Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung

Privatisierung und Liberalisierung kommunaler Dienstleistungen in der EU

Wien, 2008

Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung - ÖGPP
ZVR-Zahl: 159115616 A-1230 Wien, Gregorygasse 21-27/7/1, Tel. 0664/1427727
Internet: www.politikberatung.or.at E-Mail: office@politikberatung.or.at

VORWORT

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

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

Für diese Arbeit wurden die Bereiche Abfall, Bildung, Gesundheit, Kultur, Öffentlicher Personennahverkehr, Sicherheit, Strom und Gas, Wasser und Abwasser sowie Wohnen als jene mit erhöhter Bedeutung für kommunale und regionale Daseinsvorsorge ausgewählt und um die aktuelle Entwicklung der letzten Jahre ergänzt.

Der besondere Dank gilt an dieser Stelle jenen, welche die Berichte zu den einzelnen Dienstleistungsbereichen aktualisiert haben: Dr. Werner T. Bauer, Bela M. Hollos, Mag. Michael Huber-Strasser und Luise Wernisch.

Wien, 2008

Dr. Andreas Höferl

ÖGPP-Generalsekretär

INHALTSÜBERSICHT:

1. ENTWICKLUNG DER LIBERALISIERUNG UND PRIVATISIERUNG ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN IN DER EU 5
Starke Liberalisierung und Privatisierung seit den späten 1980er Jahren..... 5
Negative Erfahrungen und wachsender Widerstand 6
Was ist mit „Daseinsvorsorge“ gemeint?..... 6
2. ENTWICKLUNGEN IN EINZELNEN DIENSTLEISTUNGSBEREICHEN 8
2.1 STROM UND GAS 8
Die Energiemarktliberalisierung 1996-2003 8
Die Wettbewerbsüberprüfung 2005..... 8
Das Dritte Liberalisierungspaket 2007 9
Die Entwicklung der Energiepreise 10
Liberalisierung war betriebswirtschaftlicher Erfolg 11
Schwindende Versorgungssicherheit..... 11
2.2 WASSER UND ABWASSER 12
Die Besonderheiten des Wassersektors 12
Die EU-Wasser-/Abwasserpolitik 13
Die Ver- und Entsorgungssituation in Europa 14
Die Auswirkungen der Wasserprivatisierung..... 14
Widerstand gegen weitere Wasserprivatisierung 17
2.3 ÖFFENTLICHER PERSONENNAHVERKEHR 17
Der europäische Rechtsrahmen und das langjährige Ringen um Neuregelung.... 17
Die neue Verordnung (EG) Nr. 1370/2007..... 20
Private Unternehmen im Vormarsch 20
2.4 ABFALLWIRTSCHAFT..... 22
Der Mythos von der Überlegenheit der privaten Abfallwirtschaft..... 23
Negative Folgen einer Privatisierung der Abfallwirtschaft 24
Fazit 26
2.5 GESUNDHEIT 27
In den EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich organisiert 27
Gesundheit wird zunehmend eine Sache der EU 28
Kostenentwicklung führte zu Reformen..... 29
Kosten sind trotz Reformen kaum gesunken 30
Widerstand gegen weitere Privatisierungen wächst..... 31

2.6 WOHNEN 31
Die Rolle der EU in der Wohnungspolitik 32
Entwicklungen im Wohnungswesen seit den 1980er-Jahren 32
Regionale Unterschiede 36
Entwicklungen im sozialen Wohnbau 37
Aktuelle Entwicklungen 38
2.7 BILDUNG 39
Steigende private Bildungsausgaben 39
Mängel bei vorschulischer Kinderbetreuung 41
Noch begrenzte Schulwahl in Europa 42
Großteil der Pflicht-, Mittel- und höheren Schulen ist öffentlich und kostenlos 42
Starker Privatisierungstrend im Hochschulbereich 43
Aktuelle Trends: 44
2.8 KULTUR 45
Einige Privatisierungsbeispiele 45
Kultur: Ware statt Wert 48
Folgen der Privatisierung 49
Warum die öffentliche Förderung von Kunst und Kultur unentbehrlich ist 50
2.9 SICHERHEIT 51
Einige Zahlen und Fakten 51
Öffentliche Sicherheit kaputtgespart 52
Zu Tode gefürchtet 52
Die Privatisierung des öffentlichen Raumes 53
Ungleiche Verteilung von Sicherheit 53
Unzureichende Ausbildung und mangelnde Qualitätssicherung gefährden den Rechtsstaat 54
Überschreitung der Kompetenzen und „Rambo-Methoden" 55
Immer mehr Kooperationen zwischen Polizei und PSD 55
Private Haftanstalten liegen im Trend 56
Forderung nach Verbesserungen 57
3. SCHLUSSFOLGERUNGEN 58
Quellenhinweise: 60

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

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

Dass bis heute die Umsetzung von GATS in der vorgeschlagenen Weise nicht zustande kam und die Dienstleistungsleistungsrichtlinie nur in einer sehr abgeschwächten Form, war Ergebnis der aufgrund der bereits vorliegenden Erfahrungen stark gestiegenen allgemeinen Skepsis gegenüber weiteren Liberalisierungen und Privatisierungen von öffentlichen Dienstleistungen.

Starke Liberalisierung und Privatisierung seit den späten 1980er Jahren

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

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

Ab den späten 1980er Jahren gab die EU ihren Mitgliedstaaten Richtlinien, aufgrund derer sie staatliche Monopole bei öffentlichen Dienstleistungen abzubauen und private Anbieter zuzulassen hatten (Liberalisierung). Es wurden in der Folge Richtlinien für den Öffentlichen Rundfunk, die Telekommunikation, die Eisenbahnen, die Postdienste, Strom und Gas beschlossen.

Vor allem bei „netzbezogenen Dienstleistungssektoren“ wie Strom, Gas, Festnetztelefon und Wasser bzw. Abwasser wurde die Monopolstellung des Staates seitens der EU-Kommission in Frage gestellt. Über Jahrzehnte waren diese Dienstleistungen durch nationale oder lokale Monopole gekennzeichnet, zumeist mit einem marktbeherrschenden Unternehmen in öffentlichem Besitz. Der Liberalisierungsprozess verlief dennoch sektoral ungleichmäßig, zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in unterschiedlichem Ausmaß.

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

Nordeuropa verlief die Liberalisierung insgesamt umfassender und auch rascher als etwa in Südeuropa.

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

Der Europäische Rat von Lissabon im Juni 2000 bekräftigte in seiner Strategie, Europa bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum zu machen, die Fortsetzung der sektorweisen Liberalisierung.

Negative Erfahrungen und wachsender Widerstand

Aufgrund der gesammelten Erfahrungen ging aber die anfängliche Liberalisierungs- und Privatisierungseuphorie in Europa zu Beginn des neuen Jahrtausends zu Ende. Wichtige und in Aussicht gestellte Zielsetzungen wie Vollbeschäftigung, soziale Sicherheit, Chancengleichheit, Regionalförderung oder Umweltschutz wurden nicht erfüllt. Hunderttausende Arbeitsplätze waren in liberalisierten und privatisierten Dienstleistungsunternehmen und -bereichen verloren gegangen, die Arbeitsbedingungen verschlechterten sich. Nicht immer funktionierte der Markt zugunsten der KonsumentInnen, Preise und Qualität der Leistungen hielten nicht, was Politik, neues Management oder Eigentümer versprachen. Neue private Oligopole bildeten sich und teilten die Märkte unter sich auf. Es wurden immer mehr Fälle bekannt, wo die Sicherheit und Versorgungssicherheit nicht mehr gewährleistet waren.

Immer mehr EntscheidungsträgerInnen wurde bewusst, dass die Frage, ob Leistungen der Daseinsvorsorge privatwirtschaftlich oder gemeinwirtschaftlich organisiert werden, eine politische ist und keine, die aus ökonomischen Sachzwängen alternativlos ist. Die Diskussionen über die Notwendigkeit von Liberalisierungen wurden intensiver, das Tempo der Rechtsetzung dadurch langsamer.

2003 veröffentlichte auch die EU-Kommission ein Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, das einen ersten Schritt zur Konsultation mit interessierten Betroffenen darstellte. In den Entwurf einer EU-Verfassung wurde die Daseinsvorsorge als wichtiger Bestandteil des europäischen Sozialmodells aufgenommen.

So endete auch der Vorstoß der EU-Kommission zur weitgehenden Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs („Bolkestein-Richtlinie“ 2004 – für die Erbringung von Dienstleistungen in einem anderen EU-Staat sollten die Gesetze des Herkunftslandes gelten) mit einer schweren Niederlage der Kommission. Nach massiver öffentlicher Kritik wurde die Dienstleistungsrichtlinie in einer sehr abgeschwächten Form beschlossen.

Was ist mit „Daseinsvorsorge“ gemeint?

Bis heute kreisen die Diskussionen vor allem um die Frage, welche Dienstleistungen sollen öffentlich sein und bleiben und welche nicht.

Der Begriff der „Daseinsvorsorge“ entstand 1938 in Deutschland. Danach sollte die Daseinsverantwortung nicht beim Einzelnen liegen, sondern bei den Trägern der politischen Gewalt. Der Begriff und auch die Idee wurden nach dem 2. Weltkrieg in den sozialen Marktwirtschaften Deutschlands und Österreichs beibehalten.

Die Idee ist jedoch schon älter: In Frankreich gibt es seit Ende des 19. Jahrhunderts die Doktrin, dass der „Service publique“ das Ziel verfolgt, diejenigen Bedürfnisse der Gesellschaft zu befriedigen, die von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sind. Die Definition des „allgemeinen Interesses“ blieb allerdings immer unpräzise. Parallel dazu entstand im angelsächsischen Raum das „Public Utility“-Konzept. Damit wurde die Bedeutung staatlicher Kontrolle über diejenigen Wirtschaftsbereiche hervorgehoben, die von öffentlichem Interesse sind. Im Gegensatz zum französischen Ansatz geht es dabei aber darum, dass der Staat zwar Kontrolle über private Aktivitäten in diesem Sektor ausüben muss, keineswegs aber die Verpflichtung hat, diese Dienstleistungen in Eigenregie bereitzustellen.

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

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

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

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

2. ENTWICKLUNGEN IN EINZELNEN DIENSTLEISTUNGSBEREICHEN

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

2.1 STROM UND GAS

Die Energiemarktliberalisierung 1996-2003

1996 wurde die erste Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie und 1998 die erste Erdgasbinnenmarktrichtlinie verabschiedet. Sie zielten darauf ab, die Energiemärkte in den Mitgliedstaaten schrittweise für den Wettbewerb zu öffnen. In den meisten Mitgliedstaaten wurden die beiden Richtlinien bis September 2000 implementiert. Um einen wirklich integrierten Energiebinnenmarkt zu schaffen und von seinen Vorteilen zu profitieren, waren – der Mitteilung der Kommission zur „Vollendung des Energiebinnenmarktes" von 2001 zufolge – weitere Maßnahmen notwendig. Aus diesem Grund führte die Mitteilung einige Änderungsvorschläge zu den Richtlinien auf.

Im Juni 2003 wurde die zweite Elektrizitätsbinnenmarkt- und die zweite Erdgasbinnenmarktrichtlinie angenommen. Ziel der EU-Kommission war, eine vollständige Öffnung der Märkte zu erreichen bei gleichzeitiger Gewährleistung hoher Standards öffentlicher Dienstleistungen und der Beibehaltung universaler Dienstleistungsverpflichtungen. Die Richtlinien legten fest, dass die Mitgliedstaaten ihre Gas- und Elektrizitätsmärkte bis Juli 2004 für alle Nicht-PrivatverbraucherInnen und bis Juli 2007 für alle VerbraucherInnen zu öffnen haben. Die Kernelemente der Energiemarktrichtlinien von 2003 waren:

- die Gewährung eines regulierten diskriminierungsfreien Zugangs Dritter zu den Versorgungsnetzen (Third-Party-Access);
- die Entflechtung der Managementstrukturen von Übertragungsnetzbetreiber und Erzeugungs-/Versorgungsunternehmen (Unbundling);
- gleiche und dicht diskriminierende Übertragungstarife für alle EnergieverbraucherInnen;
- die Einführung eines Systems für den Zugang Dritter zu Gasspeicheranlagen in den Mitgliedstaaten;
- die Festlegung von Normen für Mindestanforderungen an öffentliche Dienstleistungen, wobei die Ziele der gemeinsamen Sicherheit, Versorgungssicherheit, Umweltschutz und äquivalente Wettbewerbsniveaus in allen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden;
- die Schaffung von unabhängigen nationalen Regulierungsbehörden zur Überwachung der Marktentwicklungen und Diskriminierungsvorbeugung in den Mitgliedstaaten.

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

Die Wettbewerbsüberprüfung 2005

Im April 2005 hatte die Umweltorganisation *Greenpeace* einen Bericht veröffentlicht, in dem die Marktanteile der zehn größten europäischen Stromkonzerne (EdF, E.ON, RWE, ENEL,

Vattenfall, Electrabel, EnBW, Endesa, Iberdrola und British Energy) analysiert wurden. In dem Bericht wurde aufgezeigt, dass sich der Liberalisierungsprozess zugunsten der etablierten Konzerne ausgewirkt hat. Deutlich wurde dies anhand der Übernahmewelle, die auf die Marktöffnung gefolgt war. Neue Anbieter hatten hingegen kaum Möglichkeiten mit den „Großen Zehn“ zu konkurrieren, da diese über ausreichend Einfluss auf den Sektor verfügten, um die Preise zu kontrollieren. Auch in nahezu allen neuen EU-Mitgliedstaaten, wo die radikalste Umformung der Wirtschaft stattfand, haben die schon bisher marktbeherrschenden, staatlichen Unternehmen (vor allem in der Gaswirtschaft) ihre Marktstellung behaupten können.

Nach Beschwerden über hohe Energiepreise und restriktive Marktpolitiken ergab eine Wettbewerbsüberprüfung durch die EU-Kommission 2005 ein ernüchterndes Bild:

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

Das Dritte Liberalisierungspaket 2007

Weil die bisherigen Kommissionsvorschläge nicht die gewünschten Effekte hatten was niedrige Energiepreise und Netzinvestitionen betrifft, legte die EU-Kommission 2007 ein Drittes Liberalisierungspaket vor.

Die nationalen Regulierungsbehörden sollten dadurch die Möglichkeit bekommen, die Übertragungs- und Verteilungsnetzbetreiber zu Infrastrukturinvestitionen zu verpflichten. Und um neuen Strom- und Gasversorgern Marktchancen gegen die etablierten Energieriesen sollten in Hinkunft

- entweder die etablierten Stromkonzerne (incumbents) gezwungen werden, die Stromübertragungsnetze bzw. die Gasspeicheranlagen zu verkaufen, um die Strom- und Gasversorgung vollständig von der Strom- und Gasübertragung zu trennen (ownership unbundling),
- oder sie behalten das Eigentum an Übertragungsnetzen und Gasspeicheranlagen, überlassen aber deren Management einem unabhängigen Betreiber.

Aufgrund des Widerstands von Deutschland und Frankreich zeichnet sich jedoch ab, dass die eigentumsrechtliche Entflechtung nicht kommen wird, wohl aber zusätzliche Sicherungsmaßnahmen.

Die Entwicklung der Energiepreise

Strompreise:

Unter den EU-27 waren im Jänner 2007 die Strompreise für die Industrie nach Steuern am höchsten in Irland (€ 11,25 pro 100kWh), Zypern und Italien. Am niedrigsten waren sie in Lettland (€ 4,43), Estland (€ 5,34), Polen (€ 5,41) und Finnland (€ 5,42). Nach Kaufkraftbereinigung erwiesen sich jedoch die Strompreise für die Industrie als am höchsten in der Slowakei und Ungarn und am niedrigsten in Finnland und Schweden.

Die Strompreise für private Haushalte lagen in den EU-27 im Januar 2007 mit durchschnittlich € 11,73 für 100kW/h rund 43% über den Strompreisen für Industriekunden (€ 8,20). Am höchsten waren sie in Italien (€ 16,58 pro 100 kW/h), gefolgt von Luxemburg (€ 15,09), Irland (€ 14,65), Deutschland, Portugal und den Niederlanden. Die niedrigsten Preise wurden in Bulgarien (€ 5,47), Lettland € 5,83), Estland (€ 6,35) und Litauen (€ 6,58) beobachtet. Kaufkraftbereinigt erwiesen sich die Strompreise für die privaten Haushalte in Griechenland am niedrigsten, gefolgt vom Vereinigten Königreich, Finnland und Frankreich. Kaufkraftbereinigt am höchsten waren die Preise in der Slowakei, Italien und Polen. Die Steueranteile waren sehr unterschiedlich und reichten von etwa 5 % in Malta bis zu 58 % in Dänemark. Auffällig ist außerdem eine sich öffnende Schwere zwischen dem durchschnittlichen EU-Strompreis vor und nach Steuern ab dem Jahr 2000. Das liegt an der zunehmenden Einführung von Energiesteuern. Ein Zusammenhang zwischen Liberalisierungsgrad und Energiepreisen lässt sich jedenfalls nicht feststellen.

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

In Deutschland und Österreich ist es im Kleinkundenbereich nur zu vergleichsweise wenigen Versorgerwechseln gekommen. Nach Auffassung des deutschen Bundeskartellamtes dürfte die geringe Wechselquote darauf zurückzuführen sein, dass die KundInnen durch einen Versorgerwechsel nur geringe Einsparbeträge realisieren können, denn das Niveau der Netzentgelte im Niederspannungsbereich ist relativ hoch. Das deutsche Bundeskartellamt wertet das als Indiz gegen eine tatsächlich erfolgte Öffnung der Niederspannungsnetze. Nach Auskunft der Österreichischen Energieagentur sind die Energiepreise für Haushalte im Jahr 2007 um durchschnittlich 9,9% gestiegen. Eine weitere deutliche Steigerung gab es in den ersten Monaten des Jahres 2008.

Gaspreise:

Ähnlich ist die Situation auf dem Gassektor. Auch dort zeigen die bisherigen Erfahrungen keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen dem Grad der Marktöffnung und den Gaspreisen. Auffallend ist, dass – wie auch bei Strom – die Preise für industrielle Verbraucher deutlich niedriger sind als für Haushalte, und dass innerhalb dieser Segmente große Preisunterschiede innerhalb der EU bestehen. Der Gaspreis ist zudem eng an den Ölpreis gekoppelt und folgt diesem meist im Abstand von 3 bis 6 Monaten. Von 1999 bis 2001 war eine Phase deutlicher Preisanstiege zu beobachten, von 2001 bis 2004 eine Phase leichter Preissenkungen. Seit 2005 ziehen die Gaspreise wieder stark an.

Für industrielle Verbraucher in den EU-27 entwickelte sich der Gaspreis von € 6,01/Gigajoule (2005) auf € 8,87/Gigajoule (2007). Am günstigsten waren die Gaspreise für industrielle Verbraucher (2007) in Estland (€ 3,69/Gigajoule), am höchsten in Deutschland (€ 12,15). Die Gaspreise für Haushalte waren im Jahr 2007 mit € 11,68 rund 32% höher als jene für industrielle Verbraucher. Am niedrigsten waren sie in Estland (€ 4,99), am höchsten in Schweden (€ 15,08).

Liberalisierung war betriebswirtschaftlicher Erfolg

Durch die Liberalisierung des Energiesektors in der EU kam es vor allem zu Kostensenkungsprogrammen bei den Energieunternehmen und zu einer Anpassung der Kraftwerkskapazitäten an den tatsächlichen Verbrauch. Darüber hinaus wurde der Personalstand bei einzelnen Energieunternehmen um über 40% reduziert.

Im Wesentlichen wird die heutige Stromerzeugung mit dem Kraftwerkspark von 1996 realisiert. Das bedeutet, dass die bilanziellen Anlagevermögen seit 1996 um rund ein Drittel gesunken sind und dementsprechend um rund ein Drittel weniger Kapital zu dessen Abdeckung erforderlich ist. Das bedeutet außerdem eine Kostenersparnis durch niedrigere Kraftwerkskapazitäten und eine Kostenersparnis durch geringere Fremdfinanzierung von Kraftwerksneubauten. Der heutige Personalaufwand für die Herstellung von 1 kW/h liegt rund um ein Drittel unter jenem von 1996, die Abschreibungsaufwendungen und Fremdkapitalzinsaufwendungen sind um rund ein Viertel niedriger. Gleichzeitig ist die Stromerzeugung seit 1996 um 20% angestiegen. Daraus ergibt sich, dass die Produktion von 1kW/h heute nur mehr 60% von 1996 kostet.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht war die Liberalisierung des Strommarktes also ein voller Erfolg. Aus Sicht der Arbeitsbevölkerung auf dem Energiesektor und aus Sicht der EnergiekonsumentInnen fällt die Bilanz aus rund 11 Jahren Energiemarktliberalisierung dagegen deutlich schlechter aus.

Schwindende Versorgungssicherheit

Im November 2006 kam es nach der Stilllegung einer Stromleitung in Norddeutschland durch „E.On“ zu einer Netzüberlastung und zu Stromausfällen in weiten Teilen Europas. 10 Mio. Menschen in England, Skandinavien und Italien waren mehrere Stunden lang ohne Strom. Stromausfälle dieser Art könnten sich häufen, denn die Versorgungssicherheit hat sich durch die Liberalisierung verschlechtert. Unter dem Diktat von Rentabilität und Kosteneffizienz wird weniger in Infrastrukturen und Stromspeicher investiert. Die Übertragungsnetze werden immer höher belastet durch einen weiteren Anstieg des Strombedarfs in den bisherigen und künftigen Anwendungen wie Elektromobilität, Wärmepumpen und Klimaanlagen.

Nach Ansicht der EU-Kommission ist die Schaffung eines integrierten europäischen Strommarktes notwendig, um die Versorgungssicherheit garantieren zu können. Als Zwischenetappe sollen Regionalmärkte entwickelt werden. Derzeit laufen mehrere Projekte: seit dem November 2006 sind der französische, belgische und niederländische Strommarkt gekoppelt. Eine gemeinsame Strombörse wurde gegründet, das Preisniveau in den drei Ländern hat sich angeglichen. Das Gebiet dieser drei gekoppelten Märkte soll später mit dem skandinavischen sowie mit dem iberischen Markt verbunden werden. Sobald der Markt über Deutschland mit Osteuropa verbunden ist, wird eine wichtige Etappe auf dem Weg zur Schaffung eines relativ harmonisierten europäischen Großhandelsmarktes erreicht worden sein. Dies wiederum wird weitere Zusammenschlüsse mit weiter entfernt liegenden Ländern wie den baltischen Staaten erleichtern.

Auf dem Gassektor sind es eher politische Entwicklungen, die zu einer Verringerung der Versorgungssicherheit beitragen, wie z.B. der Streit über Gaspreise und Durchleitungskosten

zwischen Russland und der Ukraine. Ab 2011 soll über die von der OMV geplante „Nabucco-Leitung“ Erdgas aus Zentralasien über die Türkei nach Europa geliefert werden.

2.2 WASSER UND ABWASSER

Seit Mitte der 1990er Jahre hat die EU-Kommission auch die Liberalisierung des EU-Wassersektors als Ziel postuliert, also die Öffnung der Wassermärkte für private Unternehmen. Dabei ging sie davon aus, dass analog zu anderen netzbezogenen Dienstleistungsbereichen durch die Schaffung von Wettbewerb und die Einführung von Marktregeln eine effizientere Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung erreicht werden kann, und dass damit auch eine effizientere Nutzung des Gutes Wasser einherginge. Die KonsumentInnen würden durch niedrigere Wasserpreise und eine höhere Versorgungsqualität profitieren.

Die wichtigste Antriebskraft hinter der Liberalisierungspolitik der EU waren diverse Lobbying-Organisationen. Dazu gehören der 1996 gegründete „World Water Council“ (WWC), als der führende Think Tank in Wasserfragen und Berater seiner Gründungsorganisationen UN und Weltbank, weiters die „Coalition of Service Industries“ (CSI), der „Europäische Runde Tisch“ (ERT), dem unter anderem Vertreter der Konzerne E.ON und Suez angehören, der europäische Arbeitgeberverband „Union of Industrial und Employers Confederation of Europe“ (UNICE) und sogar der Verband der US-amerikanischen Dienstleistungsindustrie. Im Laufe der Jahre haben sich auch die Liberalisierungsgegner formiert. Die Verbände kommunaler Unternehmen, die Umwelt- und Verbraucherschutzorganisation sowie die Gewerkschaften betreiben mittlerweile ebenfalls effizientes Lobbying in Brüssel.

Um ihren eigene Kenntnisstand über den europäischen Wassersektor zu verbessern, richtete die EU-Kommission 2003 eine „Interkommissionelle Arbeitsgruppe zur Evaluierung der Europäischen Wasserwirtschaften“ ein.

Die Besonderheiten des Wassersektors

Ein Vergleich des Wassersektors mit anderen Dienstleistungsbereichen sind aber Grenzen gesetzt, weil er einige spezifische Merkmale aufweist:

- Besonderheit des Gutes Wasser: Wälder können aufgeforstet, Erdöl kann durch Sonnenenergie ersetzt werden, aber Wasser ist als Ressource und Lebensmittel nicht substituierbar. Wasser wird in allen Lebensbereichen benötigt und ist gleichzeitig elementar für die Aufrechterhaltung der Biosphäre.
- Enorme externe Effekte: Das Vorhandensein einer flächendeckender Wasserversorgung für alle mit sauberem Trinkwasser bzw. auch einer flächendeckenden Abwasserbeseitigung und Abwasserklärung vor der Rückführung in den Wasserkreislauf haben enorme externe Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt.
- Wasser ist ein „natürliches Monopol“: im Wassersektor sind immense Anfangsinvestitionen in die Infrastruktur zu tätigen, und es sind gewaltige „economies of scale“ und „economies of scope“ zu erzielen. Eine Verdoppelung der bestehenden Wasserverteilungsnetze durch alternative Anbieter ist nicht möglich, was prinzipiell eine hohe Markteintrittsschwelle darstellt.
- Wasser ist ein „lokales Monopol“: die Vorgaben zur Erreichung einer hohen Trinkwasserqualität machen die räumliche Nähe von Produktion und Konsumption notwendig.
- Die Transportkosten von Wasser sind überproportional hoch, sie dominieren über diese Kosten den Preis des Gutes.

Die EU-Wasser-/Abwasserpolitik

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

Im Grünbuch der EU-Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vom Mai 2004 wurde jedenfalls keine Liberalisierung des Bereiches „Water Supply and Sanitation Services“ gefordert. Es wurde auch keine Stellungnahme über die bevorzugte Rechtsform der dienstleistenden Betriebe abgegeben.

Auch die interkommissionelle Arbeitsgruppe kam im November 2005 zu der Erkenntnis, dass eine vollständige Liberalisierung des Wassersektors in der EU nicht möglich sei:

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

Der Bericht der Arbeitsgruppe wurde nicht veröffentlicht. Es zeigte sich, dass eine Gesamtliberalisierung des Wassersektors politisch nicht durchsetzbar wäre, denn bereits die Bestandsaufnahme des EU-Wassersektors hatte zu starkem Widerstand in einzelnen Staaten, in der Zivilgesellschaft und im EU-Parlament geführt. Gleichzeitig erkannte die Kommission aber auch, dass es keinen gesamteuropäischen Handlungsbedarf gibt. Eine Liberalisierung des Wassersektors würde die Wettbewerbsfähigkeit Europas im Sinne der „Lissabon-Strategie“ nicht steigern. So stellt der Preis des Wassers für herkömmliche Betriebe keinen vordergründigen Ansiedlungsgrund dar und wasserintensive Betriebe siedeln sich ohnehin nur dort an, wo sie selbst die Wasserver- und Abwasserentsorgung übernehmen können bzw. über eigene Brunnen verfügen.

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

Die Ver- und Entsorgungssituation in Europa

Dementsprechend ist die Wasserver- und die Abwasserentsorgung in den EU-15-Staaten (mit wenigen Ausnahmen: Großbritannien, wo eine vollständige Privatisierung erfolgte, und Frankreich, wo private Versorger eine lange Tradition haben) nach wie vor meist in der Verantwortung der Gemeinden und wird in der Praxis auch überwiegend durch Gemeindebetriebe gewährleistet. Nur etwa ein Drittel der Wasserversorgung der EU-15 erfolgt durch private Versorger. Anders ist die Situation in den meisten osteuropäischen Staaten. Weil die Beitrittsverträge die Staaten zu hohen Qualitätsanforderungen verpflichten, behalfen sie sich in der Abwasserentsorgung und damit in Zusammenhang stehend meist auch der Wasserversorgung mit Privatisierungen und Konzessionsvergaben, um westeuropäisches Kapital und Know-how zur Verbesserung der Anlagen und Dienste zu bekommen.

Mitte der 1990er Jahre war der Markt für Wasserversorgungsdienstleistungen in den EU-Mitgliedstaaten weitgehend gesättigt. Der Wasserverbrauch stagnierte, es gibt keine Ausdifferenzierung der Nachfrage (wie z.B. auf dem Telekomsektor), die Versorgungsunternehmen waren mit absoluten Nachfragerückgängen konfrontiert mit entsprechenden Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der Unternehmen. Daher drängen auch die großen europäischen Versorgungsunternehmen und ihre Lobbyisten nicht mehr auf eine europaweite Öffnung des Wassermarktes, sondern plädieren lediglich für eine korrekte Einhaltung der Ausschreibungsbestimmungen. Sehr wohl drängen sie – unterstützt von der EU-Kommission – auf die neue „Märkte".

Während sich die zunächst auf dem privaten Weltwassermarkt dominierenden US-amerikanischen Unternehmen in den letzten Jahren weitgehend auf ihren Heimmarkt zurückgezogen haben, oder wie die *Enron*-Tochter „*Azurix*" aufgekauft wurden, waren es europäische Konzerne, die ihren Platz einnahmen und heute dominieren. Weltmarktführer 2005/06 war das Unternehmen „*Veolia Water*" mit Sitz in Frankreich, das aus der vor über 150 Jahren in Paris gegründeten „*Compagnie Générale des Eaux*" (CGE) hervorgegangen ist. „*Veolia*" versorgte 2005/06 rund 116 Mio. PrivatkundInnen in 40.000 IndustriekundInnen in den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Mit 77.000 MitarbeiterInnen wurde in 59 Ländern ein Umsatz von knapp über € 10 Mrd. erwirtschaftet. Branchenzweiter war das ebenfalls französischstämmige Unternehmen „*Ondeo*", eine Tochter von „*Suez*", die aus der „*Lyonnaise des Eaux*" hervorgegangen ist. Platz 3 im Unternehmensranking ging an die deutsche „*RWE-Gruppe*", die damals noch Eigentümerin der britischen „*Thames Water*" war.

In den Entwicklungsländern beschränkten sie sich zumeist auf die Versorgung von Großstädten. Manchmal sicherten sie sich auch nur Teile von Versorgungsgebieten wie z.B. einzelne Stadtteile, vorzugsweise natürlich die finanzstärkeren. Der ländliche Raum blieb hingegen großenteils unbeachtet, und auch die Abwasserentsorgung in den ärmeren Ländern schien für die Privaten unattraktiv.

Die Auswirkungen der Wasserprivatisierung

In den 1980er und 1990er Jahren wurde von den PrivatisierungsbefürworterInnen gerne von Effizienzsteigerung, notwendigen Konzentrationsprozessen und Skaleneffekten gesprochen. Tatsächlich sind die möglichen Economies of Scale auf dem Wassersektor enorm, aber die besonders kleinteilige Siedlungswasserwirtschaft in Bayern ist beispielsweise wirtschaftlich effizienter als die großteiligere im benachbarten Baden-Württemberg. Und hinsichtlich der Effizienz ist mittlerweile durch mehrere Studien belegt, dass es keine signifikanten Unterschiede zwischen privaten und öffentlichen Versorgern gibt. Die guten Leistungen der öffentlichen Versorger in Phnom Penh oder Penang übertreffen jene der privaten in Jakarta oder Manila bei weitem. Die staatliche „National Water and Sewerage Corporation" (NWSC) in Uganda gilt als eines der besten Dienstleistungsunternehmen Afrikas.

Private Unternehmen tendieren aber dazu, notwendige Netzinvestitionen zugunsten von Renditezahlungen zurückzuhalten. Das äußert sich in höheren durchschnittlichen Leitungsverlusten im Trinkwassernetz. Aus der nachfolgenden Tabelle wird ersichtlich, dass der Investitionsbedarf in den ehemals kommunistischen Staaten am größten ist. Außerdem sind in den Ländern mit einem überwiegenden öffentlichen Anteil in der Wasserversorgung die Leitungsverluste weitaus geringer als in den Ländern mit einem hohen Privatanteil.

Anteile der Wasserverluste in den Trinkwassernetzen in Prozent

Bulgarien (1996)	50
Slowenien (1999)	40
Ungarn (1995)	35
Irland (2000)	34
Tschechische Republik (2000)	32
Rumänien (1999)	31
Italien (1999)	28
Slowakei (1999)	27
Frankreich (2001)	26
Spanien (2000)	22
Großbritannien (2000)	22
England und Wales (2002)	19
Schweden (2000)	17
Finnland (1999)	15
Dänemark (1997)	10
Österreich (2003)	8
Deutschland (2004)	7

Quellen: VEWA-Studie 2006, Statistisches Bundesamt, EU-Kommission 2007

Bei den Trinkwasserpreisen ist ein reiner Vergleich der Abgabepreise in Kubikmetern nicht zielführend, zu unterschiedlich sind die naturräumlichen und siedlungsdemographischen Gegebenheiten. Einige Beispiele für preisbeeinflussende Faktoren sind:

- Während Grund- und Quellwasser teilweise ohne Aufbereitung ausgeliefert werden kann, ist die Verwendung von Oberflächenwasser immer mit Aufbereitungskosten verbunden.
- Unterschiedlich hohe Transportkosten.
- Der Energieverbrauch von Wasserversorgungsunternehmen variiert durch Netztopographie bzw. Höhenlage.
- Bei steigender Siedlungsdichte sinken die einwohnerspezifischen Kosten (Formel: 1% höhere Siedlungsdichte = 1% geringere Kosten).

Tatsache ist jedenfalls, dass die Wasserpreise nach einer Privatisierung oder Teilprivatisierung in der Regel stark in die Höhe gingen. Gutes Beispiel dafür ist der Teilverkauf der Berliner Wasserbetriebe an „*RWE*“ und „*Veolia*“, die an der neu gegründeten „*Berlinwasser Holding*“ zusammen 49,9% der Anteile halten. Die Wasserpreise stiegen stark an, und sie wären noch stärker angehoben worden, wenn nicht den beiden Konzernen über ein kompliziertes privatrechtliches Beteiligungsmodell für knapp der Hälfte der Anteile der

gesamte Gewinn zugesichert worden wäre. In Potsdam hat das Unternehmen „Eurowasser“ die Wassergebühren in nur zwei Jahren verdoppelt. Die Stadt kündigte daraufhin alle Verträge und kaufte die Anteile wieder zurück.

Da die Argumente Effizienzsteigerung und Kostenvorteile nicht wirklich ziehen, hat sich die Argumentationslinie der Privatisierungsbefürworter verschoben. Auf dem dritten Weltwasserforum in Kyoto (2003) wurde festgestellt, dass Investitionen von 180 Mrd. $ jährlich notwenig seien, um das Johannesburg-Ziel, eine Halbierung der Zahl von Menschen ohne Wasseranschluss, bis 2015 zu erreichen. Damals hieß es, es sei der hohe notwendige Investitionsbedarf, der nur von Privaten zu bewerkstelligen sei. Die öffentlichen Haushalte der Entwicklungsländer und finanzschwachen Kommunen in den Industrieländern seien dazu nicht in der Lage, es bestünde eine „Investitionslücke“ von 100 Mrd. $ jährlich. Tatsächlich sind in dem genannten Investitionsbetrag auch Kosten enthalten, die mit der Wasserversorgung nichts zu tun haben, etwa Kosten von Staudammprojekten. Tatsächlich könnten durch höhere Entwicklungshilfe, Schuldenerlass für Entwicklungsländer oder durch eine Prioritätenverschiebung in den öffentlichen Haushalten dieser Staaten zugunsten des Wassersektors die notwendigen Mittel aufgebracht werden.

Der Anschlussgrad an die öffentliche Kanalisation in der EU ist meist sehr hoch, wenn auch nicht in allen Staaten. Auch im Bereich der Abwasserbeseitigung ist kein signifikanter Unterschied hinsichtlich des Liberalisierungsgrades festzustellen.

Anschlussgrad der Bevölkerung an die Kanalisation in Prozent

Spanien, 2005	100
Malta, 2005	100
Niederlande, 2002	99
Vereinigtes Königreich, 1994	97
Deutschland, 2004	96
Irland, 2001	93
Luxemburg, 1999	93
Dänemark, 1998	89
Österreich, 2002	86
Schweden, 2002	85
Italien, 2002	84
Belgien, 1998	82
Frankreich, 2001	82
Finnaland, 2002	81
Tschechische Republik, 2005	79
Portugal, 2003	74
Estland, 2002	72
Litauen, 2005	70
Bulgarien, 2003	69
Slowenien, 2002	63
Ungarn 2002	62
Polen, 2002	57
Slowakei, 2005	57

Rumänien, 2005	40
Zypern, 2000	35

Quellen: Eurostat, VEWA-Studie 2006, Bundesverband der Energie und Wasserwirtschaft (Deutschland)

.

Widerstand gegen weitere Wasserprivatisierung

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

Auf dem 2. Weltwasserforum (WWF) in Den Haag im März 2000 wurde noch eine Erklärung angenommen, nach der es sich bei der Wasserversorgung um ein Bedürfnis handle und nicht um ein Menschenrecht. In den folgenden Jahren begannen sich aber die BefürworterInnen von „Wasser als Menschenrecht“ zu formieren. „Friends of the Right to Water“ ist ein Zusammenschluss verschiedener NGOs und Netzwerke in Industrie- und Entwicklungsländern. In Südafrika ist das Recht auf Wasser seit 1997 in der Verfassung verankert, in Uruguay wurde 2004 ein Verbot der Wasserprivatisierung durchgesetzt und das Recht auf Wasser in der Verfassung festgehalten. Auch in Wien wurde der Verkauf der öffentlichen Wasserversorgung und der Liegenschaften der Quellschutzgebiete verfassungsrechtlich unterbunden (2000). Im März 2008 haben Deutschland und Spanien im UNO-Menschenrechtsrat einen Resolutionsantrag zum „Recht auf Wasser“ eingebracht, der voraussichtlich angenommen wird.

2.3 ÖFFENTLICHER PERSONENNAHVERKEHR

Der europäische Rechtsrahmen und das langjährige Ringen um Neuregelung

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

Problematisch hierbei war es jedoch, dass es (in der jungen EG) keine gemeinschaftsrechtlichen Regelungen gab, wie die Bedingungen über die Erbringung von Leistungen des öffentlichen Personenverkehrs zu erfolgen haben. Und vor allem galt es durch die Kommission festzustellen, ob die von den Behörden gewährten Vorteile – insbesondere finanzieller Art – lediglich eine Ausgleichsleistung für die den Betreibern auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen waren oder vielmehr staatliche Beihilfen darstellten. Daher mussten detaillierte gemeinschaftliche Verfahren zur Feststellung bzw. Berechnung der Ausgleichsleistungen eingeführt werden, damit nicht die strikten für Beihilfen geltenden Verfahren zur Anwendung kamen. Ohne einen solchen Verfahrensrahmen hätte die Kommission jede dieser Ausgleichsregelungen prüfen müssen, wodurch die dazu notwendigen Verfahren schwerfälliger und langwieriger geworden wären.

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

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

Lange Zeit wurde diese Verordnung selbst von der EU-Kommission auch deswegen als ausreichend gesehen, weil im öffentlichen Verkehr ausschließlich nationale, regionale und kommunale Betreiber tätig waren. Erst im Zuge der Liberalisierung zahlreicher öffentlicher Dienste wurde dieser Rechtsrahmen als nicht mehr als zeitgemäß angesehen. Ausnahmen von der Pflicht zur Auftragsausschreibung werden schwer vereinbar mit der Transparenz und Nichtdiskriminierung erklärt. In der Verordnung sind auch keine Vergabemodalitäten für öffentliche Dienstleistungsaufträge festgelegt. So wurde sie zu einer Quelle der Rechtsunsicherheit und Rechtsstreitigkeiten.

Der Kommissionsvorschlag aus dem Jahr 2000 und der erneute Versuch 2002

Auf Basis der vorangehenden Begründungen legte die Kommission im September 2000 einen ersten Verordnungsvorschlag vor. Dieser stieß jedoch bereits im Vorfeld der interinstitutionellen Behandlung auf heftigen Widerstand, insbesondere in den Mitgliedsländern: Insbesondere die Bürgermeister der wichtigsten europäischen Großstädte kritisierten in einer gemeinsamen Resolution die Liberalisierungsabsichten der Kommission:

- bisher gut funktionierende Verkehrsanbieter und Verbundsysteme würden durch die Trennung der Bereiche Betrieb und Infrastruktur zerschlagen,
- Risiken im Bereich technischer Sicherheit, besonders bei schienengebundenen Diensten, könnten künftig verstärkt auftreten,
- komplexe Verkehrsstrukturen, die über Jahrzehnte aufgebaut wurden, würden zerstört,
- die Gefahr der Bildung von europaweiten Verkehrsoligopolen, mit der Konsequenz der Privatisierung von Gewinnen und der Sozialisierung von Verlusten, könnte aufkommen,

- ebenso wie die Gefahr der Bildung lokaler, privater Monopole, mit dem sich ergebenden Verlust an öffentlicher Rechenschaftspflicht und demokratischer Kontrolle,
- und dass die künftigen Einsparungen der öffentlichen Hand nur durch die Reduzierung der Personalkosten bzw. einem Sinken der Qualität und der Erhöhung der Tarife möglich würden.

Nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments hat die Kommission im Februar 2002 einen geänderten Vorschlag vorgelegt. Ein Kompromiss für einen gemeinsamen Standpunkt konnte nicht gefunden werden.

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

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

Das Urteil bestätigte, dass sich Zuschüsse, die öffentlichen Verkehrsunternehmen - selbst kleinen Nahverkehrsunternehmen - gewährt werden, zwar auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten auswirken können. Für die Personenbeförderung auf der Schiene und der Straße gelten allerdings spezielle Vorschriften. Ausgleichsleistungen zugunsten öffentlicher Verkehrsunternehmen fallen unter die Verordnung 1191/69 über öffentliche Dienste.

Die Kommission argumentierte allerdings, dass selbst durch die Festschreibung dieser „Altmark-Kriterien" durch den EuGH, keine Vereinfachung des Verfahrens erzielt wurde und, dass auch die praktische Überprüfung anhand der Kriterien durch die Kommission teilweise nicht möglich sei. Daher kam die Kommission zum Ergebnis, dass nur durch die Verabschiedung einer neuen Regelung, die einen transparenten Rahmen für die Gewährung von Ausgleichsleistungen für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen festlegt, diese Problematik beseitigt werden könne.

Der Kommissionsvorschlag aus dem Jahr 2005

Zur Lösung der Problemstellung hat die Kommission im Juli 2005 einen überarbeiteten Verordnungsvorschlag vorgelegt.

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

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

ausgeweitet, jedoch gleichzeitig eine Laufzeitbegrenzung dieser Verträge auf zehn Jahre vorgesehen.

Die neue Verordnung (EG) Nr. 1370/2007

Die Verordnung 1370/2007 des Europäischen Parlaments und Rates vom Oktober 2007 zieht einen vorläufigen Schlussstrich unter die Wettbewerbsdiskussion und trägt damit entscheidend zur Rechtssicherheit im öffentlichen Personenverkehr auf Schiene und Straße bei. Die neue Verordnung (sog. Marktöffnungsverordnung) wurde tritt im Dezember 2009 in Kraft. Dadurch wird das allgemeine Vergaberecht um ein spezielles Vergaberecht ergänzt mit den nachfolgenden Konsequenzen:

- Nur auf der Grundlage eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags können ausschließliche Rechte und/oder finanzielle Ausgleichsleistungen durch den Aufgabenträger gewährt werden. Abgesehen von bestimmten Ausnahmen unterliegen öffentliche Dienstleistungsaufträge der Ausschreibungspflicht. Hierbei sind verschiedene Handlungsformen zulässig (Verträge, Gesetze, Verwaltungsregelungen, Bedingungen für die Betrauung interner Betreiber).
- Öffentliche Verkehrsdienste können selbst erbracht oder - ohne Ausschreibungswettbewerb - einem „internen Betreiber" übertragen werden (In-House-Geschäft), sofern der Auftraggeber über diesen eine Kontrolle ausübt wie über seine eigenen Dienststellen. In diesem Fall gilt für die Betreiber ein Beteiligungsverbot an Ausschreibungen in anderen Regionen. Zudem gilt das Verbot der Überkompensation.
- In öffentlichen Dienstleistungsaufträgen sind u.a. die zu erfüllenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen klar zu definieren und die Parameter, anhand derer die Ausgleichsleistungen berechnet werden, in objektiver und transparenter Weise vorab festzulegen.
- Öffentliche Dienstleistungsaufträge unter einem geschätzten jährlichen Wert von 1 Mio. € oder unter einer jährlichen Verkehrsleistung von 300.000 km sowie Dienstleistungsaufträge im Eisenbahnverkehr (ohne U-Bahnen und Straßenbahnen) können direkt vergeben werden. Werden öffentliche Dienstleistungsaufträge an kleine oder mittlere Unternehmen mit nicht mehr als 23 Fahrzeugen vergeben, können die Schwellenwerte verdoppelt werden.
- Die Laufzeit der öffentlichen Dienstleistungsaufträge soll für Busverkehrsdienste höchstens 10 Jahre, für Schienenverkehrsdienste höchstens 15 Jahre betragen (bei Direktvergabe im Eisenbahnverkehr höchstens 10 Jahre). Falls die Betreiber jedoch erhebliche Investitionen für die Erbringung der Verkehrsdienstleistungen tätigen müssen, kann die Laufzeit der Dienstleistungsaufträge um die Hälfte verlängert werden.

Die neuen Vergabebestimmungen gelten spätestens ab Dezember 2019. Während des Übergangszeitraumes von 10 Jahren sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, die neue Marktöffnungsverordnung bereits schrittweise anzuwenden und die schrittweise Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen unter Beachtung der vorgenannten Bedingungen nach der Hälfte des Übergangszeitraums in Form eines sog. Fortschrittsberichts nachzuweisen. Öffentliche Dienstleistungsaufträge, die vor Dezember 2009 abgeschlossen wurden bzw. werden, bleiben unter bestimmten Voraussetzungen für ihre vorgesehene Laufzeit gültig.

Private Unternehmen im Vormarsch

In einigen Mitgliedstaaten wurden die heimischen Märkte für den Wettbewerb bei der Erbringung von Verkehrsdienstleistungen bereits geöffnet, sei es beim Stadtverkehr oder bei der Eisenbahn. Großbritannien hat 1986 den ersten Schritt in Richtung Wettbewerb gemacht und den Busverkehr liberalisiert, indem es die ausschließlichen Rechte, die dort die Regel

waren, aufhob. Mit Ausnahme von London und Nordirland kann jeder Betreiber jeden von ihm gewünschten Verkehrsdienst erbringen. Dies hatte zur Folge, dass zwar die Betriebskosten abrupt gesunken sind, jedoch auch die Auslastung. Es ist zu erkennen, dass vor allem auf den kommerziell interessanten Strecken und Zeiten die Preise stark gestiegen sind. Eine Teilprivatisierung der Londoner U-Bahn, konkret ging es um das Heranziehen der privaten Wartungsfirma „*Metronet*", die nach erfolglosem Private Public Partnership 2 Mio. Pfund Schulden angehäuft hatte, wurde 2007 nach einem Warnstreik rückgängig gemacht. Bereits vor dieser Teilprivatisierung gab es massive Bedenken und Protest von Gewerkschaft und Bevölkerung.

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

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

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

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

Die Stadt Prag will die geplante vierte U-Bahnlinie „D" in Form einer Public Private Partnership errichten.

Die Öffnung hat in der Praxis auch die Entwicklung eines internationalen Marktes für die Erbringung öffentlicher Verkehrsdienstleistungen nach sich gezogen. Anfangs waren einige Industriekonzerne des Privatsektors, wie *Connex* (FR) und *Arriva* (UK) bei der Suche nach Aufträgen außerhalb ihres Ursprungslandes am aktivsten und mittlerweile kann von einem Wandel gesprochen werden – von den historischen nationalen Betreibern in Richtung private Betreiberkonzerne, die von den Entwicklungen der Marktöffnung in den einzelnen Mitgliedsstaaten dahingehend profitiert haben, nun in neuen Märkten Fuß fassen zu können oder Beteiligungen zu erwerben. Viele dieser Industriekonzerne des Privatsektors erzielen

heute mehr als die Hälfte ihres Umsatzes in anderen Ländern als ihrem Herkunftsmitgliedstaat.

Auch öffentliche Betreiber profitieren von dieser Entwicklung. Die Österreichischen Bundesbahnen ÖBB etwa verstärkten ihr Engagement in Osteuropa und übernahmen den gesamten Gütertransport der Cargo-Tochter der ungarischen Eisenbahnen *MÁV*. Die ÖBB treten bei diesem Schienen-Transport-Geschäft zusammen mit der österreichisch-ungarischen *Raab-Ödenburger Eisenbahn* (RoEE) auf.

2.4 ABFALLWIRTSCHAFT

Innerhalb der Europäischen Union fallen jährlich mehr als 2 Mrd. Tonnen Abfälle an, davon fast 60 Mio. Tonnen (3%) Sonderabfälle. Die größten Abfallproduzenten sind das Baugewerbe, das fast ein Drittel aller Abfälle produziert, die verarbeitende Industrie, der Bergbau und die Landwirtschaft. Die Siedlungsabfälle nehmen sich mit etwa 250 Mio. Tonnen (12,5%) nahezu bescheiden aus – auch wenn pro Einwohner jährlich etwa 530 kg Abfall anfallen. Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten sind außerdem erheblich. So liegt die jährliche Abfallerzeugung pro Kopf der Bevölkerung in den zehn neuen EU-Mitgliedstaaten zwischen 300 und 350 kg, während sie in den Staaten der EU-15 ca. 570 kg beträgt.

Die Siedlungsabfälle werden in der EU derzeit zu etwa 49% deponiert, zu 18% verbrannt und zu 27% recycelt bzw. kompostiert. Auch hier sind die Unterschiede beträchtlich. Während einige Länder ihre Siedlungsabfälle noch zu 90% deponieren – in Rumänien findet die gesamte Abfallentsorgung sogar ausschließlich auf Deponien statt –, kommen andere, wie etwa Schweden, auf 80% Wiederverwertung. Insgesamt hat sich die Menge der recycelten Siedlungsabfälle seit 1995 verdoppelt und beläuft sich auf etwa 90 Mio. Tonnen (4,5%) jährlich.

Die EU hat zahlreiche Richtlinien und Verordnungen zum Umgang mit Müll erlassen (Deponierichtlinie, Richtlinie zu Verbrennungsanlagen, Verbringungsverordnung, Verpackungsrichtlinie, Richtlinien zu spezifischen Abfällen wie Batterien, Elektroschrott etc.) und erhebt in ihrer Gemeinschaftsstrategie für die Abfallwirtschaft (1996) die Vermeidung von Abfall, das Recycling und die Wiederverwendung sowie die optimierte endgültige Beseitigung und verbesserte Überwachung zu den Eckpfeilern ihrer Abfallpolitik.

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

Grundsätzlich ist die Abfallwirtschaft in den EU-Mitgliedstaaten ähnlich organisiert. Zumeist liegt die Kompetenz für die Hausmüllsammlung bei den Gemeinden, die entweder selbst Sammel- und Entsorgungsbetriebe unterhalten oder private Unternehmen mit dieser Aufgabe betrauen. Der Anteil der privaten Unternehmen in der Abfallwirtschaft ist unterschiedlich hoch. Während die Abfallsammlung in den meisten Ländern noch mehrheitlich öffentlich organisiert ist, ist vielerorts der Kampf um die lukrative Verwertung des Mülls – also die Aufbereitung zu Sekundärrohstoffen und deren Vermarktung – voll entbrannt, und die weitere Behandlung des Abfalls in vielen Ländern bereits weitgehend privatisiert. In Spanien etwa werden bereits 75% der Hausabfälle von privaten Unternehmen gesammelt und mehr als 90% von Privaten weiterbehandelt. In Finnland dagegen ist die Müllsammlung fast zur Gänze privatisiert, die Weiterbehandlung der Abfälle hingegen fast ausschließlich öffentlich. Auch in Großbritannien und den Niederlanden verzeichnen private Entsorger wachsende Marktanteile – mit deutlichen „Begleiterscheinungen". Da die

Verbrennung des Mülls billiger kommt, weist Großbritannien den zweithöchsten Ausstoß von hochgiftigem Dioxin in Europa auf; die Briten recyceln darüber hinaus bloß 40% des Papiermülls (Deutschland: 71%), 30% der Glasflaschen (Schweiz: 89%) und 16% der Aludosen (Deutschland: 80%). In etlichen großen europäischen Städten wie Kopenhagen, Bremen (2001), Frankfurt (1996) oder Stockholm, aber auch in vielen kleineren Kommunen wurde die Abfallentsorgung bereits privatisiert – und seither sind die Müllgebühren z.T. dramatisch (20-30%, in einigen Gemeinden sogar um bis zu 80 %) gestiegen.

In Österreich sind die Kommunen zur Haushaltssammlung verpflichtet, wobei lediglich die Organisation der Haushaltssammlung eine hoheitliche Aufgabe ist und die tatsächliche Sammelleistung meist an private Unternehmen vergeben wird. Nur wenige Gemeinden (vor allem Großstädte) organisieren die Sammelleistung durch kommunale Betriebe. Wichtigstes Beispiel ist hierbei die MA 48 der Stadt Wien. Im Großteil der kleineren Gemeinden erfolgt die Müllsammlung durch insgesamt etwa 1.100 private Unternehmen.

Die beiden größten privaten Unternehmen in Europa sind die französische *Sita* (der Abfallbereich von *Suez Environnement*) mit mehr als 45.000 Beschäftigten und die ebenfalls französische *Onyx* (der Abfallbereich von *Veolia*) mit mehr als 70.000 Beschäftigten. An dritter Stelle folgt die deutsche *Remondis* (17.000 Beschäftigte), die Anfang 2005 entstand, als die *Rethmann AG* die Mehrheit an der Abfallentsorgung von *RWE* übernahm; *Remondis* ist v.a. in Zentral- und Osteuropa, aber auch in China, Japan und Australien vertreten. In den MOE-Staaten sind auch noch zahlreiche kleinere österreichische und deutsche Betriebe tätig. Die beiden größten US-amerikanischen Konzerne, *Allied Waste* und *Waste Management*, haben sich aus Europa und anderen Märkten weitgehend zurückgezogen. Aufgrund ihrer Marktposition in den USA, dem weltgrößten Markt für Abfallwirtschaft, sind sie nach den wirtschaftlichen Kennzahlen aber noch immer die größten Abfallentsorgungsbetriebe der Welt.

Großen Nachholbedarf bei einer umweltgerechten Abfallentsorgung zeigen die meisten süd- und osteuropäischen Staaten, besonders die neuen EU-Mitglieder aus Osteuropa. Hier geht es v.a. darum, die zahlreichen lokalen Mülldeponien auf den von der EU geforderten technischen Standard zu bringen. In den meisten Ländern sind westeuropäische Abfallunternehmen engagiert, um neue Deponien zu errichten und zu betreiben. Am stärksten ist die Privatisierung der Abfallentsorgung in Polen vorangeschritten, wo die Hälfte der Abfallwirtschaft durch – v.a. deutsche – private Unternehmen besorgt wird.

Ein wichtiger Markt und deshalb Ziel weiterer Begehrlichkeiten ist die Städtereinigung, die in den meisten großen Städten noch überwiegend in öffentlicher Hand liegt. Das deutsche Braunschweig wird von Privatisierungsbefürwortern gerne als Beispiel einer gelungenen (Teil-)Privatisierung angeführt, seit die Firma *ALBA* mit 49% an der *Stadtreinigung Braunschweig GmbH* beteiligt ist, und wo es, nach Mitteilung des Unternehmens, gelungen sei, *„durch Umstrukturierungen und Motivationsgespräche (…) den Krankenstand auf 8 Prozent zu reduzieren“.*

Der Mythos von der Überlegenheit der privaten Abfallwirtschaft

Von Seiten der Liberalisierungsbefürworter werden gerne Vergleiche mit den Bereichen Strom und Telekommunikation gezogen, um den Konsumenten „Effizienzsteigerungen und Kostensenkungen“ sowie „mehr Wettbewerb“ zu versprechen.

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

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

Auch die spanische Studie „Factors Influencing the Privatisation of Urban Solid Waste Collection in Spain" von Germa Bel und Antonio Miralles *(Urban Studies, Vol. 40, No. 7, 1323–1334, 2003)* demonstriert, dass die Vorteile einer Privatisierung für kleinere Städte aufgrund der hohen Kontrollkosten äußerst gering sind; ebenso zeigten die großen Städte wenig Neigung zur Privatisierung ihrer kommunalen Müllentsorgung, da sie durchaus in der Lage waren, die notwendigen internen Reformen selbst durchzuführen.

Negative Folgen einer Privatisierung der Abfallwirtschaft

Staaten wie Deutschland oder Österreich gehören nicht zuletzt wegen der kommunalen Verantwortung im Bereich der Wasser-, Abwasser- und auch der Abfallwirtschaft zu den Ländern mit der höchsten Umweltqualität und einem hohen Verbraucherschutz bei gleichzeitig sozialverträglichen Gebühren. Die Nachteile einer kompletten Privatisierung der Abfallwirtschaft liegen auf der Hand:

Monopolbildung statt Wettbewerb

Die Erfahrungen aus anderen Bereichen legen den Schluss nahe, dass aus dem versprochenen Mehr an Wettbewerb bald ein Scheinwettbewerb würde. Schon heute ist die Situation durch eine weitgehende Oligopolisierung und die Marktführerschaft von wenigen großen international tätigen privaten Entsorgungsunternehmen gekennzeichnet. „*Die private Abfallwirtschaft*", meint auch Jens Lattmann, Wirtschaftsdezernent beim Deutschen Städtetag, „*entwickelt sich zu einer oligopolistischen Struktur".*

Dieser Verdrängungs- und Übernahmewettbewerb führt naturgemäß zu sozialem Dumping und zur Aushöhlung von Arbeitnehmer- und Konsumentenrechten. Gewinner einer solchen Liberalisierungspolitik sind neben den privaten Ver- und Entsorgungskonzernen v.a. die Großabnehmer aus Industrie und Handel; auf der Verliererseite stehen die privaten Haushalte, die mittelständische Unternehmen, die Arbeitnehmer und nicht zuletzt die Umwelt. Auf längere Sicht wird das Entstehen privater Monopole dazu führen, dass die höheren Monopolpreise – bisher hat noch keine Privatisierung zu einer nachhaltigen Reduktion von Entgelten geführt! – nicht mehr durch den Markt oder durch die demokratisch legitimierten kommunalen Gremien korrigiert werden könnten. Denn grundsätzlich ist jede Privatisierung mit einem Verzicht auf öffentliche Kontrolle und parlamentarische Begleitung verbunden.

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

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

Sinkende ökologische Standards

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

Insbesondere muss innerhalb der Europäischen Union darauf geachtet werden, dass die in einigen Ländern der EU bestehenden hohen Umweltschutzstandards durch eine „Harmonisierung“ nicht auf ein Niveau reduziert werden, das den im Gemeinschaftsrecht besonders herausgestellten Erfordernissen des Umweltschutzes und der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung nicht mehr gerecht wird. In diesem Zusammenhang ist es von größter Bedeutung, dass die im Vertrauen auf das geltende nationale Recht getätigten Investitionen in Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen mit hohen ökologischen Standards nicht in die Unwirtschaftlichkeit getrieben werden, weil sie aus ökonomischen Gründen nicht mehr genutzt werden können.

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

Auswirkungen auf das Abfall- und Umweltbewusstsein der Verbraucher

Da im Wettbewerb alle Konkurrenten auf Markterweiterung und Gewinnmaximierung abzielen, gibt es in einer privatisierten Abfallwirtschaft kaum noch Appelle und Aufklärungskampagnen zur Abfallvermeidung, zum kritischen Konsumverhalten oder zum umweltverträglichen Umgang mit Produkten und Abfällen – denn effektive Müllvermeidung ist schädlich fürs Geschäft.

Lohn- und Sozialdumping

Der europa- und weltweite Wettbewerb geht erfahrungsgemäß mit einem massiven Lohn- und Sozialdumping einher, denn „größere Effizienz“ durch Privatisierung bedeutet immer auch niedrigere Lohnkosten. Für die im Bereich der Abfallwirtschaft tätigen Personen ergeben sich eine Reihe konkreter Verschlechterungen:

- Personalabbau (Frühpensionierungen, Kündigungen, Aufnahmestopp etc.)
- Rückgang der Lehrlingsausbildung
- Einkommensreduktion (Kürzung von Zulagen und Sozialleistungen)

- Lohndumping (Stundenlöhne von 4,50 bis 6,50 € sind bei privaten Entsorgern keine Seltenheit)
- Flexibilisierung der Arbeitszeiten und der Beschäftigung durch atypische Arbeitsverhältnisse (Teilzeitarbeit, Leiharbeit)
- Veränderung der Arbeitsbedingungen (Steigerung der Arbeitsintensität, Unsicherheit des Arbeitsplatzes durch veränderte Rahmenbedingungen)
- Erschwerte Durchsetzung kollektivvertraglicher Regelungen

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

Steigende Kosten für die Kommunen

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

Fazit

Die Privatisierung von Abfallwirtschaftsbetrieben hat – neben eventuellen Effizienzsteigerungen – in erster Linie negative Auswirkungen auf die Qualität und auf den Preis der Dienstleistungen, auf die Möglichkeiten der demokratischen Kontrolle, auf die Rechenschaftspflicht – v.a. bei transnationalen Unternehmen –, sowie auf Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen.

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

Noch problematischer wären die Auswirkungen auf die Entsorgungssicherheit und die Qualität und Kosten der Entsorgung, wenn jeder Konsument und jeder Gewerbebetrieb sich seinen Entsorger selber aussuchen dürfte. Die Folge davon wäre eine chaotische Entwicklung, in der die tatsächlichen Wege der Abfälle unkontrollierbar würden, es wegen völlig ineffizienter Sammelrouten zu heftigen Verteuerungen käme und die Illegalität in kaum erahnbarem Ausmaß zunähme.

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

Generell ist eine Beschränkung der Rolle des Marktes im Abfallsektor wünschenswert und notwendig, da Privatisierung, Verdrängungswettbewerb und Monopolisierung innerhalb des Sektors die Möglichkeiten für kommunale, nationale sowie internationale Initiativen, die

Produktion, den Transport und die Beseitigung von Abfall zu kontrollieren, zu zerstören drohen. Nicht zuletzt stellen Bewusstseinsbildung und Aufklärung der Bevölkerung durch geeignete PR-Maßnahmen ein wichtiges Instrument dar, um die Menschen an ein umweltfreundliches und Müll vermeidendes Verhalten heranzuführen – was für ausschließlich an privatwirtschaftlichen Maßstäben orientierte Unternehmen naturgemäß eher ein „geschäftsschädigendes“ Verhalten darstellt.

2.5 GESUNDHEIT

In den EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich organisiert

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

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

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

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

In Südeuropa, d.h. in Italien, Spanien, Portugal und Griechenland, bestehen Mischsysteme: Auf dem Gebiet der Einkommenstransfers folgen diese Länder eindeutig dem korporatistischen Modell; auf dem Gebiet des Gesundheitswesens gehen sie hingegen nach

dem *Beveridge*-Modell vor, d.h. es wurden nationale Gesundheitsdienste eingerichtet, die jedoch nur in Italien und Spanien vollständig realisiert sind. Das dem Sozialversicherungssystem unterlegte soziale Sicherheitsnetz ist in diesen Ländern nicht besonders hoch entwickelt. Unternehmensfonds und Sozialpartner spielen eine wesentliche Rolle in der Einkommenserhaltungspolitik, aber eine sehr viel unbedeutendere Rolle im Gesundheitswesen. Dieses ist weitgehend dezentralisiert (v.a. in Italien und Spanien). Sozialabgaben sind üblich, aber die allgemeine Besteuerung ersetzt nach und nach die Beiträge des Einzelnen als Finanzierungsquelle für Gesundheits- und Sozialdienste.

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

Gesundheit wird zunehmend eine Sache der EU

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

2003 gab es ein erstes großes Gesundheitsprogramm der EU-Kommission, mit dessen finanziellen Hilfen fünf Jahre lang Projekte zur Gesundheitsförderung unterstützt wurden. Ein weiteres Programm läuft seit 2008, ebenfalls für fünf Jahre veranschlagt. Über 320 Mio. Euro stehen dafür zur Verfügung. Im Oktober 2007 veröffentlichte die EU-Kommission eine gesundheitspolitische Strategie für die Jahre 2008-2013, die zum ersten Mal einen umfassenden Rahmen schaffen soll, der die Zusammenarbeit der EU mit den Mitgliedstaaten in einigen Kernbereichen wie Schutz und Verbesserung der Gesundheit, Gesundheit als Thema in allen Politikbereichen sowie globale Gesundheitsfragen festlegt. Ebenfalls 2007 legte die EU-Kommission Vorschläge zu den grenzüberschreitenden Gesundheitsdienstleistungen, die von der Dienstleistungsrichtlinie ausgenommen wurden, vor. Gesundheitsdienste sind damit de facto nicht länger Angelegenheit der Mitgliedstaaten alleine.

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

Kostenentwicklung führte zu Reformen

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

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

- Föderalisierung und Dezentralisierung von Finanzierung und Leistungsangebot gehören zu den gängigsten Rezepten, also die Übertragung von vormals staatlichen Aufgaben auf Länder oder Kommunen.
- Leistungsorientierte Finanzierung der stationären Einrichtungen und Managementstrukturen in der Krankenversorgung setzen sich immer mehr durch. Sehr häufig gibt es Ausgliederungen von bestimmten Dienstleistungen im Bereich Krankenhausmanagement und technischer Verwaltung.
- Einige Länder versuchen auch durch – einen meist beschränkten – Wettbewerb zwischen gesetzlichen und privaten Versicherungen und LeistungsanbieterInnen die öffentlichen Haushalte zu entlasten (z.B. Großbritannien, Irland, Niederlande). Es kam und kommt zur Einführung und Förderung von Privatversicherungen sowie zum Aufweichen der solidarischen Pflichtversicherung. Die europaweit agierenden privaten Versicherungskonzerne profitieren von der ständigen Diskussion um die Finanzierungsprobleme der staatlichen Gesundheitssysteme, denn neben den staatlichen Anreizen in Richtung PrivatanbieterInnen sinkt dadurch auch das Vertrauen in das jeweilige öffentliche System.
- Mit echten Privatisierungen gibt es allerdings auch vielfach schon negative Erfahrungen. Etwa in Deutschland (vor allem mit der Auslagerung von Küchen und Reinigungsdiensten der Spitäler), in Frankreich (mit der schlechteren Bezahlung des Personals in Privatkrankenhäusern), in Griechenland (mit der Entwicklung einer Schattenwirtschaft durch „inoffizielle“ Zuzahlungen an ÄrztInnen, weil die privaten Krankenversicherungen den Spitälern nur teilweise die Kosten ersetzen) und vor allem in Großbritannien, wo das öffentliche Spitalswesen ausgehungert wurde. Die Folgen: Lange Wartezeiten auf dringende Operationen; Transport von PatientInnen in Spitäler anderer europäischer Staaten; gemischte Säle für Männer und Frauen und Anmietung von Betten in privaten Krankenhäusern zu hohen Preisen; nur mehr halb so viele ÄrztInnen pro Kopf wie in Deutschland oder Österreich; Anstellung von Sicherheitspersonal, um das Spitalspersonal vor Übergriffen von Angehörigen verzweifelter PatientInnen zu schützen; Ansteigen von Infektionen in privaten Krankenhäusern, weil diese primär auf Gewinn ausgerichtet sind und Sicherheitsmaßnahmen vernachlässigen.
- Als Ergebnis dieser Entwicklung steigen die Gesundheitskosten der privaten Haushalte in vielen Ländern stark an. Einen Beitrag dazu leisten auch die ständig steigenden Zuzahlungen (Selbstbehalte) für Medikamente, stationäre Behandlungen oder die zahnärztliche Versorgung.

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

Kosten sind trotz Reformen kaum gesunken

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

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

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

Entwickelte Staaten geben durchschnittlich 7 bis 10 % des BIP bzw. etwa 2.000 bis 3.500 US-Dollar pro Kopf und Jahr für das Gesundheitswesen aus, weniger entwickelte nur 1 bis 3 %. An der Spitze lag im Jahr 2005 mit Abstand die USA mit über 15 % des BIP bzw. über 6.400 Dollar pro Kopf, wovon allerdings nur 45 % aus öffentlichen Kassen kam, 55 % dagegen aus privaten Zuzahlungen. In den meisten OECD-Staaten kommen 75 bis 85 % der Gesundheitsausgaben aus öffentlichen Quellen.

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

Land	Gesundheits-ausgaben in % des BIP		Gesundheitsausgaben in USD pro Kopf		Krankenhaus-betten je 1.000 EinwohnerInnen		Ärzte/Ärztinnen je 1.000 Einwohner	
	1993	2003	1993	2003	1993	2003	1993	2003
Österreich	7,8	7,6	1.669	2.280	6,7	6,0	2,5	3,4

Belgien	8,1	9,6	1.601	2.827	4,8	4,0	3,4	3,9
Tschech. Rep.	6,7	7,5	760	1.298	7,9	6,5	2,9	3,5
Dänemark	8,8	9,0	1.763	2.763	3,8	3,4	2,6	2,9
Finnland	8,3	7,4	1.430	2.118	4,6	2,3	2,1	2,6
Frankreich	9,4	10,1	1.878	2.903	4,9	3,8	3,2	3,4
Deutschland	9,9	11,1	1.988	2.996	7,7	6,6	2,9	3,4
Griechenland	8,8	9,9	1.077	2.011	...	...	3,8	4,4
Ungarn	7,7	7,8	638	1.115	6,9	5,9	2,9	3,2
Irland	7,0	7,3	1.039	2.386	3,2	3,0	2,0	2,6
Italien	8,0	8,4	1.529	2.258	5,8	3,9	3,8	4,1
Luxemburg	6,2	6,1	1.891	3.190	6,7	5,7	2,1	2,7
Niederlande	8,6	9,8	1.701	2.976	4,1	3,2	2,6	3,1
Polen	5,9	6,0	378	677	5,8	5,1	2,2	2,5
Portugal	7,3	9,6	881	1.797	3,4	3,1	2,9	3,3
Slowakei	...	5,9	...	777	7,0	5,9	...	3,1
Spanien	7,5	7,7	1.089	1.835	3,5	3,1	2,5	3,2
Schweden	8,6	9,2	1.644	2.594	3,4	2,4	2,7	3,3
Großbritannien	6,9	7,7	1.232	2.231	3,9	3,7	1,7	2,2

Quelle: OECD in figures 2005

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

Widerstand gegen weitere Privatisierungen wächst

Globalisierung, Privatisierung oder Kosteneffizienz sind Schlagworte, die beim Thema „Reformierung der Gesundheitsdienste“ gerne genannt werden. Aber die Versprechen auf Besserung der Situation blieben unerfüllt. Die Chancen weniger entwickelter Länder – wie den osteuropäischen - ein funktionsfähiges Gesundheitssystem aufzubauen, haben sich enorm verschlechtert. Die Auswirkungen staatlicher Sparmaßnahmen treffen die Schwächsten besonders hart. Öffentliche Haushalte durch Kürzungen bei Gesundheits- und Sozialausgaben zu sanieren, verstärkt die ungleiche Verteilung von Gütern in Gesellschaften noch mehr. Im Falle der Gesundheit kann das lebensbedrohlich sein. Wenn Systeme, die auf sozialer Neuverteilung und dem Solidaritätsprinzip beruhen, durch solche ersetzt werden, die auf individueller Kapitalisierung ausgerichtet sind, so wird die Kluft zwischen Arm und Reich größer. Gute Gesundheitsdienstleistungen werden zu einem Privileg für wenige.

Proteste und Streiks von Spitalsbediensteten (wie in der Slowakei und in Deutschland), Parteitage, die ihrer Führung die Gefolgschaft in Sachen weiterer Privatisierung im Gesundheitswesen verweigern (wie Labour in Großbritannien), Volksabstimmungen gegen weitere Privatisierungen im Gesundheitswesen (wie in Ungarn) oder die Herausnahme der Gesundheitsdienste aus der EU-Dienstleistungsrichtlinie deuten darauf hin, dass ein Umdenken eingesetzt hat, dass die Nachteile der Privatisierung (durch steigende Kosten für die PatientInnen) und die Notwendigkeit öffentlicher Verantwortung für die Gesundheit der Bevölkerung sowie Preisregulierung erkannt wird.

2.6 WOHNEN

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

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

Die Rolle der EU in der Wohnungspolitik

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

Sehr allgemein gehalten sind auch die Formulierungen zur Wohnpolitik in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. In Artikel 34 (3) heißt es: „*Um die soziale Ausgrenzung und die Armut zu bekämpfen, anerkennt und achtet die Union das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten*.“ Diese Bestimmung wurde in dieser Form auch in den EU-Verfassungsentwurf (Artikel II-34) übernommen.

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

Entwicklungen im Wohnungswesen seit den 1980er-Jahren

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

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

2. Privatisierung von öffentlichen und Sozialwohnungen: In etlichen alten und neuen Mitgliedstaaten wurde die Privatisierung des öffentlichen Wohnungsbestandes als Instrument

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

3. Förderung des Erwerbs von Wohnungseigentum: Der Anteil der Mietwohnungen am Gesamtwohnungsbestand ist in den alten Mitgliedstaaten in Deutschland und Schweden, in den neuen in der Tschechischen Republik mit mehr 50 % am höchsten. Am geringsten ist der Bestand traditionell in den südeuropäischen und durch forcierte Privatisierungen in den meisten osteuropäischen Staaten. Österreich liegt im Mittelfeld. Die Förderung des Erwerbs von Wohnungseigentum gehört in den meisten Ländern zu den allgemeinen Zielen der Wohnungspolitik. Zu den Hilfen für den Erwerb von Wohnungseigentum gehören Prämien beim Ersterwerb und Zinssubventionen. Weil der Zugang zu Wohnungseigentum für Personen mit geringem Einkommen ohne massive staatliche Hilfe sehr schwierig ist, fördern einige Staaten außerdem Mischformen zwischen Miete und Eigentum. Der Anteil der „owner-occupied" Wohnungen in der EU hat gegenüber 1980 in praktisch allen Staaten zugenommen; am deutlichsten in den osteuropäischen Reformstaaten (mit Anteilen bis über 90 %). Die stärksten Zuwächse in den alten Mitgliedstaaten zeigten Portugal, die Niederlande und Großbritannien. Der zunehmende, hauptsächlich auf die Eigentumsförderung zurückzuführende Mangel an Mietwohnungen führt aber bereits zu Mobilitätshindernissen, weil die mit einem Umzug verbundenen Kosten für EigentümerInnen im Allgemeinen viel höher sind als für MieterInnen.

Wohnungseigentum und Mietverhältnisse in Europa:

	Jahr	Privateigentum	Mietverhältnis	Sonstige
Belgien	2001	66,4	29,1	1,9
Bulgarien	2001	92,2	7,8	-
Dänemark	2005	51,6	46,0	-
Deutschland	2002	42,2	57,8	-
Estland	2004	84,3	12,1	3,4
Finnland	2004	63,1	33,4	3,5
Frankreich	2002	56,0	39,6	4,5
Griechenland	2001	74,1	20,4	5,5
Irland	2002	80,0	20,0	-
Italien	2001	71,2	20,0	8,6
Lettland	2003	78,0	22,0	-
Litauen	2001	91,1	6,8	-
Luxemburg	2001	66,6	33,4	-
Malta				
Niederlande	2000	50,4	48,6	-
Österreich	2004	56,9	40,5	2,6

Polen	2002	67,4	17,1	15,5
Portugal	2001	75,4	21,1	3,5
Rumänien	2002	90,5	4,4	5,1
Schweden	1990	39,9	60,1	-
Slowakei	2001	49,2	50,8	-
Slowenien	2002	82,2	9,1	8,7
Spanien	2001	82,2	11,4	6,5
Tschechische Republik	2001	46,9	28,6	24,6
Ungarn	2005	91,6	7,3	1,1
Vereinigtes Königreich	2004	70,0	30,0	-
Zypern	2001	68,3	31,7	-

4. Liberalisierung und Anstieg der Mieten: Reduziert sich das Angebot an Mietwohnungen, so steigen auch die Mieten. Auch weil die Liberalisierungsbestrebungen beim Wohnen zu einer Deregulierung der Mietpreisbildung führten, Hand in Hand damit geht meist auch der Abbau von Mieterschutz- und Mietermitbestimmungsrechten.

Der Index der Mieten zeigte in der EU in den Jahren 1995 bis 2003 den stärksten Anstieg in den osteuropäischen Reformstaaten, aber auch in Griechenland, Irland und Spanien. Am relativ stabilsten zeigten sich die Mieten in Belgien, Frankreich, Deutschland, Litauen, auf Malta und in Schweden. In den Jahren 2005 bis 2008 sind die Wohnkosten mit Ausnahme von Bulgarien in allen Mitgliedstaaten stärker gestiegen als die allgemeinen Verbraucherpreise, vor allem in den osteuropäischen Staaten, aber auch Großbritannien, Irland, Griechenland und Zypern. Am geringsten sind die Wohnkosten in diesem Zeitraum vor allem in Skandinavien gestiegen.

Der Wohnungsindex im Verhältnis zum Harmonisierten Verbraucherpreisindex 2005-2008:

	HVPI, Feb. 08	Wohnen, Feb. 08	Differenz in %
Lettland	130,07	154,28	+ 24,21
Estland	119,70	140,72	+ 21,02
Ungarn	117,33	135,63	+ 18,30
Litauen	118,09	135,10	+ 17,01
Tschechische Republik	107,60	124,00	+ 16,40
Rumänien	118,07	133,42	+ 15,35
Griechenland	107,80	118,86	+ 11,06
Irland	107,70	118,60	+ 10,90
Zypern	106,16	116,58	+10,42
Vereinigtes Königreich	105,50	115,40	+ 9,90
Malta	103,66	112,41	+ 8,75
Slowakei	109,20	117,51	+ 8,31
Polen	106,90	115,1	+ 8,20
Italien	105,5	112,4	+ 6,90
Belgien	107,44	114,00	+ 6,56
EU-27	**106,78**	**112,83**	**+ 6,05**
Luxemburg	108,34	114,34	+ 6,00
Frankreich	105,47	111,10	+ 5,63
Slowenien	109,56	114,97	+ 5,41
Österreich	**105,90**	**111,26**	**+ 5,36**
Spanien	109,26	114,59	+ 5,33
Niederlande	104,20	108,84	+ 4,64
Portugal	106,63	111,11	+4,48
Finnland	105,31	109,61	+ 4,30
Dänemark	106,2	110,4	+ 4,20
Schweden	105,10	108,88	+ 3,78
Deutschland	106,00	109,00	+ 3,00
Bulgarien	125,60	115,01	- 10,59

Quelle: eurostat

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

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

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

Regionale Unterschiede

In einigen Staaten der EU hatte das Privateigentum an Wohnungen und die Förderungen zur Schaffung von Wohneigentum immer schon Tradition, etwa in Südeuropa (Portugal, Spanien, Italien, Griechenland), aber auch in Belgien, Finnland und Luxemburg. In diesen Ländern spielte daher die Privatisierung oder Liberalisierung des Wohnungsmarktes in den letzten Jahren nur eine geringe Rolle.

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

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

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

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

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

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

Entwicklungen im sozialen Wohnbau

Der soziale Wohnungsbau hat vor allem in Ländern West- und Mitteleuropas sowie in den skandinavischen Ländern eine große Tradition. Durch die Verringerung des Neubaus wie auch durch Privatisierungen hat seine Bedeutung und sein Anteil am Gesamtwohnungsbestand aber in den letzten 20 Jahren abgenommen. Besonders intensiv war diese Entwicklung in den Ländern Osteuropas, wo nach dem politischen Umbruch öffentliche Wohnbauten weitgehend privatisiert.

Anteil des sozialen Wohnbaus in ausgewählten Ländern Europas:

	Anteil sozialer Wohnbauten in %	Anzahl von Sozialwohnungen
Dänemark	21%	530.000
Deutschland	6%	1.800.000
England	18%	3.983.000
Frankreich	17%	4.230.000
Irland	8%	124.000
Niederlande	35%	2.400.000
Österreich	25%	800.000
Schweden	20%	780.000
Ungarn	4%	167.000

Quelle: Whitehead, Christine/ Kathleen Scanlon (Hrsg.): Social Housing in Europe, London School of Economics, LSE July 2007, S.9

Die Nachfrage nach Sozialwohnungen beziehungsweise Wohnungen mit sozial verträglichen Mieten, ist allerdings ungebrochen. Laut der Studie „*Social Housing in Europe*“ der Londoner School of Economics, ist das Problem der Bereitstellung von leistbaren Wohnungen noch immer eine realpolitische Herausforderung. Als Akteure sind aufgrund des Mangels an öffentlichen Mitteln aber nicht mehr ausschließlich Kommunen gefragt. Private Anbieter werden bei der Bereitstellung und Instandhaltung von Sozialem Wohnbau immer wichtiger, vor allem nachdem staatliche und kommunale Fördermittel zunehmend eingeschränkt werden und wenn, zielgerichtet (z.B. für Wohnungsprojekte für Menschen mit speziellen Bedürfnissen, Pensionisten und Pensionistinnen oder Obdachlose) eingesetzt werden.

Der Zugang zum Sozialen Wohnbau ist in den meisten Ländern durch Einkommensgrenzen geregelt, in Österreich und Frankreich sind diese aber de facto so hoch angesetzt, dass dennoch ein Großteil der Bevölkerung einen Anspruch auf eine Sozialwohnung geltend machen kann. Allerdings sind Länder, die (fast) universalen Zugang zum Sozialen und damit öffentlich geförderten Wohnbau bereitstellen (insbesondere Schweden und Dänemark) unter Druck von Seiten der Europäischen Union geraten, da nur sogenannten *Services of General Economic Interest* eine staatliche Förderung zusteht - die Bereitstellung von leistbarem Wohnraum für Menschen mit mittlerem oder hohem Einkommen gehört nicht zu den Dienstleitungen von allgemeinem Interesse. Dementsprechend konzentriert sich der Soziale Wohnbau in Europa neuerdings - wie oben genannt - auf spezielle Bedürfnisse und vor allem auf Menschen mit migrantischem Hintergrund und „*the most vulnerable*“.

Ein Bedarf nach leistbarem Wohnen ist auch ableitbar aus den Kosten, welche die Bevölkerung Europas für das Wohnen aufzuwenden hat. Der Anteil der Haushaltsausgaben, die europäische Haushalte für Wohnen, Energie- und Wasserversorgung aufwenden müssen, ist mit einigen Ausnahmen (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien und Schweden) in der EU-27 in den Jahren 2000 bis 2006 von durchschnittlich 20,5 auf 21,9 % - also um 1,4 Prozentpunkte – gemessen an den Gesamtausgaben der Haushalte - angestiegen. Am stärksten sind die wohnbezogenen Kosten in Polen und der Slowakei (+3,2 bzw. 3,4%) gestiegen. Aber auch in Irland, Italien, Malta, den Niederlanden, der Tschechischen Republik und Großbritannien ist Wohnen um 2,0 bis 2,6 % teurer geworden.

Konsumausgaben der privaten Haushalte für Wohnen (inkl. Wasser, Strom, Gas...) in % der gesamten Haushaltsausgaben in der EU-27

	2000	2006	Veränderung
EU-27	**20,5**	**21,9**	**+ 1,4**
Belgien	22,6	22,8	+ 0,2
Bulgarien	23,6	20,0*	- 3,6
Dänemark	26,6	27,3*	+ 0,7
Deutschland	23,2	24,4	+ 1,2
Estland	21,7	17,7	- 4,0
Finnland	24,7	24,9	+ 0,2
Frankreich	23,0	24,9	+ 1,9
Griechenland	15,3	16,7	+ 1,4
Irland	17,9	20,0	+ 2,1
Italien	18,5	20,5	+ 2,0
Lettland	21,4	21,0*	- 0,4
Litauen	17,0	13,9	- 3,1
Luxemburg	20,2	21,4	+ 1,2
Malta	9,7	11,7	+ 2,0
Niederlande	20,4	23,0	+ 2,6
Österreich	19,0	20,5	+ 1,5
Polen	20,5	23,7	+ 3,2
Portugal	12,8	14,0*	+ 1,2
Rumänien	22,4	21,5	- 0,9
Schweden	27,7	27,3*	- 0,4
Slowakei	22,5	25,9	+ 3,4
Slowenien	18,9	18,8	- 0,1
Spanien	15,3	16,7	+ 1,4
Tschechische Republik	20,7	22,7	+ 2,0
Ungarn	18,4	18,6	+ 0,2
Vereinigtes Königreich	18,2	20,3	+ 2,1
Zypern	12,6	12,8	+ 0,2

* Diese Angabe bezieht sich für Bulgarien, Lettland und Schweden auf das Jahr 2005, für Dänemark und Portugal auf 2004; Quelle: eurostat

Aktuelle Entwicklungen

Aufgrund der bislang gesammelten Erfahrungen ist die anfängliche Liberalisierungs- und Privatisierungseuphorie in Europa zu Beginn des neuen Jahrtausends auch beim Wohnen vorbei. Jeder Dienstleistungsbereich – so auch das Wohnungswesen - hat seine Besonderheiten. Für eine Privatisierung von Wohnungen spricht, dass sie eine Form der Altersvorsorge ist, die nicht abhängig ist von staatlichen Pensionsreformen und –kürzungen. Angesichts ständig steigender Mieten sprechen auch verteilungspolitische Gründe für persönliches Privateigentum an Wohnraum. Privatisierungen im Wohnungswesen waren deswegen leichter möglich, weil sie weit populärer waren als in anderen.

Allerdings sind mittlerweile auch die negativen Auswirkungen der vergangenen Privatisierungswellen deutlich sichtbar. Gegen Privatisierungen spricht etwa, dass das Angebot an freiwerdenden, leistbaren Wohnungen zum Teil drastisch geringer geworden ist. Gegen sie spricht auch, dass dadurch die von der EU gewünschte Mobilität der ArbeitnehmerInnen stark eingeschränkt wird.

Für Städte könnte der Verkauf von Wohnungen an private Investoren nach Einschätzung des Immobilienwissenschaftlers Volker Eichener sogar langfristig katastrophal sein. *„Die Kommunen haben so keinerlei Einfluss mehr, Stadtviertel zu gestalten“*, meint der wissenschaftliche Direktor des Instituts für Wohnungswesen an der Ruhr-Universität Bochum in einem Gespräch mit der Nachrichtenagentur *dpa*. Viele Fonds seien nur kurzfristig an den Immobi-

lien interessiert und wollten nicht über Jahre in die Wohnungen und das Umfeld investieren. *„Man kann jetzt schon beobachten, wie Bestände herunterkommen“*, sagte Eichener, vor allem Bezug nehmend auf die Entwicklungen in Deutschland. Grünflächen würden nicht mehr gepflegt, Renovierungen blieben aus, Putz blättere ab. Im Ruhrgebiet oder in Kiel sei das bereits passiert. *„Aber bis das Ausmaß offensichtlich wird, sind die Investoren schon wieder weg.“* Verarmte Viertel, die einem Getto ähnelten, seien die Folge.

Auch Christian Ude, Präsident des deutschen Städtetags sowie Oberbürgermeister von München, meint: *„Kommunale und öffentliche Wohnungsgesellschaften sind mehr als Wohnungsunternehmen. Sie sind tatkräftige Partner der Städte und übernehmen hierbei eine ganze Fülle von Aufgaben. So bieten sie zum Beispiel mit ihren Beständen der Stadt Steuerungsmöglichkeiten bei der Belegung, integrieren soziale Randgruppen, sorgen für intakte Nachbarschaften und fungieren als Frühwarnsystem für soziale (Fehl-)entwicklungen in den Quartieren“* (Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler und öffentlicher Wohnungsunternehmen, 2007).

Auch in den osteuropäischen Staaten zeigt sich, dass Wohnungseigentum sich zwar auf die Instandhaltung der individuellen Wohnungen auswirkt, aber für die notwendige bautechnische Sanierung der Gebäude selbst dagegen meist die Mittel und öffentlichen Gelder fehlen, ebenso für den Neubau von Sozialwohnungen, nach denen nach wie vor große Nachfrage besteht.

2.7 BILDUNG

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

Steigende private Bildungsausgaben

In Europa wird ein Großteil der Ausgaben für Bildungseinrichtungen noch immer aus öffentlichen Mitteln finanziert, die Ausgaben für Bildungseinrichtungen stammten 2003 zu 89,4 % aus öffentlichen Quellen. Im Schnitt wendeten die Mitgliedstaaten der Europäischen Union 2004 5,07% ihres BIP für öffentliche Bildungsausgaben auf. Aus der Liste ragen vor allem die skandinavischen Länder wie Dänemark, Schweden und Finnland heraus mit Ausgaben zwischen 6,42 und 8,47 %. In Skandinavien kamen mehr als 95 % der Aufwendungen für Bildungseinrichtungen aus öffentlichen Quellen. Am anderen Ende stehen etwa Luxemburg, Rumänien und Griechenland mit weniger als 4 % des BIP. Zu den öffentlichen Bildungsausgaben zählt die gesamte Finanzierung der Schulen, der Hochschulen und Universitäten sowie der Weiterbildungseinrichtungen. Hinzu kommen Förderungen und Stipendien für SchülerInnen und StudentInnen. Darin nicht enthalten sind staatliche Ausgaben für Forschung

und Entwicklung sowie allgemeine Förderungen für Familien und/oder Kinder. Insgesamt sind die öffentlichen Ausgaben für Bildung gemessen am Bruttoinlandsprodukt in den Mitgliedstaaten der EU in den letzten Jahren angestiegen (2001: 4,97 %, 2003: 5,17 %, 2004: 5,07%). Gleichzeitig ist aber laut EUROSTAT der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben an den Gesamtkosten für Bildung seit 1999 kontinuierlich gesunken (1999: 52,4 %, 2003: 49,8 %, 2004: 49,7%).

Zu den nicht-öffentlichen Bildungsausgaben zählen einerseits die Bildungsausgaben der Wirtschaftsverbände, der Religionsgemeinschaften und der Gewerkschaften, und andererseits jene der privaten Haushalte, die u.a. Lehr- und Lernmittel, Nachhilfeunterricht, gelegentlich auch Gebühren für die Bildungsteilnahme und Weiterbildungskosten zu tragen haben. Wie hoch der Anteil von Bildungsausgaben aus privaten Quellen in den einzelnen Mitgliedsstaaten tatsächlich ist, lässt sich aufgrund von unterschiedlichen Beihilfen und Subventionen nur schwer ermitteln. Aus der untenstehenden Tabelle wird allerdings ersichtlich, dass in vielen Ländern private Quellen für die Erbringung der gesamten Bildungskosten immer mehr an Bedeutung gewinnen. Das Verhältnis von privaten zu öffentlichen Bildungsausgaben variiert in Europa außerdem stark. Große Bedeutung für die Finanzierung von Bildung hatten private Ausgaben 2004 jedenfalls bereits in Deutschland, Zypern, Großbritannien, Lettland und Slowenien, eine sehr geringe Bedeutung dagegen in den skandinavischen Staaten mit meist weniger als 0,3 oder 0,2 % des BIP.

Öffentliche Gesamtbildungsausgaben in der EU 1999, 2003 und 2004 in % des BIP und Private Bildungsausgaben in der EU 1999, 2003 und 2004 in % des BIP

Land	Öffentliche Bildungsausgaben in % des BIP			Private Bildungsausgaben in % des BIP		
	1999	2003	2004	1999	2003	2004
Belgien	6.00 (01)	6,05	5,99	0,27	0,35	0,34
Bulgarien	4,46	4,23	4,51	0,73	0,67	0,64
Dänemark	8,09	8,33	8,47	0,27	0,32	0,32
Deutschland	4,50	4,70	4,59	1,01	0,92	0,91
Estland	6,11	5,31	4,98	-	-	-
Finnland	6,24	6,41	6,42	0,13	0,13	0,13
Frankreich	5,93	5,88	5,81	0,50	0,60	0,54
Griechenland	3,63	3,58	3,84	0,26	0,20	0,19
Großbritannien	4,57	5,34	5,25	0,84	0,97	0,95
Irland	4,51	4,39	4,72	0,46	0,31	0,32
Italien	4,70	4,74	4,58	0,46	0,40	0,46
Lettland	5,81	5,32	5,07	0,58	0,83	0,82
Litauen	6,13	5,18	5,20	-	0,46	0,48
Luxemburg	3,74 (01)	3,78	3,87	-	-	-
Malta	4,39	4,70	4,86	0,25	1,40	0,45
Niederlande	4,76	5,12	5,16	0,46	0,48	0,50
Österreich	5,79	5,50	5,44	0,30	0,30	0,39
Polen	4,78	5,61	5,41	0,15	0,66	0,59
Portugal	5,42	5,57	5,29	0,08	0,09	0,13
Rumänien	3,36	3,44	3,29	0,31	-	-
Schweden	7,39	7,30	7,18	0,19	0,19	0,20
Slowenien	6,56 (01)	5,91	5,85	-	0,85	0,84
Slowakei	4,40	4,30	4,19	0,09	0,45	0,75
Spanien	4,38	4,28	4,25	0,63	0,54	0,61
Tschechische Republik	4,04	4,51	4,37	0,54	0,37	0,61
Ungarn	4,66	5,85	5,43	0,62	0,56	0,52
Zypern	5,45	7,29	6,70	1,76	1,35	1,17

Quelle: Eurostat, März 2008; für Belgien, Luxemburg und Slowenien waren bei den öffentlichen Ausgaben lediglich Daten aus 2001(statt 1999) verfügbar; für Estland und Luxemburg waren bei den privaten Ausgaben keine Daten verfügbar.

Mängel bei vorschulischer Kinderbetreuung

Der Europäische Rat von Barcelona hat im März 2002 beschlossen, dass in den Mitgliedstaaten der EU bis zum Jahr 2010 eine 90%ige Versorgung mit Kindergartenplätzen für 3- bis 6-jährige Kinder sowie eine 33%ige für Kinder bis zu 3 Jahren gewährleistet sein muss, um insbesondere die Erwerbstätigkeit von Frauen zu fördern. Die Betreuungsverhältnisse für Kinder zwischen 3 und 6 Jahren sind im Großteil Europas gegeben. Am höchsten ist die Betreuungsdichte bei Fünfjährigen, also im Vorschulalter. Besonders hoch ist die Beteiligung am Vorschulbereich in Belgien, Frankreich, Irland, Italien und Spanien.

Beteiligungsrate in Betreuungs- und Vorschuleinrichtungen von unter 6-jährigen in Prozent:

	Under 3 years	3 years	4 years	5 years
Australia [1]	29.0	55.0	64.6	90.9
Austria	4.1	45.9	82.1	93.1
Belgium	38.5	99.3	99.9	99.7
Canada [2]	19.0	..	..	..
Czech Republic	3.0	68.0	91.2	96.7
Denmark [1]	61.7	81.8	93.4	93.9
Finland [3]	22.4	37.7	46.1	54.6
France [4]	26.0	100.0	100.0	100.0
Germany [2]	9.0	69.5	84.3	86.7
Greece [3]	7.0	..	57.2	84.1
Hungary	6.9	71.0	92.3	97.8
Iceland [3]	58.7	93.3	95.1	95.9
Ireland [5]	15.0	48.0	46.6	100.0
Italy [5]	6.3	98.7	100.0	100.0
Japan	15.2	67.3	95.2	96.6
Korea [1]	19.9	59.5	66.4	88.7
Luxembourg [3]	14.0	37.9	83.5	96.9
Mexico [3]	3.0	22.1	66.4	95.9
Netherlands	29.5	32.3	74.0	98.4
New Zealand	32.1	82.1	95.1	100.0
Norway [3]	43.7	79.4	86.9	89.0
Poland [2]	2.0	26.1	35.7	46.2
Portugal	23.5	63.9	79.9	90.2
Slovak Republic [3]	17.7	60.3	71.7	84.7
Spain	20.7	95.9	100.0	100.0
Sweden	39.5	82.5	87.7	89.7
Switzerland	..	7.2	34.4	89.7
Turkey	..	1.7	3.4	26.2
United Kingdom	25.8	50.2	92.0	98.2
United States [1]	29.5	41.8	64.1	77.0

1. Year of reference 2005
2. Tear of reference 2001
3. Year of reference 2003
4. Year of reference 2002
5. Year of reference 2000

Source: OECD Family and Education databases

Quelle: http://www.oecd.org/dataoecd/46/13/37864698.pdf, März 2008

Die Versorgung mit Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren ist in vielen europäischen Staaten tatsächlich noch dürftig. Paradebeispiel für eine gute Versorgung der 0-3 Jährigen ist Dänemark, wo sich 2005 bereits 61,7% der 0-2 jährigen Kinder in Betreuung befanden. Das dänische Betreuungssystem für Kleinkinder setzt sich im Wesentlichen aus drei Hauptsäulen zusammen – es gibt öffentlich geförderte Tagesmütter, Kinderkrippen und gemischte Altersgruppen. Im Übrigen besteht ein Rechtsanspruch auf eine Betreuung der 0 bis 3 Jährigen. Eine weitere Besonderheit dieses Systems ist, dass Kindergärten teilweise 24 Stunden geöffnet sind. Auch in Schweden, Norwegen, Island und Belgien sind die Betreuungsquoten von 0 bis 2 Jährigen mit 39,5 % (1. Lebensjahr), 43,7 % (2. Lebensjahr) bzw. 58,7 % (3. Lebensjahr) überdurchschnittlich hoch. Bereitgestellt wird die Betreuung im Elementarbereich

durch öffentliche und private Träger (vor allem Religionsgemeinschaften, aber auch Gewerkschaften oder Wohlfahrtsverbände).

In den meisten europäischen Staaten sind Vorschuleinrichtungen mit Bildungsfunktion mittlerweile kostenpflichtig, nur in Belgien und Luxemburg wird den Kindern ein beitragsfreier Platz im Vorschulbereich garantiert. In Griechenland, Frankreich, Irland, Italien, Litauen, Bulgarien und Rumänien ist der Besuch von staatlichen Vorschulen oder Kindergärten mit Bildungsfunktion gratis, für private muss bezahlt werden.

Noch begrenzte Schulwahl in Europa

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

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

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

Großteil der Pflicht-, Mittel- und höheren Schulen ist öffentlich und kostenlos

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

Der Besuch einer öffentlichen Pflichtschule ist in Europa in der Regel (noch) kostenlos. Allerdings müssen Eltern immer mehr Selbstbehalte für Bücher und andere Lehr- beziehungsweise Lernmittel, Transport zur Schule, Verpflegung, außerschulische Aktivitäten wie Exkursionen, Nachhilfe und Förderunterrichte bei Lernschwächen (wie Legasthenie) bezahlen.

Private und auch öffentlich geförderte Privatschulen sind zur Einhebung von Schulgeld berechtigt (mit Ausnahme von Finnland und Irland).

Auch ist die Mehrzahl der weiterführenden Ausbildungen zunehmend mit Kosten verbunden. In Italien, den Niederlanden und Portugal wird beispielsweise bereits für die Ausbildung im Sekundarbereich Schulgeld eingehoben, das sich entweder am Einkommen der Eltern orientiert, oder durch staatliche Transfers wie Schülerstipendien entschärft wird. Darüber hinaus kommt es oft nicht mehr „nur" darauf an, dass Kinder eine höhere Schule besuchen, es kommt darauf an, welche Schule sie besuchen. Das heißt, Schulen, die nur das kostenlose "Standardangebot" bieten können (oft aufgrund staatlicher Budgetkürzungen), gelten als unattraktiv und eröffnen ihren AbsolventInnen nur eingeschränkte Chancen. Eltern, die es sich leisten können, ermöglichen ihren Kindern Zusatzausbildungen. Sei es durch Musikunterricht, eine moderne Computerausstattung, Nachhilfestunden oder einfach durch den Besuch einer kostenpflichtigen Privatschule, die ihren Kindern mehr Möglichkeiten eröffnet als eine öffentliche Schule, die Sparprogrammen unterworfen ist. Es ist also nicht nur eine Frage von kostenloser oder kostenpflichtiger Bildung, sondern immer mehr auch eine Frage der Differenzierung in der Qualität.

Problematisch zeigt sich der Schulbereich Großbritanniens, der europaweit am stärksten von Privatisierungstendenzen geprägt ist. Durch den Grundsatz von „*choice and diversity*" hat man sich bereits in den 1980er Jahren vom System der sozial ausgleichenden Gesamtschule verabschiedet. Auch Kooperationen mit der Wirtschaft (in Form von Werbung in Schulbüchern) und die Abwälzung von Bildungskosten auf private Haushalte haben in Großbritannien mittlerweile Tradition – mit vielfältigen, negativen Auswirkungen. Genannt sei an dieser Stelle die Polarisierung zwischen Schulen mit hohem und solchen mit niedrigem Anteil an Kindern aus sozial schwachen Schichten und/oder mit migrantischem Hintergrund, wodurch sogenannte „Rest-" oder „Problemschulen" geschaffen wurden. Auch die Arbeitsbedingungen für LehrerInnen an (öffentlichen) Schulen sind schlecht, was zu einem Mangel an Lehrkräften geführt hat. In Großbritannien kam es insgesamt gesehen zur Etablierung eines Bildungsmarktes, der zuweilen seltsame Auswüchse birgt. So beteiligen sich auch „Multi-Utility" Unternehmen auf dem Bildungsmarkt, wie die „Group 4", die sich auf private Sicherheitsdienste und den Betrieb privater Gefängnisse spezialisiert hatte. In den letzten Jahren wurden Modelle entworfen, um den chronisch unterfinanzierten öffentlichen Schulen aus der Krise zu helfen. 2005 wurde das Weißbuch „*Higher Standards, Better Schools for All*" veröffentlicht. Dieses sieht allerdings eine weitere Privatisierung des Schulwesens vor, die in Form der sogenannten „*trust schools*" realisiert werden soll. Diese Schulen werden grundsätzlich selbstverwaltet, und zu einem Teil aus öffentlichen Mitteln, zum anderen aber eben durch Stiftungen und Darlehen von Universitäten, Unternehmen, Eltern und Wohlfahrtsorganisationen finanziert. Darüber hinaus soll die Rolle der lokalen Bildungsbehörden sich in Zukunft auf jene einer „strategischen, überwachenden" beschränken. Am internationalen Bildungsvergleich PISA 2003 hat sich Großbritannien nicht mehr beteiligt.

Starker Privatisierungstrend im Hochschulbereich

Im Gegensatz zur Pflichtschulbildung gibt es in der Hochschulbildung einen starken Privatisierungstrend. Vor allem in den neuen Mitgliedstaaten der EU haben sich private Anbieter im universitären Bereich durchgesetzt, allerdings heben diese entsprechend hohe Studiengebühren ein. Die Privatisierung und Liberalisierung enthebt Bildung in diesem bereich am stärksten aus ihrem Status als allgemeines Menschenrecht, das jeder/jedem in gleichem Maße zugänglich gemacht werden soll.

Studierende müssen in fast allen Staaten der Europäischen Union im Tertiärbereich einen privaten Beitrag entrichten (in Form von Einschreibe- und/oder Studiengebühren), der Anteil der privaten Ausgaben variiert allerdings stark und wird vielerorts durch ein System von Stipendien, Darlehen oder Förderungen ergänzt, um auch einkommensschwächeren StudentInnen Studium und Lebensunterhalt zu ermöglichen.

Nur in der Tschechischen Republik, Dänemark, Finnland, Irland, Malta, Polen, der Slowakei, Slowenien und Schweden müssen für einen ersten akademischen Abschluss an einer öffentlichen Hochschule (noch) keine Studiengebühren bezahlt werden. In den skandinavischen Staaten gibt es zudem ausgeprägte finanzielle Förderungen für Studierende zur Erhaltung ihres Lebensunterhalts.

In Europa lässt sich außerdem die Tendenz feststellen, den Zugang zu öffentlichen Hochschulen nicht nur mit Hilfe von Gebühren, sondern auch durch die Einführung von Zulassungsbeschränkungen einzuschränken. Ein sogenannter „freier" Hochschulzugang wird nur mehr in neun europäischen Ländern praktiziert wird und auch hier nur in „abgeschwächter" Form, da für bestimmte Studienrichtungen ein Numerus Clausus festgelegt werden kann, beziehungsweise die Universitäten in Abhängigkeit von den verfügbaren Studienplätzen Zulassungsbeschränkungen erlassen können (Belgien, Deutschland, Frankreich, Island, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, Niederlande, Österreich). In allen anderen Staaten entscheiden bereits die Hochschulen mehr oder weniger autonom über die Auswahlverfahren.

Der Hochschulbereich unterlag in Europa in den letzten Jahren durch die Unterzeichnung der „Bologna-Erklärung" im Juni 1999, welche die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Hochschulraumes bis 2010 vorsieht, einem massiven Wandel. Unter anderem wird die Herstellung von vergleichbaren Hochschulabschlüssen angestrebt. Dadurch wurden in vielen europäischen Ländern Hochschulreformen notwendig, die einerseits den Umbau des Lehrplanes auf ein Zwei-Stufen-System (undergraduate Studien, die mit Bachelor und Master abschließen und graduate Studien, die mit PhD abschließen) erforderlich machten, andererseits aber auch, wie zum Beispiel in Österreich, dazu genutzt wurden, die Universitäten in die „Selbstverwaltung" zu entlassen. Oft wird argumentiert, dass die europäischen Universitäten im internationalen Vergleich besser reüssieren würden, wenn sie eigenverantwortlich wirtschaften müssten, was auch den Erwerb von Drittmitteln einschließt.

Aktuelle Trends

Der Beschluss der EU-Dienstleistungsrichtlinie setzt auch Bildung als Dienstleistung zunehmend unter Druck, denn sie wurde aus dem Regelwerk, das den Wettbewerb bei öffentlichen Dienstleistungen forciert und verstärkt private Anbieter zulässt, nicht explizit herausgenommen. Durch den Übergang zur Wissensgesellschaft stellt Bildung einen der zentralsten „Märkte" - mit einem geschätzten Wert von 27 bis 50 Billionen Dollar jährlich - dar – kein Wunder also, dass private Anbieter und Konzerne ein Stück von diesem zur Zeit noch großteils öffentlich verteiltem Kuchen haben wollen.

Das Interesse, den Bildungsbereich Marktmechanismen zu unterwerfen, wird durch die Tatsache, dass Bildungsausgaben zumeist antizyklisch sind, noch verstärkt: Denn in einer Krise steigen die privaten, staatlichen und kommunalen Bildungsausgaben: Für Umschulung, Zusatzqualifikationen, Weiterbildung, Nachhilfe werden bei drohender Arbeitslosigkeit mehr Gelder ausgegeben.

Privatisierung der Bildung treibt die soziale Spaltung innerhalb einer Gesellschaft voran. Sie verändert die Arbeits- und Lernbedingungen innerhalb der Bildungseinrichtungen, sie zerstört die Grundlagen der Gesellschaft, weil sie Tor und Tür dafür öffnet, noch die letzten sozialen Räume, in denen menschliche Beziehungen nicht durch die Brille eines profitabeln Verkaufs betrachtet werden, zu versperren.

2.8 KULTUR

Worin unterscheidet sich - in den Worten des Europäischen Parlaments - die „Kultur“ vom „Abfall“? In dem kleinen Wort „wirtschaftlich“. Denn während man bei Bahn, Post, Telekommunikation, Wasserversorgung oder der Abfallentsorgung von „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ spricht, fallen die Bereiche Bildung und Kultur in die Kategorie der „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“. Sie umfassen jenen Bereich, der nicht dem Markt zugeordnet werden soll, weil davon ausgegangen wird, dass Markt- und Wettbewerbsprinzipien zu keiner Verbesserung der Dienstleistung führen werden. Richtlinien der EU für den Kulturbereich gibt es nicht, weil keine europäische Harmonisierung angestrebt wird. Vielmehr ist es das offizielle Ziel der europäischen Kulturpolitik, die „kulturelle Vielfalt“ in Europa zu bewahren und zu fördern (Artikel 151 des EG-Vertrages sowie Artikel 22 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union).

Die Organisation kultureller Dienstleistungen, die laut Europäischem Parlament von „komplexer Natur“ sind, ist in den verschiedenen Mitgliedstaaten der EU auf Grund unterschiedlicher gesellschaftlicher und kultureller Traditionen auch unterschiedlich geregelt. Während in Großbritannien, aber auch in Portugal, Spanien und der Schweiz privates Mäzenatentum und Stiftungen traditionellerweise eine dominante Rolle im kulturellen Leben spielen, ist Kulturpolitik in den meisten europäischen Staaten – so etwa auch in Deutschland, Österreich, Frankreich, Finnland und Schweden, die allesamt eine hohe Dichte an kommunalen oder staatlichen Kultureinrichtungen aufweisen – dezentral organisiert und fällt in den Aufgaben- und Verantwortungsbereich von Kommunen, Provinzen und Ländern. Die traditionell öffentliche Kulturförderung verfolgt das Ziel, ein flächendeckendes und vielfältiges Angebot zu ermöglichen und einen breiten Zugang zu Kulturangeboten zu gewährleisten. Global gesehen befindet sich das in Europa dominante Modell des hohen öffentlichen Engagements in den Bereichen Kultur und Kunst allerdings in einer Minderheitenposition – und gerät durch den „Liberalisierungsdruck“, dem der gesamte Sektor der öffentlichen Dienstleistungen unterworfen ist, aber auch durch die Sparpolitik der öffentlichen Haushalte, in arge Bedrängnis.

Dabei ist weniger der unmittelbare Verkauf kultureller Einrichtungen an private Betreiber zu beobachten, als vielmehr der klare Trend, auch kulturpolitische Ziele und Leistungen v.a. in Zahlen zu messen und dabei immer öfter Quantität (Besucher- bzw. Zuseherzahlen) vor Qualität zu stellen.

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

Einige Privatisierungsbeispiele

Privatisierungen im Sinne von Direktverkäufen von staatlichen oder kommunalen kulturellen Einrichtungen an private Betreiber gibt es bisher in der EU nur vereinzelt. Zumeist werden Managementstrukturen reorganisiert bzw. „effizienter“ gestaltet, immer häufiger werden auch einzelne Dienste (Reinigung, Werkstätten, Aufsichtspersonal etc.) ausgegliedert, wobei die

damit verbundene (budgetäre) Autonomie meist mit einer Kürzung der öffentlichen Subventionen einhergeht.

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

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

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

Die Gründung von Stiftungen oder Theater GmbHs gilt vielen kommunalen Kulturdezernenten als geeignetes Instrument, um die kommunalen Haushalte nachhaltig zu entlasten. Für Berlin z.B. wird durch die Gründung einer Stiftungs-GmbH bis zum Jahr 2009 ein Einsparvolumen von 16 Mio. Euro erwartet. Die Tatsache, dass kulturelle Einrichtungen wie eine Oper oder ein großes Theater niemals gewinnbringend arbeiten werden – die Jahreskosten der Berliner Staatsoper alleine belaufen sich auf 60 Mio. Euro, die Wiener *Bundestheater-Holding* (Burgtheater, Staatsoper und Volksoper) erhält eine jährliche Subventionssumme von 133,6 Mio. Euro – beweisen, dass das Modell der privatrechtlichen Stiftung keine Alternative zur öffentlichen Kulturförderung darstellen kann.

Für einige Aufregung sorgte in Italien vor einigen Jahren die Absicht der damaligen Regierung Berlusconi, Museen und Kunstschätze zur Eindämmung von Italiens chronischem Defizit teilweise an Privatleute zu verkaufen oder zu verpachten. Der Verkauf von öffentlichem Eigentum sowie höhere Pacht- und Mieteinnahmen sollten dem Staat in drei Jahren 730 Mio. Euro einbringen. De facto fanden sich allerdings meist nur für historische Villen Käufer, vornehmlich internationale Investitionsfirmen wie die *American Carlyle Group*, die weniger am Erhalt der Gebäude als am gewinnbringenden Weiterverkauf interessiert waren.

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

Nach der Wiedervereinigung Deutschlands wurden in den „neuen Bundesländern" zahlreiche Jugendzentren, einige Theater sowie ein Drittel der Bibliotheken (!) geschlossen. Außerdem wurde eine Reihe von öffentlich getragenen Museen in privatrechtliche Stiftungen umgewandelt, wobei häufig auf *Public-Private-Partnership*-Modelle als Finanzierungsform zurückgegriffen wurde. Ein großes privates Museum von (inter)nationalem Rang existiert allerdings in Deutschland freilich noch nicht, weshalb die Privatisierungsbefürworter nur auf Institutionen wie das *Schokoladenmuseum* in Köln, diverse private Auto- oder Biermuseen, das *Käthe-Kollwitz-Museum* oder das „Museum" am früheren Checkpoint Charly in Berlin verweisen können, deren Vorbildcharakter allerdings bescheiden bleibt.

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

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

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

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

Nirgendwo sonst in Europa wurde im Bereich der Kultur das systematisch geplante Zurückdrängen des Staates zugunsten des Privatsektors länger, klarer und kompromissloser betrieben als in Großbritannien, v.a. unter der Regierung Thatcher von 1979 bis 1990. Staatliche Kunst- und Kulturförderung war in Großbritannien vor dem Zweiten Weltkrieg nahezu unbekannt, und auch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts blieb die Sinnhaftigkeit von Kulturförderung durch die öffentliche Hand stets umstritten. Eine große Rolle im Bereich der Kunst- und Kulturförderung spielen private Stiftungen und Sponsoren aus Wirtschaft und Industrie, die von der staatlichen Agentur *Association for Business Sponsoring of the Arts* bei ihrer Suche nach „förderungswürdigen" Kunst- und Kulturprojekten beraten und mit freien Kulturschaffenden zusammengebracht werden. Allerdings trägt die britische Wirtschaft zur Gesamtkunst- und Kulturförderung in Wahrheit gerade einmal 5% bei, der große Rest der Kulturförderung stammt aus öffentlichen Haushalten, wie den Förderungsbudgets der Europäischen Union, der Arts Councils auf staatlicher wie auf regionaler Ebene bis hin zur Kunstfinanzierung aus kommunalen Haushalten.

Zu einem wahren kulturellen Kahlschlag kam es z.T. in den neuen Mitgliedstaaten der EU. Kultureinrichtungen hatten in den kommunistisch regierten Ländern einen hohen Stellenwert und waren verhältnismäßig gut ausgebaut, belasteten aber die öffentlichen Haushalte entsprechend stark. Die Übertragung von Einrichtungen auf Regionen und Gemeinden, aber

auch radikale Privatisierungsmaßnahmen (wie etwa in Estland und Litauen) haben sich allerdings als wenig erfolgreich herausgestellt.

In Österreich wurden die Bühnen der Stadt Wien bereits 1987 in ein Unternehmen zusammengefasst. Ähnliches erfolgte für die Bundesbühnen 1999. Dort wurde zudem der „Publikumsdienst“ (Billeteure, Garderobe und Betreuung der Toiletteanlagen) an private Firmen übertragen. In den letzten Jahren wurden zunehmend auch Museen, Bibliotheken und andere Kulturstätten in selbständige Unternehmen umgewandelt. Eine echte Privatisierung erfolgte bislang nur im Fall der „Wörtherseebühne“ (2001), die bald darauf vor dem Konkurs stand und seither als „feuchtes Millionengrab“ gilt. Im Kompendium *Cultural Policies in Europe* heißt es zum Thema Österreich: „*Only the cultural heritage budget has risen, the larger part of this being dedicated to the federal museums. The tight financial situation has contributed to a climate of uncertainty in the Austrian arts and culture scene. Smaller cultural institutions and associations in particular, whose activities provide an essential stimulus for the creation of culture in Austria, are facing a threat to their existence.“*

Kultur: Ware statt Wert

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

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

Die kulturpolitische Tendenz ist unübersehbar. Quantität (in Besucherzahlen) ist der Maßstab, weshalb *Events* und populäre Ausstellungen jederzeit auf Zuschüsse rechnen dürfen und Musicalhäuser (auch wegen ihrer „Umwegrentabilität“) boomen. Der teure Regelbetrieb und das wenig quotenträchtige Experiment bleiben dabei immer mehr auf der Strecke. Im neoliberalen Kontext wird „kulturelle Identität“ vorwiegend als *Branding* zur Verbesserung des Images und der Marktfähigkeit von Städten, Regionen oder Ländern gesehen. Die „Kultur“ wird damit immer mehr zu einem reinen Marketinginstrument degradiert und dient oft nur noch der Umsatzsteigerung. So etwa durfte der als Vorreiter für liberale Ladenöffnungszeiten bekannte Peter Dussmann – im übrigen ein großzügiger Mäzen der Berliner Staatsoper – zur Feier des zehnjährigen Bestehens seines Kaufhauses im Atrium des Konsumtempels eine ägyptische Sphinx aus dem Besitz des Ägyptischen Museums Berlin aufstellen – das Warenhaus als Außenstelle eines Museums!

In der „Europaratsstudie“ zur österreichischen Kulturpolitik – der im übrigen eine „neoliberale pragmatische Linie“ attestiert wird – wird ebenfalls kritisch angemerkt, dass die politische und wirtschaftliche Instrumentalisierung der „Kultur“ ins Auge springe, sei es zum Zwecke der Image-Verbesserung Österreichs im Ausland, der Intensivierung zwischenstaatlicher

Kontakte, der Profilierung der Bundeshauptstadt Wien im gesteigerten internationalen Städtewettbewerb oder als Mittel unternehmerischer Produkt- und Verkaufspolitik.

Folgen der Privatisierung

... für Transparenz und Kontrolle

In (teil)privatisierten Kultureinrichtungen werden inhaltliche Entscheidungen vermehrt im Rahmen von stiftungseigenen Kuratorien getroffen, die sich aus den unterschiedlichsten Vertretern des politischen, gesellschaftlichen und v.a. wirtschaftlichen Lebens (Sponsoren) zusammensetzen.

Das demokratiepolitische Problem dabei ist, dass diese Gremien gegenüber der Öffentlichkeit weder Rechenschaft ablegen noch transparent arbeiten müssen. Eine demokratische Einflussnahme und öffentliche Kontrolle auf diese privatisierten Entscheidungsgremien wird zunehmend schwieriger. Ein gutes Beispiel dafür ist die Stiftung „*museum kunst palast*“ in Düsseldorf, zu deren Stifter die *E.ON AG*, der *Metro*-Konzern und die *Degussa* gehören.

... für Vielfalt, Qualität und Versorgungssicherheit

Der sukzessive Rückzug der öffentlichen Hand aus der Kulturförderung bedeutet einen Verlust an Vielfalt und Qualität, denn Qualität lässt sich nicht an hohen Besucherzahlen oder dem Interesse privater Sponsoren messen. Andererseits wird es immer schwieriger, private Sponsoren für die Förderung von Kultur jenseits der *Mainstream-Events* zu gewinnen. Der für andere Dienstleistungsbereiche geltende Grundsatz, dass nur die rentablen Bereiche für eine Privatisierung in Frage kommen, trifft auch im Bereich der Kultur zu – allerdings mit katastrophalen Nebeneffekten, denn was euphemistisch als „Flurbereinigung“ bezeichnet wird, stellt im Bereich der Kultur in Wahrheit einen Kahlschlag dar.

Kulturelle Einrichtungen können nicht kommerziell und gewinnbringend betrieben werden, wenn die Bewahrung der Vielfalt und der breite Zugang für alle interessierten Publikumsschichten vorrangige Ziele einer vernünftigen Kulturpolitik bleiben sollen.

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

... für die sozioökonomische Sicherheit

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

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

gering ist, stellt die Sicherung der Arbeits- und Verwertungsmöglichkeiten für Künstler ein drängendes Problem dar.

Warum die öffentliche Förderung von Kunst und Kultur unentbehrlich ist

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

Diese „kulturelle Grundversorgung“ für alle Bürger ist ebenso Voraussetzung für eine demokratisch-pluralistische Gesellschaft wie die Freiheit der Kunst. Nur eine öffentliche Kulturfinanzierung ist in der Lage, die umfassende kulturelle Grundversorgung und den breiten Zugang aller Bevölkerungsschichten zu kulturellen Angeboten zu sichern und gleichzeitig die künstlerische Freiheit und Unabhängigkeit der im Kulturbereich tätigen Personen zu gewährleisten.

Hier ist noch einmal auf den Zusammenhang zwischen sozialverträglichen Preisen und öffentlicher Finanzierung hinzuweisen: je höher die öffentliche Finanzierung ist, desto größer sind die Zugangsmöglichkeiten aller interessierten Bürger zu den Kultureinrichtungen. Meinungsfreiheit, Pressefreiheit und die Freiheit der Kunst bedeuten wesentlich mehr, als die bloße Freiheit von Zensur. Um der gegenwärtig vorherrschenden Entwicklung zur Kontrolle der „kulturellen Märkte“ durch international tätige Oligopole entgegenzuwirken, um Presse-, Meinungs- sowie Kunstfreiheit und -vielfalt zu fördern, bedarf es einer aktiven Unterstützung durch den Staat.

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

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

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

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

2.9 SICHERHEIT

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

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

Einige Zahlen und Fakten

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

Zu Beginn des neuen Jahrtausends betrug die Stärke der PSD im EU-15-Schnitt etwa die Hälfte der regulären Polizei. Mittlerweile hat das private Sicherheitsgewerbe in den meisten EU-Mitgliedstaaten nahezu die gleiche Belegschaftsstärke wie die Polizei, und in einigen Mitgliedstaaten übertrifft sie letztere sogar. In Großbritannien sind im privaten Sicherheitsgewerbe mittlerweile deutlich mehr Menschen beschäftigt (150.000), als in öffentlichen Polizeieinrichtungen (135.000), und gemessen an der Bevölkerungszahl hat Großbritannien europaweit die höchste Zahl an Beschäftigen im privaten Sicherheitssektor.

Einen rasanten Anstieg hatte die Branche im wiedervereinigten Deutschland zu verzeichnen. 2006 zählte sie bereits über 200.000 Beschäftigte in mehr als 3.000 Sicherheitsunternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 4 Mrd. Euro. Demgegenüber standen den Länderpolizeien, dem Bundesgrenzschutz und dem Bundeskriminalamt insgesamt etwa 250.000 Planstellen für Polizeibeamte zur Verfügung.

Noch wesentlich größere Zuwächse dürfen sich PSD in den neuen Mitgliedstaaten und hier v.a. in Osteuropa erwarten. In Ungarn beispielsweise sind bereits doppelt so viele Menschen bei privaten Sicherheitsdiensten beschäftigt als bei der Polizei. In Polen, wo sich das private Sicherheitsgewerbe fest in der Hand von früheren Angestellten von Polizei, Militär und Geheimdienst aus der kommunistischen Ära befindet, sind ebenfalls bereits mehr als 200.000 Menschen für private Wach- und Sicherheitsdienste tätig (gegenüber 100.000 Polizisten), und in Russland hat die Zahl der privaten Sicherheitsdienste und

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

Weltweiter Marktleader in der Branche ist das Unternehmen *Group 4 Securicor*, das 2004 aus dem Zusammenschluss von *Securicor* und *Group 4 Falck* hervorging. *Group 4 Securicor* ist auf allen fünf Kontinenten in über 100 Ländern vertreten, beschäftigt weltweit 500.000 Mitarbeiter und nimmt in vielen neuen EU-Ländern wie z.B. in Tschechien, der Slowakei und Ungarn, aber auch in Österreich (2.500 Mitarbeiter, 70 Mio. Euro Umsatz) eine Markt führende Position ein. Das Unternehmen notiert an der London Stock Exchange und erzielt einen Umsatz von rd. 6 Mrd. Euro.

Weltweit rund 215.000 Angestellte in mehr als 30 Staaten (v.a. Europas und Nordamerikas) weist *Securitas* auf. Das Unternehmen wurde ursprünglich in Schweden gegründet, erwarb in den 1990er-Jahren mehrere europäische Konkurrenten und 1999/2000 mit *Pinkerton* und *Burns* die beiden damals größten US-Unternehmen. *Securitas* notiert an der Stockholmer Börse; der Umsatz des Unternehmens beträgt ebenfalls rund 6 Mrd. Euro. In Österreich beschäftigt *Securitas* etwa 1.600 Mitarbeiter.

Öffentliche Sicherheit kaputt gespart

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

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

Zu Tode gefürchtet

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

Vor diesem Hintergrund können die Lobbyverbände der Sicherheitsindustrie medienwirksam und zumeist unwidersprochen verlangen, dass die „überforderte Polizei“ sich doch auf ihr „Kerngeschäft“, d.h. auf die Ermittlungstätigkeiten, zurückziehen und den Privaten die übrigen Felder überlassen möge.

Die Privatisierung des öffentlichen Raumes

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

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

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

Zugleich ist der Ausschluss aus der Gesellschaft – sei es durch Wegweiserechte und Zutrittsverbote zu öffentlichen Räumen (Parkanlagen, Einkaufsstraßen und Wohnviertel), sei es durch polizeiliche Bannmeilen oder elektronisch überwachten Hausarrest – zu einer neuen Bestrafungstechnik geworden.

Ungleiche Verteilung von Sicherheit

Die Frage, ob die Einbindung privater Dienstleister und die damit verbundene Ausweitung der Sozialkontrolle zu größerer „Sicherheit“ für alle führen wird, lässt sich relativ klar negativ beantworten. Die Privatisierung der Sicherheit führt in allererster Linie dazu, dass gesellschaftlich einflussreiche und materiell gut situierte Personen und Gruppen ihr Sicherheitsbedürfnis auf Kosten von Randgruppen – aber auch auf Kosten der Allgemeinheit – verbessern. *„Sicherheit wird zur Ware, obwohl sie eigentlich ein Zustand ist, der neutral jedem zu gewähren ist“*, wie Leo Lauber von der Bundespolizeidirektion Wien es treffend formuliert hat.

In den USA leben bereits etwa 30 Mio. Menschen in geschützten Zonen, die von privaten Sicherheitsdiensten bewacht werden. Diese Bürger geben dafür inzwischen doppelt soviel aus wie der Staat für die gesamte Polizei. Zugleich werden diejenigen Sozialsiedlungen bevorzugt subventioniert, welche die niedrigsten Kriminalitätsraten aufweisen. In der Konkurrenz um staatliche Subventionen werden Straffällige oder sonstige „Störenfriede“ von

den Siedlungsverwaltungen gekündigt, und es entstehen „künstliche“ Gemeinschaften von statistisch risikoarmen Populationen, die sich zum Erhalt ihres Sicherheitsstandards gegen Risikoträger abschotten.

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

Unzureichende Ausbildung und mangelnde Qualitätssicherung gefährden den Rechtsstaat

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

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

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

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

Anstelle der „gesunden Konkurrenz“ gibt es auch in dieser Branche klare Tendenzen in Richtung Marktkonzentration, aber auch zu Subunternehmertum und zu Zeit- und

Leiharbeitsfirmen, die oft mehrere Dienstleistungen – wie z.B. Gebäudereinigung, Hostessenservice etc. – anbieten.

Überschreitung der Kompetenzen und „Rambo-Methoden"

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

Besonders bedenklich stimmt die Häufung der Fälle von „Amtsmissbrauch" und Kompetenzüberschreitung durch Angehörige privater Sicherheitskräfte, die die „Autorität der Uniform" missbrauchen. Häufig wird von Ressentiments und „Rambo-Methoden" gegenüber unliebsamen Randgruppen (Drogenkranken, Obdachlosen etc.), aber auch gegenüber – besonders jugendlichen – Migranten berichtet. Hier zeigt sich, dass je geringer die Beschwerdemacht der Betroffenen ist, desto öfter das private Sicherheitspersonal die eigenen – theoretisch sehr eng gefassten – Befugnisse überschreitet.

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

Immer mehr Kooperationen zwischen Polizei und PSD

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

Im Rahmen von sogenannten *police privat partnerships* arbeiten die Sicherheitsbehörden schon seit längerem teilweise auch formell und intensiv mit privaten Sicherheitsunternehmen zusammen. In Deutschland etwa gibt es in Mecklenburg-Vorpommern (seit 2000) und in Sachsen (seit 2002) landesweite Vereinbarungen zwischen Sicherheitsunternehmen und Polizeibehörden.

Eine neue Form der Zusammenarbeit staatlicher Sicherheitsorgane mit Privatpersonen stellt die Heranziehung sogenannter „Hilfspolizisten" dar. In einigen deutschen Städten werden Privatpersonen unter dem Titel „Sicherheitswacht" oder „freiwilliger Polizeidienst" zu Hilfskräften der Polizei ausgebildet. Diese nur mit einer Schmalspurausbildung, teilweise aber mit

Waffen ausgerüsteten „Hilfssheriffs" werden v.a. zu Patrouillen durch Wohnsiedlungen, Einkaufsstraßen und Parkanlagen oder bei der Begleitung von öffentlichen Verkehrsmitteln eingesetzt. Ihre Hauptaufgabe ist es, das „subjektive Sicherheitsgefühl" der ansässigen Bevölkerung zu erhöhen. Inzwischen gibt es in etwa 100 deutschen Städten bereits sogenannte „City-Streifen", die im Auftrag von Unternehmern handeln.

Private Haftanstalten liegen im Trend

Mitte der 1990er Jahre prognostizierte der US-Aktienanalyst *Prudential Securities*, dass *„die private Verwaltung von Gefängnissen und schließlich des gesamten Vollzugsapparates (…) zu einem weltweiten Trend werden"* könnte. Erste Privatisierungen von Gefängnissen fanden in den USA bereits in den 1980er Jahren statt, und die daran beteiligten Unternehmen entwickelten schnell internationale Ambitionen. Inzwischen haben Regierungen in den USA (sowohl auf Bundesebene als auch in 30 Staaten), Neuseeland, Australien, Kanada, Südafrika, Chile, England, Wales, Schottland und Frankreich private oder teilprivatisierte Vollzugsanstalten in Betrieb.

In England und Wales werden seit 1992 alle neuen Vollzugsanstalten privat finanziert, errichtet und betrieben, so dass mittlerweile zehn private Gefängnisse existieren. Daneben gibt es privat betriebene Ausbildungseinrichtungen für jugendliche Straftäter, private Hafteinrichtungen und Unterkünfte der Einwanderungsbehörde und private Resozialisierungsheime. Dienstleistungen wie Gefangenentransporte, Rückführungen von Migranten und elektronische Überwachungen werden ohnehin bereits seit längerem von privaten Firmen durchgeführt.

Israel, einige deutsche Bundesländer – teilprivatisierte Gefängnisse sind in Hessen, Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen entstanden, in Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg gibt es öffentlich-private Partnerschaften bei neuen Vollzugsanstalten –, Italien, Ungarn, die Tschechische Republik, Irland, Litauen, Dänemark, Peru, Costa Rica, Japan und Thailand führen unterdessen Projektstudien durch oder sind bereits bei der praktischen Umsetzung.

In Europa existieren unterschiedliche Modelle für die Beteiligung des privaten Sektors im Vollzugsbereich. Diese reichen von der öffentlichen Finanzierung und Errichtung mit teilweiser Auslagerung eines Teils der mit der Bewachung der Häftlinge zusammenhängenden Dienstleistungen an Private, über die öffentliche Finanzierung, aber private Errichtung bis hin zur völligen Privatisierung der Finanzierung, der Errichtung und des Betriebs.

Bedenkt man, dass sich <u>geschätzte 9 Millionen Menschen weltweit im Strafvollzug</u> befinden, wovon alleine in den USA 2,1 Millionen Häftlinge einsitzen, und dass in den USA „erst" etwa 8% der Häftlinge, in England, Schottland und Wales jeweils etwa 10% im privaten Vollzug sind, dann zeigt sich, dass hier ein riesiges, noch „wenig erschlossenes" Potential auf seine Markterschließung wartet.

Die wichtigsten <u>privaten Gefängnisbetreiber</u> in Europa sind die britische *Serco Group*, ein in den unterschiedlichsten Bereichen tätiges Dienstleistungsunternehmen, das auch im Nahen Osten, im asiatisch-pazifischen Raum und in Nordamerika aktiv ist, *Group 4 Securicor*, das Gefängnisse in Großbritannien und Nordamerika betreibt und über Einrichtungen in mehr als 30 europäischen Ländern sowie in Nordamerika, der Karibik, Mittel- und Südamerika, dem Nahen Osten, Asien und Afrika verfügt, *Sodexho*, ein in 70 Ländern weltweit tätiges Unternehmen, das drei Vollzugsanstalten in England betreibt und Dienstleistungen in zahlreichen Strafanstalten in Frankreich, Italien, Spanien, Portugal und den Niederlanden erbringt, und *GSL*, früher im Besitz von *Group 4*.

Über den britischen Markt gelangen aber auch US-Unternehmen nach Europa. Darüber hinaus haben sich zahlreiche Firmen auf bestimmte Dienstleistungen im Zusammenhang mit

dem Strafvollzug spezialisiert. *GEPSA*, eine Tochtergesellschaft des im Bereich der Energieversorgung und des Umweltmanagements tätigen Mischkonzerns *Suez*, bietet seit 1990 Dienstleistungen für Gefängnisse an.

Zwar gibt es kaum unabhängige wissenschaftliche Untersuchungen über den Betrieb privater Gefängnisse, es gibt aber hinreichend bekannte Fälle, die den Anspruch des Privatsektors auf Innovationsvorteile und Überlegenheit gegenüber staatlichen Einrichtungen ad absurdum führen. Im englischen Ashfield etwa musste 2002 die privatisierte Vollzugsanstalt vorübergehend einem staatlichen Gouverneur übergeben werden, der die herrschenden Missstände beseitigen sollte; in den privat geführten Gefängnissen in Wales und England erreichte die Zahl schwerer Angriffe auf Mithäftlinge oder auf das Personal im Jahr 2004 Spitzenwerte. Dafür konnte in einigen Anstalten die vorgegebene Stundenanzahl „zielgerichteter Aktivitäten" für die Häftlinge nicht eingehalten werden, in manchen fehlte es überhaupt an „konstruktiven Aktivitäten". Und ganz allgemein klagten Gefängnisleiter und Angestellte über chronischen Personalmangel (Stephen Nathan, Internationaler Bericht über die Privatisierung des Strafvollzugs (www.psiru.org/justice), 2005).

Forderung nach Verbesserungen

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

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

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Entwicklungen der letzten Jahre zeigen ein differenziertes Bild:

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

1980er und 1990er Jahre ebenfalls verlangsamt, auch weil viele Menschen zunehmend Probleme haben, von ihren unsicheren Einkommen hohe Mieten oder Kreditraten zu bezahlen.

- Wachsender Widerstand gegen weitere Privatisierungen hat jedenfalls in der gesamten EU das Tempo der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen deutlich verlangsamt. Zu offenkundig sind für viele Menschen und Entscheidungsträger, dass die Privatisierung Vorteile für nur wenige, aber Nachteile für zu viele Menschen mit sich gebracht hat.

Quellenhinweise:

Artikelkompendium zu Privatisierung von Bildung in Deutschland,
Online abrufbar unter http://www.meinepolitik.de/privbild.htm

Ball, Michael, et al.: European Housing Review 2005, RICS 2005
Online abrufbar unter:
http://www.rics.org/NR/rdonlyres/FE69252B-B62E-47BD-820E-471AA2072C65/00/ehr_2005_full_report.pdf

Ball, Michael, et al.: European Housing Review 2007, RICS 2007
Online abrufbar unter:
http://www.rics.org/NR/rdonlyres/5B277011-8346-4111-9299-C7A6991B2090/0/EuropeanHousingReviewfullreport.pdf

Birgersson, Bengt Owe/ Bengt Turner: The future of main stream public housing in Europe – a Swedish perspective. Paper presented at the ENHR conference „Housing in an expanding Europe: theory, policy, participation and implementation“, Ljubljana, Slovenia, 2-5 July 2006
Online abrufbar unter: http://enhr2006-ljubljana.uirs.si/publish/PIII_bengt.pdf

Europäische Kommission: Schlüsselzahlen zum Bildungswesen in Europa 2005, EGKS-EG-EAG, Brüssel/Luxemburg, 2005,
Online abrufbar unter: http://www.eurydice.org/ressources/eurydice/pdf/0_integral/052DE.pdf

OECD: Education at a glance 2007, OECD 2007
Online abrufbar unter: http://www.oecd.org/dataoecd/4/55/39313286.pdf

Lohmann, Ingrid: Was bedeutet eigentlich „Humankapital“? Das Unwort des Jahres 2004. , Lüneburg 2007
Online abrufbar unter:
http://www.erzwiss.uni-hamburg.de/Personal/Lohmann/Publik/Humankapital.pdf

Whitehead, Christine/ Kathleen Scanlon (Ed.): Social Housing in Europe, London School of Economics and Political Science 2007
Online abrufbar unter:
http://www.lse.ac.uk/collections/LSELondon/pdf/SocialHousingInEurope.pdf

Witsch, Monika: Ökonomisierung von Bildung und Privatisierung von Bildungspolitik – Pädagogische An- und Einsprüche, 2008
Online abrufbar unter: http://www.nachdenkseiten.de/?p=3036

Die ÖGPP ...

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

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

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

Die ÖGPP dankt allen Förderern ihrer Arbeit,
wie der Wiener Städtischen Versicherung

WIENER STÄDTISCHE
VIENNA INSURANCE GROUP