

rls



weed

Öffentliche Dienstleistungen unter Privatisierungsdruck

**Folgen von Privatisierung und Liberalisierung
öffentlicher Dienstleistungen in Europa**

Barbara Dickhaus & Kristina Dietz (weed)

Studie des Projekts "Privatisierung und öffentliche Güter im
Globalisierungsprozess" in Kooperation mit der Rosa-
Luxemburg Stiftung, Weed und dem wiss. Beirat von Attac
Projektkoordination: Jens Martens (Weed); Ulla Lötzer (wiss.
Beirat Attac)

November 2004

Inhalt

| | |
|---|------------|
| Einleitung | 2 |
| 1. Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen: Hintergründe, Akteure und Argumente | 5 |
| 1.1 Effizienter, besser und kundennäher: Allheilmittel Privatisierung? | 7 |
| 1.2 Das Konzept der „Öffentlichkeit“ | 8 |
| 2. Öffentliche Dienstleistungen in der EU unter Liberalisierungsdruck? | 11 |
| 2.1 Die Liberalisierungsagenda der EU: Vom Binnenmarkt zum Weltmarkt | 12 |
| 3. Liberalisierung und Privatisierung im Verkehrswesen in Europa | 18 |
| 3.1 Schienenverkehr | 18 |
| 3.2 Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) | 31 |
| 4. Energiesektor: Stromversorgung | 40 |
| 4.1 Stand und Ausmaß von Liberalisierung im Energiesektor | 41 |
| 4.2 Folgen von Liberalisierung und Privatisierung im Energiesektor..... | 42 |
| 5. Wassersektor: Wasserversorgung | 55 |
| 5.1 Stand der Privatisierung im europäischen Wassersektor | 57 |
| 5.2 Folgen der Privatisierung der Wasserversorgung | 60 |
| 6. Liberalisierung und Privatisierung im europäischen Bildungswesen | 72 |
| 6.1 Liberalisierung und Privatisierung im europäischen Bildungswesen | 75 |
| 6.2 Folgen von Liberalisierung und Privatisierung | 75 |
| 7. Privatisierung und Liberalisierung im Bereich Kultur | 85 |
| 7.1 Liberalisierungs- und Privatisierungs“Kultur“ in Europa..... | 86 |
| 7.2 Folgen von Liberalisierung und Privatisierung..... | 89 |
| 8. Fazit | 93 |
| 8.1 Die „blinden Flecken“ vorliegender Folgeanalysen..... | 93 |
| 8.2 Die Transformation des Öffentlichen: Effizienz versus soziale Gerechtigkeit | 94 |
| 8.3 Auf der Suche nach Alternativen... .. | 97 |
| Literatur | 100 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------|---|
| DB AG | Deutsche Bahn AG |
| DTI | Department of Trade and Industry |
| EbVU | Eisenbahnverkehrsunternehmen |
| EC | European Commission |
| EEA | Europäische Eisenbahnagentur |
| EPSU | European Federation of Public Service Unions |
| ERT | European Round Table of Industrialists |
| EU | Europäische Union |
| EVU | Energieversorgungsunternehmen |
| GATS | General Agreement on Trade in Services |
| IWF | Internationaler Währungsfond |
| LEA | Local Education Authorities |
| OECD | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| Ofgem | Office of Gas and Electricity Markets |
| OFWAT | Office of Water Services |
| OPRAF | Office of Passenger Rail Franchising |
| ORR | Office of Rail Regulators |
| PRSP | Poverty Reduction Strategy Paper |
| PSIRU | Public Services International Research Unit |
| REC | Regional Electricity Companies |
| TNK | Transnationaler Konzern |
| WTO | World Trade Organisation |

Einleitung

Öffentliche Dienstleistungen der Daseinsvorsorge geraten zunehmend unter Privatisierungs- und Liberalisierungsdruck. Nachdem zunächst in den Ländern des Südens und den osteuropäischen Transformationsländern sensible Bereiche wie z.B. die Wasser- und Energieversorgung liberalisiert und privatisiert wurden, sind diese Prozesse mittlerweile auch in Europa Teil der neoliberalen Reformpolitik geworden. Dabei stoßen diese weltumspannenden Privatisierungsprozesse zunehmend auf Kritik und werden vermehrt zum Gegenstand kontroverser Diskussionen um die Auswirkungen einer Transformation des Öffentlichen nach markt- und betriebswirtschaftlichen Kriterien. Wenngleich für Europa bislang nur wenige systematische Folgenanalysen vorliegen, bieten mittlerweile eine Reihe von sektor- und länderbezogenen Untersuchungen einen Einblick in gegenwärtige Privatisierungsprozesse und deren Folgen.

Die in der vorliegenden Studie dargestellten Fallbeispiele über Privatisierungserfahrungen und deren Folgen beziehen sich auf die Dienstleistungssektoren Wasser- und Energieversorgung, Verkehr (ÖPNV und Eisenbahnfernverkehr) sowie Bildung und Kultur¹ in einigen ausgewählten Ländern der EU (Großbritannien, Deutschland, Frankreich, einige skandinavische Länder, Österreich und Italien). Die Ergebnisse beruhen auf der Auswertung einer Vielzahl von Analysen, die Privatisierung und Liberalisierung aus unterschiedlicher Perspektive bewerten: Studien und Gutachten der Europäischen Kommission und staatlicher Ministerien, privater Unternehmensberatungen, gewerkschaftsnaher Forschungseinrichtungen und Gewerkschaften, kritischer WissenschaftlerInnen sowie Nichtregierungsorganisationen.

Die vorliegende Studie stellt eine kritische Analyse der Hintergründe und Folgen von Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen in Europa dar. Zentral sind Fragen nach den sozialen, sozioökonomischen und demokratietheoretischen Auswirkungen der Privatisierungspolitik sowie nach den Akteuren und der Rolle der Europäischen Union. Zudem liefert die Studie einen Erkenntnisgewinn darüber, welche Fragen über die Folgen der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen gegenwärtig *nicht* gestellt werden, bzw. deckt die „blinden Flecken“ bisheriger Analysen von Privatisierungs- und Liberalisierungsprozessen in Europa auf. Somit ist es einerseits Ziel der Studie zu informieren, um andererseits die Suche nach alternativen Formen der Dienstleistungserbringung mit zentralen Kritikpunkten an der gegenwärtigen Privatisierungspraxis zu bereichern und Schlussfolgerungen für politisches Handeln zu ziehen.

¹ Wichtige Bereiche sozialer Sicherungssysteme wie z.B. das Gesundheits- und Rentenwesen konnten in dieser Studie nicht erfasst werden, wenngleich eine kritische Auseinandersetzung mit Privatisierungsprozessen in diesen Bereichen sowie eine Diskussion um Alternativen zu einer privaten Gesundheits- und Rentenversorgung dringend notwendig sind.

Begriffsdefinitionen: Liberalisierung, De-Regulierung, Privatisierung, Kommerzialisierung

Liberalisierung

Mit Liberalisierung werden eine Reihe von Maßnahmen (Öffnung von Märkten, Abbau staatlicher Auflagen und Monopolrechte) beschrieben, mit denen in bislang staatlich oder öffentlich reglementierten Bereichen Marktbedingungen geschaffen werden. Ziel ist die Schaffung von Wettbewerb und die Einführung von Marktmechanismen. Außenwirtschaftlich zielt Liberalisierung auf den Abbau der als „Handels- und Investitionshemmnisse“ bezeichneten staatlichen Regulierungen, zur Einführung grenzüberschreitenden Wettbewerbs. Im Bereich *öffentlicher Daseinsvorsorge* werden durch Liberalisierung zwei unterschiedliche Wettbewerbsstrukturen geschaffen: bei einem *Wettbewerb im Markt* stehen einzelne Versorgungsunternehmen innerhalb eines Versorgungsgebietes im Wettbewerb um die NutzerInnen (z.B. Energieversorgung in Großbritannien), bei einem *Wettbewerb um den Markt* konkurrieren verschiedene Unternehmen um die Übernahme der Versorgungsleistung einer Region oder Kommune (z.B. ÖPNV in Skandinavien). In letzterem Fall erhält ein Anbieterunternehmen nach einem Ausschreibungsverfahren eine zeitlich befristete Betreiberkonzession und somit ein regionales (privates) Monopol. Auch wenn Liberalisierung nicht prinzipiell zu Privatisierung führt, gehen beide Prozesse vielfach Hand in Hand.

De-Regulierung und Re-Regulierung

De-Regulierung und Liberalisierung werden häufig synonym für die Beschreibung der Öffnungsprozesse eines vormals regulierten und geschlossenen Marktes bzw. die Umwandlung eines nicht-marktlichen Sektors in einen marktlichen Sektor verwandt. Im Unterschied zu Liberalisierung zielt **De-Regulierung** auf die Rücknahme politischer und gesetzlicher Bestimmungen/Regulierungen (wie z.B. sozial-ökologische Anforderungen, Umweltstandards, Mindestanforderung an die Qualifikation des Personals). **Re-Regulierung** beschreibt eine veränderte Form der Regulierung unter den Vorzeichen oder infolge der Liberalisierung und der stärkeren marktorientierten Steuerung.

Privatisierung

Es gibt unterschiedliche Formen und Prozesse der Privatisierung. Im engeren Sinne bezieht sich Privatisierung auf den/die EigentümerIn und meint den Übergang von Eigentumsrechten von der öffentlichen Hand auf Private (**Vermögensprivatisierung**). Mit Bezug auf die Privatisierungsprozesse im Bereich der Daseinsvorsorge bedarf es jedoch einer Ausweitung dieses engen Verständnisses. So bezeichnet Privatisierung hier auch die Übertragung einzelner öffentlicher Aufgaben an private Unternehmen, wie z.B. die Übernahme des Managements, bei gleichzeitigem Verbleib der Infrastruktur und der Trägerschaft in öffentlicher Hand, oder das Auslagern bestimmter Unternehmensbereiche (**funktionale Privatisierung**). Werden jedoch nicht nur Aufgaben sondern auch Verantwortlichkeiten und Trägerschaft an Private übergeben, wird von einer **Aufgabenprivatisierung** gesprochen.

In einem noch weiter gefassten Sinne ist auch die Umwandlung eines Regie- oder Eigenbetriebs in eine Eigengesellschaft mit privater Rechtsform als Privatisierung zu fassen (**Organisationsprivatisierung**). Durch die Änderung der Rechtsform (öffentlich- in privatrechtlich), meist in eine AG oder GmbH bleibt die öffentliche Hand (die Kommune, der Staat) zwar im „Besitz“ der Gesellschaft (z.B. Stadtwerke, Bahn), doch die Möglichkeiten demokratischer Einflussnahme und Kontrolle werden gravierend eingeschränkt. Häufig ist diese Form der Privatisierung der erste Schritt hin zu einer vollständigen, sprich *reellen Privatisierung* (**Vermögens- oder Aufgabenprivatisierung**). Befinden sich < 50% der Anteile einer privatrechtlichen Gesellschaft in privatem Besitz wird von einer *Teil-* und bei > 50% von einer *Vollprivatisierung* gesprochen.

Mit Bezug auf das **Bildungswesen, Kultur und soziale Sicherungssysteme** ist Privatisierung in einem weiteren Sinne zu definieren. Elemente bzw. Prozesse der Privatisierung im Bildungswesen sind beispielsweise die Einführung privaten Schulsponsorings, die Auslagerung von Management- und Instandhaltungsfunktionen, die Einführung von Studiengebühren oder die Einführung kommerzieller Werbung in Schulen und Universitäten. Im Gesundheitswesen bedeutet Privatisierung vor allem im Pflegebereich eine zunehmende Übertragung von Aufgaben auf die einzelnen *Privathaushalte* und Familien (wovon primär Frauen betroffen sind). In allen Bereichen spielt das Konzept der *Public-Private-Partnership* (PPP) ebenfalls als schleichende Form der Privatisierung eine tragende Rolle, auch wenn es sich hier um gemeinsam von öffentlichen Einrichtungen und Privatwirtschaft konzipierte und durchgeführte Vorhaben handelt.

Kommerzialisierung

Kommerzialisierung bezeichnet die Orientierung eines Unternehmens oder eines Gesellschaftsbereiches vorrangig an der Maximierung von Gewinnen. Private Unternehmen sind in aller Regel kommerziell ausgerichtet, aber auch öffentliche Unternehmen werden unter dem Druck der Liberalisierung und dem scheinbaren Sachzwang leerer öffentlicher Kassen zunehmend einer Kommerzialisierung unterzogen. Bereits eine Kommerzialisierung öffentlicher Unternehmen kann weitreichende negative Folgen haben: Während bei nicht primär kommerziell ausgerichteten Unternehmen Quersubventionierung für nicht-rentable öffentliche Einrichtungen (z.B. ÖPNV, Schwimmbäder) zur Verfügung steht, sind diese Formen der Umverteilung in kommerziell ausgerichteten Betrieben nicht mehr gewährleistet. Die Kommerzialisierung öffentlicher Unternehmen – häufig beschönigend als Modernisierung bezeichnet – kann in allen Dienstleistungssektoren beobachtet werden und stellt zumeist eine Weichenstellung in Richtung einer Privatisierung dar.

1 Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen: Hintergründe, Akteure und Argumente

Seit Mitte der 1980er Jahre werden Privatisierungen im Zuge neoliberaler Reformpolitik weltweit umgesetzt. Während zunächst v.a. im globalen Süden und überwiegend Industrieunternehmen (re-)privatisiert wurden, werden auch zunehmend im Norden Privatisierungen durchgesetzt und sensible Sektoren wie öffentliche Dienstleistungen (z.B. Wasserversorgung, Gesundheitswesen, Bildung) sowie Wissen und genetische Ressourcen dieser Politik unterworfen.

Die expansive Privatisierungspolitik nimmt damit – ganz im Sinne einer „Durchkapitalisierung“ gesellschaftlicher Bereiche – eine neue Dimension an. Privatisierung und Liberalisierung werden dabei *glokal* umgesetzt: auf lokaler, regionaler, nationaler und globaler Ebene treiben internationale und supranationale Organisationen sowie nationale und kommunale Regierungen die Prozesse auf unterschiedliche Weise voran. Dem Leitbild der *good governance* folgend, institutionalisieren Weltbank und Internationaler Währungsfond (IWF) das neoliberale Reformprogramm in den Ländern des Südens durch Strukturanpassungsprogramme bzw. indirekt über Armutsstrategiepapiere (PRSP). Über die multilateralen Abkommen der Welthandelsorganisation (WTO) wird die Liberalisierung verschiedener Sektoren auf internationaler Ebene festgeschrieben. Eine der treibenden Kräfte ist auch die Organisation für ökonomische Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die mit entsprechenden programmatischen Vorgaben die Reformprozesse steuert. Auch die Europäische Union (EU) sowie nationale und kommunale Regierungen verankern Liberalisierung und Privatisierung vielfach als wirtschaftspolitisches Reformprogramm (vgl. etwa Huffschmid 2004a).

Hintergrund dieser Politik ist die auf Marktsteuerung, Effizienzorientierung und Wettbewerbslogik beruhende neoliberale Ideologie der beteiligten Akteure, die der *Tetrad* der Globalisierung – Privatisierung, Liberalisierung, De-Regulierung und Kommerzialisierung – den Weg bereitet. Mit der Marktöffnung sollen dabei auch neue Anlage- und Investitionsmöglichkeiten für privatwirtschaftliche Unternehmen und Kapitaleigner geschaffen werden.

Mit der Privatisierungs- und Liberalisierungspolitik gehen fundamentale Veränderungen einher, welche die in langjährigen politischen Auseinandersetzungen geformten Gesellschaftsmodelle, die Rolle des Staates und das Verständnis öffentlicher Dienstleistungen grundsätzlich in Frage stellen (vgl. auch Pelizzari 2004). Denn die Kommerzialisierung, De-Regulierung, Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen nach dem Leitbild neoliberaler Politik orientieren sich an ökonomischen Effizienzkriterien und dem Profitstreben privater Akteure – historisch errungene soziale Rechte und Prinzipien sozial-ökologischer Regulierung dagegen werden zur Disposition gestellt. Damit geht eine radikale Umverteilung von öffentlichem Eigentum an Private und somit von „unten nach oben“ einher.

Die zunehmend auch in europäischen Ländern spürbaren Effekte der neoliberalen Globalisierung sowie die Krise der öffentlichen Haushalte werden dabei vielfach als Sachzwänge dargestellt, die eine Reform des europäischen „Wohlfahrtsstaatsmodells“ scheinbar unabwendbar machen. Der europäische Stabilitäts- und Wirtschaftspakt stellt dabei eine Art „europäisches Strukturanpassungsprogramm“ dar, das mit dem hiervon abgeleiteten Defizitverbot dazu führt, dass radikale Sparmaßnahmen insbesondere in sozial- und wirtschaftspolitisch bedeutsamen Bereichen durchgeführt werden (vgl. Huffschmid 2003b). Dabei verstellen die zum Teil tatsächlich notwendigen Reformen in der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen sowie die Finanzkrisen der öffentlichen Hand jedoch oft den Blick darauf, wie diese „Sachzwänge“ entstanden sind – und auch darauf, welche alternativen Reformstrategien umgesetzt werden könnten. Die aktive Rolle europäischer Institutionen in der Schaffung der „Sachzwänge“, z.B. die Erosion der Steuerbasis der öffentlichen Hand durch Steuersenkungen für große Konzerne und Wohlhabende und die Durchsetzung von Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik auf verschiedenen Ebenen, wird dabei im offiziellen „Legitimierungsdiskurs“ verschwiegen.

Öffentliche Dienstleistungen wie Energie- und Wasserversorgung oder öffentlicher Nahverkehr sind von wirtschaftsstrategischer Bedeutung und wurden daher über lange Zeit staatlich erbracht. Insbesondere in Europa bzw. der EU war mit einer öffentlichen Dienstleistungserbringung, die allen BürgerInnen zugänglich sein sollte, jedoch auch das politische Ziel sozialer Gerechtigkeit eng verbunden (vgl. Mahnkopf 2004). Die Politik der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen steht mit dem weltweiten Durchbruch des neoliberalen Paradigmas seit den 1990er Jahre jedoch auch in Europa ganz oben auf der Agenda: Das Projekt der europäischen Binnenmarktintegration ist hierbei von zentraler Bedeutung, da es auf eine grundlegende Restrukturierung des öffentlichen Sektors zielt, die neue Investitionsmöglichkeiten für Konzerne eröffnet und dazu führt, dass Aufgaben der Daseinsvorsorge im Sinne einer Standortpolitik und damit auf eine Wettbewerbslogik ausgerichtet werden. Damit offenbart sich ein tief greifender Wandel und Widerspruch zwischen dem europäischen Anspruch einer Förderung von sozialer und territorialer Kohäsion durch die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen einerseits und der verstärkten Ausrichtung der europäischen Politik auf Marktöffnung und somit implizit auf eine Privatisierung öffentlicher Dienstleistungssektoren andererseits.

Eine Analyse der Privatisierungsprozesse öffentlicher Dienstleistungen in Europa ist aus unterschiedlichen Gründen und vor allem mit Blick auf die Formulierung und Notwendigkeit von alternativen Ansätzen der Dienstleistungserbringung weltweit von großer Bedeutung. *Erstens* besteht zwischen lokalen, nationalen, europäischen und internationalen Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse eine enge Verknüpfung. In den GATS-Verhandlungen beispielsweise fordert die EU-Kommission in zentralen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge Liberalisierungen von anderen WTO-Mitgliedsländern, um damit den europäischen Konzernen Marktchancen im außereuropäischen Ausland zu eröffnen (Fritz 2003:35). *Zweitens* führen die Privatisierungs- und Liberalisierungsprozesse in Europa zu fundamentalen politischen Auseinandersetzungen um die Rolle des Staates und den Charakter öffentlicher Dienstleistungen.

1.1 Effizienter, besser und kundennäher: Allheilmittel Privatisierung?

In den kontroversen Debatten um die Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen und deren Folgen bzw. gesellschaftliche Auswirkungen stehen sich die Argumente über die angeblich positiven Wirkungen privater Dienstleistungserbringung und die zunehmend zu beobachtenden negativen Folgewirkungen in der realen Umsetzung diametral gegenüber.

Die Argumente der PrivatisierungsbefürworterInnen folgen der neoliberalen Überzeugung, dass eine marktgesteuerte Dienstleistungserbringung positive Effekte für alle gesellschaftlichen Bereiche zur Folge hat: Mit dem betriebswirtschaftlichen Ziel der Gewinnmaximierung sowie durch die Konkurrenz zu anderen Anbietern erhöht sich ihrer Ansicht nach die *Effizienz* der Leistungserbringung und verbessert sich die *Qualität* der Dienstleistung. Wettbewerb, Effizienzsteigerung und Rationalisierung verbessern demnach die Kostenvorteile der Unternehmen, wodurch die *Nutzungsentgelte* sinken sollen. Die Übertragung ehemals öffentlich erbrachter Dienstleistungen auf private Anbieter entlaste zudem die *öffentlichen Haushalte* und steigere langfristig die *Investitionen* in die Versorgungsinfrastruktur der unterschiedlichen Sektoren. Die Frage nach einer Regulierung und Kontrolle privater Anbieter sehen die BefürworterInnen in einer „angepassten“ staatlichen Regulierung beantwortet, die die Qualität der Dienstleistungserbringung in der Daseinsvorsorge sowie die Einhaltung eines Mindestmaßes an sozialer Gerechtigkeit garantieren soll. Mit der Übertragung der Dienstleistungserbringung auf den Privatsektor soll außerdem dem „Klüngel“ und der „Vetternwirtschaft“ in öffentlichen Verwaltungen ein Ende bereitet und mehr Transparenz geschaffen werden. Privatisierung bedeutet aus dieser Sicht also die Entstehung einer effizienten „Partnerschaft“ und führt zu einer »Win-Win Situation«, in der Staat, private Akteure und die als »KundInnen« angesehenen NutzerInnen gleichermaßen profitieren (vgl. etwa ASU/UNI 2003, Deutsche Bank Research 2000, BDI 2001).

Während die BefürworterInnen also primär mit ökonomischen Effizienzkriterien argumentieren, stellen die KritikerInnen die komplexen gesellschaftlichen (sozialen, politischen und sozioökonomischen) Auswirkungen von Privatisierungen ins Zentrum ihrer Argumentationen und Diskussionen um alternative Ansätze. Dabei weisen sie auf die Grenzen einer Dienstleistungserbringung im Zeichen des Marktes und der Profite hin.

Vor allem die Gewinnorientierung privater Akteure steht demnach einer notwendigen gesellschaftlichen Umverteilung, sozialgerechter Daseinsvorsorge und Re-Investition in kostenintensive Sektoren entgegen. Dementsprechend werden zunehmend eine verstärkte sozialräumliche Polarisierung, hohe ökonomische Folgekosten für die öffentliche Hand und eine Aushöhlung des politischen Systems – durch den Verlust demokratischer Einflussmöglichkeiten – als Folgen der Privatisierung weltweit beobachtet (vgl. etwa Reimon/Felber 2003). Der Behauptung, dass eine ökologisch- und sozialorientierte Dienstleistungserbringung nur eine Frage angemessener staatlicher

Regulierung privater Anbieter sei, wird entgegnet, dass der Kontrolle und Überwachung privater Dienstleistungserbringung die fundamentalen Macht-, Informations- und Kapazitätsunterschiede zwischen privaten Konzernen und öffentlichen Akteuren entgegen stehen und dies die Regulierungsmöglichkeiten öffentlicher Institutionen einschränkt.

Im Gegensatz zu der Annahme, dass durch die Übernahme gesellschaftlicher Aufgaben durch Private Korruption in öffentlichen Verwaltungen eingedämmt werden könne, weisen die PrivatisierungsgegnerInnen auf unzählige Prozesse hin, die Korruption einen fruchtbaren Nährboden geliefert haben (Huffschmid 2003a). Ausgehend von einem Korruptionsverständnis, das die illegitime und illegale private Aneignung öffentlicher und privater Ressourcen zum Schaden Dritter umfasst, ist Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen an sich in einem weitgefassten Sinne bereits als Prozess der Korruption zu verstehen. Das gilt insbesondere dann, wenn Korruption den Verlust von Transparenz und öffentlicher Kontrolle bedeutet und somit einem politischen System, das auf demokratischer Einflussnahme und parlamentarischer Kontrolle basieren sollte, die Legitimation entzogen wird (vgl. Altvater 2003, 2004).

1.2 Das Konzept der „Öffentlichkeit“

Für die Analyse potentieller Gefahren und tatsächlicher Folgen von Privatisierung, Liberalisierung, De-Regulierung und Kommerzialisierung öffentlicher Dienstleistungen ist die Auseinandersetzung mit der gesellschaftspolitischen Bedeutung des „Öffentlichen“ als normativer Bezugspunkt zentral. Denn öffentliche Dienstleistungen und Güter (Bildung, Gesundheit, Transport, Wasser- und Energieversorgung etc.) stellen das Fundament einer demokratisch gestalteten Teilhabe aller Menschen an gesellschaftlichen Prozessen dar: Ein uneingeschränkter Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen gewährleistet die Sicherung von Grundrechten insbesondere für diejenigen, die von der Nutzung dieser Dienstleistungen bei hohen Nutzungsentgelten bzw. exklusiven Nutzungsrechten ausgeschlossen wären. Zudem sichern sie gesellschaftliche Aufgaben, für die der/die Einzelne allein nicht Sorge tragen könnte (langfristige Investitionen, Koordinationsaufgaben). Öffentliche Dienstleistungen und Güter tragen somit zur Gewährleistung menschlicher Sicherheit² im universellen Sinne bei. Auch wenn das Konzept der menschlichen Sicherheit keinesfalls widerspruchsfrei ist (vgl. von Braunmühl 2003), so stärkt es als normatives Orientierungskonzept die gesellschafts-politische Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen und Güter: Mit Bezug auf die Bandbreite der möglichen Veränderungen, die durch eine Privatisierung der öffentlichen Sphäre ausgelöst werden, stellen neben der „menschlichen Sicherheit“ (Bildung und Ausbildung, Gesundheit, Alterssicherung, Wasserversorgung, etc.) auch die sozioökonomische Sicherheit (Arbeitsbedingungen, Arbeitsplatzsicherheit) (vgl. etwa Mahnkopf 2003) und die politische Sicherheit (Transparenz, demokratische Einflussnahme und Kontrolle) wichtige

² Das Konzept der menschlichen Sicherheit wurde 1994 vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) geprägt. Der Sicherheitsbegriff, der diesem Konzept zu Grunde gelegt wird, orientiert sich an den Bedürfnissen von Menschen und weniger an der Sicherheit von Nationalstaaten.

Bezugspunkte dar (vgl. Altvater 2003). Vor allem letztere unterliegt durch den Tatbestand der Korruption im Kontext von Privatisierung einem fundamentalen Wandel.

Die Frage, was ein öffentliches Gut oder eine öffentliche Dienstleistung von einem privaten Gut oder einer privat erbrachten Dienstleistung unterscheidet, berührt unterschiedliche Dimensionen. Dies betrifft insbesondere Fragen nach der Verfügbarkeit und der Kontrolle von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen sowie deren Zugänglichkeit. *Öffentlich* bezieht sich nicht nur darauf, wer die Dienstleistung bereitstellt. Vielmehr sind hier drei zentrale Aspekte von *Öffentlichkeit* von Bedeutung: 1. *Öffentlichkeit des Konsums* (allgemeine Verfügbarkeit, Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit), 2. *Öffentlichkeit der Entscheidung* (demokratische Kontrolle und Öffentlichkeit der Entscheidungen) und *Öffentlichkeit der Verteilung* (Zugang und Nutzung ist für alle gleichermaßen gegeben: Chancengleichheit) (vgl. etwa Martens/Hain 2002:13, Kaul et al. 2003)³.

Die Frage nach einer öffentlichen oder privaten Dienstleistungserbringung unterliegt keiner objektiven, zeitlich determinierten Gesetzmäßigkeit. Ob Dienstleistungen von privater oder öffentlicher Hand erbracht werden, ist das Ergebnis gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse – und somit eine *politische und normative* Entscheidung. Dieser Entscheidung liegt in der Regel die Definition eines *öffentlichen Interesses* zu Grunde, dessen Bestimmung wiederum gesellschaftliche Machtverhältnisse und Interessen widerspiegelt. Im *öffentlichen Interesse* werden also nicht notwendigerweise die Interessen aller gesellschaftlicher Gruppen und Bevölkerungsteile repräsentiert und somit garantieren auch *öffentlich* erbrachte und demokratisch kontrollierte Dienstleistungen nicht grundsätzlich einen sozial gerechten und uneingeschränkten Zugang für alle. Den oben formulierten zentralen Komponenten des *Öffentlichen* – allgemeine Verfügbarkeit, gesellschaftliche Kontrolle und Chancengleichheit – kann jedoch nur durch eine öffentliche Dienstleistungserbringung Rechnung getragen werden. *Öffentlich* ist dabei nicht *a priori* gleichbedeutend mit staatlich, sondern umfasst in einem weitreichendem Verständnis (auch) andere, vielfältige Formen (z.B. Genossenschaften) der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen.

Es sind die verschiedenen Dimensionen des *Öffentlichen* sowie ihre Bedeutung für den Erhalt menschlicher, sozioökonomischer und politischer Sicherheit, die den Ausgangspunkt für die vorliegende Betrachtung der Folgen von Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen in Europa liefern. Somit sind bei einer Folgenanalyse Fragen nach den sozialen, sozioökonomischen und politischen Konsequenzen von fundamentaler Bedeutung. Für eine derartige Analyse ergibt sich daher ein Kriterienkatalog, der folgende Aspekte einbezieht:

³ Hiervon unterscheiden sich private Güter bzw. Dienstleistungserbringung, auf die ein (individueller) Besitzanspruch formuliert werden kann, vor allem durch zwei Aspekte: 1. *Ausschließlichkeit des Konsums* (die Grenze zwischen Inklusion und Exklusion verläuft häufig entlang der monetären Kapazitäten der NutzerInnen), 2. *Rivalität des Konsums* (die Nutzung eines Gutes ist in der Anzahl der NutzerInnen begrenzt) (vgl. Kaul/Kocks 2003).

Kriterienkatalog für die Beurteilung der Folgen von Privatisierung und Liberalisierung

1. Folgen für die **Marktstruktur**: Wie verändern sich Markt- und Unternehmensstruktur? Werden öffentliche in private Monopole umgewandelt und die angestrebten Wettbewerbseffekte dadurch konterkariert? Welche Machtposition haben private Akteure und wie können sie diese aufrecht erhalten?
2. Wirkungen auf die **sozioökonomische Sicherheit**: Wie entwickeln sich Beschäftigungssicherheit, Arbeitsbedingungen etc. (Prekarisierung)?
3. Wirkungen auf die **Versorgungssicherheit** (Zugänglichkeit und Verteilung, „menschliche Sicherheit“ und Chancengleichheit): Wie verändern sich Dienstleistungsqualität, Nutzungsentgelte, räumliche Verteilung und welche genderspezifischen, ökologischen und gesundheitlichen Auswirkungen entstehen?
4. **Ökonomische Folgen** für die öffentliche Hand: Wie entwickeln sich Unternehmensprofite und welche ökonomischen Folgekosten ergeben sich für die öffentliche Hand?
5. Wirkungen auf die **demokratische Einflussnahme** und **öffentliche Kontrolle**, das politische System bzw. soziale Demokratie (Stichwörter: Re-Regulierung, Transparenz, Rechenschaftslegung und Korruption)?

Systematische, sektor- und länderübergreifende Analysen der Folgen von Privatisierungen und Liberalisierungen öffentlicher Dienstleistungen in Europa liegen bisher kaum vor. Auch *ex-ante* Folgenabschätzungen sind so gut wie nicht vorhanden. In dieser Studie werden deshalb vor allem sektorale und länderspezifische Analysen europäischer Privatisierungs- und Liberalisierungsprozesse öffentlicher Dienstleistungen zusammengeführt und generelle Trends der bisher beschriebenen Folgen illustriert. Ein besonderes Augenmerk richtet sich dabei auf die

Rolle der EU-Kommission und nationalstaatlicher Regierungen sowie auf das Agieren privater Akteure wie Transnationaler Konzerne (TNK), die den Binnenmarkt nutzen können, um mit Blick auf das GATS-Abkommen und bilateraler Handelsabkommen rechtzeitig „fit für den Weltmarkt“ zu sein.

2 Öffentliche Dienstleistungen in der EU unter Liberalisierungsdruck?

Die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen wird sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene intensiv diskutiert und auch vorangetrieben. In einigen Sektoren der öffentlichen Dienstleistungen wie zum Beispiel Energieversorgung und Transport schreibt die EU eine Liberalisierung durch entsprechende Richtlinien vor. In anderen Sektoren wie z.B. der Wasserversorgung rufen Pläne zur Einführung des Wettbewerbsrechts derzeit heftige Kontroversen und Widerstand hervor, auch innerhalb verschiedener EU-Gremien. Dennoch, generell weißt die Vielzahl der unterschiedlichen EU-Maßnahmen und -Vorschläge für weitere Marktöffnungen – direkte und indirekte – auf einen fortschreitenden Liberalisierungstrend in Dienstleistungssektoren hin.

Öffentliche Dienstleistungen als zentrale Bestandteile demokratischer Gesellschaftsmodelle

Grundsätzlich werden öffentliche Dienstleistungen wie Transport, Energie- und Wasserversorgung, Bildung und soziale Sicherheitssysteme in der EU als Teil der Daseinsvorsorge (vgl. Kasten 1) gesehen, die für *alle* BürgerInnen zugänglich sein sollen. Die besondere Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen wurde daher durch die Aufnahme des Artikels 16 im EG-Vertrag von Amsterdam 1997 hervorgehoben. Öffentliche Dienstleistungen werden dementsprechend in der EU als „*ein Schlüsselement des europäischen Gesellschaftsmodells*“ angesehen und „*ihre Rolle bei der Förderung von sozialer und territorialer Kohäsion*“ (EU-Kommission 2000a:3) betont. In Bezug auf öffentliche Dienstleistungen ist daher das EU-Wettbewerbsrecht in vielen Bereichen bislang nur eingeschränkt gültig. Ausnahmeregeln wie z.B. Gebietsmonopole (festgelegte Versorgungsgebiete für einzelne Unternehmen) und staatliche Beihilfen (Subventionen) für Anbieter öffentlicher Dienstleistungen (z.B. im Bereich ÖPNV und Kultur) wurden eingeführt. Zudem werden einige der netzwerkgebundenen Dienstleistungen (z.B. Wasserversorgung) als ein so genanntes „natürliches Monopol“ angesehen, das letztendlich nur von *einem* Anbieter angeboten werden kann, da z.B. die Errichtung paralleler Leitungsnetze für Wasserversorgung oder Energieübertragung ökonomisch nicht sinnvoll erscheint (vgl. Kasten 1).

Bis in die Mitte 1980er Jahre wurde in vielen Ländern Europas aufgrund dieser gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Relevanz eine staatliche Erbringung öffentlicher Dienstleistungen etabliert. Dabei unterliegen öffentliche Dienstleistungen auch einer weitgehenden staatlichen sozial-, wirtschafts- und umweltpolitischen Regulierung, die die Wettbewerbsprinzipien des freien Marktes außer Kraft setzen. Dieser besonderen Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen stehen seit Anfang der 1990er Jahre jedoch in vielen Sektoren weitgehende Liberalisierungsmaßnahmen und –pläne für öffentliche Dienstleistungen in der EU gegenüber.

Liberalisierung aller Dienstleistungen?

Entscheidend dafür, ob eine öffentliche Dienstleistung den Wettbewerbsmechanismen eines liberalisierten Marktes unterworfen wird ist derzeit, ob sie als Dienstleistungen mit „*wirtschaftlichem*“ oder „*nicht wirtschaftlichem*“ Charakter angesehen werden. Nach dieser Definition werden lediglich Dienstleistungen wie Justiz- und Sicherheitsdienst (z.B. Polizei und Militär) als Dienstleistungen „nicht wirtschaftlicher Natur“ definiert, die dem EU-Wettbewerbsrecht grundsätzlich *nicht* unterliegen. Nur Dienstleistungen mit „wirtschaftlichem“ Charakter müssen sich dem EU-Wettbewerbsrecht unterziehen und sind somit potenziell von Liberalisierungsmaßnahmen betroffen (vgl. auch Kommission der EU 2001c:5, Kommission der EU 2000a:42). Im EG-Vertrag von Amsterdam (Artikel 86.2) werden diese als „Dienstleistungen von allgemeinem *wirtschaftlichem* Interesse“ bezeichnet. Dazu werden im EU-Grünbuch (vgl. Kasten 1) zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse z.B. Energieversorgung, Telekommunikationsdienste und Transportdienstleistungen gezählt, die von zentraler Bedeutung für die Daseinsvorsorge und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung sind und die somit „von staatlichen Stellen im Interesse der Allgemeinheit erbracht und von ihnen daher mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden.“ (Kommission der EU 2003b:7-8).

2.1 Die Liberalisierungsagenda der EU: Vom Binnenmarkt zum Weltmarkt

Die EU ist in vielen Dienstleistungssektoren mittlerweile zu einem zentralen Akteur der Liberalisierungspolitik geworden. In den 90-er Jahren wurden verschiedene EU-Richtlinien erlassen, die für die Dienstleistungssektoren Telekommunikation, Post und Verkehr sowie Energieversorgung eine schrittweise Liberalisierung vorschreiben. Für die Sektoren Bildung und Kultur sowie Wasserversorgung und soziale Sicherungssysteme hat die EU bisher keine Richtlinien zur Liberalisierung erlassen. Dennoch ist die EU auch in diesen Sektoren ein wichtiger Akteur und formuliert politische Vorgaben. Zudem wird die Liberalisierung für diese Bereiche auch von Akteuren auf nationaler Ebene oder von internationalen Organisationen wie z.B. der OECD vorangetrieben.

Ziel der EU-Richtlinien ist die Schaffung eines **europäischen Binnenmarktes**, so dass Dienstleistungserbringung innerhalb der EU grenzüberschreitend und ohne Einschränkungen möglich wird (vgl. Kommission der EU 2003e). Die bestehenden, sehr unterschiedlichen Regelungen zur Erbringung von Dienstleistungen in einzelnen EU-Mitgliedsstaaten sollen damit langfristig angeglichen werden. Anstelle bisheriger Monopolrechte und Ausnahmeregelungen für Anbieter öffentlicher Dienstleistungen sollen nun im Zuge der Liberalisierung Maßnahmen zur Einführung von Wettbewerb treten. Dies sind z.B. private Kapitalbeteiligungen; Ausschreibungsverfahren, Vergabe von Konzessionen, Entflechtung von Unternehmenstätigkeiten und Bereitstellung von Netzzugang für konkurrierende Anbieter (vgl. Kasten 1). In einigen Sektoren werden die bisher bestehenden Gebietsmonopole aufgehoben. Das bedeutet, dass in regional abgegrenzten

Versorgungsgebieten (z.B. Energieversorgung für die Stadt Berlin), in denen öffentliche Unternehmen alleinige Anbieter waren, nun auch andere (private) Anbieter agieren können und somit in Wettbewerb zu den etablierten Anbietern treten. Die EU verhält sich dabei in Bezug auf die Eigentumsfrage neutral, d.h. Mitgliedsstaaten oder Kommunen können selbst entscheiden, ob Dienstleistungen in privatem oder öffentlichen Modus bereitgestellt werden (Kommission der EU 2003a: 8-9). Die EU-Richtlinien zur Liberalisierung stellen jedoch einen Rahmen dar, in dem Privatisierung oft als Teil der Liberalisierungsstrategien von den einzelnen EU-Staaten implementiert wird. Zudem befürwortet die EU-Kommission das Engagement Privater im Bereich öffentlicher Dienstleistungen: Sie schätzt z.B. Public-Private-Partnerships (PPP) als unverzichtbare, innovative Finanzierungslösung (EU Kommission 2004a:12, ebd. 2004b).

Kontroversen um die Anwendung europäischer Wettbewerbsregeln

Im Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (2003) macht die EU-Kommission deutlich, dass ihres Erachtens auch für bisher von der Liberalisierungspolitik ausgenommene Sektoren Wettbewerbsregeln gelten sollten. So werden Abfallwirtschaft, Wasserversorgung und öffentlich-rechtlicher Rundfunk für eine mögliche Liberalisierung ins Auge gefasst (EU-Kommission 2003b: 12). Insbesondere im Bereich der Wasserversorgung ist dies jedoch heftig umstritten (vgl. Kapitel 5).

Darüber hinaus werden Strategien diskutiert, die eine „Liberalisierung durch die Hintertür“ bedeuten würden. Denn auch das europäische Vergaberecht im öffentlichen Beschaffungswesen (Ausschreibungen öffentlicher Aufträge) soll liberalisiert werden (vgl. z.B. EU-Kommission 2004b). Bisher sind bestimmte Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge auch von der Pflicht zur Ausschreibung öffentlicher Aufträge ausgenommen. Würden diese Ausnahmen aufgehoben, könnte das Entscheidungs- und Regulierungsmöglichkeiten der Kommunen deutlich einschränken. Im Wassersektor, für den bisher keine EU-Vorgaben zur Liberalisierung bestehen, könnte durch eine Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung Wettbewerbselemente etabliert werden, ohne dass eine sektorspezifische Liberalisierungsrichtlinie erlassen wird. Damit werden auch gegenwärtige Entscheidungsstrukturen auf nationaler und lokaler Ebene umgangen. Von Bedeutung ist hierbei auch, dass die Europäische Kommission im Bereich des Wettbewerbsrechts weitgehende Entscheidungsmacht hat, da sie zu Wettbewerbsfragen über den Europäischen Rat ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments und ohne (formale) Beteiligung der EU-Mitgliedsstaaten rechtliche Vorgaben schaffen kann (vgl. Schönböck et al. 2003: 440-441).

Privatwirtschaftliche Akteure wie z.B. der Bund Deutscher Industrie (BDI) stellen weitreichende Liberalisierungsforderungen für öffentliche Dienstleistungen, da sie die Bestimmungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge als „Deckmantel“ (BDI 2001:5) für wettbewerbswidrige wirtschaftliche Tätigkeiten des Staates sehen (BDI 2001; vgl. auch ASU/UNI 1998, 2003). Die weitgehenden Liberalisierungsvorstöße der EU und

privatwirtschaftlicher Akteure rufen jedoch eine fundamentale Kritik u.a. von Nichtregierungsorganisationen, Verbänden kommunaler Unternehmen und Gewerkschaften hervor (vgl. z.B. VKU 2004; Fritz 2004b; Hall 2003), die sich für die Beibehaltung der bestehenden Ausnahmeregeln bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen einsetzen. Diese Kritik wurde im Zuge von Konsultationen im Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse aufgegriffen: die EU betont hier nochmals die besondere Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen und erkennt an, dass in Bezug auf deren Liberalisierung noch erheblicher Diskussionsbedarf besteht. Zugleich wird hier aber auch das Paradigma der Liberalisierung beschworen, da die Rolle öffentlicher Dienstleistungen für die „Verwirklichung des strategischen Zieles“, die EU „zum wettbewerbsfähigsten, dynamischsten, wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen“ (EU Kommission 2004a: 5) hervorgehoben wird.

Die Bolkestein-Richtlinie: Marktradikalismus versus öffentliche Dienstleistungserbringung

Beispielhaft für die weitreichende Liberalisierungsagenda der EU-Kommission ist der im Januar 2004 durch den EU-Binnenmarktkommissar Frits Bolkestein vorgelegte Entwurf einer Dienstleistungsrichtlinie (Bolkestein-Richtlinie). Der Entwurf sieht eine weitgehende De-Regulierung von Dienstleistungserbringung in der EU vor, im Zuge derer bisherige sozial-ökologische und andere Regulierungen in den EU-Ländern abgebaut bzw. umgangen werden sollen. Der Geltungsbereich des Richtlinienentwurfes ist sehr weit gefasst und bietet zugleich weiten Interpretationsspielraum, so dass potentiell auch öffentliche Dienstleistungen der Daseinsvorsorge von den Bestimmungen der Richtlinie erfasst werden (Fritz 2004a). Neben der heftigen Kritik zivilgesellschaftlicher Gruppen äußerte sich auch der Deutsche Bundesrat kritisch zum Bolkestein-Entwurf und fordert, dass Dienstleistungen der Daseinsvorsorge weiterhin der Verantwortung und Regulierung der EU-Mitgliedsstaaten unterliegen sollen. Bisherige Ausnahmeregelungen zum Schutz der öffentlichen Daseinsvorsorge sollen von den Bestimmungen der Bolkestein-Richtlinie ausgenommen bleiben (Deutscher Bundesrat 2004:4). Zurzeit finden heftige Diskussionen um diesen Richtlinienentwurf statt. Da die Richtlinie vom EU-Parlament und dem Europäischen Rat verabschiedet werden muss, bestehen hier auch politische Interventionsmöglichkeiten, um die Verabschiedung der Richtlinie zu verhindern.

Die EU als Liberalisierungsmotor?

Die Binnenmarktstrategie sowie der Entwurf der Bolkestein-Dienstleistungsrichtlinie gehen zum Teil sogar über die weitgehenden Liberalisierungsforderungen des GATS hinaus. Sie stellen damit ebenso wie das GATS die bisherigen Ausnahmeregelungen für öffentliche Dienstleistungen sowie die bestehenden Handlungsspielräume auf nationalstaatlicher Ebene grundsätzlich in Frage.

Regionale und multilaterale Liberalisierungsbestrebungen der EU im Bereich Dienstleistungen stehen dabei in engem Zusammenhang. Denn auch auf internationaler Ebene drängt die EU auf weitgehende Liberalisierungsschritte im multilateralen Handelsabkommen für Dienstleistungen, GATS (General Agreement on Trade in Services). Je nach Ausgang der gegenwärtigen Verhandlungen könnte es dazu kommen, dass eine Liberalisierung beispielsweise im Wassersektor für WTO-Mitgliedsländer – und damit auch für die EU – in internationalem Recht und somit verbindlich festgeschrieben wird. Dann besteht die Gefahr, dass Regelungen zum Schutz der öffentlichen Dienstleistungserbringung eingeschränkt werden (Fritz 2003; Deckwirth et al. 2004).

Die EU kann daher als Motor der europäischen Liberalisierungspolitik gesehen werden. Aber auch viele Regierungen in den EU-Mitgliedsländern befürworten die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen und Liberalisierungen umgesetzt, bevor die EU Richtlinien hierzu erlassen hat. Wie sich anhand der Fallbeispiele im folgenden Kapitel zeigen wird, gibt es andererseits auch Länder, die eine Liberalisierung in einzelnen Sektoren nicht befürworten. Im Jahr 2000 schrieb die EU Kommission: *„Die bislang gesammelten Erfahrungen bestätigen [...] die absolute Vereinbarkeit von hohen Standards bei der Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge mit den EG-Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln.“* (Kommission der EU 2000a:3). Die im Folgenden dargestellten Fallbeispiele im Verkehrs-, Energie- und Wassersektor sowie für die Bereiche Bildung und Kultur zeigen jedoch, dass die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen zahlreiche negative Effekte hat: Diese negativen Folgen nehmen soziale, politische, ökonomische und ökologische Dimensionen ein und gehen somit weit über Veränderungen in der Qualität und Effizienz der Erbringung von Dienstleistungen hinaus.

Kasten 1

Glossar zu öffentlichen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und zur Liberalisierungspolitik in der EU

Daseinsvorsorge

Der Begriff beschreibt, dass öffentliche Dienstleistungen für alle BürgerInnen unabhängig von ihrem Einkommen oder ihrer gesellschaftlichen Stellung zugänglich sein sollen. In Deutschland ist die Daseinsvorsorge traditionell Aufgabe der Kommunen und wichtiger Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung. Ziele und Umsetzung der Daseinsvorsorge werden in den Gemeinwohlverpflichtungen auf nationaler Ebene definiert. Was als Daseinsvorsorge angesehen wird, ist dabei Ergebnis politischer Aushandlungsprozesse in den einzelnen EU-Ländern.

Gemeinwohlverpflichtungen

Gemeinwohlverpflichtungen sind Regeln, die sicherstellen sollen, dass öffentliche Dienstleistungen allgemein zugänglich, qualitativ hochwertig und auch für untere Einkommensgruppen erschwinglich sind (flächendeckende Grundversorgung). Diese Verpflichtungen für Anbieter öffentlicher Dienstleistungen werden von den Regierungen der EU-Staaten jeweils auf nationalstaatlicher Ebene festgelegt, da *„die Anbieter [die Dienstleistungen] nicht oder nicht in erforderlicher Weise erbringen würden, wenn sie sich nur von ihren wirtschaftlichen Interessen leiten ließen.“* (EU-Kommission 2001a: 32-33). Die EU-Staaten können somit staatliche Beihilfen oder Auflagen einführen, die dem Wettbewerb entgegen stehen, um beispielsweise die Versorgung in ländlichen Gebieten oder den Ausbau regenerativer Energien sicher zu stellen. Diese Regelungen müssen allerdings mit den Rahmenvorgaben der EU vereinbar sein und werden dahingehend regelmäßig überprüft (ebd.: 34-36).

Universaldienst(leistungen)

Durch die Bestimmungen der Gemeinwohlverpflichtungen werden Unternehmen dazu verpflichtet, einen Universaldienst im Sinne der Daseinsvorsorge zu erbringen. Das bedeutet, dass die flächendeckende Grundversorgung z.B. mit Telefonzellen und Briefkästen gewährleistet werden muss. Im liberalisierten Markt werden oft die bisherigen Inhaber der Monopolrechte (z.B. Deutsche Telekom) hierzu verpflichtet.

Grünbuch und Weißbuch der EU

Strategische Positionspapiere der EU. Grünbücher stellen i.A. eine Diskussionsgrundlage für die Erstellung von Weißbüchern dar. Grünbuch und Weißbuch besitzen keine Rechtsverbindlichkeit, jedoch dienen Weißbücher i.d.R. als Vorlagen für Richtlinienentwürfe.

Richtlinien

Rechtsverbindliche Vorgaben der EU gegenüber den Mitgliedsstaaten. Zur Umsetzung von EU-Richtlinien sind die EU-Staaten verpflichtet, entsprechende nationale Gesetze zu schaffen oder bestehende zu ändern.

Vertikale Integration

Unternehmen werden als vertikal integriert bezeichnet, wenn sie in mehreren Bereichen einer Dienstleistungserbringung agieren. Sie sind dann z.B. sowohl in der Erzeugung als auch im Verkauf von Strom tätig und führen die Abrechnung und den Infrastrukturausbau durch. Damit sind Synergieeffekte (Koordination, Möglichkeit zur Quersubvention unrentabler Tätigkeiten) verbunden.

Natürliches Monopol

Eine Tätigkeit wird als natürliches Monopol bezeichnet, wenn sie ‚ökonomisch sinnvoll‘ nur von einem Anbieter durchgeführt werden kann. Netzgebundene Dienstleistungen wie die Übertragung von Strom oder Wasser durch Leitungen werden in der Regel als natürliches Monopol angesehen, da es zu kostenintensiv wäre, wenn andere Anbieter ein paralleles Leitungsnetz aufbauen würden. Aufgrund des Monopolcharakters ist der Netzzugang von strategischer Bedeutung, da er ein Wettbewerbshindernis für Anbieter darstellt, die keinen Zugang zum Netz haben.

Netzgebundene Dienstleistungen und Netzzugang

Schienenverkehr, Energie- und Wasserversorgung sowie Telekommunikation werden als netzgebundene Dienstleistungen bezeichnet, da einzelne Bereiche dieser Dienstleistungen über Netze von Schienen oder Leitungen erbracht werden. Da dieser Netzbetrieb auch im liberalisierten Markt ein natürliches Monopol darstellt, muss der Zugang zum Netz für alle anderen Anbieter bzw. Wettbewerber „diskriminierungsfrei“ gestaltet werden. Ein wichtiger Aspekt von EU-Binnenmarkt-Richtlinien zur Liberalisierung ist daher die Regelung des Netzzugangs in den einzelnen Sektoren.

Entflechtung bzw. Trennung von Unternehmen

Unternehmen, die zuvor als vertikal integrierte Unternehmen organisiert waren und somit verschiedene Dienstleistungen aus einer Hand angeboten haben, trennen bzw. „entflechten“ diese Aufgabenbereiche (vertikale Desintegration). Entsprechend der EU-Richtlinien zur Liberalisierung müssen beispielsweise Bahnunternehmen, die Bau und Erhalt der Schienennetze sowie den Verkehrsbetrieb durchführen, diese Tätigkeiten nach EU-Liberalisierungsvorgaben nun in buchhalterisch getrennten Unternehmenseinheiten re-organisieren. Dadurch soll die oft marktdominierende Stellung einiger vertikal integrierter Unternehmen abgebaut werden – und damit auch ihre Möglichkeit, ihre monopolartige Stellung auszunutzen. Zudem sollen sich die einzelnen Tätigkeiten finanziell selbst tragen, um Quersubventionen zu verhindern. Die EU schreibt bisher lediglich eine buchhalterische oder gesellschaftsrechtliche Entflechtung vor, einige EU-Länder haben sich jedoch dazu entschlossen, eine weitergehende Entflechtung durchzuführen: Sie verlangen z.B. die institutionelle Auslagerung in neue Unternehmen oder sogar den Verkauf von Unternehmenseinheiten. Privatisierung geht daher oft mit Liberalisierung und Entflechtung einher.

Subventionen

Zahlungen der öffentlichen Hand an Unternehmen, die an keine marktwirtschaftlichen Gegenleistungen gebunden sind und die allgemeine Zugänglichkeit von Dienstleistungen sicherstellen sollen. Subventionen korrigieren somit marktwirtschaftliche Mechanismen nach politischen Zielvorgaben oder setzen Marktmechanismen außer Kraft. Die regionale Verteilung von Dienstleistungen - z.B. die Erbringung von kostenintensiven Transportdienstleistungen in ländlichen Gebieten – oder Preise für Dienstleistungen werden somit nach politischen Vorgaben beeinflusst, um Dienstleistungserbringung in ländlichen Gebieten und für untere Einkommensgruppen zu gewährleisten.

Quersubventionen

Quersubventionen sind zum einen Transferzahlungen, bei denen eine „profitable“ Tätigkeit (z.B. Energieversorgung) eine andere, sehr kostenintensive Dienstleistung (z.B. öffentlichen Nahverkehr) mitfinanziert. Quersubventionen können aber auch so gestaltet werden, dass bestimmte Gruppen von NutzerInnen (z.B. hohe Einkommensgruppen oder BewohnerInnen in bestimmten Stadt- oder Staatsgebieten) die Kosten für andere NutzerInnen (niedrige Einkommensgruppen, BewohnerInnen in ausgewählten Gebieten) mittragen. Subventionen und Quersubventionen sind somit ein zentraler Mechanismus zur Umverteilung

Quellen: Kommission der EU 2000a, 2003b; Europäisches Parlament 2003

3 Liberalisierung und Privatisierung im Verkehrswesen in Europa

3.1 Schienenverkehr

Wie in anderen netzgebundenen Dienstleistungssektoren auch (Energie, Telekommunikation), nimmt die EU mittels Richtlinien und programmatischer Vorgaben direkten Einfluss auf die Entwicklung des Schienenverkehrs in ihren Mitgliedsstaaten. Mit dem in 2001 vorgelegten Weißbuch „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellung für die Zukunft“ präsentierte die EU-Kommission ihre Vorstellungen über eine Neuordnung des europäischen Verkehrssektors (Kommission EU 2001b). Ziel ist es, mittels einer Marktöffnung und der Förderung des Wettbewerbs im Schienenverkehrssektor den Anteil des Schienenverkehrs gegenüber anderen Verkehrsarten langfristig zu erhöhen: *„Zur Wiederbelebung dieses Sektors bedarf es des Wettbewerbs zwischen den Eisenbahngesellschaften. Der Markteintritt neuer Eisenbahnunternehmen könnte dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors zu steigern, und müsste durch Maßnahmen flankiert werden, die die Umstrukturierung der Unternehmen fördert (...). Die Öffnung der Märkte ist eine vordringliche Aufgabe, nicht nur im internationalen Güterverkehr (...) [sondern] auch im internationalen Personenverkehr“* (ebd.: 18).

Eine gesetzliche Verankerung und damit einen verbindlichen Rahmen für diese Zielsetzung findet sich im sog. „1. Eisenbahnpaket“ (s. Kasten 2), das bis März 2003 in nationales Gesetz umgesetzt werden musste. Kernpunkt dieses Richtlinienpaketes ist zunächst der freie Zugang aller Eisenbahnverkehrsunternehmen (EbVU) zum transeuropäischen Schienengüternetz. Dies bedeutet, dass grenzüberschreitende Schienengüterverkehrsleistungen durch alle konzessionierten Bahngesellschaften europaweit angeboten werden können. Damit könnte die deutsche DB Cargo AG Waren von Finnland nach Spanien transportieren und die spanische RENFE Produkte von Frankreich nach Dänemark. Im Bezug auf die Eigentumsfrage verhält sich die EU neutral, d.h. eine Verpflichtung zur Privatisierung staatlicher Bahnunternehmen wird seitens der EU nicht direkt ausgesprochen. Dennoch gibt es in Europa kaum noch Bahnunternehmen, die *nicht* privatisiert worden sind (s. Tab. 1).

Zur Stärkung des Eisenbahnsektors setzt die EU also auf Marktöffnung und den Markteintritt neuer Anbieter. Dadurch sollen die etablierten Bahnunternehmen (z.B. DB AG) veranlasst werden, im Rahmen eines Wettbewerbs *um* den Markt, ihre Leistungen zu verbessern, ihre Kosten zu reduzieren und neue Produkte und Angebote zu entwickeln. Damit dies funktioniert, müssen die Anbieter ein Zugangsrecht für das Schienennetz erhalten. Um einen gleichberechtigten und nicht diskriminierenden Netzzugang

sicherzustellen fordert, die EU deshalb die buchhalterische Trennung⁴ von Verkehr und Infrastruktur.

Kasten 2

Übersicht: EU-Richtlinien im Schienenverkehr

Richtlinie 91/440/EWG in der Fassung von 2001/12/EG vom 29. Juli 1991 über die Neuordnung der europäischen Bahnen:

- Unabhängige Betriebsführung der Eisenbahnunternehmen
- Buchhalterische Trennung zwischen Betrieb der Infrastruktur und Erbringung von Verkehrsleistungen
- Abbau der Verschuldung und finanzielle Sanierung
- Zugangsrechte zur Eisenbahninfrastruktur

Richtlinie 95/18/EG in der Fassung von 2001/13/EG des Rates vom 19. Juni 1995 über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen

Richtlinie 95/19/EG in der Fassung von 2001/14/EG des Rates vom 19. Juni 1995 über die Transparenz, Marktwirtschaft und Gleichbehandlung bei der Fahrwegzuweisung

Im Güterverkehr soll die Marktöffnung bis zum 1. 1. 2006 abgeschlossen sein, was auch die nationalen Binnenmärkte mit einschließt (Bergius 2004b). Derzeit wird die Verabschiedung und Implementierung eines 2. Eisenbahnpaketes für dieses Jahr vorbereitet. Dieses beinhaltet die Einrichtung einer Europäischen Eisenbahnagentur (EEA) sowie eine verstärkte Harmonisierung der Eisenbahnsicherheit. Bislang ist noch unklar - aber auch nicht auszuschließen - ob das 2. Paket auch Bestimmungen über die Liberalisierung im Bereich des Personenverkehrs und der Inlands-Kabotage⁵ beinhaltet wird. Am 3. März 2004 legte die EU-Kommissarin Loyola de Palacios einen Fahrplan für die Marktöffnung im Personenverkehr vor. Ihr Vorschlag lautet: Eine Liberalisierung der internationalen Passagierbeförderung, die Verbindungen mit mindestens einer Grenzüberschreitung umfassen, bis zum Jahr 2010 (Bergius 2004a).

3.1.1 Liberalisierung und Privatisierung des Schienenverkehrs in der EU – Stand und Ausmaß

Die Umsetzung und Implementierung der o.g. EU-Vorgaben variiert von Land zu Land. Hinsichtlich der Frage, inwiefern die von der EU geforderten und gewünschten Entwicklungen im Bereich der Marktöffnung und Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen umgesetzt wurden, befinden sich gemäß Kirchner (2003) einige Länder „im Zeitplan“ bzw. haben das Ziel bereits „übererfüllt“, hierzu gehören

⁴ Dies bedeutet, dass getrennte Gewinn- und Verlustrechnungen und Bilanzen für die Erbringung von Verkehrsleistungen durch Eisenbahnunternehmen einerseits und für den Betrieb der Infrastruktur andererseits erstellt und veröffentlicht werden müssen (Pfund 2002: 6).

⁵ D.h., dass ein ausländisches Unternehmen zwischen den Bahnhöfen eines Landes Passagiere auf eigene Rechnung befördern darf (z.B. die DB AG zwischen Brüssel und Lüttich).

Großbritannien und Schweden⁶. „Im Zeitplan“ befinden sich Deutschland, die Niederlande und Dänemark. In den Ländern Italien, Österreich, Finnland, Belgien, Portugal und Frankreich „verzögert“ sich die Marktöffnung; Irland, Luxemburg, Griechenland und Spanien stehen hingegen erst ganz am Anfang der Marktöffnung, ein Wettbewerb im Schienenpersonenverkehr findet daher bislang kaum statt (s. Tab.1, vgl. Kirchner 2003:10).

Wenngleich die Europäische Union keine konkreten Vorgaben hinsichtlich der Privatisierungsfrage macht, so wurden doch die meisten ehemals staatlichen Eisenbahnunternehmen in Europa einer Privatisierung unterzogen. Im europäischen Vergleich finden sich unterschiedliche Privatisierungsmodelle: In den meisten Ländern wurden die staatlichen Unternehmen im Zuge von Kommerzialisierung, unternehmerischer Trennung und Liberalisierung in der Regel in privatrechtliche Gesellschaften überführt, wie z.B. die Deutsche Bahn AG, die französische SNCF oder die österreichische ÖBB, die derzeit in eine *Holding* AG umgewandelt wird (Atzmüller/Herrmann 2004:46).: Eine *reelle* – im Sinne einer *Vermögens-* bzw. *Aufgabenprivatisierung* ehemals staatlicher Eisenbahnunternehmen wurde bislang nur in Großbritannien vollzogen. Eine Teilprivatisierung fand in Schweden statt, wo drei der sechs unabhängigen Aktiengesellschaften der ehemals staatlichen Eisenbahngesellschaft *Statens Järnvägar* (SJ) komplett an Private verkauft wurden.

⁶ Kirchner (2003) hat im Auftrag von IBM einen Liberalisierungsindex zur Bemessung der relativen Liberalisierungsfortschritte im Eisenbahnwesen in der EU erstellt. Hierzu wurden die gesetzlichen Rahmenbedingungen für einen Marktzugang, die praktischen Marktzutrittsbedingungen und –hürden sowie die Marktdynamik und –situation untersucht.

Tab. 1: Stand und Ausmaß der Liberalisierung und Privatisierung im Eisenbahnwesen in der EU – ein Überblick⁷

| Länder | Marktöffnung gemäß EU-RL | Trennungsmodell (Verkehr – Infrastruktur) | Eigentumsform des etablierten Eisenbahnverkehrsunternehmens | Marktanteile etablierter / privater neuer Anbieter (Personenverkehr) |
|-----------------------|--------------------------|--|---|---|
| Belgien | Ja | Organisatorisch und buchhalterisch | Privatrechtliche Holding AG | SNCB ist nahezu alleiniger Anbieter |
| Dänemark | Ja | Vollständig getrennt | Bislang keine Privatisierung von DSB | Auf allen Strecken Wettbewerb zwischen DSB und privaten EbVU |
| Deutschland | Ja | Organisatorisch und buchhalterisch | Privatrechtliche AG | Fernverkehr: DB AG alleiniger Anbieter, im Regionalverkehr liegen 11% der Marktanteile bei privaten EbVU, v.a. Connex |
| Finnland | Ja | Formal getrennt | Privatrechtliche GmbH | VR nahezu alleiniger Anbieter |
| Frankreich | Ja | Formal getrennt | Öffentliches, kommerzielles Unternehmen | SNCF nahezu alleiniger Anbieter |
| Griechenland | teilweise | Keine Trennung | Bislang keine Privatisierung | OSE alleiniger Anbieter |
| Großbritannien | Ja | Vollständig getrennt | Vermögensprivatisierung (Zerschlagung von British Rail) | Markt ist zwischen den versch. privaten Anbietern aufgeteilt |
| Irland | Ja | Keine Trennung | Bislang keine Privatisierung | IE alleiniger Anbieter |
| Italien | Ja | Keine Angaben | Privatrechtliche AG | Keine Angaben |
| Luxemburg | teilweise | Buchhalterisch getrennt | Keine Privatisierung | CFL ist alleiniger Anbieter |
| Niederlande | Ja | Vollständig getrennt | Privatrechtliche Gesellschaft | Im Fernverkehr hat NS Exklusivrechte bis 2015, im Regionalverkehr konkurrieren neben NS 14 weitere private EbVU |
| Österreich | Ja | Buchhalterisch getrennt, organisatorisch geplant | Privatrechtliche AG in Vorbereitung | Fernverkehr: ÖBB nahezu alleiniger Anbieter, im Regionalverkehr konkurrieren 12 weitere private EbVU |
| Portugal | Ja | Vollständig getrennt | Bislang keine Privatisierung von CP | Fernverkehr: CP alleiniger Anbieter Regionalverkehr: 1 privater Anbieter |
| Schweden | Ja | Vollständig getrennt | Teilprivatisierung | SJ bedient 100% der profitablen Strecken, andere Strecken teilen sich eine Vielzahl privater EbVU |
| Spanien | Ja | Buchhalterisch getrennt | Bislang keine Privatisierung | RENFE ist bislang alleiniger Anbieter |

⁷ Eigene Zusammenstellung nach Kirchner (2003), Pfund (2002), ÖGPP (2003), Atzmüller/Herrmann (2004), AK Wien (2001), Die Bahn (2004)

Kasten 3

Private Unternehmen im europäischen Bahnmarkt

Im europäischen Eisenbahnmarkt treten neben den ehemals staatlichen und jetzt als AGs oder GmbHs agierenden Unternehmen vermehrt private Anbieter in Aktion. Bislang liegt der Marktanteil Dritter bei ca. 8% im Personenverkehr (v.a. Personennahverkehr), Tendenz steigend. Einer der aktivsten privaten Anbieter ist die französische Gesellschaft **Connex** (Teil des Veolia-Konzerns), die Bus- und Bahnlinien in 16 Ländern, 14 davon in Europa betreibt. Somit ist Connex die größte private Eisenbahngesellschaft in Europa. In Deutschland ist Connex über Tochterfirmen im Schienenpersonenverkehr (Nord-Ostsee-Bahn, Europabahn bei Bielefeld, Ostmecklenburgische Eisenbahn), ÖPNV und Schienengüterverkehr tätig. Eine größere Marktstellung besitzt Connex mit dem britischen Ableger Connex-Rail in Großbritannien. Des Weiteren betreibt Connex u.a. die einzige private Schienenstrecke in Portugal, (eine Nahverkehrslinie im Umland von Lissabon), die Stockholmer U-Bahn und weitere schwedische Regionallinien (Quidort 2002:79-88, Die Bahn 2004: 5).

Vor allem im Güterverkehr zeichnet sich ein Markteintritt von „fachfremden“ so genannten *Multi-Utility* Unternehmen ab, deren Größenbetriebsvorteile (*scale effects*) sich positiv bei den teilweise hohen Markteintrittskosten bemerkbar machen dürften. Zu nennen sind hier der deutsche Chemieriese **BASF**, der im Moment im Begriff ist, der erste große private Schienengüterverkehrsbetreiber Europas zu werden. Gemeinsam mit drei anderen Chemieunternehmen hat BASF „**Rail4Chem**“ gegründet, ein Unternehmen das sich primär auf den Gütertransport in der Chemieindustrie spezialisiert. Aber nicht nur Chemiegroßen wittern Eisenbahnerluft. Auch die Möbelindustrie sieht im Transport ihrer eigenen Produkte ein lukratives Geschäft, allen voran die **IKEA-Gruppe** (vgl. Kommission EU 2001b: 30, Lahounik/Lauber 2002: 169).

Aber nicht nur die neuen Anbieter entwickeln sich zu einflussreichen Markkräften. Als Marktführer im Güterverkehr entpuppt sich immer mehr die deutsche DB AG. Gemeinsam mit der niederländischen und dänischen DSB gründete die DB AG die Railion GmbH, an der sie die DB Cargo AG insgesamt 92% der Anteile hält. Mit einer zusätzlichen 20%igen Übernahme der BLS Cargo AG, einem schweizerischen Güterunternehmen verfügt die DB Cargo AG nun über einen gut ausgebauten europäischen Nord-Süd-Korridor (SCG 2002b: 50).

3.1.2 Folgen von Liberalisierung und Privatisierung

Die Erfahrungen der Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse im Eisenbahnwesen in Europa variieren von Land zu Land. Allgemeingültige und länderübergreifende Folgebeschreibungen sind deshalb nur begrenzt möglich. Exemplarisch werden daher anhand der Erfahrungen in Großbritannien, Deutschland, Schweden, Frankreich und Österreich die Auswirkungen liberalisierter und (teil)privatisierter Dienstleistungserbringung im Eisenbahnwesen dargestellt.

Großbritannien: Von British Rail zu Broken Rails?

Privatisierung und Liberalisierung im britischen Eisenbahnwesen stehen in einer Vielzahl von Arbeiten und Studien stellvertretend für ein Musterbeispiel einer *Misserfolgsstory*: „Der Zug nach Nirgendwo – die Entgleisung(en) von Railtrack⁸“, „Broken Rails – How privatisation wrecked Britain’s railways⁹“, „Großbritannien, das Paradebeispiel einer

⁸ vgl. Reimon/Felber (2003: 11)

⁹ vgl. Wolmar 2001

erfolgreichen Trennung – ein verkehrspolitisches Desaster¹⁰ usf. sind nur einige Titelbeispiele, die privatisierungskritische AutorInnen zur Beschreibung der britischen Erfahrungen in jüngster Zeit gewählt haben. Eine geringere Anzahl privatisierungsbefürwortender AutorInnen bewertet die Privatisierung vor allem des Schienennetzes als Motor für Effizienzsteigerungen (vgl. etwa Pollitt/Smith 2001).

British Rail wurde zwischen 1994 und 1997 vollständig privatisiert und liberalisiert. Die damalige konservative Major-Regierung verfolgte hiermit das Ziel, der Verantwortung gegenüber den Bedürfnissen der VerbraucherInnen gerechter werden zu können, eine höhere Effizienz der Dienstleistung zu erreichen und einen Anstieg des Eisenbahnverkehrs im Vergleich zu anderen Verkehrsarten (Verschiebung des Modal Split¹¹) zu erzielen (Pollitt/Smith 2001: 5).

Entfalten sollten sich diese neuen Chancen für das Bahnwesen anhand einer marktradikalen Umstrukturierung des Sektors: British Rail wurde sowohl vertikal (Trennung von Infrastruktur- und Verkehrsbetrieb) als auch horizontal (Aufteilung in über 100 Einzelbetriebe) zerschlagen. Das Streckennetz fiel in den Besitz und in die Verantwortung von Railtrack, einem neu gegründeten und 1996 privatisierten Unternehmen. Die Vergabe des Verkehrsbetriebs an 25 private und regionale Betreibergesellschaften des Personenverkehrs diente dem Zweck, einer potentiellen Marktkonzentration von privaten Anbietern vorzubeugen. Zur Re-Regulierung wurden zwei neue Regulierungsbehörden gegründet: Das *Office of Rail Regulators (ORR)* zur Regulierung von Railtrack und das *Office of Passenger Rail Franchising (OPRAF)* zur Regulierung der Verkehrsbetriebe (vgl. etwa Wolmar 2001, Pfund 2002).

Die Auswirkungen der Umstrukturierungen des Eisenbahnwesens in Großbritannien sind vielfach dokumentiert¹². Als Ursache für die mehrheitlich negativen Auswirkungen wird, neben der Tatsache der Privatisierung als solcher, die *Zerschlagung* des gesamten Sektors in unzählige, auf der Grundlage komplexer Vertragswerke miteinander verknüpfte, Einzelbereiche hervorgehoben (Pfund 2002: 19). Daraus folgt für Wolmar (2001:180) eine Transformation der Eisenbahnkultur, die sich durch den Verlust von Synergieeffekten auszeichnet. Darüber hinaus wird in der Privatisierung des Schienennetzes, das allein vom privaten Monopolisten Railtrack unterhalten wird, die Ursache für sicherheitstechnische Mängel gesehen (Wolmar 2001: 180, Reimon/Felber 2003: 11-27).

Folgen für die Marktstruktur: Unternehmenskonzentration

Das Argument für die Vergabe von Verkehrskonzessionen an 25 verschiedene Betreiberunternehmen war, dass dadurch einer Monopolstellung einzelner Unternehmen vorgebeugt werden könne. Mittlerweile stellen verschiedene Studien fest, dass die 25

¹⁰ vgl. Lahounik 2001

¹¹ Unter „Modal Split“ wird die anteilige Aufteilung im Personen- und Güterverkehr auf alle Verkehrsarten verstanden.

¹² Schöller 2003, Pfund 2002, Wolmar 2001, Reimon/Felber 2003, Lahounik 2001, 2003, Knapp 2002, Pollitt/Smith 2001, u.a.

Konzessionsinhaber rechtlich zwar nach wie vor eigenständige und unabhängige Unternehmen sind, die Mehrzahl jedoch als Subunternehmen von *Multi-Utility*-Unternehmen agieren, die allesamt auch den busbetriebenen ÖPNV in Großbritannien dominieren¹³.

Folgen für die sozioökonomische Sicherheit

Bereits im Vorfeld der Privatisierung reduzierten sich die Beschäftigungszahlen im Eisenbahnsektor um 25% (Knapp 2002:108). Nach der Privatisierung und Auflösung von British Rail entwickelten sich die Beschäftigtenzahlen bei den 25 Verkehrsbetrieben weiter nach unten: von 43.000 (1996) auf 38.100 (1998), während für das Jahr 2000 wieder ein leichter Anstieg in den Beschäftigtenzahlen zu beobachten war (Wolmar 2001: 196). Dieser generelle Trend des Arbeitsplatzabbaus wird durch Statistiken der Europäischen Union bestätigt (Eurostat 2003, vgl. Tab.2). Infolge des massiven Stellenabbaus und zunehmender Flexibilisierungsmaßnahmen verschlechterten sich die Arbeitsbedingungen in den einzelnen Betreiberunternehmen (Zunahme der Arbeitsbelastungen und Arbeitsanforderungen) sowie beim Netzwerkbetreiber Railtrack (Knapp 2002:108). Die Privatisierung des Schienennetzes und die weitgehende Auslagerung der technischen Instandhaltung des Netzes führte bei Railtrack zu einem Wegfall einer Vielzahl technisch qualifizierter Arbeitskräfte. Auch auf diesen Prozess der „Entprofessionalisierung“ wird die ungenügende Koordinations- und Reaktionsfähigkeit von Railtrack auf Streckenprobleme zurückgeführt (vgl. etwa Pfund 2002).

Folgen für die Versorgungssicherheit: Sicherheit auf dem Abstellgleis und hohe Preise

Vor allem das Zugunglück von Hatfield¹⁴ im Oktober 2000¹⁵, bei dem vier Menschen ums Leben kamen, wird als Indiz für den Anstieg der Sicherheitsmängel im britischen Schienenverkehr infolge der Privatisierung dieses Sektors angeführt. Ursache des Unglücks war eine schadhafte Schiene, deren Auswechslung aufgrund der reise starken Sommersaison und der damit verbundenen Einnahmen von Railtrack auf den Winter verschoben wurde. Hinsichtlich der Unglücksursache betont Wolmar (2001: 155), dass *the accident at Hatfield was not caused by a broken rail. It was caused by a total mismanagement by Railtrack and its contractors*“. Die Erhöhung von Sicherheitsmängeln wird in direktem Zusammenhang mit Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den unzähligen Instandhaltungsbetrieben und Railtrack sowie der Profitorientierung von Railtrack – das sich eine Streckensperrung bei hoher Streckenfrequenz nicht „leisten“ wollte – gesehen (Reimon/Felber 2003: 23).

¹³ Marktstärkste „Muttergesellschaften“ sind Arriva plc, Connex Transport UK Ltd, und National Express Group plc (SCG 2001: 46f). Prognos (2000, zit. in Lahounik 2003: 36) nennt in diesem Kontext 12 Konzerne, während Pfund von nur insgesamt sechs verschiedenen Unternehmen spricht (2002: 23).

¹⁴ Für eine detaillierte Beschreibung der Unfallumstände vgl. Reimon/Felber 2003 und Wolmar 2001

¹⁵ Dem Zugunglück von Hatfield ging eine Vielzahl anderer folgenreicher Bahnunfälle voraus, die mehrheitlich auf Koordinierungs- und Sicherheitsmängel im Streckenbetrieb zurückgeführt werden (vgl. Reimon/Felber 2003).

Schöller (2003: 28) untersuchte basierend auf den Qualitätskriterien Pünktlichkeit, Taktfrequenz, einem niedrigen Preis und Sicherheit die Qualität des britischen Eisenbahnwesens nach der Umstrukturierung und kommt zu dem Ergebnis: „(...) dass das Gesamtsystem des Schienenpersonenfern- und -nahverkehrs in allen fünf Qualitätskriterien auf dem alten Stand stagniert oder gar deutliche Einbußen zu verzeichnen sind“, z.B. sind die Preise in Großbritannien mittlerweile die höchsten in ganz Europa (Schöller 2003:28).

Ziel der Umstrukturierungen des britischen Bahnwesens sollte u.a. eine Aufwertung des Schienenverkehrs im Vergleich zu anderen Verkehrsmitteln sein. Wenngleich ein starker Anstieg der Fahrgastzahlen (bis zu 30%) vielerorts bestätigt wird, werden diese Entwicklungen jedoch auf exogene Faktoren wie z.B. allgemeiner Mobilitätsanstieg, schlechte Straßenverkehrsverhältnisse sowie durch Flexibilisierung erhöhte Mobilitätsanforderung an den/die Einzelne zurückgeführt (Schöller 2003, Pollitt/Smith 2001, Wolmar 2001). Lediglich Hass-Klau (1999:28) bringt den Anstieg der Fahrgastzahlen mit der Privatisierung der Bahn in Zusammenhang ohne dies jedoch nachweislich zu belegen. Im direkten Zusammenhang mit der Privatisierung lässt sich eine tatsächliche Verschiebung der Anteile unterschiedlicher Verkehrsmittel zu Gunsten der Schiene also nicht nachweisen.

Über die Frage nach der Entwicklung der Fahrgastzahlen hinausgehend finden sich nur sehr wenige Untersuchungen, die sich mit ökologischen Folgewirkungen beschäftigen. Eine weitere Forschungslücke lässt sich für Fragen nach geschlechterspezifischen Auswirkungen konstatieren.

Ökonomische Folgen für die öffentliche Hand

Die Erfahrungen im britischen Bahnwesen belegen, dass Privatisierung statt einer Entlastung öffentlicher Haushaltskassen vielmehr das Gegenteil bewirken kann. An unterschiedlichen Stellen wird hervorgehoben, dass von Beginn an hohe staatliche Subventionen an die privaten Betreiber den Verkauf von British Rail lukrativ machten¹⁶ (Wolmar 2001:198, Lahounik 2001:38, Schöller 2003:27, Knapp 2002:109). Der Privatisierung voraus ging eine staatliche De-Investitionspolitik im Bahnsektor, was zu erheblichen Qualitätsverlusten führte. Ein hoher Erlös für ein Eisenbahnwesen in schlechter Qualität konnte somit von vorneherein wohl kaum erwartet werden. Im Zusammenhang mit der Privatisierung von Railtrack 1996 weist Wolmar (2001) daraufhin, dass, um genügend Kaufinteressierte für das Unternehmen zu begeistern, die Subventionsmittel für das Unternehmen verdoppelt wurden (ebd.:198-199). Railtrack bezog nach der Privatisierung 90% seines Umsatzes über die Schienenbenutzungsgebühren, die wiederum zum Großteil aus Subventionen, die der Staat zuvor an die Betreiber zahlte, bestanden (Knapp 2002: 109, Lahounik 2001:38).

¹⁶ Nash (1996) zit.in Bauer (2002: 16) belegt, dass sich die Regierungssubventionen zwischen 1993 und 1996 ausgehend von 458 Millionen £ vervierfacht haben.

Des Weiteren führte die Gründung neuer dezentraler Regulierungsbehörden sowie deren Umstrukturierungen zu hohen Mehrkosten für die öffentliche Hand: Eine Studie des Max-Planck-Instituts unterstreicht, dass aufgrund von hohen Koordinationskosten zwischen den unterschiedlichen Regulierungsstellen des Eisenbahnwesens sowie der ständigen Veränderungen bei den Regulierungsbehörden (Neugründung von SRA, vgl. unten) die Subventionen im Bereich der Regulierung eher zu- statt abnahmen (Bauer 2002: 15). Vor allem der Absturz des Aktienkurses von Railtrack in Folge des Zugunglücks von Hatfield und der hierauf folgenden staatlich verordneten Sanierungsmaßnahmen des Schienennetzes (weitere Verspätungen, Unzuverlässigkeiten, etc.) bedeutete im Jahr 2001 einen Anstieg staatlicher Subventionen für das private Unternehmen. Es wurden mehrere Kredite in Milliarden Pfund Höhe gewährt, von denen das Unternehmen seinen Aktionären insgesamt 10% als Dividende auszahlen wollte (vgl. Reimon/Felber 2003). Während also der Staat zunehmend in das private Streckennetz investierte, bereicherten sich die Aktionäre an den öffentlich gezahlten Geldern, frei nach dem Motto: *Private Gain – public loss!*

Folgen für die demokratische Einflussnahme und öffentliche Kontrolle

Das Einhalten von Sicherheits- und Qualitätsstandards sowie eine sozial gerechte Preisgestaltung war im privatisierten britischen Bahnwesen offensichtliche *keine* Frage der Regulierung. Trotz der Einrichtung neuer Regulierungsbehörden gab es wenig Regulierungsinitiativen. Im Juli 1998 stellte die Blair-Regierung möglicherweise aus dem Regulierungsdefizit das Weissbuch „*A New Deal for Transport: Better for Everyone*“ vor. Infolge dessen wurde OPRAF, ehemals zur Kontrolle und Regulierung der Verkehrsunternehmen neu gegründet, von der *Strategic Rail Authority* (SRA) abgelöst. Offiziell tätig ist die SRA seit 2001 und hat seither die Aufgabe, übergreifend als Koordinationsinstanz in den gesamten Eisenbahnsektor einzugreifen (SCG 2001:14-17). Jedoch erst nach einer Zunahme des öffentlichen Protests infolge von Unfällen und der offensichtlichen Privatisierung öffentlicher Subventionen durch Railtrack (s. oben) reagierte der britische Staat: Als Konsequenz auf den zunehmenden öffentlichen Druck hielt das Verkehrsministerium im Herbst 2001 zusätzliche Mittel für Railtrack zurück, was dessen Zahlungsunfähigkeit und Insolvenz provozierte. Mit dem neuen Infrastrukturbetreiber Network Rail schuf die Regierung jetzt eine privatrechtliche Gesellschaft ohne Gewinnorientierung und mit der Verpflichtung, Überschüsse in das Streckennetz zu re-investieren. Bauer (2002:13) bezeichnet diesen Schritt als eine „*de facto Renationalisierung des Unternehmens*“, wobei hier nicht vergessen werden darf, dass Network Rail nach wie vor ein unabhängiges privatrechtliches Unternehmen ist und somit eine öffentlich-staatliche Kontrolle und Einflussnahme begrenzt ist.

Kasten 4

Frankreich – Ein Alternativmodell?

Im Vergleich zu den Erfahrungen aus Großbritannien oder den skandinavischen Ländern, wo Liberalisierung und Deregulierung zentrale Elemente der jüngsten Bahnreformen darstellen, repräsentiert die französische Bahnreform ein Modell, das grundsätzlich andere Ziele verfolgt: Erstens die Umsetzung der europäischen Richtlinien in nationales Gesetz und zweitens die von der EU geforderte Entschuldung des öffentlich-rechtlichen Monopolunternehmens SNCF. Eine marktorientierte Umstrukturierung ist in Frankreich bislang nicht geplant.

1997 wurde mit der Gründung einer öffentlich-rechtlichen Gesellschaft mit kommerziellem Charakter „Réseau Ferré de France (RFF)“ eine institutionelle Trennung des Verkehrs von der Infrastruktur durchgeführt. Dieser Schritt diente der Entschuldung von SNCF. Formell besitzt RFF das Eisenbahnnetz und ist vom Staat beauftragt, Finanzierung, Entwicklung, Konsistenz und Kohärenz des Netzes zu gewährleisten. Benutzungsentgelte für das Netz werden vom Staat mit festgelegt. Materiell übernimmt jedoch die SNCF als Managementbeauftragte die Instandhaltung der Infrastruktur. Somit ist die SNCF für den Personen- und Gütertransport als auch für das Netz weiterhin verantwortlich. *De facto* hat sich an der Leistungserbringung nichts geändert und die Einheit des nationalen Eisenbahnnetzes bleibt erhalten (Pfund 2002, Kohlmorgen/Schneider 2004a,b).

Pfund (2002) sieht im französischen Eisenbahnwesen ein Modell für ein modernes Eisenbahnwesen, das nicht auf Wettbewerb, Privatisierung und Zerschlagung basiert sondern auf der Aufrechterhaltung einer *unité opérationnelle*, womit sowohl positive Synergie- und Koordinationseffekte als auch die Innovationsfähigkeit des Unternehmens gewährleistet sind (siehe die Entwicklung des TGV). KritikerInnen befürchten jedoch, dass durch die offizielle Trennung von Verkehr und Infrastruktur und die obligatorische Öffnung des Marktes für den Güterverkehr einer weiteren Liberalisierung Vorschub geleistet wurde bzw. wird (vgl. Kohlmorgen/Schneider 2004a). Hinsichtlich der Beschäftigungsentwicklung liegen nur wenig Zahlen vor. Eurostat (2003, vgl. Tab.2) belegt jedoch zwischen 1990 und 2001 auch für Frankreich einen Beschäftigtenrückgang von insgesamt 30.000 Beschäftigten.

Kasten 5

Schweden – stufenweise statt radikale *Musterreform*?

Die Deregulierung und Liberalisierung im Eisenbahnverkehr begann in Schweden bereits in den 1980er Jahren, noch bevor Großbritannien erste Maßnahmen zur Reformierung des Eisenbahnwesens einleitete. Im Unterschied zu Großbritannien repräsentiert die schwedische Reform ein stufenweises Modell, das Ende der 70er Jahre mit der Regionalisierung (Gründung regionaler Verkehrsverbände) des Personennahverkehrs begann, in den 1980er/1990er Jahren mit einer institutionellen Trennung von Infrastruktur und Verkehr fortgesetzt wurde und dessen vorläufiger Höhepunkt mit einer Entflechtung und teilweisen Privatisierung der ehemaligen staatlichen Verkehrsgesellschaft Statens Järnvägar (SJ) 2001 erreicht wurde. Im Jahr 2000 wurde der Markt vollständig liberalisiert, jedoch behielt SJ eine Monopolstellung auf den profitablen Hauptstrecken. Die Aufteilung von SJ in sechs Aktiengesellschaft stellte 2001 den Beginn der Privatisierung des ehemaligen staatlichen Unternehmens dar: im Verlauf von 2002 wurden drei der sechs Unternehmen verkauft. Die in staatlicher Trägerschaft verbliebene Aktiengesellschaft SJ AB (Personenverkehr) musste Ende 2002 Insolvenz anmelden.

Trotz eines langsameren Vorgehens werden für Schweden z.T. ähnliche Reformauswirkungen wie für Großbritannien beschrieben: Die schwedische Gewerkschaft SEKO beschreibt negative Folgewirkungen aus unterschiedlicher Perspektive: die Anzahl der Arbeitsplätze ist nach 1988 sowohl bei SJ als auch bei Banverket (Infrastrukturbetreiber) stark zurückgegangen, was zu einer Überbelastung der Angestellten führte. Instandhaltung und Investitionen in die Züge wurden durch kurzfristige Konzessionsvergaben vernachlässigt, was zu einer Erhöhung der Störanfälligkeit und zu vermehrter Unpünktlichkeit beitrug.

Schöller/Borcherding (2004) beobachten, dass sich die Reallöhne nicht negativ verändert haben, das Sicherheitsrisiko nicht gestiegen ist, sich der KundInnenservice je nach Anbieter verbessert oder verschlechtert hat und im ländlichen Raum die Fahrpreise anfänglich erschwinglicher geworden sind jedoch seit ca. 2 Jahren ein erneuter Preisanstieg zu verzeichnen ist. Die nicht aufeinander abgestimmten Tarifsysteme sind kundInnenunfreundlich und der Staatshaushalt wurde nicht entlastet: innerhalb von 10 Jahren haben sich die staatlichen Ausgaben für die Dienstleistungserbringung im Eisenbahnwesen insgesamt vervierfacht.

Quelle: Schöller/ Borcherding (2004), Pfund (2002), SCG (2002a) und SEKO (o.J.)

Deutschland: Beschäftigungsabbau sozialverträglich? – Sozioökonomische Folgewirkungen der deutschen Bahnreform

Am 1.1.1994 trat das Eisenbahnneuordnungsgesetz (EneuOG) in Deutschland¹⁷ in Kraft, welches den Beginn der Bahnstrukturreform markiert. Die wesentlichen Elemente dieser Reform sind:

- die Verschmelzung der Deutschen Bahn (DB) und der Deutschen Reichsbahn (DR) durch die Gründung der Deutschen Bahn AG (DB AG);
- die Trennung von staatlichen Aufgaben und unternehmensspezifischen Ausgaben, um die Wettbewerbsfähigkeit zu garantieren;
- die Gründung des Eisenbahnbundesamtes (EBA) als neue Regulierungsinstanz
- die Aufteilung der DB AG in vier eigenverantwortliche Bereiche (DB Netz AG, DB Reise & Touristik AG, DB Regio AG und DB Cargo AG).

Folgewirkungen der Bahnreform sind v.a. hinsichtlich der Beschäftigungsentwicklung und der z.T. daraus folgenden Veränderungen der Arbeitsbedingungen dokumentiert¹⁸. Im Vergleich zur Beschäftigungsentwicklung in anderen europäischen Ländern hat in Deutschland seit 1990 ein verhältnismäßig starker Personalabbau stattgefunden (vgl. Tab. 3), was mit der Zusammenlegung der beiden deutschen Bahnen begründet wird. Zwischen 1993 und 2001, also in der ersten Phase der Eisenbahnreform wurde gemäß Transnet (2003) die Gesamtbelegschaft von ca. 374.000 auf 214.000¹⁹ reduziert.

Größtenteils wird die Reduzierung der Arbeitsplätze, auch aus Sicht der Gewerkschaften, als eine Form des *sozialverträglichen Personalabbaus*²⁰ bezeichnet. Weis (2002: 92) unterstreicht, dass „bis heute kein einziger Arbeitnehmer aus reform- bzw. betriebsbedingten Gründen entlassen worden [ist]“. Transnet (1996, zit in: Atzmüller/Hermann 2004: 118) betont weiterhin, dass es ihr gelungen ist, den BeamInnenstatus zu sichern wobei im Gegenzug Flexibilisierungsmaßnahmen akzeptiert werden mussten. Frey et al. (2001) weisen nach, dass das Unternehmen im Rahmen der

¹⁷ Zum Ablauf der Bahnreform in Deutschland gibt es eine Vielzahl detaillierter und ausführlicher Abhandlung, vgl. hierzu u.a. König/Benz 1997, SCG 2002b

¹⁸ Zu nennen sind primär die Arbeiten von Atzmüller/Hermann 2004, Frey et al. 2001, Transnet 2001 und diverse Artikel von Wolf 2000 und Öfinger 2000, 2002

¹⁹ Eurostat (2003) nennt hingegen ein Beschäftigungsrückgang in diesem Zeitraum auf 181.000 (vgl. Tab. 2).

Umstrukturierungen eine ständig wachsende Mobilitätsbereitschaft der (v.a. weiblichen) Angestellten (in Ostdeutschland) verlangte und somit sich die Arbeitsbedingungen kontinuierlich verschlechterten (ebd.: 146). Trotz des massivem Personalabbaus mündeten die kontinuierlichen Rationalisierungsprozesse bei der DB AG in einen „institutionalisierten Personalmehrbestand“ (Frey et al: 146). Die „Lösung“ dieses Personalproblems bestand in der Auslagerung der Arbeitskräfte, sprich der Gründung des „Dienstleistungszentrum Arbeit (DZA)“ (heute „DB Arbeit GmbH“). Können sog. ‚kündigungsbeschränkte‘ Beschäftigte nicht im Kernbereich der Bahn eingesetzt werden (Bahnhofsverschönerung, Altlastensanierung etc.), so werden ihre Dienste auf dem externen Arbeitsmarkt angeboten. Mit Verweis auf eine Untersuchung von Hüning/Stodt (1999)²¹ geben Atzmüller/Hermann (2004:120) einen Einblick in die Beschäftigtenstruktur des ehemaligen DZA: *„Die Krankenstandquote liegt z.B. mit 15% weit über dem Bahndurchschnitt von 6,1%, 12,2% sind schwerbehindert [im Vgl. zu 3,1% im Gesamtunternehmen], 25,2% sind zwischen 45 bis 54 Jahre alt (im Gesamtunternehmen 15,1%)“*. Diese Zahlen vermitteln den deutlichen Eindruck, dass in die DB Arbeit GmbH vornehmlich die als *unproduktiv* eingestuftten Beschäftigten versetzt werden.

Im Zusammenhang mit einer zunehmenden Ausrichtung des Unternehmens DB AG hin zu einem Dienstleistungs- und Serviceunternehmen beschreiben Atzmüller/Hermann, dass besonders in den Service-Bereichen der Anteil von beschäftigten Frauen zunimmt, da *„ihnen eine besondere Fähigkeit zu Dienstleistungsarbeit zugeschrieben wird“* (2004:121 mit Verweis auf Schwarz 1998²² und Hüning et al. 2001²³).

In der Literatur finden sich keine konkreten Hinweise auf einen direkten Zusammenhang zwischen der Privatisierung und Liberalisierung und dem beschriebenen Personalabbau. Der hohe Personalabbau gerade im Vorfeld und zu Beginn der Reform (vgl. Tab. 2) zeigt jedoch, dass die in der Kommerzialisierung begründeten Rationalisierungsprozesse maßgeblich für die negative Beschäftigungsentwicklung bei DB AG sind.

²⁰ Unter sozialverträglichem Arbeitsplatzabbau fällt z.B. Frühpensionierung, natürliche Fluktuation etc.

²¹ Hasko Hüning und Ulrike Stodt 1999: Regulierte Desintegration – Aspekte des internen Arbeitsmarktes in der Deutschen Bahn AG. In: Nickel et al. (Hrsg.): Transformation – Unternehmensorganisation – Geschlechterforschung.

²² Schwarz, Dunja (1998): „...Frauen fällt der Dienstleistungsgedanke etwas leichter als Männern...“ – Zur Dienstleistungsorientierung des Geschäftsbereichs Personenbahnhöfe; in: Zentrum für interdisziplinäres Frauenforschung: Chancenstrukturen weiblicher Erwerbsarbeit, Bulletin 16: 15-28.

²³ Hüning, Hasko; Nickel, Hildegard Maria und Iris Peinl (2001): Erwerbsintegration und Geschlechterpolitik; in: Zentrum für interdisziplinäre Frauenforschung: Erwerbsintegration und Geschlechterpolitik, Bulletin 22: 1-22.

Kasten 6

Österreich – Personalabbau und die Beendigung des Beamtenstatus

In Österreich wurde im Dezember 2003 die Umstrukturierung der ÖBB in eine Holding AG mit vier eigenständigen Aktiengesellschaften und fünf GmbH parlamentarisch beschlossen. Wesentlicher Bestandteil der Reform ist die Gründung eines Personalmanagementunternehmens, das ehemalige ÖBB-Beamte umschuldet und als „LeiharbeiterInnen“ auf Grundlage privatrechtlicher Arbeitsverträge an Dritte ausleiht. Umstritten ist bislang eine begleitende Reform des Dienstrechtsgesetzes, wonach arbeitsrechtliche Schutzbestimmungen (Entlassungsschutz) aufgeweicht werden sollen, was einer Aufhebung des Beamtenstatus gleich kommt (Eironline 2003). Zwischen 1996 und 2000 hat bei der ÖBB ein Personalabbau von 20% stattgefunden (Atzmüller/Hermann 2004: 47). Bis zum Jahr 2010 sollen weitere 12.000 Stellen eingespart werden. Die Auswirkungen dieses Stellenrückbaus werden von ÖBB-Angestellten bereits heute in Form von Arbeitszeitzunahme, Dauerbelastungen, Überstunden, Rückgang der Sicherheits- und Ausbildungsstandards (v.a. bei Privatbahnen) etc. beschrieben (vgl. Atzmüller/Hermann 2004:53, Arbeiterkammer Wien 2001).

Tab. 2: Beschäftigung im Eisenbahnwesen (Beschäftigte in 1000)

| Land / Unternehmen | | 1970 | 1980 | 1990 | 1995 | 2000 | 2001 |
|--------------------|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Belgien | SNCB | 56.7 | 65.7 | 45.2 | 41.9 | 41.4 | 41.8 |
| Dänemark | DSB | 24.0 | 22.1 | 20.4 | 15.7 | 9.7 | 8.4 |
| Deutschland | DB AG | 392.7 | 329.0 | 236.0 | 294.9 | 222.2 | 181.3 |
| | DR | 252.6 | 237.9 | 246.3 | DB | DB | DB |
| Finnland | VR | 27.7 | 28.7 | 20.2 | 15.2 | 12.7 | 12.2 |
| Frankreich | SNCF | 303.0 | 254.4 | 202.1 | 181.1 | 175.2 | 177.4 |
| Griechenland | CH | 12.6 | 12.1 | 13.3 | 12.5 | k.a. | 9.6 |
| Großbritannien | All railways | 237.0 | 191.0 | 140.0 | 113.0 | 50.0 | k.a. |
| Irland | CIE | 22.3 | 18.1 | 11.8 | 11.1 | 5.4 | 5.7 |
| Italien | FS | 197.6 | 220.7 | 200.4 | 129.8 | 109.5 | 104.0 |
| Luxemburg | CFL | 4.4 | 4.2 | 3.5 | 3.2 | 3.1 | 3.2 |
| Niederlande | NS | 26.8 | 26.9 | 26.2 | 26.6 | 24.7 | 24.7 |
| Österreich | ÖBB | 73.9 | 72.5 | 66.9 | 61.3 | 50.7 | 48.5 |
| Portugal | CP | 25.6 | 24.7 | 22.1 | 13.1 | 6.3 | 6.1 |
| Schweden | SJ | k.a. | k.a. | k.a. | k.a. | 3.5 | 3.6 |
| Spanien | RENFE | 85.1 | 71.5 | 49.7 | 39.0 | 33.7 | 32.9 |

Quelle: Eurostat 2003

3.1.3 Zusammenfassung beschriebener Folgen

Trotz einiger Unterschiede in der Privatisierungsform und der Frage der Entflechtung der Unternehmen, lassen sich zusammenfassend dennoch vergleichbare Folgewirkungen beschreiben: Vor allem das Beispiel Großbritannien zeigt, dass sich nach der Öffnung des Marktes und Privatisierung von British Rail, schnell eine **Marktdominanz** einiger weniger Unternehmen – oftmals *Multi-Utility*-Unternehmen herausbildete. In anderen europäischen Ländern sind es in der Regel die ehemaligen staatlichen Unternehmen, die auch im liberalisierten Markt und als privatrechtliche Aktiengesellschaften eine (private)

Monopolstellung einnehmen. Die Marktentwicklung steht in engem Zusammenhang mit dem in allen Ländern zu beobachtenden massiven **Personalabbau** und der sich verschlechternden Arbeitsbedingungen. Rationalisierung und Stellenabbau führen zu Kosteneinsparungen, was die Stellung eines privaten Unternehmens im Markt im allgemeinen verbessert: Effizienzsteigerung auf Kosten der ArbeitnehmerInnen. In keinem der Beispiele konnten Preissenkungen beobachtet werden, stattdessen werden **Preissteigerungen** bei gleichzeitigem Qualitätsverfall beobachtet. Vor allem am Beispiel Großbritanniens aber auch in Schweden wird deutlich, dass die Profitorientierung der privaten Unternehmen und die Suche nach funktionierenden Regulierungsmechanismen eine **Erhöhung der staatlichen Subventionen** erforderte. Wiederum das britische Beispiel und Railtrack verdeutlicht am eindrucklichsten, wie schwierig eine **öffentliche, bzw. politische Einflussnahme** auf private Unternehmen und deren korrupte Aneignung öffentlicher Mittel ist.

3.2 Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)²⁴

Dienstleitungen des ÖPNV sind direkt und indirekt vom aktuellen Trend der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen betroffen: *Direkt* durch die verbindlichen europäischen Vorgaben, die öffentliche Aufgabenträger dazu verpflichten unmittelbare *gemeinwirtschaftliche* Verkehrsleistungen (vgl. Kasten 7) im Personennahverkehr im Wettbewerb zu vergeben²⁵. *Indirekt* durch die Liberalisierung des Strommarktes. Letzteres wirkt sich unmittelbar auf die Finanzierungsquellen der Kommunen und somit mittelbar auf die Finanzierung des ÖPNV aus. Denn über die kommunalen Mehreinnahmen im Bereich der Stromversorgung wurden in Deutschland bislang durch das Modell des so genannten „kommunalen Querverbundes“ in den Stadtwerken Verluste im ÖPNV ausgeglichen (vgl. Libbe et al. 2002 und Kapitel 4).

²⁴ ÖPNV umfasst den Schienenpersonenverkehr (Straßenbahn, S- und U-Bahn) und straßengebundenen ÖPNV (Busse, Sammeltaxen) im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr (Bracher/Trapp 2003:11). In der vorliegenden Studie beziehen sich die Fallbeispiele aus unterschiedlichen Ländern primär auf den Bereich des öffentlichen Busverkehrs.

²⁵ De facto findet im deutschen ÖPNV bislang kein Genehmigungswettbewerb statt, „da regelmäßig nur ein öffentlich subventioniertes Unternehmen den Genehmigungsantrag stellt (...).“ (Bogumil/Holtkamp 2002: 75).

Kasten 7

Def.: Eigenwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen

Gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen sind solche, die ein Verkehrsunternehmen aus eigenem wirtschaftlichem Interesse nicht erbringen würde, weil sie nicht kostendeckend sind. Verkehrsunternehmen erhalten für *gemeinwirtschaftliche* Leistungen öffentliche Zuschüsse. Um einen Anbieter mit dem geringsten Subventionsbedarf zu ermitteln, müssen *gemeinwirtschaftliche* Leistungen öffentlich ausgeschrieben werden.

Eigenwirtschaftliche Leistungen sind kostendeckende Abwicklungen des ÖPNV-Angebots. Eigenwirtschaftliche Verkehrsleistungen können zurzeit ohne ein förmliches Ausschreibungsverfahren vergeben werden. In der Regel werden eigenwirtschaftliche Leistungen vom kommunalen ÖPNV-Unternehmen erbracht.

Quellen: (vgl. Lange 2000, Bracher/Trapp 2003:11).

Auf europäischer Ebene wird die Erbringung von ÖPNV-Dienstleistungen durch eine EU-Verordnung²⁶ geregelt. Zentrale Zielsetzung dieser Verordnung ist die wirtschaftliche Eigenständigkeit der Verkehrsunternehmen und die Beseitigung wettbewerbsverzerrender Bedingungen. In einem seit Februar 2002 vorliegendem Entwurf der Europäischen Kommission zur Neufassung dieser Verordnung („Marktöffnungsverordnung Verkehr“)²⁷ wird das Ziel der Marktöffnung im ÖPNV konkretisiert: Durch die Einführung eines so genannten *kontrollierten Wettbewerbs* will die Kommission die Liberalisierung des ÖPNV europaweit einführen (Mietzsch o.J.). Hiernach soll die Bereitstellung des ÖPNV in Zukunft *grundsätzlich* über die Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen im Wettbewerb durch Ausschreibungen²⁸ erfolgen (Bracher/Trapp 2003: 8). Bislang eröffnen die Artikel 86(2)²⁹ und 73³⁰ des EG-Vertrags (Amsterdamer Vertrag) die Möglichkeit, bei bestimmten Bedingungen, den ÖPNV mit staatlichen Beihilfen zu fördern, ohne dass dies gegen das Wettbewerbsrecht der EU verstößt.

Wie in Zukunft die Anforderungen der EU an die Erbringung von Dienstleistungen des ÖPNV aussehen werden ist *eigentlich* noch nicht determiniert, da die Vorlage der EU-Kommission zur Novellierung der entsprechenden Richtlinie nach wie vor Entwurfscharakter hat und umstritten ist. Werner/Schaafkamp (2002:143) sind jedoch eindeutig der Meinung, dass entsprechend der Wünsche der Europäischen Kommission

²⁶ (EWG) 1191/69 in der Fassung von 1991 (EWG) 1893/19

²⁷ Kommission der Europäischen Union (2002): Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des EU-Parlaments und des Rates (COM) 2000 7end. –2000/0212 (COD)

²⁸ Gemäß Richtlinienentwurf können bestimmte Dienstleistungen von einer Ausschreibung ausgenommen werden: U-Bahn-Verkehre, Stadtbahnverkehre und Verkehre in kleineren Betrieben mit jährlichen Betriebskosten bis zu 3 Mio. Euro.

²⁹ „Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Vorschriften dieses Vertrags, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft“ (Artikel 86 (2) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft).

³⁰ „Mit diesem Vertrag vereinbar sind Beihilfen, die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs oder der Abgeltung bestimmter, mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen entsprechen“ (Artikel 73 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft).

eine Marktöffnung zu erwarten ist, wonach die Vergabe von Verkehrsdienstleistungen durch europaweit bekannt gemachte und nicht diskriminierende Wettbewerbsverfahren gestaltet werden müssen. Somit würde der ÖPNV umfassend den Wettbewerbsregeln der EU unterliegen.

Es scheint allerdings nicht erst einer neuen Richtlinie zu bedürfen, um den ÖPNV-Sektor den europäischen Wettbewerbsbedingungen zu unterwerfen. Wenn einzelne Mitgliedsstaaten Teile ihrer öffentlichen Dienste liberalisieren, z.B. französische Gemeinden, die den ÖPNV für ausländische bzw. private Unternehmen öffnen, dann entsteht gemäß der Europäischen Kommission ein so genannter „vorgelagerter Markt“, auf welche die Wettbewerbsregeln des Binnenmarktes anzuwenden sind (vgl. Fritz 2004b). Dies wird durch das „Altmark Trans Urteil“ des EuGH vom Juli 2003³¹ bestätigt, wonach öffentliche Zuschüsse für den Betrieb von Liniendiensten im Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr grundsätzlich der Beihilfenkontrolle der EU unterliegen. Allerdings benennt das EuGH auch Ausnahmeregelungen, in denen Beihilfen nicht als wettbewerbsverzerrend eingestuft werden (vgl. Bracher/Trapp 2003: 10). Die Frage der Liberalisierung des ÖPNV-Marktes ist also abschließend noch nicht geklärt, auch wenn vieles auf eine weitgehende Marktöffnung hindeutet. Ginge es nach dem Bundesverkehrsministerium wäre die Zukunft des ÖPNV eindeutig, denn *„Wettbewerb sorgt für gute Angebote und günstige Preise für den Verkehrskunden. Deshalb muss die europäische Politik der Öffnung des Marktzugangs für alle Verkehrsdienstleister konsequent fortgesetzt werden“* (BMVBW: 2002).

3.2.1 ÖPNV-Liberalisierung und -Privatisierung in der EU – Stand und Ausmaß

Unabhängig von den europäischen Rahmenvorgaben wurde das ÖPNV-Wesen in einigen Ländern bereits seit Mitte der 1980er Jahre liberalisiert, größtenteils dezentralisiert sowie in einigen Ländern reellen Privatisierung (Vermögensprivatisierung) oder Organisationsprivatisierungen (GmbH, AG) unterzogen. Hierzu zählen Schweden, Finnland, Dänemark, Frankreich, die Niederlande und Großbritannien, wobei Großbritannien auch im ÖPNV-Sektor eine Art Pionierrolle einnimmt: Bereits Mitte der 1980er Jahre wurde parallel zu einer radikalen Liberalisierung im Busverkehr (außerhalb Londons) der gesamte ehemals öffentliche Bussektor vollständig in private Hände gelegt und weitgehend dereguliert (KCW o.J.) (vgl. Tab.3).

³¹ Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 24. Juli 2003, Altmark Trans, Rechtssache C 280/00

Tab. 3: De-Regulierung, Privatisierung und Liberalisierung im ÖPNV – Ein Überblick

| | De-Regulierter und liberalisierter Markt, private Anbieterstruktur | Auf dem Weg zu einer umfassenden Marktöffnung, private Anbieterstruktur dominiert | Eingeschränkte Marktöffnung, gemischte Anbieterstruktur |
|------------------------|---|---|---|
| Länder | Großbritannien | Skandinavische Länder, Niederlande, Frankreich, | Deutschland, Portugal, Belgien, Luxemburg, Österreich |
| Gemeinsamkeiten | <ul style="list-style-type: none"> - private Anbieter - de-regulierter Markt - Ausschreibungen nur für nichtgewinnbringende Linien | <ul style="list-style-type: none"> - Ausschreibungen eingeführt, aber noch nicht überall angewandt | <ul style="list-style-type: none"> - noch keine oder kaum Privatisierungen - noch keine oder kaum Ausschreibungen |
| Unterschiede | | <ul style="list-style-type: none"> - Ausschreibungsverfahren eingeführt (Schweden) - Ausschreibungsverfahren teilweise eingeführt (Niederlande, Frankreich) - Frankreich: noch häufig Vergabe direkter Konzessionen ohne Ausschreibungen | <ul style="list-style-type: none"> - Ausschreibungen finden manchmal in Pilotprojekten statt (Belgien) - einige Länder haben bereits Gesetzgebungen zur verpflichtenden Ausschreibung verabschiedet (Italien, Österreich) |

Quelle: TIS.PT 2001: 24

Am Beispiel von Großbritannien, Schweden, Dänemark und Frankreich – der Länder mit weitgehenden Privatisierungs- und Liberalisierungserfahrungen – lassen sich die Vergabepraxis, dominante Eigentumsformen sowie die Wettbewerbs- und Marktstruktur im ÖPNV-Sektor erkennen (s. Tab. 4). In fast allen europäischen Ländern, in denen der ÖPNV-Markt innerhalb der letzten 15-20 Jahre geöffnet wurde, entstand ein so genanntes „Duales System“: Während die Dienstleistungen des Personennahverkehrs *außerhalb* urbaner Metropolen liberalisiert wurden und größtenteils von privaten international tätigen Unternehmen bereitgestellt wird, wird der ÖPNV *innerhalb* der Metropolen (Paris, London und Kopenhagen) weiterhin in öffentlicher Trägerschaft bereitgestellt (vgl. TIS.PT 2001, Bayliss 1999)³².

³² Im Gegensatz dazu sind es im Bereich der Wasserversorgung die Metropolen, in denen die Privatisierung der städtischen Wasserversorgungsbetrieb zu aller erst vollzogen wird (vgl. Kapitel 5).

Tab. 4: ÖPNV-Wesen in Wettbewerbs-, „erfahrenen“ Ländern der EU

| | Großbritannien | Frankreich | Schweden | Dänemark |
|--|---|--|---|--|
| Liberalisierung / Wettbewerbsform | Seit 1985 liberalisiert (außer London), Wettbewerb <i>im</i> Markt. | Seit 1981 Wettbewerb <i>um</i> den Markt (außer Paris); Kommunen ist es frei gestellt, ob sie den ÖPNV im Eigenbetrieb bereitstellen oder nach „außen“ vergeben. | Seit 1989 liberalisiert, Wettbewerb <i>um</i> den Markt. | Seit 1994 liberalisiert (außer Kopenhagen), Wettbewerb <i>um</i> den Markt. |
| Eigentumsformen | Vermögensprivatisierung ³³ | 2/3 der städtischen Verkehrsunternehmen sind privat und bedienen 60% der Bevölkerung, Besitzerin der Infrastruktur und des Rollmaterials ist i.d.R. die Kommune | Bis auf 11 sind alle vormals gemeindeeigenen Verkehrsunternehmen ³⁴ vollständig privatisiert worden | Insgesamt 200 private und öffentliche Busunternehmen |
| Marktstruktur | Vier große Betreiber vereinen über 60% der Marktumsätze | Vier große Unternehmen bestimmen den Markt davon zwei private (Vivendi-CGEA-Connex und Verney) und zwei öffentliche Unternehmen (Keolis und TransDev.) | Bis zu 500 private oftmals kleine Busunternehmen, der Markt wird jedoch von drei großen internationale Busgesellschaften bestimmen den Markt. | Combus (in staatlicher Trägerschaft) dominiert mit 53% Marktanteilen derzeit den Markt |

Eigene Zusammenstellung nach Ruiter/Mast (2000), Andersen (2001), Palm (2001)

3.2.2 Folgen der Liberalisierung und Privatisierung im ÖPNV-Sektor³⁵

Arbeiten und Studien, die sich mit Folgen und Veränderungen hinsichtlich der Liberalisierung und zum Teil Privatisierung im öffentlichen Personennahverkehr auseinandersetzen, fokussieren zumeist die Länder, in denen seit mindestens 10 Jahren das ÖPNV-Wesen liberalisiert und privatisiert wurde (siehe Tab. 3, 4). Einen umfassenden Überblick über Stand und zukünftige Trends hinsichtlich der Liberalisierung und Privatisierung im europäischen ÖPNV liefert das portugiesische Beratungsunternehmen TIS.PT in einer von der EU in Auftrag gegebenen europaweiten Studie³⁶.

³³ In einigen Gemeinden sind die Verkehrsunternehmen in öffentlichem Besitz (TIS.PT 2000: 296).

³⁴ Kommunale Verkehrsunternehmen dürfen in Schweden nur im lokalen Markt Verkehrsleistungen erbringen, während privatisierte Betreiber keinen räumlichen Beschränkungen unterliegen (Andersen 2001: 7).

³⁵ Die Folgedarstellungen beziehen sich auf die Erfahrungen in den Ländern Großbritannien, Frankreich, Schweden, Dänemark.

³⁶ Consultores em Transportes, Inovação e Sistemas, S.A. (TIS.PT) (2001): Managing and Assessing Regulatory Evolution in local public Transport Operations in Europe (MARETOPE).

Folgen für die Marktstruktur: Oligopole bestimmen das Bild

Die Marktöffnungspolitik führte in allen vier betrachteten Ländern zu starken Konzentrationsprozessen und Oligopolbildung (vgl. etwa Kohlmorgen/Schneider 2004a, Andersen 2001, Bayliss 1999). In Großbritannien besitzen die drei größten privaten Busunternehmen, Firstbus, Stagecoach und Arriva³⁷ über 50% der Marktanteile des öffentlichen Personennahverkehrs. In Dänemark ist es zwischen 1988 und 1999 zu einer Halbierung der Anzahl der ausführenden Verkehrsunternehmen gekommen (von 400 auf 200). Die drei großen Unternehmen Arriva Denmark, Linjebus und City Bus teilen sich deutliche Mehrheiten des Marktes (Palm 2001: 5). Auch in Schweden kam es zu Konzentrationsprozessen infolge der Liberalisierung, sodass heute die drei großen Unternehmen (Swebus³⁸, Linjebus, Busslink) mehr als 50% der gesamten „Busflotte“ besitzen (Atzmüller/Herrmann 2004:171). Andersen (2001:17) beobachten zudem eine zunehmende „Internationalisierung“ im europäischen ÖPNV-Wesen, was sich vor allem an der starken Marktposition einzelner skandinavischer (z.B. Linjebus) und französischer (Connex) Unternehmen in verschiedenen europäischen Ländern ablesen lässt.

Folgen für die sozioökonomische Sicherheit: Personalabbau, erhöhte Arbeitsbelastungen und Schwächung der Gewerkschaften

Die Konsolidierung des ÖPNV-Markts und Oligopolbildung findet seine Entsprechung in einer radikalen Personaleinsparung und der Erhöhung des Arbeitsdruckes auf Beschäftigte. Das britische Buswesen verdeutlicht diese Erhöhung der sozioökonomischen Unsicherheit durch Liberalisierung und Privatisierung sehr eindrücklich: BusfahrerInnen in Großbritannien mussten nach der Öffnung des Marktes beträchtliche Lohneinbußen hinnehmen. So reduzierte sich der durchschnittliche Stundenlohn eines/r Busfahrers/in zwischen 1985 und 1998 von £ 6,14 auf £ 5.61 wobei die wöchentliche Arbeitszeit um ein Stunde zunahm (48,5 h) (Bayliss 1999: 13). Werner/Schaafkamp (2002) bestätigen, dass durch die Einführung von Wettbewerb im ÖPNV eine negative Lohnentwicklung generell nicht zu vermeiden sein wird: „Unternehmen, die 30 Prozent höhere Löhne als ihre Wettbewerber (...) zu finanzieren haben, sind nicht in der Lage, das wirtschaftlichste Angebot abzugeben, bzw. den „besten“ Genehmigungsantrag zu stellen“ (ebd.: 147). Das Ende des Branchentarifvertrags in einigen Ländern als Folge der Einführung der Marktmechanismen ist nur ein weiterer Beleg für die negativen Lohnentwicklung im liberalisierten und privatisierten ÖPNV-Wesen (Ruiter/Mast 2000: 24). Durch Personalabbau und Outsourcing einerseits sowie die Kürzung von Pausen, Ruhephasen und Weiterbildungsmaßnahmen andererseits haben darüber hinaus in allen Ländern die Arbeitsbelastungen zugenommen und sich die Arbeitsbedingungen allgemein verschlechtert (Ruiter/Mast 2000:26-28). Ausnahmen stellen bisher die Entwicklungen in Schweden und Dänemark dar: So wurden trotz der Konzentrationsprozesse keine

³⁷ Diese gemeinsam mit National Express sind gleichzeitig „Muttergesellschaften“ von neun der 25 privaten Eisenbahnverkehrsunternehmen (s. oben).

³⁸ Swebus wurde als vormals öffentliches Unternehmen 1995 an Stagecoach verkauft. 1999 zog sich Stagecoach aus dem schwedischen Markt zurück und Swebus gehört seitdem zu Concordia. (Atzmüller/Herrmann 2004 und Palm 2001).

negativen Auswirkungen in der Lohnentwicklung beobachtet. Diese bisherige „Stabilität“ in der Lohnentwicklung muss allerdings im Kontext eines deutlichen Arbeitskräftemangels und den – durch gewerkschaftlichen Druck erreichten – Vereinbarungen zur Arbeitsplatzgarantie bei Neuvergabe von Konzessionen (ebd., Werner/Schaafkamp 2002: 146) beurteilt werden und bedeutet nicht, dass der Druck auf Arbeitsbedingungen und Lohnkosten nicht dennoch hoch ist. Vor allem der weiterhin hohe gewerkschaftliche Organisationsgrad der Beschäftigten im ÖPNV (Schweden 95%, Dänemark 98%) scheint hier seine Wirkung zu zeigen.

Hinsichtlich der Rolle von Gewerkschaften und ihrer Einflussstärke wird für Großbritannien hingegen in Folge der Privatisierungswelle eine Dezentralisierung und Fragmentierung der industriellen Beziehungen beschrieben. Auch wenn die Mitgliederzahlen weiterhin hoch sind, hat sich die offensichtliche Kooperationsbereitschaft der Gewerkschaften im Umstrukturierungsprozess im britischen Verkehrswesen nicht vertrauensfördernd ausgewirkt (Atzmüller/Herrmann 2004: 151). Trotz des hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrades in Schweden beschreibt die schwedische Gewerkschaft *Kommunal* hinsichtlich neuerlicher Mobilisierung (zit. in: Atzmüller/Herrmann 2004: 174), dass die zunehmend temporär und zeitlich befristeten Angestellten eher selten Mitglieder in einer Gewerkschaft werden. Insgesamt ist trotz der Erfahrungen aus Schweden und Dänemark ein kontinuierliches Schwinden der gewerkschaftlichen Einflussnahme zu beobachten (Ruiters/Mast 2000).

Folgen für die Versorgungssicherheit: Sozial-räumliche Polarisierung und langsames Ansteigen der Preiskurve

Für alle vier Länder beschreiben Ruiters/Mast (2000:22), dass sich der Service (Frequenz) auf profitablen Strecken verbessert hat, während auf den unprofitablen Nebenstrecken vor allem im ländlichen Raum eine Verschlechterung hinsichtlich der Streckenführung sowie der Fahrtzeiten zu konstatieren ist. Als Folge nimmt die Zahl der Strecken, die aus Gründen der Gemeinwohlverpflichtung bedient werden, ab. Dies belegt einen Trend zu einem nachfrageorientierten Beförderungsprinzip, wobei scheinbar wenig nachgefragte Linien *auf der Strecke* bleiben (ebd.: 23).

Für Großbritannien beschreibt Bayliss (1999) dass Fahrpreise für Busse kontinuierlich gestiegen sind, zwischen 1986 und 1998 im ganzen Land um 23%, wobei vor allem in den Metropolen die Buspreise um bis zu 62% angestiegen sind (ebd: 8). Dies bestätigen Werner/Schaafkamp (2002:144) und heben zudem hervor, dass die dortigen Verkehrsunternehmen die Zahlungsbereitschaft der Fahrgäste bis zum äußersten ausgereizt haben und die Preise stark erhöhten. Im Gegensatz zu Großbritannien bieten die skandinavischen Länder ein eher typisches Bild in Bezug auf die Preisentwicklung für die ÖPNV-Benutzung. Bracher/Trapp (2003: 51) beobachten für skandinavische Länder eine Fahrpreissenkung von 20% in Folge der Liberalisierung und Deregulierung des ÖPNV. Ergänzend ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es sich hierbei scheinbar um eine vorübergehende Preissenkung handelt. Denn bereits die jüngsten Ausschreibungsverfahren in Schweden und Dänemark führten zu Preiserhöhungen von

bis zu 40% bei den abgegebenen Angeboten (Palm 2001), was sich letztendlich steigend auf die Nutzungsentgelte auswirken wird. Auch im ÖPNV zeigt sich somit, dass mit der Konsolidierung des liberalisierten Marktes die zu vor gesunkenen Preise wieder auf den alten Stand ansteigen bzw. diesen übersteigen. Hinsichtlich der Qualität der Dienstleistung liegt ein wesentliches Problem in der Frage der Fahrgastinformationen, denn: „*keines der betrachteten Länder verfügt über ein gut funktionierendes zentrales Fahrgastinformationssystem*“ vor, das auch die Einsicht in überregionale Verbindungen ermöglichen würde (Ruiter/Mast 2001: 19).

Ökonomische Kosten für die öffentliche Hand

Allgemein wird für alle vier Länder eine Reduzierung öffentlicher Ausgaben in Folge der Einführung von Ausschreibungsverfahren beschrieben. Für Schweden gibt Palm (2001:4) eine Reduzierung kommunaler Ausgaben um 17% zwischen 1986 und 1996 an (in den ländlichen Regionen sogar um 28%). Andersen (2001:6) nennen eine Reduzierungsspanne von 15-40% für alle Länder, während Bayliss (1999:9) für Großbritannien ein Einsparvolumen der öffentlichen Mittel von durchschnittlich über 50% zwischen 1986 und 1998 konstatiert. Als Ursache für den Rückgang öffentlicher Ausgaben im ÖPNV wird für Schweden und Dänemark eine anfänglich sehr *preisgünstige* Erstellung von Verkehrsleistungen durch die Anbieter angeführt (Palm 2001:4-5). Dieses *race to the bottom* wurde durch Personaleinsparungen und so genannter Effizienzsteigerungen der Verkehrsunternehmen in Bereichen Verwaltung, Fahrpersonal und Fahrzeugeinsatz möglich. Dies führte zu niedrigen Gewinnmargen der Unternehmen bis hin zu Betriebsaufgaben einiger kleinerer Unternehmen (ebd.). Mittlerweile zeigt sich in diesem Kontext ein neuer Trend: Immer weniger private Unternehmen geben Angebote bei Ausschreibungen ab, da die Anforderungen an die Betreiber durch die Nahverkehrsbehörden gleichzeitig zunehmen (Ruiter/Mast 2000:26).

Folgen für die demokratische Einflussnahme und öffentliche Kontrolle

Öffentlicher Nahverkehr fällt in den meisten Ländern Europas in den Aufgabenbereich der Kommune. Bislang sind die Risiken und Folgen einer Liberalisierung und vollständigen Privatisierung des kommunalen ÖPNV – besonders mit Blick auf die Handlungsspielräume der Kommune und die Möglichkeit der öffentlichen (gesellschaftlichen) Kontrolle – noch eher unzureichend erforscht. Dennoch, durch die Liberalisierung der ÖPNV-Märkte, die zunehmende Marktdominanz privater Unternehmen, schleichende Privatisierungsprozesse durch Public Private Partnerships³⁹ sowie dem Wegfall der kommunalen Quersubventionen für den ÖPNV unterliegen Kommunen radikalen Wandelprozessen: Einerseits einem institutionellen Wandel bzw. Wandel von Aufgaben, denn mit der Privatisierung ehemals kommunaler Verkehrsunternehmen verliert die Kommune ihre Rolle als Dienstleistungserbringerin,

³⁹ Zunehmend finden sich in deutschen Kommunen PPP-Modelle in der Bereitstellung des ÖPNV: So z.B. in Hannover, wo die DB Stadtverkehr gemeinsam mit dem Nahverkehrsbetreiber Intalliance, dem städtischen Verkehrsbetrieb Üstra und der NordLB U- und S-Bahn, Straßenbahnen sowie zahlreiche Buslinien betreibt (Süddeutsche Zeitung, 7.09.2004).

auch wenn sie weiterhin Aufgabenträgerin bleibt. An die Stelle der Dienstleistungserbringung tritt dann die Ausschreibung und Bestellung von Nahverkehrsleistungen, Controlling und Überwachung sowie Sicherung der in den Verkehrsverträgen vereinbarten Verkehrsleistungen etc. Häufig sind kommunale Behörden (v.a. kleine Kommunen) auf diese Tätigkeiten fachlich-personell sowie hinsichtlich ihres know-hows nicht vorbereitet (Bracher/Trapp 2003: 23). Andererseits bedeutet eine Privatisierung (formell im Sinne einer Organisationsprivatisierung oder materiell im Sinne einer vollständigen Privatisierung) öffentlicher Verkehrsbetriebe einen Verlust kommunaler, öffentlicher und politischer Einflussnahme und Gestaltungsmacht. (vgl. etwa Bogumil/Holtkamp 2002, Libbe et al. 2002).

3.2.3 Zusammenfassung beschriebener Folgen

Zusammenfassend verdeutlichen die Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse im Öffentlichen Personennahverkehr, dass es durch die Einführung von Wettbewerbsstrukturen in allen Ländern durch rapide Konzentrationsprozesse zu **Marktbereinigungen** und der Herausbildung von Oligopolen kommt. Marktführend sind in der Regel 2-3, zumeist private, transeuropäisch tätige Unternehmen. Auch im ÖPNV-Wesen steht die Marktentwicklung in Zusammenhang mit einer Verschlechterung der **Arbeitsbedingungen** und einer negativen Lohnentwicklung, wobei sich hier der Arbeitskräftemangel und der hohe gewerkschaftliche Organisationsgrad in skandinavischen Ländern zumindest bislang positiv auf ein stabiles Lohnniveau auswirkt. In allen Ländern wird eine schwindende Einflussnahme der Gewerkschaften konstatiert. Mit dem Bestreben privater Verkehrsunternehmen, vornehmlich profitable Strecken zu bedienen, kommt es zu einer **sozial-räumlichen Ausdifferenzierung** der ÖPNV-Versorgung: Während sich die Versorgungsqualität und -intensität auf rentablen Streckenabschnitten verbessert, sind nicht rentable Streckenbereiche, v.a. im ländlichen Raum zunehmend unterversorgt. Die **Entwicklung der Nutzungsentgelte** ist uneinheitlich: Während in einerseits Preissteigerungen zu beobachten sind, fanden in anderen Ländern Preissenkungen statt, allerdings scheinen diese temporären Charakter zu besitzen. Für alle Länder wird ein eine **Entlastung kommunaler Haushalte** beobachtet, gleichzeitig zeigt sich, dass aufgrund geringer Gewinnmargen viele private Unternehmen an Ausschreibungsverfahren nicht mehr teilnehmen oder die Preise für die Erbringung der Dienstleistung ansteigen. Die zunehmende Übernahme kommunaler Versorgungsunternehmen durch Private sowie die Beteiligung privater Unternehmen an der Erbringungen kommunaler Dienstleistungen (PPP) führt zu einem **Demokratieverlust** auf kommunaler Ebene.

4 Energiesektor: Stromversorgung

Im Energiesektor ist die EU-Kommission ein zentraler Akteur der Liberalisierung. 1997 trat die Richtlinie zur Schaffung eines EU-weiten Binnenmarktes in der Elektrizitätswirtschaft (Richtlinie 96/92/EC) in Kraft.

Die Vorgaben der EU-Richtlinie

Die EU sieht eine schrittweise Marktöffnung zunächst für Industrie und dann für Haushalte vor. Zur Regulierung des strategisch wichtigen Netzzugangs haben sich alle EU-Staaten bis auf Deutschland für das Modell des verhandelten Netzzugangs entschieden. Hierbei gibt eine sektorspezifische Regulierungsbehörde Richtwerte für Netzzugangsentgelte vor (EU Kommission 2001c: 3-4, 8; Europäisches Parlament 1996; vgl. Kasten 8). Deutschland hat als einziges EU-Land das Modell des verhandelten Netzzugangs gewählt, bei dem die Entgelte für den Netzzugang von den Unternehmen selbst auf Vertragsbasis ausgehandelt werden (Verbändevereinbarung). Im Juli 2004 wurden die Regelungen zum Netzzugang und zur Entflechtung von Unternehmensteilen EU-weit geändert. Das bedeutet, dass das Modell des regulierten Netzzugangs und damit eine Regulierungsbehörde sowie Entflechtung in Form der organisatorischen/gesellschaftsrechtlichen Trennung in allen EU-Staaten vorgeschrieben wird (Monstadt 2003: 22-23) (vgl. Kasten 9 zur Darstellung der aktuellen Diskussionen und Prozesse in Deutschland). Die EU-Richtlinie schreibt eine buchhalterische Trennung/Entflechtung der verschiedenen Tätigkeitsbereiche in Unternehmen vor. Eine institutionelle Trennung – also eine Auslagerung oder Privatisierung - wird ebenfalls als Möglichkeit genannt, jedoch *nicht gefordert* (Hall 2000; Europäisches Parlament 1996).

Kasten 8

EU-Richtlinien zur Liberalisierung im Energiesektor

Binnenmarktrichtlinie Elektrizität (1996):

EU-Richtlinie 96/92/EC

- schrittweise Marktöffnung (zunächst für Großabnehmer, dann für Haushalte)
- Entflechtung der Unternehmenstätigkeiten
- Form der Regulierung des Netzzugangs kann frei gewählt werden (verhandelter Netzzugang, regulierter Netzzugang mit sektorspezifischer Regulierungsbehörde)
- keine sektorspezifische Regulierungsbehörde vorgeschrieben

„Beschleunigungsrichtlinie“ (2003):

EU-Richtlinie 2003/54/EC

- Marktöffnung für alle Nicht-HaushaltskundInnen bis Juli 2004
- bis Juli 2007: 100 %-ige Marktöffnung
- das Modell des geregelten Netzzugangs wird vorgeschrieben, Netzzugang wird auf Grundlage veröffentlichter Tarife reguliert, sektorspezifische Regulierungsbehörde gefordert, gesellschaftsrechtliche Entflechtung gefordert

Quelle: Europäisches Parlament 1996; EU Kommission 2001c: 3-4, 8, Monstadt 2003

Im Energiesektor lassen sich verschiedene Tätigkeitsbereiche abgrenzen: Neben Energieproduktion und Energiehandel werden Übertragung (auf überregionaler Ebene) und Verteilung (auf regionaler und lokaler Ebene) von Strom unterschieden. Dementsprechend wird von überregionalen, regionalen und kommunalen Energieversorgungsunternehmen (EVUs) gesprochen. Die hier dargestellten Folgeanalysen beziehen sich auf die Bereiche Energieübertragung- und Verteilung sowie Energieproduktion.

Die Elektrizitätswirtschaft ist in den einzelnen EU-Staaten sehr unterschiedlich organisiert, so dass sowohl staatliche, privatwirtschaftliche und gemischtwirtschaftliche Organisationsstrukturen bestehen und auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen agieren. Die Besitzverhältnisse der monopolartigen Übertragungs-/Verteilungsnetze sind von strategischer Bedeutung und sind innerhalb der EU unterschiedlich strukturiert. In einigen Staaten ist der Netzbetrieb in staatlichem Besitz (z.B. Schweden), in anderen Ländern ist er in der Hand privater und/oder kommunaler Unternehmen (z.B. Deutschland). Durch die EU-Vorgaben zur Liberalisierung werden diese Organisationsstrukturen grundlegend verändert, da die Tätigkeitsbereiche von Unternehmen sowie staatlicher Regulationsinstanzen neu organisiert werden. Die Liberalisierungsvorschriften der EU führen z.B. dazu, dass Gebietsmonopole aufgehoben werden, damit ein Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern stattfinden kann.

4.1 Stand und Ausmaß von Liberalisierung im Energiesektor

Die Umsetzung der Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie in nationale Gesetze ist in den einzelnen EU-Staaten sehr unterschiedlich verlaufen (vgl. EU-Kommission 2004c). Einige Länder setzen lediglich das geforderte Mindestmaß um, während andere Staaten über

einzelne EU-Vorgaben hinausgehen oder bereits vorher eine Liberalisierung im Energiesektor umgesetzt haben. Dies spiegelt auch die unterschiedlichen politischen Haltungen einzelnen EU-Staaten zur Liberalisierung des Energiesektors wider. Während beispielsweise die skandinavischen Staaten und v.a. die britische Regierung frühzeitig mit der Liberalisierung im Energiesektor begannen, begegnet Frankreich der EU-Liberalisierungspolitik mit Zurückhaltung. Diese Unterschiede lassen sich teilweise auch an den unterschiedlichen Zeitpunkten der Liberalisierung und den unterschiedlichen Öffnungsgraden der Märkte ablesen (vgl. Tabelle 5) (Eising 2000: 251-254; Hall/Thomas 2003a; EU Kommission 2000a:37).

Tabelle 5: Liberalisierung im europäischen Energiesektor

| Länder | Zeitpunkt vollständiger Liberalisierung | Marktöffnung (%) (Stand 2003) |
|-----------------------|---|-------------------------------|
| Belgien | 2007 | 52 |
| Dänemark | 2003 | 35 |
| Deutschland | durchgeführt – 1999 | 100 |
| Finnland | durchgeführt – 1997 | 100 |
| Frankreich | k.A. | 30 |
| Griechenland | k.A. | 34 |
| England (hier: UK) | durchgeführt – 1998 (1990 begonnen) | 100 |
| Irland | 2005 | 40 |
| Italien | 2004 | 45 |
| Luxemburg | Ausnahmeregelung | 57 |
| Niederlande | 2004 | 63 |
| Österreich | durchgeführt – 2001 | 100 |
| Portugal | k.A. | 45 |
| Schweden | durchgeführt – 1998 | 100 |
| Spanien | 2003 | 55 |

Quellen: Kommission der EU 2001c: 14, ebd. 2003d: 4, 40

4.2 Folgen von Liberalisierung und Privatisierung im Energiesektor

4.2.1 Großbritannien: Vorreiter bei Kommerzialisierung, Liberalisierung und Privatisierung

1990 wurde die Umstrukturierung des britischen Energiesektors durch Privatisierungs- und anschließende Liberalisierungsmaßnahmen initiiert, die im *Electricity Act* 1989 festgelegt wurden. Das staatliche Energieunternehmen, das für Produktion und überregionale Übertragung von Strom verantwortlich war und ein Monopol innehatte, wurde 1990 in vier Unternehmen unterteilt und vollständig privatisiert

(Vermögensprivatisierung). Die 12 auf regionaler Ebene als Verteilerunternehmen tätigen Betriebe wurden ebenfalls vollständig privatisiert.

Die **Liberalisierung** des Stromsektors wurde 1990 eingeführt und zunächst schrittweise für die Industrie umgesetzt. 1998 wurde der Markt zu 100 % geöffnet, sodass seitdem auch alle Haushalte ihren Energieversorger frei wählen können. Als Regulierungsbehörde agieren verschiedene sektorspezifische Behörden, angeleitet durch das *Office of Gas and Electricity Markets* (Ofgem) (Eising 2000: 161; Finger/Genoud 2002: 9; Riechmann 2000: 11). In Großbritannien wird bezüglich der Entflechtung von Erzeugung, Übertragung, Verteilung und Vertrieb lediglich eine Trennung von Buchhaltung und Management der einzelnen Bereiche vorgeschrieben (Hall/Thomas 2003 a,b).

Folgen von Liberalisierung, Privatisierung und Kommerzialisierung

Zahlreiche Studien und Aufsätze untersuchen die Auswirkungen der fundamentalen Umstrukturierungen im britischen Energiesektor. Da die Umstrukturierungen bereits vor mehr als einem Jahrzehnt begannen, sind für Großbritannien als einziges europäisches Land auch längerfristige Auswirkungen bzw. Trends beschrieben.

14 Jahre nach der Privatisierung und Liberalisierung des Energiesektors in England/Wales zeigt sich nach Ansicht einiger AutorInnen ein zunächst positives Bild: die Strompreise sind deutlich gefallen, Versorgungssicherheit und Qualität der Dienstleistungen scheinen gewährleistet und konnten z.T. verbessert werden. Zentrale umweltpolitische Ziele wie der Abbau von Emissionen wurden erreicht. Von der europäischen Kommission und der Weltbank werden die britischen Reformstrategien im Energiesektor daher als Vorbild angesehen (Department of Trade and Industry (DTI) 2000; Hellas 2003; Newberry/Pollitt 1997). Eine Vielzahl von Studien zeigt jedoch in Bezug auf Preisentwicklung, Versorgungssicherheit, Qualität, Beschäftigungsentwicklung und gesamtgesellschaftliche Kosten der Reformen, dass mit der Deregulierung und Privatisierung zahlreiche negative Auswirkungen verbunden sind.

Markt- und Unternehmensstruktur

Im Bereich der Stromverteilung und des Vertriebs ist eine starke Unternehmenskonzentration eingetreten: 1990 waren in diesem Bereich zwölf Unternehmen tätig, inzwischen werden diese Dienstleistungssektoren jedoch jeweils von fünf bis sechs Unternehmen dominiert. Gleichzeitig schlossen sich Unternehmen des Stromvertriebs mit Unternehmen der Energieerzeugung zusammen. Damit haben Stromerzeuger direkten Zugang zu den EndverbraucherInnen und können eine marktdominierende Stellung aufbauen. Zudem hat eine deutliche Internationalisierung der britischen Stromwirtschaft stattgefunden. Zunehmend dominieren us-amerikanische, deutsche und französische Unternehmen oder deren Tochtergesellschaften (National Power, das RWE gehört; Powergen, ein Tochterunternehmen von E.on sowie der

staatliche französische Konzern EdF) den britischen Strommarkt (Hall/Thomas 2003a: 18-29; Thomas 2002b)⁴⁰.

Im Zuge der Liberalisierung und Privatisierung hat durch Fusionen, Übernahmen und Auslagerung von Unternehmensbereichen auch eine Umstrukturierung innerhalb von Unternehmen stattgefunden. Der Trend geht dabei zur Bildung von **Multi-Utility Unternehmen**, die sowohl im Energie- als auch im Wassersektor tätig sind und dadurch auf neuen Märkte aktiv werden können (Atzmüller/Hermann 2004: 132; Hall/Thomas 2003a) (vgl. Kasten 10)

Folgen für sozio-ökonomische Sicherheit: Beschäftigungseffekte und industrielle Beziehungen

Im britischen Energiesektor fand seit 1990 ein massiver Stellenabbau statt. Die Gesamtzahl der seit 1990 in Großbritannien in der Stromversorgung abgebauten Stellen wird auf bis zu 60.000 geschätzt. Das entspricht laut Atzmüller/Herman (2004) ca. 58 % der Beschäftigten (ebd.:132-133; vgl. auch DTI 2000: 17). Der massive Arbeitsplatzabbau ist dabei zunächst als Folge einer Kommerzialisierung zu bezeichnen, denn er fand zum Teil als Vorbereitung auf die Privatisierung und Liberalisierung statt und setzte also nicht erst mit den formell eingeleiteten Restrukturierungen ein (Atzmüller/Hermann 2004: 132; Hall 1999: 8-10). Das Department for Trade and Industry betont, dass der Arbeitsplatzabbau überwiegend „sozialverträglich“ über Frühpensionierungen und Umschulungen gestaltet wurde (DTI 2000: 17). Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass der Arbeitsplatzabbau nur begrenzt freiwillig und sozialverträglich verlief, da für die Beschäftigten oftmals keine Alternative zum Arbeitsplatzverlust bestand und sie dem sozialverträglichen Arbeitsplatzabbau somit zustimmen mussten (Atzmüller/Hermann 2004: 139).

Beschäftigungsabbau und Auslagerungen haben dabei auch weitreichende Auswirkungen auf den Ablauf von Unternehmenstätigkeiten und damit auf Fragen der Sicherheit, da Koordinations- und Kontrollmöglichkeiten verloren gehen können. In einigen Fällen führten Auslagerungen und Entlassungen in Großbritannien dazu, dass Schlüsselqualifikationen bei den Beschäftigten fehlten und Versorgungssicherheit und Qualität der Dienstleistungen nicht mehr wie zuvor gewährleistet werden konnten (Hall/Thomas 2003a: 29-35; 2003b: 8-9, vgl. auch Atzmüller/Hermann 2004: 136-139).

Eising (2000: 146) und Atzmüller/Hermann (2004: 134-140) sehen in den Privatisierungsstrategien der britischen Regierung auch das Ziel, den Einfluss der Gewerkschaften zu schwächen. Denn die Restrukturierungen im Zuge der Privatisierung und Liberalisierung führten dazu, dass Tarifverhandlungen und Arbeitsorganisation fragmentiert, individualisiert und dezentralisiert wurden.

⁴⁰ Im Bereich der Energieproduktion hat dagegen eine Dekonzentration stattgefunden, da die Anzahl der Anbieter von drei auf dreizehn zugenommen hat. Damit haben die Unternehmen für Stromverteilung/vertrieb ein größeres Angebot bei der Wahl ihrer Energiezulieferer (Drillisch et al 2001: 11; Thomas 2002b: 9). Für die NutzerInnen bedeutet dies jedoch keinen direkten derartigen Wettbewerbseffekt.

Folgen für die Versorgungssicherheit: Preisentwicklung, Sozial-räumliche Polarisierung und ökologische Folgen

Die Strompreise für Privathaushalte sanken innerhalb weniger Jahre infolge der Liberalisierung um durchschnittlich ca. 25 %. Die Preise für Industrieunternehmen in England sind dagegen sehr viel stärker gesunken. Als Ursache für diese Diskrepanz wird u.a. genannt, dass viele Haushalte ihre „Marktmacht“ nicht ausüben (können), da ein Anbieterwechsel mit großem Aufwand verbunden ist und auch die Preisinformationen oftmals unübersichtlich sind. Zugleich stellen Haushalte aus Sicht der Unternehmen keine so „attraktive“ KundInnengruppe dar, um die es sich mit niedrigen Preisen zu konkurrieren lohne (Thomas 2002a: 5; EU Kommission 2003d: 9).

Untere Einkommensgruppen sind von den negativen Effekten einer mit Privatisierung und Liberalisierung einhergehenden Kommerzialisierung stärker betroffen. Nach der Privatisierung wurden bei vielen NutzerInnen, die sich wiederholt verschuldet hatten, Stromzähler, die mit pre-paid-Karten bezahlt werden müssen (*pre-paid meter*), eingebaut. Die Strompreise lagen bei den pre-paid-Stromzählern jedoch höher als die generell üblichen Strompreise für Haushalte. Somit zahlten diese Haushalte letztendlich überbezahlte Preise. Das änderte sich erst, als die Regulierungsbehörde eine Angleichung der Preise einforderte. *De facto* führte der Einbau von pre-paid Metern vielfach sogar dazu, dass die betroffenen Haushalte ihre Stromversorgung „selbst abschalteten“, so lange sie diese nicht bezahlen konnten. Bei Haushalten, die verschuldet waren und keine *pre-paid meter* hatten einbauen lassen, wurden nach der Privatisierung zudem zunehmend Stromabschaltungen von den privaten Unternehmen durchgeführt (Thomas 2002b: 6-7; DTI 2000: 11).

Ähnlich wie in anderen Staaten hat sich in Großbritannien in den letzten 15 Jahren die Zusammensetzung der zur Energiegewinnung verwandten Energiequellen grundlegend verändert (*fuel switch*). Die Verwendung fossiler Brennstoffe wie Kohle nahm rapide ab, während die Bedeutung von Gas und zu einem geringeren Teil von Atomenergie⁴¹ kontinuierlich zunahm. Das bedeutet, dass klima- und umweltschädigende Emissionen sehr deutlich gesenkt werden konnten (Newberry/Pollitt 1997; DTI 2000: 14-15). Ein Faktor hierbei war möglicherweise, dass neue privatwirtschaftliche Anbieter in energiesparende und damit effizientere Technologien investiert hatten (DTI 2000: 14). Diese Entwicklungen können jedoch nicht eindeutig als positive Effekte von Privatisierung und Liberalisierung gedeutet werden. Denn auch externe Faktoren wie allgemeine technologische Entwicklungen im Energiesektor, EU-Vorgaben zur Senkung umweltschädigender Emissionen und die gesunkenen Gaspreise werden als wichtige Einflussfaktoren für diesen Wandel genannt (Newberry/Pollitt 1997; Frogatt 2000, Wohlgemuth 2003: 90; Drillisch et al 2001: 33).

⁴¹ Die Zunahme von Atomenergienutzung stellt aus unserer Sicht eine sehr kritikwürdige Entwicklung dar, da Atomenergienutzung mit untragbaren Risiken verbunden ist. Zudem ist die Entsorgung der hochgradig gefährlichen „Nebenprodukte“ dieser Energieproduktion ungeklärt und die Kosten hierfür werden gegenwärtig weitgehend von der öffentlichen Hand finanziert. Auf diese Kritik kann hier leider nicht näher eingegangen werden.

Ökonomische Kosten und Folgen für demokratische Einflussnahme und öffentliche Kontrolle

Die Privatisierung und Liberalisierung des Energiesektors sind neben den sozialen und ökonomischen Kosten des Arbeitsplatzabbaus auch mit hohen Kosten für den Aufbau eines Regulierungssystems verbunden. Zudem sind die Energieunternehmen 1990 offenbar weit unter ihrem geschätzten Marktwert verkauft worden (Thomas 2002b: 3-5, Hall 1999: 8-9). Die heftige Kritik an dem niedrigen Verkaufswert der Unternehmen führte dazu, dass die Regierung 1997 eine Gewinnsteuer erhob. Hiermit sollten die übermäßigen Gewinne der Unternehmen und der Verlust der SteuerzahlerInnen „ausbalanciert“ werden. Ebenso sollte diese nachträgliche Steuer auf Privatisierungsgewinne der Legitimierung und Akzeptanzerhöhung der Privatisierung dienen (DTI 2000: 6). Die intransparenten und für die öffentliche Hand teuren Verkäufe öffentlicher Unternehmen sowie die Probleme der Regulierung weisen gleichzeitig auch darauf hin, dass öffentliche Kontrolle durch die Liberalisierung und Privatisierung unterminiert wurde oder nur begrenzt möglich war.

4.2.2 Deutschland: Durch Wettbewerb zum Duopol

Anders als in Großbritannien wurde die Liberalisierung des Energiesektors in Deutschland v.a. durch die Initiative der EU angestoßen. In der Umsetzung ging Deutschland dann jedoch zum Teil über die in der EU-Richtlinie geforderten Schritte hinaus und führte 1998 eine sofortige und vollständige Marktöffnung (für Industrie und Haushalte) durch.

In dem von Deutschland gewählten Modell des ‚verhandelten Netzzugangs‘ zur Liberalisierung des Energiesektors regelten bis Juni 2004 Verbändevereinbarungen zwischen Unternehmen/Verbänden die Höhe der Netzzugangsentgelte. Als Regulierungsbehörde fungierte keine sektorspezifische Behörde sondern das Bundeskartellamt, das u.a. die Höhe der Strompreise *nachträglich* kartellrechtlich überprüfte. Bezüglich der Unternehmensentflechtung (*unbundling*) schreibt Deutschland eine buchhalterische Trennung und somit die Minimalforderung der EU vor (BMW 2003: 2-7; Monstadt 2003: 19-23, 38). Mit den neuen EU-Vorgaben zur Re-Regulierung des Energiesektors sollte auch Deutschland ab Juli 2004 eine sektorspezifische Regulierungsbehörde einführen. Diese Aufgabe soll nun die Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation übernehmen (vgl. Kasten 9).

Kasten 9

Eine Frage der Regulierung?

David gegen Goliath im deutschen Energiesektor

Im Verdrängungswettbewerb, der nach der Liberalisierung im Energiesektor einsetzte, haben sich die vier Konzerne RWE, E.on, EnBW und Vattenfall durchgesetzt und dominieren den deutschen Energiemarkt. Ihre Marktmacht nutzen sie auf vielfältige Weise: Während sie Strompreise z.B. kurz nach der Liberalisierung zunächst deutlich senkten, um neue KundInnen zu werben, stiegen die Preise in den vergangenen Jahren wieder deutlich und im europäischen Vergleich überdurchschnittlich an. Die Kontrolle des gesamten Stromnetzes erlaubt den Marktführern die Preise für den Netzzugang konkurrierender Anbieter in ihrem Interesse festzulegen. Diese unterschiedlichen Formen der Machtausübung ist mittlerweile vielfältiger Kritik ausgesetzt, sowohl seitens der Verbraucherschutzorganisationen als auch seitens verschiedener politischer Parteien. Dementsprechend wird zunehmend eine Re-Regulierung des Energiesektors in Form einer Energieaufsichtsbehörde gefordert (VDI-Nachrichten 2004a, b; Frankfurter Rundschau 2004b).

Doch auch die neue Form der Energieaufsicht, für dessen Einführung das Wirtschaftsministerium verantwortlich ist, ist heftig umstritten. Anstelle einer eigenen Regulierungsbehörde für den Energiesektor soll die Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation die Regulierung der Energieversorger übernehmen. Aufgaben und Handlungsmacht der geplanten Regulierungsbehörde sind jedoch noch unklar, ebenso wie der Zeitpunkt zu dem diese ihre Arbeit aufnehmen wird. Der ursprünglich anvisierte und von der EU geforderte Arbeitsbeginn der neuen Behörde im Juli 2004 ist längst verstrichen und Deutschland sieht nun zusammen mit einigen anderen EU-Ländern einem Verfahren der EU-Kommission wegen der verzögerten Umsetzung der Energiebinnenmarkt-Richtlinie entgegen. Kurz vor Aufbau der neuen Regulierung kündigten nun drei der vier „Energie-Profiteure“ (Ristau 2004) an, ihre Strompreise nochmals anheben zu wollen (VDI-Nachrichten 2004b; Frankfurter Rundschau 2004a, c; Krägenow 2004).

Ob eine Re-Regulierung die Marktmacht der Energiekonzerne mindern und eine gemeinwohlorientierte Regulierung etablieren kann, ist dabei zu bezweifeln. Denn der neuen Regulierungsbehörde stehen nach Ansicht von KritikerInnen der Liberalisierungspolitik keine ausreichenden Instrumente für eine effektive Regulierung der Netzinhaber zur Verfügung und auch mit der Neuregelung wird keine *ex-ante* Regulierung von Energiepreisen eingeführt. Die Regulierungsbehörde kann somit als „zahnloser Papiertiger“ gesehen werden. Die Politik des zuständigen Wirtschaftsministeriums wird daher vielfach für eine Regulierung kritisiert, die die Monopole TNK schützt und nicht im Interesse einer wettbewerbs- oder gemeinwohlorientierten Stromversorgung agiert. Nicht zuletzt steht die Versorgungssicherheit auf dem Spiel, da die Profitorientierung privater Unternehmen den langfristigen Investitionserfordernissen entgegen stehen und die Koordination dieser Investitionsaufgaben im Kontext des liberalisierten Energiemarktes nicht gewährleistet ist (Vorholt 2004:19; Panitz 2004: 2; von der Weiden 2004; Deckwirth et al. 2004: 19-20).

Liberalisierung und Privatisierung in der deutschen Stromversorgung

In (West-)Deutschland bestand vor der Liberalisierung kein staatliches Monopol im Energiesektor wie beispielsweise in Großbritannien und Frankreich. Vielmehr waren und sind sowohl öffentliche, privatwirtschaftliche und gemischtwirtschaftliche Unternehmen im Energiesektor tätig. Auf regionaler Ebene sind dies Verbundunternehmen wie z.B. RWE und E.on, die im Besitz der strategisch wichtigen, monopolartigen überregionalen und grenzüberschreitenden Übertragungsnetze sind. Vor der Liberalisierung waren auf regionaler Ebene neun Verbundunternehmen tätig. Auf kommunaler/lokaler Ebene

agieren – auch nach der Liberalisierung - ca. 900 Energieversorgungsunternehmen (EVU) wie zum Beispiel die Stadtwerke, die für die Versorgung von Haushalten zuständig sind.

Seit Mitte der 1990er Jahre und im Zuge der Liberalisierung gegen Ende der 1990er Jahre setzte ein Trend zur Privatisierung (Vermögens- und Organisationsprivatisierung) ein. Über das genaue Ausmaß von Privatisierungen im deutschen Energiesektor liegen allerdings noch keine detaillierten Studien vor (Eising 2000: 101-110; Hall/Thomas 2003a: 16; Monstadt 2003: 20).

Folgen von Restrukturierung, Liberalisierung und Privatisierung

Markt- und Unternehmensstruktur: durch Wettbewerb zum Duopol

In Folge der Liberalisierung und damit einhergehenden Fusionen hat sich bei den Regionalverteilern, die für einen Großteil der Energieproduktion und die Übertragung zuständig sind, eine erhebliche **Marktkonzentration** eingestellt, von der insbesondere große Transnationale Konzerne (TNK) profitieren konnten. Gegenwärtig sind von den zuvor neun nur noch vier Verbundunternehmen (RWE, E.on, Vattenfall und EnBW, an dem das französische Unternehmen EdF bedeutende Anteile hat) im deutschen Energiesektor tätig. Als Erzeuger von 80 % der Stromproduktion und Besitzer der Übertragungsnetze haben sie eine dominierende Stellung im deutschen Energiesektor inne. RWE und E.on stellen dabei ein marktbeherrschendes **Duopol** dar, da sie über mehr als 60 % Marktanteil verfügen. Daneben wird vielfach die Zunahme von Auslagerung und **Multi-Utility-Orientierung** von Unternehmen beschrieben⁴² (BMWA 2003: 7-12; Hall/Thomas 2003a: 16; Eising 2000: 106). Zudem erwerben private Verbundunternehmen Anteile an kommunalen Unternehmen wie z.B. Stadtwerken und erlangen damit indirekt auch Zugriff auf andere, bisher nicht liberalisierte Dienstleistungen wie z.B. die Wasserversorgung. Einige AutorInnen sehen daher im deutschen Energiesektor eine Entwicklung von einer pluralistischen, dezentral organisierten hin zu einer stark konzentrierten Marktstruktur, die Wettbewerb verhindert und die (kommunalen) Handlungsmöglichkeiten kleinerer Energieversorgungsunternehmen wie z.B. den Stadtwerken beschränkt (Matthes/Poetsch 2002:18, Monstadt 2003:33-40; ECOTEC 2001:51-56). Um dieser Situation zu begegnen, sind Stadtwerke und andere kleine Energieversorgungsunternehmen vielfach Allianzen eingegangen, um eine bessere Verhandlungsposition beim Stromeinkauf zu erreichen und administrativen Aufwand zu vermindern (Monstadt 2003:39; BMWA 2003:12). Mit dem hohen Marktanteil des schwedischen staatlichen Konzerns Vattenfall und des französischen staatlichen Unternehmens EdF zeichnet sich außerdem eine zunehmende **Internationalisierung** bzw. Europäisierung der deutschen Energiewirtschaft ab (vgl. auch Kasten 10).

⁴² Auch viele Stadtwerke sind als Multi-Utility-Unternehmen organisiert. Hier stellt diese Organisationsstruktur jedoch weniger eine Strategie der Markteroberung dar, sondern ist vielmehr dem Ziel einer effektiven Dienstleistungserbringung geschuldet und eröffnet zugleich auch die Möglichkeiten für eine sozial orientierte Quersubvention zwischen verschiedenen Dienstleistungen (z.B. Energieversorgung und ÖPNV).

Folgen für sozio-ökonomische Sicherheit: Beschäftigung und industrielle Beziehungen

Auch in Deutschland haben die mit der Liberalisierung einhergehenden Umstrukturierungen in erheblichem Maße zu Beschäftigungsabbau geführt. Monstadt (2003:35) geht davon aus, dass zwischen 1991 und 2001 ca. 90.000 Arbeitsplätze in der Stromwirtschaft abgebaut wurden. Das entspricht 42 % der Arbeitsplätze in diesem Sektor. Die Entlassungen wurden dabei sowohl über betriebsbedingte Kündigungen als auch über Vorruhestandsregelungen und Abfindungen durchgeführt. Rationalisierungsmassnahmen im Zuge von Fusionen und Auslagerungen werden als entscheidende Faktoren für den Beschäftigungsabbau genannt (Monstadt 2003:35; ECOTEC 2001: 51-54). Somit sind deutliche Zusammenhänge zwischen den Strategien der Unternehmen zur Erringung der Marktmacht und dem rapiden Arbeitsplatzabbau erkennbar.

Folgen für Versorgungssicherheit: Preisentwicklung geht die Schere weit auseinander

Die Strompreise sind auch in Deutschland in Folge der Liberalisierung zunächst deutlich gefallen. Dies ist insbesondere Folge der Rationalisierungseffekte, die v.a. durch Beschäftigungsabbau und den Konkurrenzdruck infolge des Auftretens neuer Anbieter erzielt wurden (Monstadt 2003:21;36). Es zeigt sich jedoch in mehreren Untersuchungen, dass die Preisentwicklung für die KundInnengruppen „Haushalte“ und „Industrie“ sehr unterschiedlich verlaufen ist: Während die Preise für Industriebetriebe um durchschnittlich 25 % sanken, konnten Haushalte bis 2000 nur mit Preissenkungen von ca. 9% rechnen (BMWA 2003: 17-18; Deutsche Bank Research 2002, 2003: 7). Als Grund für diese Diskrepanz wird für Deutschland wie auch andere EU-Staaten in den vielen Studien genannt, dass Haushalte als KundInnengruppe weniger ökonomische Bedeutung und damit geringere Verhandlungsmacht gegenüber den Anbietern haben. Zudem ist ein Anbieterwechsel oftmals mit Hürden (insbesondere durch unübersichtliche Preisinformationen) verbunden (Kommission der EU 2003d: 9; VZBV 2003: 14-15). Seit 2001 steigen die Strompreise zudem wieder deutlich an. Darin spiegelt sich die Strategie der marktbeherrschenden Unternehmen wider, nach dem Verdrängungswettbewerb ihre Marktmacht durch Preissteigerungen auszunutzen. Die Preissteigerungen können damit auch keinesfalls überwiegend auf die zusätzlichen Abgaben wie z.B. der Ökosteuer oder für erneuerbare Energien zurückgeführt werden, sondern sind zum überwiegenden Teil die Effekte der durch Monopolbildung entstandenen Marktmacht TNK bzw. der verfehlten Regulierung der TNK (vgl. z.B. Vorholz 2004:19; Deckwirth et al. 2004: 19-20; Fette 2003: 78-79).

Die Liberalisierung des Energiesektors schränkt auch kommunale Strategien des Klimaschutzes ein. Zwar haben einige (scheinbare) Effekte der Liberalisierung – wie z.B. die Möglichkeit, zu weniger umweltbelastenden Energieträgern zu wechseln (*fuel switch*) und das Auftreten von Anbietern erneuerbarer Energien (EEG) – auch eine positive Wirkung für Umwelt- und Klimaschutz. Infolge des zunehmenden Kostendrucks und der

Effizienzorientierung sind kommunale Programme wie ökologische Investitionsprogramme und Förderung von energiesparenden, aber vergleichsweise teuren Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung jedoch oftmals nicht mehr finanzierbar (Lottermoser 2000: 93-94; VZBV 2003: 17). Durch die Aufhebung von Gebietsmonopolen werden zudem ökologische Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen abgebaut: Da die NutzerInnen die Anbieter frei wählen können und damit keine kommunalen Gebietsmonopole mehr bestehen, sind die Kommunen nicht mehr in der Lage, in auf diese Gebiete bezogenen Verträgen (Umwelt-) Auflagen für die privaten Anbieter festzuhalten (Monstadt 2003: 48-49). Und umweltpolitische Maßnahmen wie z.B. das Erneuerbare Energien Gesetz hätten auch ohne die Liberalisierung eingeführt werden können und sind daher nicht wirklich als positive Effekte der Liberalisierung im Energiesektor zu berücksichtigen (Fette 2003: 78-79).

Demokratische Einflussnahme und öffentliche Kontrolle: Einschränkung kommunaler Handlungsspielräume und Abbau von Quersubventionen

Liberalisierung des Energiesektors führte in Deutschland zu weitreichenden Veränderungen und Einschränkungen kommunaler und regionaler Handlungsspielräume und Steuerungspotentiale (Monstadt 2003; Lottermoser 2002; Libbe et al. 2002). Mit der zunehmenden Privatisierung (Vermögens- und Organisationsprivatisierung) im Energiesektor ziehen sich staatliche Akteure vielfach aus der direkten Bereitstellung von Dienstleistungen zurück. Hieraus folgt auch ein Abbau von Kontroll- und Aufsichtsverfahren. Zudem richten sich auch staatliche Unternehmen verstärkt auf Konkurrenzprinzipien aus, und die ursprünglich formulierten „öffentlichen Interessen“ werden nur noch in Abhängigkeit von ökonomischer Machbarkeit umgesetzt (Kommerzialisierung) (Monstadt 2003: 46-50). Den Kommunen kommt damit eine neue Rolle zu, die eine sozial-ökologisch orientierte Steuerung vielfach einschränkt. Beispielhaft ist hier, dass zwischen unterschiedlichen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene etablierte Strategien zu Quersubventionen zwischen Energieversorgung und defizitärem ÖPNV abgebaut wurden: Durch die Liberalisierung und Entflechtung im Energiesektor wird diese Strategie der Umverteilung stark eingeschränkt und könnte sogar als gesetzwidrig eingestuft werden (Drillisch et al 2001:49-50; Bogumil/Holtkamp 2002:74).

Mit der „Europäisierung“ der Energiepolitik - i.S. einer zunehmend von der EU geleiteten Regulierung – verlieren auch auf nationaler Ebene agierende Interessengruppen und national gebildete politische Präferenzen an Einfluss. Somit werden nicht nur auf lokaler und regionaler Ebene sondern auch auf nationaler bzw. zwischenstaatlicher Ebene demokratische Steuerungsoptionen abgebaut (Eising 2000: 251-301, Monstadt 2003: 47, 65).

Kasten 10

Global Player im Energie- und Wassersektor: Transnationale Konzerne im Profil

Im Zuge ihrer europa- und weltweiten Expansionsstrategie haben sich viele Transnationale Konzerne zu **Multi-Utility-Unternehmen** entwickelt: Sie bieten Dienstleistungen in verschiedenen Sektoren (Wasser-, Energie-, Telekommunikationssektor) „aus einer Hand“ an. Das ermöglicht es ihnen, Aufgaben wie z.B. Produktion, Bau von Leitungsnetzen, Lieferung und Abrechnung für mehrere Sektoren zu erbringen. Somit können die Konzerne Kosten sparen und Synergieeffekte realisieren, da in diesen Versorgungsbereichen ähnliche Leistungen angeboten werden.

RWE (Deutschland)

RWE ist sowohl im Energie- als auch im Wassersektor weltweit aktiv und hat im Energiesektor eine herausragende Stellung. Im Wassersektor ist RWE nach dem französischen Konzern Veolia/Vivendi und Suez/Ondeo das weltweit drittgrößte Unternehmen. In Deutschland ist der Konzern z.B. zusammen mit Veolia/Vivendi als privater Anbieter in Berlin tätig. In Großbritannien kaufte sich RWE nach der Liberalisierung des Energiesektors ein und ist im Wassersektor nach der Übernahme des britischen Konzerns Thames Water im Jahr 2000 Marktführer. Mit dem Kauf von Thames Water gingen auch Beteiligungen an Wasserversorgungsunternehmen in Osteuropa und Asien an RWE über. Zusammen mit E.on bildet RWE in Deutschland ein Duopol im Energiesektor da die beiden Unternehmen über ca. 60 % der Marktanteile verfügen.

E.on (Deutschland)

Der E.on-Konzern entstand aus einer Fusion der Unternehmen VEBA und VIAG. Auf internationaler Ebene ist E.on v. a. in seinem Kerngeschäft, dem Energiesektor (Strom, Gas), aktiv, hält aber auch viele Beteiligungen im Wassersektor. In Deutschland ist E.on vielfach an kommunalen Stadtwerken beteiligt und hat mit seinen Tochterunternehmen Thuga und E.on Hanse mehr Beteiligungen im deutschen Wassersektor als RWE. Nach RWE ist E.on der zweitgrößte Energieversorger in Deutschland.

EdF (Frankreich)

Das französische Unternehmen ‚Electricité de France‘ ist der größte staatliche Konzern Europas und trotz der Organisationsprivatisierung noch zu 100 % in staatlicher Hand. EdF hat Beteiligungen an verschiedenen europäischen Energieversorgern (z. B. in Großbritannien, Deutschland, Italien, aber auch in Osteuropa, Lateinamerika und Asien) und beteiligt sich in Deutschland intensiv am Verdrängungswettbewerb der *Global Player* um den Markt.

Vattenfall (Schweden)

Auch der schwedische Konzern Vattenfall ist ein staatliches Unternehmen (100 %). Er ist gegenwärtig der weltweit fünftgrößte Energieversorger. In Schweden dominiert Vattenfall den Markt (50 % Marktanteil), in Deutschland ist der Konzern das drittgrößte Stromunternehmen.

Veolia (zuvor Vivendi) (Frankreich)

Das französische Unternehmen ist v.a. im globalen Wassersektor aktiv, hat aber auch Beteiligungen im Energie und Transportsektor. Als weltweit zweitgrößter Investor ist Veolia an über 100 Wasserversorgungsunternehmen beteiligt. In Frankreich dominiert Veolia den Markt, in Deutschland hält der Konzern Beteiligungen an der Wasserversorgung in Berlin sowie in anderen Städten.

Suez/Ondeo (Frankreich)

Mit seinem Tochterunternehmen Ondo dominiert Suez den globalen Wassermarkt. Andere Tochterunternehmen des Konzerns sind jedoch auch in Sektoren wie z. B. der Energieversorgung tätig. In Deutschland ist das Tochterunternehmen Eurawasser in zahlreichen Städten, u. a. in Rostock, Goslar und Schwerin in der Wasserversorgung aktiv.

Quellen: Hall/Lobina 2001 a,b; Hall/Thomas 2003a: 19-20; Thomas 2002b: 9; www.rwe.com; www.eon.de, www.vattenfall.de; Pelizzari et al o.J.

4.2.3 Frankreich: Die schützende Hand des Staates für den staatlichen Konzern EdF?

In Frankreich wurde die Liberalisierung des Energiesektors lediglich den Mindestvorgaben der EU entsprechend umgesetzt. Das französische Staatsunternehmen Electricité de France (EdF) war bis zur Liberalisierung als vertikal integriertes Unternehmen in

Energieerzeugung und Übertragung/Verteilung tätig und hatte damit eine Monopolstellung inne.

Mit der Liberalisierung und Entflechtung wurde Ende der 1990er Jahre der Betrieb des Übertragungsnetzes von einer Abteilung des staatlichen Unternehmens EdF übernommen, die unabhängig von EdF gemanagt und buchhalterisch verwaltet wird. Zudem wurde der regulierte Zugang zum Stromnetz eingeführt und eine Regulierungsbehörde geschaffen, um auch für andere Anbieter Marktzugang zu ermöglichen. Bisher wurde der Markt nur zu 30 % und nur für große Industriebetriebe liberalisiert (Hall/Thomas 2003a: 15-16; ECOTEC 2001: 33-35). Diese zögerliche französische Liberalisierungspolitik schützt die bedeutende Stellung der EdF auf dem französischen Markt und fördert damit auch seine Expansion auf dem europäischen Markt. Im Juni 2004 wurde das Unternehmen trotz heftiger Proteste der ArbeitnehmerInnen zu einer Aktiengesellschaft umgeformt (Organisationsprivatisierung), bleibt aber bisher vollständig in der Hand des Staates. Infolge der begrenzten Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen im französischen Energiesektor hat sich kaum eine Veränderung der Marktstruktur ergeben und der EdF hat seine monopolartige Stellung dementsprechend weiterhin inne (Matthes/Poetsch 2002: 13-18, ECOTEC 2001: 33; Pelizzari et al o.J.).

Beschäftigung und industrielle Beziehungen

Eine weitere Besonderheit im europäischen Kontext stellt die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen im französischen Energiesektor dar. Zwar hat auch hier ein Personalabbau stattgefunden, dieser lag jedoch mit ca. 5 % im Zeitraum von 10 Jahren deutlich niedriger als in den anderen EU-Staaten (ECOTEC 2001: 33). Hall (1997: 51, 55) sieht dies auch in den historisch bedingten besonderen Beziehungen zwischen Gewerkschaft und Regierung, der starken Rolle der Gewerkschaften sowie den staatlichen Besitzrechten an den Energieunternehmen in Frankreich begründet. Dies führt seiner Meinung nach dazu, dass Beschäftigungsabbau soweit wie möglich vermieden werde.

Kasten 11

Blackouts: Licht aus in Schweden

Im Jahr 2003 war Schweden von Stromausfällen betroffen, da wichtige Stromleitungen durch Winterstürme beschädigt worden waren ein Vorfall, der an sich nicht außergewöhnlich ist. Für die notwendigen Reparaturarbeiten waren jedoch nicht ausreichend qualifizierte Fachkräfte vorhanden, so dass die Schäden erst nach Tagen behoben werden konnten. Reimon/Felber (2003: 113-114) sehen dies als direkte Folge von Personaleinsparungen im Zuge der Liberalisierung. In der Diskussion um die Ursachen der Stromausfälle, die im Jahr 2003 auch in anderen europäischen Länder (Finnland, Italien, England) eintraten, wurden immer wieder Zusammenhänge zwischen Liberalisierung und Privatisierung sowie der daraus folgenden Profitorientierung und mangelnden Koordination von Aufgabenbereichen hergestellt. Fehlenden Investitionen in Infrastruktur und Kraftwerkskapazitäten sowie der Abbau von qualifizierten Arbeitskräften wurden hier ebenso genannt. Wenngleich nicht immer eindeutige kausale Zusammenhänge aufzuzeigen sind, sind dies doch Hinweise darauf, dass die Liberalisierung sich nicht positiv auf die Versorgungssicherheit auswirkt.

Quellen: Verband der Netzbetreiber 2003a,c; Hall/Thomas 2003b; Fette 2003: 65-66; v.d. Weiden 2004: 15

Kasten 12

Dänemark – Kooperativen und erneuerbare Energie

In Dänemark werden nur die Mindestanforderungen zur Liberalisierung des Energiesektors umgesetzt. Somit wurde der Markt zunächst nur für Industriebetriebe geöffnet, während für Haushalte eine schrittweise Marktöffnung in den kommenden Jahren erfolgt. Die historisch gewachsene, besondere Besitzstruktur in der dänischen Energiewirtschaft wirkt auch dahin, dass eine Privatisierung kaum statt findet: Es dominieren Kooperativen sowie kommunale Unternehmen, die nicht profitorientiert wirtschaften und deren Erlöse reinvestiert oder in Form gesenkter Preise an die NutzerInnen weitergegeben werden. Da diese Organisationsformen der dänischen Energiewirtschaft gesetzlich geschützt sind, sind Privatisierungen wenig profitabel und werden kaum umgesetzt. Denn ein Gesetz sieht vor, dass für kommunale Unternehmen, die eine (Teil-) Privatisierung durchführen, der staatliche Zuschuss um die Höhe des Privatisierungserlöses reduziert wird. Eine weitere Besonderheit der dänischen Energiewirtschaft ist, dass sie zwar noch immer v.a. auf fossilen Energieträgern beruht, aber einen Anteil von fast 25 % von energiesparend/ökologisch erzeugter Energie aus Kraft-Wärme-Kopplung und Windenergie vorweisen kann. Zum Vergleich: in Deutschland beträgt dieser Anteil ca. acht Prozent (Monstadt 2003: 27).

Quelle: Weinstein 2004: 8-9.

4.2.4 Zusammenfassung: Kampf der Giganten im europäischen Energiesektor

Die Liberalisierung der europäischen Energieversorgung hat zu einer erheblichen **Marktkonzentration** geführt, die vor allem etablierten Unternehmen und damit TNKs eine starke Stellung im Markt sichert. Zunehmend agieren europäische Konzerne auch grenzüberschreitend (**Internationalisierung**), und auch ein Trend zur Teilprivatisierung (große Konzerne erwerben Anteile an kommunalen Unternehmen) zeichnet sich ab.

Mit der Liberalisierung des Sektors ging auch ein zum Teil deutlicher **Beschäftigungsabbau** einher – bzw. aufgrund von Kommerzialisierung der Liberalisierung voraus. Die Preise sind in vielen Ländern nach der Liberalisierung deutlich gefallen, hiervon konnten jedoch insbesondere große Industriebetriebe profitieren. Zudem zeigte sich in einigen Ländern, wie zum Beispiel Deutschland, nach kurzer Zeit ein deutlicher **Wiederanstieg der Energiepreise**. Die Strategie der Marktsicherung und anschließenden Ausnutzung der Monopolstellung durch Konzerne ist hier deutlich erkennbar. In Deutschland zeigt sich zudem, dass eine (verfehlte) Regulierungspolitik die Interessen der TNK schützt. Ihre strategische Rolle als Netzinhaber konnten die TNK infolge der Liberalisierung und Deregulierung zur Marktetablierung nutzen. Darin wird deutlich, dass der „öffentliche Auftrag“ gemeinwohlorientierter Stromversorgung nicht gewährleistet wird und die Liberalisierung daher mit **hohen gesellschaftlichen Kosten** verbunden ist. Am Beispiel Englands zeigt sich, dass untere Einkommensgruppen durch die mit der Liberalisierung einhergehende Kommerzialisierung von bezahlbarer Energieversorgung ausgeschlossen werden, was dem Prinzip der öffentlichen Daseinsvorsorge widerspricht.

5 Wassersektor: Wasserversorgung

Für den Wassersektor gibt es wie eingangs erwähnt im Gegensatz zu anderen netzwerkgebundenen Dienstleistungen bisher keine Vorgaben der EU-Kommission zur Liberalisierung. Eine Liberalisierung des Wassersektors bzw. die Einführung von Wettbewerbsregeln wird dennoch – auf internationaler und europäischer Ebene sowie innerhalb der EU-Staaten selbst – seit einigen Jahren vielfach diskutiert und forciert.

Wasserversorgung als Daseinsvorsorge

Wasser ist ein Gut, das für das (menschliche) Leben grundlegend und nicht ersetzbar ist. Mit einer angemessenen⁴³ Wasserversorgung sind auch andere positive Wirkungen wie Gesundheitsschutz, Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Aktivität und Ressourcenschutz verbunden. In der Annahme, dass diese Ziele des Gemeinwohls der Effizienzorientierung privater Unternehmen oftmals entgegen stehen, wurde Wasserversorgung in den meisten Ländern Europas im Zuge des letzten Jahrhunderts als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge organisiert und stark reguliert. Da Trinkwasser unterschiedlicher Quellen aus Gründen des Gesundheitsschutzes nicht gemischt werden sollte und der Aufbau paralleler Leitungsnetze sehr kostenintensiv wäre, wird Wasserversorgung zudem als sogenanntes natürliches Monopol betrachtet. Im Wassersektor gibt es daher gegenwärtig allenfalls einen Wettbewerb *um* den Markt. Ein Wettbewerb *im* Markt, bei dem verschiedene Unternehmen Wasser aus unterschiedlichen Quellen durch die Leitungen des netzbetreibenden Unternehmens leiten oder ein paralleles Leitungsnetz aufbauen, wird daher in der Regel nur für die Versorgung großer Industriebetriebe umgesetzt (ENGREF et al 2003: 112-113).

Positionen innerhalb der Europäischen Union

Die verschiedenen EU-Gremien blieben in ihren Aussagen bezüglich der Liberalisierung von Wasserversorgung lange Zeit uneindeutig und damit bestand lange Unklarheit, ob die Dienstleistungen der Wasserversorgung unter die Bestimmungen der EU-weiten Wettbewerbsregeln fallen oder nicht (ENGREF et al 2003: 138; Kluge et al 2003: 21-22). Im *Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse* vom Mai 2003 wird Wasserversorgung jedoch explizit als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse bezeichnet (EU-Kommission 2003b:12) und damit *de facto* umdefiniert⁴⁴. In einer Mitteilung der Kommission vom Mai 2003 heißt es: „*The priority now is to complete the process of market opening by adopting existing proposals and making new ones where necessary. One area where this new action may be required is the water sector*

⁴³ Mit angemessener Wasserversorgung sind hier uneingeschränkter und sozial gerechter Zugang zu Wasser (Infrastrukturausbau auch in peripheren Gebieten, auch für untere Einkommensgruppen bezahlbare Preise), gute Qualität und ökologisch orientiertes Ressourcenmanagement gemeint.

⁴⁴ Hier zeigen sich Parallelen zum Vorgehen der EU im WTO-Dienstleistungsabkommen GATS. Die EU fordert in den GATS-Verhandlungen eine Re-Klassifizierung der Umweltdienstleistungen, in denen bisher nur Abwasserentsorgung enthalten ist. Es soll auch Trinkwasserversorgung in die GATS-Regelungen aufgenommen und somit liberalisiert werden (vgl. Fritz 2003: 35-36).

[...]” (Kommission der EU 2003c: 13). Wenngleich die EU somit also wie bisher keine explizite Liberalisierungspolitik der Wasserversorgung betreibt, zeigt dieser Wandel doch, dass die EU-Kommission europäische Wettbewerbsregeln in Zukunft auch auf diesen Sektor anwenden will (ENGREF et al: 2003: 8, 138; FES/Ecologic 2004: 6).

Das Europäische Parlament lehnte im Januar 2004 eine Liberalisierung der Wasserversorgung ab und forderte eine „Modernisierung“ der Wasserwirtschaft nach Qualitäts-, Umwelt- und wirtschaftlichen Maßstäben. Offen bleibt jedoch, was genau mit einer „Modernisierung“ gemeint ist bzw. wie und von wem diese definiert und gestaltet werden soll. Auch die Diskussionen zu einer möglichen Anwendung des europäischen Vergaberechts im öffentlichen Beschaffungswesen (Ausschreibungen) könnte dazu führen, dass im Wassersektor Wettbewerbselemente eingeführt werden (vgl. Kapitel 2; Schönback et al. 2003: 440-441, VZBV 2003: 71, Fritz 2004a,b).

Transnationale Konzerne als einflussreiche Akteure im europäischen Wassersektor

Die im Wasser- und Energiesektor agierenden TNK wie Veolia, E.on und RWE (vgl. Kasten 10, Deckwirth 2004) sehen in Liberalisierung und Privatisierung eine Möglichkeit zur grenzüberschreitenden Ausweitung ihres Betätigungsfeldes und stellen eine starke Lobby in den Diskussionen zur Liberalisierung von Wasserversorgung dar (CEO 2003; Hall 1999a, b). In vielen Ländern werden sie in diesem Bestreben auch von staatlichen oder anderen privatwirtschaftlichen Akteuren unterstützt. Der – zum Teil real gegebene - Reformbedarf des Wassersektors⁴⁵ stellt dabei vielfach einen Anlass dar, eine Modernisierung durch Liberalisierung und Privatisierung der Wasserversorgung zu fordern und zugleich die Interessen der „heimischen“ Wasserkonzerne zu fördern (Deutsche Bank Research 2000, Ewers et al 2001). Gewerkschaften, Umweltschutzverbände und kommunale Unternehmen wie die Stadtwerke sehen dabei Dienstleistungserbringung für alle, demokratische Handlungsspielräume und den Umweltschutz gefährdet.

GATS – Hintertür für die Öffnung der europäischen Wassermärkte?

In Bezug auf den Wassersektor ist auch das internationale Handelsabkommen für Dienstleistungen, GATS, von besonderer Bedeutung. Die hier stattfindenden Verhandlungen werden stark von der auf Liberalisierung dringenden EU-Handelskommission sowie von TNK des Wassersektors geprägt. Diese fordern eine Liberalisierung des Wassersektors in den WTO-Mitgliedsländern. Im höchsten Maße bedenklich und zugleich symptomatisch für die GATS-Verhandlungen ist dabei, dass die TNK von der EU-Kommission aufgefordert wurden, ihre Wünsche für eine Liberalisierung im Wassersektor in die laufenden GATS-Verhandlungen der EU einzubringen (Gould 2003). Eine Liberalisierung von Wasserversorgung im Rahmen des GATS könnte dazu führen, dass Regelungen zum Schutz der Daseinsvorsorge (z.B. Gebietsmonopole) sowie

⁴⁵ Z.B. in Bezug auf die Nutzung von Größenbetriebsvorteilen, verstärkter Vernetzung und Kooperation etc. Vgl. VKU 2004 sowie CEEP 2003: 6

kommunale Regulierungsmaßnahmen, die auf eine Sicherung des Gemeinwohls zielen und damit oftmals den Wettbewerb beschränken, abgebaut werden. Zudem ist eine Liberalisierung im Rahmen des GATS *de facto* unumkehrbar, da hiermit verbindliche Regeln im internationalen Handelsrecht festgeschrieben werden (IATP 2003, Krajewski 2003).

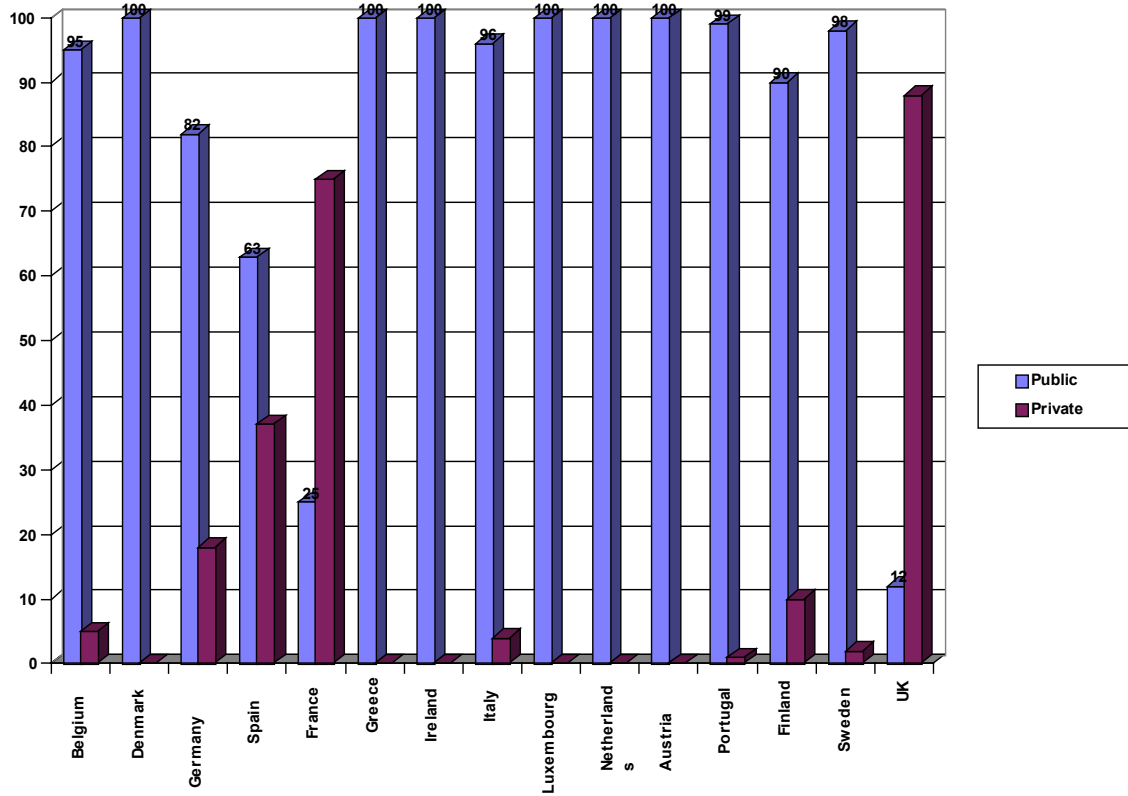
5.1 Stand der Privatisierung im europäischen Wassersektor⁴⁶

In den meisten EU-Staaten ist die Wasserversorgung weiterhin überwiegend in öffentlicher Hand und wird von den Kommunen ausgeführt (vgl. Tab. 6, Abb. 1)⁴⁷. In vielen EU-Ländern zeichnet sich jedoch auch ohne EU-Vorgaben eine Restrukturierung und verstärkte Beteiligung privater Anbieter ab. Damit gehen zum Teil auch De- und Re-Regulierungen des Wassersektors einher (ENGREF et al 2003; Gordon-Walker/Marr 2002). Der Grad der Umstrukturierungen ist in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. Frankreich z.B. hat seit ca. 150 Jahren Erfahrung mit Privatisierungen im Wassersektor in Form von Public-Private-Partnerships (PPP). Großbritannien führte vor ca. 15 Jahren als erstes und bisher einziges europäisches Land eine vollständige Privatisierung (Organisationsprivatisierung) der Wasserversorgung durch. Vor diesem Hintergrund gibt es eine umfangreiche Literatur zum Thema Privatisierung und Liberalisierung von Wasserversorgung in Europa; nur ein kleiner Teil davon stellt jedoch wirkliche Folgeanalysen von Privatisierung dar.

⁴⁶ Für einen Überblick s. die Arbeit von Mohajeri et al. (2004): „European Water Management between Regulation and Competition“, die zum Zeitpunkt der Erstellung der vorliegenden Studie noch nicht vorlag.

⁴⁷ Wenngleich die Abbildung Daten von 1996 wiedergibt, spiegelt sie doch annähernd die gegenwärtigen Strukturen in der Wasserversorgung wider. Trends zur (Teil-) Privatisierung werden hier allerdings nicht erfasst.

Abbildung 1: Private und öffentliche Wasserversorgung in der EU (Prozent der Bevölkerung)



Quelle: EUREAU 1996, aus: Hall 1999b: 4

Tab. 6: EU: De-/Re-Regulierung und Privatisierung im Wassersektor

| | Gesetzgebende Verantwortlichkeit | Operative Bereitstellung der Dienste | Beteiligung privater Investoren |
|----------------------|---|---|--|
| Belgien | Zentralregierung | Betriebe im Gemeindebesitz | Kapitalinvestitionsprojekte, Minderheitsbeteiligungen in regionalen Unternehmen |
| Dänemark | Zentralregierung | Gemeindebetriebe | Gewöhnlich bei kleinen ländlichen Diensteanbietern |
| Deutschland | Bundesregierung und Länder | Gemeindebetriebe (85%, 48% der Bevölkerung) oder Unternehmen mit Gemeinden als Mehrheitseigentümer (15%, 52% der Bevölkerung) | Möglichkeiten der Eigenkapitalbeteiligung an Betrieben in Gemeindebesitz oder Investitionsvorhaben |
| Finnland | Zentralregierung | Gemeindebetriebe | Keine |
| Frankreich | Zentralregierung | durch Gemeindebetriebe oder PPP, u.a. mit <i>Suez</i> und <i>Veolia</i> | Private Unternehmen sind in ca. 60% der Gemeinden als Anbieter tätig |
| Griechenland | Zentralregierung | Gemeindebetriebe oder Betriebe mit Gemeinden als alleinige Anteilseigner | Kapitalinvestmentprojekte |
| England/Wales | Zentralregierung | Private Unternehmen | Vollprivatisierung |
| Irland | Zentralregierung | Städtische Betriebe oder Betriebe der City Councils | Kapitalinvestmentprojekte |
| Italien | Zentralregierung | Gemeindebetriebe und private Aktiengesellschaften | Private Investoren bei gemeindeeigenen Betrieben und auf Basis von Konzessionen |
| Luxemburg | Zentralregierung | Gemeindebetriebe | Keine |
| Niederlande | Zentralregierung | Betriebe in Gemeindebesitz oder mit Gemeinden als Hauptanteilseignern | Kapitalinvestoren bei Gemeindeeigenen Betrieben aber Mehrheitsbeteiligungen gesetzlich untersagt |
| Österreich | Bundesregierung | Gemeindebetriebe | Kapitalinvestitionsprojekte |
| Portugal | Zentralregierung | Betriebe in Gemeindebesitz oder mit Gemeinden als Hauptanteilseignern | Investoren in kommunalen Betrieben, die als Konzessionäre tätig sind |
| Schweden | Zentralregierung | Betriebe in Gemeindebesitz | Keine |
| Spanien | Zentralregierung | Gemeindebetriebe oder Betriebe in Gemeinde-/privatem Besitz | (Keine Angaben) |

Quelle: Verändert und gekürzt nach Gordon-Walker/ Marr 2002: 24, Tabelle: *Country Report Summary of Key Issues*, und ÖGPP 2003

5.2 Folgen der Privatisierung der Wasserversorgung

5.2.1 Großbritannien: Vorreiter bei Kommerzialisierung und Privatisierung

In England/Wales wurde mit dem *Water Act* von 1989 als bisher einzigem europäischem Land eine vollständige Privatisierung (Organisationsprivatisierung) der Wasserversorgung durchgeführt. Damit befinden sich sowohl die Infrastruktur als auch das Management der Betriebe in privater Hand. In den britischen Wasserversorgungsunternehmen fand bereits vor 1989 eine Umstrukturierung und zunehmende Ausrichtung auf ökonomische Effizienz statt. Zugleich hatten die Höhe von Investitionen und auch die Qualität der Wasserversorgung in diesem Sektor deutlich abgenommen. Mit dieser Umstrukturierung ging auch ein Abbau von Arbeitsplätzen einher (Schönbäck et al 2003: 210). In der Privatisierung ist daher letztendlich die Konsolidierung der vorhergehenden Politik der Kommerzialisierung zu sehen (Bakker 2001:144).

Mit der Organisationsprivatisierung kamen die privaten Anbieter in den Besitz der Anlagen (Infrastruktur) und übernahmen auch die Betriebsführung (das Management) der Unternehmen. Gleichzeitig wurde ein zentralisiertes Regulierungssystem eingeführt und drei Regulierungsbehörden für den Wassersektor geschaffen, womit eine Re-Regulierung aber auch Fragmentierung der Regulierung des Wassersektors einherging (Kohlmorgen/Schneider 2004a: 14, 60; Bakker 2003:7-9). Als zentrale Regulierungsbehörde für ökonomische Belange wurde das OFWAT (Office of Water Services) geschaffen, das die Festsetzung von Tarifstrukturen und die Kontrolle von Investitionen übernimmt. Es wird durch Abgaben der Wasserunternehmen finanziert (Hall/Lobina 2001b:82-83). In der Bewertung dieser Regulierungsstruktur stehen sich die Positionen – wie in vielen anderen Aspekten der Privatisierungspolitik – diametral gegenüber: BefürworterInnen der Privatisierung bewerten die institutionelle Trennung von Leistungserstellung und Regulierung positiv (Ewerts et al 2001:27) und loben die Struktur des Wassersektors nach der Privatisierung als eine „klare Besitzstruktur frei von politischer Einmischung“ (Gordon-Walker/Marr 2002:131). Bakker dagegen kritisiert diese Form der Regulierung des Wassersektors, da sie sich politischer Einflussnahme weitgehend entzieht (ebd. 2003:26-29).

Durch die Privatisierung wurden private regionale Monopole - die ehemaligen Versorgungsgebiete der öffentlichen Wasserversorgungsunternehmen – geschaffen. *De facto* wurden damit öffentliche durch private Monopole ersetzt. Ein Wettbewerb *um* den Markt wurde somit nicht umgesetzt und Wettbewerb *im* Markt findet aufgrund der Spezifika von Wasserversorgung bisher lediglich in der Belieferung von Großunternehmen statt (Hall/Lobina 2001b: 82-83). Laut Kohlmorgen/Schneider (2004a: 60) sollen beide Formen jedoch zukünftig möglich sein.

Folgen von Kommerzialisierung und Privatisierung

Folgen für die Markt- und Unternehmensstruktur

Die zehn größeren Unternehmen der Wasserver- und Abwasserentsorgung waren zunächst für fünf Jahre durch Vorgaben der Regierung vor Übernahmen geschützt. Nach dem Ablauf der Fünfjahresfrist setzte jedoch eine intensive Übernahme- und Fusionspolitik durch multinationale Konzerne ein, so dass eine Marktkonzentration und Internationalisierung der britischen Wasserwirtschaft stattfand. Insbesondere französische, aber auch deutsche und us-amerikanische Konzerne des Energiesektors haben sich – ganz im Sinne einer Multi-Utility-Strategie – in den Wassermarkt eingekauft (Hall/Lobina 2001b: 107; Schönböck et al 2003: 229)

Folgen für die sozio-ökonomische Sicherheit: Arbeitsplatzeffekte und industrielle Beziehungen

Nach der Privatisierung setzte sich der Trend zum Arbeitsplatzabbau fort (Schönböck et al. 2003: 482; Bakker 2003: 144-145). Hall/Lobina (1999:9-11) gehen von einem Arbeitsplatzabbau von ca. 20 % seit 1990 aus und beschreiben diesen als Rationalisierungsstrategie von Unternehmen im Zuge von Fusionen und Auslagerungen. Damit gingen auch eine „Erosion von Arbeitsrechten“ und qualitative Veränderungen der Arbeitsbedingungen einher. Mit Bezug auf die Veränderung der industriellen Beziehungen zeigt sich, dass die Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen in England vor dem Hintergrund der ideologischen Ausrichtung der Thatcher-Regierung in den 1980er Jahren zu sehen ist, die das Ziel verfolgte, staatliche Tätigkeiten aus diesem Bereich zurückzudrängen. Damit sollte auch die gewerkschaftliche Interessenvertretung geschwächt werden. Zugleich sind die Gehälter von Managern und die Dividendenzahlungen an AktionärInnen deutlich gestiegen (Hall/Lobina 1999:5-11; 2001b:93; Deutsche Bank Research 2000:14).

Folgen für die Versorgungssicherheit: Preisentwicklung und Qualität der Dienstleistungen

Nach der Privatisierung sind die Wasserpreise in Großbritannien vielfach deutlich angestiegen. Dabei zeigte sich, dass hohe Investitionen getätigt wurden und sich die Qualität der Dienstleistung deutlich verbessert hatte, wenngleich die Wasserqualität im europäischen Vergleich weiterhin keine hohen Standards erreichte (Ewers et al 2001: 29, Bakker 2000: 150; Zabel 2003: 11, Schönböck et al. 2003: 210). Hervorzuheben bleibt jedoch, dass diesen privaten Investitionen eine aktive De-Investitionspolitik der Regierung vorangegangen ist und die Finanzierung der privaten Investitionen zum Teil indirekt und direkt durch öffentliche Gelder erfolgte (vgl. ökonomische Kosten der Privatisierung) (Bakker 2001:144, Hall/Lobina 2001b: 84). Zudem waren die Investitionen der privaten Unternehmen nach Einschätzung eines Parlamentsausschusses unzureichend und wurden von der Regulierungsbehörde OFWAT und den Unternehmen höher beziffert, als sie tatsächlich waren (Hall/Lobina 2001b: 86-88). Damit

kann auch die Regulierungstätigkeit des OFWAT als unzureichend angesehen werden. Seit 2001 wurden durch die Regulierungsbehörde Preissenkungen von jährlich ca. 2,1 % vorgegeben, da die Preise zu hohe Gewinnmargen für die Unternehmen beinhielten und diese daher reduziert werden sollen (Zabel 2003: 5-6).

In Großbritannien wurde die soziale Ausgrenzung unterer Einkommensgruppen durch die Abstellung von Leitungen (so genannte *cut offs*) bei Nichtzahlung der Rechnungen forciert. Die Anzahl der „Netzausschlüsse“ hatte nach der Privatisierung rapide zugenommen und wurde 1999 – ebenso wie der Einbau von pre-paid Wasserzählern⁴⁸ – gesetzlich verboten (Hall/Lobina 2001b: 98-99; Schönbäck et al 2003: 226). Dabei sind untere Einkommensgruppen besonders von steigenden Preisen betroffen und somit entstand eine sozial-räumlichen Polarisierung in Bezug auf die Kosten von und des Zugangs zu Wasserversorgung. Zugleich wurde beobachtet, dass NutzerInnen zunehmend in der Rolle von KundInnen und weniger als BürgerInnen gesehen werden (Bakker 2000: 149-152, 2003: 26-29).

Ökonomische Folgen für die öffentliche Hand: Kosten der Privatisierung

Die Regierung verkaufte die Unternehmen der Wasserversorgung 1989 für ca. 5 Mrd Pfund, womit die Schulden der öffentlichen Wasserunternehmen in ungefähr gleicher Höhe abgegolten wurden. Schönbäck et al schließen daraus, dass der „Nettoerlös der Privatisierung für die Regierung praktisch null“ (ebd. 2003:200) gewesen sei. Zugleich wurde den privaten Unternehmen eine Förderung von Umweltinvestitionen und Steuererlassungen in Milliardenhöhe zugestanden. Vielfach wird zudem die Vermutung bzw. Kritik geäußert, dass die Regierung die Unternehmen weit unter Wert verkaufte (Schönbäck et al. 2003: 200, 209; Ewert et al 2001:27) und die privaten Anbieter in ihrer Tätigkeit somit indirekt subventioniert habe (Hall/Lobina 2001b:83). Unter anderem als Reaktion auf diese Kritik erließ die Regierung 1997 eine Steuer auf die Privatisierungsgewinne der Unternehmen (Zabel 2003:2).

Demokratische Einflussnahme und Kontrolle: Re-Verstaatlichung und Rückzug der Privaten?

In jüngster Zeit sind einige private Anbieter bestrebt, die Anlagen der Wasserversorgung an die öffentliche Hand zurückzugeben und nur noch den Betrieb der Unternehmen zu behalten. Das entspräche dem französischen Modell der Privatisierung (vgl. unten) (Bakker 2003; Ewert 2001; Gordon-Walker/Marr 2002). Diese Vorstöße werden auch im Zusammenhang mit der in den letzten Jahren stärkeren ökonomischen Regulierung der Unternehmen gesehen: Die Festsetzung von neuen Preisobergrenzen mindert die Gewinnmargen der privaten Anbieter deutlich (Schönbäck et al 2003:540.). Während einige darin einen Beleg für effektive Regulierung sehen (ebd.), wird von Bakker (2003:25) betont, dass in diesen Prozessen

⁴⁸ Zur Problematik des Einbaus von pre-paid Wasserzählern siehe die Beschreibungen zur Liberalisierung im englischen Energiesektor.

keinesfalls eine Re-Kommunalisierung im Sinne einer Ent-Kommerzialisierung zu sehen sei. Die Wiederverstaatlichung erscheint vielmehr als Strategie der Konzerne, die Verantwortung für die kapitalintensive Anlagenpflege an die öffentliche Hand zurückzugeben, während die gewinnträchtige Betriebsführung von Privaten übernommen werden könnte (vgl. auch Hansen et al 2001: 15-16; Hall/Lobina 2001b).

5.2.2 Frankreich: Public-Private-Partnerships seit mehr als einem Jahrhundert

In Frankreich besteht eine lange Tradition der Privatisierung im Wassersektor, die bereits Ende des 19. Jahrhunderts begann. Die Veröffentlichungen zur Analyse der französischen Privatisierungserfahrungen zeichnen jedoch nicht unbedingt durch die Privatisierung verursachte Veränderungsprozesse auf, da in vielen Fällen eine Analyse des „vorher und nachher“ aufgrund der schon Jahrzehnte oder länger andauernden Privatisierung nicht wirklich möglich ist. Zum Teil werden jedoch Probleme in der Wasserversorgung auf die traditionelle Einbindung privater Unternehmen zurückgeführt.

Formen und Ausmaß der Privatisierung: Frankreich als Musterland der PPP?

Im Gegensatz zu Großbritannien findet in Frankreich in der Regel keine Vermögensprivatisierung sondern eine formelle Privatisierung durch PPP statt. Die Kommunen vergeben Aufträge zur Betriebsführung (Konzessionen für ca. 12 Jahre⁴⁹) und teilweise zur Investition in Infrastruktur an private Unternehmen, bleiben jedoch in Besitz von Infrastruktur bzw. Anlagen. In den Verträgen werden in der Regel die Höhe der Wasserpreise und Investitionen festgeschrieben. Bei der Privatisierung erhalten die französischen Kommunen Unterstützung durch kommunale Verbände und Beratungsbüros, die juristische Beratung und Musterverträge anbieten (Ewers et al 2001; Hall/Lobina 2001a).

Gegenwärtig hat die Mehrheit (ca. 50 bis 60 Prozent) der französischen Kommunen die Leistungserbringung an private Anbieter delegiert. Rund 75 Prozent der französischen Bevölkerung werden von privaten Anbietern versorgt (Gordon-Walker/Marr 2002:108-109). Somit findet durch die Ausschreibungen der Monopolrechte in Versorgungsgebieten zumindest theoretisch ein Wettbewerb *um* den Markt statt – *de facto* wird jedoch selten ein Anbieterwechsel vollzogen. Die privaten Anbieter sind v.a. in Städten bzw. städtischen Gebieten aktiv, während die ländlichen Regionen überwiegend von öffentlichen kommunalen Unternehmen versorgt werden (Ewers et al 2001: 26).

⁴⁹ Vor einer Reform Ende der 1990er Jahre betrug die Vertragslaufzeit in der Regel 25 Jahre.

Strukturen und Probleme im System etablierter Public-Private Partnerships

Markt- und Unternehmensstruktur

Der französische Wassersektor ist oligopolistisch strukturiert und wird von drei großen Privatunternehmen bzw. Transnationalen Konzernen – Veolia (zuvor Vivendi), Suez und Bouyes – dominiert. Diese sind auch weltweit im Wassersektor aktiv und organisieren sich zunehmend als Multi-Utility-Unternehmen. Daneben besteht eine Vielzahl kleinerer kommunaler Betriebe (Schönbäck et al. 2003: 261, 281; Hall 1999b). Kohlmorgen und Schneider betonen, dass aufgrund der historisch gewachsenen oligopolistischen Struktur mit dominanten privaten Anbietern nicht von einem Deregulierungsprozess in der französischen Wasserversorgung gesprochen werden könne. Vielmehr bezeichnen sie das französische System der Wasserversorgung als etabliertes System dauerhafter Public-Private Partnerships (ebd. 2004a: 25).

Sozioökonomische Sicherheit und Beschäftigungsentwicklung

Bezüglich der Beschäftigungsentwicklung im französischen Wassersektor werden in den vorliegenden Quellen kaum genauere Aussagen gemacht. Schönbäck et al bezeichnen die Anzahl der Beschäftigten in den letzten Jahren als stabil und stellen dar, dass Stellenabbau in der Regel „sozialverträglich“ (z.B. durch Nichtbesetzung frei gewordener Stellen) erfolgt. Zudem sei oftmals die Übernahme Beschäftigter öffentlicher Unternehmen durch private Anbieter garantiert worden, was aber in den vergangenen Jahren von den privaten Unternehmen in Frage gestellt werde (Schönbäck et al 2003: 282; 338-339).

Versorgungssicherheit: Preise und Investitionen

Im europäischen Vergleich sind die Trinkwasserpreise in Frankreich relativ hoch, was der eher geringen Wasserqualität nicht entspricht. Die Preise liegen in Gebieten privater Anbieter im Durchschnitt 30 % höher als in denen kommunaler Anbieter. Kommunale Unternehmen investieren zudem kontinuierlicher in Erhalt und Erneuerung von Infrastruktur und betreiben somit eine vorausschauende und effizientere Investitionspolitik (Ewers et al 2001: 27)

Demokratische Einflussnahme und öffentliche Kontrolle: Korruption durch PPP

Korruption war in den vergangenen Jahren ein zentrales Thema in der französischen Wasserwirtschaft. Der Französische Rechnungshof (1997) erstellte hierzu einen ausführlichen Bericht. Mehrere Gerichte verurteilten die Korruption und Intransparenz bei der Vergabe von Verträgen an private Anbieter sowie deren negativen Effekte auf die Dienstleistungserbringung (überhöhte Preise, hohe Kosten für die öffentliche Hand). Hier werden klare Zusammenhänge zwischen der Privatisierung durch Public-Private-Partnerships und den zahlreichen Korruptionsfällen hergestellt. Dazu tragen die oligopolistische Marktstruktur, fehlende Transparenz, mangelnder Wettbewerb aufgrund der historisch oft engen Verbindungen

zwischen Kommunen und privaten Anbietern⁵⁰ (Ewers et al 2001: 27; Französischer Rechnungshof 1997) sowie ungleiche Machtverhältnisse und Kapazitäten zwischen Kommunen und TNK bei (Hall/Lobina 2001a: 11-12). Als Reaktion auf die Korruptionsvorwürfe wurden in Frankreich mehrere Gesetze erlassen, die eine größere Transparenz und mehr Wettbewerb bei der Vergabe von Verträgen an private Anbieter sowie kürzere Vertragslaufzeiten vorschreiben. Kohlmoegen und Schneider interpretieren diese Richtlinien zur Transparenz bei Ausschreibungen jedoch auch als Grundlegung für eine spätere Liberalisierung des französischen Wassermarktes (ebd. 2004a: 23) und es ist fraglich, ob diese Maßnahmen die ungleichen Kapazitäten und Machtverhältnisse zwischen TNK und Kommunen beheben können.

Kasten 13

Profituelle Privatisierung:

Korruption und Re-Kommunalisierung in Grenoble / Frankreich

Im Jahr 2000 löste die Stadtregierung von Grenoble einen Vertrag mit einem Tochterunternehmen des TNK *Suez-Lyonnaise* auf, nachdem deutlich geworden war, dass die Vergabe der Konzession an das private Unternehmen durch Korruption zustande gekommen war.

Die formelle Privatisierung der Wasserversorgung wurde 1989 vom Bürgermeister Grenobles forciert und das private Unternehmen (COGESE, *Compagnie de Gestion des Eaux*) bekam eine Konzession über 25 Jahre zugesprochen. Eine Ausschreibung und somit Wettbewerb um die Konzession fanden nicht statt. Gewerkschaften, eine umweltpolitische Partei und KonsumentInnengruppen protestierten heftig gegen die Privatisierung, da die Wasserversorgung aus öffentlicher Hand seit über 100 Jahren sehr gut funktioniert hatte. Die Preise waren niedrig, die Wasserqualität hoch, und auch aus ökonomischer Sicht war die Wasserversorgung positiv zu beurteilen, denn das städtische Unternehmen erwirtschaftete Profite und trug somit zum städtischen Haushalt bei.

1994 wurden in Frankreich mehrere Konzessionsverträge für öffentliche Dienstleistungen von Behörden überprüft. Dabei wurde publik, dass im Falle Grenobles der Bürgermeister von *Lyonnaise* finanzielle Unterstützung für seine Wahlkampagne erhalten hatte. Ein Gericht stellte anschließend fest, dass das private Unternehmen jahrelang überhöhte Preise berechnet hatte. Somit waren die Kosten der Privatisierung für KonsumentInnen sehr hoch, und das Gericht sprach ihnen das Recht zu, auf Schadenersatz zu klagen.

Nach mehreren Gerichtsverfahren und jahrelangen Verhandlungen zwischen dem privaten Anbieter und der Stadt Grenoble, entschied sich der Stadtrat für eine Re-Kommunalisierung der Wasserversorgung. Damit ging die Wasserversorgung wieder in die öffentliche Hand über.

Quelle: Hall/Lobina 2001a

5.2.3 Deutschland: Paradigmenwechsel - schleichender Trend zur Privatisierung

In Deutschland zeichnete sich in den vergangenen Jahren ein Trend zur Kommerzialisierung und Privatisierung ab. Angesichts der erst seit einigen Jahren stattfindenden Veränderungen

⁵⁰ Nur 15 % der Ausschreibungen werden nach Ablauf der Verträge nicht mit den bisherigen Anbietern weitergeführt.

sind zahlreiche Aspekte (Folgen für Beschäftigung, Versorgungssicherheit und Investitionstätigkeit) nicht ausreichend belegt (vgl. auch Kohlmorgen/Schneider 2004a:7).

Ausmaß von Kommerzialisierung, Privatisierung, Liberalisierung

Wasserversorgung wird in Deutschland überwiegend von öffentlichen Unternehmen durchgeführt und von Kommunen in ihren kartellrechtlich geschützten Versorgungsgebieten (Gebietsmonopole) erbracht. Das deutsche System der Wasserversorgung ist somit sehr dezentral organisiert. Die Wasserqualität ist im europäischen Vergleich sehr hoch, womit ebenfalls hohe Wasserpreise einhergehen (VKU 2004; Ewers et al. 2001).

Wenngleich eine auf nationalstaatlicher Ebene vorgeschriebene Privatisierung im deutschen Wassersektor bisher nicht stattgefunden hat, zeichnet sich doch ein deutlicher Trend zu Privatisierung und Umstrukturierung des Sektors ab. Zum einen wird eine Veränderung der Organisationsform beschrieben: Wasserbetriebe (z.B. Stadtwerke) werden zunehmend von Regie- und Eigenbetrieben in private Rechtsformen (AGs, GmbHs) umgewandelt. Damit sind sie organisatorisch, rechtlich und wirtschaftlich eigenständig und zugleich werden die Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten gewählter politischer VertreterInnen verringert. Zum anderen binden Kommunen seit einigen Jahren verstärkt private Unternehmen in die Wasserversorgung ein (Gramel/Haffner 2001; Kluge et al 2003: 15-18; Kraemer 1997; Ewers et al 2001: 11-12; ENGREF et al 2003: 149). Große Konzerne wie RWE und E.on erhalten damit den oft strategisch wichtigen Zugang zu den KundInnen der Stadtwerke. In einigen größeren Städten (Berlin, Bremen) wurden Teil-Privatisierungen (Vergabe der Betriebsführung an private Unternehmen), also formelle Privatisierungen durchgeführt. Somit findet Wettbewerb *um* den Markt bereits statt. (Atzmüller/Hermann 2004: 106; Schönback et al 2003, VZBV 2003: 68). Anders als in Frankreich und England sind diese Privatisierungsprozesse jedoch nicht auf nationaler Ebene durch eine Regulierungsbehörde oder andere Regelungen institutionalisiert. Die Verantwortlichkeit für die Wasserversorgung sowie für Regulierung privater Anbieter liegt somit vollständig bei den Kommunen.

Die Deutsche Bank Research (2000) beurteilt eine Privatisierung und Liberalisierung der deutschen Wasserwirtschaft positiv. Der Autor sieht – ähnlich wie ein Gutachten des BMWi (Ewers et al 2001:1) - das derzeitige *deutsche System als „Bremsklotz“ (Deutsche Bank Research 2000:4) für das internationale Agieren deutscher Unternehmen sowie für mögliche Effizienzsteigerungen im Weltmarkt.*

Folgen für sozio-ökonomische Sicherheit: Beschäftigungseffekte

Es zeigt sich ein deutlicher Trend zum Beschäftigungsabbau, der z.T. (z.B. im Falle der Berliner Privatisierung) auf Umstrukturierungen im Wassersektor zurückgeführt wird. Jedoch lassen sich diese Veränderungen nicht immer direkt den Privatisierungen zurechnen sondern können ebenso Effekte einer Rationalisierungspolitik im Zuge von Kommerzialisierung öffentlicher

Unternehmen oder von technologischen Entwicklungen sein (Atzmüller/Herrmann 2004: 105-112, Kluge et al 2003: 32).

Versorgungssicherheit: Ökologische Folgen und Gesundheitsschutz

Bislang liegen keine Studien über Folgewirkungen der zunehmenden Privatisierung für Ökologie und Gesundheitsschutz im deutschen Wassersektor vor. In einigen Veröffentlichungen werden jedoch Szenarien über ökologische Folgen und Auswirkungen auf den Gesundheitsschutz entwickelt (Kluge et al 2003; Kluge/Lux 2001; VZBV 2003; Gramel/Haffner 2001; Holzwarth/Kraemer 2001). Zu den Szenarien einer Liberalisierung des Wassersektors gehört, dass die Profitorientierung privatwirtschaftlicher Unternehmen den ökologischen und gesundheitspolitischen Zielsetzungen und Investitionserfordernissen in der Wasserversorgung zuwiderläuft. Damit würden die erfolgreichen Strategien kommunaler Unternehmen zum Ressourcenschutz durch eine Liberalisierung im Wassersektor untergraben (UBA 2000, VKU 2004; VZBV 2003).

Demokratische Einflussnahme und öffentliche Kontrolle: demokratische Entscheidungsprozesse werden privatisiert oder umgangen

Der mögliche Verlust von Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen sowie von Möglichkeiten zur demokratischen Kontrolle durch BürgerInnen und gewählte politische VertreterInnen infolge von Privatisierung und Liberalisierung wird vielfach betont (Libbe et al. 2002, Lederer 2003, Kluge et al 2003, UBA 2000; VKU 2004). Beispielsweise treten zusätzliche Regulierungsaufgaben (Regulierung privater Anbieter) auf und die direkten Beziehungen von Zuständigkeit und Verantwortlichkeit zwischen Kommunen und BürgerInnen werden durch die Privatisierung (Schaffung von privatrechtlichen Unternehmen oder Agieren privater Anbieter) verändert. Dieser Kritik wird von anderer Seite entgegen gehalten, dass Ziele der gesellschaftlichen Umverteilung sowie des Umwelt- und Gesundheitsschutzes durch „flankierende Maßnahmen“ (Ewers et al 2001: 35) – also eine entsprechende Regulierung – gesichert werden könnten (vgl. auch Deutsche Bank Research 2000:13).

Die Enquete-Kommission für Globalisierung hingegen sieht die bisherigen Erfahrungen mit Privatisierung und Liberalisierung im Wassersektor kritisch und betont die besondere Bedeutung des Gutes Wasser: „*Von einer weiteren Öffnung des Marktes [...] sind erhebliche Folgen für die Trinkwasserqualität und damit für den Gesundheitsschutz, den Schutz der Ressource Wasser, die Versorgungssicherheit und das verfassungsrechtlich verankerte kommunale Selbstverwaltungsrecht zu erwarten.*“ (ebd. 2002: 374).

Kasten 14

Garantierte Gewinne für die großen Konzerne Teil-Privatisierung der Berliner Wasserbetriebe:

Im Jahr 1999 wurden die Berliner Wasserbetriebe (BWB) teilprivatisiert. Die Stadt verkaufte 49,9 % der BWB an ein Konsortium, dem der deutsche Konzern RWE, der französische TNK Veolia und die Allianz-Versicherung (die sich später aus der Beteiligung zurückzog) angehörten. Mit der Beteiligung von Veolia wurde somit auch die Berliner Wasserversorgung „internationalisiert“.

Den Gewerkschaften, die sich gegen eine Privatisierung ausgesprochen hatten, wurden Zugeständnisse gemacht – der Tarifvertrag sieht u.a. einen Schutz vor betriebsbedingten Kündigungen für 15 Jahre vor. Schon seit 1996 findet allerdings ein Abbau der Arbeitsplätze statt, ein Prozess, der sich gegenwärtig mit Vorruhestands- und Altersteilzeitregelungen fortsetzt.

Die Privatisierung des Wasserunternehmens wurde heftig kritisiert. Neben der grundsätzlichen Kritik an der Privatisierung von Wasserversorgung zielt die Kritik u.a. darauf, dass den privaten Investoren im Vertrag Rendite-Garantien gegeben werden. Der Senat billigte dem Konsortium zunächst eine jährliche Rendite von 8 % des Kaufpreises zu. Diese Zusage wurde vom Berliner Verfassungsgericht als unzulässig hoch und für rechtswidrig erklärt, woraufhin die Rendite-Garantie auf 6 % gesenkt wurde. Das sind ca. 100 Mio Euro garantierte Rendite jährlich. Um diese Kosten zu finanzieren, verzichtet die Stadt derzeit auf einen Teil der Konzessionsabgaben und Steuern der privaten Investoren. Gleichzeitig wurden Preissteigerungen für Wasserversorgung angekündigt.

Die Kritik bezieht sich jedoch auch auf fehlende Transparenz: die Verträge sind für die Öffentlichkeit nicht vollständig einsehbar. Somit zielt auch diese Kritik auf die fehlende demokratische Kontrolle.

Quellen: Schönböck et al 2003: 381-382; Deckwirth et al. 2004: 9-10

Kasten 15

Rudern die Niederlande gegen den Strom?

Die Niederlande haben in der Wasserversorgung zum Teil einen anderen Weg eingeschlagen, als der EU-weite Trend zur Liberalisierung und Privatisierung und auch die niederländische Politik in anderen Sektoren vermuten lassen würde. Ein Kabinettsbeschluss aus dem Jahr 2000 schreibt den öffentlich-rechtlichen Charakter der Wasserversorgung in den Niederlanden vor. Damit wird der *status quo* festgeschrieben und es besteht *de facto* ein Privatisierungsverbot (Ewers et al 2001, Scheele 2001).

Die Berichte von Vertretern einer niederländischen Wassergenossenschaft und des niederländischen Umweltministeriums lassen auf die Gründe für die Festschreibung der öffentlichen Wasserversorgung schließen. Danach habe sich „in den Niederlanden die Überzeugung durchgesetzt, dass Unternehmen der öffentlichen Hand eher günstige Preise garantieren als Private und in größerem Umfang Leistungen für Umwelt- und Gesundheitsschutz aufgrund ihrer Gemeinwohlorientierung erbringen“ (Hansen et al 2001: 13). Betont wurde auch, dass möglichen Effizienzsteigerungen durch Privatisierungen die hohen Kosten für deren Regulierung bzw. „Überwachung“ (Hansen et al 2001: 14) privater Anbieter entgegenstehen.

Grundsätzlich ist jedoch auch das niederländische Modell der Wasserversorgung stark auf Effizienz und Zentralisierung ausgerichtet. Die niederländischen Unternehmen in der Wasserwirtschaft sind überwiegend öffentliche Unternehmen mit privater Rechtsform. Mitte der 1970er Jahre hatte die niederländische Regierung einen Konzentrationsprozess im Wassersektor initiiert, indem bestimmte Vorgaben zur Größe und Wirtschaftlichkeit von Unternehmen gemacht wurden. Dadurch verringerte sich die Anzahl von über 100 auf gegenwärtig ca. 20 Unternehmen.

Zudem ist das Management und die Regulierung des Wassersektors stark zentralisiert. Um eine effiziente Wasserversorgung zu gewährleisten, wurden Ende der 1990er Jahre benchmarking-Verfahren, also Leistungsvergleiche zwischen Unternehmen eingeführt (Schönbäck et al 2003: 408; Scheele 2001; Ewers et al 2001: 26; Deutsche Bank Research 2000: 7; ENGREF et al 2003: 143). Dadurch konnte eine qualitativ hochwertige und effiziente Wasserversorgung aufgebaut werden. Die Einflussmöglichkeiten der kommunalen Regierungen auf Regulierung und Management sind jedoch gering und Schönbäck et al (2003: 412-413) weisen darauf hin, dass die Beschäftigtenzahlen auch in der niederländischen Wasserwirtschaft rückläufig sind. Somit wurden auch in der niederländischen Wasserwirtschaft Wettbewerbselemente bzw. effizienzorientierte Restrukturierungen verankert.

Kasten 16

Österreich: schleichende Kommerzialisierung und Privatisierung

Auch in Österreich wird die Liberalisierung und Privatisierung der Wasserversorgung intensiv diskutiert. Mit Blick auf die von vielen Akteuren positiv bewerteten Erfahrungen mit der Liberalisierung des Energiesektors und auf die finanziellen Engpässe von Kommunen wurde das Thema Ende der 1990-er Gegenstand vielfacher politischer Auseinandersetzungen (Schönbäck et al 2003: 29-30).

Derzeit sind die Wasserbetriebe fast ausschließlich in öffentlicher Hand (Aufgabenträgerschaft der Kommunen), sind vielfach jedoch als Unternehmen privaten Rechts organisiert. Eine Liberalisierung zeichnet sich laut Atzmüller/Hermann (2004: 81) ansatzweise ab, da regionale Wasserbetriebe zum Teil außerhalb ihrer bisherigen Versorgungsgebiete agieren und lokale Wasserbetriebe deren Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Vereinzelt sind auch Wasserversorgungsunternehmen an größere Energieversorgungsunternehmen verkauft worden. Gesetzliche Vorgaben zur Liberalisierung oder Privatisierung im Wassersektor gibt es jedoch auf nationaler Ebene nicht. Auch eindeutige Beschäftigungstrends in der österreichischen Wasserwirtschaft lassen sich nach Atzmüller/Hermann (ebd.) nicht aufzeigen.

Das Beratungsunternehmen PriceWaterhouseCoopers erstellte im Frühjahr 2001 im Auftrag des Österreichischen Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Wassermanagement eine Studie zur Reform des Wassersektors in Österreich. Vorgeschlagen wurden Maßnahmen zur Liberalisierung, Kommerzialisierung und Privatisierung, u.a. die Streichung von Beihilfen und die Auslagerung von Unternehmensbereichen, um die Wasserwirtschaft Österreichs wettbewerbsfähig und kosteneffizient zu gestalten. Dieser Bericht wurde von anderer Seite kritisiert, da er effizienzorientierte Ansätze unhinterfragt und ohne Kenntnis der besonderen Gegebenheiten des österreichischen Systems der Wasserversorgung übertrage (vgl. Hall/Lanz 2001).

In Wien führte die politische Auseinandersetzung um die mögliche Teilprivatisierung der Wiener Stadtwerke dazu, dass der Landtag im Oktober 2001 Regelungen zur Sicherung der öffentlichen Wasserversorgung verfasste. Es wurde festgelegt, dass für eine Privatisierung von Wasserversorgungsanlagen in Wien eine 2/3 Mehrheit im Gemeinderat bestehen muss. Damit werden materielle Privatisierungen deutlich erschwert (Schönbäck et al 2003: 33).

Für eine vergleichende Übersicht über (Re/-De)-Regulierung, Privatisierung und Liberalisierung im Wassersektor siehe die Tabelle 7 mit Erläuterungen zu den hier beschriebenen Fallbeispielen.

Tabelle 7: Typologisierung: De-/Regulierung und Privatisierung im Wassersektor: Länderbeispiele

| | Deutschland | England/ Wales | Frankreich | Österreich | Niederlande |
|---|--|---|--|---|--|
| Privatisierung - Formell/ materiell - Besitz Infrastruktur - Betreiber | - v.a. formell - Trend zur Teil- Privatisierung - Trend zur Teilprivatisierung | - materiell - vollständige Privatisierung - vollständige Privatisierung | - formell - staatlich - seit 150 Jahren privat, ca. 75 % der Bevölkerung von privaten Anbietern versorgt | - formell - staatlich - Trend zur Teilprivatisierung | - wenige formelle Privatisierungen sind Teilprivatisierungen, Gesetz zur Erhaltung staatlicher Besitz- und Kontrollrechte |
| Liberalisierung - im / um den Markt | - begrenzter Wettbewerb um den Markt für Haushalte (Wettbewerb um Beteiligungen) - Wettbewerb im Markt für Industrie | - noch kein Wettbewerb (private Monopole), gegenwärtige Reformen sollen beide Formen ermöglichen - Benchmarking | - Wettbewerb um den Markt bzw. um Gebietsmonopole | - begrenzter Wettbewerb um den Markt für Haushalte (Wettbewerb um Beteiligungen) - Wettbewerb im Markt für Industrie | - Wettbewerb um Großverbraucher - verpflichtendes Benchmarking |
| (Re-) Regulierung - Ebene | Mehrere Ebenen - kommunal: Leistungs- erbringung - national: Gesetzgebung | national | Mehrere Ebenen - kommunal: Leistungserbringun g - national: Gesetzgebung | Mehrere Ebenen - kommunal: Leistungs- erbringung - national: Gesetzgebung | Mehrere Ebenen - kommunal: Leistungserbringung - national: Gesetzgebung |

Quelle: Erweitert nach Kohlmorgen/Schneider 2004a:60; Ergänzungen aus verschiedenen Quellen (siehe Fallbeispiele im Text)

5.2.4 Zusammenfassung: Privatisierung und PPP im Wassersektor versus sozial-ökologische Regulierung und öffentliche Kontrolle

Als Auswirkungen und Probleme der Privatisierung bzw. der Etablierung von PPP-Abkommen in England und Frankreich zeigen sich u.a. gravierende Probleme mit der **Regulierung** privater Anbieter. Beispiele sind ineffektive Preiskontrollen bzw. übermäßige Gewinne der privaten Betreiber bei gleichzeitigen Preiserhöhungen für VerbraucherInnen. Das ist auch auf die **monopolartige bzw. oligopolistische Marktstruktur** zurückzuführen, die ungleiche Machtpositionen und Kapazitäten von privaten Anbietern wie TNK und staatlichen Institutionen widerspiegelt. Auch die zahlreichen Fälle von **Korruption** offenbaren die Grenzen einer sozial und ökologisch orientierten Regulierung der mächtigen TNK. In Bezug auf die Marktstruktur zeichnet sich zudem eine deutliche **Internationalisierung** ab, da die TNK ihre Tätigkeitsfelder im Zuge der Privatisierungen auf andere europäische Länder ausweiten. Am Beispiel Englands wurden die negativen **sozialen Folgen** (Netzausschlüsse unterer Einkommensgruppen) der Privatisierung offensichtlich und damit deutlich, dass die Verteilungsgerechtigkeit nicht gewährleistet war und daher eine Re-Regulierung notwendig wurde. Es zeigte sich zudem deutlich, dass Privatisierung von Wasserversorgung mit hohen gesamtgesellschaftlichen **ökonomischen Kosten** infolge von überhöhten Preisen, unter Wert verkaufter Infrastruktur/Anlagen, Korruption etc. einhergeht.

Die Privatisierungsprozesse und deren Folgen legen dabei auch ein fundamentales **Demokratiedefizit** (Umgehen demokratisch legitimierter Instanzen, intransparente Verfahren, Privatisierung bzw. Enteignung öffentlichen Eigentums) und damit Korruption im weiter gefassten Sinne offen. Die Bestrebungen einiger Unternehmen zu einer teilweisen „**Wiederverstaatlichung**“ (Rückgabe der Unternehmen oder Infrastrukturanlagen an die öffentliche Hand) aufgrund der ausgebliebenen Gewinne offenbaren die Strategie des Rosinenpickens und das Primat der Profite bei privaten Unternehmen. Das zeigt zugleich nochmals die Grenzen und Gefahren der Privatisierung von Wasserversorgung auf: wenn Wasserversorgung als öffentliche Dienstleistung erbracht werden und damit in hoher Qualität allen zugänglich sein soll, ist dies mit den privatwirtschaftlichen Profitinteressen nicht vereinbar.

6 Liberalisierung und Privatisierung im europäischen Bildungswesen

Das Bildungswesen⁵¹ in Europa unterliegt seit den 1990er Jahren einem strukturellen Wandel, der von unterschiedlichen Faktoren bestimmt wird. Dieser Wandel wird vor allem durch die Einführung von Wettbewerbselementen und modernen Managementstrukturen sowie der zunehmenden Beteiligung Privater an der Bildungsfinanzierung und der Bestimmung von Bildungsinhalten bestimmt. Zu den Faktoren, die den Umbau des Bildungswesens maßgeblich beeinflussen zählen neben dem offenbaren Finanzmangel öffentlicher Haushalte u.a. der wachsende Einfluss von Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK-Technologien), die vor allem aus deutscher Sicht „schlechten“ Ergebnisse der – von der OECD im Jahr 2000 durchgeführten – PISA-Studie⁵² sowie die Forderungen nach einer stärkeren (Arbeits-)Marktorientierung der Bildungsinhalte (vgl. u.a. Hirtt 2002, Klausenitzer 2002a,b, Steiner-Khamsi 2002, Lohmann 1999).

Bildung nimmt im Kontext der europäischen Dienstleistungspolitik und im Vergleich zu anderen Dienstleistungen aus zwei Gründen eine Sonderstellung ein. Einerseits betonte die Kommission der EU in einer Mitteilung zu Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, dass die Wettbewerbsbestimmungen und Binnenmarktvorschriften der Europäischen Union im Bereich der Bildungsdienstleistungen *nicht* anwendbar sind (ebd. 2000a). Andererseits ist Bildungspolitik in Europa nach wie vor Sache der Mitgliedsstaaten, eine *de jure* Vorgabe zur Liberalisierung (z.B. Richtlinie) der EU-Kommission existiert also nicht. Mit Bezug auf ein Urteil des europäischen Gerichtshofs von 1988⁵³ heißt es ferner, „*dass der Staat mit der Errichtung und Erhaltung eines Bildungssystems keine gewinnbringende Tätigkeit aufnehmen will, sondern seine Aufgabe auf sozialem, kulturellem und bildungspolitischen Gebiet erfüllt*“ (ebd.: 13). Darüber hinaus verabschiedeten die BildungsministerInnen der EU-Mitgliedsstaaten im Jahr 2001 ein Kommuniqué, das die Hochschulbildung als ein *öffentliches Gut* bezeichnet, dessen Bereitstellung „eine vom Staat wahrzunehmende Verpflichtung ist und bleibt“ (Prager Kommuniqué 2001).

Dennoch gerät Bildung zunehmend unter Liberalisierungs- und Privatisierungsdruck. Ausgeübt wird dieser Druck von internationalen Organisationen wie der OECD, der Weltbank und der WTO, von privatwirtschaftlichen Verbänden aber auch von der Europäischen Kommission. Eine Vielzahl von Programmen und Dokumenten der EU-Kommission⁵⁴ spiegeln dies wider: Bildung

⁵¹ Im Folgenden werden vor allem Privatisierungsprozesse im Bereich der Schulbildung dokumentiert und analysiert.

⁵² OECD 2000, Internationale Studie über die Schulleistungen von 15-jährigen Jugendlichen

⁵³ EuGH 27. September 1988

⁵⁴ Neben anderen Dokumenten sind vor allem die Folgenden von Relevanz: a) Das *Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung* von 1995 (Kommission der EU 1995), das *Memorandum für Lebenslanges Lernen* von 2000

soll zum „Motor für wirtschaftliches Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit“ in Europa werden. Somit werden auch hier Effizienz- und Wachstumskalküle zum Maßstab: Bildung soll zukünftig dazu beitragen, dass sich die EU-BürgerInnen besser an die Erfordernisse der neuen Wissensgesellschaft anpassen können. Das übergeordnete Ziel ist dabei, das Bildungswesen an den Anforderungen des Arbeitsmarktes auszurichten (Hirtt 2000, Weber 2002). Bis zum Jahr 2010 soll die Europäische Union somit zum „*wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt*“ transformiert werden (EU Kommission 2002).

Die programmatischen Forderungen der EU-Kommission zur Reform des Bildungswesens gleichen dabei den Forderungen, die auch seitens der Privatwirtschaft an den Bildungssektor gestellt werden. Der *European Round Table of Industrialists (ERT)*⁵⁵, ein europäischer Unternehmerverband, fordert insbesondere eine stärkere Ausrichtung der Bildungsinhalte und des Bildungssystems an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes, um somit die so genannte *employability* (Arbeitsfähigkeit bzw. Einsatzfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt) der/des Einzelnen zu steigern (ERT 1995, zit. in Hirtt 2000).

Mit einer Vielzahl von Maßnahmen und Instrumenten wird in vielen europäischen Staaten ein Strukturwandel der Bildungssysteme eingeleitet und im Fall von Großbritannien bereits seit Jahren umgesetzt. Durch diese Maßnahmen und Instrumente (z.B. freie Schulwahl, PPP-Verträge, s. Kasten 17) wird eine Deregulierung und Kommerzialisierung sowie eine zunehmende Marktorientierung und Privatisierung des Bildungswesens – quasi durch die Hintertür – etabliert.

(Kommission der EU 2000b) und der Bericht zu *Benchmarks für die allgemeine und berufliche Bildung* von 2002 (Kommission der EU 2002)

⁵⁵ Der 1983 gegründete ERT besteht aus 47 europäischen Unternehmen u.a. Bertelsmann, Siemens, SAP, Bayer, ThyssenKrupp etc.

Kasten 17

Elemente zur Einführung von Markt- und Wettbewerbsmechanismen, zur Kommerzialisierung, Deregulierung und Privatisierung im Bildungswesen

- **Zentralisierung/Dezentralisierung:** Einführung nationaler Bildungsstandards, Evaluationskriterien und einheitlicher Curricula auf der einen Seite sowie andererseits Einführung größerer politischer und finanzieller Entscheidungsfreiheit („Autonomie“⁵⁶, Selbstverwaltung, Deregulierung und Budgetierung) der Bildungseinrichtungen.
- **Freie elterliche Schulwahl:** Einführung eines Quasi-Marktes und somit von Wettbewerbsmechanismen
- **Public-Private-Partnerships (PPP) und privates Sponsoring:** Einbeziehung privatwirtschaftlicher Unternehmen zur Finanzierung von Bildungseinrichtungen und Bildungsdienstleistungen sowie –ausstattung (IuK-Technologien)
- **Organisationsprivatisierung:** Umwandlung ehemals öffentlich-rechtlicher Einrichtungen in privat-rechtliche Institutionen (z.B. Stiftungs-Universitäten)
- **Output-Orientierung:** Bewertung von Schulen und Lehrpersonal nach den Leistungen, Erfolgen und Noten der SchülerInnen

Quellen: Hirt 2002, Klausenitzer 2003, 2002a, b

Aber nicht nur die oben beschriebenen Elemente setzen den europäischen Bildungssektor unter Druck. Auf internationaler Ebene erhöhen v.a. die GATS-Verhandlungen den Liberalisierungsdruck auf Bildungsdienstleistungen. Für den Bereich der universitären Bildung ist die EU bereits relativ umfangreiche Liberalisierungsverpflichtungen eingegangen. Sollten im Bereich der horizontalen Verpflichtungen⁵⁷, die von der EU vorgenommenen Ausnahmen im weiteren Verhandlungsverlauf aufgehoben werden, hätte das für den europäischen Bildungsmarkt gravierende Auswirkungen: u.a. könnten voll oder teilweise staatlich geförderte Studiengänge dann als unfaires Angebot (Diskriminierung) gegenüber rein privaten Anbietern aus Drittstaaten gesehen werden und somit gegen verpflichtende GATS-Prinzipien verstoßen (vgl. Yalçin/Scherrer 2002, Scherrer 2003, Lichtblau/Ebner 2003).

⁵⁶ Während die Debatte um die Schulautonomie ursprünglich pädagogisch, gesellschaftspolitisch und demokratisch-partizipatorisch motiviert war, hat der Begriff heute stärker ökonomische und steuerpolitische Züge, die zu einer Qualitäts- und Effizienzverbesserung des Bildungssystems führen sollen (vgl. u.a. Klausenitzer 2003).

⁵⁷ Die so genannten „horizontalen Verpflichtungen“ im GATS erstrecken sich – anders als die sektoralen Verpflichtungen – über sämtliche Sektoren, um die verhandelt wird. Hier hat die EU bislang eine für das Bildungswesen bedeutsame Ausnahme eintragen lassen: Damit das öffentliche Bildungswesen geschützt bleibt, behält sich die EU vor, den Marktzugang im Bereich von Dienstleistungen die auf kommunaler oder staatlicher Ebene zu den so genannten *öffentlichen Aufgaben* gezählt werden, einzuschränken (Yalçin/Scherrer 2002).

6.1 Liberalisierung und Privatisierung im europäischen Bildungswesen – Stand und Ausmaß

Marktorientierte Bildungsreformen finden in den Mitgliedsstaaten der EU seit den 1990er Jahren statt (Weber 2002). Ein allgemeiner Überblick über die Umsetzung von Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen sowie deren Folgen lässt sich nur bedingt darstellen: Einerseits sind die Bildungssysteme europäischer Länder sehr unterschiedlich organisiert. Andererseits variieren die politischen Zielsetzungen in Bezug auf die Liberalisierung und Privatisierung in den EU-Mitgliedsstaaten stark, Restrukturierungen der Bildungswesen haben somit sehr verschiedene Reichweiten. Während Großbritannien, Deutschland und Italien Deregulierungsmaßnahmen und der Einführung von Wettbewerbselementen im Bildungswesen grundsätzlich wohlgesonnen gegenüberstehen, lehnt Frankreich diese bislang offiziell ab (Hirtt 2002: 23, Zettelmeier 2002).

In allen europäischen Mitgliedsstaaten besucht die Mehrzahl der SchülerInnen öffentliche Bildungseinrichtungen (90%). Ausnahmen sind Belgien (im flämischen Teil) und die Niederlande, wo proportional mehr SchülerInnen öffentlich-geförderte Privatschulen besuchen. Der Anteil privater, nicht öffentlich geförderter Schulen ist in den Ländern Griechenland, Großbritannien und Italien mit 5-6% am höchsten (Eurydice 2004). Freie Schulwahl - und somit die Einführung von Wettbewerb zwischen den Schulen - ohne jegliche Regulierung der Behörden gibt es lediglich in Belgien, Irland, Luxemburg, den Niederlanden und Großbritannien (Eurydice o.J.: 289). Der Grad der Autonomie, im Sinne einer hohen Eigenständigkeit einer Schule, lässt sich am ehesten am Grad der Eigenständigkeit bei der Mittelvergabe erkennen. Eine weitgehend autonome Verwaltung der pauschal zugewiesenen Mittel findet EU-weit nur in Großbritannien statt (Eurydice o.J.: 291).

6.2 Folgen von Liberalisierung und Privatisierung

Sozioökonomische, soziale und demokratietheoretische Auswirkungen einer Bildungspolitik, die die Förderung von Wettbewerb zwischen einzelnen Bildungseinrichtungen und die Verschiebung der Bildungsfinanzierung aus der öffentlichen in die private Sphäre zum Ziel hat, sind EU-weit am deutlichsten an den Entwicklungen des britischen Bildungswesens zu erkennen. Ebenso wie andere angelsächsische Länder⁵⁸ orientiert sich die britische Bildungspolitik bereits seit den 1980er Jahren an einer Umstrukturierung des Bildungswesen mit neoliberalen Vorbild.

6.2.1 Großbritannien: Bildung Privat!

Die Neuausrichtung der Bildungspolitik mit der Absicht, Marktkräfte und Wettbewerb im Bildungswesen durch Elemente wie Leistungsevaluierung, Zentralisierung, freie Schulwahl und

⁵⁸ USA, Australien, Neuseeland, Kanada

Schulautonomie zu etablieren, begann bereits in der Thatcher-Ära mit einer Reihe gesetzlicher Neuerungen (vgl. BMBF 2003, Hatcher 2002, Ball 2003) und wird seither unter New Labour fortgesetzt. Privatisierung im Bildungswesen bedeutet in Großbritannien die Verwaltung, Bereitstellung und Finanzierung von Bildungsdienstleistungen privaten Anbietern zu überlassen bzw. – im Fall der Finanzierung - auf private Haushalte zu übertragen. Darüber hinaus forcieren öffentlich einsehbare Schul-*Rankings*⁵⁹, die anhand der SchülerInnenleistungen erstellt werden, den Wettbewerb zwischen den Schulen. Hieraus ergibt sich eine sehr komplexe und vielfältige Privatisierungstypologie, die sich auf ganz unterschiedliche Bereiche des Bildungswesens ausweitet (s. Kasten 18).

⁵⁹ Bis 2004 waren diese Rankings als so genannte *Performance Tables* bekannt. Neuerdings sind sie unter dem Namen: *School and College Achievement and Attainment* im Internet unter www.dfes.gov.uk/performance/tables/ einsehbar.

Kasten 18:

Komplexe Privatisierungstypologie im britischen Bildungswesen

- **Privatisierung der lokalen Schulbehörden:** Mit dem Projekt „*New Ways of Working*“ wurden 2001 Partnerschaften zwischen kommunalen Schulbehörden (*Local Education Authorities* LEA) und privatwirtschaftlichen Bildungsunternehmen für die teilweise oder gänzliche Auslagerung der lokalen Bildungsverwaltung geschlossen.
- **Fair Funding / Best Value:** Seit 2002 müssen lokale Schulbehörden bei der Einrichtung neuer Schulen oder in Folge eines mangelhaften Evaluierungsverfahrens einzelner Schulen die/den „beste/n“ Servicedienstler/in für die Schulleitung anhand eines Ausschreibungsverfahrens ermitteln und sind verpflichtet, auch die Angebote privater Unternehmen mit zu berücksichtigen.
- **Privates Management öffentlicher Schulen:** Hierunter ist die Auslagerung des Schulmanagements an privatwirtschaftliche Unternehmen zu verstehen. Einen Sonderstatus nehmen in diesem Kontext die sog. „*Academies*“ ein, die zu 80% aus staatlichen Mitteln finanziert werden, jedoch einen privatrechtlichen Status besitzen und somit privat geleitet werden. *Academies* sind als privatrechtliche Institutionen nicht verpflichtet, gewerkschaftliche Organisation der LehrerInnen anzuerkennen!
- **Auslagerung staatlicher Evaluierungsaufgaben:** Die staatlichen und gesetzlich vorgeschriebenen Schulinspektionen werden von der Regulierungsbehörde *Office for Standards in Education* (Ofsted) zunehmend ausgeschrieben und an privatwirtschaftliche Unternehmen vergeben.
- **Private Finance Initiative (PFI):** Infrastrukturelle Baumaßnahmen werden durch private Mittel (privater Langzeitkredit) vorfinanziert, die in einer Laufzeit von 25-30 Jahren vom Staat zurückgezahlt werden müssen. Eine andere Form des PFI ist die Auslagerung schulischer Dienstleistungen, wie der Kantinenbetrieb, die Reinigungsdienste und die Gebäudeinstandhaltung.
- **Sponsoring und Werbung:** Zunehmend werden Schulen über sog. Partnerschaftsprogramme mit privaten Unternehmen finanziell unterstützt. Diese finanzielle Unterstützung wird seitens der Unternehmen für die eigene Werbung und Imagepflege genutzt, um somit neue KäuferInnenschichten innerhalb und außerhalb der Schulen zu erschließen.
- **Schulen als Unternehmen:** Die *Ware*, mit der Schulen unternehmerisch tätig werden können, ist Bildung. In Großbritannien bieten Schulen online-Kurse und Lehrinhalte über das Internet an. Damit werden Einzelschulen in die Lage versetzt, über die erzielten Gewinne selbst als Sponsor für andere Schulen aufzutreten und darüber wiederum Wettbewerbsvorteile zu erzielen.

Quellen: Hatcher (2004, 2002a, b, o.J.), Ball (2003), Medosch (2001), Gewirtz (2003), Levačić/Woods (2000)

Die Auswirkungen der verschiedenen Elemente der Bildungsreform in Großbritannien werden in Abhängigkeit der Verfügbarkeit empirischer Untersuchungen und der Implementationsdauer bestimmter Elemente in unterschiedlicher Weise beschrieben. Allgemein weist Hatcher (2004) daraufhin, dass es generell zu früh sei, die Folgen einer Vielzahl der oben beschriebenen

Privatisierungselemente zu bewerten. Aus diesem Grund werden oftmals neben den empirisch belegbaren Folgewirkungen vor allem potentielle Auswirkungen beschrieben.

Folgen für die Marktstruktur: Die Herausbildung privater Dienstleistungsmonopole im Bildungssektor

Die im Kasten 18 dargestellten verschiedenen Privatisierungsformen des britischen Bildungswesen fördern die Herausbildung eines Bildungsmarktes, der von einigen wenigen privaten Bildungsunternehmen gemeinsam mit international agierenden (Multi-Utility-) Unternehmen dominiert wird. Hervorzuheben ist hier das britische Unternehmen Nord Anglia, das weltweit 16 Schulen leitet und in Großbritannien in eine Reihe von *PFI-Initiativen* zur Schulverwaltung und –instandhaltung involviert ist (Hatcher o.J.; 2004). Als eines der weltweit größten privaten Bildungsunternehmen konnte auch das US-amerikanische Unternehmen Edison⁶⁰ im britischen Markt Fuß fassen. Über Programme wie „*New ways of working*“ und „*Fair Funding / Best Value*“ (s. Kasten x) versucht die britische Labour-Regierung mit einer eindeutigen Anreizpolitik den Bildungsmarkt noch weiter auszubauen. Das hat in den vergangenen Jahren auch zur Etablierung von Multi-Utility Unternehmen im Bildungsmarkt geführt wie z. B. „Group 4“, ein britisches Unternehmen, das sich zuvor vor allem auf private Sicherheitsdienste und den Betrieb privater Gefängnisse spezialisiert hat sowie „Serco“, ein Unternehmen, das das britische Frühwarnsystem für militärische Luftangriff betreibt (Hatcher 2002a).

Folgen für die sozioökonomische Sicherheit: Personalabbau und Prekarisierung

Mit dem Wechsel der Verantwortlichkeit vom öffentlichen zum privaten verbindet sich häufig eine Verschlechterung der Arbeitsbedingung bzw. ein Abbau von LehrerInnenstellen. Arbeitsplatzgarantien werden nur selten vereinbart, eine gewerkschaftliche Organisation wird im privaten Schulmanagement oft untersagt (Hatcher 2002a). Durch die Reduzierung des Personals bzw. der Neueinstellung von Lehrpersonal unter verschlechterten Bedingungen (geringere Lohnzahlungen und arbeitsrechtliche Absicherungen), verschaffen sich private Unternehmen „Wettbewerbsvorteile“ (Grimshaw et. al 2002). Ehemalige LehrerInnen des öffentlichen Dienstes werden vermehrt als unabhängige BeraterInnen von privaten Bildungsunternehmen mit Kurzzeitverträgen eingestellt (Hatcher 2004). Hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung der Lehrtätigkeit wird vermehrt auf eine Verschiebung der Aufgaben und Prioritätensetzung hingewiesen. Die primäre Aufgabe der Lehre wird zunehmend von Aufgaben im Bereich der Rechenschaftslegung, Kontrolle und des Einwerbens von Drittmitteln abgelöst (Whitty et al. 1998, Gewirtz 2003).

⁶⁰ Edison verwaltet in den USA insgesamt 150 Schulen (vgl. die detaillierten Ausführungen bei Reimon/Felber 2003).

Folgen für die Versorgungssicherheit: sozial-räumliche Polarisierung statt Zugang für alle

Freie elterliche Schulwahl verstärkt vor allem bestehende Ungleichheiten bei der Schulleistung und beim allgemeinen Zugang zu Bildung, anstatt die Leistungsfähigkeit der Schulen und SchülerInnen generell zu fördern (Ball 2003, Gewirtz 2003, Whitty et al 1998, Magotsiu-Schweizerhof 1999). Hinsichtlich der Wirkungsweise auf die Chancengleichheit für Minderheitenkinder wird beobachtet, dass die freie Schulwahl besonders Arbeiterkinder und Kinder afro-karibischer Herkunft benachteiligt (Ball 2003), und es allgemein zu einer Polarisierung der Schulen mit hohem und solchen mit niedrigem MigrantInnenanteil kommt (Gewirtz 2003).

Ein weiterer Effekt der freien Schulwahl und der an SchülerInnenleistung orientierten Evaluation ist, dass sich „attraktive und nachgefragte“ Schulen die besonders „guten“ SchülerInnen aussuchen (*Cherry-picking*), während SchülerInnen mit Lernschwierigkeiten in leistungsorientierten Schulen nicht aufgenommen werden (Tomlinson 1998).

Ökonomische Folgen für die öffentliche Hand

BefürworterInnen einer neoliberalen Bildungspolitik argumentieren, dass Wettbewerb und Privatisierung zu einer effizienteren und kostengünstigeren Dienstleistungserbringung führen und damit zur Entlastung der öffentlichen Haushalte beitragen. Dies lässt sich für Großbritannien nicht eindeutig belegen. Generell wird zwar die Reduzierung staatlicher Ausgaben im Bildungssektor als eine Folgewirkung v.a. von Public-Private Partnership beschrieben (Hatcher 2002). Dem wird jedoch gegenüber gestellt, dass sich öffentliche Ausgaben zwar reduzieren, jedoch wie im Fall der *Public Finance Initiative* de facto nur nach hinten verschieben, denn die privaten Investitionen müssen spätestens nach 30 Jahren zurückgezahlt werden. Werden alle Kosten summiert, argumentiert Hatcher, ist eine Bereitstellung von schulischen Dienstleistungen durch eine PPP um durchschnittlich 10% teurer als eine staatliche Bereitstellung (2002: 120). Am Beispiel der Bewertung verschiedener privater Bildungsunternehmen durch die Regulierungsbehörde Ofsted beobachtet Hatcher (2004), dass fünf von 10 Unternehmen hinsichtlich der Leistungseffizienz mit mangelhaft abschlossen, drei mit ungenügend und nur eines mit befriedigend.

Verbunden mit dem Zwang, öffentliche Bildungsausgaben zu reduzieren werden extreme Einschnitte in soziale Einrichtungen im Bildungswesen vorgenommen. Hinsichtlich der spezifischen Angebote für Minderheitenkinder bzw. MigrantInnenkinder betont Tomlinson (1998) auf der Grundlage verschiedener Untersuchungen, dass die *Local Education Authorities* durch die Auslagerung behördlicher Aufgaben noch weniger Mittel zur Verfügung haben und dadurch vor allem inter-kultureller Bildungszentren geschlossen wurden.

Folgen für die demokratische Einflussnahme und öffentliche Kontrolle

Vor allem durch Public-Private-Partnership Abkommen, die private Verwaltung von öffentlichen Schulen und die Beteiligung privatwirtschaftlicher Unternehmen in lokalen Schulbehörden wird

eine Veränderung demokratischer Einflussnahme auf die Schul- und Bildungspolitik befürchtet und bereits beobachtet. Ein privates Unternehmen, forderte beispielsweise nach der Übernahme der Leitung einer Gesamtschule in Surrey, die Nominierung von 12 von insgesamt 21 VertreterInnen des lokalen Schulrates (Hatcher 2002). In Folge der relativen Unabhängigkeit privater Unternehmen gegenüber den lokalen Behörden, deren Arbeit ebenfalls zum Teil von privaten Unternehmen geleistet wird, bleibt Transparenz vermehrt auf der Strecke (Hatcher 2004). Darüber hinaus wird aufgrund einer zunehmenden Einflussnahme privatwirtschaftlicher Unternehmen erwartet, dass sich Lehrinhalte in Zukunft mehr und mehr an Wirtschafts- und unternehmerischen Profitinteressen ausrichten werden anstatt an der Förderung gesellschaftskritischen Denkens (Hatcher 2004).

Kasten 19

Frankreich – zwischen zentralen Steuerungselementen und lokaler Autonomie

Das französische Bildungssystem ist nach wie vor von zentralen Stueerelementen bestimmt (Einstellung der LehrerInnen auf zentraler Eben, nationale Curricula etc.). Dennoch finden auch in Frankreich, sowohl im Zusammenhang mit einer generellen Dezentralisierungswelle seit den 1990er Jahren als auch im Zuge der EU-weiten Diskussion um die Einführung marktorientierter Steuerungselemente in das Bildungssystem, Veränderungen und Reformen statt. Ausdruck des Wandels des Bildungssystems ist eine zunehmend stärkere Rolle der Kommunen und die damit einhergehende Autonomisierung der Schule. Die Politik des ehemaligen franz. Bildungsministers (Allègre) repräsentierte in den 1990er Jahren eine den Zielsetzungen und Leitlinien der EU und OECD folgende Umwandlung des Bildungssystems auf den Grundlagen des Wettbewerbs und der lokalen Autonomie.

Mit der Stärkung der lokalen Ebene führte der ehemalige Bildungsminister eine neue Beschäftigungsform im Bildungswesen ein, die so genannten AssisstenzlehrerInnen, deren originäre Aufgabe es ist, die LehrerInnen zu entlasten. Im Zusammenhang mit dem zunehmendem Rückzug des Staates und einer Reduzierung öffentlicher Gelder birgt die Einführung dieser neuen Beschäftigungsmodelle jedoch die Gefahr, dass zunehmend pädagogische Verantwortung von Personen übernommen wird, die keine spezielle pädagogische Ausbildung besitzen. Im Jahr 2000 kam es in zwei südlichen Départments zu massiven Streikbewegung, an denen sich neben den LehrerInnen ein Großteil der Bevölkerung beteiligte. Kurz danach trat der Bildungsminister zurück. Aber auch mit einem neuen Minister wird die Politik des marktorientierten Umbaus des Bildungswesens in Frankreich weitergeführt, auch wenn dies offiziell von der französischen Regierung verneint wird.

Quelle: Johnsua o.J., Zettelmeier (2002)

6.2.2 Deutschland: Bildung im Schatten von Pisa

Auch in Deutschland findet seit den 1990er Jahren eine verstärkte Debatte über die Reform des Bildungswesens unter den Stichworten Autonomie und Eigenverantwortung, Wettbewerb und New Public Management, Qualitätssicherung, Evaluation und Ergebnisorientierung statt (vgl. Klausenitzer 2003, Magotsiu-Schweizerhof 1999, Nagel/Jaich 2002). Die derzeitige Diskussion um eine Restrukturierung des deutschen Bildungswesens wird vor allem durch das scheinbar miserable Abschneiden Deutschlands im internationalen Vergleich (OECD 2003, 2004) angeheizt. Die von der OECD in ihren alljährlich herausgegebenen bildungspolitischen Analysen

„Bildung auf einen Blick“ (ebd.) vergebenen „schlechten Noten“ für die deutsche Bildung scheinen dabei die Forderungen nach einer weitreichenden Kommerzialisierung und Rationalisierung des Bildungswesens unter Beteiligung privater Unternehmen zu legitimieren. Die folgende Zusammenstellung (Kasten 20) aktueller Pilotprojekte, Testphasen etc. gibt einen Einblick in gegenwärtige Privatisierungs- und Liberalisierungstendenzen im deutschen Bildungswesen.

Kasten 20

Privatisierungstendenzen im deutschen Schulwesen

- **Public-Private-Partnership** Abkommen: Kooperationen zwischen Schulen und privaten Unternehmen finden sich vermehrt bei der Nutzung der IuK – Technologien wie z.B. Initiative 21, „Schulen ans Netz“ (BMBF, Telekom Bildung Online), Deutscher Bildungsserver, WLAN und das Comenius Projekt (Land Berlin und Deutsche Telekom)⁶¹. Die Siemens AG bietet im Rahmen ihres Förderprogramms „Jugend und Wissen“ eine Reihe von Kooperationsmöglichkeiten mit Schulen (z.B. SchülerInnenwettbewerb Join Multimedia⁶²) an.
- **Schulsponsoring und Werbung:** In Deutschland besteht ein gesetzliches Werbeverbot für an Schulen. Seit Ende der 1990er Jahre formulieren jedoch viele Bundesländer Ausführungsbestimmungen für Schulsponsoring oder heben das Werbeverbot komplett auf (Berlin, Bremen, Hamburg), womit ähnlich wie in Großbritannien Schulen und Hochschulen zu Werbeobjekten lokaler und auch transnationaler Konzerne werden⁶³.
- **Outsourcing:** Outsourcing betrifft sowohl direkte Bildungs- als auch Infrastrukturleistungen. An den Hamburger Berufsschulen z.B. fällt seit 1997 der Sportunterricht weg, stattdessen erhalten die SchülerInnen Gutscheine für Sportvereine und Fitnesscenter. Bethge (2002) berichtet, dass dadurch 40 LehrerInnenplanstellen eingespart wurden.
- **Budgetierung, neues Steuerungsmodell und Schulautonomie:** Derzeit finden eine Reihe von Pilotprojekten zur Einführung neuer Steuerungssysteme in Schulen statt: In Hamburg wird seit 1991 schrittweise die Budgetierung im Schulbereich eingeführt (Bethge 2002: 210), in Hessen das Pilotprojekt „Budgetierung von Schulen“ (Klausenitzer 2003), in NRW das Projekt: „Selbstständige Schule“ (vgl. Bertelsmann Stiftung/MSWF 2001). In vielen Fällen werden diese Projekte von privaten Beratungsfirmen wie der Bertelsmann Stiftung oder Accenture geleitet.

Folgen und potentielle Auswirkungen der Privatisierungsbemühungen im deutschen Bildungswesen

Empirisch belegbare Folgeabschätzungen liegen für die deutschen Bildungsreformen bislang nicht vor. Dennoch wird vielerorts auf die potentiellen und bereits beobachtbaren negativen

⁶¹ siehe www.comenius-welt.de/comenius.html

⁶² vgl. Lohmann 1999

⁶³ Eine Reihe von Beispielen von Schulsponsoring aber auch Personalsponsoring in Deutschland finden sich bei Schmerr 2002.

Auswirkungen der oben beschriebenen Privatisierungs- und Kommerzialisierungsmaßnahmen hingewiesen (vgl. etwa Nagel/Jaich 2002: 107).

Folgen für die sozioökonomische Sicherheit

Eine Forderung im Rahmen eines stärker wettbewerbsorientierten Bildungswesens ist die Abschaffung des Beamtenstatus und des damit verbundenen absoluten Kündigungsschutzes für die Beschäftigten im Bildungswesen (ASU/UNI 2002). Diese Forderung findet vielerorts Zuspruch. Lohmann (1999) weist auf die Relevanz einer Reflexion über die Konsequenzen dieser Forderung für zum einen die Rolle des Staates im Bildungswesen und zum anderen für die Arbeitsbedingungen von LehrerInnen hin. Die Abschaffung des Beamtenstatus käme einem Rückzug des Staates aus der öffentlichen Bildung gleich (ebd.), darüber hinaus würde der Anteil der Beschäftigten im Bildungswesen auf der Grundlage so genannter Mini-Jobs zunehmen. Dies bestätigt auch Goerlich (1998) aus Sicht der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW). Festangestellte werden bereits heute ausgetauscht durch so genannte Freie MitarbeiterInnen, was letztendlich zur Kosteneinsparung auf Arbeitgeberseite führt.

Folgen für die Versorgungssicherheit: Desintegration und Ausweitung sozialer Disparitäten

In einer Reihe von Arbeiten zur Umstrukturierung des deutschen Bildungssystems wird auf die Gefahr verwiesen, dass durch die Einführung von marktähnlichen Mechanismen eine Erhöhung der Chancenungleichheit wahrscheinlich ist. Magotsiu-Schweizerhof (1999: 8) unterscheidet, dass die marktorientierten Reformen „zu neuen Mechanismen der institutionellen Diskriminierung und der Steigerung von Ungleichheit und sozialer Desintegration“ führen können. Durch Marktsteuerung hervorgerufene Ungleichheiten werden dabei bestehende räumliche, strukturelle und soziale Ungleichheiten reproduzieren (Schmerr 2002: 196).

Im Zuge des Anstiegs privaten Sponsorings im deutschen Bildungswesen formuliert Schmerr (2002) eine Reihe von Gefahren: Sponsoren könnten direkt Einfluss auf den Bildungsauftrag oder die pädagogischen Schwerpunkte nehmen (z.B. stärkere Förderung naturwissenschaftlicher Fächer auf Kosten geisteswissenschaftlicher Bereiche, vgl. Siemens AG 2003) sowie einer kritischen Auseinandersetzung über Ökonomie und Kommerz den Weg versperren.

Ökonomische Folgen für die öffentliche Hand

Bei einem Kostenvergleich von privaten und öffentlichen Schulen wird häufig nicht berücksichtigt, dass diese durchaus unterschiedliche Aufgaben erledigen und somit nicht eins zu eins miteinander verglichen werden können. Das staatliche Schulwesen ist im Gegensatz zu privaten Schulen u.a. verantwortlich für die Wahrnehmung des infrastrukturellen Auftrags (Bereitstellung eines flächendeckenden Schulangebots), des Integrationsauftrages (schulische Integration von Minoritäten) und der Beschulung von Kindern mit besonderem Förderungsbedarf

(vgl. Weiß 2001, zit. in Nagel/Jaich 2002: 89). Hinzu kommt, dass private Träger ihre Kosten dadurch reduzieren, dass sie die Personalkosten senken. Unter Berücksichtigung dieser Faktoren wird deutlich, dass bei gleichem Leistungsangebot private Anbieter nicht per se kostengünstiger sind als öffentliche.

Kasten 21

Mit CHE den Markt erobern!?

Das Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) wurde 1994 von der Bertelsmann Stiftung und der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) als eine private, gemeinnützig anerkannte GmbH gegründet. Der Sitz des CHE ist in Gütersloh, gleich neben der Zentrale des Medienriesens Bertelsmann AG, und dessen neoliberalen Think Tank, der Bertelsmann Stiftung. Ziel des CHE ist es – als Reformwerkstatt verstanden – die Hochschulreform so zu steuern, dass ein Bildungsmarkt entsteht, in dem Studierende zu NachfragerInnen und Hochschuleinrichtungen zu AnbieterInnen werden. Finanziert wird das CHE zu 100% von der Bertelsmann Stiftung.

Das CHE hat den Auftrag, nach dem Motto der ‚Leistungsgerechtigkeit‘ das deutsche Hochschulwesen zu reformieren. Leitlinien dieser Reform sind Marktprinzipien, wie z.B. Konkurrenz zwischen den Lehrenden, Studiengebühren (Kostenbeteiligung genannt), Hochschuleingangsprüfungen, Hochschulräte (mit VertreterInnen aus der Wirtschaft, die keineswegs nur beratende Funktion haben) und die Privatisierung der Hochschulfinanzierung. Es geht also darum, dem Leitbild der „entfesselten Hochschule“ (CHE 2004) gerecht zu werden, die autonom, profiliert, wettbewerbsfähig, wirtschaftlich und international sowie neuen Medien gegenüber aufgeschlossen ist.

In fast allen Bundesländern ist das CHE als Beraterin tätig wie zum Beispiel beim Bund Norddeutscher Hochschulen, als Leiterin des niedersächsischen Modellvorhabens für eine Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhaushalten, als Beraterin des Bildungsministeriums Baden-Württembergs und Thüringens, als Beraterin zur Entwicklung eines Modells zur Einführung von Studiengebühren gemeinsam mit der TU München. Während das CHE vor allem im Hochschulwesen als Beratungsinstitution tätig ist, übernimmt die Bertelsmann Stiftung diese Funktion für die Reform des Schulwesens (vgl. Bertelsmann/MSWF 2001).

Quellen: Bennhold 2002, Schöller 2001

6.2.3 Zusammenfassung der beschriebenen und potentiellen Folgen

Vor allem für Großbritannien werden Folgen der Umstrukturierung des Bildungswesens beschrieben, die ähnlich im Sinne von potentiellen Auswirkungen auch für Deutschland prognostiziert werden: Die politisch gewollte Öffnung des Bildungswesen für private Bildungsdienstleistungsunternehmen schafft einen **neuen Bildungsmarkt**, in dem sich wiederum Monopolstrukturen herausbilden. Dabei fassen v.a. internationale sowie Multi-Utility Unternehmen Fuß im Bildungssektor. Private Bildungsanbieter reduzieren durch **private, kurzfristige** und **prekäre Arbeitsverträge** mit dem Lehrpersonal ihre Kosten und können somit kostengünstiger ihre Dienste anbieten. Neue Aufgaben für LehrerInnen wie vermehrte Kontroll- und Evaluationstätigkeiten sowie Mitteleinwerbung führt zu einer **Vernachlässigung der Lehrtätigkeiten** und einer Prioritätenverschiebung an Schulen. Durch die Schaffung von Quasi-Märkten (freie elterliche Schulwahl) und die Konkurrenz der Schulen um „gute“ SchülerInnen

untereinander **verstärken sich bestehende gesellschaftliche Ungleichheiten** – Chancengleichheit stellt nicht mehr das bildungspolitische Ziel dar. Aufgrund der zunehmenden Einflussnahme privater Unternehmen im Bildungssektor wird eine inhaltliche Verschiebung zugunsten ökonomisch relevanter Inhalte bei gleichzeitigem Verlust von allgemeinbildenden Inhalten beobachtet bzw. befürchtet. Öffentliche Behörden übertragen ihren **politischen und inhaltlichen Einfluss** im Bildungswesen vermehrt privaten Bildungsdienstleistern. Den betrieblichen Bildungsinteressen einzelner Sponsoren wird dadurch politisch wenig entgegengesetzt.

7 Privatisierung und Liberalisierung im Bereich Kultur

Kultur⁶⁴ unterliegt seit den 1990er Jahren einem strukturellem Wandel, der weniger durch direkte de jure-Vorgaben der EU-Kommission angestoßen wird, sondern vielmehr der so genannten Krise der öffentlichen Haushalte zuzuschreiben ist. Auch wenn in den Debatten um Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und Einrichtungen in Europa der Kultursektor bislang im Vergleich z.B. zur Energie- und Wasserversorgung eine eher untergeordnete Rolle spielt, so gewinnt bei der Frage der Bereitstellung und Finanzierung kultureller Dienstleistungen und Einrichtungen das Privatisierungsdogma zunehmend an Bedeutung (vgl. Dorn 1995: 182, zit. in Boorsma 1998: 24). Um die gegenwärtigen Entwicklungen im Bereich Kultur zu fassen, bedarf es eines erweiterten Privatisierungsverständnisses, das von privatem Sponsoring über Public-Private-Partnership, Outsourcing und der Einführung des New Public Management bis hin zur Gründung von Eigengesellschaften oder Stiftungen mit privater Rechtsform reicht (vgl. Kasten 22). Einhergehend mit den unterschiedlichen Privatisierungsprozessen ist in aller Regel eine zunehmend kommerzielle Ausrichtung kultureller Einrichtungen unabhängig davon, ob es sich um öffentliche oder private Einrichtungen handelt.

Kasten 22

Privatisierungsformen im Sektor Kultur – Ein Überblick

- **Agentur Modell** (quasi autonome Einrichtungen): Öffentlichen kulturellen Einrichtungen wird eine größere Entscheidungsfreiheit nach dem Vorbild des *new public management*, eingeräumt. Darunter fällt ein eigenes Budget und eine unabhängige Personalpolitik.
- Überführung einer ehemals öffentlichen Einrichtung in eine unabhängige **öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Gesellschaft**: Z.B. eine privatrechtliche Museumsstiftung (die Stiftung Deutsches Hygienemuseum Dresden) oder eine Theater GmbH (Theater des Westens GmbH in Berlin).
- **Auslagerung** bestimmter Teilbereiche: In diesem Fall bleibt das öffentlich getragene Theater verantwortliche Instanz, während einzelne Bereiche des Theaterbetriebs an Private ausgelagert werden wie z.B. Catering, Technik, Management, Reinigung etc.
- **Transformation von einer öffentlichen zu einer privater Finanzierung**: Hierunter fällt z.B. das sog. „Kultursponsoring“ (vgl. Schwaiger 2001), die Förderung kultureller Einrichtungen oder Ereignisse durch private Unternehmen, Banken etc.⁶⁵ Privates Sponsoring kann als einmalige „Schenkung“ stattfinden oder in Form von längerfristigen Public Private Partnerships. Auch eine zunehmende Erhöhung von Eintrittsgeldern ist eine Verlagerung der Kulturfinanzierung in den Bereich privater Haushalte.

Quellen: Boorsma 1998, Smithuisjen 1998

⁶⁴ Kultur lässt sich in verschiedene Bereiche unterteilen: kulturelle Einrichtungen und Institutionen der darstellenden und bildenden Künste (Museen, Theater, Opern), Monumente und Denkmäler des kulturellen Erbes, sowie der gesamte Bereich der audiovisuellen Medien. Der Fokus der folgenden Betrachtung richtet sich auf die Bereiche der bildenden Künste sowie Monumente und Denkmäler.

⁶⁵ Beispiele hierfür sind vielfältig, beispielsweise werden die Salzburger Festspiele durch Audi gesponsort.

Kulturpolitik ist in den meisten europäischen Ländern dezentral organisiert und fällt in den Aufgaben- und Verantwortungsbereich von Kommunen, Provinzen bzw. Länder. Die somit traditionell öffentliche Kulturförderung⁶⁶ in Europa verfolgt das Ziel, ein flächendeckendes und vielfältiges Angebot zu ermöglichen sowie einen breiten Zugang zu Kulturangeboten für die Öffentlichkeit zu gewährleisten. Entsprechend ist das offizielle Ziel der europäischen Kulturpolitik, die kulturelle Vielfalt in Europa zu bewahren und zu fördern. Dies sieht der Artikel 151 des EG-Vertrages sowie der Artikel 22 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vor (Kommission der EU 2003a: 3).

7.1 Liberalisierungs- und Privatisierungs“Kultur“ in Europa

Mit Bezugnahme auf das von der EU-Kommission im Mai 2003 vorgelegte „Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ (s. Kapitel 2) weist der Deutsche Kulturrat (2003) darauf hin, dass die bereits bestehende Überschneidung zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Dienstleistungen im Kulturbereich eine klare Abgrenzung beider Kategorien erschwert. Um Kultureinrichtungen und Einrichtungen kultureller Bildung vor einer Liberalisierungs- und somit auch Privatisierungswelle zu schützen, fordert der Kulturrat deshalb, kulturelle Dienstleistungen als so genannte *hochwertige Dienstleistungen* zu definieren, die per Definition aus der Diskussion um wirtschaftliche bzw. nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen herausfallen (ebd.). Damit wäre sichergestellt, dass Kultur weiterhin öffentlich gefördert werden könne, ohne dass diese Förderung eine Wettbewerbsverzerrung gemäß EU-Beihilferecht bedeuten würde.

Aber nicht nur auf europäischer Ebene besteht Liberalisierungsdruck. Auf internationaler Ebene können sich die in den GATS-Verhandlungen⁶⁷ angestrebten Liberalisierungen im Dienstleistungsbereich auch auf kulturelle Dienstleistungen auswirken, wenn sie *nicht* als so genannte hoheitliche Maßnahmen von den Bestimmungen des GATS ausgenommen werden. Dabei könnten insbesondere die Dienstleistungen unter Druck geraten, die nicht mehr eindeutig als Dienstleistung ohne wirtschaftliches Interesse einzuordnen sind, wie z.B. Museen in privater Rechtsform (Deutscher Kulturrat 2003). Die Privatisierung kultureller Einrichtungen (s.u.), primär vor dem Hintergrund leerer öffentlicher Kassen, kann in diesem Kontext als „Einfallstor“ für eine weitgehende Liberalisierung im Sinne des GATS interpretiert werden. Auf der WTO-Ministerkonferenz in Cancún im September 2003 wurden zur Öffnung und Liberalisierung des Kultursektors zwar keine Beschlüsse gefasst, das bedeutet jedoch nicht, dass der Diskussion um die Liberalisierung der Kultur auf internationaler Ebene ein Ende gesetzt wurde (Fuchs 2003).

⁶⁶ Die Kommission der EU bestätigt in ihrer Mitteilung zu den Leistungen der Daseinsvorsorge (Kommission der EU 2000a), dass staatliche Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung kulturellen Erbes gemäß Artikel 87 des EG-Vertrags – *trotz möglicher Handelsbeeinträchtigungen* – zulässig sind (2000a: 15).

⁶⁷ Vgl. etwa Lötzer 2003 sowie verschiedene Artikel *politik und kultur* 5/2003, Zeitung des Deutschen Kulturrates.

In einer Vielzahl von Artikeln und Positionspapieren wird auf die schwierige öffentliche Haushaltslage verwiesen, um damit die Ursache für den Anstieg privater Finanzierungs- oder Organisationsmodelle im Kultursektor zu erklären: „Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen hat in den vergangenen Jahren in vielen Fällen dazu geführt, dass Kultureinrichtungen dazu angehalten wurden, privatwirtschaftliche Rechtsformen anzunehmen und wirtschaftlich tätig zu werden“ (Deutscher Kulturrat 2003: 13; Smithuisjen 1998, Grosse-Brockhoff 2004, Hemmer/Bauer 2003, Flierl 2003). Die Ankündigung der niedersächsischen Landesregierung von Juni 2004, die Landesmittel für die Freie Kulturförderung von neun Millionen Euro auf eine Million Euro zu kürzen, ist nur ein Beispiel von vielen, das belegt, dass Kultureinrichtungen aller Sparten gegenwärtig in ihrer Existenz bedroht sind (vgl. Arbeitskreis niedersächsischer Kulturverbände 2004). Privatisierung wird unter diesen Bedingungen als Allheilmittel lanciert. Doch wie bereits anhand anderer Dienstleistungsbereiche deutlich wurde, sind es vor allem die rentablen Bereiche, die bei einer Privatisierung von besonderem Interesse sind. Ein Theater, eine Oper oder ein Musiktheater kann jedoch nicht kommerziell und gewinnbringend betrieben werden, wenn die Bewahrung der Qualität das prioritäre Ziel sein soll. Privates Förderengagement im Rahmen von PPP oder privater Kunst- und Kulturförderung unterliegt somit einem weiter gefassten Ziel: Mit der Förderung von Filmfestspielen, Theaterinszenierungen, Kunstaustellungen etc. verbindet sich das unternehmerische Ziel einer Imageaufwertung in der Öffentlichkeit und die Hoffnung, dass sich durch ein *positives* Image auch die Verkaufszahlen positiv entwickeln.

In der Literatur über Privatisierung im Kulturbereich existiert keine klare Definition darüber, welche Prozesse und Veränderungen unter Privatisierung in diesem Sektor zu fassen sind. Die Definitionsbreite reicht von Sponsoring als Form der Finanzierungsprivatisierung (Dorn 1995, zit in: Borrsma 1998: 25) bis hin zu dem Verständnis, dass die Finanzierung kultureller Einrichtung mittels Eintrittsgeld (Kommerzialisierung) ebenfalls als Privatisierung zu fassen ist (ebd.). Einen Überblick über Privatisierungsformen im Kulturbereich, die in Europa primär in Erscheinung treten, geben Borrsma (1998) und Smithuisjen (1998).

7.1.1 Privatisierungserfahrungen in Europa – ein Überblick

In beinahe allen EU-Staaten haben sich seit Mitte der 1980er, spätestens seit den 1990er Jahren verschiedene Formen der Privatisierung (s.o.) kultureller Einrichtungen etabliert. Beispiele von Privatisierungsformen in den verschiedenen europäischen Ländern werden an unterschiedlichen Stellen beschrieben (u.a. Hemmer/Bauer 2003, Boorsma et al. 1998, Benedikter 2004, Kluge 2004, Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft 2004). Die folgende Auswahl illustriert unterschiedliche Privatisierungserfahrungen und –formen in einigen europäischen Ländern:

In *Antwerpen (Belgien)* wurde Mitte der 1990er Jahre die Renovierung und das weiterführende Management des Stadttheaters an den Kulturkonzern Music Hall⁶⁸ übertragen (Hemmer/Bauer 2003: 5). In *Griechenland* wurden 1995 das griechische Nationaltheater und die griechische Staatsoper in privatrechtliche Gesellschaften umgewandelt (Smithuijsen 1998: 86). Bereits in den 1980er Jahren begann *Großbritannien* mit der Umwandlung nationaler Museen in Treuhandgesellschaften (so genannte *trusts*), die dann autonom und unabhängig von der nationalen Behörde für die Einwerbung finanzieller Mittel sorgen mussten. Ein weiteres Beispiel des *Trust*-Modells in Großbritannien ist der sog. *National Trust*, der als privatrechtliche Organisation (finanziert primär aus Mitgliederbeiträgen, den Verkauf von Katalogen etc.) für den Schutz und die Wiederherstellung von baulichen und natürlichen Denkmälern verantwortlich ist. Damit dieses Privatisierungsmodell funktionieren kann, ist es auf eine breit angelegte ehrenamtliche Mitarbeit angewiesen (Smithuijsen 1998: 86). In *Deutschland* sind eine Reihe von öffentlich getragenen Museen in privat-rechtliche Stiftungen umgewandelt worden, wobei häufig auf Public-Private-Partnership-Modelle als Finanzierungsform zurückgegriffen wurde⁶⁹. Am Beispiel des Verkaufs der senatseigenen Geschäftsanteile an der Theater des Westens GmbH (Berlin) an den niederländischen *Musicalkonzern Stage Holding* im Jahr 2002 ist zu erkennen, dass sich auch im Kulturbereich sog. *global player* international Marktmacht sichern. Für die Stage Holding ist Deutschland mittlerweile, wo der Konzern allein acht Bühnen (Berlin, Hamburg, Stuttgart und Essen) betreibt, neben Großbritannien und den USA „zum [mit] Abstand wichtigsten Markt“ (Hemmer/Bauer 2003: 7) geworden.

⁶⁸ Music Hall ist ein großer privater belgischer Kulturkonzern, der verschiedene vormals öffentlich verwaltete Spielstätten betreibt. Schwerpunkt: publikumswirksame Musicalinszenierungen (Hemmer/Bauer 2003: 5).

⁶⁹ In Düsseldorf wurde beispielsweise die Stiftung „museum kunst palast“ gegründet, die u.a. von der E.ON AG, dem Metro-Konzern und der Degussa als Milstifter finanziell unterstützt wird (Grosse-Brockhoff 2004).

Kasten 23

Italien: Kulturprivatisierung – staatlich verordnet!

In Italien wurde 1996 ein Gesetz verabschiedet, dessen Ziel es ist, die 13 nationalen Opernhäuser in privatrechtliche Stiftungen umzuwandeln. Nachdem bis 1997 nur die Mailänder Scala in der Lage war, diese Maßgabe umzusetzen, wurde 1998 das Gesetz neu verabschiedet. Diesmal wurde jedoch festgelegt, die Umwandlung in Stiftungen sofort vorzunehmen, unabhängig davon, ob ausreichend private Investoren, vornehmlich aus dem Bankensektor, gefunden werden konnten. Über steuerliche Anreize, lokalen Druck und die Aussicht auf ein profitables Geschäft wurden v.a. norditalienische Industrieverbände und Bankengesellschaften von staatlicher Seite dazu angehalten, sich finanziell an den Stiftungsgründungen zu beteiligen. KritikerInnen sehen hierin sowohl die Vertiefung eines *cultural divides* zwischen Nord- und Süditalien, als auch das Risiko, dass bei Ausbleiben privater Finanziers eine öffentliche Finanzierung nicht mehr gesichert ist. Darüber hinaus zeigt sich jetzt schon, dass die Angestellten ihren Status als öffentliche Angestellte verlieren.

Im Jahr 2002 erließ die Berlusconi-Regierung ein weiteres Gesetz (112/2002) zur Privatisierung öffentlicher kultureller Einrichtungen. Diesmal sollten Objekte des europäischen Kulturerbes in privates Eigentum übergehen. Gemäß Benedikter (2004) waren Ende 2003 bereits 36 Objekte verkauft, vornehmlich an internationale Investitionsfirmen wie die *American Carlyle Group*. Mit dem Verkauf dieser Objekte, überwiegend historische Villen, verband die Regierung die Hoffnung, dass die Unterhaltung dieser Objekte im Sinne des Schutzes des kulturellen Erbes in die Verantwortung der neuen Eigentümer gelegt würde. Es zeigt sich jedoch, dass das Interesse einzelner neuer Eigentümer weniger in der Investition in die Gebäude liegt als vielmehr im gewinnbringendem Weiterverkauf.

Quellen: Benedikter 2004, Bacchella 1998

7.2 Folgen von Liberalisierung und Privatisierung

In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass die Auswirkungen der beschriebenen Transformationen im Kulturbereich hinsichtlich der kulturellen Vielfalt, Qualität, einer allgemeinen Zugänglichkeit etc. bislang nicht systematisch evaluiert worden sind (Boorsma et al. 1998: 207). Lediglich zu der Frage, inwiefern sich Kultursponsoring aus der Sicht der Sponsoren auszahlt, liegen erste Ergebnisse vor: Der „Arbeitskreis Kultursponsoring“ (AKS) des BDI stellte mit einer Studie⁷⁰ über die Wirkungsweise des Sponsorings im Kulturbereich fest, dass „Kultursponsoring positive Wirkung für die privaten Unternehmen zeigt“ (Berliner Wirtschaft 2001), v.a. mit Bezug auf die Außenwirkung eines Unternehmens. Wie sich privates Sponsoring beispielsweise auf die Qualität und die Angebotsvielfalt kultureller Einrichtungen und Inszenierungen auswirkt wird in dieser Studie allerdings nicht gefragt.

⁷⁰ Ziel dieser Studie ist es, die Auswirkungen des *Kultursponsorings* auf die Reputation des Unternehmens, die Arbeitszufriedenheit der UnternehmensmitarbeiterInnen und die Kundenbedingungen zu untersuchen (Schwaiger 2001).

Bezugnehmend auf unterschiedliche europäische Erfahrungen fassen Boorsma et al. (1998: 206f) und andere AutorInnen eine Reihe von Trends und sich abzeichnende negative Auswirkungen zusammen.

Folgen für die sozioökonomische Sicherheit: Personalabbau und Prekarisierung

Einige Beispiele von Kulturprivatisierung in Europa verdeutlichen (s. Italien), dass durch die Übernahme von Theaterhäusern etc. durch privatrechtliche Stiftungen, MitarbeiterInnen ihren Status als Angestellte im öffentlichen Sektor und damit auch bestimmte ArbeitnehmerInnenrechte verlieren. Diesen Trend beschreibt auch Schuster (1998: 71). Flierl (2003: 14) bezeichnet die Übergabe öffentlicher Kultureinrichtungen in private Trägerschaften demgegenüber als Instrument zum Erhalt von Arbeitsplätzen, allerdings ohne die Arbeitsbedingungen dabei näher zu beschreiben. Durch Auslagerungen bestimmter „Produktionsbereiche“ werden originäre Arbeitsplätze im Theater- und Museumsbereich abgebaut: „Die ehemals aus 19 Personen bestehende Mannschaft haben wir reduziert auf zwei Hausmeister (...) sowie einen Handwerker, einen Kassierer und einen Verwaltungsleiter. Alles andere ist outgesourced“ (Grosse-Brockhoff 2004: 175 über die Personalentwicklung im NRW-Forum Kultur und Wirtschaft).

Folgen für die Versorgungssicherheit, Vielfalt und Qualität

Durch den Rückzug der öffentlichen Hand aus der Kulturförderung rechnen eine Vielzahl von AutorInnen mit einem Verlust an Vielfalt und Qualität (Fuchs 2003: 16). „Quality theatre cannot survive without public support“ (Klaic 1998: 180), denn Qualität misst sich nicht automatisch an hohen BesucherInnenzahlen oder dem Interesse privater Sponsoren. Mit Kultur jenseits der Mainstream-events, mit denen sich die z.B. *Stage Holding* einen ökonomisch wichtigen Markt sichert, sind nur schwer Sponsoren zu gewinnen. Grosse-Brockhoff (2004: 181) ist dem gegenüber der Meinung, dass sich Inhalt und Qualität nicht durch die Finanzierung durch private Sponsoren verändert, sondern die künstlerische Freiheit durch rechtliche Vereinbarungen bewahrt werden könne. Am Beispiel Italiens und des Rückzugs des Staates aus der Opernhausförderung wird hinsichtlich qualitativer Veränderungen jedoch zweierlei deutlich: einerseits findet eine inhaltliche Konzentration dadurch statt, dass sich die Sponsoren die Rosinen aus dem zu verteilenden Kuchen picken (wie z.B. die frühzeitige finanzielle Sicherung der Mailänder Scala durch private Investoren zeigt), andererseits findet eine räumliche Polarisierung statt. Vor allem marginalisierte Regionen, in denen einerseits weniger finanzkräftige Unternehmen ansässig sind und andererseits das Käuferpotential der Bevölkerung geringer ist, sind somit am stärksten von einem Rückzug des Staates aus der Kulturförderung betroffen (vgl. Bacchella 1998). Die Diversifizierung der Finanzierungsquellen durch das Einwerben von Mitteln im privatwirtschaftlichen Sektor wird von einigen Autoren als positiv bewertet, da somit einer einseitigen Abhängigkeit von einer einzigen Finanzquelle vorgebeugt werden könne (Smithuijsen 1998: 88f). Allerdings haben bei weitem nicht alle Einrichtungen die Möglichkeit, ihre Finanzierung über Drittmittel ausreichend abzusichern. Nicht

wenige Museen mussten bereits aus diesem Grund Ausstellungsteile verkaufen (Fisher 1997, zit. in: Smithuisen 1998: 89) oder am Ende schließen.

Ökonomische Folgen für die öffentliche Hand

Seitens kommunaler KulturdezernentInnen gilt die Gründung von Stiftungen oder Theater GmbHs als Instrument, die kommunalen Haushalte zu entlasten. So stellt Grosse-Brockhoff (2004: 181) für Düsseldorf fest, dass sich die Kultur-PPP „bezahlt gemacht“ haben. Für Berlin erwartet Flierl (2003) ein Einsparvolumen bis zum Jahr 2009 von 16 Millionen Euro durch die Gründung einer Stiftungs GmbH. Die Erkenntnis, dass kulturelle Einrichtungen wie eine Oper niemals gewinnbringend arbeiten werden (s.o.) und die Tatsache, dass sich allein die Jahreskosten der Berliner Staatsoper auf 60 Millionen Euro belaufen beweisen, dass das Modell der privatrechtlichen Stiftung weder eine notwendige noch hinreichende Alternative zur öffentlichen Kulturförderung darstellt.

Folgen für die demokratische Einflussnahme und öffentliche Kontrolle

Das Beispiel der Stiftung „museum kunst palast“ in Düsseldorf, zu deren Stifter die E.ON AG, der Metro-Konzern und die Degussa gehören verdeutlicht, dass inhaltliche Entscheidungen vermehrt im Rahmen von stiftungseigenen Kuratorien getroffen werden, zusammengesetzt aus Vertretern der Kommune, der Sponsoren und anderer wichtiger Persönlichkeiten des gesellschaftlichen und vor allem wirtschaftlichen Lebens. Gegenüber der Öffentlichkeit müssen diese Gremien weder Rechenschaft ablegen noch transparent arbeiten. Eine politische Einflussnahme – so sie denn überhaupt gewollt ist – auf diese *privatisierten* Entscheidungsgremien ist zunehmend schwieriger.

7.2.1 Zusammenfassung der beschriebenen und potentiellen Folgen

Folgen der Kulturprivatisierung lassen sich auf unterschiedlichen Ebenen beobachten, nach wie vor fehlen jedoch weitgehende und systematische Erfassungen sowohl des Privatisierungsausmaßes als auch der Privatisierungsfolgen. Die Umwandlung öffentlich finanzierter und getragener Einrichtungen in zum Beispiel privatrechtliche Stiftungen führte vielfach zur Reduzierung der **Arbeitsplatzsicherheit** und zum **Personalabbau**. Hinsichtlich der Bewahrung der **kulturellen Vielfalt, Unabhängigkeit und Qualität** von Kunst und Kultur in Europa lassen sich vermehrt Konzentrationsprozesse beobachten. Entgegen der Zielsetzungen der EU, die kulturelle Vielfalt zu fördern, zeigt sich in vielen europäischen Ländern, dass die private Kulturförderung vor allem prestigeträchtige Objekte in den Metropolen fördert, während freie und kleine Kultureinrichtungen zunehmend vom „Aussterben“ bedroht sind. Das **geringe Sparpotential für öffentliche Haushalte**, dass sich bislang aus der Schaffung privatrechtlicher Einrichtungen ergibt zeigt, dass Privatisierung keine wirkliche Alternative zur öffentlichen Kulturförderung darstellt. Kulturpolitische Entscheidungen werden auf kommunaler Ebene zunehmend im Rahmen von Stiftungskuratorien und ähnlichen Gremien getroffen, die sich

vermehrt aus privaten Akteuren (Sponsoren) und Personen des so genannten *gesellschaftlichen Lebens* zusammensetzen. Eine politisch und demokratisch kontrollierte Einflussnahme wird somit zunehmend erschwert.

8 Fazit

Die Auswertung der vorliegenden Folgeanalysen von Liberalisierungs- und Privatisierungserfahrungen öffentlicher Dienstleistungen offenbart, dass eine Vielzahl von Aspekten der Privatisierungsfolgen bisher nicht dargestellt und viele Fragen in den Analysen nicht gestellt werden. Zugleich werden die überwiegend negativen Folgen der sich an den Prinzipien des Marktes orientierenden Transformation des Öffentlichen deutlich. Die vielfältigen Widersprüche dieser Politik im „Dienste des Privateigentums“ stellen dabei erste Ansatzpunkte für eine Suche nach Alternativen dar.

8.1 Die „blinden Flecken“ vorliegender Folgeanalysen

Die hier analysierte Literatur befasst sich sowohl mit sozialen und politischen Aspekten wie z.B. Beschäftigungsentwicklung oder Zugänglichkeit von Dienstleistungen als auch mit politisch-ökonomischen Fragen zu Marktstruktur und Regulierung.

Für einige Länder und Sektoren liegen bislang kaum Erkenntnisse über Privatisierungsprozesse und deren Folgen vor. Bisher sind vor allem die Privatisierungs- und Liberalisierungsprozesse in netzwerkgebundenen Dienstleistungssektoren in Großbritannien, Schweden und Dänemark, Deutschland sowie Frankreich untersucht worden. Ein Großteil der Arbeiten betrachtet die Folgen aus einer ökonomischen Perspektive (Markt- und Unternehmensstruktur, Preisentwicklung etc.) und zieht überwiegend ökonomische Kriterien als Maßstab für den Erfolg heran. Ein weiterer Teil von Arbeiten beschäftigt sich mit Fragen der Beschäftigungsentwicklung und den Arbeitsbedingungen. Die mit den Privatisierungs- und Liberalisierungsprozessen verbundenen sozialen, politischen und demokratietheoretischen Fragestellungen werden hingegen nur wenig untersucht. Vor allem auf Fragen nach gender-spezifischen und ökologischen Folgewirkungen von Privatisierung und Kommerzialisierung öffentlicher Dienstleistungen gehen die vorliegenden Arbeiten kaum oder gar nicht ein. In vielen Ländern und Sektoren zeigt sich aber auch, dass empirisch belegte Folgeinschätzungen deshalb nicht zu finden sind, weil Privatisierungsmaßnahmen Teil eines sich *gegenwärtig* vollziehenden strukturellen Wandels sind.

Kommerzialisierung, Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung gehen in der Umsetzung vielfach miteinander einher. Die beschriebenen Folgen lassen sich daher nicht immer eindeutig einem dieser Umstrukturierungsprozesse zuordnen. Dennoch ist gerade mit Blick auf die Entwicklung von Gegenstrategien und Alternativen eine Differenzierung zwischen diesen Begriffen notwendig.

8.2 Die Transformation des Öffentlichen: Effizienz versus soziale Gerechtigkeit

Die Analysen zu „Privatisierungsfolgen“ offenbaren sowohl sektor- und länderübergreifende als auch fallspezifische Trends. Diese Trends verdeutlichen, dass öffentliche Dienstleistungen in Europa einem fundamentalen Wandel unterliegen, der die unterschiedlichen Dimensionen des „Öffentlichen“ (Verfügbarkeit, demokratische Kontrolle und Zugang) berührt und somit den Charakter öffentlicher Dienstleistungen als Säulen einer allgemein zugänglichen Daseinsvorsorge grundlegend verändert.

Folgen für die Markt- und Unternehmensstruktur: vom staatlichen zum privaten Monopol

In den netzwerkgebundenen Dienstleistungssektoren zeichnet sich ein länderübergreifender Trend zur Marktkonzentration ab: große private Konzerne bilden oftmals Oligopole, wodurch die angestrebten Wettbewerbs- bzw. Liberalisierungseffekte in Frage gestellt werden, da einzelne Unternehmen den Markt dominieren. Vielfach haben dabei die etablierten Betreiber (ehemalige staatliche Monopolunternehmen) eine dominierende Stellung inne.

Für bestimmte Sektoren zeichnet sich ein Trend zur Teilprivatisierung und Internationalisierung ab: zunehmend kaufen private Unternehmen und insbesondere TNK Anteile an kommunalen Versorgern. Dadurch erfahren die TNK eine Stärkung ihrer Marktposition. Insbesondere in den Sektoren Verkehr, Energie- und Wasserversorgung zeigt sich, dass sich transnationale Multi-Utility-Unternehmen (z.B. Veolia/Connex, E.on, RWE) nach einem mehrjährigen Prozess der „Marktbereinigung“ (Verdrängungswettbewerb) die Marktmacht sichern. Somit verlaufen europäische Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse ganz nach dem Motto „*Fit für den Weltmarkt*“ und vor allem im Interesse transnationaler Konzerne, die sich weltweit wie auch im Rahmen des GATS den Zugang zu Dienstleistungsmärkten sichern wollen.

Folgen für die sozioökonomische Sicherheit: Stellenabbau, Prekarisierung und Schwächung der Gewerkschaften

Für die netzwerkgebundenen Dienstleistungssektoren wird in der Mehrzahl der Länder ein massiver Stellenabbau beschrieben. Oftmals setzt dieser, wie sich am Beispiel vieler europäischer Bahnunternehmen und der britischen Wasserbetriebe zeigt, bereits vor der eigentlichen Privatisierung ein. Denn durch die so genannten *Modernisierungen* öffentlicher/staatlicher Betriebe wird schon frühzeitig eine Politik der *Kommerzialisierung* eingeleitet, die durch die Privatisierung ehemals öffentlicher Unternehmen konsolidiert wird. Mit diesen Umstrukturierungen setzt vielfach eine Prekarisierung der Arbeitsbedingungen ein (Ausweitung der Arbeitszeiten, Zunahme von Überstunden, Lohneinbußen, Zeitverträge). Massiver Personalabbau und die Erosion der Beschäftigungsbedingungen stehen dabei in engem kausalen Zusammenhang mit den Preisentwicklungen vor und nach der „Marktbereinigung“, denn über Entlassungen und Mehrbelastungen der Angestellten werden Preissenkungen finanziert und die Etablierung einer dominanten Position der Unternehmen im

Markt sicher gestellt. Stellenabbau und Prekarisierung haben nicht zuletzt auch Auswirkungen auf die industriellen Beziehungen und führten bereits in vielen Ländern und Sektoren zu einer Schwächung der gewerkschaftlichen Interessenvertretung.

Folgen für die Versorgungssicherheit: Sozial-räumliche Polarisierung und Zugangsbarrieren

Die Kommerzialisierung und Privatisierung von Dienstleistungserbringung führt häufig dazu, dass der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen für untere Einkommensgruppen und marginalisierte Bevölkerungsgruppen nicht gewährleistet wird. In einigen Fällen wurde Zugang zu ehemals öffentlichen Dienstleistungen erst durch eine entsprechende staatliche Re-Regulierung privater Anbieter wieder ermöglicht. Als Folge des "Rosinenpickens" privater Dienstleistungserbringer mit dem Ziel der Profitmaximierung und Kostensenkung lassen sich vielfach soziale Ausgrenzung und sozial-räumliche Polarisierung beobachten (z.B. im Bildungs- und Wassersektor Großbritanniens, sowie im ÖPNV-Sektor in Schweden und Dänemark).

Zugleich wird das populäre Argument der PrivatisierungsbefürworterInnen, die Dienstleistungsqualität verbessere sich durch Privatisierung und Liberalisierung, durch zahlreiche Beispiele in Frage gestellt. Das Zugunglück von Hatfield in Großbritannien und die Koordinationsprobleme der verschiedenen privaten Anbieter im britischen Bahnsektor stellen gravierende Qualitätseinbußen dar und werden nicht nur von PrivatisierungsgegnerInnen auf die Privatisierung und Liberalisierung zurückgeführt. Ebenso werden die Stromausfälle in einigen europäischen Ländern z.T. den Liberalisierungsmaßnahmen im europäischen Energiesektor zugeschrieben. Die Verbesserung der Wasserqualität nach der Privatisierung der Wasserversorgung in England ist letztendlich darauf zurückzuführen, dass der Privatisierung eine jahrelange De-Investitionspolitik der britischen Regierung vorausging, die ein rapides Absinken der Wasserqualität zur Folge hatte.

Ökonomische Folgen für die öffentliche Hand: Qui bono?

Privatisierung führt auch *nicht* grundsätzlich - wie oftmals von BefürworterInnen argumentiert – zur Entlastung öffentlicher Kassen, denn mit der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen sind vielfach finanzielle Zusatzbelastungen für öffentliche Haushalte sowie langfristige Einkommenseinbußen verbunden. Energieversorgung beispielsweise stellt in vielen Kommunen einen profitablen Sektor dar, der in einer öffentlichen Dienstleistungserbringung weniger rentable Sektoren quersubventionieren kann. Mit der Liberalisierung des Energiesektors und der damit oft verbundenen Teil-Privatisierung kommunaler Stadtwerke verlieren Kommunen in Deutschland wichtige Finanzmittel zur Quersubventionierung des öffentlichen Nahverkehrs und damit zur Umverteilung. Somit wird de facto eine *Entsolidarisierung* gesellschaftlicher Strukturen vorangetrieben. Im Bahnwesen ebenso wie in den Bereichen Wasser- und Energieversorgung ist die privatwirtschaftliche Re-Organisation öffentlicher Dienstleistungen auch oftmals mit einem kostenintensiven Neuaufbau von Regulierungssystemen verbunden, wie beispielsweise in

Großbritannien und Deutschland beobachtet werden kann. Dass die Profitorientierung privater Unternehmen den zum Teil notwendigen erheblichen Investitionen in öffentliche Infrastruktur entgegensteht, zeigt sich u.a. an den Bestrebungen britischer Wasserversorgungsunternehmen, die Infrastruktur wieder zu verstaatlichen. Die nach der Privatisierung eingeleiteten Modernisierungen der Leitungssysteme wurden bereits über finanzielle Zugeständnisse an die privaten Anbieter und durch zu niedrige Verkaufspreise der staatlichen Unternehmen indirekt vom Staat finanziert. Die einmaligen Verkaufserlöse aus einer Privatisierung können somit die langfristigen Folgekosten z.B. für Regulierungsmaßnahmen sowie die Einkommensverluste für die öffentlichen Haushalte nicht aufwiegen.

Folgen für demokratische Einflussnahme und öffentliche Kontrolle: Die Privatisierung der Politik

In Bezug auf demokratisch legitimierte Kontroll- und Einflussmöglichkeiten zeichnen sich negative Folgen der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen auf verschiedenen Ebenen deutlich ab. Es zeigt sich z.B., dass Einflussmöglichkeiten privater Akteure auf kommunale Entscheidungsprozesse durch die Beteiligung privater Anbieter an kommunalen Unternehmen zunehmen. Ein weiteres Beispiel liefert die Liberalisierung und Privatisierung des Energiesektors, die sich indirekt auf die Beteiligung privater Anbieter im Wassersektor auswirkt. Private Unternehmen kaufen sich über die Energiel liberalisierung und –privatisierung in Multi-Utility Stadtwerke ein und erlangen somit – quasi durch die Hintertür – Zugriff auf die Wasserversorgung, ohne dass diese formal liberalisiert wurde. Damit werden politische Entscheidungsprozesse verändert und bestehende Kontrollmechanismen erodiert. Beispielhaft für diese *Entdemokratisierung* sind auch die so genannten *schleichenden* Privatisierungsprozesse, denn durch die Umwandlung kommunaler Eigenbetriebe in privatrechtliche Regiebetriebe und die Zunahme von PPP *verringern sich die Einflussmöglichkeiten öffentlicher Akteure* sowie deren Gestaltungsmacht. Zunehmende Intransparenz, Korruption und nicht demokratisch legitimierte Entscheidungsprozesse im Zusammenhang mit der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen spiegeln eine grundlegende *Entdemokratisierung* dar.

Die Probleme der Regulierung privater und insbesondere großer transnationaler Unternehmen in vielen Ländern zeigen zudem, dass eine sozial-ökologische und ökonomische Dienstleistungserbringung *keine Frage der Regulierung* ist, denn die strukturellen Ungleichgewichte und unterschiedlichen Machtverhältnisse zwischen transnationalen Konzernen und staatlichen Akteuren verhindern eine öffentliche Kontrolle.

Die Analyse der „Privatisierungsfolgen“ bestätigt somit in vieler Hinsicht die Befürchtungen und kritischen Einschätzungen der PrivatisierungsgegnerInnen. Es zeigt sich, dass durch die Orientierung an privatwirtschaftlicher Profitlogik infolge von Kommerzialisierung, Liberalisierung und Privatisierung soziale und sozio-ökonomische Sicherheit in den Ländern der Europäischen Union nicht (mehr) für alle gewährleistet wird. Statt sozialer und territorialer Kohäsion entsteht

eine sozial-räumliche Kluft. Privatisierung und Liberalisierung im Bereich öffentlicher Dienstleistungen schafft GewinnerInnen und VerliererInnen in verschiedenen Bereichen: Während bestimmte NutzerInnengruppen von einer privatisierten Bildung oder Gesundheitsversorgung aufgrund gesellschaftlicher und ökonomischer Privilegien profitieren können, werden andere von diesen Dienstleistungen ausgeschlossen. Und während private Unternehmen und transnationale Konzerne verstärkt in informellen und intransparenten Prozessen Einfluss auf gesellschaftliche Aushandlungsprozesse erhalten, werden die Möglichkeiten öffentlicher, politisch definierter Kontrolle sowie demokratischer Einflussnahme immer geringer. Gleichzeitig akkumulieren sich die Profite aus der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zunehmend in den Kassen privater Anbieter, während sich Kommunen wachsenden Haushaltsdefiziten gegenüber sehen. Somit führt die Durchsetzung der Privatisierungslogik im Bereich öffentlicher Dienstleistungen zu einem „*Private Gain – Public Loss*“ auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen.

8.3 Auf der Suche nach Alternativen...

Die Folgen der Privatisierung, Kommerzialisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen aufzuzeigen diene zunächst dem Ziel, die Widersprüche in der Argumentation der PrivatisierungsbefürworterInnen aufzudecken und diese Politik damit zu demaskieren. Um dem gegenwärtigen TINA-Denken (**T**here **I**s **N**o **A**lternative) etwas entgegenzusetzen, ist es jedoch notwendig, Alternativen zur Privatisierung und z.T. zu den gegenwärtigen Formen staatlicher Dienstleistungserbringung zu entwickeln. Die Frage nach der Ausgestaltung alternativer öffentlicher Dienstleistungserbringung ist dabei eine Frage gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse - und somit auch von Widerstand. Die weltweit und auch in Europa stattfindenden Abwehr- und Widerstandskämpfe sind daher dringend notwendig, jedoch bislang nicht hinreichend für den Aufbau von Alternativen. Zudem haben sich die ungleichen Kräfteverhältnisse trotz zunehmender Widerstandsbewegungen und -formen bislang nicht verändert (Huffschmid 2004a: 14).

Ansatzpunkte identifizieren

Die in dieser Studie aufgeführten zahlreichen Beispiele negativer Folgen sowie die hier aufgedeckten Widersprüche der europäischen Privatisierungs- und Liberalisierungspolitik bieten wichtige Ansatzpunkte für eine Debatte über Gegenstrategien auf unterschiedlichen Ebenen. Zum einen zeigen die Ergebnisse der Studie Widersprüche in der Argumentation der PrivatisierungsbefürworterInnen: Die EU-Liberalisierungsrichtlinien in netzwerkgebundenen Dienstleistungssektoren wie Energie und Verkehr führten keineswegs zu dem angestrebten Wettbewerb zahlreicher Anbieter, einer besseren Dienstleistungsqualität und gesunkenen Preisen. Vielmehr manifestieren sich Preisanstieg und Aufteilung der Märkte unter wenigen großen Konzernen, wie z.B. im deutschen Energiesektor. Zum anderen zeigen sich auch Widersprüche auf der Ebene der Liberalisierungs- und Privatisierungsstrategien und der

Zielsetzungen der einzelnen Akteure: Während einzelne EU-Initiativen darauf drängen, weitere Bereiche der Daseinsvorsorge wie z.B. die Wasserversorgung de jure zu liberalisieren, wird andererseits die besondere Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen für die soziale und territoriale Kohärenz im EU-Weißbuch zu Dienstleistungen der Daseinsvorsorge betont. Ebenso wird im Rahmen des Bologna-Prozesses zur Reformierung des europäischen Bildungswesens darauf hingewiesen, dass Bildung ein öffentliches Gut sei und deshalb staatlich finanziert und bereitgestellt werden sollte (Prager Kommuniqué 2001). Gleichzeitig hält Privatisierung über PPP-Abkommen und privates Sponsoring Einzug ins europäische Bildungswesen.

Diese und viele andere Widersprüche und negative Folgen von Privatisierung zeigen, dass die besondere Rolle und gesellschaftliche Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen mit Marktorientierung und Profitmaximierung nicht aufrechtzuerhalten sind. Daher gilt es, Gegenstrategien zu entwickeln, die diese Widersprüche aufgreifen und die Rolle der verschiedenen Akteure in der europäischen Privatisierungspolitik (TNK, kommunale und nationale Regierungen, EU-Institutionen, kommunale Unternehmen und ArbeitnehmerInnen) analysieren, um sowohl grundsätzlich unterschiedliche als auch gemeinsame Interessen sowie Anschluss- und Bündnismöglichkeiten aufzuzeigen.

Kasten 24:

Widerstand gegen Privatisierung und Liberalisierung in Europa – einige Beispiele

GATS-freie Zonen:

In verschiedenen europäischen Ländern wurden in den vergangenen Jahren so genannte GATS-freie Zonen symbolisch ausgerufen und Resolutionen dazu verabschiedet. Damit wird bekundet, dass hier die Liberalisierungsstrategien des GATS nicht etabliert werden sollen und sich die lokalen Akteure gegen diese Politik der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen wenden. In Frankreich haben sich beispielsweise über 400 Gemeinden und Regionen zu GATS-freien Zonen erklärt, in Österreich sind es 280 Gemeinden (mehr als 10% aller Kommunen), die sich GATS-frei nennen. In Göttingen hat der Rat der Stadt im Februar 2002 eine Erklärung verabschiedet, in der er sich ausdrücklich gegen die Privatisierung öffentlicher Dienste der Daseinsvorsorge ausspricht.

BürgerInnenbegehren

In einer Vielzahl von deutschen Kommunen konnten Privatisierungsbemühungen und *Cross-Border-Leasing* Geschäfte durch BürgerInneninitiativen sowie die Einrichtung von Genossenschaftsmodellen verhindert werden. In Hamburg konnte im Rahmen der Kampagne „Gesundheit ist keine Ware“ die Privatisierung eines Krankenhauses im Stadtteil Altona verhindert werden. Insgesamt ist es im Bereich der Wasserversorgung in Deutschland bislang 27 Mal gelungen, eine Privatisierung durch ein BürgerInnenbegehren zu verhindern.

Quelle: Deckwirth et al. 2004

Kriterien für Alternativen entwickeln

Ausgangspunkt für die Entwicklung von Alternativen ist die Frage, nach welchen **normativen Zielen und Grundsätzen** öffentliche Dienstleistungen gestaltet werden sollen. Kernprinzipien der Suche nach Alternativen sind daher die verschiedenen Dimensionen des Öffentlichen - *Öffentlichkeit des Konsums, Öffentlichkeit der Entscheidung und Öffentlichkeit der Verteilung.*

Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch bei der bisherigen staatlichen/öffentlichen Dienstleistungserbringung diese Dimensionen bisher nicht für alle BürgerInnen gleichermaßen gegeben waren. Denn auch z.B. in der gegenwärtigen staatlichen Gesundheitsversorgung oder Bildungspolitik sind bestimmte Bevölkerungsteile von Dienstleistungen der medizinischen Versorgung oder dem Zugang zu Bildungsmöglichkeiten ausgeschlossen.

Bei der Entwicklung von Alternativen sind vielfältige grundsätzliche Aspekte und Fragen zu berücksichtigen. Alternativen müssen den verschiedenen Kontexten entsprechend und nicht als *blue prints* gestaltet werden. Neue Formen der Dienstleistungserbringung müssen die spezifischen gesellschaftlichen Bedürfnisse an Bildung, Wasserversorgung und Verkehrsanbindung berücksichtigen. Die in dieser Studie dargestellten sektor- und länderübergreifenden Folgewirkungen der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen zeigen jedoch zugleich, dass es neben der Entwicklung dezentraler Modelle um die Formulierung übergeordneter Grundsätze und Anforderungen an Dienstleistungen geht, die sowohl europaweit als auch global Gültigkeit besitzen. Denn Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik wird ebenenübergreifend durchgesetzt. Die Verzahnung der verschiedenen Ebenen und Akteure dieser Politik - international (GATS und Weltbank), europaweit (Binnenmarktstrategie und Liberalisierungsrichtlinien) sowie auf nationaler und lokaler Ebene verdeutlicht, dass die Fragen nach gesellschaftlichen Grundsätzen auch globale Fragen sind.

Zentrale Fragen für die Entwicklung von Alternativen sind Fragen nach einem Finanzierungsmodell, das angesichts der ungleichen gesellschaftlichen Besitzverhältnisse Mechanismen zur Umverteilung und Quersubvention etablieren muss. In diesem Zusammenhang und angesichts der Kritik an bestehenden undemokratischen Entscheidungsstrukturen und zunehmend umgangenen Kontrollmechanismen ist die Rolle des Staates bzw. öffentlicher Akteure und deren Verhältnis zu verschiedenen Interessengruppen zu hinterfragen. Und nicht zuletzt stellt sich die Frage nach den Entscheidungsmechanismen, den Verantwortlichkeiten und Akteuren alternativer Dienstleistungserbringung, -bereitstellung und -kontrolle. Hiermit eng verbunden ist auch die Frage, für wen Alternativen zugänglich sind, wer davon profitiert, wer an Entscheidungsprozessen beteiligt ist und ob die bestehenden Strukturen gesellschaftlicher Ungleichheit überwunden werden können.

9 Literatur

- Altvater, Elmar** (2003): Was passiert, wenn öffentliche Güter privatisiert werden? In: Peripherie - Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt (90/91): 171-201.
- Altvater, Elmar** (2004): Korruption bei der Privatisierung öffentlicher Güter. In: Attac (Hrsg.) 2004: Die Privatisierung der Welt. Hintergründe, Folgen, Gegenstrategien. Reader des wissenschaftlichen Beirats von Attac. Hamburg: VSA-Verlag: 59-71
- Andersen – Branchengruppe Verkehr und Logistik** (2001): Öffentlicher Personennahverkehr im Wettbewerb. Reformwege im deutschen und europäischen ÖPNV-Markt. Marktstudie. o.O.
- Arbeiterkammer Wien** (2001): Zerschlagung der ÖBB – Endstation Trennung. www.arbeiterkammer.at/www-579-IP-4803.html. Zugriff: Februar 2004.
- Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer, Unternehmerinstitut e.V. (ASU/UNI)** (1998): ASU gegen Scheinprivatisierung und Rekommunalisierung. Presseinformation. <http://www.asu.de/www/doc/11d0f51d9aced381efa5ce3214d9228e.pdf>. Zugriff: Februar 2004.
- Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer, Unternehmerinstitut e.V. (ASU/UNI)** (2002): Wettbewerb und Privatisierung im Bildungswesen – Eine unternehmerische Antwort auf PISA. Studienreihe Nr. 8. Berlin.
- Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer, Unternehmerinstitut e.V. (ASU/UNI)** (2003): Der Weg aus der Schuldenfalle. Konzepte und Beispiele für eine umfassende Privatisierung. Schriftenreihe des UNI: Unternehmerinstitut der ASU e.V. Band 10. Berlin: ASU/UNI.
- Atzmüller, Roland; Herman, Christoph** (2004): Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU und Österreich. Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen. Studie der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA). Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.
- Bacchella, Ugo** (1998): The Shotgun Wedding of Opera and Industry. Opera Houses in Italy. In: Boorsma et al. (Hrsg.) (1998): Privatization and culture. Experiences in the Arts, Heritage and Cultural Industries in Europe. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Bakker, Karen** (2001): Paying for water: Water pricing and equity in England and Wales. In: Transactions of the Institute of British Geographers (26): 143-164.
- Bakker, Karen** (2003): From public to private to ... mutual? Restructuring water supply governance in England and Wales. University of British Columbia. Vancouver. <http://www.geog.ubc.ca/~bakker/restruct.pdf>. Zugriff: März 2004.
- Ball, Stephen J.** (2003): Urbane Auswahl und urbane Ängste: Zur Politik elterlicher Schulwahlmöglichkeiten. Widersprüche – Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich (89): 59-74.

- Bauer, Michael W.** (2002): Zum Wandel der öffentlichen Verwaltung in den liberalisierten Netzwerkindustrien. Bonn: Max-Planck-Projektgruppe „Recht der Gemeinschaftsgüter“. www.mpp-rdg.mpg.de/pdf_dat/2002_8.pdf. Zugriff: Februar 2004.
- Bayliss, David** (1999) Buses in Great Britain. Privatisation, Deregulation and Competition. <http://www.worldbank.org/transport/expopres/bayliss1.doc>, Zugriff: Februar 2004
- Benedikter, Roland** (2004): Privatization of Italian Cultural Heritage. In: von Weizsäcker, Ernst; Young, Oran; Finger, Matthias (Hrsg.): Limits to Privatization. Im Erscheinen
- Bennhold, Martin** (2002): Die Bertelsmann Stiftung, das CHE und die Hochschulreform: Politik der ‚Reformen‘ als Politik der Unterwerfung. In: Lohmann, Ingrid; Rilling, Rainer (Hrsg.) (2002): Die verkaufte Bildung. Opladen: Leske+Budrich.
- Bergius, Michael** (2004a): Brüssel treibt Bahn-Liberalisierung voran. FR 03.03.04
- Bergius, Michael** (2004b): Freie Fahrt für Europas Bahnen. FR 17.03.04
- Berliner Wirtschaft** (2001): Kultursponsoring zeigt doch Wirkung, Berliner Wirtschaft 5. www.berlin.ihk24.de/share/bw_archiv/bw2001/0105047a.htm. Zugriff: März 2004.
- Bertelsmann Stiftung; Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWF)** (Hrsg.) (2001): Bildung gestalten – Selbständige Schule. Düsseldorf. <http://www.bildungsportal.nrw.de/BP/Service/broschueren/broschuere27/download.pdf>. Zugriff Februar 2004.
- Bethge, Horst** (2002): Ökonomisierung im Bildungsbereich – Privatisierung und Deregulierung am Bsp Hamburg. In: Lohmann, Ingrid; Rilling, Rainer (Hrsg.): Die verkaufte Bildung. Opladen: Leske+Budrich.
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars** (2002): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem. In: Libbe et al. (Hrsg.) (2002): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. DIFU-Beiträge zur Stadtforschung 37. Berlin: DIFU: 71-90.
- Boorsma, Peter B.** (1998): Privatizing the Muse ‚and all that Jazz‘. In: Boorsma et al. (Hrsg.) (1998): Privatization and culture. Experiences in the Arts, Heritage and Cultural Industries in Europe: 23-42. Dordrecht : Kluwer Academic Publishers.
- Boorsma, Peter B.; van Hemel, Annemoon; van der Wielen, Niki** (Hrsg.) (1998): Privatization and Culture. Experiences in the Arts, Heritage and Cultural Industries in Europe. Dordrecht : Kluwer Academic Publishers.
- Bracher, Tilmann; Trapp, Jan Hendrik** (2003): Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse ÖPNV. Forschungsverbund netWORKS. Berlin: DIFU.
- Brychcy, Ulf** (2004): „Eine staatliche Preisaufsicht sollte kein Tabu sein.“. Das Zitat. In: Süddeutsche Zeitung, 7. September 2004, S. 22.
- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)** 2001: Deckmantel Daseinsvorsorge. Vorfahrt für die Privatwirtschaft – Vorteil für die Verbraucher. Berlin: BDI.

- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)** (Hrsg.) (2003): Vertiefender Vergleich der Schulsysteme ausgewählter PISA – Staaten. Berlin: BMBF
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (BMVWB)** (2002): Mobilitätsoffensive. Handlungsempfehlungen für die Mobilität der Zukunft. www.bmvwb.de/Mobilitaet-643.9269/.htm. Zugriff: Februar 2004.
- Bundesministerium für Wirtschaft (BMWA)** (2003): Bericht des BMWA an den Deutschen Bundestag über die energiewirtschaftlichen und wettbewerblichen Wirkungen der Verbändervereinbarungen. (Monitoring-Bericht). 31.8.03. Berlin.
- Centre européen des Entreprises à Participation Publique et des Entreprises d'Intérêt Economique Général (CEEP)** (2003): Stellungnahme zur Zukunft der EU-Wasserpolitik. Brüssel.
- Corporate Europe Observatory** (2003): European Water TNCs: Towards Global Domination? Water Justice Info Brief 1. Amsterdam.
- Deckwirth, Christina** (2004): Sprudelnde Gewinne? TNK im Wassersektor und die Rolle des GATS. Berlin: WEED.
- Deckwirth, Christina; Fette, Dominik; Rügemer, Werner** (2004): GATS lokal. Privatisierung in der Kommune und die Rolle des GATS. Berlin: WEED..
- Department of Trade and Industry (DTI)** (2000): The Social Effects of Energy Liberalisation. The UK Experience. Launching a Common European Energy Market. Lissabon. http://www.dti.gov.uk/energy/consumers/markets_consumers/social_liberalisation.pdf . Zugriff: Februar 2004.
- Deutsche Bank Research** (2000): Wasserwirtschaft im Zeichen von Liberalisierung und Privatisierung. Aktuelle Themen Nr. 176. Frankfurt a.M.: Deutsche Bank Research
- Deutsche Bank Research** (2003): Daseinsvorsorge – Alibi für staatliche Wirtschaftstätigkeit? EU Monitor. Beiträge zur europäischen Integration. Frankfurt a.M.: Deutsche Bank Research.
- Deutsche Bank Research** (2002): Strompreis: Anstieg infolge politischer Sonderlasten vorprogrammiert. Aktuelle Themen. Nr. 227. Frankfurt a.M.: Deutsche Bank Research
- Deutsche Bank Research** (Hrsg.) (1998): Energiewirtschaft im Umbruch. Auswirkungen der Liberalisierung auf Produktion, Verteilerstrukturen und kommunale Versorger. Sonderbericht. Frankfurt a.M.: Deutsche Bank Research.
- Deutscher Bundesrat** (2004): Beschluss des Bundesrates zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt. Drucksache 128/04. S. 1-22. Datum: 02.04.04
- Deutscher Kulturrat** (2003): Schutz der kulturellen Vielfalt muss im Vordergrund der Überlegungen stehen! Positionspapier zum Grünbuch der EU-Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. politik und kultur, Nov/Dez: 13.
- Die Bahn** (2004): Wettbewerbsbericht 2004. Berlin: Deutsche Bahn AG.

- Drillisch, Jens; Hallaschka, Isabelle; Lindenberger, Dietmar; Nolden, Alexander; Schulz, Walter** (2001): Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte und ihre Auswirkungen auf die klimapolitischen Ziele. Gutachten des Energiewirtschaftlichen Instituts an der Universität Köln. Überarbeiteter Endbericht. Köln.
- ECOTEC** (2001): The Effects of the Liberalisation of the Electricity and Gas Sectors on Employment: A Final Report to the European Commission. ECOTEC Research and Consulting. Birmingham.
- Eironline** (2003): Restructuring of Austrian Federal Railways leads to strikes. www.eiro.eurowfound.ie/print/2003/12/feature/at0312103f.html. Zugriff: März 2004.
- Eising, Rainer** (2000): Liberalisierung und Europäisierung. Die regulative Reform der Elektrizitätsversorgung in Großbritannien, der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske+Buderich.
- ENGREF et al** (2003): Analysis of the EU explicit and implicit policies and approaches in the large water sector – water liberalisation scenarios. Kooperationsprojekt Eurowater - Water Liberalisation Scenarios - unter Beteiligung von University Birmingham, ENGREF, Ecologic u.a.
- Enquete-Kommission** (2002): Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten. <http://dip.bundestag.de/btd/14/092/1409200.pdf>
- Europäisches Parlament** (2003): Arbeitsdokument über das Grünbuch zur Zukunft der Leistungen der Daseinsvorsorge in der EU. Brüssel.
- Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union** (1996): Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt. In: Amtsblatt der EG, Nr. L 027 vom 30.01.1997. S. 20-29. Brüssel.
- European Union of National Associations of Water Suppliers and Sewage Services (EUREAU)** (1996): Management Systems of Drinking Water Production and Distribution Services in the EU Member States. Brüssel.
- Eurostat** (2003): Energy and Transport in Figures. www.eu-datashop.de/download/EN/inhaltsv/thema7/energy.pdf. Zugriff: April 2004
- Eurydice** (2004): Private Education in the European Union. Organisation, administration and the public authorities' role. <http://www.eurydice.org/Documents/private/en/FrameSet.htm>. Zugriff: April 2004.
- Eurydice** (o.J.): Schlüsselthemen im Bildungswesen in Europa, Band 2. <http://www.eurydice.org/Documents/KeyTopics2/de/FrameSet.htm>. Zugriff: April 2004
- Ewers, H., Botzenhard, K., Jekel, M. Salzwedel, J., Kraemer, A.** (2001): Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung. Berlin. Forschungsbericht für das BMWi. Berlin.

- Fette, Dominik** (2003): Liberalisierungspolitik. Leitbilder, Interessen, Prozesse und Resultate auf europäischer und deutscher Ebene am Beispiel der deutschen Elektrizitätspolitik. Unveröffentlichte Examensarbeit an der Universität Marburg.
- Finger, Matthias, Christophe, Genoud** (2002): Regulatory Convergence? The example of the European Electricity Sector. Working Paper de l'IDHEAP 8/2002. Lausanne.
- Flierl, Thomas** (2003): Warum Oper, warum Stiftung? Die Besonderheiten der Berliner Kulturpolitik. politik und kultur, Nov/Dez: 14.
- Frankfurter Rundschau** (2004a): Regulierer kommt erst später. Debatte über Energie-Aufsicht. In: Frankfurter Rundschau, 13. September 2004, Nr. 213, S. 9.
- Frankfurter Rundschau** (2004b): Stromriesen reagieren auf Kritik an Preisen. Eon erwägt Moratorium. Konkurrenz lehnt Vorstoß ab. Grüne warnen vor Zugeständnissen an Kraftwerksbetreiber. In: Frankfurter Rundschau, 17. September 2004. Nr.217, S. 9.
- Frankfurter Rundschau** (2004c): „Stromnetz verstaatlichen“. Für den SPD-Experten Scheer ist Wettbewerb nur so möglich. In: Frankfurter Rundschau, 20. September 2004. Nr.219, S. 9.
- Französischer Rechnungshof** (1997): Die Ausführung der lokalen Dienstleistungen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Zusammenfassung. Januar 1997. Übersetzung. In: Lauber (2002) (Hrsg.): Wasser zwischen öffentlichen und privaten Interessen. Internationale Erfahrungen. Perspektiven für ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen. Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien: 118-127.
- Frogatt, Antony** (2000): The liberalisation of Europe's Electricity Markets – Is the environment paying the price for cheap power? Report commissioned for Greenpeace International. London.
- FES/ECOLOGIC** (2004): Droht die europäische Regulierung der deutschen Wasserwirtschaft? Entwicklungen, Auswirkungen und Einflussmöglichkeiten. Expertenworkshop am 21. Januar 2004 in der Friedrich Ebert Stiftung. Berlin. S. 1-12. http://www.ecologic.de/download/projekte/200-249/231/231_fes_zusammenfassung.pdf. Zugriff März 2004
- Frey, Michael; Hüning, Hasko; Nickel, Hildegard Maria** (2001): Unternehmen Zukunft – Börsenbahn? Beschleunigte Vermarktlichung, regulierte Desintegration und betriebliche Geschlechterpolitik. In: Edeling et al. (Hrsg.): Öffentliche Unternehmen. Entstaatlichung und Privatisierung? Opladen: Leske+Budrich.
- Fritz, Thomas** (2003): Die letzte Grenze – GATS: Die Dienstleistungsverhandlungen in der WTO. Sachstand, Probleme, Alternativen. Berlin: WEED
- Fritz, Thomas** (2004a): Auf dem Weg zur Sonderwirtschaftszone. Die Dienstleistungsrichtlinie der EU. Blue 21 Arbeitspapier. Berlin: Blue 21.
- Fritz, Thomas** (2004b): Daseinsvorsorge unter Globalisierungsdruck. Wie EU und GATS öffentliche Dienste dem Markt ausliefern. In: Lange, Joachim (Hrsg.) (2004): Füllhorn oder Büchse der Pandora? GATS, der europäische Binnenmarkt und die Liberalisierung

öffentlicher Dienstleistungen in Deutschland. Loccum Protokolle 64/03. Loccum: Evangelische Akademie-Loccum.

Fuchs, Max (2003): Cancún und die Folgen für die Kultur. politik und kultur, Nov/Dez: 16.

Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.) (2004): Public Private Partnership: Formen – Risiken – Chancen. Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft (21). Berlin.

Gewirtz, Sharon (2003): Die managerialistische Schule: Konsequenzen und Widersprüche der Post-Wohlfahrtsstaatlichkeit in der Bildung. Widersprüche – Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich (89): 19-37.

Goerlich, Inge (1998): Freie Mitarbeiter im Bildungsbereich. Mehr Engagement für die Freien. In: Erziehung und Wissenschaft. Zeitschrift der Bildungsgewerkschaft GEW 50 (2):19.

Gordon-Walker, Simon; Marr, Simon (2002): Study on the application of the competition rules to the water sector in the European Community. Study for the EU-Commission – Competition Directorate General. Swindon: Ecologic, Water Research Centre (WRC)

Gould, Ellen (2003): Water in the Current Round of WTO Negotiations on Services. Briefing Paper Series: Trade and Investment 4 (1). Canadian Centre for Policy Alternatives.

Grael, Stefan, Haffner, Yvonne (2001): Privatisierung und Ressourcenschutz – eine Problemskizze. Umweltmagazin-Newsletter 15/2001.

Grimshaw, Damian; Vincent, Steven; Willmott, Hugh (2002): Going privately: partnership and outsourcing in UK public services. Public Administration 80 (3): 475-502.

Grosse-Brockhoff, Hans-Heinrich (2004): Erfolge in Düsseldorf mit PPPs im kulturellen Bereich. In: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.): Public Private Partnership: Formen – Risiken – Chancen. Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft (21). Berlin.

Hall, David (1997): Restructuring and Privatisation in the Public Utilities – Europe. London: PSIRU Report.

Hall, David (1999): Electricity restructuring, privatisation and liberalisation: some international experiences. London: PSIRU Report.

Hall, David (1999a): Die Wasser-Multinationalen. In: Lauber, Wolfgang (2002) (Hrsg): Wasser zwischen öffentlichen und privaten Interessen. Internationale Erfahrungen. Perspektiven für ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen. Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien: 158-173.

Hall, David (1999b): Trends in the Water Industry in the EU. London: PSIRU.

Hall, David (2000): EU Electricity Directive: does not require separation of vertically integrated utilities into separate companies, does not require privatisation. London: PSIRU.

Hall, David (2003): A critique of the EC green paper on services of general interest. London: PSIRU Report.

Hall, David; Lanz, Klaus (2001): A critique of the 2001 Pricewaterhouse Coopers report on water service delivery in Austria. London, Hamburg: PSIRU, International Water Affairs.

- Hall, David; Lobina, Emanuelle** (1999): Employment and profit margins in UK water companies: implications for price regulation proposals. London: PSIRU Report.
- Hall, David; Lobina, Emanuelle** (2001a): Public to private: international lessons of water remunicipalisation in Grenoble, France. London: PSIRU Report.
- Hall, David; Lobina, Emanuelle** (2001b): Wasserprivatisierung in Großbritannien – ein Überblick. In: Lauber (2001) (Hrsg): Wasser zwischen öffentlichen und privaten Interessen. Internationale Erfahrungen. Perspektiven für ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen. Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien: 80-112.
- Hall, David; Thomas, Steve** (2003a): Restructuring and outsourcing of electricity distribution in EU. Commissioned by the Energia Foundation, Italy. London: PSIRU Report.
- Hall, David; Thomas, Steve** (2003 b): Blackouts: Do liberalisation and privatisation increase the risk? London: PSIRU Report.
- Hansen, Wenke, Kraemer, Andreas, Interwies, Eduard** (2001): Umweltaspekte einer Privatisierung der Wasserwirtschaft. Stand und Perspektiven in Europa. In: Holzwarth, Fritz, Kraemer, Andreas (Hrsg.) (2001): Umweltaspekte einer Privatisierung der Wasserwirtschaft in Deutschland. Norderstedt: Books on Demand: 9-24.
- Hass-Klau, Carmen** (1999): Privatisierung von Bussen und Eisenbahnen in England. Konzepte und Erfahrungen – Lehren für Deutschland? Der Nahverkehr 3: 22-28.
- Hatcher, Richard** (2002a): Schools Under New Labour – Getting down to business. In: Lohmann / Rilling (Hrsg.): Die verkaufte Bildung. Opladen: Leske+Budrich.
- Hatcher, Richard (2002b): **The Education Bill – a charter for marketisation.**
www.ecoledemocratique.org/article.php3?id_article=75&var. Zugriff: Februar 2004.
- Hatcher, Richard** (2004): Privatisation and the School System in England. Im Erscheinen.
- Hatcher, Richard** (o.J.): Profit and power: business and Action Zones.
<http://users.skynet.be/aped/Analyses/Articles/actionzones.html>. Zugriff: Februar 2004.
- Hellas, Paul** (2003): Opportunities in the EU's Liberalising Energy Markets. Presentation. Centrica, B.E.A. Workshop. 26.6.2003.
- Hemmer, Dagmar; Bauer, Werner T.** (2003): Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU. Teil 9: Kultur. In: ÖGPP (2003): Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU Wien: ÖGPP.
- Hirtt, Nico** (2000): Im Schatten der Unternehmerlobby. Die Bildungspolitik der Europäischen Kommission. www.users.skynet.be/aped/babel/deutsch/002schatten.html. Zugriff: März 2004.
- Hirtt, Nico** (2002): The Millenium Round and the Liberalisation of the Education Market. Lohmann, Ingrid; Rilling, Rainer (Hrsg.): Die verkaufte Bildung. Leske+Budrich. Opladen.
- Holzwarth, Fritz; Kraemer, Andreas** (Hrsg.) (2001): Umweltaspekte einer Privatisierung der Wasserwirtschaft in Deutschland. Berlin: ECOLOGIC.

- Huffschmid, Jörg** (2003a): The crisis of privatisation. Beitrag auf dem Europäischen Sozialforum (ESF) am 14. November 2003 in Paris. Unveröffentlichtes Manuskript. <http://www.wiwi.uni-bremen.de/ewig/mitarbeiter/profs/huffschmid.htm#2003>. Zugriff: April 2004.
- Huffschmid, Jörg** (2003b): Wachstumsmotor EU-Kapitalismus? Vortrag auf der gemeinsamen Konferenz von WISSENTTransfer und Helle Panke: „Perspektiven der kapitalistischen Ökonomie. Chronische Wachstumsschwäche oder bevorstehender konjunktureller Aufschwung?“, am 6. Dezember 2003 in Berlin: Unveröffentlichtes Manuskript. <http://www.wiwi.uni-bremen.de/ewig/mitarbeiter/profs/huffschmid.htm#2003>. Zugriff: April 2004.
- Huffschmid, Jörg** (2004a): Erdumfassend und porentief: die Privatisierung der Welt, In: Attac (Hrsg.) 2004: Die Privatisierung der Welt. Hintergründe, Folgen, Gegenstrategien. Reader des wissenschaftlichen Beirats von Attac. Hamburg: VSA-Verlag: 9-17.
- Huffschmid, Jörg** (2004b): Was bedeutet „Privatisierung“? Lexikon der Globalisierung. taz 02.02.04. Berlin.
- Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP)** (2003): Water services under the World Trade Organization. WTO Cancun Series Paper 6. Minneapolis: IATP
- Johusa, Samuel** (o.J.): The neo-liberal orientation of the education policy of the Jospin government. www.keele.ac.uk/depts/ed/events/conf-pdf/cPaperJohsua-eng.pdf. Zugriff: Februar 2004.
- Kaul, Inge und Alexander Kocks** (2003): Globale öffentliche Güter. Zur Relevanz des Begriffs. In: Brunnengräber, Achim (Hrsg.) (2003): Globale öffentliche Güter unter Privatisierungsdruck. Festschrift für Elmar Altvater. Münster: Westfälisches Dampfboot: 39-56
- Kaul, Inge; Conceição, Pedro; le Goulven, Katell und Ronald U. Mendoza** (Hrsg.) (2003): Providing Global Public Goods. Managing Globalization. New York: Oxford University Press.
- KCW GmbH** (o.J.): Der Nahverkehrsmarkt in Bewegung. www.kcw-online.de/pdf/nahverkehrsmarkt_in_bewegung.pdf. Zugriff: Februar 2004.
- Kirchner, Christian** (2003): Liberalisierungsindex Bahn 2002. Vergleich der Marktöffnung in den Eisenbahnmärkten der 15 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, der Schweiz und Norwegens Berlin: IBM.
- Klaic, Dragan** (1998): Unlike Airlines and Phone Companies: Performing Arts in Europe. In: Boorsma et al. (Hrsg.) (1998): Privatization and culture. Experiences in the Arts, Heritage and Cultural Industries in Europe. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Klausenitzer, Jürgen** (2002a): Schule der Globalisierung Teil I und II. www.labournet.de/diskussion/arbeitsalltag/bildung/klausen1.html. Zugriff: März 2004
- Klausenitzer, Jürgen** (2002b): PISA – einige offene Fragen zur OECD Bildungspolitik. www.links-netz.de.

- Klausenitzer, Jürgen** (2003): Altes und Neues. Anmerkungen zur Diskussion über die gegenwärtige Restrukturierung des deutschen Bildungswesens. www-links-netz.de.
- Kluge, Raffaella** (2004): The Salzburger Festival. An example of Public Responsibility and Private Money. In: von Weizsäcker, Ernst; Young, Oran; Finger, Matthias (Hrsg.) (2004): Limits to Privatization. Im Erscheinen.
- Kluge, Thomas; Lux, Alexandra** (2001): Privatisierung in der Wasserwirtschaft. ISOE-Diskussionspapier 17. Frankfurt am Main.
- Kluge, Thomas; Lux, Alexandra; Koziol, Matthias; Schramm, Engelbert; Veit, Antje; Becker, Selma** (2003): Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Wasser. NetWorks Papers. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Kluge, Thomas; Lux, Alexandra; Schramm, Engelbert** (2001): Marktöffnung bei der Trinkwasserversorgung – Entwicklung von Verbraucherschutzpositionen. Studie des ISOE für die Verbraucherschutzzentrale in NRW. NetWorks. Frankfurt a.M.: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Knapp, James** (2002): Radikale Privatisierung der Britischen Bahnen als Beispiel für Europa? In: Lahounik, Georg; Lauber, Wolfgang (Hrsg.): Verkehr und Infrastruktur 11: 107-112. Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.
- Kohlmorgen, Lars; Schneider, Karsten** (2004a): Deregulierung und Liberalisierung der Wasserversorgung und der Sektoren Schienenverkehr und ÖPNV – Auswertung der Forschungsliteratur und anderer Dokumente. Unveröffentlichtes Manuskript. Veröffentlicht in der Studie: Scherrer et al. (2004): Gemeinwirtschaftliche Auswirkungen einer Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen durch das GATS in den Sektoren Wasserversorgung und Verkehr (Schiene, ÖPNV). Studie im Auftrag der Kammer für Arbeit und Angestellte für Wien: Wien.
- Kohlmorgen, Lars; Schneider, Karsten** (2004b): Deregulierung der Wasserversorgung und des Verkehrs im internationalen Vergleich. In: WSI Mitteilungen 2/2004: 90-95.
- Kommission der EU** (1995): Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/cah/c11028.htm>.
- Kommission der EU** (2000a): Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa. Mitteilungen der Kommission. Brüssel.
- Kommission der EU** (2000b): Memorandum über Lebenslanges Lernen. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/cah/c11047.htm>.
- Kommission der EU** (2001a): Die konkreten künftigen Ziele der Bildungssysteme. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/cah/c11049.htm>.
- Kommission der EU** (2001b): Weissbuch – Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellung für die Zukunft. Brüssel. www.europa.eu.int/comm/energy_transport/library/lb_texte_complet_de.pdf.
- Kommission der EU** (2001c): Marktleistung der netzgebundenen Wirtschaftszweige, die Leistungen der Daseinsvorsorge erbringen: Erste horizontale Bewertung. Anhang zum

„Bericht über die Funktionsweise der gemeinschaftlichen Güter- und Kapitalmärkte“. Brüssel.

Kommission der EU (2002): Europäische Benchmarks für die allgemeine und berufliche Bildung. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/cah/c11064.htm>.

Kommission der EU (2003a): Schaffung eines internationalen Instruments für die kulturelle Vielfalt. www.eu-kommission.de/pdf/dokumente/Kulturelle%20Vielfalt.pdf. Zugriff: Februar 2004.

Kommission der EU (2003b): Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Brüssel.

Kommission der EU (2003c): Binnenmarktstrategie. Vorrangige Aufgaben 2003 – 2006. Mitteilung der Kommission an den Rat, das europäische Parlament und den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss der Regionen. Brüssel.

Kommission der EU (2003d): Zweiter Benchmarkingbericht über die Vollendung des Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarktes. (2003) 448/1. Brüssel.

Kommission der EU (2003e): Der Binnenmarkt. Zehn Jahre ohne Grenzen. Brüssel.

Kommission der EU (2004a): Bericht über die Umsetzung der Binnenmarktstrategie (2003-2006). Mitteilung der Kommission an den Rat, das europäische Parlament und den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss der Regionen. Brüssel.

Kommission der EU (2004b): Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen. Brüssel. 30.4.2004. KOM (2004) 327 endgültig.

Kommission der EU (2004c): Dritter Benchmarkingbericht über die Vollendung des Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarktes. Brüssel. Stand und ausmaß

König, Klaus; Benz, Angelika (Hrsg.) (1997): Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.

Krägenow, Timm (2004): Rot-Grüner Streit verzögert Energieaufsicht. Wirtschaftsminister Clement und Umweltminister Trittin uneinig über reaktion auf Unionsforderung nach Verschärfung der Kontrollen. In: Financial Times Deutschland, 15. Oktober 2004, S. 15.

Kraemer, Andreas; Eurowater/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (Hrsg.) (1997): 1. Institutionen der Wasserwirtschaft in Europa. Bd. 1 Länderberichte. Heidelberg: Springer Verlag

Krajewski, Markus (2003): Public Services and Trade Liberalization: Mapping the Legal Framework. Journal of International Economic Law 6 (2): 341-367.

Lahounik, Gregor (2001): Endstation Trennung. Ein Memorandum der AK und der GdE zur Trennungsdiskussion bei den ÖBB. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Lahounik, Gregor; Lauber, Wolfgang (Hrsg.) (2002): Wohin fährt die Bahn? Zukunft Liberalisierung. Tagungsband (2. ergänzte Auflage) zum Symposium der

Bundesarbeiterkammer und der Gewerkschaft der Eisenbahner am 24. März 2000.
Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Lahounik, Gregor (2003): Eisenbahnliberalisierung: Sicherheit am Abstellgleis? Anforderungen für einen fairen Wettbewerb auf Österreichs Schienen. Verkehr und Infrastruktur Nr. 15. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Lange, Bernd (2000): Bus und Bahn im Wettbewerb – den Wandel gestalten. http://www.bernd-lange.de/html/f_autos.htm. Zugriff: April 2004

Lanz, Klaus 2003: Privatisierung von Wasserwerken – ein Politikum und seine Konsequenzen. http://www.privatisierungswahn.de/_297.html. Zugriff Februar 2004.

Lederer, Klaus (2003): Untersuchung des Strukturwandels bei der Erbringung kommunaler Wasserdienstleistungen aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive. Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Dr. jur. Humboldt-Universität Berlin.

Levačić, Rosalind; Woods, Philipp A. (2000): Quasi-markets and school performance: evidence from a study of English secondary schools. In: Weiß, Manfred; Weishaupt, Horst (Hrsg.): Bildungsökonomie und Neue Steuerung. Frankfurt a.M.:Lang.

Libbe, Jens; Tomerius, Stephan; Trapp, Jan (2002): Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben in Kommunen – die vergessenen sozialen und umweltpolitischen Perspektiven. In: Libbe et al. (2002) (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Difu-Beiträge zur Stadtforschung 37. Berlin: DIFU.

Libbe, Jens; Tomerius, Stephan; Trapp, Jan (Hrsg.) (2002): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs. Difu-Beiträge zur Stadtforschung 37. Berlin: DIFU.

Lichtblau, Pia; Ebner, Brigitta (2003): GATS und Bildung. www.stoppgats.at/down/dokumente/gats%20und%20bildung.pdf.

Lohmann, Ingrid (1999): Strukturwandel der Bildung in der Informationsgesellschaft. In: Gogolin, Ingrid; Lenzen, Dieter (Hrsg.): Medien – Generation. Beiträge zum 16. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft. Opladen: Leske+Budrich.

Lohmann, Ingrid; Rilling, Rainer (Hrsg.) (2002): Die verkaufte Bildung. Kritik und Kontroversen zur Kommerzialisierung von Schule, Weiterbildung, Erziehung und Wissenschaft. Opladen: Leske+Budrich.

Lottermoser, Jürgen (2002): Verknüpfung von angebotsorientierter Politik und nachfrageseitiger Steuerung: das Beispiel kommunaler Klimaschutz. In: Libbe et al. (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs. Difu-Beiträge zur Stadtforschung 37 Berlin: DIFU: 91-103.

Lötzer, Ulla (2003): GATS und die Folgen für Kunst und Kultur. In: ver.di NRW, Fachbereich Medien, Kunst und Industrie (Hrsg.): Anschläge auf Kunst und Kultur. Düsseldorf: ver.di

- Magotsiu-Schweizerhof, Eumorfia** (1999): Schulautonomie, Profilbildung und freie elterliche Schulwahl am Beispiel von Erfahrungen in angelsächsischen Ländern. Ein Literaturbericht. Frankfurt: Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung.
- Mahnkopf, Birgit** (2003): Vom Verlust sozio-ökonomischer Sicherheit in Zeiten der Globalisierung. In: Mahnkopf, Birgit (Hrsg.): Globale öffentliche Güter – für menschliche Sicherheit und Frieden. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag: 83-104.
- Mahnkopf, Birgit** (2004): Wider die Privatisierung öffentlicher Güter oder: Warum die soziale Demokratie das erste Opfer der Privatisierung wird. In: Attac (Hrsg.) 2004: Die Privatisierung der Welt. Hintergründe, Folgen, Gegenstrategien. Reader des wissenschaftlichen Beirats von Attac. Hamburg: VSA-Verlag: 79-94.
- Martens, Jens und Roland Hain** (2002): Globale Öffentliche Güter. Zukunftskonzept für die internationale Zusammenarbeit. Berlin: Weed und Heinrich Böll Stiftung.
- Matthes, Felix; Poetsch, Sabine** (2002): Marktkonzentration im Bereich der Stromerzeugung in Europa 1996-2000. Eine empirische Analyse. Berlin/Freiburg: Ökoinstitut.
- Medosch, Armin** (2001): Blair privatisiert Pflichtschulen. <https://www.tor.at/resources/focus/telepolis/container/heise.de/tp/deutsch/inhalt/co/7149/1.html>.
- Mietzsch, Oliver** (o.J.): Der ÖPNV im Spannungsfeld zwischen Daseinsvorsorge und Marktöffnung. <http://www.fes.de/kommunalpolitik/OEPNV.htm>, Zugriff: 22.03.04
- Monstadt, Jochen** (2003): Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Stromversorgung. Unter Mitarbeit von Matthias Naumann. Berlin: Network Papers.
- Nagel, Bernhard; Jaich, Roman** (2002): Bildungsfinanzierung in Deutschland – Analyse und Gestaltungsvorschläge – Endbericht an die Max-Träger-Stiftung. Kassel
- Newberry, David; Pollitt, M.** (1997): The Restructuring and Privatization of the U.K. Electricity Supply – Was It Worth It? Viewpoint (124). <http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/124newbe.pdf>. Zugriff April 2004
- OECD** (2000): Lernen für das Leben. Erste Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudie PISA 2000.
- OECD** (2003a): Bildung auf einen Blick. Paris.
- OECD** (2003b): Privatising State-Owned Enterprises. An Overview of Policies and Practices in OECD Countries. Paris
- OECD** (2004): Education at a glance. Paris: OECD
- Öfinger, Hans-Gerd** (2000): Die Bahn: unter die Räder gekommen. www.labournet.de/branchen/dienstleistungen/bahn7.html.
- Öfinger, Hans-Gerd** (2002): Lohn- und Tarifdumping auf deutschen Schienen: Stoppt die Spirale nach unten! www.labournet.de/branchen/dienstleistungen/tw/bahn/spirale.html.

Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung (ÖGPP) (2003): Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU. Ein Überblick über den Stand der Privatisierungen und Liberalisierung von öffentlichen Dienstleistungen in den 15 Mitgliedsstaaten der EU. Wien: ÖGPP.

Palm, Henning (2001): Was passiert im Ausschreibungswettbewerb? – Mögliche Antworten aus Schweden und Dänemark. www.kcw-online.de/pdf/ver_ausschreibungswettbewerb.pdf, Zugriff 15.04.04

Panitz, Manfred (2004): „Wir können uns Stillstand auf den Energiemärkten nicht leisten“. VDI Nachrichten vom 06.08.2004: 2.

Pelizarri, Alessandro (2004): Besser, billiger, bürgernäher? Privatisierungspolitik und ihre Hintergründe. In: Attac (Hrsg.): Die Privatisierung der Welt. Hintergründe, Folgen, Gegenstrategien. Reader des wissenschaftlichen Beirats von Attac. Hamburg: VSA-Verlag: 20-26

Pelizarri, Alessandro; Iselin François; Kellenberger, Eduard und Lochhead Robert (o.J.): Die Liberalisierung des Strommarkts. <http://www.al-zh.ch/emg/attac1.html>, Zugriff: August 2004

Pfund, Carlo (2002): Die Trennung des Verkehrs von der Infrastruktur der Bahn oder die Trennungsphilosophie der Europäischen Union EU. Bern: LITRA (Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr).

Pollitt, Michael G.; Smith, Andrew S. J. (2001): The Restructuring and Privatisation of British Rail: Was it really that bad? DAE Working Paper 0118. www.econ.cam.ac.uk/dae/repec/cam/pdf/WP0118.pdf.

Prager Kommuniqué (2001): Towards the European Higher Education Area.

http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Prague_communicuTheta.pdf. Zugriff: Februar 2004.

Quidort, Michel (2002): Weichenstellung aus Sicht der CGEA: Ein „Global Player“ im europäischen Schienenverkehrsmarkt. In: Lahounik, Georg; Lauber, Wolfgang (Hrsg.) (2002): Wohin fährt die Bahn? Zukunft Liberalisierung. Wien: Kammer für Arbeit und Angestellte für Wien.

Reimon, Michel; Felber, Christian (2003): Schwarzbuch Privatisierung. Wien: Ueberreuter.

Riechmann, Christoph (2000): Erfahrungen mit der Liberalisierung des Strommarktes in England und Wales. Präsentation. 30.11.2000. Zürich.

Ristau, Oliver (2004): Die Energie-Profiteure. Strom, Gas, Öl: Heizen wird in diesem Winter so teuer wie selten zuvor – ein gutes Geschäft für die Konzerne. In: Frankfurter Rundschau, 8. September 2004, S.2.

Ruiter, Eveline; Mast, Remko (2000): Der öffentliche Nahverkehr: Probleme und Fallstricke. Die Auswirkungen der Marktkräfte im öffentlichen Nahverkehr auf die Beschäftigten in Schweden, Großbritannien, Dänemark und Frankreich. Stuttgart: ötv-Verkehr.

- Scheele, Ulrich** (2001): Zur Diskussion um einen neuen Ordnungsrahmen in der niederländischen Wasserwirtschaft. Arbeitsgruppe für regionale Struktur- und Umweltforschung. Oldenburg.
- Scheele, Ulrich** (2002): Entwicklung netzwerkgebundener Infrastruktursektoren - von vertikal integrierten Monopolen zu Virtual Utilities? In: In: Libbe, Jan; Tomerius, Stephan; Trapp, Jan (Hrsg.) (2002): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Berlin: DIFU: 175-206
- Scherrer, Christoph** (2003): Bildungswesen unter Globalisierungsdruck. Die Kernbestimmungen des GATS und deren Folgen. Vortrag für den internationalen Workshop: „GATS und die Zukunft der öffentlichen Bildungssysteme“ der Rosa Luxemburg Stiftung am 27. September 2003. Berlin.
- Schienen-Control-GmbH (SCG)** (2001): Die Eisenbahnen Großbritanniens. www.scg.gv.at.
- SCG** (2002a): Der schwedische Schienenverkehrsmarkt. www.scg.gv.at.
- SCG** (2002b): Deutschland als Lokomotive der Bahnreform? www.scg.gv.at.
- Schmerr, Martina** (2002): Sponsoring an allgemeinbildenden Schulen – Erfahrungen, Probleme, Handlungsmöglichkeiten. Lohmann/Rilling (Hrsg.): Die verkaufte Bildung. Opladen: Leske+Budrich.
- Schöller, Oliver** (2001): „Geistige Orientierung“ der Bertelsmann-Stiftung. Beiträge einer deutschen Denkfabrik zur gesellschaftlichen Konstruktion der Wirklichkeit. PROKLA 31 (122): 123-143.
- Schöller, Oliver** (2003): Zu den Folgen einer neoliberalen Deregulierungsstrategie. Das Beispiel der britischen Eisenbahnprivatisierung. In: Internationales Verkehrswesen (55) 1+2: 26-29.
- Schöller, Oliver und Anke Borcharding** (2004): Elchtest. Die Reform des staatlichen Eisenbahnsystems in Schweden. Internationales Verkehrswesen 5: 188-191.
- Schönbäck, Wilfried; Oppholzer, Gerlinde; Kraemer, Andreas; Hansen, Wenke; Herbke, Nadine** (2003): Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft. Wien: Ecologic Berlin-Brüssel.
- Schwaiger, M.** (2001): Messung der Wirkung von Sponsoringaktivitäten im Kulturbereich. Zwischenbericht über ein Projekt im Auftrag des Arbeitskreis Kultursponsoring (AKS). www.aks-online.org/aks_engine.shtml?id=23.
- SEKO** (o.J.): Traffic on rails in the times of deregulation. <http://www.seko.se/cs-media/webbEnglish/uploads/000014196/sparprogramEngelsk.pdf>. Zugriff: März 2004.
- Siemens AG** (2003): Partnerschulen. <http://w3.siemens.de/knowledge-zone/de/pages/aktionen/partnerschulen/info.php>. Zugriff: Januar 2004.
- Smithuisjen, Cas** (1998): De-monopolizing Culture. Privatization and Culture in 23 European Countries. In: Boorsma et al. (Hrsg.) (1998): Privatization and culture. Experiences in the

Arts, Heritage and Cultural Industries in Europe. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. (Seitenzahlen).

Steiner-Khamsi, Gita (2002): School Choice – wer profitiert, wer verliert? In: Lohmann, Ingrid; Rilling, Rainer (Hrsg.): Die verkaufte Bildung. Opladen: Leske+Budrich.

Süddeutsche Zeitung (7.9.2004): Bahn bremst Expansionspläne. SZ-Gespräch mit Andreas Meyer, Geschäftsführer der Stadtverkehrstochter der Deutschen Bahn.

Suranovic, Steven (1997): "Why should economists study fairness?". *Challenge* (40) 5: 109-124.

Thomas, Steve (2002a): The Impact on Small Consumers of Retail Electricity Competition in Britain. London: PSIRU

Thomas, Steve (2002b): The Impact of Privatisation on Electricity Prices in Britain. Presentation on the IDEC National Seminar on Public Utilities. Sao Paulo, August 6-8, 2002. London: PSIRU Database

Thomas, Steve (2002c): Regulation in a deregulated energy market: British experience. Presentation to the CIRIEC International Congress *Renewal of Welfare and General Interest Policies*.

Thomas, Steve (2002d): Why retail electricity competition is bad for small consumers: British Experience. Presentation to the international conference Restoring Just and Reasonable Electricity Rates. Washington DC, 28-29. September 2002. PSIRU Database.

TIS.PT, Consultores em Transportes (Hrsg.) (2001): Managing and Assessing Regulatory Evolution in local public Transport Operations in Europe (MARETOPE). http://www.tis.pt/proj/maretope/maretope_leaflet.htm, Zugriff: April 2004

Tomlinson, Sally (1998): The effects of Educational Markets on Ethnic Minorities. In: Radtke, Frank O.; Weiß, Manfred (Hrsg.): Schulautonomie, Wohlfahrtsstaat und Chancengleichheit. Frankfurt a.M.: Leske+Budrich.

Transnet (2001): Wirtschafts- und Branchenreport. www.gded.de/aktuelles/material/Wirtschaftsreport2001.pdf.

Umweltbundesamt (UBA) (2000): Liberalisierung der deutschen Wasserwirtschaft. Berlin.

VDI-Nachrichten (2004a): Neues Energierecht soll Kosten bei Strom und Gas dämpfen. Die Aufgaben der geplanten Regulierungsbehörde bleiben umstritten. In: VDI-Nachrichten. 6. August 2004, Nr. 32, S. 4.

VDI-Nachrichten (2004b): „Wir können uns Stillstand auf den Energiemärkten nicht leisten. VEA-Vorstand Manfred Panitz fordert einen Regulierer, der den freien Netzzugang für alle Beteiligten sicherstellt. In: VDI-Nachrichten, 6. August 2004, Nr. 32, S. 2.

Verband der Netzbetreiber (VDN) (2003a): Stromausfall in Dänemark und Schweden am 23. September 2003. http://www.vdn-berlin.de/dk_s.asp.

Verband der Netzbetreiber (VDN) (2003c): Blackouts in Italien, Skandinavien, USA und London. Berlin. 10.10.2003. <http://www.vdn-berlin.de/blackouts2003.asp>.

- Verband kommunaler Unternehmen (VKU) (2004):** Liberalisierung der Wasserwirtschaft? Der Preis für Verbraucher und Umwelt wäre zu hoch. http://www.vku.de/vku/themen/wasser/wasser_11.pdf.
- Verbraucherzentrale Bundesverband (2003):** Verbraucherschutz in netzgebundenen Märkten: Wie viel Staat braucht der Markt? Regulierung der Märkte für Strom, Gas, Post, Telekommunikation, Öffentlichen Nahverkehr (Bahn und ÖPNV) und Wasserversorgung. Vorgelegt für die Konferenz des vzbv am 18.11.2003.
- von Braunmühl, Claudia (2003):** Sicherheit für wen und wovon? Kritische Anfragen zum Sicherheitskonzept der UN. In: Mahnkopf, Birgit (Hrsg.) (2003): Globale öffentliche Güter – für menschliche Sicherheit und Frieden. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag: 59-73.
- von der Weiden, Silvia (2004):** Sorgen ums Stromnetz. Langfristige Konzepte für die Versorgungssicherheit fehlen. In: VDI-Nachrichten. 4. Juni 2004, Nr. 23, S. 15.
- Vorholz, Fritz (2004):** Minister für das Monopol. Die Zeit vom 05.08.2004, Nr.33, S. 19.
- Weber, Peter J. (2002):** Technisierung und Marktorientierung von Bildung in Europa. In: Lohmann, Ingrid; Rilling, Rainer (Hrsg.): Die verkaufte Bildung. Opladen: Leske+Budrich.
- Weinstein, Sam (2004):** The Nordic Energy Market. London: PSIRU.
- Weis, Alois (2002):** Zergliederung der deutschen Bahn und ihre Folgen. In: Lahounik, Gregor und Wolfgang Lauber (Hrsg.) (2002): Wohn fährt die Bahn? Zukunft Liberalisierung. Tagungsband (2. Ergänzung) zum Symposium der Bundesarbeiterkammer und der Gewerkschaft der Eisenbahner am 24. März 2000. Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.
- Werner, Jan; Schaafkamp, Christoph (2002):** Daseinsvorsorge im Wettbewerb – quo vadis öffentlicher Personennahverkehr? In: Libbe et al. (Hrsg.) (2002) : Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs. Difu-Beiträge zur Stadtforschung 37. Berlin: DIFU.
- Whitty, Geoff; Power, Sally; Halpin, David (1998):** Devolution and Choice in Education. The School, the State and the Market. Buckingham-Philadelphia: Open University Press.
- Wohlgemuth, Norbert (2003):** Power sector reform and sustainable development in the European Union. In: Wamukonya, Njeri (Hrsg) (2003): Electricity reform: social and environmental challenges. Roskilde: United Nations Environmental Programme. UNEP Risco Centre: 77-98.
- Wolf, Winfried (2000):** Bahn: Radikaler Belegeschäftsabbau konkretisiert. www.labournet.de/branchen/dienstleistungen/bahn3.html
- Wolmar, Christian (2001):** Broken Rails. How Privatisation Wrecked Britain's Railways. London: Aurum Press..
- Yalçın, Gülan; Scherrer, Christoph (2002):** GATS-Verhandlungsrunde im Bildungsbereich. Gutachten für die Max-Traeger-Stiftung. www.bayern.gew.de/gew/Landesverband/Material/gats/gutachten/0204.pdf.

Zabel, Thomas (2003): Results of the Privatisation of Water Supply and Sewerage Services in England and Wales. Unveröffentlichtes Papier.

Zettelmeier, Werner (2002): Neue Arbeitsformen – Herausforderungen für Bildung und Ausbildung aus französischer Perspektive.
www.nelp.de/beitraege/02_farbeit/zettelmeier.pdf.