

Wien, 2003
ISBN 3-7062-0074-0

Informationen zur Umweltpolitik
Nr 155

Ausverkauf des Staates ?

Zur Privatisierung der gesellschaftlichen Infrastruktur

Symposium November 2002

Wolfgang Lauber (Hrsg)



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.

© 2003, by Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, 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: Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, Prinz-Eugen-Straße 20-22, 1041 Wien. Die in den "Informationen zur Umweltpolitik" veröffentlichten Artikel geben nicht notwendigerweise die Meinung der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte wieder.

Vorwort

Der Staat nur mehr als Ordnungshüter, aber ohne soziale Infrastruktur? Die soziale Infrastruktur als profitables Geschäft wie jedes andere? Die Politik geht auf internationaler Ebene in diese Richtung, etwa bei den Verhandlungen um das internationale Dienstleistungsabkommen GATS: In einem praktisch unumkehrbaren Prozeß sollen nahezu alle Bereiche auch der bisher öffentlichen Dienstleistungen längerfristig "dem Markt geöffnet", d.h. Privatunternehmen überlassen werden.

In den EU-Gremien werden, begleitet von den Schlagworten "Wettbewerb" und "Binnenmarkt", laufend weitere Weichenstellungen zur Liberalisierung getroffen. Das Grünbuch zur Daseinsvorsorge sowie die Binnenmarkt-Strategie 2003-2006 liefern dafür den jüngsten Beleg.

Aber auch in Österreich selbst gibt es diese Entwicklung: Einschnitte in das staatliche Pensionssystem werden als Notwendigkeit dargestellt und durch höchst zweifelhafte Instrumente der privaten Vorsorge ergänzt. Auch die Diskussion um einen Umbau des öffentlichen Gesundheitssystems reißt nicht ab, dasselbe gilt für Wasser und Abwasser. Öffentliche Wohnbaugenossenschaften werden an gewinnorientierte Unternehmen verkauft. Die Zerschlagung der integrierten Bahn wird vorangetrieben.

Das Motto "Privat ist besser als Staat" knüpft an viele Vorurteile, aber auch an individuelle Erfahrungen an. Es widerspricht aber gerade im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen - von der Wasserversorgung bis zum Gesundheitssystem - zumeist dem empirischen Befund, wie Erfahrungen in Staaten mit weit fortgeschrittener Privatisierung zeigen. Aber es ist auch klar, daß nicht die Verbesserung der Dienstleistungen, sondern der Angriff auf den europäischen Sozialstaat (mit dem Schlagwort "Hängematte" diskreditiert) und neue Verwertungsmöglichkeiten für Kapital das Ziel dieser Politik und ihrer Lobbyisten sind. Daß es dabei viele Verlierer gibt, dürfte klar sein. Das ist wohl auch der Grund, weshalb Evaluierungen bisheriger Liberalisierungsschritte kaum vorliegen, wie sie zu den Mindestvoraussetzungen einer Politik gehören, die sich auf demokratische Legitimation beruft.

Die AK setzt sich daher in den Bereichen der sozialen Infrastruktur für eine erschwingliche, hochwertige und flächendeckende Versorgung ein, die effizient erbracht wird und die gleichzeitig auf die Arbeitsbedingungen für die dort Beschäftigten Rücksicht nimmt. Die Arbeiterkammer Wien hat im November 2002 das Symposium "Ausverkauf des Staates? Zur Privatisierung der gesellschaftlichen Infrastruktur" veranstaltet, dessen Beiträge in diesem Tagungsband enthalten sind.

Wolfgang Lauber

Inhalt

1. Einleitung	
Herbert Tumpel	1
2. Zur Neubegründung öffentlicher Aufgaben	
Egon Matzner	3
3. Internationale Entwicklungen Welthandelsorganisationen WTO & GATS	
Christoph Scherrer	13
4. Private Systeme, private Akteure	21
4.1 Wasser	
Wolfgang Lauber	21
4.2 Nahverkehr	
Doris Unfried.....	37
4.3 Wohnen Zur Privatisierung der Wohnungsinfrastruktur	
Franz Köppl	47
4.4 Gesundheit	
Helmut Ivansits	55
4.5 Zukunft der Alterssicherung	
Josef Wöss	61
5. Gewerkschaften und die Verbesserung und Modernisierung des Öffentlichen Sektors	
Mike Waghorne	65
Programm	75

1. Einleitung

Herbert Tumpel¹

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und liebe Kollegen.

Das heutige Thema wird ja in Österreich seit einigen Jahren - zumindest in der öffentlichen Diskussion - so abgehandelt, daß man einfach die Devise „Weniger Staat, mehr Privat“ als Mainstream nimmt.

Es findet keine Diskussion darüber statt, was sinnvollerweise öffentliche Aufgaben sind und welche Mittelausstattung wir zur Erfüllung dieser öffentlichen Aufgaben brauchen. Nein, die praktische Politik sagt: Das können wir uns nicht leisten. Es wird wahllos gekürzt und auch noch mit Untergriffen gegen die im öffentlichen Sektor Beschäftigten vorgegangen.

Schaut man sich die Probleme genauer an, dann sind die Schlagworte „Privatisierung“ und „Liberalisierung“ für die Aufgabenerfüllung von Daseinsvorsorge nicht nur höchst fragwürdig, sondern eindeutig dort, wo sie umgesetzt wurden, nicht zielführend. Es ist dort, wo wirklich Liberalisierung und Privatisierung der Daseinsvorsorge Fuß gefaßt hat, nicht, wie versprochen, eine bessere und kostengünstigere Versorgungsqualität eingetreten. Nein, der empirische Befund, und das zieht sich von der Privatisierung des Wassers, des öffentlichen Verkehrs bis hin zu Gesundheitssystemen und Altersvorsorge, ist eindeutig: Viele Konsumenten zahlen mehr und gleichzeitig hat die Versorgungsqualität für viele abgenommen. Es ist also nicht erkennbar, wo wirklich die Vorteile liegen.

Wir sind darüber hinaus mit einem zusätzlichen Problem konfrontiert, nämlich mit neuen Liberalisierungsbestrebungen im Rahmen von GATS. In den sogenannten GATS-Verhandlungen werden ja in diesen wichtigen Bereichen der Daseinsvorsorge zum Teil von europäischen Ländern und zum Teil von den Vereinigten Staaten weltweite Liberalisierungen gefordert. Das ist ein weiterer qualitativer Schritt in eine Richtung, die der europäischen und auch der österreichischen Tradition der Gemeinwirtschaft einen unumkehrbaren Riegel verschieben würde. Wenn diese Schritte im Zuge eines weltweiten Abkommens getroffen werden, dann sind die Ergebnisse nicht mehr rückgängig zu machen. Über diese derzeit stattfindenden Verhandlungen wird die Öffentlichkeit aber bisher viel zuwenig informiert!

Deshalb ist es ein dringendes Gebot der Stunde, daß wir im Bewußtsein der Öffentlichkeit stärker als bisher verankern, welche Konsequenzen diese Verhandlungen auf wichtige Bereiche der Daseinsvorsorge haben. Diese Konsequenzen aufzuzeigen ist heute Gegenstand unseres Symposiums. Ich bedanke mich recht herzlich für Ihre Teilnahme und für Ihr Interesse und wünsche dieser Tagung einen interessanten und spannenden Verlauf.

¹ Präsident der Bundesarbeitskammer

2. Zur Neubegründung öffentlicher Aufgaben

Egon Matzner²

1. Einleitung³

Vor einem Jahr, im November 2001, habe ich in einer Kolumne in *Die Presse*, geklagt, dass niemand über öffentliche Angelegenheiten sprechen will. Ein von mir vorgelegtes Buch zu dem Thema (*Die vergeudete Republik. Wie sie wiederbegründet werden könnte* 2001a) vorgelegte Buch blieb völlig unbeachtet. Dass es seither besser geworden ist, zeigt die heutige Tagung. Ich freue mich, dass ich Gelegenheit habe in der Arbeiterkammer, in deren Bibliothek ich 1960 meine Dissertation geschrieben habe, zu diesem Thema sprechen zu können.

Meinen Überlegungen liegt die klassische These zugrunde, dass Marktwirtschaft, um Wohlstand produzieren zu können, der gerecht verteilt wird, auf staatliche Regelungen und Leistungen angewiesen ist. Eine reine Marktwirtschaft und die Verfolgung des Eigennutzes, die nicht durch geeignete Institutionen reguliert werden, garantiere nur eines, nämlich Chaos (Robbins 1978). Die Verfolgung des Eigennutzes gehört deshalb durch den Gesetzgeber in gemeinverträgliche Bahnen geleitet. Das ist die Botschaft von Adam Smith und den anderen klassischen politischen Ökonomen Englands. Danach kommt es in erster Linie darauf an, das private und das öffentliche Interesse, das Staatliche und das Markt-mäßige in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen, oder anders gesagt, das richtige Mischungsverhältnis zwischen den beiden gesellschaftlichen Organisationsprinzipien zu finden. Zur Zeit findet eine gegenteilige Entwicklung statt. Sie wird maßgeblich von den USA betrieben und ist dort auch unter der Bezeichnung „Washington Consensus“ bekannt. (Vgl. Matzner 2000).

2. Die Herrschaft des „Washington Consensus“

Seit nunmehr zwei Jahrzehnten herrscht in der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Diskussion die These vor, dass Privateigentum und Markt bei der Bereitstellung von Gütern und Leistungen prinzipiell und generell besser als öffentliche Einrichtungen und staatliche Regelungen seien. Alles Öffentliche und Staatliche sei dem gemäß ineffizient. Diese Auffassung kommt in den folgenden drei Grundsätzen zum Ausdruck:

² Ehem Professor für Finanzwissenschaft an der Technischen Universität Wien

³ Vortrag beim AK-Wien Symposium „Ausverkauf des Staates? Zur Privatisierung der gesellschaftlichen Infrastruktur“: Die schriftliche Version wurde am 14. April 2003 niedergeschrieben und berücksichtigt Ereignisse, die bis dahin eingetreten sind.

1. Vorrang gebühre der monetären Stabilität, verwirklicht durch Nulldefizit oder noch besser durch Budget- Überschüsse, Verzicht auf bzw. Abbau von öffentlicher Verschuldung.
2. Deregulierung von staatlichen Normen; und
3. Privatisierung von öffentlichem/ kollektivem Eigentum.

Diese Grundsätze werden durch IMF, Weltbank, WTO, OECD, EU, EBRD usw. propagiert und durchgesetzt. Die schwarz-blaue Regierung, wie auch schon zuvor die vorangehende rot-schwarze, verfolg(t)en dieses Programm. Es ist ferner die deklarierte Mission der US-Regierungen. Das ist in Zeiten einer in allen Bereichen dominierenden Weltmacht auch nicht anders vorstellbar (Matzner 2001/2002). Die Durchsetzung weltweiter Regeln kann es nicht ohne die Supermacht geben. Ziel und Mittel dieser Politik ist die *globale Marktöffnung*. Dies ist schon seit mehr als 100 Jahren die selbstgewählte Mission der USA. Sie war allerdings 70 Jahre durch den Vorrang für die Politik der *Eindämmung des Kommunismus* („containment“) unterbrochen. Dies wurde durch Anthony Lake, dem Sicherheitsberater von Präsident George Bush sen. in einer Rede im September 1973 sehr deutlich ausgesprochen, in der er erklärte, dass die „Strategie der *Ausweitung* der freien Gemeinschaft der Marktdemokratien“ die Mission der USA sei (Zitiert bei Wade, 2002). Die dazu bereitstehenden Mittel sind vielfältig, wie der einflussreiche US-Publizist Thomas L. Friedman und Berater des früheren US Präsidenten Jimmy Carter anschaulich darlegt:

“Die unsichtbare Hand des Marktes wird nie ohne die versteckte Faust funktionieren – McDonald kann nicht ohne McDonnell Douglas, dem Produzenten der F-15 gedeihen. Und die versteckte Faust, die die Welt für Silicon Valleys Technologien schützt, heißt US Army, Air Force, Navy und Marine Corps.” (New York Times –Weekend, 28. März 1999).

Der Krieg gegen den Irak ist der klare Beweis, dass Thomas Friedman keineswegs übertreibt. Anthony Lake´s Erklärung ist jedoch im Lichte des Streites über die Aufteilung der irakischen Beute zu revidieren. Die „versteckte“ Faust öffnet nicht die Märkte für alle, wie es die WTO gebietet, sondern vernehmlich für US-Großunternehmen.

Dennoch wird weiterhin die Marktideologie bemüht. Ihr liegt die Ideologie zugrunde, dass die beste Gesellschaft durch

1. möglichst ungehemmten Wettbewerb,
2. Maximierung des “Shareholder Value”,
3. Kontrolle der Unternehmen durch Börsen und
4. minimale Regierungsintervention bei Marktversagen gewährleistet ist.

Die politische Vertretung der Bürger übt in dieser Utopie im Verhältnis zu den Märkten nur eine vermittelnde Restfunktion aus.

Diese Ideologie hat im bereits angesprochenen "Washington Consensus" ihren realpolitischen Ausdruck gefunden. Bezeichnung und erste Formulierung gehen auf Weltbank—Ökonomen zurück. *Washington Consensus* drückt unverhüllt die *Globalisierung* als Spiel nach US – Regeln aus (Matzner 2001/2002). Danach bestimmen auch der IMF, die Weltbank und die anderen wichtigen Finanzinstitutionen ihre Kreditvergabe und damit auch die Wirtschaftspolitik ihrer Klienten.

Woher kommen diese Ideen? Will Hutton vom Londoner *Observer* verweist in seinem Buch *The World We're In* (2002, besprochen in Matzner 2002a) auf die tiefen Wurzeln im amerikanischen Gründungs-Mythos. Neuzeitlich wurden sie 1979 in einem Manifest des *US Business Round Table* als Forderung an den republikanischen Präsidentschaftskandidaten Ronald Reagan herangetragen. Seit dessen Präsidentschaft werden sie sukzessive national, international und global durchgesetzt. Pannen und Rückschläge gibt es, wie das vorläufige Scheitern des absoluten Investorenschutzes gegenüber jedweder staatlicher Regulierung in der OECD. (In der Öffentlichkeit als "Mutual Agreement on Investment", kurz MAI, bekannt.) Anderswo ist man da schon weiter: Nach NAFTA-Regeln muss ein US-Chemiekonzern von der kanadischen Regierung entschädigt werden, weil diese dessen der Krebsförderung verdächtigen Benzinzusatz nicht auf den kanadischen Markt ließ. Über die WTO, die EU und andere Organisationen soll dieser Investorenschutz globale Geltung erhalten. Von Jahresbeginn 2003 an wird der umfassende Investorenschutz von der ASEAN realisiert. In der EU steht er auf der wirtschaftspolitischen Agenda und es rührt sich bisher kein Widerstand.

Weitere, im Rahmen des "General Agreement on Trade in Services" der WTO vorbereitete Marktöffnungen betreffen Grundausbildung, Alters- und Krankenvorsorge, auch Stadt- und Regionalplanung, Sicherheitsdienste und Kulturfunktionen. Im Bereich von Wissenschaft und Forschung wird Marktöffnung durch die Privatisierung der Rechte auf wissenschaftliche Erkenntnisse ("intellectual property rights") sowie durch die Privatisierung des traditionellen Wissens von Naturvölkern und alten Stammeskulturen (Mathur 2002) vorangetrieben.

Promotoren dieser Entwicklung sind überall starke und international tätige Lobby-Gruppen wie der bereits genannte *US Business Round Table*, der *European Round Table of Industrialists*, der *Transatlantic Dialogue* oder der *Transatlantic Business Round Table*. Sie üben unregulierten, außerparlamentarischen Einfluss offen aus; ihre Aktionen werden sogar auf allgemein zugänglichen *web sites* dokumentiert. Im wesentlichen handelt es sich um Einflussnahme auf die Agenda beschlussfassender Gremien und um die Überwachung der Durchführung der getroffenen Entscheidungen.

Mit diesen Zitaten soll belegt werden, welche politische und wirtschaftliche Macht hinter dem Privatisierungstrend liegt. Weitere Kräfte, die über die Finanzmärkte wirken, wären noch anzuführen. Dies gilt insbesondere seit der Freigabe der Wechselkurse zu Beginn der

70er Jahre (Eatwell/Taylor 2001, besprochen in Matzner 2001b). Die Finanzmärkte sind seither zu dem dominierenden Sektor der Weltwirtschaft geworden. Bei dieser Gelegenheit darf ein wichtiger, „hausgemachter“ Beitrag zur Privatisierungswelle nicht unerwähnt bleiben: Das sind reale Mängel, die bei der Erstellung von öffentlichen Leistungen, vor allem in Form mangelhafter Beziehungen zu den Kunden aufgetreten sind. Im Bereich der Güterproduktion und –verteilung bei verstaatlichten und genossenschaftlichen Unternehmungen bildete die Akkumulation von Defiziten, die bis zur Konkursreife führten, die Begleitmusik zu deren Privatisierung. Das hat wesentlich zum Verlust von Reputation der Besorgung öffentlicher Angelegenheiten beigetragen. Es darf aber auch nicht unerwähnt bleiben: Gewinne bilden in Zeiten des „Washington-Consensus“ keinen Schutz vor Privatisierung. Umgekehrtes gilt jedoch für private Pleiten. Die Konkurse von Enron, Andersen, World-Com etc. erbrachten ein Vielfaches der Verluste, die im staatlichen und genossenschaftlichen Bereich zu verzeichnen waren. Dennoch bildeten sie bisher keinen Anlass, die Hypothese von der generelle Überlegenheit des Privaten in Zweifel zu ziehen.

3. Der „Washington-Consensus“ ist theoretisch unzureichend begründet und verursacht soziale und wirtschaftliche Schäden

Deregulierung und Privatisierung haben ihre theoretische Grundlage in einem wirklichkeitsfremden Marktmodell. In diesem ist das gewünschte Ergebnis nämlich eine optimale Wohlfahrt für alle, nur unter äußerst wirklichkeitsfremden Annahmen erreichbar. Zu diesen Annahmen gehören unter anderem:

1. Alle Marktteilnehmer sind voll informiert. Der Wirklichkeit ist aber oft das Gegenteil näher. In der Regel sind Produzenten und Verkäufer besser informiert als Käufer und Konsumenten.
2. Es gibt keine Unsicherheit über die Zukunft. Sie ist allen bekannt.
3. Kein Marktteilnehmer hat wesentlich mehr Einfluss als alle anderen: Wiederum ist das Gegenteil eher der Fall. Marktasymmetrien sind allgegenwärtig.
4. Es gibt keine schädlichen oder positiven externen Effekte. Wiederum sieht die Wirklichkeit anders aus. Deshalb gibt es Umweltschäden und Finanzkrisen, die ansteckend wie Epidemien sind.

Unbeeindruckt von solchen Einwänden, die übrigens schon seit vielen Generationen bekannt sind, wird das Deregulierungs- und Privatisierungsprogramm seit nunmehr einem Vierteljahrhundert global in die Tat umgesetzt. Die Konsequenzen davon sind unter anderem *zunehmende soziale Ungleichheiten*.

Im *Finanzbereich* sind die Krisen, die anfangs der 80er Jahre von Lateinamerika ausgegangen sind und die über Asien, Russland wieder nach Lateinamerika zurückgekehrt sind,

Folge der Befolgung von IMF-Empfehlung, insbesondere jener nach Liberalisierung des Kapitalverkehrs. (Vgl. Eatwell/ Taylor 2001, danach Matzner 2001b). Im *güterwirtschaftlichen Bereich* haben sich durch die ungeeignet regulierten Börsen sowie die unzureichend regulierte Bilanzerstellung und Finanzberatung der großen Aktiengesellschaften riesige Verluste an Wertpapieren und an produktiven Vermögen, Produktionsstätten wie Arbeitsplätzen, eingestellt. Die Richtigstellung der Bilanzen hat in den USA zur Revision der Volkseinkommensrechnung und der Steuerbemessung geführt, weil in beide künstlich aufgeblähte, nicht real gedeckte Werte („bubbles“) eingegangen sind. Diese statistischen Korrekturen sind beispielhaft für das falsche Bild, das sich manche Amerikaner, vor allem aber viele Europäer von der US-Wirtschaftsrealität machen (Vgl. Galbraith 2002). Obwohl es in den USA, wenn man von der nachfragestimulierenden Geld- und Fiskalpolitik absieht, wenig Beispielhaftes gibt, wird deren Bild zumeist zu rosig gesehen. Man kann das durch eigenen Augenschein beobachten und man kann darüber nachlesen (Vgl. Hutton 2002, Galbraith 2002, Gürtler 2003)). Es gibt wenig Grund, die US-Ökonomie zur „bench-mark“ Ökonomie zu machen, und dennoch hat dies die EU, zB durch den „Lissabon-Prozess“ getan, durch den bis zum Jahre 2010 der Wettbewerbsstand der US-Ökonomie durch Arbeitsmarkt-Deregulierung und Bildungsinvestitionen übertroffen werden soll. Die negativen Folgen der Privatisierung der öffentlichen Angelegenheiten lassen sich in Europa am besten an Amerikas Musterschüler Großbritannien belegen.

Dort ist der Prozess der Amerikanisierung am weitesten gediehen und daher am besten dokumentiert. Eine fundierte wissenschaftliche Analyse liegt neuerdings vom britischen Ökonomen Malcolm Sawyer (2002) von der Universität in Leeds vor. George Monbiot (1999), Kolumnist des englischen *Guardian*, belegt, wie seit M. Thatcher und T. Blair die Marktöffnung bei öffentlichen Aufgaben staatlich durchgesetzt wurde. Dabei spielt die *Private Finance Initiative* (PFI) eine tragende Rolle. Den privaten Investoren, die beispielsweise eine Schule errichten und betreiben, garantiert die Regierung eine Mindestrendite zwischen 15 und 25 Prozent. Deshalb sollte man besser nicht von „privat“ sprechen, sondern von einer neuen Form einer hoch- und festverzinslichen Staatsanleihe, die als versteckte Staatsschuld zu bezeichnen wäre. Als Folge muss die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben quantitativ und qualitativ verringert werden. Der Widerstand der betroffenen Bevölkerung wird in der Regel ignoriert. Er wird durch den Umstand erschwert, dass durch PFI die Entscheidungen und Handlungen privatisiert werden. Dadurch fallen sie unter das Geschäftsgeheimnis und sind der Öffentlichkeit weder zugänglich, noch zu verantworten. Dass öffentliche Aufgaben, die durch den Markt-Kalkül geleitet werden, häufig schlechter und trotzdem teurer erfüllt, weist Monbiot an zahlreichen Beispielen aus der Geschichte des PFI nach.

Die Beispiele ließen sich noch lange fortsetzen ohne trivial zu werden. Sie müssten langsam reichen, um eine politische Wende einzuläuten. Das ist leider nicht der Fall. In Großbritannien sind seit Jahrzehnten konstant mehr als 60 Prozent der Bevölkerung für die Beibehaltung des Wohlfahrtsstaates. Die Übernahme der profitablen Bereiche des Sozialstaates schreitet dennoch fort. Es gibt in Großbritannien keine politische Partei, die ein offensives Programm zur Bewahrung des Sozialstaates durch dessen Weiterentwicklung vertritt.

In Österreich ist seit 10 Jahren Ähnliches in Gang. In Graz ist die Mehrheit der Bevölkerung gegen die Privatisierung der Stadtwerke – ohne Erfolg. Die österreichische Bundesregierung darf sich kritiklos einen Privatisierungs– Beauftragten halten und private Pensionsversicherung als Beitrag zur Entlastung, ja Sicherung der öffentlichen Altersvorsorge anpreisen und in die Tat umsetzen, obwohl zur gleichen Zeit in den USA und in Großbritannien die privaten Pensionsfonds ihre Rentenauszahlungen drastisch kürzen müssen. Es gibt keinen öffentlichen Widerstand gegen solche frivolen Akte, der groß genug wäre, um politisch wirksam zu werden.

Mit der EU sollte nach Vorstellung vieler Europa stark genug werden, um seine Interessen, Werte und Traditionen in der Welt- und Globalisierungspolitik gebührend zum Tragen zu bringen. Das ist bisher nicht geschehen (Matzner 2001/2002). Die EU ist ohne Wählerauftrag dabei, dem “bench mark” Modell der US- Wirtschaft und –Gesellschaft zu folgen, sich also rasch zu amerikanisieren. Aufforderungen zur Selbstbehauptung Europas sind selten und, wenn einmal vorgebracht, bleiben sie ungehört. Das Buch “*Die Selbstbehauptung Europas*” von Altbundeskanzler Helmut Schmidt (1999) ist dafür ein Beleg.

4. Wiederbegründung der öffentlichen Angelegenheiten

Wenn staatliche Regelungen und öffentliche Einrichtungen für die Entwicklung der Marktwirtschaft notwendig sind und deren Abbau und Privatisierung zu negativen Folgen führt, dann ist die politische Antwort darauf klar: Es geht darum einen den gegenwärtigen Problemlagen gemäßen Katalog *öffentlicher Aufgaben* zu entwickeln und durchzusetzen. Teil dieser Agenda müsste es sein, vielfältige Formen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zuzulassen und daraus die entsprechende Mischung von öffentlich und privat, staatlich(kommunal) und marktlich zu konzipieren. (Vgl. Matzner 1982 und 1997) . Dabei kann man sich, wie schon bisher, auf die Theorien des Marktversagens stützen (Siehe u.a. Nowotny 1998).

Dabei kommt den negativen und positiven externen Effekten, die sich zu positiven („public goods“) und negativen („public bads“) öffentlichen Gütern zusammenfügen, die größte Bedeutung zu. Mit diesem Vorgehen können nach wie vor die wichtigsten öffentlichen Aufgaben begründet werden. Es sind dies:

1. Die Sicherung der Bedingungen von hoher Beschäftigung, hohem Wachstum der Investitionen und des Einkommens. Diese Politiken fußen auf den Theorien der Unsicherheit (Schönbäck 1982) und der effektiven Nachfrage.
2. Die Sicherheit der gleichen Versorgung mit öffentlichen Einrichtungen (für Ausbildung, Gesundheitssicherung, Transportleistungen). Auch diese Politiken sind durch die Theorien der Unsicherheit sowie der externen Effekte zu begründen.

3. Sicherung der Vorsorge bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität und im Alter. Die Öffentlichkeit dieser Aufgabe begründen wiederum die Theorien der Unsicherheit, der effektiven Nachfrage.
4. Sicherheit bei der (internationalen) Durchsetzung von Sozial- und Umweltstandards. Diese Politiken lassen sich durch die Spieltheorie (Modell des Gefangenen-Dilemmas) begründen.

In seiner gründlichen Analyse der gängigen Kritik an der Rolle des Staates in der Sozialpolitik kommt der englische Ökonom Nicholas Barr (2001, besprochen in Matzner, 2002) zu dem Ergebnis, dass die staatliche Verantwortung in der Sozialpolitik aufrecht bleiben soll, „weil die theoretischen Gründe, die seine Existenz erklären, gültig bleiben“. Und er setzt fort: „Der Wandel, der sich im 21. Jahrhundert anbahnt, wird die Gültigkeit des theoretischen Argumentes nicht ändern“. (Barr, S. 270). Diese sorgfältig begründete Feststellung enthebt die Verfechter eines zeitgemäßen Sozialstaates jedoch nicht der Aufgabe, die öffentlichen Aufgaben und deren zeitgemäße Form der Erfüllung, neu und unablässig zeitgemäß zu begründen. Man wird dabei eine Neubegründung der öffentlichen Angelegenheiten nicht mehr auf die kommunale, föderale und nationale Ebenen beschränken können. (Eine Neuauflage des „Roten Wiens“ der 20er Jahre des vergangenen Jahrhunderts wäre heute vermutlich WTO- und EU-widrig.) Unter den Bedingungen der europäischen Integration und der Globalisierung (vgl. Kaul et al. 1999) kommt es darauf an, auf Ebene der EU, der WTO, des IMF usw. Regelungen vorzuschlagen und durchzusetzen, die der Entwicklung eines Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodell förderlich sind. Um dies zu ermöglichen, müssten Netzwerke von Vertretern gleichgerichteten Interessen geknüpft werden. Ähnliche Entwicklungen sind in Lateinamerika, in Afrika, Asien anzustreben. Denn es ist zu bezweifeln, dass die ganze Welt durch Anwendung von US-Regeln und Imitation von US-Institutionen am besten gedeihen kann. Solche Imitation von Institutionen ist schon einmal schiefgegangen, als das Sowjetsystem gewaltsam exportiert worden ist. Um eine Wiederholung unter entgegengesetzten ideologischen Vorzeichen zu vermeiden, wäre es vorzuziehen, eine EU-Agenda für öffentliche Angelegenheiten zu entwickeln, die institutionelle und kulturelle Vielfalt ermöglicht. Europa unterscheidet sich gegenüber den USA vor allem in Hinblick auf die *Sozialbindung des Eigentums*, auf die Geltung eines alle Bürger einschließenden *Gesellschaftsvertrages* und die größere Bedeutung, die dem *öffentlichen Raum* zukommt (Hutton 2002, danach Matzner 2002a). Es unterscheidet sich auch in Hinblick auf die *Rolle des Staates*, der in der seit einem Vierteljahrhundert vorherrschenden Ideologie in den USA als Feind des Bürgers erachtet wird, hingegen in Europa eher als dessen Stütze. Ähnliche Unterschiede bestehen in Hinblick auf die Geltung des internationalen Rechts und die Gestaltung der internationalen Beziehungen. Es gibt viele Bereiche, in denen europäische Vorstellungen und Realitäten das US-Modell ersetzen, zumindest ergänzen könnten. Die öffentlichen Angelegenheiten bilden hierbei zweifellos einen Kern der Unterschiedlichkeiten. Zu diesen gehört deshalb und nicht zuletzt die Bedeutung, welche den Interessenvertretungen der Arbeiter und Angestellten in den europäischen Gesellschaften zukommt. Deshalb müsste der Kampf um die *öffentlichen Angelegenheiten*, um die *res publica*, im Zentrum der Interessenspolitik der ArbeitnehmerInnen stehen. Denn

auch die historischen Ursachen, die zur Entstehung und Entfaltung der Institutionen der demokratischen Arbeiterbewegung geführt haben, bestehen heute wie vor 100 Jahren: Es bedarf kollektiver Organisationen – Gewerkschaften, Genossenschaften, Arbeiterkammern und Parteien – um die Interessen der Arbeitenden auf dem Arbeitsmarkt und in den Betrieben sowie die Einkommenssicherheit bei Arbeitslosigkeit, Krankheit und im Alter staatlich durchzusetzen und zu garantieren.

Literatur

Barr, N. (2001), *The Welfare State as Piggy Bank. Uncertainty, Risk and the Role of the State*. Oxford University Press.

Chaloupek, G. und Rossmann, R. (Hg.) (1996), *Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates*. Tagungsbericht. Sonderheft von Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 3, 1996.

Eatwell, J., Taylor, V. (2001), *Global Finance at Risk. The Case for International Regulation*. New York: The New Press.

Friedman, T.L. (1999), "What the World needs now". *New York Times –Weekend*, 28. März 1999).

Galbraith, J. (2002), "What is the American model really about?". In *Der öffentliche Sektor*, No. 3-4, 2002.

Gürtler, D. (2003), *Vorbild Deutschland. Warum die Amerikanisierung unserer Wirtschaft ein Ende haben muss!* Frankfurt aM: Eichborn.

Hutton, W. (2002), *The World We ´re In*. London: Little, Brown, Time Warner.

Kaul, I. et al.(Eds.) (1999), *Global Public Goods*. Oxford: U. P.

Mathur, A. (2002), „Who owns traditional knowledge?“ *Unpublished Research Paper*. University of Tampere, Finnland.

Matzner, E.(1982), *Der Wohlfahrtsstaat von morgen. Entwurf eines zeitgemäßen Musters staatlicher Interventionen*. Frankfurt: Campus.

Matzner, E. (1997), "Die Krise des Wohlfahrtsstaates." In: *Homo oeconomicus*, Jg. 1997.

Matzner, E. (2000), *Monopolare Weltordnung. Zur Sozioökonomie der US Dominanz*. Marburg: MetropolisVerlag. (On-line edition: www.ciando.de München 2001).

Matzner, E. (2001a), *Die vergeudete Republik. Wie sie wiederbegründet werden könnte*. Klosterneuburg: Vabene.

Matzner, E. (2001b), "Argumente für eine Neuregulierung der globalen Finanzen". *Wirtschaft und Gesellschaft*, Jg. 27, H. 3, S. 371- 381.

- Matzner, E. (2001/2002), „Zur Sozioökonomie der Globalisierung und der noch ausstehenden Antwort der EU“. W. Fricke (Hg.), *Jahrbuch Arbeit und Technik*. Köln: Verlag J.H.W. Dietz Nachf.
- Matzner, E. (2002a), „Warum Europa europäisch bleiben soll. Will Hutton sagt warum“. *Die Zukunft*, Oktober 2002.
- Matzner, E. (2002b), „Über den Wohlfahrtsstaat des 21. Jahrhundert“. *Wirtschaft und Gesellschaft*. 28. Jahrgang, H. 3, S. 433-440.
- Monbiot, George (2000), *Captive State. Corporate Takeover of Britain*. Basingstoke: Pan Macmillan.
- Nowotny, E. (1998), *Der öffentliche Sektor*. 3. Auflage. Wien-Berlin:
- Robbins, L.C. (1978), *The theory of economic policy in English classical political economy*. Basingstoke: Macmillan.
- Sawyer, Malcolm, C. (2002), „The Private Finance Initiative: A Critical Assessment.“ <<http://129.11.89.221/MBK/MalcolmSawyer/pfi.doc>>
- Schmidt, H. (2000), *Die Selbstbehauptung Europas. Perspektiven für das 21. Jahrhundert*. Stuttgart München: Deutsche Verlags- Anstalt.
- Schönböck, W. (1982), *Subjektives Risiko als Gegenstand staatlicher Intervention*. Campus: Frankfurt a.M.
- Wade, R.H. (2002), „US hegemony and the World Bank: the fight over people and ideas“. *Review of International Political Economy*, 9:2 Summer 2002: 201-

3. Internationale Entwicklungen

Welthandelsorganisationen WTO & GATS

Plädoyer für ein Moratorium der GATS-Verhandlungen

Christoph Scherrer⁴

Die besonderen Belange der Dienstleistungserbringung

Ein Ordnungsrahmen für den Welthandel ist zu begrüßen. Damit möglichst viele Menschen Nutzen aus den Vorteilen des Handels mit Waren ziehen können und insbesondere die mächtigeren Nationen nicht nach Gutdünken im Interesse ihrer jeweiligen Industrien die Regeln für den Außenwirtschaftsverkehr setzen können, bedarf es grundsätzlich eines internationalen, multilateral ausgehandelten Regelwerks. Ein solcher Ordnungsrahmen wird auch für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen begrüßt. Gleichwohl bestehen gewichtige Unterschiede zwischen der Warenproduktion und der Dienstleistungserbringung, die bei einem internationalen Regelwerk bedacht sein müssen. Im Warenhandel zielte traditionell ein Teil staatlicher Regeln ausdrücklich auf eine Diskriminierung ausländischer Anbieter ab, insbesondere durch die Erhebung von Zöllen. Unter Beachtung besonderer Schutzbedürfnisse einiger Industrien, konnte Schritt für Schritt im Rahmen multilateraler Verhandlungsrunden die gegenseitigen Handelsbarrieren abgebaut werden. Staatliche Regeln für die Erbringung von Dienstleistungen beruhen hingegen auf einer ganz anderen Motivlage. Sie sollen sicherstellen, dass grundlegende Dienste flächendeckend bereitgestellt werden, universell zugänglich sind, Qualitätsstandards eingehalten werden und insbesondere bei Infrastrukturdienstleistungen demokratische Teilhabe und Kontrolle sichergestellt ist. Sollen nun allen potentiellen Dienstleistern in den WTO-Mitgliedstaaten gleiche Chancen auf die grenzüberschreitende Erbringung einer Dienstleistung eingeräumt (Meistbegünstigungsprinzip) und sollen sie bei Grenzübertritt den inländischen Anbietern gleichgestellt werden (Inländerprinzip), dann sind ganz erhebliche Änderungen in der bisherigen Regulierung der Dienstleistungen notwendig. Diese Änderungen können in Widerspruch mit den ursprünglichen und immer noch geltenden Gründen für die jeweils spezifische Regulierung geraten.

Da das GATS (General Agreement on Trade in Services) die Anwendung dieser für den Warenhandel entwickelten Prinzipien auf die Erbringung von Dienstleistungen beinhaltet,

⁴ Professor für Globalisierung und Politik an der Universität Kassel

greift es tief in ein Regelwerk ein, das anderen Zielen als der Behinderung oder der Erleichterung grenzüberschreitender Wirtschaftsaktivitäten verpflichtet war und noch ist.

Unumkehrbarkeit der Liberalisierungsverpflichtungen

Die GATS-Eingriffe in das Regelwerk für Dienstleistungen wiegen umso schwerer, als diese nur unter kaum zu erfüllenden Bedingungen rückgängig gemacht werden können. Zwar erlaubt das GATS den Regierungen der WTO-Mitgliedsländern sehr gezielt für einzelne Subsektoren und Erbringungsarten Liberalisierungsverpflichtungen einzugehen, doch sind einmal diese Zugeständnisse gemacht worden, sind sie faktisch festgeschrieben. Im Falle ihrer Rücknahme müssten die betroffenen ausländischen Anbieter kompensiert werden, entweder monetär oder durch weitergehende Liberalisierungsverpflichtungen in anderen Sektoren. Werden beispielsweise die ursprünglichen Erwartungen bei der Einführung von Marktsteuerungselementen in einem Dienstleistungsbereich enttäuscht und sollen sie deshalb wieder zurückgenommen werden, müsste der betroffene Sektor die Allgemeinheit der Steuerzahler für die fälligen Kompensationszahlungen zur Kasse bitten, beziehungsweise einen anderen Sektor zu weiteren Liberalisierungen überreden. Dies dürfte eine sehr hohe Hürde für die Wiedergewinnung staatlicher Regelungskompetenzen darstellen.

Ausgebliebene Folgenabschätzung

Die Tiefe und die Unumkehrbarkeit der GATS-Eingriffe gebieten eine öffentlich geführte, gründliche Folgenabschätzung. Diese ist bisher nicht erfolgt und kann auch derzeit aufgrund der Geheimhaltungspolitik der Verhandlungsführung nicht durchgeführt werden. In den Werbebroschüren für GATS werden hohe volkswirtschaftliche Wohlfahrtsgewinne pauschal prognostiziert, doch weder der verhandlungsführende EU-Kommissar Pascal Lamy noch das deutsche Bundeswirtschaftsministerium können diese Prognose mit methodisch sorgfältigen Studien zu den Auswirkungen der bisherigen im GATS vereinbarten Liberalisierungen untermauern. Allein das WTO-Sekretariat hatte 1998 eine Literaturstudie zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Liberalisierungen im Dienstleistungsverkehr in Auftrag gegeben. Diese Studie ergab zum einen ein sehr gemischtes Bild der Auswirkungen und zum anderen, dass die Forschung zu den Auswirkungen noch in den Anfängen steckt. Die Folgen für die Beschäftigten werden selbst von den Befürwortern einer weiteren Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs als gravierend eingeschätzt. Der bekannte Freihandelsbefürworter und ausgewiesene Außenhandelsexperte Gary Hufbauer prophezeite, dass sich der Lohn für gering qualifizierte Arbeitskräfte in den derzeitigen Hochlohnländern dem Lohn der weltweit großen Masse der Geringqualifizierten annähern wird.

Seit dem 1. Juli 2002 liegen konkrete Forderungen der WTO-Handelspartner vor, sodass jetzt prinzipiell die Möglichkeit bestünde, eine Diskussion über die Folgen dieser Forderungen zu beginnen. Statt pauschaler Prognosen könnten nun gezielte Folgenabschätzungen vorgenommen werden. Doch die Öffentlichkeit wird seitens der EU-Kommission und des deutschen Bundeswirtschaftsministeriums lediglich summarisch über die Forderungen in-

formiert. Welche konkreten Forderungen von welchen Staaten an die EU übermittelt wurden, bleibt Geheimnis. Aufgrund der Komplexität des Vertragswerks kommt es jedoch sehr auf den genauen Wortlaut der Forderungen an. Ohne Kenntnisse des Forderungen stellenden Landes kann nicht abgeschätzt werden, wie wahrscheinlich ihre Erfüllung ist. Forderungen der USA sind gewichtiger als Forderungen seitens Mauritius. Obgleich das GATS-Vertragswerk keinen Passus einer Geheimhaltungspflicht bei Verhandlungen enthält, behalten sich die Verhandlungsführer vor, nach eigenem Gutdünken die Öffentlichkeit zu informieren. Diese Geheimniskrämerei steht in einem merkwürdigen Gegensatz zu dem vom WTO-Sekretariat und auch von den EU-Verhandlungsführern geforderten Vereinbarungen über staatliche Transparenz bei der Regulierung der Dienstleistungen.

Die Empfehlung der vom deutschen Bundestag eingesetzten Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“, dass erst nach Vorlage von Folgeabschätzungen und der öffentlichen Diskussion ihrer Ergebnisse über die Übernahme weiterer GATS-Verpflichtungen entschieden werden sollte, muss mit Nachdruck aufgegriffen werden.

Verhandlungstransparenz wegen mangelnder parlamentarischer Beteiligung unverzichtbar

Die Geheimhaltungspolitik der Verhandlungsführer ist auch gerade deshalb demokratiepolitisch höchst bedenklich, weil mit der Ratifizierung des Vertrags von Nizza Handelsabkommen im Bereich der Dienstleistungen nicht mehr in die so genannte gemischte Zuständigkeit von der Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten fallen, sondern allein von der Europäischen Union abgeschlossen werden können. Somit besteht die reale Gefahr, dass an der Öffentlichkeit und den nationalen Parlamenten vorbei, Verträge mit weitreichenden Folgen vereinbart werden. Eine solche Verfahrensweise kann nur dazu führen, dass die ohnehin schon geringe gesellschaftliche Akzeptanz multilateraler Verträge zukünftig noch weiter schwindet. Selbst für jene Dienstleistungssektoren, die auch im Vertrag von Nizza noch unter die gemischte Zuständigkeit fallen, d. h. die Bereiche Kultur, Audiovision, Bildung, Soziales und Gesundheit, besteht die Gefahr, dass für sie unter Missachtung demokratischer Prinzipien Liberalisierungsverpflichtungen eingegangen werden. So ist zwar die deutsche Bundesregierung gehalten, den Bundestag über ein Vorhaben der EU zum frühestmöglichen Zeitpunkt umfassend zu informieren und ihm die Möglichkeit zur Stellungnahme einzuräumen. Sie ist allerdings rechtlich nicht an diese Stellungnahme gebunden. Die Erfahrungen vergangener Verhandlungsrunden zeigen, dass in den wichtigsten Streitfällen zwischen den Handelspartnern erst in der sprichwörtlich letzten Minute Vereinbarungen erzielt worden waren, und zwar als so genannte Paketlösungen. Die erzielten Kompromisse für die wichtigsten Verhandlungsgegenstände beziehen sehr viele weitere Branchen und Bereiche mit ein und bilden somit ein „Paket“. Für Vertreterinnen eines Sektors, der in dieses Paket hinein gekommen ist, die mit den sie betreffenden Vereinbarungen nicht einverstanden sind, bestehen kaum Möglichkeiten, die eingeräumten Zugeständnisse wieder zurückzunehmen. Mit der Rücknahme würde nämlich das Gesamtpaket der Verein-

barungen wieder „aufgeschnürt“ werden, woran die Verhandlungsführer und die maßgeblich beteiligten Sektoren kein Interesse haben. Mithin wird auf dem unzufriedenen Sektor ein enormer Druck lasten, sich der Paketlösung zu fügen.

Im Vorfeld der neuen Welthandelsrunde war es die EU, die darauf drängte, diese möglichst breit anzulegen, d.h. möglichst viele Industrie- und Dienstleistungsbranchen sowie handelspolitische Themen (Wettbewerbsordnung, öffentliches Beschaffungswesen etc.) miteinzubeziehen. Ihr Motiv war einfach zu durchschauen. In der Agrarpolitik steht die EU weltweit auf dem Pranger. Die meisten Entwicklungsländer, die großen Getreideexporteure (zum Beispiel Kanada), aber auch die USA fordern die Öffnung des europäischen Marktes für ihre jeweiligen landwirtschaftlichen Produkte. Da aber die protektionistische Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) zu den Grundpfeilern des europäischen Vereinigungsprozesses gehört und diese in den nächsten Jahren ohnehin durch die EU-Erweiterung erheblichen Belastungen ausgesetzt sein wird, ist die verhandlungsführende EU-Kommission im Bereich der Landwirtschaft zu keinen Zugeständnissen an die Handelspartner bereit. Von daher ist ihr sehr viel daran gelegen, möglichst viele andere Sektoren als Tauschobjekte in die Verhandlungen einzubringen.

EU-Binnenmarkt konsolidieren

Für ein GATS-Moratorium spricht ferner, dass im Rahmen des europäischen Binnenmarktprogramms in den letzten Jahren insbesondere für Finanzdienstleistungen, Telekommunikation und Verkehrsleistungen die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Handels sowie die Deregulierung nationaler Auflagen weit vorangetrieben wurden. Die Umsetzung der jeweiligen Richtlinien ist längst noch nicht abgeschlossen, die Anpassungsprozesse der Dienstleistungserbringer stehen noch am Anfang und die bisherigen Erfahrungen sind noch nicht umfassend aufgearbeitet worden. Bevor nun Anbieter aus allen WTO-Mitgliedsländern in den Genuss der vorgenommenen Liberalisierungen auf dem EU-Binnenmarkt kommen und diese durch das GATS festgeschrieben werden, sollte das Programm des europäischen Binnenmarkts eine Phase der Konsolidierung mit entsprechender Optimierung der Steuerungsinstrumente durchlaufen haben.

(Fast) alle öffentlichen Aufgaben fallen unter das GATS

Besonders problematisch ist die im GATS-Vertrag vorgenommene Definition der öffentlichen Aufgaben. Diese ist nämlich so weit gefasst, dass es sogar fraglich ist, ob polizeiliche Maßnahmen zu den hoheitlichen Aufgaben gezählt werden können, die außerhalb der Kompetenz des GATS fallen, da private Sicherheitsdienste zunehmend zur Sicherung privaten Eigentums und zur Gewährung persönlicher Sicherheit auf öffentlichen Plätzen eingesetzt werden. Laut GATS Art. 1, Abs. 3 (c) ist nämlich eine Dienstleistung, die „in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht“ wird, von dem Geltungsbereich des GATS nur dann

ausgenommen, wenn sie „weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht wird“. In vielen Ländern existieren bereits heute in den klassischen Bereichen der Daseinsvorsorge (Bildungs- und Gesundheitswesen, Energie- und Wasserversorgung, Müllbeseitigung, Verkehr, Post und Telekommunikation) öffentliche und private Anbieter nebeneinander. Alle Bereiche, die teilprivatisiert sind, in denen Privatisierung angestrebt wird oder in denen quasistaatliche oder private Anbieter öffentliche Aufgaben (z. B. im Wege bestimmter Gemeinwohlverpflichtungen) wahrnehmen, könnten somit unter die so genannten Disziplinen des GATS fallen.

Der EU Vorbehalt für öffentliche Aufgaben und Subventionen unter Druck

Bisher hat sich die EU allerdings das Recht vorbehalten, den Marktzugang im Bereich öffentlicher Aufgaben einzuschränken und Zweigstellen von Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten, die nicht nach dem Recht eines Mitgliedsstaats errichtet worden sind, vom Prinzip der Inländerbehandlung auszunehmen.

In der Länderliste unter der Rubrik „horizontale Verpflichtungen“ hat die EU eintragen lassen, dass in sämtlichen EU-Mitgliedsstaaten „Dienstleistungen, die auf nationaler oder örtlicher Ebene als öffentliche Aufgaben betrachtet werden, staatlichen Monopolen oder ausschließlichen Rechten privater Betreiber unterliegen“ können (Liste der spezifischen Verpflichtungen: 1679). Die EU behält sich m. a. W. das Recht vor, den Marktzugang im Bereich öffentlicher Aufgaben einzuschränken. Die EU definiert dabei öffentliche Aufgaben recht weit mittels einer offenen Beispielliste. Diese bestünden 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“ (Liste der spezifischen Verpflichtungen: 1679, FN 1).

Zusätzlich hat sich die EU das Recht vorbehalten, Zweigstellen von Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten, die nicht nach dem Recht eines Mitgliedsstaats errichtet worden sind, vom Prinzip der Inländerbehandlung auszunehmen. Im Falle von Subventionen steht auch Zweigstellen, die nach dem Recht eines Mitgliedsstaats errichtet worden sind, nicht das Recht auf Inländerbehandlung zu.

Doch diese Vorbehalte stehen in der derzeitigen Verhandlungsrunde zur Disposition. Das GATS-Übereinkommen im Art. XV bezeichnet Subventionen als potenzielle Ursachen von Verzerrungen im Dienstleistungshandel und sieht die Aufnahme von Verhandlungen über erforderliche multilaterale Disziplinen vor. Der Rat für Dienstleistungshandel ist beauftragt,

Regeln zur Erhöhung der Transparenz staatlicher Regulierung und Kriterien zur Bestimmung der Notwendigkeit staatlicher Maßnahmen auszuhandeln. Konkret fordert die US-amerikanische Regierung in ihrem Verhandlungsvorschlag, dass die Subventionspraxis transparent gemacht wird. Transparenz engt den Spielraum bei Subventionsentscheidungen ein und ist ein erster Schritt auf dem Weg zum Verbot der Subventionen. Hinzu kommt, dass offenbar einzelne WTO-Mitglieder in ihren bilateralen Marktöffnungsforderungen die teilweise oder vollständige Streichung der horizontalen Ausnahmen bezüglich öffentlicher Aufgaben und Subventionen von der EU gefordert haben.

Damit droht über die multilaterale Ebene eine Erosion der öffentlichen Daseinsvorsorge mit negativen Folgen für die Qualität und die Kosten der erbrachten Leistungen. Das hätte gravierende Auswirkungen auf die Lebensqualität der Bevölkerung, stellt aber darüber hinaus auch eine Bedrohung für den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft dar. Universell verfügbare, leistungsstarke öffentliche Dienste helfen ökonomische und soziale Polaritäten zu vermeiden. Die Teilhabechancen breiter Bevölkerungsschichten am ökonomischen und sozialen Leben hängt maßgeblich von der flächendeckenden wie günstigen Versorgung mit den Leistungen der Daseinsvorsorge ab.

GATS gefährdet die Länder des globalen Südens

Der von GATS ausgehende Druck auf öffentliche Aufgaben stellt sich für viele Länder, in denen die Basisversorgung der Bevölkerung nur unzureichend gesichert ist, noch problematischer dar. Der Abbau öffentlicher Dienstleistungen im Zuge der von den Strukturanpassungsprogrammen geforderten Privatisierungen traf nicht nur - wie zu erwarten - die ökonomisch und sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen, sondern ließ auch den Wohlstand und die Lebensqualität des Mittelstandes beträchtlich sinken. Darüber hinaus gehen von GATS wettbewerbliche Gefährdungen aus. Unternehmen des Nordens sind in den meisten Dienstleistungsbereichen den Unternehmen des Südens deutlich überlegen, sodass der Süden Gefahr läuft, dass wichtige Infrastrukturdienstleistungen von starken, im Norden beheimateten Konzernen erbracht werden. In einem solchen Fall würden wichtige Teile der jeweiligen Wertschöpfungskette außer Landes bleiben. Zum anderen können sich diese Konzerne aufgrund ihrer Marktmacht und globalen Präsenz leicht einer demokratischen Kontrolle entziehen. In Mexiko ist beispielsweise von den acht größten Banken nur noch eine in heimischer Hand. Die Übernahme der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in der bolivianischen Stadt Cochamba durch ein ausländisches Konsortium führte zu massiven Preissteigerungen, die zur Ausrufung des Notstands, dem Einsatz der Armee und zu einem landesweiten Generalstreik führten. Aufgrund der Proteste musste der Vertrag gekündigt werden. Das Konsortium klagt nun auf Schadenersatz. Deshalb treten Länder des Südens im Gleichklang mit der Enquete-Kommission zur Globalisierung des Deutschen Bundestages für Folgeabschätzungen des Dienstleistungshandelns ein.

Die im Rahmen von GATS erhobenen Forderungen gegenüber den Entwicklungsländern führen zudem zu Gegenforderungen, die insbesondere in den Niedriglohnsegmenten den

Arbeitsmarktdruck verschärfen würden. Die Gegenforderungen würden somit vor allem jene betreffen, die bei der Aufstellung der Forderungen des industriellen Nordens am wenigsten beteiligt waren. Dieser undemokratische Charakter des bisherigen Verfahrens zur internationalen Regelsetzung für grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung unterstreicht die Notwendigkeit für ein Moratorium der derzeitigen GATS-Verhandlungen.

4. Private Systeme, private Akteure

4.1 Wasser

Wolfgang Lauber⁵

Die Errichtung mehr oder weniger flächendeckender Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung wurde im 19. Jahrhundert in den Großstädten als Instrument der Seuchenhigiene begonnen. Mit einer geringen Zahl von Ausnahmen (Privatunternehmen wie Gelsenwasser in Deutschland seit 1887, Acque Potabili in Italien 1852, Aguas de Barcelona in Spanien 1882, Générale des Eaux 1853 und Lyonnaise des Eaux 1880 in Frankreich, American Water Works in den USA 1886) wurde diese Infrastruktur von Kommunen errichtet und betrieben (Owen 2002). Überführung in die öffentliche Hand wie in anderen Infrastrukturbereichen, zB Energieversorgung oder Schienenverkehr, wegen der Besonderheiten der Infrastruktur (nur langfristige und niedrige Erträge bzw. mangelnde Investitionstätigkeit der Privaten) war daher beim Wasser die Ausnahme, nicht die Regel. Mit der Ausnahme Frankreichs (siehe später), wo schon im 19. Jahrhundert die Wasserversorgung großer Kommunen von wenigen - heute riesigen - Privatunternehmen betrieben wurde, war daher Wasserversorgung und Abwasserreinigung weltweit bis in die 1980er Jahre kommunal geprägt. Die neoliberale Privatisierungspolitik seit Anfang der 80er Jahre führte zuerst zur Privatisierung der britischen Siedlungswasserwirtschaft und später zum internationalen Auftritt der französischen und der neu entstandenen britischen Wassermultis.

Ein Vergleich der öffentlichen Siedlungswasserwirtschaft Österreichs mit jener der Staaten mit langjähriger Privatisierung (Frankreich, Großbritannien) fällt deutlich zugunsten Österreichs aus.

Heute hat weltweit mehr als 1 Milliarde Menschen keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser. Das Wundermittel dagegen - darauf hat sich auch der Gipfel in Johannesburg im heurigen Sommer geeinigt - soll die Privatisierung der Trinkwasserversorgung sein. Dies widerspricht allerdings bisherigen Erfahrungen.

⁵ Stv-Leiter der Abteilung Umwelt und Verkehr der Arbeiterkammer Wien

Österreich: Privatunternehmen nur marginal beteiligt

Trinkwasserversorgung

In Österreich gibt es zentrale Trinkwasserversorgungen für rund 90% der Bevölkerung. Die Betriebe reichen von Genossenschaften für nur wenige Hausanschlüsse bis zum größten Wasserversorger Österreichs, den Wiener Stadtwerken. Von rund 8000 Versorgern sind drei Viertel - vor allem kleinste und kleine - Genossenschaften, ein Viertel kommunale Betriebe und 2% Verbände. Von den Versorgern der neun Landeshauptstädte, die zT mit Umland insgesamt 43% der österreichischen Bevölkerung versorgen, befanden sich bis 2001 sieben zur Gänze in kommunalem Besitz (eine Magistratsabteilung in Wien, sechs als Aktiengesellschaft oder als GmbH privatrechtlich organisiert), zwei Verbände in Landesbesitz. Die Ausgliederungen in privatrechtliche Gesellschaften in kommunalem Eigentum erfolgten überwiegend in den 90er Jahren.

Die Beteiligungen Privater ist bisher sehr gering. Einer der großen Verbände, die NÖSI-WAG (Versorger für ca 460.000 Einwohner), wurde 2001 an das mehrheitlich dem Land NÖ gehörende Energieunternehmen EVN verkauft (jetzt: EVN-Wasser). Die Salzburg AG, die unter anderem Salzburg mit Wasser versorgt, gehört zu einem Viertel der Energie AG OÖ.

Im internationalen Vergleich gilt die Trinkwasserqualität in Österreich als sehr hoch. Genutzt werden je zur Hälfte Quellwässer und Grundwässer, Oberflächenwässer mit weniger als 1 Prozent. Die Leitungsverluste - ein Qualitätsindikator für die Netze - liegen bei 7%. Die Trink- und Abwassergebühren je Haushalt liegen in vergleichbarer Höhe wie in den Privatisierungsländern Frankreich oder Großbritannien - dort allerdings bei deutlich niedrigerer Qualität (Umweltbundesamt 1998).

Abwasserreinigung

Rund 85% der Haushalte in Österreich sind heute an Kläranlagen angeschlossen. Die gesamte Kläranlagenkapazität verteilt sich zu zwei Drittel auf Anlagen im Gemeindeeigentum (einschließlich privatrechtlicher Formen), zu einem Viertel auf Verbandsanlagen, zu 7% auf Genossenschaftsanlagen und zu 1% auf Formen mit privater Beteiligung (BMLFUW 2001).

Bei der Reinigungsleistung der Anlagen, insbesondere bei der Beseitigung der Nährstoffe Stickstoff und Phosphor, liegt Österreich im europäischen Spitzenfeld.

Die private Beteiligung begann seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre in einigen wenigen Pilotprojekten mit zumeist weniger als 2000 Einwohnern. Ausnahme ist der Reinhaltverband Zellerbecken, der 70.000 Einwohnerggleichwerte bedienen soll (ÖWAV 2001). Eine ernsthafte, über die Selbstdarstellung hinausgehende Evaluation dieser noch sehr jungen Pilotprojekte hat bisher noch nicht stattgefunden.

Untypisch im internationalen Vergleich ist die geringe Größe bzw. Einwohnerzahl der Betriebe mit privater Beteiligung, denn international dominieren wegen ihrer besseren Profitabilität Großstädte. Die geringe Einwohnerzahl österreichischer Projektkommunen ist dadurch erklärbar, daß die Mehrzahl der österreichischen sogenannten "PPP-Projekte" erst als Ergebnis des politischen Willens der großen Koalition initiiert wurde, große österreichische Kommunen daran aber bisher nicht interessiert waren, auch, weil sie über eine gut funktionierende Siedlungswasserwirtschaft verfügen.

Typisch ist allerdings, daß in der Mehrheit der Fälle ein Unternehmen eingebunden wurde, an dem - indirekt über die Berliner Wasser Betriebe - mit den Konzernen Vivendi und RWE zwei der drei Größten im internationalen Wassergeschäft beteiligt sind.

Dazu gibt es inzwischen noch Unternehmen, die in den letzten Jahren von kommunalen Wasserbetrieben - Linz, Salzburg, Wien - gemeinsam mit Privatunternehmen gegründet wurden und die im Inland wie im Ausland Dienstleistungen der Siedlungswasserwirtschaft anbieten.

Privatisierungsbestrebungen in Österreich seit Mitte der 90er Jahre

Die Einführung von PPP-Modellen war ein politischer Wunsch der großen Koalition Mitte der 90er Jahre. Von der jetzigen Regierung wurde die Privatisierungsdiskussion vor allem über einen bei PricewaterhouseCoopers in Auftrag gegebenen Bericht sowie über die sogenannte Aufgabenreformkommission deutlich verstärkt weitergetrieben (PricewaterhouseCoopers 2001, Hall und Lanz 2001). Der PricewaterhouseCoopers-Bericht empfiehlt eine Zusammenfassung der Siedlungswasserwirtschaft in etwa 10 großen Einheiten, die dann über Konzessionen an Private vergeben werden sollten. Dies würde allerdings eine Änderung der Gesetzeslage erfordern, da die Entscheidung über die rechtliche Form der Siedlungswasserwirtschaft (als Teil der kommunalen Verwaltung, als ausgegliedertes Unternehmen im Besitz der Kommune oder als beauftragtes Privatunternehmen) bei den Kommunen liegt (Pauer 2001).

Die Aufgabenreformkommission empfiehlt, offenbar nur aus Gründen der erhöhten Sensibilität der Bevölkerung, beim Thema Trinkwasserprivatisierung Zurückhaltung, jedenfalls aber Privatisierung beim Abwasser (BMOLS 2001). Mediale propagiert das Lebensministerium seit 2001 in Zusammenarbeit mit der Industriellenvereinigung die Privatisierung mit dem Hinweis auf angeblich niedrigere Preise durch Privatisierung, die selbst bei zurückgehender staatlicher Förderung eintreten würden. Die Industrie wirbt zudem bei der Bevölkerung quasi um Verständnis für ihre Privatisierungswünsche, da sie private Wasserbetriebe in Österreich als Referenzen für Auslandsgeschäfte brauche.

Während noch in den 90er Jahren Neuinvestitionen in der Siedlungswasserwirtschaft zu rund einem Drittel mit 0,35 Mio € aus Bundesmitteln gefördert wurden, ist dieser Betrag inzwischen auf rund 0,2 Mrd € gekürzt worden, weitere Kürzungen sind offenbar geplant. Zugleich wurden die Fördermittel praktisch ausschließlich auf Kommunen mit hohen spezifischen Kosten ("extensive" Bebauung mit Einfamilienhäusern) konzentriert, sodaß städtische Vorhaben kaum mehr über Bundesförderungen verfügen.

EU fordert bei GATS Trinkwasserliberalisierung

Unter dem - beim Wasser inhaltlich kaum zutreffenden - Motto der Erhöhung des Wettbewerbs ist auch das Thema "Liberalisierung der Siedlungswasserwirtschaft" immer wieder von der EU-Kommission und den Lobbyisten der Privatisierung vorangetrieben worden. Zwar wird die Siedlungswasserwirtschaft der Daseinsvorsorge bzw. nach EU-Terminologie den "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse" zugeordnet, für die besondere Regelungen gelten. Insbesondere stellt Artikel 16 des EG-Vertrages aus dem Jahr 1999 eine Art Gleichgewicht zwischen Wettbewerbsprinzip und dem Prinzip öffentlicher Dienstleistungen her, wobei die Frage, welche Dienstleistungen darunter fallen, eigentlich dem Subsidiaritätsprinzip, also der Entscheidung der Mitgliedstaaten, unterliegt. Und in die Eigentumsverhältnisse, darauf wird regelmäßig hingewiesen, wird ja vom EG-Vertrag nicht eingegriffen. Freilich hat Art 16 mehr symbolische Bedeutung, denn durch den Verweis auf bestehende Kompetenzen kommt es zu keiner Klärung. Faktisch wird überdies mit EU-Richtlinien (Mißbrauchskontrolle, Beihilfenrecht, Transparenzrichtlinie), über Entscheidungen im Rahmen des Binnenmarktsprojekts (Maastricht-Vertrag und Stabilitätskriterien mit entsprechenden Konsequenzen für die öffentliche Hand) und über Mitteilungen der Kommission Druck in Richtung Privatisierung (unter dem Titel der Liberalisierung) ausgeübt. Insbesondere von der Generaldirektion Wettbewerb der Kommission gehen immer wieder Vorstöße in diese Richtung aus.

Im Rahmen der laufenden GATS-Verhandlungen hat die EU an zahlreiche Staaten auch die Forderung nach Liberalisierung der Wasserver- und Wasserentsorgung gerichtet, d.h. den zwingenden Zugang Privater zu diesem derzeit weltweit noch überwiegend von der öffentlichen Hand betriebenen Sektor gefordert (GATSWATCH 2002). (Für die unter großer Geheimhaltung geführten GATS-Verhandlungen ist in Österreich das Wirtschaftsministerium zuständig.) Eine Liberalisierungsverpflichtung im Innenbereich der EU ist daher im Austausch gegen entsprechende Verpflichtungen der Verhandlungspartner zu befürchten. Und eine einmal eingegangene Liberalisierungsverpflichtung auf GATS-Ebene ist zwar formal umkehrbar, aber aufgrund der dafür vorgesehenen Vorgangsweise nicht wirklich realistisch.

Wettbewerb bei Wasser kaum mehr als ein Schlagwort

Bei Wasserversorgung und Abwasserentsorgung von Haushalten handelt es sich um ein "natürliches Monopol". Durch die hohen Kosten der Netze wäre die Errichtung paralleler Ver- und Entsorgungsnetze volks- wie betriebswirtschaftlich unsinnig. Da sich nur wenige Kommunen oder Haushalte im Einzugsbereich mehrere Netze - etwa im Grenzbereich zwischen zwei Ortsnetzen - befinden, gibt es also keine Wahl des Kunden, also auch keinen Wettbewerb. Eine Nutzung der Netze durch mehrere Betreiber (common carrier-Prinzip wie beim Festnetztelefon oder beim Strom) ist theoretisch möglich, aber aus qualitativen ebenso wie aus wirtschaftlichen Gründen nicht realistisch. Ein sehr begrenzter Wettbewerb besteht nur bei der Vergabe von Konzessionen (ggf. zur Errichtung und) zum Betrieb von Wasserversorgung oder Abwasserentsorgung. Da die Dauer der Konzessionsverträge zwischen Kommunen und Privaten normalerweise bei mehreren Jahrzehnten liegt, die Zahl der Anbieter zumeist auf wenige Konzerne beschränkt und ein Betreiberwechsel bei Vertragsende schwierig ist, ist dies nicht ernsthaft als Wettbewerb einzustufen - eine Tatsache, die in Frankreich, dem Geburtsland der Wasserkonzessionen, unter dem Druck der Kritik immer wieder zu neuen Gesetzesänderungen zwecks Schaffung von mehr Wettbewerb führt. Im wesentlichen gilt daher: Bei dem Betrieb der Siedlungswasserwirtschaft durch Privatunternehmen, egal ob mit Verkauf der Leitungsnetze (Großbritannien) oder ohne (Frankreich), wird ein öffentliches Monopol in ein privates Monopol umgewandelt: Kaum Wettbewerb und kaum Markt - mit entsprechenden Folgen auch für die Preise.

Entstehung der Wassermultis als historische Besonderheit Frankreichs

In Frankreich ist die Rolle der Kommunen seit Jahrhunderten relativ schwach. Einem starken Zentralstaat standen weniger die Kommunen als das Privateigentum gegenüber. Stadtwerke wie im deutschsprachigen Raum konnten sich dort nicht entwickeln. Für die Siedlungswasserwirtschaft waren daher schon seit dem 19. Jahrhundert vorrangig private Gesellschaften zuständig. 1852 wurde Generale des Eaux gegründet, heute im Vivendi-Konzern, 1880 die Lyonnaise des Eaux, die heute in den Suez-Lyonnaise-Konzern integriert ist. Während die drei französischen Wassermultis - zu Vivendi und Suez kommt als dritter seit 1933 noch SAUR - vor dem Zweiten Weltkrieg erst ein Sechstel der Franzosen mit Wasser versorgten, sind es heute drei Viertel, beim Abwasser ca 40%. Weniger als 2% werden von anderen als den großen drei Wasserkonzernen versorgt - und kein ausländisches Unternehmen hat eine Konzession erhalten (Barraqué 2001).

In den letzten Jahrzehnten weiteten die Konzerne mithilfe der beim Wasser erwirtschafteten Mittel ihre Geschäftsfelder zu Multi-Utility-Unternehmen einschließlich des Telekommunikations- und Mediensektors aus. Da kleine Kommunen für die Konzerne nicht attraktiv sind, sind aber für zwei Drittel der französischen Kommunen auch heute noch kommunale Wasserbetriebe zuständig.

Wasser ist bei den Privaten deutlich teurer als bei kommunalen Wasserbetrieben. Der Preisabstand hat sich in den 90er Jahren von 30% auf 15% verringert, da sowohl von gesetzlicher Seite als auch vom öffentlichen Image die Privaten unter Druck stehen und bei Neuverträgen günstigere Preise anbieten mußten (Ministère de l'Economie 2001). Dennoch sind hohe Preise auch heute noch vor allem bei kleineren Kommunen Auslöser für heftige Auseinandersetzungen zwischen Konsumentenschutzverbänden und Wasserunternehmen (CACE 2003). Insbesondere die Erfahrungen mit Preissteigerungen sowie Macht- und Informationsasymmetrie zwischen Privatunternehmen und Kommunen haben in den 1990ern zu mehreren Gesetzesreformen führte, etwa 1993 über „die Prävention der Korruption und über Transparenz bei der Finanzgebarung“ mit Höchstgrenzen für Vertragsdauern. Wie Rechnungshofberichte feststellten, hätten die Privatunternehmen hohe Ertragssicherheit, Risiken für unverhergesehene Entwicklungen würden oft durch Vertragsklauseln den Kommunen angelastet (Bericht des Französischen Rechnungshofs 1997, Cour des Comptes 1997, Cour des Comptes 2000). Berühmt geworden ist der Fall Grenoble, wo ein seit 1989 bestehender Vertrag mit Suez unter anderem wegen Korruption aufgehoben und die Wasserversorgung im Jahr 2000 wieder rekommunalisiert wurde.

In Frankreich deuten Netzverluste bis 25% sowie Defizite bei Trinkwasserqualität und Reinigungsleistung der Kläranlagen vor allem bei Nährstoffen auf ein nicht ausreichendes Investitionsniveau hin (Umweltbundesamt 1998).

Margaret Thatcher privatisiert Wasser in Großbritannien

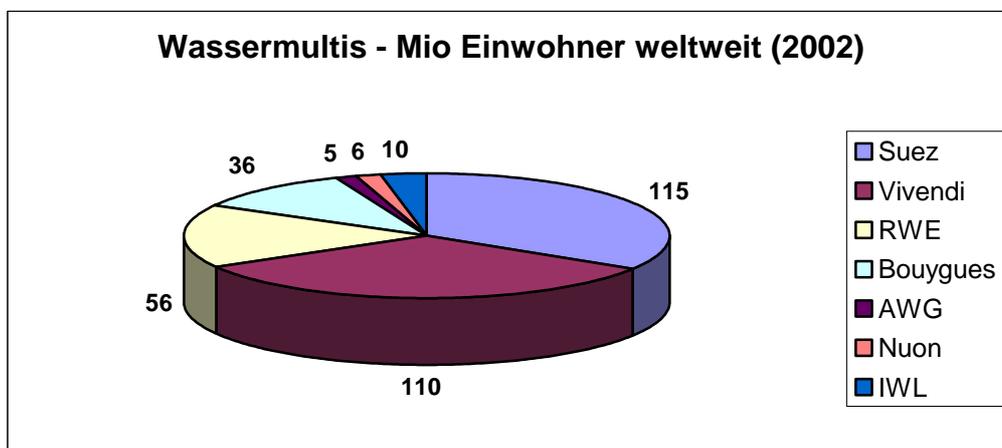
Die in den 1970er Jahren gebildeten zehn regionalen Wasserbehörden wurden unter Margaret Thatcher finanziell ausgehungert: Die Investitionen in die Siedlungswasserwirtschaft, schon in den 70er Jahren weit unter dem österreichischen Niveau, wurden in den 80er Jahren halbiert (Zabel 1997). 1989 wurden die Betriebe in England und Wales ausgegliedert und bei der anschließenden Privatisierung mitsamt der bestehenden Anlagen praktisch verschenkt, was die Aktienkurse entsprechend beflügelte. Das britische Modell der "yardstick-competition" sieht über mehrere Jahre vorgegebene Maximalpreise durch den Regulator vor, wobei Investitionen und "angemessener" Kapitalertrag zu berücksichtigen seien. Die anschließenden 90er Jahre waren begleitet von hohen Preissteigerungen, von international beispiellosen Gewinnen und enorm steigenden Managementgehältern, aber nicht gleichermaßen steigenden Investitionen. Zehntausenden Briten wurde, da sie das Wasser nicht zahlen konnte, die Trinkwasserversorgung abgesperrt. Nach Antritt der Regierung Blair wurden vom Regulator Preissenkungen verfügt (OFWAT 1999). An die Stelle der inzwischen verbotenen Abschaltungen sind bei den finanziell Schwachen die Prepaid-Geräte getreten: Wasser nur gegen Münzeinwurf (Bayliss 2002, Hall 2002b). Die Wasserqualität in England und Wales ist inzwischen besser, aber nicht mit mittel- bis nordeuropäischen Standards vergleichbar. Dasselbe gilt für die Qualität der Netze (Wasserverluste) und für die Abwasserreinigung. Einige Versorger (Hyder, Wessex Water) sind dazu übergegangen, die zuwenig lukrative Infrastruktur wieder abzugeben und stattdessen nur den - lukrativen - Betrieb zu führen.

Französische Wassermultis: Mehr als zwei Drittel des privaten Weltmarkts

Durch die Privatisierung der zuvor zu Großbetrieben zusammengefaßten Siedlungswasserwirtschaft von England und Wales sind neben den drei französischen Konzernen neue Konzerne entstanden. Durch den teilweisen Aufkauf dieser Unternehmen durch die französischen Gesellschaften sowie durch Multi-Utility-Unternehmen, die im Rahmen der Energieliberalisierung entstanden (zB RWE, E.ON), ist heute am Weltmarkt neben Vivendi, Suzex und SAUR vor allem der deutsche Energiekonzern RWE (mit dem Kauf von Thames

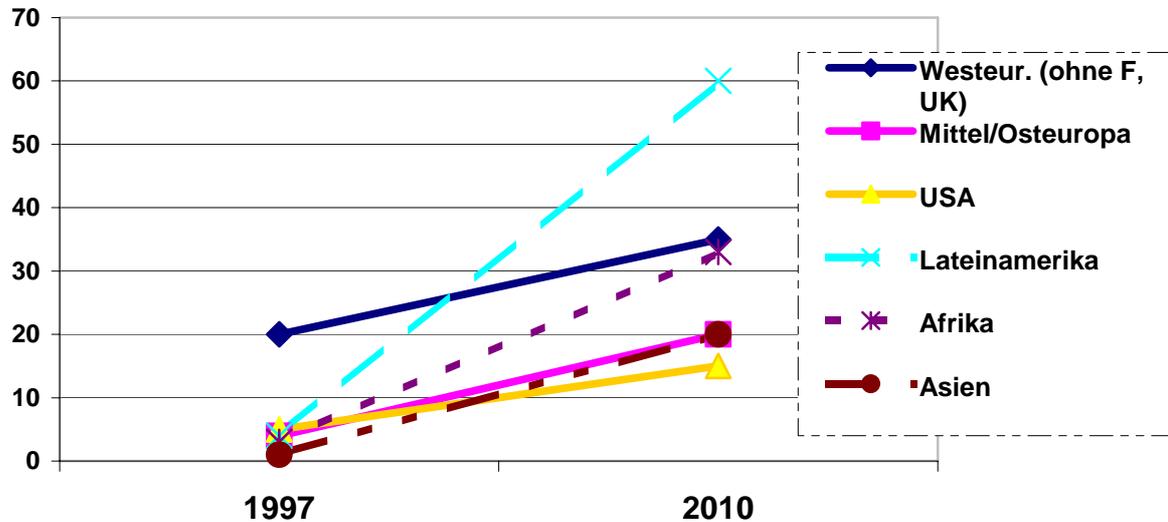
Water, American Water Works sowie 49% von China Water) vertreten. Dabei gibt es in Frankreich sowie international zahlreiche gemeinsame Gesellschaften dieser vier Konzerne. Dies auch deshalb, da Neueinsteiger wie Thames Water, SAUR/Bouygues oder Anglian Water (AWG) gezwungen waren, mit Suez und Vivendi Partnerschaften einzugehen, um sich am Markt zu etablieren. Alle diese Konzerne, auch die britischen, treten weltweit mit dem "französischen" Modell der Konzessionen auf (Hall 2002a).

Diese großen Konzerne dominieren auch in anderen Bereichen den Sektor der öffentlichen Dienstleistungen: Suez und Vivendi sind weltweit (außerhalb der USA) die größten Abfallunternehmen, RWE ist das drittgrößte Abfallunternehmen in Europa. Suez sowie RWE gehören zu den größten Energieunternehmen weltweit. Vivendi ist der weltgrößte private Betreiber von öffentlichen Transportmitteln.



Vor allem in den 90er Jahren haben die Wasser-Multis die Privatisierung weltweit vorange- treiben - fast überall unterstützt von der Politik. In Lateinamerika, Afrika und Osteuropa kam dazu das Fehlen finanzieller Mittel der öffentlichen Hand, verbunden mit Privatisie- rungsauflagen der internationalen Kreditgeber wie zB Weltbank, IMF, EBRD oder briti- schen und französischen Finanzierungseinrichtungen, die Kredite für Aufträge an die je- weils nationalen Wasserkonzerne vergeben. Der durchschnittliche Anteil Privater, der 1997 bei rund 5% der mit Siedlungswasserwirtschaft versorgten Weltbevölkerung lag, soll nach der Schätzung Vivendis im Jahr 2010 bei ca 25% liegen.

Anteil privater Wasserversorgung und Abwasserreinigung in Prozent; Schätzungen von VIVENDI (1997)



Die 1997 angenommenen Wachstumsraten für Lateinamerika dürften allerdings angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung in diesen Ländern nicht allzu realistisch sein: Während in Europa die Kosten für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung bei 1-2% des Bruttoinlandsprodukts liegen und auch einen entsprechenden Anteil am Haushaltsbudget einnehmen, erreicht dies in armen Ländern die zehnbis zwanzigfache Größenordnung (OECD 2003). Dies führt schon bei den öffentlichen Versorgern zu einem hohen Anteil illegaler Anschlüsse, bei Privaten mit höheren Preisen zu Zahlungsunfähigkeit vieler Armer bzw. einem Ausweichen auf billigere, aber hygienisch ungeeignete Wasserressourcen und zu Krankheiten. Und zu vielen Konflikten, wie zB dem international bekannt gewordenen Fall der bolivianischen Stadt Cochabamba, wo schließlich Militär gegen Gewerkschafter und gegen die protestierende Bevölkerung eingesetzt wurde, die letztlich allerdings die Rücknahme der Privatisierung erzwang (Hall und Lobina 2002). Politisches Ziel solcher Auseinandersetzungen in Armenvierteln in der Dritten Welt ist es zB, einen Trinkwasserhahn in maximal 100 Meter Entfernung von der Wohnstätte sowie einen Sockelbezug von etwa 25 Liter je Haushalt und Tag gratis zu erhalten.

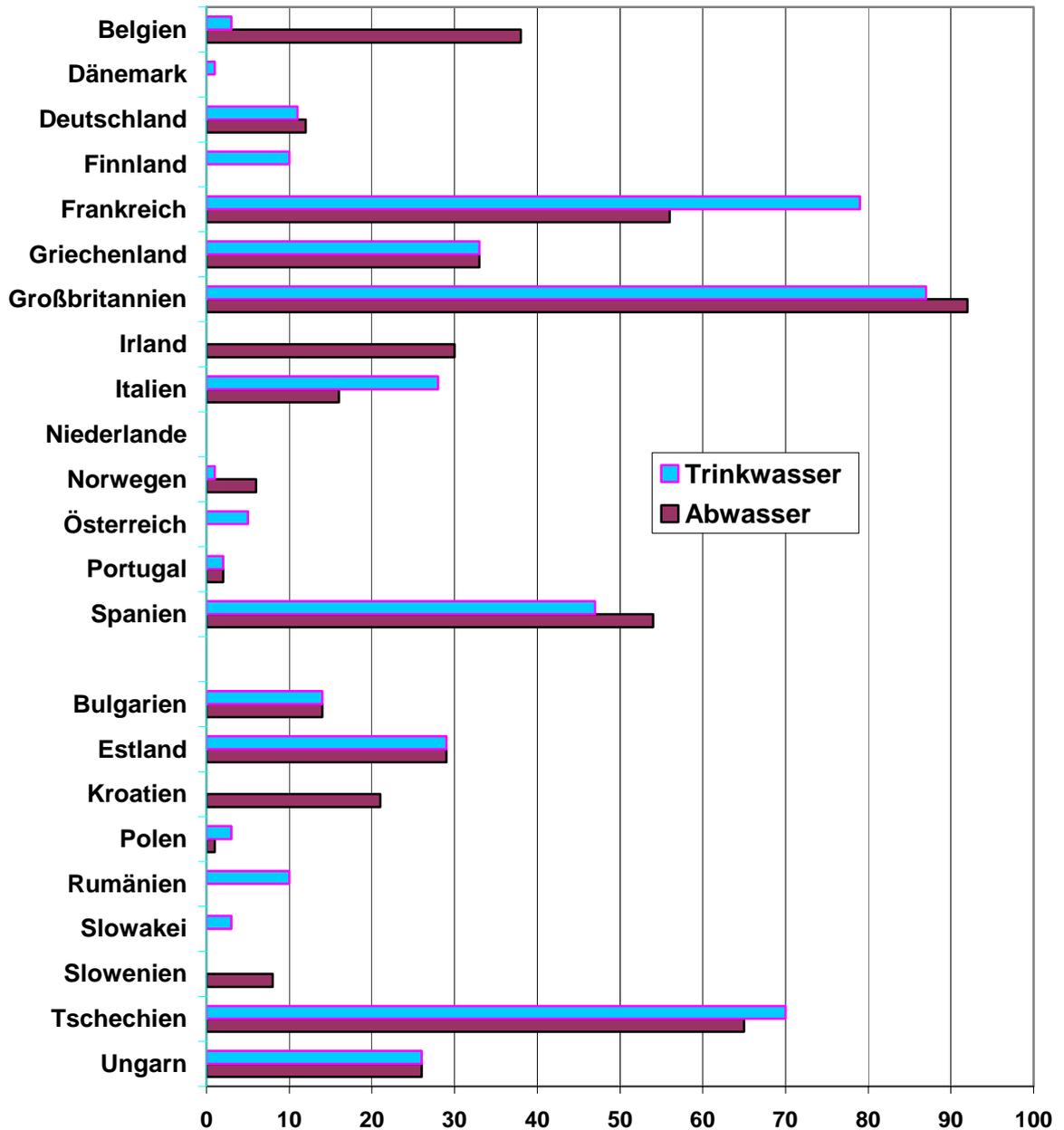
Bemerkenswert ist die Schätzung für die sonst bekanntermaßen liberalisierungsfreudige USA, die von einem sehr niedrigen Wachstum ausgeht. (Die Schätzung dürfte sich im übrigen vor allem auf Konzessionen beziehen, da in den USA ein seit vielen Jahrzehnten mit knapp 15% konstanter Anteil von Wasserversorgern mit Privateigentum an den Anlagen existiert.)

Die Privatisierung in Europa zeigt ein sehr zersplittertes Bild (wobei die Zahlen mit entsprechender Vorsicht zu behandeln sind). Der Einstieg der Multis in Osteuropa erfolgte vor allem aufgrund der Auflagen der Finanzgeber, verbunden allerdings oft mit einer Unterstützung der Privatisierungspolitik durch die nationalen Regierungen. Wo ein geringer Anteil Privater gegeben ist, ist dies auf geringe Gewinnaussichten der Unternehmen (d.h. sichere Einnahmen), aber auch - wie zB im wirtschaftlich relativ erfolgreichen Polen - auf ein vergleichsweises Forcieren der öffentlichen Betriebe durch die nationale Politik zurückzuführen.

In Westeuropa sind die Multis neben den "Privatisierungsländern" Frankreich und Großbritannien vor allem in Südeuropa (Spanien, Italien, Griechenland) vorgedrungen. Skandinavien hat bei der Qualität der Siedlungswasserwirtschaft einen hohen Ruf - und eine niedrige Privatisierungsrate. Die Schweiz, Österreich und die Niederlande sind praktisch zur Gänze mit Wasserversorgung aus öffentlichen Betrieben versehen. (Die Niederlande, deren Politik sonst stark vom Neoliberalismus geprägt ist, haben 2001 eine Privatisierung der als lebenswichtig betrachteten Haushaltswasserversorgung - nicht der Abwasserreinigung - wegen der mit einer Privatisierung verbundenen Risiken gesetzlich ausgeschlossen (Kuks 2001)). Der relativ hohe Anteil Privater in Deutschland ist vor allem durch die "neuen Bundesländer" zu erklären, nur zu einem geringen Teil aus Privaten im Westen (zB in Berlin).

Privatisierung Wasser in Europa

Quelle: Owen 2002



Achtung: Die Grafik (Datenquelle: D.L. Owen: *The European Water Industry*. CWCpublishing, London 2002) gibt in einigen Fällen deutlich höhere Privatisierungsgrade an als andere Quellen.

Privatisierung - weshalb?

Für die Unternehmen, die das Geschäft in einer Branche mit sicherem Absatz ausweiten wollen, ist die Motivation klar. Aber für die Bevölkerung? Für eine Privatisierung wird in Österreich ebenso wie international mit dem Argument geworben, die Qualität des Wassers ebenso wie der Versorgung könne verbessert, Kosten und Preise könnten gesenkt werden.

Österreichs Siedlungswasserwirtschaft weist eine hohe Qualität und ein mittleres Preisniveau auf. Das heißt nicht, daß nicht auch in Österreich etwa durch Kooperationen und Partnerschaften Verbesserungen der Effizienz erreichbar wären. Aber ein Vergleich mit Frankreich und Großbritannien zeigt jedenfalls, daß bei Erhaltung der österreichischen Qualität durch Privatisierung nicht eine Senkung der Preise, sondern deren Erhöhung zu erwarten wäre. Das schließt nicht aus, daß Kostensenkungen durch die Privatbetriebe erreicht werden: Oft freilich auch auf Kosten der Arbeitnehmereinkommen oder durch Verzicht auf gesellschaftlich erwünschte "Nebeneffekte" wie Umweltschutzmaßnahmen, die im Rahmen der gemeinwirtschaftlichen Zielsetzung öffentlicher Betriebe verfolgt wurden und dem shareholder-value geopfert werden. Eine Senkung der Preise nach Privatisierung ist aber nach weltweiten Erfahrungen kaum je zu erwarten, unter anderem weil entsprechende Unternehmensgewinne quasi garantiert sind und ein echter Konkurrenzdruck nicht existiert. Und eine Absenkung der österreichischen Qualitätsstandards auf Mindestniveau - wie sie zB faktisch von der Weltbank bei einer Analyse der Wasserversorgung Deutschlands moniert wurde (Briscoe 1995, Briscoe 1998, Wetzel 1996) - kann nicht das Ziel sein.

Wo ernste Qualitäts- und Versorgungsprobleme bestehen - wie in vielen armen Ländern - ließe sich eine Verbesserung der Qualität dann erwarten, wenn der private Investor für Finanzmittel sorgt, die zuvor der öffentlichen Hand nicht zur Verfügung gestanden sind. Internationale Kreditgeber wie die Weltbank fordern häufig die Einstellung von Subventionen und die Einführung von Kostendeckung. Gerade in armen Ländern ist die damit verbundene Preiserhöhung aber ein Problem und hat entsprechende Konflikte zur Folge. Die Alternative der Privatunternehmen war und ist es, die Armen vom Bezug des Wassers auszuschließen oder von vornherein in die Versorgung nicht einzubeziehen: Dies gilt für Großbritannien (Abschaltungen) ebenso wie für Fälle in Lateinamerika und Afrika. Privatisierungen beginnen daher zumeist mit einem sorgfältigen Ausbau der Gebührenerhebung, erst spät steht die Ausweitung des Netzes auch in die Gebieten ärmerer Bevölkerungsschichten am Plan. Die Zahlungsunfähigkeit der Armen (Afrika) und die inzwischen unsichere Ausfallhaftung durch die Regierungen (Beispiel Argentinien) ist letztlich auch der Grund, weshalb

die Wassermultis ihre Erwartungen für Lateinamerika und Afrika inzwischen etwas zurückschrauben (Hall und Lobina 2002, Hall, Bayliss und Lobina 2002)

Wasser ist das wichtigste Lebensmittel und für jeden unverzichtbar. Dies ist der Grund, weshalb es mit anderen Lebensmitteln, die als Waren auf dem "Markt" gehandelt werden, nicht vergleichbar ist. Und dies ist auch der Grund, weshalb seine Gewinnung und Verteilung eine gesellschaftliche Aufgabe ist, über die demokratisch entschieden werden muß.

Literatur:

- Barraqué, B., A. Grand d'Esnon, P. Van de Vyver (2001): Experiences in France. In: F. Holzwarth und R. A. Kraemer (Hg.): Umweltaspekte einer Privatisierung der Wasserwirtschaft in Deutschland. ecologic. Berlin 2001, 199-214
- Bayliss, K. (2002): Privatisation and Poverty: The Distributional Impact of Utility Privatisation. Centre on Regulation and Competition, Manchester University;
<http://idpm.man.ac.uk/crc/wpdl149/wp16.pdf>
- Bericht des Französischen Rechnungshofs (1997): Die Ausführung der lokalen Dienstleistungen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Übersetzung, in: Lauber W. (2002) 118-127; Original: Cour des Comptes (1997)
- BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) (2001): Österreichischer Bericht 2001 zur Kommunalen Abwasserrichtlinie der EU
- BMOLS (Bundesministerium für öffentliche Leistung und Sport) (2001): Bericht der Aufgabenreformkommission; <http://www.bmols.gv.at/bundesdienst/innov/endber.pdf>
- Briscoe, J.: Der Sektor Wasser und Abwasser in Deutschland. - gwf Wasser Abwasser 136 (1995) Nr. 8, S. 422 - 432.
- Briscoe, J.: The new global water business: What role for the German Water Industry? - BGW-Fachtagung "Deutsche Wasser- und Abwasserunternehmen zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerb - Perspektiven im internationalen Wassermarkt", 5./6. März 1998, Königswinter.
- CACE (2003): Coordination nationale des Associations de Consommateurs d'Eau:
<http://www.seaus.org/association/index.html>
- Correia, F.N., R.A. Kraemer (1997): Institutionen der Wasserwirtschaft in Europa. Band 1, Länderberichte. Springer, Berlin
- Cour des Comptes (1997). La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement, Paris,
<http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/eau/cdc72.htm>

- Cour des Comptes (2000). Rapport 2000, Paris http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/rp2000/rp2000_726-745.htm
- Gatwatch (2002): All 109 outgoing EU GATS requests; <http://www.gatwatch.org/requests-offers.html#outgoing>
- Hall, D. (2002a): The Water multinationals 2002 - financial and other problems. London; <http://www.psir.org/reports/2002-08-W-MNCs.doc>
- Hall, D. (2002b): Privatisierung der Wasserwirtschaft in Großbritannien - Qualität, Preise, Gewinne, Arbeitsplätze. In: Lauber (2002) 43-56
- Hall D. und K. Lanz (2001): Kritik der Studie von PricewaterhouseCoopers über Wasserver- und Abwasserentsorgung, Informationen zur Umweltpolitik 148, Bundesarbeitskammer, Wien; http://www.akwien.at/dat/6863_2.pdf
- Hall D. und E. Lobina (2002): Water privatisation in Latin America, Public Service International Research Unit, London; <http://www.psir.org/reports/2002-06-W-Latam.doc>
- Hall D., K. Bayliss, E. Lobina (2002): Water privatisation in Africa, Public Service International Research Unit, London; <http://www.psir.org/reports/2002-06-W-Africa.doc>
- Kuks, S.M.M. (2001): The privatisation debate on water services in Netherlands. In: Holzwarth, F. und R.A. Kraemer (Hg.): Umweltaspekte einer Privatisierung der Wasserwirtschaft in Deutschland. ecologic. Berlin 2001, 81-112
- Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répressions de Fraudes (DGCCRF) (2001): Enquete sur le prix de l'eau 1995/2000, Paris November 2001; <http://www.finances.gouv.fr/DGCCRF/eau/index-d.htm>
- OECD (2003): Improving Water Management. Recent OECD Experience. Paris
- OFWAT (1999) Office of Water Services: Final Determinations: Future water and sewerage charges 2000-05, London; <http://www.ofwat.gov.uk/aprix/ofwat/publish.nsf/Content/finaldeterminations>
- ÖWAV (2001). Kommunale Entsorgung versus Privatisierung. Organisationsformen der Siedlungswasserwirtschaft im Vergleich. Schriftenreihe des Österreichischen Wasser- und Abfallwirtschaftsverbandes Heft 143.
- Owen, David Lloyd (2002). The European Water Industry. Market Drivers and Responses. London
- Pauer K. (2001): Rechtliche Grundsatzfragen zur PWC-Studie „Optimierung der kommunalen Wasserver- und Abwasserentsorgung im Rahmen einer nachhaltigen Wasserpolitik“; Österreichische Gemeindezeitung 11 (2001)
- PricewaterhouseCoopers (2001). Optimierung der kommunalen Wasserver- und Abwasserentsorgung im Rahmen einer nachhaltigen Wasserpolitik. Wien

Umweltbundesamt (1998): UBA-Texte 22/98 "Vergleich der Trinkwasserpreise im europäischen Rahmen", Berlin

Wetzel, U. (1996): Die Kosten der Wasserversorgung als Faktor im Wasserpreis. Stellungnahme der EUREAU-Kommission III. gwf Wasser Abwasser 137 (1996) Nr. 5, S. 252 - 255.

Zabel, T.F. ud. Y.J. Rees (1997): Vereinigtes Königreich. In: Correia u. Kraemer (1997) 587-759

4.2 Nahverkehr

Doris Unfried⁶

Die Auswirkungen des GATS auf unsere Gesellschaft sind weitreichend, aber nicht alles kann zur Ware gemacht werden. Wichtige öffentliche Dienstleistungen dürfen keine Handelsgüter sein.

Wo liegen die Grenzen der Liberalisierung und Privatisierung?

Auch die Europäische Kommission drängt immer mehr nach starker Liberalisierung.

Das bedeutet, der öffentliche Personennahverkehr befindet sich in einem tiefgreifenden Wandlungsprozess.

Der Markt des öffentlichen Personennahverkehrs ist äußerst lukrativ, groß und weckt bei europäischen Systemanbietern Begehrlichkeiten.

Auf den europäischen ÖPNV-Märkten ist ein verstärktes Zusammenwachsen der Anbieter zu erkennen. Die international tätigen Betreibergesellschaften versuchen, mit ihrem Kerngeschäft auf den europäischen Personenverkehrs-Markt zu expandieren. Insbesondere französische und britische Unternehmen präsentieren sich als universale Mobilitätsanbieter, die Bus- und Bahnverkehre sowie oft auch mit dem Verkehr zusammenhängende Nebenleistungen bieten.

Sie arbeiten überall in Europa darauf hin, Anteile an größeren Unternehmen zu erwerben, die selbst Transaktionen im eigenen Land tätigen.

Durch die bereits erfolgten Privatisierungen sind in Europa einige große private Konzerne im Bereich öffentlicher Personennahverkehr entstanden. Fusionen, Übernahmen und Konzessionszuschläge durch Ausschreibungen haben eine Konzentration in diesem Sektor bewirkt. Ein genauer Blick auf einige dieser Unternehmen soll helfen, einen Eindruck von ihrer internationalen Größenordnung zu bekommen.

Dazu einige Beispiele:

Arriva

Das britische Unternehmen „Arriva“ entwickelt sich erst Mitte der 90er Jahre von einem Mietwagenverleih zum Betreiber vieler Bus- und Bahnlinien und ist mittlerweile einer der größten britischen Busbetreiber mit einer Flotte von über 7.000 Fahrzeugen und etwa 15.000 Mitarbeitern und ist auch der größte Busanbieter in London mit einem Marktanteil von über 20%.

⁶ Verkehrsexpertin der Arbeiterkammer Wien

Weiters ist Arriva auch einer der größten Busanbieter in Mitteleuropa mit 3000 Fahrzeuge in 5 Ländern Europas (NL, DK, SP, P, S), hat den dänischen Buskonzern „Bus Danmark“ übernommen und betreibt 20% des gesamten dänischen Busmarktes.

Darüber hinaus betreibt Arriva zwei Bahnstrecken in Großbritannien, hat ein Joint-venture in Holland mit DutchRail und wird die neue U-Bahn in Kopenhagen betreiben.

FirstGroup (Herkunftsland GB)

First betreibt sowohl Buslinien als auch Bahn- und Straßenbahnlinien in GB, USA und Kanada.

Allein in UK halten sie eine Flotte von über 10.000 Fahrzeugen und decken 23% des Marktes ab, dh sie sind der größte Busbetreiber in GB.

Durch First Great Eastern, First Great Western und First North West Trains ist die Gruppe auch zu einem der größten Bahnbetreiber in GB geworden, das Verkehrsangebot reicht von innerstädtischen und regionalen bis zu Bahnverbindungen für Pendler auf mehr als 3.500 km Streckennetz.

Go-Ahead (Herkunftsland GB)

Die Gruppe gehört mit zu den größten ÖV-Anbietern in GB, befördert pro Jahr rd 400 Mio Passagiere, betreibt mehr als 2.400 Busse innerhalb von GB und beschäftigt insgesamt rd 11.000 Mitarbeiter.

Entstanden ist die Go-Ahead-Gruppe im Zuge der Privatisierung des staatlichen Unternehmens Northern Bus Company im Jahr 1987.

National Express (Herkunftsland GB)

Die National Express Gruppe befördert allein mit Bussen rd 15 Mio Fahrgäste pro Jahr vor allem in GB, aber auch in Amerika und Australien. Insgesamt betreibt die Gruppe neben den Bussen auch Bahn-, Straßenbahn- und Schnellbusverbindungen, die von insgesamt 1 Mrd Passagiere weltweit in Anspruch genommen werden. Die weltweite Zahl der Mitarbeiter beträgt rd 40.000.

National Express hat drei Tochtergesellschaften im britischen Bussektor mit etwa 5.000 Mitarbeitern.

Stagecoach (Herkunftsland GB)

Das schottische Unternehmen Stagecoach steht in bezug auf internationale Expansion an erster Stelle. Stagecoach ist mit rd 7200 Bussen und 18300 Beschäftigten das größte Busunternehmen in Großbritannien und kontrolliert auch vier Eisenbahngesellschaften.

In Nordamerika betreibt die Stagecoach Group als größter Anbieter Rundfahrten und Charterverkehre mit 12.400 Bussen in 33 Staaten und mit 11000 Mitarbeitern.

Die Stagecoach Group Overseas betreibt Verkehre in Hong Kong, China, Australien und Neuseeland, beschäftigt rd 7000 Mitarbeiter und hält einen Fuhrpark von rd 3000 Bussen.

Neben dem Busmarkt treten sie auch als Anbieter von Schienenverkehrsdiensten auf, wobei die South West Trains Verbindungen um und nach London und in Waterloo mit 1.150 Fahrzeugen und 4.500 Mitarbeitern betreibt; die Virgin Rail Group (49% Joint venture mit Virgin) vor allem Langsreckenverbindungen mit 1.030 Fahrzeugen und 3.600 Beschäftigten anbietet. Die Stagecoach Supertram erbringt Stadtverkehr in Sheffield.

Stagecoach ist auch im Öffentlichen Personennahverkehr in Skandinavien tätig und darüber hinaus in Portugal, Italien, Malaysia und vielen großen Städten Südamerikas.

CGEA/Vivendi (Herkunftsland Frankreich)

Vivendi Environnement arbeitet in vier Segmenten (Transport, Abfallwirtschaft, Wasser und Energie), hat 180.000. Connex ist ein Tochterunternehmen des globalen Konzerns, ist in 11 europäischen Ländern tätig, betreibt vor allem Bahn- und Buslinien, ist aber auch außerhalb Europas (vor allem in Australien und den Philippinen) tätig und fährt weltweit Ziele in etwa 4.000 Städten und Gemeinden an.

Weiters betreibt Connex ein Schienennetz von rd 4000 km Länge, das 17% des britischen Schienenmarktes und auch Verkehre in Deutschland, Portugal, den skandinavischen Ländern und in Asien umfasst. Connex“ betreibt die Metro von Stockholm und wird eine Mono-rail-Bahn und das Metronetz von Sydney betreiben.

Das Unternehmen wächst rasant, ist in 15 Ländern und 4 Kontinenten vertreten und konnte seinen Umsatz seit 1995 vervierfachen.

Connex ist aber auch dafür bekannt, dass Züge in Großbritannien häufig rote Haltesignale überfahren, sogar in falsche Richtungen gefahren sind und die MitarbeiterInnen im Jahr 2000 für bessere Arbeitsbedingungen gestreikt haben. Im Sommer 2001 hat Connex auch Interesse an österreichischen Nebenbahnen und am Postbus bekundet.

Transdev (Herkunftsland Frankreich)

Das Unternehmen Transdev, das einer französischen Großbank gehört und dadurch mit anderen Tochterunternehmen in Finanzwirtschaft, Versicherungswesen und Baubranche verbunden ist, ist an etwa 100 kommunalen und regionalen Verkehrsunternehmen beteiligt,

vor allem Buslinien, aber auch 9 U-Bahn- und Straßenbahnlinien vor allem in Frankreich und befördert täglich 3 Millionen Passagiere. Transdev betreibt derzeit 6.000 Busse und 430 Bahnfahrzeuge und beschäftigt etwa 14.000 MitarbeiterInnen. Transdev ist einer der größten Anbieter in 50 Stadtverkehren in Frankreich, La Réunion und Martinique und in London, Melbourne, Sydney und Rom.

VIA-GTI (Herkunftsland Frankreich)

VIA-GTI ist Frankreichs größter privater Anbieter von städtischem, regionalem Schienenverkehr und betreibt auch Städteschnellverbindungen. Das Unternehmen erhielt eine Konzession für den Betrieb des britischen Bahnnetzes Tameslink. VIA-GTI richtete auch ein Joint Venture namens City-Pendeln ein, das mit Jänner 2000 für fünf Jahre sämtliche Vorortbahndienste von Stockholm mit einer Gesamtlänge von 185 km übernommen hat. Darüber hinaus betreibt VIA-GTI eine regionale Hauptlinie zwischen Malmö und Göteborg in Südschweden.

Diese wichtigsten europäischen Akteure zeigen, dass der öffentliche Personennahverkehr in der EU kein geschlossener, lokaler Markt ist. Betreiber operieren zunehmend grenzüberschreitend und betrachten Europa - oder sogar die ganze Welt - als ihr potenzielles Aktionsfeld, so man sie läßt.

Was sind die Erfahrungen in einzelnen Ländern der EU?

Belgien

Belgien hat zwar die Regionalisierung, aber noch keinen Wettbewerb eingeführt.

Der Personennahverkehr wurde Anfang der 90er Jahre regionalisiert. Im französischsprachigen Teil des Landes werden unter dem Dach der Transportgesellschaft „Transport En Communes“ (TECs), fünf regionale Anbieter von öffentlichen Verkehrsmitteln koordiniert. Obwohl die Regionen für den öffentlichen Verkehr verantwortlich sind, sind die rund 4.000 Angestellten (3/4 davon BusfahrerInnen) der TEC keine Beamten.

Wie bei den Staatsbahnen kam es auch im ÖPNV der Region Wallonie in den letzten Jahren häufig zu Streiks. Der Gründe lagen zumeist in der Unzufriedenheit mit den jährlichen Lohnabschlüssen.

Dänemark

Ein wesentliches Element der dänischen Wettbewerbspolitik ist der Schutz der Belegschaften: Die bisherigen ArbeitnehmerInnen müssen samt ihren Arbeitsverträgen von einem neuen Betreiber übernommen werden. Auch das rollende Material und die Werkstätten werden in aller Regel übernommen. Da die Fahrpreise ja von den öffentlichen Aufgaben-

trägern festgelegt werden, spielt sich der Wettbewerb vor allem auf dem Gebiet der organisatorischen Neuerungen und der Qualität ab.

Das 1996 aus der staatlichen Verwaltung ausgegliederte Busunternehmen „Combust“ wurde Anfang des Jahres 2001 entgeltlich privatisiert und von „Arriva“, dem drittgrößten ÖPNV-Unternehmen Großbritanniens, um einen symbolischen Kaufpreis von € 13,20 übernommen. „Arriva“ hat einen großen Marktanteil in Dänemark, nachdem man 1997 das Privatunternehmen „UNIBUS“ und 1999 die kommunale „Bus Danmark“ (Verkehrsbetriebe der Hauptstadt Kopenhagen) übernahm. Nach dem Kauf von „Combust“ ist „Arriva“ unumstrittener Marktführer in Dänemark mit fast 50 % Marktanteil. „Combust“ betreibt 1.200 Busse mit 3.000 MitarbeiterInnen in allen Teilen Dänemarks. Mit Anfang 2002 übernimmt „Arriva“ gemeinsam mit dem Partner „Serco“ auch den U-Bahn-Betrieb in Kopenhagen, allerdings ohne Fahrgeldrisiko für 5 Jahre.

Zur Situation in Dänemark vor rund einem Jahr ein Zitat aus der Basler Zeitung: *„Der 'Fall Combust' geht als Lehrstück für missglückte Privatisierungen in die dänische Geschichte ein, denn zusätzlich zum finanziellen Debakel hat der Streit um die Busrouten rund hundert private Fuhrunternehmer in die Pleite getrieben. Die Passagiere wurden durch Streiks und Verspätungen genervt, den Fahrern so harte Fahrpläne aufgedrückt, dass sie kaum noch Pausen hatten. Die dänischen Steuerzahler hat das Fiasko bisher rund € 100 Mio. gekostet, denn obwohl bei der Gründung von Combust ausdrücklich erklärt worden ist, dass die Staatslinie ohne öffentliche Gelder fahren müsse, verhinderten schließlich doch nur Finanzspritzen aus dem Staatsetat den frühzeitigen Konkurs.“*

Deutschland

Derzeit entfallen von den rund 20 Mrd.€ Umsatz im deutschen ÖPNV pro Jahr rund 55 % auf staatliche Hilfen und 45 % auf Fahrgeldeinnahmen.

Für alle Verkehrsunternehmen spielen die Personalkosten eine Schlüsselrolle.

Hier wurde in den letzten Jahren versucht, über eine verstärkte Vergabe von Leistungen an Dritte, die auf Basis niedrigerer Löhne anbieten, die Kosten zu senken. So liegen Fahrerkosten bei privaten Busunternehmen um 30-50% unter denen öffentlicher Verkehrsbetriebe. Im Zuge der üblich gewordenen Ausschreibung von ÖPNV-Leistungen ist starkes Interesse ausländischer Unternehmen zu beobachten, gleichzeitig nehmen auch Unternehmenszusammenschlüsse inländischer Unternehmen immer mehr zu. Der deutsche Markt ist groß und weckt bei europäischen Systemanbietern Begehrlichkeiten. Da ein Beförderungsverbot für ausländische Firmen (Kabotageverbot) für alle Stadt - Umland Verkehrsverbindungen gilt, haben ausländische AnbieterInnen nur eine Chance, indem sie sich bei deutschen Firmen einkaufen, die wiederum Transaktionen in Deutschland abwickeln. Dies geschieht offen und verdeckt.

Die französische Connex-Gruppe etwa hat diesen Weg über den Kauf der „Deutsche Eisenbahngesellschaft Verkehrs GmbH“ sowie mit der Übernahme der „Taeter Aachen

GmbH“ begonnen. Zuvor hat Taeter“ bereits damit angefangen, Bustochtergesellschaften mit kommunalen Verkehrsunternehmen zu gründen. Ähnliche Wege in Deutschland geht das schwedische Unternehmen „Linjebuss“.

Bei allen bislang durchgeführten Ausschreibungen (mit Ausnahme Brandenburgs) ging der Zuschlag an ein neues Unternehmen. In allen Fällen waren die Angebote der Gewinner kostengünstiger als die der Alt-Unternehmen. In einigen Fällen konnte die Qualität der Verkehre durch verbesserte Fahrpläne und durch Investitionen in neue Fahrzeuge erhöht werden, in anderen Fällen (zB bei den Ausschreibungen der Buslinien im Münchner Umland) waren die Qualitätsstandards der Ausschreibung so detailliert vorgegeben, dass ausschließlich ein Preiswettbewerb stattfand.

Frankreich

Im Bereich ÖPNV beherrschen drei große Betreiberunternehmen 80% des Marktes. Allein das im April 2001 fusionierte Unternehmen Keolis (Cariane und VIA-GTI) deckt mit über 80 lokalen Betrieben 40% des Marktes ab. Mit je 30 Betrieben sind „CGEA“, eine Tochtergesellschaft von „Vivendi“, sowie „Transcet“ die beiden anderen großen Player im französischen ÖPNV-Markt.

Die Gebietskörperschaften führen im Abstand von mehreren Jahren Ausschreibungen durch. Die Belegschaften sind bei Neuvergaben mit zu übernehmen, der Wettbewerb zwischen den BetreiberInnen spielt sich auf der Ebene der Qualität und der organisatorischen Innovation ab, Kosten wurden großteils durch rationellere Leistungserbringung eingespart, nicht durch simples Lohndumping.

Großbritannien

Städtischer Verkehr in London

In der Innenstadt von London wurde Mitte der 90er Jahre durch öffentliche Ausschreibungen ein beschränkter Wettbewerb im Busverkehr zugelassen. Die privaten BetreiberInnen tragen kein wesentliches wirtschaftliches Risiko, da die Zahlungen für die erbrachten Leistungen von der Stadt geleistet werden.

Die Resultate der Privatisierung und Liberalisierung waren:

- Keine erkennbaren Angebotsverbesserungen, weil Unternehmen keine Anreize in diese Richtung haben, jedoch funktioniert die Koordination des bestehenden Angebots sehr gut.
- Die Betriebskosten konnten gesenkt werden.
- Fahrtkostensenkungen hatten nur kurzfristige Wirkung.

Aus Sicht der Fahrgäste funktioniert das Londoner Modell mit Ausschreibung einzelner Linien innerhalb eines koordinierten Angebots wesentlich besser als die umfassende Deregulierung außerhalb Londons.

Der Busverkehr im Großraum London

Außerhalb von London wurde der Busbetrieb völlig dereguliert.

Die Resultate des Wettbewerbs waren:

- 22% Rückgang der Fahrgäste im Zeitraum von 1986 – 1992 durch die mangelnde Koordination der Fahrpläne und durch die Unzuverlässigkeit der AnbieterInnen.
- Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für die FahrerInnen – in der Folge kam es zu einer Knappheit der LenkerInnen.

Buslinien werden nur mehr dort geführt, wo auch Geld zu verdienen ist, auf den Nebenrouten wurde das Angebot stark ausgedünnt.

Schweden

Neben der Liberalisierung im Bahnverkehr wurden 1988 per Gesetz auch alle Konzessionen für den städtischen, staatlichen und privaten Linienverkehr an die Landesverkehrsämter übergeben. Jedem Landesverkehrsamt stand nun frei, die Verkehrsdienst im Wettbewerb auszuschreiben. Resultate des Wettbewerbs im ÖPNV waren:

- Die Betriebskosten wurden stark reduziert, in manchen Fällen bis zu 30%.
- Die Fahrpreise sanken, die Kundenzufriedenheit stieg.
- Kein Ausbau des öffentlichen Verkehrs, weil aufgrund des hohen Preisdrucks keine Investitionsrücklagen gebildet wurden.
- Kein Anreiz für Verkehrsunternehmen zur Steigerung der Fahrgastzahlen, da das Erlösrisko weiterhin der Staat trägt.
- Die Arbeitsbedingungen für die LenkerInnen haben sich zum Teil verschlechtert. Die Verkehrsunternehmen haben Probleme, Personal zu rekrutieren.

Stockholmer Nahverkehr

1990 begann man in Stockholm, die städtischen Verkehrsbetriebe zu privatisieren. Das Interesse der Politik war es vor allem, mehr Leistung für das eingesetzte Steuergeld zu bekommen. Über das Ziel der Effizienzsteigerung hinaus wollte man den öffentlichen Nahverkehr auch ausbauen und kundenfreundlicher gestalten.

Die Umstrukturierung des Unternehmens bedeutete, dass alle Verkehrs- und Haltestellenleistungen ausgeschrieben wurden und alle Betriebe innerhalb der SL-Gruppe verkauft oder mit anderen Unternehmen fusioniert wurden. Die Anzahl der MitarbeiterInnen der SL wurde in den letzten zehn Jahren von 13.500 auf 1.000 gesenkt.

Nach den Privatisierungen teilen sich heute 5 private Betreiber den öffentlichen Nahverkehr in Stockholm.

Durch den Wettbewerb gab es anfänglich Versuche der privaten Firmen, das Lohnniveau für die FahrerInnen zu drücken. 1996 griff die Stadt schließlich ein und legte per Verordnung eine Entlohnungsgrundlage für FahrerInnen fest. Darüber hinaus legt die Stadt auch die Tarife und Beförderungsstandards fest. Stockholm ist ein Beispiel dafür, dass privater Wettbewerb kombiniert mit strengen, auch sozialpolitischen Auflagen der Behörden funktionieren kann.

Zusammenfassung

Die europäischen Beispiele zeigen: Ist ein neuer Anbieter gekommen, so hat es Verbilligungen von Leistungen für die KundInnen – wenn überhaupt - meist nur kurzfristig gegeben. Notwendige Investitionen zumindest in die Instandhaltung kosten eben Geld. Netzerweiterungen durch Private sind kaum erfolgt. Fahrpreise sind, wo private Betreiber im öffentlichen Auftrag tätig sind, öffentlich gestützt worden. In Schweden beispielsweise haben sich die öffentlichen Aufwendungen für Bahnleistungen seit der Liberalisierung des Marktes vervierfacht. Auch bei mißlungenen Privatisierungsmaßnahmen ist meist wieder der Staat oder die staatliche Eisenbahngesellschaft eingesprungen, um die Versorgung sicherzustellen (Combus in Dänemark, Railtrack in Großbritannien).

Mit der Liberalisierung des Sektors sind – ausgehend vor allem von Großbritannien und Frankreich – einige wenige international arbeitende private Transportkonzerne entstanden, die den Einstieg in die nationalen Märkte suchen. Bei Ausschreibungen von Transportleistungen haben Gebietskörperschaften zunehmend Probleme mit Oligopolbildungen.

Aufgrund bisheriger Erfahrungen halte ich es für grundsätzlich notwendig,:

- ✓ das Eigenproduktionsrecht der zuständigen Behörden und die Wahlmöglichkeit der Kommunen (Subsidiaritätsprinzip) aufrecht zu erhalten.
- ✓ die Entlohnungsgrundlagen (KVs) auf hohem Niveau zur Hebung der sozialen Standards und zum Schutz der Beschäftigten zu vereinheitlichen, um Lohndumping zu verhindern.
- ✓ gleiche Wettbewerbsvoraussetzungen für alle zu schaffen, da sonst kleine Unternehmen von den großen „global players“ vom Markt gedrängt werden und private

Unternehmen zu Monopolisten werden.

Weiters ist es notwendig,

- ✓ die Qualität für die Fahrgäste (Netz, flächendeckende Versorgung, Fahrplankoordination ...) sicherzustellen.
- ✓ Sowie umwelt- und verkehrspolitischer Aspekte, und nicht ausschließlich betriebswirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen.
- ✓ Außerdem dürfen nach EG-Recht zulässige Beihilfen durch den VO-Vorschlag nicht konterkariert werden.
- ✓ zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren zu unterscheiden
- ✓ sowie ausreichende Übergangsfristen und Laufzeiten der Verträge vorzusehen.

Hauptsächlich aber gilt:

Wichtig für den Erhalt eines effektiven Wettbewerbs ist die Sicherstellung einer ausreichenden Zahl von wettbewerbsfähigen Unternehmen.

Abschließend

Probleme mit dem Ausschreibungswettbewerb:

Es ist Aufgabe der Politik (insbesondere der Aufgabenträger im ÖPNV), den Prozess so zu steuern, dass Konzentrations- und Oligopolisierungsprozesse eingeschränkt werden und nicht nur wirtschaftlich bessere sondern volkswirtschaftlich sinnvolle Lösungen realisiert werden.

Ein Dilemma ergibt sich aus folgenden miteinander verschlungenen Problemkreisen:

Wenn nur Linien ausgeschrieben werden, wie in London, Kopenhagen und Helsinki, kann ein kleiner Betrieb mitbieten. Er kann sicher mit sauberen Bussen punkten, eventuell auch mit freundlichen Fahrern, wobei es dabei schon Probleme geben kann, denn er muss ja die Mitbewerber unterbieten und das geht nur mit niedrigen Löhnen, die selten zu freundlichen Fahrern führen.

Schreibt man hingegen ganze Netze einschließlich der Planung aus, werden die großen Betreiber mit den besten Marketingabteilungen im Vorteil sein. Der Aufgabenträger erhält wahrscheinlich eine qualitätvollere Leistung, die Konzentration wird aber gefördert.

Starke Konzentrations- und Oligopolisierungstendenzen (so beherrschen in Schweden zwei große Busunternehmen den Markt, in Frankreich ist eine Konzentration auf vier und in GB auf sechs Unternehmensgruppen zu beobachten) lassen befürchten, dass die etablier-

ten Giganten nach Festigung ihrer Marktstellung ihre Marktmacht ausnutzen werden und die positiven Wirkungen von Wettbewerb und Konkurrenz nicht mehr zum Tragen kommen können.

Große Probleme des Ausschreibungswettbewerbs sind neben der steigenden Marktkonzentration, wodurch Absprachen erleichtert werden vor allem auch die Fragen des Umgangs mit den Beschäftigten (exzessive Lohnsenkungen in den ersten Runden führten in Teilen Skandinaviens und GB zu Knappheiten am Arbeitsmarkt, was in den weiteren Runden die Kosten erhöht)

Wie in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes bringt die Liberalisierung des ÖPNV weitreichende Konsequenzen für das Personal mit sich. Busfahrer und –fahrerinnen werden in die Arbeitslosigkeit entlassen oder wechseln den Betrieb. Für die Beschäftigten in den kommunalen, privaten und staatlichen Verkehrsunternehmen gelten unterschiedliche Bestimmungen bezüglich Entlohnung, Arbeitszeiten, Anzahl der Urlaubstage, Ausgleich für Arbeit an Feiertagen etc. Vor allem für diejenigen, die von kommunalen zu privaten Betrieben wechselten, verschlechterten sich die Arbeitsbedingungen. Die Unsicherheit über den Arbeitsplatz hat mit dem Umfang des ausgeschriebenen Verkehrs zugenommen. Die anhaltende Rezession verstärkt die Probleme.

Selbstverständlich wird die Öffnung der Märkte für Dienstleistungen der Daseinsvorsorge einschließlich der öffentlichen Verkehre nicht so ohne weiteres zu realisieren sein. Es gibt praktische Probleme, Traditionen, nationales Recht, gewachsene Strukturen, die unter anderen Gesichtspunkten als dem einheitlichen Markt entstanden sind, die anderen Gesetzmäßigkeiten wie Daseinsvorsorge und öffentlichen Aufgaben folgten und zu einem sehr qualitätvollen ÖPNV geführt haben. Das alles kann nicht mit einem Federstrich des europäischen Gesetzgebers beiseite geschoben werden.

4.3 Wohnen

Zur Privatisierung der Wohnungsinfrastruktur

Franz Köppl⁷

1. Wohnungsneubau durch Wohnbauförderung

Die direkte Wohnbauförderung zählt seit dem 2. Weltkrieg zur wichtigsten staatlichen Wohnungsmarktintervention. Dieses Instrument ermöglicht die bedarfsgerechte Wohnungsneubauproduktion und die Wohnhaussanierung. Mit Hilfe der Wohnbauförderung wurden seit dem 2. Weltkrieg rund 2,2 Millionen Wohnungen gebaut. Schwerpunkt der Förderung ist die direkte Objektförderung durch günstige öffentliche Darlehen und durch Annuitäten –und Zinsenzuschüsse.

Wohnbauförderungsausgaben 2001 der Bundesländer(1)

	in Mio Euro
Objektförderung Neubau	1.452,22
Objektförderung Sanierung	542,71
Wohnbeihilfen	189,27
Gesamtausgaben	2.184,20

(1) Seit 1996 werden vom Bund rund 1,787,7 Mio Euro für die WBF an die Länder überwiesen. Der Rest sind vor allem Darlehensrückflüsse

Quelle: Finanzministerium

2. Mit Steuermitteln gefördertes Wohnungsvermögen im Einfluss der öffentlichen Hand

Ein Teil dieser Steuermittel wurde auch zum Bau von Mietwohnungen, die im Einfluss der öffentlichen Hand stehen, verwendet. Dazu zählen vor allem Mietwohnungen der Gemeinnützigen Bauvereinigungen und der Gemeinde Wien.

Eine besonders wichtige Rolle haben dabei die gemeinnützigen Wohnbauvereinigungen als Bauträger und Eigentümer der geförderten Mietwohnungen ein. Gemeinnützige Bauvereinigungen agieren als Quasi-Treuhänder der öffentlichen Hand. Durch das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz ist dieser Wohnbau der spekulativen Verwertung entzogen. Die Mietenbindung garantiert, dass auch zukünftige Generationen von dem mit Steuermitteln errichteten Wohnungsvermögen profitieren.

⁷ Wohnrechtsexperte der Arbeiterkammer Wien

Eigentümer der seit 1945 errichtete Wohnungen (1)

Eigentümer	errichtet 1945 bis 2001	Anteile am	
		Gesamtbestand	Mietwohnungsbestand
Gemeinde Wien	149.224	6%	18%
sonstige Gemeinden	59.922	2%	7%
Bund, Länder, öffentl.-rechtl Körperschaften	21.543	1%	3%
GBV*: Anteilsmehrheit Gebietskörperschaften (2)	149.161	6%	18%
GBV sonstige Eigentümer	324.268	13%	39%
sonstige jur. Personen (z.B Werkswohnungen)	126.154	5%	15%
Summe: Wohnungen in Mietwohnungsbauten	830.272	34%	100%
Privatpersonen: Eigenheime	1.195.900	49%	
Privatpersonen: Eigentumswohnungen (3)	398.085	16%	
Gesamtsumme	2.424.257	100%	
Anteil am gesamten Wohnungsbestand		73%	

*GBV: Gemeinnützige Bauvereinigung

(1) Rund 80% bis 90% der Wohnungen wurden mit Förderungen errichtet.

(2) inkl der bis 2001 gemeinnützigen Bundeswohnbaugesellschaften mit rund 60.700 Wohnungen

(3) Davon wurden rund 250.000 von Gemeinnützigen Bauvereinigungen errichtet

Quelle: Statistik Austria, Sonderauswertung; Verband der Gemeinnützigen Bauvereinigungen

3. Vorteile einer öffentlich kontrollierten Wohnungsinfrastruktur

3.1. Der Mietwohnungsbestand von Gemeinden und Gemeinnützigen Bauvereinigungen steht zukünftig jeweils auch der jüngeren Generation zu günstigen Mieten zur Verfügung steht. Insbesondere dient dieser Bestand auch der Versorgung junger weniger einkommenskräftiger Familien.

3.2 Der Finanzierungsvorteil durch die Förderung geht nicht an die private Gewinnerzielung verloren, sondern bleibt für die Mieter erhalten.

3.3. Durch die staatliche Kontrolle besteht auch eine hohe Wohnungssicherheit für die Bewohner. Für die Bewohner besteht keine Gefahr von Kündigungen wegen spekulativer Verwertungsabsichten.

3.4. Die Eigentümer der gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften können praktisch keine Gewinne entnehmen. Die Gewinne müssen erneut für den Wohnbau eingesetzt werden. Insbesondere dadurch ist das spekulative Element in diesem Wohnungssegment ausgeschaltet.

3.5. Dieser öffentlich kontrollierte Wohnungsbestand ist ein auch ein wichtiges Instrument zur Risikominderung einkommensschwächerer Familien und Haushalte. Das Risiko auf Grund niedriger Einkommen keine Wohnung zu finden oder diese zu verlieren wird deutlich vermindert.

3.6. Das Angebot an günstigen Mietwohnungen der öffentlichen Hand oder der gemeinnützigen hat auch eine mietpreissenkende Wirkung am privaten Wohnungsmarkt.

Mietwohnungen, die der privaten Gewinnerzielung entzogen sind(1)

Staat	Anteil am Wohnungsbestand
Schweden	40%
Niederlande	36%
Dänemark	27%
Deutschland(2)	26%
Österreich	23%
Frankreich	18%
Großbritannien	17%
Finnland	14%
Irland	8%
Belgien	6%
Italien	6%
Portugal	4%
Spanien	2%
Luxemburg (3)	2%
Griechenland	0%

(1) Diese Mietwohnungen sind durch Förderungsgesetze oder durch öffentliche, genossenschaftliche oder gemeinnützige Eigentümer der privaten und spekulativen Renditenerzielung entzogen.

(2) Inklusive der durch Förderungsgesetz gebundenen Mietwohnungen privater Bauträger. Durch auslaufende Förderungsbindungen werden immer mehr dieser Wohnungen für private und spekulative Renditenerzielung genutzt.

(3) Eine wesentliche Besonderheit Luxemburgs ist der hohe Anteil von ausländischen Pendlern. Diese tragen wesentlich zur Wirtschaftsleistung bei, belasten aber nicht die soziale Infrastruktur.

Quelle:

Tenure:ECODHAS:Costs:Stephens (1996)

European Parliament,Housing Policy in the EU Member States,Working Dokument,1996

Text des Rates der europäischen Union,Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung, Brüssel 2001

Christian Donner, Wohnungspolitik in der europäischen Union, Forschungsarbeit des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Wien 2000

4. Wohnprobleme durch Privatisierung der Wohnungsinfrastruktur - Internationale**Beispiele:**

England: Seit 1980 (Thatcherismus 1979 bis 1997) gab es eine radikale Änderung in der bisherigen Wohnungspolitik. Diese Änderungen führten zu einer drastischen Reduktion der im Einflussbereich der öffentlichen Hand – insbesondere Gemeinden – stehenden Wohnungsinfrastruktur. Wesentliche Punkte der Wohnungspolitik der Regierung Thatcher waren:

- Drastische Kürzung der direkten Wohnbauförderung. Dadurch sank die Wohnungsproduktion gegenüber den 70iger Jahren um rund 30% bis 40%.
- Förderung des privaten Wohnungseigentums und der Eigenheime: 1970 entfielen rund die Hälfte der Förderung auf „soziale“ Wohnbauträger – vor allem Kommunen. 1998 nur mehr etwa 14% von dem ohnehin stark gesunkenen Neubauangebot.

- 1980 (Housing Act) wurden die Gemeinden gezwungen, ihren Wohnungsbestand an die Mieter um Preisabschläge bis zu 70% zu verkaufen. Seit 1988 verkaufen Gemeinden vermehrt auch an inzwischen weitgehend „privatisierte“ Housing Associations, wobei die Mieter mit nach wenigen Jahren der Mietenbindung entsprechenden Mietsteigerungen belastet werden. Zwischen 1979 und 1998 wurden insgesamt rund 2 Millionen Gemeindewohnungen verkauft. Der Anteil der Gemeindewohnungen am Wohnungsbestand sank von 31% im Jahr 1971 auf 17% im Jahr 1997.
- Housing Associations waren bis 1988 ähnlich wie in Österreich an die Kostendeckung und an soziale Mieten gebunden. Seit 1988 müssen sie höhere Mieten verrechnen und sind verpflichtet, befristete Mietverträge abzuschließen. Sie zählen heute zum privaten Wohnungssegment.

Probleme, die durch die neoliberale Wohnpolitik verursacht und verschärft wurden:

- Verdreifachung der Zahl der Wohnbeihilfenbezieher zwischen 1980 bis 1997 von 1,6 Millionen Haushalten auf 4,6 Millionen Haushalte
- Allgemeine Wohnungsnot für einkommensschwache Haushalte
- Ein weitreichender Verfall des älteren ehemals kommunalen Wohnungsbestandes, da sich die Mieter als neue Eigentümer die Sanierung oftmals nicht leisten können.
- Eine Konzentration einkommensschwacher Haushalte in Gemeindewohnanlagen
- Fehlende Wahlmöglichkeiten für Wohnungssuchende zwischen unterschiedlichen Wohnungssegmenten

Deutschland:

Während der CDU/FDP Regierung wurde auch in Deutschland die Wohnungspolitik wesentlich verändert.

Im Jahr 1990 wurde das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz abgeschafft. Bisher gemeinnützige Wohnungsunternehmen wurden zu freien Wohnungsunternehmen. Die Folgen dieser Beseitigung einer wichtigen Säule der Wohnungspolitik:

- „In zahlreichen Fällen wurden Wohnungsbestände ehemals gemeinnütziger Wohnungsunternehmen durch private Investoren in spekulativer Absicht erworben“ (Ch. Donner). Ehemalige Gemeinnützige Bauvereinigungen verkauften Teile ihres „Sozialwohnungsbestandes“ an Spekulanten, die die Förderungsdarlehen zurückzahlten und dann die Wohnungen einzeln verwerteten. Konnten oder wollten die Mieter den geforderten Preis nicht zahlen, dann konnten diese Mieter nach drei Jahren (später nach 5 Jahren) gekündigt werden.

- Viele ehemals Gemeinnützige haben den bisher verpflichtenden Wohnungsbau stark reduziert und ihre Gewinne in andere Geschäftsbereiche investiert.
- Nach Auslaufen der Mietenbindung durch Förderungsgesetze werden viele dieser ehemals gemeinnützigen Wohnungen zu Marktmieten vermietet.
- Der Bestand an gemeinnützig geschützten Wohnungen betrug 1990 etwa 3,3 Millionen Mietwohnungen in Westdeutschland (ca. 25% der Mietwohnungen). Durch die Abschaffung des Wohnungsgemeinnützigkeitgesetzes verloren diese Wohnungen die gemeinnützige Mietenbindung nach Auslaufen der Förderung. Statt 3,3 Millionen Sozialwohnungen gibt es im Jahr 2000 nur mehr rund 1,9 Millionen. Besonders betroffen sind die Städte, z.B. Frankfurt: Zwischen 1990 und 2000 sinkt der Bestand an Sozialwohnungen von 75.000 auf 36.000 (minus 52%)

Neben der Aufhebung der Gemeinnützigkeit wurden 1993 auch die Bundesmittel für die direkte Wohnbauförderung drastisch zu Gunsten der steuerlichen Subventionen für den Erwerb von Wohnungseigentum gekürzt. Der „Schwund“ an den ehemals preiswerten Mietwohnungen wurde damit auch nicht durch den Neubau von geförderten Mietwohnungen ausgeglichen.

Die Folgen dieser Politik:

- Steigende Probleme in der Wohnungsversorgung für weniger gut verdienende Haushalte
- Steigende Mietenbelastungen und verringerter Mieterschutz
- Deutlich höhere Ausgaben für Wohnbeihilfen
- Steigende kommunale Ausgaben für Belegsbindungen bei freien Wohnungsunternehmen

5. Privatisierung der Wohnungsinfrastruktur in Österreich:

Aufhebung der Gemeinnützigkeit für die Bundeswohnbaugesellschaften

Auch in Österreich erfolgte 2001 der Versuch, die öffentlich kontrollierte Wohnungsinfrastruktur massiv zu schwächen. Im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2001 (kundgemacht am 1.1.2001) wurde das Wohnungsgemeinnützigkeitgesetz geändert. Die Änderung ermöglichte allen Gemeinnützigen Bauträger, die zu 100% im Besitz von Gebietskörperschaften (Bundesländer, Bund) stehen, bis zum 31. März 2001 aus der Gemeinnützigkeit auszuscheiden. Betroffen waren rund 109.000 gemeinnützige Mietwohnungen, rund ein Viertel des Bestandes gemeinnütziger Mietwohnungen.

Schlussendlich haben sich die Bundesländer als Eigentümer gegen die Pläne der Regierungskoalition ausgesprochen und für die Beibehaltung der Gemeinnützigkeit ihrer Wohnbaugesellschaften gestimmt. Allerdings mußten die fünf Bundeswohnbaugesellschaften

(BUWOG, WAG, WBG, ESG Villach, ESG Linz) mit rund 62.000 Mietwohnungen auf Betreiben des Finanzministeriums die Wohnungsgemeinnützigkeit aufgeben.

Begründet wurde dieses Ausscheiden aus der Gemeinnützigkeit und die beabsichtigte Verkauf mit dem Ziel der Budgetsanierung und der generellen Privatisierungspolitik der FPÖ/ÖVP Koalition.

- In einem Brief des Finanzministers Grasser an die Mieter vom Dez 2000 heißt es: „Wir wollen mit dem Verkauf von bundeseigenen Wohnungen die Schuldenlast.....des Bundes reduzieren.“
- In der Antwort auf eine parlamentarische Anfrage zum Verkauf der Bundeswohnbaugesellschaften vom Okt 2002 schreibt Finanzminister Grasser: „Der Rückzug des Staates auf seine Kernaufgaben ist ein wesentlicher Teil des Regierungsprogrammes. In der Frage der Privatisierung von Bundesbeteiligungen besteht daher grundsätzliches Einvernehmen.“

Da – wie auch Beispiele aus anderen Ländern zeigen – der überwiegende Anteil der Mieter die Wohnungen nicht kaufen konnte oder wollte und zusätzlich die Verkaufsbedingungen diesen Mieterkauf weitgehend verhindert haben, wird derzeit ein Verkauf der Gesellschaften bzw. der Wohnungen an private Immobilienunternehmen vorbereitet.

In der Zwischenzeit mussten BUWOG und WAG 89 Millionen Euro € (1,2 Mrd. Schilling) an das Finanzministerium ausschütten. Wären diese Wohnbaugesellschaften noch Gemeinnützig, hätte dieses Geld zu Gunsten der Mieter entweder zum Bau bzw. zur Sanierung der Wohnungen eingesetzt werden müssen. Mit 89 Millionen Euro (1,2 Milliarden Schilling) hätte man sofort ohne jegliche staatliche Förderung rund 1.100 Mietwohnungen zu moderaten Mietzinsen bauen können.

Weiterer Rückzug des Staates aus der Wohnungspolitik von der Regierung geplant ?

Eine von der Vizekanzlerin beauftragte Expertenkommission zur „Revision der Verwaltungsaufgaben“ hat in ihrem Bericht (Bericht der Aufgabenreformkommission vom März 2001) folgende Empfehlungen gegeben:

- Wohnungen im Eigentum von Gebietskörperschaften oder von im Eigentum von Gebietskörperschaften stehenden Unternehmen (z.B. Gemeinnützige Bauvereinigungen) sollen verkauft werden.
- Die Wohnungsgemeinnützigkeit soll generell auslaufen. Es wären rund 320.000 Haushalte negativ betroffen.
- Die Förderung für den Wohnungsbau und die Sanierungen soll gänzlich auslaufen. Es soll nur mehr Wohnbeihilfen geben. Betroffen wären in Zukunft alle wohnungsuchenden Familien und der gesamte Wohnungsmarkt würde sich massiv verteuern.

Werden diese Vorschläge umgesetzt, dann wird das zu großen Problemen am Wohnungsmarkt führen. Durch den Verkauf und die Aufhebung der Gemeinnützigkeit würden rund 710.000 Haushalte negativ betroffen sein. In Zukunft würden dies 710.000 Wohnungen vor allem der spekulativen Renditenerzielung dienen, Mietenbeschränkungen und Kündigungsschutz würden drastisch eingeschränkt werden, das Wohnungsangebot für Familien mit mittleren und geringen Einkommen würde sich deutlich verringern.

Durch die Streichung der Wohnbauförderung würde der Wohnungsbau drastisch zurückgehen, die Mieten würden steigen, die Wohnungssicherheit sinken, die spekulativen Elemente die Wohnversorgung vieler Bevölkerungsgruppen gefährden.

Literatur und Quellen:

Quelle: Ch. Donner: Wohnungspolitik in der europäischen Union, Wien, 2000
 ÖGPP: Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU, Wien 2002

Institut für Stadtforschung, Vergleich der Wohnungspolitik in sechs europäischen Staaten, Wien 1987

Tenure: ECODHAS: Costs: Stephens (1996)

European Parliament, Housing Policy in the EU Member States, Working Dokument, 1996

Text des Rates der europäischen Union, Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung, Brüssel 2001

4.4 Gesundheit

Helmut Ivansits⁸

Man muss den Diskurs und die Praxis von Privatisierungen im Gesundheitswesen als einen Reflex der grassierenden Finanzierungsprobleme und als Manifestation liberalistischen Denkens im Gesundheitsbereich begreifen; sozialstaatliche Grundwerte wie Solidarität und soziale Gerechtigkeit werden durch übersteigerten Individualismus und Wettbewerb verdrängt.

Bisheriger Höhepunkt ist ohne Zweifel die geplante Liberalisierung öffentlicher Gesundheitsleistungen im Rahmen des GATS. Damit will die Welthandelsorganisation WTO auch die Gesundheit zu einer Ware transformieren. Gesundheitsdienstleistungen sollen der internationalen Konkurrenz geöffnet werden, Sozialversicherungssysteme werden als protektionistisch diffamiert und sollen deshalb abgeschafft werden. Das Ziel ist ein weltweiter Gesundheitsmarkt, der nationalen Eingriffen entzogen ist und Anbietern (Versicherungskonzernen, multinationalen Krankenhausgesellschaften etc) neue Geschäftsfelder eröffnet.

Vor diesem Hintergrund wird es politisch zunehmend schwieriger, Gesundheitssysteme solidarisch dh. über Beiträge oder Steuern zu finanzieren. Niedrige Abgabenquoten, der Abbau von Budgetdefiziten (verstärkt durch Auflagen der EU) und ein schärferer Standortwettbewerb (verbunden mit einer Senkung der Lohnnebenkosten) verengen kontinuierlich den nationalen sozialpolitischen Gestaltungsrahmen. Es verwundert deshalb nicht, dass allenthalben steigende Gesundheitsausgaben entweder durch „Mobilisierung von Wirtschaftlichkeitsreserven“ oder durch Privatisierung gesenkt oder zumindest gedämpft werden.

Ich möchte unter Privatisierung oder besser: Reprivatisierung die nachhaltige Substitution von solidarischem Sozialversicherungsschutz durch die private Finanzierung des sozialen Risikos Krankheit verstehen, gleichgültig ob sie durch Leistungsrationierungen, Selbstbehalte oder vermehrter kompensatorischer private Vorsorge verursacht wurde.

Ziel ist die Minimierung der Finanzierungsprobleme staatlicher (parafiskalischer) Systeme durch Abwälzung der Kosten vom Kollektiv auf den Einzelnen; am Ende einer solchen Entwicklung steht jedoch zumeist weder eine höhere Effektivität noch eine höhere Effizienz des Gesundheitswesens, sondern eine Zwei – Klassen – Medizin.

Sozial Schwächere können sich die Inanspruchnahme medizinischer und pflegerischer Leistungen nicht oder nicht mehr im bedarfsgerechten Umfang leisten – der vom Einkommen unabhängige freie Zugang zu Gesundheitsleistungen geht verloren.

Solche Reformen oder Tendenzen gibt es in fast allen EU – Staaten. Ich möchte hier vor allem Frankreich mit seinen hohen Zuzahlungen, Deutschland mit dem „Kassenwahlrecht“ und besonders England, das unter dem Einfluss des „Thatcherism“ sein bis dahin vorbild-

⁸ Leiter der Abteilung Sozialversicherung der Arbeiterkammer Wien

haftes „National Health Service“ derart ausgehungert hat, dass noch in diesem Jahr bis zu 40000 Patienten auf Kosten des nationalen Gesundheitsdienstes in anderen EU – Staaten behandelt werden müssen. Es ist eigentlich erstaunlich, wie gering die abschreckende Wirkung des englischen und auch des amerikanischen Systems auf die Systemdiskussion - etwa als Anti – Benchmark - insgesamt ist.

Österreich ist von solchen Entwicklungen noch weitgehend verschont geblieben, der politische Diskurs darüber hat sich aber deutlich intensiviert.

Ich möchte nun darauf eingehen, welche Auswirkungen eine solche Entwicklung auf die Einkommens- und Versorgungssituation der Menschen hat bzw. hätte und mich dabei insbesondere auf die Dimension des Versicherungsschutzes konzentrieren.

Abgesehen von diesem zentralen Aspekt beeinflusst die Vorstellung vom Rückzug des Staates auf allen Ebenen des Gesundheitswesens, die dem Gesellschaftsbild des Liberalismus zugrunde liegt, die nationalen Gesundheitssysteme (in Sozialversicherungssystemen wie in Ländern mit einem staatlichen „Gesundheitsdienst“) in sehr vielfältiger Weise, gleichgültig ob es sich hier um so essentielle Themen wie die

- Liberalisierung des Heilmittelmarktes
- und des öffentlichen Krankenhaussektors oder
- um die Demonopolisierung im Bereich des Vertragspartnerwesens handelt
- oder „nur“ um den Verkauf von Rehab – Einrichtungen der Pensionsversicherungsanstalten an Private, an dem die ganze Privatisierungsproblematik – insbesondere die Frage, ob bei einem Verkauf die Leistungsqualität in der Rehabilitation erhalten bleibt – sehr gut studiert und verdeutlicht werden kann.

Die gesetzliche Krankenversicherung in Österreich beruht bekanntlich auf dem Prinzip der Pflichtversicherung und wird ausschließlich durch öffentliche Kassen verwaltet. Ein Wettbewerb zwischen diesen Kassen besteht nicht. Die Zuständigkeit der Kassen orientiert sich vielmehr an räumlichen und beruflichen Gesichtspunkten.

In diesem System gibt es nun mehrere Ansatzpunkte für grundlegende Veränderungen. Zum einen wäre denkbar, die Pflichtversicherung selbst abzuschaffen, zum anderen durch freie Kassenwahl einen Kassenwettbewerb unter den öffentlichen oder auch unter öffentlichen und privaten Versicherern („opting – out“) zu initiieren. Alle genannten Ansätze stehen in Ländern, die sich – wie Österreich – am Bismarckschen Sozialversicherungsmodell orientieren, auch tatsächlich zur Diskussion.

Wenn man – um auf den ersten Vorschlag einzugehen - die Abschaffung der Sozialversicherung fordert, sollte man nicht übersehen, dass gerade deren Fehlen Ende des 19. Jahrhunderts zur Entstehung gesetzlicher Sozialversicherungssysteme geführt hat. Ich glaube, dass wir insofern aus der Geschichte lernen können, als die damals gewonnene Einsicht, dass Markt und ein egalitärer Zugang zur Versorgung mit Gesundheitsgütern und - dienstleistungen unvereinbar sind, zumindest in Österreich im Wesentlichen unbestritten

zu sein scheint. Im Gesundheitswesen versagt der Markt, es käme zwangsläufig zu Unterversorgung mit Gesundheitsleistungen.

Um das zu veranschaulichen, denken wir uns nur für einen Augenblick eine Gesellschaft ohne obligatorischen Krankenversicherungsschutz, in der Patienten ihre Behandlung von den Leistungsanbietern kaufen müssten. Nun wissen wir aus Lehrbüchern, dass ein Markt für Gesundheitsgüter kein vollkommener Markt ist und ihm - im Gegenteil - Unvollkommenheiten wie asymmetrische Information, eine geringe Elastizität bis hin zur Erpressbarkeit des Patienten bei lebensnotwendigen Interventionen und die spezifisch angebotsinduzierte Nachfrage innewohnen; noch wichtiger ist aber in diesem Zusammenhang, dass vor allem Einkommensschwächere von einer bedarfsgerechten Versorgung ausgeschlossen wären, weil sie sich vielfach das nicht leisten könnten. Außerdem handelt es sich bei Gesundheit um ein in der Gegenwart oft unterschätztes sogenanntes „Zukunftsgut“. Die individuelle Vorsorgefähigkeit ist daher strukturell prekär.

Man könnte daher argumentieren: Wozu gibt es Versicherungen, die vor unerwarteten finanziellen Belastungen wie Krankheiten schützen können? Dem ist entgegen zu halten, dass es auch auf privaten Versicherungsmärkten objektive und subjektive Versicherungsbarrieren gäbe, die letztendlich ebenfalls zu Ausschlüssen vom Markt führen würden.

Mit anderen Worten: Das Regime einer lediglich freiwilligen Vorsorge würde einer flächendeckenden ausreichenden Versorgung entgegenstehen. Man kann dessen soziale Auswirkungen in den USA studieren – mehr als 40% der Bevölkerung sind gar nicht oder unterversichert! Man sollte auch einen Blick auf Länder der 3. Welt werfen, wo die meisten der in Armut lebenden Menschen von der Gesundheitsversorgung ausgeschlossen sind.

Bedarfsadäquater Versicherungsschutz ist demnach nur möglich, wenn eine gesetzliche Verpflichtung dazu besteht und ein Kontrahierungszwang für Kassen besteht.

Eine solche gesetzliche Verpflichtung kann entweder in Form der Pflichtversicherung oder der Versicherungspflicht auferlegt werden.

Die Pflichtversicherung beruht auf dem Solidarprinzip: Beiträge werden nach individueller Leistungsfähigkeit bemessen, die Leistung wird nach Bedarf gewährt. Dadurch entsteht ein hohes Maß an sozialer Umverteilung.

Dem Modell der Versicherungspflicht hingegen fehlen derartige Umverteilungsfunktionen. Es setzt lediglich voraus, dass eine hinsichtlich der Leistungen weitgehend standardisierte Krankenversicherung bei einem privaten Versicherer der Wahl abzuschließen ist. Dieses Modell hat für liberale Ökonomen den Charme einer durch den Marktmechanismus zustande gekommenen Lösung; paradoxerweise müssen sie aber im gleichen Atemzug einräumen, dass deren Ergebnisse politisch völlig untragbar wären.

Dafür gibt es mehrere Gründe – die **Kopfprämien**, d.h. die Beiträge sind nicht einkommensbezogen, sondern zumindest bei gleichem Risiko in gleicher Höhe festgesetzt. Daraus lässt sich leicht ermessen, was das für sozial Schwächere und für Versicherte mit Kindern bedeuten würde.

Im Unterschied zur sozialen Pflichtversicherung gäbe es darüber hinaus auch **Risikoprämien**, d.h. das individuelle Erkrankungsrisiko, dessen räumliche Verteilung, uU geschlechtsspezifische Unterschiede und anderes mehr würden die Prämienhöhe entscheidend beeinflussen. Darüber hinaus wären die Verwaltungskosten wettbewerbsbedingt höher und auch die „Beitragsparität“ müsste abgeschafft werden.

Die Schweiz, die eine solche Versicherungspflicht Mitte der 90iger Jahre eingeführt hat, hat diese Probleme durch einen komplizierten Risikostrukturausgleich und durch großzügige Beitragssubventionen des Staates/der Kantone zu lösen versucht; trotzdem bestehen Prämienunterschiede. In der Schweiz reguliert der Staat somit nicht nur den Zugang, sondern stellt - allerdings erst nachträglich und keineswegs lückenlos - die Sozialverträglichkeit des Systems her. Damit drängt sich die Frage auf, warum die Schweiz nicht gleich zur Pflichtversicherung übergegangen ist.

Darum bemühen sich übrigens auch die schweizer Gewerkschafter. Wir dürfen jedoch nicht übersehen, dass die Versicherungspflicht für die Schweiz insofern einen sozialpolitischen Fortschritt darstellte, als die Schweiz bis 1996 überhaupt nur eine freiwillige Krankenversicherung kannte. In einer historischen Dimension gesehen, könnte die Versicherungspflicht in der Schweiz als Zwischenschritt zur Pflichtversicherung gesehen werden. In den USA ist unter Clinton die Gesundheitsreform gescheitert.

An dieser Stelle ein Blick nach Deutschland. Das deutsche Krankenversicherungssystem kennt diese Versicherungspflicht schon sehr lang, aber nur im Zusammenhang mit der Höchstbeitragsgrundlage. Anders als in Österreich sind Personen, die über der Höchstbeitragsgrundlage verdienen, in Deutschland von der Krankenversicherung befreit (mit ein Grund, warum der Beitragssatz in Deutschland fast doppelt so hoch ist wie in Österreich). Von „Versicherungspflicht“ wird deshalb gesprochen, weil sie sich entweder in der sozialen Krankenversicherung oder in der privaten Krankenversicherung versichern müssen. Die neue deutsche Bundesregierung möchte diese Wahlmöglichkeiten durch Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage einschränken.

Ein solches opting - out gibt es übrigens - meiner Ansicht nach völlig unnötig - unabhängig von der Höchstbeitragsgrundlage für einige Gruppen von Freiberuflern seit einigen Jahren auch in Österreich.

Von dieser auf Bezieher höherer Einkommen eingegrenzten „Versicherungspflicht“ ist das „neue“ Kassenwahlrecht zu unterscheiden. Es firmiert mitunter ebenfalls unter Versicherungspflicht, was zumindest im deutschen Sprachraum zu erheblichen Begriffsverwirrungen führt. Kassenwahlrecht bedeutet indes, dass sich der Versicherte die öffentliche Kasse mit dem günstigsten Beitragssatz (Beitragsautonomie) aussuchen kann, der Leistungskatalog ist hingegen (mit Ausnahme von Ermessensleistungen) für alle gleich (kein nennenswerter Leistungswettbewerb!). Begründet wird dieses Wahlrecht mit einer höheren Effizienz des Kassenwettbewerbs.

Tatsache ist, dass sich durch den Kassenwettbewerb die Zahl der Kassen deutlich verringert hat und der Beitragssatz vereinheitlicht wurde. Es konnte aber keineswegs verhindert

werden, dass das Defizit der deutschen Krankenversicherung 3 Milliarden Euro beträgt, die Verwaltungskosten noch immer deutlich höher als in Österreich sind (in der Schweiz mehr als doppelt so hoch!) und trotz Kontrahierungszwang auf Seiten der Kassen Risikoselektion stattfindet dh. Versicherungsträger mit „schlechten Risiken“ (wie die AOK) höhere Beiträge aufweisen als solche mit „guten Risiken“. Beitragsdifferenzierungen trotz des Strukturausgleiches, die Risikoauslese und mangelnde Transparenz benachteiligen besonders Einkommensschwache, chronisch Kranke und Ältere.

Diese sozialen Ungerechtigkeiten würden sich noch potenzieren, wenn auch zwischen öffentlichen und privaten Versicherern gewählt werden könnte. In diesem Fall würden den öffentlichen Kassen die „guten Risiken“ abhanden kommen; sie wären gezwungen, ihre Beiträge anzuheben, wodurch sich wiederum die Einkommenssituation der Versicherten nachhaltig verschlechtern würde.

Ob nun ein Land einen solchen gesundheitspolitischen Weg geht, ist nach geltender supranationaler Rechtslage ausschließlich Sache dieses Staates.

Derzeit ist die soziale Krankenversicherung als öffentliches soziales Versicherungsmonopol vom Wettbewerbsrecht der EU ausgenommen. Je stärker aber in einem Versicherungssystem die Beitragssätze von der Risikostruktur abhängig werden und – worauf ich gleich eingehen möchte – je stärker die Leistungsangebote konkurrierender Kassen voneinander abweichen, desto problematischer dürfte es sein, diese Kassen noch als öffentliche Versicherungsmonopole einzustufen und einen völlig freien Kassenwettbewerb zu verhindern. So gesehen ist in weiterer Folge nicht ernsthaft damit zu rechnen, dass sich diese Freiheit nur auf der europäischen und nicht auch auf der globalen Ebene durchsetzen würde.

Ich komme nun von der Organisation zum Umfang des Sozialschutzes:

In Österreich hat sich in der Auseinandersetzung um Pflichtversicherung und Versicherungspflicht zwar vor rund zwei Jahren eine von der Bundesregierung eingerichtete Kommission gegen die Versicherungspflicht und gegen das Kassenwahlrecht ausgesprochen (dazu hat es kritische Reaktionen des freiheitlichen Staatssekretariats gegeben!), sie hat aber – offenbar als Ausgleich dafür - empfohlen, in Zukunft Wahlmöglichkeiten hinsichtlich des Umfanges der Versicherungsleistungen zu schaffen, um so angeblichen Wünschen nach individuellen Gestaltungsmöglichkeiten entgegenzukommen.

Daraus ist vorerst einmal ein Optionsmodell in der Selbständigen – Krankenversicherung entstanden; jeder Versicherte kann nunmehr - bei gleichem Beitragssatz - vorweg zwischen Geldleistungen und Sachleistungen im Erkrankungsfall wählen.

Weitaus prekärer ist aber die Wirkung einer Übertragung dieses Gedankens auf sogenannte „Grundsicherungsmodelle“ mit Zu - oder Abwahlmöglichkeiten für Leistungen, die über eine Grundsicherung hinaus gehen, zu bewerten. Die entscheidende Frage dabei ist, was unter „Grundsicherung“ zu verstehen ist. Je enger „Grundsicherung“ (zb nur lebensbedrohende Therapien) gezogen wird, desto größer sind auch die Spielräume für Zusatzleistungen.

gen und desto größer könnte im Versicherungsfall auch die Unterdeckung des Krankheitsrisikos werden.

Diese Unterdeckung ergibt sich daraus, dass zwischen billigeren und teureren „Leistungspaketen“ „gewählt“ werden kann; sie führt zu Entsolidarisierung und Versorgungsdisparitäten. So ist davon auszugehen, dass sich Einkommensstärkere eine umfassende Sicherung für den Krankheitsfall leichter leisten können als sozial Schwächere. Weiters ist damit zu rechnen, dass jüngere Versicherte wohl die „Grundsicherung“ präferieren werden, sodass sich über kurz oder lang der Versicherungsschutz für Ältere und chronisch Kranke verteuern würde. Derartige Systeme laufen daher auf eine Zwei – Klassen – Medizin hinaus, weil der Zugang zur Versorgung einkommensabhängig wird.

Ich möchte am Schluss davor warnen, das Gesundheitswesen nur mehr unter dem Blickwinkel möglicher Einsparungen, politischer Ränke und ökonomischer Eigeninteressen zu sehen und es in diesem negativen Sinn zu „ökonomisieren“. Eine solche Haltung führt – wie die letzten 3 Jahre zeigen - zu einer Mangelwirtschaft: Längst notwendige Anpassungen des Leistungskatalogs (in der Zahnmedizin, der Rehabilitation, Psychotherapie) kommen nicht mehr zustande, die Sozialpolitik wird ökonomischen Zielen untergeordnet, während soziale Gesichtspunkte auf der Strecke bleiben.

Zum Schluss möchte ich auf eine besondere Form der Privatisierung zu sprechen kommen: zu den Selbstbehalten. Sie sind – gleichgültig von welchen Parteien oder Koalitionen sie eingeführt werden – eine Form unsolidarischer Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung. Sie wirken wie „Krankensteuern“, die vor allem jene rund 20 % chronisch Kranken treffen, die auf Dauerhilfe angewiesen sind. Sie haben in der Regel einen Finanzierungseffekt, jedoch ist seit jeher kontroversiell, ob sie auch einen Steuerungseffekt haben.

Diese Selbstbehalten zugeschriebene Steuerungswirkung beruht offenbar auf der Prämisse, dass Kranke zwischen Erkrankungen mit professionellem Interventionsbedarf und Bagatellerkrankungen unterscheiden können. Die einfache, aber entscheidende Frage lautet daher: Können Kranke - zumeist medizinische Laien - eine solche Entscheidung überhaupt richtig treffen? Verneint man diese Frage, sind Selbstbehalte sachlich nicht zu rechtfertigen.

4.5 Zukunft der Alterssicherung

Josef Wöss⁹

1. Zentrale Herausforderungen für die Alterssicherung

- Anstieg des Altenanteils und damit verbundener Kostenanstieg
- „Flexibilisierung“ der Arbeit (Anstieg der Mobilität, der Kurzzeitbeschäftigungen, atypischer Arbeitsformen, etc)
- „Individualisierung“ der Lebensformen (Anstieg der Zahl der Single-Haushalte, der AlleinerzieherInnen, der Scheidungen, etc)

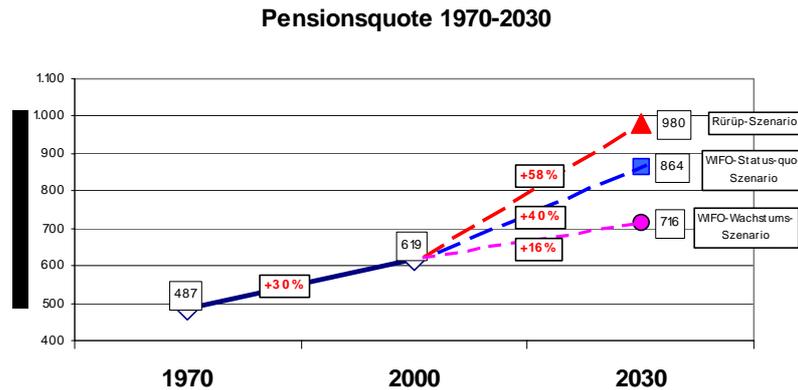
Ziel muss es sein, diese Herausforderungen in möglichst fairer und generationengerechter Form zu bewältigen.

2. Alterssicherung muss Teil einer Gesamtpolitik sein und darf nicht auf „Pensionsreformen“ reduziert werden

- Alterssicherung erfordert eine integrierte Verbindung von Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik. „Die Zukunft der Rentensysteme ist von politischen Maßnahmen in verschiedenen Bereichen wie Beschäftigung, öffentliche Finanzen und Sozialschutz abhängig“ (EU-Kommission „Unterstützung nationaler Strategien für zukunftssichere Renten durch integrierte Vorgehensweise“).
- Von besonderer Bedeutung ist die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung und der Erwerbseinkommen

Der steigende Altenanteil führt nicht automatisch zu einem Anstieg der Pensionsquote. Wie sich die Zahl der Pensionen in Relation zur Zahl der Beitragszahler entwickelt hängt ganz wesentlich davon ab, wieviele Personen im erwerbsfähigen Alter in Beschäftigung sind. Szenarien-Rechnungen des Wifo haben gezeigt, dass bei günstiger Entwicklung der Erwerbsbeteiligung der Anstieg der Pensionsquote stark gebremst werden kann.

⁹ Leiter der Abteilung Sozialpolitik der Arbeiterkammer Wien



3. Öffentliche Alterssicherung muss auch in Zukunft Vorrang haben

Öffentliche umlagefinanzierte Alterssicherungssysteme sind besser geeignet, die oben genannten Herausforderungen zu bewältigen, als private kapitalgedeckte Systeme.

- Eine Privatisierung der Alterssicherung würde
 - a) einen Verlust an Sicherheit und Berechenbarkeit der Pensionen (Abhängigkeit von der Entwicklung der Kapitalmärkte)
 - b) einen Verlust an sozialem Ausgleich und an Gerechtigkeit innerhalb und zwischen den Generationen (keine Berücksichtigung von „Ersatzzeiten“, keine Mitfinanzierung durch Arbeitgeberbeiträge und durch den Bund) und
 - c) eine erhebliche Mehrbelastung zumindest einer Generation (Aufbau einer Kapitaldeckung parallel zur Finanzierung der laufenden Pensionen) bedeuten.

- Der massive Anstieg des Altenanteils in allen EU-Staaten bedeutet für Alterssicherungssysteme jeder Art eine immense Herausforderung – vieles spricht dafür, dass umlagefinanzierte Systeme besser geeignet sind als kapitalgedeckte, um diese Herausforderung zu bewältigen.

- Die Flexibilisierung der Arbeit und die Individualisierung der Lebensformen sprechen gegen einen Umstieg auf eine „2.Säule“ (Betriebspensionen) und/oder auf eine „3.Säule“ (Privatpensionen)

- Betriebspensionen und Privatpensionen sollten als Ergänzung, nicht aber als Ersatz für Leistungen aus der „1.Säule“ (öffentliche Alterssicherung) gesehen werden.

4. Die öffentlichen Alterssicherungssysteme müssen weiterentwickelt werden

Selbstverständlich müssen auch die öffentlichen Alterssicherungssysteme weiterentwickelt werden, um den aktuellen und künftigen Herausforderungen gerecht zu werden. Erforderlich ist u.a.

- Ausbau der eigenständigen Alterssicherung der Frauen
- Mehr Transparenz und Ausgewogenheit im Leistungsrecht (Prüfung von Pensionskontenvarianten, etc)
- Mehr Beitragsgerechtigkeit (Erhöhung der Eigenfinanzierungsraten bei den Pensionen der Selbständigen)
- Kostendeckende Finanzierung der Ersatzzeiten
- Einführung einer flächendeckenden bedarfsorientierten Mindestsicherung im Alter
- Anhebung des faktischen Pensionsalters

5. Gewerkschaften und die Verbesserung und Modernisierung des Öffentlichen Sektors¹⁰

Mike Waghorne¹¹

Viele Gewerkschaften vertraten traditionell die Position, dass es Aufgabe des Managements sei, Entscheidungen zu treffen, und Aufgabe der Gewerkschaften, die Beschäftigten in ihrer Reaktion auf diese Managemententscheidungen zu vertreten.

Diese Position kann im öffentlichen Sektor von heute nicht mehr aufrechterhalten werden.

Zu viele Kräfte drohen, die öffentlichen Dienste zu schwächen und zu behindern – gut aufeinander eingespielte Kräfte, denen entgegengetreten werden kann und muss. Wir dürfen und können nicht akzeptieren, dass der Abbau öffentlicher Dienste unvermeidlich ist. Als Gewerkschaften im öffentlichen Sektor müssen wir der Welle ideologisch motivierter Privatisierungen, der gezielten Untergrabung öffentlicher Dienste und dem Ausverkauf des Rechts der Öffentlichkeit auf Zugang zu qualitativ hochwertigen öffentlichen Diensten Einhalt gebieten.

Wenn ich „wir“ sage, dann meine ich die Internationale der Öffentlichen Dienste (IÖD). Die IÖD ist ein weltweiter Gewerkschaftsverband, der Gewerkschaften des öffentlichen Sektors aus 147 Ländern der Welt repräsentiert. Die insgesamt 619 angeschlossenen Gewerkschaften vertreten rund 20 Millionen Beschäftigte im öffentlichen Sektor. Die IÖD ist eine autonome Körperschaft, die mit internationalen Gewerkschaftsverbänden von ArbeitnehmerInnen aus anderen Branchen sowie mit dem Internationalen Bund freier Gewerkschaften (IBFG) zusammenarbeitet. Die IÖD ist eine von der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) offiziell anerkannte nichtstaatliche Organisation und verfügt über Beobachterstatus bei anderen UN-Organisationen wie UNCTAD, UNESCO und ECOSOC.

In zu vielen Fällen entscheiden sich Regierungen bewusst dafür, öffentliche Dienste zu untergraben. Sie tun das, indem sie auf nationaler und internationaler Ebene eine Wirtschafts- und Sozialpolitik verfolgen, die den öffentlichen Diensten öffentliche Mittel entzieht und sie in die Taschen vermögender Personen und Unternehmen fließen lässt. Sie tun es, indem sie Steuersenkungen für die Reichen und für private Unternehmen finanzieren. Regierungen im Norden tun es, indem sie einen Schuldenerlass für Entwicklungsländer ablehnen. HandelsministerInnen tun es im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO, in-

¹⁰ Übersetzung des englischen Textes

¹¹ Assistent des Generalsekretärs von Public Services International (PSI)

dem sie weltweite Handelsabkommen beschließen, die öffentliche Dienstleistungen, öffentliche Programme und den Schutz des Allgemeinwohls durch Regierungen tatsächlich als unfaire Handelshemmnisse behandeln. Sie tun es, indem sie die Rechte transnationaler Konzerne über das Recht der Öffentlichkeit auf öffentliche Dienste stellen, die Menschen Zugang zu grundlegenden Menschenrechten wie dem Recht auf Erziehung, Unterkunft, Gesundheitsversorgung und auf eine sichere und saubere Umwelt verschaffen.

Tatenlos zuzusehen, während dieser großangelegte Abbau voranschreitet, wäre für jene, die öffentliche Dienstleistungen erbringen, an sie glauben und ihren Wert verstehen, bestenfalls fahrlässig, schlimmstenfalls aber völlig verantwortungslos. Unsere Verantwortung beschränkt sich nicht darauf, öffentliche Dienste zu schützen, unsere Aufgabe besteht auch darin, für eine bessere Qualität dieser Dienste, für einen besseren Zugang zu öffentlichen Diensten zu kämpfen – letztlich für einen universellen Zugang zu einem erweiterten Angebot von Diensten. Unsere Aufgabe ist es auch, im eigenen Land und im Ausland für eine andere Wirtschafts- und Sozialpolitik zu kämpfen, um sicherzustellen, dass das Recht der Öffentlichkeit auf qualitativ hochwertige und allgemein zugängliche öffentliche Dienste gewahrt werden kann. Dazu gehört auch der Kampf für eine angemessene finanzielle Ausstattung öffentlicher Dienste und für Maßnahmen, die eine Kontrolle des Managements öffentlicher Dienste durch die Öffentlichkeit gewährleisten.

Die Gleichung ist einfach: ohne Menschen- und Gewerkschaftsrechte kann es keine Demokratie geben; ohne Demokratie und effektive öffentliche Dienste kann es keine Zivilgesellschaft geben. Für Gewerkschaften in Ländern, wo diese Gleichung akzeptiert wird, sollte der Zugang der IÖD und seine Bedeutung für die gewerkschaftliche Strategie kein Problem sein. Diese Gleichung ist auch die Grundlage für zwei Versionen einer alternativen Strategie der IÖD, die in den letzten sieben Jahren entwickelt wurden. Jede dieser Versionen hat auf Basis einer Analyse der neoliberalen Zielsetzungen konservativer Kräfte in den 80er- und 90er-Jahren eine positive Alternative skizziert, an der sich Gewerkschaften orientieren können, **sofern Regierungen und andere Arbeitgeber des öffentlichen Sektors bereit sind, einen echten sozialen Dialog zu führen, bei dem Gewerkschaften als vollwertige Partner bei freien Tarifverhandlungen anerkannt werden.**

Fehlen diese Voraussetzungen, müssen Gewerkschaften des öffentlichen Sektors wohl oder übel andere Mittel ausprobieren, um die Zukunftsvision der IÖD zu verwirklichen und ihre jeweilige Regierung zu ermutigen, einen produktiveren Weg einzuschlagen.

An dieser Stelle sollte ich auch klarstellen, dass diese Präsentation keine Patentlösungen vorschlagen, sondern vielmehr Verfahren und Grundsätze darlegen soll, die Gewerkschaften bei ihren Bemühungen um eine Verbesserung der Effektivität des öffentlichen Sektors in Betracht ziehen können.

Öffentliche Dienste sind für die Lebensqualität von BürgerInnen weltweit von entscheidender Bedeutung. Diese öffentlichen Dienste standen aber in den vergangenen zehn oder zwanzig Jahren unter erheblichem Druck und wurden in vielen Ländern in wesentlichem Ausmaß ausgehöhlt. Öffentliche Dienste müssen verteidigt und in Wirklichkeit auch ver-

bessert werden – und wenn nicht von den Beschäftigten des öffentlichen Sektors, von wem dann?

Die Arbeitsgruppe Öffentlicher Sektor der IÖD hat mehrere Dokumente veröffentlicht, die zusammen eine Arbeitsreihe bilden. Dazu gehören die zuvor erwähnten zwei Versionen der alternativen Strategie der IÖD, ein (regelmäßig aktualisierter) Text zur Globalisierung und ihrer Bedeutung für Beschäftigte des öffentlichen Sektors und ihre Gewerkschaften (einschließlich Informationen über die Weltbank, den Internationalen Währungsfonds, die OECD und die Welthandelsorganisation), ein Dokument über das Organisieren von Beschäftigten im öffentlichen Sektor sowie ein Dokument über mögliche Strategien von Gewerkschaften des öffentlichen Sektors nach der Privatisierung einer Dienstleistung. Diese nachstehend angeführten Veröffentlichungen stehen in allen offiziellen Sprachen der IÖD auf der Website der IÖD unter www.world-psi.org zur Verfügung.

- *Eine alternative Strategie für den öffentlichen Sektor: Die Vision der IÖD*
- *Öffentliche Dienste in einer globalisierten Wirtschaft: Die neue alternative Strategie der IÖD*
- *Die Welt anhalten? Nein! Gestaltet sie!*
- *Gewerkschaftliches Organisieren von Beschäftigten im öffentlichen Sektor*
- *Privatisierung öffentlicher Dienste: Einige Lösungen aus gewerkschaftlicher Sicht*

Was spricht für eine Reform der öffentlichen Dienste?

Eine Reihe von Faktoren zwingen Gewerkschaften des öffentlichen Sektors, sich am Prozess der Reform der öffentlichen Dienste zu beteiligen. Dazu gehören:

1. Die Ausnutzung von „Problemen“ mit Budgetdefiziten und der Verschuldung der öffentlichen Hand.
2. Die Ausnutzung des Wunsches der meisten Beschäftigten im öffentlichen Sektor, gute Arbeit zu leisten, da sie an den Wert der von ihnen erbrachten Dienstleistung glauben.
3. Staaten, die ihre Aufgaben unter unwirksamen gesetzlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen an den Privatsektor übertragen.
4. Alle möglichen öffentlichen Dienste werden unter nur geringer Mitwirkung der Beschäftigten „reformiert“ – umstrukturiert, umgebaut, umorganisiert und aufpoliert.
5. Verwirrung, was die relative Effektivität und Effizienz des öffentlichen und des privaten Sektors betrifft.

6. Der Umstand, dass Regierungen, die das langfristige Ziel verfolgen, einen Dienst einzustellen, ihm oft zuerst die nötigen Mittel und MitarbeiterInnen vorenthalten und damit seine Effektivität beseitigt haben. Wird die Effektivität eines öffentlichen Dienstes derart beseitigt, ist es für Regierungen einfach, die Beschäftigten/den Dienst dafür verantwortlich zu machen.
7. Ein großer Teil der „Reform des öffentlichen Sektors“ ist tatsächlich ein Deckmantel für Vetternwirtschaft und Korruption, die vielen Akteuren einen Anreiz geben, eine Privatisierung zu unterstützen.
8. Die Öffentlichkeit schätzt im allgemeinen öffentliche Dienste und will effektive Dienste als Gegenleistung für die entrichteten Steuern, kümmert sich aber oft wenig darum, wer sie bereitstellt.
9. Viele öffentlichen Dienste wurden von Beschäftigten des Privatsektors oft in Konkurrenz zu Beschäftigten des öffentlichen Sektors erbracht, was auch in Zukunft der Fall sein wird.

Schließlich lässt sich aus einigen der obigen Argumente ableiten, dass die Interessen der öffentlichen Dienste oder der Behörde, der Beschäftigten im öffentlichen Sektor und der Nutzer der Dienste übereinstimmen, soweit es um die Bereitstellung qualitativ hochwertiger öffentlicher Dienste geht. Diese Übereinstimmung passt zweifellos gut zu einem Glauben an Demokratie. Einem Glauben, wonach der/die Einzelne in der Lage sein muss, bei Entscheidungen, die ihn/sie betreffen, mitzusprechen und sie zu beeinflussen. Das muss auch Entscheidungen am Arbeitsplatz einschließen – das heißt, wirtschaftliche Demokratie.

Aus all dem ergibt sich, dass Gewerkschaften des öffentlichen Sektors sich mit hohem Einsatz an Bemühungen um eine Verbesserung der öffentlichen Dienste beteiligen müssen, die von ihren Mitgliedern erbracht werden.

Qualität als Verhandlungsziel bei der Reform des öffentlichen Sektors

Das heißt nicht, dass jede Idee des Managements, jede neue Theorie der Einbindung übernommen werden und an der Zerstörung öffentlicher Dienste unter dem Deckmantel ihrer „Reform“ mitgewirkt werden sollte.

Unsere Mitglieder sind zunehmend mit Begriffen/Slogans wie „Umstrukturierung“, „Effizienz“, „Duplizität beseitigen“, „Dienste näher zu den Menschen bringen“, „Partnerschaft mit dem Privatsektor“, „Partnerschaft mit dem gemeinnützigen Sektor“, „Regierung neu erfinden“ usw. konfrontiert. Diese Begriffe sind dabei, Teil der allgemeinen Kultur und Sprache zu werden. Einige dieser Slogans klingen zwar durchaus unschuldig, ja sogar positiv, werden aber oft zur Verschleierung von Maßnahmen verwendet, die den öffentlichen Sektor nicht verbessern, sondern schwächen sollen.

Tatsächlich gibt es zwei grundsätzlich verschiedene Motivationen für Reformen, die zwar gleich klingen können, da in jedem Fall die selbe Sprache verwendet wird, aber beinahe völlig entgegengesetzte Ziele verfolgen.

Eine Motivation beruht auf der echten Absicht, Reformen durchzuführen, um den Menschen bessere öffentliche Dienste zu bieten. Ein derartiger Zugang hat tatsächlich das Ziel, öffentliche Dienste zu verbessern, und setzt auf die Mitwirkung der Beschäftigten und ihrer Gewerkschaften, damit die Reform Erfolg hat.

Bei einem solchen Zugang können Beschäftigte des öffentlichen Sektors als Partner mitwirken, obwohl Partnerschaft nicht dahingehend verstanden werden sollte, dass Gewerkschaften ihre Identität oder ihr Mandat zur Vertretung ihrer Mitglieder aufgeben müssen. Tarifverhandlungen sind Ausdruck der echtsten Form einer Partnerschaft, die auf gegenseitiger Achtung beruht und bei der beide Parteien über annähernd gleiche Autorität verfügen.

Tatsächlich muss eine echte Verbesserung der Qualität öffentlicher Dienste im Rahmen von Tarifverhandlungen stattfinden – zwischen zwei Parteien, die sich gegenseitig achten, jede mit unterschiedlichen Mandaten und Verantwortlichkeiten, und die eine Vereinbarung treffen, die konkret und durchsetzbar ist. Damit ist nichts über den Stil des Prozesses gesagt, der sehr unterschiedlich und doch erfolgreich sein kann. Gemeint ist vielmehr das Wesen der Beziehung.

Eine echte Reform in diesem Kontext muss auf den Interessen beider Parteien an der Erfüllung ihrer Aufgabe beruhen, damit der wirkliche Sieger nicht die eine oder die andere ist, sondern die Öffentlichkeit, die mit einer besseren Dienstleistung rechnen kann.

Die andere Motivation beruht auf der Absicht, den öffentlichen Dienst zu schwächen oder sogar zu zerstören, wobei aber die Rhetorik der „Reform“ die wirkliche Absicht verschleiert.

In diesen Fällen müssen die Gewerkschaften aggressiver vorgehen, um sicherzustellen, dass das Thema im Rahmen von Tarifverhandlungen behandelt wird. Das gilt auch für Gewerkschaftskampagnen – andernfalls wird sich die Reform ausschließlich negativ auswirken und zu einem Verlust von Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor und einer Einschränkung öffentlicher Dienste führen. Regierungen mit dieser Einstellung werden die Beteiligung der Beschäftigten und ihrer Gewerkschaften nicht immer begrüßen, aber sie müssen gezwungen werden, sie zu akzeptieren.

Eine wichtige Erkenntnis ist auch, dass die oben beschriebenen Motivationen gleichzeitig in der selben Regierung existieren können. Einzelne Minister der Regierung können mit ihrer persönlichen gewerkschaftsfreundlichen oder -feindlichen Einstellung an die Aufgabe herangehen, oder in einer Koalitionsregierung kann ein Ministerium (oder mehrere) von einer Partei kontrolliert werden, deren Einstellung sich von jener des dominierenden Koalitionspartners unterscheidet. Es ist wichtig, dass Gewerkschaften sich am politischen Verhalten orientieren und nicht an der politischen Zugehörigkeit.

Sind Gewerkschaften des öffentlichen Sektors mit einer derartigen Situation konfrontiert, müssen sie sowohl die Rhetorik als auch den Inhalt der Reform zurückerobern; wir können nicht gegen „Effizienz“ sein, aber wir können auf einer Definition bestehen, die die Kernwerte öffentlicher Dienste respektiert, anstelle einer Definition, welche die kalte Logik des profitorientierten Sektors verkörpert.

Um ein Beispiel anzuführen: Arbeitgeber sagen oft, sie bräuchten mehr Kooperation und Flexibilität der Beschäftigten und ihrer Gewerkschaften, während sie in Wirklichkeit – unabhängig vom Inhalt des Tarifvertrags – allein über alle möglichen Fragen in Zusammenhang mit der Organisation der Arbeit entscheiden wollen.

Um dieser Strategie erfolgreich entgegenzutreten zu können, müssen wir das alleinige Recht des Managements auf das Management in Frage stellen, insbesondere ihr Recht auf schlechtes Management. Gewerkschaften haben das Recht, für qualitativ hochwertige Dienste und Qualitätsmanagement zu streiken.

Das bedeutet, sich an den Verhandlungstisch zu setzen und den Regierungen – unseren Arbeitgebern – zu sagen: „Hört zu, wir werden euch erklären, wir werden mit euch darüber verhandeln, wir werden im Rahmen von Tarifverhandlungen festlegen, wie effektive öffentliche Dienste erbracht werden können.“

Partnerschaft

Dänische Gewerkschaften haben eine Strategie übernommen, die sie „offensive Zusammenarbeit“ nennen. Damit ist gemeint, dass die Gewerkschaften bei Reformdiskussionen im Rahmen eines partnerschaftlichen Modells kooperieren werden, solange es sich um eine echte Partnerschaft handelt. Ist der Prozess in Wirklichkeit aber bloß ein Einbindungsversuch des Managements, dann wird Ernst gemacht und auf die traditionelle gegnerische Beziehung gesetzt.

Im dänischen Fall wurde das Konzept der offensiven Zusammenarbeit vom dänischen Gewerkschaftsverband LO weiterentwickelt und in einer Materialsammlung mit dem Namen *Arbeit und Entwicklung* zusammengefasst. Diese Materialien halfen GewerkschafterInnen dabei, Strategien zu entwickeln, wie man sich mit dem Management zusammensetzt und die Schlüsselprobleme in der Arbeit identifiziert, und wie man zusammenarbeitet, um so genannte „Win-Win“-Lösungen zu finden. Das lässt sich am besten am Beispiel des Frederiksborg-Spitals veranschaulichen. Dort kam es zu einer umfassenden Neugestaltung der Arbeitsaufgaben mit dem Ziel, die Kosten des Spitals zu senken und die Arbeitszufriedenheit zu erhöhen. Das war für die Gewerkschaft insofern problematisch, als einige Beschäftigte sich durch die Veränderungen sehr bedroht fühlten. Die Vereinbarung bestand darin, dass Kündigungen und die mögliche Schließung vermieden würden, wenn es gelingen sollte, diese Einsparungen zu erzielen. Die Gewerkschaft hatte aber klargestellt, dass sie traditionelle Kampfmaßnahmen ergreifen würde, falls irgend etwas darauf hingedeutet hätte,

dass das Management den guten Willen der Gewerkschaft ausnutzen, die guten Ideen verwirklichen und trotzdem Personal entlassen würde.

Wie bereits erwähnt, wird diese Frage im Material der IÖD über alternative Strategien für Gewerkschaften im öffentlichen Sektor näher erläutert. Zumindest muss hier jedoch darauf eingegangen werden, was die IÖD unter „Partnerschaft“ versteht, denn dieser Begriff ist in den letzten Jahren zu einem Modewort geworden.

Partnerschaft ist eine aktive Beziehung, die auf der Anerkennung eines gemeinsamen Interesses von Arbeitgebern und ArbeitnehmerInnen im öffentlichen Sektor an der Sicherstellung der Bestandsfähigkeit und Robustheit von Ministerien oder Dienststellen der Regierung bzw. öffentlicher Körperschaften beruht. Das schließt auch ein, dass sich die Beschäftigten des öffentlichen Sektors kontinuierlich für Qualitätsverbesserungen und angemessene Effizienz einsetzen und dass sie von den Arbeitgebern im öffentlichen Sektor als Anspruchsgruppe mit Rechten und Interessen anerkannt werden, die im Zusammenhang mit wichtigen Entscheidungen berücksichtigt werden müssen, die ihre Arbeit und ihre Beschäftigung betreffen.

Partnerschaft bedeutet gemeinsame Verantwortung für Aufgabenstellungen und Probleme. Das bedeutet auch die direkte kollektive Beteiligung der Beschäftigten über ihre Gewerkschaften und eine Investition in ihre Schulung, berufliche Weiterentwicklung und in ihre Arbeitsbedingungen.

Die New Zealand Public Service Association (NZPSA) hat mit ihrer Regierung eine Vereinbarung über „Partnerschaft für Qualität“ geschlossen, die auf die Gewährleistung wirtschaftlicher Demokratie abzielt. Interessant an dieser Vereinbarung ist, dass die Gewerkschaft bereits an einem partnerschaftlichen Zugang zu arbeiten begonnen hatte, als noch eine sehr konservative, nicht gerade gewerkschaftsfreundliche Regierung an der Macht war. Die Gewerkschaft hatte den Eindruck gewonnen, dass sie in der Auseinandersetzung mit der Regierungspolitik etwa zehn Jahre einen letztlich erfolglosen Konfrontationskurs verfolgt hatte. Einige Mitglieder meinten, dass die Gewerkschaft zwar nicht kapitulieren, aber der Regierung klar machen sollte, dass sie (und auch die Gewerkschaft) etwas gewinnen konnte, wenn sie die Gewerkschaft und ihre Mitglieder als Partner bei der Verbesserung der Dienste und der Arbeitsbedingungen betrachten würde. Zufällig kam gerade zur Zeit, als die Gewerkschaft ihren Zugang ausgearbeitet hatte, eine neue, von der Labour Party geführte Koalition an die Macht, was den Abschluss der Vereinbarung erleichterte.

Die Vereinbarung verpflichtet beide Seiten zur aktiven Zusammenarbeit im Management sowie bei der Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Dienstleistungen. Die NZPSA ist überzeugt, dass nur eine Kombination von qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen und Qualitätsmanagement zu qualitativ hochwertigen Dienstleistungen führt. Sie fühlt sich daher für alle Aspekte des Managements der Dienste verantwortlich, fordert eine Mitwirkung und beteiligt sich auch an Diskussionen über Budgets, bevor sie endgültig beschlossen werden. Das führt zu einer weitestgehenden kollektiven Beteiligung der Gewerkschaft an der Erbringung der betreffenden Dienstleistung und einem entsprechend zunehmenden Ver-

ständnis des Dienstes. Die Gewerkschaft hat zu berücksichtigen, was zur Erbringung der Dienstleistung erforderlich ist, während die Arbeitgeber die Bedürfnisse der Gewerkschaft und ihrer Mitglieder zu respektieren haben. Wichtig an dieser Vereinbarung ist, dass jede Seite sich das Recht vorbehält, die eigenen Ziele zu verfolgen und die eigenen Interessen zu wahren und zu fördern. Normalerweise, so die Annahme, geschieht das im Rahmen von Diskussionen zwischen beiden Parteien mit dem Ziel, für beide Seiten akzeptable Lösungen zu finden. Wenn aber die eine oder andere Seite den Eindruck hat, dass es der jeweils anderen in einer bestimmten Frage am guten Willen oder der Fähigkeit fehlt, können beide einseitig Maßnahmen gemäß ihren traditionellen Rollen ergreifen. Das wird weder als Bedrohung der Vereinbarung noch als Schwächung der Rechte irgendeiner der Parteien betrachtet. Es wird vorausgesetzt, dass jede Partei stark ist und ernsthafte Absichten verfolgt. Das Resultat waren weniger Arbeitskämpfe im öffentlichen Sektor. Für die BürgerInnen ist diese Entwicklung sicher begrüßenswert.

Wenn wir Qualität aushandeln wollen – Qualität der Arbeit, Qualität am Arbeitsplatz, Arbeitszufriedenheit für unsere Mitglieder und Verbesserungen der Dienste, die wir für BürgerInnen oder unsere Kommunen erbringen – müssen wir eine Lehre aus dem Kampf gegen die Privatisierung aufgreifen: Wir müssen die Gewerkschaft als Bündnispartner der Öffentlichkeit positionieren, der gegen jede Managemententscheidung auftritt, die letztlich der Öffentlichkeit effektive Dienste vorenthalten würde.

Bei diesen Auseinandersetzungen um die Privatisierung haben wir auch gelernt, dass viele Manager im öffentlichen Sektor genauso wenig eine Untergrabung des öffentlichen Sektors befürworteten wie wir, und dass sie – heimliche oder erklärte – potenzielle Verbündete waren, die in Wirklichkeit mit unseren Maßnahmen zur Verteidigung des öffentlichen Sektors einverstanden waren.

Qualitätsverbesserungen bei öffentlichen Diensten auszuhandeln hat dann absolut nichts mit dem alten Modell der Einbindung zu tun, wenn wir das als Gewerkschaften tun, die für unsere Mitglieder und die Öffentlichkeit kämpfen.

Sobald man versteht, was die IÖD mit Partnerschaft in einem solchen umfassenderen Kontext meint, wird auch klar, dass die Nutzer der Dienste bzw. die Kommunen sowohl vom Arbeitgeber als auch von den Beschäftigten als Partner behandelt werden müssen. Besonders bei direkt erbrachten Diensten wird es unmöglich, einen partnerschaftlichen Zugang mit dem Schlüsselziel Qualität zu verfolgen, wenn nicht auch die Nutzer und lokalen Entscheidungsträger als Partner einbezogen werden. Letztlich muss sich daher die ganze Struktur der öffentlichen Dienste verändern.

Man kann den Nutzern der Dienste und den Vertretern lokaler Kommunen nicht sagen, sie wären Partner bei der Planung, Prioritätensetzung und wertung der für sie bestimmten Dienste, wenn sie sich in eine hierarchische Bürokratie alten Stils einfügen müssen. Die MitarbeiterInnen, die direkt mit den Nutzern zu tun haben, und die TechnikerInnen, die den Dienst bei einem Nutzer einrichten oder reparieren, müssen autorisiert werden, auf die Bedürfnisse der Nutzer einzugehen und benutzerfreundliche Entscheidungen zu treffen. Na-

türlich heißt das für viele Gewerkschaften auch, dass ihre Mitglieder vielleicht anders mit dem lokalen Management umgehen müssen als bisher. Es kann auch sein, dass sich Gewerkschaften umorganisieren müssen, damit ihre lokalen Mitglieder/AktivistInnen benutzerfreundlichere und flexiblere Dienste (und möglicherweise auch einige der Arbeitsbedingungen) aushandeln können.

Wenn das Management unfähig oder dagegen ist, Richtlinien für die Einbeziehung der Nutzer bei der Planung und Verbesserung von Diensten festzulegen, sollten Gewerkschaften in diesem Sinne die Initiative ergreifen.

Eine wichtige Aufgabe für Gewerkschaften ist es auch, eine politische Position zu Fragen wie lokalen Chartas öffentlicher Dienste zu erarbeiten. „Citizens' Charters“ bekamen unter Margaret Thatcher zu Recht einen schlechten Ruf, aber viele andere Länder wie etwa Schweden und Finnland haben echte Chartas öffentlicher Dienste entwickelt, in welchen die Beschäftigten und die Nutzer das Wünschenswerte und Mögliche in einer Weise definiert haben, die qualitativ hochwertige öffentliche Dienste legitimiert, den Bedürfnissen der Nutzer entspricht und Beschäftigten im öffentlichen Sektor ermöglicht, stolz auf ihre Arbeit zu sein.

Schließlich muss auch erwähnt werden, dass Beschäftigte im öffentlichen Sektor über ein enormes Wissen darüber verfügen, inwieweit die von ihnen erbrachten Dienste dem Bedarf entsprechen oder nicht. Dieses Wissen bedeutet – zusammen mit den umfassenden Daten, die man sich auf Grundlage gesetzlicher Bestimmungen zur Informationsfreiheit verschaffen kann, sofern sie existieren – dass wir weder in einem Zustand der Unwissenheit über die Art der erforderlichen Dienste und ihre mögliche Verbesserung beginnen müssen noch dass wir in Unwissenheit zu verbleiben haben. Information kann Macht bedeuten.

Die IÖD-Kampagne für qualitativ hochwertige öffentliche Dienste

In diesem Zusammenhang sollte darauf hingewiesen werden, dass die IÖD gerade eine weltweite Kampagne für qualitativ hochwertige öffentliche Dienste gestartet hat. Die Kampagne wird fünf Jahre dauern und hat sich die folgenden Ziele gesetzt:

- Sicherzustellen, dass den öffentlichen Diensten ausreichende Mittel zur Verfügung stehen, sodass gut ausgebildete und mit entsprechenden Mitteln ausgestattete Beschäftigte der Bevölkerung oder anderen interessierten Nutzern qualitativ hochwertige Dienste bereitstellen können
- die öffentlichen Dienste in die Lage zu versetzen, soziale Zielsetzungen zu verwirklichen, insbesondere die Beseitigung der Armut und das Empowerment der Menschen
- sicherzustellen, dass öffentliche Dienste qualitativen Vorgaben gerecht werden, einschließlich eines hohen Standards für ethisches Verhalten, die eine effektive und auf Gerechtigkeit beruhende Wirtschaftstätigkeit auf nationaler und internationaler Ebene ermöglichen; und

- sicherzustellen, dass alle Beschäftigten im öffentlichen Sektor alle ihre ArbeitnehmerInnenrechte beanspruchen und qualitativ hochwertige Arbeitsbedingungen erlangen können.

Ich werde jetzt nicht näher auf die Kampagne eingehen, aber ich würde mich freuen, Fragen zur Kampagne zu beantworten. Wir müssen jedoch klar und unmissverständlich festhalten, was wir tun – wir stellen das Recht des Managements auf Misswirtschaft in Frage und wir verhandeln über Verbesserungen der Dienste, die unsere Mitglieder für die Öffentlichkeit bereitstellen.

Es gibt fünf Grundsätze, die als Basis für den Wiederaufbau und die Reform qualitativ hochwertiger öffentlicher Dienste dienen sollten. Sie sollten in öffentlichem Eigentum und unter öffentlicher Kontrolle stehen. In vielen Ländern muss die Qualität öffentlicher Dienste verbessert werden, damit sie universell zugänglich sind und den Bedürfnissen der Menschen entsprechen. Der Reformprozess muss von den Menschen vorangetrieben und von ihnen auf demokratische Weise kontrolliert werden. Die Beschäftigten müssen über ihre Gewerkschaften an den Reformen beteiligt sein und ihnen zustimmen. Schließlich muss die Reform dafür sorgen, dass Kontrolle und Kompetenz auf die unmittelbare Ebene der Erbringung der Dienste verlagert werden.

Die Reform des öffentlichen Sektors, seine Modernisierung und Verbesserung sind alles Aufgaben der Gewerkschaft.

Programm

- 9.00 Uhr **Eröffnung**
Herbert Tumpel, Präsident der Bundesarbeitskammer
- 9.10 Uhr **Argumente für eine Neubegründung öffentlicher Aufgaben**
Egon Matzner, ehem. Prof. für Finanzwissenschaft
an der Technischen Universität Wien
- 9.50 Uhr **Internationale Entwicklungen**
- Welthandelsorganisation WTO & GATS**
Christoph Scherrer, Professor für Globalisierung und Politik
an der Universität Kassel
- EU**
Rainer Plassmann, Generalsekretär des Europäischen
Zentralverbandes der öffentlichen Wirtschaft (CEEP), Brüssel
- Moderation: Bruno Rossmann, AK Wien
- 11.15 Uhr **Private Systeme, private Akteure I**
- Wasser**
Wolfgang Lauber, AK Wien
- Nahverkehr**
Doris Unfried, AK Wien
- Wohnen**
Franz Köppl, AK Wien
- Gesundheit**
Helmut Ivansits, AK Wien
- Moderation: Sylvia Sarreschtehdari-Leodolter, AK Wien
- 13.30 Uhr **Private Systeme, private Akteure II**
- Bildung**
Karl Heinz Gruber,
Professor für Erziehungswissenschaft an der Universität Wien
- Altersvorsorge**
Josef Wöss, AK Wien
- 14.15 Uhr **Zur Reform öffentlicher Dienstleistungen**
- Mike Waghorne,
Public Services International,
Ferney-Voltaire
- Moderation: Werner Raza, AK Wien