rostock ist die erste größere deutsche Stadt, die die Versorgung in private Hände legte. Obwohl Eurawasser 1993 stabile Wasserpreise versprach, stiegen diese bis Ende 2001 von DM 8,30 auf DM 9,90 pro Kubikmeter (vgl. Rudolph 2001: 3; Beckereit 2001).

²⁴ Vivendi (bzw. das lediglich für Wasser zuständige abgespaltene Nachfolgeunternehmen Veolia Water), ist mit RWE einige sog. strategische Partnerschaften auf dem deutschen Wassermarkt eingegangen. So übernahmen beide zusammen 1999 49,9% des Aktienkapitals der Berliner Wasserwerke.

²⁵ Siehe http://www.ak-wasser.de/notizen/wirtschaft/ww_franz.htm#Punkt1, letzter Zugriff 26.2.2004.

Abbildung 1: Grundtypen der privaten Beteiligung an der Wasserversorgung



Quelle: Eurawasser Aufbereitungs- und Entsorgungs GmbH, Berlin, 2002

Debatten und gesetzliche Maßnahmen 2002

Im Folgenden soll ein kurzer Blick auf die unterschiedlichen Positionen und die Konflikte in dem Aushandlungsprozess um die zukünftige Entwicklung des Wassersektors in Deutschland geworfen werden.²⁶ Nicht nur die großen deutschen Wasserunternehmen, sondern beispielsweise auch eine Weltbank-Studie (1997) werten die Fragmentierung der deutschen Wasserindustrie als eine „Schwäche“. Die pluralistische, dezentrale und kommunale Struktur der Wasserversorgung- und -entsorgung erschwere das Entstehen von international konkurrenzfähigen Unternehmen (vgl. Knothe et al. 2003: 9), verursache Ineffizienzen im Betrieb, bei der Ressourcenallokation und bei den Investitionen (vgl. Briscoe 1995) und führe letztlich zu den höchsten Wasserpreisen in Europa (vgl. Boscheck 2002: 142; Leymann 2001: 107ff.; Kluge/Lux 2001: 14).

Ein vom Bundeswirtschaftsministerium in Auftrag gegebenes Forschungsprojekt zur Liberalisierung des Wassermarktes bestätigte obige Kritik und diente als Grundlage zur Begründung der Forderung, die kartellrechtliche Sonderstellung der Wasserversorgung zu beseitigen (Ewers et al. 2001). Die Enquete-Kommission ‚Globalisierung‘ des Deutschen Bundestages sprach sich jedoch gegen eine grundlegende Neuordnung und Liberalisierung des deutschen Wassersektors (durch Streichung des § 103 GWB) aus. Sie griff Argumente der Verteidiger des Status Quo, die der Liberalisierung und Privatisierung skeptisch gegenüber stehen, auf. Diese führen an, die deutschen Wasserversorgungsunternehmen könnten ihrer Aufgabe, die Bevölkerung mit einwandfreiem Wasser zu versorgen, in vollem Umfang

²⁶ Eine Übersicht über die unterschiedlichen Akteure der deutschen Debatte über das Pro und Contra der Liberalisierung und Privatisierung der Wasserversorgung und deren Positionen, Interessen und Einfluss bieten Knothe et al. (2003: 12ff.) und auch Kluge/Lux (2001: 5ff.).

nachkommen und zählten zur globalen Spitzengruppe (vgl. Correia/Kraemer 1997a:173). So weist beispielsweise Boscheck (2002: 142) darauf hin, dass Deutschland in Europa das geringste Niveau an Leckagen und den zweitniedrigsten Pro-Kopf-Verbrauch hat und eine führende Rolle in der Entwicklung ökologischer Trinkwassertechnologien einnimmt. Der deutsche Wassersektor stelle ein modernes Modell einer öffentlichen Infrastruktur dar. Zudem sei Wasser kein gewöhnliches wirtschaftliches Gut, sondern ein speziell zu behandelndes Lebensmittel und gehöre zur öffentlichen Daseinsvorsorge (vgl. Schöneich 2002: 150).

Liberalisierungskritiker führen zudem an, dass Trinkwasser in seiner Zusammensetzung kein homogenes Gut sei. Es unterscheide sich in seinen physikalischen, chemischen sowie mikrobiologischen Parametern. Dieser Umstand führe zu Problemen der Qualitätssicherung bei der Mischung von Trinkwasser unterschiedlicher Herkunft mit unterschiedlichen Parametern (vgl. Irmscher 2001: 161). Es wird betont, dass die Wasserversorgung ein sog. natürliches Monopol darstelle, das zumindest innerhalb der einzelnen Versorgungsgebiete einen Wettbewerb im Markt unmöglich mache. Zudem wird auf unterschiedliche Formen der Wassergewinnung hingewiesen. Beispielsweise erfolgt die Trinkwasserversorgung in Skandinavien, Deutschland, Österreich und der Schweiz nach der Maxime, dass Wasser ein Naturprodukt ist und „naturrein“ zu den Konsumenten gelangen soll. Hingegen betrachten die britischen und französischen Wasserunternehmen die Wasserversorgung unter dem Prinzip der Produktion von Trinkwasser, das die Aufbereitung von verschmutztem Rohwasser beinhaltet (vgl. Lanz 2003a: 6).

Die Befürchtungen im Zusammenhang mit Privatisierungen fasste die Enquete-Kommission wie folgt zusammen:

„Von einer weiteren Öffnung des Marktes in Richtung auf eine Konkurrenz um die Versorgungsgebiete sind erhebliche Folgen für die Trinkwasserqualität und damit für den Gesundheitsschutz, den Schutz der Ressource Wasser, die Versorgungssicherheit und das verfassungsrechtlich verankerte kommunale Selbstverwaltungsrecht zu erwarten. Es gibt genügend Hinweise, dass eine weitere Öffnung des Wassemarktes ein Experiment mit ungewissen Folgen im Hinblick sowohl auf Umwelt- und Gesundheitsschutz als auch die Preisentwicklung wäre und zu einem Mehraufwand an Bürokratie führen kann.“ (Enquete-Kommission 2002: 374)

Gleichwohl war sich die Enquete-Kommission bewusst, dass sich derzeit die Wasserversorgung infolge von Privatisierungen und einer Unternehmenskonzentration auch ohne die Liberalisierung und Marktöffnung qua Veränderung des gesetzlichen Ordnungsrahmens wandele. Als Gründe werden genannt die „zunehmende Infragestellung der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge durch öffentliche Unternehmen, die knappen Kassen der Kommunen und die Bildung großer Multi-Utility-Unternehmen“ (Enquete-Kommission 2002: 374).

Vorerst ist der Vorstoß des Bundeswirtschaftsministeriums abgewehrt worden. Im März 2002 verabschiedete der Bundestag den die politische Stoßrichtung vorgebenden Antrag der Koalitionsparteien „Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland“, der auf eine *Modernisierung* des deutschen Wassersektors abzielt, einer *Liberalisierung* aber skeptisch gegenüber steht bzw. diese ablehnt. Das übergeordnete Ziel ist, effiziente, kundenorientierte und wettbewerbsgerechte Dienstleistungsunternehmen zu schaffen, die im Rahmen einer nachhaltigen Wasserwirtschaft wirken. Erreicht werden soll es unter anderem mit einer Förde-

rung von Unternehmenszusammenschlüssen, mit der Einführung der Verpflichtung, Gebietskonzessionen sowie Unternehmensbeteiligungen auszuschreiben, und mit der gleichen Besteuerung von Wasserver- und -entsorgung. (vgl. Knothe et al. 2003: 21f.).

Der Antrag entspricht weitgehend dem derzeitigen Konsens unter den wichtigsten Akteuren der deutschen Debatte um die Zukunft der Wasserversorgung. Knothe et al. (2003: 23) haben nämlich in Interviews mit diesen herausgefunden, dass selbst die meisten Verfechter einer Privatisierung und Liberalisierung gegen eine hundertprozentige Privatisierung von Wasserversorgungsunternehmen sind, da der Einfluss der Kommunen als wichtig betrachtet wird, und einer vollständigen Deregulierung skeptisch gegenüber stehen, da aufgrund der Besonderheiten des Gutes bzw. der Ware „Wasser“ bisher unklar bleibt, wie der Wettbewerb im Markt zu bewerkstelligen ist (vgl. Scheele 2000a: 24).

Die nun favorisierte Modernisierungsstrategie beinhaltet und fördert weiterhin Privatisierungen, auch wenn diese in der Regel nur Teil-Privatisierungen sind und oft als formelle Privatisierung erfolgen.²⁷ Zudem wird trotz einer „offiziellen“ Absage an die Liberalisierung ein Wettbewerb um den Markt gefördert. Es zeichnet sich in Deutschland ein Veränderungsprozess ab, der nach dem vorläufigen Scheitern der grundlegenden Neuordnung und Liberalisierung des Wassersektors eher durch unauffälligere und kleinere Veränderungen (der Gesetze und Eigentumsverhältnisse) gekennzeichnet ist, die – selbstverständlich in Abhängigkeit der gesellschaftlichen und politischen Kräfteverhältnisse – auch eine Veränderung des Ordnungsrahmens bewirken können.

2.2 Großbritannien

Seit 1989 ist die Wasserversorgung in England und Wales vollprivatisiert. In Schottland und Nordirland erfolgte noch keine ähnlich weit reichende Privatisierung. In Schottland wird die Wasserversorgung durch die Kommunalbehörden gewährleistet, in Nordirland durch das Umweltministerium und seine „Water Executive“.²⁸

Im Zeitraum seit der Durchführung der Privatisierung in England und Wales sind zahlreiche Forschungsarbeiten entstanden. Diese beschreiben zumeist detailliert den Privatisierungsverlauf mit seinen ökonomischen, institutionellen und regulativen Veränderungen. Je nach politischer Grundeinstellung bewerten sie die beobachteten Restrukturierungen (z.B. Bakker 2003; Memon/Butler 2003; Correia/Kramer 1997a; Zabel 2003). Nur wenige Arbeiten nehmen dabei soziale und beschäftigungspolitische Auswirkungen ins Visier (z.B. Harris 1995; Lobina/Hall 2001). Diese Auswirkungen werden bisher noch nicht systematisch und vergleichend aufgearbeitet.

²⁷ Szenarien für unterschiedliche Liberalisierungs- und Wettbewerbsformen finden sich bei Ewers et al. (2001: 37ff.).

²⁸ Genauer zur Organisation der schottischen und nordirischen Wasserversorgung: Correia/Kraemer (1997: 603ff.) und Memon/Butler (2003). In Schottland werden seit Ende der 1990er Jahre PPPs in der Wasserversorgung erwogen.

2.2.1 Privatisierung

Die Privatisierung der zehn Regional Water Authorities (RWA) wurde mit dem Water Act 1989 vollzogen. Den neuen Unternehmen wurde ein Großteil der Schulden erlassen (insgesamt £. 5 Milliarden.) und sie erhielten eine „grüne Mitgift“ für ökologische Maßnahmen (£. 1,5 Milliarden). Diese finanzielle Unterstützung überstieg den Börsenerlös (£ 5,23 Milliarden). Zudem erteilte ihnen das Office of Water Services (OFWAT) eine Betreiberlizenz für 25 Jahre. Entsprechend günstig wurde die wirtschaftliche Entwicklung dieser Unternehmen eingeschätzt, die Aktienkurse stiegen gegenüber dem Ausgabekurs rasch um ca. 35% (vgl. Correia/Kraemer 1997a: 617ff.; Bakker 2001:145ff., 2003: 6f.; Boschek 2002: 145; Zabel 2001: 234ff.). Vier der zehn privatisierten Wasserunternehmen wurden mittlerweile von ausländischen Unternehmen übernommen (s. Tabelle 2).

Tabelle 2: Eigentümer der Wasser- und Abwasserunternehmen in England und Wales 2001

Company	%	Parent Group	Country
Anglian Water	100	Anglian Water	UK
Northumbrian Water	100	Suez-Lyonnaise	France
North West Water	100	United Utilities	UK
Severn Trent Water	100	Severn Trent	UK
Southern Water	100	Scottish Power	UK (Scotland)
South West Water	100	Pennon Group	UK
Thames Water	100	RWE	Germany
Welsh Water	100	WPD (= Southern Company, PPL)	USA
Wessex Water	100	Azurix (= Enron)	USA
Yorkshire Water	100	Kelda	UK

Quelle: Lobina/Hall 2001: 24

Neben den privatisierten regionalen Wasserversorgern bestehen derzeit 12 private *Water-only Companies*, die bereits vor 1989 privat waren, und ca. 50.000 private Klein- und Kleinstbetriebe (oft einzelne Wasserquelle/ -brunnen), die 4% der Haushalte versorgen (vgl. Memon/Butler 2003: 11f.). Die *Water-only Companies* sind mittlerweile mehrheitlich in ausländischer Hand (s. Tabelle 3).

Tabelle 3: Eigentümer der Water-only Companies in England und Wales 2001

Company	Per-cent	Parent Group	Country
Bournemouth water	100	Biwater	UK
Bristol Water	25.8	Vivendi	France
Cambridge Water Company	100	Union Fenosa	Spain
Essex & Suffolk	20	Suez-Lyonnaise	France
Folkestone and Dover	73.95	Vivendi	France
	25	Scottish Power	UK (Scotland)
Mid Kent Water	25	Vivendi	France
	14	SAUR	France
Mid Southern Water	100	SAUR	France
North Surrey		Vivendi	France
Portsmouth Water		Brockhampton	UK
South East Water	100	SAUR	France
South Staffordshire	28.1	Vivendi	France
Three Valleys		Vivendi	France

Quelle: Lobina/Hall 2001: 24

2.2.2 Regulierung der privatisierten Wasserversorgung

Die Regulierungsstruktur der privatisierten Wasserversorgung ist zentral durch drei Behörden geprägt:

Office of Water Services (OFWAT): Das Büro für Wasserdienste ist für die ökonomische Regulierung zuständig. Es setzt mittels der sog. Price-Cap-Regulierung die Obergrenzen für die Gebühren der Wassergesellschaften fest. Zudem erteilt OFWAT die Betreiberlizenzen, die mit der Einhaltung vorgegebener Qualitäts- und Leistungsstandards verbunden sind, und kontrolliert im laufenden Betrieb die Leistungsqualität. OFWAT ist auch für den Verbraucherschutz zuständig, eine Funktion die nach dem Water Act von 1999 sogar im Vordergrund der Tätigkeiten stehen soll.

National Rivers Authority (NRA): Die Behörde für die nationalen Flüsse ist für die ökologische Regulierung, für die gesetzlichen Bestimmungen der Wasserwirtschaft sowie die Nutzung und den Schutz der Gewässer, zuständig. Sie sollte eigentlich über Gebühren finanziert werden, doch noch benötigt sie staatliche Unterstützung. Sie ging 1996 in der Environment Agency auf.

Drinking Water Inspectorate: Die Trinkwasseraufsicht ist als Teil der Umweltbehörde für die Qualitätsregulierung des Trinkwassers zuständig.

Zudem wurden auch aufgrund öffentlicher Proteste für den Schutz der Verbraucherinteressen regionale Verbraucherkomitees (OFWAT Customer Service Committees) sowie – nach dem Wassergesetz aus dem Jahre 2000 – ein autonomer Konsumentenrat (Consumer Council for Water) eingerichtet (vgl. Correia/Kraemer 1997a: 618ff.; Bakker 2003: 7; Memon/Butler 2003: 4ff.).

Die Vielzahl an Aufsichtsbehörden und die nachträgliche Verbesserung des Verbraucherschutzes deuten daraufhin, dass sich die mit der Privatisierung verbundenen Hoffnungen auf weniger Regulierung nicht erfüllten. Karen Bakker bezeichnet diese Entwicklung als einen „regulatory creep“, einer sich langsam ausdehnenden Regulierung:

„Die vor Beginn der Privatisierung vorhergesagte ‚Trockenlegung‘ der Regulierung hat nicht stattgefunden. Vielmehr geschah das Gegenteil: Wasserunternehmen sind gegenwärtig stärker reguliert als andere privatisierte Industrien. Im Bestreben, Informationsasymmetrien zwischen den Unternehmen und der Aufsicht zu überwinden, um so Effizienzgewinne zu erzielen und die Unternehmen nicht aus ihrer Verantwortung für Kapitalinvestitionen zu entlassen, hat die ökonomische Aufsichtsbehörde OFWAT die Notwendigkeit gesehen, die Unternehmen umfassender zu überprüfen.“ (Bakker 2003: 9; Übersetzung L.K.)

Zudem blieb die Liberalisierung unvollständig. Der Wettbewerb *um* den Markt ist weiterhin beschränkt, da die regionalen Wassergesellschaften Eigentümerinnen der Anlagen und Netze sind und so eine vertikal-integrierte Monopolstellung inne haben (vgl. Bakker 2003: 18). Ebenso wenig ist ein Wettbewerb *im* Markt zu beobachten. Die Monopole in der Wasserversorgung sind somit bestehen geblieben.

Das OFWAT versucht seit Ende der 1990er Jahre, Wettbewerb *im* Markt einzuführen. Folgende Maßnahmen wurden mit dem Competition Act von 1998 ergriffen:

- Verbrauchern an den Versorgungsgrenzen wurde erlaubt, Verträge mit Anbietern aus der Nachbarregion abzuschließen;
- Großkunden mit einem jährlichen Wasserverbrauch von mehr als 100.000 m³, Neukunden „auf der grünen Wiese“ sowie Kunden, deren Versorgungsfirma einem Wechsel zustimmt, wird durch sog. Einsetzungsverträge ermöglicht, frei unter den Anbietern zu wählen;
- Wasserunternehmen sind verpflichtet, anderen Wasseranbietern die Durchleitung von Wasser durch ihre Netze zu ermöglichen (vgl. Memon/Butler 2003: 13ff.; Ewers et al. 2001: 28f.; Scheele 2000a: 14ff.).

Über die Umsetzung dieser Liberalisierungsschritte liegen noch keine Erkenntnisse vor.

2.2.3 Rückübertragungen

Die Erwartungen auf eine profitable Wasserwirtschaft sind gleichfalls enttäuscht worden. Nach anfänglich hohen Gewinnen (Lobina/Hall 2001: 13) stellte es sich Ende der 1990er Jahre heraus, dass die Instandhaltung der Wasseraufbereitungsanlagen und der Wasserleitungen sehr kostenintensiv ist und dass die Regulierungsbehörde nicht bereit war, die kurzfristige Überwälzung dieser Kosten auf die Konsumenten zu dulden. Im Gegenteil, die Be-

hörde schrieb vor, die Wasserpreise bis zum Jahre 2004 jährlich um 2,1% Prozent zu senken. Zugleich wurden angesichts der stagnierenden Nachfrage nach Wasser die Wachstumsaussichten als sehr beschränkt angesehen (vgl. Bakker 2003: 12f.). Angesichts dieser trüben Gewinnaussichten werden seit einigen Jahren folgende Strategien unter den privaten Wasserunternehmen diskutiert:

- Diversifikation: Die Unternehmen bleiben vertikal integriert und wachsen durch Übernahmen, Fusionen oder Expansion in weniger regulierte Industrien oder andere Versorgungssektoren.
- Internationalisierung: Ausdehnung auf den internationalen bzw. andere nationale Märkte, Entstehung großer international operierender Wasserunternehmen bzw. Multi-Utility-Unternehmen.
- Vertikale Desintegration: Ausgliederung der Geschäftsbereiche der regulierten Sektoren (Bakker 2003: 14ff.).

Die Strategie der vertikalen Desintegration, die fast von allen Unternehmen in Betracht gezogen wurde, läuft auf eine Verlagerung der kapitalintensiven Infrastruktur auf die öffentliche Hand hinaus (vgl. Bakker 2003: 20, Scheele 2000a: 16ff.; Zabel 2001: 241). Beispielsweise beabsichtigte „Kelda“, der Mutterkonzern des Wasserversorgers „Yorkshire Water“, die Leitungsnetze und die Infrastruktur in Form einer „Registered Community Asset Mutual“ (RCAM) auszugliedern und zu „kommunalisieren“ bzw. in eine Genossenschaft zu übergeben, während das operationelle Geschäft weiterhin von Yorkshire Water betrieben werden sollte. Die RCAM sollte als genossenschaftliches Non-Profit-Unternehmen über Kredite finanziert werden und weiterhin unter staatlicher Aufsicht stehen. Der Plan sah vor, dass das RCAM nach und nach die Anlagen kaufen und die Schulden von Yorkshire Water übernehmen und dass das operationelle Geschäft erst nach einiger Zeit zum Wettbewerb ausgeschrieben werden sollte. Das OFWAT lehnte letztlich diesen Restrukturierungsvorschlag ab. Die Risiken insbesondere für die Konsumenten wurden als zu hoch eingeschätzt (vgl. Bakker 2003: 20ff.; Lobina/Hall 2001: 25f.; Scheele 2000a: 18; Schönböck et al. 2003: 159ff.)

Kurz nach der Ablehnung des Kelda-Vorschlags wurde ein ähnlicher Antrag auf Umwandlung in ein Non-Profit-Unternehmen der Gesellschaft „Welsh Water“ von OFWAT genehmigt. Diese Genehmigung verstärkte das Interesse anderer Unternehmen an einer vertikalen Desintegration, so dass inzwischen einige Anträge diesbezüglich vorliegen (vgl. Bakker 2003: 22f.; Lobina/Hall 2001: 26f.).

Diese Rückübertragungen warfen bei Ralf Boschek (2002: 146) die Frage auf, ob England und Wales ihr Modell der Privatisierung aufgeben und „sich in Richtung des französischen Systems des kommunalen Besitzes der Anlagen und des Wettbewerbs unter privaten Betreibern“ bewegen. Karen Bakker verneint dies. Sie sieht den Trend zur Kommerzialisierung als ungebrochen an. Die obigen Rückübertragungen seien als Reaktion auf die Re-Regulierung der 1990er Jahre zu verstehen, die aber nicht zu einer generellen Kommunalisierung des Versorgungssektors in Großbritannien führen würde (Bakker 2003:25).

2.2.4 Folgen der Privatisierung

Die Darstellung des Verlaufs und der Ergebnisse der Privatisierung der englischen und walisischen Wasserversorgung ist in hohem Maße abhängig von den grundsätzlichen politischen Überzeugungen und den Einstellungen gegenüber Privatisierungen im Allgemeinen. So urteilen die ForscherInnen der gewerkschaftsnahen Public Services International Research Unit (PSIRU) der University of Greenwich, Hall und Lobina, erheblich negativer als die Autoren des im Auftrag der Europäischen Kommission erstellten EUROWATER-Berichtes, Correia und Kraemer, die eine Einbeziehung des privaten Sektors in die Organisation der Wasserversorgung als probate Lösung auch für andere Länder sehen.

Correia und Kraemer (1997a 742ff.) kommen zu dem Ergebnis, dass es Anzeichen für eine Verbesserung des Systems der Wasserversorgung beispielsweise hinsichtlich der Rentabilität und der Qualität des Trinkwassers gebe, führen aber auch negative Effekte wie hohe Gehälter des Managements und die fehlende kommunale Kontrolle an. Es sei kein demokratischer Einfluss auf den Wassermarkt mehr vorhanden, da die nationalen Aufsichtsbehörden sich nicht aus gewählten Vertretern zusammensetzten. Memon und Butler (2003: 20f.) resümieren in ihrem Länderbericht „Großbritannien“ des im Auftrag der EU-Kommission durchgeführten Forschungsprojektes „Aqualibrium“, dass die Wasserindustrie in England und Wales beachtliche Fortschritte in der Auslieferung qualitativ verbesserten Wassers gemacht habe, effizienter geworden sei und Verbesserungen im Service aufweise. Allerdings mahnen sie auch, dass die im Zuge von Privatisierungen zu erwartenden Gesundheits- und Management-Risiken deutlich größer seien als die nicht sicher vorauszu sehenden Vorteile. Generell ziehen sie den Schluss, dass es schwer für Regierungen sei, eine qualitativ hochwertige Wasserversorgung zu betreiben, ohne den privaten Sektor zu beteiligen. Die renommierte Wasser-Forscherin Karen Bakker von University of British Columbia, Vancouver, (2003: 26f.) zieht ein kritisches Fazit der Privatisierung. Sie führt aus, dass die Kommerzialisierung die Festschreibung der Rolle der Konsumenten als Kunden statt als Bürger und eine absichtliche Entpolitisierung der Regulierung des Wassersektors durch die Schaffung von politikfernen Aufsichtsbehörden impliziert habe. Die Kommerzialisierung habe die Wasserpreise steigen lassen und soziale Absicherungen abgebaut, was zur Folge habe, dass die Last der steigenden Wasserpreise überproportional stark den am meisten „verwundbaren“ KonsumentInnen aufgebürdet worden sei (Bakker 2003: 26f.).

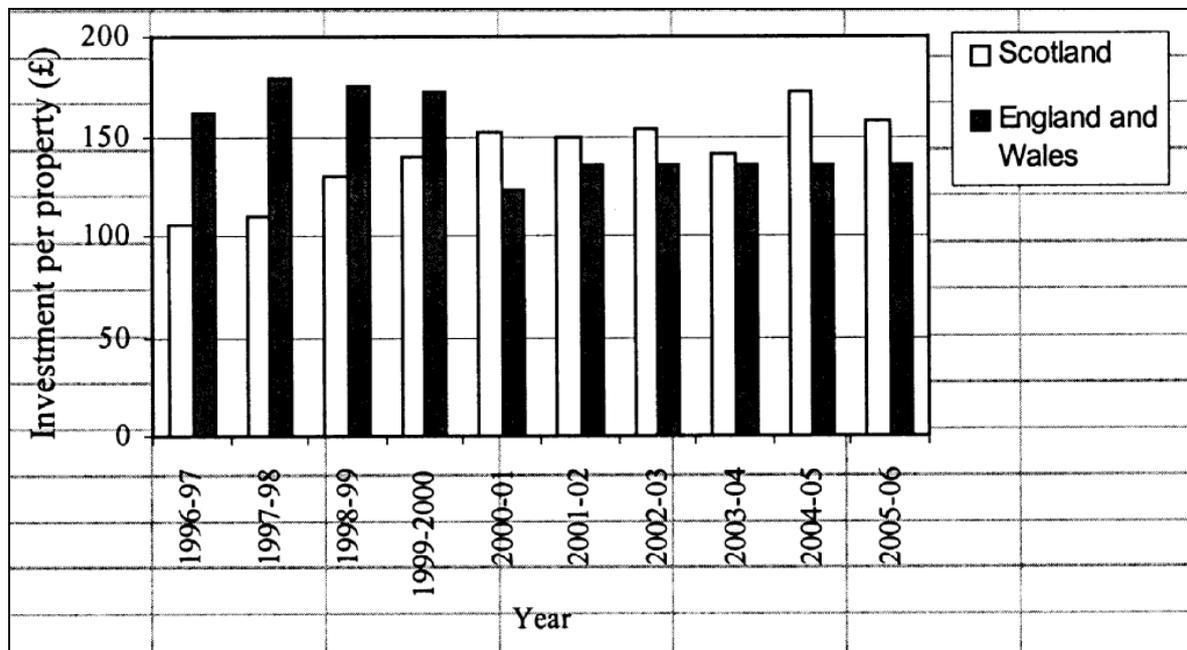
Im Einzelnen werden folgende Ergebnisse und Effekte der Privatisierung in der Forschungsliteratur angeführt:

Die *Kosten* für den reinen Betrieb der Wasserversorgung sind gesunken (z.B. um 26% zwischen 1995 und 2001). In der öffentlichen Wasserversorgung Schottlands sind die Kosten höher (Memon/Butler 2003: 19f.).

Hinsichtlich des *Umfangs der Investitionen* besagen die Daten, dass diese bereits kurz vor der Privatisierung stiegen, ihren Höhepunkt 1991/92 hatten und dann wieder sanken. Zwischen 1989 und 2000 wurden 36 Milliarden Pfund investiert, um den Nachholbedarf in punkto Kapitalinvestitionen zu befriedigen, der als Folge der restriktiven Haushaltspolitik der Regierung Thatcher in den 1980er Jahren vorhanden war. (Boscheck 2002: 145; Zabel 2001: 242; Schönböck et al. 2003: 500). Das Investitionsniveau im gesamten Was-

sektor war in diesem Zeitraum etwas höher als das in Schottland (Memon/Butler 2003: 19).

Abbildung 2: Vergleich der Investitionen in England/Wales und Schottland pro Haushaltsanschluss



Quelle: Memon/Butler 2003: 19

Lobina/Hall (2001: 10f.) stellen bezüglich des Investitionsverhaltens der privaten Unternehmen kritisch fest, dass dieses nicht ausreichend gewesen sei, um den Versorgungsstandard zu halten. Sie zitieren einen Parlamentsbericht zur Wasserversorgung:

“Die aktuellen Methoden [der Regulierungsbehörde] OFWAT zur Einschätzung der Investitionen, die zum Erhalt der Wassernetze und Kläranlagen notwendig sind, sind fehlerhaft. Das bedeutet, dass das gegenwärtige Niveau der Investitionen nicht ausreichend ist, um das derzeit von den Kunden zu erwartende Grundniveau an Dienstleistungen in der Zukunft zu gewährleisten. Wie bei der Eisenbahn wäre es besser, in die Infrastruktur zu investieren, um Probleme zu verhindern, als dies erst als Reaktion auf Probleme zu tun. Warum soll man auf Störungen und Ausfälle warten?“ (zitiert nach Lobina/Hall 2001: 10f.; Übersetzung L.K.)

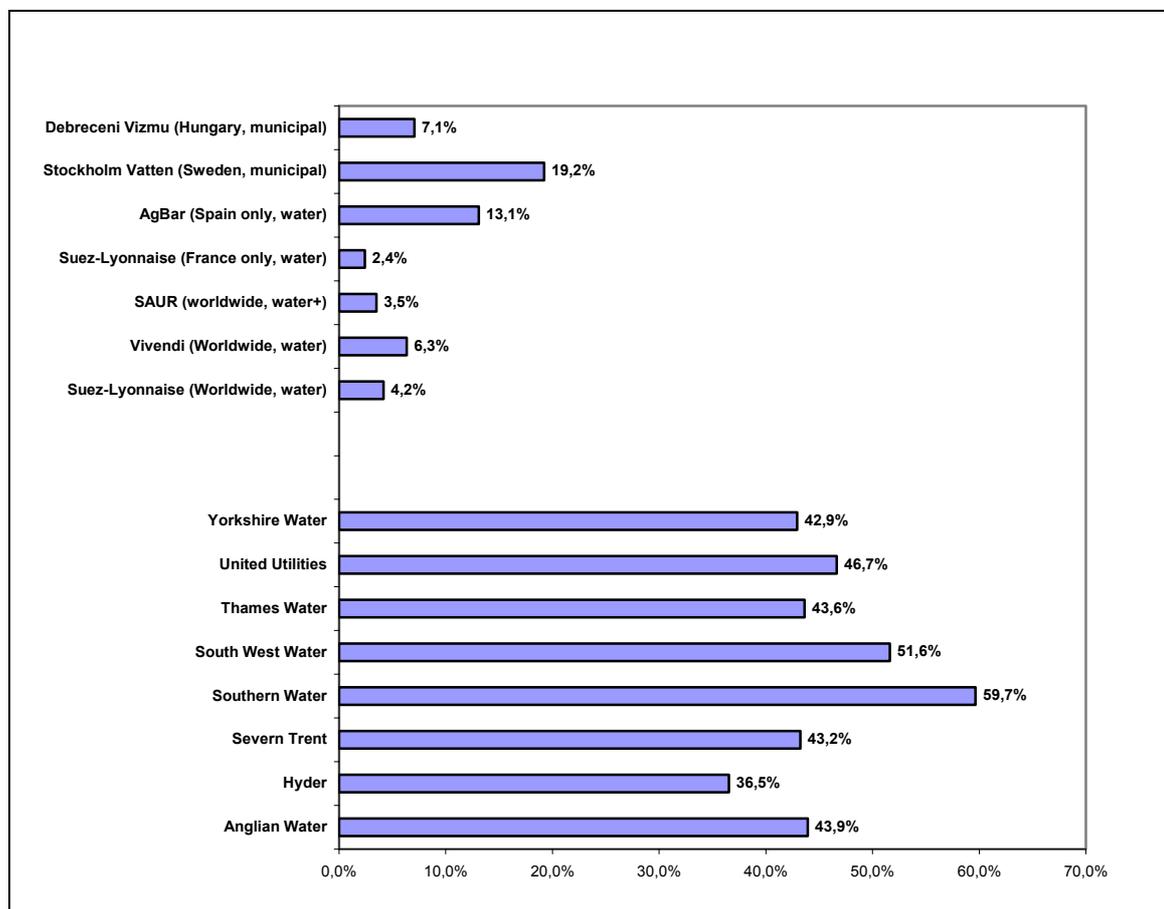
Die Finanzierung der Investitionen nach der Privatisierung erfolgte über Kredite auf dem freien Kreditmarkt, aber primär über *steigende Wasserpreise*, die Ende der 1990er Jahre ungefähr 40% über dem Niveau von 1989 lagen. In der Phase von 2000/01 – 2004/05 wurden allerdings Preissenkungen von 2,1% jährlich festgelegt (Bakker 2001: 149ff.; Lobina/Hall 2001: 8; Memon/Butler 2003: 9; Zabel 2003: 5f.).

Als Folge der Privatisierung und der gestiegenen Preise gilt allgemein der *Anstieg der Wasserabstellungen* bei Haushalten, die die Rechnungen nicht mehr begleichen konnten. Die

Anzahl verdreifachte sich in den ersten fünf Jahren und betrug 21.282 im Zeitraum 1991/92. Danach ging sie wieder deutlich zurück (auf 1907 Haushalte 1997/98) (Bakker 2001: 152; Correia/Kraemer 1997a: 749ff.). Seit Mitte der 1990er Jahre stimmen die Verbraucherverbände, die regulierenden Behörden und die Wasserunternehmen zunehmend überein, dass Wasserabstellungen bei armen VerbraucherInnen zu vermeiden seien. Teilweise haben die Unternehmen Treuhandfonds für zahlungsunfähige Kunden eingerichtet. Seit 1999 sind Wasserabstellungen gesetzlich verboten.

Lobina/Hall (2001: 13f.) führen aus, dass die *Gewinnspannen der Unternehmen* in den 1990er Jahren im internationalen Vergleich sehr groß gewesen seien (vgl. Schönbäck et al. 2003: 497) und belegen dies mit folgender Tabelle, die allerdings in ihrem Aussagewert als beschränkt bezeichnet werden kann, da sie keine Vergleichbarkeit zwischen den Gewinnspannen der unterschiedlichen Jahre bietet:²⁹

Abbildung 3: Komparative Gewinnspannen bei Wasser- und Abwasserunternehmen 1998



Quelle: Lobina/Hall 2001: 14

Während Memon/Butler (2003: 20) hervorheben, es habe Verbesserungen im *Service* gegeben, weisen Lobina/Hall (2001: 20) auf Versorgungsunsicherheiten hin: 1995 kam es infol-

²⁹ Die Entwicklung der Profite in den 1990er Jahren ist in den Tabellen 25 und 26 im Anhang dokumentiert.

ge einer Dürreperiode in England, insbesondere in Yorkshire zu Versorgungsengpässen mit Wasser, so dass ganze Regionen monatelang mit Tankwagen versorgt werden mussten. Umstritten ist allerdings, ob diese Probleme als Folge der Privatisierungen angesehen werden können.

Zur *Qualität des Trinkwassers* gibt es leicht widersprüchliche Aussagen: Boscheck (2002: 145) gibt an, die Trinkwasserstandards seien eingehalten worden. Correia/Kraemer (1997a: 754) und Memon/Butler (2003: 20) konstatieren, die Trinkwasser-Qualität sei gut. Andere betonen, dass sie trotz Verbesserungen im europäischen Vergleich als nicht besonders hoch bzw. durchschnittlich einzustufen sei (Majer 2001: 128; Ewers et al. 2001: 29). Bakker (2003: 11) und Lobina/Hall (2001: 19) berichten von negativen Effekten auf die öffentliche Gesundheit (so kam es beispielsweise 1992 zu einem Wiederaufleben von Diarrhöe).

Die meisten ForscherInnen sehen Effekte der Privatisierung auf die *Beschäftigungsverhältnisse* und die Erwerbsarbeit: Das zentrale Thema ist hierbei der Arbeitsplatzabbau. Zwischen 1989 und 1992 reduzierte sich die Anzahl der Beschäftigten der zehn Wassergesellschaften (Ver- und Entsorgung) in England und Wales von 50.000 auf 39.000 MitarbeiterInnen. Zum Vergleich: In der gleichen Zeit erfolgte ein leichter Anstieg der Beschäftigtenzahl in den nicht-privatisierten Wassersektoren Schottlands und Nordirlands. 1997 waren noch 37.000 ArbeitnehmerInnen bei den englischen und walisischen Wasserunternehmen beschäftigt (Zabel 2001: 242).³⁰ Colin Harris (1995: 224) weist darauf hin, dass es bereits in den Jahren vor der Privatisierung zu einer Reduzierung der Beschäftigtenzahl kam und hinterfragt den Zusammenhang zwischen Privatisierung und Arbeitsplatzabbau. Allerdings konstatiert er gleichzeitig, dass die Beschäftigtenzahl desto stärker zurück ging, je näher die Privatisierung rückte. Schönbäck et al. (2003: 482) nennen eine jährliche Quote des Rückgangs von 3,5% in den Jahren vor und nach der Privatisierung.

Nach 1989 erfolgte zudem ein Rückgang der Anzahl der Beschäftigten, die in Vollzeit, stabil und mit relativ hohem Einkommen (also unter Bedingungen eines Normalarbeitsverhältnisses) beschäftigt sind. Teilzeitbeschäftigungen und informelle Verträge haben zugenommen. Bakker (2003: 26) weist darauf hin, dass aufgrund der weniger nach geographischen Gesichtspunkten orientierten Organisation der Unternehmen ein Verlust an „local knowledge“ der Arbeitskraft erfolgt. Hall/Lobina (1999: 6) berichten von einer Erosion der Arbeitnehmerrechte in einigen privatisierten Betrieben. Als Beispiel führen sie ein Unternehmen an, das zunehmend Verträge mit Laufzeiten über 1 bis 11 Monate abschloss, um die Arbeitskräfte vom arbeitsrechtlichen Schutz vor ungerechtfertigten Kündigungen auszuschließen.

Colin Harris (1995: 219) fand in einem Forschungsprojekt, in dem Beschäftigte zweier privatisierter regionaler Wassergesellschaften u.a. nach den Auswirkungen der Privatisierung auf ihre Arbeit befragt wurden, heraus, dass eine deutliche Mehrheit der Beschäftigten den Privatisierungen negativ gegenüber steht. Vor der Privatisierung waren 2/3 der Auffassung, dass die wichtigsten Dienste und Versorgungsleistungen vom Staat garantiert und durchgeführt werden sollen, 1½ Jahre danach sind 60% weiterhin dieser prinzipiellen Auffassung. Bezüglich der Einstellung zu den Privatisierungen existieren deutlich Unterschiede zwischen den manuellen und mittleren Beschäftigten einerseits und den gehobenen Beschäftig-

³⁰ Lobina/Hall (2001: 17) nennen abweichende Zahlen: 1990: 40.000, 1996: 35.000, 1999: 31.000.

ten und insbesondere Managern andererseits (ebd.: 220). Die Ängste der manuell Tätigen, ihre Arbeit würde an Unabhängigkeit verlieren, bestätigten sich den Ergebnissen von Harris zufolge nicht. Ungefähr die Hälfte der ArbeiterInnen sagen aus, dass der Rahmen für individuelle Initiativen sich erweitert habe, ein Drittel bekundet, es habe sich nichts verändert. Die Manager geben an, dass sich ihre Entscheidungskompetenzen erhöht, die Autonomie sich ausgeweitet habe und die Arbeit insgesamt bereichert worden sei. Harris beschreibt einen Einstellungswandel unter den einfachen Angestellten und ArbeiterInnen. Diese hätten vor der Privatisierung eine eher positive Haltung gegenüber den Unternehmen gehabt – gekennzeichnet durch ein „Bewusstsein des öffentlichen Dienstes“³¹ –, die nach der Privatisierung skeptischen Haltungen und einer Sorge um die Arbeitsplatzsicherheit gewichen sei. Weiter führt Harris aus, dass die Einführung der Beteiligung der Belegschaften an den Unternehmen durch Aktienbesitz nur geringe Auswirkungen auf die Einstellungen und die Bereitschaft hatte, loyal und folgsam zu sein. Beispielsweise kann keine Verringerung in der Bereitschaft zum Streik konstatiert werden (ebd.: 237f.).

Die Privatisierung ist während der gesamten 1990er Jahre Gegenstand *öffentlicher Auseinandersetzungen* und Debatten gewesen und somit umstritten geblieben (vgl. Correia/Kraemer 1997a: 755). Beispielsweise gab es zahlreiche öffentliche Kampagnen von Verbraucherschutzorganisationen und Kommunen gegen Wasserunternehmen, die z.T. mit Gerichtsurteilen gegen Praktiken der Unternehmen, die in erster Linie die Ärmeren trafen, endeten (vgl. Bakker 2003: 11). Lobina/Hall schreiben (allerdings ohne dies empirisch zu belegen):

„Innerhalb weniger Jahre der Privatisierung wurden die privatisierten Unternehmen unpopulär und bekamen einen schlechten Ruf für hohe Preissteigerungen, hohe Profite und schlechte Leistungen.“ (Lobina/Hall 2001: 8; Übersetzung L.K.)

Aufgrund der zentralisierten Regulierung werden die vorhandenen Konflikte um die Praxis der Wasserversorgung weniger lokal ausgehandelt, als vielmehr öffentlich (via Medien) und im nationalen Maßstab ausgetragen (Correia/Kraemer (1997a 742ff.).

2.3 Frankreich

2.3.1 Das „französische Modell“ öffentlicher Dienstleistungen

Im Sektor der lokalen Dienstleistungen, der in Frankreich die Wasserversorgung und -entsorgung, den öffentlichen Nahverkehr und die Abfallbeseitigung (nicht jedoch die Energieversorgung) umfasst, hat sich bereits vor dem Ersten Weltkrieg das sog. „französische Modell“ der Konzessionsvergabe an private Unternehmen durchgesetzt (Uterwedde 1999, Lorrain 1991). Diese auf kommunaler bzw. interkommunaler Ebene praktizierte Form der *Public-Private-Partnership* kontrastiert insbesondere seit 1946 mit der Organisation der netz- und leitungsgebundenen Dienstleistungen auf nationaler Ebene, die – trotz sich abzeichnender Liberalisierungstendenzen (u.a. Telekommunikation und audiovisuelle Medien)

³¹ Im Original: „public sector ethic“

– weitgehend von großen öffentlichen Monopolunternehmen (z.B. EDF und GDF in der Energieversorgung sowie SNCF und Air France im überregionalen Personen- und Warentransport) dominiert werden (Uterwedde 1999). Innerhalb dieses dualen Modells öffentlicher Dienstleistungen stehen die Sektoren Wasserversorgung und Schiene/ÖPNV folglich repräsentativ für einen Bereich, der traditionell durch die Öffnung zu privatwirtschaftlichen Unternehmen gekennzeichnet ist. Eine entscheidende gesetzliche Reform stellt in diesem Zusammenhang die sog. „loi Sapin“ aus dem Jahre 1993 dar. Dieses Gesetz kodifiziert auf verbindliche Weise den Entscheidungsfindungsprozess, an den sich alle Gemeinden zu halten haben, wenn sie einen privaten Anbieter für den Betrieb einer kommunalen öffentlichen Dienstleistung beauftragen sollen. Dieser Prozess ist von der öffentlichen Ausschreibung durch den Bürgermeister bis zur Entscheidung für einen Kandidaten durch den Gemeinderat genau festgelegt (Details in Lamothe 2003). Zwei Gründe haben den Gesetzgeber dazu bewogen, dieses Gesetz einzuführen: Erstens hatte eine Reihe von Bestechungsskandalen im Wassersektor die Schwäche des vorangegangenen Konzessionsvergabesystems offenbart (Lenglet 1990). Zweitens sollte die nationale Gesetzgebung zumindest formal die Grundlagen für die – auch von EU-Seite geforderte – Liberalisierung des öffentlichen Dienstleistungssektors schaffen (Boué 2000). Vor diesem Hintergrund gewährleistet dieses Gesetz die Transparenz bei der Bieterauswahl sowie die rechtlich garantierte Möglichkeit, dass konkurrierende Angebote bei Ausschreibungsverfahren durch die Gemeinden berücksichtigt werden müssen.

2.3.2 Die Wasserversorgung in Frankreich

Für die Wasserversorgung tragen die französischen Kommunen bereits seit etwa 150 Jahren die gesetzliche Verantwortung. Die Bürgermeister der knapp 36 800 Gemeinden sind zuständig für die lokale Versorgung mit sauberem Trinkwasser, für die Einhaltung der relevanten Wassergesetze, für die materielle Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur für die Wasserreinigung und -auslieferung sowie für die Kontrolle der Wasserpreise (Buller 1996). Die Gemeinden haben darüber hinaus das Recht, entweder alleine oder im Verbund mit anderen Kommunen (sog. „syndicats“) die Wasserreinigung und -versorgung zu betreiben (Lamothe 2003, Buller 1996, Lorrain 1995). Diese Form kommunaler bzw. interkommunaler Eigenbetriebe wird als „régie directe“ bezeichnet und hat zu einer starken Fragmentierung dieses Bereichs der Wasserversorgung geführt (Tab. 1).

Tabelle 4: Kommunale und interkommunale Eigenbetriebe in der Wasserversorgung in Frankreich (1998)

	Einzelgemeinde	Syndicat	Gemischt ³²	Gesamt
Anzahl der Betriebe	10 835	4 093	1 409	16 337

Quelle: Rebeix 2001

Weiterhin können die Gemeinden wie bereits erwähnt darüber entscheiden, ob sie alleine oder gemeinsam die Aufgaben der Wasserreinigung und -auslieferung an ein privates Unternehmen delegieren. Grundlage hierfür ist die Vergabe einer Konzession, bei der die Gemeinde oder der interkommunale Verbund weiterhin Verantwortung für die Wasserversorgung trägt. Sie bleibt die Eigentümerin der materiellen Infrastruktur (selbst wenn ein Privatunternehmen in die Infrastruktur investiert) und zuständig für die Kontrolle der Wasserpreise. Während vor 1993 die Bürgermeister direkt mit einem privaten Anbieter in Verhandlung treten und ohne vorherige Anhörung des Gemeinderats zu einem Vertragsabschluß gelangen konnten, geschieht dies seit 10 Jahren nach einem gesetzlich festgelegten Ausschreibungsverfahren („loi Sapin“, s.o.). Die Konzessionsvergabe wird üblicherweise im Rahmen eines Delegationsvertrages festgehalten, der höchstens für einen Zeitraum von 20 Jahren abgeschlossen werden darf. Zwei Vertragstypen sind üblich:

- „Affermage“: Der private Anbieter ist nur für die Dienstleistung zuständig. Die materielle Infrastruktur (Rohre, Bearbeitungsanlagen, Pumpwerke) existiert bereits und muss ggf. durch den privaten Anbieter nur erneuert werden.
- „Concession“: Der private Anbieter baut und betreibt die entsprechenden Anlagen und finanziert die Erneuerung. Allerdings gehören die Anlagen von Anfang an der Gemeinde.

Das finanzielle Risiko liegt in beiden Fällen beim Betreiber, der seine Kosten und seinen Gewinn über Gebühren decken muss. In der Praxis werden die beiden Vertragsformen kombiniert (Lamothe 2003).³³ Für die Rahmengesetzgebung und Kontrolle der Wasserwirtschaft sind zudem eine Vielzahl von Akteuren beteiligt, die sowohl auf regionaler und nationaler Ebene angesiedelt sind (C.I.Eau 2003, Barraqué et al. 1997, sowie Tab. 2)

³² Eine Einzelgemeinde und ein Syndicats teilen sich verschiedene Aufgaben der Wasserversorgung.

³³ Zu anderen, jedoch weit weniger geläufigen Formen der PPP im Bereich Wasserversorgung, s. ebenfalls Lamothe 2003.

Tabelle 5: Überblick über die Organisation des Wassersektors in Frankreich (Stand 2003)

Aufgaben	Politik-Gestaltung	Gesetzesdurchführung und -kontrolle	Finanzierung	Organisation der Dienstleistung	Betreiber der Dienstleistungen	Technische Unterstützung
Akteur						
Staat (zentrale u. lokale Ebene)	X	X	X			X
Bassin-Komitees	X					
Wasseragenturen			X			
Départments	X		X			X
Kommunen		X	(X) ³⁴	X	X	
Private Betreiber			X		X	
Konsumenten			X			

Quelle: Lamothe 2003

Ein entscheidendes Merkmal der französischen Wasserversorgung ist die Tatsache, dass seit Jahrzehnten drei große Privatunternehmen diesen Sektor dominieren (Lamothe 2003, Macquarie/Tasman 2001). Der Marktanteil der „Générale des Eaux“ (GE), der „Lyonnaise des Eaux“ (LE) und der „Société d’Aménagement Urbain et Rural“ (SAUR) ist dabei langsam aber stetig angewachsen (Tab. 3).

Tabelle 6: Marktanteile privater und kommunaler Wasserversorgungsbetriebe 1995 und 2000 in Frankreich

	1995	2000
Kommunale und interkommunale Eigenbetriebe	23%	21%
private Konzessionsbetriebe	77%	79%

Quelle: Lamothe 2003 und Uterwedde 1999

GE, LE und SAUR, deren Mutterunternehmen allesamt in Frankreich angesiedelte multinationale Konzerne sind, versorgen 98% der von privaten Unternehmen belieferten Haushalte mit Wasser, die restlichen 2% werden von rund 10 zumeist regionalen Kleinanbietern abgedeckt (Tab. 4).

³⁴ In wenigen Fällen können Gemeinden Wasserdienstleistungsbetrieben Subventionen gewähren.

Tabelle 7: Private Wasserversorgungsbetreiber in Frankreich (2000)

Betreiber	Muttergesellschaft	Anteil der versorgten Bevölkerung	Art der Gemeinde	Anzahl der Verträge
Générale des Eaux	Vivendi Universal	51%	Große Städte, v.a. in der Umgebung von Paris	4800
Lyonaise des Eaux	Suez	24%	Ländliche Gemeinden, einige große Städte	3000
SAUR	Bouyges	13%	Ländliche Gemeinden, kleine und mittlere Städte	7000
Joint Ventures	Vivendi & Suez (12) Suez & Bouyges (2)	10%	Große Städte, urbanisierte Gebiete	Keine Daten
Unabhängige Betreiber		2%	Ländliche Gemeinden, kleine Städte	Keine Daten

Quelle: Tavernier in: Lamothe 2003

Trotz der prinzipiell gegebenen Möglichkeit, auch ausländische Anbieter bei der Konzessionsvergabe zu berücksichtigen, ist die französische Wasserversorgung durch eine historisch gewachsene oligopolistische Struktur geprägt, bei der die Gemeinden in zunehmenden Maße auf die Kompetenz von großen, französischen Anbietern zurückgreifen, die auf lokaler Ebene etabliert sind und zunehmend auf dem Weltmarkt eine dominierende Stellung einnehmen (Macquarie/Tasman 2001).

Grundsätzlich kann folglich von einer „Deregulierungserfahrung“ im Bereich der französischen Wasserversorgung nicht gesprochen werden, sondern von einer langjährigen Erfahrung mit einem etablierten und funktionierenden System von dauerhaften Private Public Partnerships (Oudin 1995). Da das französische Gesetz den Gemeinden die Freiheit der Verwaltungsorganisation gewährt und somit dem Bürgermeister und dem Gemeinderat die primäre Rolle als Kontroll- und Regulierungsinstanz zukommt, erscheint eine baldige Deregulierung dieses Sektors als wenig wahrscheinlich (Braconnier 2001). Diese Einschätzung erfolgt jedoch ungeachtet der Tatsache, dass der 1986 erneuerte und seit 2001 in seinen Befugnissen gestärkte *Conseil de la concurrence*, der sowohl von staatlichen Institutionen als auch von öffentlichen oder privatwirtschaftlichen Wirtschaftsakteuren angerufen werden kann, im Falle einer dem freien Handel widersprechenden Praxis (festgehalten im „Code du commerce“) juristische Maßnahmen gegen ein Unternehmen einleiten kann. Lamothe (2003) verweist z.B. darauf, dass die in Tab. 7 vermerkte Praxis der „joint ventures“ im Wassersektor vom *Conseil de la concurrence* als unlauterer Wettbewerb moniert wurde und eine Einschränkung dieser Kooperationsform nach sich gezogen hat. Die Rolle und der Wirkungsbereich dieser unabhängigen Institution sind jedoch bisher nicht näher untersucht worden.

In der französischen Wasserversorgung existiert seit ihrer Entstehung die Praxis, dass bei einer neuen Übernahme einer Konzession die Beschäftigten des vormaligen Anbieters übernommen werden. Ebenso war es gängige Praxis, dass als überschüssig angesehene Stellen von dem neuen Unternehmen durch Nichtbesetzung nach Pensionierungen eingespart wurden. In den letzten Jahren wurde die Übernahmegarantie allerdings von neu auf dem Markt präsenten Unternehmen nicht gewährt, wie Schönbäck et al. (2003: 339) konstatieren.

Abschließend sei erwähnt, dass es in Frankreich vor dem Hintergrund der soeben beschriebenen Organisation der Wasserversorgung dennoch eine grundsätzliche Auseinandersetzung über die Schwächen und Stärken des französischen Modells gibt. Diese konzentriert sich vor allem auf die Frage der Umsetzung *europäischer Umweltstandards* (hier konkret von Wasserqualitätsstandards) in die nationale und lokale Praxis (Lamothe 2003, Barraqué 2002, Boué 2000, Buller 1996). Kritisiert wird die unübersichtliche Kompetenzverteilung für die Gesetzesdurchführung, Finanzierung, technische Beratung und Überwachung des Wasserdienstleistungsbereichs, die sich von der nationalen über die regionale bis zur lokalen Ebene erstreckt. Auch die extreme Parzellierung in 36 800 Kommunen erschwere jede Form von Regulierung und Kontrolle und habe zudem zu einem uneinheitlichen und unübersichtlichen Wasserpreisgefüge geführt (Rebeix 2001, Haut Conseil du Secteur Public 1999). Mögliche Veränderungen dieses Zustands sind jedoch bisher auf der Ebene von Vorschlägen geblieben (Lamothe 2003). Die Frage nach der größeren Effizienz von privaten oder kommunal getragenen Unternehmen bei der Wasserversorgung blieb in dieser Auseinandersetzung randständig (Garcia 2002).

2.4 Schweiz

Da es bisher keine Privatisierungen und Liberalisierungen der Schweizer Wasserversorgung gegeben hat, liegt dementsprechend kaum Literatur vor. Die Versorgung in der Schweiz wird primär im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung und die Möglichkeiten einer Privatisierung untersucht (Rothenberger 2002 a u. b; Lanz 2003b).

Die Schweizer Wasserversorgung wird zu einem erheblichen Teil durch kommunale Kleinbetriebe gewährleistet, insgesamt durch über 3000 unabhängige Betriebe. Die Zuständigkeit für die Wasserversorgung liegt bei den Kantonen, die den Versorgungsauftrag an die Gemeinden delegieren und diesen Entscheidungsfreiheit über die Organisation der Wasserversorgung im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen einräumen. Aufgrund des Druckes, sich zu vernetzen, um die Effektivität der Wasserversorgung zu steigern, schließen sich einige kommunale Kleinbetriebe derzeit zu öffentlich-rechtlichen Zweckverbänden oder zu Gruppen-Wasserversorgern zusammen (vgl. Klein 2000; Rothenberger 2002c: 15f.).

Für die Schweizer Wasserversorgung besteht die Möglichkeit, die Wasserversorgung nach folgenden Rechtsformen zu organisieren (vgl. Lanz 2003b: 2):

- unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt, die aus der kommunalen Verwaltung ausgegliedert ist und auf eigene Rechnung wirtschaftet. Diese Rechtsform kommt derzeit am häufigsten vor. Das Management solcherart verfasster Wassergesellschaften ist stark durch die Behörde beeinflusst.

- Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt, die eigenständig und unabhängig von den kommunalen Behörden agieren kann, so dass kommunale Parlamente nahezu keinen direkten Einfluss auf sie haben
- Genossenschaft, ein Modell, das bisher allerdings kaum praktiziert wird, da ihm rechtliche Einschränkungen entgegen stehen
- Aktiengesellschaft, denen eigen ist, dass die Kommune auch bei einem hundertprozentigem Besitz kaum Einfluss auf das Handeln der Wassergesellschaft hat.³⁵

Seit einigen Jahren werden insbesondere vom Management der Schweizer Wasserversorgungsbetriebe Reformen eingefordert. Das Territorialitätsprinzip der Versorgung wird als zu rigide eingestuft, es werden mehr Freiheiten im Investitionsverhalten gewünscht und die politischen Einflussnahmen kritisiert (vgl. Lanz 2003b: 6; Rothenberger 2002b). So bemängelt Hans-Peter Klein (2000), Direktor der Wasserversorgung Zürich, die schwerfälligen Entscheidungswege und die mangelnde Wirtschaftlichkeit und weist auf die knappen kommunalen Finanzen und die steigenden Anforderungen gesetzlicher Art hin (z.B. Hygienevorschriften, Arbeitssicherheit), denen Kleinbetriebe kaum gerecht werden könnten. Er äußert sich zwar skeptisch zu Privatisierungen, plädiert aber für Unternehmensformen mit größerer Unabhängigkeit, sprich: selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen oder Aktiengesellschaften mit staatlichem Mehrheitseigentum.

Die Debatte über eine Liberalisierung des Schweizer Wassermarktes ist sicherlich beeinflusst durch die für 2007 geplante Öffnung des Elektrizitäts- und Erdgasmarktes, zum einen da die Diskussionen um die Liberalisierung in diesen Versorgungssektoren ausstrahlen, zum anderen da große (internationale) Multi-Utility-Unternehmen im Zuge der Liberalisierung in diesen Sektoren auch Interesse an der Liberalisierung des Wassersektors haben.

Bisher weigerte sich jedoch die Regierung, den Wassermarkt für private Beteiligungen zu öffnen (vgl. <http://www.swissinfo.org/sde/swissinfo.html?siteSect=636&sid=1651956>, letzter Zugriff: 26.2.2004). Doch immer mehr Stadtwerke werden in selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten und Aktiengesellschaften umgewandelt, was den Einfluss der Kommunen und Parlamente reduziert und in vielen Kommunen zur Folge haben kann, dass Teil- und Vollprivatisierungen ohne Zustimmung der BürgerInnen erfolgen können (vgl. Lanz 2003b: 6f.).

2.5 Australien

Die australische Wasserversorgung wurde lange Zeit staatlich in Form von Regiebetrieben sichergestellt. Der Prozess der Kommerzialisierung und Privatisierung des australischen Wassersektors begann in den frühen 1990er Jahren. Der sogenannte Hilmer-Report zur Neuorientierung der Wasser-Politik empfahl 1993 die Gleichstellung von privaten und öffentlichen Unternehmen. Öffentliche Unternehmen sollten nach den Effizienzkriterien der privaten Wirtschaft betrieben werden. Generell sollte der Wettbewerb im Wassersektor erhöht werden. Neben der üblichen Kritik an der angeblichen Ineffizienz öffentlicher Unter-

³⁵ Das Unternehmen Wasserwerke Zug AG gilt als einziges materiell privatisiertes Unternehmen. Allerdings befindet sich die vor 125 Jahren gegründete private Organisation hauptsächlich im Besitz der KundInnen (Rothenberger 2002b: 658).

nehmen stützten industriepolitische Überlegungen diese Empfehlungen. In Partnerschaft mit ausländischen Konzernen wie Vivendi, Suez Lyonnaise des Eaux und Thames Water sollten australische Unternehmen Know-How für die Eroberung der Wasserwirtschaft in Asien und im pazifischen Raum erwerben, wo die Weltbank eine Politik der Privatisierung der Wasserversorgung vorantrieb (vgl. International Consortium of Investigative Journalists 2003).

Tabelle 8: Wer besitzt und betreibt die Wasserversorgung in Australien (2002)?

Staat	Stadt	Aspekte der Privatisierung/Kommerzialisierung	Unternehmen
<i>Süd-Australien</i>	Adelaide	privatisiertes Management und Betrieb der Wasserver- und -entsorgung	United Water International Pty. Ltd. (Vivendi Water-Thames Water-KBR consortium)
<i>Victoria</i>	Melbourne	drei regierungseigene Unternehmen als „Einzelhändler“, ein regierungseigenes Unternehmen fungiert als „Großhändler“	Melbourne Water Corporation
<i>New South Wales</i>	Sydney	Wasserbehörde wurde 1992 kommerzialisiert	Australian Water Services (Suez Lyonnaise des Eaux and Lend Lease)
<i>Queensland</i>		Betrieb durch lokale Regierung	_____
<i>Australian Capital Territory</i>	Canberra	Public-private Multi-utility-Partnerschaft	ActewAGL (ACTEW Corporation + Australian Gas Light Company)
<i>West Australia</i>	Perth	regierungseigenes Unternehmen	_____
<i>Northern Territory</i>	Alice Springs, Darwin	regierungseigenes Multi-utility-Unternehmen (Energie und Wasser)	_____
<i>Tasmania</i>		Betrieb durch lokale Regierung	_____

Quelle: Grant (2002: 4)

Der Council of Australian Governments (COAG) nahm diese Empfehlungen im Wesentlichen an und machte sie zur Grundlage der Reform der Wasserversorgung (vgl. Smith 1998: 270ff.; Cooperative Research Centre for Water Quality and Treatment 2002: 58f.; Piccinin 2003). Bereits Mitte 2001 wurden 25% des australischen Trinkwassers von ausländischen multinationalen Konzernen geliefert (International Consortium of Investigative Journalists 2003; Birnbauer 2003; s. Tabelle 8).

Besonders fortgeschritten ist die Privatisierung der Wasserversorgung in Süd-Australien. Die 1993 gewählte liberale Regierung setzte die Empfehlungen des Hilmer-Reports und des Council of Australian Governments (COAG) rasch um. Im Mittelpunkt dieser Reform stand die Trennung der regulierenden und operationellen Funktionen, das strategische Outsour-

cing sowie Reformen der Wettbewerbsordnung und der Preisgestaltung. Die Kommerzialisierung führte zu der Umwandlung des Engineering and Water Supply Department in ein privatrechtliches, aber weiterhin staatliches Unternehmen namens South Australian Water Corporation (SA Water) im Jahre 1995. Im Jahre 1996 wurde der Betrieb der Wasserversorgung Adelaides dem privaten Konsortium United Water International (UWI) übertragen (das sich aus den europäischen multinationalen Unternehmen Compagnie Général des Eaux, jetzt Vivendi und Thames Water (heute RWE) und der australischen Firma Kinhill Engineers Ltd. zusammensetzt). Für die Ausschreibung hatte sich SA Water explizit um die global operierenden Konzerne bemüht. Der Franchise-Kontrakt überträgt zwar die Distribution des Wasser auf United Water International für 15 Jahre, legt aber fest, dass SA Water Eigentümerin der Anlage und Infrastruktur bleibt, dass die Preise von SA Water festgelegt wird, dass die Erstellung der Rechnung und die Frage der Anschlüsse und Abstellung von SA Water geregelt werden sowie dass die Investitionsentscheidungen – trotz des Vorschlagsrechtes von UWI – letztlich von SA Water getroffen werden (Smith 1998: 275; Birnbauer 2003).³⁶ Es handelt sich genau genommen nicht um eine Privatisierung der gesamten Wasserversorgung, sondern um eine Kommerzialisierung und eine zeitlich befristete Privatisierung der Wasserdistribution.

Mit Ausnahme von Victoria befinden sich die anderen Staaten Australiens noch in einem früheren Stadium der Kommerzialisierung als in Südaustralien (vgl. Smith 1998: 283:ff.; Cooperative Research Centre for Water Quality and Treatment 2002: 59ff.).

Die Auswirkungen dieser Reformen sind noch nicht systematisch analysiert worden. Folgende Beobachtungen liegen vor. Das Centre for Labour Research fand heraus, dass bei privatisierten Wasserunternehmen in der Phase zwischen 1993 und 2000 bei einer Inflationsrate von 11% die Preise zwischen 38% und 59% stiegen. (International Consortium of Investigative Journalists 2003; Birnbauer 2003).

Durch einen investigativen Journalismus geprägte Arbeiten geben an, dass die Kommerzialisierungen/Privatisierungen zur Vernichtung von Arbeitsplätzen geführt hätten. Beispielsweise reduzierte sich die Anzahl der Beschäftigten von SA Water nach der Übertragung des Managements und des Betriebes der Wasserversorgung von Südaustralien an United Water International um 33% (International Consortium of Investigative Journalists 2003; Birnbauer 2003).

Melita Grant (2002: 3) – Vertreterin der australischen NGO „AIDwatch“ – beschreibt eine Form des Missmanagements in Sydney: Das Management des privaten Betreibers der kommerzialisierten Wasserversorgung verheimlichte eine Verunreinigung des Trinkwassers mit Parasiten einige Tage lang, vermutlich aufgrund der Befürchtung von Imageschäden und ökonomischen Schäden (vgl. Center for Public Integrity 2003a; Birnbauer 2003).

Die Regierung Victorias behauptet andererseits, dass nach der Neustrukturierung und Kommerzialisierung der Wasserversorgung die durchschnittlichen Rechnungsbeträge um bis zu 20% gefallen seien, die Wasserqualität sich verbessert habe und die Störungen (wie Versorgungsunterbrechungen) abgenommen hätten (State Government Victoria 2003).

³⁶ In der Abwasserentsorgung Adelaides ereigneten sich 1997 größere Probleme, die zu einer erheblichen Geruchsbelastung für die Bevölkerung führten und erst behoben werden konnten, als Experten der Regierung eingriffen (vgl. The International Consortium of Investigative Journalists 2003; Grant 2002: 3; Birnbauer 2003).

2.6 Neuseeland

Im Gegensatz zu den weitreichenden Privatisierungen ursprünglich staatlicher Aufgaben zwischen 1985 und 1995, können für die Wasserversorgung Neuseelands lediglich vereinzelte Privatisierung festgestellt werden. Es ist den Kommunen nicht möglich, den Besitz an den Anlagen zu verkaufen, sondern lediglich Betreiberverträge mit privaten Unternehmen für maximal 15 Jahre abzuschließen. Die Wasserversorgung (und auch die Abwasserentsorgung) ist in Neuseeland zum überwiegenden Teil Sache der lokalen Regierungen und Kommunen. Am häufigsten wird die Wasserversorgung von einer Abteilung der kommunalen Behörde gewährleistet. Eine Variation dieser Form ist die Wasserversorgung durch eine Geschäftseinheit der Behörde, die zwar noch ein Teil der Kommunalbehörde ist, aber unabhängiger von dieser agieren kann und stärker kommerzielle Gesichtspunkte berücksichtigen kann (vgl. <http://www.waternz.co.nz/watind.htm>, letzter Zugriff: 26.2.2004).

Es gibt zwei Beispiele von Kommunen, die einem privaten Unternehmen eine Konzession für die Versorgung erteilt haben. Im Papakura-District wurde 1997 die Wasserversorgung dem privaten Unternehmen United Water International³⁷ für 30 Jahre übertragen. Eine Folge war, dass – nach Angaben einer lokalen Bürgerrechtsgruppe – die Preise für Wasser und Abwasser zusammen bis auf das Dreifache von 1997 anstiegen und sich für die Versorgung mit Wasser um 25% steigerten.³⁸ In Ruapehu ist seit Ende 2002 ebenfalls United Water International mit einem Franchise-Kontrakt tätig. Im April 2003 entschieden die Stadträte von Wellington und Hutt City, die Wasserversorgung und -entsorgung einem privatrechtlichen Unternehmen zu übertragen, das offen ist für die Beteiligung privater Unternehmen aus Neuseeland und anderen Ländern.

In zwei Fällen wurde die lokale Geschäftseinheit in ein öffentliches Unternehmen umgeformt (in ein Local Authority Trading Enterprise), das im Besitz der öffentlichen Hand ist und gemischt privat- und öffentlich-rechtlich reguliert wird.

Auch wenn die Privatisierung noch nicht weit fortgeschritten ist, werden immer wieder Pläne der Behörden und PolitikerInnen bekannt, die Wasserversorgung privaten Unternehmen zu übertragen (so z.B. für Auckland³⁹). Es werden in der Öffentlichkeit verstärkt Debatten über diese Kommerzialisierungs- und Privatisierungsbestrebungen geführt (siehe: <http://www.arena.org.nz/water20.htm>, letzter Zugriff: 26.2.2004).

Die Auswirkungen der bisher vollzogenen Privatisierungen sind noch nicht analysiert worden.

³⁷ United Water International ist das Unternehmen, das auch in Adelaide die Wasserversorgung erbringt (siehe Seite 28).

³⁸ Informationen zu diesem Fall finden sich auf der Homepage der örtlichen Bürgerinitiative gegen diese Privatisierung (<http://www.papakurawaterpressuregroup.pl.net/>, letzter Zugriff: 26.2.2004) und auf der Homepage von United Water International (http://www.uwi.com.au/frames_pap.php, letzter Zugriff: 26.2.2004).

³⁹siehe:<http://www.nzherald.co.nz/storydisplay.cfm?thesection=news&thesubsection=&storyID=158921>, letzter Zugriff: 26.2.2004

2.7 Kanada

Ähnlich wie bei den voranstehenden Ländern ist für Kanada kaum Forschungsliteratur zum Thema „Wasserversorgung“ vorhanden. Bisher befasste sich damit nur eine wissenschaftliche Untersuchung, die neben einer allgemeineren Beschreibung des Wassersektors einen konkreten Fall der Privatisierung analysiert (Bakker/Cameron 2002).

Da Kanada föderal strukturiert ist, ist das Management der Wasserversorgung durch mehrere Ebenen gekennzeichnet. Die Provinzen sind für die Gesetzgebung des größten Teiles der Wasserver- und -entsorgung zuständig, delegieren aber die Verantwortung auf die Ebene der Kommunen (vgl. Government of Canada 2003).

Kanadas Wasserversorgung ist durch folgende Modelle gekennzeichnet (vgl. Bakker/Cameron 2002: 19ff.; Walkerton Commission of Inquiry 2002: 35ff. u. 277ff.):

- Die am häufigsten vorkommende Organisationsform ist die der kommunalen Einrichtung mit einer direkten Versorgung durch die Behörden. In größeren urbanen Regionen sind die einzelnen Kommunen zu einem größeren Versorger zusammengeschlossen.
- Häufig wird die Wasserversorgung durch Public Utility Commissions oder kommunale Vorstandsgremien geregelt, die von der Kommune bestimmte, aber relativ unabhängige geschäftliche Einheiten sind. Die Kommune ist die Eigentümerin der Anlagen.
- In ländlichen Gebieten wird die Wasserversorgung häufig durch kommunale Kooperativen gewährleistet, in denen die privaten VerbraucherInnen, die Beschäftigten und Unternehmen Mitglieder sind. Es existieren über 400 Kooperativen, die 150.000 Haushalte versorgen.
- In einigen Regionen sind Crown Corporations – Unternehmen der öffentlichen Hand, die aber in ökonomischer Eigenverantwortung geführt werden – für die Wasserversorgung zuständig.
- Ein weiteres Modell sind kommerzielle öffentliche Unternehmen, die unter privatwirtschaftlichem Recht stehen. Dies Unternehmensform ist oftmals die Vorstufe für eine folgende Privatisierung.

Tabelle 9: Beispiel für kommerzialisierte öffentliche Multi-Utility-Unternehmen in Kanada

	EPCOR	Toronto Hydro	Utilities Kingston
Business areas	Electricity Generation, Distribution, Transmission, Water services	Electricity distribution, telecoms, fibre-optics, street lighting	water , sewer, electricity distribution, natural gas and fibre optics
Corporate structure	Holding company with functional subsidiaries	Holding company with functional subsidiaries	Two corporations: (1) Kingston Electricity Distribution Limited (2) Affiliate corporation 'Utilities Kingston' holds the assets of the Fibre Optic utility, employs former municipal department staff, operates and maintains assets of all five utilities
Asset ownership	EPCOR	Toronto Hydro	The municipality owns the water and sewer assets throughout the City of Kingston and the gas and electric assets in City Central. Utilities Kingston owns Fibre Optic assets; KEDL owns the assets of the former Hydro Electric Utility Commission

Quelle: Bakker/Cameron 2002: 24

- Bei dem delegierten Management, dem Konzessions- oder Franchise-Modell werden unterschiedliche Bereiche der Wasserversorgung anderen Unternehmen übertragen, die entweder im privaten – die häufigste Variante – oder öffentlichen Besitz sind.

Tabelle 10: Beispiele für Franchise-Modelle in Kanada

	Vertragstyp	Betreiber	Beginn	Dauer
<i>Goderich (ON)</i>	Management-Vertrag: Wasserversorgung	United States Filter Corporation (Kanada)	2000	5 Jahre
<i>Moncton</i>	BOT: Wasserversorgung	United States Filter Corporation (Kanada)	1998	20 Jahre
<i>Canmore (AB)</i>	Management-Vertrag: Wasserversorgung	EPCOR	2000	10 Jahre
<i>Hamilton</i>	Management-Vertrag	Philips Environmental, dann Azurix, dann American Water Services, dann Thames/RWE	1994	10 Jahre

Quelle: Bakker/Cameron 2002: 26

Restrukturierung und Folgen

Bakker/Cameron (2002: 28) skizzieren die Restrukturierung des Wassersektors in Ontario und stellen fest, dass unterschiedliche Modelle vom direkten kommunalen Management bis zur Kommerzialisierung und Übertragung auf private Firmen gewählt wurden.

Tabelle 11: Restrukturierung der Wasserver- und -entsorgung in Ontario/Kanada

	Erwogene Optionen	gewählte Option
<i>Toronto</i>	Status Quo; kommunale Service-Behörde; Tochtergesellschaft der Toronto Hydro; kommerzialisiertes Unternehmen	kommunale Service-Behörde
<i>Kingston</i>	kommunales Unternehmen; Kommerzialisierung der Versorgungsleistungen (Betrieb und Management)	kommerzialisiertes Unternehmen für Versorgungsleistungen, Kommune bleibt Eigentümerin der Anlagen
<i>Peterborough</i>	Privatisierung; Unternehmen gemäß des Ontario Business Corporations Act (OBCA)	Anlagen im Besitz der öffentlichen Hand; OBCA-Unternehmen (im Besitz der Kommune) erbringt alle Versorgungsleistungen
<i>York</i>	Partnerschaft mit dem Privatsektor; kommunales Unternehmen	kommunale Unternehmen, direktes Management
<i>Peel</i>	delegiertes Management via Ausschreibung	delegiertes Management (Ontario Clean Water Agency)

Quelle: Bakker/Cameron 2002: 29

Der vollständige oder teilweise Verkauf des Eigentums der Wasserversorgungsanlagen an private Unternehmen ist bis jetzt in Kanada noch nicht erfolgt.

Seit einigen Jahren versuchen die multinationalen Wasserkonzerne sich – begleitet von den entsprechenden regulativen Maßnahmen kanadischer Behörden – auf dem kanadischen Markt zu platzieren, was aber auf einen vielfältigen Protest von Bürgerinitiativen und Gewerkschaften stößt und durch diesen behindert wird (vgl. Center of Public Integrity 2003b).

Eine der ersten Kommunen, die die Wasserversorgung und Abwasserversorgung einem privaten Unternehmen übertrug, war die mittelgroße Stadt Hamilton im Jahre 1994. Das lokal ansässige Unternehmen Public Utilities Management Corporation erhielt für US\$ 115 Mio. einen 10-Jahres-Vertrag zu Versorgung der 112.000 VerbraucherInnen.

Nachdem das Mutterunternehmen der inzwischen zu einem bedeutenden Wasserunternehmen aufgestiegenen Public Utilities Management Corporation in finanzielle Probleme geriet und zwischenzeitlich ein Tochterunternehmen von Enron die Wasserversorgung übernahm, ist inzwischen RWE/Thames der neue (und fünfte) Wasserversorger Hamiltons.

Relativ schnell nach der Privatisierung der Distribution wurden 60 der 129 Arbeitsplätze abgebaut, 19 offene Stellen nicht besetzt. Das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Ar-

beitnehmern ist seit der Privatisierung der Versorgung konfliktreicher geworden. Nachdem die zuständige Gewerkschaft International Union of Operating Engineers zunächst den Privatisierungsbemühungen positiv gegenüber stand, da sie sich von einem privaten Management eine höhere Effizienz versprach, kam es nach Veränderungen der Arbeitsbedingungen und Entlassungen 1999 zu einem viermonatigen Streik. Die Gewerkschaft kritisierte u.a., dass der damalige Betreiber, die Enron-Tochter Azurix North America, Probleme hatte, qualifizierte und kompetente Arbeitskräfte einzustellen, da sie sich weigerte, die gängigen Gehälter für diese zu bezahlen (vgl. Bakker/Cameron 2002: 75ff.; Center of Public Integrity 2003b).

Die Wasserpreise stiegen in Hamilton in den 1990er Jahre jährlich um durchschnittlich 7% (real um 4,7%) an (Bakker/Cameron 2002: 84f.). Zudem gab es Probleme mit der Abwasserbeseitigung, die teilweise zu großen Schäden an Gebäuden führten (vgl. Bakker/Cameron 2002: 75ff.; Center of Public Integrity 2003b).

Bakker/Cameron (2002: 79) weisen anhand der Erfahrungen aus Hamilton auf ungleiche Voraussetzungen für die Interaktion von Kommune und Unternehmen im Falle eines vertraglichen Outsourcings der Wasserversorgung hin. Ein effektives Management von auf private Anbieter ausgelagerten Funktionen der Wasserversorgung erfordere Voraussicht und Präzision bei der Aushandlung der Verträge. Während die meisten Kommunen wenig Erfahrungen mit dieser Art der Vertragsaushandlung hätten, die eine Balance zwischen Genauigkeit und Flexibilität erfordere, seien die Unternehmen in der Regel damit vertraut. Dieses Ungleichgewicht könne zu Vorteilen für die Unternehmen und Nachteilen für die Kommunen und die öffentliche Hand führen.

3. Deregulierung der Sektoren Schienenverkehr und ÖPNV

Im Folgenden werden die Regulierungserfahrungen in sechs verschiedenen Staaten in den Bereichen Schiene und Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) nachgezeichnet.⁴⁰ Das zur Verfügung stehende Material wurde durch Internetrecherchen und Befragung von Experten ausgewählt.

Mit Beginn der Industrialisierung hat die Eisenbahn insbesondere für den Transport von Gütern eine erhebliche Bedeutung erhalten. Seit Ende des 18. Jahrhunderts nimmt der Nah- und Fernverkehr auch für die Personenbeförderung eine im Laufe der Jahrzehnte immer stärker zunehmende Rolle ein. Abgesehen von einer mehr oder weniger kurzen Anfangsphase hat sich – insbesondere in den europäischen Ländern – die öffentliche Hand gezwungen gesehen, den öffentlichen Verkehr zu betreiben. In die Krise geraten ist der öffentliche Verkehr im Laufe des 20. Jahrhunderts durch den automobilen Personen- und Lastkraftverkehr. Seit Ende des letzten Jahrhunderts kommt es u. a. deshalb zu zahlreichen Veränderungen im öffentlichen Verkehr, Betreiber werden z. B. formal und auch materiell privatisiert. Dies hat Folgen für die Bezahlung, die Leistungsqualität, die Sicherheit, den Anschluss von ländlichen Regionen an die Netze usw.

Im Sektor Schiene müssen die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (Kap. 3.1 bis 3.3) die Europäischen Direktiven 91/440, 95/18, 95/19/EWG, 96/48, 01/16 in nationales Recht umsetzen (Faivre d'Arcier 2002, Pfund 2002a). Diese sollen einen besseren Schutz der Umwelt durch nachhaltige Entwicklung des Regionalverkehrs und des ÖPNV, die Harmonisierung der europäischen Eisenbahnsysteme sowie eine Öffnung der nationalen Monopole im Schienengüterverkehr für die freien Kräfte des Marktes zu realisieren helfen.

3.1 Deutschland

In Deutschland wurde mit der Novelle des Personenbeförderungsgesetzes am 1. Januar 1996 der öffentliche Personennahverkehr grundsätzlich für den Wettbewerb geöffnet. Die Kommunen können aber zwischen Direktvergabe und Wettbewerb wählen. Die schlechte wirtschaftliche Lage der Kommunen bringt einige derzeit schon dazu, einzelne Strecken bzw. Linienbündel auszuschreiben. Mittelfristig ist mit einem weitgehenden Wettbewerb zu rechnen.

Darüber hinaus wurden die „minutiösen Vorgaben des EG-Vergaberechts“ (Nagel 1999: 30) 1998 in das neue Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen eingefügt, welches die kommunalen Akteure zwingt, beinahe alle Beschaffungen auszuschreiben, und den kommunalen Unternehmen einen Nachteil in Bezug auf rasche Entscheidungsfindung beschert.

⁴⁰ ÖPNV und Fernverkehr werden in Deutschland (rechtlich) insofern unterschieden als es beim ÖPNV in der Regel zu Fahrten von max. fünfzig Kilometern bzw. Fahrtzeiten von max. einer Stunde kommt. Zu differenzieren sind darüber hinaus ÖPNV und SPNV; der SPNV ist Teil des ÖPNV es gelten aber andere rechtliche Bestimmungen (im Einzelnen vgl. Karl 2002, S. 6f.).

Der Wettbewerb verschärft die Haushaltsprobleme der Kommunen, weil die Konzessionsabgaben halbiert, die Ausschließlichkeitsvergütungen wegfallen und die Gewinne der Unternehmen zurückgehen werden (vgl. Püttner 1999: 179).

Anders als im straßengebundenen ÖPNV – bei dem die Ausschreibung bislang eher die Ausnahme geblieben ist – kommt es im schienengebundenen Personennahverkehr (SPNV) zu zahlreichen Ausschreibungen. Die Tochter der Deutschen Bahn AG, die DB Regio AG, besaß allerdings 2001 noch einen Marktanteil von 90%. Die meisten Konkurrenten sind dabei ihrerseits öffentliche Körperschaften, also z. B. verschiedene Landkreise, Verkehrsgesellschaften oder auch Länder. Die erhöhte Zahl von Ausschreibungen im SPNV ist ihrerseits Folge einer klaren Trennung von Betreiber (insbes. DB Regio AG) und Auftraggeber (insbes. den Ländern). Dadurch wird die Entscheidung für Ausschreibungen erleichtert, weil es keine direkten Verbindungen zwischen beiden gibt (bei den neuen landeseigenen Betreibern ist dies aber u. U. anders). Hier zeigt sich ein Unterschied zur Struktur in den Kommunen, bei denen die Nahverkehrsgesellschaften in der Regel in kommunaler Eigentümerschaft sind, vereinzelt sogar noch in Form von Eigen- oder Regiebetrieben (Killian/Schneider 1999: 24f.).

Bislang ist es den meisten Kommunen in Deutschland noch gelungen, ihre Nahverkehrsunternehmen aus dem Wettbewerb herauszuhalten, indem sich die Unternehmen – obwohl sie zuschussbedürftig sind – als eigenwirtschaftlich deklarieren konnten.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in seinem „Magdeburger Urteil“ die deutsche Vergabepaxis weitgehend bestätigt. Nach dem EuGH-Urteil liegt keine Beihilfe im Sinne des EG-Vertrages vor, soweit öffentliche Zuschüsse zu Liniendiensten im Nahverkehr nur einen Ausgleich für ungedeckte Kosten darstellen, welche durch die Erfüllung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen entstehen. Die Richter haben vier strenge Kriterien zur Prüfung aufgestellt,⁴¹ die weitgehend die deutsche Finanzierungspraxis bestätigten. Nur wenn diese Kriterien erfüllt werden, bleiben erhebliche Gestaltungsspielräume auf der Ebene der nationalen Gebietskörperschaften, Verkehrsunternehmen und Verbände bestehen. Der EuGH folgte mit seinem Urteil nicht den vom zuständigen Generalanwalt formulierten Schlussanträgen. Dieser hatte eine staatliche Maßnahme als Beihilfe im Sinne des EG-Vertrages gesehen, unabhängig, ob vom Begünstigten eine Gegenleistung erbracht werde. Diese Position hätte für Verkehre mit Bussen sowie Straßen-/Stadt- und U-Bahnen nach deutschem Recht im Ergebnis grundsätzlich eine Ausschreibung von ÖPNV-Leistungen erforderlich gemacht.

Angesichts der Struktur des deutschen ÖPNV war davon auszugehen, dass im Falle eines Ausschreibungswettbewerbs internationale Unternehmen sowie die Deutsche Bahn sich relativ kurzfristig die lukrativen Strecken sichern könnten, was wiederum das Aus der lokalen Nahverkehrsunternehmen und eine Gefahr für weniger lukrative Verbindungen bedeutet hätte.

⁴¹ Die erste Voraussetzung ist, dass ein begünstigtes Unternehmen tatsächlich gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen haben und der Inhalt dieser Verpflichtung klar definiert sein muss. Außerdem müssen die Kennziffern der Ausgleichszahlung objektiv und transparent gemacht werden. Die dritte Voraussetzung ist, dass der Ausgleich nicht über die Kosten hinausgehen darf. Zuletzt muss der Ausgleich mit den Kosten des Einkaufs bei einem durchschnittlichen privaten Verkehrsunternehmen verglichen werden (<http://www.curia.eu.int/de/actu/communiqués/cp03/aff/cp0364de.htm>, letzter Zugriff: 7.1.2004).

Tabelle 12: Marktzugang und Finanzierung für ÖPNV und Schiene nach den Gesetzesänderungen von 1993/1996 in Deutschland

	ÖPNV (PBefG)		Schiene (AEG)		
Finanzierung	ohne öffentliche Finanzierung	mit konventioneller Finanzierung	Finanzierung gemäß der Bedingungen der EWG-Verordnung Nr. 1191/69		ohne öffentliche Finanzierung
Status	(wirklich) eigenwirtschaftlich	(fiktiv) eigenwirtschaftlich	gemeinwirtschaftlich		kommerziell
Marktzugang	öffentliche Bewilligung Für Busunternehmen für max. 8 Jahre und für Straßen- und U-Bahnen für max. 25 Jahre		öffentliche Ausschreibung u. Bewilligung Busverkehr ≤ 8 J.; Straßenbahn/U-Bahn ≤ 25 J.	öffentliche Ausschreibung	offener Zugang
	Bestes Angebot in Bezug auf öffentliches Interesse gewinnt		Ökonomisch vorteilhaftestes Angebot in Bezug auf Preis und Qualität		Marktwettbewerb
	Wettbewerbsrecht ermöglicht gleichberechtigten Zugang zur Infrastruktur				
				Zusätzliches Spezialrecht für nicht-diskriminatorischen Zugang zum Netz und den Bahnhöfen	
Praxis	Kaum existierende Form	Vorherrschende Form	Seltene Form	In der Regel; Kontraktvergabe zumeist ohne Ausschreibung	Nichtexistierend
	Geringe Relevanz in Bezug auf die bekannte Infrastruktur			Rechtsstreit in Bezug auf nichtdiskriminatorischen Zugang zur Infrastruktur	

Quelle: Schaafkamp 2000: 121 (eigene Übersetzung).

Die Beratungsfirma Arthur Andersen identifizierte im Rahmen ihrer nach eigenen Angaben repräsentativen Marktstudie zu Fusionen/Akquisitionen sieben Trends für den deutschen (und europäischen) ÖPNV-Markt (Arthur Andersen-Branchengruppe Verkehr und Logistik 2001: 14ff.; vgl. auch Tab. 12):

- a) Französische und schwedische Nahverkehrsunternehmen kaufen sich zunehmend im deutschen Markt ein und treiben damit den Konzentrationsprozess voran. Insgesamt stellen 85% der von Andersen ermittelten Transaktionen Unternehmenskäufe dar. In Deutschland wurden insgesamt 46% aller Transaktionen von ausländischen Unternehmen vorgenommen. Durch diese Aktionen bemüht sich die internationale Konkurrenz, ein deutsches Standbein aufzubauen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit und Marktmacht ggf. nutzen zu können.
- b) Das fehlende Engagement britischer ÖPNV-Betreiber wird vor allem dadurch erklärt, dass diese börsennotiert sind und kurzfristige Gewinnerwartungen haben, was auf dem deutschen Markt angesichts hoher Sozialstandards und eines zu starren Marktgefüges nicht realisierbar sei.
- c) Als Folge der im Vergleich zur privaten Konkurrenz relativ teuren Personalkosten kommt es in vielen Unternehmen zur Einführung einer zweiten Tarifebene. Dies geschieht häufig durch den Kauf oder die Gründung einer Gesellschaft.

- d) Vergleichbar zu der Entwicklung in Großbritannien und Schweden kommt es zu Zusammenschlüssen der bestehenden ÖPNV-Betreiber.
- e) Anders als in Großbritannien (und in geringerem Maße auch in Schweden) haben materielle Privatisierungen in Deutschland kaum stattgefunden. Insgesamt ist nur ein Verkauf beobachtet worden. Angesichts der Auflösung des Querverbundes und des Wettbewerbs im Energiemarkt ist allerdings auch in diesem Bereich eine gewisse Dynamik zu erwarten.
- f) In Deutschland kam es bislang kaum zu einem sog. Management-Buy-out (MBO). In Großbritannien haben dagegen Mitarbeiter und Manager häufig „ihr“ Unternehmen übernommen. Außerdem stellt sich der ÖPNV für Investoren häufig als (zumindest nach außen) wenig lukrativ dar, weshalb es zu keinem Engagement kommt; auch darin unterscheidet sich der deutsche Markt von anderen europäischen.
- g) Die seit 1996 zunehmende Wettbewerbsdynamik im SPNV ist auch Folge des Einstiegs kommunaler Unternehmen. Der Marktanteil der Konkurrenz der Deutschen Bahn AG liegt bei 10%⁴² und wird vermutlich kurzfristig wegen begrenzter Beförderungskapazitäten der Konkurrenten nicht sehr viel weiter auszudehnen sein.

Accenture hat 2002 in der Folge der Erhebung von Arthur Andersen (welche von Accenture gekauft wurde) eine weitere – wiederum nach eigener Einschätzung repräsentativen – Befragung von ca. 100 Experten durchgeführt. Die Kommunen wählen – eine nicht ganz neue Erkenntnis – zunehmend private Rechtsformen (86%) und verkaufen zunehmend auch Anteile (58%). Insgesamt gehen die Experten davon aus, dass es zu einem Konzentrationsprozess kommt und nur ca. zehn Marktteilnehmer übrig bleiben werden (immerhin 56% glauben dies). Fast 100% erwarten, dass es mittel- bis kurzfristig zu Ausschreibungen kommt, an denen sich auch deutsche und ausländische Konkurrenz beteiligen wird. Nach der Erwartung der Manager wird Fahrzeugreinigung, -schutz sowie IT-Dienstleistungen künftig ausgegliedert und gemeinsam mit anderen Unternehmen erledigt (69%). Insgesamt erwartet man einen Anstieg der Kosten für Unternehmensführung und IT sowie eine inflationsbereinigte Senkung der Fahrdienstkosten von 5%.

Accenture zählte 400 Nahverkehrsbetriebe in Deutschland bei insgesamt 14 Mrd. EUR Gesamtumsatz jährlich. Die Hälfte dieses Umsatzes entfällt dabei schon heute auf 20 Unternehmen. Der Kostendeckungsgrad des ÖPNV (aus der Veröffentlichung wird nicht deutlich, ob mit oder ohne Infrastrukturerhalt) beträgt im Schnitt weniger als 70%, wobei weniger als 50% der Einnahmen echte Markterlöse sind (Rumpke/Hitz 2002).

Die Anzahl der Arbeitsplätze in den Mitgliedsunternehmen des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (ohne Deutsche Bahn) hat innerhalb von zehn Jahren (1992 bis 2001) um über 20% auf ca. 115.000 Beschäftigte abgenommen (VDV 2001: 16).

Insgesamt haben die formelle Privatisierung der Bahn 1993/94 und die in der Folge vorgenommenen Umstrukturierungen zu einem Abbau von über 110.000 Arbeitsplätzen geführt (seit Anfang 1994; Anfang 2002 hatte die Deutsche Bahn noch 225.000 Beschäftigte, Deutsche Bahn AG 2002: 24f.). Für 2010 wird mit einem Anteil von Ausschreibungen in Höhe von 50% gerechnet. Obwohl es bislang bereits 267 Konkurrenzunternehmen der Bahn gibt (wie oben dargestellt häufig auch in kommunaler Eigentümerschaft), bleibt deren Marktanteil

⁴² Die VDV-Statistik (2001, S. 12) weist 8% aus.

teil gering. In den meisten Quellen wird ein Anteil von ca. 8% genannt (VDV 2001: 12). Die private Konkurrenz kann sich bislang allerdings nur beim SPNV profilieren. Im Fernverkehr hat die Deutsche Bahn nach wie vor einen Anteil von über 99% (Schaafkamp 2000: 120).

Mit der Bahnreform von 1994 wurden nicht nur die beiden deutschen Staatsbahnen zusammengeführt und die Schulden erlassen, sondern sie markiert auch einen Wendepunkt in der Geschichte der deutschen Bahn(en). Die Bahn wurde in private Rechtsform überführt und soll(te) sich insbesondere auf dem Markt beweisen. In diesem Zusammenhang kam es auch zu einer Regionalisierung des SPNV; die Ländern wurden mit den Mitteln ausgestattet, die Bereitstellung des SPNV mit einem Betreiber zu vereinbaren, bislang kam es allerdings nur zu relativ wenigen Ausschreibungen (ebd.: 114f.).

Die abschließende Bewertung der neue Rechtslage und ihrer Auswirkungen fällt noch schwer. Einige zentrale Ergebnisse lassen sich aber aus Sicht einer im Auftrag der Europäischen Kommission zustande gekommen Studie festhalten (ebd.: 136):⁴³

- Auf örtlicher Ebene ist es zu einem Anstieg der Fahrgäste gekommen,
- die Lohnkosten der öffentlichen Busunternehmen sind wegen der Bedrohung durch den Wettbewerb gefallen,
- die Kosten der Bereitstellung von Dienstleistungen im Schienenverkehr sind – soweit es zu Ausschreibungen kam – gesunken und
- das hohe Niveau der öffentlichen Zuschüsse wurde beibehalten. Aussagen über die Effektivität lassen sich u. a. wegen der Intransparenz der Finanzierung nicht machen.

3.2 Großbritannien

In Großbritannien wurde der ÖPNV-Markt in den achtziger Jahren außerhalb Londons – anders als im übrigen Europa – vollständig geöffnet. Als Folge des Wettbewerbs beherrschen heute vier Unternehmen den Markt, sie vereinen 60% des Marktumsatzes auf sich, obwohl ihre Vorgängerinnen Ende der achtziger Jahre lediglich über 10% Marktanteil verfügten. Es bestehen kaum noch Unternehmen mittlerer Größe, nur in Nischenmärkten sind kleine Unternehmen konkurrenzfähig. Laut der Monopolies and Mergers Commission weisen die größeren Unternehmen gegenüber kleinen Unternehmen deutliche Kostennachteile (Betriebskosten pro Wagenkilometer) auf. Ihre Kapitalkraft ermöglicht es den Großen, einen Verdrängungswettbewerb durchzustehen. Ein Viertel der privatisierten öffentlichen Unternehmen ging in den Besitz der Mitarbeiter (MBO bzw. MEBO), wobei nicht alle Unternehmen überleben konnten (Arthur Andersen-Branchengruppe Verkehr und Logistik 2001: 6).

Die völlige Deregulierung (außerhalb Londons) führte zu einer Zunahme der in Wagenkilometern gemessenen Verkehrsleistung; es ist allerdings ein gleichzeitiges Wirtschaftswachstum zu konstatieren, die Kausalität ist also keineswegs zwingend. Durch die Senkung der Fahrervergütung konnte der öffentliche Zuschuss reduziert werden. Die Beförderungs-

⁴³ Leider finden sich in dieser Studie keine Hinweise auf die Änderung von Beschäftigungsbedingungen, Veränderung der Anzahl von Arbeitsplätzen, Flächenversorgung und Leistbarkeit, obwohl diese von großer Bedeutung sind.

entgelte stiegen an. Langfristig stellt sich die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs als Problem dar. Insbesondere kam es durch kartellähnliches Verhalten zu einem Rückgang der Bieterzahlen. Daher stellt sich die Erhaltung einer bestimmten Zahl von konkurrenzfähigen Unternehmen als sehr wichtiger Faktor heraus, der durch Fusionskontrollen und die Vorhaltung eigener Betriebshöfe realisiert wird. Die Reform des Londoner Busverkehrs zeigt dabei, dass im Rahmen einer langen Laufzeit trotz konsequenter Umsetzung soziale Härten vermieden wurden (ebd.).

Beförderungsleistungen, welche aus politischen Gründen als unverzichtbar definiert werden, sind durch regionale Nahverkehrsbehörden in Auftrag gegeben. 85% des Busverkehrs wird kommerziell betrieben, der nichtkommerzielle Verkehr, den es allein noch in London gibt, macht insgesamt 15% aus. Insgesamt bestehen im Verkehrssektor 80 Tarifverträge. Eine veränderte Politik der Labour-Regierung hat den Zweck, die Kooperation von Betreibern und regionalen Behörden zu stärken, um für Qualitätsverbesserungen zu sorgen (vgl. Ruiter/Mast 2000: 8f.).

In einer vergleichenden Untersuchung kommen Ruiter und Mast (2000, S. 10f.) zu dem Ergebnis, dass der Kontrollverlust der öffentlichen Hand eines der größten Probleme ist.⁴⁴ Während z. B. in Dänemark und Schweden sehr detaillierte Anforderungen definiert wurden, hat die öffentliche Hand in Großbritannien praktisch keine Einflussmöglichkeiten mehr. In der Folge kam es zu Qualitätseinbußen, Preissteigerungen und verhältnismäßig vielen Unfällen, was wiederum zur Stärkung der Einflussnahme und Kontrolle beigetragen hat. Aufgrund ihrer Untersuchungen in vier Ländern kommen die beiden Autoren zu dem Ergebnis, das diese nach einer gewissen Zeit (wieder) ein Gleichgewicht zwischen Regulierung und Deregulierung anstreben. Für alle Länder (also auch für Großbritannien) kommen sie zu dem Ergebnis, dass durch die Deregulierung, die durch den Staat zu tragenden Kosten reduziert wurden, was insbesondere durch Lohnsenkungen, den Abbau von Arbeitsplätzen und den effizienteren Einsatz von Personal möglich wurde. Außerdem bestehen Probleme bei der Integration der lokalen/regionalen Angebote in ein landesweites Angebot; unterschiedliche Fahrkartensysteme, schlecht abgestimmte Übergänge, wechselndes Personal sind nur die wichtigsten diesbezüglich zu nennenden Aspekte.

Entscheidungen über die Konzessionsvergabe werden in Großbritannien vor allem über den Preis getroffen. Dabei fehlt es den regionalen Behörden, die für die Vergabe und Kontrolle zuständig sind, an den nötigen Kompetenzen, um eine Qualitätskontrolle durchzuführen. Nach Auffassung der Gewerkschaften wird dem Preisargument eine zu große Bedeutung zugeschrieben; Preiswettbewerb erhöht insbesondere den Druck auf die Beschäftigungsbedingungen inkl. der Entlohnung. Die Unternehmen kritisieren v. a., dass der Zeitraum der Konzessionsvergabe zu kurz bemessen sei; insbesondere der Investitionsbedarf mache längere Vergabedauern erforderlich, angemessen sei eine Zeit von sechs Jahren mit einer Option von weiteren sechs Jahren (Nahverkehr) bzw. von 15 bis 20 Jahren (Schienenverkehr). Ein weiteres Problem ist, dass die Einnahmen aus den Fahrkartenverkäufen nicht den Unternehmen zufließen, sondern der öffentlichen Hand, wodurch ein wichtiger Anreiz zur Erhöhung der Fahrgastzahlen und damit zur Verbesserung der Qualität fehlt (ebd.: 12f.).

⁴⁴ In einer Untersuchung, welche u. a. die öffentliche Wirtschaft in Deutschland zum Thema hat, wurde herausgestellt, dass häufig bereits die rechtliche Privatisierung den Zusammenhalt und die Kontrollmöglichkeit im kommunalen Sektor empfindlich stört (vgl. Schneider 2002).

In Großbritannien sind die Löhne für Busfahrer im Vergleich zu ähnlichen Tätigkeiten beträchtlich gefallen, während in Frankreich, Schweden und Dänemark die Lohnentwicklung in diesen Bereichen den vergleichbaren Tätigkeiten entspricht. In geringerem Maße als in den genannten Ländern wurde in Großbritannien auch die Arbeitszeit verkürzt. Insgesamt lässt sich darüber hinaus erkennen, dass das selbe Arbeitsaufkommen mit weniger Personal realisiert werden muss. Die Nahverkehrsunternehmen arbeiten zunehmend mit Aushilfen und Teilzeitkräften. Es kommt außerdem zu vermehrten Schichtunterbrechungen, wodurch die Arbeitszeitverkürzung z. T. konterkariert wird. Die Risiken des Ausschreibungssystems machen sich für die Beschäftigten nach Ansicht von Gewerkschaftsvertretern v. a. dadurch bemerkbar, dass sie häufig den Einsatzort, das Unternehmen und die Kollegen wechseln müssen (ebd.: 14f.).

Tabelle 13: Entwicklung des britischen öffentlichen Nahverkehrs, ausgewählte Indikatoren und Jahre

	1950	1960	1970	1980	1989/90	1996/7	1997/98
Passagieraufkommen (lokaler) Busse (m)	12.734	12.166	8.643	6.216	5.068	4.350	4.332
Zurückgelegte Strecken (lokaler) Busse, in km (m) (1)	3.390	3.163	2.623	2.268	2.442	2.693	
Gesamtpassagieraufkommen im öffentlichen Verkehr (m) (1)	16.445	13.313	8.687	6.224	5.074	4.355	4.337
Zurückgelegte Strecken im öffentl. Verkehr, pro Passagier (b), in km (2)	92 (3)	79	60	52	47	40	
Marktanteil, in %	42 (3)	28	15	11	7	6	
Gesamtaufkommen von zurückgelegten Entfernungen, in km (m) (2)	3.967	3.795	3.463	3.280	3.835	4.199	

Quelle: Preston/Holvad 2000: 322 (eigene Übersetzung).

(1) Inklusive Straßenbahnen und Oberleitungsbusse

(2) Inklusive Straßenbahnen, Oberleitungsbusse und nichtlokaler Busse

(3) Zahlenmaterial von 1952

Als Folge der Entwicklung sind die befragten britischen Beschäftigten zu 95% der Meinung, dass die Menge der zu bewältigenden Arbeit zugenommen hat. 90% berichten von einer Zunahme der emotionalen Belastung (Aggressivität der Fahrgäste und im Straßenverkehr), 77% bzw. 78% berichten von einer größeren körperlichen Arbeitsbelastung bzw. einer Erhöhung der körperlichen Beschwerden (ebd.: 16).

Seit Beginn der Deregulierung hat der Marktanteil des öffentlichen Nahverkehrs von 11% in 1980 auf 6% in 1996/7 abgenommen (vgl. Tab. 13).

Auch im Schienenverkehr hat man in Großbritannien umfassende Privatisierungen durchgeführt. Die Bahninfrastruktur wurde als reguliertes Privatmonopol nicht mehr staatlicher Kontrolle unterstellt (zur Schieneninfrastruktur vgl. im Detail: Lahounik 2001: 36ff.).

Tabelle 14: Tendenzen im Personentransport auf der Schiene seit der Privatisierung (Großbritannien)

	1993/4	1998/9	% change
km pro Passagier (b)	30,4	35,1	+15,5
Passagiere (m)	740	890	+20,3
Ertrag (£m, in Preisen von 1997/8)	2414	3028	+25,4
Einnahmen pro Passagier-km (p)	7,9	8,6	+8,9
Pünktlichkeit (%)	89,6	91,6	+2,2
Ausfallsicherheit (in %)	98,7	98,8	+1,0
Durchschnittliche Reise-länge (km)	41,1	39,4	-4,1

Quelle: Preston/Holvad 2000: 323 (eigene Übersetzung).

Die rechtliche Ausgestaltung der Regulation wird in einem Bericht der Schienen-Control GmbH (2001: 14ff.) beschrieben (dieser Bericht führt nur rudimentär praktische Erfahrungen mit diesen rechtlichen Grundlagen an). Neben dem Ministerium bestehen eine Strategic Rail Authority (SRA), ein Office of the Rail Regulator (ORR) und die Health and Safety Commission (HSC). Das Ministerium ist für die Gesamtkoordination und politische Zieldefinitionen zuständig. Die SRA ist das „strategische, planende und koordinierende Element“ im System. Sie bestellt und bezahlt Transportleistungen, soll Mindeststandards bei der Leistungsqualität überwachen, die Fahrplangestaltung koordinieren u. v. m. Das ORR soll die Railtrack regulieren. Nach Ansicht des ORR selbst ist der wichtigste Unterschied zur SRA, dass letztere über Geldmittel verfügt, welche für bestimmte Leistungen ausgezahlt werden. Von einzelnen Quellen wird diese Aufteilung der Regulation (SRA, ORR) als nicht sinnvoll beschrieben. Die HSC ist für Arbeitssicherheit, Schutz vor gefährlichen Gütern usw. zuständig.

Schöller (2003: 26) fasst die Argumente, die von interessierter Seite angeführt werden, um die positiven Wirkungen der Privatisierung zu belegen, wie folgt zusammen:

- a) deutliche erhöhte Fahrgastzahlen als Folge einer größeren Attraktivität (vgl. auch Tab. 14),
- b) eine Verschiebung des Modal Split zugunsten der Schiene,
- c) ein gesunkener Subventionsbedarf und

d) steigende Investitionen in das Eisenbahnsystem.

Nach Schöllers Angaben werden diese Erfolge mit Rückgriff auf die Statistiken der 1999 neu geschaffenen Regulierungsbehörde SRA belegt. Diese hat aber – auch angesichts des völligen Scheiterns ihrer Vorgängerorganisation – ein Interesse daran, ihre Erfolge zu belegen. Unabhängige Analysten verwenden demgegenüber das SRA-Zahlenmaterial nicht (Schölller 2003).

Die erhöhten Fahrgastzahlen lassen sich viel eher durch eine gute Konjunktur erklären. Indizien dafür sind der ebenfalls zunehmende Autoverkehr und die Zunahme von Arbeitsverhältnissen. Insbesondere neue Niedriglohnjobs machen eine hohe Flexibilität der Arbeitnehmer erforderlich. Nachdem die Rezession einsetzte, ging der Anteil des Schienenverkehrs wieder auf das alte Niveau zurück. Die Veränderung des Modal Split lässt sich auf das (gesetzlich für einen gewissen Zeitraum garantierte) relativ niedrige Preisniveau sowie den ebenfalls schlechten Zustand der britischen Straßen zurückführen. Als direkter Effekt der Privatisierung lassen sich letztlich nur die preiswerten Angebote außerhalb der Stoßzeiten identifizieren.

Die von der SRA ausgewiesenen Investitionszahlen wurden zur Erhaltung des Kurswertes des Unternehmens geschönt. Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass aufgrund uneffizienter Strukturen Railtrack, um die gleiche Wirkung wie früher British Rail zu erreichen, 2,5 mal so viel Geld benötigt. Außerdem hat sich der Fahrzeugpark seit der Privatisierung nicht mehr verändert. Insgesamt erwartet man – neben der seit der Privatisierung bereits zur Verfügung gestellten „Anschubfinanzierung“ – einen Subventionsbedarf von 3,5 Mrd. £ jährlich, also doppelt soviel, wie vor der Privatisierung British Rail erhielt (ebd.: 26f. m. w. N.).

Am britischen Beispiel werden zwei Schwierigkeiten, die aus der Aufteilung des Marktes folgen, deutlich. Zum einen kommt es zu einer Fragmentierung und Dysfunktionalität des Systems, zum anderen kommt es zur Entstehung eines privaten Monopols. Oft verlaufen diese Entwicklungen nacheinander, in Großbritannien haben sich beide Phänomene gleichzeitig etabliert (ebd.: 27f. m. w. N.).

Insgesamt kommt Schölller (2003: 28f.) zu dem Ergebnis, dass sich anhand des britischen Beispiels zwar nicht unbedingt eine Bewertung von Privatisierungen an sich möglich ist, dass aber die in Großbritannien durchgeführte „Schocktherapie“ als gescheitert gelten kann.

3.3 Frankreich

Im Gegensatz zur Wasserversorgung ist der Bereich Schiene in Frankreich 1995, 1997 und 2000 durch die Gesetze Nr. 95-115-Art. 65, Nr. 97-135 und Nr. 2000-1208 sowie entsprechender Dekrete reformiert worden, die jedoch nur z.T. eine Liberalisierung anstreben. Einerseits zielten diese Neuregelungen auf die Überwindung der Überschuldung des öffentlich-rechtlichen Monopolunternehmens SNCF ab. Andererseits sollten die Grundlagen dafür gelegt werden, dass insbesondere im Bereich Schiene die eingangs von Kap. 3 genannten Europäischen Direktiven im nationalen Recht Eingang finden (Faivre d'Arcier 2002, Pfund 2002b). Die auf Liberalisierung abzielenden Elemente dieser Reformen beziehen sich auf

die Bereiche nationale Infrastruktur und Eisenbahnverkehr (3.3.1) und regionaler Schienenverkehr (3.3.2).

3.3.1 Nationale Infrastruktur und Eisenbahnverkehr

Das Gesetz Nr. 97-135 richtete ein eigenes öffentlich-rechtliches Unternehmen, das „Réseau Ferré de France“ (RFF), für die Eisenbahninfrastruktur sowie für deren Entwicklung und Finanzierung ein. Mit der Gründung dieses staatlichen Betriebs wurde gemäß Richtlinie 91/440/EWG die institutionelle Trennung des Verkehrs von der Bahn vollzogen. Der RFF wurde die Schuldenlast des staatlichen Eisenbahnwesens übertragen, die 1997 rund 134 Mrd. FF (knapp 20 Mrd. EUR) betrug. Die SNCF wurde per Gesetz mit der Instandhaltung und dem Betrieb des Eisenbahnnetzes sowie die Sicherstellung des Eisenbahntransports beauftragt. Das Ministerium für das Verkehrs- und Transportwesen legt weiterhin per Dekret die wichtigen Merkmale des Eisenbahnnetzes (Anzahl der Kilometer der Hochgeschwindigkeitsstrecken, zwei- oder eingleisige Strecken, elektrifizierte Strecken etc.) fest, prüft die vom RFF beantragten Anpassungen am Eisenbahnnetz sowie die die Benutzungsgebühren. Grundsätzlich blieb somit die Einheit des nationalen Eisenbahnnetzes erhalten und unter öffentlich-rechtlicher Kontrolle (Pfund 2002b, Lavallo 1997).

Diese Aufteilung des Eisenbahnwesens konnte dessen weitere Verschuldung nicht verhindern. Die neuen Schulden wurden staatlicherseits der Infrastrukturbesitzerin, der RFF, aufgebürdet. Entsprechend musste diese ihre Investitionstätigkeit einschränken (im Jahre 2001 auf nur mehr 65% des Niveaus von 1997; (s. Tab. 15 und 16).

Tabelle 15: Entwicklung der Infrastrukturinvestitionen von RFF u. SNCF, in Mrd. EUR (1997-2001)

	RFF	SNCF
1997	2,027	1,298
1998	1,856	1,205
1999	1,586	1,003
2000	1,492	0,995
2001	1,331	1,382

Quelle: Pfund 2002b

Tabelle 16: Entwicklung des Schuldenstands von RFF u. SNCF, in Mrd. EUR (1997-2001)

	RFF	SNCF
1996 (vor der Reform)	-	31,710
1997	20,459	7,623
1998	21,892	7,729
1999	22,456	7,302
2000	23,069	6,494
2001	23,325	7,074

Quelle: Pfund 2002b

Kritiker sehen in dieser Reform einen Einstieg in die Liberalisierung des Schienenverkehrs (Faivre d'Arcier 2002, Masse 2001, Dumont 2000a). Das Gesetz Nr. 97-135 sieht beispielweise vertragliche Vereinbarungen zwischen der *Réseau Ferré de France* und anderen Betreibergesellschaften als der SNCF grundsätzlich vor.⁴⁵ Ab 2003 soll laut modifizierter Richtlinie 91/440EWG ausländischen Anbietern der Zugang zu den nationalen Eisenbahnstrukturen ermöglicht werden. Die derzeitige französische Regierung hält sich jedoch bisher an die geltende Regelung zwischen RFF und SNCF, um die Einheit des französischen Eisenbahnsystems zu gewährleisten. Der 1999 gegründete „Conseil Supérieur du Service Public Ferroviare“ (CSSPF), eine von der Regierung geschaffene Konsultativbehörde zur Evaluation der Beziehungen zwischen SNCF und RFF, stellte in seinem Bericht vom Januar 2001 fest, dass eine Öffnung des französischen Eisenbahnsystems für ausländische Verkehrsunternehmen erst dann erfolgen sollte, wenn zum einen die weiterhin hohe Verschuldung des RFF abgebaut und die Konkurrenzfähigkeit der SNCF vorangetrieben worden sei sowie die Existenz effizienter und untereinander harmonisierter Regulierungsbehörden auf nationaler und europäischer Ebene sichergestellt sei.

⁴⁵ Gewerkschaften und die Sozialistische Partei Frankreichs bewerten die Reform gar als einen schleichen Prozess der Liberalisierung und damit Zerstörung des französischen Modells öffentlicher Dienstleistungen (Dumont 2000a).

3.3.2 Regionaler Schienenverkehr

Eine ähnliche Problematik zeichnet sich im zweiten Reformbereich ab, der sich auf Grundlage der drei oben genannten Gesetze auf die Stärkung der Regionen bezieht. Eine wesentliche Absicht ist hier zunächst, den seit Beginn der Präsidentschaft François Mitterrands (1981) angestoßenen Prozess der administrativen Dezentralisierung in Frankreich voranzutreiben (das entscheidende Gesetz ist hier die „Loi d’Orientation des Transports Intérieurs“ aus dem Jahre 1982). Gleichzeitig sollte durch eine Kompetenzübertragung der Zuständigkeiten bei der Organisation des regionalen Schienenverkehrs den bereits erwähnten Harmonisierungs- und Wettbewerbsrichtlinien Rechnung getragen werden. Nach einer Erprobungsphase, bei der sieben Regionen freiwillig von 1997 bis 2000 teilgenommen haben, um die Modalitäten der Kompetenzübertragung für die Organisation des Regionalverkehrs zu testen (Faivre d’Arcier 2002, Masse 2001), erfolgte am 1. Januar 2002 der Kompetenztransfer. Grundsätzlich gilt hier eine ähnlich restriktive gesetzliche Regelung wie im Bereich RFF-SNCF. Die Vertreter der 26 Regionen (hier der Regionalrat und sein Präsident) schließen jeweils mit der SNCF, die per Gesetz nationaler Betreiber bleibt, einen zeitlich befristeten Vertrag für die Personenverkehrsleistungen ab. Partner im Bereich der Infrastruktur ist der RFF. Die entscheidende Neuerung besteht darin, dass nun die Regionen direkt vom Staat die Mittel erhalten, um den Regionalen Bahnverkehr zu organisieren. Zusätzliche Mittel erhalten sie für die Erneuerung des Rollmaterials (Pfund 2002b). Wenn zur Zeit der einzige Ansprechpartner für den Betrieb des regionalen Personentransports („Transport Express Régional“, TER) die SNCF ist, gilt auch bei dieser erst kürzlich eingeführten Regelung, dass prinzipiell die Möglichkeit besteht, bei entsprechender Änderung der nationalen Gesetzgebung den regionalen Markt für private oder ausländische Anbieter zu öffnen.

Die Erfahrungen mit dieser regionalisierten Organisation des Schienenverkehrs konnten aufgrund der kurzen Zeit ihrer Existenz noch nicht systematisch erfasst werden. Allerdings sind für die Probephase erste statistische Erhebungen gemacht worden, die zeigen, dass die Regionen die Einräumung größerer Autonomie aktiv dazu genutzt haben, ins Rollmaterial zu investieren (Faivre d’Arcier 2002). Dies hat zu einem deutlich höheren Angebot an Bahn- und Busverbindungen in den Testregionen geführt (Tab. 16), was wiederum eine signifikant gestiegene Zahl von Benutzern der regionalen Verkehrsmittel nach sich zog (Tab. 17). Allerdings zeigt diese Entwicklung, dass diese Steigerungen im Angebots-, Nachfrage- und Einnahmenbereich einem dennoch viel zu hohen Investitionsaufwand gegenüberstehen (Tab. 18).

Tabelle 17: Zuwachs an Zug- und Busverbindungen nach Regionen in Prozent (1996-1999)

Regionen	Züge	Busse	Gesamtwachstum
Elsaß	14,3	17,8	15,5
Centre	19,5	541,0	50,5
Limousin	-2,0	7,7	0,6
Nord-Pas-de-Calais	7,0	11,1	7,0
Pays de la Loire	34,7	41,8	36,4
Provence-Alpes-Côtes d'Azur	7,5	14,3	8,1
Rhône-Alpes	15,8	12,2	15,1
Summe	13,8	38,9	17,7
Nicht-Testregionen	1,1	2,5	1,4

Quelle: Faivre d'Arcier 2002

Tabelle 18: Entwicklung der Bus und Zugauslastung (in Mio. Fahrgästen), 1996-1999

Regionen	1996	1997	1998	1999	Entwicklung von 1996-1999
Elsaß	374,58	383,2	407,3	435,0	16,1%
Centre	539,4	501,6	569,5	619,9	15%
Limousin	102,97	104,0	103,3	103,9	0,9%
Nord-Pas-de-Calais	826,59	844,7	830,0	831,3	0,6%
Pays de la Loire	328,11	341,8	360,2	385,3	17,5%
Provence-Alpes-Côtes d'Azur	515,18	522,08	520,1	546,3	6,0%
Rhône-Alpes	1147,28	1228	1289,2	1374,9	19,8%
Summe Testregionen	3833,7	3925,4	4079,6	4296,6	12,1%
Summe alle anderen Regionen	3487,33	3640,0	3540,0	3708,78	6,4%

Quelle: Faivre d'Arcier 2002

Tabelle 19: Auswirkungen des Angebots auf die Verkehrsmittelnutzung u. die Einnahmen 1996-1999

Regionen	Entwicklung des Angebots	Entwicklung der Nutzung	Entwicklung der Einnahmen	Elastizität Nutzung/Angebot	Elastizität Einnahmen/Angebot	Elastizität Einnahmen/Nutzung
Elsaß	15,5%	16,1%	10,6%	1,04	0,68	0,66
Centre	50,5%	15,0%	16,2%	0,30	0,32	1,02
Nord-Pas-de-Calais	7,0%	0,6%	0,2%	0,09	0,03	0,33
Pays de la Loire	36,4%	17,5%	13,4%	0,48	0,37	0,77
Provence-Alpes-Côtes d'Azur	8,1%	6,0%	11,2%	0,74	1,38	1,87
Rhône-Alpes	15,1%	19,8%	20,0%	1,31	1,32	1,01
Summe der 6 Testregionen	19,1%	10,7%	12,0%	0,56	0,63	1,12
Summe der Nicht-Testregionen	1,4%	6,4%	6,7%	4,57	4,79	1,05

Quelle: Faivre d'Arcier 2002

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Reform im Bereich der Regionalisierung des Personentransports im Schienenverkehr sich positiv auf Investitionen, Angebot und Einnahmen der Regionen und der SNCF als beauftragter Betreiber ausgewirkt hat, jedoch im Hinblick auf das return-on-investment über einen längeren Zeitraum eine negative Entwicklung haben könnte, die ebenfalls durch eine weitere Liberalisierung des Regionalverkehrs verschärft werden könnte.

3.3.3 ÖPNV

Der Bereich des öffentlichen Nahverkehrs („Transports publics“) unterliegt – wie auch der Bereich Wasserversorgung – der Verantwortlichkeit der Kommunen bzw. interkommunaler Verbände („syndicats“). Allerdings gibt es hier eine bedeutende Ausnahme: die Gemeinden der Region „Ile de France“ (d.h. der Pariser Großraum, der mit insgesamt 10,8 Mio. Einwohner 19% der französischen Gesamtbevölkerung ausmacht) sind auch nach dem Inkrafttreten des „Loi d'Orientation des Transports Intérieurs“-Gesetzes von 1982 nicht die verantwortlichen Autoritäten bei der Organisation des ÖPNV. In einer der wenigen Studien zur Entwicklungen dieses Sektors nach dem Inkrafttreten der sog. „Loi Sapin“ (s.o. Abschnitt 1.) wird hervorgehoben, dass von einer Zerteilung dieses Sektors ausgegangen werden muss (Stathopoulos, Nikolas/Stransky, Vaclav 2001). So muss in der französischen Provinz der ÖPNV seit 1993 in gleicher Weise wie der Bereich Wasserversorgung entweder durch

die Kommunen selbst als Dienstleistung erbracht werden, oder sie muss über das oben beschriebene öffentliche Ausschreibungsverfahren private Betreiber mit der Erbringung dieser Dienstleistung beauftragen. Im Bereich „Ile de France“ ist die verantwortliche Autorität der „Syndicat des Transports Parisiens“ (STP), der sich aus den „Département“-Vertretern aus der Region und Repräsentanten verschiedener nationaler Ministerien zusammensetzt. Das Organigramm für die Planungs- und Kontrollkompetenzen des Bereichs ÖPNV ist in der nachfolgenden Tab. 20 abgebildet:

Tabelle 20: Planungs- und Kontrollebenen im französischen ÖPNV (Stand 2000)

Akteur	Verkehrsministerium	Dezentralisierte Behörden in der Provinz	Dezentralisierte Behörden in der IDF-Region	Transportunternehmen – in der Provinz	Transportunternehmen – in der IDF-Region
Art	Nationale Planungs- und Kontrollebene	Kommunen und kommunale Vereinigungen	STP: „Départements“, Repräsentanten der verschiedenen nationalen Ministerien	I.d.R. private Firmen (pro Stadt hat nur eine Firma die Konzession für den ÖPNV-Betrieb), plus gemischte Unternehmen (<i>société d'économie mixte</i>)	I.d.R. 2 Staatsunternehmen (RATP, SNCF) + private Firmen, die in 2 Verbänden organisiert sind (APTR, ADATRIF)
Beziehung	Demokratische Kontrolle	Hierarchische Kontrolle	Hierarchische Kontrolle	Verträge mit dezentralisierten Behörden	Vertrag mit STP
Aufgabenregelung	Verantwortung per Gesetz geregelt	Delegierte Aufgaben per gesetzlicher Regelung	Delegierte Aufgaben per gesetzlicher Regelung	Durch den Markt (Delegierung der öff. Dienstleist.)	Delegierung ohne Konkurrenz
Strategische Aufgaben	Transportpolitik Sozialpolitik Mittelverteilung Korrektur bei Marktversagen (Evaluierung des neuen Ausschreibungsverfahrens) Kontrolle d. Konkurrenz- u. Ausschreibungsregeln	Vom Verkehrsministerium delegierte Transportpolitik, Sozialpolitik, Budgetpolitik	Vom Verkehrsministerium delegierte Transportpolitik, Sozialpolitik, Budgetpolitik		
	Infrastruktur-Investitionen	Infrastruktur-Investitionen komplementär zur zentralen Ebene	Infrastruktur-Investitionen komplementär zur zentralen Ebene		Infrastruktur-Investitionen komplementär zur zentralen Ebene
		Herstellung des urbanen Transportbereichs	Herstellung des urbanen Transportbereichs		
Taktische Aufgaben	Maxim. Fahrpreis Steigerungen werden per interministeriellem Dekret entschieden	Fahrpreis		Fahrpreis	Fahrpreis
		Routen	Routen	Routen	Routen
		Zeittafeln	Zeittafeln	Zeittafeln	Zeittafeln
		Fahrzeugtypen	Fahrzeugtypen	Fahrzeugtypen	Fahrzeugtypen
Operative Aufgaben		Informationsentwicklung	Information	Information Verkauf Pers.-Management Fahrzeug-Manag.	Information Verkauf Pers.-Management Fahrzeug-Manag.

Quelle: Stathopoulos/Stransky 2001

Im Großraum Paris kann somit von einem staatlich kontrollierten Sektor ausgegangen werden, bei dem die Konzessionsvergabe ohne Ausschreibungsverfahren direkt mit den öffentlich-rechtlichen oder den privaten Unternehmen ausgehandelt wird. In dieser Region hat folglich bisher keine Deregulierung des ÖPNV stattgefunden.

In der Provinz hingegen wird das bereits erwähnte französische Modell der Konzessionsvergabe angewendet. Ähnlich wie im Bereich der Wasserversorgung dominieren sowohl im Bereich der Infrastruktur (Gleisanlagen, Fahrzeuge, Bahnhöfe etc.) als auch beim Betrieb des ÖPNV fünf große Unternehmen den Markt. Von diesen Konzernen werden zwei rein privatwirtschaftlich betrieben (Vivendi-CGEA und Verney), während die drei anderen Tochterunternehmen von öffentlich-rechtlichen Unternehmen sind (VIA-GTI, Cariane, die beide zur SNCF gehören, und TransDev). Valide Zahlen über Entwicklungstrends im Angebot an Dienstleistungen, in der Verkehrssicherheit, der finanziellen Entwicklung sowie Auswirkungen liegen für den Bereich ÖPNV bisher nicht vor.⁴⁶

3.4 Schweiz

Die Schweiz hat zwei der in der EU-Richtlinie 91/440 genannten Ziele (Öffnung der Netze und Trennung der Eisenbahnunternehmen) verwirklicht (Schienen-Control GmbH 2002a: 6). Der Netzzugang wird vom Schweizerischen Bundesamt reguliert (ebd.: 10ff.).

In der Schweiz wurde im regionalen öffentlichen Personennahverkehr zu Beginn des Jahres 1996 ein Bestellrecht des Bundes und der Kantone eingeführt. Die Ausschreibung erfolgt für ein Jahr oder länger. Kommt es zu Effizienzgewinnen, sind Rückstellungen für etwaige künftige Verluste zu bilden. Die Besteller sind darüber hinaus verpflichtet, dem günstigsten Betreiber den Zuschlag zu geben. Von Kanton zu Kanton unterschiedlich ist dabei die Ausschreibungspraxis, einzelne schreiben nur ausnahmsweise aus, während andere dies regelmäßig tun (Arthur Andersen-Branchengruppe Verkehr und Logistik 2001: 5).

Bei der Fahrgastbeförderung und den zurückgelegten Wagenkilometern gab es allerdings nach 1996 keine Veränderungen. Gleiches gilt für die Effizienz gemessen in Kosten pro Wagenkilometern und Personalkosten pro Wagenkilometern. Der Kostendeckungsgrad des lokalen Nahverkehrs in den 16 größten Schweizer Städten hat sich von 1996 bis 1998 lediglich von 54% auf 56% verbessert (Lebküchner/Schreyer 2000: 354ff.).

3.5 Kanada

Im Vergleich ist Kanada das Land, in dem sich öffentliche Ausschreibungen von Linien im Busverkehr am wenigsten durchgesetzt haben. Nur in einer Großstadt (Montreal) und in kleineren Städten bzw. Regionen kam es bislang zu Ausschreibungen (Cox/Duthion 2001: 24).

⁴⁶ Die bisher einzige Studie, die sich eingehend mit der Organisation und Finanzierung des ÖPNV befasst hat (Stathopoulos/Stransky 2001), untersucht den Großraum Paris sowie zwei größere Provinzstädte (Toulouse und La Rochelle). In Letzteren wird allerdings nicht das frankreichspezifische Konzessionsvergabeverfahren angewendet.

Tabelle 21: Kategorien überregionaler Busverbindungen und Passagierzahlen, 1998 (Kanada)

	Zahl der Verbindungen	% der Verbindungen	Passagierzahlen (Mio.)	% der Passagierzahlen
am profitabelsten, höchste Dichte	15	11	2,8	40
profitabel, mittlere Dichte	42	32	2,7	38
Grenzwertig, niedrigere Dichte	41	31	1,2	17
unprofitabel, niedrigste Dichte	34	26	0,4	5
insgesamt	132	100	7,1	100

Quelle: Brennan/Dion 2002, Kap. 4.4 (eigene Übersetzung).

Nach einem sich über Jahrzehnte hinziehenden Rückgang des überregionalen Busverkehrs hat dieser sich in den letzten Jahren auf einem Niveau von 14 Millionen Passagieren pro Jahr stabilisiert (1980: 30 Mio., 1988: 17 Mio.), weitere 4 Mio. Passagiere wurden im Schienenverkehr befördert und immerhin 27 Mio. mit dem Flugzeug, schätzungsweise 85% des überregionalen Verkehrs werden allerdings per Auto zurückgelegt (Brennan/Dion 2002, Kap. 4.1).

Die Regulierung des öffentlichen Verkehrs variiert von Provinz zu Provinz. In Provinzen mit starker Regulierung, besteht ein hohes Maß an Quersubventionierung zwischen profitablen und weniger profitablen Verbindungen (vgl. Tab. 21). Gesellschaften erhalten nur dann Lizenzen, wenn sie auch weniger profitable Strecken bedienen. Auf diese Weise bleiben einerseits auch ländliche Regionen an das Liniennetz angeschlossen, andererseits führt dies zu höheren Preisen. Viele Einwohner ländlicher Regionen befürchten als Folge einer Deregulierung, vom öffentlichen Verkehr abgeschnitten zu werden. Das Ständige Senatskomitee für Transport und Telekommunikation fordert daher eine Umkehrung der Beweislast, das heißt neu auftretende Verkehrsunternehmen sollen beweisen, dass ihre Angebote nicht zu einer Abkopplung des ländlichen Raums führen. Anschließend soll dieses Verfahren evaluiert werden (Brennan/Dion 2002, Kap. 4.4).

3.6 Neuseeland

Die staatliche Eisenbahngesellschaft Neuseelands wurde in den neunziger Jahren an einer private amerikanische Gesellschaft (Wisconsin Central) verkauft. Dies hat zu Preiserhöhungen und zu einem radikalen Personalabbau geführt. Letztlich wurde dabei das staatliche Monopol durch ein privates ersetzt. Anders als in Großbritannien gibt es nicht einmal einen formalen Wettbewerb um einzelne Strecken. Die Literaturlage ist insgesamt sehr schlecht. Einzig Quellen zur allgemeinen Deregulierungspolitik stehen zur Verfügung (vgl. Menz 2003 m. w. N.).

Der Busverkehr wurde ähnlich wie in Großbritannien (außerhalb Londons) strukturiert, die meisten Verkehrsdienstleistungen wurden komplett ausgeschrieben (Cox/ Duthion 2001: 25).

3.7 Australien

Die australische Situation ist dadurch kompliziert, dass die Bundesstaaten für Verkehr (außer zur See und in der Luft) verantwortlich sind. Der größte Teil des Frachttransports auf der Schiene und einige sehr lange Eisenbahnverbindungen (z. B. der sogenannte „Indian Pacific“ entlang der Queensland-Küste) wurden privatisiert. Die meisten zwischenstaatlichen, innerstaatlichen und städtischen Schienenverkehre werden von der öffentlichen Hand betrieben; selbst die ehemals privat gestartete U-Bahn von Sydney befindet sich mittlerweile in öffentlichem Eigentum, weil der Privatunternehmer in Schwierigkeiten geraten ist. Busse und Straßenbahnen befinden sich in unterschiedlicher Eigentümerschaft, sind aber überwiegend in öffentlicher Hand.

Anders als in der EU gab es keine starke Tendenz zur Privatisierung von ÖPNV und Personenbeförderung auf der Schiene. Schienenverkehr und ÖPNV – soweit sie von der öffentlichen Hand betrieben werden – wurden in privatrechtliche Unternehmensform überführt und in der Folge kam es zu Deregulierung und immer häufigerem Outsourcing. In New South Wales wurde z. B. die Bahngesellschaft in eine kleine Zahl von Einrichtungen aufgespalten (der mittlerweile privatisierte Frachtbereich, die Streckenunterhaltung, das Rollmaterial, der Verkehr). Dieses Verfahren lehnt sich an das britische Modell an. Wie im britischen Fall kam es zu einer Vielzahl von Sicherheitsproblemen, welche vor allem Folge der Fragmentierung des Gesamtsystems und des versuchten Outsourcing der Streckenunterhaltung und in einigen Unfallberichten dokumentiert wurden (die Berichte für New South Wales finden sich auf der Seite www.transport.nsw.gov.au/safety_reg/rail_investigations, letzter Zugriff: 24.6.2003).

3.8 Vorliegende vergleichende Studien und das Problem der Vergleichbarkeit

Zu vielen Untersuchungsgegenständen gibt es zwar Materialien, diese sind aber zum Teil nur schwer zugänglich und es fehlt insbesondere an vergleichenden Untersuchungen bzw. Daten (bei vorliegenden Statistiken fehlt häufig bereits im Zeitvergleich für ein Land eine Inflationsbereinigung). Deutlich wird ein erhebliches Forschungsdesiderat.

Nur wenige Studien liegen vor. Für Frankreich, Deutschland und Großbritannien haben Héritier u. a. (1996) eine empirisch unterfütterte politikwissenschaftliche Analyse vorgelegt, welche sich allerdings vor allem mit der Veränderung von Staatlichkeit an Hand des Beispiels des öffentlichen Verkehrs befasst.

Darüber hinaus liegt ein Liberalisierungsindex der europäischen Bahnen vor (Kirchner 2002). Im Auftrag der Europäischen Kommission wurden für alle EU-Mitgliedsstaaten sowie die Beitrittsländer ausführliche Fallstudien angefertigt (TIS.PT u. a. 2000a, 2000b), deren quantitatives Material aber nicht in Beziehung zueinander gesetzt wurde.

Die Arbeit einer Unternehmensberatung (Arthur Andersen-Branchengruppe Verkehr und Logistik 2001) sowie die den Autoren nur als Foliensatz vorliegende Nachfolgestudie von Accenture setzen zwar qualitative und quantitative Daten in Verbindung zueinander, allerdings lässt sich die Repräsentativität (welche insbesondere für eine in Deutschland durchgeführte Befragung zugesichert wird) nicht nachvollziehen.

Im Konferenzpapier von Wendell Cox und Brice Duthion (2001) finden sich für die meisten Länder nur kurze Hinweise, die auch nur kaum empirisch belegt werden.

4. Auswertung der Deregulierungserfahrungen

Im Folgenden sollen zusammenfassend die Ergebnisse der Forschungs- und sonstigen Literatur zu einigen im Hinblick auf die gemeinwirtschaftlichen Aspekte der Daseinsvorsorge relevanten Facetten der Deregulierung und Privatisierung präsentiert werden. Dies erfolgt für jedes Land einzeln, jeweils für die Wasserversorgung und für den Verkehr.

4.1 Art der Aufsicht

- In **Deutschland** liegt die *Wasserversorgung* zwar in kommunaler Verantwortung, doch bspw. werden die Preise durch das bundeseinheitliche Gebührenrecht vorgegeben. Die *Deutsche Bahn* wird einerseits durch einen Aufsichtsrat, welcher die Interessen des staatlichen Eigentümers sichern soll, andererseits durch eine Aufsichtsbehörde reguliert. Der Präsident des Bundeseisenbahnvermögens hat uneingeschränktes Weisungsrecht. Dies dient u. a. dem Zweck, das Bahnnetz für private Konkurrenten offen zu halten. Nur durch massiven Druck von Seiten der Länder bzw. Landkreise stellt die Bahn allerdings die Befahrbarkeit von für sie nicht profitablen Strecken sicher, obwohl sie dazu rechtlich verpflichtet ist. Im Nahverkehr wird politischer Einfluss v. a. direkt genommen (durch persönliche Kontakte, Bestellung eines Geschäftsführers, Beherrschungsverträge usw.). Je größer die Gesellschaft und je mehr öffentliche Eigentümer es gibt, desto schwieriger gestaltet sich dies. Insgesamt ist bei diesem Modell aber durchaus erfolgreiche politische Gestaltung, z. B. bei der Streckenführung, der Ausgestaltung sozialer Bedingungen oder der Platzierung von Haltestellen, zu konstatieren. Private Konkurrenz wird vor allem durch den Inhalt der Ausschreibungen beeinflusst; zu der Wirksamkeit dieses Verfahrens liegen für Deutschland keine Erfahrungen vor.
- In **England** und **Wales** sind die nationalen Aufsichtsbehörden der *Wasserversorgung* differenziert nach ökonomischer, ökologischer und Qualitäts-Regulierung. Insgesamt hat die öffentliche Hand in Großbritannien kaum mehr Einflussmöglichkeiten auf den *Nahverkehr*; als Wirkung werden Qualitätseinbußen, Preissteigerungen und verhältnismäßig viele Unfälle gewertet. Auch ist das Angebot der verschiedenen Betreiber nur unzureichend aufeinander abgestimmt. Selbst die *Bahninfrastruktur* unterliegt als (reguliertes) privates Monopol nicht mehr staatlicher Kontrolle. Die öffentliche Hand bemüht sich aufgrund dieser Wirkungen mittlerweile Einfluss zurückzugewinnen. Entscheidungen über Konzessionsvergabe werden v. a. über den Preis getroffen. Da den Betreibern im *Nahverkehr* die Einnahmen aus den Fahrkartenverkäufen nicht zufließen, fehlt es an Anreizen, die Fahrgastzahlen zu erhöhen und die Qualität zu verbessern.
- In **Frankreich** erfolgt die Aufsicht der mehrheitlich privat erbrachten *Wasserversorgung* primär durch die Kommunen. Die Kontrolle des *Schiienenverkehrs* erweist sich aufgrund öffentlichen Eigentums als relativ unproblematisch, während zur Kontrolle des privaten *Nahverkehrs* keine Informationen vorliegen.

- Die Wasserversorgung der **Schweiz** ist primär kommunal organisiert. Die Kontrolle des Schienenverkehrs erweist sich aufgrund öffentlichen Eigentums als relativ unproblematisch, während zur Kontrolle des privaten Nahverkehrs keine Informationen vorliegen.
- In **Australien** erfolgt die Aufsicht über die *Wasserversorgung* auf der Ebene der Kommunen und regionalen Regierungen. Zur Kontrolle der privaten *Eisenbahnen* liegen keine Informationen vor. Die eher zunehmende Tendenz zu öffentlichem Eigentum reduziert das Kontrollproblem. Weitere Informationen liegen nicht vor.
- In **Neuseeland** erfolgt die Regulierung und Aufsicht der *Wasserbetriebe* über die Kommunen, die Regionalregierungen sowie die nationalen Behörden und Ministerien, zudem ist sie fachlich auf unterschiedliche Behörden aufgeteilt. Zum *Schieneverkehr* liegen keine Informationen vor. Für den Nahverkehr gibt es den Hinweis, das es ähnliche Strukturen und Probleme wie in Großbritannien gibt.
- In **Kanada** sind die Provinzen für die Gesetzgebung des größten Teiles der *Wasser- ver- und -entsorgung* zuständig, delegieren aber die Verantwortung auf die Ebene der Kommunen. Die Regulierung des *Verkehrssektors* variiert von Provinz zu Provinz. In Provinzen mit starker Regulierung werden auch weniger profitable Strecken durch private Unternehmen bedient.

4.2 Marktstruktur

Die Wasserversorgung ist aufgrund ihrer Besonderheiten in allen Ländern regional oder lokal monopolisiert.

- In **Deutschland** sind 58% der *Wasserversorger* öffentliche Unternehmen, 42% privatrechtlich, allerdings sind nur knapp 2% vollständig (mehrheitlich) in privatem Besitz. Im *Fernverkehr* gibt es bislang kaum Wettbewerb. Allein ein Wettbewerber (Vivendi) bietet bislang Verbindungen von regionaler Bedeutung an. Im *schienegebundenen* Personennahverkehr hält die hundertprozentige Staatstochter Deutsche Bahn AG ca. 92%. Teilweise verfügen private Konkurrenten auch über eigene Netze. Im übrigen Bereich des *ÖPNV* haben einzelne Gebietskörperschaften Strecken ausgeschrieben, die z. T. mittlerweile von Privaten betrieben werden.
- In **England** und **Wales** sind alle *Wasserversorgungsbetriebe* voll in privatem Besitz. In **Schottland** wird die Wasserversorgung durch die Kommunalbehörden gewährleistet, in **Nordirland** durch das Umweltministerium. In Großbritannien beherrschen außerhalb Londons private Unternehmen den *ÖPNV*-Markt, vier Unternehmen vereinigen 60% des Umsatzes, obwohl ihre Vorgängerinnen Ende der achtziger Jahre lediglich über 10% Marktanteil verfügten. Für andere, v. a. kleine Unternehmen gibt es – trotz zum Teil deutlicher Kostenvorteile – nur eine Nischenposition. Insgesamt sind 85% des Nahverkehrs in privater Hand, der öffentlich betriebene in London macht 15% des Gesamtaufkommens aus. Der Marktanteil des öffentlichen Nahverkehrs ist von 1980 bis 1996/7 von 11% auf 6% zurückgegangen.
- In **Frankreich** wird die *Wasserversorgung* durch kommunale und interkommunale Eigenbetriebe (21%) und private Konzessionsbetriebe (79%) gewährleistet. Der regionale und überregionale *Schieneverkehr* befindet sich weiter im Besitz der öffent-

lichen Hand. Durch die Trennung von Netz und Betreiber wurden aber die Voraussetzungen für eine weitere Liberalisierung geschaffen. Im *Nahverkehr* schreiben die Kommunen bzw. rund um Paris eine übergeordnete öffentliche Körperschaft aus. Außer um Paris, wo der Nahverkehr öffentlich betrieben wird, prägen fünf Konzerne diesen Markt.

- Mit einer (historischen bedingten) Ausnahme sind alle *Wasserversorgungsbetriebe* in der **Schweiz** in öffentlicher Hand. Mehrheitlich sind es kommunale Kleinbetriebe, einige größere Wasserversorger haben die Rechtsform einer Aktiengesellschaft, bei der allerdings keine private Mehrheitsbeteiligung vorhanden ist. Der *Nah- und Fernverkehr* befindet sich noch weitgehend in öffentlichem Eigentum. Seit Mitte der neunziger Jahre können die Kantone Nahverkehrsangebote ausschreiben, die günstigsten Betreiber erhalten den Zuschlag. Die Praxis ist von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich, einige schreiben nur ausnahmsweise aus, andere regelmäßig.
- In **Australien** sind einige private Unternehmen in dem Betrieb der *Wasserversorgung* (qua Franchising) engagiert. Für die genauen Marktanteile liegen keine Daten vor. Einige lange Eisenbahnverbindungen wurden privatisiert. Im *Nahverkehr* kommt es sogar zu einer zunehmenden Quote öffentlichen Eigentums; insgesamt überwiegt das öffentliche Eigentum.
- In **Neuseeland** ist die *Wasserversorgung* abgesehen von zwei Regionen, in denen private Unternehmen Franchise-Nehmer sind, vollständig in öffentlicher Hand. Die *Eisenbahngesellschaft* wurde an einen privaten Investor verkauft, der *Busverkehr* ist ebenfalls privatisiert, anders als in Großbritannien besteht nicht einmal ein formaler Wettbewerb.
- Es ist keine Übersicht über die Marktstruktur der **kanadischen Wasserversorgung** vorhanden. Die am häufigsten vorkommende Organisationsform ist die des kommunalen Eigenbetriebes. Zunehmend entstehen öffentliche Unternehmen, die z.T. kommerziell wirtschaften, weiter gibt es einige Fälle des Franchising. In Kanada spielt der überregionale *Busverkehr* (17 Mio. Fahrgäste pro Jahr) eine weitaus größere Rolle als der *Schieneverkehr* (4 Mio. Fahrgäste). Öffentliche Ausschreibungen spielen in Kanada noch eine eher kleine Rolle.

4.3 Deregulierungserfahrungen

Die Forschung zu den Erfahrungen mit Deregulierung und Privatisierung und zu deren Folgen ist noch nicht sehr weit vorangeschritten, was u.a. darauf zurückzuführen ist, dass in den meisten Ländern Privatisierungs- und Deregulierungsprozesse erst in den Anfängen stecken. Aus diesem Grund bleiben die im Folgenden aufgeführten Ergebnisse lückenhaft.

4.3.1 Entwicklung der Versorgungssicherheit

- Für **Deutschland** gibt die Literatur unter der Berücksichtigung des Zusammenhangs zwischen dem Investitionsvolumen und der Häufigkeit der Versorgungsausfälle keine Auskunft über Veränderungen der Versorgungssicherheit in der *Wasserversorgung* nach erfolgten Privatisierungen. Insgesamt ist die Versorgungssicherheit und das Investitionsvolumen sowohl im *Nah- als auch im Fernverkehr* als befriedigend zu bezeichnen. Verspätungen im Fernverkehr (ICE-Züge) sind vor allem auf zu dichte Taktfrequenzen zurückzuführen. Zu privaten Konkurrenten lassen sich keine verlässlichen Aussagen machen; allerdings wurde bekannt, dass zumindest in einzelnen Fällen private Betreiber nichtstreckenkundige Zugführer eingesetzt haben, was ein Sicherheitsrisiko ist.
- 1995 kam es infolge einer Dürreperiode in **England**, insbesondere in Yorkshire zu Versorgungsengpässen mit *Wasser*, so dass ganze Regionen monatelang mit Tankwagen versorgt werden mussten. Allerdings ist umstritten, ob diese Probleme als Folge der Privatisierungen zu sehen sind. Je nach politischem Standpunkt wird das Investitionsvolumen in der privatisierten Wasserversorgung *Englands* und **Wales** als ausreichend bis ungenügend bezeichnet. Im *Verkehr* kommt es wie oben bereits angeführt durch zu schwache Aufsicht zu Sicherheitsproblemen, genauere Informationen liegen uns nicht vor.
- Da es ebenso in der **Schweiz** keine Deregulierung bzw. Privatisierung der *Wasserversorgung* gibt, liegen auch keine Ergebnisse diesbezüglich vor. Über Folgen des beginnenden Trends der Kommerzialisierung kann noch nichts gesagt werden. Für den Bereich *Schieneverkehr/ÖPNV* liegen keine Informationen vor.
- Analysen der *Wasserversorgung* fehlen für **Australien**. Im *Schieneverkehr* kam es in der Folge von Deregulierung zu einige Unfällen.

4.3.2 Beschäftigungspolitische Folgen des Investitionsverhaltens

- Durch die formelle Privatisierung der *Bahn* in **Deutschland** und der politischen Vorgabe, innerhalb kürzester Zeit kostendeckend zu arbeiten, kam es zum massiven Abbau von Arbeitsplätzen (110.000 seit Anfang 1994, Anfang 2002 hatte die Bahn noch 225.000 Arbeitsplätze). Im *ÖPNV* (VDV-Mitgliedsunternehmen ohne Dt. Bahn) wurden von 1992 bis 2001 20% der Arbeitsplätze abgebaut; 2001 waren noch 115.000 Arbeitnehmer in Nahverkehr (ohne Dt. Bahn) beschäftigt.
- In den privatisierten *englischen* und *walisischen* *Wasserver- und -entsorgungsunternehmen* reduzierte sich die Zahl der Beschäftigten zwischen 1989 und 1997 von 50.000 auf 37.000, allerdings gab es bereits vor der Privatisierung einen Arbeitsplatzabbau. Das Investitionsvolumen in England und Wales war vergleichsweise etwas höher als das in den öffentlichen Wasserversorgungsunternehmen **Schottlands**. Durch die starke Bedeutung des Preiswettbewerbs sind die Löhne von *Busfahrern* im Vergleich zu ähnlichen Tätigkeiten beträchtlich gefallen. Viele Nahverkehrsunternehmen arbeiten darüber hinaus mit Aushilfen und Teilzeitkräften. Häufig kommt es zu Schichtunterbrechungen, Einsatzort- und Unternehmenswechsellern. Bei Befragun-

gen geben fast 100% der Beschäftigten an, Arbeitsmenge und -belastung haben zugenommen.

- In **Frankreich** erfolgte ein leichter Rückgang der Beschäftigtenzahl in der *Wasserversorgung*, die aufgrund der bereits größtenteils privaten Struktur der Versorgung und den lediglich unbedeutenden Veränderungen der Regulierung nicht mit Privatisierungen und Deregulierungen in Verbindung zu bringen sind.
- Die Personalkosten pro *Wagenkilometer* in der **Schweiz** haben sich von 1990 bis 1998 leicht erhöht.
- Bei der Privatisierung des Betriebes der *Wasserversorgung* in Süd-**Australien** reduzierte sich die Anzahl der Arbeitsplätze um 33%.
- Für **Kanada** liegen lediglich für die Privatisierung des *Wasserversorgung* in Hamilton/Ontario Zahlen über einen Abbau der Arbeitsplätze als Folge von Privatisierungen vor: 60 der 129 Arbeitsplätze wurden abgebaut.

4.3.3 Auswirkungen der Liberalisierung auf die flächendeckende Versorgung

Mit Blick auf die Entwicklung des Differentials zwischen peripheren und metropolitanen Gebieten hinsichtlich der Preise, der Versorgungsqualität und des Versorgungsumfangs liegen für die untersuchten Länder kaum Ergebnisse vor.

- Im *Nahverkehr* in **Deutschland** zeigen sich noch keine Probleme, für die Zukunft ist ein Rückzug aus der Fläche zu erwarten. Problematisch erweist sich eine Konzentration (gegenwärtig betrifft dies v. a. die *Deutsche Bahn*) auf profitable Strecken, während sich die Bahn aus der Fläche zurückzieht und aufgrund anderweitiger Verpflichtungen die Instandhaltung dieser Strecken vernachlässigt, so dass auch private Konkurrenten auf diesen Strecken nicht fahren können.
- Im *Nahverkehr* in **Großbritannien** werden Strecken, die für politisch wichtig gehalten werden, durch regionale Behörden in Auftrag gegeben.
- Durch Regulierung in einigen Provinzen in **Kanada** wird die Anbindung des ländlichen Raums an den *überregionalen Busverkehr* gesichert.

4.3.4 Auswirkungen auf den sozialen Raum

- Für **England/Wales (Großbritannien)** liegen einige Publikationen und Daten zu den sozialen Folgen von Deregulierungen und – spezieller – zur Leistbarkeit der Dienstleistungen für einkommensschwache Haushalte nach der Privatisierung der *Wasserversorgung* vor. In den ersten fünf Jahren nach der Privatisierung stieg die Zahl der *Wasserabstellungen* bei zahlungsunfähigen Haushalten stark an, seit 1999 ist diese Praxis verboten. Die Preise stiegen in den Jahren nach der Privatisierung deutlich (und im Vergleich mit anderen europäischen Ländern stärker) an. Zum *Verkehr* liegen keine expliziten Informationen vor. Allerdings gibt es – zeitlich befristete – Preisgarantien im Bahnverkehr. Außerdem wird das Ansteigen der Fahrgastzahlen während der gerade zu Ende gegangenen guten Konjunktur auch als Ergebnis von prekären Jobs gesehen.

- Die Preise in der *Wasserversorgung Frankreichs* differieren deutlich in Abhängigkeit von der Organisationsform: Bei den privat betriebenen Unternehmen sind die Wasserpreise deutlich höher als bei den kommunal verfassten. Dazwischen liegen die PPPs. Bei allen Organisationsformen kam es im Lauf der 1990er Jahre zu Preissteigerungen (zwischen 1996 und 2000 bspw. um durchschnittlich ca. 2%).
- Es liegen kaum Ergebnisse für die Wasserversorgung und den Verkehr in *Australien* vor. Von 1993 bis 2000 stiegen die *Wasserpreise* von privatisierten Wasserversorgern um bis zu 59% an.

4.3.5 Versorgungsqualität

- Es liegen bisher keine Erkenntnisse über Veränderungen der *Wasserqualität* nach Privatisierungen in *Deutschland* vor. Auch für den *Verkehr* liegt kein Material vor, alles in allem kann aber von einem hohen Standard des Fuhrparks ausgegangen werden. Seit der formalen Privatisierung der Bahn gilt dies für den Fernverkehr und zunehmend auch für den schienengebunden Nahverkehr. Der Standard der neuen Konkurrenz (z. B. Connex) liegt bei Nahverkehrszügen höher, die IC-Verbindungen werden allerdings mit altem DB-Material betrieben. Das Eisenbahnbundesamt (bzw. die Länder, die diese Aufgabe aber größtenteils delegieren) ist für die Sicherheit der Betriebsanlagen und des rollenden Materials zuständig (§ 4 Abs. 2 AEG) und übt die Eisenbahnaufsicht aus (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 BEVVG). Praktische Erfahrungen liegen zur Tätigkeit des EBA in veröffentlichter Form nicht vor.
- In *England* kam es in einigen Regionen zu einem Wiederaufleben von Diarrhöe. Die *Wasserqualität* ist besser geworden, ist im europäischen Vergleich aber nach wie vor nur durchschnittlich. Genaue Analysen zur Leistungsqualität des privatisierten *Verkehrs* liegen nicht vor. Die Labour-Regierung will die Qualitätsprobleme durch eine Stärkung der Kooperation von regionalen Behörden und Betreibern bekämpfen.
- Einige Untersuchungen zu *Frankreichs Wasserversorgung* berichten über Zunahmen der Belastungen durch Nitrat und der Kontamination mit Pestiziden. Diese sind allerdings nicht mit Veränderungen der Regulierung in Verbindung zu setzen.
- Für die Kommerzialisierung der *australischen Wasserversorgung* gibt es diesbezüglich keine vergleichende Forschung. Es kam zu einem Fall von Wasserverunreinigung in Sydney.

4.4 Deregulierungstypologie

Die sehr unterschiedlichen, länderspezifischen Deregulierungsverläufe in den Sektoren Wasserversorgung, Schienenverkehr und öffentlichen Personennahverkehr versuchen wir in den Tabellen 22 und 23 anhand regulierungsrelevanter Dimensionen zu typologisieren. Damit beabsichtigen wir Privatisierungs- sowie Regulierungstypen zu identifizieren und diese den Erfahrungen hinsichtlich der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben zuzuordnen.

Die *Kommerzialisierung*, d.h. die Einführung privatwirtschaftlicher gewinnorientierter Prinzipien und Praxen in öffentliche Unternehmen, ist im Wassersektor in allen Ländern, wenngleich in einem unterschiedlichen fortgeschrittenen Grade, festzustellen. Im Verkehrssektor

ist sie lediglich in einem Teil der Länder zu beobachten, bei anderen nicht oder nur in Ansätzen. Mit wenigen Ausnahmen ist die Kommerzialisierung somit ein allgemeiner Trend, der allerdings in einigen Ländern sektorspezifisch noch nicht zu Privatisierung und Liberalisierung geführt hat.

Die Unterschiede im Grad der Kommerzialisierung liegen vornehmlich im Umfang der Privatisierung begründet, je umfangreicher diese vorgenommen wurde, desto stärker verhalten sich die privaten, aber auch die öffentlichen Unternehmen gewinnorientiert.

Tabelle 22: Typologisierung der Strukturen und (De-)Regulierung der Wasserversorgung

	Deutschland	Großbritannien ⁴⁷	Frankreich	Schweiz	Australien	Neuseeland	Kanada
Kommerzialisierung	fortschreitend	vollständig	traditionell weitgehend	beginnend	fortschreitend	z.T. in Ansätzen	fortschreitend
Privatisierung	formell/ materiell	formelle Privatisierungen: private Rechtsform inzwischen am bedeutendsten	materielle Privatisierung				
	Besitz Infrastruktur	Trend zur Teilprivatisierung	Vollständige Privatisierung, Bestrebungen zur Re-Kommunalisierung				
	Betreiber	Trend zur Teilprivatisierung und Franchise-Modellen	Vollständige Privatisierung	seit 150 Jahren größtenteils privat (Konzessionsverträge)		z.T. Franchise-Modelle	z.T. Franchise-Modelle
Liberalisierung (um/im Markt)	Wettbewerb um den Markt wird regulativ gefördert	noch nicht erfolgt, Reformen geplant, z.Zt. regionale private Monopole	Wettbewerb um Monopole				
(Re-)Regulierung	einheitlich/ fragmentiert	fragmentiert	fragmentiert	fragmentiert	fragmentiert	fragmentiert	fragmentiert
	Ebene (lokal, regional, national)	mehrere Ebenen, insb. Kommunen, Gesetzgebung & Aufsicht national & Länder	national	mehrere Ebenen, Betrieb kommunal, Gesetzgebung & Aufsicht national	mehrere Ebenen, wichtige Rolle der Kommunen	mehrere Ebenen, primär regional	mehrere Ebenen

Quelle: eigene Zusammenstellung

⁴⁷ England und Wales

Die Tabelle 22 dient als Grundlage für eine Typologie der Deregulierung der Wasserversorgung⁴⁸. Die Typologie erfasst nicht nur die Struktur sowie die Form der Deregulierung und Privatisierung, sondern daneben auch das vor der einsetzenden Restrukturierung praktizierte Regulierungsmodell und die als Reaktion auf die Privatisierung möglicherweise einsetzende Re-Regulierung.

Für den Wassersektor lässt sich folgende Differenzierung vornehmen. Insbesondere aufgrund der Besonderheiten des Gutes Wasser, sind *privat dominierte Strukturen mit Wettbewerbselementen* bisher nicht vorhanden, so dass lediglich zwei Typen zu unterscheiden sind:

- *Privat dominierte Strukturen mit wenig Wettbewerbselementen*: Dieser in England und Wales vorhandene Typ ist durch eine vollprivatisierte Wasserversorgung mit privaten Monopolen gekennzeichnet, die im nationalen Rahmen zentral durch drei funktional-differenzierte Aufsichtsbehörden reguliert wird. Die Existenz von natürlichen Monopolen in der Wasserversorgung wird im Prinzip anerkannt. Allerdings wird gleichzeitig trotzdem versucht, den Wettbewerb innerhalb der regionalen Monopole anzuregen.
- Der Typus *öffentlich dominierte Strukturen* kann in zwei untergeordnete Typen differenziert werden:
 - Der Typus *kommunale Versorgung mit Kommerzialisierungstendenz*, mit großem Einfluss der Kommunen, die eine demokratische Kontrolle ausüben und durch ein hohes Maß an Eigenständigkeit gekennzeichnet sind, hat sich aus einem Modell der öffentlichen, zumeist kommunalen Versorgung entwickelt. Er wird aktuell durch unterschiedlich stark ausgeprägte Tendenzen der Kommerzialisierung und der partiellen, zumeist formellen Privatisierung verändert und zeigt zunehmend einen Mix an Organisationsformen. Formelle Privatisierungen und Teil-Privatisierungen sind insbesondere typisch für Deutschland, so dass die öffentliche Hand weiterhin im überwiegenden Maße aktiv und sehr einflussreich ist. Eingedenk aller Unterschiedlichkeiten lassen sich unter diesem Typus neben Deutschland die Schweiz, Australien, Neuseeland, Kanada, mit Abstrichen auch Schottland und Nordirland fassen, in denen die kommunale Versorgung eindeutig dominierend ist, z.T. allerdings durch Kommerzialisierungs- und Privatisierungstendenzen in Veränderung begriffen ist (Australien und Kanada).⁴⁹
 - Auch das *teilprivatisierte Konzessionsmodell* in Frankreich ist durch eine Mischung an Organisationsformen gekennzeichnet, wenn auch der privatisierte Betrieb dominiert. Trotz der starken Beteiligung des privaten Sektors

⁴⁸ Vgl. Correia/Kraemer (1997b 285), die allerdings weniger auf die Tendenzen der Deregulierung eingehen.

⁴⁹ Innerhalb dieses Unter-Typs kann unterschieden werden zwischen unterschiedlichen Formen der Privatisierung: a) die Privatisierung der Infrastruktur und des Betriebes, die insbesondere in Deutschland in Form von Teil-Privatisierungen erfolgt; b) die Privatisierung der Betriebsführung etwa nach Franchise- oder Konzessionsmodellen (vgl. Kap. 1).

ist der Einfluss öffentlicher Strukturen groß: Die Wasserversorgung ist geprägt durch eine Mehr-Ebenen-Regulierung unter starkem Einfluss der Kommunen. Zudem behält die öffentlich Hand Einfluss, da sie den Betrieb der Wasserversorgung über Verträge delegiert und ihr i.d.R. die Anlagen und Leitungen gehören. In der französischen Wasserversorgung erfolgt eine ausgeprägte Marktkonzentration. Trotz des vorhandenen Mixes (der auch durch Eigen- oder Regiebetriebe gekennzeichnet ist) ist das französische Modell aufgrund seiner umfassenden und historisch begründeten Beteiligung privater Unternehmen beispielsweise von der Organisation der deutschen Wasserversorgung zu unterscheiden.

Wenn man nun die oben zusammengefassten Deregulierungserfahrungen den Deregulierungstypen zuordnet, ergibt sich folgendes Bild: Beim Typus der *Privat dominierte Strukturen mit wenig Wettbewerbselementen* reduziert sich die Zahl der Beschäftigten, es kann zu Unsicherheiten in der Versorgung kommen und es droht eine Exklusion von zahlungsunfähigen Haushalten, wenn nicht sozial abfedernde Maßnahmen ergriffen werden. Mit dem *teilprivatisierten Konzessionsmodell* lassen sich keine Deregulierungserfahrungen verbinden, da es zum einen keine entscheidenden Veränderungen in den letzten Jahren gegeben hat und zum anderen über Veränderungen innerhalb des bestehenden Modells keine Forschungsergebnisse bezüglich der oben angeführten Punkte gibt. Auch über die Folgen des Restrukturierungsprozesses des Typus der *kommunalen Versorgung mit Kommerzialisierungstendenz* liegen bisher kaum Erkenntnisse vor. In einigen Fällen kam es infolge von Privatisierungen des Managements und des Betriebs der Versorgung zum Arbeitsplatzabbau.

Tabelle 23: Typologisierung der Strukturen und (De-)Regulierung in den Sektoren Schiene/ÖPNV

	Deutschland	Großbritannien	Frankreich	Schweiz	Australien	Neuseeland	Kanada	
Kommerzialisierung	Schiene: einsetzender Wettbewerb; ÖPNV: Ausschreibungen spielen eine kleine Rolle	außer im Nahverkehr Londons vollständig	keine Kommerzialisierung	in einigen Kantonen	Schiene: kein Wettbewerb			
Privatisierung	formell/ materiell	private Rechtsform vorherrschend, kaum kommunale Betreiber in öffentlicher Rechtsform	materielle Privatisierung		im Schienenverkehr und im ÖPNV einzelne private Betreiber	materielle Privatisierung	überregionale Busse: privat	
	Besitzinfrastruktur	weitgehend öffentlich, einzelne „private“ Netze im SPNV	privates Monopol	öffentlich	öffentlich	z. T. privat	privat	überregionale Busse: privat
	Betreiber	weitgehend öffentlich, wenig priv. Konkurrenz	außer in London vollständig privat	öffentlich	weitestgehend öffentlich	z. T. privat	privat	überregionale Busse: privat
Liberalisierung (um/im Markt)	Schiene: Wettbewerb im Markt ÖPNV: (noch wenig) Wettbewerb um Linien	Schiene: Wettbewerb im Markt; ÖPNV: weitestgehend Wettbewerb um den Markt		im ÖPNV z. T. Wettbewerb um den Markt		kein Wettbewerb		
(Re-)Regulierung	einheitlich/ fragmentiert	einheitlich	einheitlich	einheitlich	fragmentiert			
	Ebene (lokal, regional, national)	national	national	national	Schiene: national; ÖPNV: regional	regional		

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Auf der Basis des vorliegenden Materials zu den Sektoren Schienenverkehr und ÖPNV lassen sich folgende Typen unterteilen (vgl. dazu Tab. 23):

- Privat dominierte Strukturen mit wenig Wettbewerbselementen:

Kanada bemüht sich die Lizenzvergabe bei überregionalen Buslinien daran zu binden, dass ländliche Regionen angebunden bleiben. Vereinzelt werden Verkehrsdienstleistungen mittlerweile ausgeschrieben.

Neuseeland hat ein staatliches Eisenbahnmonopol durch ein privates ersetzt.

- Privat dominierte Strukturen mit Wettbewerbselementen:

In Großbritannien gibt es im Schienenverkehr freien Wettbewerb, während es – genauso wie in Neuseeland – im Nahverkehr Wettbewerb um Strecken gibt. Der Staat bemüht sich privatisierungsbedingte Sicherheits-, Kartell- und Qualitätsprobleme mittels einer Reregulierung zu beheben.

- Öffentlich dominierte Strukturen:

Die meisten Verkehrsverbindungen werden in Australien von der öffentlichen Hand betrieben. Eine starke Tendenz, die Betriebe in private Rechtsform zu überführen, eröffnet dabei die Möglichkeit, die Märkte zu öffnen. Auch im australischen Verkehrssektor kommt es in der Folge immer häufiger zu Ausschreibungen. Ähnlich wie in Großbritannien sollen Sicherheitsprobleme durch Regulierung behoben werden.

In Frankreich wurden organisatorische Änderungen im Bereich des Schienenverkehrs eingeleitet, die die Möglichkeit für Liberalisierungen eröffnen. Bislang dominiert aber die öffentliche Hand. Außerhalb der Ile de France besteht im ÖPNV ein Konzessionsmodell analog zum für die Wasserversorgung geschilderten Typ.

Auch in Deutschland sind die Veränderungen nicht gravierend, die Deutsche Bahn und die kommunalen Verkehrsunternehmen dominieren den Markt noch deutlich.

Die Schweiz hat die rechtlichen Voraussetzungen für den Wettbewerb geschaffen, bislang kam es aber nur vereinzelt zu Ausschreibungen.

Zwar werden insgesamt schrittweise die Strukturen geschaffen, um Wettbewerb zu ermöglichen, es dominiert aber bislang die öffentliche Eigentümerschaft.

Die Zuordnung von Deregulierungserfahrungen und Deregulierungstypen ergibt folgendes Bild:

In *privat dominierten Strukturen mit Wettbewerbselementen* kommt es zu Sicherheitsproblemen. Die Löhne geraten stark unter Druck und die Arbeitszeiten werden ausgedehnt und stark flexibilisiert. Das Ansteigen von Fahrgastzahlen lässt sich zum einen als Ergebnis von Deregulierung und Wachstum und zum anderen als Ergebnis der Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse interpretieren. Der Staat bemüht sich durch regulative Eingriffe, die Versorgungsqualität wieder zu verbessern.

In *privat dominierten Strukturen mit wenig Wettbewerbselementen* gelingt es zum Teil trotz privater Betreiberstrukturen den ländlichen Raum anzubinden.

In *öffentlich dominierten Strukturen* ist die Sicherheit in der Regel nur dort ein Problem, wo es in Teilbereichen zu Deregulierungen kommt, die Versorgungssicherheit ist bislang nicht gefährdet. Der Kostendruck führt in Verbindung mit strukturellen Veränderungen (formelle Privatisierung) und sich zunehmend abzeichnendem Wettbewerb z.T. zu erheblichem Arbeitsplatzabbau. Außerdem kommt es angesichts dieser Situation zu einer Konzentration auf lukrative Strecken.

Zusammenfassend und vereinfacht dargestellt, lassen sich für die privat dominierten Regulierungstypen der Wasser- und Verkehrswirtschaft z.T. Defizite in der Daseinsvorsorge feststellen. Bei den gemischten sowie den öffentlich dominierten Typen hingegen scheint die Daseinsvorsorge besser gewährleistet zu sein. Allerdings stellen beginnende bzw. sich aus-

weitenden Privatisierungs- und Kommerzialisierungstendenzen hier besondere Anforderungen an die Regulierung.

5. Verhältnis des GATS zu Versorgungstypen

Bezogen auf das Verhältnis des GATS zu den identifizierten Regulierungstypen lässt sich grundsätzlich feststellen, dass die GATS-Liberalisierung zum einen jedes dieser Regime potenziell zu beeinflussen vermag und zum anderen den jeweiligen Status quo verbindlich im multilateralen Rahmen festschreibt. Die Auswirkungen auf das Gemeinwohl hängen dabei stark von der Übernahme und konkreten Ausgestaltung von GATS-Verpflichtungen ab. Den GATS-Bestimmungen wohnt dabei eine deutliche Tendenz zur Beschränkung nationaler Regulierungskapazitäten inne. Aufgrund dieses Charakters des Regelwerks können Beeinträchtigungen der gemeinwirtschaftlichen Effizienz bzw. Verstärkungen bereits existierender Ineffizienzen bei allen identifizierten Regulierungstypen auftreten; dies setzt aber die Übernahme entsprechender Liberalisierungsverpflichtungen voraus. Daneben hängt das Ausmaß möglicher Einschränkungen für die staatliche Regulierung auch vom Fortgang des laufenden GATS-Arbeitsprogramms ab, d.h. von der Entwicklung der Disziplinen für innerstaatliche Regulierung, Notstandsmaßnahmen, öffentliche Aufträge und Subventionen.

In welcher Weise können nun die GATS-Bestimmungen mit den zuvor identifizierten Regulierungstypen konfliktieren und Beeinträchtigungen gemeinwirtschaftlicher Zielsetzungen nach sich ziehen? Die Diskussion möglicher Konflikte erfolgt getrennt nach den einzelnen Regulierungstypen.

Wasserektor

Privat dominierte Strukturen mit wenig Wettbewerbselementen

Der durch Vollprivatisierung, private Monopole und zentralisierte Aufsichtsbehörden gekennzeichnete Regulierungstyp, wie er in England und Wales anzutreffen ist, könnte hinsichtlich wettbewerblicher Fragen mit dem GATS in Konflikt geraten. Da sich sowohl die Netzinfrastruktur als auch die Versorgungsfunktionen in den Händen privater regionaler Monopole befinden, könnten Konkurrenten diese Monopolsituation anfechten wollen. Hier ist daran zu erinnern, dass die Marktzugangsregel (GATS Art. XVI Abs. 2a) Beschränkungen in Form von Monopolen untersagt, es sei denn die WTO-Mitglieder haben sich entsprechende Rechte in ihrer Länderliste vorbehalten. Der Artikel enthält zudem keinerlei Hinweis, dass diese Bestimmung nur öffentliche und nicht auch private Monopole betrifft. Konfliktfelder könnten insofern auch bei privat dominierten Strukturen die gemeinsame Netznutzung, also die Durchleitung von Wasser anderer Anbieter, sowie die Dauer der von der Regulierungsbehörde vergebenen Betreiberlizenzen sein. Mit 25jährigen Lizenzen ist der Wettbewerb um den Markt de facto ausgeschlossen.

Allerdings sind Klagen gegen EU-Mitglieder, die sich auf sektorspezifische GATS-Verpflichtungen beziehen, bisher nur bei der Abwasserbeseitigung möglich, da nur dieser Teilssektor in der europäischen Verpflichtungsliste geöffnet wurde. Diese Einschränkung ist auch bei der Diskussion der beiden kommunal geprägten Regulierungstypen zu berücksichtigen. Ebenso muss in Rechnung gestellt werden, dass die Europäische Kommission zum

einen von anderen WTO-Mitgliedern die Liberalisierung der Wasserversorgung forderte und zum anderen auch innerhalb der EU an diesbezüglicher Liberalisierung interessiert ist.

Im privat dominierten Regulierungstyp Englands trat zuletzt das Problem auf, dass die Gewinnerwartungen der Investoren sich nicht erfüllten und einige darauf hin die Trennung von der kostenintensiven Netzinfrastruktur unter Beibehaltung des operationellen Geschäfts anstrebten. Anträge zur Ausgliederung der Leitungsnetze in kommunale Non-Profit-Unternehmen wurden in einem Fall von der britischen Regulierungsbehörde gebilligt, in einem anderen abgelehnt. Diese Entscheidungen der Wasseraufsicht könnten ebenfalls u.a. mit der GATS-Marktzugangsregel in Konflikt geraten, da Art. XVI Abs. 2e Maßnahmen untersagt, „die bestimmte Arten rechtlicher Unternehmensformen“ beschränken oder vorschreiben. Um diese regulativen Freiheiten zu erhalten, könnte gegebenenfalls eine Revision bereits

übernommener GATS-Verpflichtungen nötig werden, was aufgrund der bisher fehlenden Notstandsklausel nur nach dem beschwerlichen und riskanten Verfahren gemäß Artikel XXI möglich wäre.

Sollten zukünftig Disziplinen nach Artikel VI Abs. 4 entwickelt werden, die sich auch auf die Wasserversorgung erstrecken, könnten weitere spezifische Aufsichtsregelungen auf den Prüfstand kommen, wie z.B. die von der Wasserbehörde aufgestellten Konditionen der Lizenzvergabe. Diese beinhalten in England auch die Einhaltung von Preisvorgaben und Qualitätsstandards. Aufgrund der auf nationalstaatlicher Ebene zentralisierten Aufsicht entfallen allerdings Konflikte mit konkurrierenden Regulierungsansprüchen auf niedrigeren Verwaltungsebenen.

Kommunale Versorgung mit Kommerzialisierungstendenz

Beim Typus der kommunalen Versorgung mit nur vereinzelt formellen oder materiellen Privatisierungen (Deutschland, Schweiz, Australien, Neuseeland, Kanada) besteht zunächst eine Rechtsunsicherheit, inwieweit die Wasserversorgung und –entsorgung, die teilweise in den Mitgliedstaaten als hoheitliche Funktion gefasst wird,⁵⁰ durch die Hoheitsklausel des GATS Artikels I Abs. 3 vom Vertrag ausgenommen ist. Wäre dies nicht der Fall, würden jene Bestimmungen des GATS greifen, die unabhängig von der Übernahme von Liberalisierungsverpflichtungen in den Länderlisten gelten, so z.B. die Meistbegünstigung, Transparenz, innerstaatliche Regulierung, Subventions- oder Beschaffungsregeln. Da die Hoheitsklausel jedoch offen lässt, wann ein „kommerzieller Zweck“ oder eine „wettbewerbliche Situation“ anzunehmen ist, kann dies im Zweifel zum Konflikt führen. Je stärker dabei kommerzielle Elemente in die Versorgungsstrukturen Einzug halten – das ist bei diesem Typus aufgrund von Teilprivatisierungen der Fall –, umso größer ist das Risiko, dass „kommerzielle Zwecke“ oder „wettbewerbliche Situationen“ unterstellt werden können.

Neben der Frage des Regelungsumfangs eröffnen sich weitere potenzielle Konfliktfelder mit der Marktzugangsregel und der Inländerbehandlung, die beide nur bei Übernahme von Libe-

⁵⁰ In Deutschland beispielsweise gilt die Klärung als – auch steuerrechtlich begünstigte – hoheitliche Aufgabe, nicht jedoch die Wasserversorgung.

ralisierungsverpflichtungen gelten. Hier ist nochmals daran zu erinnern, dass die EU in ihrer Verpflichtungsliste bisher nur die Abwasserbeseitigung liberalisierte, über die von ihr angestrebte Ausweitung im Bereich der Trinkwasserversorgung aber bilateral verhandelt. Da die Marktzugangsregel Monopolstellungen verbietet (GATS Art. XVI Abs. 2a), könnte die bei diesem Regulierungstyp anzutreffende wettbewerbsrechtliche Ausnahmestellung regionaler Wasserversorger gefährdet sein. So verstößt beispielsweise in Deutschland §103 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, der die kommunale Wasserversorgung vom Wettbewerb ausnimmt, gegen die Marktzugangsregel. Werden derartige Sonderstellungen nicht in den Verpflichtungslisten geschützt, wären sie nicht GATS-konform. Die horizontale EU-Ausnahme für öffentliche Aufgaben erbringt vermutlich diese Schutzfunktion, auch wenn die Wasserversorgung und -entsorgung nicht explizit erwähnt wird. Wie dauerhaft und zuverlässig derartige Ausnahmen sind, kann jedoch nicht prognostiziert werden. Dies hängt vom Verhandlungsverlauf und etwaigen Klagen ab.

Gerade beim öffentlich dominierten Regulierungstyp vermögen die GATS-Bestimmungen in den Prozess der vermehrten Übertragung einzelner Aufgaben auf private oder öffentliche Unternehmen einzugreifen. Vorschriften über die maximale Höhe der Kapitalbeteiligung von Privatinvestoren verstoßen gegen Artikel XIV Abs. 2f, Vorschriften über die Rechtsform gegen Artikel XIV Abs. 2e. Beiderlei Typen von Vorgaben bestimmen aber in starkem Maße über die Möglichkeit des kommunalen Einflusses auf die Leistungserbringung. In Deutschland sind die Kommunen verpflichtet, den kommunalen Einfluss auf die Bereitstellung eines Kerns öffentlicher Aufgaben zu gewährleisten. Es gehört zur grundgesetzlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung, dass „sich die Gemeinden im absolut geschützten Kernbereich der Selbstverwaltung nicht ihrer Aufgaben durch materielle Privatisierung entledigen dürfen. Genauso wenig dürfen sie sich durch umfangreiche Organisationsprivatisierungen ihres eigenen politischen Einflusses auf die Aufgabenerfüllung entäußern“ (Kempen 2002: 56). Kommt es zu privater Beteiligung, müssen Geschäftsordnung und Satzung des betreffenden Unternehmens den kommunalen Durchgriff sicherstellen. Es ist vor diesem Hintergrund verständlich, dass die privaten Kapitalanteile bei materiellen Privatisierungen bisher selten die Höhe von 49,9% überstiegen. GATS Artikel XIV vermag aber genau mit derartigen kommunalen Gewährleistungspflichten zu kollidieren.

Für den öffentlich dominierten Regulierungstyp mit Kommerzialisierungstendenz sind ferner die Verhandlungen über das öffentliche Auftragswesen relevant. Da diese aber noch zu keinem Ergebnis führten, kann bisher keine internationale Ausschreibungspflicht durch das GATS begründet werden. Allerdings propagiert die EU einen GATS-Anhang zum Beschaffungswesen.

Bezogen auf die Frage von Beihilfen für die Erbringung von Gemeinwohlverpflichtungen sind zum einen die Subventionsverhandlungen zu beachten, zum anderen das Inländerbehandlungsprinzip. Da die Subventionsverhandlungen aber ebenfalls stocken, gehen Beobachter davon aus, dass die Liberalisierung von Beihilfen stattdessen durch die Übernahme entsprechender GATS-Verpflichtungen bei der Inländerbehandlung forciert werden könnte. Hier stellt sich wiederum die Frage, inwieweit Ausgleichszahlungen durch sektorspezifische oder horizontale Beschränkungen in den Länderlisten geschützt sind. Gerade für den öffent-

lich dominierten Regulierungstyp mit Privatisierungstendenzen bestehen Zweifel über die Reichweite der horizontalen EU-Ausnahme für Subventionen. Wenn es dort heißt, dass die „Subventionierung innerhalb des öffentlichen Sektors“ nicht die GATS-Verpflichtungen verletze, ist zu fragen: Bis zu welchem Grad der privaten Beteiligung findet die Subventionierung noch innerhalb des öffentlichen Sektors statt?

Zu berücksichtigen ist ferner, dass das Recht zur Festlegung von Gemeinwohlverpflichtungen – und damit auch des staatlichen Ausgleichs diesbezüglicher Mehrkosten – nur als Ausnahme von den GATS-Bestimmungen konzipiert ist. Es findet sich bisher lediglich in einem sektorspezifischen Vertragsanhang und dem zugehörigen Referenzpapier über Telekommunikation. Aufgrund der fehlenden Verankerung von Gemeinwohlverpflichtungen sowie des unklaren Schutzniveaus der horizontalen EU-Ausnahme könnten Beihilfen für teilprivatisierte Wasser- bzw. Klärwerke u.U. als Verstoß gegen die Inländerbehandlung betrachtet werden. Gleiches würde für Steuerprivilegien und andere Formen der Subventionierung gelten. Ein Verstoß gegen das Inländerbehandlungsprinzip läge dabei schon dann vor, wenn die Wettbewerbsbedingungen zugunsten inländischer Dienstleister verändert werden.

Inwieweit daneben staatliche Auflagen mit dem GATS kollidieren können, die Lizenzvergaben, Qualifikationen und Standards betreffen, hängt vom Fortgang der diesbezüglichen Verhandlungen über Disziplinen nach Artikel VI Abs. 4 ab.

Teilprivatisiertes Konzessionsmodell

Das teilprivatisierte Konzessionsmodell in Frankreich ist durch die beherrschende Stellung privater Betriebe gekennzeichnet, die nahezu 80% der Wasserversorgung in Konzession betreiben. Der Rest verteilt sich auf kommunale und interkommunale Eigenbetriebe. Allerdings verbleibt die Infrastruktur auch bei privaten Konzessionen im Besitz der Kommunen, die zudem über weitreichende Kontrollbefugnisse verfügen. Zwar sind seit 10 Jahren wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren für die Vergabe der Konzessionen etabliert, dies änderte aber nichts an der oligopolistischen Stellung dreier auch international tätiger Konzerne. Insofern könnte die französische Oligopol-Struktur u.U. mit der Marktzugangsregel des GATS (Art. XVI Abs. 2a, Monopolverbot) sowie mit Artikel VIII über Monopole und Dienstleistungserbringer mit ausschließlichen Rechten in Konflikt geraten. Artikel VIII verpflichtet die Mitgliedsstaaten sicherzustellen, dass Monopolisten nicht gegen die Meistbegünstigungsklausel und gegen ihre spezifischen Liberalisierungsverpflichtungen verstoßen. Sind Marktzugang und Inländerbehandlung liberalisiert worden und bewerben sich Konkurrenten mit wirtschaftlicheren Angeboten, könnten Konzessionsvergaben an die Oligopolisten anfechtbar werden. Inwieweit dabei das praktizierte Ausschreibungsverfahren selbst mit dem GATS in Konflikt geraten könnte, hängt vom weiteren Fortgang der Verhandlungen über Ausschreibungsregeln ab.

Die im Konzessionsmodell über mehrere Ebenen (national, regional, kommunal) verteilte, uneinheitliche Regulierung der Wasserversorgung eröffnet zahlreiche Konfliktfelder. Von Kommune zu Kommune oder von Region zu Region differierende Anforderungen und Kontrollpraktiken hinsichtlich Transparenz, Wartung, Instandhaltung, Preisgestaltung, Ausgleichszahlungen oder Wasserqualität wären über das GATS angreifbar. Da nach Artikel I

Abs. 3a sämtliche Ebenen des Regierungshandelns (zentrale, regionale oder örtliche Regierungen und Behörden) erfasst sind, könnte eine von Stadt zu Stadt variierende Umsetzung gesetzlicher Rahmenvorgaben von Anbietern moniert werden, deren Wettbewerbsstellung sich dadurch verschlechtert. Dieses Risiko ist im Prinzip auch beim zuvor diskutierten kommunalen Versorgungstyp mit Kommerzialisierungstendenzen gegeben.

Welche spezifischeren Anforderungen das GATS dabei an Ausschreibungen, Subventionen, Qualifikationsanforderungen, Standards, Lizenzen bzw. Konzessionen in der Wasserversorgung stellen wird, hängt vom weiteren Verhandlungsverlauf ab. Unabhängig davon könnten vor allem Regulierungen, die sich auf Marktzugang, Wettbewerbspolitik und Transparenz bei der Abwasserbeseitigung beziehen, schon jetzt auf GATS-Konformität geprüft werden.

ÖPNV und Schienenverkehr

Privat dominierte Strukturen mit wenig Wettbewerbselementen

Dieser Regulierungstyp ist durch private Eigentümerschaft sowie monopolistische oder oligopolistische Strukturen beim Bus- und Schienenverkehr gekennzeichnet. Die beherrschende Stellung der privaten Gesellschaft, die die neuseeländische Staatsbahn kaufte und sowohl die Netzinfrastruktur als auch den Transportbetrieb kontrolliert, könnte mit Verweis auf GATS Artikel XVI (Marktzugang) und VIII (Monopole und Dienstleistungserbringer mit ausschließlichen Rechten) herausgefordert werden. Da es offenbar auch keinen formalen Ausschreibungswettbewerb um einzelne Strecken gibt, wird konkurrierenden Eisenbahnunternehmen der Marktzutritt effektiv verwehrt. Hinzu kommt, dass Neuseeland in seiner GATS-Verpflichtungsliste den vollständigen Marktzugang und Inländerbehandlung beim Schienenverkehr gewährt. Neuseeland liefert insofern ein weiteres Beispiel dafür, dass privat dominierte Regulierungstypen besonders bei monopolistischen Tendenzen gegen GATS-Bestimmungen verstoßen können.

Die Regulierung privater Verkehrsunternehmen wirft ebenfalls GATS-relevante Fragen auf. In manchen kanadischen Provinzen erhalten die privaten überregionalen Busunternehmen nur dann eine Lizenz, wenn sie auch weniger profitable ländliche Strecken bedienen. Betrachtet man die kanadische Länderliste, scheint eine solche Anforderung auch geschützt zu sein. So gewährt Kanada zwar die Niederlassungsfreiheit für überregionale Busverkehre, zugleich wurde dieser „interurban bus transport“ aber für mehrere Provinzen mit einer zusätzlichen Marktzugangsbeschränkung versehen, dem „Public convenience and needs test“. Diese sektorspezifische Ausnahme nennt zwar einige gemeinwirtschaftliche Kriterien wie Qualität und Kontinuität der Erbringung, die Anforderung nach Bedienung unprofitabler Strecken ist aber nicht explizit erwähnt. Sie könnte also u.U. über das GATS herausgefordert werden.

Hinzu kommt das im GATS bisher ungelöste Problem divergierender Regulierungen in föderalen Systemen. Da nur einzelne kanadische Provinzen die Bedienung unprofitabler Strecken vorschreiben, GATS aber zugleich sämtlich Verwaltungsebenen umfasst, könnten Anbieter versuchen, sich die unterschiedliche Rechtslage zunutze zu machen. Dies würde ihnen erleichtert, wenn zukünftig Lizenzierungsdisziplinen nach Artikel VI.4 auch für den Ver-

kehrssektor entwickelt werden sollten. Unter Verweis auf die weniger handelsbeschränkenden Lizenzierungsanforderungen anderer Provinzen wäre es dann möglich, die „Notwendigkeit“ einer verpflichtenden Bedienung unprofitabler Strecken in Zweifel zu ziehen. Wenn zudem nachgewiesen würde, dass eine Provinz ihr „legitimes“ gemeinwirtschaftliches Ziel durch eine „weniger belastende“ Maßnahme ebenso gut erreichen kann, wäre die Anforderung nach Bedienung unprofitabler Strecken möglicherweise nicht mehr GATS-konform. Eine „weniger belastende“ Maßnahme wäre beispielsweise ein Ausgleichsfonds, in den Busunternehmen einzahlen, die nur profitablere Strecken befahren.

Privat dominierte Strukturen mit Wettbewerbselementen

Dieser vor allem in Großbritannien anzutreffende Regulierungstyp steht abermals vor allem mit den wettbewerbspolitischen GATS-Bestimmungen in Konflikt. Nach der Liberalisierung des ÖPNV wird nunmehr 85% des Busverkehrs kommerziell betrieben, einzige Ausnahme ist London. Allerdings beherrschen nur noch vier Unternehmen den Markt, was ein kritisches Licht auf die Auftragsvergabe der Nahverkehrsbehörden wirft. Ebenso entstand im Schienenverkehr mit Railtrack ein privates Monopol im Bereich des Streckennetzes. Derartige Oligopol- respektive Monopolstrukturen stellen unter bestimmten Voraussetzungen einen Verstoß gegen die Marktzugangs- und Monopolbestimmungen dar (Art. XVI und VIII). Allerdings ist der Schienenpersonentransport nicht in der Verpflichtungsliste der Europäischen Union enthalten. Beim Straßenpersonentransport sind innerstädtische und Umlandlinienverkehre ausgenommen sowie regelmäßige Inter-City-Verbindungen ungebunden. Insofern könnte sich eine Beschwerde gegen das britische Linienverkehrssystem auf Schiene und Straße nicht auf GATS Artikel XVI (Marktzugang) stützen, da dieser nur auf übernommene Liberalisierungsverpflichtungen Anwendung findet. Auch eine Anwendung des Artikels VIII wäre fraglich, weil dafür ein Verstoß gegen das Meistbegünstigungsprinzip oder gegen – im Fall der EU derzeit nicht vorhandene – spezifische Verpflichtungen vorliegen müsste.

Ob die britische Vergabepaxis im Verkehrswesen zukünftig über die WTO angegangen werden kann, hängt insofern vom weiteren Fortgang der GATS-Verhandlungen ab, vor allem von erweiterten Liberalisierungsverpflichtungen sowie möglichen Beschaffungsdisziplinen. Ein Indiz, dass kleinere Verkehrsunternehmen grundsätzlich an derartigen Regelungen interessiert sein könnten, liefert die aufgrund von Kartellbildung gesunkene Zahl von Bietern. Die von den Verkehrsbetrieben kritisierte kurze Laufzeit der Konzessionsverträge wäre möglicherweise ebenfalls ein Regelungsgegenstand künftiger Beschaffungsdisziplinen. Ließe die EU den Straßenpersonenverkehr in ihrer Länderliste öffnen, wäre die Befristung der Konzessionsverträge auch als Verstoß gegen die Marktzugangsregel interpretierbar. Die Befristung behindert die Amortisation von Investitionen und erschwert dadurch den Marktzugang. Der diesbezügliche Artikel XVI verbietet u.a. Beschränkungen des Gesamtwerts ausländischer Investitionen.

Die nach dramatischen Qualitätseinbußen und zahllosen Unfällen beim Bus- und Schienenverkehr einsetzenden Re-Regulierungsversuche der britischen Regierung könnten gleichfalls einzelnen GATS-Anforderungen widersprechen, so z.B. dem Verbot der „de facto“ Diskri-

minierung nach dem Inländerbehandlungsprinzip (Art. XVII). Wenn eine Re-Regulierungsmaßnahme zwar in- und ausländische Anbieter formal gleich behandelt, es faktisch aber zu einer günstigeren Behandlung der Inländer kommt, liegt eine „de facto“ Diskriminierung vor. Schreibt die britische Regierung eine engere Kooperation zwischen Verkehrsunternehmen und regionalen Behörden mitsamt verbesserten Qualitätsstandards vor, so könnten neue Marktteilnehmer bzw. Interessenten sich dadurch „de facto“ schlechter gestellt sehen als die bereits am Markt tätigen Oligopolisten. Eine Verpflichtung zur vorherigen Konsultation geplanter (Re-)Regulierungen sieht die Transparenzregel des GATS (Art. III) bisher zwar noch nicht vor, derartige Forderungen werden aber diskutiert.

Den Umstand, dass die britischen Oligopolisten im ÖPNV-Markt offensichtlich Kostenvorteile gegenüber kleineren Unternehmen aufweisen, könnten ausländische Anbieter ebenfalls als Beleg für eine „de facto“-Diskriminierung lesen. Auch wenn die regionalen Behörden in- und ausländische Anbieter bei der Ausschreibung formal gleich behandeln mögen, erhielten die vier Oligopolisten bisher die meisten Zuschläge, obwohl sie nicht die wirtschaftlichsten Anbieter sind. Nach einer entsprechenden GATS-Liberalisierung wäre denkbar, dass ausländische Verkehrsanbieter vor diesem Hintergrund Verstöße gegen das Inländerbehandlungsprinzip geltend machen.

Öffentlich dominierte Strukturen

Beim Regulierungstyp der öffentlich dominierten Verkehre (Australien, Frankreich, Deutschland, Schweiz) ist, wie schon bei der Wasserversorgung, zunächst die unklare Reichweite der Hoheitsklausel zu konstatieren. Je weitreichender die marktorientierten Reformen im öffentlichen Verkehrssystem ausfallen, umso eher sind aber ein „kommerzieller Zweck“ oder eine „wettbewerbliche Situation“ anzunehmen, umso eher greifen jene GATS-Bestimmungen, die unabhängig von sektorspezifischen Verpflichtungen gelten (Meistbegünstigung, Transparenz, innerstaatliche Regulierung, Subventions- oder Beschaffungsregeln). Derartige Reformen sind beim öffentlich dominierten Regulierungstyp durchaus auf der Tagesordnung, seien es das Outsourcing bei den Bahngesellschaften in Australien, die Umwandlung der Deutschen Bahn in eine Aktiengesellschaft, die Einführung des Bestellrechts im regionalen Schienenverkehr der Schweiz oder die Trennung der französischen Bahn in zwei öffentliche Unternehmen, eines für die Bewirtschaftung des Netzes (RFF), das andere für den Verkehrsbetrieb (SNCF). Auch beim ÖPNV finden sich vergleichbare Reformen, wie die vor dem Hintergrund leerer öffentlicher Kassen geforderte Ausschreibungspflicht oder die Liberalisierung staatlicher Ausgleichszahlungen.

Konflikte mit den GATS-Bestimmungen sind beim öffentlichen Verkehrswesen in ähnlichen Bereichen möglich wie sie bereits für die öffentliche Wasserversorgung beschrieben wurden (s.o.). Öffentliche Monopole und ausschließlich Rechte im Schienen- und Straßenverkehr können bei Übernahme entsprechender GATS-Verpflichtungen gegen die Marktzugangsregel (Art. XVI) und die Monopolvorschriften (Art. VIII) verstoßen. In Deutschland hält die Deutsche Bahn-Tochter DB-Regio nach wie vor einen Marktanteil von 90% beim Betrieb regionaler Strecken. In Frankreich ist SNCF nach wie vor der gesetzlich beauftragte

nationale Betreiber. GATS-bezogene Streitpunkte wären also die grundsätzliche Möglichkeit des Zugangs zu den Schienennetzen wie auch die verlangten Nutzungsentgelte.⁵¹

Bestimmte Anforderungen, die in den Prozess der Delegation öffentlicher Verkehrsaufgaben eingreifen und einen öffentlichen Einfluss sicherstellen, widersprechen ebenfalls dem Marktzugangsprinzip, so z.B. Deckelungen für Kapitalbeteiligungen oder Vorgaben für die Rechtsformen. Der Ausgang der Beschaffungsverhandlungen betrifft möglicherweise auch die Vergabe von Strecken im öffentlichen Schienen- und Straßenverkehr. Die laufenden Subventionsverhandlungen und das Inländerbehandlungsprinzip (Art. XVII) berühren die Frage staatlicher Kompensationen für die Mehrkosten von Gemeinwohlverpflichtungen (z.B. bei Sozialtarifen oder der Bedienung unprofitabler Strecken). Hinzu kommt, dass das Recht zur Festlegung derartiger Gemeinwohlverpflichtungen bisher nur als Ausnahme in einem sektorspezifischen Vertragsanhang über Telekommunikation verankert wurde.

Unklarheiten in den Länderlisten bieten ebenfalls Anlass für Klagen. So gewährt die Schweiz Inländerbehandlung beim Schienenpersonentransport, knüpft aber den Marktzugang an den Erhalt einer Konzession, die wiederum nur dann vergeben wird, wenn keine ökologisch und ökonomisch vernünftiger Alternative verfügbar ist. Derartige Ausnahmestimmungen sind sicherlich interpretationsfähig und erweisen sich womöglich als unerwartet löchrig.⁵²

Die weiteren Verhandlungen über Disziplinen zu innerstaatlicher Regulierung nach Artikel VI Abs. 4 sind für den öffentlichen Verkehr ebenfalls von Relevanz, da sie es ermöglichen würden, spezifische Vorschriften über Qualifikationen, technische Normen und Zulassungen auf ihre „Notwendigkeit“ zu überprüfen. Angesichts der nach Privatisierungen im Schienen- und Busverkehr teilweise dramatisch verschärften Sicherheitsprobleme sowie zahlreicher Unfälle verdienen diese Verhandlungen besondere Aufmerksamkeit. Zudem nimmt die Bedeutung künftiger Disziplinen für das Verkehrswesen in dem Maße zu, wie die WTO-Mitglieder Liberalisierungsverpflichtungen bei der befristeten Arbeitsmigration eingehen. Die Europäische Union zumindest hat für diese Erbringungsform sehr weitreichende Zugeständnisse in der Neuverhandlungsrunde des GATS unterbreitet. Danach verlängert sich im Straßenpersonenverkehr die maximale Aufenthaltsdauer innerbetrieblich Entsandter in der EU (mit Ausnahme Österreichs) auf nunmehr drei Jahre. Bei entsprechendem Verhandlungsabschluss würde der grenzüberschreitende Einsatz von Entsendekräften folglich

⁵¹ Der Zugang zu den mexikanischen Telekommunikationsnetzen ist Gegenstand der jüngst entschiedenen US-Klage gegen Mexiko, die sich allerdings ausschließlich auf den Anhang zu Telekommunikation und das Referenzpapier bezog (vgl. Fußnote 5; WTO 2004).

⁵² Unterschiedliche Interpretationen über die Reichweite der in den Länderlisten übernommenen Liberalisierungsverpflichtungen spielen auch beim WTO-Streitfall über Internet-Wettspiele eine Rolle. Antigua klagte gegen die USA, da die auf seinem Territorium angesiedelten Anbieter derartiger Offshore-Wettspiele in den USA beschränkt werden. Während Antigua davon ausgeht, dass Wettspiele nach der CPC-Klassifikation der UN in der US-Verpflichtungsliste enthalten sind, machten die USA geltend, dass sie für ihre GATS-Liste die CPC-Klassifikation nicht zugrunde gelegt haben. Laut Presseberichten urteilte das Schiedsgericht zugunsten Antiguas, das Urteil ist aber noch nicht veröffentlicht (Regulation & Law, No. 57, 25. März 2004, S. A-7).

erleichtert, was den Wettbewerbsdruck auf den ÖPNV weiter erhöhen könnte. Erweisen sich im Zuge einer solchen Entwicklung nationale Qualifikations- und Lizenzierungsanforderungen als Hemmnis für Anbieter aus Drittstaaten, könnte die Entwicklung diesbezüglicher GATS-Disziplinen auf die Tagesordnung kommen. Spätestens dann würden auch Universaldienstverpflichtungen im ÖPNV in die Reichweite des Notwendigkeitstests nach Artikel VI geraten.

Dieses wäre auch für den Schienenverkehr denkbar. Die im Oktober vergangenen Jahres gelungene Einigung auf Mindeststandards für den grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr in der Europäischen Union regelt detailliert Arbeits- und Ruhezeiten sowie die berufliche und körperliche Eignung von Lokführern (der sogenannte Europäische Lokführerschein). Kenntnis und Praxis über Sicherheitsvorschriften, Schienenbetrieb, Signalgebung, Rollmaterial und Schienenstrecken sind ebenso nachzuweisen wie angemessene Sprachkenntnisse und die körperliche Fitness. Alle drei Jahre ist der Lokführerschein zu erneuern. In der Zwischenzeit müssen regelmäßig Fortbildungen stattfinden, um die Kenntnisse zu aktualisieren. Da es sich bei der Arbeitszeitregelung und dem Lokführerschein um Mindeststandards handelt, sind darüber hinausgehende nationale Standards nach wie vor möglich. Beide Regelungen sollen die Grundlage einer weiteren europäischen Richtlinie zum Eisenbahnverkehr bilden (vgl. Transnet 2004).

Würde die Europäische Union den Schienenverkehr in den GATS-Verhandlungen liberalisieren wollen (bisher hat sie den Sektor ausgeklammert) und käme es zur ergänzenden Verhandlung entsprechender Artikel VI-Disziplinen, dann könnten auch der Europäische Lokführerschein und die Arbeitszeitregelung auf den Prüfstand kommen. Da der Führerschein dezidierte Qualifikations- und Lizenzierungsanforderungen für den grenzüberschreitenden Schienenverkehr formuliert, müsste gewährleistet werden, dass er auf „objektiven und transparenten Kriterien“ beruht und „nicht belastender“ ist „als nötig“, um die Qualität der Dienstleistung sicherzustellen. Ob die verschiedenen Anforderungen des Lokführerscheins als notwendig erachtet würden, hinge ferner von der konkreten Ausgestaltung der zukünftigen Schienenverkehrsdisziplinen ab. So erfordert ein solches Rahmenwerk zunächst eine Einigung darauf, welche „legitimen“ Ziele überhaupt mit staatlichen Qualifikations- und Lizenzierungsanforderungen verfolgt werden dürfen. Wenn Arbeits- und Sozialstandards nicht dazu gehören sollten, wäre der EU-Mindeststandard bei der Arbeitszeit womöglich nicht durch ein „legitimes“ Ziel gedeckt. Wird die Sicherheit zum legitimen Ziel in den Verkehrsdisziplinen erhoben, könnte gefragt werden, ob es anstelle der Maßnahmen des Lokführerscheins nicht auch „weniger belastende“ Mittel der Zielerreichung gibt. Sind wöchentliche Ruhezeiten von 36 Stunden für die Sicherheit nötig, oder reichen auch 30 Stunden? Ist die sichere Beherrschung einer von den Behörden des Ziellands vorgegebenen Sprache notwendig oder nicht?

Auch Verfahrensfragen würden aufgeworfen. Wie wird die Angemessenheit der technischen Kenntnisse und praktischen Erfahrungen gemessen? Welche Angaben müssen diesbezügliche Zertifikate beinhalten? Sind berufsqualifizierende Abschlüsse nachzuweisen? Welche Dauer müssen Fortbildungen haben? Das GATS sieht für derartige Fragen ergänzend zu den Artikel VI-Disziplinen die Möglichkeit der gegenseitigen Anerkennung staatlicher Regulie-

rungen vor (Art. VII). Es wäre also denkbar, dass zusätzlich zu etwaigen Rahmendisziplinen für den Schienenverkehr die Europäische Union mit einzelnen WTO-Mitgliedern bilaterale Verhandlungen über die gegenseitige Anerkennung nationaler Lokführervorschriften aufnimmt. Der GATS-Vertrag eröffnet zumindest die Möglichkeit für derartige Abkommen.

Fazit: Gemeinwirtschaftliche Effizienz

Die tiefgreifendsten Wirkungen auf gemeinwirtschaftliche Strukturen sind bei den öffentlich dominierten Versorgungstypen denkbar, also dort, wo die Versorgungsleistungen entweder direkt durch kommunale Einrichtungen oder durch öffentliche Unternehmen erbracht werden. So stellen Rechtsformbeschränkungen bei der Lizenzvergabe einen Verstoß gegen den Marktzugang dar. Eine Bevorzugung öffentlicher oder gemeinnütziger Unternehmensformen wäre bei entsprechenden GATS-Bindungen folglich nicht mehr möglich. Gleiches würde für die Beibehaltung eines öffentlichen Monopols gelten, eine in der Wasserwirtschaft nach wie vor stark verbreitete Finanzierungsform. Ausgleichszahlungen für die Erfüllung von Universaldienstverpflichtungen könnten entweder mit zukünftigen Subventionsdisziplinen oder mit dem Inländerbehandlungsprinzip kollidieren. Die GATS-Regeln greifen dabei umso eher, je stärker Privatunternehmen an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beteiligt werden, seien dies PPPs oder andere Betreibermodelle. Mit der privaten Beteiligung sinkt zudem die Möglichkeit, sich auf die Hoheitsklausel zu berufen.

Bei den privat dominierten Versorgungstypen entfallen zwar einige Konfliktfelder, die mit einer öffentlichen Bereitstellung der Wasser- und Verkehrsversorgung einhergehen. Dennoch schränkt das GATS auch in privaten Strukturen die Durchsetzung gemeinwirtschaftlicher Regulierungen ein. So könnten Tarifpflichten bei der Vergabe von Verkehrsaufträgen als Handelshemmnis gelten. Zwingen schließlich gescheiterte Privatisierungen zu Re-Regulierung oder Re-Kommunalisierung, legt GATS möglicherweise ungeahnte Hindernisse in den Weg. Unter Umständen würde die Änderung der Verpflichtungsliste nötig. Aufgrund einer fehlenden Notstandsklausel verbliebe dafür aber nur der beschwerliche, zeitaufwendige und kostspielige Weg der Rücknahme nach Artikel XXI.

Schließlich würden zukünftige Disziplinen für die innerstaatliche Regulierung den Spielraum bei der Formulierung von Universaldienstverpflichtungen einengen, einen Harmonisierungsdruck ausüben und letztlich subsidiäre Entscheidungsstrukturen schwächen. Eine regulatorische Konvergenz auf niedrigem Niveau könnte sich sowohl bei den öffentlich als auch bei den privat dominierten Regulierungstypen einstellen. Hinzu käme der „chilling effect“ eines regelartigen Notwendigkeitstests, der einen Konformitätsdruck auf die Ausgestaltung zukünftiger Regulierungs- und Gesetzesvorhaben ausübt.

Folglich ist das GATS geeignet, in allen identifizierten Versorgungsregimen gemeinwirtschaftlich relevante Strukturen zu beeinflussen. Besonders tiefgreifend wären die Liberalisierungseffekte bei den öffentlich dominierten Typen, da hier die kommunale Erbringung von Wasser- oder Verkehrsdienstleistungen unmittelbar unter Wettbewerbsdruck geriete. Aber auch in privaten Strukturen könnte gemeinwirtschaftliche Regulierung leiden. Insofern setzt das GATS privat und öffentlich dominierte Versorgungsstrukturen gleichermaßen un-

ter Druck, zu einer möglichst handelsneutralen Ausgestaltung gesetzlicher Vorgaben überzugehen.

6. Zusammenfassung

Das GATS kann in verschiedener Hinsicht mit gemeinwirtschaftlich verfassten Wasser- und Verkehrsinfrastrukturen in Konflikt geraten. Aus Perspektive der Mitglieder der Europäischen Union müssen für die Abschätzung dieses Konfliktpotenzials allerdings auch die Bestimmungen des Wettbewerbsrechts und des Binnenmarkts in Betracht gezogen werden. Beide beeinflussen in starkem Maße sowohl die Zielvorgaben als auch die Regulierungsformen des entstehenden „Gewährleistungsstaates“. Dies geschieht durch die Entwicklung eines rechtlichen Rahmens für die „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ und durch die Definition gemeinschaftsweiter Gemeinwohlverpflichtungen, die allerdings nur als begleitende Instrumente im Liberalisierungsprozess verstanden werden. Wichtige Auseinandersetzungen in diesem Prozess werden darum geführt, wann bei der Vergabe öffentlicher Aufträge Bieterverfahren stattfinden müssen und welche Finanzierungsalternativen zum öffentlichen Monopol zu wählen sind.

Sekundärrechtliche Richtlinien und Verordnungen öffneten im Zuge des Binnenmarktprogramms bereits eine Reihe netzgebundener Wirtschaftszweige für den Wettbewerb. Im Verkehrsbereich gilt dies vor allem für den Schienengüterverkehr, der mit einem umfangreichen Liberalisierungspaket bedacht wurde. Der Personenverkehr unterliegt aber gleichfalls den Vergabe- und Beihilfavorschriften. Für den ÖPNV, aber auch für alle anderen Daseinsvorsorgeleistungen, ist dabei das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Sache „Altmark Trans“ von Belang. Es stellt zwar klar, dass unter bestimmten Voraussetzungen ein finanzieller Ausgleich für Betreiber öffentlicher Verkehrsdienste keine wettbewerbswidrige staatliche Beihilfe darstellt. Zugleich verbleiben aber Unsicherheiten, wie die vom EuGH genannten Voraussetzungen im Einzelnen zu erfüllen sind. Für die Wasserwirtschaft existiert bisher noch kein sektorspezifischer Rechtsrahmen und das Europäische Parlament erteilte einer Liberalisierung kürzlich eine Absage. Dennoch gibt es verschiedene Bestrebungen zur Schließung dieser Lücke, darunter die vorgeschlagene Entwicklung gemeinschaftsweiter Vorschriften für die auch in der Wasserwirtschaft bedeutsamen Konzessionsverträge.

Die in Europa auf nationaler und supranationaler Ebene vollzogenen Liberalisierungen finden mit dem GATS ihre multilaterale Fortsetzung und werden im WTO-Rahmen als internationale Verpflichtungen nahezu unumkehrbar gebunden. Das Dienstleistungsabkommen übt einen dem Binnenmarktprogramm gleichgerichteten Druck auf gemeinwirtschaftlich verfasste Infrastrukturen aus. Dieser Druck kommt in dreierlei Hinsicht zustande: erstens durch die im Vertrag festgelegten Prinzipien des Marktzugangs und der Inländerbehandlung mitsamt der Möglichkeit, Handelsstreitigkeiten gerichtlich auszutragen; zweitens durch das laufende Arbeitsprogramm des GATS (innerstaatliche Regulierung, Notstandsmaßnahmen, öffentliches Beschaffungswesen und Subventionen); und drittens durch die im Jahre 2000 aufgenommene, auf weitere Liberalisierung zielende Neuverhandlung des GATS.

Ein für alle öffentlichen Dienste grundlegendes Problem stellt sich dabei schon mit der unklaren Reichweite der Hoheitsklausel des GATS. Es gibt eine große Grauzone von öffentlichen Aufgaben, bei denen nicht eindeutig entscheidbar ist, ob sie den Qualifizierungen des

Artikels I.3 genügen, weder „kommerziell“ noch im „Wettbewerb“ erbracht zu werden, um vom GATS ausgenommen zu sein. Sozialtarife im ÖPNV oder differenzierte Gebührenstrukturen in der Abwasserbeseitigung könnten bereits Indizien für kommerzielle Tätigkeiten sein. Es kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass Universaldienstverpflichtungen vom GATS ausgenommen sind, da sich die Unterzeichner des Telekommunikationsanhangs bemüht haben, die Möglichkeit für Universaldienstverpflichtungen explizit in einem diesbezüglichen Referenzpapier zu verankern.

Die nur auf übernommene GATS-Verpflichtungen anwendbaren Prinzipien des Marktzugangs und der Inländerbehandlung ermöglichen empfindliche Restriktionen für staatliche Gewährleistungsaufgaben. Das Marktzugangsprinzip verbietet grundsätzlich Monopole und ausschließliche Rechte sowie Beschränkungen bei der Rechtsform und bei Kapitalbeteiligungen. Das Inländerbehandlungsprinzip fordert Nichtdiskriminierung zwischen in- und ausländischen „gleichen“ Dienstleistern. Zahlreiche Rechtsvorschriften von Subventionen über Qualifikationsanforderungen bis zu Standards bergen aber ein diskriminierendes Potenzial. Zudem wirft das Konstrukt der „Gleichheit“ Probleme auf. Sind zwei Busunternehmen „gleiche“ Dienstleister, wenn eines eine flächendeckende Versorgung sicherstellt, das andere aber nur lukrative Strecken bedient?

Neben den Liberalisierungsprinzipien birgt auch das laufende Arbeitsprogramm des GATS gemeinwirtschaftliche Risiken. Die gemäß Artikel VI.4 zu entwickelnden Disziplinen für Lizenzvergaben, Standards und Qualifikationen, welche bisher nur für die Wirtschaftsprüfung vorliegen, werfen zahlreiche Fragen auf: Welche gemeinwirtschaftlichen Ziele werden als „legitim“ anerkannt? Würde eine staatliche Maßnahme den Anforderungen des vorgesehenen „Notwendigkeitstests“ genügen? Welche Auswirkungen hätte eine Orientierung an internationalen Standards auf das Niveau von Qualitätsstandards und Qualifikationen?

Die Diskussionen in der Arbeitsgruppe über innerstaatliche Regulierung enthüllen zahlreiche bedenkliche Entwicklungen, so z.B. ein enges, nur an der jeweiligen Fertigkeit orientiertes Qualifikationsverständnis. Lizenzgebühren sollen so berechnet werden, dass externalisierte Kosten unberücksichtigt bleiben. Ferner gibt es Forderungen, differierende Regulierungen zwischen lokalen Gebietskörperschaften in Richtung der am wenigsten belastenden Auflagen zu „harmonisieren“. Derartige Harmonisierungsbestrebungen ergänzen sich z.B. mit nationalen Benchmarkingprojekten für die kommunale Wasserwirtschaft.

Erschwerend kommt hinzu, dass der Notwendigkeitstest im Artikel VI.4 nicht als Ausnahmebestimmung, sondern als Regel für die nichtdiskriminierende Ausgestaltung staatlicher Rechtssetzung konzipiert ist. Neuere WTO-Urteile übernehmen zudem Elemente der noch weitreichenderen Verhältnismäßigkeitsprüfung nach EU-Vorbild. Diese sieht eine direkte Abwägung der Kosten handelsbeschränkender Maßnahmen gegenüber den damit verfolgten politischen Zielen vor, was zur Infragestellung dieser Ziele führen kann. Das von einzelnen WTO-Mitgliedern und der OECD propagierte Konzept der „vorherigen Konsultation“ stellt schließlich einen tiefen Eingriff in demokratische Entscheidungsprozesse dar. Es verlangt, dass über geplante Änderungen staatlicher Regulierungen schon im Entwurfsstadium mit den Handelspartnern Konsultationen durchzuführen sind. Die handelspolitische Instrumen-

talisierung von Transparenzanforderungen spiegelt sich daneben in den regelmäßigen Überprüfungen der WTO-Mitglieder wider.

Die Debatten über die Weiterentwicklung der GATS-Regeln sind ebenfalls gemeinwirtschaftlich relevant, auch wenn bisher noch keine Ergebnisse in den drei Themenbereichen Notstandsmaßnahmen, öffentliches Beschaffungswesen und Subventionen präsentiert werden konnten. Möchte ein WTO-Mitglied bestimmte GATS-Verpflichtungen aufgrund einer wirtschaftlichen Notsituation zeitlich befristet aussetzen, ist dies derzeit nicht möglich. Ihm bleibt nur der weitaus beschwerlichere Weg der Änderung seiner Verpflichtungen nach Artikel XXI. Die mangelnde Reversibilität kann insofern mit Re-Kommunalisierungen privatisierter Wasserwerke oder Re-Regulierungen von Verkehrsbetrieben in Konflikt geraten.

Die Diskussionen über Disziplinen für die öffentliche Beschaffung von Dienstleistungen blieben bisher ebenfalls erfolglos. Die EU ist hier besonders stark engagiert und unterbreitete den Vorschlag eines GATS-Anhangs für das Auftragswesen. Das parallel bereits existierende WTO-Beschaffungsabkommen gilt derzeit nur für 28 Staaten, darunter die EU, die den Wasser- und Transportsektor aber teilweise ausklammerte. Die Subventionsverhandlungen verlaufen ebenso schleppend und unter geringer Beteiligung mächtiger Akteure wie den USA oder der EU. Die WTO-Mitglieder scheinen sich bei dieser Frage stärker auf die Neuverhandlung des GATS zu konzentrieren, um vor allem über ein hohes Verpflichtungsniveau bei der Inländerbehandlung die Möglichkeiten für staatliche Subventionen einzuschränken.

Eine Analyse der Verpflichtungslisten, die verbindlicher Bestandteil des GATS-Vertrags von 1994 sind, verdeutlicht, dass die WTO-Mitglieder die Hoheitsklausel offenbar nicht als ausreichenden Schutzmechanismus für ihre öffentlichen Sektoren betrachteten. Denn mehrere Länder trugen umfassende gemeinwohlorientierte Beschränkungen in den sektorübergreifenden (horizontalen) Teil ihrer Verpflichtungslisten ein, darunter Kanada und die EU.

Im Rahmen der seit 2000 laufenden Neuverhandlung des GATS übermittelten die WTO-Mitglieder einander ab Juli 2002 konkrete Liberalisierungsforderungen (Requests). Daran haben sich alle der hier untersuchten WTO-Mitglieder beteiligt: Kanada, Australien, Neuseeland und die Schweiz; Deutschland, Österreich, Großbritannien und Frankreich in Form gemeinsamer Forderungen der Europäischen Union. Auf Grundlage der Forderungen sind seit Ende März 2003 Liberalisierungsangebote (Offers) zu unterbreiten, die bisher von 39 Mitgliedern vorliegen, darunter von allen der genannten Staaten.

Anhand der Forderungen der EU (nur diese sind zugänglich) wird deutlich, dass gemeinwohlorientierte Handelsbeschränkungen keineswegs tabu sind. So forderte die EU von mehreren Staaten, darunter Kanada, Schweiz und Neuseeland, die Klärung oder Beseitigung ihrer gemeinwirtschaftlich motivierten horizontalen Ausnahmen. Was den öffentlichen Verkehr betrifft, gibt es keine Forderungen der EU beim Personenverkehr auf Schiene oder Straße. Anders verfährt sie jedoch mit dem Wassersektor. Hier legte sie bei allen vier Ländern ihren Reklassifizierungsvorschlag für Umweltdienstleistungen zugrunde, der als wesentliche Neuerung auch die Trinkwasserversorgung enthält.

Alle der genannten Länder unterbreiteten seit Ende März 2003 auch erste Angebote, substantielle Zugeständnisse sind in den hier besprochenen Bereichen aber selten anzutreffen.

So bleiben die horizontalen Gemeinwohlausnahmen und die Verpflichtungen im Personenverkehr weitgehend unverändert. Australien, Neuseeland und die EU legten den europäischen Reklassifizierungsvorschlag für Umweltdienstleistungen zwar zugrunde, machten aber kein Angebot für die Wasserversorgung. Das erste Angebot muss aber nicht das letzte sein, denn die Angebote können jederzeit verändert werden. Wie lange die Verhandlungen dauern, ist derzeit aber unklar. Die Neuverhandlung des Verpflichtungsniveaus der Mitgliederstaaten ist ebenso wie das allgemeine GATS-Arbeitsprogramm Bestandteil der im Jahr 2002 begonnenen „Doha-Runde“, die mit dem Scheitern der WTO-Konferenz von Cancún im September 2003 jedoch einen Rückschlag erfahren hat.

Hinsichtlich der identifizierten Versorgungstypen für die Sektoren Schiene/ÖPNV und Wasserversorgung lassen sich besonders für die privat dominierten Regime gemeinwirtschaftliche Defizite feststellen. Bei den gemischten öffentlich-privaten sowie den öffentlich dominierten Typen finden dagegen gemeinwirtschaftliche Aufgaben stärkere Berücksichtigung. Allerdings kann das GATS genutzt werden, in allen Versorgungsregimen gemeinwirtschaftlich relevante Strukturen zu beeinflussen. Besonders tiefgreifend wären die Liberalisierungseffekte bei den öffentlich dominierten Typen, da hier die kommunale Erbringung von Wasser- oder Verkehrsdienstleistungen unmittelbar unter Wettbewerbsdruck geriete. Gemeinwirtschaftliche Regulierungen können aber auch in vornehmlich privaten Strukturen leiden. Insofern setzt das GATS privat und öffentlich dominierte Versorgungstypen gleichermaßen unter Druck, zu einer möglichst handelsneutralen Ausgestaltung gesetzlicher Vorgaben überzugehen.

Anhang

Ausschnitt der CPC-Klassifikation für Schienen- und Straßentransportdienstleistungen

CPC	Title	Explanatory note
	Rail transportation services	
71111	Interurban passenger transportation	Interurban passenger transportation provided by railway, regardless of the distance covered and the class used.
71112	Urban and suburban passenger transportation	Urban and suburban passenger transportation by railway. Urban traffic is defined as traffic the origin and destination of which are within the borders of the same urban unit; and suburban commuter traffic as traffic within a greater metropolitan area including contiguous cities. Included here are services provided by urban mass transit railways (underground or elevated railway).
	Road transportation services	
71211	Urban and suburban regular transportation	Urban and suburban regularly scheduled multi-stop passenger transportation via highways and other modes of land transport. Services classified here are motor-bus, tramway, trolley bus and similar services generally rendered on a franchise basis within the confines of a single city or group of contiguous cities. These services are provided over predetermined routes on a predetermined time schedule, may provide pick-up and discharge of passengers at any scheduled stop, and are open to any user.
71212	Urban and suburban special transportation	Scheduled transportation by school buses to carry pupils between their homes and school, between schools etc., within the borders of a single city or group of contiguous cities. Included is scheduled transportation between an urban centre and airports or stations in this urban centre or in suburban locations by motor-bus and multi-passenger airport limousine, with driver. These services are provided over predetermined routes on a predetermined time schedule. They generally have a restricted category of users. Most individual trips involve either pick-ups or discharges, but not both.
71213	Interurban regular transportation	Interurban regularly scheduled highway passenger transportation by motor-bus, including passenger accompanying baggage transportation.
71214	Interurban special transportation	Scheduled transportation by school buses to carry pupils between their homes and school, between schools etc., from one to another urban centre. Also included is scheduled transportation between an urban centre and airports or stations in another urban centre by motor-bus and multi-passenger airport limousine, with driver.
71219	Other scheduled passenger transportation not elsewhere classified	Other passenger land transportation by mechanized land vehicle, not elsewhere classified. Included are cable-operated transport services, e.g. services by teleferics, and also funicular and similar services rendered on a scheduled basis.

Tabelle 24: Umsatz der Unternehmen im Wassermarkt 1999/2000

	Umsatz 99/00 in Mio. Euro	Veränderung in % zum Vorjahr
Générale des Eaux/Vivendi (F)	10 684	58,9
Suez Lyonnaise des Eaux (F)	6 294	22,9
Thames Water (GB) ¹	2 041	5,3
United Utilities (GB)	1 569	6,8
Severn Trent (GB)	1 491	3,1
Berliner Wasserbetriebe (D)	1 244	- 2,7
RWE Aqua (D) ¹	808	-
Enron / Azurix (USA)	580	-
Gelsenwasser (D)	342	- 0,4

¹ Mit der Übernahme von Thames Water rückt RWE auf Platz 3 im Weltmarkt für Wasser auf.

Quelle Handelsblatt, 26.9.2000: 17; Ewers et al. 2001: 24

Tabelle 25: Profite der Wasserunternehmen vor den Steuern in England und Wales in Millionen £

	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1989/90- 1997/8
Anglian	78	153	171	185	132	216	239	208	274	250%
DwrCymru	34	128	138	155	144	120	113	208	209	510%
NorthWest	39	215	230	247	269	273	348	383	394	921%
Northumbrian	10	47	61	69	63	90	92	125	135	1250%
SevernTrent	130	249	265	270	281	268	373	361	351	170%
Southern	60	97	115	119	128	143	166	na	na	176%
SouthWest	45	88	90	93	93	63	109	114	106	133%
Thames	161	213	236	251	242	304	229	372	419	160%
Wessex	23	66	77	86	103	117	134	145	139	510%
Yorkshire	101	114	124	139	144	142	162	216	206	103%
Total	682	1,370	1,508	1,615	1,599	1,736	1,964	2,132	2,232	227%

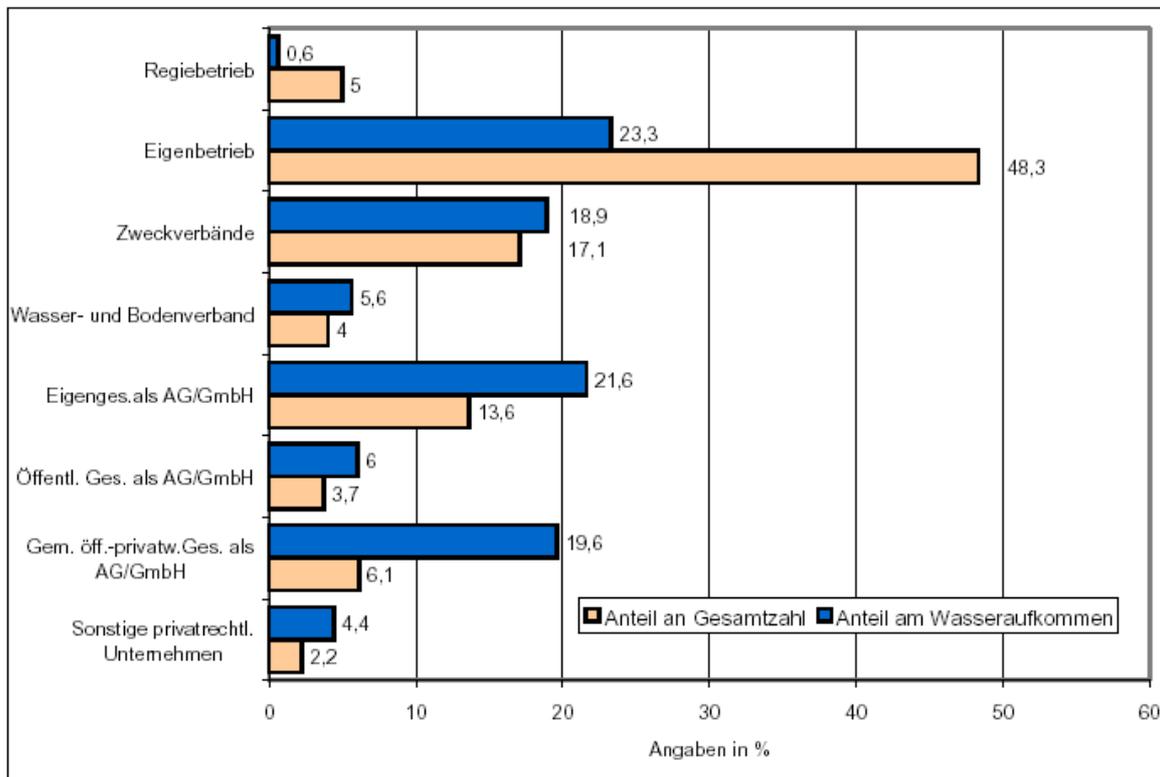
Quelle: Company Annual Reports, presented in House of Commons Research paper 98/117 December 1998; Lobina/Hall (2001: 12f.)

Tabelle 26: Profite der Wasserunternehmen vor Steuern in England und Wales in Millionen £ real (in den Preisen von 1997/98)

	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1989/90 -1997/8
Anglian	106	188	202	212	148	236	252	215	274	158%
DwrCymru	46	158	163	177	162	132	119	215	209	351%
NorthWest	52	265	271	282	302	298	368	396	394	658%
Northumbrian	14	58	72	79	70	99	97	129	135	898%
SevernTrent	176	307	313	308	316	292	395	373	351	100%
Southern	81	120	136	136	143	157	175	na	na	115%
SouthWest	61	109	106	106	104	69	115	118	106	72%
Thames	218	263	278	287	271	332	242	384	419	92%
Wessex	31	81	91	98	116	128	142	150	139	351%
Yorkshire	137	141	146	158	161	155	172	223	206	50%
Total	922	1,690	1,776	1,844	1,794	1,898	2,077	2,203	2,232	142%

Quelle: Company Annual Reports, presented in House of Commons Research paper 98/117 December 1998; Lobina/Hall (2001: 12f.)

Abbildung 4: Unternehmensformen in der Wasserversorgung in Deutschland 1997



(Diese Statistik erfasst nur rund ein Viertel der Wasserversorgungsunternehmen. Bei den nicht erfassten Unternehmen dürfte es sich vor allem um Regie- und Eigenbetriebe mit einem geringen Wasseraufkommen handeln.)

Quellen: BGW-Wasserstatistik, 1999; Ewers et al. 2001: 12

Verzeichnis befragter Experten*

Wasserversorgung

- Bakker, Karen, Dr., University of British Columbia (Großbritannien, Kanada)
Libbe, Jens, Deutsches Institut für Urbanistik (Deutschland)
Mohajeri, Shahrooz, Dr., nexus – Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung (Europa)
Piccinin, Claude, Deputy Executive Director, Water Services Association of Australia (Australien)
Priestley, Tony, Dr., Commonwealth Scientific & Industrial Research Organisation (Australien)
Rothenberger, Dieter, Forschungsgruppe Centre for Innovation Research in the Utility Sector, Eidgenössische Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz, Eidgenössische Technische Hochschulen (Schweiz, Deutschland)
Stinson, Jane, Canadian Union of Public Employees (Kanada)

Verkehr

- Bremeier, Wolfram, ehem. Sprecher der Deutschen Nahverkehrsgesellschaft, ehemals Kasseler Oberbürgermeister (für Deutschland)
Duttiné, Armin, TRANSNET, Abteilung Wirtschaft, Verkehr und Internationales, Berlin (für Fernverkehr in Deutschland)
Heimlich, Stefan, ver.di-Bundesvorstand, Bundesfachgruppenleiter, Straßenpersonenverkehr und Schienenverkehr (für Nahverkehr in Deutschland)
Lüchinger, Tony, Geschäftsführer, LITRA Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr, Bern (für die Schweiz)
Matsuo, Koichiro, Union Internationale des Chemins de fer (UIC), Paris (für Europa)
Menz, Georg, PhD, Department of Politics, Goldsmiths College, University of London (für Neuseeland und Großbritannien)
Plewe, Dieter, Dr., Wissenschaftszentrum Berlin (für Kanada)
Quinlan, Michael, Prof., School of Industrial Relations & Organisational Behaviour, University of New South Wales, Sydney (für Australien)

* Es wurden zahlreiche Experten angerufen und insbesondere angeschrieben. In diesem Verzeichnis finden sich allein diejenigen, die sich bereit erklärten Auskunft zu erteilen.

Literatur

- Arthur Andersen-Branchengruppe Verkehr und Logistik 2001, Öffentlicher Personennahverkehr im Wettbewerb. Reformwege im deutschen und europäischen ÖPNV-Markt. Marktstudie 2001, o. O., hekt. Mskr.
- Bakker, Karen 2001: Paying for water: water pricing and equity in England and Wales; in: Transactions of the Institute of British Geographers: S. 143-164.
- Bakker, Karen 2003: From public to private to ... mutual? Restructuring water supply governance in England and Wales. Vancouver.
- Bakker, Karen/Cameron, David 2002: Setting a Direction in Hamilton: Good Governance in Municipal Restructuring of Water and Wastewater Services in Canada. Toronto.
- Barraqué, Bernard 1992: La gestion de l'eau, in: *Problèmes politiques et sociaux* Nr. 686 (Sonderheft), 60 S.
- Barraqué, Bernard u.a. 1997: Länderbericht Frankreich, in: Correia, Francisco Nunes/Kraemer, Andreas R. (Hg.), Eurowater 1, Institutionen der Wasserwirtschaft in Frankreich, Heidelberg: Springer, S. 189-328.
- BDI, 2000: Deckmantel Daseinsvorsorge. Vorfahrt für die Privatwirtschaft – Vorteil für die Verbraucher. Bundesverband der Deutschen Industrie, Dezember, Berlin.
- Beckereit, Michael 2001: Effizienzsteigerung in der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung durch Privatisierung; in: Kommunal Direkt 6/2001; im Netz: http://www.kommunaldirekt.de/1magazin/archiv/2001_6/wasser/03.html, letzter Zugriff: 12.3.2004.
- Belgien, 2002: Analysis of Requests to the EU. Diverse Dokumente, veröffentlicht bei einer Anhörung der belgischen Regierung zum GATS im Dezember 2002.
- Birnbauer, William 2003: Tapping Australia's water; www.theage.com.au/articles, letzter Zugriff: 23.6.2003.
- BMWA, 2003: Public Private Partnership. Ein Leitfaden für öffentliche Verwaltung und Unternehmer. Dokumentation. Herausgeber: Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung und Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2. Auflage 2003, Eschborn.
- BMWA, 2003a: WTO-Dienstleistungsverhandlungen, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Papier verteilt bei der 15. Gesprächsrunde mit NRO am 14.8.03 in Berlin.
- BMWA, 2003b: Strukturreformen auf den Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkten in Deutschland 2003. Sechster nationaler Bericht entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Cardiff am 15./16. Juni 1996.

- Boschek, Ralf 2002: European Water Infrastructures: Regulatory Flux void of Reference? The Cases of Germany, France, and England and Wales; in: *Intereconomics*, Vol. 37, May/June 2002: S. 138-149.
- Boss, Alfred/ Laaser, Claus-Friedrich/ Schatz, Klaus-Werner u. a. 1996: *Deregulierung in Deutschland. Eine empirische Analyse*. Tübingen (Kieler Studien, Bd. 275).
- Brackemann, Holger et al. 2000: *Liberalisierung der deutschen Wasserversorgung. Auswirkungen auf den Gesundheits- und Umweltschutz, Skizzierung eines Ordnungsrahmens für eine wettbewerbliche Wasserwirtschaft*. Umweltbundesamt.
- Braconnier, Stéphane 2001, *La régulation des services publics*, in: *Revue française de droit administratif* 17e année, Nr. 1, S.43-57. (ScPo) (UB Mainz).
- Brennan, Martin/ Dion, Joseph P. 2002, *Intercity Bus Service in Canada. Third Report to the Standing Senate Committee on Transport and Communications*, o. O., URL: <http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/commbus/senate/com-e/tran-e/rep-e/rep03dec02-e.htm>, letzter Zugriff: 1.7.2003.
- Briscoe, J. 1995: *Der Sektor Wasser und Abwasser in Deutschland. Qualität seiner Arbeit, Bedeutung für Entwicklungsländer*. In: *Das Gas- und Wasserfach (gwf) Wasser – Abwasser*, 136 (1995) Nr. 8, S. 422-432.
- Bühler, Stefan/ Schmutzler, Armin/ Benz, Men-Andri 2001: *Quality Provision in Deregulated Industries: The Railtrack Problem*, URL: <http://www.uni-magdeburg.de/vfs2001/paper-handling/papers/StefanBuehler.pdf>, letzter Zugriff: 12.6.2003.
- Buller, Henry 1996: *Privatization and europeanization : the changing context of water supply in Britain and France*, in: *Journal of Environmental Planning and Management* Vol. 39, Nr. 4, S. 461-482.
- Büscher, Eckehard (Hg.) 2001: *Wasserwirtschaft im Aufbruch. Chancen der Liberalisierung – Geschäftsmodelle für Erzeuger, Verbraucher und Entsorger*. Köln.
- C.I.Eau (Centre d'Information sur l'Eau) 2003: *Le fonctionnement du service de l'eau en France*, <http://ww.cieau.com/toutpublic/sommaire/texte/9/contenu/9.htm>, letzter Zugriff: 21.6.2003.
- Canac, Christian 2002: *Le rôle de RFF dans le développement du réseau ferré*, in: *Revue générale des chemins de fer* Nr. 3, S. 81-95.
- CEEP 2001: *White Paper on European Transport Policy COM(2001)370. Opinion of the CEEP*, URL: <http://www.ceep.org/en/documents/opinions/2002/02avi12e.doc>, letzter Zugriff: 10.6.2003.
- CEEP 2002: *Beitrag des CEEP zum Konvent für die Zukunft Europas im Hinblick auf die Erarbeitung seines definitiven Vorschlags*, URL: <http://www.ceep.org/documentsDe/opinions/2002/02avi18d.doc>, letzter Zugriff: 10.6.2003.
- Center of Public Integrity 2003a: *Boil-Water Alerts in Australia's Largest Metropolis*; <http://www.icij.org/dtaweb/water/>, letzter Zugriff: 12.3.2004.

- Center of Public Integrity 2003b: Hard Water: The Uphill Campaign to Privatize Canada's Waterworks; <http://www.icij.org/dtaweb/water/>, letzter Zugriff: 12.3.2004.
- Clausen, Hartmut/Scheele, Ulrich 2003: Strukturwandel in der Wasserversorgung: Zwischen Liberalisierung und nachhaltiger Entwicklung; in: Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hg.) 2003: Umwelt und Wirtschaft in Niedersachsen: Märkte, Innovationen, Chancen, Anreize und Instrumente. Hannover.
- Commissariat général du plan 1999: 2000-2006: quelles priorités pour les infrastructures de transports? Rapport de l'atelier présidé par Alain Bonnafous ; rapporteurs, Luc Baumstark, Jacques Lapeyre, Paris: Commissariat général du Plan. (ScPo).
- Cooperative Research Centre for Water Quality and Treatment 2002: A consumer's guide to drinking water; <http://www.waterquality.crc.org.au/consumers/consumer.pdf>, letzter Zugriff: 12.3.2004.
- Correia, Francisco Nunes/Kraemer, Andreas R. 1997a: Eurowater 1, Länderberichte, Institutionen der Wasserwirtschaft in Europa. Heidelberg.
- Correia, Francisco Nunes/Kraemer, Andreas R. 1997b: Eurowater 2, Themenberichte, Dimensionen Europäischer Wasserpolitik. Heidelberg.
- Cox, Wendell/ Duthion, Brice 2001: Competition in Urban Public Transport. A World View. Vortrag auf der 7. International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Molde, Norwegen, 25.-28. Juni 2001, URL: <http://www.publicpurpose.com/ut-thredbo7.pdf>, letzter Zugriff: 1.7.2003.
- Cronauge, Ulrich 1999: Kommunale Wirtschaft zwischen Recht und Realität. Zur aktuellen Diskussion einer Anpassung des Gemeindewirtschaftsrechts an wettbewerbliche Rahmenbedingungen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Heft 1, S. 24-44.
- Danet, Didier 1991: Le conseil de la concurrence : juridiction incomplète ou juridiction innommée?, in: Revue internationale de droit économique vol. 5, Nr. 1, S. 3-17.
- Dessewffy, Eva, 1999: WTO 2000 World Trade Round. GATS – The Services Sector, Position Paper of the Austrian Federal Chamber of Labour, Juni, Wien.
- Deutsche Bahn AG (Hrsg.) 2002, Daten und Fakten, URL: http://www.bahn-net.de/presse/pdf/daten_und_fakten_2002.pdf, letzter Zugriff: 20.6.2003.
- Dohms, Rüdiger 2001: Die Vorstellung der Kommission zur Daseinsvorsorge, Vortrag auf dem Kolloquium Daseinsvorsorge im Lichte des Wettbewerbsrechts, Freiburg, 8. 12. 2000, veröffentlicht in: Parak, Christoph/ Unfried, Doris (Hrsg.), Personennahverkehr zwischen Liberalisierung und Daseinsvorsorge. Materialsammlung, Wien 2001 (Verkehr und Infrastruktur, Nr. 13).
- Donzier, Jean-François 1997/98: La privatisation de la gestion de l'eau en France et en Angleterre : sous un même vocable, deux réalités différentes, in: *Revue française de géoéconomie* Nr. 4, S. 137-147.

- Dumont, François 2000a: Réforme. Qu'est-ce que la gestion par activités?, in: *La Vie du Rail professionnelle* Nr. 150, S. 22-24.
- Dumont, François 2000b: Régionalisation, libéralisation et réforme: les trois grands défis de la SNCF, in: *La Vie du Rail professionnelle* Nr. 157, S. 12-14.
- Dumont, François 2002, Faut-il réformer la réforme RFF-SNCF?, in: *La Vie du Rail et des transports* Nr. 2828, S.40-41.
- Dumoulin, Pascale 2002 : Les marchés de droits d'eau: principes et pertinence, Montpellier: ENGREF.
- Dupont, Franck 1997: L'eau est-elle un bien public en France?, Montpellier: ENGREF, www.oieau.fr/eaudoc/synthes/engref/dupont1.htm, letzter Zugriff: 10.6.2002.
- Eckstaller, Claudia 2001: Erfahrungen mit dem Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehr – Fünf Jahre Regionalisierung in Deutschland, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Heft 2, S. 136–151.
- EG, 1997: Beschluss 97/838/EG des Rates vom 28. November 1997 über die Genehmigung der Ergebnisse der WTO-Verhandlungen über Basistelekommunikationsdienste im Namen der Europäischen Gemeinschaft für die in ihre Zuständigkeit fallenden Bereiche. In: *Amtsblatt L347/45* vom 18.12.1997.
- EG, 1998: Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität. In: *Amtsblatt L15/14* vom 21.1.1998.
- EG, 2000: Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. In: *Amtsblatt L327/1* vom 22.12.2000.
- EG, 2002: Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie). In: *Amtsblatt L108/51* vom 24.4.2002.
- EG, 2002a: Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen, KOM(2002)107 endg.—2000/0212(COD). In: *Amtsblatt C 151 E/146* vom 25.6.2002.
- Enquete-Kommission 2002: Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten; <http://dip.bundestag.de/btd/14/092/1409200.pdf>, letzter Zugriff: 11.3.2004.
- EuGH, 2003: Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 24. Juli 2003, Altmark Trans, Rechtssache C 280/00.

- Europäische Kommission, 2000: Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen im Bereich Konzessionen im Gemeinschaftsrecht. In: Amtsblatt C121/2 vom 29.4.2000.
- Europäische Kommission 2001a: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa. Mitteilung der Kommission, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 17, S. 4-23, URL: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2001/c_017/c_01720010119de00040023.pdf, letzter Zugriff: 11.6.2003.
- Europäische Kommission 2001b: Weißbuch. Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft, URL: http://www.europa.eu.int/comm/energy_transport/library/lb_texte_complet_de.pdf, letzter Zugriff: 13.6.2003.
- Europäische Kommission, 2003: Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, 21. Mai, KOM(2003) 270 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission, 2003a: Binnenmarktstrategie. Vorrangige Aufgaben 2003 bis 2006. 7. Mai, KOM(2003) 238 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission, 2004: Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. 13. Mai, KOM(2004) 374, Brüssel.
- Europäische Kommission, 2004a: Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen. 30. April, KOM(2004) 327 endgültig, Brüssel.
- Europäisches Parlament, 2004: Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Grünbuch der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (KOM(2003) 270 - 2003/2152(INI)), 14.1.2004, P5_TA-PROV(2004)0018, A5-0484/2003.
- European Commission, 2000: Commission Directive 2000/52/EC of 26 July 2000, in: Official Journal of the European Communities, 29.7.2000, L 193, 75-78.
- European Commission, 2001: Market performance of network industries providing services of general interest: a first horizontal assessment. Annex to the report on the functioning of product and capital markets. Working document by the services of Commissioners Bolkestein and Solbes, 7. Dezember, Brüssel.
- European Commission, 2003: Trade in Services: Conditional Offer from the EC and its Member States (hereinafter the EC). Directorate-General for Trade, 29. April, Brüssel.
- Evolution des transports 2002: 1970-2000, Paris: ECMT.
- Ewers, Hans-Jürgen / Mankel, Bettina 2001: Liberalisierung der Wasserversorgung: Soll das letzte Versorgungsmonopol in Deutschland fallen?. ifo Schnelldienst. 54. Jg.,14.: S. 3-15.
- Ewers; Hans-Jürgen/Botzenhart, Konrad/Jekel, Martin/Salzwedel, Jürgen/Kraemer, Andreas R. 2001: Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung. BMWi-Forschungsvorhaben (11/00).

- EWG, 1969: Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Strassen- und Binnenschiffsverkehrs. In: Amtsblatt L156/1 vom 28.6.1969.
- EWG, 1991: Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates vom 20. Juni 1991 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Strassen- und Binnenschiffsverkehrs. In: Amtsblatt L169/1 vom 29.6.1991.
- EWG, 1992: Richtlinie 92/50/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge. In: Amtsblatt L209/1 vom 24.7.1992.
- EWG, 1993: Richtlinie 93/38/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 zur Koordinierung der Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor. In: Amtsblatt L199/84 vom 9.8.1993.
- Faivre d'Arcier, Bruno 2002: Les premiers pas de la régionalisation ferroviaire, in: *Transports* Vol. 47, Nr. 416, S. 389-398.
- Filleul, Jean-Jacques 2002: L'évaluation de la réforme ferroviaire française de 1997 par le CSSPF, in: *Transports* (Paris: Editions Techniques et Economiques) Vol. 47, Nr. 412, S. 95-100.
- Finger, Matthias/Allouche, Jeremy 2002: Water Privatisation. Transnational Corporations and the Re-Regulation of the Global Water Industry. London & New York.
- Frenz, Walter 2002: Liberalisierung und Privatisierung der Wasserwirtschaft. In: ZHR. - Heidelberg, 166. 2002, 3. - S. 307-334.
- Fuchs, Peter/Türk, Elisabeth, 2001: Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) und die künftigen GATS-Verhandlungen – Implikationen für die Umweltpolitik. Genf/Berlin.
- Garcia, Serge 2002: Rendements et efficacité dans les industries en réseau : le cas des services d'eau potable délégués, in: *Economie & Prévision* Nr. 154, S. 123-138.
- Gauthier, Gilles, 2000: Déjà Vu, or New Beginning for Safeguards and Subsidies Rules in Services Trade? In: Pierre Sauvé and Robert M. Stern (Hrsg.), GATS 2000. New Directions in Services for Trade Liberalization, Washington, D.C., Brookings Institution Press, S. 165-183.
- Geiler, Nikolaus 2004: Das 20-Milliarden-Euro-Spiel. Die Liberalisierung des Wasser- und Abwassermarktes. Stuttgart.
- Gewerkschaft TRANSNET (Hrsg.) 2001: Wirtschafts- und Branchenreport 2001, URL: <http://www.gded.de/aktuelles/material/Wirtschaftsreport2001.pdf>, letzter Zugriff: 15.7.2003.
- Government of Canada 2003: Water and Canada. Preserving a Legacy for People and the Environment; http://www.ec.gc.ca/water/en/info/pubs/wwf/e_contnt.htm, letzter Zugriff: 11.3.2004.

- Gramel, Stefan/Haffner, Yvonne 2001: Privatisierung und Ressourcenschutz – eine Problemskizze. Wasser/Serie Privatisierung–Liberalisierung–Globalisierung (15/2001); <http://www.iwar.bauing.tu-darmstadt.de/wv/forschung/problemskizze.pdf> , letzter Zugriff: 11.7.2003.
- Grant, Melita 2002: Privatising and Corporatising Australia's Water; http://www.aidwatch.org.au/index.php?current=68&display=aw00294&display_item=1, letzter Zugriff: 11.3.2004.
- Hall, David 1999: Trends in the water industry in the EU 1999. PSIRU-Report, www.psiru.org.
- Hall, David 2001: Water in public hands. PSIRU-Report, www.psiru.org.
- Hall, David 2002: The Water multinationals 2002 – financial and other problems. PSIRU-Report, www.psiru.org.
- Hall, David, 2003: EC Internal market strategy – implications for water and other public services. Public Services International Research Unit (PSIRU), Mai, London.
- Hall, David/Lobina, Emanuele 1999: Employment and profit margins in UK water companies: implications for price regulation proposals. PSIRU-Report, www.psiru.org.
- Harris, Colin 1995: Employees and the Privatization of the Water Industry in England and Wales; in: Morgan 1995: S. 219-239.
- Haut Conseil du Secteur Public 1999: Quelle régulation pour l'eau et les services urbains? Synthèse du Rapport, <http://www.waternunc.com/fr/collHCSP.htm>, letzter Zugriff: 22.6.2003.
- Heinelt Hubert/Gramel, Stefan/Haffner, Yvonne/Swyngedouw, Erik/Kaika, Maria/Page, Ben/Getimis, Panagiotis/Bithas, Konstantinos/Zikos, Dimitrios 2003: Achieving sustainable and innovative policies through participatory governance in a multilevel context. Interim Report on water supply, Presented by teams from: Darmstadt University of Technology; Department for Political Science, University of Oxford, School of Geography and the Environment, Panteion University of Athens, Institute for Urban Environment and Human Resources; www.ifs.tu-darmstadt.de/pg/heinelt/p_eu_2000-2002.html, letzter Zugriff: 11.7.2003.
- Hensher, David A. 2002: Urban Public Transport Delivery in Australia: Issues and Challenges in Retaining and Growing Patronage, Sydney (Working Paper ITS-WP-02-14), URL: http://www.its.usyd.edu.au/publications/2002_working_papers/ITS-WP-02-14.pdf, letzter Zugriff: 12.6.2003.
- Héritier, Adrienne u. a. 2001: Differential Europe: The European Union Impact on National Policy-making, Lanham.
- Héritier, Adrienne/ Knill, Christoph/ Mingers, Susanne 1996: Ringing the Change in Europe. Regulatory Competition and the Transformation of the State. Britain, France, Germany, Berlin, New York 1996.

- Holzwarth, Fritz/Ewens, Hans-Peter: Aufbruch in der Wasserwirtschaft: Die Politik. Rechtliche Rahmenbedingungen einer Liberalisierung; in: Büscher 2001: S. 39-66.
- Hug, Christoph 2001: Aufbruch in die Wasserwirtschaft: Der Markt. Die Sicht ausländischer privatwirtschaftlicher Unternehmen – Perspektiven internationaler Dienstleister; in: Büscher 2001: S. 179-202.
- Integrated Resource Management Research 1999: A Vision for Australia's Water Resources 2025. Final Report; <http://www.catchment.com/>, letzter Zugriff: 11.3.2004.
- International Consortium of Investigative Journalists 2003: The Big Pong Down Under; <http://www.icij.org/dtaweb/water/>, letzter Zugriff: 11.3.2004.
- International Labour Office (Hrsg.) 1999: Report for the discussion at the Tripartite Meeting on Managing the Privatisation and Restructuring of Public Utilities, Genf, URL: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/tmpu99/tmpure1.htm#1.5.1>, letzter Zugriff: 10.6.2003.
- Internationale der Öffentlichen Dienste (Hrsg.) 1998: Umstrukturierung des öffentlichen Sektors: Die neuseeländische Erfahrung, URL: [http://www.world-psi.org/psi.nsf/WebAllMessages/1991DA75412A1898C125686700006CE5/\\$FILE/DE_Umstrukturierung_des_oeffentlichen_sektors_Die_NZ_erfahrung.pdf?OpenElement](http://www.world-psi.org/psi.nsf/WebAllMessages/1991DA75412A1898C125686700006CE5/$FILE/DE_Umstrukturierung_des_oeffentlichen_sektors_Die_NZ_erfahrung.pdf?OpenElement), letzter Zugriff: 10.6.2003.
- Internationale der Öffentlichen Dienste 1998: Umstrukturierung des öffentlichen Sektors. Die neuseeländische Erfahrung.
- Irmscher, Rudolf 2001: Aufbruch in die Wasserwirtschaft: Der Markt. Kommunale Wasserwirtschaft in einem sich ändernden Umfeld; in: Büscher 2001: S. 153-166.
- Jäggi, Monika/Hochuli, Marianne, 2003: Das WTO-Dienstleistungsabkommen GATS und die Schweiz. Analyse der GATS Verpflichtungslisten der Schweiz in den Dienstleistungsbereichen des Service public. Erklärung von Bern, Februar, Zürich.
- Kahlenborn, Walter/Buck, Matthias/Kraemer, R. Andreas 1999: Kostendeckung bei Wasserpreisen und Abwassergebühren vor dem Hintergrund der künftigen Wasserrahmenrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft (im Auftrag des Bundesgesundheitsministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Endgültiger Endbericht.
- Kampe, Hans-Joachim 2001: Aufbruch in der Wasserwirtschaft: Die Politik. Wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen; in: Büscher 2001: S. 67-96.
- Karl, Astrid 2002: Öffentlicher Verkehr im künftigen Wettbewerb. Wie ein inkonsequenter Ordnungsrahmen und überholte Finanzierungsstrukturen attraktive öffentliche Angebote verhindern, Berlin (WZB discussion paper, FS II 02-111).
- Kempen, Bernhard, 2002: Schranken der Privatisierung. Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes (AhD), Köln.

- Kemper, Bernhard 2001: Chancen und Herausforderung für die deutsche Wasserwirtschaft; in: Büscher 2001: S. 19-38.
- Kennett, Maxine/Neumann, Jan/Türk, Elisabeth, 2003: Second Guessing National Level Policy Choices: Necessity, Proportionality and Balance in the WTO Services Negotiations. Center for International Environmental Law, Discussion Paper, August, Genf.
- Killian, Werner/ Schneider, Karsten 1999: Arbeitnehmervertretung im Konzern Stadt. Ergebnisse einer Umfrage zum Wandel betrieblicher Interessenvertretung, Kassel 1999 (Arbeitspapiere der Forschungsgruppe Verwaltungsautomation, Bd. 65).
- Kirchner, Christian 2002: Liberalisierungsindex Bahn 2002. Vergleich der Marktöffnung in den Eisenbahnmärkten der 15 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, der Schweiz und Norwegens, Berlin, hekt. Mskr., URL: http://www.bahn-net.de/presse/pdf/Liberalisierungsindex_Bahn_2002_Langfassung.pdf, letzter Zugriff: 11.6.2003.
- Klein, Hans-Peter 2000: Wasserversorgung. Welche Organisationsstrukturen sind zukunftstauglich? In: kommunalmagazin 4/2000.
- Kluge, Thomas/Lux, Alexandra 2001: Privatisierung der Wasserwirtschaft. Sozial-ökologische Forschungsperspektiven. ISOE-Diskussionspapiere 17.
- Knothe, Bettina/Kramer, Annika/Mohajeri, Shahrooz 2003: Aqualibrium – country report Germany. European Water Markets between Regulation and Competition; unveröffentlichter Forschungsbericht. Berlin.
- Krajewski, Markus, 2002: Kurzgutachten zum Umfang der spezifischen GATS-Verpflichtungen der EG im Bereich Subventionen, London: unveröffentlichtes Manuskript.
- Krajewski, Markus, 2003: Public Services and Trade Liberalization: Mapping the Legal Framework. In: Journal of International Economic Law 6(2), S. 341-367.
- Krajewski, Markus, 2003a: GATS: Transparency and Future Disciplines on Domestic Regulations. Manuskript, London.
- Krüger, Hans-Werner 2001: Aufgaben und Struktur der Wasserversorgung; <http://www.privatisierungswahn.de/wasser.html>, letzter Zugriff: 11.3.2004.
- Lahounik, Gregor 2001: Endstation Trennung. Ein Memorandum der AK und der GdE zur Trennungsdiskussion bei den ÖBB. Hrsg. durch die Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. Mitarbeit: K. Delfs, Chr. Kainz, S. Sarreschtehdari-Leodolter, E. Spuller, H. Voithl, URL: http://www.akwien.at/dat/endstation_trennung_lang.pdf, letzter Zugriff: 8.9.2003.
- Lahounik, Gregor 2003: Eisenbahnliberalisierung: Sicherheit am Abstellgleis? Anforderungen für einen fairen Wettbewerb auf Österreichs Schienen, Wien (Verkehr und Infrastruktur, Nr. 15).
- Lamothe, David-Nicolas 2003: Country Report France, in: Aqualibrium 5th EU Framework Programme Energy, Environment and Sustainable Development, Accompanying Measure, unveröffentlichter Forschungsbericht.

- Lanz, Klaus 2003a: Privatisierung von Wasserwerken – ein Politikum und seine Konsequenzen; <http://www.privatisierungswahn.de/wasser.html> , letzter Zugriff: 11.3.2004.
- Lanz, Klaus 2003b: Ökologische Konsequenzen einer Privatisierung bzw. Liberalisierung der Schweizer Wasserwirtschaft. Gutachten für den WWF Schweiz; http://www.wwf.ch/images/progneut/upload/D_200103_Schlussbericht.pdf, letzter Zugriff: 11.3.2004.
- Lavalle, Christian 1997: La loi du 13 février 1997 créant Réseau ferré de France et le nouveau régime des domaines et transports ferroviaires, in: *Revue française de droit administratif*, 13e année, Nr. 4, S. 768-775.
- Le Breton, Eric 1999: L'utilisateur des transports collectifs urbains : une identité en débat au sein des entreprises, in: *Sociologie du travail* vol. 41, Nr. 3, S. 255-273.
- Lebküchner, Matthias/ Schreyer, Christoph 2000, Country report Switzerland, in: TIS.PT 2000b, S. 345-360.
- Lefèvre, Christian 1990: La crise des transports publics: France, Etats-Unis, RFA, Royaume-Uni, Italie, Pays-Bas : évolution des politiques dans les pays industrialisés. - Paris : Documentation Française.
- Lenglet, François 1990: Le business de l'eau, in: *Science et Vie. Economie* Nr. 66, S. 51-58.
- Lestrangle, Alexandre de 2003: Le modèle français des transports plaît à Bruxelles, New York: Standard & Poor's, http://www.standardandpoors.com/europe/francais/Fr_forum/articles_sectoriels_et_commentaires/Transports-Francais_08-01-03.htm, letzter Zugriff: 22.6.2003.
- Link, Heike 1998: Wettbewerb im öffentlichen Personennahverkehr unausweichlich, URL: <http://www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/98-19-1.html>, letzter Zugriff: 17.6.2003.
- Lobina, Emanuele/Hall, David 2001: UK Water Privatisation – A Briefing. www.psimu.org.
- Lorrain, Dominique 1995: Gestions urbaines de l'eau, Paris: Economica.
- Lovells, 2004: Kompensationsleistungen für öffentliche Aufträge sind keine Beihilfen. Lovells Mandanteninformation.
- Macquarie North America Ltd./Tasman Economics 2001: Marchés, investisseurs et fournisseurs du secteur de l'eau et des eaux usées, http://www.superbuild.gov.on.ca/userfiles/page_attachments/Library/2/French_Study_8.pdf, letzter Zugriff: 22.6.2003.
- Majer, Peter 2001: Liberalisierung des Wassermarktes. Mögliche Auswirkungen auf die Organisations- und Produktionsstrukturen von Wasserversorgern und Abwasserentsorgern. Norderstedt.

- Marsden, John/ Marsden, Jacob u. a. 1998: Reforming Public Enterprises – Case Studies Australia, Public Management Service OECD, URL: <http://www1.oecd.org/puma/budget/pubs/rpe98/au.pdf>, letzter Zugriff: 12.6.2003.
- Masse, J-P. 2001: Regional reforms could breach SNCF's monopoly, in: *Railway Gazette International* Vol. 157, Nr. 2, S. 118-121.
- Memon, Fayyaz Ali/Butler, David 2003: Aqualibrium, Country Report United Kingdom. unveröffentlichter Forschungsbericht.
- Menz, Georg 2003: Even Thatcher than the Real Thing: New Zealand's Neoliberal Economic Reforms, in: de Jong, Martin u. a. (Hrsg.), *The Theory and Practice of Institutional Transplantation*, Amsterdam (zitiert nach einem hekt. Mskr.).
- Meyer, Wolfgang, 2003: Referat auf der Generalversammlung des Verbandes öffentlicher Verkehr der Schweiz von Dr. Wolfgang Meyer, Präsident des Internationalen Verbandes für öffentliches Verkehrswesen (UITP), 28. August.
- Moreau, Jacques 1996: Les ambiguïtés du service public à la française, in: *Dossiers de la Semaine juridique* Nr. 2, S. 16-23.
- Morgan, Philip (Hg.) 1995: *Privatization and the Welfare State: Implications for Consumers and the Workforce*. Aldershot.
- MORI 2002: *The 2004 Periodic Review. Research into customer's View. Research Study*.
- Nagel, Bernhard 1999: *Gemeindeordnung als Hürde? Zur Reichweite der Betätigung von kommunalen Unternehmen nach § 107 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung vor dem Hintergrund des europäischen Gemeinschaftsrechts und des Grundgesetzes*, Baden-Baden.
- Naschold, Frieder 1993: *Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors*, Berlin (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 1).
- Naschold, Frieder/ Budäus, Dietrich/ Jann, Werner/ Mezger, Erika/ Oppen, Maria/ Picot, Arnold/ Reichard, Christoph/ Schanze, Erich/ Simon, Nikolaus 1996: *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden*, Berlin (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderbd. 4).
- Nicolaidis, Kalypso/Trachtman, Joel P., 2000: *From Policed Regulation to Managed Recognition in GATS*. In: Pierre Sauvé and Robert M. Stern (Hrsg.), *GATS 2000. New Directions in Services for Trade Liberalization*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, S. 241-282.
- OECD 1999: *Household Water Pricing in OECD Countries*. www.oecd.org.
- OECD 2002: *Recent Privatisation Trends in OECD Countries*. www.oecd.org.
- Oudin, Jacques 1995: *Le partenariat public-privé dans le financement des réseaux d'eau et d'assainissement*, in: *Revue d'économie financière* (Sonderheft), S. 183-200.

- Page, Ben 2003: Achieving Sustainable and Innovative Policies through participatory governance in a multi-level context. Results of the case study on the water supply in London & the UK. School of Geography & the Environment, University of Oxford; www.ifs.tu-darmstadt.de/pg/heinelt/p_eu_2000-2002.html, letzter Zugriff: 11.7.2003.
- Pfund, Carlo 2002a: Bahnreform 2. Die Trennung des Verkehrs von der Infrastruktur der Bahn oder die Trennungsphilosophie der Europäischen Union EU, Bern, hekt. Mskr.
- Pfund, Carlo 2002b: Frankreich: RFF - Réseau Ferré de France, in: ders., Trennungsphilosophie der europäischen Union - Segen oder Fluch. Beitrag zum Thema Trennung des Verkehrs von der Infrastruktur der Bahn, Bern, LITRA.
- Piccinin, Claude 2003: Economic Regulation in Australia: Where are we? (unveröffentlichtes Dokument).
- Plehwe, Dieter, 2002: Europäische Universaldienstleistungen zwischen Markt und Gemeinwohl. Manuskript, nahezu identisch erschienen in: Gunnar Folke Schuppert u. Friedhelm Neidhardt (Hg.): Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz. WZB-Jahrbuch 2002, Berlin: sigma, S. 389-420.
- Poh-Ling Tan: Legal issues relating to water use in: Land & Water Australia 2002: Property: Rights and Responsibilities. Current Australian Thinking.
- Preston, John/ Holvad, Torben 2000: Country report United Kingdom, in: TIS.PT u. a. 2000b, S. 295-328.
- Private and public investment in transport 1990: report of the 81. Round Table on Transport Economics, held in Paris on 11th - 12th May 1989/Economic Research Centre, Paris.
- Püttner, Günter 1999: Zur Lage der Gemeinden in Deutschland, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, S. 175-186.
- Quorum Corporation (Hrsg.) 2003: Annual Report. 2001-2002 Crop Year. Monitoring the Canadian Grain Handling and Transportation System. Edmonton, Alberta, URL: http://www.tc.gc.ca/pol/en/Report/CropYear2002/gmp_anre_2002.pdf, letzter Zugriff: 24.6.2003.
- Rademacher, Nicole Denise 2002: *Liberalisierung der Wasserwirtschaft* : Perspektiven und Probleme; technische und rechtliche Hürden abbauen. In: EW. - Frankfurt, M., 101.16. - S. 46-51.
- Ramella, Francesco 2001: The Lesson from deregulation in Great Britain: why smaller public transport subsidy is better. Vortrag auf der 7. International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Molde, Norwegen, 25.-28. Juni 2001, URL: http://www.its.usyd.edu.au/thredbo/thredbo_papers_7/Ramella.doc, letzter Zugriff: 12.6.2003.
- Rebeix, Gisèle 2001: Eau potable: diversité des services... grand écart des prix, in: *Les données de l'environnement* Nr. 65, 4 S.
- Ribeill, G. 2001: En marge de la SNCF et de RFF, un observatoire privilégié : le CSSPF, in: *Le Rail* Nr. 89, S. 34-35.

- Rothenberger, Dieter 2002a: Optionen für die Deregulierung der Siedlungswasserwirtschaft; in: kommunalmagazin 6/2002.
- Rothenberger, Dieter 2002b: Schweizerische Siedlungswasserwirtschaft. Deregulierung, Flexibilisierung, Regionalisierung; in: gwa 9/2002: S. 655-660.
- Rothenberger, Dieter 2002c: Die zukünftige Rolle der Gemeinden in der Wasserversorgung; in: Die Schweizer Gemeinde 11/02: S. 14-16.
- Rothenberger, Dieter 2002d: Neue Tendenzen im Versorgungssektor: ein Blick über die Grenzen; in: Pusch Thema Umwelt 2/2002.
- Rothenberger, Dieter/Moosman, Lorenz/Boller, Markus 2002: „Reformen in der Schweizer Siedlungswasserwirtschaft“. EAWAG-Workshop – Ein zusammenfassender Überblick; in: gwa 9/2002: S. 691-694.
- Rott, Ulrich 2001: Liberalisierung – Deregulierung – Privatisierung. Europäische Wassermärkte im Umbruch. München.
- Rudolph, Karl-Ulrich 2001: 20 Jahre Entwicklung des deutschen Wassersektors auf dem Weg zur Kosteneffizienz; in: Umweltmagazin 11/01; im Netz: <http://www.umweltmagazin.de/library/pdf/Privatisierung.pdf>, letzter Zugriff 11.3.2004.
- Ruiter, Eveline/ Mast, Remko 2000: Der öffentliche Nahverkehr: Probleme und Fallstricke. Die Auswirkungen der Marktkräfte im öffentlichen Nahverkehr auf die Beschäftigten in Schweden, Großbritannien, Dänemark und Frankreich, hekt. Mskr.
- Rumpke, Christian A./ Hitz, Kai 2002: ÖPNV 2010. Eine Expertenbefragung über zukünftige Entwicklungen und Trends, o. O., hekt. Mskr.
- Santilli, Gian Carlo 1993: La modernisation impossible ? Où il est question d'une entreprise publique, in: *Annales des mines. Gérer et comprendre* Nr. 33, S. 4-15. (ScPo).
- Schaafkamp, Christoph 2000: Country report Germany, in: TIS.PT u. a. 2000b, S. 107-154.
- Schäfer, Martin, 2003: Das Urteil des EuGH und seine Auswirkungen in Deutschland und Europa. Vortrag beim 5. Deutscher Nahverkehrstag 17.-19.9.2003, Verband deutscher Verkehrsunternehmen.
- Scheele, Ulrich 2000a: Auf dem Wege zu neuen Ufern? Wasserversorgung im Wettbewerb; Wirtschaftswissenschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. V.- 214 –2000 Institut für Volkswirtschaftslehre, Universität Oldenburg. <http://www.arsu.de/Downloads/Diskussionspapier%20214.pdf>, letzter Zugriff 11.3.2004.
- Scheele, Ulrich 2000b: Wettbewerb in der Wasserwirtschaft. Überlegungen zur Chancengleichheit von öffentlichen und privaten Unternehmen; unveröffentlichtes Papier.

- Schienen-Control GmbH 2001: Die Eisenbahnen Großbritanniens. Bericht, URL: http://www.scg.gv.at/SCG/SCG-PUBLIKATIONEN/TEXTE/Die_Eisenbahnen_Grossbritanniens.pdf, letzter Zugriff: 8.9.2003.
- Schienen-Control GmbH 2002a: Rechtliche und wirtschaftliche Aspekte des Schienenverkehrs der Schweiz. Bericht, URL: http://www.scg.gv.at/SCG/SCG-PUBLIKATIONEN/TEXTE_Schienenverkehr_der_Schweiz.pdf, letzter Zugriff: 8.9.2003.
- Schienen-Control GmbH 2002b: Deutschland als Lokomotive der Bahnreform? Bericht, URL: <http://www.scg.gv.at/SCG/SCG-PUBLIKATIONEN/TEXTE/Deutschland.pdf>, letzter Zugriff: 8.9.2003.
- Schmutzler, Armin/ Bühler, Stefan 2002, Railway Reforms in Europe – A Lost Cause?, URL: <http://www soi.unizh.ch/staff/buehler/railway.pdf>, letzter Zugriff: 11.6.2003.
- Schneider, Karsten 2002: Arbeitspolitik im Konzern Stadt. Zwischen der Erosion des Zusammenhalts im kommunalen Sektor und den effizienzfördernden Wirkungen organisatorischer Dezentralisierung, Baden-Baden 2002 (Staatslehre und politische Verwaltung, Bd. 7).
- Schöllner, Oliver 2003: Zu den Folgen einer neoliberalen Deregulierungsstrategie. Das Beispiel der britischen Eisenbahnprivatisierung, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 1+2, S. 26-30.
- Schönbeck, Wilfried et al. 2003: Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft. Endbericht. Wien (bisher unveröffentlicht).
- Schöneich, Michael 2001: Das Beispiel der Wasserversorgung in der Diskussion der Daseinsvorsorge; in: Schrader-Stiftung (Hg.) 2001: Die Zukunft der Daseinsvorsorge. Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb. Darmstadt.
- Scott, Graham/ Birnie, Douglas 2002, Indicative results and lessons learned from output-based funding trials of public transport services in New Zealand, URL: http://rru.worldbank.org/documents/OBA_Indicative_Result.doc, letzter Zugriff: 24. 6. 2003.
- Shrybman, Steven, 2002: Thirst for Control. Council of Canadians. www.canadians.org.
- Sinclair, Scott and Grieshaber-Otto, Jim, 2002: Facing the Facts: New WTO Negotiations, Ottawa: Canadian Center for Policy Alternatives.
- State Government Victoria 2003: Competition Policy; <http://www.dtf.vic.gov.au/ncp/StrucRef1.htm>, letzter Zugriff: 26.2.2004.
- Stathopoulos, Nikolas/ Stransky, Vaclav 2000: Country report France, in: TIS.PT u. a. 2000b, S. 89-106.
- Stathopoulos, Nikolas/Stransky, Vaclav 2001: Country Report France, in: Legal, organisational and financial framework of local public transport in Europe, MARETOPE (Managing and Assessing Regulatory Evolution in local public Transport Operations in Europe) Deliverable D2. Funded by 5 th Framework RTD Programme, heft. Mskp.

- Swain, Harry 2000, Canadian Experience with Deregulation, Draft for discussion, URL: <http://www.aucc.ca/pdf/english/programs/cepra/swain.pdf>, letzter Zugriff: 24.6.2003.
- Swenarchuk, Michelle, 2000: General Agreement on Trade in Services: Negotiations Concerning Domestic Regulations under GATS Article VI(4). Canadian Environmental Law Association, November, CELA Report No. 397, Toronto.
- The Treasury, 2000: Summary of Australia's Foreign Investment Policy. Foreign Investment Policy Division. Mai, Canberra Act 2600.
- TIS.PT u. a. 2000a: Reference framework and harmonisation of concepts (D1), o. O., URL: <http://www.tis.pt/proj/maretope/D1.pdf>, letzter Zugriff: 16.6.2003.
- TIS.PT u. a. 2000b: Legal, organisational and financial framework of local public transport in Europe (D2), o. O., hekt. Mskr.
- Trachtman, Joel P., 2002: Lessons for GATS Article VI from the SPS, TBT and GATT Treatment of Domestic Regulation. Manuskript, präsentiert beim OECD-World Bank Services Experts Meeting, 4.-5. März, Paris.
- Transports : contre l'explosion 1998: *Revue politique et parlementaire* (numéro spécial) 100e année, Nr. 996, S. 3-180.
- Transnet, 2004: Der Europäische Lokführerschein. 22. Juni. www.transnet.org.
- Tuerk, Elisabeth/Ostrovsky, Aaron/Speed, Robert, 2003: GATS and Water: Retaining Policy Space to Serve the Poor. Center for International Environmental Law, Issue Brief, August, Genf.
- UIC (Hrsg.) 2003, Rail Restructuring in Europe / La restructuration des chemins de fer en Europe / Restrukturierung des Eisenbahnwesens in Europa, URL: http://www.uic.asso.fr/s_documentation/documentation/biblio/restr_europ.pdf, letzter Zugriff: 12.6.2003.
- UNIFE (Hrsg.) 2003: UNIFE Annual Report 2002, Brüssel, URL: <http://www.unife.org/AnnualReport2002.pdf.pdf>, letzter Zugriff: 13.6.2003.
- USTR, 2002: U.S. Proposals for Liberalizing Trade in Services. Executive Summary. Office of the United States Trade Representative. Washington.
- Uterwedde, Henrik 1999: Abschied vom französischen Modell? Staat und und Wirtschaft im Wandel, in: Christadler, Marieluise/Uterwedde, Henrik (Hg.), Länderbericht Frankreich, Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Bonn: BpB, 1999, S. 201-227.
- VDV (Hrsg.) 2001: VDV-Statistik, URL: http://www.vdv.de/publications/data/st2001_online.pdf, letzter Zugriff: 11.6.2003.
- Ver.di, 2003: Grünbuch der Europäischen Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft e.V., September, Berlin.

- VKU, 2003: Stellungnahme des Verbandes kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, 4. August, Köln.
- Walkerton Commission of Inquiry 2002: Report of the Commission of the Walkerton Commission of Inquiry; <http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/english/about/pubs/walkerton/>, letzter Zugriff: 11.3.2004.
- Weber, Ulrich 2004: Die Europäische ÖPNV-Politik nach dem EuGH-Urteil. Verband deutscher Verkehrsunternehmen. Präsentation beim ÖPNV-Kongress Böblingen, 24. März.
- Weiß, Hans-Jörg 2003: Die Doppelrolle der Kommunen im ÖPNV Diskussionsbeitrag des Instituts für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik Nr. 90), Freiburg, URL: <http://www.vwl.uni-freiburg.de/fakultaet/vw/disk90.pdf>, letzter Zugriff: 10.6.2003.
- Whichard, Obie G., 2001: Measurement and Classification of Service Sector Activity: Data Needs for GATS 2000, in: Robert M. Stern (Hrsg.): Services in the International Economy, Ann Arbor, The University of Michigan Press, S. 93-115.
- WRc/Ecologic 2002: Study on the application of the competition rules to the water sector in the European Community.
- WTO, 1997: Questions Relevant to the Information Exchange Required under the Subsidies Negotiating Mandate. Note by the Secretariat, 5. Februar, S/WPGR/W/16.
- WTO, 1998: Decision on Disciplines Relating to the Accountancy Sector. 15. Dezember, S/L/63.
- WTO, 1998a: Disciplines on Domestic Regulation in the Accountancy Sector, 30. November, S/WPPS/W/21.
- WTO, 1999: Decision on Domestic Regulation. Council for Trade in Services, 26. April, S/L/70.
- WTO, 2000: Development of Multilateral Disciplines Governing Trade Distortive Subsidies in Services. Communication from Argentina and Hong Kong, China. 16. März, S/WPGR/W/31.
- WTO, 2000a: Communication from the European Communities and their Member States. GATS 2000. Environmental Services. 22. Dezember, S/CSS/W/38, Genf.
- WTO, 2000b: Trade Policy Review European Union. Report by the Secretariat. 14. Juni, WT/TPR/S/72.
- WTO, 2000c: Trade Policy Review European Union. Minutes of Meeting. 26. Oktober, WT/TPR/M/72.
- WTO, 2001: Domestic Regulation: Necessity and Transparency. Communication from the European Communities and their Member States. 1. Mai, S/WPDR/W/14.
- WTO, 2001a: Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services. 29. März, S/L/93.

- WTO, 2001b: Guide to the GATS. An Overview of Issues for further Liberalization of Trade in Services. Kluwer Law International, The Hague.
- WTO, 2002: Examples of Measures to be Addressed by Disciplines under GATS Article VI:4. Informal Note by the Secretariat, Revision, 3. Dezember, JOB(02)/20/Rev.3.
- WTO, 2002a: Modal Application of an Emergency Safeguard Measure. Communication from the European Communities and their Member States. 21. Januar, S/WPGR/W/38.
- WTO, 2002b: Trade Policy Review European Union. Report by the Secretariat. 26. Juni, WT/TPR/S/102.
- WTO, 2002c: Trade Policy Review The European Union. Minutes of Meeting. 23. September, WT/TPR/M/102.
- WTO, 2003: Annual Report of the Working Party on Domestic Regulation to the Council for Trade in Services. 3. Dezember, S/WPDR/6.
- WTO, 2003a: Negotiations on Emergency Safeguard Measures. Report by the Chairperson of the Working Party on GATS Rules. 14. März, S/WPGR/9.
- WTO, 2003b: Negotiations on Government Procurement. Report by the Chairperson of the Working Party on GATS Rules. 30. Juni, S/WPGR/11.
- WTO, 2003c: Government Procurement of Services. Communication from the European Communities. 22. Mai, S/WPGR/W/42.
- WTO, 2003d: Negotiations on Subsidies. Report by the Chairperson of the Working Party on GATS Rules. 30. Juni, S/WPGR/10.
- WTO, 2003e: Necessity Tests in the WTO. Note by the Secretariat. 2. Dezember. S/WPDR/W/27.
- WTO, 2004: Mexico – Measures Affecting Telecommunications Services. Report of the Panel. 2. April, WT/DS204/R.
- WWF/CIEL, 2003: GATS, Water and the Environment. Implications of the General Agreement on Trade in Services for Water Resources. CIEL and WWF International Discussion Paper, Oktober, Gland.
- Zabel, Thomas 2001: Aufbruch in die Wasserwirtschaft: Der Markt. Erfahrungen aus den Nachbarländern; in: Büscher 2001: S. 227-256.
- Zabel, Thomas 2003: Results of the Privatisation of Water Supply and Sewerage Services in England and Wales. Unveröffentlichtes Papier.
- Zampetti, Americo Beviglia, 2000: Market Access through Mutual Recognition: The Promise and Limits of GATS Article VII. In: Pierre Sauvé and Robert M. Stern (Hrsg.), GATS 2000. New Directions in Services for Trade Liberalization, Washington, D.C., Brookings Institution Press, S. 283-306.

Relevante Internetseiten Wasser

- Arbeitskreis Wasser im Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz (Deutschland):
<http://www.akwasser.de/>
- Aqulibrium – Europäische Wasserwirtschaft im Spannungsfeld von Regulierung und Wettbewerb (Forschungsprojekt): <http://www.aqualibrium.de/>
- Bundesverband Gas und Wasser (Deutschland) <http://www.bundesverband-gas-und-wasser.de>
- Center for Public Integrity: <http://www.icij.org/dtaweb/water/>
- CIRUS (Centre for Innovation Research in the Utility Sector), ETH Zürich: sozialwissenschaftliche Forschungsgruppe mit Kompetenzschwerpunkt in den Infrastruktursektoren Elektrizität, Wasser, Gas und Verkehr. <http://www.cirus.ch/>
- CSIRO (Commonwealth Scientific & Industrial Research Organisation) Land and Water, Australien:
<http://www.csiro.au/index.asp?type=division&id=Land%20and%20Water&xml=contacts&style=divisionEnquiries>
- Die Welt im Privatisierungswahn: <http://www.privatisierungswahn.de/wasser.html>, (Homepage zur Dokumentation von Privatisierungen)
- Water in New Zealand: <http://www.waternz.co.nz/>
- Daten zum australischen Wassersektor:
http://www.ibisworld.com.au/alliance/buschan/industry.asp?industry_id=304
<http://www.awa.asn.au/news&info/h2oInfo/wateroz2.asp>
- Forschungsprojekt „Sozial-ökologische Regulation netzgebundener Infrastruktursysteme“ des Forschungsverbundes „netWorks“: <http://www.networks-group.de/>
- Waterpage (informiert u.a. über nachhaltiges Wasser-Management mit Fokus auf Entwicklungsländer): <http://www.thewaterpage.com>
- OECD-Observator, Ausgabe zum Thema Wasser:
<http://www.oecdobserver.org/news/categoryfront.php/id/1038/Water.html>
- OFWAT, Aufsichtsbehörde für ökonomische Fragen (England/Wales):
<http://www.watervoice.org.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/Content/navigation-homepage%28ofwat%29>
- Polaris-Institute: <http://www.polarisinstitute.org/>
- Power to the People (Campaign to oppose the privatisation of Edmonton power and water):
<http://www.connect.ab.ca/~plawiuk/epcor.html>
- Public Citizen (Wasserseite der Bürgerrechtsgruppe, USA):
<http://www.citizen.org/cmep/Water/>
- Public Services International Research Unit (PSIRU) der University of Greenwich:
<http://www.psiru.org/>
Superbuild, Regierungsbehörde in Ontario, Kanada (zuständig für Investitionen in Infrastruktur): http://www.superbuild.gov.on.ca/userfiles/HTML/nts_2_17811_1.html
- Ver.di Fachbereich Wasserwirtschaft:
http://www.verdi.de/verdi_2/intranet/politikfelder/ver_und_entsorgungspolitik/fachgruppen/wasserwirtschaft
- Water Liberalisation Scenarios – An empirical analysis of the evolution of the European water supply and sanitation sectors (Forschungsprojekt des IHE Delft in Kooperation mit

verschiedenen europäischen Forschungsinstituten:

<http://www.ihe.nl/vmp/articles/Projects/PRO-WaterLiberalisation.html>

Water Services Association of Australia: <http://www.wsaa.asn.au/>

Water UK Verband der britischen Wasserindustrie:

<http://www.water.org.uk/index.php?cat=1-17>

Relevante Internetseiten Schienenverkehr/ÖPNV

International Association of Public Transport: www.uitp.com

Deutscher Fahrgastverband: www.pro-bahn.de

Schweizer Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr: www.litra.ch

Internationaler Eisenbahnverband: www.uic.asso.fr

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen: www.vdv.de

Europäische Kommission (mit vielem statistischen Material):

www.europa.eu.int/comm/transport/rail/index/index_de.html

Gemeinschaft der Europäischen Bahnen: www.cer.be

The North-South Freight Freeways: www.freightfreeways.com

Rail Pages: www.railpages.com

United Nations Economic Commission for Europe: www.unece.org

X-Rail Infodatenbank: www.x-rail.net

Monitoring neoliberaler Think-Tanks: www.buena-vista-neoliberal.de

The Canadian Center for Policy Alternatives: www.policyalternatives.ca

Zeitschrift „Internationales Verkehrswesen“: http://rzblx1.uni-regensburg.de/ezeit/warpto.phtml?bibid=UBKAS&jour_id=24917

Institute of Transport Studies, University of Sydney: <http://www.its.usyd.edu.au>

Offizielle Untersuchungsberichte zu Eisenbahnunglücken in Australien:

http://www.transport.nsw.gov.au/safety_reg/rail_investigations/

Canadian Urban Transit Association: <http://www.cutaactu.ca/>

Internationale Transportarbeiter-Förderung: www.itf.org.uk

Australian Rail, Tram and Bus Union (RTBU): www.rtbu.com.au

Rail and Maritime Transport Union (Neuseeland): www.rmtunion.org.nz

AK-Schriftenreihe „Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen“

Band 1:

Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen. Eine konzeptuelle, begriffliche und rechtliche Einführung ins Thema, AutorInnen: W. Raza/V. Wedl/S. Angelo, AK Wien (Jänner 2004)

Band 2:

Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU und Österreich: Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen, Studie im Auftrag der AK Wien, Autoren: R. Atzmüller/Chr. Hermann, FORBA, Wien (Februar 2004)

Band 3:

Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU und Österreich: Auswirkungen auf Preise, Qualität, Versorgungssicherheit, Universaldienste in den Sektoren Energie und Post, Autoren: R. Haas/H. Auer/N. Keseric/G. Stefanescu, TU Wien, (April 2004)

Band 4:

Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen durch das GATS: Gemeinwirtschaftliche Auswirkungen in den Sektoren Wasserversorgung und Verkehr (Schiene, ÖPNV), Autoren: Chr. Scherrer/T. Fritz/F. Beilecke/L. Kohlmorgen/K. Schneider, Universität Kassel, (Dezember 2004)

Band 5:

Die Liberalisierung von Bildungsdienstleistungen im Rahmen des GATS. Eine Bestandsaufnahme, Autor: Helmut Anthofer, (Februar 2005)

Weitere Bände, u.a. zur Situation der öffentlichen Dienstleistungen in den neuen EU-Mitgliedstaaten und zu Modellen alternativer Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen sind für das 2005 geplant.

Bei Interesse an der Zusendung weiterer Bände der Schriftenreihe, senden Sie bitte folgenden Kupon ausgefüllt an untenstehende Adresse, oder faxen Sie an: 01/50165-2245, oder schreiben Sie ein Email an: tanja.tamandl@akwien.at



<p><input type="radio"/> JA, ich möchte weitere Bände der Reihe „Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen“ zugesandt erhalten:</p> <p><input type="radio"/> Band 1 <input type="radio"/> Band 4 <input type="radio"/> Band 2 <input type="radio"/> Band 5 <input type="radio"/> Band 3 <input type="radio"/> ALLE Bände</p> <p><input type="radio"/> NEIN, ich habe kein Interesse an weiteren Bänden der Reihe „Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen.“</p> <p>Name _____</p> <p>Adresse _____</p> <p>_____</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Zutreffendes bitte ankreuzen</p>	<p>An</p> <p>AK Wien Bereichsleitung Wirtschaft Prinz Eugen Straße 20-22 1040 Wien</p>
--	---