



# ZUR ZUKUNFT ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN

ZWISCHEN STAAT UND MARKT –  
AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN DER  
ÖFFENTLICHEN DIENSTLEISTUNGSERBRINGUNG

Eine Publikation der AK Wien

Nr 6

Dezember 2005

**AK**

**WIEN**



ZUR ZUKUNFT ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN

**ZWISCHEN STAAT UND MARKT -  
AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN DER  
ÖFFENTLICHEN DIENSTLEISTUNGSERBRINGUNG**

Projektkoordination: Werner Raza  
Lektorat: Werner Raza, Agnes Streissler

Zu beziehen bei: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien  
Prinz Eugen Straße 20-22, A-1040 Wien  
Tel: ++43 (0) 1 – 50165/ 2278  
Fax: ++43 (0) 1 – 50165/ 2199  
Email: vera.ableidinger@akwien.at

Download: <http://wien.arbeiterkammer.at/www-4631.html>

ISBN: 3-7063-0303-5

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

© 2005, by Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1041 Wien, Prinz Eugen Straße 20-22  
Die Deutsche Bibliothek – CIP Einheitsaufnahme  
Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei „Der Deutschen Bibliothek“ erhältlich.  
Medieninhaber, Herausgeber, Vervielfältiger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien,  
Prinz Eugen Straße 20-22, 1041 Wien

# VORWORT

Öffentliche Dienstleistungen sind ein zentraler Bestandteil des in Österreich über Jahrzehnte aufgebauten Wohlfahrtsstaats. Wasser, Verkehr, Gesundheit in hochwertiger Qualität und zu günstigen Kosten allen Menschen bereitzustellen ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Menschen am sozialen und wirtschaftlichen Leben voll teilnehmen können. Immer wichtiger werden funktionsfähige Dienstleistungen auch für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Die Verantwortung zur Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen war und ist zentrale Aufgabe der Politik. Dass der öffentlichen Hand auch in Zukunft dabei ein zentraler Stellenwert zukommt, dazu gibt es ein eindeutiges Bekenntnis der AK.

In den letzten Jahren erleben wir aber im Sinne von „Mehr Privat – weniger Staat“, dass öffentliche Dienste liberalisiert und privatisiert werden. So geschehen bei der Telekommunikation, bei Strom und Gas, bei der Post und beim Schienenverkehr. Mittlerweile gibt es sogar Pläne der Europäischen Union, auch den öffentlichen Nahverkehr (Bus, Bim, U-Bahn) und die Wasserversorgung zu liberalisieren. Ähnliche Entwicklungen gibt es im Bereich der Gesundheits- und sozialen Dienste.

Klar ist, dass sich die gebetsmühlenartigen Behauptungen der Liberalisierungsbefürworter in der österreichischen Bundesregierung oder der EU-Kommission, Liberalisierung und Privatisierung führen zu günstigeren Preisen und höherer Qualität der Dienstleistungen, wenn überhaupt nur sehr eingeschränkt bestätigt haben. Die im Rahmen der Schriftenreihe „Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen“ veröffentlichten Studien zeigen, dass diese Versprechungen einer eingehenden Überprüfung nicht standhalten.

Mit der vorliegenden Publikation verfolgt die AK zwei Zwecke. Zum einen soll ein umfassender Überblick über den Stand der Liberalisierungs- bzw Privatisierungsbestrebungen in allen wesentlichen Sektoren der öffentlichen Dienstleistungserbringung gegeben werden. Zum anderen werden von den Autorinnen und Autoren aktuelle Herausforderungen aufgezeigt, sowie Reform- und Lösungsvorschläge für eine zukunftsfähige Ausgestaltung der öffentlichen Dienstleistungserbringung zur Diskussion gestellt.

Die AK legt mit dieser Publikation ihre Positionen und Forderungen klar dar. Wir werden uns auch weiterhin für eine leistbare, hochwertige und flächendeckende Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen einsetzen, die effizient und unter fairen Bedingungen für die Beschäftigten erbracht werden.

Maria Kubitschek  
Bereichsleiterin Wirtschaft  
AK Wien



# INHALTSVERZEICHNIS

Werner Raza: <b>Jenseits von keynesianischem Wohlfahrtsstaat und liberalem Wettbewerbsstaat? Einführende Überlegungen zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen</b> .....	1
Reinhard Pirker: <b>Eigentumsformen in der wirtschaftspolitischen Diskussion: Theorie und Kritik</b> .....	13
Bruno Rossmann: <b>Optionen zur Verbesserung der demokratischen Governance und des Managements öffentlicher Dienstleistungen</b> .....	20
Sybille Pirklbauer: <b>Gender Budgeting: ein Instrument zur geschlechtergerechten Gestaltung öffentlicher Dienstleistungen?</b> .....	33
Martin Pospischill: <b>Verfassungs- und EU-rechtliche Rahmenbedingungen für die öffentliche Daseinsvorsorge</b> .....	54
Andreas Schieder: <b>Kommunale Dienstleistungen: zwischen Subsidiarität und Liberalisierung</b> .....	64
Werner Hochreiter: <b>Abfallwirtschaft</b> .....	71
Gregor Lahounik: <b>Eisenbahn</b> .....	87
Gunda Kirchner <b>Energiesektor</b> .....	109
Agnes Streissler: <b>Gesundheitsdienstleistungen</b> .....	120
Mathias Grandosek: <b>Informations- und Kommunikationstechnologien</b> .....	134
Doris Unfried: <b>Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)</b> .....	145
Mathias Grandosek: <b>Postdienstleistungen</b> .....	159
Doris Lutz/Karl Wörister/Iris Woltran: <b>Soziale Dienstleistungen</b> .....	169
Wolfgang Lauber: <b>Wasserversorgung und Abwasserentsorgung</b> .....	185
<b>Autorinnen und Autoren</b> .....	198





# JENSEITS VON KEYNESIANISCHEM WOHLFAHRTSSTAAT UND LIBERALEM WETTBEWERBSSTAAT?

Einführende Überlegungen zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen

Werner Raza

## Einleitung

Die Diskussion zu öffentlichen Dienstleistungen und zum Wohlfahrtsstaat im allgemeinen verläuft auf einer schiefen Ebene. Hatten bis zur Mitte der 1970er Jahre Politik und Medien über den Wohlfahrtsstaat überwiegend als eine zivilisatorische Errungenschaft gesprochen, hat sich der öffentliche Diskurs seitdem grundlegend gewandelt. Der Wohlfahrtsstaat und die öffentliche Daseinsvorsorge werden zunehmend als Grundübel moderner Gesellschaften dargestellt, ihre Zurückdrängung als politische Notwendigkeit hingestellt. Unter dem Motto „Mehr Eigenverantwortung“ und „Mehr Privat, weniger Staat“ gelten der Abbau sozialer Leistungen und die Privatisierung der öffentlichen Dienstleistungserbringung als erstrebenswertes politisches Ziel. Nicht von ungefähr nehmen die Medien eine Vorreiterrolle in dieser großflächigen Verschiebung des Diskurses ein. Die permanente Rede vom Versagen des Staates, alternativlosen Reformnotwendigkeiten, die es endlich durchzusetzen gälte uä, tragen nicht nur zu einer generellen Verunsicherung der Bevölkerung bei, sondern führen schleichend zu einer allgemeinen Legitimitätskrise des Staates. Tägliche Börsenachrichten im Radio oder die Flut an Werbespots zur privaten Pensionsvorsorge sollen den Menschen suggerieren, dass an die tradierten Formen kollektiver Problemlösung – repräsentative Demokratie und Sozialstaat – keinerlei Erwartungen zu richten seien, sondern jede/r selbst seines/ihres Glückes Schmied ist. Wer nicht rechtzeitig vorsorgt, der muss eben mit 75 noch das Ballmädchen beim Tennis geben oder als Sternsinger von Wohnung zu Wohnung dingeln, um sein Auskommen zu finden. Wer es eben nicht schafft, der kann ja noch im Lotto sein Glück versuchen oder darauf hoffen, dass beim nächsten glanzvollen Charity-Event der Seitenblicke-Gesellschaft auch was für ihn oder sie abfällt. Es ist nicht zu leugnen, dass diese propagandistische Daueroffensive Spuren der Entsolidarisierung und Resignation in der Gesellschaft hinterlassen hat. Gleichwohl zeigen eine Vielzahl von Umfragen in Österreich, Europa und auch in anderen Erdteilen, dass Schleifung des Wohlfahrtsstaates und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen nicht dem Willen der Bevölkerungsmehrheit entsprechen. Der reale politische Prozess ist daher nach wie vor keine „gmahte Wiesen“ für die neoliberale Politik, sondern ein politisch umkämpftes Terrain. Im Gegenteil, die Anzeichen in Österreich und Europa mehren sich in jüngerer Vergangenheit, dass eine Politik jenseits platter Marktapologetik und Sachzwanglogik wieder an Unterstützung gewinnt.

Eine solche Politik, so sie denn über die Kritik der herrschenden Verhältnisse hinausgehen soll, wird nicht umhin kommen, konkrete Vorstellungen darüber zu artikulieren und Vorschläge zu machen, wie ein erneuerter Wohlfahrtsstaat aussehen soll. Genau dazu will der vorliegende Band einen Beitrag leisten. Im vorliegenden Kapitel wird es daher darum gehen, ausgehend von einer kritischen Analyse des keynesianischen Wohlfahrtsstaats der 1950er-70er Jahre und den Problemen des danach entstandenen liberalen Wettbewerbsstaats die konkreten Prinzipien und Herausforderungen eines erneuerten, der sozialen Demokratie verpflichteten Wohlfahrtsstaates zu benennen. Darauf aufbauend wird dann in den folgenden Beiträgen eine Vielzahl von horizontalen, dh sektorübergreifenden als auch von sektorspezifischen Problemen der öffentlichen Daseinsvorsorge diskutiert werden. Gemeinsam ist den in diesem Band versammelten Beiträgen ein grundsätzliches Bekenntnis zu einem univer-

sellen Wohlfahrtsstaat, der sich in seinen Regulierungs- und Organisationsformen zwar weiter zu entwickeln hat, aber am grundsätzlichen Bekenntnis zu einem solidarischen Gesellschaftssystem und der politischen Verantwortung des modernen Staates zum sozialen Ausgleich festhält.

## **Die Organisations-, Finanzierungs- und Verteilungsstruktur der öffentlichen Dienstleistungen im keynesianischen Wohlfahrtsstaat**

Die Organisations-, Finanzierungs- und Verteilungsstruktur des keynesianischen Wohlfahrtsstaats basierte in vereinfachter Darstellung auf folgenden Grundpfeilern:

Zentralisiertes Regulierungsregime: Kennzeichnend für die Regulierungsarchitektur des keynesianischen Wohlfahrtsstaats sind erstens die Merkmale der Zentralität und Hierarchie. Die Dienstleistungserbringung selbst wird zunehmend auf nationaler Ebene organisiert. Reguliert wird auf Basis von Gesetzes- und Verwaltungsakten durch die zentralen bürokratischen Apparate, insb. die Ministerien. Erbracht werden die Leistungen idR durch große, nationale öffentliche Unternehmen, die in ihrer Organisation ebenfalls stark verbürokratisiert waren, und hierin den großen privaten Unternehmen durchaus ähneln (vgl. Lévesque 2003). Typisch war, dass diese Unternehmen einen gesetzlich festgelegten oder politischen Versorgungsauftrag umzusetzen hatten, der darauf ausgerichtet war, die technische Versorgungssicherheit, eine territorial möglichst homogene Versorgung, und sozialpolitisch motiviert eine leistbare Versorgung für die breite Masse der Bevölkerung sicher zu stellen. Die politische Steuerung erfolgte durch die zuständigen MinisterInnen, welche ihrerseits dem Parlament rechenschaftspflichtig waren. Die Versorgungsunternehmen selbst wiederum waren dem Ministerium, und indirekt via Rechnungshöfe oder ähnliche Kontrolleinrichtungen dem Parlament verantwortlich. Zumindest in Kontinentaleuropa hatten auch die Gewerkschaften bzw die betriebliche Interessenvertretung einen vergleichsweise großen Einfluss. Und zwar nicht nur auf die Lohn- und Arbeitsbedingungen, sondern auch auf die Unternehmensführung. Einen geringen Einfluss auf die Leistungsdefinition und -erbringung hatten dagegen die eigentlichen NutzerInnen (vgl. auch Crouch 2004).

Sicherung der existenziellen Risiken durch kollektive soziale Sicherungssysteme:

Ein zentrales Element des keynesianischen Wohlfahrtsstaates bestand zudem in der Absicherung der existenziellen Risiken von Krankheit, Unfall, Altersarmut und Arbeitslosigkeit. In Kontinentaleuropa geschah dies idR durch umlagenfinanzierte gesetzliche Sozialversicherungssysteme. Die Finanzierung basierte auf zwei Grundregeln: Erstens bezahlte die erwerbstätige Bevölkerung die Beiträge, die in Form von Geldleistungen, eingeschränkt auch in Form von Sachleistungen, den Anspruchsberechtigten zugute kamen. Zweitens erfolgte die Finanzierung anteilig sowohl durch ArbeitnehmerInnen als auch ArbeitgeberInnen. Die Versicherung setzte also am Faktum der Erwerbstätigkeit an. Die nicht erwerbstätige Bevölkerung (insb. Frauen, Kinder) war daher kein eigenständiges Versicherungssubjekt, sondern wurde in abgeleiteter Form, dh über eine erwerbstätige Person in das System integriert. Ein sozialer Gesichtspunkt des Systems bestand auch darin, bestimmte als gesellschaftlich wertvoll angesehene Aktivitäten hinsichtlich der zu erwerbenden Ansprüche ganz oder teilweise anzurechnen (so zB Wehrdienst, Universitätsstudium, Kindererziehungszeiten uam). Andere Staaten (zB in Skandinavien) entschieden sich für idR steuerfinanzierte Universalsysteme: Hier wurde die Höhe der Leistung in allgemeinverbindlicher Form für alle festgelegt. Dies bedeutete eine hohe Erwartungsstabilität für den/die Einzelne/n, welche auch gesamtwirtschaftlich stabilisierend wirkte. Über die Jahre lässt sich eine teilweise Konvergenz der Modelle feststellen. So fanden universelle Elemente auch Eingang in die Sozialversicherungssysteme: Um ein zu starkes Auseinanderklaffen von Leistungen zu vermeiden, wurden zB in der gesetzlichen Pensionsversicherung Mindest- und Höchstgrenzen eingezogen.

Prinzip der Quersubventionierung: In den vor allem durch Monopolunternehmen erbrachten Netzwerkdiensten wie zB den öffentlichen Verkehrsdiensten, den Post- und Telekomdiensten, aber auch den v.a. in Form von kommunalen Unternehmen erbrachten Diensten wie Wasserversorgung bzw. Abwässerentsorgung, Abfallbeseitigung, Energieversorgung sorgte das Prinzip der Quersubventionierung für eine Alimentierung der verlustbringenden durch jene Versorgungssparten, welche operative Überschüsse abwarfen. ZB wurden mit den Überschüssen der Festnetztelefonie die Verluste der Brief- und Paketpost finanziert, oder die Überschüsse der Westbahnverbindung alimentierten die defizitären Nebenbahnen der Österreichischen Bundesbahnen. Damit konnte in der Regel der Zuschussbedarf aus Mitteln der öffentlichen Budgets verringert werden. Im Idealfall unterblieb eine Verlustabdeckung durch die öffentliche Hand sogar. Unabhängig vom konkreten Einzelfall traf die öffentliche Hand aber jedenfalls die Pflicht anfallende Verluste abzudecken.

Politische Festsetzung der Preise und Leistungsniveaus: Die Tarife und Nutzungsgebühren öffentlicher Dienste wurden nicht bzw. nicht primär über das Wirken von Angebot und Nachfrage, sondern durch einen politischen Aushandlungsprozess festgesetzt. In diesem Prozess geschah die Festsetzung der Preise primär unter sozialpolitisch motivierten bzw auf allgemeine Zugänglichkeit abstellenden Zielsetzungen. So wurden zB im Bereich des öffentlichen Verkehrs für sozial benachteiligte oder wenig kaufkräftige Gruppen (SchülerInnen, PensionistInnen, Behinderte, Studierende, Familien, Präsenzdiner etc.) eigene vergünstigte Tarife festgelegt. Zudem galten dieselben Tarife im gesamten Streckennetz unabhängig davon, ob ein Fahrgast eine Hauptverkehrsstrecke buchte oder eine defizitäre Nebenbahn. Ähnliches galt für die Post. Die Beförderung von Briefsendungen kostete gleich viel, egal ob von Wien nach Graz oder vom Bregenzerwald ins Südburgenland. Im Bereich der Wassergebühren oder Energieentgelte gab es zwar in der Regel unterschiedliche Tarife für die beiden großen Kundengruppen der privaten Haushalte bzw. Gewerbe- und Industriekunden. Charakteristisch war aber, dass im Vergleich zu einer reinen Marktpreisbestimmung die Tarife für Haushalte relativ günstig zu den Industrietarifen waren, es also faktisch zu einer Quersubventionierung von der Industrie zu den Haushalten kam. Natürlich hing die Preisbildung auch von anderen Faktoren (Unternehmenssituation, Investitionserfordernisse etc.) und den jeweils herrschenden spezifischen politischen Kräfteverhältnissen ab. Die Zielsetzungen der sozialen bzw. regionalen Kohäsion spielten aber eine im historischen Vergleich große, wenn nicht tragende Rolle. Dafür verantwortlich war, dass im Modell des keynesianischen Wohlfahrtsstaats die strukturelle Homogenität des Staatsterritoriums nicht nur wichtiges Ziel der Regional- und Wirtschaftspolitik war, sondern der Zugang zu öffentlichen Diensten für jede/n Staatsbürger/in unabhängig von seiner/ihrer sozioökonomischen Position bzw. territorialen Verortung wenn nicht de-jure, so de-facto staatsbürgerliches Grundrecht darstellte.

Die öffentliche Trägerschaft der zentralen Infrastrukturleistungen bedeutete nicht zuletzt auch, diese Wirtschaftsaktivitäten aus den privaten Verwertungs- und Kapitalkreisläufen zu exkludieren. Zusammen mit einer ebenfalls starken Kontrolle des Geld- und Kreditwesens bzw. einem umfangreichen staatlichen Unternehmenssektor va in der Grundstoffindustrie bestand der damit intendierte Lenkungseffekt darin, die private Wirtschaftstätigkeit auf die realwirtschaftliche Akkumulation zu konzentrieren, das heißt insbesondere auf die Produktion von (dauerhaften) Konsumgütern für die breite Masse der Bevölkerung. Die staatlich alimentierten öffentlichen Dienstleistungen erhöhten somit die verfügbaren Masseneinkommen. Damit konnte ein vergleichsweise hoher Anteil des Einkommens für den Konsum eben jener Güter verausgabt werden, die vom privaten Sektor produziert wurden. Alle jene Ausgaben für Miete, Heizung, Krankenversicherung, öffentliche Mobilität, Bildung etc, die bei privatwirtschaftlicher Erbringung einen bedeutenden Teil der verfügbaren Einkommen beanspruchen können, bildeten somit Teil eines sogenannten Soziallohns, dh wurden durch staatliche Subventionierung bzw teilweise auch durch Ko-Finanzierung vonseiten der Unternehmen für den typischen Lohnabhängigen beträchtlich verbilligt.

Diese Regulierungsweise führte in langfristiger Betrachtung zur Herausbildung einer vergleichsweise breiten und wohlhabenden Mittelschicht, zu einer beträchtlichen Reduktion der Einkommensunterschiede und insbesondere zu einer Gesellschaft der sozialen Inklusion. Soziale Inklusion meint hier nicht nur, dass die materiellen Grundbedürfnisse und existenziellen Risiken abgedeckt sind, sondern zumindest potenziell eine umfassende ökonomische und politische Teilhabe und damit verbunden eine positive Lebensperspektive für die Mehrzahl der StaatsbürgerInnen gegeben ist. Damit soll nicht geleugnet werden, dass es auch in der fordistischen Gesellschaft zT gravierende soziale Probleme und Konflikte gab, und dass es sich zweifelsohne nach wie vor um eine kapitalistische Klassengesellschaft handelte, auch wenn der keynesianische Wohlfahrtsstaat die institutionelle Ausprägung des fordistischen Klassenkompromiss im „sozialdemokratischen Jahrhundert“ (Ralf Dahrendorf) darstellte.

## Defizite des keynesianischen Wohlfahrtsstaates

Ungeachtet der geschilderten Errungenschaften und Vorzüge des keynesianischen Wohlfahrtsstaates wäre es kontraproduktiv seine Defizite und Probleme zu leugnen. Wenngleich die fundamentalistische Kritik von Unternehmerseite und neoliberalen Stoßtrupps im akademisch verbrämten Gewand extrem überzogen und häufig nur als blanker Zynismus zu interpretieren ist, wäre es politisch falsch, jene Teile der Kritik, denen ein rationaler Kern zugrunde liegt und die auch von dem Wohlfahrtsstaat gegenüber grundsätzlich nicht feindlich eingestellten Bevölkerungskreisen geteilt werden, einfach zu ignorieren. Die Verteidigung des Wohlfahrtsstaats als Idee und Praxis kann sich nicht auf die Unverrückbarkeit des Status Quo beschränken, sondern muss die Schwächen klar benennen und darauf aufbauend Strategien zur Fortentwicklung einer auf sozialen Ausgleich orientierten *res publica* konzipieren. Wo liegen also die Schwächen des Wohlfahrtsstaats keynesianischer Prägung? Diese liegen in vier Bereichen, und zwar im (i) Leistungsversagen, in (ii) Finanzierungsproblemen, in (iii) Gerechtigkeitsdefiziten (vgl. Lessenich/Möhring-Hesse 2005) und (iv) in der Governance-Struktur.

Ad (i): Vielleicht am eklatantesten augenscheinlich wird das Leistungsversagen des keynesianischen Wohlfahrtsstaats im Verfehlen eines seiner zentralen Ziele, nämlich der Beseitigung bzw. Vermeidung von Armut. Wie einschlägige Studien zeigen, nimmt die Armut bzw. die Armutsgefährdung in Österreich, aber auch in anderen Staaten mit entwickeltem Wohlfahrtsstaat in den letzten 20 Jahren aber wieder zu. Laut dem aktuellen Bericht über die soziale Lage 2003/04 gelten 1,044 Mio. Personen, d.s. 13,2% der Bevölkerung in Österreich, als arm. Unter akuter bzw. verfestigter Armut leiden 5,9%, d.s. 467.000 Personen.<sup>1</sup> Einen zweiten, damit verbundenen wesentlichen Faktor stellt der Rückgang des „Normalarbeitsverhältnisses“, und das Aufkommen vielfältiger atypischer und prekärer Beschäftigungsverhältnisse dar. Letztere erhöhen zum einen die Armutsgefährdung, bedingen zugleich aber auch, dass traditionell am Normalarbeitsverhältnis ansetzende Leistungsansprüche für Formen der atypischen Beschäftigung nicht oder nur teilweise zugänglich sind. Unabhängig von der Frage, inwieweit systemendogene oder –exogene Ursachen dafür verantwortlich sind, und unabhängig von dem Umstand, dass Armut und soziale Exklusion in nicht wohlfahrtsstaatlich verfassten Staaten noch verbreiteter sind, bedeutet dieser Befund, dass ein wachsender Teil der Bevölkerung gesellschaftlich exkludiert wird. Diese nachlassende Fähigkeit zur Inklusion stellt eine eklatante Gefahr für die Legitimität des Wohlfahrtsstaates an sich dar.

Ad (ii): Die Finanzierungsprobleme des Wohlfahrtsstaates haben sich in den letzten Jahren maßgeblich zugespitzt, wurden aber von weitsichtigen Beobachtern wie Egon Matzner (1982) schon zu Anfang der 1980er Jahre festgestellt. Strukturell erklären sich diese Probleme aus dem Zusammenwir-

---

<sup>1</sup> Vgl. zB den letzten „Bericht über die soziale Lage“ des BMWA, <https://broschuerenservice.bmsg.gv.at/PubAttachments/Sozialbericht%202003%20-%202004.pdf>

ken mehrerer Faktoren: Dazu zählen insbesondere die signifikante Zunahme der Arbeitslosigkeit, die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses und das Entstehen atypischer und prekärer Beschäftigungsformen, sowie die moderate Lohndynamik während der letzten 20 Jahre. Damit im Zusammenhang steht eine wirtschaftspolitische Gesamtkonzeption, welche der geld- und fiskalpolitischen Stabilität vorrangige Bedeutung einräumt, und damit dämpfend auf das Wirtschaftswachstum wirkt. Hier ist insbesondere durch den europäischen Integrationsprozess in Gestalt der Maastricht Konvergenzkriterien und des Stabilitäts- und Wachstumspakts eine supranationale Dimension ins Spiel gekommen, welche die Finanzkrise des Wohlfahrtsstaats maßgeblich akzentuiert hat. Dazu kommt, dass mit dem Rückzug des Staates aus der Leistungserstellung zuvorderst die gewinnbringenden Dienste an private Leistungserbringer übergeben werden. Die Quersubventionierung von gewinn- zu verlustbringenden Sparten ist damit kaum mehr möglich, wodurch unter sonst gleichen Umständen der öffentliche Zuschussbedarf insgesamt steigt. Als letzter, wenngleich in seiner ökonomischen Bedeutung im Vergleich zu Beschäftigungs- und Einkommensaspekten überbewerteter Faktor sei auf die demografische Entwicklung, dh konkret die zunehmende Alterung der Bevölkerung in vielen Wohlfahrtsstaaten hingewiesen. Dies belastet die Sozialsysteme doppelt: Einerseits verschlechtert sich das Verhältnis von BeitragszahlerInnen und LeistungsempfängerInnen, andererseits steigen die Ausgaben aufgrund der steigenden Lebenserwartung.

Ad (iii): Es ist klar, dass es keinen allgemeingültigen, objektiven Gerechtigkeitsmaßstab in einer Gesellschaft gibt. Gerechtigkeitsfragen in bezug auf die Finanzierung und Inanspruchnahme öffentlicher Dienste, bzw des Wohlfahrtsstaats insgesamt entscheiden sich anhand von rational begründbaren Wertvorstellungen, welche allgemein bzw von einer überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung akzeptiert und von einer anders denkenden Minderheit nicht aktiv bekämpft werden. Die solcherart allgemein akzeptierten Gerechtigkeitsmaximen des Wohlfahrtsstaates hießen Leistungsfähigkeit in der Finanzierung über Steuern bzw. Äquivalenzprinzip bei beitragsorientierter Finanzierung sowie Bedarfsgerechtigkeit bei der Inanspruchnahme. Die damit einhergehende Wertvorstellung der formellen Gleichheit konstituiert eine Balance der Rechte und Pflichten des/der Einzelnen. Diese Balance von Rechten und Pflichten weist zwar gewisse Toleranzgrenzen auf, ist aber grundsätzlich labil. Sie kann z.B. verletzt werden, wenn Free-Rider-Verhalten vorliegt, d.h. bestimmte Bevölkerungsgruppen die Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge in Anspruch nehmen, ihr Beitrag zur Finanzierung aber schwindet. Oder wenn zwar Beiträge geleistet werden, der Umfang oder die Qualität der in Anspruch genommenen Leistungen aber unterschiedlich ausfallen, und von ethnischen oder geschlechtsbezogenen Diskriminierungen geprägt oder schlicht von versteckten finanziellen Zusatzaufwendungen (Stichwort: Zwei-Klassen-Medizin) abhängig gemacht werden. Es ist zudem davon auszugehen, dass die Toleranzgrenze zur Hinnahme von als ungerecht empfundenen Verhaltensweisen sinkt, je länger diese erstens andauern, je schwieriger zweitens die wirtschaftliche Situation insgesamt sich darstellt, und drittens je ungleicher Einkommen und Vermögen verteilt sind. In diesem Kontext verfangen dann auch politische Strategien, unterschiedliche Bevölkerungsgruppen gegeneinander auszuspielen, und unter dem Vorwand gerechtigkeitsfördernder Maßnahmen Umfang und Qualität von öffentlichen Leistungen insgesamt zu reduzieren.

Ad (iv): Charakteristisch für die Organisation öffentlicher Leistungserbringung im keynesianischen Wohlfahrtsstaat war eine ausgeprägte Tendenz zur Bürokratisierung und Hierarchisierung von Aufgabenorganisation und Entscheidungsfindung. Dies führte von liberaler Seite zum Vorwurf der „institutionellen Sklerose“ (vgl. OECD/Interfutures 1979), d.h. mangelnder Anpassungsfähigkeit an Änderungen im gesellschaftlichen Umfeld. Zwar verfügen Institutionen in der Tat über eine gewisse *resilience*, d.h. Widerstandsfähigkeit. Diese erweist sich aber andererseits auch als Vorteil, wenn es darum geht, modischen Trends aus Betriebswirtschaft und Managementphilosophie zu widerstehen. Andererseits unterliegen Institutionen aber letztendlich der politischen Kontrolle und Kritik und können sich schwerlich auf Dauer politischer Willensbildung bzw. gesellschaftlichen Transformationsprozessen entziehen.

Solche Prozesse der institutionellen Restrukturierungen können allerdings langsam und konfliktreich verlaufen. Es ist in diesem Zusammenhang kein Zufall, dass Prozesse der Implementierung von Philosophie und Methoden des New Public Management auf den zuweilen zähen Widerstand der BeamtInnen treffen. Geht es hier doch um die durchaus ambivalent einzuschätzende Ablöse eines ausgeprägten bürokratischen Ethos. Ambivalent deshalb, weil wie schon Max Weber zeigte, gerade die bürokratische Rationalität und Ethik einen wichtigen Beitrag zur organisatorischen Stabilität des Wohlfahrtsstaates leistete (vgl. Drechsler 2005). Andererseits lässt sich nicht leugnen, dass bürokratische Apparate wenig transparent sind, und die Bevölkerung oft genug eher als Bittstellerin denn als BürgerIn mit legitimen Ansprüchen behandelt wird. Darüberhinaus findet sich nicht zuletzt in korporatistischen Systemen ein Hang zu paternalistischer Bevormundung, der sich zunehmend weniger mit den legitimen Erwartungshaltungen einer mündigen BürgerInnenschaft vereinbaren lässt. Ein größeres Eingehen auf die Bedürfnisse der NutzerInnen und damit eine ausgeprägtere Dienstleistungsorientierung gehörten damit zu den berechtigten Forderungen an eine sich zu erneuernde öffentliche Organisationskultur (vgl. den Beitrag von Rossmann in diesem Band). Dass dies nur mit der Übernahme der Betriebsführungsmaximen und Organisationskultur privater kommerziell agierender Unternehmen zu erreichen wäre, gehört aber zu den bewusst genährten, fundamentalen Missverständnissen neoliberaler Gegenreformation. Es ist in diesem Zusammenhang zu bedauern, dass das engagierte Eintreten einer kritischen finanzwissenschaftlichen Tradition für alternative Formen der Organisation wirtschaftlicher Tätigkeiten schon während der 1970er und 80er Jahre (vgl. Mersmann/Novy 1991, Matzner 1982) im Getöse der über Europa hereinbrechenden neoliberalen Flutwelle unterging.

## **Die Organisations-, Finanzierungs- und Verteilungsstruktur der öffentlichen Dienstleistungen im liberalen Wettbewerbsstaat**

Unter liberalem Wettbewerbsstaat soll im Folgenden die seit den 1990er Jahren in Europa einsetzende Transformation des keynesianischen Wohlfahrtsstaates verstanden werden, welche die Ziele und Funktionen des modernen Staats wesentlichen Änderungen unterwarf (vgl. Hirsch 1995, Jessop 1993, 1995 für eine umfassende Diskussion). Vereinfacht gesagt lief diese Transformation auf eine Stärkung der ökonomischen Produktions- und Verwertungsinteressen angesichts der „Sachzwänge“ von Globalisierung und Standortwettbewerb zulasten der sozialen Funktionen des Staates hinaus (detaillierter dazu Raza/Wedl/Angelo 2004). Wesentliche Merkmale des liberalen Wettbewerbsstaats im Hinblick auf die Regulierung und Organisation der öffentlichen Daseinsvorsorge sind:

- Vermarktlichung und Kommerzialisierung der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen: Dazu zählen die in vielen Staaten vorgenommenen Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungsunternehmen, die als Liberalisierung bezeichnete Abschaffung öffentlicher Monopole zugunsten der Errichtung von Dienstleistungsmärkten, die Ausgliederungen von staatlichen Einrichtungen in eigenständige Unternehmen u.ä.
- Abschaffung der Quersubventionierung als maßgeblichen Finanzierungsprinzips: Durch die Vorgaben des europäischen Wettbewerbs- und Beihilfenrechts und infolge der Trennung von Netzen und eigentlichen Dienstleistungen („Unbundling“, zB bei Strom, Bahn, Telekom) sowie der organisationsrechtlichen Trennung horizontal integrierter Verbundunternehmen (zB von Telekom und Post) wurde die Quersubventionierung unprofitabler Geschäftsbereiche durch profitable unterbunden. Aus Sicht privatkapitalistischer Interessen ist dies eine zentrale Voraussetzung um jene staatlichen Leistungsbereiche, welche gewinnbringend zu führen sind, durch Liberalisierung bzw Verkauf in das Eigentum privater Betreiber zu überführen. Nachteil aus Sicht der öffentlichen Hand ist jedoch, dass allfälligen Einmal Erlösen durch Verkauf ein konstanter Verlustabdeckungsbedarf der in öffentlicher Erbringung verbleibenden Dienstleistungsbereiche gegenübersteht. In diesem Fall muss man wohl von einer Privatisierung der Gewinne bei gleichzeitiger Sozialisierung

der Verluste zu sprechen. Selbst wenn der Staat weiterhin das Mehrheitseigentum an Erbringern öffentlicher Dienstleistungen hält, sind seine Interventionsmöglichkeiten beschränkt. Kapitaleinlagen unterliegen den strengen Auflagen des europäischen Beihilfenrechts, anderwertige gemeinwirtschaftliche Auflagen (zB bestimmte Versorgungspflichten) kollidieren rasch mit den betriebswirtschaftlichen Vorgaben der Unternehmensführung bzw. den Rentabilitätserwartungen seitens der Aktienmärkte, sofern das Unternehmen börsennotiert ist.

- Übergang zu Marktpreissetzung: Statt politischer Preisfestsetzung kommt es zu einem – wenn gleich nicht vollständigen – Übergang zu einer Bildung von Preisen und Tarifen durch den Wettbewerb zwischen mehreren Anbietern. Das führt insbesondere zu einer Ausdifferenzierung der Preis- und Tarifstrukturen. GroßverbraucherInnen haben daher einen wesentlich größeren Verhandlungsspielraum als KleinverbraucherInnen und konnten dementsprechend stärker von Preissenkungen profitieren. Verteilungspolitisch bedeutet dies eine Umverteilung zugunsten des Unternehmenssektors und insbesondere der Industrie und zulasten der breiten Masse der Bevölkerung. Diese sieht sich oft mit intransparenten Tarifstrukturen konfrontiert, welche die Lukrierung von Preisvorteilen beträchtlich erschweren. Für sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen werden die Zeiten zunehmend härter. Zum einen ist ein Ansteigen der Belastung durch fixe Kostenbestandteile (zB Telekom, Strom) festzustellen. Zum anderen drohen bei Zahlungsrückständen bzw. Nicht-Zahlung der Ausschluss von der Leistung durch den Versorger. Sozialpolitisch motivierte Interventionen der öffentlichen Hand auf die Preisstruktur sind kaum möglich. Als Alternative bieten sich personenbezogene Zuschüsse oder spezielle Fonds an, aus denen den Versorgern durch Zahlungsausfall entstandene Verluste abgeglichen werden können. Derartige Modelle befinden sich zur Zeit aber noch generell in den Kinderschuhen (vgl die Beiträge von Grandosek, Kirchner und Pirklbauer in diesem Band). Klar ist aber, dass angesichts enger budgetärer Handlungsspielräume der Dotierung solcher sozialpolitischer Maßnahmen relativ enge Grenzen gesetzt sind.
- Dezentralisierung des regulatorischen Arrangements: Ein gemeinsames Merkmal aller Liberalisierungen/Privatisierungen besteht darin, neue idR unabhängige Regulierungsinstanzen zu schaffen. Diese sind idR aus der ministerialen Verwaltung ausgegliedert und oft in privatrechtlicher Organisationsform installiert (zB GmbHs). Sie unterliegen zwar bestimmten Kontrollrechten seitens des zuständigen Ministers (zB Ernennung des „Regulators“, Richtlinienkompetenz), einer direkten Kontrolle durch das Parlament aber typischerweise nicht (vgl. Majone 1999). Ihre primäre Aufgabe ist es für effizienten Wettbewerb zu sorgen. Dazu obliegt ihnen insbesondere die Kontrolle des Netzzugangs bei natürlichen Monopolen und die Festsetzung der Netzgebühren. Ihre Handlungsformen sind zwar grundsätzlich staatlich-dirigistischer Natur, in der Praxis kommt es aber stärker zu Aushandlungsprozessen zwischen Regulierungsbehörde und Sektorunternehmen. In der Fachliteratur wird dies als „partnership approach“ bzw „conversational engagement“ bezeichnet (McGregor et al 2000). Die Finanzierung der Behörden erfolgt im wesentlichen durch Beiträge seitens der Unternehmen des betreffenden Sektors. Mit diesen Regulierungsbehörden einher geht die Entstehung einer liberalen Technokratie. Diese rekrutiert sich einerseits aus der Wissenschaft (insb Volkswirtschaftslehre), zum anderen aber aus MitarbeiterInnen von Consulting-Unternehmen bzw von Firmenaufträgen abhängigen privaten Forschungsgesellschaften. Typischerweise haben die neuen Regulatoren daher keine traditionelle bürokratische Laufbahn absolviert, sondern sie kommen aus dem betreffenden Sektor selbst bzw stehen in einem beruflichen Naheverhältnis zu diesem. Zumindest international nicht untypisch ist daher ein beruflicher Wechsel vom Sektor in die Regulierungsbehörde bzw umgekehrt. Dieses Phänomen des *regulatory capture*, dh der Einfluss der zu Regulierenden auf die Regulierungsbehörde bzw. auf die Inhalte der Regulierung, ist problematisch, da zwar einerseits durch diese neue Struktur eine Stärkung der Unabhängigkeit vom zuständigen Minister als Eigentümervertreter staatlicher Unternehmen intendiert – wenn gleich wohl nur partiell erreicht wurde, andererseits aber Erfahrungen va aus dem anglo-amerikanischen Raum und vielen Entwicklungsländern zeigen, dass ein demokratiepolitisch bedenkliches Naheverhältnis zwischen Regulierungsbehörden und Sektorunternehmen entstehen

kann. Dadurch kann es zur Entstehung von *principal-agent* Problemen kommen mit demokratisch unerwünschten Folgen (vgl. Majone 1999, Minogue 2002). Ein weiterer und völlig unterbelichteter Effekt der neuen Regulierungsarchitektur besteht in der Zunahme regulatorisch-bürokratischer Strukturen. Wie zB die Erfahrungen in Großbritannien der letzten zwei Jahrzehnte zeigen, kommt es statt eines Abbaus von Bürokratie zum Aufbau einer Vielzahl von neuen Regulierungsbehörden, Schiedsgerichten uä. Eine britische Studie zählte über 200 solcher Einrichtungen im Jahr 1995 (Hood et al 1999). Die politisch gewünschte Herstellung von Dienstleistungsmärkten ohne parallelen Aufbau einer diese regulierenden umfangreichen neuen Bürokratie bleibt also blanke Illusion (vgl. auch Pirker in diesem Band).

## Regulierungsdilemmata des Gewährleistungsstaates

Der Rückzug des Staates aus der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen reduziert diesen also zunehmend auf Regulierungsaufgaben. Diese Entwicklung wird konzeptuell durch den Begriff des *regulatory state* (Minogue 2002) bzw. des Gewährleistungsstaates unterfüttert. Dieser beschränkt sich darauf, den Rahmen der Dienstleistungserbringung vorzugeben und die Einhaltung bestimmter öffentlicher Interessen sicherzustellen. Das tut er im Rahmen der europäischen bzw nationalen Vorgaben und mithilfe der ausgegliederten Regulierungsbehörden. Die dabei auftretenden Probleme wurden bereits erörtert. Darüberhinaus bedeutet die Umsetzung des Gewährleistungsstaates aber auch weitreichende Änderung der kommunalen Selbstverwaltung. Übernahmen die Kommunen im keynesianischen Wohlfahrtsstaat die Erbringung zahlreicher öffentlicher Dienstleistungen im Rahmen der ihnen teilweise verfassungsrechtlich zugestandenen Wirtschaftsautonomie, so sieht das Konzept des Gewährleistungsstaats vor, dass nicht länger die Kommunen selbst, sondern per Ausschreibungswettbewerb ermittelte private Erbringer die Dienstleistungsversorgung übernehmen sollen.<sup>2</sup> Dies bedeutet einen organisatorischen und regulatorischen Bruch mit der bisherigen Praxis und stellt die Kommunen vor große Herausforderungen.

Das Konzept des Wettbewerbs bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen wird auf Gemeindeebene auf weitere Dienstleistungen wie Wasserver- und Abwässerentsorgung, Müllentsorgung oder öffentlichen Nahverkehr (Bus, Straßenbahn) ausgedehnt. Beauftragt die Kommune die in ihrem Eigentum bzw. unter ihrer vollständigen Kontrolle stehenden kommunalen Unternehmen nicht mit der Dienstleistungserbringung (sog. In-House-Vergabe, vgl. den Beitrag von Pospischill in diesem Band), muss per Ausschreibung die Dienstleistung an einen privaten Betreiber übergeben werden. Hier geht von der Wettbewerbspolitik der EU ein starker Druck aus. Gemäß EU-Kommission soll ein „Wettbewerb um den Markt“ oder „Ausschreibungswettbewerb“ stimuliert werden. Private Unternehmen konkurrieren dabei um die Möglichkeit, für einen gewissen Zeitraum eine öffentliche Dienstleistung zu erbringen. Der Zeitraum wird von der öffentlichen Hand festgelegt. Hat die öffentliche Hand ein Interesse daran, dass das private Unternehmen die für die Erbringung der Leistung erforderliche Infrastruktur (Schienennetz, Wasserleitungsnetz etc) in Schuss hält oder gar ausbaut, muss ein relativ langer Konzessionszeitraum gewählt werden, um dem privaten Unternehmen zu ermöglichen, die typischerweise hohen Investitionen auch wieder zu verdienen. Anderfalls müsste die Kommune die Investitionen des Konzessionärs aus öffentlichen Mitteln bezuschussen. Dies ist angesichts der Finanznöte der öffentlichen Budgets für viele Gemeinden eine wenig attraktive Variante. Der Reiz einer Konzessionsvergabe besteht ja gerade in der Abwälzung von Aufwendungen und Kosten an den privaten Betreiber. Je länger allerdings der Zeitraum für die Konzession bemessen ist, desto ausgeprägter wird der Monopolvorteil für das private Unternehmen. Im Lichte der ökonomischen Theorie wirft der

---

<sup>2</sup> Ähnliches passiert im Sozialbereich im Rahmen des sog Kontraktmanagement (vgl. Dahme et al 2005, Kap 3:)



kommunale Gewährleistungsstaat daher eine Reihe von regulatorischen Problemen auf. Dazu zählen insbesondere:

- (i) die Problematik unvollständiger Verträge: Im Rahmen der Ausverhandlung des Konzessionsvertrages zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen muss bis ins letzte Detail festgelegt werden, welche Leistungen in welchem Umfang, in welcher Qualität und zu welchem Preis zu erbringen sind. Auch die dafür anzuwendenden Qualitäts-, Sozial- und Umweltstandards bzw. sonstige gemeinwohlorientierte Auflagen sind festzulegen. Kurz: für alle Eventualitäten ist möglichst Vorsorge zu treffen. Auch wenn diese Verträge daher typischerweise mehrere tausend Seiten umfassen, handelt es sich aber trotzdem um unvollständige Verträge. Es ist unmöglich alle Probleme, die in der Zukunft auftreten können, vorherzusehen. Kommt es dann zu einem unvorhergesehenen Problem, sind oft langwierige und kostspielige Rechtsstreitigkeiten zwischen öffentlicher Hand und privatem Erbringer die Folge. Die davon betroffene Dienstleistung muss aber dessen ungeachtet weiter erbracht werden. Hier trifft die öffentliche Hand eine politische Ausfallhaftung. Genau dieser Umstand ist privaten Unternehmen bewusst und kann für sie einen beträchtlichen Anreiz darstellen, Leistungen nicht vertragskonform zu erbringen. In der ökonomischen Theorie spricht man daher von *Moral Hazard*.
- (ii) Informations- und Verhandlungsmachtasymmetrien: Die Erfahrung mit Ausschreibungswettbewerb in vielen Ländern zeigt, dass es zur Herausbildung von Nachfrageoligopolen kommt. Beispiel Frankreich: Drei große Unternehmen beherrschen dort den „Markt“ für Wasserversorgung. Vor allem kleinere Gemeinden sehen sich daher wirtschaftlich und politisch äußerst mächtigen Konzernen gegenüber, die ihnen die Vertragsbedingungen weitgehend diktieren. Die Versorgung vor allem ländlicher Regionen ist zudem ökonomisch relativ unattraktiv. Will die Kommune eine einigermaßen adäquate Versorgung muss sie finanziell attraktive Bedingungen bieten bzw. andernfalls Einschränkungen bzgl. der Versorgung hinnehmen. Die Verhandlungsmacht liegt damit einseitig bei den Firmen. Kleinere Gemeinden und Städte sind zudem personell und bzgl. des erforderlichen Know-Hows kaum in der Lage, die Vertragskonformität der Tätigkeit dieser Firmen ausreichend zu kontrollieren. Auch die Rechtsdurchsetzung im Klagsweg stellt häufig keinen geeigneten Ausweg dar. Aus Furcht vor Entschädigungszahlungen, die im Fall internationaler Konzerne vor allem durch Investitionsschutzabkommen drohen, und den hohen Prozesskosten scheuen va kleine Kommunen davor zurück, die Konzerne auf Einhaltung der Verträge zu klagen.
- (iii) die Korruptionsanfälligkeit: zu schlechter Letzt ist das Modell des Ausschreibungswettbewerbs auch anfällig für Korruption (vgl. Hall 1999). Vorkommnisse in einigen Kommunen zeigen, dass in diesem Modell Bürgermeister und verantwortliche Gemeindefunktionäre bestechungsanfällig sind (vgl. Lobina 2000).

Nicht nur in demokratiepolitischer Hinsicht, sondern auch aufgrund der hier angeführten Defizite des kommunalen Ausschreibungswettbewerbs ist es unabdingbar, dass die Kommunen auch zukünftig autonom entscheiden können, welche organisatorische Form sie für die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen wählen (vgl. den Beitrag von Schieder in diesem Band). Absehbar ist, dass ein verpflichtender Ausschreibungswettbewerb allein einer qualitativ hochwertigen und effektiven Dienstleistungserbringung abträglich wäre.

## Jenseits falscher Dichotomien: Grundpfeiler eines zukunftsfähigen europäischen Modells der öffentlichen Daseinsvorsorge

Mit Will Hutton (2002) lassen sich vier charakteristische Merkmale europäischer Gesellschaften identifizieren, welche diese von marktliberalen Gesellschaften anglo-amerikanischer Prägung unterscheiden (vgl. auch Matzner/Unterseher 2003, Matzner 2003):

1. Die soziale Verpflichtung privaten Eigentums: Das Recht auf privates Eigentum an Produktionsmitteln ist an soziale Verpflichtungen gebunden. Diese Auffassung findet sich bereits im Feudalismus, ist aber auch in der katholischen Soziallehre und in sozialistischem Gedankengut prominent vertreten. Dem (Rechts-)Staat kommt daher nicht nur wie in den USA die Rolle zu, die Unversehrtheit privaten Eigentums sicher zu stellen, sondern das private Eigentum an die übergeordneten Ziele des politischen Gemeinwesens rückzubinden, d.h. aufgrund bestimmter gerechtfertigter Allgemeininteressen konkret auch einzuschränken.
2. die Idee eines Gesellschaftsvertrags: dieser umfasst alle BürgerInnen und enthält eine gegenseitige Solidaritätsverpflichtung, die über die kollektiven Umverteilungs- und Versicherungsmechanismen des Sozialstaats (insb gesetzliche Kranken-, Arbeitslosigkeits- und Pensionsversicherung) umgesetzt wird.
3. die Idee einer *res publica*: darunter wird ein öffentliches Gemeinwesen verstanden, das nicht nur durch die klassischen politischen Institutionen (Regierung, Parlament, Justiz) konstituiert ist, sondern durch einen breiten Apparat an kulturellen, medialen und Bildungseinrichtungen.
4. eine grundsätzlich positive Auffassung vom Staat: Der Staat wird in Europa im Gegensatz zur USA überwiegend nicht als die Freiheit des Einzelnen bedrohender Zwangsmechanismus (Leviathan), sondern als legitimes Instrument zur Herstellung der materiellen und rechtlichen Voraussetzungen für die Teilhabe am politischen und gesellschaftlichen Leben begriffen.

Hinzuzufügen wäre, dass die in diesen Prinzipien zum Ausdruck kommende politische und soziale Gleichheit auch territorial zu verstehen ist. D.h. jede/r BürgerIn hat die gleichen sozialen Rechte und Pflichten unabhängig vom Wohn- und Arbeitsort. Dies hat wichtige Konsequenzen für die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen.

Die traditionellen Stärken des europäischen Sozialmodells werden zwar in der offiziellen Rhetorik oft betont, in der praktischen Politik aber immer weniger beachtet. Es entbehrt daher nicht einer besonderen Ironie, wenn liberale US-Vordenker wie Jeremy Rifkin (2004) die europäische Gesellschaftskonzeption, den *European Dream*, als globales Zukunftsmodell loben, gleichzeitig die Grundfesten dieses Modells aber stärker denn je abbröckeln.

Für jene, die an den von Will Hutton beschriebenen Grundprinzipien des europäischen Gesellschaftsmodells festhalten wollen, kann es daher nicht angehen, dass dieses durch eine Politik der forcierten Liberalisierung und Privatisierung weiter erodiert wird. Zahlreiche Studien, die Alltagserfahrung und nicht zuletzt die in diesem Band versammelten Beiträge zeigen, dass das Vertrauen in den Markt als ausschließlichem Governance-Modell bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen offensichtlich unbegründet ist. Stattdessen besteht die eigentliche Aufgabe darin, konkrete Schritte zur organisatorischen Verbesserung, finanziellen Nachhaltigkeit und verteilungspolitischen Ausgewogenheit der öffentlichen Daseinsvorsorge und des Wohlfahrtsstaates im allgemeinen zu unternehmen. Ein erster, ganz zentraler Schritt im Hinblick auf diese Aufgabe besteht in der Überwindung einseitiger Fixierungen auf Staat oder Markt. Dazu bedarf es eines zumindest partiellen Abgehens von traditionellen Vorstellungen fürsorglicher Staatlichkeit einerseits und übersteigerter Marktapologetik andererseits. Nicht nur staatlich-bürokratische und marktförmig-unternehmerische Modelle stehen für die Organisation öffentlicher Dienstleistungen zur Verfügung. Deren Schwächen und Defizi-

te rechtfertigen die speziell in der kontinentaleuropäischen Diskussion weiter vorherrschende Fixierung auf diese keineswegs. Dabei wird übersehen, dass es eine Vielzahl von Organisationsformen gesellschaftlicher und ökonomischer Tätigkeiten gibt (vgl. Crouch 2004 für einen Überblick): Besonders das Ensemble von sozialwirtschaftlichen, kooperativen, bzw. auf Gegenseitigkeit beruhenden Organisationsformen (*mutuality*) gilt es hier hervorzuheben (vgl. Birchall 2004, 2001, Hargreaves 1999). Diesen Fundus verstärkt zu nutzen setzt zwar eine gewisse Experimentierfreude in der Erprobung kooperativer Organisationsformen und partizipativer, dh die gesamte Bandbreite an *Stakeholdern* miteinschließender Regulierungsstrukturen voraus. Kooperative Organisationsformen und partizipative Regulierungsformen, welche NutzerInnen und ProduzentInnen einer Dienstleistung gleichermaßen in den Prozess ihrer politischen Definition und Ausgestaltung einschließen, enthalten aber ein demokratisierendes Potenzial, das öffentliche Dienstleistungen wieder verstärkt zu einem integralen Bestandteil der *res publica* machen könnte, indem es den davon betroffenen BürgerInnen die Möglichkeit zur Mitgestaltung und Mitentscheidung eröffnet (vgl. Wainwright 2004, und den Beitrag von Rossmann in diesem Band; zum Gender-Aspekt vgl. Pirklbauer in diesem Band). Zu erkennen, dass der öffentliche Charakter einer Dienstleistung nicht naturgegeben und unabänderlich ist, sondern erst im politischen Diskurs unter der aktiven Teilhabe aller *Stakeholder* hergestellt wird, ist zentrales Element einer sozialen Demokratie, die es in Zukunft zu stärken gilt (vgl. Schmitter 1992, Lévesque 2003).

Daneben bedarf die Weiterentwicklung öffentlicher Dienstleistungen einer Vielzahl von sektorspezifischen Aktivitäten und Maßnahmen. Die in diesem Band versammelten Beiträge von Lutz/Woltran/Wörister und Streissler behandeln dabei besonders Soziale und Gesundheitsdienstleistungen. Die wichtigsten Infrastrukturdienstleistungen wie Abfallentsorgung, Bahn, Energie, Information- und Kommunikationstechnologien, öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV), Post sowie Wasserver- bzw. entsorgung analysieren die Beiträge von Hochreiter, Lahounik, Kirchner, Grandosek, Unfried und Lauber, allesamt ausgewiesene FachexpertInnen der AK Wien. In den Beiträgen werden ausgehend von einer Evaluierung der aktuellen Situation und den spezifischen Problemen des Sektors eine breite Palette von Vorschlägen und Anregungen aus juristischer, ökonomischer, verwaltungswissenschaftlicher und politologischer Sicht gemacht. Ziel der in diesem Band enthaltenen Anregungen und Vorschläge für eine Fortentwicklung und teilweise Neugestaltung der öffentlichen Daseinsvorsorge ist es, auch in Zukunft einen breiten Mix an öffentlichen Dienstleistungen in bestmöglicher Qualität und zu sozial ausgewogenen Preisen bereit zu stellen. Das ist nicht nur ein sozialpolitischer Imperativ, sondern auch weiterhin unverzichtbare Grundlage für ein zukunftsfähiges europäisches Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell.

## Literatur

Birchall, J. (2004): The mutualisation of public services in Britain: a critical commentary, in: *Kurswechsel*, Heft 3/2004, S.85-95;

Birchall, J. (2001, ed.): *The New Mutualism in Public Policy*, London

Crouch, C. (2004): *The State and Innovations in Economic Governance*, in: Gamble, A./Wright, T. (ed.): *Restating the State?*, Malden/Masachusetts et al, pp. 100-116;

Dahme, H.J. et al (2005): *Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität. Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft*. Herausgegeben von der Hans Böckler Stiftung, Edition Sigma, Berlin 2005

Drechsler, W: (2005): *The Rise and Demise of New Public Management*, in: *post-autistic economics review*, No. 33, 14.September 2005, pp.17-28; [www.paecon.net/PAERreview/issue33/Drechsler33.htm](http://www.paecon.net/PAERreview/issue33/Drechsler33.htm)

Hall, D.: *Privatisation, multinationals, and corruption*, PSIRU Reports, Greenwich 1999, <http://www.psiru.org/reports/9909-U-U-Corrupt.doc>

- Hargreaves, I. (1999): *New Mutualism: in from the cold*, London
- Hirsch, J. (1995): *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*, Berlin & Amsterdam
- Hood, C. et al. (1999): *Regulation inside Government: Waste-Watchers, Quality Police and Sleaze-Busters*, Oxford
- Hutton, W. (2002): *The World We' re In*, London
- Jessop, B. (1993): *Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy*, In: *Studies in Political Economy* 40, S.7-39
- Jessop B. (1995): *Die Zukunft des Nationalstaats: Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa*, In: Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (Hg.), *Europäische Integration und politische Regulierung – Aspekte, Dimensionen, Perspektiven. Studien der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften Nr. 5*, Marburg
- Lessenich, St./Möhring-Hesse, M. (2005): *Ein neues Leitbild für den Sozialstaat*. In: Peters. J. et al.: *Den Sozialstaat neu denken*. Herausgegeben von der Otto Brenner Stiftung, Hamburg, S.87-156;
- Lévesque, B.(2003): *Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics: vers un nouveau paradigme de l'état*, in: *Annals of Public and Cooperative Economics*, 74:4, 2003, pp.489-513;
- Lobina, E.: *Grenoble - water re-municipalised*, PSIRU Reports, Greenwich 2000, <http://www.psiru.org/reports/Grenoble.doc>
- Majone, G. (1999): *The regulatory state and its legitimacy problems*, in: *West European Politics*, 22(1), p.1-24;
- Matzner, E.(1982): *Der Wohlfahrtsstaat von morgen. Entwurf eines zeitgemäßen Musters staatlicher Interventionen*, Mit Beiträgen von Helfried Bauer, Sverre Baumgartner, Wolfgang Blaas, Hans Glatz, Gerhard Rüscher, Günter Scheer, Wilfried Schönback und Hans Wösendorfer, Wien
- Matzner, E. (2003): *Assessment (Second draft) of the Green Paper on Services of General Interest*, Authored by the COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, Brussels, 21.05.2003 COM(2003) 270 final, La Marsa, 1 August 2003, <http://www.epoc.uni-bremen.de/home.htm>
- Matzner, E./Unterseher, L. (2003): *A European Model within a Global Res Publica*, 23.4.2003, <http://www.epoc.uni-bremen.de/home.htm>
- Mersmann, A./Novy, K.: *Gewerkschaften, Genossenschaften, Gemeinwirtschaft. Hat eine Ökonomie der Solidarität eine Chance?*, Köln 1991;
- McGregor, L. et al (2000): *Regulation and Markets beyond 2000*, Aldershot.
- Minogue, M. (2002): *Governance-based analysis of regulation*, in: *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73:4, 2002, pp.649-666;
- Raza, W./Wedl, V./Angelo, S.: *Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen : eine konzeptuelle, begriffliche und rechtliche Einführung ins Thema, Reihe Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen; Bd. 1*, AK Wien, Jänner 2004
- Rifkin, J. (2004): *The European Dream. How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*, Cambridge/UK
- Schmitter, Ph. (1992): *Interest Systems and the Consolidation of Democracies*, in: Marks, A.G.(ed.): *Reexamining Democracy*, London, p.156-181;
- Schönback, W.: *Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft : Systemvergleich vor europapolitischem und ökonomischem Hintergrund. Studie im Auftrag der AK Wien, Informationen zur Umweltpolitik 153/1-5*, Wien 2003
- Wainwright, H. (2004): *Reclaiming „The Public“ through the People*, in: Gamble, A./Wright, T. (ed.): *Restating the State?*, Malden/Masachusetts et al, pp. 141-156;

# EIGENTUMSFORMEN IN DER WIRTSCHAFTS- POLITISCHEN DISKUSSION: THEORIE UND KRITIK

REINHARD PIRKER\*

## 0. Einleitung

Während der letzten zwei Jahrzehnte hat die Behauptung vom Zusammenhang von privater Eigentumsform und ökonomischer Effizienz – im vorherrschenden wirtschaftspolitischen Diskurs üblicherweise „Privatisierung“ genannt – eine herausragende Stellung erlangt. War in den 1980er Jahren die nach der damaligen britischen Premierministerin Margarete Thatcher benannte „Thatcheristische Revolution“ maßgeblich dafür verantwortlich, so erhielt in den 1990er Jahren durch den Kollaps der kommunistischen Systeme in Osteuropa und in der Sowjetunion, wo kollektive Formen von Eigentum dominant waren, diese wirtschaftspolitische Position eine nochmalige Schubkraft. Ohne den untergegangenen kommunistischen Systemen eine Träne nachweinen zu wollen, muss doch – auch auf Grund der Erfahrung mit den Transformationsprozessen jener Systeme hin zu „Marktwirtschaften“ – die Vorstellung einer *universellen* ökonomischen Vorteilhaftigkeit privater Eigentumsformen als extrem dogmatisch zurückgewiesen werden. Die Advokaten von Privatisierungen in den osteuropäischen Ländern und in der ehemaligen Sowjetunion gingen nämlich von einer grundsätzlichen Überlegenheit privater Eigentumsformen gegenüber öffentlichen aus, was sich in wirtschaftspolitischen Forderungen nach der Freigabe der Preise und der formellen Implementierung privater Eigentumsrechte erschöpfte. Nach dieser Vorstellung hätte schon daraus eine stabile marktwirtschaftliche Struktur resultieren müssen (Aslund 1995).

Es ist ideologisch für alle PrivatisierungsbefürworterInnen - auch in den entwickelten marktwirtschaftlichen Ländern - durchaus nützlich, eine solche Position prinzipieller Überlegenheit privater Eigentumsformen zu vertreten. Doch ich werde zeigen, dass für all jene, die tatsächlich an der Funktionsfähigkeit von Eigentumsformen interessiert sind, dies nicht hilfreich ist.

Dies argumentiere ich, indem ich zuerst auf die Mängel spezieller theoretischer Konzepte eingehe, die Effizienz und Privateigentum gleichsetzen (vgl. 1.–3.). Anschließend leite ich aus der Kritik an jenen Theorien mögliche Gegenargumente, die dann im wirtschaftspolitischen Diskurs verwendbar sind, ab (vgl. 4.).

## 1. Die Theorie der Eigentumsrechte als eine generelle theoretische Begründung von Privatisierung (Property-Rights-Schule)

Die vorherrschende ökonomische Theoriekonzeption hat sich bis in die 1960er Jahre mit der Frage der Eigentumsrechte kaum beschäftigt, was mit der anti-institutionalistischen Stoßrichtung ökonomischen Denkens zu tun hat. Die vorherrschende Markttheorie beinhaltet ein Konzept von Tausch als

---

\* Reinhard Pirker ist außerordentlicher Universitätsprofessor am Department Volkswirtschaft der Wirtschaftsuniversität Wien. Der Beitrag für diesen Band wurde auf Einladung der AK Wien verfasst und gibt ausschließlich die persönlichen Ansichten des Autors wider.

einer Universalkategorie, die die einsamen Aktivitäten eines Robinson Crusoe ebenso involvierte wie die zwischenmenschlichen Beziehungen in irgendwelchen sozialen Umgebungen, ohne eine Beziehung zu Eigentumsrechten herzustellen bzw. herstellen zu müssen (Pirker 1999, S. 30).

Die Anfang der 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts entstandene Property-Rights-Schule (Coase 1960; Demsetz 1967), hat dann explizit darauf hingewiesen, dass ökonomische Transaktionen nicht nur Güter und Dienstleistungen betreffen, sondern auch die Übertragung von Eigentumsrechten implizieren. Dies würde voraussetzen, dass ein staatlich gesetzter rechtlicher Rahmen existiert, mit dessen Hilfe Kriterien aufgestellt werden, um zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Übertragung von Gütern und Dienstleistungen unterscheiden zu können, denn Verträge repräsentieren ja freiwillige Übereinstimmungen zweier (oder mehrerer) Parteien. Verstöße gegen die Freiwilligkeit würden dann durch staatliche Rechtsprechungsinstanzen sanktioniert werden.

Doch gerade dieser Aspekt bleibt in der Theorie der Eigentumsrechte unterbelichtet, was die anti-staatliche Stoßrichtung dieser Konzeption bereits andeutet. Sie bezieht sich nämlich primär auf Anreize für individuelles Handeln oder Unterlassen und weniger auf die (staatlich gesetzte) Institution des Eigentums selbst. Sie beschränkt sich vorwiegend auf die Forderung nach Internalisierung von Externalitäten: „A primary function of property rights is that of guiding incentives to achieve a greater internalization of externalities“ (Demsetz 1967, S. 348). Die Ausdehnung individueller (privater) Eigentumsrechte soll dabei die Zurückdrängung der Rolle des Staates zur Folge haben; jedoch ist meines Erachtens überhaupt nicht einzusehen, dass durch die Ausdehnung von Eigentumsrechten seine Funktion der Setzung von Rechtsregeln und ihrer Überwachung eingeschränkt werden könnte.

Im Rahmen dieser Theorie der Eigentumsrechte wird radikal auf das Instrument des Vertrages abgestellt und die Möglichkeit des Vertragschließens als zentraler Anreiz für ökonomisches Handeln gesehen. Somit ist gemäß dieser Theorie die Eigenverantwortung im Eigentum die motivierende Kraft für den Menschen. Sich selbst bestimmende freie Bürger entscheiden nach individuell rationalen Überlegungen, wie sie ihre Vermögen anlegen, ob sie kaufen oder verkaufen, Eigentum erwerben oder übertragen. Der allumfassende Anspruch nach Ausdehnung privater Eigentumsrechte und die damit einhergehende Zurückdrängung des Staates und aller nicht-privaten Eigentumsformen kann nur deshalb aufrechterhalten werden, weil für das Verstehen der Notwendigkeit der strukturierenden Funktion des Staates und anderer steuernder Instanzen kein theoretischer (epistemischer) Ort vorgesehen ist. Institutionelle Aspekte des Wirtschaftens werden damit in eine bloß individuelle Anreiz- und Unterlassungslehre transformiert, ausschließlich dem individuellen „calculus of pleasure and pain“ unterworfen. Die Geschichte von der Entstehung privaten Eigentums, die uns Repräsentanten der Theorie der Eigentumsrechte erzählen (vgl. als Überblick: Eggertsson 1990), dass nämlich der freie Zugang zu kollektivem Eigentum seine Übernutzung zur Folge gehabt hätte („Tragedy of Commons“) und privates Eigentum eine rationale Antwort auf diese „Tragödie“ gewesen sei, ist eine fiktive, denn die umfassende Durchsetzung privater Eigentumsrechte erfolgte im Zuge der gewaltvermittelten Herausbildung des modernen Territorial- bzw. Zentralstaates (vgl. dazu: Bauer/Matis 1988, S.189 ff.)

Die private Macht von Eigentümern, die realiter immer auf monopolistisch oder oligopolistisch organisierten Märkten agieren, wird dann im vorherrschenden wirtschaftspolitischen Diskurs rhetorisch hinter der Metapher vom freien Wettbewerbsmarkt versteckt, was sich auch bestens dafür eignet, vergessen zu lassen, dass die Übernahme von zu privatisierenden Unternehmungen durch Oligopolisten und Monopolisten erfolgt. Dies bedeutet aber nichts anderes, als dass staatliche Einflussnahme durch jene privater, partikulärer Gruppen ersetzt wird. In diesem Sinn plädiere ich dafür, Eigentumstitel primär nicht als „effiziente Allokationsmittel“ zu begreifen, sondern als Ausdruck gesellschaftlicher Machtverteilung zu interpretieren, was auch die Möglichkeit bieten würde, aus einem eng geführten wirtschaftspolitischen Diskurs, wie er zur Zeit vorherrscht, auszubrechen.

## 2. Die Residual Claimant Theory

Eine detailliertere Version des eigentumsrechtlich-vertragstheoretischen Denkens ist die sog. Residual Claimant Theory, wie sie in dem maßgeblichen Aufsatz von Alchian und Demsetz (1972) entwickelt wurde. Gemäß den beiden Autoren ist die moderne Produktion als Teamproduktion organisiert, und das zentrale Problem dabei ist die Messung des individuellen Beitrages zum kollektiven Output. Die technologisch bedingte Nicht-Trennbarkeit der Produktion verhindert demnach eine Leistungszurechnung nach dem individuellen Grenzprodukt, was die Möglichkeit des „Shirkings“, dh der Reduktion der Leistungsbereitschaft ins Blickfeld rückt. Deshalb muss ein Kontrolleur eingesetzt werden, der vermittels des Sammelns von Informationen über die Leistungsfähigkeit und –bereitschaft die Funktion hat, Shirking zu minimieren, also dafür zu sorgen, dass die maximale Leistungsbereitschaft auch abgerufen wird. Dies führt dann zu der Frage, wer denn den Kontrolleur überwacht. Die Antwort darauf ist, dass dieser Kontrolleur das Recht auf die Outputdifferenz (das Residual) einfordern kann, die eben als Differenz zur Situation entsteht, wenn keine Kontrolle betrieben würde. Wenn der Kontrolleur die Forderung nach dem Residualeinkommen erheben kann, wird er auch den optimalen Überwachungseinsatz aufbringen. So gibt Privateigentum dem Kontrolleur als „Residual Claimant“ den Anreiz, die Profite zu maximieren, was öffentliches Eigentum nicht garantieren würde. Daraus folgt die Überlegenheit von privatem gegenüber öffentlichem Eigentum.<sup>1</sup>

Auch wenn man zugibt, dass dieser theoretische Ansatz für die eigentümergeführte Firma aufschlussreich könnte,<sup>2</sup> so gibt dieses Modell wenig her, wenn privates Eigentum in Form von Aktienkapital gehalten wird. Erstens sind die EigentümerInnen einer Kapitalgesellschaft nicht als TeamarbeiterInnen in den Produktionsprozess involviert und haben daher Informationsmängel gegenüber den ManagerInnen. Auch wenn zweitens keine solche Informationsasymmetrie existieren würde, so hätten AktieneigentümerInnen keinen Anreiz, Zeit und andere Ressourcen dafür aufzuwenden, die ManagerInnen zu überwachen, da jede Rente aus einer solchermaßen möglicherweise verbesserten Firmenleistung ein „öffentliches Gut“ wäre, das auch den anderen AktionärInnen, welche nichts zum Kontrollaufwand beigetragen haben, zustehen würde (vgl. dazu: Rowthorn/Chang 1993, S.55).

Häufig werden die obigen Einwände gegen das Funktionieren der Residual-Claimant-Theory dadurch entkräftet, indem behauptet wird, dass der Aktienmarkt als solcher eine Kontrollfunktion ausüben würde. Dies würde allerdings eine Exit-Option für unzufriedene Kundinnen von wenig leistungsfähigen Firmen voraussetzen, d.h. KundInnen würden aufhören, von der betreffenden Firma zu kaufen, und dies würde zu fallenden Gewinnen in dieser Firma und zum Austritt der ShareholderInnen durch Verkauf von Aktien führen. Eine weitere Konsequenz wäre ein fallender Aktienkurs, was die Firma vermehrt der Gefahr einer feindlichen Übernahme aussetzen würde. Daraus folgt, dass die ManagerInnen ohnehin gezwungen seien, die Firma effizient zu führen, ob sie nun von den Shareholdern überwacht würden oder nicht. Diesem nahezu religiös anmutenden Glauben an die Effizienz der Wertpapiermärkte als Kontrollmechanismus muss man entgegenhalten, dass dies im Kern an die oben angeführten Exitmechanismen am Gütermarkt gebunden ist. Wie unschwer zu argumentieren ist, garantiert jedoch Privateigentum keineswegs ein effizientes Funktionieren der Gütermarkt-Exit-Option. Bei privaten Monopolen, die durch Eintrittsbarrieren geschützt sind, haben Kunden keine praktische Möglichkeit,

---

<sup>1</sup> Ein auf diese Konzeption zugespitztes Argument ist auch, dass jenes Teammitglied, dessen Leistung am schwierigsten zu überwachen ist, der Firmeneigentümer werden sollte, da dies den Output effektiv maximieren würde (Rowthorn/Chang 1993, S.66). Eine noch sophistiziertere Version dieses Gedankens bringt Barzel ins Spiel (Barzel 1989, S.56 ff.), indem er anregt, dass das Residualeinkommen auf mehrere aufgeteilt werden sollte. Je schwieriger es ist, die Tätigkeit eines einzelnen zu überwachen, umso größer sollte sein Anteil am Residualeinkommen sein.

<sup>2</sup> Ich möchte hier anmerken, dass Nutzinger das Alchian-Demsetz-Modell eher als eine ungewollte Beschreibung des Verlagssystems, denn als Charakterisierung moderner kapitalistischer Firmen interpretiert (Nutzinger 1976). Ich stimme ihm zu.

eine genuine Exit-Option durch Kauf bei einem anderen Unternehmen wahrzunehmen. Wenn dies der Fall ist, dann ist es extrem unwahrscheinlich, dass die Gewinne ein guter Indikator für die Firmenleistung sind, und dies würde dann auch die Rolle der Aktienkurse als Indikator für die Firmenleistungsfähigkeit abwerten. Bezüglich der Wertpapiermärkte selber lässt sich anmerken, dass – wie empirische Untersuchungen zeigen – die Notierung von Firmen am Wertpapiermarkt eher durch ihre Größe als durch ihre Effizienz gewährleistet ist. Auch ist häufig der Fall, dass große und durch Übernahme/Fusionierung wachsende Firmen nach der Übernahme keine bessere Leistungskraft aufweisen (vgl. dazu: Rowthorn/Chang 1993, 56).

Eine weitere Schwäche dieses Residual-Claimant-Ansatzes ist die ihm zugrunde liegende Annahme des ausschließlich selbstinteressierten Menschen (*homo oeconomicus*). Individuelle Partikularinteressen und nichts anderes sind die einzige Motivation, die menschliche Aktivitäten auslösen können. Jedoch kann kein privateigentumsrechtliches System funktionieren, wenn nicht auch ein bestimmtes Ausmaß an „moral commitment“, an Vertrauen in die Ehrlichkeit und Integrität der TeampartnerInnen gegeben wäre, weil andererseits die Kosten der Kontrolle prohibitiv hoch sein würden (Simon 1991). Im Zusammenhang mit öffentlichem Eigentum an Firmen können auch andere Motive wie beispielsweise nationalstaatlicher Altruismus, der „Stolz, der Öffentlichkeit zu dienen“ für ManagerInnen von Firmen im öffentlichen Eigentum maßgebend sein. Das jahrzehntelange Funktionieren der Verstaatlichten Industrie in Österreich ist ein Beispiel dafür, was nicht heißt, dass das Schicksal der Privatisierung an ihr vorübergegangen wäre.

### **3. Wissensschaffung und –verteilung in der „Österreichischen Schule“**

Namentlich die Hayek-Tradition der „Österreichischen Schule“ hat wegen der zentralen Stellung der Wissensschaffung und –verteilung in ihren theoretischen Ansätzen alle Formen zentralisierter Planung abgelehnt. Gemäß Friedrich August Hayek ist die Natur jedes menschlichen und somit auch ökonomischen Wissens so beschaffen, dass es niemals voll erfasst und an andere weitergegeben werden könne (Hayek 1949). Alles wissen zu wollen, sei eine Anmaßung (Hayek 1996). Daraus folgt, so alle hayekistischen Ansätze, dass öffentliche, „zentral planende“ Instanzen (der „Staat“), die so tun müssten, als ob sie alles wüssten, gegenüber ökonomischen Sachverhalten immer ignoranter wären als private Eigentümer. Ökonomische Entscheidungen würden demnach immer „effizienter“ ausfallen, wenn sie durch Private getroffen würden. Eine dezentral funktionierende, über Preise vermittelte „katalaktische“ Ordnung (Markt) könne den Wissensschaffungs- und –verteilungsprozess einfach besser steuern.

Auf die Zentralität des Problems der Wissens- bzw. Informationsschaffung und –verteilung aufmerksam gemacht zu haben, halte ich für die große Leistung dieses Ansatzes. Jedoch daraus ein Argument für die universelle Vorteilhaftigkeit privater Eigentumsformen gegenüber allen anderen abzuleiten, halte ich für Chuzpe. Denn die Nutzung von unvollständigem, sozial verstreutem Wissen ist für jede Organisationsform problematisch und nicht nur für ManagerInnen öffentlicher Unternehmungen oder in Bezug auf bestimmte Formen staatlicher Kontrolle und Intervention. Dasselbe Problem existiert in ähnlichem Ausmaß zumindest für große private Firmen. Diese agieren häufig deshalb gut, weil sie andere Vorteile aufweisen als nur einen besseren Zugang zu Information und Wissen, beispielsweise Größenvorteile (*economies of scale*) in der Bewahrung von Wissen durch die Schaffung und Reproduktion spezieller organisatorischer Regeln und Routinen (vgl. zur Routinisierung von Wissen: Nelson/Winter 1982). Aber auch Vorteile bezüglich der Größe und Reichweite (*economies of scale and scope*) in Produktion und Verteilung können gegeben sein, ein Umstand, der für große Betriebe in öffentlichem Eigentum genauso zutreffen mag. Die zentrale Frage ist wohl jene nach einem funktiona-



len Mix von dezentraler und zentraler Wissensnutzung, von „spontanen“ Interaktionen zwischen unabhängigen Einheiten am Markt und der hierarchisch geprägten Interaktion innerhalb einer Organisation (Firma). Und dies scheint wohl eher ein Problem der Organisationsgröße und nicht der Eigentumsform zu sein.

#### **4. Der Zusammenhang von Eigentumsrechten und politischer Ökonomie: Argumente für die Zurückweisung des neoliberalen wirtschaftspolitischen Diskurses**

Wie wir gesehen haben, geht die aktuell vorherrschende ökonomische Theorie der Eigentumsrechte von der Annahme aus, diese seien exogen gegeben und klar definiert (jedenfalls sollten sie es sein). Dagegen ist einzuwenden, dass die Erlangung und Ausübung von Eigentumsrechten immer Produkt sozialer Aushandlungsprozesse sind, die auch in der Zeit Veränderungen unterworfen sein können. Menschen versuchen laufend, die Grenzen existierender Eigentumsrechte auszudehnen, neue zu kreieren, existierende zu eliminieren oder die existierenden gegen Eingriffe zu verteidigen. Daraus folgt, dass Eigentumsrechte nie ohne soziale und politische Einschränkungen ausgeübt werden können. Alle Formen (ökonomischer) Regulierungen sind ein Beispiel dafür. Dies prinzipiell nicht so zu sehen, ist ein zentrales Moment des neoliberalen Diskurses (vgl. Pirker 2000; Pirker 2004). Somit gilt, dass Eigentumsrechte nie als vollständig private, sondern als zerstückelte und vermischte existieren (vgl. als Überblick: Barzel 1989; Demsetz 1988). Dieser Einsicht muss auch im wirtschaftspolitischen Diskurs wieder vermehrt Rechnung getragen werden.

Private Eigentumsrechte, die üblicherweise der ökonomischen Koordinationsform des Marktes zugeordnet werden, können somit niemals politikfrei entstehen bzw. ausgeübt werden. Daraus folgt, dass Märkte selber nicht als *politikfreie Zustände* existieren, wie uns dies der vorherrschende Diskurs einreden will. Wenn wir die politische Natur des Marktes ins Spiel bringen, dann kann argumentiert werden, dass es keine „objektive“, gar „effiziente“ Möglichkeit gibt, eine konkrete Grenze zwischen Markt und Staat, Privatem und Öffentlichem zu ziehen.<sup>3</sup> In diesem Sinne ist jede Art von Politik, speziell Wirtschaftspolitik ein Prozess, durch den Menschen mit verschiedenen, auch unterschiedlich legitimierte Interessen die existierende Berechtigungs- und Verpflichtungsstruktur aufrechtzuerhalten oder zu bekämpfen und damit zu verändern versuchen. Eine eindeutig die Richtung vorgebende, „politisch korrekte“ Art dies zu tun, ist in einer solchen Perspektive nicht möglich.

Der vorherrschende wirtschaftspolitische Diskurs tut so, als ob „Politik“ notwendigerweise den Markt korrumpieren würde, was voraussetzt, dass Märkte politikfreie Zustände wären. Wenn man jedoch Märkte selber als politische Konstrukte, als „Regulierungsformen sozialen Lebens“ (Pirker 2004) begreift, dann kann man zeigen, dass die Vorstellung von politisch freien, „unkorrupten“ Märkten ebenso ein politisches Konstrukt ist, das auf speziellen politischen Überzeugungen aufbaut und keineswegs theoretische Überlegenheit über andere politische Überzeugungen beanspruchen kann. So halte ich auch die in den Lehrbüchern (noch) angeführte Gegenüberstellung von Marktversagen und Staatsversagen für verfehlt, weil als Ausgangspunkt für die jeweiligen Argumente immer eine von einander separierbare Form als ein gegebener Zustand angenommen werden muss.

Die wirtschaftspolitische Welt der Neoliberalen ist häufig bevölkert von selbst-interessierten BürokratInnen und PolitikerInnen mit beschränkten Fähigkeiten, die unter dem Einfluss von Interessensgrup-

---

<sup>3</sup> In diesem Papier behandle ich nur die ökonomischen Koordinierungsformen Markt und Staat. Klar ist, dass in jeder ökonomischen Struktur auch andere Formen, wie beispielsweise Verbände, eine bedeutende Rolle spielen (Pirker 2004, S.137 ff.).

pen stehen (Niskanen 1973; Stigler 1975). Gemäß dieser Sichtweise würde die Politik nur die Türe für Gruppeninteressen öffnen, die die „Rationalität“ des Marktes zerstören würden. Die Lösung dieses Problems folgt auf dem Fuße: die Ökonomie sei zu „entpolitisieren“. Dies könne durch das Beschränken der Reichweite staatlicher Politik, durch „Deregulierung“ und „Privatisierung“ erreicht werden. Oft werden dabei auch Beispiele für die Eindämmung direkter Interventionsmöglichkeiten genannt, wie die Schaffung „politisch unabhängiger“ Regulierungsinstanzen, denen formal strenge Regeln auferlegt werden, wie dies bei formell unabhängigen Zentralbanken oder Regulierungsagenturen der Fall ist (Chang 2005, S.20).

Studien über Verhaltensmotivationen haben jedoch gezeigt, dass die Annahme ausschließlicher Selbstinteressiertheit nicht einmal in der „Privatsphäre“ des Marktes zutreffend ist und dass Menschen im öffentlichen Bereich nicht im selben Maße selbstbezogen handeln als im privaten. Wenn diese Annahme des rein selbstinteressierten Handelns aufgegeben wird, dann muss die anti-staatliche Stoßrichtung des vorherrschenden Diskurses ernsthaft in Frage gestellt werden (vgl. dazu: Chang 2005).

Die neoliberal gefärbte wirtschaftspolitische Diskussion, die eine „Entpolitisierung“ der Wirtschaft fordert, versucht der Öffentlichkeit weiszumachen, dass die vorgebrachten Behauptungen „objektiv“ und „jenseits von Politik“ seien. In der politischen Rhetorik wird nicht selten unterstellt, die Mehrheit der Bevölkerung vor korrupten Politikern, unfähigen Bürokraten und mächtigen Einflussgruppen zu schützen. Dies halte ich für eine nicht zu unterschätzende akute politische Gefahr. Die Abwertung des demokratisch legitimierten Bereichs der Öffentlichkeit kann nur dazu führen, die Einflussmöglichkeiten, die jene Mehrheit hat, demokratisch die Marktergebnisse zu beeinflussen oder (verteilungspolitisch) zu verändern, zu vermindern. Klarerweise kann zur Zeit nicht direkt gegen die politische Form der Demokratie opponiert werden, jedoch hat meiner Meinung nach die Abwertung von Politik im allgemeinen negative gesellschaftliche Auswirkungen. Wenn man, wie ich es tue, den Markt selber als politisches Konstrukt begreift und eine „Entpolitisierung“ des Marktes nicht für möglich hält, dann bekommen notwendigerweise solche Forderungen nach „Entpolitisierung“ einen antidemokratischen Unterton.

Jedenfalls halte ich die Art und Weise, wie die vorherrschende wirtschaftspolitische Diskussion über die „Effizienz von Eigentum“ geführt wird, nicht nur aus den von mir angeführten theoretischen Gründen für völlig inadäquat. Mein politökonomisches Verständnis von Eigentum legt einen anderen gesellschaftspolitischen Diskurs nahe, der demokratiepolitische Perspektiven nicht vernachlässigt. Die Darstellung von Privateigentum als einzig effiziente Form, als eine vom Sachzwang der Ökonomie diktierte Notwendigkeit schließt nämlich vorweg andere, marktfernere (somit konkurrierende) Formen von Eigentum aus. Damit werden demokratische Entscheidungsprozesse, beispielsweise bei lokalen (kommunalen) Projekten, die nicht nur Konsum- sondern wesentlich auch Planungsentscheidungen betreffen, bei denen auch „Stakeholderinteressen“ der betroffenen Bevölkerung zu berücksichtigen sind, schon im Ansatz extrem erschwert (vgl. dazu: Jessop 1999).

## Literatur

Aslund, A. (1995): *How Russia became a Market Economy*, Washington, DC: Brookings Institution.

Alchian, A. A. and Demsetz, H. (1972): „Production, Information Costs, and Economic Organization“, in: *American Economic Review*, 62, 777-795.

Barzel, Y. (1989): *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge: Cambridge University Press.

Bauer, L. und Matis, H. (1988): *Geburt der Neuzeit: Vom Feudalsystem zur Marktgesellschaft*, München: DTV.

- Coase, R. (1960): "The Problem of Social Cost", in: *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
- Chang, H. (2005): *Theorising the Market and the State: an Institutionalist Perspective*, Paper presented at the Workshop on Realism and Economics, Cambridge, 7<sup>th</sup> February 2005.
- Demsetz, H. (1967): "Towards a Theory of Property Rights", in: *American Economic Review* (Proceedings), 57, 347-359.
- Demsetz H. (1988): "A framework for the Study of Ownership", in Demsetz, H., *Ownership, Control and the Firm*, Oxford: Basil Blackwell.
- Eggertsson, T. (1990): *Economic Behaviour and Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hayek, F. A. (1949): "Economics and Knowledge", in Hayek, F. A., *Individualism and Economic Order*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Hayek, F. A. (1996): *Die Anmaßung von Wissen*, Tübingen: Mohr.
- Jessop, B. (1999): *The Dynamics of Partnership and Governance Failure*, <http://comp.lancs.ac.uk/sociology/soc015rj.html>
- Nelson, R. and Winter, S. (1982): *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge: Harvard University Press.
- Niskanen, W. (1973): *Bureaucracy: Servant or Master?*, London: Institute of Economic Affairs.
- Nutzinger, H. G. (1976): "The Firm as a Social Institution: The Failure of the Contractarian Viewpoint", *Economic Analysis of Workers` Management*, 10, 217-237.
- Pirker, R. (1999): "Die Ökonomisierung des öffentlichen Diskurses oder woher kommt die neoliberale Rhetorik?", in Schmee J. und Weissel E. (Hg.) *Die Armut des Habens: Wider den feigen Rückzug vor dem Neoliberalismus*, Wien: Promedia.
- Pirker R. (2000): „Die Unternehmung als soziale Institution: Eine Kritik der Transaktionskostenerklärung der Firma“, in Ortman, G., Sydow, J. und Türk, K. (Hg.) *Theorien der Organisation: Die Rückkehr der Gesellschaft*, 2. Aufl., Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Pirker, R. (2004): *Märkte als Regulierungsformen sozialen Lebens*, Marburg: Metropolis.
- Rowthorn, B. and Chang, H. (1993) „Public Ownership and the Theory of the State“, in Clarke T. and Pitelis, C. (ed.) *The Political Economy of Privatization*, London and New York: Routledge.
- Simon, H. (1991): "Organizations and Markets", in: *Journal of Economic Perspectives*, 5 (2), 25-44.
- Stigler, G. (1975): *The Citizen and the State*, Chicago: University of Chicago Press.

# OPTIONEN ZUR VERBESSERUNG DER DEMOKRATISCHEN GOVERNANCE UND DES MANAGEMENTS ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN

Bruno Rossmann

## Einleitung

Aufbauend auf Poulantzas' Arbeiten entwickelte Jessop (1997; 2001) drei Thesen zu den Entwicklungstendenzen in der Organisationsform des Staates. Erstens kann eine De-Nationalisierung des Staates fest gestellt werden, weil zunehmend alte und neue Staatsaktivitäten auf andere staatliche Ebenen verlagert werden. Damit einher geht ein Souveränitätsverlust der Nationalstaaten. Zweitens hat die Bedeutung des internationalen Zusammenhangs für das innenpolitische Handeln des Staates zugenommen und schließt zunehmend außerterritoriale oder transnationale Faktoren und Prozesse ein. Darin spiegelt sich die steigende Bedeutung des Nationalstaates bei der Umsetzung des Prozesses der Internationalisierung wider. Der dritte Trend schließlich besteht in einer Verschiebung von Government zu Governance. Demzufolge nimmt sich der Staat bei der Sicherung staatlicher Aufgaben zurück, und es kommt zu einer Bewegung in Richtung auf Partnerschaften zwischen staatlichen, parastaatlichen und Nicht-Regierungsorganisationen. Bei diesem Trend, der auf der supranationalen, lokalen, regionalen, aber auch trans-territorialen Ebene stattfindet, geht es um Fragen der Steuerung. Der Staat ist in diesen Governance-Mechanismen nicht nur ein wichtiger Spieler, er behält nach Jessop auch die Verantwortung für die übergeordnete Koordination und Steuerung im Hinblick auf zentrale staatliche Ziele. Der Nationalstaat behält daher seine Rolle als zentrale politische Kraft. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass sich seine keynesianischen und wohlfahrtsstaatlichen Elemente in der Krise befinden.

Das mit der Krise des Wohlfahrtsstaates einhergehende Staatsversagen wurde beginnend mit den 1970er Jahren von der vorherrschenden Wirtschafts- und Finanzwissenschaft („mainstream economics“) zum Anlass für einen Paradigmenwechsel genommen. Schrittweise wurde das Leitbild des modernen Wohlfahrtsstaates durch das Paradigma des „schlanken“ (neoklassischen) Staates verdrängt. Im Mittelpunkt steht seither der Rückzug des Staates aus seinen öffentlichen Aufgaben, aus der gesamtwirtschaftlichen Verantwortung für stabiles, ökologisch fundiertes Wirtschaftswachstum, für hohe Beschäftigung und für eine Absicherung gegen systembedingte soziale Risiken. Um daher die neoliberalen Angriffe zur Zurückdrängung des Staates, die damit einhergehende Knappheit an Finanzmitteln durch eine „Politik der leeren Kassen“ und die Gefährdung der Qualität der öffentlichen Leistungen abwehren zu können, braucht es geeignete Antworten im Rahmen einer Reorganisation des Staates. Diese werden vielfach in einer Modernisierung des Staates gesehen. Demnach lassen sich brauchbare Zukunftslösungen durch Integration von Instrumenten des New Public Management (NPM) in die Organisation des Staates erzielen. Gleichzeitig wird mehr und mehr erkannt, dass Public Management für ein wirkungsvolles staatliches Handeln nicht ausreicht. In der Diskussion um die Modernisierung des Staates findet sich seit einiger Zeit daher der Begriff des Governance, der sich als Zukunftsmodell für die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft herauskristallisiert. Mit diesem Zukunftsmodell und seinem Verhältnis zur Binnenmodernisierung des Staates durch NPM setzt sich der Beitrag im Folgenden auseinander.

## Die Strategie des New Public Management und ihre zentralen Defizite

New Public Management gilt als Sammelbegriff eines Paradigmenwechsels der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre und der Verwaltungswissenschaften. Darunter versteht man eine neue, stärker ökonomisch definierte Rolle von Staat und Verwaltung, bei der die Aufgabenerfüllung stärker an Kategorien des Managements ausgerichtet ist. In seinem Kern umfasst NPM eine veränderte Steuerungsphilosophie (Selbststeuerung, Qualitätsmanagement), eine neue Organisationskultur (Leitbilder, neues Führungsverständnis, Vertrauen in die Leistungsfähigkeit etc.), neue Organisationsprinzipien (z.B. dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung) und neue Managementinstrumente (Ergebnismessungen, Kennzahlenvergleiche, strategische Konzepte)(vgl. Schedler/Proeller 2000, oder Bauer/Biwald/Dearing 2003).. NPM geht davon aus, dass der Staat bei einer klaren Abgrenzung seiner Aufgaben eine wesentlich effektivere Zielverfolgung betreiben kann als bei unklaren Leistungsaufträgen. Die Probleme müssen identifiziert und definiert, Ziele abgeleitet und formuliert, Kompetenzen zugeteilt, erreichte Wirkungen und Ergebnisse evaluiert und gegebenenfalls Konsequenzen gezogen werden. Darin sehen ProtagonistInnen des NPM-Modells die Kernfunktion des Staates. NPM dient der „Stimulierung neuer Wirkungsmechanismen im öffentlichen Sektor mit dem Ziel der Verbesserung der Qualität, der Effizienz und der Effektivität der Dienstleistungsproduktion“ (Naschold/Bogumil 1998, S.79)..

Die Umsetzung des NPM-Modells ist in einzelnen Ländern sehr unterschiedlich und steht sehr eng in Zusammenhang mit der grundsätzlichen politischen Sicht der jeweiligen Regierungen. Während in den skandinavischen Ländern NPM-Reformansätze im Vordergrund stehen, die die Ergebnissteuerung zur Steigerung der Qualität der öffentlichen Leistungen in den Mittelpunkt der Reformen rücken, wurden in Ländern mit neoliberaler Modernisierungspolitik NPM-Strategien gefahren, bei denen Deregulierung und Entstaatlichung/Privatisierung dominierten (Neuseeland (vgl. Rossmann 1999), Australien, USA, ab 2000 teilweise auch Österreich).

Die am New Public Management - Paradigma orientierte Modernisierungspolitik des öffentlichen Sektors zeigt immer deutlicher zwei zentrale Defizite (vgl. Bauer 2004; Bauer/Biwald/Dearing 2003; Lorig 2004; Pelizzari 2002):

Erstens resultieren aus der zunehmenden Ökonomisierung staatlichen Handelns Spannungen zwischen den tradierten staatlichen Grundstrukturen und den (neuen) Organisationsdesigns und Handlungskonzepten. Es wird das Risiko der Denaturierung des Staates zum Wirtschaftsunternehmen ebenso gesehen wie seine Verkürzung auf ökonomische Dimensionen. Die zugrunde liegenden betriebswirtschaftlich-technokratischen Reorganisationsansätze von NPM reichen nach Ansicht der KritikerInnen für eine nachhaltige Modernisierung des öffentlichen Sektors nicht aus, vielmehr müssen die Steuerungs- und Handlungsbeziehungen zwischen dem öffentlichen Sektor und dessen sozialer, ökonomischer und politischer Umwelt in die Konzeptualisierung und Implementierung von Reformen einbezogen werden. Die bestehende Form der politischen Steuerung ist vielfach durch eine Abkoppelung eines Teils der politischen Entscheidungsgremien von der Verwaltung gekennzeichnet. Da die öffentliche Leistungserstellung nicht nur auf Basis wirtschaftlicher Effizienz- und Effektivitätsüberlegungen erfolgen kann, treten zunehmend Spannungen zwischen wirtschaftlicher Steuerung durch die ManagerInnen in der Verwaltung und politischer Steuerung durch die politischen Instanzen auf. Um die ökonomische Effizienz auf demokratische politische Ziele zu beziehen, bedarf es einer politisch-administrativen Strategie und einer Verstärkung sowie Verbesserung der politischen Steuerung. Dem NPM-Modell fehlt jedoch eine ganzheitliche und umfassende Strategie mit einer neuen Aufgabenteilung zwischen Politik und Verwaltung bei gleichzeitiger umfassender Orientierung an sozial-, umwelt- und gesellschaftspolitischen Problemlagen, bei mehr Partizipation der BürgerInnen und bei verbesserter Steuerung zwischen den Outputs und Outcomes (Wirkungen) staatlichen Handelns.

Zweitens wirft der Dualismus von stark regelgebundenen (bürokratischen) Steuerungsmodellen einerseits und ergebnisorientierten Anreizstrukturen andererseits immer deutlicher die Frage nach ethischen Standards und normativen Leitlinien für öffentlich Bedienstete, (politische) Führungskräfte und PolitikerInnen auf. Die ModernisiererInnen der Staatsverwaltungen haben auf das Schwinden sozialer Normen und berufsethischer Standards bei öffentlichen AmtsinhaberInnen mit der Entwicklung einer expliziten Ethik des öffentlichen Dienstes reagiert, mit dem Ziel, Werte und Verhaltensmaßregeln zu vermitteln. Die Bemühungen um eine „ethische Infrastruktur“ resultieren bei den ProtagonistInnen von NPM aus der Einsicht, dass die drei vorrangigen Ziele des NPM-Modells (Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität) durch ein viertes zu ergänzen sind, eine Ethik für die öffentlichen Dienstleistungen. Ethische Verhaltensregeln werden als Schlüsselfaktor für die Beurteilung der Regierungsarbeit und Systemqualität, gleichsam als Merkmal von Good Governance gesehen (Theobald 2001).

## Von der Binnenmodernisierung zu Governance

Der Governance-Ansatz greift diese zentralen Kritikpunkte auf und bezieht sich auf die mangelnde Einbeziehung der Politik in den Reformprozess und auf die fehlende Beteiligung der BürgerInnen im Reformprozess. Er bezieht zwar die effizienzorientierte Binnenmodernisierung des NPM-Modells mit ein, geht aber gleichzeitig weit darüber hinaus, indem er auf eine ganzheitliche Steuerung der politisch-gesellschaftlichen Veränderung in aktivierender Kooperation der unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteure mit Politik und Verwaltung abzielt. Der Governance-Ansatz will gewissermaßen eine Makro-Perspektive auf den gesamten öffentlichen Sektor in seiner Vernetzung mit gesellschaftlichen Umfeldern einnehmen (Reichard 2002). Reichard hat die Unterschiede zwischen dem NPM- und Governance-Ansatz in tabellarisch übersichtlicher Form herausgearbeitet:

	<b>Public Management</b>	<b>Public Governance</b>
Analysefokus	Binnensteuerung	Binnensteuerung und interorganisatorische (Fremd- und Selbst-) Steuerung
Art der einbezogenen Organisationen	primär einzelne öffentliche Einrichtungen (im NPM-Fall zusätzlich Unternehmen)	a) ( Einzelorganisationen in kooperativen und kompetitiven Beziehungen (Verwaltungen, NPO's, Unternehmungen) b) (Policy-) Netzwerke, gesellschaftliche Teilsysteme, Makrostrukturen des öffentlichen Sektors
Zugrundegelegte Steuerungslogik	Hierarchie, Regelungen (old Public Management), Ziele/Ergebnisse, Wettbewerb (NPM)	Hierarchie, Regelungen (old Public Management), Ziele/Ergebnisse, Wettbewerb (NPM) ergänzt durch: - politischer Tausch, - Verhandlungen - (Solidarität, Vertrauen?)
Dominantes Rationalitätskriterium	Effizienz	Effektivität Legitimität (Legalität)
Beispiel für typisches Phänomen	ergebnisorientiertes Management einzelner Ämter einer Kommunalverwaltung	Politiksteuerung in lokal begrenztem Bereich, z.B. Planung, Koordination, Produktion von Dienstleistungen zur Randgruppenbetreuung in „Kiez“ durch Netzwerk von Kommune, Wohlfahrtsverband, Selbsthilfegruppen, KMU's

Quelle: Reichard (2002, S. 29)

## Zum Bezugsrahmen und Konzept von (Good) Governance

Der Begriff der Governance hat in den letzten Jahren eine erstaunliche Popularität erlangt. Zum einen wurde er im angelsächsischen Raum als Corporate Governance auf die Steuerungskultur/-prinzipien von privatwirtschaftlichen Unternehmungen bezogen und hat im Anschluss an die großen Firmenskandale wie Enron, Andersen, WorldCom oder Parmalat eine weltweite Debatte über die Neugestaltung der für die privatwirtschaftlichen Unternehmungen geltenden Steuerungsprinzipien ausgelöst. Zum anderen ist er seit den neunziger Jahren zu einem Kernbegriff in der Entwicklungspolitik geworden, wo er in seiner normativen Ausrichtung als Good Governance zum Maßstab für Entwicklung geworden ist. Und schließlich wird er in den letzten Jahren in der Debatte um die Modernisierung des Staates mit verschiedenen Attributen versehen (Public Governance, Local/Regional Governance, Global Governance). Governance betont im Rahmen dieser umfassenden Modernisierungsbemühungen insbesondere die demokratische Beteiligung von BürgerInnen (Zivilgesellschaft).

Governance und insbesondere seine normative Ausrichtung Good Governance sind im Zusammenhang mit der Modernisierungsdebatte des öffentlichen Sektors nach Damkowski/Rösener (2004) unter anderem deshalb so populär, weil sich das Konzept dazu eignet, die primär betriebswirtschaftliche und binnensorientierte Modernisierung des öffentlichen Sektors wieder mit staats- und gesellschaftstheoretischen Fragen zusammenzuführen. Insofern wird Governance als Weiterentwicklung des NPM-Paradigmas verstanden. Auch die Diskussion über die Rolle des Staates ist immer eng verknüpft mit der Frage der politischen Steuerung: in seiner deskriptiven Ausrichtung ist Governance ja ein Synonym für Steuerung und in ihrer normativen Ausrichtung kennzeichnet sie ein Spektrum von Steuerungstypen, die auf strategischem und vernetztem Handeln unterschiedlicher Akteure basieren. Es herrscht in der Governance-Diskussion weitgehend Konsens darüber, dass die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen nicht mehr allein durch staatliche Institutionen zu bewältigen sind, sondern nur durch die Zusammenarbeit von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Damkowski/Rösener begründen dies mit dem Kompetenz- und Souveränitätsverlust des Staates und dem Staatsversagen ausgelöst durch Politik/-erInnenverdrossenheit, durch einen Reformstau der politischen Institutionen, durch die Krise der politischen Steuerung und durch gesellschaftlichen Wertewandel. Für Österreich geht Bauer (2004) in seiner Begründung für (Good) Governance von Defiziten in der politischen Steuerungskultur aus. Konkret identifiziert er sieben Schwachstellen:

- Politische Entscheidungen basieren selten auf umfassenden Zieldefinitionen und messbaren Resultaten.
- Ergebnisse zählen mitunter in der politischen Argumentation weniger als Ankündigungen; es fehlen Messgrößen zur Feststellung der Wirkungen von gewünschten Maßnahmen.
- Fehlende Einbeziehung von Stakeholdern und Betroffenen, wie Nicht-Regierungsorganisationen und LeistungsempfängerInnen in die Entscheidungsfindung; die Bürgerbeteiligung besteht meist in institutionalisiertem Protest.
- Grundschwächen des föderalen Systems im Hinblick auf die Aufgabenverteilung und Finanzierung sind seit langem ungelöst.
- Mängel in der politisch-administrativen Führung und strategischen Planung sowie des strategischen Controllings.
- Geringe Tradition von „runden Tischen“ und Mediationen und damit verbunden ein Verzicht auf win/win-Lösungen.
- Fehlendes Wahrnehmen spezifischer und teilweise „neuer“ öffentlicher Kommunikationsaufgaben.

Aufgrund der Popularität des Begriffs könnte man daher meinen, dass es eine klare Begriffsdefinition sowie Abgrenzung zu anderen Konzepten gibt. Die Versuche, den Begriff Governance, der erstmals in

Frankreich und Italien<sup>1</sup> im 14. Jahrhundert verwendet wurde, klarer zu definieren und abzugrenzen, mehren sich zwar, dennoch ist der Begriff der Governance bisher vage und uneinheitlich geblieben. Ganz allgemein wird darunter die Art und Weise der Führung des Staates verstanden, wie die öffentliche Aufgabenerfüllung organisiert und strategisch gelenkt wird, also die Rahmensetzung und Gestaltung des gesamtgesellschaftlichen Steuerungssystems. Governance bezieht sich dabei auf die Steuerung und Koordination aller staatlichen Aktivitäten und aller Akteure in einem Gemeinwesen.

In der Praxis ist die Bedeutung von Governance als Wertekonzept (Good/Bad Governance) wesentlich bedeutsamer. Was ist darunter zu verstehen? Allen Begriffserklärungen der normativen Ansätze von Good Governance ist gemeinsam, dass sie versuchen, normative Merkmale bzw. Spielregeln von „Good Conduct“ aufzustellen und zu begründen. Nimmt man Bezug auf die Begriffsdefinition internationaler Organisationen (OECD, Weltbank, Vereinte Nationen), dann treten Attribute wie Transparenz, Rechenschaftspflicht, Effizienz und Effektivität öffentlicher Politiken als konstituierende Merkmale von Good Governance auf. Im Weißbuch der Europäischen Union „Gutes Regieren“ werden fünf Kriterien von Good Governance genannt:<sup>2</sup>

- Transparenz: Entscheidungsprozesse und öffentliche Institutionen sollten transparent sein.
- Partizipation: umfassende Beteiligung ergänzend zur Politik führt zu erhöhtem Vertrauen und besserer Prozessqualität.
- Verantwortung für die Qualität der Leistungen und Effizienz gegenüber allen gesellschaftlichen Gruppen („stakeholdern“).
- Effektivität: Bedarfe müssen effektiv erfüllt werden, basierend auf Objektivität und Evaluierung.
- Kohärenz: Politik und Handlungen müssen zusammenpassen und verständlich sein.

In der einschlägigen, vor allem angelsächsischen Literatur zu Governance werden darüber hinaus dem Begriff noch weitere Merkmale zugeordnet (vgl. Damkowski/Rösener 2004; Bovaird et al. 2002):

- Rechtsstaatlichkeit
- Konsensorientierung
- Gerechtigkeit und Integration
- Rechenschaftslegung

Diese Merkmale sind für eine operative Umsetzung von Good Governance in der Praxis viel zu abstrakt, sie bieten bestenfalls eine grobe Orientierung, was unter Good Governance verstanden werden kann. Versuche, den Governance-Ansatz weiter zu präzisieren, gibt es vor allem für die kommunale Ebene, weil Good Governance im lokalen und regionalen Bereich eher operabel und umsetzbar gemacht werden kann als auf der zentralstaatlichen Ebene. So sind z.B. in der vorläufigen Arbeitsdefinition von Damkowski/Rösener (2004) die folgenden Merkmale wichtig:

---

<sup>1</sup> Zeugnis davon legt Daniel Tarschys von der Universität Stockholm ab, wenn er auf die Botschaft von Ambrogio Lorenzetti am Palazzo Publico von Siena verweist: „Im Eingang des Palazzo Publico ....von Siena können wir immer noch zwei Fresken von ... Lorenzetti aus dem 14. Jahrhundert bewundern.... An der Wand, auf der buon governo dargestellt ist, bebildert eine Verbindung von Allegorien und heiteren Szenen aus dem Alltagsleben, wie Eintracht, Arbeitsgeschick Stadt und Land Wohlstand beschern können. An der gegenüberliegenden Wand ist das Elend von mal governo abgebildet, das sich durch Fehden, Verbrechen, Grausamkeit, Armut und Gewalt kennzeichnet.“ (Tarschys 2001, S. 52).

<sup>2</sup> Siehe Europäische Kommission: ..., KOM (2002) 428, endgültig.



- Demokratie und Lebensqualität durch nachhaltige Partizipation aller und Verpflichtung auf eine Kultur des Gender Mainstreaming.
- Entwicklung einer Vision und gemeinsamer Ziele für die Kommune durch strategisches Management.
- Problemlösung durch die Bildung von Partnerschaften im „Sechseck der aktivierenden Kommune“ (Rat, Verwaltung, Wirtschaftsunternehmen, Bürgergruppen, Verbände, Vereine).
- Effektive, effiziente und responsive Politik, Verwaltung und partnerschaftliche Zusammenarbeit sowie Engagement aller Partner für das Gemeinwesen.
- Zielgerichteter Ressourceneinsatz, Transparenz, Rechenschaftslegung.
- Legitimierte Regeln der Konsensbildung und Konfliktbewältigung, insbesondere abgestimmte Beteiligungs- und Entscheidungsverfahren zwischen Politik und Verwaltung.
- Lernen und Innovation durch Arbeit in Netzwerken und ähnlichen Kooperationsformen.

Auch das ist noch immer wenig handhabbar für die Anwendung von Good Governance in der kommunalen Praxis. Eine sehr weitgehende Operationalisierung hat die Bertelsmannstiftung im Rahmen eines Projekts zur kommunalen Lebensqualität unternommen (Wegener 2002). Im Rahmen dieses Projektes hatten die Mitglieder des internationalen Städtenetzwerks „Cities of Tomorrow“ sowie verschiedene andere Städte die Möglichkeit, den von der Bertelsmannstiftung entwickelten und auf Basis von Interviews in verschiedenen Ländern verbesserten Kriterienkatalog auf seine Anwendbarkeit und Innovationskraft zu bewerten. Die dort entwickelten Kriterien und Indikatoren sind beispielhaft, weil der Aspekt der Lebensqualität im Zentrum des Projekts stand. Es werden jedoch keine Erfolgsbedingungen definiert, die aber für die Entstehung einer Good Governance-Kultur von erheblicher Relevanz sein dürften.

Im Hinblick auf die Praxistauglichkeit des Good Governance-Ansatzes bleibt somit eine Reihe von offenen Fragen. Dazu gehören u.a.:

- Was sind die wesentlichen Erfolgs-/Misserfolgskriterien für die Einführung des Good Governance-Ansatzes und wie lassen sie sich identifizieren?
- Eignet sich der Good Governance-Ansatz auch für die überregionale/staatliche Ebene?
- Ist eine systematische Kennzahlenentwicklung zur Messbarmachung von Good Governance überhaupt ein praxistaugliches Konzept?
- Welche sind die relevanten Konsens- und Konfliktbewältigungsformen?

Damkowski/Rösener liefern ansatzweise Antworten auf diese Fragen, indem sie den Prozess der Operationalisierung von allgemeinen zu konkreter formulierten Zielen festlegen und indem sie eine Checkliste konkreter Faktoren erarbeiten, die für die Implementierung von Good Governance unerlässlich sind bzw. eine konkrete Checkliste von Misserfolgskriterien benennen, die eine Anwendung von Good Governance gefährden könnten.

Was lässt sich daraus für die konkrete Anwendung von Good Governance lernen? Wenngleich BefürworterInnen von Reformen immer gerne auf vorhandene Blaupausen zurückgreifen, so erweist es sich doch oft als problematisch, externe Konzepte auf bestehende Zielvorstellungen und Verhaltensweisen einer Verwaltungsorganisation überzustülpen. So vertritt Löffler (2003) die Ansicht, dass die politischen und administrativen Entscheidungsträger zusammen mit ihren PartnerInnen selbst aushandeln müssen, was Good Governance in einem bestimmten Kontext konkret bedeutet. Das scheint auch deshalb sinnvoll zu sein, weil die Kultur der öffentlichen Verwaltungen in den einzelnen Staaten sehr unterschiedlich ist. Festmachen lässt sich das etwa am Kriterium der Transparenz, das von einigen

öffentlichen Verwaltungen schon immer eng (z.B. Österreich), von anderen hingegen weit (skandinavische Länder) ausgelegt wurde. Good Governance ist daher fallweise mit Inhalt zu befüllen, wobei die Vorgabe von Standards nützlich und hilfreich sein kann.

## Beispiele für Governance-Ansätze (Bürgerbeteiligungsmodelle)

Angesichts der Popularität des Governance-Ansatzes stellt sich die Frage, ob sich diese Popularität in einer breiten Governance-Bewegung widerspiegelt. Zunächst kann dazu festgehalten werden, dass Governance im Gegensatz zu NPM kein Megatrend ist. Aber erfolgversprechende Ansätze für Good Governance gibt es. Es handelt sich durchwegs um Ansätze, die darauf abzielen, die bürgerInnenorientierte Verwaltung zu stärken und damit bestehende Demokratiedefizite im Rahmen der Modernisierung der Verwaltung abzubauen. Die nachfolgenden Beispiele erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sie haben lediglich exemplarischen Charakter.

Das wohl bekannteste Beispiel für ein BürgerInnenbeteiligungsmodell ist das „partizipative Budget“ von Porto Alegre/Brasilien (vgl. Becker 2001). Löffler (2003) und Wegener (2002) beschreiben zahlreiche Reformansätze, darunter die strategische Planung in Barcelona, Blarney (Irland), den Bürgerhaushalt in Issy les Moulinaux (Frankreich), die Prioritätenentwicklung in Christchurch/Neuseeland und die BürgerInnenkonsultationen im dänischen Gesundheitswesen (siehe dazu Löffler und die dort angegebene Literatur). In Großbritannien gewann das so genannte „Mutuality-Modell“ wieder an Bedeutung. Auch in Österreich gibt es Beispiele von Verwaltungen, die sich der BürgerInnen- und KundInnenorientierung zugewendet haben (Schwechat, Bruck an der Mur, Frauenkirchen)(vgl. Bauer/Hödl/Rossmann 2002).

### Das „partizipative Budget“ von Porto Alegre, Brasilien<sup>3</sup>

1988 gewann die brasilianische Arbeiterpartei PT die Lokalwahlen in Porto Alegre, der Hauptstadt des Bundesstaates Rio Grande do Sul im Süden Brasiliens. Die PT-Stadtregerung initiierte eine neue Form der Budgeterstellung, das „partizipative Budget“. Das Budget ist der materielle Kern der Staats-tätigkeit, da ohne Steuereinnahmen keine Staatstätigkeit möglich ist. Mit dem Konzept der BürgerInnenbeteiligung beim Entscheidungsprozess über die lokalstaatliche Ausgabenpolitik, speziell die Investitionspolitik, anzusetzen, war daher auch eine langjährige Forderung der sozialen Bewegungen seit dem Ende der Militärdiktatur zu Beginn der 1980er Jahre gewesen. Das Partizipative Budget enthält Elemente sowohl der direkten und als auch der repräsentativen Demokratie. Wie diese Elemente miteinander verbunden sind, sei im folgenden kurz skizziert. Die Erstellung des Partizipativen Budgets beginnt dezentral. In einer ersten Runde von Versammlungen auf Stadtteilebene legt die Stadtverwaltung Rechenschaft über die Umsetzung des letzten Budgets, laufende Investitionsvorhaben und die Höhe derzeit bereitstehender Mittel ab. Die VersammlungsteilnehmerInnen, d.s. alle wahlberechtigten BürgerInnen, wählen nach einem bestimmten Schlüssel Delegierte, welche die Erstellung einer Prioritätenliste für das kommende Haushaltsjahr vorbereiten. Dies geschieht in einem Diskussionsprozess sowohl mit der Stadtteilbevölkerung als auch der Stadtverwaltung. In einer zweiten Versammlungsrunde wird über die Stadtteilprioritäten abgestimmt. Gleichzeitig werden von jedem der 16 Stadtteile zwei Delegierte in den Conselho do Orçamento Participativo (COP) gewählt. 1994 wurden zusätzlich fünf thematische Foren eingerichtet, die sich mit Projekten und Fragen beschäftigen, welche die gesamte Stadt betreffen. Auch diese Foren entsenden jeweils zwei Delegierte in den COP. Dieser erarbeitet auf Grundlage der Vorgaben aus den Stadtteil- und thematischen Foren einen Budgetentwurf und einen Investitionsplan. Dieser wird dann dem Gemeindeparlament zur Abstimmung vorgelegt. Der

---

<sup>3</sup> Der Text dieses Abschnitts wurde übernommen aus: Arbeiterkammer Wien (2003).

COP erarbeitet auch jeweils die Regeln für die kommende Runde des Partizipativen Budgets. Zu diesen Regeln gehören etwa die Verteilungskriterien. Damit haben die Strukturen des Partizipativen Budgets ein hohes Maß der Selbstverwaltung und können immer wieder neu adaptiert werden. Der personellen Verknöcherung des COP ist dadurch ein Riegel vorgeschoben worden, dass nur eine einmalige Wiederwahl möglich ist.

Durch das geschilderte Verfahren werden die Elemente der direkten und repräsentativen Demokratie mit einem organisierten Diskussions- und Meinungsbildungsprozess verbunden. Die Vorschläge werden nicht durch Parteien und Großorganisationen vorgegeben und durch Massenmedien propagiert, sondern entstehen in einem komplexen Diskussions- und Aushandlungsprozess. Es handelt sich also um eine „deliberative Demokratie“.

Mit dem „Partizipativen Budget“ entstand ein deutlicher materieller Anreiz für die Bevölkerung, sich politisch zu organisieren, um bestimmte Projekte im städtischen Budget zu verankern. Die Budgetkriterien geben den BewohnerInnen von armen Randsiedlungen eine politische Priorität, so dass gerade auch BewohnerInnen ärmerer Viertel einen Anreiz zu (budget-)politischer Initiative haben. Auffällig ist die hohe Beteiligung von Frauen, die Ende der 90er Jahre bereits mehr als die Hälfte der am Prozess des Partizipativen Budgets Beteiligten stellten. Sie sind auch in Leitungsfunktionen stärker vertreten als in der lokalen PT bzw. der lokalen Verwaltung.

Die Zusammensetzung der thematischen Foren unterscheidet sich etwas von jener der Stadtteilforen. Sie sind eher auf die Beteiligung von Gewerkschaften, Interessenverbänden und Sektoren der Mittelklasse ausgerichtet, die an den normalen Runden des Partizipativen Budgets nicht interessiert sind. Denn die Mittelklasse-Viertel sind infrastrukturell recht gut versorgt, gleichzeitig besteht in diesen gesellschaftlichen Sektoren ein Interesse an der Beeinflussung der Grundausrichtung der Stadtpolitik. Diesem wird mit den thematischen Foren Rechnung getragen.

Mit dem Partizipativen Budget hat sich die Rolle der Zivilgesellschaft und ihrer Organisationen stark gewandelt. Sie ist nun weniger kritisches Korrektiv denn integraler Bestandteil der Formulierung staatlicher Lokalpolitik. Insofern ist es in der Tat zu einem „Empowerment“ der Bevölkerung gekommen. Mit ihrem Akzent auf Rechenschaftspflicht, Transparenz und Schaffung klarer, allgemeiner und verbindlicher Regeln entspricht diese neue Form der Lokalpolitik aber andererseits auch dem liberalen Politikverständnis. Speziell Transparenz und Verregelung sind Schlüsselbegriffe des Diskurses von „Good Governance“. Daher hat die Stadtpolitik Porto Alegres auch bei internationalen Organisationen ein hohes Maß der Anerkennung gefunden, und wurde bei der Konferenz der Vereinten Nationen über Wohn- und Siedlungswesen (Habitat II) 1995 als zukunftsweisendes Modell für lokale Politik ausgezeichnet.

#### Der Bürgerhaushalt in Issy les Moulinaux/Frankreich

Issy les Moulinaux, eine Stadt mit ca. 53.000 Einwohnern an der Pariser Stadtgrenze, gilt als innovative Stadt und hat in puncto BürgerInnenbeteiligung eine Vorreiterrolle. Bereits lange bevor in Frankreich im Jahr 2001 Städte mit über 80.000 Einwohnern per Gesetz zur Bildung von Stadtteilräten (conseils des quartiers) verpflichtet wurden, hatte Issy les Moulinaux dieses Konsultativorgan. Die Stadtteilräte können als Sprachrohr der BürgerInnen verstanden werden. Die insgesamt neun Stadtteilräte sammeln in Sitzungen laufend die Probleme an der Basis und vermitteln diese an den Stadtrat. Zudem kümmern sie sich um die Integration neuer BewohnerInnen und erhalten dafür ein kleines Budget.

Einen Schritt weiter geht der Bürgerhaushalt, der den Stadtteilkomitees (comités des quartiers) Budgetverantwortung für zehn Prozent des Investitionshaushalts überträgt. Die Stadt wurde in vier solcher Komitees mit jeweils 18 Mitgliedern aufgeteilt. In diesen Komitees sind alle gesellschaftlichen Gruppen vertreten. Die Komitees haben die Aufgabe, Investitionsprioritäten für den betreffenden Stadtteil fest-

zulegen, die dann dem Stadtrat vorgelegt werden. Erstmals wurden diese Stadteilkomitees im Jahr 2003 gewählt.

#### Strategische Planung in Blarney/Irland (vgl. Bovaird/Löffler/Parrado 2002)

Kennzeichen dieses Plans ist das Erreichen von „schnellen Gewinnen“ in einem Dorf, das in zwei Teile gespalten war: Ein Teil des Dorfes war Wohn- und Einkaufszentrum, die Umgebung des Schlosses und der Wollspinnereien hingegen war ein Tourismuszentrum. Die Berührungspunkte zwischen den beiden Dorfteilen waren gering. Ziel der strategischen Planung war es, den Tourismus auf den ganzen Ort auszubreiten. Ferner bedurfte die Wasserversorgung einer grundlegenden Erneuerung.

Es wurde ein Lenkungsausschuss mit VertreterInnen des lokalen Handelsverbands, des Tourismusverbands und der Schlossverwaltung gebildet. Die Sitzungen waren öffentlich, und wurden von externen Beratern vorbereitet und moderiert. Im Zuge des Projekts trat der Handelsverband aus, da er sich nicht ausreichend repräsentiert fühlte und bildete einen eigenen Planungsausschuss. In der Folge konzentrierte sich der Lenkungsausschuss auf konsensuale Themen, wodurch es gelang, im ersten strategischen Plan (1996 – 2001) 22 konkrete Aktionspläne im Einvernehmen mit dem Handelsverband abzuschließen. Für die Erfolgskontrolle wurden Ausschüsse gebildet, die mit Mitgliedern des Gemeinderats, WirtschaftsvertreterInnen und DorfbewohnerInnen besetzt waren. Die strategische Planung zum umstrittenen Grünflächenthema wurde erst im zweiten strategischen Plan diskutiert, also zu einem Zeitpunkt als zwischen den Beteiligten bereits Vertrauen entstanden war. Das ist ein Indiz dafür, dass der Planungsprozess sehr bedeutsam ist.

#### Prioritätenentwicklung am Beispiel Christchurch/Neuseeland

Christchurch hat ein Verfahren zur Formulierung langfristiger Ziele und der Festlegung von Prioritäten entwickelt. Das Besondere daran ist die Vielzahl an kleineren Maßnahmen und die Verknüpfung bekannter Instrumente mit dem Ziel, aus der Summe der Maßnahmen eine gesicherte Prioritätenentwicklung zu erreichen. Die Stadt Christchurch nutzt dabei die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung an der Erstellung des Haushaltsplans und ergänzt diese durch so genannte Fokusgruppen, in denen BürgerInnen und Betroffene Veränderungen von Dienstleistungen, Ziele oder Prioritäten diskutieren. Die Nutzung des örtlich vorhandenen Wissens und die Erkennung der lokalen Bedürfnisse erfolgt durch die Fachbereiche und die Verwaltungsführung, um ein möglichst breites und unverfälschtes Bild zu erlangen.

#### „Mutuality-Ansätze“ in Großbritannien (vgl. Mayo/Moore 2001, Birchall (o.J.))

Die letzten beiden Jahrzehnte des vergangenen Jahrhunderts waren in Bezug auf die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen geprägt durch einen Kampf zwischen zwei Extremen, einerseits die Erbringung öffentlicher Leistungen durch den Staat und andererseits durch den Markt. In dieser Zeit wurde insbesondere in Großbritannien eine alte, auf das 6. Jahrhundert zurück gehende Idee wieder belebt - die so genannte „Mutuality“.

Dahinter verbirgt sich eine neue Vision für den Staat, die nicht darauf aufbaut, die BürgerInnen mit öffentlichen Dienstleistungen zu versorgen, sondern mit ihnen zu kooperieren. „Mutuality“ bedeutet, dass eine Organisation in enger Zusammenarbeit oder unter Kontrolle der wichtigsten Stakeholder geführt wird. Damit verbunden ist eine weitgehende Übertragung des Eigentums und der Verantwortlichkeit direkt auf die Stakeholder (NutzerInnen, Mitarbeiterstab, aber auch andere Stakeholder aus dem kommunalen Bereich). Durch die Einbeziehung der NutzerInnen in die Erstellung öffentlicher Leistungen können diese effizienter erbracht werden. Zusätzlich ist damit die Erwartung einer weitreichenden und partizipatorischen Erneuerung in einer Zeit steigender Politikverdrossenheit verbunden.

Auf dem Weg zum „Staat auf Gegenseitigkeit“ („Mutual State“) sind fünf Schlüsselemente von Bedeutung:

- Eine institutionalisierte partizipative Kontrolle („audit“) zur Verbesserung der Qualität der Beziehungen zu den NutzerInnen über den gesamten Prozess der Leistungserstellung.
- Dezentralisierung - Die kommunalen Behörden sollten zu kleinen, strategischen Einheiten umgestaltet werden, die die Koordination und Verantwortlichkeit der kommunalen Dienstleistungen überblicken können. Die öffentlichen Einrichtungen sollten unter gleichzeitiger Festlegung von Qualitätsstandards mit einem höheren Ausmaß an Autonomie ausgestattet werden: mehr Freiheiten bei der Aufbringung von Mitteln und beim finanziellen Management.
- Zur Förderung der „Mutuality-Idee“ bedarf es eines klaren rechtlichen Rahmens, der die öffentlichen Leistungen als selbstverwaltete soziale Unternehmen wieder herstellt. Es handelt sich dabei um Unternehmen, die nicht der verlängerte Arm der Regierung sind, sondern um ein unabhängiges Modell außerhalb des traditionellen öffentlichen Sektors. Es wird geführt von einem sozialen Unternehmer, befindet sich in gesellschaftlichem Eigentum oder steht unter sozialer Verantwortung. Allfällige Gewinne werden sozial reinvestiert.
- Beim Übergangsprozess von staatlicher Leistungserstellung zum sozialen Unternehmen ist ein anerkanntes Genehmigungsverfahren, darunter die Wahl der Belegschaft, von großer Bedeutung.
- Der Staat wird in diesem Modell seiner Managementrolle entkleidet, er fungiert nur mehr als Garant für die Regulierung und Finanzierung von Leistungsanbietern auf Gegenseitigkeit. Die Aufgabe der Rechnungshöfe besteht nunmehr darin, die Stakeholder mit dem erforderlichen Wissen für die Selbst-Kontrolle auszustatten.

Es gibt zwischenzeitlich in Großbritannien viele Beispiele erfolgreicher „Mutuality“, in den Bereichen Gesundheit (Selbsthilfegruppen etc.), Wohnen, Bildung, Freizeit, soziale Dienstleistungen und Umweltschutz. Besonders bewährt hat sich dieses Modell für Organisationen mit kleinem Umfang. Beispiele aus den USA (Wasser) und Japan (Gesundheit) zeigen, dass die „Mutuality-Modelle“ ein besseres Ergebnis in finanzieller und sozialer Hinsicht aufweisen als der private Sektor. Der Vorzug dieser Modelle scheint darin zu bestehen, dass sie das unternehmerische Denken des Privatsektors mit dem Ethos des öffentlichen Sektors kombinieren. Bei sorgfältiger Vorbereitung können sich die „Mutuality-Modelle“ daher durchaus als erstbeste Modelle bei der Erbringung öffentlicher Leistungen erweisen.

#### Bürgerkonsultationen im dänischen Gesundheitswesen

In Dänemark herrscht ein gesellschaftlicher Konsens darüber, dass alle BürgerInnen gleichberechtigt einen freien Zugang zu Einrichtungen des Gesundheitswesens haben und sowohl Hausarzt/ärztin als auch Krankenhaus frei wählen können. Zur Effizienzsteigerung im Gesundheitssektor wurde systematisch der Einfluss der PatientInnen sowohl im Dienstleistungsbereich als auch bei gesundheitspolitischen Entscheidungen verbessert. Zu diesem Zweck wurden verschiedene Beteiligungsverfahren ins Leben gerufen:

- Nationale Konsultationskonferenzen, bei denen Laien für einige Tage zusammenkommen, um die Meinungen von ExpertInnen und PolitikerInnen anzuhören und in der Folge zu einem Konsens zu gelangen.
- Durchführung von KundInnenbefragungen auf nationaler und regionaler Ebene, deren Ergebnisse in die Gesundheitspolitik mit einfließen
- PatientInnenbeiräte in Arztpraxen, Krankenhäusern und Kuranstalten, die über die Qualität der Leistungen wachen, Beschwerden auswerten und Verbesserungsvorschläge ausarbeiten.

### Stadtgemeinde Schwechat als Speyerpreisträger 2000 im Bereich Bürgerorientierung

Im Jahr 1992 gab der Schwechater Gemeinderat die Erstellung eines umfassenden Stadtentwicklungskonzeptes in Auftrag, wobei auf eine möglichst breite Einbindung der Bevölkerung geachtet wurde. Daraus entwickelte sich ein eigenständiges BürgerInnenbeteiligungsmodell, mit dem in Zukunft Probleme gemeinsam gelöst werden sollten. Das Schwechater BürgerInnenbeteiligungsmodell beruht auf zwei Säulen. Einerseits sieht es die Einleitung eines BürgerInnenbeteiligungsverfahrens durch einen von zwanzig BürgerInnen unterzeichneten Antrag vor. Bei entsprechend positiver Behandlung im Bürgerbeteiligungskontrollausschuss wird entweder eine Planungsgruppe öffentlich ausgeschrieben und eingesetzt oder ein Bürgergutachten mit allen MeinungsbilderInnen aus der Bevölkerung möglichst objektiv erstellt. Andererseits wurde das Schwechater Stadtpaneel eingeführt, das alle zwei Jahre standardisiert die Bevölkerungsmeinung zur Qualität der städtischen Produkte erhebt. Die Ergebnisse dieses Stadtpaneels können wiederum durch entsprechenden Beschluss im Bürgerbeteiligungskontrollausschuss in eine Planungsgruppe oder ein Bürgergutachten münden.

Diese Beispiele zeigen zweierlei: Sie sind erstens ein Indiz für eine Wiederbelebung der kooperativen Demokratie, in der BürgerInnen mitentscheiden können. Am Beispiel Dänemarks zeigt sich zweitens, dass Bürgerbeteiligung nicht nur auf der kommunalen Ebene möglich ist. Das rührt daher, dass Bürgerbeteiligungsverfahren in den skandinavischen Ländern eine lange Tradition auf allen Ebenen der Verwaltung haben.

## **Schlussbemerkungen**

Geänderte Entwicklungstendenzen in der Organisationsform des Staates, die Krise von Elementen des Keynesianischen Wohlfahrtsstaates und die neoliberalen Angriffe zur Zurückdrängung des Staates machen ausgehend von einem demokratischen Konsens über (europäische) Grundwerte und Ziele des staatlichen Handelns eine umfassende und systematisch angelegte Reorganisationsstrategie im öffentlichen Sektor erforderlich. Die bisherigen, am New Public Management-Paradigma ansetzenden Modernisierungsstrategien tragen das Risiko einer Denaturierung des Staates zum Wirtschaftsunternehmen und fokussieren einseitig auf die ökonomische Dimension. Ein weiteres Defizit der effizienzorientierten Binnenmodernisierung des New Public Management-Modells liegt in der mangelnden Einbeziehung der Politik und der fehlenden Beteiligung der BürgerInnen am Reformprozess. Der Governance-Ansatz greift diese Kritik auf, in dem er auf eine ganzheitliche Steuerung der politisch-gesellschaftlichen Veränderung in aktivierender Kooperation der verschiedenen gesellschaftlichen Akteure mit Politik und Verwaltung abzielt und die Binnenmodernisierung mit einbezieht.

Trotz der Popularität, welche der Governance-Ansatz und seine normative Ausrichtung Good Governance erlangt haben, bestehen noch erhebliche Defizite für eine operative Umsetzung dieses Ansatzes. Es ist insbesondere offensichtlich, dass Good Governance bisher ein ziemlich abstraktes Konzept darstellt, dessen operative Umsetzung ein Methodenwissen erfordert, das derzeit in den meisten öffentlichen Verwaltungen kaum vorhanden sein dürfte und daher einen Kulturwandel voraussetzt. Während von wissenschaftlicher Seite an einer Definition von Good Governance und der für die operative Umsetzung erforderlichen Merkmale gearbeitet wird, vertreten PraktikerInnen die Ansicht, dass die politischen EntscheidungsträgerInnen zusammen mit ihren PartnerInnen vor Ort selbst aushandeln müssen, was sie in einem bestimmten Kontext konkret darunter verstehen wollen. Sowohl die unterschiedlichen Kulturen in den öffentlichen Verwaltungen einzelner Länder als auch die durchaus ermutigenden Beispiele für Good Governance mit Bürgerbeteiligung sprechen für die PraktikerInnen. Die damit verbundene Unsicherheit macht die Festlegung von Erfolgs-/Misserfolgsbedingungen unerlässlich.

Der Governance-Ansatz als Weiterentwicklung von New Public Management bietet die Chance für den öffentlichen Sektor, durch Modernisierung und neue Wege der politischen Strategiebildung und – umsetzung die wenig zielführende Debatte zwischen neoliberalen MarktapologetInnen einerseits und VerfechterInnen des Wohlfahrtsstaates andererseits aufzulösen und eigenständige Perspektiven zu entwickeln. Die angeführten Beispiele aus der Praxis von Good Governance zeigen, dass das Governance-Konzept ein geeigneter Weg für eine Wiederbelebung der kooperativen Demokratie sein kann, in der die BürgerInnen mitentscheiden können. Sie zeigen ferner dass Bürgerbeteiligung nicht nur auf der kommunalen Ebene möglich ist. Die skandinavischen Staaten haben eine lange Tradition mit Bürgerbeteiligungsverfahren auf allen Ebenen der Verwaltung.

Beim verstärkten Einsatz von Government-Mechanismen ist der Staat nicht nur ein wichtiger Spieler, es ist auch darauf zu achten, dass er die Verantwortung für die übergeordnete Koordination und Steuerung der Regime im Hinblick auf zentrale staatliche Ziele behält. Gelingt dies nicht, dann ist damit eine tendenzielle Schwächung des Staates verbunden.

## Literatur

Arbeiterkammer Wien (2003), Markt oder Staat - Zur Rolle des Staates im 21. Jahrhundert und den derzeit laufenden Liberalisierungs- und Privatisierungsbestrebungen auf internationaler und nationaler Ebene, AK-internes Diskussionspapier, Wien.

Bauer, H. (2004), Steigerung der Lebensqualität durch „politische Steuerung“, in: Verwaltung Innovativ, Wiener Zeitung, 9. November 2004.

Bauer, H./Biwald, P./Dearing, E. (Hrsg., 2003), Öffentliches Management in Österreich – Realisierungen und Perspektiven, Wien.

Bauer, H./Hödl, M./Rossmann, B. (2002), Die Rolle des Staates vor dem Hintergrund geänderter Rahmenbedingungen - Materialien für eine zu führende Debatte, Auftrag der Grünen Bildungswerkstatt, Wien.

Becker, J. (2001), Der progressiv erweiterte Staat: Zivilgesellschaft, Lokalstaat und partizipatives Budget in Porto Alegre, in: Journal für Entwicklungspolitik, 2001/2, S.193-200.

Birchall, J. (o.J.), A Mutual Trend: How to run rail and water in the public interest, New Economics Foundation, London.

Bovaird, T./Löffler, E./Parrado D. S. (Hrsg., 2002), Developing Local Governance in Europe, Band 1, Baden-Baden.

Damkowski, W./Rösener, A. (2004), Good Governance auf der lokalen Ebene, Arbeitspapiere für Staatswissenschaft, Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik, Juni 2004.

Jessop, B. (1997), Die Zukunft des Nationalstaats: Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa, in: Becker, S./Sablowski, T./Schumm W. (Hrsg.), Jenseits der Nationalökonomie Berlin, 50-95.

Jessop, B. (2001), Globalisierung und Nationalstaat – Imperialismus und Staat bei Nicos Poulantzas – 25 Jahre später, in: Hirsch, J./Jessop, B./Polulantzas, N., Die Zukunft des Staates, Hamburg, 71-100.

Löffler, E. (2003), Good Governance als Weiterentwicklung von New Public Management: Verschiedene Reformansätze in Europa, in: Bauer, H./Biwald, P./Dearing, E. (Hrsg.), Öffentliches Management in Österreich – Realisierungen und Perspektiven, Wien , 267-279.

Lorig, W. H. (2004), „Good Governance“ und „Public Service Ethics“, [http://www.bpb.de/publikationen/7ZFAKD,0,0,Good\\_Governance\\_und\\_Public\\_Service\\_Ethics.html](http://www.bpb.de/publikationen/7ZFAKD,0,0,Good_Governance_und_Public_Service_Ethics.html)

Mayo, E./Moore, H. (2001), Mutualising the State - How local communities can run public services, New Economics Foundation Pocketbook, United Kingdom.

Naschold, F./Bogumil, J. (1998), Modernisierung des Staates, Opladen.

Pelizzari, A. (2002), Kommodifizierte Demokratie. Zur politischen Ökonomie der Modernisierung im öffentlichen Sektor, in: Armutskonferenz et al. (Hg.), Was Reichtümer vermögen. Gewinner und VerliererInnen in europäischen Wohlfahrtsstaaten. Wien, Mandelbaum Verlag, 96-109.

Reichard, C. (2002), Governance öffentlicher Dienstleistungen, in: Budäus, D./Schauer, R./Reichard, C. (Hrsg.) Public and Nonprofit Management, Neuer Entwicklungen und aktuelle Problemfelder, Linz,/Hamburg 24-42.

Rossmann, B. (1999), Hat das Reformmodell Neuseeland Vorbildcharakter?, in: Modernisierung des öffentlichen Sektors – Chancen und Grenzen von New Public Management,, Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Nr. 77, Wien, 43-53.

Schedler, K./Proeller, I. (2000), New Public Management, Bern/Stuttgart/Wien.

Tarschys, D. (2001), Wohlstand, Werte, Institutionen: Tendenzen von Regierung und Gouvernanz, in: OECD, Governance im 21. Jahrhundert – Zukunftsstudien, Paris, 37-56.

Theobald, C. (2000), Zur Ökonomik des Staates. Good Governance und die Perzeption der Weltbank, Baden-Baden.

Wegener, A. (2002), Die Kriterien zu Good Governance, in: Pröhl, M. (Hrsg.), Good Governance für Lebensqualität vor Ort, Gütersloh, 16-115.



# **GENDER BUDGETING: EIN INSTRUMENT ZUR GESCHLECHTERGERECHTEN GESTALTUNG ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN?**

**Sybille Pirklbauer**

In der Diskussion um öffentliche Dienstleistungen spielt der Genderaspekt kaum eine Rolle, trotz der unterschiedlichen Bedeutung, die diese Dienste für Frauen und Männer auf Grund ihrer spezifischen Lebenszusammenhänge haben. Zu den vielschichtigen Auswirkungen der Liberalisierung von öffentlichen Dienstleistungen gehören Umverteilungseffekte, etwa durch die Neustrukturierung von Beschäftigung bzw. Einkommen und der Neugestaltung von Tarifen. Gender-Budgeting (GB) bietet einen Ansatz, geschlechtsspezifische Unterschiede in den Verteilungswirkungen sichtbar zu machen. In diesem Beitrag wird neben einem grundsätzlichen Problemaufriss eine erste Annäherung an eine GB-Analyse anhand des Bereichs Telekommunikation versucht. Es soll beleuchtet werden, was mögliche Aspekte einer solchen Analyse sind und ob Gender-Budgeting ein Ansatz der politischen Gestaltung im Prozess der Liberalisierung und Deregulierung öffentlicher Dienstleistungen sein kann.

## **Gender-Budgeting als Analyseansatz bei der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen**

Gender-Budgeting ist ein vergleichsweise neuer Ansatz. Obwohl in Australien bereits 1985 GB umgesetzt wurde, fanden ähnliche Initiativen erst Mitte der 90iger etwas stärkere Verbreitung. In Österreich fand der Ansatz vor allem nach der Publikation des Buchs „Frauen Macht Budgets“ 2002 Beachtung. Gender Budgeting ist ein Teil des umfassenderen Gender-Mainstreaming Konzepts und geht daher ebenso davon aus, dass durch die ungleiche Ausgangsbasis politisches Handeln unterschiedliche Wirkung auf Frauen und Männer hat. Gerade weil Themen wie Budget und Wirtschaft als neutral gelten, ist es notwendig aufzuzeigen, dass Maßnahmen in diesen Bereichen Frauen und Männer in unterschiedlicher Weise betreffen.

Indem GB Budgets als Ergebnis gesellschaftlicher Machtverhältnisse begreift, befasst es sich darüber hinaus mit den Entscheidungsprozessen, die zu Budgets führen. GB ist also auch ein Instrument zur Demokratisierung von Budgets.

Konkrete Ansätze und Methoden gibt es derzeit nur wenige und sie sind auf Grund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen von Budgets oft nur sehr schwer übertragbar. Eine einheitliche Definition existiert nicht, aber jene des Europarates hat weite Beachtung gefunden:

„Gender budgeting is an application of gender mainstreaming in the budgetary process. It means a gender-based assessment of budgets, incorporating a gender perspective at all levels of the budgetary process and restructuring revenues and expenditures in order to promote gender equality.“

Interessant ist, dass in der deutschen Übersetzung dieser Definition explizit von „staatlichen“ Budgets gesprochen wird, obwohl sich die englische Originalversion nicht darauf festlegt.<sup>1</sup> Darin spiegelt sich die relativ engere Auffassung des Budgetbegriffs im Deutschen wider, der vor allem mit öffentlichen Haushalten assoziiert wird, während das englische Wort „budget“ jede Form von Finanz- oder Haushaltsplan umfasst.

Es gibt somit keine einheitliche Auffassung darüber, welchen Bereich GB umfasst. Obwohl in der Definition des Europarates nicht (explizit) angesprochen, besteht in der Diskussion jedoch weitgehend Einigkeit über die Notwendigkeit, unbezahlte Arbeit und die Auswirkungen von Budgetgestaltung darauf zu erfassen. Damit geht GB deutlich über den Rahmen konventioneller Wirtschaftspolitik hinaus. Damit versteht Gender Budgeting Zeit als eine wesentliche wirtschaftliche Ressource. Diese Mitbetrachtung von Zeit, insbesondere in Form unbezahlter Arbeit, stellt einen der wesentlichen Aspekte der Genderperspektive dar. Gender-Budgeting setzt sich somit nicht nur mit Budgets im engeren Sinn auseinander, sondern mit der Ressourcenverteilung (Geld und Zeit) zwischen den Geschlechtern.

Im Hinblick auf Liberalisierung und Privatisierung bislang öffentlich erbrachter Dienstleistungen ist der Aspekt der Abgrenzung der Sphären des Privaten und des Öffentlichen von zentralem Interesse. Diese bildet aus dem Blickwinkel der Geschlechtergerechtigkeit eine der wesentlichsten Frage der Gesellschaftspolitik. So weist Michalitsch darauf hin, dass mit der Liberalisierung und Deregulierung nicht nur eine Entstaatlichung der Wirtschaft einhergeht, sondern auch eine Re-Definition der Sphären des Privaten und des Öffentlichen erfolgt und damit eine Neugestaltung von Machtverhältnissen (Michalitsch 2004).

Offen bleibt, inwieweit Gender Budgeting bei der Analyse von Liberalisierungs- und Privatisierungsprozessen zur Anwendung kommen kann, da die betroffenen Budgets der öffentlichen Hand und damit der politischen Gestaltungsmöglichkeit zunehmend entzogen werden. Obwohl sich - wie auch beim Gender Mainstreaming - das unmittelbare Interesse von GB auf den öffentlichen Bereich, der durch politische Intervention unmittelbar gestaltbar ist, richtet, wäre der Umkehrschluss, GB müsse sich auf öffentliche Haushalte beschränken, zu kurz gegriffen. Erfahrungen aus dem Gender-Mainstreaming zeigen, dass dessen Instrumente und Ansätze zB auch von privaten Firmen aufgegriffen werden. In gleicher Weise wäre auch eine GB-Analyse von Firmenbudgets denkbar. Eine Reduktion von GB auf den öffentlichen Bereich würde auch Analysen von Projektbudgets ausschließen, die durch private Spenden oder Mitgliedsbeiträge finanziert werden, obwohl diese in NGOs bereits diskutiert und angewandt werden.

Wird GB hingegen als Ansatz zur Herstellung ökonomischer Gleichstellung verstanden, erfasst dieser nicht nur Verteilungswirkungen durch öffentliche Mittel selbst, sondern auch Verteilungswirkungen, die entstehen, wenn Mittel für bestimmte Aufgaben nicht mehr öffentlich bereit gestellt werden. Diesem Artikel liegt somit ein Verständnis von GB zu Grunde als ein Ansatz, der die Prozesse und Ergebnisse der Ressourcenverteilungen (Geld und Zeit) zwischen den Geschlechtern sichtbar machen kann und in Richtung Gleichstellung umgestalten will.<sup>2</sup> Damit umfasst der Ansatz auch Verteilungswirkungen, die sich aus der Re-Definition der Sphäre des Öffentlichen und des Privaten ergeben.

---

<sup>1</sup> Vgl. <http://www.imag-gendermainstreaming.at> „Gender budgeting ist die Anwendung von gender mainstreaming im Budgetierungsprozess. Es bedeutet eine gender-relevante Bewertung der Budgets durch Einbringung einer gender Perspektive in allen Stadien der Budgeterstellung, den staatlichen Einnahmen und Ausgaben zur Förderung der Geschlechtergleichstellung.“

<sup>2</sup> Im Sinne der weithin rezipierten 4-R-Methode des GM (Repräsentation, Ressourcen, Realitäten und Recht) konzentriert sich GB auf das zweite R „Ressourcen“ und befasst sich mit den anderen drei R's hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die Ressourcen.

Die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen ist Teil einer grundlegenden Umgestaltung des Sozialstaates. In dem Maße, in dem Löhne ihr Gewicht als die wichtigste Komponente der Nachfrage verlieren und die Bedeutung der Finanzmärkte und des immer mobileren Kapitals zunimmt, wird in Frage gestellt, ob der Staat für die Reproduktionskosten der Arbeitskraft tatsächlich zuständig ist (Raza/Wedl 2004, S. 7)

Gerade an dieser Frage findet ein wesentlicher Teil der Abgrenzung zwischen dem Öffentlichen und dem Privaten statt, die mit der Reproduktion verbundenen Arbeit ist durch ihre ungleiche Last auf Frauen und Männer ein wesentlicher Aspekt von (fehlender) Gendergerechtigkeit. Das Vorhandensein und die konkrete Gestaltung öffentlicher Dienstleistungen hat somit im Arbeits- und Lebensalltag für die Geschlechter unterschiedlich große Bedeutung. Frauen sind von den Entwicklungen öffentlicher Dienstleistungen in einigen Bereichen besonders betroffen:

- als Arbeitnehmerinnen: Mehr als zwei Drittel der Beschäftigten im Bereich sozialer Dienstleistungen sind Frauen.
- als Konsumentinnen: Grundbedürfnisse wie Wohnen, Wasser, Strom, usw. machen bei niedrigen Einkommen – die häufig Fraueneinkommen sind - einen wesentlichen Teil der Ausgaben aus.
- in der Teilhabe an der Gesellschaft: Öffentlicher Verkehr, Kinderbetreuung, Pflegeeinrichtungen sind zentrale Notwendigkeiten um Mobilitätsbarrieren abzubauen und die soziale Integration und die Möglichkeit zur Erwerbstätigkeit für Frauen zu sichern. Das Ausmaß der Entlastung von unbezahlter Pflege- und Betreuungsarbeit ist einer der wesentlichen Faktoren um die Möglichkeit zur gesellschaftlichen Teilhabe für Frauen zu schaffen.

Die Frage, in welcher Weise sich Liberalisierungs-, Deregulierungs- und Privatisierungsprozesse bei öffentlichen Dienstleistungen auf Frauen und Männer auswirken, ist keineswegs einfach zu beantworten. Die Komplexität des Themas ergibt sich einerseits aus den sehr unterschiedlichen Bereichen, die öffentliche Dienstleistungen umfassen (Wasser, Energie, Telefon, Pflege, Bildung usw.), andererseits aus den unterschiedlichen Prozessen, beispielsweise hinsichtlich der Frage, ob es um eine Deregulierung geltender Bestimmungen geht, die den Marktzugang erleichtert oder ob bislang öffentlich erbrachte Leistungen an Private ausgelagert werden. Aus der Perspektive des Gender Budgeting kommt hinzu, dass diese Veränderungen Verteilungswirkungen auf mehreren Ebenen entfalten. Beschäftigung, Einkommen, Arbeitszeit und -bedingungen, Zugang und Leistbarkeit des Angebots durch neue Bedingungen und Tarife bewirken Umverteilungen zwischen verschiedenen Personengruppen und zwischen den Geschlechtern. Insbesondere bei sozialen Dienstleistungen müssen zudem die Auswirkungen auf die unbezahlte Arbeit mit berücksichtigt werden.

### **Beschäftigung und Einkommen**

Die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen ist personalintensiv und bedarf einer großen Zahl von Arbeitskräften, wobei das Verhältnis zwischen beschäftigten Frauen und Männern in den einzelnen Bereichen sehr unterschiedlich ist. Bisherige Analysen zeigen, dass die Liberalisierung und Deregulierung der Märkte die Reduktion der Arbeitskosten in den Vordergrund gerückt hat. Dies findet Niederschlag in Personalabbau und, für die verbleibenden Beschäftigten, in erhöhten Leistungsanforderungen, der Flexibilisierung von Arbeitszeit durch verlängerte Durchrechnungszeiträume, der Einführung leistungsbezogener Lohnbestandteile oder die Verlagerung auf arbeits- und sozialrechtlich schlechter gestellte Beschäftigungsformen (Atzmüller/Hermann 2004).

Der generelle Trend der letzten Jahre am Arbeitsmarkt zeigt deutlich, dass Frauen von der Präkarisierung von Arbeitsverhältnissen stärker betroffen sind. Von 1994 bis 2003 ist die Zahl der unselbständig

beschäftigten Frauen in Teilzeit (über 12 Stunden) um 170.300 gestiegen, während die Zahl von Frauen in Vollzeit um 51.000 Frauen zurückgegangen ist. Im gleichen Zeitraum haben die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse von Frauen um fast 35.400 zugenommen. Damit arbeiten nunmehr 33 % der Frauen in Teilzeit, jedoch nur 3 % der Männer. Knapp 11 % der Frauen, aber nur 4 % der Männer sind geringfügig beschäftigt.

Beispiele aus anderen Ländern wie die Deutsche Bahn oder der Elektrizitätssektor in Großbritannien haben aber gezeigt, dass Liberalisierung auch Beschäftigungschancen für Frauen bringen kann. Durch eine stärkere Fokussierung auf den Servicebereich erfolgte eine verstärkte Aufnahme von Frauen bei gleichzeitiger Zurückdrängung des männlich dominierten technischen Bereiches. Die Beschäftigungsentwicklung in Folge von Liberalisierung bedarf aus Gendersicht also einer differenzierten Analyse und Bewertung.

### **Arbeitszeit und unbezahlte Arbeit**

Bezahlte und unbezahlte Arbeit sind bezogen auf öffentliche Dienstleistungen in zweifacher Hinsicht kommunizierende Gefäße. So müssen Leistungen der Care-Economy (Pflege- und Betreuung), die nicht durch öffentliche Dienstleistungen abgedeckt werden, zwangsläufig privat erbracht werden. Das erfolgt zumeist unbezahlt und von Frauen. So leisten erwerbstätige Frauen in einer 64-Stunden-Woche 34 Stunden Erwerbsarbeit und 30 Stunden Haushalts- und Betreuungsarbeit. Männer haben bereits nach 48 Stunden, von denen 7 unbezahlt sind, ihr Arbeitspensum erfüllt (Kytir/Schrittwieser 2002).

Die Belastung durch unbezahlte Arbeit schränkt die Möglichkeit ein Erwerbseinkommen zu erzielen deutlich ein. Das geringere Angebot an Erwerbsarbeitszeit ist eine zentrale Ursache, warum Frauen um zwei Drittel mehr verdienen müssten, um das Einkommen ihrer männlichen Kollegen zu erreichen (Vgl. Einkommensbericht 2003).

Dazu kommt, dass für Frauen auf Grund ihrer Lebensrealitäten das Vorhandensein geeigneter Kinderbetreuungseinrichtungen oder einer öffentlichen Verkehrsanbindung häufig eine Bedingung für die Aufnahme oder Ausweitung einer bezahlten Beschäftigung darstellt. Diese Bedeutung wird umso größer, je mehr Flexibilität von Erwerbstätigen gefordert wird. Es ist ein paradoxer Effekt, dass durch die mit der Deregulierung öffentlicher Dienstleistungen einhergehende Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse die Bedeutung der Ausgestaltung von sozialen Dienstleistungen zunimmt (zB die Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen, eine öffentliche Verkehrsanbindung in den Abendstunden usw.).

Öffentliche Dienstleistungen sind somit nicht nur (potentielle) Beschäftigungsbereiche für Frauen und Männer, sondern oftmals auch die Voraussetzung für die Teilnahme am Arbeitsmarkt und somit an bezahlter Erwerbsarbeit. Das Vorhandensein von öffentlicher Dienstleistung ist essentiell dafür, ob und in welchem Ausmaß Frauen sich am Wettbewerb um über den Arbeitsmarkt vermittelte und damit bezahlte Arbeit beteiligen können.

### **Zugang und Leistbarkeit des Angebotes**

Liberalisierung und Privatisierung verändern die Zielsetzungen der Dienstleistungserbringer grundlegend. Während bei öffentlicher Erbringung Kriterien wie breiter Zugang bzw. Zugang für alle zu leistbaren Preisen, Versorgungssicherheit und hohe Qualität von Bedeutung sind, ist das Interesse privater Anbieter naturgemäß auf Profit konzentriert. Dabei werden bei Auslagerungen bislang öffentlich erbrachter Dienstleistungen unter dem Konsolidierungsdruck öffentlicher Budgets oft die Kosten ins

Zentrum gerückt. Ausschreibungsverfahren zur Beauftragung dieser Leistungen werden damit häufig nicht nach dem BestbieterInnen- sondern nach dem BilligstbieterInnenprinzip gestaltet.

Aus KonsumentInnensicht führte Liberalisierung häufig zu einer veränderten Preisstruktur und einer Spreizung der Tarife mit einer regressiven Verteilungswirkung durch steigende Grundgebühren und einem Sinken der verbrauchsabhängigen Preiskomponenten (zB bei Strom, Telefonie). Unternehmen als Großverbraucher werden gegenüber privaten Haushalten deutlich begünstigt ((Raza/Wedl 2004, S. 8).

Eine Analyse dieser Auswirkungen auf Geschlechterebene stößt zuallererst auf das Problem mangelnder Datengrundlagen. Der Geschlechterbezug ist oft nicht evident – was noch nichts über seine Existenz aussagt – und Analysegrundlagen wie geschlechtsspezifische Nutzungsprofile liegen praktisch nicht vor. In dieser Hinsicht geht es im Gender-Budgeting auch um Bewusstseinsarbeit, der zu Grunde liegt, dass so lange eine Geschlechterimplikation eines Aspekts der Budgetgestaltung anzunehmen ist, bis das Gegenteil nachgewiesen wird.

In dieser Hinsicht ist klar abzugrenzen, was Gender-Budgeting leisten kann: Die konkrete Ausgestaltung und Qualität von Leistungen ist durch GB nicht analysierbar. Die Frage inwieweit die angebotenen Leistungen den Bedürfnissen von Frauen und Männern in unterschiedlicher Weise entsprechen, wäre eine Gender-Mainstreaming, aber keine Budget- oder Verteilungsfrage.

### **Soziale Dienstleistungen als Kernaspekt von Gendergerechtigkeit**

Soziale Dienstleistungen sind einerseits auf Grund ihrer engen Verknüpfung mit unbezahlter Arbeit, andererseits als Beschäftigungsbereiche, in denen zum überwiegenden Anteil Frauen arbeiten, aus Gendersicht von besonderer Bedeutung. Die Frage, inwieweit und in welcher Form Leistungen wie Altenpflege, Kinderbetreuung, Betreuung von kranken oder behinderten Menschen – also kurz: Leistungen der Care Economy - als Dienstleistung angeboten werden und damit eine Entlastung von der privaten Erbringung gegeben ist, berührt Frauen ebenso zentral, wie die Bedingungen unter denen Beschäftigte in diesen Bereichen arbeiten.

So lässt sich beispielsweise der Pflegebereich auf drei Ebenen als Frauenbereich charakterisieren: In den regulären Arbeitsverhältnissen im Pflegebereich sind vorwiegend Frauen beschäftigt, Pflege als unbezahlte Arbeit wird größtenteils von Frauen erbracht und auch die Pflegebedürftigen sind – vor allem wegen der höheren Lebenserwartung - zum überwiegenden Teil weiblich.

Auf die Bedeutung der unbezahlten Arbeit wurde oben bereits eingegangen. Aus ökonomischer Sicht sind bei sozialen Dienstleistungen zwei weitere Aspekte von besonderer Relevanz:

- die Tatsache, dass der weitaus größte Teil von Pflege- und Betreuungsarbeit unbezahlt und daher fernab des Marktes erbracht wird<sup>3</sup>;
- und dass bei Leistungen der Care Economy generell die Arbeitsproduktivität nur in engen Grenzen erhöht werden kann.

Damit werden Leistungen der Care Economy zwangsläufig im Verhältnis zu anderen Wirtschaftsbereichen mit steigender Produktivität teurer. Ein Ansatz, dennoch die Kosten zu verringern liegt darin, die Arbeiten möglichst stark nach Qualifikation zu differenzieren und in gut und schlecht bezahlte Beschäftigung zu unterteilen. Bei bestimmten Leistungen wie beispielsweise in der Kinderbetreuung ist eine solche Differenzierung nur sehr eingeschränkt möglich. In diesem Fall können Kosten entweder

---

<sup>3</sup> ZB werden 80% der Pflege innerhalb der Familie erbracht; s. Streissler 2004, S.2

über die Arbeitszeit und das Einkommen der Beschäftigten gesteuert werden, oder über die Betreuungsintensität, also dem Verhältnis zwischen der Zahl der Betreuenden und Betreuten. Anders gesagt: Da eine Kostensenkung durch eine Effizienzsteigerung kaum möglich ist, kann diese Senkung nur zu Lasten der Beschäftigten oder zu Last der Qualität der Leistung erfolgen. In der Pflege ist vor allem die Unterteilung in (qualifizierte) medizinische Betreuung und (weniger oder nicht qualifizierte) Pflege von Relevanz, die eine stärkere Differenzierung und Hierarchisierung der Arbeitsverhältnisse hervorbringt (Vgl. Madörin 2001).

Gerade aus dieser Situation heraus ist die Abwälzung des Kostendrucks, wie er etwa durch Vergabeverfahren nach dem Billigstbieterprinzip entsteht, auf die Beschäftigten nahe liegend. Aus Konsumentensicht besteht durch den Kostendruck die Gefahr der Verschlechterung der Leistungen, wie etwa durch geringere Betreuungsintensität oder schlechter qualifiziertes Personal. Diese Qualitätsminderung kann wiederum mehr oder weniger direkte Auswirkungen auf unbezahlte Arbeit haben, beispielsweise durch eine Einschränkung von Öffnungszeiten oder durch eine geringere Inanspruchnahme wegen sinkender Qualität. Eine detaillierte GB-Analyse müsste diese Aspekte mit berücksichtigen.

## **Liberalisierungs- und Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union**

Die Europäische Union – und innerhalb ihrer Institutionen vor allem die Europäische Kommission - ist eine zentrale Triebkraft für die Politik des freien Wettbewerbs und damit auch der Liberalisierung und Deregulierung. Aus Gendersicht weist die Politik auf EU-Ebene einige Widersprüchlichkeiten auf und ist daher differenziert zu betrachten. Einerseits wurden wesentliche Initiativen zur Durchsetzung von Gender-Mainstreaming und der Gleichbehandlung von Frauen und Männer gesetzt. So wurde in den Strukturfondsverordnungen, die die wesentlichste Grundlage für die Budgetumsetzung der EU bilden, für die Budgetperiode 2000-2006 Gender-Mainstreaming als verpflichtendes Prinzip festgelegt.<sup>4</sup> Obwohl diese Festlegungen noch keine Budgetierung nach Gender-Gesichtspunkten enthielt, fanden damit teilweise Kriterien Eingang, die die Verteilungswirkung zwischen den Geschlechtern beeinflussten. So wurde in den österreichischen Programmen des Europäischen Sozialfonds festgelegt, dass zumindest 50 % der Geförderten Frauen sein müssen.

Andererseits blendet die auf der marktwirtschaftlichen Grundausrichtung der EU basierende Wirtschaftspolitik soziale Aspekte häufig aus und betrifft damit Frauen oft besonders negativ. Der starke Fokus auf die Schaffung von Wettbewerb ordnet andere gesellschaftspolitische Ziele wie Gendergerechtigkeit diesem unter. Die monetaristische Ausrichtung der Geldpolitik erlegt den öffentlichen Haushalten eine strikte Konsolidierungspolitik auf und schränkt damit den Handlungsspielraum in der Budgetgestaltung empfindlich ein, was häufig zu Leistungseinschränkungen im öffentlichen Dienst und zum Rückbau sozialer Leistungen führt.

Das Paradoxon besteht darin, dass die EU die Mitgliedsstaaten verpflichtet, bei der Umsetzung von EU-kofinanzierten Programmen den Genderaspekt zu berücksichtigen, während dieser bei den Gesetzes-Initiativen der Europäischen Kommission zumeist außer Acht bleibt und somit mögliche negative Auswirkungen auf das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern häufig kein Augenmerk zukommt.

---

<sup>4</sup> Siehe Verordnungen (EG) Nr. 1260/1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds; Nr. 1783/1999 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE); Nr. 1784/1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds (ESF); Nr. 1257/1999 über den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds der Landwirtschaft (EAGFL)

Diese Situation lässt sich auch für den Bereich der Beschäftigung konstatieren: Durch die Richtlinie 2002/73/EG kommt es einer wesentlichen Ausweitung der verpönten Diskriminierungstatbestände,<sup>5</sup> zudem haben die Mitgliedsstaaten das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern aktiv zu verfolgen.<sup>6</sup> Zeitgleich werden durch Ausgliederungen und Liberalisierung bislang öffentlich erbrachter Dienstleistungen jene Bereiche, in denen eine Gleichstellungspolitik aktiv verfolgt werden könnte, dem staatlichen Handeln entzogen.

Auch Gender-Budgeting selbst hat mittlerweile explizit Eingang in die Politikformulierung der EU gefunden. So findet sich in der Entschließung des Europäischen Parlaments zu "Gender Budgeting"<sup>7</sup> die Erläuterung, dass Gender Budgeting als die Anwendung von Gender Mainstreaming im Haushaltsverfahren zu verstehen ist, wobei die Ziele von GB im Sinne der Förderung der Geschlechtergleichstellung sowie seine Bedeutung für makroökonomische Politiken unterstrichen werden. Die Entschließung legt Maßnahmen zur wirksamen Umsetzung dar und fordert die Kommission, die Mitgliedstaaten sowie die regionalen und kommunalen Regierungen auf, Gender Budgeting in die Praxis umzusetzen.

Die Widersprüchlichkeiten, die an den Lissabonzielen bereits offensichtlich wurden, wo widerstrebende Zielsetzungen ohne Priorisierung nebeneinander gestellt wurden, erfährt durch die Aufnahme weiterer Prinzipien wie Gender Budgeting in die EU-Politik eine Verschärfung. Das Beispiel der Diskussion um die Versicherungsprämien für Frauen und Männer hat gezeigt, dass der GM-Ansatz sehr wohl Wirkung in der politischen Praxis entfalten kann, auch wenn in der Endfassung der Richtlinie nicht zuletzt auf Grund massiven Lobbyings der Versicherungsbranche nur Verbesserungen und keine wirkliche Gleichstellung erreicht werden konnten.

Umgekehrt muss jedoch festgestellt werden, dass vereinbarte Kriterien wirkungslos bleiben, wenn der politische Umsetzungswille fehlt, wie das Beispiel der Einführung der Nachhaltigkeitskriterien zeigt. Trotz detaillierter Berichtspflichten sind kaum Verbesserungen in diesem Bereich festzustellen. Dennoch wäre Gender Budgeting ein möglicher Ansatz, die Auswirkungen politischer Maßnahmen auf die Geschlechter transparent zu machen, in den Diskussionsprozess einzubringen und damit auch die politische Gestaltung zu prägen.

## Gender Budgeting: Versuch einer Anwendung

Wie eingangs dargestellt, analysiert GB Einnahmen- und Ausgabenstrukturen bzw. Verteilungswirkungen, befasst sich aber auch mit Entscheidungsprozessen. Diese Aspekte bedürfen unterschiedlicher Herangehensweisen und Instrumente. Es kann daher unterschieden werden:

- eine **analytische Ebene**, die durch eine Aufarbeitung der entsprechenden Datengrundlagen geschlechtsspezifische Ungerechtigkeiten aufzeigt und diese durch messbare Größen und Indikatoren abbildet und beobachtet; Ansätze für diese Ebene sind die Inzidenzanalyse, das Gender Impact Assessment oder das Benchmarking
- eine **Prozessebene**: auf dieser setzt sich GB mit den Entscheidungsprozessen auseinander und der Frage, inwieweit Frauen- und Männerinteressen in diesem Prozess repräsentiert sind

---

<sup>5</sup> Richtlinie 2000/43/EG Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Zugehörigkeit und 2000/78/EG für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf mit weiteren Diskriminierungstatbeständen wie ethnische Herkunft, Alter, Religion, sexuelle Orientierung, Weltanschauung.

<sup>6</sup> Siehe RL 2000/73/EG Artikel 1 Abs. 1 (1a): „Die Mitgliedsstaaten berücksichtigen aktiv das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern bei der Formulierung und Umsetzung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Politiken und Tätigkeiten in den in Absatz 1 genannten Bereichen.“

<sup>7</sup> Entscheidung 2001/51/EG des Rates über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft betreffend die Gemeinschaftsstrategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2001-2005) - ABl. L 17 vom 19.1.2001 und Bull. 12-2000, Ziff. 1.3.16

und welche Durchsetzungsmöglichkeiten sie haben; im Rahmen von GB liegt das Augenmerk weniger auf der detaillierten Analyse der bestehenden Prozesse, sondern auf der Umgestaltung Richtung partizipativer Budgets.

Beide Ebenen können einander ergänzen, aber auch relativ unabhängig voneinander eingesetzt werden, was in der Praxis auch der Fall ist. Im Rahmen dieses Artikels liegt der Fokus auf der analytischen Ebene, insbesondere beim Analysebeispiel Telefonie. Auf die Aspekte der Entscheidungsprozesse wird an einigen Punkten eingegangen.

Die analytische Ebene arbeitet vor allem mit in Zahlen messbaren Größen. Diese Herangehensweise entspricht weitgehend der Betriebswirtschaft, in der das Planen und Messen in konkreten (Budget)Zahlen nicht wegzudenken ist und z.T. über aufwändige Kennzahlen- und Controllingssysteme gesteuert wird. Der zentrale Fokus auf leicht in Zahlen fassbare monetäre Größen findet im GB eine Entsprechung. Betriebliche Tätigkeiten wie die Erbringung von Dienstleistungen bieten sich daher für eine Gender-Budgeting-Analyse an.

GB geht jedoch über die betriebliche Betrachtung weit hinaus, in dem die analysierten Aktivitäten in einen gesamtgesellschaftlichen Kontext gestellt werden und die Auswirkungen darauf den eigentlichen Fokus der Betrachtung darstellen. Dabei geht es auch um das Sichtbarmachen von Bewertungen, die hinter einer vorgeblichen Neutralität liegen. Schon in der Auswahl, welche Zahlen aus einem Pool möglicher Daten herausgegriffen werden, liegt ein in hohem Maße politisches Moment. Das zeigt sich beispielsweise, wenn die Effekte eines liberalisierten Bereichs einzig auf die Frage der Preisentwicklung reduziert werden, ohne andere wesentliche Kriterien wie Zugang, Qualität und Versorgungssicherheit einzubeziehen.

Gender Budgeting ist somit ein politisches Instrument. So wie sich in betriebswirtschaftlichen Messsystemen alle Zahlen letztlich auf die Größen Kosten und Gewinn zuspitzen, bedient sich auch GB der Messung von Geld, aber mit dem Ansatz Verteilungsprozesse, die durch Mechanismen des Wirtschaftssystems (Beschäftigung, Einkommen, Arbeitszeit, usw.) zugeteilt werden, und ihre Auswirkungen auf Frauen und Männer sichtbar zu machen.

Gender-Budgeting kann also Aufschlüsse zu der Frage geben, in welcher Weise die Liberalisierung und Deregulierung von öffentlichen Dienstleistungen zu einer Umverteilung zwischen Frauen und Männer führt. Der Vorteil eines auf Veränderungen fokussierten Ansatzes ist seine relative Neutralität. So kann das Steigen oder Sinken der Fraueneinkommen im Vergleich zu dem von Männern (bei entsprechenden Datengrundlagen) eindeutig nachvollzogen werden, ohne die Frage beantworten zu müssen, ob die Entlohnung als solche angemessen ist oder nicht. Der Nachteil liegt wiederum auch genau darin: Bereits vor der Deregulierung bestehende strukturelle Ungerechtigkeiten werden damit nicht hinterfragt.

Die Neuheit des Ansatzes von Gender Budgeting bedingt, dass noch wenig auf Erfahrungen und Modelle zurückgegriffen werden kann, es eröffnet sich aber ein weites Feld von Entwicklungsperspektiven, die letztendlich nur durch die Umsetzung an konkreten Beispielen verwirklicht werden können. Gerade im Bereich bei öffentlichen Dienstleistungen können mit der Anwendung des GB-Ansatzes grundlegende Erkenntnisse gewonnen werden, in deren Licht die bestehenden Optionen zu prüfen sind. Dabei sind mehrere Ebenen relevant:

- Interner Mitteleinsatz: Hier ist vor allem die Beschäftigungssituation in den Unternehmen selbst zu sehen, die Verteilung der Arbeitsplätze auf Frauen und Männer sowie die Einkommensverteilung. Dabei ist nicht nur die Verteilung von Positionen und von Voll- und Teilzeit relevant, sondern auch, in welche Bestandteile das Einkommen zerfällt und nach welcher Logik diese zugeteilt werden (Grundgehalt, Zulagen, Überstunden, Leistungs- und Akkordlohn, ...);



- Externe Wirkungen: am deutlichsten sichtbar bei der Höhe des Preises und der Preisstruktur (zB. Grundkosten versus verbrauchsabhängige Kosten); sind Frauen und Männer unterschiedlich von der Preisstruktur betroffen? Gibt es unterschiedliche Bedürfnisse und Frauen und Männern? Wie wird darauf eingegangen? Wo wird investiert, expandiert, wo gekürzt?
- Entscheidungsprozesse: Wer trifft die Entscheidungen? Wer ist eingebunden? Sind Männer und Frauen bzw. Männer- und Fraueninteressen gleichermaßen repräsentiert? Wen betreffen die Auswirkungen? Gibt es Vorgaben außerhalb des Unternehmens und wenn ja, in welcher Form? Gibt es eine Form der demokratischen Kontrolle? Welche Spielräume politischer Steuerung gibt es?

Für GB-Analyse ist auch der zeitliche Horizont von Bedeutung, da kurzfristige Erfolge oftmals von mittelfristigen, negativen Wirkungen überlagert werden. So werden etwa nach einer Deregulierungsmaßnahme oft kurzfristig die Preise gesenkt um im neu geschaffenen Wettbewerb KundInnen anzusprechen, mittelfristig kommt es aber durch Konzentrationsprozesse häufig zu Oligopol- oder Monopolstellungen, sodass die Preise wieder steigen, oftmals bei schlechterer Qualität der Leistung. Auch hinsichtlich der Entwicklung der Beschäftigung bei neuen AnbieterInnen ist die Betrachtung über einen mehrjährigen Zeithorizont aussagekräftiger und somit für eine GB-Analyse sinnvoller.

## **Analyse und Datengrundlagen**

Geschlechtergerechte Gestaltung von Strukturen und Prozessen setzt voraus, dass Wissen über die geschlechtsspezifischen Unterschiede vorhanden ist und auch Veränderungen nachvollzogen werden können. Entsprechende Datengrundlagen sind daher eine unabdingbare Voraussetzung für die Analyse, sie spielen auch in der Steuerung von Prozessen und der Messung von Zielen eine wesentliche Rolle.

Im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen spiegelt sich die hohe Komplexität des Themas auf der Ebene der Daten wider, denn die Kriterien und relevanten Kennzahlen können nur anhand der Bedeutung der jeweiligen Leistungen und Erbringungsart(en) entwickelt werden. Dementsprechend können auch Daten zumeist nur konkret für einen spezifischen Bereich erhoben und nutzbar gemacht werden.

Zu geschlechtsspezifischen Nutzungsprofilen bei Infrastrukturdienstleistungen fehlen die Daten weitgehend, zu den Einkommen sind sie oft nicht genügend detailliert, um Entwicklungen konkret nachvollziehen zu können. Ebenso fehlt eine periodische, flächendeckende Erhebung zur Entwicklung unbezahlter Arbeit, um allgemein gültige Aussagen treffen und Entwicklungen darstellen zu können. Das Aufzeigen vorhandener Informations- und Datenlücken und das Setzen von Initiativen zur deren Behebung sind daher wesentliche Elemente in diesem Prozess.

Im Folgenden soll in einer illustrativen Weise der Versuch einer Anwendung von Gender-Budgeting auf den Themenkomplex der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen gemacht werden. Anhand des Beispiels Telefonie sollen erste Überlegungen, welche Ansätze Gender-Budgeting bieten kann, angestellt und grobe Tendenzen herausgearbeitet werden. Es wurde bewusst ein Dienstleistungsbereich ausgewählt, bei dem die geschlechtsspezifischen Aspekte nicht auf der Hand liegen, um zu zeigen, dass dieser oft erst in einer tiefergehenden Analyse herauszuarbeiten ist. Darüber hinaus ist in der Telefonie die Privatisierung und Liberalisierung bereits abgeschlossen. Mit der Auflösung der staatlichen Monopole 1998 gibt es somit einen genau definierten Zeithorizont der Analyse.

Die Analyse wird entlang der drei Ebenen erfolgen: Beschäftigung und Einkommen (interner Mitteleinsatz), Zugang und Leistbarkeit des Angebots (externe Wirkung) und Entscheidungsprozesse.

## Gender-Budgeting am Beispiel Telefonie

1994 beschlossen die Post- und Telekommunikations-MinisterInnen der EU in einer Grundsatzklärung, dass bis 1.1.1998 alle Telekommunikations-Monopole in der EU aufzuheben sind, also der Telekommunikationsmarkt zu liberalisieren sei. Dies wurde auch in einer EU-Richtlinie umgesetzt. Die Telekommunikation war in den letzten Jahren eine dynamisch wachsende Branche, sie verzeichnete von 1995 bis 2001 in der EU-15 ein durchschnittliches jährliches Umsatzwachstum von fast 15 % (Lumio/Sinigaglia 2003).

In Österreich begann die Privatisierung der Telekom Austria (TA) 1997 mit einem Teilverkauf der Mobilkom Austria AG, der Mobilfunk-Tochter der TA. 2003 wies die Telekom Austria-Gruppe einen Umsatz von fast 4 Mrd. € aus. Die Zahl der Beschäftigten war mit 13.890 etwa um 4.700 geringer als drei Jahre zuvor, 27 % der ArbeitnehmerInnen sind Frauen. Auffallend ist, dass der Frauenanteil im relativ neuen Bereich des Mobilfunks deutlich höher liegt (41 %). Auf der Managementebene sind Frauen im Festnetz- und Mobilbereich allerdings mit jeweils rund 15% gleich schlecht vertreten (Telekom 2002, 2003).

### Beschäftigung und Einkommen

Mittlerweile sind eine Reihe von Anbietern von Festnetz- und Mobiltelefonie am österreichischen Markt aktiv. Im Jahr 2002 waren etwas über 22.120 Personen im Fernmeldewesen unselbstständig beschäftigt, davon waren 29 % Frauen. Darüber hinaus zeigt die Branche große Homogenität: Es handelt sich fast ausschließlich um Angestellte, während es bewilligungspflichtig beschäftigte AusländerInnen und geringfügige Beschäftigungsverhältnisse de facto nicht gibt. Seit 1999 war die Branche von einem deutlichen Beschäftigungsrückgang von 9 % gekennzeichnet. Daten zur Arbeitslosigkeit liegen nur für den Bereich Nachrichtenübermittlung (inkl. Post und Kurierdienste vor). Zwar stieg die absolute Zahl der Arbeitslosen von 1.077 auf 1.667 deutlich an, dennoch lag die Arbeitslosigkeit aber bei beiden Geschlechtern 2004 mit 2,9 % bei den Frauen und 4,2 % bei den Männern deutlich unter dem österreichischen Durchschnitt von 6,6 % bzw. 7,3 %.<sup>8</sup>

**Tabelle 1: Fernmeldewesen – Zahl der Unternehmen und Beschäftigungsentwicklung**

	1999	2002	%	absolut
Unternehmen	186	220	+18	+34
Unselbst. Beschäftigte	24.338	22.120	-9	-2.218
davon Frauen	6.303	6.378	+1	+75
davon Männer	18.035	15.742	-13	-2.293

Der Beschäftigungsrückgang im Fernmeldewesen betraf ausschließlich Männer (-13 %), während die Frauenbeschäftigung sogar leicht zunahm (+1 %), womit der Frauenanteil in der Branche insgesamt um drei Prozentpunkte stieg. Der Befund aus anderen Branchen, dass der Beschäftigungsabbau bei den Monopolisten nicht durch neue Anbieter kompensiert wird, ist ebenso für das österreichische Fernmeldewesen zutreffend, wie die tendenzielle Ausweitung von Frauenbeschäftigung durch eine stärkere Dienstleistungsorientierung.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Daten aus dem BALI-Web des BMWA unter [www.dnet/bali/index.aspx](http://www.dnet/bali/index.aspx)

<sup>9</sup> Beispiele dafür sind die Deutsche Bahn oder der Bereich Elektrizität in Großbritannien; siehe dazu R. Atzmüller/C. Hermann: Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU und Österreich; Wien, Februar 2004

Bei dieser Entwicklung ist zu berücksichtigen, dass die Umschichtung zu Frauenarbeitsplätzen wahrscheinlich noch stärker war, als diese Daten zeigen, da bestimmte Dienstleistungen outsourct wurden. So fallen zB Call Centers in die Branchen-Klassifikation „Unternehmensbezogene Dienstleistungen“. Die dort Beschäftigten – überwiegend Frauen – werden somit im Fernmeldewesen nicht erfasst. Da aber erst die ÖNACE 2003 Call Centers gesondert ausweist, kann die Entwicklung dieses Bereichs nicht verfolgt werden.

Die Bewertung dieser Daten stößt auf die Frage, inwieweit die Entwicklungen durch die Liberalisierung und Privatisierung ausgelöst wurden und welchen Anteil der technologische Wandel hatte. Es ist davon auszugehen, dass die starke Veränderung der Branche durch den gewaltigen technischen Fortschritt jedenfalls eingetreten wäre. Beispielsweise ist durch die Digitalisierung der Netze der Wartungsaufwand deutlich gesunken und damit auch der Personalbedarf im männerdominierten technischen Bereich. Zudem hat sich der Charakter der technischen Arbeitsplätze stark verändert, diese sind nunmehr stärker im Software-Bereich angesiedelt, in dem tendenziell mehr Frauen arbeiten.

Da viele der technischen Umstellungen auch als Vorbereitung auf die Liberalisierung vorgenommen wurden, dürfte die Liberalisierung die Prozesse eher beschleunigt und verstärkt haben. Insgesamt kann in der Telefonie auf Beschäftigungsebene daher von einer leicht positiven Wirkung hinsichtlich gleicherer Verteilung der Beschäftigung zwischen Frauen und Männern gesprochen werden, allerdings um den Preis eines deutlichen Personalabbaus zu Lasten der Männer.

### *Einkommen*

Die Entwicklung des Personalaufwandes im Fernmeldewesen seit der Liberalisierung war nicht zum Vorteil der Beschäftigten: Während die Umsatzerlöse und die Bruttowertschöpfung von 1999 auf 2002 um 18 % bzw. 17 % gestiegen sind, nahm der Personalaufwand lediglich um 3,1 % zu. Die – vor allem auch durch die technologischen Neuerungen - stark gestiegene Produktivität ist also nur zu einem geringen Teil den ArbeitnehmerInnen zugute gekommen und wurde vor allem für Personalabbau genutzt. Es würde den Rahmen dieses Artikels sprengen, der Frage nachzugehen, wem die Profite zugute gekommen sind. Zudem weisen die vorhandenen Daten zu Vermögen und Besitz keine soziodemografischen Merkmale der BesitzerInnen aus und lassen somit auch keine geschlechtsspezifische Zuordnung zu. Eine Durchleuchtung zB des Aktienbesitzes wäre jedenfalls eine interessante Analyse.

Bei der personellen Einkommensverteilung stehen Daten nur auf Ebene der 2-stelligen NACE-Klassifikation „Nachrichtenübermittlung“ zur Verfügung, in dieser sind Post und private Kurierdienste mit dem Fernmeldewesen zusammen gefasst. Nur rund 40 % der Beschäftigten in dieser Kategorie entfallen auf das Fernmeldewesen. Die Daten sind daher nur bedingt verwendbar, dennoch geben sie eine Annäherung.

Die Grundstruktur der Beschäftigung im Fernmeldewesen entspricht weitgehend der Nachrichtenübermittlung insgesamt. Der Frauenanteil ist etwas geringer (29 % gegenüber 32 %), der Anteil an Angestellten noch etwas höher (98 % vs. 96,5 %), die Teilzeitquote noch etwas niedriger (7 % vs. 11 %). Wenig überraschend sind die Einkommen im Fernmeldewesen deutlich höher als bei den Post- und Kurierdienste. So lag der Personalaufwand pro beschäftigter Person 2002 im Fernmeldewesen um ein Viertel höher als in der Nachrichtenübermittlung insgesamt. Eine Verteilung dieses Aufwandes auf Männer und Frauen stellt die Leistungs- und Strukturhebung nicht zur Verfügung.

Die relative Homogenität (fast ausschließlich Angestellte) und der geringe Anteil von Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten im Fernmeldewesen lassen darauf schließen, dass die Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern geringer sind als in anderen Branchen. Tatsächlich lag das mittlere Fraueneinkommen in der Nachrichtenübermittlung 2003 auch bei 72 % des mittleren Männeereinkommens und damit deutlich besser als der Durchschnitt aller Branchen von 63 %. Diese Rela-

tion verbessert sich weiter, wenn die Einkommen ganzjährig hochgerechnet werden: Laut standardisiertem Bruttoeinkommen verdienten Frauen in der Nachrichtenübermittlung 78 % ihrer männlichen Kollegen, im Schnitt aller Branchen waren es 65 %.

Die MitarbeiterInnen der Nachrichtenübermittlung konnten sich in den Jahren von 1998 bis 2003 über Einkommenszuwächse von +49% freuen, während sich der Durchschnitt der ArbeiterInnen und Angestellten mit +10 % begnügen mussten. Interessant ist jedoch das geschlechtsspezifische Muster dieser Einkommenszuwächse. So sind in dem Segment der - 1998 noch extrem niedrig entlohnten - untersten 25 % massive Steigerungen von 180 % bei Frauen und 300 % bei den Männern zu verzeichnen. Diese sind aber zu einem großen Teil auf einen Rückgang der unterjährig Beschäftigten zurückzuführen.<sup>10</sup> Dieser Effekt dürfte zur Gänze dem Postbereich zuzuordnen sein und im Rückgang von Aushilfskräften während der Urlaubszeiten liegen.

Auch die Entwicklung der Gewerkschaftsbeiträge von Mitarbeiterinnen der Telekom weist in die Richtung, dass die Einkommen im Telekom-Bereich nicht nur deutlich höher liegen als im Durchschnitt der Nachrichtenübermittlung, sondern auch dynamischer gewachsen sind.<sup>11</sup>

Auffallend ist jedoch, dass bei den Frauen in der Nachrichtenübermittlung die mittleren Einkommen deutlich stärker gewachsen sind als die hohen, während es sich bei den Männer genau umgekehrt verhält. Dementsprechend ist der Einkommensnachteil der Frauen beim Vergleich des Medians um 10 % gesunken, bei den Top-25 % aber um 14 % gewachsen. Dieses Muster ist geprägt von der Entwicklung bei den Angestellten, die ja fast 97 % der in der Nachrichtenübermittlung Beschäftigten ausmachen. Damit verdienen angestellte Frauen in dieser Branche mit rd. 19.300 Euro im Median gleich viel wie angestellte Frauen generell, während die Männer in dieser Branche hinter dem Schnitt aller männlichen Angestellten deutlich zurückbleiben (26.900 gegenüber 34.300 Euro). Das gleiche Muster gilt auch für das oberste Quartil: Angestellte Frauen liegen im Durchschnitt aller Branchen, angestellte Männer um 20 % darunter.

**Tabelle 2: Bruttojahreseinkommen Nachrichtenübermittlung: Angestellte**

	1998			2003			Veränderung		
	25%	50%	75%	25%	50%	75%	25%	50%	75%
Angestellte	3.955	16.457	21.307	12.596	24.102	33.784	219	47	59
Frauen	3.284	12.071	19.094	9.502	19.490	27.484	189	62	44
Männer	4.934	19.293	23.251	20.955	26.877	41.480	325	39	78

Quelle: Gewerkschaft Post und Fernmeldebedienstete

#### *Bewertung der Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung aus Gendersicht*

Für Frauen hat die Entwicklung der Beschäftigung seit 1998 insgesamt eine leicht positive Bilanz gebracht. Einerseits hat die verstärkte Serviceorientierung trotz eines deutlichen Abbaus von Beschäftigung insgesamt einen leichten Zuwachs der weiblich besetzten Arbeitsplätze im Bereich des Fern-

<sup>10</sup> So betrug das standardisierte Bruttoeinkommen (ArbeiterInnen und Angestellte) in diesem Quartil 1998 noch 247% des Bruttojahreseinkommen, 2003 waren es nur mehr 131%.

<sup>11</sup> Die Daten für 5.062 Gewerkschaftsmitglieder wurden dankenswerterweise von der Gewerkschaft Post und Fernmeldebedienstete zur Verfügung gestellt. 1999 lag keines der Telekom-Einkommen im untersten Quartil (der Nachrichtenübermittlung gesamt), der ganz überwiegende Anteil überschritt den Median (zum Teil deutlich). 2004 erreichten drei Viertel der ausgewiesenen Einkommen das 3. Quartil der Nachrichtenübermittlung.

meldewesens gebracht. Andererseits haben angestellte Frauen in der Nachrichtenübermittlung bei den Einkommen deutliche Zuwächse zu verzeichnen und konnten so zu den weiblichen Angestellten im Schnitt aller Branchen aufschließen. Dies dürfte auch mit der Ausweitung des Servicebereichs zu tun haben, in dem viele Frauen in einer mittleren Einkommensstufe beschäftigt werden. Insgesamt verdienen Frauen im Bereich der Nachrichtenübermittlung deutlich über dem Durchschnitt.

Männliche Angestellte in dieser Branche verdienen hingegen trotz Steigerungen noch immer rund ein Fünftel weniger als der Schnitt aller angestellten Männer. Es ist jedoch fraglich, ob diese Entwicklung auf Lohnsteigerungen im Telefonie-Bereich zurückzuführen ist. Eher liegt die Vermutung nahe, dass diese Steigerung vor allem durch einen Abbau von schlecht bezahlter Beschäftigung erreicht wurde, die wiederum zu einem größeren Anteil im Postbereich erfolgte, u.a. durch eine Reduktion von Hilfskräften.

Für eine tiefergehende Analyse der Einkommensentwicklung wären differenziertere Daten zu den Einkommen selbst, aber auch zur Arbeitszeit von Frauen und Männern erforderlich. Ebenso wäre von Interesse, in welcher Weise sich die Grundlagen – Kollektivverträge, Betriebsvereinbarungen – hinsichtlich ihrer Bestimmungen zur Lohnstruktur (Zulagen, erfolgsabhängige Gehaltsbestandteile u.ä.) und Arbeitszeit geändert haben. Auch die Analyse der innerbetrieblichen Weiterbildung und von Aufstiegschancen könnte Eingang in solche weitergehenden Betrachtungen finden.

Eine solche detaillierte Betrachtung könnte auch eine bessere Einschätzung ermöglichen, welche Bedeutung die Liberalisierung und Privatisierung für die Entwicklung hatten und welchen Anteil der technologische Wandel.

### **Zugang zum Angebot und Leistbarkeit**

Es liegen keine Studien zur geschlechtsspezifischen Nutzung von Telefonie vor, aus der Konsumerhebung ergeben sich jedoch einige Anhaltspunkte. Leider bietet auch diese nur sehr wenige geschlechtsspezifisch aufgeschlüsselte Daten. Zudem werden in der Kategorie „Kommunikation“ Ausgaben für Telefonie, PC und Internet sowie Fernsehen zusammengefasst, dennoch lassen sich einige Rückschlüsse daraus ziehen. So zeigt sich beispielsweise, dass in den letzten Jahren die Aufwendungen für Kommunikation trotz sinkender Preise absolut und relativ gestiegen sind. Gaben Haushalte 1993/93 monatlich mit 42 € rund 1,9% des verfügbaren Einkommens dafür aus, waren es 1999/00 bereits 66 € oder 2,7% des Haushaltseinkommens (HHEK). Diese Entwicklung zeigt die zunehmende Bedeutung von elektronischer Kommunikation, die einen immer stärkeren Faktor zur Teilnahme am sozialen Leben in der Gesellschaft darstellt.

Geschlechtsspezifische Daten stehen nur für Einpersonenhaushalte zur Verfügung. Einpersonenhaushalte sind zu 61% weiblich und machen immerhin fast ein Fünftel aller Haushalte aus. Obwohl sie in absoluten Zahlen weniger Geld für Kommunikation ausgeben, müssen sie auf Grund des niedrigeren Einkommens einen höheren Anteil dafür aufwenden als Männer (3,1% gegenüber 2,7%). Das geht vor allem auf erwerbstätige Einfrauen-Haushalte zurück, die anteilig besonders hohe Aufwendungen für Kommunikation haben. Ein-Pensionistinnen-Haushalte liegen hinsichtlich der relativen Aufwendungen im Bevölkerungsschnitt.

Absolut und relativ besonders hohe Kommunikationskosten haben auch AlleinerzieherInnen (78 € oder 3,6%), die häufig Erwerbstätigkeit mit den Betreuungspflichten koordinieren müssen. So haben Haushalte mit einem Erwachsenen und mindestens einem Kind einen ebenso hohen Anteil an Kommunikationsausgaben wie Haushalte mit geschiedenen oder getrennt lebenden HaushaltsrepräsentantInnen (jeweils 3,6%).

Da keine differenziertere Daten zur Telefonnutzung von Frauen und Männern vorliegen, kann eine Annäherung nur über eine Analogie erfolgen. Eine breit rezipierte Studie des VCÖ zu „Frauen und Mobilität“ zeigte, dass Frauen wesentlich vernetztere Wege als Männer haben, was an den vielfältigeren Anforderungen liegt, die sie zu bewältigen haben (Simma 1996). Vor allem erwerbstätige Frauen legen komplexe „Wegketten“ zwischen Wohnung, Arbeitsplatz, Kinderbetreuung, Einkauf und Kinderfreizeit zurück.<sup>12</sup> Es erscheint plausibel, dass sich die vielfältigen Anforderungen an erwerbstätige Frauen mit Kindern im Alltag auch in einer vernetzten Kommunikation niederschlagen. Aus dem oben dargestellten Muster von Anforderungen ergibt sich die Notwendigkeit, Arbeitszeiten (insbesondere bei Ausnahmesituationen wie Erkrankung des Kindes oder der Betreuungsperson), Kinderbetreuung und gemeinsame Freizeit mit anderen Eltern und Kindern zu koordinieren. Diese Koordination dürfte in einem hohem Maß über das Telefon abgewickelt werden. Zudem ist es wahrscheinlich, dass durch die eingeschränktere räumliche und zeitliche Mobilität von Frauen mit Betreuungspflichten Telefonie eine wesentliche Rolle bei der Pflege sozialer Kontakte spielt.

Diese Einschätzung deckt sich auch mit den Erfahrungen aus der KonsumentInnenberatung der Arbeiterkammer: Frauen nutzen moderne Kommunikation im Privaten vorwiegend für soziale Kontakte, während Männer stärker Mehrwertdienste (Videospiele, elektronischer Parkschein, Klingeltöne usw.) in Anspruch nehmen.

Dabei spielen die Kosten für Frauen insofern eine größere Rolle, als anzunehmen ist, dass diese zu einem großen Teil in der Freizeit erfolgen und daher privat getragen werden müssen. Auch diese Annahme findet Unterstützung in den Daten: Während Haushalte mit vollzeit-erwerbstätigen RepräsentantInnen (36 Stunden und mehr) mit einem guten Zugang zu betrieblicher Kommunikationsinfrastruktur absolut 73 Euro/Monat und damit einen leicht unterdurchschnittlichen Anteil ihres Einkommens für Kommunikation aufwenden (2,6%), haben Haushalte mit teilzeit-beschäftigten RepräsentantInnen deutlich höhere Aufwendungen (93 Euro/Monat oder 3,8%).

Darüber hinaus zeigt sich, dass sozial schlechter gestellte Haushalte einen überproportionalen Anteil ihres Einkommens für Kommunikation aufwenden. Das trifft auf Haushalte der untersten drei Einkommensdezilen ebenso zu wie auf Haushalte, deren RepräsentantIn nur die niedrigste Bildungsstufe (Pflichtschule) bzw. die niedrigste berufliche Qualifikation (Hilfstätigkeit) erreicht.<sup>13</sup> Das sind auch jene Haushalte, die die größte Armutsgefährdung aufweisen, wobei Frauen mit 14% generell eine höhere Armutsgefährdung als Männer haben (12,3%) (Till-Tentschert et al 2004).

Vor diesem Hintergrund ist die Entwicklung der Tarifstruktur von Interesse, die vor allem für VielverbraucherInnen eine vorteilhafte Tendenz zeigte. So sanken die Gesprächsgebühren im Festnetz von 1998 bis 2003 um 28 %, während die Grundgebühren im gleichen Ausmaß stiegen (+29 %). Ein ähnliches Muster in einer weniger scharfen Ausprägung hatte die Entwicklung in der Mobiltelefonie: Die Grundkosten stiegen leicht an (+4 %), die Gesprächsgebühren sanken deutlich (-27 %).<sup>14</sup> Es lässt

---

<sup>12</sup> Zudem werden mehr als die Hälfte der Wege von Frauen zu Fuß, mit dem Fahrrad oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegt. Bei Männern sind es nur 35%. Diese Tendenz zeigt auch die Tatsache, dass Haushalte, die nur eine Zeitkarte für öffentliche Verkehrsmittel zur Verfügung haben, mit 4 % des HH-Einkommens einen deutlich höheren Anteil an Kommunikationsausgaben haben als solche, wo es (auch) einen PKW gibt (max. 2,7%).

<sup>13</sup> Das spiegelt auch die Selbsteinschätzung der Haushalte wider: So geben Haushalte mit überproportionalen Kommunikationsausgaben an, mit dem Netto-Haushaltseinkommen nur schwer auszukommen, weniger als ein Monat bei einem Ausbleiben aller Einkünfte ohne fremde Hilfe auskommen zu können, und Ausgaben für Wohnen als enorme Belastung einzustufen (und auch dafür einen überproportionalen Anteil auszugeben). Auch kumulieren Kommunikationskosten in Haushalten, die angeben, dass in den letzten fünf Jahren ihr Lebensstandard zurückgegangen wäre.

<sup>14</sup> Berechnung Reinhold Russinger (AK Wien) auf Basis der Daten der Statistik Austria zum VPI

sich also feststellen, dass zwar die Kosten für die Nutzung deutlich gesunken sind, die preisliche Hürde für den Zugang zur Telefonie jedoch gewachsen ist.

Diese Entwicklung ist eine politisch determinierte: Durch das mit der Liberalisierung erfolgte Verbot der Quersubventionierung muss der Universaldienstanbieter – in Österreich die Telekom als de facto Monopolist in der Festnetz-Infrastruktur – die Gebühren nach den Entstehungskosten kalkulieren. Die Erfüllung des früheren gemeinwirtschaftlichen Auftrags an die Post wurde durch niedrige Grundgebühren und Ortstarife erfüllt, die durch teure Ferngesprächstarife finanziert wurden. Mit der Liberalisierung entfiel diese Möglichkeit und führte somit zwangsläufig zu einem Ansteigen der Festnetzgrundgebühren. Somit verblieb die Gestaltung der Gesprächsgebühren als der eigentliche Faktor des Preiswettbewerbs und führte in der Folge auch zu einem starken Absinken (s. Grandosek).

Die gestiegenen Grundgebühren haben die Zugangsschwelle zur Telefonie angehoben. Dabei verfolgte die Reglementierung der Universaldienstleistung das Ziel, den Zugang zur Telefonie durch ein Ausmaß an Mindestversorgung und der Erreichbarkeit von Notdiensten sicherzustellen. Dass der Markt das alleine nicht erreicht, erkannte die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung zur Daseinsvorsorge 2001 an. Sie wies darauf hin, dass 2 % der europäischen Bevölkerung (8 Mio. Menschen) aus finanziellen Gründen keinen Zugang zur Sprachtelefonie hatten (Höferl 2004).

Wo der Zugang vorhanden ist, zeigt sich anhand der Entwicklung der Konsumausgaben, dass die billigeren Tarife durch den Mehrverbrauch überkompensiert wurden. Das lässt sich einerseits auf die Ausweitung der Möglichkeiten (Mobiltelefonie inkl. SMS u.ä., Internet, ...) zurückführen, und auf die generell wachsende Bedeutung von neuen Technologien für den sozialen Austausch. In dieser Hinsicht ist auch die Transparenz ein wesentlicher Faktor, die derzeit durch die Fülle des Angebotes und der Unübersichtlichkeit der Preisstrukturen nicht wirklich gegeben ist. Dadurch können Kostenfallen entstehen, die vor allem für sozial Schwache, die Telefonie häufig nutzen (müssen), gefährlich sein können.

#### *Gebührenbefreiung und Kommunikationszuschuss*

Ein Antrag auf Zuschussleistung zu Fernsprechentgelten (ehemals: Befreiung von der Grundgebühr) kann bei sozialer und/oder körperlicher Hilfsbedürftigkeit gestellt werden, vorausgesetzt, dass sich der Hauptwohnsitz in Österreich befindet. Die Zuschussleistung ist an gewisse Konzessionäre (Telefonanbieter) gebunden.

Bestimmte Personengruppen haben bei geringem Haushalts-Nettoeinkommen grundsätzlich Anspruch auf Zuschussleistung zum Fernsprechentgelt: BezieherInnen von Pensionen, Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, Beihilfen nach dem Studienförderungsgesetz, Sozialhilfe. BezieherInnen von Pflegegeld haben auch ohne Einkommensnachweis Anspruch.

Die Einkommensgrenzen für 2005 betragen für eine Person 743 €, für zwei Personen 1.154 € und erhöhen sich für jede weitere Person im Haushalt um knapp 80 €.

Zum Zeitpunkt der Umstellung auf die Zuschusslösung waren 307.000 Personen von der Telefongebühr befreit.<sup>15</sup> Anfang 2002 lag die Zahl der Kommunikationszuschüsse bei ca. 226.000, stieg danach laufend an und erreichte im Dezember 2004 knapp 291.000.<sup>16</sup> Offensichtlich kam es mit der Umstellung - entgegen der in den Erläuterungen zum Gesetz formulierten Absicht - zu einer deutlichen Ein-

---

<sup>15</sup> Budgetbegleitgesetz 2000; Erläuterungen zur Regierungsvorlage; 311 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXI. GP

<sup>16</sup> Die verfügbaren Daten umfassen Februar 2002 bis Jänner 2005 und wurden dankenswerter Weise von der GIS zur Verfügung gestellt.

schränkung des Begünstigtenkreises. Das ist umso erstaunlicher, als durch die Übergangsbestimmungen Personen mit Grundgebührenbefreiung ein Jahr automatisch den Zuschuss erhielten.<sup>17</sup> Der relativ starke Anstieg in der Zeit danach könnte sowohl auf das Bekanntwerden der neuen Förderstruktur als auch auf die schlechtere soziale Lage der potenziellen BezieherInnen zurückzuführen sein.

Geschlechtsspezifische Daten zur Entwicklung des Kommunikationszuschusses liegen leider nicht vor, jedoch sind auch jene nach Zielgruppen aufschlussreich. Die zwei größten Gruppen bilden PflegegeldbezieherInnen und PensionistInnen, die zusammen fast 90 % aller Zuschüsse ausmachen. In beiden Gruppen sind Frauen überrepräsentiert. 56% aller PensionistInnen und 68% aller PflegegeldbezieherInnen sind Frauen.<sup>18</sup> Dazu kommt, dass alleinstehende Frauen mit Pension ein besonders hohes Armutsrisiko haben (26% gegenüber 13% im Bevölkerungsschnitt) und daher besonders häufig Anspruch auf einen Kommunikationszuschuss haben dürften (Till-Tenschert et al 2004). Daraus lässt sich schließen, dass Frauen von diesem Zuschuss in einem überproportionalen Ausmaß profitieren.

### *Bewertung aus Gendersicht*

Da Frauen und sozial schwache Haushalte einen überproportionalen Anteil ihres Einkommens für Kommunikation ausgeben, haben die Kosten in diesem Bereich eine besonders große Bedeutung für sie. Ausgleichende Maßnahmen wie der Kommunikationszuschuss sind daher für Frauen von größerer Bedeutung als für Männer, Einschränkung der Anspruchsberechtigungen treffen Frauen stärker.

Darüber hinaus sind Frauen häufiger nur teilzeitbeschäftigt oder nicht erwerbstätig und haben damit weniger Zugang zu betrieblicher Kommunikationsinfrastruktur. Umgekehrt haben sie aber – vor allem, wenn Kinder da sind - einen erhöhten Bedarf an Telefonie, um die Anforderungen des Alltags zu koordinieren. Diese Kommunikation dürfte jedoch überwiegend in Freizeit erfolgen und damit privat finanziert werden.

Die Veränderung der Tarifstrukturen durch die Liberalisierung, die zu einer Begünstigung von VielverbraucherInnen und damit vor allem Firmen führte, während sie Privatpersonen stärker belastete, bewirkte eine Umverteilung zu Lasten der Haushalte, die Frauen besonders negativ betrifft.

### **Entscheidungsprozesse**

Eine detaillierte Analyse der Entscheidungsprozesse im Bereich der Telekommunikation hinsichtlich der Beteiligung von Frauen und Männern und Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Interessen wäre ein aufwändiges Unterfangen. Relevant wären nicht nur die gesetzlichen Rahmenbedingungen, die Struktur der zuständigen Abteilungen im BMVIT und die Rolle des Regulators, sondern auch die Managementstrukturen bei den AnbieterInnen und hier vor allem beim Universaldienstleister Telekom.

Einige wenige Eckdaten weisen aber auf eine gravierende Unterrepräsentanz von Frauen in den Entscheidungsstrukturen hin. Im zuständigen Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) sind im Bereich Telekommunikation alle Leitungsfunktionen mit Männern besetzt, bei den Stellvertretungen gibt es nur eine einzige Frau.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> BGBl. 142/2000; § 13 Übergangsbestimmungen: „Die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bestehenden Befreiungen von den Fernsprechgöbühren gelten ab diesem Zeitpunkt als Zuerkennung einer Zuschussleistung...“

<sup>18</sup> Quelle: HV der öst. Sozialversicherungsträger; Daten Pension Jahresschnitt 2004; Pflegegeld Stand Juli 2003

<sup>19</sup> siehe /www.bmvit.gv.at/sixcms\_upload/media/210/geschaefteinteilung\_bmvit101103.pdf am 14.2.2005



Auch der Regulator RTR-GmbH ist in den Führungsfunktionen männlich dominiert. Auf den ersten beiden Managementebenen (Geschäftsführung, Abteilung) ist von 9 Positionen lediglich die Stabstelle „Informationsmanagement“ mit einer Frau besetzt. Auf der dritten Ebene der Teamleitungen findet sich eine Frau unter 5 männlichen Kollegen.<sup>20</sup>

Die Telekom selbst weist in ihrem Nachhaltigkeitsbericht einen Frauenanteil von 15 % auf den ersten beiden Managementebenen aus. Dies gilt sowohl für den Festnetz- als auch für den Mobilfunkbereich, obwohl der Frauenanteil an der Gesamtbeschäftigung in Mobilbereich deutlich höher liegt (41 % gegenüber 23 %) (s. Telekom 2002, 2003). Unter den 12 Mitgliedern des Aufsichtsrates befindet sich eine Frau, die vier Vorstandsmitglieder sind Männer.

Obwohl der Anteil von Frauen und Männern alleine kein ausreichendes Kriterium für die Repräsentanz ihrer Interessen darstellt, ist ein so krasses Missverhältnis in den Führungsfunktionen als Zeichen mangelnder Karrierechancen von Frauen und einer unausgewogenen Machtverteilung zwischen den Geschlechtern zu werten.

#### *Das Gleichbehandlungsgesetz als Instrument der Frauenförderung*

Vor diesem Hintergrund ist es problematisch, dass die rechtlichen Instrumente zur Durchsetzung von Gleichbehandlung im Betrieb durch Privatisierungen deutlich geschwächt werden. Beim früheren Staatsbetrieb Post- und Telekom war das Bundesgleichbehandlungsgesetz anzuwenden, das gegenüber dem Gesetz zur Gleichbehandlung in der Privatwirtschaft deutliche Vorteile hat. Es sieht nicht nur ein Gleichbehandlungs- sondern auch ein Frauenförderungsgebot vor. Der Dienstgeber ist dazu verpflichtet, auf eine Beseitigung einer bestehenden Unterrepräsentation von Frauen an der Gesamtzahl der dauernd Beschäftigten, der Funktionen sowie von bestehenden Benachteiligungen von Frauen im Zusammenhang mit dem Dienstverhältnis hinzuwirken.

Das zentrale Instrument zur Umsetzung ist der Frauenförderplan, der verbindliche Vorgaben in allen Verwendungs- und Funktionsgruppen macht. Das Monitoring dieser Pläne ist durch die Institutionalisierung einer Arbeitsgruppe für Gleichbehandlung, Gleichbehandlungsbeauftragten und Kontaktfrauen relativ gut ausgebaut. Darüber hinaus postuliert das Bundesgleichbehandlungsgesetz den Vorrang von Frauen bei Aufnahme, Aufstieg (bei gleicher Qualifikation) und Weiterbildung, wenn Frauen unterrepräsentiert sind.

In der Privatwirtschaft sind keine analogen Verpflichtungen und Strukturen vorgesehen. Frauenförderpläne können lediglich als freiwillige Betriebsvereinbarung ohne definierte Vorgaben abgeschlossen werden. Bei der Telekom Austria wurde ein solcher Frauenförderplan erstellt, dieser sieht vor, 40 Prozent aller Positionen im Unternehmen mit Frauen zu besetzen. Diese Zielsetzung entspricht auch der im Bundesgleichbehandlungsgesetz vorgesehenen Mindestgrenze, es gibt jedoch keine Zeitvorgabe für die Zielerreichung.

Ein weiteres Element, das zumindest namentlich aus dem B-GIBG übernommen wurde, ist die Gleichbehandlungsbeauftragte, die als Ansprechperson für die DienstnehmerInnen fungiert. Als Maßnahmen für die Förderung von Frauen sind Bevorzugung bei Beförderungen bei gleicher Qualifikation und Weiterbildungsangebote vorgesehen, gleiche Entlohnung bei gleichwertiger Arbeit sei – laut Personalabteilung – eine Selbstverständlichkeit. Der Frauenförderplan wird seitens des Unternehmens als Unterstützung für Frauen gesehen, es wird jedoch konzidiert, dass es sich nicht um einen strategisch durchkonzipierten Maßnahmenplan handelt. Die Berichterstattung über die Fortschritte erfolgt inner-

---

<sup>20</sup> Siehe [http://www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Ueber+Uns\\_RTR\\_Das+Team](http://www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Ueber+Uns_RTR_Das+Team) am 14.2.2005

halb des jährlich erstellten Nachhaltigkeitsberichts, der jedoch nur in wenigen Worten auf die Frauenförderung eingeht.

Bei der Mobilkom Austria wird im Bericht lediglich angeführt, dass 2003 ein besonderes Augenmerk auf die Chancengleichheit für Frauen im Unternehmen gelegt werden soll.

Insgesamt lässt sich sagen, dass mit dem Frauenförderplan der Telekom zwar mehr Initiativen gesetzt werden, als es das Gleichbehandlungsgesetz für die Privatwirtschaft vorsieht, dieser jedoch aufgrund der mangelnden Konkretisierung und dem Fehlen von Kontrollmechanismen relativ schwach bleibt.

Mit der Anpassung an die EU-Richtlinien wurde im Gleichbehandlungsrecht auch für die Privatwirtschaft Gleichstellung in der Arbeitswelt explizit als Ziel postuliert.<sup>21</sup> Allerdings erfolgte über das Diskriminierungsverbot und die Möglichkeit, positive Maßnahmen zu setzen, hinaus keine Operationalisierung, wie dieses Ziel konkret erreicht werden soll. Es bleibt daher abzuwarten, ob diese Zielbestimmung in der Praxis Wirkung entfaltet.

Im Sinne von Gender Budgeting als Ansatz für eine Demokratisierung von Budgetentscheidungen ist zu fragen, in welcher Weise eine systematische Berücksichtigung von Gleichstellungszielen und damit der Interessen von Frauen als das in allen Bereichen unterrepräsentierte Geschlecht erfolgen kann. Das gilt nicht nur für die Besetzung von Führungs- und Entscheidungspositionen, sondern auch für die im Telekomsektor Beschäftigten und die Einbindung der Interessen von Kundinnen und Kunden.

## **Schlussfolgerung zu GB am Beispiel der Telefonie**

In diesem Artikel wird Gender-Budgeting als Ansatz einer Analyse der geschlechtsspezifischen Verteilungswirkungen durch Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen verstanden. Diese Verteilungswirkungen sind in hohem Maße von den Zielsetzungen, unter denen die Erbringung der Dienstleistungen erfolgt, abhängig.

Die Erbringung öffentlicher und privater Dienstleistungen unterscheidet sich vor allem in den Zielsetzungen und dem umfassenderen Zielkatalog, den öffentliche Erbringung zu erreichen versucht (breiter Zugang, Leistbarkeit, Versorgungssicherheit, hohe Qualität...). Dadurch entstehen zwangsläufig Spannungsfelder, beispielsweise wenn Qualität und Leistbarkeit in Einklang gebracht werden müssen. In diesen Zielkonflikten stellt sich die Frage der Gewichtung und die Problematik, dass weniger gewichtige Ziele vernachlässigt werden. Damit zeigt sich die Bedeutung von klar definierten Gleichstellungszielen. Das Handeln öffentlicher Unternehmen ist keineswegs „automatisch“ mehr auf Gendergerechtigkeit ausgerichtet als private.

So war die Entwicklung bei der Beschäftigung in Folge der Liberalisierung und Privatisierung des Telekom-Sektors für Frauen eine leicht positive. Diese ist jedoch stark zu relativieren, da die bessere Relation zwischen Frauen und Männern zu einem wesentlichen Teil durch die negativen Entwicklungen bei den männlichen Beschäftigten zu Stande kam und somit absolut betrachtet nur eine geringfügige Verbesserung der Frauenbeschäftigung war. Zudem dürfte die Entwicklung wesentlich durch die technischen Neuerungen bestimmt gewesen und durch die Liberalisierung eher beschleunigt als verursacht worden sein.

Andererseits kann nicht darüber hinweg gesehen werden, dass im Bereich Beschäftigten die Situation vor der Liberalisierung weit von der Gleichstellung von Frauen und Männern entfernt war – trotz der günstigeren Regelungen durch das Bundesgleichbehandlungsgesetz. Das könnte auch darauf zu-

---

<sup>21</sup> Siehe BGBl. 66/2004, § 2

rückzuführen sein, dass durch die Vielfalt der Ziele eine Priorisierung erfolgt. Dabei müssten Gleichstellungsziele keineswegs in Konkurrenz zu anderen Unternehmenszielen stehen. So wäre es etwa bei der Telekom durchaus möglich gewesen, den Vorrang für die hochwertige Infrastruktur und die damit verbundene Bedeutung technischen Personals mit einer besonderen Förderung von Frauen in diesen Berufen zu verbinden.

Hinsichtlich des rechtlichen Instrumentariums bot das Bundesgleichbehandlungsgesetz mit den verpflichtenden Frauenförderplänen und den Gleichbehandlungsbeauftragten ein besseres Instrumentarium zur Förderung der Gleichstellung, das in privatwirtschaftlichen Unternehmen nicht in dieser Form vorhanden ist.

Die Bedeutung der Zielformulierung zeigt sich auf KonsumentInnenebene in umgekehrter Weise. Durch den Wegfall des gemeinwirtschaftlichen Auftrages und des Verbots der Quersubventionen kam es zu einer verstärkten Tarifspreizung und – zumindest in den ersten Jahren nach der Umstellung auf eine Zuschussleistung - einer Einschränkung des Begünstigtenkreises bei der Grundgebührenbefreiung. Beide Entwicklungen betreffen Frauen auf Grund ihrer sozialen Position besonders negativ. Die Einbindung von KonsumentInnen-Interessen und ein Fokus auf Zugang und Leistbarkeit ist damit auch einer Frage von Gendergerechtigkeit.

## Forderungen

Die Analyse des Telefonsektors zeigt, dass die öffentliche Erbringung durch die universellen Zielsetzungen auf KonsumentInnen-Seite deutlich mehr auf Gender-Gerechtigkeit ausgerichtet war, als es die Erbringung unter Marktbedingungen ist. Andererseits war bei der Beschäftigung kein eindeutiger Zusammenhang festzustellen, hier zeigte sich vielmehr die Notwendigkeit, Gleichstellungsziele explizit zu verankern und möglichst zu konkretisieren.

Die Schaffung eines Ausgleichs zwischen der derzeit vorherrschenden Wettbewerbsorientierung und anderen Politikzielen wie dem Ziel der Gendergerechtigkeit ist unerlässlich. Einerseits muss gesichert sein, dass bei Fehlentwicklungen des Marktes demokratische Kontrollmechanismen greifen, die diesen Entwicklung entgegensteuern und auch die Interessen von „kleinen“ KonsumentInnen wirksam schützen. Andererseits braucht es wirksame Mechanismen, die die Verfolgung gesellschaftspolitischer Ziele und damit auch des Gleichstellungsziels sicherstellen.

- Regulatoren sind daher unter demokratische Kontrolle zu stellen, StakeholderInnen müssen eingebunden werden, wobei die Repräsentation beider Geschlechter sichergestellt werden muss
- Explizite Verankerung gesellschaftspolitischer Ziele, u.a. der Gendergerechtigkeit
- Systematische Berücksichtigung des Genderaspekts: in die Evaluierung verpflichtend aufnehmen, konkrete Empfehlungen/Handlungsanleitungen dazu erarbeiten
- In noch nicht liberalisierten Bereichen eine Ex-Ante-Genderanalyse, die die Auswirkungen und Umverteilungseffekte auf Ebene der Beschäftigten und der KonsumentInnen erhebt.

Sowohl bei der Evaluierung, als auch bei Ex-Ante Analysen wären die Auswirkungen auf die Verteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit zu berücksichtigen. Bei der bezahlten Arbeit müssen auch die Bestimmungen zur Lohnstruktur (Zulagen, erfolgsabhängige Gehaltsbestandteile u.ä.) und Arbeitszeit berücksichtigt werden.

- Bei Privatisierungen öffentlicher Dienstleister: Übernahme der Verpflichtungen zur Frauenförderung, wie sie im Bundesgleichbehandlungsgesetz vorgesehen sind

Eine echte Institutionalisierung des Gender-Budgeting wäre eine verpflichtende Ex-Ante-Bewertung von Gesetzesvorhaben auf nationaler und EU-Ebene. Um dabei eine kritische und unabhängige Perspektive sicherzustellen, wären das Hinzuziehen externer ExpertInnen und die Einbindung der Zivilgesellschaft erforderlich.

Um diese Analyse durchzuführen, ist die Schaffung der entsprechenden Datengrundlagen und Transparenz in der betrieblichen Einkommensstruktur erforderlich:

- differenzierte Daten zu Einkommen und Arbeitszeit bei statistischen Erhebungen: z.B. Erhebung Arbeitszeit bei Administrativdaten (Sozialversicherung) statt Umfragedaten, feingliedrigere Auswertung nach Wirtschaftsklassen, Überprüfung und ev. Anpassung der Wirtschaftsklassen- und Berufsklassifikationen zur besseren Abbildung von frauendominierten Bereichen;
- periodische, flächendeckende Erhebungen zu unbezahlter Arbeit
- Einkommenstransparenz auf betrieblicher Ebene durch Offenlegung der Einkommen

### *Kosten und Tarife*

Da Frauen niedrigere Einkommen haben als Männer und eher armutsgefährdet sind, ist die Tarifgestaltung für sie besonders relevant. Grundsätzlich ist ein hohes Maß an Transparenz bei Kosten vonnöten und eine breitere Interpretation des Begriffs der Basisversorgung (zB in der Telefonie Einbezug von Mobiltelefonie).

Der Frage von Zugangsbarrieren muss großes Augenmerk zukommen. Unter diesem Aspekt wären verschiedene Modelle zu evaluieren, beispielsweise die Kostenfreistellung eines Ausmaßes an Grundverbrauch, da Grundversorgung mit unverzichtbaren Leistungen ein Menschenrecht darstellt, das höher zu bewerten ist als die Sicherstellung des Wettbewerbs.

Ergänzend für Härtefälle könnte die Einrichtung von Entschädigungsfonds, die Kosten für zahlungsunfähige KundInnen decken, überlegt werden. Diese können aber keinesfalls eine sozial orientierte Politik im Bereich öffentlicher Dienstleistungen ersetzen.

### *Entscheidungsprozesse*

Grundsätzlich heißt Gender-Budgeting auch, dass die Interessen beider Geschlechter in budgetrelevanten Entscheidungsprozessen in gleichem Ausmaß repräsentiert sein müssen. Mit der Frage nach der Entscheidungsbefugnis rückt auch die Frage der Repräsentanz von Frauen in den Hierarchieebenen ins Blickfeld. Damit besteht auch ein direkter Zusammenhang der unterschiedlichen gesetzlichen Voraussetzungen für Frauenförderung im öffentlichen Bereich und in privaten Unternehmen und der Einbindung von Frauen in Entscheidungsprozesse.

In diesem Sinne geht es auch um die Reorganisation der politischen Prozesse in Richtung Gleichstellung und somit nicht nur um die Änderung der bestehenden Inhalte, sondern auch die der bestehenden Strukturen.

Der gleichstellungsbewegten Zivilgesellschaft kommt hier einerseits auf Grund des vorhandenen Wissens eine Beratungsfunktion zu, andererseits entsteht durch ihre Einbindung auch höhere Transparenz und damit eine Form der Kontrolle.

## Literatur

Atzmüller, Roland/Hermann, Christoph (2004): Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen Nr. 2 – Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU und Österreich; Arbeiterkammer Wien, Februar 2004

BEIGEWUM (2002): Frauen macht Budgets – Staatsfinanzen aus Geschlechterperspektive; Wien

Bergmann N./Gubitzer L./Klatzer E./Klawatsch-Treitl E./Neumayr M. (2004): Gender Budgeting – Handbuch zur Umsetzung geschlechtergerechter Budgetgestaltung

Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (2004): Die Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Österreich; Wien

Grandosek, Mathias: Regulierung von Telekommunikation – Mehr als die Schaffung von Wettbewerb; <http://www.arbeiterkammer.at/www-192-IP-17178.html#>

Höferl, Andreas (2004): Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU: Teil 2 – Telekommunikation; Wien März 2004; Website: <http://www.politikberatung.or.at/documents/TelekommunikationNEU.pdf>

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien: Öffentliche Dienstleistungen unter Privatisierungsdruck – Positionen und Forderungen der AK Wien;

Kytir, Josef/Schritt Wieser Karin (2002): Haushaltsführung, Kinderbetreuung, Pflege – Ergebnisse des Mikrozensus 2002; Statistik Austria, Wien

Lumio, Martti/Sinigaglia Cecilia (2003): Telekommunikation in Europa; in: Eurostat – Statistik kurz gefasst 12/2003; Luxemburg

Madörin, Mascha (2001): Die Ökonomisierung des Sozialen – Care Economy und die Kostenexplosion im Gesundheitsbereich; in: Wochenzeitung Online 22.2.2001; <http://www.woz.ch/wozhomepage/oekon/femoek8j01.htm>

Michalitsch, Gabriele (2004): Private Liebe statt öffentlicher Leistung; in: Kurswechsel 3/2004; Wien 2004

Raza, Werner/Wedl, Valentin/Angelo, Silvia (2004): Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen Nr. 1 – Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen – Eine konzeptuelle, begriffliche und rechtliche Einführung; Arbeiterkammer Wien, 2004

Rechnungshof (2000): Bericht gemäß Bezügebegrenzungsgesetz für die Jahre 1998 und 1999

Rechnungshof (2004): Bericht gemäß Bezügebegrenzungsgesetz für die Jahre 2002 und 2003

Simma, Anja (1996): Frauen und Mobilität, aus der Reihe: VCÖ Verkehrsclub Österreich – Wissenschaft & Verkehr Nr. 3/1996; Wien

Statistik Austria (2002): Verbrauchsausgaben 1999/2000 – Sozialstatistische Ergebnisse der Konsumerhebung; Wien

Statistik Austria (2004): Leistungs- und Strukturerhebung 2002; Wien

Statistik Austria (2003): Statistisches Jahrbuch Österreichs 2004; Wien

Streissler, Agnes (2004). Geriatrie Langzeitpflege – Situation und Entwicklungsperspektiven. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft der Arbeiterkammer Wien.

Telekom Austria: Nachhaltigkeitsbericht Fact Sheet 2003 bzw. Nachhaltigkeitsbericht 2002; auf <http://wai.telekom.at/Content.Node/verantwortung/nachhaltigkeit/index.php>

Till-Tentschert, Ursula/ Lamei, Nadja/Bauer, Martin (2004): Armut und Armutsgefährdung in Österreich 2003, Statistik Austria, Wien; in: BMSG: Bericht über die Soziale Lage 2003-2004;

# VERFASSUNGS- UND EU-RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE ÖFFENTLICHE DASEINSVORSORGE

Martin Pospischill\*

## 1. Einleitung

Mit Einfügung der neuen primärrechtlichen Bestimmung des Art. 16 EG-Vertrag (EGV) über „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ durch den Vertrag von Amsterdam war die Diskussion über die Daseinsvorsorge in Europa eröffnet. Sehr bald nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages am 1. Mai 1999 stellten sich in Bezug auf Art. 16 Fragen der Einordnung und Abgrenzung zu anderen Materien des Europäischen Rechtsbestandes. Besondere Probleme bereiteten und bereiten dabei die Normen des Beihilfen- und Wettbewerbsrechts, der öffentlichen Auftragsvergabe sowie die Reichweite der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit. Seitdem steht das Thema „Daseinsvorsorge“ weit oben auf der europäischen Tagesordnung. Es war nicht nur Inhalt heftiger Auseinandersetzungen in den Verhandlungen um den neuen Verfassungsvertrag, sondern wirft regelmäßig Fragen zum Verhältnis der EU zu ihren Mitgliedstaaten bzw. den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften auf (Subsidiaritätsprinzip). Aus der engen thematischen Verknüpfung mit anderen Zuständigkeiten der EU, wie beispielsweise der europäischen Wettbewerbs-, Verkehrs-, Energie-, Umwelt- und Handelspolitik (GATS), resultiert letztlich die intensive Debatte, wie das europäische Gesellschaftsmodell zukünftig gestaltet werden soll.

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist die Frage, inwieweit das geltende Recht auf europäischer und nationaler Ebene effektiven Schutz für das Funktionieren der Dienste der Daseinsvorsorge bietet. Für diese Befundaufnahme ist es erforderlich, die relevanten Bestimmungen des Primärrechts auszulegen und die aktuellen – sekundärrechtlichen - Entwicklungen im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse kurz darzustellen. Darüber hinaus ist auf grundlegende Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) im Bereich der Daseinsvorsorge näher einzugehen. Die Unterscheidung wirtschaftlicher – nur auf diese beziehen sich die einschlägigen Normen des EGV - von nicht- wirtschaftlichen Dienstleistungen wird hier nicht weiter behandelt, da letztlich alle Dienstleistungen nach wirtschaftlichen Kriterien messbar sind und diese Differenzierung somit keinen weiterführenden Ansatz zur Problemlösung enthält.<sup>1</sup>

Abschließend soll der Frage nachgegangen werden, welchen positiven Beitrag die Verankerung der Grundrechtscharta im Verfassungsvertrag bzw. die Verabschiedung einer sog. „Rahmenrichtlinie“ für Leistungen der Daseinsvorsorge in Bezug auf den Rechtsschutz zu leisten vermag.

---

\* *Martin Pospischill* ist Leiter des Referats „Daseinsvorsorge“ in der Magistratsabteilung 27 – EU Strategie und Wirtschaftsentwicklung der Stadt Wien. Der Beitrag wurde auf Einladung der AK Wien verfasst und gibt die persönlichen Ansichten des Autors wider.

<sup>1</sup> Die diesbezügliche Forderung der österreichischen Bundesländer in ihrer einheitlichen Stellungnahme vom 5. 9. 2003 betreffend das Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nach Ausnahme aller nicht-wirtschaftlichen Dienstleistungen in Form einer Negativliste vom europäischen Beihilfen- und Wettbewerbsrecht blieb bislang unerfüllt.

## 2. Primärrechtliche Grundlagen der Daseinsvorsorge

### Artikel 16 EG-Vertrag<sup>2</sup>

Politisch betrachtet war die Aufnahme des „Daseinsvorsorge-Artikels“ in den EGV sicherlich ein wesentliches Signal, dass nicht alle Lebensbereiche geeignet sind, anhand gleicher Kriterien an den Bestimmungen des Beihilfen- und Wettbewerbsrechts gemessen zu werden. In rechtlicher Hinsicht entfaltet Art. 16 EGV jedoch keine Schutzwirkung für die Leistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse, da die Geltung des Beihilfenrechts auch für diese Dienste ausdrücklich angeordnet wird. Viele KommentatorInnen sehen darin eine „Staatszielbestimmung“ ohne unmittelbaren rechtlichen Nutzen. Weitgehende Einigkeit herrscht auch darüber, dass Art. 16 EGV keine taugliche Rechtsgrundlage für allfällige sekundärrechtliche Regelungen im Bereich der Daseinsvorsorge bietet. Die Auseinandersetzungen um die Formulierung einer als Rechtsgrundlage geeigneten Nachfolgeregelung im neuen Verfassungsvertrag (Art. III-122) stehen damit in unmittelbarem Zusammenhang. Aufgrund negativer Referenden in Frankreich und den Niederlanden ist dessen Zukunft allerdings zur Zeit ungewiss.

### Artikel 86 Abs. 2 EG-Vertrag<sup>3</sup>

Auch die Auslegung von Art. 86 Abs. 2 EGV ergibt, dass es sich dabei um keine generelle Schutznorm für Leistungen der Daseinsvorsorge handelt. Vielmehr müsste belegt werden, dass die Anwendung der Wettbewerbsregeln die Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse rechtlich oder tatsächlich verhindert. Der EuGH hat Wettbewerbsbeschränkungen nach Art. 86 Abs. 2 EGV im Einzelfall als zulässig erachtet<sup>4</sup>. Allgemein gültige Kriterien für die Vereinbarkeit staatlicher Regulierungsmaßnahmen im Bereich der Daseinsvorsorge mit dem EG-Vertrag lassen sich aus der bisherigen Rechtsprechung zu Art. 86 Abs. 2 EGV nicht ableiten. In der Praxis wird eine auf eine Generalausnahmemöglichkeit ausgerichtete Argumentation dadurch erschwert, dass immer mehr Sektoren der Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse dem Wettbewerb und den Marktmechanismen unterstellt werden. Im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) etwa liegen zahlreiche Beispiele aus anderen Mitgliedstaaten vor, in denen öffentliche Verkehrsdienstleistungen im Zuge eines Ausschreibungswettbewerbs vergeben wurden, was nachweislich nicht zu einer rechtlichen oder tatsächlichen Verhinderung der Aufgabenerbringung führte. Die weitgehend fehlenden – vergleichbaren - Qualitätskriterien im ÖPNV machen oft selbst die objektive Feststellung einer Verschlechterung des Dienstleistungsangebotes nach erfolgter Marktöffnung schwierig. Einen Rechtfertigungsgrund für staatliche Beschränkungsmaßnahmen stellt die „Verschlechterung“ der Dienstleistung jedenfalls nicht dar, nur die „Verhinderung“.

---

<sup>2</sup> Im Wortlaut: „Unbeschadet der Artikel 73, 86 und 87 und in Anbetracht des Stellenwertes, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhaltes tragen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich dieses Vertrages dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können.“

<sup>3</sup> Im Wortlaut: „Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Vorschriften dieses Vertrages, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. [...]“.

<sup>4</sup> EuGH vom 25. 10. 2001, Rs. C-475/99 (Firma Ambulanz Glöckner).

### Artikel II-96 Verfassungsvertrag<sup>5</sup>

Durch den am 29. 10. 2004 von den Staats- bzw. Regierungschefs der EU unterzeichneten Verfassungsvertrag wurde die Europäische Grundrechtscharta und damit auch ex – Art. 36 über den Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge in den Vertragstext integriert. Der Verfassungsvertrag ist nicht geltendes Recht, da die Ratifizierungen durch zahlreiche Mitgliedstaaten noch nicht erfolgt sind bzw. nach den schon erwähnten negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden die weitere Zukunft des Verfassungsvertrags in der vorliegenden Fassung grundsätzlich fraglich ist. Für den Fall des Inkrafttretens des Verfassungsvertrages ist abzuwarten, welche Rechte der EuGH im Anlassfall aus der vorliegenden Bestimmung ableitet. Meines Erachtens ist der Text zu vage, um daraus einen Schutz für bestehende Organisationsformen im Bereich der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu begründen.

### Artikel III-122 Verfassungsvertrag<sup>6</sup>

Art. III-122 Verfassungsvertrag ist die Nachfolgebestimmung der derzeitigen „Daseinsvorsorgenorm“ des Art. 16 EGV. Bemerkenswert ist, dass sie um einen zweiten Satz erweitert wurde. Dieser soll zum Ausdruck bringen, dass nun eine Grundlage für sekundärrechtliche Regelungen im Bereich der Daseinsvorsorge zur Verfügung steht. Damit wird konsequenter Weise eine Lücke im bestehenden System geschlossen. Problematisch erscheint, dass mit der Anordnung, wonach die wirtschaftlichen und finanziellen Grundsätze und Bedingungen für die Leistungen der Daseinsvorsorge durch „Europäisches Gesetz“ festgelegt werden, das stärkste zur Verfügung stehende Rechtsinstrument zur Rechtsharmonisierung gewählt wurde: Gemäß Art. I-33 Verfassungsvertrag ist das Europäische Gesetz ein Gesetzgebungsakt mit allgemeiner Geltung, der in all seinen Teilen verbindlich ist und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gilt. Damit entspricht es inhaltlich exakt dem aktuellen Instrument der Verordnung. Dies ist angesichts der oft subsidiären Charakteristik der Daseinsvorsorge – trotz der stärkeren rechtlichen Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips durch das diesbezügliche Protokoll zu Art. I-11 Verfassungsvertrag – nicht ganz nachvollziehbar.

Ob die Rechtsform der Verordnung zu einem stärkeren Schutz der Dienste von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse in Europa führen wird, ist dem politischen Kräftespiel im Gefüge der Europäischen Institutionen anheim gestellt. Bereits in der jüngeren Vergangenheit hat die Meinung des Europäischen Parlaments (EP) großen Einfluss auf den europäischen Meinungsbildungsprozess entfaltet.<sup>7</sup> Durch Art. III-122 Verfassungsvertrag wird nun erreicht, dass dem EP diese Rolle nicht nur politisch, sondern bei allfälligen Gesetzgebungsverfahren im Rahmen der Mitentscheidung auch rechtlich voll zukommt.

---

<sup>5</sup> Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse: „Die Union anerkennt und achtet den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, wie er durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Einklang mit der Verfassung geregelt ist, um den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern.“

<sup>6</sup> Im Wortlaut: „Unbeschadet der Artikel I-5, III-166, III-167 und III-238 und in Anbetracht des von allen in der Union anerkannten Stellenwerts der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts tragen die Union und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten im Anwendungsbereich der Verfassung dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können. Diese Grundsätze und Bedingungen werden durch Europäisches Gesetz unbeschadet der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten festgelegt, diese Dienste im Einklang mit der Verfassung zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu finanzieren.“

<sup>7</sup> Vgl. etwa das Ergebnis der 1. Lesung des EP vom 14. 11. 2001 betreffend den ÖPNV – Verordnungsentwurf der EK vom 26. 7. 2000, KOM 7/2000 endg.



Ein gewisser Wertungswiderspruch könnte in der Abgrenzung zu Art. III-147 Abs. 1 Verfassungsvertrag<sup>8</sup> erblickt werden. Dort ist für die Liberalisierung einer Dienstleistung „nur“ das Europäische Rahmengesetz, das inhaltlich exakt dem aktuellen Instrument der Richtlinie entspricht, vorgeschrieben. Da öffentliche Dienstleistungen von der Definition des Dienstleistungsbegriffs nicht ausgeschlossen sind, könnte dies zur paradoxen Situation führen, dass zur Liberalisierung eines Sektors der Daseinsvorsorge zwei Rechtsinstrumente erforderlich sind: Eine Verordnung für die Festlegung der wirtschaftlichen und finanziellen Grundsätze, und eine Richtlinie über die sonstigen Modalitäten der Marktöffnung (etwa die Ausgestaltung einer Universaldienstverpflichtung). Einfluss könnte das Inkrafttreten des Verfassungsvertrages auch auf die Idee einer „Rahmenrichtlinie“ für die Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse entfalten: Sie würde entbehrlich und müsste endgültig verworfen werden<sup>9</sup>.

### 3. Rechtslage in Österreich

#### 3.1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Das österreichische Verfassungsrecht enthält keine ausdrückliche Schutzbestimmung für Dienste von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse. Aus der – dem österreichischen Verfassungsrecht immanenten - Länder- und Gemeindeautonomie lässt sich allerdings ableiten, dass die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften über eine Wahlfreiheit hinsichtlich der wirtschaftlichen Form der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge verfügen<sup>10</sup>. Diese können demnach durch Dienststellen der Gebietskörperschaft selbst, durch im Eigentum der Gebietskörperschaft stehende Unternehmen oder durch Dritte im Wettbewerb erbracht werden. Letzteren Falls bedarf die Erbringung regelmäßig eines vorangehenden öffentlichen Vergabeverfahrens. In der Praxis sind – nach Maßgabe der politischen Willensbildung in den Ländern und Gemeinden - alle wirtschaftlichen Formen der Dienstleistungserbringung anzutreffen.

Länder, Gemeinden über 20.000 Einwohner und Gemeindeverbände unterliegen hinsichtlich ihrer Gebarung der Kontrolle des Österreichischen Rechnungshofes. Dies gilt auch für Unternehmen, an denen die vorgenannten Gebietskörperschaften allein oder gemeinsam mit anderen Rechtsträgern (z.B. Stiftungen, Fonds, Anstalten) mit mindestens 50% Stamm-, Grund- oder Eigenkapital beteiligt sind bzw. von diesen sonst ökonomisch oder organisatorisch beherrscht werden. Die Gebarungskontrolle hat sich dabei regelmäßig auf die ziffernmäßige Richtigkeit, die Rechtmäßigkeit, die Sparsamkeit, die Wirtschaftlichkeit und die Zweckmäßigkeit zu erstrecken.

#### 3.2. Verfassungsentwurf des Präsidenten des Österreich-Konventes („Fiedler Entwurf“)

Am 12. Jänner 2005 legte der Präsident des Österreich-Konventes den Entwurf einer neuen Verfassung vor. Er besteht aus 13 Hauptstücken mit 298 Artikeln und trifft im zweiten Hauptstück betreffend Grundrechte Aussagen über Daseinsvorsorge<sup>11</sup> und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> „Die Maßnahmen zur Liberalisierung einer bestimmten Dienstleistung werden durch Europäisches Rahmengesetz festgelegt. [...]“.

<sup>9</sup> Die Idee einer Rahmenrichtlinie für Leistungen der Daseinsvorsorge wurde weder von den österreichischen Bundesländern (siehe dazu die Einheitliche Stellungnahme der Länder vom 5. 9. 2003, ZI. VST – 4763/6 zum Grünbuch), noch von der EK (siehe dazu das Weißbuch der EK vom 12. 5. 2004, KOM(2004)374 endg.) favorisiert.

<sup>10</sup> Nach Art. 116 Abs. 2 B-VG sind Gemeinden selbständige Wirtschaftskörper, die im Rahmen der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art besitzen, erwerben und darüber verfügen können. Die Grundlage für die Privatwirtschaftsverwaltung der Länder bildet Art. 17 B-VG.

<sup>11</sup> Artikel 62 – Recht auf Daseinsvorsorge: „Wer nicht für sich sorgen kann und nicht über ausreichende Mittel verfügt, hat im notwendigen Umfang Anspruch auf Unterstützung und Betreuung, auf Nahrung, Kleidung, Unterkunft, medizinische Versorgung und auf jene Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.“

Dies erscheint in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert: Einerseits soll durch den Entwurf offenkundig eine begriffliche Unterscheidung zwischen Daseinsvorsorge und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse eingeführt werden, die derzeit auf europäischer Ebene nicht existiert, wobei Art. 62 auf Formulierungen zurückgreift, die auch den Sozialhilfegesetzen der österreichischen Bundesländer zugrunde liegen. Andererseits sind beide Bestimmungen entgegen früheren Überlegungen zur Verankerung einer entsprechenden Staatszielbestimmung im ersten Hauptstück nunmehr als soziale Grundrechte im Grundrechtskatalog konzipiert.

Dies zieht die Frage der Durchsetzbarkeit der normierten Leistungsansprüche nach sich: Gemäß Art. 82 Abs. 2 Verfassungsentwurf „...bestehen diese in wirtschafts- und sozialpolitisch angemessenem und die Bedürfnisse des Einzelnen berücksichtigendem Umfang.“ Damit ist die Rechtsdurchsetzung an einen Wirtschaftlichkeitsvorbehalt gebunden.

## 4. Sekundärrechtliche Entwicklungen im Bereich der Daseinsvorsorge

Von großer Relevanz für den einleitend skizzierten Untersuchungsgegenstand sind auch die aktuellen sekundärrechtlichen Initiativvorschläge innerhalb der EU. Im wesentlichen sind diesbezüglich zwei unterschiedliche Regelungsansätze feststellbar:

### 4.1. Strategie von Lissabon

Grundlage für die Politik der weitergehenden sektoralen Marktöffnung in Europa ist die im März 2000 von den EU - Staats- bzw. Regierungschefs am Gipfel von Lissabon verabschiedete gleichnamige Strategie. Die Lissabon-Strategie setzt sich die Entwicklung Europas zum wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt bis 2010 zum Ziel. Dies soll unter anderem durch die Ausschöpfung des gesamten Binnenmarktpotentials der EU unter Vorantreiben der schon vor 2000 begonnenen sektoralen Liberalisierungen bewerkstelligt werden. Diese Vorgangsweise soll anhand einiger ausgewählter Beispiele kurz dargestellt werden:

- Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Gewährung von Beihilfen für die Koordinierung des Eisenbahnverkehrs, des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt<sup>13</sup>

Dieser Entwurf stellt den ersten Versuch der Europäischen Kommission (EK) dar, die bestehende Verordnung 1191/69 neu zu fassen und mehr Wettbewerb in den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) einzuführen. Dies soll im Wesentlichen durch die Beschränkung öffentlicher Gebietskörperschaften auf die Rolle als Verkehrsdienstleistungsbesteller und die Verpflichtung erfolgen, öffentliche Dienstleistungsaufträge im Wege eines Ausschreibungswettbewerbs in Form von Leistungsverträgen zu vergeben. Die ÖPNV-Verordnung wurde vom Europäischen Parlament (EP) in erster Lesung in der vorliegenden Form nicht gebilligt. Im Februar 2002 legte die EK daraufhin einen modifizierten Entwurf vor.<sup>14</sup> Mittlerweile liegt bereits ein neuerlicher – dritter - Vor-

---

<sup>12</sup> Artikel 68 – Recht auf Zugang zu Leistungen von allgemeinem Interesse: „(1) Jeder Mensch hat Anspruch auf Zugang zu Infrastruktur und sonstigen Leistungen von allgemeinem Interesse. (2) Der Staat gewährleistet dieses Recht, indem er die Leistungen selbst erbringt oder die Erbringung durch Private zu gleichen und fairen Bedingungen in angemessener Qualität sicherstellt.“

<sup>13</sup> 26. 7. 2000; KOM (2000)7 endg.

<sup>14</sup> 19. 2. 2002; KOM (2002)107 endg.

schlag auf dem Tisch<sup>15</sup>. Es bleibt weiterhin abzuwarten, wie sich die politischen Kräfteverhältnisse im Rat und im Europäischen Parlament auf den Fortgang der Arbeiten und die inhaltliche Ausgestaltung letztlich auswirken werden.

- Mitteilung der Europäischen Kommission zur Binnenmarktstrategie vom 7. 5. 2003: Vorrangige Aufgaben 2003-2006<sup>16</sup>

Darin kündigt die EK erstmals eine Überprüfung der Wettbewerbssituation in den Mitgliedstaaten im Wasserbereich an und stellt allfällige legislative Maßnahmen mit dem Ziel einer Öffnung des Wassersektors für den Wettbewerb in Aussicht.

- Fragebogen des EU-Sozialausschusses betreffend Sozialdienstleistungen

Im Oktober 2004 werden die Mitgliedstaaten mit einem Fragebogen konfrontiert, der eine erste Erhebung der Organisationsform und Reichweite der erbrachten Sozialdienstleistungen bringen soll. Möglicher Weise sollen die gewonnenen Erkenntnisse in die von der EK für Mitte 2005 angekündigte Mitteilung betreffend Sozialdienstleistungen einfließen.

Das relativ ernüchternde Zwischenergebnis der Lissabon-Strategie<sup>17</sup> und der teils heftige Widerstand in Mitgliedstaaten und Regionen/Städten gegen die Vorstöße der EK zur weitergehenden Liberalisierung einzelner Sektoren der Daseinsvorsorge resultierte im Februar 2004 in einer geänderten Strategie zur Komplettierung des Binnenmarktes:

#### **4.2. Vorschlag für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt**

Mit der Vorlage eines Vorschlages einer Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt<sup>18</sup> stellte die EK einen horizontalen Regelungsansatz in den Mittelpunkt ihrer Aktivitäten im Bereich des Gemeinsamen Marktes. Kern des Vorschlages ist ein erleichterter Zugang für Dienstleistungserbringer innerhalb der EU zu Märkten in anderen Mitgliedstaaten durch den Wegfall administrativer Genehmigungs-Zulässigkeits- bzw. Zugangsverfahren. Für eine rechtskonforme Dienstleistungserbringung soll zukünftig das Ausbildungsniveau des Herkunftsstaates – nicht wie bisher des Erbringerstaates – genügen. Dies birgt die Gefahr einer Nivellierung der Standards nach unten. Problematisch ist ferner, dass die Dienstleistungsrichtlinie definitionsgemäß grundsätzlich Bezug auf alle Dienstleistungen und damit auch auf jene der Daseinsvorsorge nimmt. Eine Abgrenzung zu den Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse fehlt<sup>19</sup>. Ebenso wirft die zentrale Bestimmung des Richtlinienentwurfes über das sog. „Herkunftslandsprinzip“<sup>20</sup> zahlreiche Fragen zu anderen Rechtsmaterien auf. Völlig unklar sind dabei u.a. das Verhältnis zur Entsenderichtlinie<sup>21</sup>, Fragen der Anwendbarkeit nationaler Rechtsnormen<sup>22</sup> und die Konsequenzen für den Rechtsschutz aus der Sicht des Konsumentenschutzes.

---

<sup>15</sup> 20. 7. 2005; KOM(2005)319 endg.

<sup>16</sup> KOM (2003)238 endg.

<sup>17</sup> Vgl. den Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok „Die Herausforderungen annehmen“ über die Halbzeitevaluierung der Lissabon Strategie vom 3. 11. 2004.

<sup>18</sup> 25. 2. 2004; KOM (2004)2 endg.

<sup>19</sup> Aus diesem Grund haben u.a. die österreichischen Bundesländer in ihrer Einheitlichen Stellungnahme gemäß Art. 23 d Abs. 2 B-VG vom 30. Juni 2004, Zl. VST – 4657/19, eine ausdrückliche Ausnahme der Leistungen der Daseinsvorsorge vom Anwendungsbereich des Art. 2 des Richtlinienentwurfs gefordert.

<sup>20</sup> Siehe Art. 16 leg.cit.

<sup>21</sup> Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen.

<sup>22</sup> Vgl. das Übereinkommen über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (80/934/EWG).

Resümierend ist als Zwischenergebnis kritisch festzuhalten, dass ein derart weitreichendes, horizontal auf die Aspekte des Gemeinsamen Marktes fokussiertes Rechtsinstrument wie der vorliegende Entwurf über eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt eine große Bedrohung für die Leistungen der Daseinsvorsorge darstellt. In rechtlicher Hinsicht ist fraglich, ob durch einen Akt des Sekundärrechts überhaupt derart weitgehende Regelungen getroffen werden können, da selbst der EG-Vertrag zulässige Ausnahmen von der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit vorsieht.<sup>23</sup>

## 5. Internationale Entwicklungen

Eine zusätzliche Dimension erfährt der rechtliche Diskurs um die Daseinsvorsorge durch die Entwicklungen auf internationaler Ebene. Dabei ist insbesondere das allgemeine Dienstleistungsabkommen der Welthandelsorganisation (GATS) zu nennen. Das GATS hat die schrittweise Beseitigung von Handelshemmnissen und –barrieren zum Ziel. Wie der Entwurf einer Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt schließt das GATS die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen begrifflich mit ein. Neben anderen Gebietskörperschaften, Organisationen und sonstigen Beteiligten forderten die österreichischen Bundesländer in ihrer einheitlichen Stellungnahme vom 26. März 2003 von der EK eine Ausklammerung der Dienste der Daseinsvorsorge vom österreichischen Verhandlungsangebot in den GATS-Verhandlungen im Rahmen der seit 2001 laufenden Welthandelsrunde. Das am 29.4.2003 an die WTO übermittelte offizielle Angebot der EU enthielt in der Folge kein Angebot im Bereich essentieller öffentlicher Dienstleistungen. Umgekehrt forderte die EU aber von insgesamt 72 anderen WTO Partnern eine Öffnung der Wassermärkte für europäische Unternehmen. Nach dem Scheitern der 5. WTO-Ministerkonferenz im September 2003 in Cancún, Mexiko, soll im Dezember 2005 neuerlich eine Ministerkonferenz, diesmal in Hong Kong statt finden. In der Vorbereitung dieses WTO Gipfels ist damit zu rechnen, dass die öffentlichen Dienstleistungen erneut Gegenstand von Liberalisierungsbestrebungen werden.

## 6. Rechtsprechung des EuGH

Eine wesentliche Rolle bei der Auslegung des Europarechts im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse spielt die Rechtsprechung des EuGH. Diesbezüglich sind in letzter Zeit einige richtungsweisende Entscheidungen ergangen:

- In der Rechtsache „Altmark-Trans“ („Magdeburg“)<sup>24</sup> lag dem EuGH im Wesentlichen die Frage vor, ob Ausgleichszahlungen im ÖPNV als Beihilfen im Sinne des EGV zu qualifizieren sind. Dabei setzte sich der EuGH intensiv mit dem Tatbestandsmerkmal des Vorteilszuwachses beim Begünstigten (Unternehmen) im Sinne des Art. 87 EGV auseinander. Die Einhaltung der im Urteil näher ausgeführten Kriterien führt zu keinem Vorteilszuwachs beim Begünstigten, weshalb die Beihilfe-eigenschaft der betreffenden Ausgleichszahlung zu verneinen ist. Dieses Urteil könnte man als modifizierte Fortsetzung der im Fall „Ferring“<sup>25</sup> erstmals entwickelten Judikaturlinie zum sog. „Ausgleichsansatz“ bezeichnen. Darüber hinaus hat der EuGH – entgegen der Meinung der EK und zahlreicher AutorInnen - weder aus dem Primär-, noch aus dem Sekundärrecht der EU im ÖPNV die Notwendigkeit eines verpflichtenden Ausschreibewettbewerbes abgeleitet.

---

<sup>23</sup> Vgl. etwa Art. 45 und 46 EGV.

<sup>24</sup> EuGH 24. 7. 2003, Rs. C-280/00.

<sup>25</sup> EuGH 22. 11. 2001, Rs. C-53/00.

- In seinem Urteil vom 11. Jänner 2005 („Naumburg/Stadt Halle“)<sup>26</sup> konkretisierte der EuGH seine bisherige Judikatur<sup>27</sup> zur In-house Vergabe dahingehend, dass nur bei hundertprozentiger Beteiligung des Auftragsgebers am Auftragnehmer das Element der „beherrschenden Kontrolle“ über die beauftragte Gesellschaft erfüllt ist und von der Ausschreibungspflicht befreit. Gemischtwirtschaftliche Beteiligungen Privater an einem öffentlichen Unternehmen lösen demnach eine Ausschreibungsverpflichtung aus. Dies engt den vergabefreien Raum weiter ein und wirft zahlreiche Rechtsfragen für bestehende Verträge mit gemischtwirtschaftlichen Unternehmen auf, die ohne Verfahren über öffentliche Auftragsvergabe direkt mit Erfüllung eines öffentlichen Auftrages beauftragt wurden. Ein besonderes Spannungsfeld eröffnet das Naumburg Urteil für alle Modelle des Public Private Partnership („PPP“)<sup>28</sup>, deren Wesen und Attraktivität gerade in gemischtwirtschaftlichen Finanzierungs- und Organisationskonstruktionen zwischen öffentlicher Hand und Privaten bestand. Die vorliegende Entscheidung des EuGH trägt nicht gerade zur Steigerung dieser Attraktivität bei.

## 7. Rahmenrichtlinie und erhöhter Rechtsschutz durch Grundrechte

### 7.1. Rahmenrichtlinie

Wie schon oben kurz angedeutet, nahm die Diskussion um die Erlassung einer Rahmenrichtlinie für Leistungen der Daseinsvorsorge durch die EK breiten Raum ein. Sie scheint nach vorübergehendem Stillstand in der Debatte nun wieder an Bedeutung zu gewinnen. Die BefürworterInnen dieser Idee führen ins Treffen, dass das Thema Daseinsvorsorge einer klaren Regelung im Rahmen des europäischen Rechtsbestandes bedarf, damit nicht ausschließlich dem EuGH und der EK das Feld der Auslegung und Definition der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse überlassen bleibt. Zusätzlich hätte die Erlassung einer Rahmenrichtlinie den Vorteil, das EP noch stärker als bisher in den Gesetzwerdungsprozess einzubeziehen. Damit wird vielfach die – bislang mehrfach berechnete - Hoffnung auf eine Korrektur gegen allzu neoliberale Tendenzen zugunsten der öffentlichen Dienstleistungen durch das EP verbunden.

Gegen die Verabschiedung einer Rahmenrichtlinie im Bereich der Daseinsvorsorge spricht in erster Linie das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 EGV. Dieses wird durch die große Vielfalt und unterschiedliche Ausgestaltung öffentlicher Dienstleistungen in den Mitgliedstaaten und Regionen der EU besonders gut sichtbar und soll im Rahmen des Verfassungsvertrages (Art. I-11) durch das eigens vorgesehene „Subsidiaritätsprotokoll“<sup>29</sup> in Zukunft besser respektiert werden. Das wichtigste Vorbringen der Kritiker einer Rahmenrichtlinie bezieht sich auf das Argument, dass ein europäischer Rechtsakt mit generellem Charakter wie eine Rahmenrichtlinie wenig zur Klärung der anstehenden Probleme beitragen würde. Eine verbindliche Festlegung des Europa-rechtlichen Rahmens für die Mitgliedstaaten und Regionen würde bei der Ausgestaltung der Leistungen der Daseinsvorsorge hingegen eine unzulässige Einschränkung des Subsidiaritätsprinzips darstellen.

Eine baldige Entscheidung in die eine oder andere Richtung ist auf europäischer Ebene nicht zu erwarten. Wie bereits oben in Kap. 2.4. gezeigt, steht der zukünftige Rechtsrahmen der EU-Verfassung einer europäischen Festlegung der Grundsätze und Bedingungen der Leistungen von allgemeinem

<sup>26</sup> EuGH 11. 1. 2005, Rs. C-26/03.

<sup>27</sup> EuGH 18.11.1999, Rs. C-107/98.

<sup>28</sup> Siehe das Grünbuch der EK zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinsamen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen; KOM (2004)327 endg.

<sup>29</sup> Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit

wirtschaftlichem Interesse offen. Die Frage der Verabschiedung einer effektiven Regelung hängt nicht zuletzt von den politischen Kräfteverhältnissen im Gefüge der EU-Institutionen ab.

## **7.2. Grundrechtsschutz**

Einen interessanten Ansatz der Betrachtung stellt die Frage dar, ob für den/die Einzelne/n Rechtsansprüche auf die Erbringung staatlicher Daseinsvorsorgeleistungen aufgrund bestehender Grund- bzw. Menschenrechte abzuleiten sind. Dies ist zu verneinen. Im europäischen Rechtsbestand fehlt die Verankerung „verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte“ bislang. Welche Rechtswirkungen der EuGH den in Teil II des Verfassungsvertrags niedergelegten Grundrechten zuerkennen wird, bleibt abzuwarten. Dem österreichischen Verfassungsrecht sind soziale Grundrechte auf Bundesebene fremd. Ein durchsetzbarer Leistungsanspruch ist auch aus den vereinzelt in Landesverfassungen verankerten sozialen Grundrechten jedenfalls nicht abzuleiten. Die heftigen Diskussionen im „Österreichkonvent“ und die vorgeschlagene Lösung, wonach die Rechtsdurchsetzbarkeit sozialer Grundrechte an einen Wirtschaftlichkeitsvorbehalt geknüpft sein soll, deuten auch in Zukunft auf keinen grundsätzlichen Systemwandel in der österreichischen Verfassungspraxis hin.

## **8. Conclusio und Ausblick**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass gegenwärtig weder das primär-, noch das sekundärrechtliche europäische Regelwerk ausreichenden Schutz für die Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse bieten. Die aktuellen Bestrebungen zur Vollendung des Binnenmarktes im Dienstleistungsbereich legen diese Schwäche offen. Spannung birgt auch die Frage, welcher Regelungsinhalt Art. III-122 Verfassungsvertrag noch bleibt, wenn die Dienstleistungsrichtlinie vor Ratifizierung des Verfassungsvertrages durch alle 25 Mitgliedstaaten in Kraft treten sollte. Zusätzlicher Druck könnte den Diensten der Daseinsvorsorge auch durch die sich intensivierenden GATS Verhandlungen in der zweiten Jahreshälfte 2005 bzw. im Jahr 2006 erwachsen. Parallel dazu bleiben die Vorhaben zur weitergehenden sektoralen Marktöffnung wesentlicher Bestandteil der Lissabon- Strategie, wenngleich die Zielerreichung in weite Ferne gerückt erscheint.

Die Hoffnung auf eine Entschärfung der aktuellen Vorhaben liegt beim EP. Durch die starke Ausweitung der Mitentscheidungskompetenz im europäischen Gesetzgebungsverfahren ist das Parlament zu einem wichtigen politischen Entscheidungsträger bei der Definition und Ausgestaltung der zukünftigen europäischen Entwicklung geworden.

Konzertiertes Lobbying muss den erweiterten Gesetzgebungsbefugnissen des Parlaments Rechnung tragen und sich noch stärker als bisher auf die dortige Arbeit konzentrieren. Unklar ist, wie sich das Mehrheitsverhalten des teilweise neu zusammengesetzten und personell durch die Beitrittswelle der neuen Mitgliedstaaten vergrößerten Parlaments in der Praxis auswirken wird. Eine Bewährungsprobe mit großer Tragweite für die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse bietet die aktuelle parlamentarische Behandlung der Dienstleistungsrichtlinie im Jahr 2005.



# KOMMUNALE DIENSTLEISTUNGEN: ZWISCHEN SUBSIDIARITÄT UND LIBERALISIERUNG

**Andreas Schieder**

Die Städte, Gemeinden und Regionen Europas erbringen täglich eine Vielzahl öffentlicher Dienstleistungen<sup>1</sup>. Trinkwasserversorgung, Abfall- und Abwasserentsorgung, öffentlicher Personennahverkehr, kulturelle, soziale, Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen, sind einige Beispiele dieser vielfältigen Aufgaben. Die Herausforderungen, der sich die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zu stellen haben, sind flächendeckende Versorgung, Zugänglichkeit für alle BürgerInnen zu angemessenen Preisen, sowie Qualität, Sicherheit und Kontinuität der Versorgung zu garantieren. Diese Leistungen von allgemeinem Interesse sind auch ein Beitrag zum territorialen und sozialen Zusammenhalt der Europäischen Union<sup>2</sup>. Sie formen einen der Grundpfeiler des europäischen Gesellschaftsmodells, und befinden sich mit einem anderen Grundpfeiler, der Kompletterierung des Binnenmarkts, oft in einem Spannungsfeld. Unter dem Argument Effizienzsteigerung und Modernisierung diskutiert die Europäische Kommission die Liberalisierung dieser oft lokalen und regionalen Versorgungseinheiten.

## Gemeinwohlverpflichtung - die zentralen Argumente

Die Dienstleistungen der Daseinsvorsorge sind gemeinwohlorientierte Leistungen, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht werden.

Unter der Gemeinwohlverpflichtung werden unter anderem der gleichwertige, diskriminierungsfreie, kostengünstige Zugang zu lebenswichtigen Dienstleistungen verstanden. Es gibt auch eine demokratiepolitische Dimension. Für die kommunale und regionale Dienstleistungserbringung ist auch das im EG-Vertrag verankerte Prinzip der Subsidiarität und der Grundsatz der regionalen und kommunalen Autonomie und Selbstbestimmung in Betracht zu ziehen. Daraus begründet sich auch die Forderung nach Wahlfreiheit im Gegensatz zum verpflichtenden Ausschreibungswettbewerb, der nicht notwendigerweise zu effizienteren und kostengünstiger Erbringung der Daseinsdienste<sup>3</sup> führt.

## Wahlfreiheit der Kommunen und Regionen

Es muss sicher gestellt sein, dass die Kommunen und Regionen selbst entscheiden können, wie sie die Daseinsvorsorge organisieren und ob sie diese Dienste selbst erbringen. Die Wahlfreiheit der Form der Leistungserbringung muss weiterhin bei den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften verbleiben. Es soll flexibel zwischen Direkterbringung in Eigenregie, Beauftragung eines im Eigentum der Gebietskörperschaft stehenden Unternehmens oder Ermittlung eines privaten Anbieters im Rah-

---

<sup>1</sup> In der Diskussion werden mehrere Begriffe synonym verwendet: (Dienstleistungen der) Daseinsvorsorge, Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse, öffentliche Dienstleistungen, Services of General Interest, Service Public. Zu unterscheiden ist dies von rein wirtschaftlichen, nicht öffentlichen Dienstleistungen.

<sup>2</sup> Vergleiche auch die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen "Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" (CdR 327/2004).

<sup>3</sup> Die von der Europäischen Kommission behaupteten positiven Effekte der Liberalisierung sollten auch nach Meinung der Regionen Europas hinterfragt werden. Vor weiteren Liberalisierungsschritten sollten die bisherigen einer kritischen Analyse seitens der EU unterzogen werden.



men eines Vergabeverfahrens gewählt werden können. Die sture Marktdogmatik der EU-Kommission wird abgelehnt, als einseitige Verpflichtung zu einem Ausschreibewettbewerb.

Die Regionen und Kommunen Europas sind sich einig<sup>4</sup>, dass es hauptsächlich Aufgabe der auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zuständigen Behörden ist, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu definieren, zu organisieren und zu kontrollieren.

Anerkennt man den Stellenwert der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse für das Gemeinwohl und die wirtschaftliche Entwicklung, so stellt sich die Frage: Welche Möglichkeiten gibt es, Klarheit für die Sicherung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu schaffen? Wie ist Klarheit über deren wettbewerbspolitische Behandlung in Europa zu schaffen?

## Öffentliche Daseinsvorsorge in der EU: Eine lange Diskussion

Die Diskussion um die Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und deren Stellung im Europäischen Rechtsrahmen ist eine lang geführte:

Mit Beginn der 90er Jahre gab es erste Ansätze zur Liberalisierung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. 1996 folgte die erste Mitteilung der Kommission über „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“.

Ein Jahr darauf (1997) wurde in den Amsterdamer Vertrag der Art 16 EG-V<sup>5</sup> eingefügt. Darin wurde sowohl die Bedeutung der Daseinsvorsorge als auch der Gewährleistung ihres Funktionierens festgelegt. 2000 folgte die zweite Mitteilung der Kommission über „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“, ebenso wie die Einführung des Art 36 der Grundrechte Charta. Dort wird der Zugang zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, deren Bedeutung für den sozialen Zusammenhalt und die einzelstaatliche Regelung fest geschrieben (der Art 36 EGV wurde zu Art II-96 im Verfassungsentwurf<sup>6</sup>).

Im November 2001 folgte der Bericht des Europäischen Parlaments<sup>7</sup> zu der Mitteilung der Kommission "Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa", in dem das Parlament "den in Lücken tagenden Europäischen Rat auffordert, gegenüber der Kommission seinen Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie betreffend die Ziele und organisatorischen Modalitäten der Leistungen der Daseinsvorsorge auf der Grundlage von Art 95 des EG-Vertrags zu unterstützen; diese Richtlinie sollte den rechtlichen Rahmen schaffen, der die Bereitstellung der Leistungen der Daseinsvorsorge für die Bürger, insbesondere gemäß Artikel 16 des EG-Vertrags, garantiert<sup>8</sup>".

---

<sup>4</sup> Diese Positionierung findet bei den meisten Kommunal- und Regionalverbänden. Z.B.. Der EU-Ausschuss der Regionen AdR, Eurocities, Rat der Gemeinden und Regionen Europas RGRE, österreichischer Städtebund, deutscher Städtetag, ...

<sup>5</sup> Artikel 16: Unbeschadet der Artikel 73, 86 und 87 und in Anbetracht des Stellenwerts, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts tragen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich dieses Vertrags dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können.

<sup>6</sup> Artikel II-96:Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse: Die Union anerkennt und achtet den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, wie er durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Einklang mit der Verfassung geregelt ist, um den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern.

<sup>7</sup> <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?L=DE&OBJID=3061&LEVEL=4&MODE=SIP&NAV=X&LSTDOC=N>

<sup>8</sup> Zusätzlich "erwartet (das Europäische Parlament) von der Kommission, dass die Rahmenrichtlinie die gemeinschaftlichen Grundsätze festlegt, auf denen die Leistungen der Daseinsvorsorge beruhen, und zwar auf einem angemessenen subsidiarischen Niveau, die gemeinschaftlichen Grundsätze einer demokratischen und transpa-

Im März 2002 fand sich in den Schlussfolgerungen des Barcelona-Gipfels folgende Passage "Der Europäische Rat ersucht die Kommission, (...) zu prüfen, wie die in Artikel 16 des Vertrags genannten Grundsätze für die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse unter Berücksichtigung der Besonderheiten der einzelnen betroffenen Sektoren sowie der Bestimmungen von Artikel 86 des Vertrags mittels eines Vorschlags für eine Rahmenrichtlinie konsolidiert und präzisiert werden können; die Kommission wird bis Jahresende einen Bericht vorlegen."<sup>9</sup>

2003 wurde das Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa vorgestellt. Im Juli 2003 kam das EuGH<sup>10</sup> Urteil in der Rechtssache „Altmark“, im März 2004 die Vorstellung des „Monti-Pakets“ und im Mai 2004 die Vorstellung eines Weißbuches zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa. Im Juni 2004 änderte die Regierungskonferenz den gegenwärtigen Art 16 EG-V im Verfassungsentwurf ab, der somit zu Art III-122<sup>11</sup> wird.

Im Jänner 2005 folgt das Urteil des EuGH zu „Stadt Halle“. In dem Urteil beschäftigt sich der EuGH mit der Frage, welche Grenze für In-house-Vergaben bestehen, im Wesentlichen, zu welchem Prozentsatz ein öffentlicher Auftraggeber an einem Unternehmen beteiligt sein muss, sodass dieses Aufträge ohne öffentliche Ausschreibung durchführen kann. Der EuGH hat festgestellt, dass jede – auch nur minderheitliche – Beteiligung eines Privaten an einem Unternehmen ein In-house-Verhältnis ausschließt. Dh entgegen der bisherigen Ansicht einer überwiegenden Kontrolle bzw Beherrschung (75%) ist nun eine 100%iges Eigentumsverhältnis notwendig.

## Rechtssicherheit

Gerade die jüngste Entscheidung des EuGH<sup>12</sup> zeigt, dass die Beurteilung bzw die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Erbringung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge nicht klar definiert sind. Mitunter nutzt der EuGH den Interpretationsspielraum, um selbst als Liberalisierungsmotor aufzutreten. In Ermangelung einer Vorschrift setzt der EuGH Recht. Vordringlichste Forderung ist daher den Bereitstellern von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge Rechtssicherheit zu geben. Durch einen klaren, definierten Handlungsspielraum zur Bereitstellung der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge ist mehr Sicherheit und Klarheit für alle Akteure zu geben.

Notwendig ist es, den Dienstleistungen der Daseinsvorsorge einen angemessenen Platz und ausreichenden Spielraum innerhalb des Binnenmarktes zu garantieren. Auch wenn die Daseinsvorsorge in Randbereichen einem Wandel unterworfen sein mag, so gilt es trotzdem die Rahmenbedingungen bzgl der Transparenz, der Verfügbarkeit, der Qualität, der Kontinuität, der Gemeinwohlorientierung, etc zu definieren. Die für die Bereitstellung der Dienstleistungen verantwortlichen Körperschaften und die Dienstleistungserbringer selbst brauchen dauerhaft verlässliche Rahmenbedingungen, die ein Agieren ohne Verletzung der Binnenmarktregeln ermöglichen. Es muss festgelegt sein, in welchen

---

renten Regulierung festschreibt und definiert, eine aktive Beteiligung der Bürger und Benutzer an dem Prozess zur Definition, zur Evaluierung und zur Beurteilung der Aufträge gewährleistet, und ein gemeinsames pluralistisches Beurteilungsverfahren institutionalisiert;"

<sup>9</sup> Schlussfolgerungen des Barcelona-Gipfels, Absatz 42.

<sup>10</sup> EuGH Europäischer Gerichtshof.

<sup>11</sup> Artikel III-122: Unbeschadet der Artikel I-5, III-166, III-167 und III-238 und in Anbetracht des von allen in der Union anerkannten Stellenwerts der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts tragen die Union und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten im Anwendungsbereich der Verfassung dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können. Diese Grundsätze und Bedingungen werden durch Europäisches Gesetz unbeschadet der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten festgelegt, diese Dienste im Einklang mit der Verfassung zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu finanzieren.

<sup>12</sup> Die Entscheidung zu „Stadt Halle“ siehe weiter oben.

Bereichen ein öffentliches Interesse besteht. Das Entscheidende ist nicht die Rechtsform, sondern die Verknüpfung mit der Gemeinwohlverpflichtung, die Dienstleistung effizient, transparent und kostengünstig für die BürgerInnen zu erbringen. Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen über die Daseinsvorsorgeleistungen und deren wettbewerbsrechtlichen Sonderstellung muss jedoch gegeben sein.

## **Primärrecht – EU-Verfassung**

Auf Ebene des europäischen Primärrechts wurde in den letzten Jahren viel über eine Absicherung der Daseinsvorsorge diskutiert. Das gemeinsame Ziel aller der Änderungsvorschläge bzgl des EU-Vertrages bzw der Beiträge zum EU-Konvent war konkretisierend festzuhalten, was unter die Daseinsvorsorge fällt und damit aus den Wettbewerbsregeln hinaus fällt. Die Definition, was unter Daseinsvorsorge einzuordnen ist, wäre auf Ebene des Mitgliedsstaates zu entscheiden. Die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten bzw Regionen und Kommunen zur Definition ergibt sich auch aus dem Prinzip der Subsidiarität. Die Gebietskörperschaften sind die politischen Protagonisten für die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, denn sie sind dafür verantwortlich, die demokratische Teilnahme an der Gestaltung dieser Dienstleistungen zu gewährleisten.

Die kommunalen Dienstleistungen sind durch das europäische Primärrecht nicht ausreichend berücksichtigt. Der Art 16 EG-V beseitigt jetzt und in Zukunft nicht die bestehenden Schwierigkeiten in der Auslegung und Abgrenzung. Der europäische Verfassungsvertrag ist allerdings auch nicht der richtige Ort für Detailregelungen.

## **Sekundärrecht - Rahmenrichtlinie**

Zur Konkretisierung könnte der Weg über das Sekundärrecht zB über eine „Rahmenrichtlinie für öffentliche Dienstleistungen“ beschritten werden. Dies wäre auch ein geeigneter Ort für detaillierte Regelungen und zur Konkretisierung des Art 16 EG-V. Durch eine Rahmenrichtlinie wäre auch ein Weg eröffnet, der über Vorschlag der Europäischen Kommission, durch den Rat und das Europäische Parlament (und mit Stellungnahme der EU-Regionalkammer, des Ausschuss der Regionen) im Mitentscheidungsverfahren eine gemeinsame Beschlussfassung ermöglicht. Solch eine Rahmenrichtlinie muss die Festlegung auf einige gemeinsame positive Grundsätze erreichen. Dazu gehören die Gewährung des gleichwertigen und kostengünstigen Zuganges, die Sicherstellung einer dauerhaften, flächendeckenden Versorgung in angemessener Qualität und die positiven Effekte der Bereitstellung von Infrastruktur auf das öffentliche Leben und die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Weiters ist auch eine nachhaltige Orientierung zur Sicherung der Lebensgrundlagen für kommende Generationen und der Umwelt- und VerbraucherInnenschutz festzuschreiben. Neben der Definition der zur Zeit manchmal gleichwertig, manchmal differenzierend verwendeten Begriffe „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ und „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“, müsse auch eine Verpflichtung zur Regelung durch die Mitgliedstaaten enthalten sein.

Eine Rahmenrichtlinie würde als eine Art Leitfaden sowohl den kommunalen Dienstleistern der Daseinsvorsorge eine verlässlichere Einschätzung der rechtlichen Voraussetzungen ihres Handelns erlauben. Jedoch muss auch klar sein, dass letztlich auch die kunstvollste allgemeine Formulierung nicht die hohe Diversität der öffentlichen Dienstleistungen in Europa erfassen kann. Allerdings stellt sie einen nützlichen grundlegenden Bezugspunkt für andere Sektoren dar. Die meisten europäischen

Verbände unterstützen die Forderung nach einer Rahmenrichtlinie für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse auf europäischer Ebene.<sup>13</sup>

Das Weißbuch zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sieht eine Überprüfung der Möglichkeit vor, eine Rahmenrichtlinie festzulegen, nachdem der EU-Verfassungsvertrag ratifiziert ist. In Hinblick darauf hat sich die Kommission auch verpflichtet, einen Bewertungsbericht mit etwaigen Vorschlägen vorzulegen. Zum jetzigen Zeitpunkt hält die Kommission es nicht für sinnvoll einen Vorschlag vorzulegen.

## Lobbying-Initiativen

Die formale Beteiligung der Regionen an Europäischen Gesetzesvorschlägen beschränkt sich auf die Mitwirkung im Ausschuss der Regionen (AdR). Städte als solche sind allerdings nicht direkt im AdR vertreten, da sich der AdR primär aus VertreterInnen der Regionen Europas zusammensetzt.<sup>14</sup> Die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum „Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ stellte aufgrund der Bedeutung dieser Fragen für die Kommunen und Regionen eine der wichtigsten und intensivst diskutierten Stellungnahmen des AdR dar. Der AdR ist für „die Schaffung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und der Einhaltung der Wettbewerbsregeln“, für die „Festlegung eines Rechtsrahmens“ und auch für eine „Bestandsaufnahme hinsichtlich der Auswirkungen der sektorspezifischen Liberalisierungsrichtlinien“, sowie „ggf. einer Überarbeitung dieser Richtlinien“. Der AdR tritt auch für den „Vorrang“ der Daseinsvorsorge vor dem EU-Wettbewerbsrecht ein.

In die selbe Richtung gehen auch Positionspapiere von Eurocities, EGÖD, RGRE, dem österreichischen Städtebund, dem deutschen Städtetag, CEEP, VRE und anderen<sup>15</sup>. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Rolle des Europäischen Parlamentes.

## Die Positionierung des Europäischen Parlamentes

In einer Entschließung<sup>16</sup> bezeichnete das Europäische Parlament die Dienste der Daseinsvorsorge ausdrücklich als festen Bestandteil des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems und des Europäischen Sozialmodells insgesamt. Weiters finden sich ausdrückliche Forderungen des Europäischen Parlamentes zur Respektierung des Grundsatzes der Subsidiarität, zur eingehenden Bewertung der (bisherigen) Auswirkungen der sektoralen Liberalisierung und zur Verteidigung des Rechts der Mitgliedstaaten zur Erbringung von Dienstleistungen auf ihrem Hoheitsgebiet im Rahmen der GATS-Verhandlungen durch die Europäische Kommission. Im Zusammenhang mit dem Vorschlag des Europäischen Konvents zum EU-Verfassungstextes hat das Europäische Parlament ausdrücklich das in

---

<sup>13</sup> Insbesondere sind hier der EU-Ausschuss der Regionen AdR, der Europäische Gewerkschaftsbund EGB, das European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest CEEP (Gemeinwirtschaft) zu erwähnen. Der deutsche Städtetag hat bereits 2001 eine Rahmenrichtlinie gefordert.

<sup>14</sup> Die 12 Plätze Österreichs, teilen sich wie folgt auf: die 9 Landeshauptleute, sowie die abwechselnde 2 zu 1 Teilung der verbleibenden 3 Plätze zwischen Österreichischem Städtebund und Gemeindebund. Somit sind in der Österreichischen AdR Delegation inklusive Wien doch 4 VertreterInnen der Kommunen.

<sup>15</sup> Die in dieser Aufzählung nur als Abkürzungen genannten sind verschiedenste europäische Verbände und Interessensorganisationen. Eurocities ist ein großes europäisches Städtenetzwerk [www.eurocities.org](http://www.eurocities.org); EGÖD ist der Europäische Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst [www.epsu.org](http://www.epsu.org); RGRE ist der Rat der Gemeinden und Regionen Europas [www.ccre.org](http://www.ccre.org); der österreichische Städtebund ist der Zusammenschluss der Städte Österreichs [www.staedte.at](http://www.staedte.at); der Deutsche Städtetag ist der Zusammenschluss der größeren deutschen Städte [www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de); CEEP ist der Europäische Verband der Gemeinwirtschaft [www.ceep.org](http://www.ceep.org); VRE ist die Versammlung der Regionen Europas [www.are-regions-europe.org](http://www.are-regions-europe.org).

<sup>16</sup> Entschließung des Europäischen Parlamentes vom 14. 1. 2004 zum Grünbuch der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (KOM [2003] 270)

Art I-5 des Entwurfes enthaltene Recht auf lokale und regionale Selbstbestimmung erwähnt. Inhaltlich unterstrich das EP die Relevanz von Qualitätskriterien, sozialer Ausgewogenheit, Versorgungssicherheit und Kontinuität und reklamierte sich als „Key-Player“ in die Schaffung eines Rechtsrahmens (Mittentscheidungsverfahren) für die Daseinsvorsorge hinein. Die Europäische Kommission wurde aufgefordert, ein Dokument zur Konkretisierung des möglichen Rechtsrahmens vorzulegen.

Hinsichtlich der Bereiche Wasserversorgung, Abfalldienste und Abwasserbeseitigung sprach sich das Europäische Parlament dezidiert gegen sektorale Regelungen zur Marktöffnung aus, fordert für diese Sektoren aber eine „Modernisierung“ unter Zugrundelegung wirtschaftlicher Grundsätze und der Einhaltung von Qualitäts- und Umweltstandards.

## **Widersprüchliche Signale der Europäischen Kommission**

Einerseits will die Kommission zum jetzigen Zeitpunkt keine Initiativen für eine Rahmenrichtlinie setzen, andererseits ist sie auch nicht bereit bestimmte Bereiche der Daseinsvorsorge explizit von der Anwendung des europäischen Beihilfen- und Wettbewerbsrecht auszunehmen. Im Gegenteil: In einigen anderen Politikbereichen und Initiativen wird an einer schleichenden Liberalisierung auch von kommunalen Diensten gearbeitet. Der von der Europäischen Kommission vorgelegte Entwurf einer Dienstleistungsrichtlinie<sup>17</sup> zielt auf eine Nivellierung der Sozialstandards nach unten ab, durch die Verankerung des sogenannten „Herkunftslandprinzips“ und durch eine unklare Abgrenzung von wirtschaftlichen Dienstleistungen und den Diensten der Daseinsvorsorge<sup>18</sup>. Die zuständige Berichterstatlerin im Europäischen Parlament, Europaabgeordnete Evelyne Gebhardt, spricht sogar von einer Liberalisierung der Daseinsvorsorge durch die Hintertür.<sup>19</sup>

Die GATS Verhandlungen und die dort vom EU-Außenhandelskommissar erhobene Forderung nach Öffnung der Wassermärkte für europäische Unternehmen sind ein weiterer Berührungspunkt von „anderen“ Politikbereichen zu den kommunalen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.

## **Zukünftige Initiativen der Europäischen Kommission**

Nach der Ratifizierung des Verfassungsvertrages wird sich die EU-Kommission mit der Frage einer Rahmenrichtlinie für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse befassen. Ob dies wirklich zu der von den Kommunen gewünschten Initiative führt, ist mehr als fraglich, da die Europäische Kommission offiziell nur von der Überprüfung der Notwendigkeit spricht<sup>20</sup>. Allerdings verspricht die Europäische Kommission einen Bericht zur Sachlage bei den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vor Ende 2005.

Bis Juli 2005 will die Kommission einen Rechtsrahmen für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichszahlungen für auferlegte Gemeinwohlverpflichtungen festlegen und eine Änderung der Richtlinie<sup>21</sup> über Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentli-

---

<sup>17</sup> Der Entwurf für eine Dienstleistungsrichtlinie bezieht sich auf alle wirtschaftlichen Dienstleistungen und nicht primär auf die Dienstleistungen der Daseinsvorsorge. Allerdings ist in dem Richtlinienentwurf eine sehr ungenaue Abgrenzung von den wirtschaftlichen Dienstleistungen und den Dienstleistungen der Daseinsvorsorge gegeben. Außerdem wird an diesem Richtlinienentwurf auch das vorgesehene Herkunftslandprinzip stark kritisiert, auch seitens vieler Regionen und Städte.

<sup>18</sup> Aufgrund der befürchteten negativen Auswirkungen auf die kommunale Dienstleistungserbringung sehen viele Regionen und Städte diesen Entwurf einer Dienstleistungsrichtlinie sehr kritisch. Unter anderem hat sich der Wiener Gemeinderat in einem Antrag vom 17. Dezember 2004 ablehnend zur Dienstleistungsrichtlinie geäußert.

<sup>19</sup> Interview in der Österreichischen Gemeindezeitung ÖGZ Ausgabe 01/2005.

<sup>20</sup> Weißbuch zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (KOM(2004) 374).

<sup>21</sup> RL 80/723/EWG

chen Unternehmen vornehmen. Für 2005 ist weiters die Vorlage einer Mitteilung über Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse angekündigt.

## **Lobbying auch in Zukunft**

Allein aus dieser Aufzählung erkennt man, dass gerade aus Sicht der kommunalen Dienstleistungserbringer in Zukunft einiges an Diskussionen auf sie zukommen wird. Weder heute noch in absehbarer Zukunft ist mit einer ausreichenden Absicherung durch Europäisches Recht (weder primärrechtlich noch sekundärrechtlich) zu rechnen. Die Intentionen der Kommission liegen stärker auf Vollendung des Binnenmarktes und weiterer Liberalisierung. Das Europäische Parlament ist jene Institution, die in zunehmendem Ausmaß die Argumente der kommunalen und lokalen Gebietskörperschaften aufnimmt. Erfolgreiche Initiativen zur Schaffung von Rechtssicherheit und Absicherung der Daseinsvorsorge werden sich zunehmend auch auf die Zusammenarbeit mit dem EP orientieren müssen. Letztendlich gilt es jedoch ein starkes gemeinsames Lobbying der betroffenen Gebietskörperschaften, der Regionen und Kommunen, der kommunalen Versorgungsunternehmen, den europäischen Städtetzwerken, dem EU-Ausschuss der Regionen (AdR) aufrecht zu erhalten bzw. zu verstärken. Hervorzuheben ist hierbei vor allem die Position der Wahlfreiheit in der Rechtsform der Erbringung, im Gegensatz zum verpflichtenden Ausschreibe-Wettbewerb. Eine zusätzliche Herausforderung sind die (auch durch die neuen Mitgliedsstaaten) unterschiedlichen kommunalen Erfahrungen, eine zusätzliche Chance bietet jedoch die im Verfassungsvertrag vorgesehene Subsidiaritätskontrolle<sup>22</sup>.

## **Benchmarking – Öffentliche Darstellung der positiven Leistungen**

Wichtig ist es die positiven Leistungen der öffentlichen Gebietskörperschaften und der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge öffentlich darzustellen. Es gilt ein Gegenbild zu schaffen zu dem von der Europäischen Kommission gezeichneten, dass die öffentlichen Dienstleistungen nicht gut genug seien und dass private Anbieter zur Erbringung von Dienstleistungen, auch der Daseinsvorsorge, a priori besser geeignet seien als die öffentliche Hand. Diesem vermittelten Bild müssen die Erbringer der Daseinsvorsorge und die Kommunen und Regionen etwas entgegensetzen.

Ein Vorschlag wäre in einen Wettbewerb mit den privaten, aber auch mit vergleichbaren anderen öffentlichen Dienstleistungserbringern zu treten, der kein verpflichtender Ausschreibewettbewerb ist, nämlich in einen breiten Benchmark-Vergleich in Europa einzutreten.<sup>23</sup> Die Vorteile wären eine größere Transparenz bei der Daseinsvorsorge-Dienstleistungserbringung und ein höheres Bewusstsein hinsichtlich der eigenen Stärken und Verbesserungspotenziale. Der Katalog der Benchmark Kriterien müsste natürlich noch im Detail festgelegt werden, hier könnten die europäischen Institutionen eine wichtige Funktion bei der Definition von Mindestanforderungen an öffentliche Dienste und bei der Bekanntmachung der besten Beispiele in Europa übernehmen. Gleichzeitig wäre ein Benchmarking vielleicht auch die Chance, die defensiven Positionen der letzten Jahre zugunsten eines dynamischen Prozesses zu verändern.

---

<sup>22</sup> Die EU-Verfassung sieht ein (relativ undefiniertes) Klagerecht des AdR bei Verletzung der Subsidiarität vor.

<sup>23</sup> Ein Ansatz für derartige Benchmark Vergleiche könnte für Städte in der Erweiterung der bestehenden „Urban Audit“ – Ergebnisse um Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bestehen. Für Regionen könnten etwa die Veröffentlichungen des statistischen Jahrbuches der Europäischen Kommission 2004 als Grundlage dienen.

# ABFALLWIRTSCHAFT

Werner Hochreiter

## Einleitung

Schon im Vorfeld zur Beschlussfassung des österreichischen Abfallwirtschaftsgesetzes 1990 (AWG 1990) haben sich an der Frage „öffentlich oder privat“ die Geister geschieden. Die Existenz vieler illegaler Mülldeponien, fehlende Kontrollen der Entsorgungspraktiken und der aus damaliger Sicht absehbare „Deponienotstand“ hatten so zB die Frage aufgeworfen, wie eine Kontrolle der Wege der Abfälle am besten zu bewerkstelligen sei. Die einen vertraten die Auffassung, dass das Problem nur durch die Bildung eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsverbandes bewältigt werden könne. Industrie und Gewerbe hätten demnach alle Abfälle diesem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger „andienen“ müssen. Der hätte dann über die Art und Weise der Entsorgung zu entscheiden gehabt. Dieses - umweltpolitisch gesehen - „wasserdichte“ Modell einer daseinsvorsorgenden Leistung hat sich bekanntermaßen nicht durchgesetzt. Vielmehr folgte man den Forderungen der Wirtschaft, dass sich der Staat im Bereich der Abfälle aus Industrie und Gewerbe auf die Gewährleistungsverantwortung zurückziehen solle. Sprich: Der Staat gibt technische Standards für Abfallanlagen vor und kontrolliert ihre Einhaltung; der Rest bleibt dem Wettbewerb überlassen.

Mit gutem Grund unangetastet ließ man jedoch die traditionell gewachsenen Strukturen der Daseinsvorsorge in der kommunalen Abfallwirtschaft. Angesichts des befürchteten „Deponienotstands“ waren die zahlreichen Initiativen von Gemeinden, Abfallverbänden und Städten für neue Deponiestandorte höchst willkommen.

Alle Landesabfallgesetze der Bundesländer folgen daher bis heute dem Prinzip, dass die Kommunen Einrichtungen zur Erfassung und Entsorgung des Hausmülls und der hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle zu betreiben haben, während die betroffenen Privathaushalte und Betriebe verpflichtet sind, sich dieser Struktur zu bedienen und dafür Müllgebühren zu entrichten (Andienungs- und Überlassungspflichten)<sup>1</sup>. Selbstverständlich ist den Kommunen freigestellt, diese Aufgaben durch eigene zB magistratesische Abfuhr- oder Deponiebetriebe oder ausgegliederte Unternehmen zu erfüllen oder sich der Dienste privater Entsorger zu bedienen. Doch diese gewachsenene Strukturen kommunaler Abfallwirtschaft sind nun unter Beschuss geraten.

## Entsorgungswirtschaft in Österreich

Die Abfallwirtschaft ist nicht nur ein Thema der Umweltpolitik, sondern rückt zunehmend auch ins Blickfeld der Wettbewerbsbehörden. Dafür verantwortlich sind mehrere Faktoren: Zum einen hat die umsatzmäßige Bedeutung des Sektors stark zugenommen, was wohl unmittelbar auf die gestiegenen umweltechnischen Anforderungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften zurückzuführen ist. Den öffentlichen und privaten Entsorgern fallen damit neue Aufgaben zu, die von der Erfassung, Sortierung, Verwertung und Vermarktung von Sekundärrohstoffen bis zur Organisation umfassender Ent-

---

<sup>1</sup> Eine Übersicht über die landesrechtlichen Bestimmungen bietet: *Hochreiter*, Das Projekt „nachsorgefreie Deponie“ vor dem Scheitern? - Zugleich ein Beitrag zur Diskussion um public private partnerships in der kommunalen Abfallwirtschaft, in Bundesarbeitskammer (Hrsg) Informationen zur Umweltpolitik Nr 128 Wien 1997.

sorgungskonzepte reichen. Durch diesen Wandel entstanden auch neue Märkte, die ein vergleichsweise hohes Wachstumspotenzial<sup>2</sup> aufweisen, und auf denen vor allem private Unternehmen tätig sind.

Dass es vor allem private Unternehmen sind, dazu trägt auch der aus anderen Bereichen der Daseinsvorsorge bekannte Trend bei, dass sich die öffentliche Hand zunehmend aus bisherigen Tätigkeitsfeldern zurückzieht. Seit Anfang der neunziger Jahre ist die Abfallbeseitigung, die bis dahin traditionell von den Kommunen getragen wurde, immer mehr zum Tätigkeitsfeld privater Unternehmen geworden.

Trotz dieses Wandels und der zunehmenden volkswirtschaftlichen Bedeutung dieser neuen Märkte werden wettbewerbspolitische Aspekte bei der Schaffung neuer Umweltgesetze nicht ausreichend beachtet. So hält der Ausbau der abfallrechtlichen Kontrollinstrumente nicht mit den sich ausdifferenzierenden umweltrechtlichen Anforderungen an die einzelnen Entsorgungspfade Schritt. Bestes Beispiel sind die Ausnahmebestimmungen zur Deponieverordnung. Seit 1.1.2004 müssen brennbare Abfälle aufgrund der Deponieverordnung wenigstens zum Teil thermisch vorbehandelt werden, bevor sie abgelagert werden dürfen (Inertisierungsgebot). Zu dieser Verpflichtung wurden aber befristete Übergangsbestimmungen bis 2008 geschaffen, die den Bundesländern die Erlassung von Ausnahmeverordnungen gestatten<sup>3</sup>. Ohne taugliche Instrumente zur Kontrolle der Wege der Abfälle (Bilanzierungs- und Meldepflicht der Entsorger) ist der Umgehung dieser Ausnahmebestimmungen Tür und Tor geöffnet. Die nötigen Kontrollbestimmungen sind bis heute nicht in Kraft. Zudem dürften in den meisten Bundesländern auch die für Kontrollen nötigen Personalressourcen fehlen.

Gerade durch den stetigen Rückzug des Staates aus einem Bereich sind neben den Regeln des allgemeinen Wettbewerbsrechts in Teilbereichen sogar zusätzliche sektorspezifische Regulierungen notwendig, um einen funktionierenden Markt schaffen zu können. Solche gesonderten sektorspezifischen Wettbewerbsregulierungen sind vor allem bei den privaten Sammel- und Verwertungssystemen nötig. Die diesbezüglichen Verordnungen aufgrund des AWG (insb die Verpackungsverordnung) haben private de facto-Monopole geschaffen<sup>4</sup>.

Die Arbeiterkammer hat daher 2001 die Unternehmensverflechtungen in der österreichischen Entsorgungswirtschaft untersuchen lassen<sup>5</sup>. Dabei hat sich zunächst gezeigt, dass es sich beim sogenannten österreichischen Abfallentsorgungsmarkt genaugenommen um eine Vielzahl von lokalen, regionalen, nationalen bis internationalen Märkten handelt, die jeder für sich betrachtet werden müssen, will man zutreffende Aussagen über die jeweiligen Wettbewerbsverhältnisse machen (vgl Tab 1). Teilweise stellt jede Stufe in der abfallwirtschaftlichen Wertschöpfungskette (Sammlung, Sortierung uam) einen eigenen Markt dar. Ähnliches gilt auch für die unterschiedlichen Abfallfraktionen. Wettbewerb findet nur jeweils auf diesen Märkten statt, nicht jedoch zwischen sachlich oder räumlich unterschiedlichen Märkten. Insofern wird zB auch die besondere Stellung der privaten Sammel- und Verwertungs-

---

<sup>2</sup> Diese Boom-Phase am Anfang der 90er Jahre ist aber schon zu Ende gegangen: So sind zwischen 1991 und 1996 die Umsätze der deutschen Entsorgungswirtschaft von 31 Mrd € auf 41 Mrd € gestiegen; seither sind sie aber leicht rückläufig; auch für 2005 rechnet der Bundesverband der Deutschen Entsorgungswirtschaft (BDE) wieder mit sinkenden Umsätzen und Erträgen (Quelle: Pressemitteilung vom Dez 2004 und [www.bde-berlin.de](http://www.bde-berlin.de)); vgl auch Entsorgungswirtschaft: Ende des Booms, ifo Schnelldienst 7/99, 20ff.; Ähnliches dürfte auch für die österr Entsorgungswirtschaft gelten.

<sup>3</sup> § 76 AWG 2002, insb Abs 7 und Abs 8.

<sup>4</sup> Vgl dazu *Hochreiter*, Abfallpolitik und Wettbewerb - Mit den produktbezogenen Regelungen des AWG 2002 vom Regen in die Traufe?, in: Wettbewerbsbericht der AK-Wien 2002 - Teil 1 Wettbewerbsrecht und -politik, Wien 2003, 67ff.

<sup>5</sup> Vgl dazu *Federmair*, Unternehmensverflechtungen in der österreichischen Entsorgungswirtschaft, in: Bundesarbeitskammer (Hrsg) Informationen zur Umweltpolitik Nr 142 Wien 2001.



systeme (Verpackungen, Kühlgeräte, ..) sichtbar, die auf „ihren“ Märkten eine de facto Monopolstellung genießen.

Weiters hat sich gezeigt, dass sechs große Unternehmensgruppen die Entsorgungsbranche im Wesentlichen dominieren. Diese sechs Unternehmensgruppen haben einen gemeinsamen Anteil zwischen 30 und 40 Prozent an den Gesamtumsätzen der Branche. Ihre Marktanteile auf einzelnen Märkten können aber weitaus größer sein. Diese Marktführer sind überwiegend mit Energieversorgern verbunden, deren Zusammenschlüsse die Monopolbildung im Abfallmarkt noch weiter verstärken werden. Denn Abfallverbrennungsanlagen sind gleichsam das abfallrechtliche „Nadelöhr“ für die umsatzmäßig bedeutsamste Abfallfraktion, das sind die gemischten Siedlungsabfälle. Seit 1.1.2004 müssen diese aufgrund der Deponieverordnung wenigstens zum teil thermisch vorbehandelt werden, bevor sie abgelagert werden dürfen (Inertisierungsgebot). Diese Marktführer spielen auch eine beherrschende Rolle bei den privaten Sammel- und Verwertungssystemen, was ihre Marktmarkt weiter ausbaut: Sie haben eine Vielzahl der Regionalpartnerverträge, die diese Systeme vergeben, inne und genießen damit ein weitgehend ausschließliches Recht zur Sammlung und Sortierung in einer Region. Zudem verbessern diese privaten Gebietsmonopole auch den Zugang zu angrenzenden Abfallmärkten.

**Tabelle 1: Räumliche Struktur ausgewählter Entsorgungsmärkte**

Sachlich relevanter Markt	Räumliche Ausdehnung
Sammlung von Papier- und Kunststoffverpackungen	lokal – regional
Sammlung sonstiger nicht gefährlicher Abfälle	Lokal
Sammlung gefährlicher Abfälle (mehrere Märkte)	überregional – national
Sortierung von Papier- und Kunststoffabfällen	Regional- überregional
Stoffliche Verwertung von Papierabfällen	überregional – national
Stoffliche Verwertung von Kunststoffabfällen	überregional – international
Mechanisch-biologische Vorbehandlung von Restmüll	überregional – national
Thermische Behandlung der heizwertreichen Fraktion aus MBA	überregional – national
Thermische Verwertung/Behandlung von Restmüll (MVA)	überregional – national
Thermische Verwertung von Kunststoffabfällen (v. a. Verpackungen)	überregional – international
Thermische Verwertung von Altöl	überregional – national
Behandlung von Leuchtstoffröhren	überregional – national
Behandlung von Batterien und Akkumulatoren	überregional – international
Aufbereitung von Kühlgeräten	überregional – national
Deponierung von Restmüll	regional – überregional

Quelle: Federmair, aaO

Insgesamt gesehen sind etwa 1.000 Unternehmen mit rund 20.000 ArbeitnehmerInnen in der Entsorgung tätig. Die Grenzen sind aber fließend, denn gerade entsorgungswirtschaftlich tätige Unternehmen decken sehr verschiedene Spektren wirtschaftlicher Tätigkeit ab, die oft den Grenzbereich der Entsorgung überschreiten. Aktuelle Zahlen zu den Umsätzen der Branche liegen nicht vor. 2001 haben die privaten Entsorger jährlich rund 1,2 bis 1,6 Mrd € umgesetzt. Zusätzlich dazu ist im öffentlichen Entsorgungsbereich rund ein Umsatz von rund 600 Mio € erwirtschaftet worden.

Im Jahr zahlt ein Haushalt im Durchschnitt 250 € für die Sammlung, Verwertung und Behandlung der Haushaltsabfälle. Drei Viertel dieser Ausgaben fließen über die Müllgebühren, ein Viertel über Aufschläge auf die Produktpreise für die privaten Sammelsysteme. Die am 1.1.2004 begonnene Umsetzung der Deponieverordnung wird eine zehn- bis zwanzigprozentige Steigerung dieser Kosten für die KonsumentInnen bewirken.

## Die sechs großen Unternehmensgruppen in Österreich<sup>6</sup>

### *Saubermacher-Gruppe*

Die Muttergesellschaft Saubermacher Dienstleistungs AG ist zu 50% im Besitz der Bank Austria Industrieholding, die restlichen Gesellschafter sind Privatpersonen. Saubermacher arbeitet für rund 400 Gemeinden in Österreich und 15.000 private Kunden. Saubermacher bietet Sammelleistungen in der Steiermark, Kärnten und zum Teil in den angrenzenden Bundesländern an. Die Unternehmen der Saubermacher-Gruppe sind zudem stark in der Sammlung von wiederverwertbaren Stoffen eingebunden: Sie hat in der Steiermark 50% der Regionalpartnerverträge mit der ARGEV (VerpackungsverwertungsgmbH), ein Drittel der Verträge mit der ARO (Altpapier Recycling Organisation GmbH), und 3 von 16 mit der AGR (Austria Glasrecycling GmbH) sowie einige Verträge in Niederösterreich und Wien.

### *Lobbe-Gruppe*

Der belgische Konzern Lobbe NV ist 100% Eigentümer der Lobbe MTU GmbH in Kirchberg. Neben der Tiroler Firmenzentrale hat das Unternehmen drei Standorte in Kärnten und je einen in Salzburg und der Steiermark. Die Lobbe-Gruppe ist sowohl als Abfall-Sammler als auch als -Behandler tätig, der Umsatz liegt bei etwa € 60 Mio., sie ist Partner von ARGEV und ARO in Kärnten und Salzburg und Tirol, betreibt eine thermische Anlage zur Behandlung von Altölen und die Restmülldeponie Riederberg.

### *Energie Oberösterreich AG / RWE*

Die Energie Oberösterreich AG ist zusammen mit der deutschen RWE 50:50 Partner an der AVE-Gruppe. Diese Unternehmensgruppe hat einen Umsatz von etwa € 70 Mio. und bietet ein umfassendes Angebot als Sammler und Behandler von Abfällen mit räumlichem Schwerpunkt Oberösterreich (5 Standorte) sowie je einem Standort in Wien, Niederösterreich und der Steiermark. Mit der thermischen Anlage in Lenzing und der MVA in Wels stehen fast die gesamten thermischen Kapazitäten Oberösterreichs im Einflussbereich von OÖ-AG/RWE, was vor allem in Hinblick auf das Verbot der Deponierung unbehandelter Abfälle ab 2004/2008 Bedeutung hat.

### *Vorarlberger Kraftwerke AG (VKW)*

Die VKW ist 50% Eigentümer der Firma Häusle & Hofer GmbH, einem der beiden Regionalpartner von AGR, ARGEV und ARO in Vorarlberg sowie 100% Eigentümer der Fa. Häusle GmbH. Häusle hat eine dominierende Stellung am Vorarlberger Entsorgungsmarkt mit 50.000 Haushalten, 140 Mitarbeitern und einem Jahresumsatz von rund € 17 Mio.

### *A.S.A.-Gruppe*

Über die VERO Holding GmbH mit Sitz in Wien und zwei zwischengeschalteten französischen Unternehmen ist die EdF (Electricité de France) 100%-Eigentümer der .A.S.A.-Gruppe. Es handelt sich um mehrere Entsorgungsunternehmen mit Standorten in Niederösterreich, Steiermark, Kärnten, Oberösterreich und Salzburg. Mit 400 Mitarbeitern werden rund € 100 Mio. erwirtschaftet. .A.S.A ist als Abfallsammler tätig, Regionalpartner von ARO und ARGEV in Niederösterreich und der Steiermark und besitzt Deponiekapazitäten in der Steiermark, Kärnten und Oberösterreich.

---

<sup>6</sup> Vgl dazu *Federmaid* aaO.

Betrachtet man die Tätigkeitsschwerpunkte dieser Gruppen, so fällt auf, dass kaum eine davon bundesweit tätig ist. Alle sind schwerpunktmäßig in bestimmten Bundesländern tätig und treten zum Teil gar nicht in Konkurrenz zueinander. Auffallend ist auch die starke Präsenz der Energiewirtschaft im Hintergrund. Deren Strukturwandel hat auch große Bedeutung für die Wettbewerbsverhältnisse in der Abfallwirtschaft.

Dessenungeachtet ist die Entsorgungsbranche immer noch eine klein- und mittelbetrieblich strukturierte Branche<sup>7</sup>. So bestanden 1999 in Österreich 1.114 privatwirtschaftliche Unternehmen, die im Bereich der Abfallwirtschaft für Dritte tätig sind (vgl. Tab 2).

**Tabelle 2: Branchenstruktur in der Abfallwirtschaft**

<b>Unternehmensgröße nach Mitarbeitern</b>	<b>Anteil des Segments an der Gesamtzahl der Unternehmen</b>	<b>Anteil des Segments an der Gesamtzahl der Mitarbeiter</b>	<b>Anteil des Segments am Gesamtumsatz der Branche</b>	<b>Anteil des Segments an der entsorgten Müllmenge</b>
= 1 MA	30%	1%	7%	6%
2-9 MA	40%	9%	13%	33%
10-49 MA	21%	25%	28%	27%
> 49 MA	9%	65%	53%	34%

Quelle: Fessel-GfK im Auftrag des VÖEB 1999, S.7

Obwohl die 9% der Unternehmen mit 50 oder mehr MitarbeiterInnen 53% des Umsatzes erwirtschaften und 65% der MitarbeiterInnen beschäftigen, kann insgesamt noch immer von einer klein- und mittelbetrieblichen Struktur der Branche gesprochen werden.

Im Rahmen der Fessel-GfK Unternehmensbefragung beklagten die Unternehmen aufgrund von verschärfter Konkurrenz, Preisverfall und Sparkurs der Gemeinden insgesamt eine Verschlechterung ihrer Situation in den letzten Jahren. Immerhin 9% der befragten Unternehmen empfanden Fusionen und Monopolbildungen als aktuelle Bedrohung.

Neben den großen privaten Entsorger-Gruppen verzeichnen auch zwei im kommunalen Eigentum stehende Unternehmen – Fernwärme-EbS (Wiener Stadtwerke) und der Umweltdienst-Burgenland (Burgenländischer Müllverband) – bedeutende Umsätze. Die Stadt Wien kontrolliert indirekt über die Teerag-ASDAG einige Entsorgungsbetriebe, ist zusammen mit der Fernwärme Wien GmbH Anteilseigner an den Entsorgungsbetrieben Simmering („EbS GmbH“). Die EbS sind der wichtigste Behandler gefährlicher Abfälle in Österreich, vor allem mit thermischen Anlagen, sowie u.a. auch sehr erfolgreich beim Export von Abfallwirtschaftstechnologie. In Japan steht beispielsweise eine Kopie der Müllverbrennungsanlage Spittelau. Das Unternehmen beschäftigt 400 MitarbeiterInnen (davon 100 in der Hauptkläranlage Wien), der Jahresumsatz beträgt ca. € 75 Mio.

Die Fernwärme Wien GmbH wiederum gehört zu 100% der Stadtwerke Wien Holding und betreibt die Müllverbrennungsanlagen Flötzersteig und Spittelau. Für die dritte Müllverbrennungsanlage Pfaffenau

<sup>7</sup> Vgl. zum folgenden die Befragung der Branche durch Fessel-GfK im Auftrag des Verbandes Österreichischer Entsorgungsbetriebe (VÖEB) 1999.

ist das Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren schon abgeschlossen; die Anlage soll mit einer Kapazität von etwa ab 250.000 t/Jahr Mitte 2008 in Betrieb gehen.

Im Burgenland hat die UDB (Umweltdienst Burgenland GmbH & Co KG) eine dominierende Stellung. Sie ist im gesamten Burgenland für die Haushaltssammlung zuständig, exklusiver Regionalpartner von AGR, ARGEV und ARO sowie einziger Betreiber von Restmülldeponien und MBA (Mechanisch-Biologische Abfallbehandlung). Über den Entsorgungsdienst EDO, an dem auch die Stadt Wien indirekt beteiligt ist, soll auch Material aus anderen Bundesländern übernommen werden.

Obwohl die Organisation der kommunalen Abfallwirtschaft zum Bereich der Hoheitsverwaltung der Gemeinden und Städte gehört, stellen nur wenige Gemeinden in Österreich, vor allem die Städte, die Sammelleistung ihren BürgerInnen direkt zur Verfügung: Wichtigstes Beispiel ist die MA 48 der Stadt Wien, die die Sammlung nur in geringem Maße (~13%) an Private abgibt. Einige größere Städte betreiben ein in ihrem Besitz befindliches Entsorgungsunternehmen, wie z.B. die Stadtbetriebe Linz GmbH, oder die Innsbrucker Kommunalbetriebe AG. Einige Unternehmen stehen im Besitz von Abfallwirtschaftsverbänden, wie der Umweltdienst Burgenland GmbH (UDB). Der UDB ist ein Tochterunternehmen des Burgenländischen Müllverbandes (BMV) und im gesamten Burgenland tätig. Üblicherweise sind Abfallwirtschaftsverbände Zusammenschlüsse von Gemeinden, die lediglich die Abfallbehandlungsanlagen bereitstellen bzw. betreiben. In der Steiermark beispielsweise lassen bereits 475 Gemeinden die Müllabfuhr durch Private besorgen, nur 68 sind Selbstentsorger. Da unter den 68 Gemeinden viele Bezirkshauptstädte und die Landeshauptstadt sind, halten sich bei den Entsorgungsmengen Kommunale und Private die Waage.

Beobachtbar ist auch eine Trend zu Public-private-partnerships<sup>8</sup> in Form von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen. So hat die Stadtgemeinde Mödling 49% der Anteile ihrer AbfallwirtschaftsGmbH an die Saubermacher Dienstleistungs AG verkauft. Dieses Privatunternehmen ist auch 50:50- Partner der Stadtgemeinden Villach und Hartberg. Offen ist aber die Zukunft der diesbezüglichen Dienstleistungsaufträge zwischen den Kommunen und dem Unternehmen, sofern sie als in-house-Geschäft qualifiziert und ohne öffentliche Ausschreibung vergeben worden sind. Im Jänner 2005 hat der Europäische Gerichtshof entschieden, dass der in-house-Geschäftscharakter bei jeder noch so geringfügigen Beteiligung eines Privaten an solchen Unternehmen in öffentlichem Eigentum entfällt<sup>9</sup>. Der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes schließt nicht aus, dass auch bereits bestehende Verträge sofort beendet und neu ausgeschrieben werden müssen.

## Entsorgungswirtschaft im EU-Binnenmarkt

Weitgehend ähnlich ist auch die Abfallwirtschaft in den anderen EU-Mitgliedstaaten organisiert<sup>10</sup>. Auch hier haben die Gemeinden meist die Kompetenzen für die Hausmüllsammung und betreiben dazu entweder selber Sammel- oder Entsorgungsunternehmen oder beauftragen private Entsorger. Wie in Österreich machen Haushaltsabfälle aber nur einen untergeordneten Teilmarkt aus. Neben kommunalen Unternehmen gibt es eine Vielzahl von privaten Unternehmen, die von Kleinbetrieben mit bloß lokaler Bedeutung bis zu europaweit agierenden Konzernen reicht.

---

<sup>8</sup> Kritisch dazu *Hochreiter*, Das Projekt „nachsorgefreie Deponie“ vor dem Scheitern? - Zugleich ein Beitrag zur Diskussion um public private partnerships in der kommunalen Abfallwirtschaft, in Bundesarbeitskammer (Hrsg) Informationen zur Umweltpolitik Nr 128 Wien 1997.

<sup>9</sup> Urteil des Gerichtshofes vom 11. Januar 2005 - Rechtssache C-26/03 - Stadt Halle, RPL Recyclingpark Lochau GmbH gegen Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna.

<sup>10</sup> Vgl zum folgenden *Hemmer-Höferl-Hollos*, Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU - Teil 13 Abfallwirtschaft, Hrsg Österr Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung ÖGPP (2003).

Die beiden größten US-amerikanischen Betriebe, „BFI“ (jetzt „Allied Waste“) und „WMI“, haben sich aus Europa und anderen Märkten zurückgezogen. Gründe dafür waren Überschuldung und Rechtsstreitigkeiten mit den Aktionären. Fünf Manager wurden wegen erheblicher Bilanzmanipulationen angezeigt. Aufgrund ihrer Marktposition in den USA, dem weltgrößten Markt für Abfallwirtschaft, sind sie nach den wirtschaftlichen Kennzahlen noch immer die größten Abfallentsorgungsbetriebe der Welt, aber sie sind auf den Märkten außerhalb Nordamerikas kaum mehr präsent.

Ihren Platz eingenommen haben in Europa die Abfallwirtschaftssparten der französischen Multis „Vivendi Environnement“ („Onyx“) und „Suez Lyonnaise des Eaux“ („Sita“), die ihren Tätigkeitsbereich auf sämtliche Sparten der Grundversorgung ausdehnen und sich ihrerseits um ein Standbein im US-amerikanischen Abfallwirtschaftsmarkt bemühen. Beide Unternehmen haben Jahresumsätze von über € 5 Mrd. bei rund 55.000 bzw. 67.000 MitarbeiterInnen und sind damit die Marktführer in Europa. Vivendi kaufte 1999 die Firma Superior Services, bis dahin die Nummer 4 unter den US-amerikanischen Betrieben. Die deutschen Betriebe „RWE“ und „Rethmann“ sind wichtige „European Players“ und außerhalb Deutschlands vor allem in Zentral- und Osteuropa aktiv. Das britisch-australische Joint-venture „Cleanaway“ hat eine wichtige Position in Großbritannien und Deutschland, „Shanks“, ein anderes britisches Unternehmen, hat seine Position in Europa durch Übernahmen in Belgien und den Niederlanden ausgebaut. In den neuen Mitgliedstaaten sind abgesehen von „RWE“ und „Rethmann“ auch eine Vielzahl kleinerer österreichischer und deutscher Betriebe tätig, u.a. „ASA“, „Becker“, „Lobbe“, „Saubermacher“ und „Rumpold“.

Zum Vergleich: Die für österreichische Verhältnisse große „Saubermacher AG“ beschäftigt 640 MitarbeiterInnen und macht einen Umsatz von rund € 81 Mio. Saubermacher hat Auslandsstandorte in Ungarn, Tschechien, Slowenien, Kroatien und Albanien. RWE und Rethmann beschäftigen dagegen etwa 18.000 bzw. 13.500 MitarbeiterInnen.

## **Die großen Unternehmensgruppen am Europäischen Markt**

### *Sita (Suez Lyonnaise)*

Suez hat im November 2000 weitreichende Restrukturierungsmaßnahmen angekündigt. Während bei der Tochter Tractebel die Energieversorgung zusammengezogen wird, soll die Abfallentsorgung bei Sita zusammenlaufen. Die Tractebel-Tochter Fabricom-Gruppe soll in Sita aufgehen. Im Bereich der Industrieabfälle wird ein gemeinsames Unternehmen geschaffen, an dem Fabricom beteiligt ist. Die Fabricom-Tochter Watco, die im gesamten Benelux-Raum im der Hausmüllentsorgung tätig ist, wird wahrscheinlich in Sita aufgehen. Ebenso wird die Fabricom-Tochter EdS (Européenne de Services) zur Gänze an Sita verkauft.

Europäische Multis, die Kunden von Sita sind, werden von der Niederländischen Tochter Teris betreut. In den Niederlanden hat Sita ARA, den kommunalen Entsorger der Stadt Arnheim, gekauft. Auch in den Niederlanden ist Sita Marktführer auf dem privaten Sektor.

Im Jänner 2000 hat die schwedische Sita-Tochter Miljöservice von der Gemeinde Stockholm 100% der Anteile an Stockholm Miljötransport (SMT) gekauft. SMT ist als Sammler von Haus- und Industriemüll sowie Wertstoffen im Zentrum von Stockholm tätig. Im Februar 2000 hat Sita 58% der Anteile am dänischen Entsorger Renoflex A/S erworben, der im Großraum Kopenhagen aktiv ist. Der Kopenhagener Kommunalbetrieb R98 hält die verbleibenden 42%. Über diese Akquisitionen ist Sita auf den skandinavischen Märkten präsent. Durch weitere Anteilskäufe wurde Sita zum Marktführer auf dem privaten Sektor in Schweden.

Das größte Tochterunternehmen ist Sita France, aber über die Cespo ist Sita Marktführer in Großbritannien, daneben zweiter auf dem spanischen und portugiesischen Markt, sowie – nach RWE und Rethmann – dritter in Deutschland.

Damit hat die Beschäftigtenzahl bei Sita 67.000 in 20 europäischen Staaten erreicht.

#### *Onyx (Vivendi)*

Auch Vivendi hat in den Jahren 1999 und 2000 seine Geschäftsbereiche restrukturiert. Die Abfall-Division firmiert unter dem Namen „Onyx“ und ist ebenso wie Vivendi (Wasser), Connex (Transport) und Dalkia (Energie) Teil von Vivendi Environnement. Bei Vivendi Environnement wurden die ganzen Schulden des Konzerns zusammengetragen, der Medienbereich blieb schuldenfrei. Norskgensvinning, eine Tochterfirma von Vivendi Environnement und Marktführer in Norwegen, ist mit dem dänischen Entsorger Marius Pedersen fusioniert worden. Dadurch hat auch Vivendi Environnement ein starkes Standbein in Skandinavien. Im Juli 2000 hat Vivendi Environnement 50% der Anteile von Proactiva erworben, 50% der Anteile verbleiben bei FCC, dem größten privaten Unternehmen für Abfallentsorgung in Spanien. Proactiva ist im Wasser- und Abfallgeschäft in Südamerika und im karibischen Raum aktiv.

#### *Rethmann*

Rethmann ist neben Deutschland in Österreich, Tschechien, Ungarn, Polen, Slowakei, Belgien, Frankreich, den Niederlanden, in der Schweiz und in Großbritannien aktiv. Im Jahr 2001 hatte Rethmann fast € 1,7 Mrd. Umsatz und 13.500 Beschäftigte. Nach einer Abmahnung durch das Bundeskartellamt hat Rethmann auf die Übernahme des Entsorgers Interseroh AG in Köln verzichtet und wird seinen Anteilsbesitz von 24,9 Prozent auf höchstens 15 Prozent vermindern. Eine geplante Beteiligung an der Bremerhavener Entsorgung GmbH (BEG) wurde vom Bundeskartellamt im Dezember 2002 gestoppt. Seit Jahresbeginn bereitet sich Rethmann auf ein Mitbieten um 49% der Hamburger Stadtreinigung (SRH) vor.

#### *RWE Umwelt (RWE)*

RWE ist auf dem Weg zu einem internationalen Mischkonzern wie Suez und Vivendi. Im Juni 2000 hat RWE mit dem Dortmunder VEW-Konzern (Energie) fusioniert und damit die Kontrolle über den Abfallentsorger Edelhoff-Gruppe erlangt. Nach der Fusion erfolgte eine Umstrukturierung des Konzerns in 8 Sparten, wobei die Abfallentsorgung in RWE Umwelt zusammengefasst ist. Im August 2000 hat RWE Interesse an der Übernahme von Vivendi Environnement bekundet, die bislang aber noch nicht zustande gekommen ist. Im November 2000 hat RWE um € 7,2 Mrd. die britische Thames Water übernommen. 2002 hat RWE den Kölner Entsorger Trienekens AG vollständig übernommen, im August bekundete RWE Interesse an der Übernahme der Gelsenwasser von Eon. Im Jänner 2003 hat RWE die Übernahme des größten privaten Wasserversorgers der USA, American Water Works, um 4,6 Mrd. \$ abgeschlossen.

## **Europäisches Abfallrecht - zwischen Umweltschutz und Warenverkehrsfreiheit**

Die Gesetzgebungsaktivitäten auf der europäischen Ebene gehen bis auf die späten 70er Jahre zurück. Spätestens Anfang der 90er Jahre ist die Abfallwirtschaft zu einem Tätigkeitsschwerpunkt der Europäischen Union geworden.

Am spannendsten war wohl immer die Frage nach dem Verhältnis zwischen Umweltschutz und dem Prinzip des freien Warenverkehrs. Wie zu erwarten ging die Europäische Kommission von der Ansicht

aus, dass Abfälle - ihrer Mobilität wegen - im Binnenmarkt wie Waren zu behandeln seien, also uneingeschränkt den Grundfreiheiten des EWG-Vertrages unterlägen. Die Kommission sah das Hauptproblem in der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen, da sie feststellen musste, dass für die Verbringung von Abfällen zwischen den Mitgliedstaaten in den meisten Fällen wirtschaftliche und nicht Umwelterwägungen ausschlaggebend waren. Sie sah die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen und ungerechtfertigten Investitionsverlagerungen bis zur Abschottung von Märkten.

Damit warf die Kommission die Frage auf, ob Abfälle uneingeschränkt als Waren behandelt werden könnten. Gegenstand der Diskussion wurden damit die Defizite des Gemeinschaftsrechts für den Bereich Abfallwirtschaft. Die Gegenthese zur Ansicht der Kommission besagt jedenfalls, dass die Abfallwirtschaft als spezieller Teil der Infrastruktur des Binnenmarktes besonderen Regelungen unterliegen müsse, die nicht allein aus den Zielrichtungen der Grundfreiheiten des EWG-Vertrages sondern primär auf umweltpolitischen Erwägungen basieren müssen.

So dürfte es jedenfalls zu sehen sein, dass der Rat der Europäischen Gemeinschaft alle drei zentralen abfallwirtschaftlichen Regelungen - entgegen der Ansicht der Kommission - auf die „Umweltkompetenz“ der Gemeinschaft, dh auf die Rechtsgrundlage von Art 130s des EWG-Vertrages gestellt hat. Es sind dies

- Die Richtlinie über Abfälle vom 15. Juli 1975 (75/442/EWG), grundlegend geändert und ergänzt durch die Richtlinie vom 18. März 1991 (91/156/EWG)
- Die Richtlinie über gefährliche Abfälle vom 12. Dezember 1991 (91/689/EWG), die die Richtlinie über giftige und gefährliche Abfälle vom 20. März 1978 (78/319/EWG) abgelöst hat, und
- Die Verordnung Nr 259/93 des Rates vom 1. Februar 1993 über die Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft, die die Richtlinie über die Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle vom 6. Dezember 1984 (84/631/EWG) - zuletzt geändert durch die Richtlinie 91/692/EWG - mit 6. Mai 1994 abgelöst hat.

Diese Sicht der Dinge hat dann auch der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil vom 17. März 1993 in der Rechtssache C-155/91, die genau die Frage der Wahl der "richtigen" Rechtsgrundlage betraf, geteilt. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass die Richtlinie auf Artikel 130s EWG-Vertrag gestützt werden konnte, und hat die Klage der Kommission, die die „Binnenmarktkompetenz“ der Gemeinschaft, dh Art 100a EWG-Vertrag als "richtige" Rechtsgrundlage ansah, abgewiesen. Insbesondere führte der Gerichtshof in seiner Begründung – und zwar in Bestätigung und Fortführung seiner Darlegungen im Wallonie-Urteil – aus, dass Abfälle zwar, ob verwertbar oder nicht, als Erzeugnisse anzusehen seien, deren Verkehr gemäß Art 30 EWG-Vertrag grundsätzlich nicht verhindert werden dürfe, dass dringende Erfordernisse des Umweltschutzes jedoch Ausnahmen vom freien Warenverkehr rechtfertigen könnten.

Insbesondere anerkannte der Gerichtshof die in Art 5 und 7 der Abfallrahmenrichtlinie (91/156/EWG) ausgeführten Prinzipien der Nähe und der (nationalen) Entsorgungsautarkie – auch des einzelnen Mitgliedstaats –, die Pflicht der Mitgliedstaaten zur Aufstellung von Abfallbewirtschaftungsplänen und dass diese Pläne rechtlich eine unabdingbare Voraussetzung für die Erhebung von Einwänden gegenüber geplanten grenzüberschreitenden Verbringungen bilden. Dadurch hat der Gerichtshof den in den Rahmenrichtlinien enthaltenen Mittelweg anerkannt, der es den Mitgliedstaaten einerseits ermöglicht, einzelstaatlich am Grundsatz der Entsorgung im Inland festzuhalten und auf die Entsorgungsautarkie hinzuarbeiten, andererseits aber auch die Möglichkeit einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten für die Zukunft offen gelassen.

Damit hat der Gerichtshof auch festgestellt, dass die zweifellos wünschenswerte und mit allen Kräften zu fördernde Harmonisierung der Abfallwirtschaftspolitik in den Mitgliedstaaten vorrangig unter Umweltschutzaspekten, wie von den Mitgliedstaaten gewünscht, erfolgen kann, auch wenn hierdurch mittelbar unvermeidbare Auswirkungen auf die Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt auftreten.

Diese Weichenstellung hat den Umweltschutz deutlich gestärkt, sie war ua aber auch wichtig für eine an Gemeinwohlaspekten orientierte Entwicklung der kommunalen Abfallwirtschaft. Vor allem das Prinzip der Nähe als auch das Prinzip der Entsorgungsautarkie sichern die bislang in allen Mitgliedstaaten bestehende „Kernkompetenz“ der Kommunen.

So erfreulich die damalige Entwicklung war – das Spannungsverhältnis ist geblieben und drückt sich heute am ehesten darin aus, dass es bislang zu keiner Reform derjenigen Bestimmungen der Abfallrahmenrichtlinie wie der Abfallverbringungsverordnung gekommen ist, die einen allzu weiten und offenen Rahmen für Billigexporte von Abfällen in andere Mitgliedstaaten bieten, was oft gerade den Betrieb von Anlagen der öffentlichen Hand erschwert. Die Handhaben gegen Ökodumping sind unzureichend. In erster Linie ist dafür die Europäische Kommission verantwortlich, die keine entsprechenden Legislativvorschläge vorlegt bzw wenn doch, dann hier sehr zurückhaltend ist. Ob die derzeit laufenden Reform der Abfallverbringungsverordnung hier entscheidenden Verbesserungen bringen wird, bleibt abzuwarten<sup>11</sup>. Noch völlig unklar ist, in welche Richtung sich der aufgrund der thematischen Strategie Abfallvermeidung und –recycling<sup>12</sup> begonnene Prozess zur Reform der Abfallrahmenrichtlinie bewegen wird. Die Signale aus dem Rat können vorsichtig positiv beurteilt werden<sup>13</sup>; weder Liberalisierungs- noch Deregulierungsschritte werden angedacht, obwohl die Europäische Kommission derartiges immer wieder zur Förderung der Recyclingindustrie erwogen hat. Doch daraus sollte man – wie schon die Vergangenheit gezeigt hat – noch nicht auf die Stoßrichtung von künftigen Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission schließen.

## **Kommunale Abfallwirtschaft dreifach „unter Beschuss“**

Die gewachsenen Strukturen „kommunaler Abfallwirtschaft“ sind in den letzten Jahren mehrfach unter Beschuss geraten. Die wesentlichen Anstöße dazu kamen und kommen sicherlich vorrangig von der Europäischen Ebene. Sie wurden aber gerne in Österreich aufgenommen. Drei Vorschläge zu „Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung“ zeigen die Hauptstoßrichtungen für mögliche künftige Änderungen.

- So hat die Wirtschaftskammer Österreichs für das Abfallwirtschaftsgesetz 2002 (AWG 2002) gefordert, im Wege einer bundeseinheitlichen Definition von „Hausmüll“ sicherzustellen, dass nur mehr solche Betriebe, deren „... Abfallaufkommen in Menge und Zusammensetzung mit *einem* (!) privaten Haushalt vergleichbar ..“ ist, in den Anwendungsbereich dieser landesgesetzlichen Andienungs- und Überlassungspflichten fallen. Damit würden praktisch nur mehr Kleinst(büro)unternehmen in den Zuständigkeitsbereich der kommunalen Abfallwirtschaft fallen. Alle anderen Unternehmen müssten sich einen Entsorger am freien Markt suchen.
- Einen anderen Weg hat die Aufgabenreformkommission des Bundesministeriums für öffentliche Leistung und Sport in ihrem im März 2001 veröffentlichten Endbericht vorgeschlagen: Demnach sollen die österreichischen Gemeinden, Abfallverbände und Städte schlicht zu einer

---

<sup>11</sup> Vgl dazu das Positionspapier der Bundesarbeitskammer zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verbringung von Abfällen KOM (2003) 379 endg vom August 2003.

<sup>12</sup> Mitteilung der Kommission "Eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling" (KOM(2003) 301 endg) vom Mai 2003; vgl dazu auch das diesbezügliche Positionspapier der Bundesarbeitskammer vom März 2004.

<sup>13</sup> Vgl die Schlußfolgerungen des Rates vom Juni 2004 zur Mitteilung der Kommission "Eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und –recycling".



gänzlichen Privatisierung ihrer kommunalen Abfallbetriebe gezwungen werden. Außerdem sollen an die Stelle der Müllgebühren privatwirtschaftliche Entgelte treten, die die beauftragten privaten Unternehmen selber festlegen und einheben sollen.

- Den vielleicht radikalsten Ansatz hat das Europäische Parlament gewählt. Im November 2001 hat es im Rahmen seiner Entschließung<sup>14</sup> zur Mitteilung der Kommission „Leistungen zur Daseinsvorsorge in Europa“<sup>15</sup> die Kommission aufgefordert, „Gutachten und Vorschläge zu unterbreiten, um im Rahmen der Abfallwirtschaft Entsorgungssicherheit und ökologisch sichere Verwertung auch ohne Andienungs- und Überlassungspflichten durch das Setzen eines marktwirtschaftlichen Rahmens zu sichern“<sup>16</sup>.

Offenkundiges Ziel aller drei Vorschläge ist, den Zuständigkeitsbereich der Kommunen weiter einzuschränken. Vor allem sollen sich die Kommunen weiter aus der operativen Verantwortung zurückziehen. Was ist aus diesen Vorschlägen geworden? Wie groß sind die Chance für ihre Umsetzung? Welche Auswirkungen hätte ihre Umsetzung?

### **Den Zuständigkeitsbereich auf Privathaushalte einschränken ...**

Ziel des erstgenannten Vorschlages der Wirtschaftskammer Österreichs war und ist, den Zuständigkeitsbereich der Kommunen auf den Bereich der Privathaushalte zu beschränken. Das AWG 2002 ist mit Dez 2002 in Kraft getreten. Durchgesetzt hat sich die Wirtschaftskammer Österreichs auf der Bundesebene mit ihrem Anliegen aber nicht. Das Umweltministerium lehnte schon eine Debatte über eine Änderung des status quo ab: Verhandelbar waren weder Forderungen zur Ausweitung noch zur Eingrenzung der kommunalen Zuständigkeit; diese Frage sei Sache der Länder und dort festzulegen, verneinte man im Umweltministerium auch jeden Bedarf für eine bundeseinheitliche Regelung<sup>17</sup>.

Das Thema wird aber anlässlich jeder Novelle eines Landesabfallwirtschaftsgesetzes diskutiert und ist Gegenstand zum Teil sehr heftiger Auseinandersetzungen.

Im Steiermärkischen Abfallwirtschaftsgesetz 2004<sup>18</sup>, das im Nov 2004 in Kraft getreten ist, wurde der Bereich der kommunalen Zuständigkeit wieder weit festgelegt. Die Kommunen sind immer dann für die Erfassung von gewerblichen Siedlungsabfällen zuständig, wenn sie nach Beschaffenheit oder Zusammensetzung denen aus privaten Haushalten ähnlich sind. Ähnlich scheint auch die Stoßrichtung bei der Reform des Salzburger Abfallwirtschaftsgesetzes 1998<sup>19</sup>, wiewohl auch hier im Vorfeld eine Einschränkung der kommunalen Zuständigkeit gefordert wurde.

Die zugrundeliegende Frage jedenfalls ist sicherlich keine bloß akademische: Laut einer Studie der Salzburger Landesregierung aus 1998 hätte das Herausfallen der Gewerbemengen aus der kommunalen Zuständigkeit Müllgebührenerhöhungen in der Höhe von durchschnittlich 30%, das sind etwa 51 € pro privatem Haushalt zur Folge, weil die kostendämpfenden Mengeneffekte in der Abfallerfassung wegfallen und zudem die Deckungsbeiträge für die kommunalen Abfallbehandlungsanlagen aus der Übernahme gewerbliche Abfälle zurückgehen. In Fremdenverkehrsgemeinden könnten die Erhöhun-

---

<sup>14</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission "Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa" (KOM(2000) 580 - C5-0399/2001 - 2001/2157(COS)).

<sup>15</sup> Mitteilung der Kommission: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa KOM(2000) 580 endgültig.

<sup>16</sup> Punkt 64 der Entschließung aaO.

<sup>17</sup> Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung ist gemäß Art 10 Abs 1 Zi 12 B-VG: „...; Abfallwirtschaft hinsichtlich gefährlicher Abfälle, hinsichtlich anderer Abfälle nur soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften vorhanden ist; ...“.

<sup>18</sup> Gesetz vom 6.Juli 2004 über eine nachhaltige Abfall- und Stoffflusswirtschaft in der Steiermark (Steiermärkisches Abfallwirtschaftsgesetz 2004 – StAWG 2004) LGBl 2004/65.

<sup>19</sup> Entwurf vom November 2004.

gen sogar bis zu 50% betragen, was die enorme ökonomische Bedeutung der Miterfassung der kleingewerblichen Abfälle zeigt.

### **... oder verpflichtende Ausschreibung von kommunalen Abfalldienstleistungen ...**

Der zweitgenannte Vorschlag liegt zurzeit noch in der Schublade: Seine Umsetzung erforderte tiefgreifende Änderungen fast aller neun Landesabfallgesetze und Gemeindeordnungen, was seine Chancen auf Umsetzung deutlich mindert. Sicherlich dürfte die Idee - Zwang zur öffentlichen Ausschreibung - auch auf wenig Gegenliebe unter Kommunalpolitikern stoßen. Dort, so kann man es immer wieder hören, bestehe wenig Bereitschaft für Radikalkuren. Zumindest wolle man sich von Wien aus nicht vorschreiben lassen, wie man in dieser Sache zu verfahren habe. Etwaige Missstände – zB ein privater Entsorger verlangt überhöhte Entgelte, holt nicht rechtzeitig die Mülltonnen ab oder ähnliches – wären dann ja weiterhin von den Kommunalpolitikern zu vertreten.

### **... oder freie Entsorgerwahl für alle?**

Das könnte aber alles anders werden, wenn die Europäische Kommission dem oben zitierten Ersuchen des Europäischen Parlaments nachkommt, Andienungspflichten in der kommunalen Abfallwirtschaft gänzlich abzuschaffen. Ob das passieren wird, dafür gibt es zurzeit weder in die eine noch in die andere Richtung Anzeichen. Doch jeder weiß: Wenn die Kommission einmal einen Vorschlag „auf die Reise“ geschickt hat, dann kann er im Kern kaum mehr abgeändert werden. Umso dringender sollte daher geklärt werden, ob derartiges Vorgehen Sinn macht.

Jedenfalls in der Entsorgerzene ist der Vorschlag des Parlaments sofort auf große Zustimmung gestoßen. Dort wäre man nicht unglücklich, würden sich die Kommunen aus der operativen Verantwortung gänzlich zurückziehen. So hat der Bundesverband der Deutschen Entsorgungswirtschaft (BDE) auch gleich plakativ bekräftigt, dass „Andienungs- und Überlassungspflichten nicht mehr notwendig“ seien. Auch der Verband österreichischer Entsorgungsbetriebe (VÖEB) hat schon 1999 in seinen „Forderungen an die neue Bundesregierung“ - wenn auch weniger radikal als die deutschen Kollegen - gefordert, dass sich die Kommunen „in Zukunft ausschließlich auf Organisations- und Funktionskontrollen beschränken“ sollen.

## **Auswirkungen eines gänzlichen Rückzugs der Kommunen**

Während die Wirtschaftskammer Österreichs den Bereich der operativen Zuständigkeit bloß beschränken will, läuft der (zweitgenannte) Vorschlag der Aufgabenreformkommission auf einen gänzlichen Rückzug der Kommunen aus der operativen Verantwortung hinaus. „Rückzug auf die Gewährleistungsverantwortung“ lautet die politische Zauberformel. Welche Auswirkungen hätte ein solcher gänzlicher Rückzug?

Vergegenwärtigt man sich, dass schon heute auf den öffentlichen Sektor höchstens ein Viertel der Umsätze in der Abfallwirtschaft entfällt, und bedenkt man weiters, dass die meisten Gemeinden und kleineren Städte schon heute die benötigten Entsorgungsdienstleistungen von privaten Entsorgern erbringen lassen, so zeigt sich sofort, dass der Vorschlag der Aufgabenreformkommission ausschließlich auf den Verkauf der wenigen städtischen Abfuhrunternehmen abzielt. Müssten diese verkauft werden, so kämen dafür aber höchstens die paar großen österreichischen Entsorgergruppen, vor allem aber die viel kapitalkräftigeren europaweit agierenden französischen oder deutschen Konzerne als Käufer in Frage. Jedenfalls wären weitere Konzentrationsprozesse in der Entsorgungsbranche und noch weniger Wettbewerb die Folge. Denn an die Stelle der kommunalen Unternehmen würden nur private Monopole treten. Die Erfahrungen zeigen: Wird ein öffentliches Unternehmen durch ein priva-

tes ersetzt, zahlen KonsumentInnen drauf, die Privaten schrauben ihre Investitionen zurück und wollen nur fette Gewinne erwirtschaften. Qualität und Service werden schlechter. Am dramatischsten sind die Auswirkungen auf die Beschäftigten.

Noch problematischer dürften die Auswirkungen auf die Entsorgungssicherheit und die Qualität und Kosten der Entsorgung sein, wenn die Europäische Kommission dem Vorschlag des Europäischen Parlaments folgt, Andienungspflichten in der kommunalen Abfallwirtschaft gänzlich abzuschaffen. Das hieße: Rückzug der Kommunen auch aus der Gewährleistungsverantwortung!

Dann könnten jeder Haushalt und jeder Kleinstbetrieb sich selber den Entsorger aussuchen, was chaotische Entwicklungen einleiten würde. Das würde nicht nur – wegen völlig ineffizienter Sammelrouten – zu heftigen Verteuerungen führen. Es würde auch die ohnedies prekäre Situation bei der Einhaltung der Abfallgesetze ad absurdum führen: Die tatsächlichen Wege der Abfälle wären unkontrollierbar.

Man halte sich dazu nur vor Augen, dass schon die im AWG 2002 vorgesehene Pflicht der Entsorger zur Vorlage jährlicher Abfallbilanzen, die effiziente behördliche Kontrollen der Wege der Abfälle von ihrer Entstehung bis zur Verwertung oder Beseitigung ermöglichen soll, frühestens erst ab 2007 in Kraft treten wird. Denn vorher sehen sich die Abfallbehörden mangels personeller Kontrollkapazitäten dazu außerstande. Wenn es schon an den erforderlichen Kontrollkapazitäten zur Kontrolle von max. 1000 Entsorgungsunternehmen fehlt, wie sollen dann die erforderlichen Kontrollen aller Privathaushalte und Kleinbetriebe sichergestellt werden? Illegalität würde – und wohl nicht nur in Österreich – in kaum erahnbarem Ausmaß zunehmen.

## **Reformbedarf in der kommunalen Abfallwirtschaft?**

Versucht man die Auswirkungen der drei Vorschläge zusammenzufassen, so bleibt nur Unerfreuliches: jedenfalls beträchtliche Müllgebührenerhöhungen für die privaten Haushalte, möglicherweise aber auch eine Renaissance chaotischer Zustände und illegaler Entsorgungspraktiken. Und, was man nicht vergessen sollte: Auch vom „Mehr an Wettbewerb“ bliebe wohl nur das Lippenbekenntnis. Auch die Vorstellungen des Europäischen Parlaments würden letztlich in neue private Monopole münden. Gerade kleinere Entsorger wären einem knallharten Verdrängungswettbewerb („Häuserkampf“) ausgesetzt, weil sie nicht Kapazitäten bereithalten können, um dann die Entsorgung von nur ein paar Haushalten in einer Straße zu bekommen.

Skeptische Töne zu den Möglichkeiten, den Wettbewerb in der kommunalen Abfallwirtschaft durch Liberalisierung und Privatisierung anzukurbeln, kommen im übrigen auch aus dem Bereich der Wissenschaften. Hinter der Forderung nach einer zwangsweisen Ausschreibung der kommunalen Abfalldienstleistungen steht ja die Vorstellung, dass der daraus resultierende „Wettbewerb um den Markt“ bedeutsame Effizienzgewinne mit sich brächte. Dieses Regulierungsverfahren funktioniert aber nur dort wirklich, wo der Markteintritt von alternativen Bewerbern keine irreversiblen Investitionen erfordert. Gerade das ist aber in der (kommunalen) Abfallwirtschaft weitgehend nicht gegeben. Ebenso gewichtige Argumente sprechen gegen einen „Wettbewerb im Markt“ nach einer vollständigen Beseitigung aller Anschluss- und Benutzungszwänge, so wie dies das europäische Parlament vorgeschlagen hat. Der anfänglich hohe Wettbewerbsdruck würde bald verflachen, weil sich auch in diesem Regulierungsszenario regionale Gebietsmonopole – nun aber „private Monopole“ ohne jede Regulierung – herausbilden würden. Diese müssten dann einer Preisaufsicht unterworfen werden. Weder der „Wettbewerb um den Markt“ noch der „Wettbewerb im Markt“ dürften dauerhaft geeignet sein, die

nötige Wettbewerbsintensität sicherzustellen. Sie lösen offenbar nicht nur die Probleme nicht, sie schaffen auch neue<sup>20</sup>.

Aus KonsumentInnen- und Umweltsicht kann man jedenfalls vor den fatalen Folgen der oben beschriebenen Vorschläge nur warnen. Dabei sind damit die heute tatsächlich drängenden Probleme noch gar nicht angesprochen. Denn die Rahmenbedingungen für eine zukunftsfähige kommunale Abfallwirtschaft in Österreich erodieren ohnedies. Sprich: Privatisierung passiert, ob sie verordnet wird oder nicht.

Das wichtigste Hindernis besteht wohl in der Kleinräumigkeit der Strukturen in den Bundesländern. Abgesehen von Wien und dem Burgenland sind noch immer die Gemeinden bzw die auf der Ebene der politischen Bezirke angesiedelten Abfallverbände dafür zuständig, die Erfassung und Entsorgung der Abfälle zu organisieren. Mag das mit dieser Größe verbundene Abfallaufkommen noch gerade dafür ausreichen, selber eine Deponie zu betreiben, so bewirkt die notwendige Umsetzung der Deponieverordnung einen tiefen Einschnitt. Seit 1.1.2004 dürfen nur mehr weitgehend reaktionsarme Abfälle abgelagert werden. Die dafür erforderlichen Vorbehandlungsanlagen (Müllverbrennungs- wie mechanisch-biologische Anlagen) machen aber unterhalb einer Kapazität von 100 000 Jahrestonnen betriebswirtschaftlich wenig Sinn. Es müssen also größere Einheiten in den Bundesländern (~ Landesabfallverband) geschaffen werden, will man den Herausforderungen auf den neuen Märkten gewachsen sein. Entscheidungen dazu stehen in manchen Bundesländern noch immer aus. Unterbleiben sie, so wird das weitreichende Folgen haben. Mittelfristig wird sich der abzeichnende „Rückzug der öffentlichen Hand“ sicherlich auf die Umweltstandards in der Abfallentsorgung auswirken. Denn Eigentümer einer Anlage zu sein, ist immer noch die beste Garantie für umweltgerechte Entsorgungsqualität.<sup>21</sup>

Zudem ist der Trend, neue Aufgaben (Erfassung von Elektroaltgeräten, Altbatterien, Altlampen, Verpackungen) im Wege von Rücknahmesystemen in die Verantwortung der Wirtschaft zu legen, auch eine Form der Privatisierung von Aufgaben, die davor in kommunaler Zuständigkeit gelegen sind. Auch diese Regelungen haben zu privaten Monopolen geführt und die Konzentrationstendenzen in der Branche weiter gefördert, ohne dass die angestrebten ökologischen Effekte (Abfallvermeidung) eingetreten wären. Die bisherigen Aktivitäten der EU-Wettbewerbsbehörde, mehr Wettbewerb bei der Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen sicherzustellen, haben bis jetzt noch nicht zum erwünschten Ergebnis geführt. Der Ansatz der EU-Elektroaltgeräte-RL, der besagt, dass die Kommunen weiterhin für die Sammlung operativ und finanziell eigenverantwortlich sein sollen, während die Hersteller für die Kosten der Verwertung aufkommen sollen (Prinzip der geteilten Verantwortung), könnte eine sinnvolle Neuerung sein.

Die Arbeiterkammer hat 2004 die „Einflussfaktoren auf die Höhe der Müllgebühren“<sup>22</sup> untersuchen lassen. Bisherige Erhebungen zu den Abfallgebühren haben zum Teil schwer erklärbare, zumindest nicht selbsterklärende Unterschiede in der Gebührenhöhe je Gemeinde<sup>23</sup> ergeben. Diese Unterschiede führen in der Praxis meist zu kontroversiellen Diskussionen, zu unreflektierten Vorwürfen hinsicht-

---

<sup>20</sup> So argumentiert etwa *Peter Michaelis*, Staat oder privat? – Zu Wettbewerb und Effizienz in der Abfallentsorgung, ZAU 14/2001, 32, 49f und er folgert, dass vor unumkehrbaren Liberalisierungsschritten stattdessen die Optionen zur Effizienzsteigerung im Rahmen der gegebenen öffentlich-rechtlichen Strukturen geprüft werden sollen; mögliche Ansatzpunkte sieht er „... in Kooperationen zur Aufhebung der kleinräumigen Entsorgungsaufklärung, in alternativen Organisationsformen mit dem Ziel höherer betriebswirtschaftlicher Flexibilität und in kontinuierlich durchgeführten Benchmarking-Prozessen“; in die gleiche Richtung gehen auch die Empfehlungen des (deutschen) Rats der Sachverständigen für Umweltfragen ([www.umweltrat.de](http://www.umweltrat.de)).

<sup>21</sup> Vgl dazu *Hochreiter*, Das Projekt „nachsorgefreie Deponie“ vor dem Scheitern? aaO.

<sup>22</sup> *Bogensberger-Hauer*, Einflussfaktoren auf die Höhe der Müllgebühren, Studie im Auftrag der Bundesarbeitskammer, Wien 2004.

<sup>23</sup> ZB Gebührenstudie der AK Steiermark, *TBHauer*: Wiener Müllgebührenerhebung 2001.

lich unwirtschaftlichen Verhaltens und rufen damit viel Unmut in der Bevölkerung hervor. Die Forderung nach Kontrolle, Transparenz und mehr Wirtschaftlichkeit in der Aufgabenerfüllung nimmt zu.

Die Studie hat gezeigt, dass die Müllgebühren in einzelnen Gemeinden hinsichtlich ihrer Höhe nicht direkt vergleichbar sind. Ein diesbezüglicher Vergleich führt zu völlig falschen Schlüssen, da die Gebührenmodelle und Bezugsgrößen, Servicegrade für die BürgerInnen und Betriebe, abfallwirtschaftliche Leistungen und Leistungsprofile, Siedlungsstrukturen, uam große Unterschiede aufweisen. Die Studie unterstützt daher die Forderung nach mehr Transparenz in der Gebührenkalkulation und des angebotenen Leistungsumfangs.

Bestätigt hat sich der große Stellenwert der gemeinsamen Erfassung von gewerblichen Siedlungsabfällen mit solche aus den Privathaushalten. Diesbezügliche Veränderung im kommunalen Leistungsumfanges sollten nur dann gewählt werden, wenn keine maßgeblichen Auswirkungen auf die Abfallgebühren für die verbleibenden Gebührenpflichtigen zu erwarten sind.

Als gewichtigste Einflussgröße haben sich konstante rechtliche Rahmenbedingungen für die kommunale Abfallwirtschaft herausgestellt. Sie erhöhen die Planungssicherheit, führen zur Amortisation von Anlagen und Strukturen und somit zu besseren Kalkulations- und Verhandlungsbedingungen. Darauf sollten künftig verstärkt Bedacht genommen werden.

Weiters plädiert die Studie dafür, Kooperationen und regionale/überregionale Vernetzungen zu verstärken und vermehrt moderne betriebswirtschaftliche Instrumentarien einzusetzen, um die Leistungen noch wirtschaftlicher und zielorientierter erbringen zu können. Zu diesen Instrumentarien zählen primär Balanced Scorecard- und Benchmarking-Methoden.

Nicht bestätigt hat sich das vielfach vorgebrachte Vorurteil, dass Leistungen günstiger von privaten statt von kommunalen Einrichtungen erbracht werden. Dies hängt von den jeweiligen Rahmenbedingungen ab. Eine allgemein gültige Aussage über die Vorteilhaftigkeit einer Organisationsform ist nicht zulässig und auch nicht nachweisbar.

## **Fazit und Ausblick**

Alle drei angeführten Vorschläge zur Liberalisierung bzw Privatisierung der kommunalen Abfallwirtschaft verzichten von vornherein darauf, ihre Rechtfertigung auf Mängel im bisherigen System zu stützen. Eine „umweltgerechte, leistbare und ökonomisch effiziente/effektive Abfallentsorgung“ für die Privathaushalte ist nicht einmal vorgeblich das Ziel dieser Vorschläge.

Das ist doch ein politisches Novum: Musste man bislang darlegen, was und wie man verbessern will, so genügt es - dem modernen neoliberalen Mainstream folgend –, schon schlicht die Forderung nach „mehr privat“ zu erheben, um die Vermutungen von Sachrichtigkeit, Modernität und Innovation für sich zu haben. Doch davon sollte man sich nicht täuschen lassen.

Das Bestreben aller genannten Vorschläge liegt ganz offenkundig darin, weitere Kostenreduktionen für den Bereich der Gewerbeentsorgung zu erreichen bzw großen Unternehmen der Entsorgungsbranche neue Felder für Akquisition zu öffnen. Der kleine Einblick in die Aktivitäten der europaweit agierenden Konzerne zeigt, dass die Übernahme vormals kommunaler Unternehmen ein zunehmend interessantes Geschäftsfeld ist. Beides sind sicherlich auch legitime Partikularinteressen. Sie dürfen aber auch unter Gemeinwohlaspekten betrachtet werden und empfehlen sich dann nicht mehr zur weiteren Unterstützung.

Die Bundesarbeitskammer hat daher im Positionspapier zur Gesamtreform des Bundesabfallwirtschaftsgesetzes vom Juli 2001 die noch immer aktuellen folgenden Forderungen erhoben:<sup>24</sup>

- Tragfähige Rahmenbedingungen für eine moderne und professionelle kommunale Abfallwirtschaft
- Schließung der Lücken in den abfalltechnischen Vorschriften wie bei der Kontrolle der Abfallwege (Mülltourismus)
- Nicht Rückzug sondern kommunale Initiative (Errichtung von Eigenanlagen) sind gefragt. Jedenfalls muss in vielen Bundesländern der organisatorische Rahmen für die kommunale Abfallwirtschaft verbessert werden. Größere Einheiten zumindest auf Bezirksebene (wie die Abfallverbände) sollen künftig verantwortlich sein.
- Selbstverständlich heißt Modernisierung auch „mehr Effizienz“ in der Leistungserbringung: schrittweise Anwendung innovativer Managementtechniken für mehr Transparenz, Kostentransparenz, Kostenbewusstsein und KundInnenorientierung.

---

<sup>24</sup> Vgl dazu auch schon *Hochreiter*, Das Projekt Gesamtreform“ – Anforderungen aus Arbeitnehmer- und Konsumentensicht in: *Hochreiter* (Hrsg), Abfallpolitik zwischen Nachhaltigkeit und Liberalisierung, Informationen zur Umweltpolitik Nr 146 Wien 2001.

# EISENBAHN

Gregor Lahounik

## Einleitung

Innerhalb der Europäischen Union erwirtschaftet der Sektor Verkehr (ohne Telekom) 4 % des europäischen BIP's. Im Bereich des Personen- und Warentransportes sind rund 4,3 Mio. Personen beschäftigt, das sind rund 2,9 % der gesamten Beschäftigten. Zusätzlich arbeiten 2 Millionen Beschäftigte in der Verkehrsmittelproduktion und weitere 1,5 Millionen im Güterumschlag und in der Lagerhaltung. Darüber hinaus induziert der Verkehrssektor jährlich im Bereich der Verkehrsinfrastruktur Investitionen in der Höhe von 1 % des EU-BIP. Davon werden 65 % im Straßenbau, 25 % in der Schieneninfrastruktur und 10 % für die Infrastruktur anderer Transportmittel eingesetzt. Über 14 % ihres Budgets werden von den Haushalten im Verkehrssektor ausgegeben, dies entspricht über 1.800 € (in Österreich 1.864 €) pro Kopf und Jahr (EUROSTAT 2002). Die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) beschäftigen über 45.000 Personen. Diese stellen, neben der Erbringung von Beförderungsleistung, den Erhalt und tw den Ausbau der Infrastruktur sicher. Die ÖBB beförderten 2004 283 Mio Fahrgäste (hievon 94 Mio Fahrgäste mit dem Bahnbus) bzw legen rund 8,3 Mrd Fahrgastkilometer zurück. Im Güterverkehr werden 92 Mio Tonnen befördert bzw 18 Mrd Tonnenkilometer zurückgelegt (ÖBB 2004).

Innerhalb der letzten Jahre haben sich die Bedingungen für die Bahnen grundlegend geändert. Die derzeit geführte Diskussion hinsichtlich einer Neustrukturierung der europäischen Bahnen findet ihren Ausgangspunkt bereits zu Beginn der 90er Jahre bei der Europäischen Kommission (EK). Über die Öffnung der Netze sollten die Bahnen attraktiver werden. Leider ist die Bilanz bis dato ernüchternd. Weiterhin gewinnt der volkswirtschaftlich ineffiziente Straßenverkehr an Anteilen während die Bahnen weiter zurück gedrängt werden. Die Öffnung des Personenverkehrs ist derzeit im Rahmen des dritten Eisenbahnpaketes in Diskussion.<sup>1</sup>

Während die Europäische Gesetzgebung ihren Fokus primär auf die Marktöffnung legt, wurden national hauptsächlich umfassende Regelungen zur Neuorganisation und Filetierung des größten Eisenbahnunternehmens – der ÖBB – erlassen<sup>2</sup>. Des weiteren spezifizieren die Bundesgesetze<sup>3</sup> die Vorgaben der EG-Richtlinien. So werden die Höhe der Benützungsentgelte, Baugenehmigungen, Verhal-

---

<sup>1</sup> Ende 2004 wurde das dritte Eisenbahnpaket vorgestellt. In diesem soll über die Anpassung der Richtlinie 91/440 der Personenverkehr geöffnet werden. Zudem ist die Einführung eines Lokführerscheins sowie Regelungen über Passagier- und Frachtkundenrechte vorgesehen.

<sup>2</sup> Bundesbahngesetz (BGBl. 1992/825 idF 2004/106)

<sup>3</sup> Das nationale Eisenbahnrecht umfasst:

- Eisenbahngesetz 1957 idF der EisebG-Novelle 2004 (BGBl. I 2004/38) samt Nebengesetzen wie Bundesbahngesetz (BGBl. 1992/825 idF 2004/106), Hochleistungsstreckengesetz (BGBl. 1989/135), Schieneninfrastrukturfinanzierungsgesetz (BGBl. 1996/201 idF 2003/138), BG zur Errichtung einer „Brenner Eisenbahn GmbH“ (BGBl. 1995/502 idF 2004/87), BG zur Errichtung einer „Brenner Basistunnel AG“ (BGBl. 2004/87)
- Eisenbahn-Arbeitnehmerinnenschutzverordnung BGBl. II Nr. 384/1999 idF BGBl. II Nr. 444/1999
- Eisenbahn-Kreuzungsverordnung BGBl. 1961/2 idF BGBl. 1988/123
- Schienenfahrzeug-Lärmzulässigkeitsverordnung BGBl. 1993/441
- Schienenverkehrslärm-Immissionsschutzverordnung BGBl. 1993/415

ten innerhalb der Eisenbahnanlagen und Arbeitnehmerschutzbestimmungen detaillierter geregelt. Zudem gibt es eine Reihe von internen Betriebsvorschriften bei den jeweiligen Bahnen.

Den Erläuterungen der Bundesgesetze bzw den Erwägungsgründen der EG-Richtlinien und der EG-Verordnung ist zu entnehmen, dass die eingeleiteten Schritte wie die Filetierung der ÖBB bzw die Marktöffnung ausschließlich dem Wohle der Bahnen dienen sollen: Diese würden dadurch im Wettbewerb gestärkt werden und die Belastungen für die Budgets würden sinken. Selbstverständlich profitieren davon letztendlich auch die KonsumentInnen, die wieder zufrieden und gerne Zug fahren werden. Allein – die Realität sieht anders aus. Weder konnten Marktanteile gewonnen noch die Performance der Bahnen gestärkt werden.

Für die Erbringung von Transportleistung ist vielfach ein Verkehrsträger durch einen anderen substituierbar. Die Bahnen stehen daher nicht nur im Wettbewerb mit anderen Bahnen, sondern auch mit sämtlichen Verkehrsträgern. Eine reine Betrachtung des Verkehrsträgers Schiene ist, insbesondere für die Abschätzung von Entwicklungsmöglichkeiten, daher nicht zielführend: Die Rahmenbedingungen der anderen Verkehrsträger wie Straße und Binnenschiff sind daher in die Überlegungen mit einzubeziehen. Ebenso einzubeziehen sind internationale Festsetzungen und Voraussetzungen wie beispielsweise infrastrukturelle Gegebenheiten. Ein rein nationaler Ansatz muss auch aufgrund der internationalen Verflechtungen der Waren- und Fahrgastströme scheitern: Über 75% aller Gütertransporte der ÖBB sind internationale Verkehre und unterliegen daher nicht nur Österreichischem Recht. Die schwerpunktmäßige Betrachtung des nationalen Schienenverkehrs kann daher weder geographisch noch im Rahmen der Gesetzgebung auf das Österreichische Netz beschränkt werden.

## Schienenverkehrsmarkt

### Liberalisierung und Entwicklung der Verkehrsträgeranteile

Schwindende Anteile der Eisenbahnen am gesamten Güterverkehrsaufkommen bei zeitgleich sprunghaft ansteigenden Anteilen des Straßenverkehrs haben die Europäische Kommission bereits Anfang der 90er Jahre dazu veranlasst, im Schienengüterverkehr Deregulierungsmaßnahmen einzuleiten. Der dadurch entstehende Wettbewerb würde wie beim Straßenverkehr – so die EU-Kommission – zwangsläufig und „automatisch“ zu höheren Anteilen der Bahnen führen. Beim derzeit gültigen Gemeinschaftsrecht kommt den sogenannten Eisenbahnpaketen<sup>4</sup> die größte Bedeutung zu. Kernpunkt ist der freie Zugang jedes Eisenbahnverkehrsunternehmens zu den Netzen der Gemeinschaft im Güterverkehr. Es werden Regelungen über den Marktzugang, Rahmenbedingungen für die Festsetzung der Schienenmaut (Infrastrukturbenützungsentgelt IBE), Sicherheitszertifizierungen, technische Normen der Waggonen und Loks sowie Bedingungen für die Erlangung einer Eisenbahnkonzession gesetzt.

Die Anteile der Verkehrsträger sind in den einzelnen Staaten höchst unterschiedlich. So hält die Bahn in Schweden und Österreich bei über 30% am Gesamtverkehrsmarkt, 8% in Italien, 14% in Frankreich

---

<sup>4</sup> Die Eisenbahnpakete I-II mit Festsetzungen über Liberalisierungsschritte bei den europäischen Bahnen umfassen:

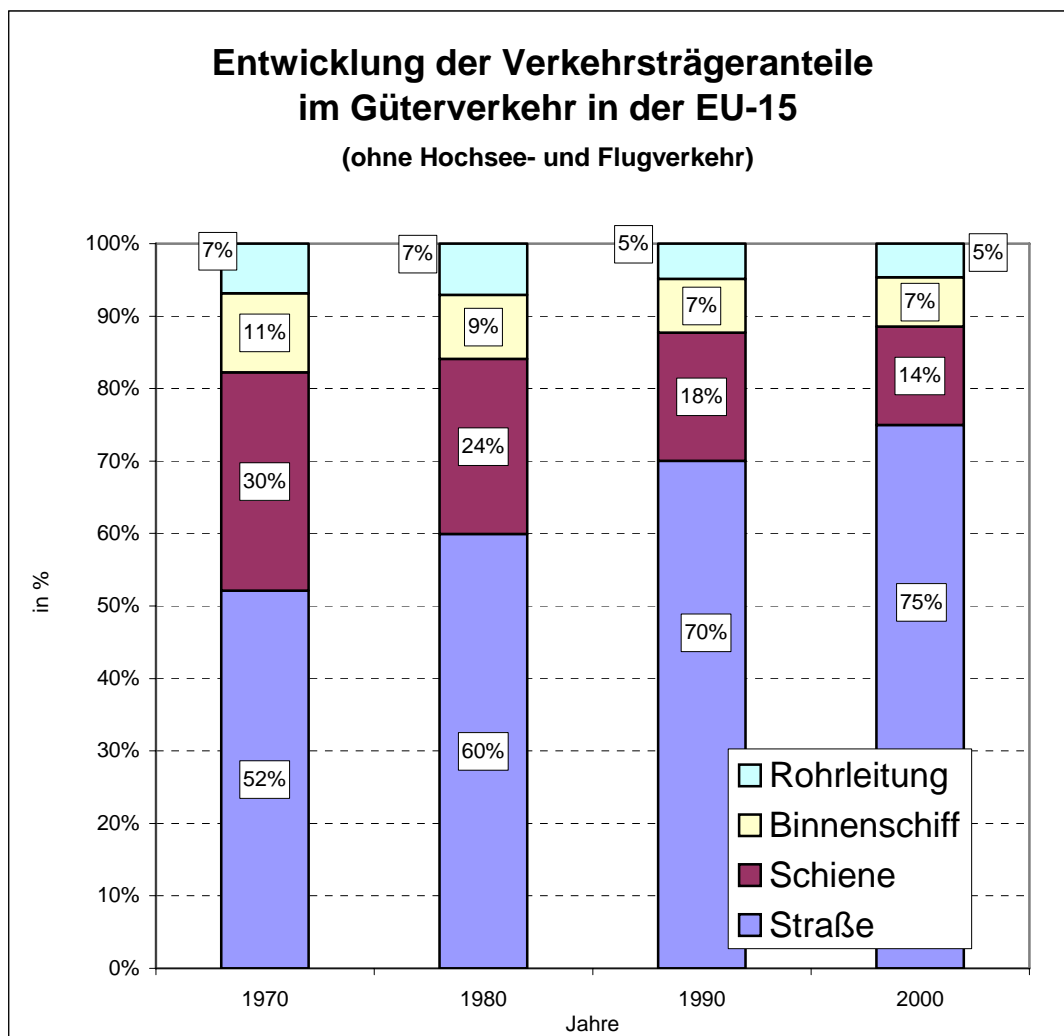
- Richtlinie 2004/51/EG zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG und der Richtlinie 2001/12/EG über die Entwicklung der Bahnen in der Gemeinschaft
- Richtlinie 2004/49/EG über Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG sowie der Richtlinie 2001/14/EG
- Verordnung 881/2004 zur Einrichtung einer Europäischen Eisenbahnagentur
- Richtlinie 2004/50/EG zur Änderung der Richtlinie 96/48/EG und der Richtlinie 2001/16/EG über die Interoperabilität des transeuropäischen Eisenbahnsystems

(im Einzelnen vgl. Lahounik 2004)



und der BRD sowie knappe 2% in Griechenland. Eine Analyse, warum derartige Unterschiede zwischen den Ländern bestehen, wurde seitens der EK nicht durchgeführt. Pauschal wurde den Bahnen mangelnde Flexibilität und Effektivität vorgeworfen und es wurden sämtliche Bahnen, unabhängig von ihren Rahmenbedingungen, in den Wettbewerb geführt. So ist der Marktzugang rein rechtlich in allen Mitgliedstaaten möglich. Dennoch sind hinsichtlich des Liberalisierungsgrades große Unterschiede festzustellen. Am weitesten fortgeschritten ist die Liberalisierung der Bahn in Großbritannien und Schweden, dicht gefolgt von einer Reihe von Ländern wie Dänemark, Deutschland, Niederlande und Österreich.

**Abbildung 1:** Entwicklung der Verkehrsträgeranteile im Güterverkehr in der EU-15 (ohne Hochsee- und Flugverkehr)



\* Anteile 2001 unter Mitberücksichtigung der Hochseeschifffahrt (intra-EU): Straße 45%, Schiene 8%, Binnenschiff 4%, Pipeline 3% und Hochseeschiff (intra-EU) 40%

Quelle: EUROSTAT (2003), eigene Berechnung

### Bilanz der Marktöffnung

Die Entwicklung und die relative Höhe der Schienenverkehrsanteile sind unabhängig vom Grad der Liberalisierung und der Anzahl der Unternehmen. Stark liberalisierte Länder können teilweise Zugewinne bei der Bahn verzeichnen, es werden aber auch abnehmende Anteile festgestellt. Ähnliches gilt

für weniger stark liberalisierte Länder: Teilweise gibt es Zugewinne, teilweise Rückgänge bei den Bahnanteilen. Beispiele aus den am weitesten liberalisierten Bahnen wie Großbritannien und Schweden zeigen, dass auch eine weit fortgeschrittene Liberalisierung nicht automatisch zu höheren Anteilen führt (Lahounik 2004). In Schweden wurde die SJ bereits im Jahr 1988 in zwei Bereiche aufgeteilt. Es befahren neben der Staatsbahn „SJ“ etwa zehn kleinere Güterverkehrsunternehmen sowie Betreiber von Nahverkehrszügen das schwedische Netz (ÖGPP 2002). Trotz Liberalisierung und deutlicher Erhöhung der staatlichen Mittel (von 302 Mio € 1985 auf 1.197 Mio € 1995) konnten keine spezifischen Auswirkungen auf die Verkehrsanteile festgestellt werden (Voitl 2004).

Ein ähnliches Bild vermittelt Großbritannien. Enorm gestiegenen Subventionen (von 1.600 Mio. £ in den 90ern auf nicht weniger als 3.800 Mio. £ nach der Liberalisierung) stehen mäßige Erfolge gegenüber. Shaw fasst die Reform der britischen Bahnen sinngemäß folgendermaßen zusammen (Shaw 2004): Im Grunde wird nun viel mehr Steuergeld für eine höhere, aber letztendlich wechselnde Anzahl von Zügen ausgegeben, die zwar neuer, aber weniger pünktlich sind. Im Durchschnitt zahlen Passagiere mehr für ihre Fahrkarte. Es ist nun leichter, Informationen über die gewünschten Verbindungen zu bekommen, und man kann noch immer darauf vertrauen, dass man keinen Unfall hat. Hinsichtlich des außerordentlich hohen Betrags an Zuschüssen, die nun für ein im Großen und Ganzen gleiches Angebotsniveau verwendet werden, kommt Jon Shaw zur Einschätzung, dass es besser gewesen wäre, hätte man der Britischen Eisenbahn BR (welche nur spärlich finanziert wurde) dieses zusätzliche Geld zur Verfügung gestellt und sie weiterhin die Eisenbahn betreiben lassen.

Lanciert wurden die Eisenbahnpakete, um die Anteile des Schienenverkehrs am Gesamtgüterverkehrsaufkommen zu erhöhen. Dies sollte nach dem Willen der Europäischen Kommission über die Netzöffnung erfolgen. Der dadurch entstehende Wettbewerb würde zum Wohle aller die notwendigen Verschiebungen zwischen den Verkehrsträgern bringen. Dass dies bis dato nicht erfolgt ist, liegt - so die EK und die meisten nationalen Regierungen - keinesfalls am derzeitigen Konzept der Netzöffnung. Trotz offenkundig gescheiterten Maßnahmen müsse an der Liberalisierung weiterhin festgehalten werden, da der Anteil der Bahnen ohne Wettbewerb noch niedriger wäre. Insofern sei das derzeitige Vorgehen ein Erfolg, man müsse nur den Wettbewerb noch strikter anwenden, dann würde dieser die positiven Akzente für Wirtschaft, Standort, Beschäftigte und Unternehmen setzen. Belegt konnte diese These allerdings nicht werden.

Es sind, zumindest betriebsintern, auch grundsätzliche Verschiebungen innerhalb der Leistungserbringung bei den Bahnen festzustellen. So konnte beispielsweise die ÖBB seit 1996 ein jährliches Umsatzplus erwirtschaften. Diesem Umsatzplus (+29%) stehen aber wesentlich stärker gestiegene Verkehrsleistungen (+48%) gegenüber. Dementsprechend stark dürfte sich der Wettbewerbsdruck auf die Bahnen und deren Personalstand (-14%) sowie deren Erlöse auswirken (Lahounik 2004). Gerade im Hinblick auf die Personalpolitik der einzelnen Unternehmen zeigt sich, dass die Liberalisierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen zumeist auch auf dem Rücken der Beschäftigten erfolgten. Bei den europäischen Eisenbahnen wurde zwar auch in den 70er und den 80er Jahren Personal abgebaut, dennoch kann man aufgrund der rasanten Entwicklung des Personalabbaus schließen, dass die Liberalisierungsmaßnahmen zumindest zu einer deutlichen Beschleunigung der Reduktion von Beschäftigten beigetragen haben. Seit 1990 hat sich die Zahl der Beschäftigten innerhalb der EU-25 von über 2 Mio nahezu halbiert.

Die Einführung von Wettbewerb führt allerdings auch dazu, dass bestehende Kooperationen aufgegeben werden. Durch die Aufkündigung der Abkommen zwischen nahezu allen europäischen Bahnen zur gegenseitigen Überlassung von Waggons zur weiteren Verwendung (EUROP-Abkommen) werden Leerfahrten erhöht und das System dadurch ineffizienter. Tatsache ist, dass Bahnen bereits beginnen, Verkehre, die keine ausreichend hohen Gewinnmargen bieten, einzustellen. So hat sich beispielsweise die DB-Cargo bereits von rund 1.000 Bahnkunden getrennt (Malmström 2004). Eine derart volkswirt-

schaftlich und verkehrspolitisch kontraproduktiven Entwicklung konnte in Österreich (noch) nicht festgestellt werden. Nicht zuletzt deshalb liegt der Marktanteil der ÖBB weit über jenem der DB.

## **Anforderungen an den Schienenverkehrsmarkt**

### **Technische und soziale Mindeststandards sicherstellen**

Die bisherigen Schritte der Marktöffnung haben dazu geführt, dass zwar die Netze für jedes konzessionierte Eisenbahnverkehrsunternehmen im internationalen Güterverkehr offen stehen, gleiche Bedingungen für alle Marktteilnehmer wurden allerdings nicht geschaffen. In den Eisenbahnpaketen wird hauptsächlich die technische Harmonisierung vorangetrieben. Arbeitsbedingungen werden nur unzureichend berücksichtigt. Zwar wird in den Entwürfen zum dritten Eisenbahnpaket ebenfalls die Harmonisierung einiger Sicherheits- und Sozialvorschriften (wie zB die Triebfahrzeugführerlizenz) angedacht. Es wird allerdings nicht das gesamte sicherheitsrelevante Personal berücksichtigt (wie Fahrdienstleiter, Verschubarbeiter) und es fehlen konkrete Angaben über das generell angestrebte Sicherheitsniveau. So wird es auch nach der Umsetzung der Eisenbahnpakete aufgrund mangelnder Harmonisierungen zu unterschiedlichsten Standards in den einzelnen Mitgliedstaaten kommen, und jedes Land bzw jede Bahn wird zumindest mittelfristig weiterhin eigene Betriebsordnungen, „Verkehrszeichen“ und eigene Ausbildungsvorschriften haben.

Nahezu unregelt ist das europäische Eisenbahnsystem bis zum Inkrafttreten der ersten europaweiten Spezifikationen für die Interoperabilität im konventionellen Schienenverkehr. Die bisher von der AEIF (Agence Européenne pour l'Interopérabilité Ferroviaire – ein Zusammenschluss zahlreicher europäischer Bahnen und der Eisenbahnindustrie) präsentierten ersten Ergebnisse entsprachen weder inhaltlich noch qualitativ den Anforderungen und die hohen Erwartungen an sie müssen revidiert werden. Es ist daher damit zu rechnen, dass das ursprüngliche Ziel, bereits 2006 konkrete Anforderungen zu haben, jedenfalls verfehlt werden wird. Dringend erforderlich ist es daher, jedwede (weitere) Marktöffnung mit Regelungen im technischen und sozialen Bereich zu junktimieren. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen:

- Mindeststandards (v. a. in sicherheitsrelevanten Bereichen) haben sich am höchsten Niveau zu orientieren.
- Die für den Eisenbahnverkehr zuständigen Behörden (Eisenbahnagentur, Sicherheitsbehörde) sind ausreichend auszustatten.

Den Sozialpartnern ist eine verpflichtende Mitsprache bei der Ausarbeitung der technischen und der sozialen Normen einzuräumen.

Die Europäische Eisenbahnagentur mit Sitz in Valenciennes ist gerade im Aufbau. Jedenfalls ist vorzusehen, dass alle Fragen der Sicherheit und der ArbeitnehmerInnenschutzbestimmungen im Arbeitsprogramm verankert werden. Dies muss auch über die Besetzung der einzelnen Arbeitsgruppen und in der Erstellung der ExpertInnenlisten berücksichtigt werden.

Auf das Regelungsvakuum auf europäischer Ebene hat der nationale Gesetzgeber jedenfalls nicht reagiert und es fehlen weiterhin zahlreiche Festsetzungen, die von sämtlichen Eisenbahnverkehrsunternehmen eingehalten werden müssen. So existieren beispielsweise, historisch bedingt, detaillierte Regelungen für Ausbildung, Unfallvorschriften, Vorfalluntersuchung, Verfahrensanweisungen für Mitarbeiter in Gleisbereichen und dergleichen mehr vielfach nur im innerbetrieblichen Norm- und Regelungswerk der ÖBB oder der österreichischen Privatbahnen für ihren Betrieb auf dem jeweils eigenen

Streckennetz. Ebenfalls verabsäumt hat es die Behörde, einen einheitlichen, allgemein gültigen Rahmen auch hinsichtlich der Kontrollmöglichkeiten und einzusetzender Kontrollorgane zu schaffen.

Die Wettbewerbsverzerrungen zwischen den einzelnen Bahnen werden durch die derzeitigen Regelungen keinesfalls aufgehoben, sondern es entstehen Nachteile für jene Bahnen, die hohe Standards – etwa bei der Sicherheit oder der Ausbildung - anwenden. Da seit 2003 ein Lokführer von Amsterdam bis Wien und darüber hinaus durchfahren kann, ohne dass ausreichende technische oder soziale Bestimmungen festgelegt sind, sind Zwischenfälle absehbar. Um den Wettbewerb nicht zu Lasten der Bahnkunden, der Beschäftigten und der Sicherheit führen zu müssen, ist ein konsistenter Gesetzesrahmen zu schaffen. Als ein erster Schritt sind (nationale) Regelungen zu erlassen (Lahounik 2003) über:

- eine Eisenbahnbau- und Betriebsordnung sowie eine Eisenbahnverkehrsordnung, worin die Bauart, die ordentliche und sichere Benützung der Bahnanlagen und des Rollmaterials eindeutig und klar festgelegt werden;
- Einsatzbedingungen des fahrenden Personals und der Betriebsbediensteten samt Kontrolle der Lenk- und Ruhezeiten sowie Aus- und Weiterbildungskriterien (Inhalte, Dauer, Prüfung) und die dazu erforderlichen physischen und psychischen Voraussetzungen;
- klare und transparente Verantwortlichkeiten zwischen der öffentlichen Behörde, den Infrastrukturbetreibern und den Eisenbahnverkehrsunternehmen;
- Kontroll- und Sanktionsbestimmungen bei Verstößen gegen die Sicherheitsvorschriften

Darüber hinaus ist das BMVIT oder eine neu zu schaffende, völlig unabhängige Stelle, mit den nötigen Ressourcen so auszustatten, dass diese ihren Aufgaben bei der Konzessionsvergabe und der Sicherheitsbescheinigung, auch in Hinblick auf die laufende Überprüfung, gerecht werden kann. Die „Eisenbahnaufsichtsorgane“ sind daher mit entsprechenden polizeilichen Rechten auszustatten.

### **Personenverkehrsliberalisierung hintanstellen**

Die Europäische Kommission hat 2003 einen neuerlichen Entwurf zur Neustrukturierung der Bahnen im Personenverkehr vorgelegt. Es ist vorgesehen, trotz der katastrophalen Auswirkungen der Liberalisierung im Güterverkehr die Einschränkung der Netzöffnung auf Güterverkehrsdienste zu lockern und künftig den Kreis der Netzzugangsberechtigten ebenfalls auf grenzüberschreitende Personenverkehrsdienstleistungen mit dem Recht auf Inlandskabotage zu erweitern. Dies würde bedeuten, dass bei internationalen Zügen jedes Verkehrsunternehmen beliebig Personen in einem Land aufnehmen und im gleichen Land wieder absetzen kann. Selbstverständlich befahren bereits heute internationale Züge über Kooperationen das nationale Netz. Die Letztverantwortung dabei liegt allerdings immer beim österreichischen Unternehmen. Nach dem Verständnis der EK braucht der Personenverkehr keine weiteren spezifischen Regelungen, ein Gipszug zwischen Rotterdam und Graz sei daher vergleichbar mit einem Personenzug zwischen Wien und Bratislava mit seinen zahlreichen Halten und Verknüpfungen entlang der Strecke. Dabei bleibt allerdings unberücksichtigt, dass der öffentliche Personenverkehr von allen Verkehrsträgern die größten Anforderungen an eine vorausschauende Planung und Koordination stellt. Gerade die Vernetzung gewinnbringender und nicht-gewinnbringender Strecken oder aber die Vernetzung von Hochleistungsstrecken mit dem Regionalverkehr stellen die Stärken eines Eisenbahnnetzes dar.

Sobald Anbieter in großer Zahl in einem Netz auftreten, sind zahlreiche Abstimmungen zwischen den einzelnen Unternehmen durchzuführen. Dabei handelt es sich einerseits um reine kundenspezifische Aspekte wie die gemeinsame Veröffentlichung der Fahrpläne, einheitliche Tarife und Fahrscheine innerhalb von Verkehrsverbänden sowie um Fahrgastinformationssysteme. Andererseits handelt es

sich um systemsteuernde Faktoren wie das Erstellen der Fahrpläne bzw das Abstimmen von Zügen mehrerer sich konkurrierender Unternehmen. Durch das Herausnehmen einzelner Strecken wird, zu Lasten des Gesamtnetzes, künstlich Dissonanz in das System gebracht. Synergien zwischen Fern- und Nahverkehr sind dzt sehr ausgeprägt:

- Synergien durch Information: gemeinsame Auskunft, gemeinsame Infopoints, gemeinsames Auftreten, gemeinsame Fahrscheine (VorteilsCard, BahnCard)
- Synergien durch kurze Reisezeiten: Umsteigevertrauen, Bedienervertrauen ("ein Zug fährt hin"), Taktverkehr
- Synergien durch Einheit der Leistung: gemeinsames Ticketing, gemeinsame Ermäßigungen, Anschlusswarten, Ersatzmaßnahmen bei Störungen

Der hier gewählte Ansatz der Liberalisierung eines isolierten Teiles eines Gesamtmarktes, der vom restlichen Verkehrsmarkt nicht zu trennen ist, ignoriert einen der wesentlichsten Aspekte des Bahnreiseverkehrs: Der Kunde nimmt die Bahn als eine Einheit wahr und erwartet von ihr Beförderungssicherheit, Taktverkehr, Anschlussvertrauen, die Möglichkeit zur spontanen Mobilität bei vorhersehbaren Kosten. Der Kommissionsentwurf wälzt das gesamte Risiko des Synergieverlustes auf die Kunden und auf die Eisenbahnunternehmen ab und ist daher ein Rückschritt.

Jeder internationale Zug ist in Österreich zumindest innerhalb der Einzugsbereiche der Großstädte Teil des Regionalverkehrs. So hat der internationale Verkehr zwischen Wien und München auch eine wichtige Nahverkehrsfunktion (etwa für den Pendlerverkehr zwischen Wien und St. Pölten). Die Änderungsvorschläge der EK laufen auf eine „schleichende“ Trennung des Schienenpersonenverkehrs in die Bereiche Nahverkehr und Fernverkehr hinaus. Ein „Durchlöchern“ dieses – vor allem für PendlerInnen unverzichtbaren – Verkehrsangebotes würde zahlreiche Synergien zwischen Nah- und Fernverkehr massiv in Frage stellen. Zahlreiche Verbindungen ins Umland über Anschlussstrecken oder über Autobusse sind zu Recht auf die internationalen Verbindungen abgestimmt und in sogenannten Verkehrsverbänden zusammengefasst. Das über Jahre hindurch bewährte System der Verkehrsverbände würde durch den vorliegenden Entwurf ebenso wie die flächendeckende Versorgung gefährdet werden. Durch die Liberalisierung wird es lediglich ein vermehrtes Angebot auf gewinnbringenden Relationen geben. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht unrentable Strecken kommen zusehends unter Druck, da die bisherigen Deckungsbeiträge aus den gewinnbringenden Strecken ausbleiben. Dies hat zur Folge, dass entweder die öffentliche Hand Strecken (teurer als bis jetzt) übernehmen muss, oder dass Strecken stillgelegt werden, obwohl ihre Existenz aus makroökonomischer Sicht bzw aus Sicht der Umwelt-, Sozial-, und Verkehrspolitik erforderlich wäre.

Der europäische Personenverkehr auf der Schiene hat ohne Zweifel WachstumsPotenzial, aber er funktioniert bereits als kooperatives Modell, wenn auch zugegebenermaßen mit Verbesserungsmöglichkeiten. Wettbewerb auf der Schiene würde die bestehenden kooperativen Modelle zerstören und mit ihnen auch das vorhandene WachstumsPotenzial. Ein Schutz des gemeinwirtschaftlichen Verkehrs wird im vorliegenden Entwurf nicht ausreichend gewährleistet. Dies geht zu Lasten der Bahnkunden, der Vernetzung und der flächendeckenden Versorgung und steht somit im Widerspruch mit jedweder vernünftigen Wirtschafts-, Sozial-, und Verkehrspolitik. Das wahrscheinlichste Resultat eines liberalisierten Personenverkehrs ist, wie entsprechende Erfahrungen zeigen, die rasche Oligopolisierung des Personenverkehrs. Einige wenige große europäische Systemanbieter werden übrig bleiben. Der Schienenverkehr wird der Politik weitestgehend entzogen sein, diese also ihre Gestaltungsmöglichkeiten gänzlich verlieren. Kleine, hochproduktive Nischen wie Städteverbindungen werden begehrt und umkämpft sein. Die Netzwerkdienste in die Fläche hinaus werden einerseits monopolisiert, andererseits werden "unproduktive" Regionalverbindungen der öffentlichen Hand "zur Bewirtschaftung"

überlassen. Diese Entwicklung wird die Eintrittsbarrieren in den Schienenverkehr nicht senken, sondern ganz im Gegenteil, erhöhen.

## **Anforderungen an den Gesamtverkehrsmarkt**

Eine losgelöste Betrachtung des Verkehrsträgers Schiene ist, wie eingangs erwähnt, nicht zielführend, da die Bahn im Wettbewerb mit anderen Verkehrsmitteln steht. Zwischen den einzelnen Verkehrsträgermärkten sind in wesentlichen Bereichen Unterschiede fest zu stellen. Von einem homogenen Verkehrsmarkt im weiteren Sinne kann daher nicht gesprochen werden. Die umfangreichsten Verzerrungen sind insbesondere bei

- der Deckung der externen Kosten,
- den strukturellen Rahmenbedingungen sowie bei
- der infrastrukturellen Ausstattung

festzustellen.

### **Nichteinhaltung externer Kosten führt zu Wettbewerbsverzerrungen**

Unter den externen Kosten sind hier jene Kosten zu verstehen, welche zwar vom Verkehr verursacht, allerdings nicht von ihm selbst getragen werden. Darunter fallen Kosten verursacht etwa durch Lärmbelastung oder Schadstoffausstoß bzw. Unfallkosten. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass der Verkehr in Österreich als größter Lärmerreger gilt und auf der Emissionsseite für rund 51% des NO<sub>x</sub>, 27% des CO<sub>2</sub>, 26% des CO und 23% der Treibhausgase im Allgemeinen verantwortlich ist (UBA 2003).

Hinsichtlich der Berechnung der Kosten gibt es zahlreiche Ansätze, und so kommen die einzelnen Wegekostenrechnungen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Differenzen gibt es hinsichtlich der Kosten, die überhaupt berücksichtigt werden können, und hinsichtlich des räumlichen Anwendungsbereichs. Häufig wird, entgegen dem Usus bei anderen Verkehrsträgern, nur das Hauptstraßennetz berücksichtigt, wiewohl gerade das Hauptstraßennetz unmittelbar von seinen Zubringern abhängig ist. Weiters erschwert der Mischverkehr (Pkw und Lkw) bei zahlreichen Parametern (wie der Überlastung der Fahrwege) eine eindeutige Zuordnung.

Beispielhaft für andere Kostenrechnungen sei hier die Berechnungsmethode der offiziellen österreichischen Wegekostenrechnung des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) angeführt. Notwendigerweise beruht diese, ebenso wie alle anderen Wegekostenrechnungen, auf Annahmen und Prognosen. Laut dieser Wegekostenrechnung belaufen sich alleine die Infrastrukturkosten des Straßenverkehrs in Österreich auf 5,4 Mrd. € jährlich und setzen sich aus den Kapital- (Anlagevermögen zum Wiederbeschaffungswert) und den laufenden Kosten zusammen. Infrastrukturkosten werden zu gleichen Teilen vom Pkw- und Lkw-Verkehr verursacht.

Bei den externen Kosten werden Unfallfolgekosten abzüglich der Versicherungsleistungen (4,4 Mrd. €, zu 90% vom Pkw verursacht), Lärmkosten (1,2 Mrd. €), Gesundheitskosten durch Schadstoffemissionen (1,5 Mrd. €) sowie Gebäude- und Vegetationsschäden (0,36 Mrd. €) berücksichtigt. Zudem sind durch die Schadstoffemissionen im Verkehr kostspielige Emissionsreduktionen in anderen Sektoren (1,3 Mrd. €) zur Erreichung des Kyoto-Ziels notwendig. Auf der Einnahmenseite werden Mineralölsteuer (2,5 Mrd. €), motorbezogene Versicherungssteuer (0,95 Mrd. €) und Normverbrauchsabgabe (0,44 Mrd. €) eingerechnet. Knapp 80% (3,6 Mrd. €) der Einnahmen stammen aus dem Pkw-Verkehr.

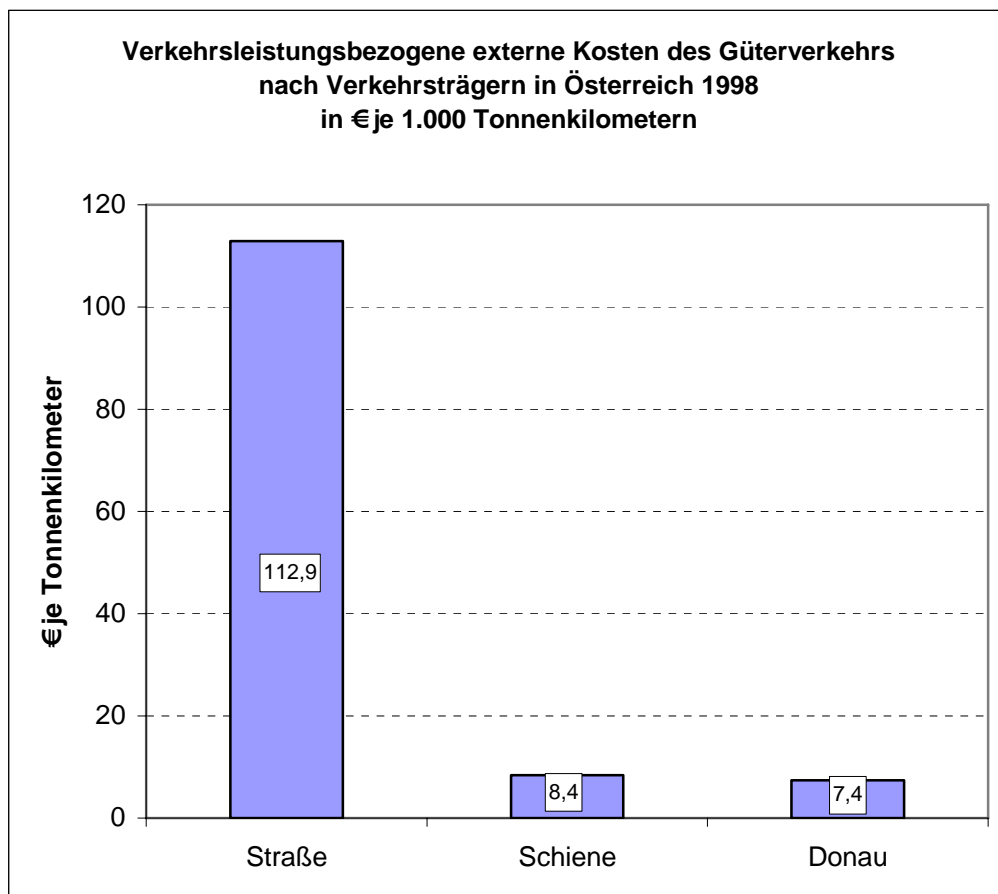
**Tabelle 1: Gesamtkostendeckungsgrade im Straßenverkehr**

	Pkw	Bus	Lkw	Gesamt
Autobahnen und Schnellstraßen (1.633km bzw 300 km; 1,5% bzw 0,3% des Gesamtnetzes)	75%	26%	37%	57%
Bundesstraßen (9.980 km bzw 9,4% des Gesamtnetzes)	37%	11%	19%	32%
Landes- und Gemeindestraßen (23.658 km bzw 71.059 km; 22,2% bzw 66,6% des Gesamtnetzes)	22%	4%	8%	17%
Gesamt	37%	10%	20%	31%

Quelle: VCÖ 2003, Herry 2002, WKÖ 2002, eigene Berechnung

Allgemein ist festzuhalten, dass die externen Kosten des Straßenverkehrs im Personen- und Güterverkehr nach dieser Rechnung durchschnittlich mehr als zehnmal so hoch sind wie die des Schienenverkehrs. Dabei ist festzuhalten, dass die Unterschiede im Güterverkehr am bedeutendsten sind.

**Abbildung 2: Verkehrsleistungsbezogene externe Kosten des Güterverkehrs nach Verkehrsträgern in Österreich 1998 in € je 1.000 Tonnenkilometern**



Quelle: BMVIT 2002

Zudem erwachsen dem Lkw durch die nicht effizienten Kontrollen der Sozial- und Sicherheitsvorschriften im Straßengüterverkehr zusätzliche Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Verkehrsträgern. Derzeit werden durch geringe Fixlohnbestandteile die Lenker zudem dazu verleitet, auf Kilometer- oder Tourenbasis zu arbeiten. Die Folgen sind aber, dass Fahrer über die Grenzen ihrer Belastbarkeit

unterwegs sind. Diese zwar verbotenen, in der Praxis aber üblichen Entlohnungsformen müssen zu Sanktionen für die Unternehmer führen (Ausschluss von Auftragsvergaben, Konzessionsentziehung). Eine von der AK in Auftrag gegebene Studie des Büros Max Herry kommt zu dem Schluss, dass die Transportpreise um 50% höher liegen müssten, würden nur die wichtigsten gesetzlichen Vorschriften (Geschwindigkeiten, Lenk- und Ruhezeiten) für den Gütertransport auf der Straße eingehalten werden (Herry 2001).

Der in Verhandlung stehende Wegekostenrichtlinievorschlag der EU-Kommission über die Bemannung des Schwerverkehrs sieht künftig eine Gebühreneinhebung über die Distanz, die räumliche Lage (unter Berücksichtigung der Witterungsverhältnisse sowie der Unfallhäufigkeit), Fahrzeugeigenschaften (wie Achslast, Antriebsart und Schadstoffausstoß) und den Zeitpunkt der Fahrt vor. Mautsätze können allerdings auch pauschaliert werden. Anwendung findet die Richtlinie auf dem Netz der TEN. Dies entspricht in Österreich im Großen und Ganzen dem hochrangigen Straßennetz (Autobahnen und Schnellstraßen, rund 1,8% des gesamten Straßennetzes). Am restlichen Straßennetz sind nur allgemein gültige Prinzipien wie das Gleichheitsprinzip einzuhalten.

Zwar ist der im Entwurf enthaltene Ansatz, die Fixkosten (wie z.B. Kraftfahrzeugsteuer) zu Lasten der laufenden Kosten zu senken, durchaus begrüßenswert. Es fehlt allerdings nach wie vor die Möglichkeit der vollständigen Einbeziehung externer Umwelt- und Gesundheitskosten, eine europaweit vorgeschriebene Mindestbemannung und eine echte Möglichkeit der Querfinanzierung in Richtung umweltfreundlicherer Verkehrsträger und -infrastrukturen. Zusätzlich soll die Gesamtbelastung für den Straßenverkehr in Summe nicht erhöht werden. Dadurch werden die bereits bestehenden Wettbewerbsverzerrungen nur bruchstückhaft und „kosmetisch“ behandelt. Grundsätzlich stellt die vorliegende Wegekostenrichtlinie daher keine geeignete Basis für eine optimale Nutzung und Kostenanlastung des bestehenden Straßennetzes bzw. für eine erhebliche Verringerung der negativen Auswirkungen (externe Kosten) des Straßengüterverkehrs dar.

Eine Neuorientierung der Verkehrspolitik, wie sie beispielsweise mit Billigung, ja sogar Zustimmung der EU seit Jahren in der Schweiz verfolgt wird, kann dadurch keinesfalls erreicht werden. Die Schweiz ist, mit Ausnahme Liechtensteins, ausschließlich von EU-Mitgliedstaaten umgeben. Dementsprechend eng sind deren wirtschaftliche Verflechtungen mit der Europäischen Union. Die Schweiz hat daher ihre Verkehrspolitik im Straßen- und Schienenverkehr mit der EU abgestimmt. Dabei zeigt sich, dass die Union der Eidgenossenschaft vielfach Zugeständnisse gemacht hat, die bei den eigenen Mitgliedstaaten undenkbar sind. So konnte unter anderem die schweizerische fahrleistungsabhängige Maut auf dem gesamten Straßennetz durchgesetzt werden, können wesentlich höhere Mautsätze verlangt werden und sind Quersubventionierungen unproblematisch. Eingeführt wird die Schweizer Maut in zwei Etappen (ARE 2002). Ihre Höhe variiert nach der Distanz sowie nach dem Gewicht und dem Schadstoffausstoß des Fahrzeugs. Von 2001 bis 2004 beträgt der Mautsatz je Tonne und km 1,68 Rappen (1,1c je tkm). Ab 2005 können durchschnittliche Gebühren von 2,5 Rappen (1,6c je tkm) verlangt werden. Im Gegenzug wird das Gewichtslimit von 34 t auf 40 t ab 2005 erhöht. Für eine Strecke von rund 300 km zahlt ein 40t schweres Fahrzeug in der mittleren Schadstoffkategorie über 300 CHF (rd. 193 €). Für die gleiche Strecke bezahlt man in Österreich, unabhängig vom Schadstoffausstoß, für einen Vierachser 82 €.

### **Infrastrukturausbau bei Bahn nicht gesichert**

Vollmundig bekennt sich sowohl die europäische als auch die nationale Politik zum Schienenausbau und es werden ständig neue Pläne und Modelle zum Ausbau der Schiene präsentiert. Der Ausbaulage, so Bundesregierung und Europäische Kommission, im Interesse der Öffentlichkeit, stellt doch

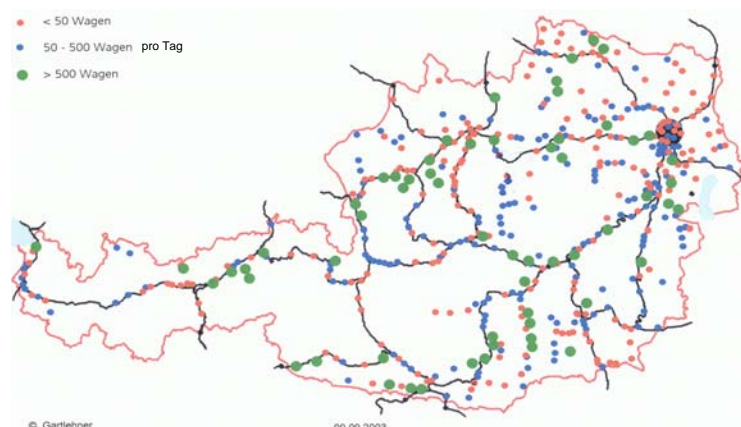


die Schiene im Vergleich zur Straße ein effizientes und ökologisches Transportmittel dar. Leider werden die Ankündigungen nur ansatzweise verwirklicht.

Auf europäischer Ebene kommt den sogenannten Transeuropäischen Netzen (TEN) die größte Bedeutung zu. Hierfür wurden für die Schienen-, Straßen-, Strom-, Binnenschiff-, See- und Luftfahrtsinfrastrukturnetze im gesamten Gemeinschaftsgebiet Verbindungen festgelegt und in einer Prioritätenliste gereiht. Tatsächliche Bedeutung erlangen die TEN-Strecken dadurch, dass Fördermittel (bis zu 20% der Bau- und bis zu 50% der Planungskosten) an sie geknüpft sind. Insgesamt wurden bis dato rund 36% der seinerzeit beschlossenen prioritären Projekte realisiert. Dabei ist allerdings ein krasses Missverhältnis zwischen Schienen- und Straßenprojekten festzustellen. Die EK geht davon aus, dass bis 2010 nur rund 50% der Schienenprojekte, aber 100% der Straßenprojekte fertig gestellt werden dürften (Thielmann 2003). Die Straßeninfrastruktur wird daher unverhältnismäßig stark ausgebaut.

Gleiches ist national festzustellen. Während der Ausbau des Straßennetzes (insgesamt über 106.600 km) zügig voranschreitet, wird bei der Schiene (insgesamt 5.600 km oder 5% der Straßennetzlänge) gebremst. Alleine auf Nebenstrecken wurden seit Beginn der 80er Jahre über 700km eingestellt. Derartige Streckenstilllegungen sind prinzipiell problematisch, da jeder Verkehrsträger von seinen Zubringern abhängig ist. Untenstehende Grafik zeigt ua, dass Nebenstrecken für den Güterverkehr von enormer Bedeutung sind. Zahlreiche Verkehre im Hauptnetz haben ihren Ursprung auf Nebenstrecken. Dementsprechend erfüllen sie eine nicht weg zu denkende Zubringerfunktion.

### Abbildung 3: Anzahl der täglichen Wagenladungen am Netz der ÖBB



Quelle: ÖBB 2003

Besonders sensibel reagiert allerdings die Personenbeförderung auf Streckenstilllegungen. Eine Schienenstrecke ist nicht automatisch durch einen vermeintlich billigeren Bus zu ersetzen. Einerseits geht dadurch der sogenannte „Schienebonus“ verloren. Dieser Bonus führt dazu, dass schienengebundenen Fahrzeuge im Allgemeinen von Fahrgästen besser angenommen werden als Autobusse. Je weiter ein Verkehrsmittel vom Fahrgast entfernt ist, desto geringer ist zwar die Wahrscheinlichkeit dessen Nutzung. Dennoch ist festzustellen, dass mit zunehmender Entfernung die Attraktivität von

schienengebundenen Verkehrsmitteln wesentlich schwächer abnimmt als die von Autobussen (Pramas 1995). Andererseits geht die Netzwirkung der Bahn verloren. Jüngste Erfahrungen aus der Slowakei zeigen erneut, dass die Bahn stark von einer vernetzten Infrastruktur abhängig ist. 2003 wurde in der Slowakei der Regionalverkehr auf 22 Strecken, das sind 511 Kilometer, 14,3 Prozent des Gesamtnetzes bzw 5 Prozent der Wagenkilometer eingestellt. Die Auswirkungen auf das Gesamtnetz waren verheerend (VCÖ 2004a). Der Anteil verlorener Fahrgäste ist ziemlich exakt gleich dem Anteil der eingestellten Zug- und Streckenkilometer, auch die verlorenen Fahrgastkilometer sind gleich. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass auf Regionalbahnen wegen der geringeren Fahrgastzahlen unterdurchschnittlich kurze Züge geführt wurden, fällt die Bilanz noch ernüchternder aus: Nach der Einsparung von nur etwa 5 Prozent der Wagenkilometer ist ein fast dreimal so hoher Anteil an Fahrgästen weg gebrochen. Der Umstand, dass ohnehin nur die Strecken mit den geringsten Fahrgastzahlen eingestellt wurden, wurde von Netzwerkeffekten überkompensiert. Auch die slowakische Bahngesellschaft selbst gibt zu, diesen Effekt falsch eingeschätzt zu haben:

„Die Beförderungsleistung im Personenverkehr erreichte im Jahr 2003 insgesamt 2,3 Mrd Personenkilometer. Sie war damit um 10,5 Prozent geringer als geplant und um 13,7 Prozent geringer als im Vorjahr. Der Rückgang der Verkehrsleistungen wurde insbesondere durch die Einstellung ausgewählter Regionalstrecken verursacht.“

Der Rückgang an Fahrgästen fiel also mehr als viermal so stark aus als von der Bahngesellschaft erwartet.

Im Allgemeinen mangelt es an einer langfristigen Infrastrukturplanung und vor allem an einem verlässlichen, langfristig orientierten Finanzierungskonzept für die Schiene. Bei den derzeitigen Ausbauprojekten ist festzustellen, dass die Ausbaumittel für zwei Großprojekte – Brennerbasis- und Koralmtunnel – gebunden sind. Andere wichtige Vorhaben wie der zügige viergleisige Ausbau der Westbahn müssen dadurch hintangestellt werden. Beide Projekte sind äußerst umstritten. Innerhalb der zur Optimierung der Netzwirkung zu realisierenden Schienenprojekte waren sie, aufgrund ihrer geringen unmittelbaren Notwendigkeit im Verhältnis zu anderen Projekten wie der Westbahn oder dem Semmeringtunnel, weit hinten gereiht. Verwirklicht bzw. anderen Projekten zeitlich vorgezogen werden sie de facto nur aus politischen Gründen.

Die öffentliche Hand finanziert den Bau und den Erhalt der Straßen, während die Bahn für den Ausbau und Erhalt der Schiene wesentlich stärker aufkommen muss. Rund ein Drittel der Finanzierung der Ersatz- und Neubauinvestitionen erfolgt aus Eigenkraft. Gegenüber den anderen Verkehrsträgern ist der Straßenverkehr daher massiv im Vorteil, wird er doch zu Lasten des Steuerzahlers subventioniert. Dadurch entstehen zwangsläufig Wettbewerbsverzerrungen. Die Bahnen werden erst dann wieder im Wettbewerb bestehen, wenn diese Verzerrungen aufgehoben werden. Jedweder Versuch, die Attraktion der Bahn zu steigern, muss scheitern, solange diese einseitige Bevorzugung existiert.

### **Raumordnung - Förderungen**

Die Entwicklungspotenziale der Bahnen sind ebenfalls stark von strukturellen Parametern abhängig. Unter diesen sind insbesondere die Entwicklung der Siedlungsgebiete sowie die Entwicklung der Betriebs- und Industriestandorte zu verstehen. An diesen unterschiedlichen Standorten als Ausgangs- und Endpunkte der Verkehre entscheidet sich letztendlich die Verkehrsmittelwahl. Am Beispiel des Personenverkehrs ist eindeutig zu erkennen, dass ein entsprechend hochwertiges Bahnangebot – etwa für Berufspendler - auch entsprechende Voraussetzungen (wie Bevölkerungszahlen, Bevölkerungsdichten und Baulanddichten) benötigt.

**Tabelle 2: Leistungsfähigkeit schienengebundener Verkehrsträger am Beispiel Frankreichs**

	Durchschnittliche Geschwindigkeit*  in km/h	Mittlere Haltestel- lenabstände**  in Meter	Theoretische Lei- stungsfähigkeit  Pers. / Richtung / h***
Schnellbahn:	≥40	1100	bis 50.000
Métro:	≥30	750	bis 35.000
Straßenbahn:	≥20	500	bis 14.000

\* Die durchschnittliche Geschwindigkeit bezieht sich auf die gesamte Strecke, einschließlich der Haltestellenaufenthalte und etwaigen Behinderungen. Innerhalb der Strecke kann es jedoch zu großen Unterschieden, z.B. zwischen Innenstadt (niedrigere Geschwindigkeit) und Vororten (höhere Geschwindigkeit) kommen.

\*\* Die mittleren Haltestellenabstände beziehen sich auf die gesamte Strecke. Innerhalb der Strecke kann es jedoch zu großen Unterschieden, z.B. zwischen Innenstadt (kürzere Abstände) und Vororten (längere Abstände) kommen.

\*\*\* Die angegebene Leistungsfähigkeit versteht sich als maximale theoretische Leistungsfähigkeit (bei 4 Pers./m<sup>2</sup>).

Quelle: Goujon 1994, La Vie du Rail 1996, VCÖ 1994, eigene Berechnung

Die verschiedenen öffentlichen Verkehrsmittel benötigen in ihrem Einzugsbereich für einen wirtschaftlichen Betrieb eine tägliche Mindestpassagierzahl. Diese bewegen sich bei der U-Bahn bei rund 150.000 und bei der Straßenbahn bei rund 45.000 Personen am Tag. Dies bedeutet, dass, je dichter das zu versorgende Gebiet besiedelt ist, desto eher werden die notwendigen Mindestfahrpassagierzahlen erreicht. Gleiches gilt im Sinne des Warentransportes als auch im Sinne deren Erreichbarkeit für Beschäftigte und Kunden selbstverständlich auch für Wirtschafts- und Industriestandorte.

Daraus ergeben sich klare Konsequenzen für vernünftige und nachhaltige Flächenwidmungen und Fördermodelle. Werden übermäßig dünn zu besiedelnde Flächen in örtlichen Raumordnungsprogrammen ausgewiesen bzw extrem lockere Bebauungsweisen durch Wohnbauförderprogramme unterstützt, können diese niemals sinnvoll mit einem hochrangigen öffentlichen Verkehrsmittel erschlossen werden. Vielmehr werden damit weiterhin die Grundvoraussetzungen für weiteren Pkw-Verkehr gesetzt. Erneut trifft dies gleichermaßen für den Wirtschaftsverkehr zu: Werden Betriebsstandorte sowie Standorte für Einkaufs- und Fachmarktzentren abseits von umweltfreundlichen Verkehrsträgern ausgewiesen und errichtet bzw wird in den Raumordnungsprogrammen kein Wert auf einen ausreichend großen unmittelbaren Einzugsbereich gelegt, wird ein nachhaltiger Transport von vornherein ausgeschlossen.

## **Anforderungen an den Österreichischen Schienenverkehrsmarkt**

Der österreichische Schienenverkehrsmarkt ist sehr konzentriert. De facto gibt es nur einen größeren Anbieter: Mehr als 98% aller Bahnverkehre im Personen- und Güterverkehr werden durch die ÖBB durchgeführt. Trotz der relativ geringen Größe Österreichs, sind die ÖBB im Güterverkehr der fünftgrößte Player innerhalb der EU. Eisenbahnen sind nicht nur Anbieter von Verkehrsleistung. Sie spielen eine essentielle Rolle in wirtschaftlichen, sozialpolitischen und in ökologischen Bereichen. Dies umfasst einerseits die Sicherstellung von Mobilität für täglich über 600.000 Personen, andererseits stellt die Bahn mit über 30% Marktanteil einen der bedeutendsten Akteure im Gütertransport dar. Sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr werden die Leistungen – im Vergleich mit dem „Hauptkonkurrenten“ Straße – zu exorbitant niedrigen sozialen Kosten erbracht.

## Hohe Akzeptanz der Bahnen

Bahnfahren ist in Österreich im Vergleich zu anderen europäischen Ländern günstig. Nach Angaben der ÖBB sind die Bundesbahnen deutlich billiger als etwa die Deutsche Bahn oder die Schweizer Bundesbahn (APA 2004).

**Tabelle 3: Preisvergleich ÖBB, SBB und DB in € nominell**

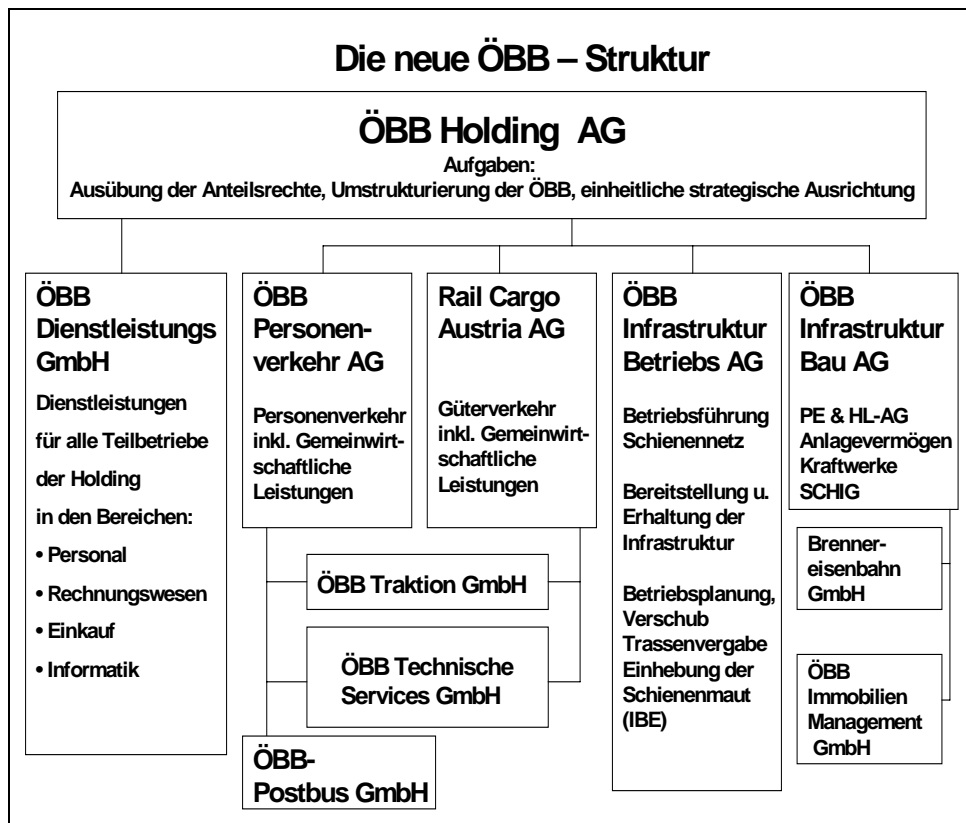
Entfernung	ÖBB		DB AG EC-Preis		SBB	
	2. Kl.	1. Kl.	2. Kl.	1. Kl.	2. Kl.	1. Kl.
50 km	7,80	15,70	10,60	16,20	10,20	16,80
100 km	15,10	26,20	19,00	29,20	17,40	28,80
200 km	26,40	43,60	32,00	50,00	30,60	51,00
400 km	42,70	68,40	57,00	88,00	52,80	87,60
800 km	60,00	93,30	92,00	143,00	94,20	156,00

Quelle: APA 2004, ÖBB 2004

Österreicher fahren gerne Bahn und sind mit dem Angebot größtenteils zufrieden. Jede/r ÖsterreicherIn fährt durchschnittlich 22 mal pro Jahr Bahn und legt dabei 1.039 km zurück. Im größten Verkehrsverbund Österreichs sind rund 90% aller Fahrgäste mit Zeitkarten unterwegs (VOR 2002). Grundsätzlich werden die Bahnen von den Reisenden sehr gut bewertet (VCÖ 2004b). Insbesondere werden Pünktlichkeit, Sauberkeit, Stressfreiheit, Umweltfreundlichkeit und Sicherheit besonders positiv hervorgehoben. Eher negativ bewertet werden allerdings die unkomfortablen Bahnhöfe sowie das Beschwerdemanagement der ÖBB im Allgemeinen. Ebenfalls kritisiert werden die geringe Häufigkeit der Zugverbindungen und die alten Waggons auf den Regionalstrecken. Katastrophal bewertet wird hingegen die derzeitige Verkehrspolitik gegenüber den Bahnen.

## ÖBB-„Reform“

Die nationale Schienenverkehrspolitik ist von der 2004 begonnenen Umstrukturierung der ÖBB gekennzeichnet. Das vormals integrierte Unternehmen ÖBB wurde 2004 zerschlagen. Aus einem Unternehmen wurden zahlreiche Gesellschaften abgespalten, sodass nunmehr fünf direkte Tochtergesellschaften und weitere vier (mit BEG Brenner Eisenbahn GmbH als Beteiligung) Enkel-Gesellschaften unter dem Dach einer ÖBB-Holding AG existieren. Grundsätzlich soll die neue ÖBB-Struktur 2005 umgesetzt sein.



Quelle: Leodolter 2004

Kernelement des Gesetzes ist neben der Holdingkonstruktion weiters, dass laut Regierung durch Reformmaßnahmen Kosteneinsparungen in der Größenordnung von 1 Mrd € jährlich bei gleichbleibenden bzw leicht steigenden Infrastrukturinvestitionen von ebenfalls 1 Mrd € jährlich erzielt werden sollen.

### Bewertung und Kritikpunkte der Bahnreform

Die Bundesregierung verfolgt – laut Gesetzesentwurf – mit der geplanten Umstrukturierung der ÖBB das Ziel, die Bahn moderner, wettbewerbsfähiger und transparenter zu gestalten. Gleichzeitig sollen bessere Leistungen für BürgerInnen und Unternehmen geschaffen werden. Erreicht werden soll das Ganze jedoch ausschließlich durch eine Zerteilung der ÖBB in etliche Tochter- und Enkelgesellschaften unter einer sogenannten „strategischen“ Holding. Es ist bereits jetzt offensichtlich, dass keines der genannten Ziele mit der Bahnreform auch nur annähernd erfüllt werden kann.

Als wichtigste Gründe für das vorprogrammierte Scheitern sind anzuführen (Leodolter 2004):

- Keine Sicherung der Finanzierung für die Modernisierung und Erhaltung der österreichischen Schieneninfrastruktur.
- Keine betriebs- und volkswirtschaftliche Notwendigkeit für eine derart weitgehende Unternehmenszersplitterung, die zudem wirtschaftlich weder ausgegoren noch im Detail nachvollziehbar ist.

- Abgesehen vom Budgetsparziel völliges Fehlen von politischen Vorgaben für die Reform und Verlust strategischer Steuerungsmöglichkeiten durch eine „schwache“ Holdingkonstruktion ohne Durchgriffsmöglichkeiten.
- Keinerlei Notwendigkeit einer derartigen Unternehmenszersplitterung aufgrund EU-Recht. Die einschlägigen EU-Richtlinien schreiben lediglich eine buchhalterische Trennung der Rechnungskreis für die Bereiche Infrastruktur und Absatz vor. Eine Unternehmensaufspaltung ist dezidiert nicht vorgeschrieben.
- Negative Auswirkungen auf die Verkehrspolitik sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr.
- Keine erkennbar positiven Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der ÖBB in einem liberalisierten Schienenverkehrsmarkt.
- Fehlende Berücksichtigung möglicherweise existenzbedrohender Auswirkungen auf Tochter- und Enkelgesellschaften aufgrund des Vergaberechts.
- Fehlende Berücksichtigung der Umstrukturierungskosten.

### **Finanzierung nicht gesichert**

Ein zentrales Problem der Neuorganisation der ÖBB besteht darin, dass die Frage der Finanzierung der Schieneninfrastruktur für die Zukunft ungelöst bleibt (Leodolter 2004). Das Gesetz sieht keinerlei Verpflichtung des Bundes vor, die Modernisierung und Erhaltung der Schieneninfrastruktur zu finanzieren. Die Finanzierung erfolgt nur in Form von 6-Jahres-Verträgen, deren Inhalt und Umfang im Gesetz nicht festgelegt ist. Auf die Tatsache, dass das Bundesministerium für Finanzen für die Jahre 2003 bis 2005 kein zusätzliches Geld für Infrastrukturinvestitionen bereitstellt, soll am Rande hingewiesen werden, gleich wie auf die Tatsache, dass die Zinslast für Kredite, die die ÖBB-Infrastruktur Bau AG aufnehmen soll, im Konzern ÖBB verbleibt. Dass die Republik 6,1 Milliarden € Schulden aus den Verpflichtungen des Schieneninfrastrukturfinanzierungsgesetzes übernimmt, ist keinesfalls ausreichend, zumal über 5 Milliarden € an Schulden bei der Infrastruktur AG verbleiben werden. Des Weiteren mussten die ÖBB und die SCHIG auf 6,4 Mrd € an Forderungen an den Bund verzichten. Inwiefern die angedachte ÖBB-Infrastruktur Bau AG eigenständig aus verkehrstechnischen Überlegungen Infrastrukturinvestitionen tätigen kann, sei dahingestellt, wenn sie zur Gänze von den Zuweisungen des Bundesministers für Finanzen abhängig ist.

Die Bundesregierung zieht sich mit dem Gesetz aus der Verantwortung zurück, überlässt der Bahn die Schulden mit dem Hinweis das Infrastrukturbenützungsentgelt zu erhöhen. Das wird mit großer Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass die Tarife im Personen- und Güterverkehr deutlich angehoben werden müssten. Dies stellte nicht nur eine weitere Wettbewerbsverzerrung zu Gunsten der Straße dar, sondern käme eine Bankrotterklärung der österreichischen Verkehrspolitik gleich.

Die Zuschüsse der öffentlichen Hand für das System Bahn werden durch eine Unternehmensspaltung nicht geringer, sofern formuliert wird, dass die gleichen Leistungen vorher und nachher erbracht werden müssen. Zuschüsse der öffentlichen Hand können nur dadurch geringer werden, dass Leistungen reduziert oder nicht mehr erbracht werden. Durch den Verkauf von Betriebsvermögen (Kraftwerke, Immobilien) zur Finanzierung von Neuinvestitionen droht auf mittelfristige Sicht gesehen die Substanz des Unternehmens geschwächt zu werden.

Auf die Problematik der ÖBB-Personenverkehrs AG sei an dieser Stelle ebenfalls besonders hingewiesen. Nachdem es Überlegungen gibt, das Infrastrukturbenützungsentgelt (IBE) um über 60 % bis 2010 anzuheben und es im Bereich der von Gebietskörperschaften bestellten Verkehrsleistungen

nicht möglich sein wird, Preiserhöhungen durchzusetzen, wird sich dies langfristig auf den Preis der einzelnen Fahrscheine und Fahrscheinkategorien auswirken. Schätzungen gehen davon aus, dass die Preise im Personenverkehr um 30 % steigen könnten.

Auch für den Güterverkehr im Rahmen der Rail Cargo Austria AG stellt sich die Problematik des steigenden IBE. Dort ist mit massiven Marktanteilsverlusten der Schiene zu rechnen, weil aufgrund der verkehrspolitischen Rahmenbedingungen (EU-Erweiterung) auch in Zukunft das Preisniveau im Straßengüterverkehr eher weiter sinken wird. Dies gilt nicht nur für die ÖBB selbst, sondern auch für dritte Eisenbahnen im liberalisierten Schienengüterverkehr, die ebenfalls das steigende IBE zu zahlen haben. Diese durch die Reform ohne wirtschaftliche Notwendigkeit verursachte Verlagerung auf die Straße ist verkehrspolitisch völlig widersinnig. Eine Verlagerung des Personen-, aber vor allem des Gütertransports von der Schiene auf die Straße kommt bei volkswirtschaftlicher Betrachtung der Allgemeinheit weit teurer, weil der Transport auf der Straße erhebliche Umwelt-, Stau- und Unfallkosten zur Folge hat. Der in der Öffentlichkeit vermittelte Eindruck, die Bahn käme dem Budget so teuer, ist daher nur schwer nachvollziehbar und spart bewusst einen Blick auf den in Summe wesentlich teureren Straßenverkehr aus.

### **Verluste durch Trennung**

Durch die neue Organisation wird die ehemals im internationalen Vergleich durchaus erfolgreiche Struktur der ÖBB als integriertes Unternehmen nicht mehr aufrechterhalten, obwohl seitens der EU eine verpflichtende organisatorische Trennung von Absatz (Erbringung von Verkehrsdienstleistungen) und Infrastruktur in verschiedene Unternehmensbereiche keinesfalls – wie häufig fälschlich behauptet wurde - vorgeschrieben wird und integrierte Unternehmen eine Vielzahl von Synergieeffekten lukrieren können, deren Wegfall durch die Trennung alleine von Infrastruktur und Absatz nach einer ÖBB-internen Schätzung (ohne Berücksichtigung der Vertrags- und Abstimmungsprobleme zwischen den anderen Holdingtöchtern und –enkeltöchtern) Mehrkosten von über 100 Mio € auslösen werden.

Bei den neuen ÖBB Struktur wurde offensichtlich außer Acht gelassen, dass Zug und Schiene ein aufeinander abgestimmtes technisches System bilden. Dessen Sicherheit ist bei einer Trennung von Zugverkehr (Absatz) und Eisenbahninfrastruktur aufgrund der komplizierten Abstimmung zwischen zwei (und im konkreten Fall bis zu sechs: zwei Infrastruktur-Aktiengesellschaften, Personenverkehrs-AG, RailCargo AG und deren zwei gemeinsame Tochtergesellschaften) getrennten Unternehmen wegen der neu entstehenden Kommunikationsprobleme und des Verlustes von Synergien deutlich schwieriger zu gewährleisten. Eine Trennung von Infrastruktur und Betrieb wirft im Bereich der Sicherheit erhöhte Schwierigkeiten und unnötige Risiken auf. Da die Wirtschaftlichkeit einer Vielzahl von Investitionen (wie zB Sicherheitseinrichtungen, Gleisadaptierungen, neues Wagenmaterial) nur für ein Gesamtsystem der Eisenbahn nachweisbar ist, wird eine Kostenoptimierung nur dann ermöglicht, wenn das dominierende Verkehrsunternehmen einer Eisenbahnstrecke auch der Betreiber der Infrastruktur ist. Eine bestmögliche Nutzung des Verkehrsträgers Schiene setzt daher die gemeinsame Behandlung von Infrastruktur und Absatz voraus. Getrennte Infrastruktur- und Eisenbahnverkehrsunternehmen führen zu einer finanziellen und technischen Suboptimierung des Systems (Lahounik 2001).

Ein integriertes Unternehmen ist im Allgemeinen besser geeignet, neue Technologien im Bereich Infrastruktur und Fahrbetrieb zu entwickeln. Systeme wie der TGV, ICE und AVE wurden im Rahmen integrierter Unternehmen entwickelt, die die Anforderungen sämtlicher Glieder des Systems (Rollmaterial, aber auch die dazugehörige Infrastruktur sowie Kontroll- und Sicherheitssysteme, Schnittstellen zwischen ortsfestem und mobilem Personal etc) berücksichtigen konnten. Durch die Unternehmenszersplitterung handeln wir uns demnach ein Instrumentarium ein, das weder einen transparenteren

Markt gewährleisten noch eine Effizienzsteigerung garantieren kann. Gewährleistet werden kann lediglich, dass Synergieeffekte der gemeinsamen Behandlung beider Bereiche verringert und die Koordinationskosten und somit die Gesamtkosten des Systems Bahn steigen werden.

### **Fehlendes Unternehmenskonzept**

Besonders kritisch ist zu sehen, dass keine fundierten betriebs- und volkswirtschaftlichen Eckdaten und Zusammenhänge vorgelegt wurden (Leodolter 2004). Es ist daher zu befürchten, dass eine derart komplexe Umstrukturierung neben nicht abschätzbaren betriebswirtschaftliche Auswirkungen auf das Unternehmen ÖBB (und dessen Konkurrenten) auch - durch die zentrale Bedeutung der ÖBB als Anbieter von Verkehrsdienstleistungen und Infrastrukturbetreiber – negative verkehrs- und wirtschaftspolitische Auswirkungen auf den Standort Österreich haben wird. Völlig offen ist bisher, wie die Vermögens- und Schuldenaufteilung innerhalb des Konzerns aussehen könnte. Weiters sind noch keine Umrisse über Ertrags- und Finanzkennzahlen erkennbar, sodass im Moment nicht bekannt ist, welche wirtschaftlichen Risiken bei den einzelnen Gesellschaften entstehen könnten. Insgesamt kann man daher festhalten, dass – zumindest zum Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses - wesentliche Teile eines Ausgliederungskonzeptes fehlten. Dazu zählen klare Zielsetzungen, Vorschaurechnungen, Umfeldanalysen (Konkurrenz, Kunden, Lieferanten, Arbeitsmarkt), Abschätzung der Chancen und Risiken der einzelnen Gesellschaften sowie insgesamt eine Abschätzung der Kosten der Ausgliederung (Kosten für zusätzliche Organe, Jahresabschlussprüfungen, Vertragskosten für gegenseitige Konzernverträge, Controlling und Koordinationskosten, Kosten aufgrund von Synergieverlusten, etc.). Zudem fehlen für die Entwicklung des Gesamtunternehmens ÖBB seitens der Regierung jedenfalls auch entscheidende politische Zielvorgaben. Damit wird ein wichtiger Grundsatz modernen öffentlichen Managements verletzt, nämlich die Trennung von strategischen und operativen Aspekten der Aufgabenerfüllung, wonach der Bund als Eigentümer die strategischen Ziele vorzugeben hätte. Die Regierung operiert mit einer einzigen strategischen Zielvorgabe, nämlich einer budgetäre Einsparung von bis zu 1 Mrd € bis 2010. Begleitet wird diese Zielvorgabe von einem dramatischen Personalabbauprogramm nach dem anderen. Klare strategische Ziele, die auf ein effizientes und effektives Eisenbahnwesen mit ausreichender Schieneninfrastruktur abzielen, fehlen zur Gänze.

Ziel der Umstrukturierung seitens der Regierung ist die Schaffung einer „strategischen Holding“ mit selbstständigen, eigenverantwortlichen Tochtergesellschaften. Vier der acht neu entstehenden Gesellschaften werden in der Rechtsform von Aktiengesellschaften gegründet. Bei einer Aktiengesellschaft ist der Vorstand im Prinzip relativ autonom, es gibt keine rechtlichen Weisungsmöglichkeiten der Eigentümer an den Vorstand und damit auch keine rechtlichen Durchgriffsmöglichkeiten. Dies bedeutet insbesondere, dass die Durchsetzung der strategischen Vorgaben von der Holding bei den Aktiengesellschaften schwer durchzusetzen sein wird. Den Konzern ÖBB als „wirtschaftliche Einheit“ zu führen wird damit beträchtlich erschwert. Die gewählte Neuorganisation legt die Vermutung nahe, dass eine spätere Teilprivatisierung einzelner Gesellschaften damit erleichtert werden soll, was jedenfalls aus ArbeitnehmerInnen­sicht eindeutig abzulehnen ist.

### **Schlussfolgerungen**

Die Bilanz der 1991 gestarteten Marktöffnung im Schienengüterverkehr ist ernüchternd. Der Beweis, dass Netzöffnungen und Liberalisierungen automatisch die gewünschten Effekte wie Marktanteilsge­winne, zufriedene KundInnen, sichere Arbeitsplätze und eine hohe Versorgungsdichte bringen, wurde nicht erbracht. Ebenso wenig konnte ein tatsächlicher, lediglich auf Wettbewerb zurückführbarer, quantitativer und qualitativer Sprung bei den EU-Bahnen festgestellt werden. Vielmehr entwickelten sich die Bahnen unabhängig vom Grad der Liberalisierung und es werden zunehmend die Grenzen der Netzöffnung, etwa beim Fiasko bei der Liberalisierung der britischen Bahnen, sichtbar.



Wiewohl die Europäische Bahnreform gescheitert ist, wird an deren Konzept weiterhin festgehalten. Die Vorgehensweise der EU und zahlreicher Mitgliedstaaten sieht für den Verkehrssektor langfristig die Marktöffnung sämtlicher Bereiche vor. Reguliert und sichergestellt wird nur der Marktzugang in den einzelnen Sektoren.

Diese Öffnung erfolgt ohne ausreichende Angleichung nationaler und internationaler Regelungen. Anstatt für Chancengleichheit und fairen Wettbewerb zu sorgen, geht die Kommission vielmehr einen Schritt weiter: Sie plant die Liberalisierung des Personenverkehrs, wohl wissend, dass die Marktöffnung im Güterverkehr keinesfalls die erhofften Verbesserungen gebracht hat. Die über das 2. Eisenbahnpaket für 2006 vorgeschriebene Evaluierung der bisherigen Liberalisierungspolitik wird nicht einmal abgewartet. Es ist zu befürchten, dass, sollten die einfach gestrickten Rezepte der EK auch beim Personenverkehr Anwendung finden, dieser über kurz oder lang nicht mehr die Leistungen erbringen wird können, wie er sie derzeit liefert. Ein komplexes Schienenverkehrssystem kann ohne ausreichende Rahmenbedingungen nicht volkswirtschaftlich effizient funktionieren.

Der Vorschlag der EK, den Personenverkehr zu öffnen, stellt weder den geeigneten Rahmen für faire Wettbewerbsbedingungen im Netz noch für eine qualitative Verbesserung des Angebots bzw der Stärkung der Versorgungsgrade dar. Aufgrund seiner ungeklärten Fragen und Rahmenbedingungen hinsichtlich

der Evaluierung der Erfahrungen der Liberalisierung im Güterverkehr insbesondere hinsichtlich ihrer volkswirtschaftlichen Auswirkungen

- der Sicherstellung der Vernetzung des Fernverkehrs mit dem Regionalverkehr,
- der künstlichen Trennung zwischen Fern- und Nahverkehr,
- des Erhalts der Verkehrsverbände,
- der klaren Trennung zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Leistungen
- und der klaren Voraussetzungen hinsichtlich der Reihung der Verkehre bei der Trassenzuweisung

stellt die Vorgehensweise vielmehr einen Rückschritt dar.

Sicherlich gibt es, und das hat die EK völlig richtig erkannt, innerhalb einzelner Verkehrsträger wie der Bahn große Potenziale einer Umstrukturierung hin zu einer kundenorientierteren Angebotspalette. Man denke dabei nur an die katastrophalen Zustände in zahlreichen Nahverkehrszügen oder an die Potenziale im Bahngüterverkehr etwa bei verbesserten genormten Steuerungs- und Ortungssystemen. Potenzial liegt vor allem auf den großen europäischen Magistralen und im grenzüberschreitenden Verkehr bei der Vereinheitlichung der Telematiksystemen für den betrieblichen und den kommerziellen Bedarf. Die technischen Möglichkeiten (wie Mehrsystemlokomotiven) haben - verbunden mit hohen finanziellen Belastungen – theoretisch die technischen Grenzen zwar überwunden, oft kommt es dennoch zu Grenzaufhalten, weil der Datenfluss durch unterschiedliche Systeme unterbrochen ist.

Die Vorstände der Bahnen sind in diesem Zusammenhang aufgefordert, klare Unternehmenskonzepte zu entwickeln und die Kooperation mit anderen Bahnen und Verkehrsträgern zu entwickeln. Eine Stärkung der Schiene bedeutet auch, dass bewusst eine Reihe von gewachsenen Strukturen im europäischen Eisenbahnsystem (wie das EUROP-Abkommen) als vorteilhaft und effizient begriffen werden. Die öffentliche Hand hat darüber hinaus für den Bereich der öffentlichen Dienstleistungen ein klares Anforderungs- und Qualitätsprofil zu erstellen. Es gilt den Zugang für alle sicherzustellen und die zur Verfügungstellung eines ausreichenden Angebots als gesellschaftspolitische Verantwortung zu

begreifen. Das Eisenbahnsystem muss immer als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge verstanden werden. Die sofortige Rücknahme der Zerschlagung der ÖBB wäre in diesem Zusammenhang sicherlich der wichtigste Schritt. Diese unternehmensinternen Maßnahmen werden allerdings keinesfalls ausreichen, bestehende Verzerrungen zur Gänze zu beseitigen.

Im Zusammenhang mit den Infrastrukturvorhaben ist zu bemerken, dass seit kurzem Schienenprojekte – zumindest am Papier – stärker berücksichtigt werden. Leider ist, etwa bei der Verwirklichung der TEN-Strecken, weiterhin ein krasses Missverhältnis zwischen eingereichten und tatsächlich verwirklichten Projekten festzustellen, sodass im Endeffekt weiterhin nur die Straßeninfrastruktur ausgebaut wird. Zudem werden die prioritären Schienenprojekte oftmals nicht nach nachvollziehbaren Kriterien ausgewählt, sondern entstammen einer willkürlichen Verteilung aus politischen Gründen.

Selbstverständlich gehören Organisationsfragen, Fragen der Entschuldung oder des Wettbewerbs – anders als bisher – gelöst. Der dramatische Einbruch bei den Anteilen der Bahnen am Gesamtverkehrsmarkt kann allerdings keinesfalls darauf reduziert werden. Es bedarf daher anderer, effizienterer Maßnahmen, um den Schienenverkehr neu zu gestalten, als diesen ausschließlich und pauschal dem Dogma der Liberalisierung zu unterwerfen und halbherzige flankierende Umwelt- und Sozialbestimmungen zu erlassen.

Die „Reformen“, wie sie seitens der Europäischen Kommission und seitens der Bundesregierung betrieben werden, müssen de facto scheitern, da sie die Wechselwirkungen im Verkehrssystem nicht berücksichtigen bzw nicht verstanden haben. Jegliche Reform der Bahn muss scheitern, sofern

- strukturelle Parameter und
- die Chancengleichheit im Gesamtverkehrsmarkt

weiterhin ausgeklammert werden.

Bis dato hat eine verkehrsträgerübergreifende Angleichung nicht stattgefunden. Weiterhin wird der Straßenverkehr im Übermaß davon profitieren, dass die Raum- und Wirtschaftsstruktur zunehmend auf ihn zugeschnitten ist und dass er derzeit die von ihm verursachten Infrastruktur- und externen Kosten nur zu einem Bruchteil selbst trägt. Zudem ist der Straßenverkehr der eigentliche Nutznießer an halbherzigen Infrastrukturmaßnahmen bei der Bahn. Diese sind nur Lippenbekenntnisse, ohne dass ein tatsächlicher Ausbau erfolgt.

Solange der Kostendeckungsgrad des Straßenverkehrs bei rund 30% liegt, dieser daher zu Dumpingpreisen anbieten kann, ist die Bahn in ihrer Existenz gefährdet. Insofern ist raschest ein neuer Entwurf einer Wegekostenrichtlinie zu präsentieren, der, im Gegensatz zu seinen Vorgängern, tatsächlich die vollständige Internalisierung der externen Kosten vorschreibt und dementsprechende Querfinanzierungen von Straße zu umweltfreundlicheren Verkehrsträgern wie Bahn, Pipeline und Schiff ermöglicht.

Viele Probleme des Verkehrs sind an und für sich nicht über Änderungen in der Verkehrsregelung zu lösen, sondern stellen strukturelle Probleme dar. Der bisher forcierte betriebswirtschaftliche Ansatz, der nur darauf abzielt, punktuelle (innerbetriebliche) Verbesserungen zu erzielen, müsste einer makroökonomischen, volkswirtschaftlichen Gesamtsicht weichen. Dafür müssten die Ansätze der Verkehrspolitik neu definiert werden und neben Betrachtung von Verkehrsregelung, Wettbewerb, externen Kosten und Volksgesundheit auch die Raum- und Strukturpolitik (Flächenwidmung, Förderungen, Netzdichten) berücksichtigt werden. Ein politisches Bekenntnis für umweltfreundliche Mobilität gepaart mit einer vernünftigen Raum- und Siedlungspolitik sowie einem dementsprechenden Infrastrukturprogramm ist daher dringend erforderlich. Eine verpflichtende Berücksichtigung der Anforderungen umweltfreundlicher Verkehrsmittel bei der Widmung von Wohn- und Betriebsstandorten wäre nicht nur

das effizienteste sondern auch das kostengünstigste Mittel, die Attraktivität der Bahn über Chancengleichheit herzustellen. Dafür bedarf es wiederum einer gezielten Kooperation, einer stärkeren Abstimmung und einem Interessenausgleich zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften. Leider scheitern diese Maßnahmen oftmals am fehlenden überregionalen Bewusstsein (wie in der Raumplanung) oder an der fehlenden politischen Courage – etwa bei Verkehrsbeschränkungen in stark belasteten Gebieten wie innerstädtischen Kernzonen.

Dementsprechend ist die Europäische Kommission in einem ersten Schritt aufgefordert, die Zielerfüllung ihrer bisherigen Maßnahmen (erstmalig) zu evaluieren. Insbesondere sollte die bisher gewählte Vorgehensweise, Verkehrspolitik durch Wettbewerbsregeln zu substituieren neu überdacht werden. Eine Verkehrsorganisation die die Raumordnungs-, Wirtschafts-, Standorts-, Umwelt- und Sozialpolitik verleugnet, muss scheitern. Erst wenn Transparenz nicht nur beim Marktzugang, sondern auch bei verkehrsträgerübergreifenden Maßnahmen hinsichtlich deren Auswirkungen und deren Wirkungsweisen gewährleistet ist, kann von einer langfristig effizienten, effektiven und nachhaltigen Verkehrspolitik gesprochen werden.

## Literatur

APA 2004: Austria Presse Agentur; Aussendung zu den neuen Tarifen der ÖBB vom 22.12.2004

ARE 2002: ARE (Bundesamt für Raumentwicklung), Fair und effizient: Die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe in der Schweiz; Bern 2002.

BMVIT 2002: Bundesministerium für Verkehr Innovation und Technologie, Verkehr in Zahlen, Wien 2002

EUROSTAT 2002: Transport in figures, Statistical Pocket Book, Europäische Kommission, Brüssel 2002

EUROSTAT 2003: Transport in figures, Statistical Pocket Book, Europäische Kommission, Brüssel 2003

Goujon 1994: Goujon Olivier , Val ou Tramway: les raisons du choix, in: transport public, Juni 1994, Paris 1994.

Herry 2001: Max Herry, Transportpreise und Transportkosten der verschiedenen Verkehrsträger im Güterverkehr, Verkehr und Infrastruktur Band 14, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien 2001;

Herry 2002: Max Herry, Externe Kosten in: Verkehr in Zahlen 2002, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Wien 2002.

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

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

Lahounik 2004: Gregor Lahounik, Wettbewerbspolitik der EU im Verkehrssektor; in: Wirtschaft und Gesellschaft, 30. Jg., Heft 2; Hrsg.: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien 2004

Leodolter 2004: Sylvia Leodolter, Die Bundesbahnstrukturreform 2003; in: Märkte - Wettbewerb – Regulierung, Wettbewerbsbericht der AK 2004 Teil 1, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien 2004

Malmström 2002: Bernd Malmström, Vorstandsvorsitzender der DB-Cargo; Vortrag im Rahmen einer Podiumsdiskussion bei der Schienen Control GesmbH am 22.11.2002; <http://www.scg.gv.at/SCG/SCG-VERANSTALTUNGEN/DEUTSCHLAND/TEXTE/>.

ÖBB 2002: Zahlen Daten Fakten 2002, Wien 2002

ÖBB 2003: Zusammenstellung des ÖBB Güterverkehrs vom März 2003

ÖBB 2004: Zusammenstellung der ÖBB Pressestelle 2004

ÖGPP 2002: (Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung), Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU Teil 1: Eisenbahnen und ÖPNV, Wien 2002.

Pramhas 1995: Gerhard Pramhas, Vergleichende Ansprechbarkeitsanalyse mittels mehrdimensionaler Regression im öffentlichen Verkehr, Diplomarbeit am Institut für Verkehrsplanung und Verkehrstechnik an der TU Wien, Wien 1995.

Shaw 2004: Jon Shaw, Britain's railways since privatisation, in: Märkte – Wettbewerb – Regulierung, Wettbewerbsbericht der AK, Teil I (Arbeiterkammer Wien, Wien 2004).

Thielmann 2003: Edgar Thielmann, Referatsleiter der DG Tren, Direktion B: Transeuropäische Netze, Vortrag im Rahmen einer Veranstaltung der Gesellschaft für Verkehrspolitik am 27.10.2003 in Wien.

UBA (Umweltbundesamt) Luftschadstofftrends in Österreich 1980-2001, Wien 2003, [http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umwelthemen/luft/Luftschadstoff-Trends\\_in\\_\\_sterreich\\_1980-2001.pdf](http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umwelthemen/luft/Luftschadstoff-Trends_in__sterreich_1980-2001.pdf).

VCÖ 1994: VCÖ (Verkehrsclub Österreich) Straßenbahn 2000, Wien 1994.

VCÖ 2003: VCÖ (Verkehrsclub Österreich) Wirtschaftsfaktor Verkehrsinfrastruktur - Chance und Risiko für Regionen, VCÖ (Hrsg.), Wien 2003.

VCÖ 2004a: VCÖ (Verkehrsclub Österreich) Regionalbahnen, Hintergrundbericht, Wien 2004.

VCÖ 2004b: VCÖ-Bahntest 2004 Die Ergebnisse; Wien 2004

VOR 2002: Verkehrsverbund Ostregion; Zahlenspiegel 2002; Wien 2002

Vie du Rail 1996: Sondernummer der Zeitschrift „La vie du Rail et des Transports“, Les nouveaux tramways et métros légers de France et d'Europe, Paris 1996

Voitl 2004: Harald Voitl; Vortrag über das europäische Eisenbahnwesen aus Sicht der Gewerkschaft der Eisenbahner im Rahmen des Lok-Pool Meetings der SCHIG am 20.2.2004.

WKÖ 2002: Wirtschaftskammer Österreich; Österreichs Verkehrswirtschaft in Zahlen; Ausgabe 2002; Wirtschaftskammer Österreich, Wien 2002

# ENERGIESEKTOR

Gunda Kirchner

## Einführung

Die österreichische Elektrizitätswirtschaft ist durch die Struktur der ehemaligen Landesversorgungsunternehmen und den Übertragungsnetzbetreiber Verbund gekennzeichnet. Die Unternehmen befinden sich mehrheitlich in österreichischem Eigentum. Durch die Liberalisierung spalteten sich die Wertschöpfungsstufen in die regulierten Netzbetreiber und die auf dem Wettbewerbsmarkt tätigen Erzeuger und Lieferanten.

In Österreich beträgt die jährliche Stromabgabe rund 55 TWh (Terra-Wattstunden). Die Aufbringung setzt sich aus knapp 50 % Wasserkraft, rund 25 % thermischer Erzeugung und aus rund 25 % Importen zusammen. Dem steht ein Export in etwa demselben Ausmaß des Importes gegenüber.

Im Energiesektor (Strom und Gas) waren im Jahr 2003 in etwa 24.000 Personen beschäftigt. Die Branche und folglich die Beschäftigten waren vom liberalisierungsbedingten Strukturwandel stark betroffen, so wurden allein zwischen dem Jahr 2000 und 2003 zwischen 10,5 und 12,5 % der Beschäftigten abgebaut.

In Österreich begann die Energiemarktliberalisierung mit der Strommarktöffnung, bedingt durch die erste Binnenmarktrichtlinie für Elektrizität im Jahr 1996<sup>1</sup>. Diese trat mit 19.2.1997 in Kraft und musste binnen 2 Jahren in nationales Recht umgesetzt werden. Auf europäischer Ebene folgte die Gasmarktlinie im Jahr 1998<sup>2</sup>, ebenfalls mit der Verpflichtung binnen 2 Jahren – also bis 12.8.2000 - in nationales Recht umgesetzt zu werden.

In der ersten Umsetzungsstufe wurde die Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie mit dem Elektrizitätswirtschafts- und –organisationsgesetz I (EIWOG I) 1998<sup>3</sup> in nationalem Recht verankert.

Im Jahr 2000 wurde in Österreich mit dem Energieliberalisierungsgesetz<sup>4</sup> die vollständige Elektrizitätsmarktöffnung beschlossen und legislativ die 100%ige Gasmarktöffnung für Oktober 2002 aufbereitet.

Mit diesem Schritt nahm Österreich in puncto Liberalisierung neben Großbritannien und den skandinavischen Staaten definitiv eine Vorreiterrolle ein.

Die Neuerungen im Vergleich zur ersten (österr.) Liberalisierungsrunde waren:

- Vollständige Marktöffnung, also freie Lieferantenwahl für alle StromkonsumentInnen per 1.10.2001 bzw für die GaskonsumentInnen am 1.10.2002.

---

<sup>1</sup> Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie 96/92/EG

<sup>2</sup> Gasbinnenmarktrichtlinie 98/30/EG

<sup>3</sup> Elektrizitätswirtschafts- und –organisationsgesetz BGBl 1998 I/143

<sup>4</sup> Energieliberalisierungsgesetz BGBl 2000 I/121

- Gesetzliche Änderung der ursprünglichen Versorgungspflicht zur reinen „Anschlusspflicht“ des Verteilnetzunternehmens – dieser Punkt ist in bezug auf die Debatte zur Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen besonders hervorzuheben.
- Einrichtung der unabhängigen Regulierungsbehörde Elektrizitäts-Control GmbH und Elektrizitäts-Control Kommission bzw seit der Gasmarktöffnung Energie-Control GmbH und Energie-Control Kommission, mit den Zuständigkeiten für die Systemnutzungstarife, Genehmigung der allgemeinen Verteilnetzbedingungen, jedoch nicht für die Lieferbedingungen, als Streitschlichtungsstelle bei Netzzugangsverweigerung, etc.<sup>5</sup>

## **EU-weite Elektrizitäts- und Gasmarktöffnung**

Im Juni 2004 wurde die sogenannte Beschleunigungs-Richtlinie<sup>6</sup> in österreichisches Recht umgesetzt und lediglich mit der Minimalvariante des gesellschaftsrechtlichen Entflechtungserfordernisses für vertikal integrierte Verteilnetzbetreiber, die mehr als 100.000 angeschlossene Kunden zählen versehen. Aus KonsumentInnen-sicht unbefriedigend ist das Fehlen bzw die mangelnde Umsetzung jeglicher konsumentenschutzrechtlicher Belange: von einem aus Laiensicht vergleichbaren Angebot über eine gleichlautende Rechnungsgliederung bis hin zur Festschreibung des letztinstanzlichen Versorgers.

## **Die österreichische Regulierungsbehörde**

Neben der Einrichtung der Energie-Control GmbH und der weisungsfreien Energie-Control Kommission bleibt das Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft die oberste Energiebehörde des Landes. Zusätzlich wurden der Elektrizitäts- und der Erdgasbeirat eingerichtet, welche das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit in Elektrizitäts- und Gasangelegenheiten und die Regulierungsbehörde in Elektrizitätsfragen beraten. Für die Endverbraucher von Bedeutung ist die Aufgabe beider Beiräte, neben den Fragen bzw Vorschlagsmöglichkeiten zu den Tarifen und Allgemeinen Geschäftsbedingungen auch Themen aus dem allgemeinen Verbraucherinteresse heraus zu beraten.

Der Netzzugang selbst ist reguliert und die Netztarife werden veröffentlicht, nachdem sie von der Regulierungsbehörde Energie-Control Kommission festgelegt und vorher die Verordnungsentwürfe im Elektrizitäts- bzw Erdgasbeirat beraten wurden.

Eine wesentliche Rolle, die den Beiräten in der Praxis zukommen könnte, wäre die Rückkoppelung der Regulierungsauswirkungen mit den Erfahrungen der KonsumentInnen. Es sind alle Marktteilnehmer vertreten (Industrie, Gewerbe, Landwirtschaft und Haushalte). In der Realität wird diese Rolle – obwohl gesetzlich vorgesehen – aber nur in Tarifierungsfragen und bei den Allgemeinen Verteilnetzbedingungen wahrgenommen. Es ist ein beratendes Gremium. Ferner unterliegt zB die Kommission keiner Auskunftspflicht, warum Vorschläge des Beirates nicht aufgenommen wurden.

Die Energie-Control Kommission ist völlig unabhängig von den Unternehmen, aber auch weisungsfrei seitens der Regierung, insbesondere vom Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit als oberste Energiebehörde.

Die Energie-Control GmbH ist Geschäftsstelle der Energie-Control Kommission, hat aber auch eigene Aufgaben, zB die Überwachung des Wettbewerbs. Darüber hinaus hat die Energie-Control GmbH die

---

<sup>5</sup> Für genaue Aufgaben- und Kompetenzverteilung siehe: Regulierungsbehördengesetz BGBl 2000 I/121 – Art 8 idF I BGBl 2002 I/148; Wettbewerbsbericht der AK Wien Teil 1 2001; Kirchner 2004

<sup>6</sup> Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie 2003/54/EG

Markttransparenz zu gewährleisten und die Preise für KonsumentInnen zu veröffentlichen. Dem kommt die Regulierungsbehörde - in Kooperation ua mit der Arbeiterkammer - nach, indem der Tarifkalkulator für Online-Preisvergleiche entwickelt wurde.

Viel schwieriger ist die Informationsfindung für KonsumentInnen ohne Zugang zum Internet. Dafür gibt es zwar die von der Regulierungsbehörde eigens eingerichtete Telefon-Hotline<sup>7</sup>, doch ist hier klar anhand der unterschiedlich hohen Transaktionskosten zwischen den KundInnengruppen mit und ohne Internet-Zugang zu differenzieren.

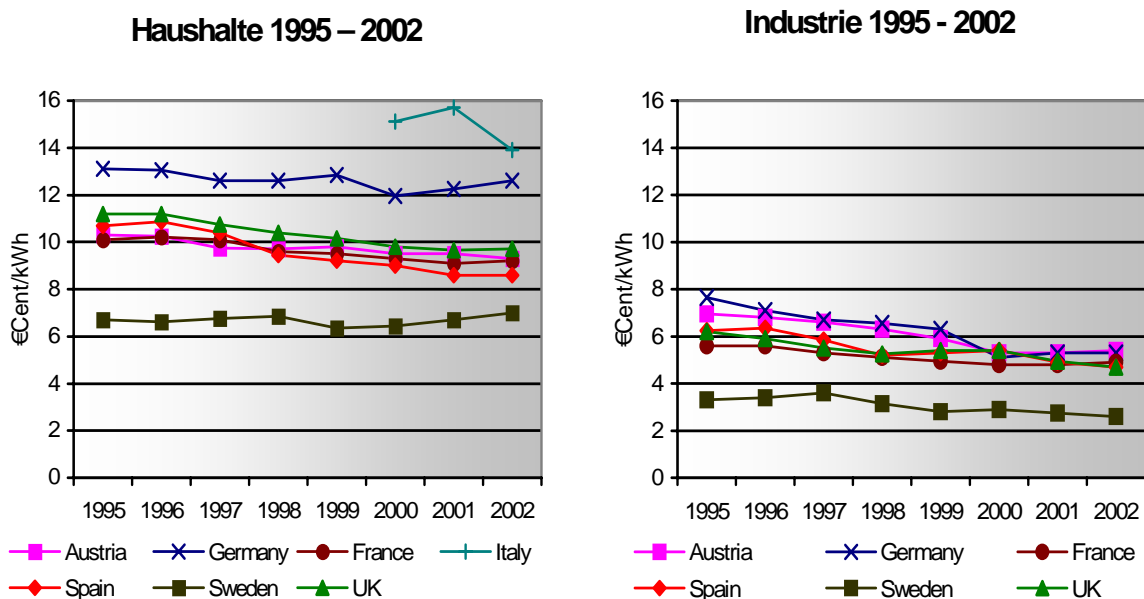
Die Regulierungsbehörde hat keine näher definierten Aufgaben im gemeinwirtschaftlichen Bereich wahrzunehmen. Im Energierecht sind gemeinwirtschaftliche Zielsetzungen zwar allgemein definiert, die konkrete Aufgabenstellung der Energie-Control Kommission lässt eine Bezugnahme darauf jedoch vermissen. Die Bestimmung der Systemnutzungstarife, die die Energie-Control Kommission durchzuführen hat, hat kostenorientiert zu erfolgen und haben dem Grundsatz der Kostenwahrheit zu entsprechen. Zusammenfassend erfolgt die Tarifierung nunmehr unter betriebswirtschaftlichen Kriterien und hat mit dem früher festgesetzten volkswirtschaftlich gerechtfertigten Preis nichts mehr gemein.

## Liberalisierung aus KonsumentInnensicht:

### Preisentwicklung

Die Erfahrungen und Daten zeigen klar, dass die HaushaltskundInnen die Verlierer der Liberalisierung sind, sowohl in Österreich als auch in anderen Ländern, mit Ausnahme Großbritanniens (in einigen Punkten). Im Zuge der Liberalisierung konnte die österreichische Industrie Preisrückgänge bis zu 40 % realisieren. Dies deckt sich mit den ausländischen Erfahrungen – im 10-Jahresschnitt sanken die Industriepreise für Elektrizität um 30 bis 35 %.<sup>8</sup>

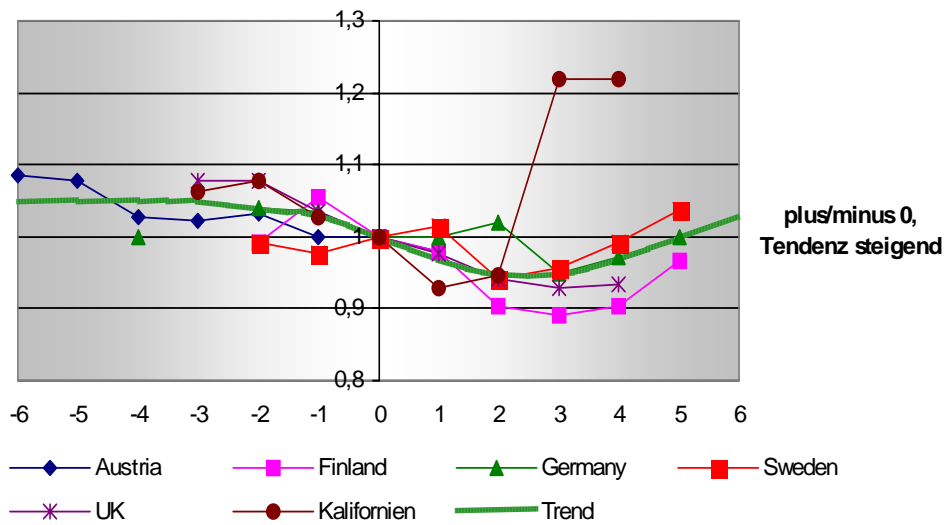
**Abbildung 1: Preisveränderung Elektrizität für Haushalts- und Industriekunden über die Zeit (Preise inkl. Netzgebühren ohne Steuern und Abgaben) (Q:Haas 2004)**



<sup>7</sup> Tel.Nr. 0810 810 2554, aus ganz Österreich zum Ortstarif.

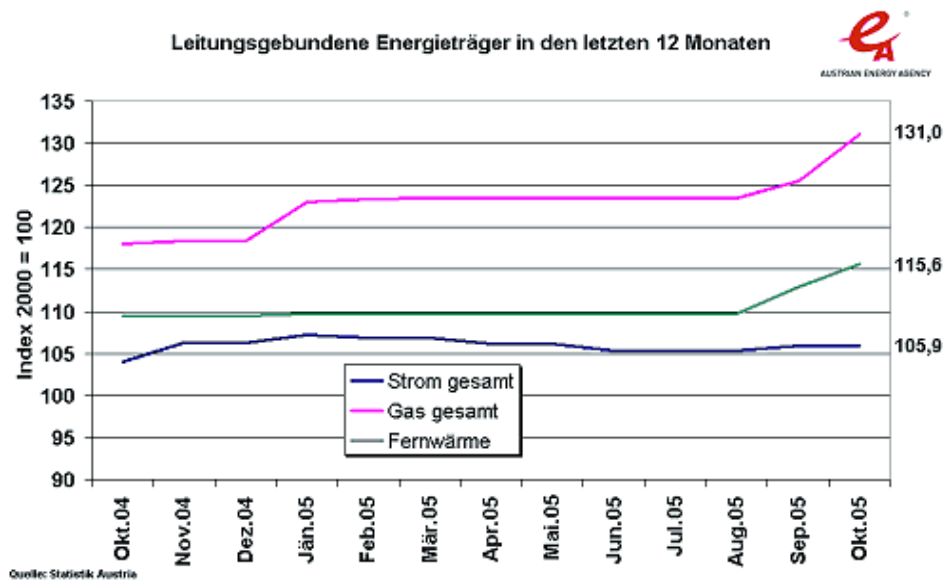
<sup>8</sup> Haas ua. 2004.

**Abbildung 2: Entwicklung der nominalen Haushaltsstrompreise vor und nach der Liberalisierung – Zeitpunkt der Liberalisierung = 0 (Preise inkl. Netzgebühren ohne Steuern und Abgaben) (Quelle: Energy Economics Group, TU Wien)**



Trotz der teilweise beobachteten rückläufigen Strompreise im Jahr 1999/2000 sowie 2002, ist bei der Indexentwicklung grundsätzlich zwischen dem mengenabhängigen Arbeitspreis pro Kilowattstunde und den fixen, mengenunabhängigen Grundpreisen pro Monat, Jahr oder Zähler zu differenzieren. Diese Unterscheidung zeigt die problematische Entwicklung der Verteilungswirkungen der Liberalisierungseffekte.

**Abbildung 3: Entwicklung der Energiepreise (Quelle: E.V.A)**



In absoluten Zahlen ersparte sich die Industrie im Vergleich zu 1997 Stromkosten idH von 500-600 Mio € p.a., während die Kleinverbraucher (Haushalte und Gewerbe) im Vergleich zu 1999 um nur 90 Mio € geringere Energiekosten zu tragen haben. Dabei ist noch zu bedenken, dass Gewerbekunden durch Poolbildungen und durch Branchenangebote im Vergleich zu Haushaltskunden noch höhere



Preisnachlässe durchsetzen konnten. Seit 1999 stieg der Anteil der Steuern und Abgaben am gesamten Haushaltstarif um 65 %, während Energie- und Netzkosten um 19 % sanken.<sup>9</sup>

In regulatorischer Hinsicht bieten das Elektrizitäts- und das Gasrecht die Besonderheit, Tarife von Amts wegen oder auf Antrag zu bestimmen. Antragsberechtigt sind die betroffenen Unternehmen sowie die Wirtschaftskammer Österreich, die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs, die Bundesarbeitskammer und der Österreichische Gewerkschaftsbund. Die Formulierung im EIWOG bzw. GWG bezieht sich nicht nur auf die Festpreise (Systemnutzungstarife) (§25) bzw. (§§23 bis 23c) sondern auch auf sonstige Tarife.

Diese Möglichkeit wurde als Schutzbestimmung sozusagen in das neue Liberalisierungsregime „herübergerettet“, handelt es sich hier doch um einen nicht unbeträchtlichen Schutz der KleinabnehmerInnen vor einer ungebührlichen Preisentwicklung.

### **Verteilungswirkungen Strom und Gas:**

Mittlerweile belegen sowohl die Zahlen<sup>10</sup> als auch die Beobachtungen aus der Praxis eine starke Steigerung der mengenunabhängigen Preise, also Grundkosten pro Monat, pro Jahr, pro Zähler. Die fixen Grundkosten können durch ein reduziertes Verbrauchsverhalten nicht eingespart werden und belasten natürlich einkommensarme Haushalte überdurchschnittlich hoch. Dazu kommt die Tatsache, dass auch konkurrierende Anbieter Grundpreise verrechnen, ein Indiz dafür, dass hier kein Interesse an diesem Marktsegment besteht. De facto sind HaushaltskundInnen vom Wettbewerb ausgeschlossen.

Der Jahresindex 2003 zeigt für Strom zB eine Preissteigerung der Arbeitspreise um 0,5%, aber einen Preisauftrieb der mengenunabhängigen Grundgebühren um 18,5%.

Die Strompreise legten gegenüber dem Vorjahr um 2,7% zu, 2003 hatte der Anstieg 1,1% betragen. Gas wurde im Jahresdurchschnitt 2004 um 5,5% teurer (2003: +1,4%).

Zu dieser, für kleine VerbraucherInnen nachteiligen Entwicklung kommen noch die geänderten Rahmenbedingungen in Form der neuen Allgemeinen Lieferbedingungen hinzu. Hier manifestieren sich jene Preise der Energieunternehmen, welche weder dem Markt noch der Regulierung unterliegen: Wegzeitkosten, exorbitante Ein- und Ausschaltkosten bei Nichtbezahlung von Rechnungen, Kontoauszugskosten, Zinsen bei Ratenvereinbarungen.

### **Qualität der Energiedienstleistungen/Transparenz**

Bei Betrachtung der qualitativen Auswirkungen der Liberalisierung auf die Haushalte, ist keine für HaushaltskundInnen merkbare Verbesserung der Qualität der erbrachten Dienstleistungen festzustellen.

Die Frage, ob nun mehr Transparenz am Energiemarkt vorherrscht, ist eindeutig zu verneinen. So wurde zwar gerade zum Zeitpunkt der Liberalisierung im Oktober 2001 bzw. 2002 viel Geld in Marketing und Werbung „gesteckt“, der wahre Nutzen für die KonsumentInnen bleibt mitunter verborgen.

Die Tarife und die Preisgestaltung sind nicht verständlicher geworden, als Konsument muss man sich durch einen Tarifdschungel kämpfen. Es ist KonsumentInnen auch nicht möglich, Tarifvergleiche selbst – ohne den Einsatz des Tarifkalkulators - durchzuführen. Anders ausgedrückt, auf Basis der

---

<sup>9</sup> Q.: A.T.Kearney 2003; Beispiel gerechnet an einem Wiener Haushalt, 3500 kWh p.a.

<sup>10</sup> Siehe im Folgenden insb die Jahres- und Monatsentwicklung des Energiepreisindex der EVA ([www.eva.ac.at](http://www.eva.ac.at)).

schriftlichen Angebote der Energielieferanten ist es den KundInnen schwer möglich, Tarife zu vergleichen.

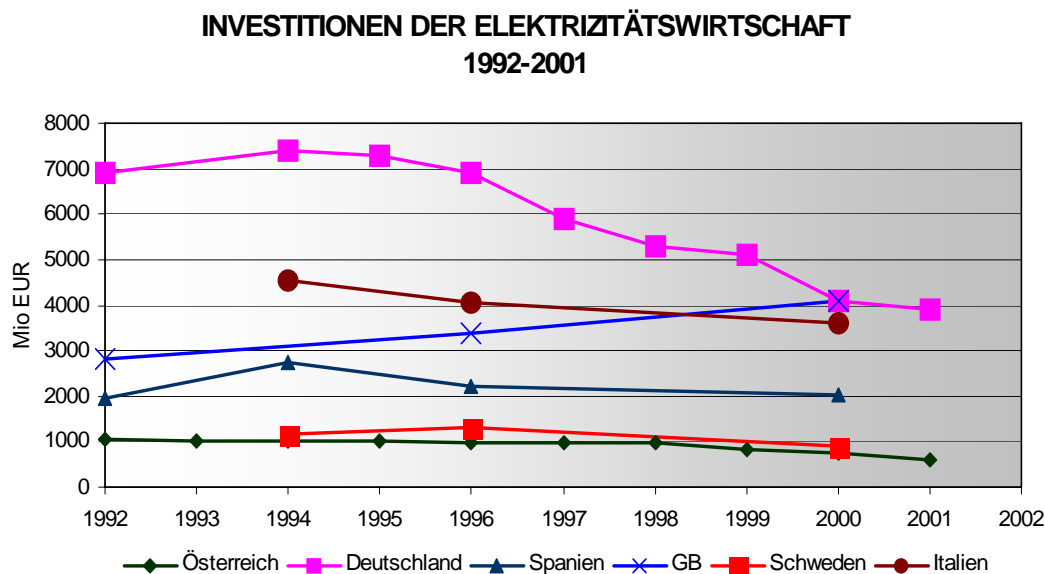
## Versorgungssicherheit

### Technische Versorgungssicherheit

Zur Zeit nehmen HaushaltskundInnen noch keine direkten Auswirkungen der Liberalisierung auf die Versorgungssicherung wahr – weder positiv noch negativ. Doch mittel- bis langfristig ist eine Verschlechterung der technischen Versorgungssicherheit zu befürchten:

Im Zuge der Liberalisierung reduzierten die Unternehmen die Erzeugungskapazitäten – nicht rentable Kraftwerke kamen nicht mehr zum Einsatz oder werden noch geschlossen<sup>11</sup>. Auch die Instandhaltungspolitik der Netzbetreiber wandelte sich von der zustandsorientierten zur Ereignis/Störfallorientierten Wartung, verbunden mit rückläufigen Investitionen entsprechen einer Abwärtsspirale. Diese Entwicklung kann, mangels Gegenstrategien, zunehmend zu einer unsichereren Versorgungsqualität führen. Die Investitionen sowohl ins Netz als auch in die Erzeugung sind rückläufig, Personals wurde sowohl in Österreich als auch europaweit ständig abgebaut, hierzulande waren dies bis zu minus 30 % der Beschäftigten in den letzten 10 Jahren. Dazu kommt der stetig steigende Energiebedarf sowie der fehlende Einsatz von effizienten Energiesparprogrammen.

**Abbildung 4: Nominale Gesamtinvestitionen der Elektrizitätswirtschaft in ausgewählten EU-Ländern von 1992 – 2001 (Quelle: EURELECTRIC, VEÖ, WIFO)**



Um auch hinkünftig ausreichende Energieversorgung – zu leistbaren Preisen – gewährleisten zu können, müssen Maßnahmen in mehrere Richtungen entwickelt bzw. eingesetzt und auch politisch – national und international - gewollt werden:

- Langfristplanung Angebot und Nachfrage
- Anreize für eine ausreichende Aufrechterhaltung und den benötigten Ausbau der Energieinfrastruktur (Netz und Energie)

<sup>11</sup> In Österreich zB Voitsberg, St. Andrä II.

- Ausreichende Koordination zwischen Netz- und Erzeugungspersonal muss trotz gesellschaftsrechtlicher Entflechtung gewährleistet bleiben, um zB Stromausfälle zu vermeiden, indem Kraftwerke unkoordiniert in Revision sind, oder zuviel Personal abgebaut wird oder Lastschwankungen im Netz, bedingt durch unkoordinierten Kraftwerkseinsatz, die Versorgung beeinträchtigen.<sup>12</sup>
- Einsatz effizienter Energiesparprogramme, sowohl für Strom als auch für Gas(Wärme).
- Einrichtung einer überregionalen Planungsgruppe, die Netz und Erzeugung koordiniert, um das Energieversorgungssystem zu sichern. Die Gruppe könnte aus Vertretern der E-Wirtschaft, Erzeuger wie Verbund, Industrie und Regulator bestehen. Erzeugung und Netz müssen so zusammenspielen, damit es nicht durch mangelnde technische Abstimmung zu Stromausfällen kommt.

### *Soziale Versorgungssicherheit – Daseinsvorsorge*

Liberalisierungsbedingt ändert sich – sowohl im Strom-, als auch im Gassektor – die gesetzliche Anforderung der Energieunternehmen, Haushaltskunden zu versorgen. Bis zum Jahr 2000 schrieb das Energierecht den Energieversorgungsunternehmen sowohl die Anschluss- als auch die Versorgungspflicht vor.

Mittlerweile sind die Verteilnetzbetreiber nur mehr zum Netzanschluss verpflichtet. Nur noch das Gaswirtschaftsgesetz bietet derzeit die Möglichkeit einer bescheidmäßigen Zuweisung der Energie-Control GmbH eines Lieferanten zu einem Konsumenten, jedoch ohne Einflussnahme auf Bedingungen und Preise.

Das Thema der Daseinsvorsorge, der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, der Universaldienstleistungen spiegelt sich auch in den Beschleunigungsrichtlinien wider. So hätten beide Richtlinien den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit geboten, verstärkt nationale Maßnahmen zum Schutze der KonsumentInnen zu treffen und zB einen letztinstanzlichen Versorger zu benennen. In der österreichischen Umsetzung verzichtete man auf jegliche Verankerung gemeinwirtschaftlicher Interessen, was aus KonsumentInnensicht ein großes Defizit darstellt.

Der vierte Benchmarkingbericht der EU-Kommission untersucht die Grundversorgung unter Berücksichtigung sozial schwächerer Gruppen. Aus dieser Untersuchung geht hervor, dass nur wenige Mitgliedsstaaten, abgesehen von der Bestimmung eines Standardunternehmens, differenzierte Maßnahmen treffen. Zum Beispiel kommen in Belgien, Frankreich, Portugal und Großbritannien Sondertarife für sozial schwächere Kundengruppen zur Anwendung. Abgesehen von den Sondertarifen als Instrument, existiert in den meisten Mitgliedsstaaten eine Art Absicherung für sozial schwache KundInnen. Mögliche Maßnahmen sind neben Sondertarifen der besondere Schutz vor Abschaltung bei Zahlungsunfähigkeit durch die Kunden und die Benennung des letztinstanzlichen Versorgers. Österreich hat als einziger Mitgliedsstaat keine einzige Schutzvorkehrung für einkommensschwache AbnehmerInnen getroffen.

Betrachtet man Regulierungskonzepte unter Bedachtnahme auf gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen, so ist als positives Beispiel Großbritannien zu nennen. Hier nahm die Regulierungsbehörde (aber auch die Regierung) bereits vor der Beschleunigungsrichtlinie die Interessen der schutzbedürftigen KonsumentInnen wahr und entwickelte den „Social action plan“<sup>13</sup> und somit eine sehr genaue Vorstellung des sozialen Schutzes. Dieser reicht von der Definition der betroffenen Kundengruppe (auf Anre-

---

<sup>12</sup> Siehe Haas ua. 2004

<sup>13</sup> [www.ofgem.uk](http://www.ofgem.uk) und Haas 2004

gung der Regierung) bis hin zur Energieberatung für energiearme Haushalte oder der Initiative „warme Wohnungen“ (auf Anregung der Regulierungsbehörde). Definiert werden Kunden als „energiearm“, wenn sie mehr als 10 % ihres Einkommens für Energie ausgeben. Besonders schützenswert sind weiters z.B. ältere oder chronisch kranke Personen oder Familien mit Kleinkindern.

### **Schlichtungsstelle**

Mit der letzten Novelle zum Regulierungsbehördengesetz 2002 konnte aus KonsumentInnensicht eine wesentliche Verbesserung erzielt werden: Die Einrichtung der Schlichtungsstelle bei der Energie-Control GmbH. Die Schlichtungsstelle ist für sämtliche Streitigkeiten in Konsumentenbelangen zuständig. Das Verfahren ist für die Antragsteller unbürokratisch und kostenlos, von eigenen Kopier- und Portokosten abgesehen. Eine Lösung ist binnen 6 Wochen zu erwirken. Dies ist in der Realität zwar nicht immer möglich, doch ist die Stelle sicherlich ein wesentlicher Beitrag zur Absenkung der Transaktionskosten für die KonsumentInnen.

Auch geben die Schlichtungsverfahren wichtige Hinweise auf Schwachpunkte des liberalisierten Marktes, und es können Lösungsmöglichkeiten zu Gunsten der EnergiekonsumentInnen abgeleitet werden.

Aus den Erfahrungen der KonsumentInnen insgesamt ergibt sich in den Punkten Preisentwicklung, Transparenz und sozialer Schutz, Handlungsbedarf.

## **Schlussfolgerungen – Weiterentwicklung des regulatorischen Regimes**

Einige kleine Erfolge sind aus KonsumentInnensicht zu verzeichnen und stellen einen wichtigen Beitrag zur positiven Umsetzung der Konsumenteninteressen im liberalisierten Energiemarkt dar:

- die Einrichtung der Schlichtungsstelle
- die Möglichkeit der Preisfestsetzung auf Antrag zB der Interessenvertretungen
- die Implementierung des Tarifikalkulators im Internet

Um den Energiemarkt auch für alle HaushaltskonsumentInnen positiv zu gestalten, fehlen trotzdem noch wesentliche – durchaus gesetzliche - Elemente, insbesondere wenn man die negativen Verteilungswirkungen und die zB im Vorjahr gestiegenen Energiepreise bedenkt.

Versorgungssicherheit aus Sicht der privaten Abnehmer ist aus einem weiteren Gesichtswinkel zu betrachten: Es bedeutet nicht nur das "zur Verfügung stellen" technischer Netzkapazitäten oder der reinen Liefermenge. Es bedeutet auch das Vorfinden von ausreichend Markttransparenz über Preise und Konditionen bzw das Geringhalten von Transaktionskosten.

Insgesamt betrachtet muss es bei der Energieversorgung verstärkt um soziale Kriterien gehen, Versorgungssicherheit ist daher nicht nur im Lichte des internationalen Handels oder der Technik zu sehen, sei es erzeugungs- sei es netzseitig, sondern im Lichte der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Ziele. In letzter Konsequenz bedeutet das die Versorgung jeder Bevölkerungsschicht mit ausreichend Energie zu akzeptablen bzw leistbaren Preisen. Dafür ist in geeigneter Weise und vorausschauend Sorge zu treffen.

### *Soziale Versorgungssicherheit:*

Energie – sowohl Strom als auch Gas (und natürlich andere Brennstoffe zur Wärmegegewinnung) – ist heutzutage ein Grundgut, ohne dessen Verfügbarkeit eine Teilnahme am öffentlichen und wirtschaftlichen Leben nicht mehr denkbar ist und die Grundbedürfnisse der Menschen nicht mehr erfüllt werden können.

Derzeit gibt es unzureichende Rahmenbedingungen und keine Absicherung für jene KonsumentInnen, die in Not geraten (sind) und sich den Energiebezug schlichtweg nicht mehr leisten können. Ein geringer Personenkreis, der anspruchsberechtigt ist, kann möglicherweise durch die Sozialhilferegulungen der Bundesländer abgedeckt werden. Weiters ist auch daran zu denken – analog dem britischen Modell, hier dem Regulator Verantwortung zu übertragen, indem er zB durch Tarifierung, durch Allgemeine Geschäftsbedingungen, durch besonderen Schutz vor Abschaltung speziell für diese Kundengruppe Vorsorgemaßnahmen entwickelt.

### *Technische Versorgungssicherheit:*

Eine ausreichende Zusammenarbeit zwischen Kraftwerks- und Netzpersonal muss trotz Entflechtungsbestimmungen gewährleistet bleiben, um zB im Falle von Kraftwerksrevisionen, von Lastschwankungen im Netz usw Ausfälle der Energieversorgung zu vermeiden. Dieser Aspekt ist jedoch nicht nur auf nationaler Ebene, sondern zumindest auch auf europäischer Ebene wesentlich. Die Einrichtung einer überregionalen Planungsgruppe ist für die Bewältigung dieser Aufgabenstellungen vorzuschlagen.

Darüber hinaus ist auf politischer Ebene eine dynamische Langfristplanung zu betreiben, um den Entwicklungen der Zukunft rechtzeitig gerecht zu werden, zB um den steigenden Energiebedarf bewältigen zu können, Schwachstellen in der Energieversorgung analysieren und reparieren zu können. Diese Langfristplanung ist sowohl angebots- als auch nachfrageseitig voranzutreiben.

### *Regulatorische Reform*

Sowohl zur Abfederung sozialer Schwachstellen der liberalisierten Energiemärkte als auch zur Aufrechterhaltung einer ausreichenden Infrastruktur ist dem Regulator in Zukunft mehr volkswirtschaftliche Verantwortung – natürlich unter demokratischer, durchaus auch parlamentarischer Kontrolle – zu übertragen. Die Fragen „Inwieweit haben Entscheidungen der Regulierungsbehörde Auswirkungen auf die Beschäftigung oder auf die Investitionsbereitschaft der regulierten Unternehmen?“, „Kann sich die gesamte Bevölkerung Energie noch leisten?“, „Welche Aufgaben hat die Regulierungsbehörde wahrzunehmen?“ sind relevant. Wie bereits ausgeführt, hat in Großbritannien der Regulator den „Social action plan“ für schützenswerte Menschen entwickelt.

Die volkswirtschaftlichen Effekte einer Tarifierung haben beträchtlichen Einfluss auf die zukünftige technische Versorgungssicherheit mit Energie. Eine „qualitativ gute Regulierung“, die Anreize für Netzinvestitionen am volkswirtschaftlich gewünschten Niveau sicherstellt, ist daher unbedingt erforderlich. Und um dieses Regulierungserfordernis auch sicherzustellen, muss der Regulator erstens diese Aufgabe explizit haben und zweitens einer Kontrolle unterliegen.

Ganz generell ist politisch zu fordern und sicherzustellen, niemand von den Vorteilen der Liberalisierung auszuschließen bzw Nachteile zu vermeiden.

### *Stärkung des Elektrizitäts- und Erdgasbeirates:*

Sowohl der Elektrizitäts- als auch der Erdgasbeirat haben beträchtliche inhaltliche Kompetenzen. Es sind ua. alle Verordnungen des BMWA und der Regulierungsbehörden dem jeweiligen Beirat zur Be-

gutachtung vorzulegen. Besonders hervorzuheben sind die Tarifvorschläge der Energie-Control-Kommission oder die Allgemeinen Verteilnetzbedingungen.

Gerade aber bei Themen, die die EndverbraucherInnen direkt betreffen, fehlt eine Rückkoppelung der KundInnenerfahrungen an die Regulierungsbehörde insofern, als diese die Vorschläge der Beiräte bzw Beiratsmitglieder ja nicht zwingend aufzunehmen hat. Dabei sind in diesen beiden Gremien aber sämtliche Marktteilnehmer durch die Sozialpartner vertreten. Dieser aus KonsumentInnensicht fehlende Prozess könnte durch eine Verpflichtung der Regulierungsbehörde gelöst werden. Dazu wäre jedoch die Rolle der Beiräte zu stärken, indem zB die verordnungsgebenden Institutionen verpflichtet würden, bei Nichtbeachtung der Vorschläge aus dem Beirat dies auch begründen zu müssen. Um hier die Willkür seitens der Beiräte auszuschließen, wäre eine Regelung über Mehrheitsempfehlungen denkbar.

Erst wenn diese Schritte auf den verschiedenen Handlungsebenen umgesetzt werden, von den politisch notwendigen Entscheidungen bis hin zur Änderung der regulatorischen und energierechtlichen Rahmenbedingungen, erst dann besteht die Möglichkeit, die Vorteile der liberalisierten Energiemärkte allen KundInnen zukommen zu lassen.

## Literatur

A.T. Kearny: Strommarktliberalisierung: Gewinner Finanzminister und Industrie, Verlierer Otto Normalverbraucher; Pressegespräch, 31.7.2003; Wien

EnergieliberalisierungsgesetzBGBl 2000 I/121 und 20902 I/148

E.V.A.: [www.eva.ac.at](http://www.eva.ac.at) – Energiepreisindex, Fortlaufende Jahres- und Monatsberichte

Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie 2003/54/EG

Energie-Control GmbH (Hg): Jahresbericht 2003, Wien.

Energie-Control GmbH (Hg): Liberalisierungsbericht 2003, Wien.

Energie-Control GmbH (Hg): Tätigkeitsbericht Schlichtungsstelle 2003, Wien.

Erdgasbinnenmarkttrichtlinie 2003/55/EG

Haas Reinhard: Öffentliche Infrastrukturpolitik; Eine Analyse der Randbedingungen für gesellschaftlich optimale Strukturen. In: Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr 14, Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien; Wien 2003

Haas Reinhard, Auer Hans, Keseric Nenad, Georgiana Stefanescu: Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der europäischen Union und Österreich; Auswirkungen auf Preise, Qualität, Versorgungssicherheit und Universaldienste in den Sektoren Energie und Post. In: Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen Nr. 3 der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien, April 2004

Haberfellner Maria, Hujber András, Koch Peter: Electricity Market Liberalisation in Austria – Further Down the Way In: Working Paper Nr 10 der Energie-Control GmbH ([www.e-control.at](http://www.e-control.at)).September 2002, Wien.

Kammer für Arbeiter und Angestellte (Hg): Wettbewerbsbericht. Diverse Jahrgänge.

Kirchner Gunda (Hg): Sektorale Regulierung – Bestandsaufnahme, Analyse, Erfahrungsberichte. In: Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 16, Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien; Wien 2004

Nischkauer, Hans: Wechselverhalten im Strom- und Gasmarkt; Working Paper Nr 12 der Energie-Control GmbH ([www.e-control.at](http://www.e-control.at)) ; Februar 2003, Wien.

Zweiter Benchmarking-Bericht der EU: Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen „Zweiter Bericht über die Verwirklichung des Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarktes“, Oktober 2002, Brüssel

Vierter Benchmarking Bericht der EU ( SEC 2004/1720): Technical Annexes to the Report from the Commission on the Implementation of the Gas and Electricity InternalMarket

Handbuch der österreichischen Energiewirtschaft: hg von Ewald Nowotny, Christoph Parak, Ronald Scheucher im Auftrag des Verbandes der Öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft Österreichs, Manz-Verlag, Wien 2004

# GESUNDHEITSDIENSTLEISTUNGEN

Agnes Streissler

## 1. Einleitung

Der vorliegende Artikel befasst sich mit dem Ausmaß und den Auswirkungen von Liberalisierung im Gesundheitswesen. Es soll dabei gezeigt werden, dass die zunehmende Ökonomisierung kein unumkehrbarer Weg sein muss. Der Finanzierungskrise des Gesundheitswesens kann auch mit solidarischen Methoden begegnet werden.

Zunächst wird eine Bestandsaufnahme des österreichischen (öffentlichen) Gesundheitswesens gemacht. Danach wird die zunehmende Ökonomisierung, international und dabei insbesondere auf EU-Ebene ebenso wie in Österreich, kritisch dargestellt. Und schließlich sollen einige Alternativen zu diesem Trend, die auf dem Solidarprinzip beruhen, dargestellt werden.

## 2. Das österreichische Gesundheitswesen heute

In den EU-15 Staaten gibt es überall ausgebaute Gesundheitssysteme. Sie unterscheiden sich allerdings in der Finanzierungsform – Österreich, Deutschland oder die Niederlande haben beispielsweise Sozialversicherungssysteme, während die skandinavischen Länder oder Großbritannien Nationale Gesundheitsdienste haben. Ein internationaler Vergleich zeigt dabei, dass zumindest innerhalb Europas die Finanzierungsform nicht bestimmender Faktor für den Gesundheitszustand der Bevölkerung ist – in allen EU-15 Ländern kann der Gesundheitszustand der Bevölkerung, gemessen an gängigen Indikatoren zu *public health* als gut bis sehr gut bezeichnet werden. Die USA hingegen mit einem hohen privaten Finanzierungsanteil haben vor dem Hintergrund hoher Einkommensdisparitäten und hoher Armutsraten durchgehend schlechte Ergebnisse.

Auch das österreichische Gesundheitswesen liegt in vielen Indikatoren von *public health* deutlich über dem OECD-Durchschnitt.

### 2.1. Gesundheitsausgaben im internationalen Vergleich

In Diskussion stehen seit Jahren in Österreich die Kosten des Gesundheitswesens. Wie schauen diese im internationalen Vergleich nun tatsächlich aus?

Nach internationaler Definition liegen die Kosten des österreichischen Gesundheitswesens eher im Mittelfeld (siehe auch Tabelle 1): Im Jahr 2000 wurden nach OECD-Definition 7,7% des BIP für Gesundheit ausgegeben, 5,4% des BIP waren dabei öffentliche Ausgaben. Allerdings waren gerade diese Ausgaben in den vergangenen Jahren Streitpunkt einer heftigen Diskussion. Aufgrund der vorgegebenen Definitiorik sind nämlich die Kosten der Krankenhäuser nur unzureichend abgebildet. Es gibt österreichische Schätzungen, die die Kosten auf bis zu 10,8% des BIP ansetzen, am realistischsten (da nämlich Doppelzählungen weitgehend ausgeschlossen sind) dürfte die Schätzung des IHS mit 8,9% sein (Hofmarcher et al. 2004,7)– diese Zahl hält aber wie gesagt keinem internationalen Vergleich stand, daher werden in Tabelle 1 die von der OECD genannten Zahlen ausgewiesen.

Tabelle 1 zeigt dabei deutlich, dass entgegen weitverbreiteter Vorurteile seit Anfang der 1980er Jahre in Österreich ebenso wie in vielen europäischen Gesundheitssystemen kein übermäßiges Ausgabenwachstum erkennbar ist. Die Anteile der Ausgaben am BIP blieben konstant. Lediglich in Ländern, die



bereits seit langem ein stark privatisiertes Gesundheitswesen haben, stieg der Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP auch in den vergangenen Jahren deutlich an.

Betrachtet man die öffentlichen Gesundheitsausgaben (Tabelle 2), so zeigt sich, dass sie als Anteil an den Gesamtausgaben in jenen Ländern, die nach dem Sozialversicherungssystem organisiert sind, seit Anfang der 1980er Jahre weitestgehend konstant blieben. Die Länder mit Nationalen Gesundheitsdiensten haben zwar durchgehend höhere Anteile der öffentlichen Ausgaben, diese Werte sind aber seit Anfang der Achtziger Jahre deutlich gesunken.

**Tabelle 1: Gesundheitsausgaben in % des jeweiligen BIP**

	1970	1980	1990	2000
<b>Sozialversicherungssysteme</b>				
Österreich	5,3	7,6	7,1	7,7
Deutschland	6,2	8,7	9,9	10,6
Niederlande	6,9	7,5	8	8,6
<b>Nationale Gesundheitsdienste</b>				
Schweden	6,7	8,8	8,2	8,4
Dänemark	8	9,1	8,5	8,3
Großbritannien	4,5	5,6	6	7,3
<b>Systeme mit hohem privaten Anteil</b>				
Schweiz	5,6	7,6	8,5	10,7
USA	6,9	8,7	11,9	13,1
OECD-Durchschnitt	5,3	7	7,6	8,4

Quelle: OECD 2003, Tab 3.2.

**Tabelle 2: Anteil der öffentlichen Ausgaben an den gesamten Gesundheitsausgaben**

	1970	1980	1990	2000
<b>Sozialversicherungssysteme</b>				
Österreich	62,26%	68,42%	73,24%	70,13%
Deutschland	72,58%	78,16%	77,78%	74,53%
Niederlande	60,87%	69,33%	67,50%	63,95%
<b>Nationale Gesundheitsdienste</b>				
Schweden	86,57%	93,18%	90,24%	84,52%
Dänemark	83,75%	87,91%	82,35%	83,13%
Großbritannien	86,67%	89,29%	83,33%	80,82%
<b>Systeme mit hohem privaten Anteil</b>				
Schweiz	n.a.	n.a.	52,94%	55,14%
USA	36,23%	41,38%	39,50%	44,27%
OECD-Durchschnitt	69,81%	77,14%	75,00%	72,62%

Quelle: OECD 2003, Tab 3.3., eigene Berechnungen.

Insofern kann man zwar einige Faktoren nennen, warum Gesundheitsausgaben steigen (wobei für den Gesundheitsbereich der demografische Faktor nicht so bedeutend ist wie im Pensions- und im Pflegebereich), die oft zitierte Finanzkrise der öffentlichen Gesundheitssysteme resultiert aber hauptsächlich aus Problemen auf der Einnahmenseite. Während die Ausgaben sich in etwa parallel zum BIP entwickelten, bleibt die Entwicklung der Krankenversicherungsbeiträge deutlich hinter dem Wirtschaftswachstum zurück. Das liegt einerseits an der fallenden Lohnquote (wenn ein immer geringerer

Anteil des BIP aus Löhnen und Gehältern kommt, muss sich dies auch auf die Steuern und Abgaben auswirken, die auf diese Löhne und Gehälter eingehoben werden), andererseits aber auch an den regressiven Wirkungen von Sozialbeiträgen: Die Verteilung der Löhne und Gehälter wird immer ungleicher – es gibt immer mehr ganz niedrige und immer mehr ganz hohe Einkommen. Für die niedrigen Einkommen werden gar keine bzw sehr niedrige Krankenversicherungsbeiträge eingehoben, für Einkommen über 3.630 Euro im Monat wird ein gleichbleibender monatlicher Betrag von 280 Euro eingehoben – eine steigende Lohnsumme oberhalb der Höchstbeitragsgrundlage hat also keine Auswirkung auf das Aufkommen der Krankenversicherungsbeiträge.

Fast ein Drittel der Gesundheitsausgaben in Österreich werden privat bezahlt. Dies liegt vor allem an Selbstbehalten, an Privatversicherungen und an rezeptfreien Medikamenten.

Die vergangenen Jahre waren durch eine vielfältige Reformdiskussion gekennzeichnet. Im Folgenden sollen kurz die wichtigsten Entwicklungen dargestellt werden.

## **2.2. Der stationäre Bereich**

In den 1990er Jahren wurden Reformen im Spitalsbereich durchgeführt. Hier gibt es seit 1997 die leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung, wo nicht mehr nach Belegstagen abgerechnet wird, sondern nach Diagnosepauschalen. Dies führte zu einer Reduktion der Belegsdauer und damit zu einer Eindämmung des Kostenwachstums (1991-96 wuchsen die Gesamtkosten der landesfondsfinanzierten Krankenanstalten um 7,73% p.a., 1997-2002 waren es nur mehr 3,74% p.a.; Streissler 2004, 36f.). Die angewandten Vergütungsmechanismen setzen die Anreize dabei in die Richtung, dass es zu Leistungsrationierungen kommt und PatientInnen vorzeitig in den ambulanten Bereich „ausgelagert“ werden, was insbesondere bei der mangelnden Integration von stationärem und ambulanten Sektor als Qualitätsverlust gesehen werden muss.

Dennoch sind die Spitäler nach wie vor der teuerste Bereich im Gesundheitswesen – 44% der öffentlichen Ausgaben gehen in den stationären Sektor. Die jährlichen Wachstumsraten sind zwar seit 1997 deutlich gesunken, betragen aber noch immer im Durchschnitt 3,7% im Jahr. Einsparungen gab es vor allem beim Personal. Während die Personalzahlen 1991-96 um 7,53% p.a. stiegen, betrug ihr Wachstum im darauffolgenden Zeitraum 1997-2002 nur mehr 0,61% p.a..In Wien kam es sogar zu Rückgängen, was zur Folge hat, dass das vorhandene Pflegepersonal in zunehmendem Ausmaß über Überlastung klagt.

Die Spitalsreformen können folgendermaßen eingeschätzt werden: Die leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung (LKF) hat zu Kosteneindämmungen geführt, Produktivitätssteigerungen konnten allerdings kaum erreicht werden (siehe auch Stepan;, Sommersguter-Reichmann 2000, 26.) Aufgrund des Auseinanderfallens von Leistungserbringung und Finanzierungsverantwortlichkeit und der fehlenden Integration von ambulantem und stationärem Bereich kommt es aber nach wie vor zu unwirtschaftlichem Mitteleinsatz. In den Spitälern besteht noch dazu ein Anreiz zu überhöhter Kapitalintensität. Während Personal eingespart werden muss, ist für das einzelne Spital Kapital praktisch kostenlos. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der LKF können daher nur sehr schlecht beurteilt werden und es steht zu befürchten, dass es gesamtwirtschaftlich gesehen zu keinen bzw zu deutlich geringeren Kosteneinsparungen als erhofft gekommen ist.

## **2.3. Der niedergelassene / ambulante Bereich**

Im ambulanten Sektor werden seit Jahren verschiedene Reformideen diskutiert, ohne dass es zu größeren Änderungen gekommen wäre. So werden beispielsweise Gruppenpraxen zur Verbesserung der PatientInnenbetreuung gefordert. Die Sozialversicherung steht dieser Idee aber aus Kostengründen skeptisch gegenüber, da sie dadurch eine erhöhte Nachfrage nach medizinischen Leistungen befürchtet. Eine andere Diskussion betrifft die Honorierungsform – die derzeitige Form der Grundleistungspauschale (Krankenschein pro Quartal unabhängig von der Frequenz der Inanspruchnahme) birgt das

Risiko in sich, zu viele PatientInnen aufzunehmen und zu wenig Behandlungen für diese zu erbringen. Andere Möglichkeiten wären eine Diagnosefallvergütung (wo analog zur Abrechnung im Krankenhaus die Honorierung entsprechend der Diagnosegruppe erfolgt, also nicht nach tatsächlich erbrachten Einzelleistungen) oder eine Vergütung nach der Zahl der eingeschriebenen PatientInnen. Dieses Modell, das zwar die Möglichkeiten einer freien Arztwahl stark einschränkt, bietet für den Arzt den Anreiz, dazu beizutragen, dass seine PatientInnen möglichst gesund bleiben.

An vorderster Stelle müsste allerdings eine Verbesserung der Kooperation und Integration zwischen ambulantem und stationärem Sektor stehen (Schnittstellen-Problematik). Solange es hier verschiedene Verantwortlichkeiten und Finanzierungsträger gibt, werden PatientInnen hin- und hergeschoben werden, wird es zu Doppeluntersuchungen und –befundungen kommen und wird insgesamt hier Geld „verschleudert“ werden.

Trotz aller Überlegungen nach mehr Effizienz sowohl im ambulanten als auch im stationären Sektor darf allerdings die Zuwendungsmedizin nicht auf der Strecke bleiben. Bereits heute ist es so, dass Beziehungen und „Kuvertmedizin“ sowie das Wahlarztssystem dazu führen, dass diejenigen, die es sich leisten können, deutlich besser betreut werden, mehr Wertschätzung erhalten und mehr Möglichkeiten der aktiven Mitbestimmung haben.

Trotz eines nahezu 100%-igen Krankenversicherungsschutzes gibt es ein soziales Gefälle in der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen. Einerseits korreliert der Gesundheitszustand mit dem Einkommen, womit erhöhte Kostenbeteiligungen Angehörige schwächerer Einkommensgruppen stärker treffen. Andererseits nehmen Besserverdienende das Gesundheitssystem anders in Anspruch: NiedrigverdienerInnen nehmen zwar aufgrund ihres schlechteren Gesundheitszustandes häufiger als der Durchschnitt AllgemeinmedizinerInnen in Anspruch, sie gehen aber deutlich seltener zum Facharzt und unterziehen sich seltener einer Gesundenuntersuchung. Der Zugang zu ambulanten Gesundheitsdienstleistungen ist für Ärmere häufiger mit längeren Weg- und Wartezeiten verbunden als für sozial besser gestellte Menschen (Hofmarcher et alii 2003, 14. Pochobradsky et alii 2002.)

#### **2.4. Der Arzneimittelbereich**

Die höchste Dynamik wiesen in den vergangenen Jahren die Ausgaben für Medikamente auf. Die Steigerungen sind dabei ganz klar auf einen Preiseffekt zurückzuführen. Die seit Jahren laufenden Bemühungen, hier eine Kosteneindämmung zu erreichen, sind wenn überhaupt immer nur von kurzzeitigem Erfolg gekrönt. Wenngleich es sich beim Pharmabereich um einen privatwirtschaftlichen Bereich handelt, kann nicht von marktwirtschaftlicher Wettbewerbs-Preisbildung ausgegangen werden. Dies liegt einerseits an der Marktstruktur: Große Unternehmen dominieren den Markt, außerdem koalieren sie häufig mit ÄrztInnen und ApothekerInnen und können so ihre Anbieterdominanz ausspielen. Andererseits liegt es am Patentschutz – Innovation muss sich lohnen und daher werden neu entwickelte Medikamente geschützt. Hier gilt es, die „optimale“ Patentdauer zu eruieren, um zu vermeiden, dass zu hohe Renten abgeschöpft werden. Die Bestrebungen der EU in Richtung Ausweitung der Patentdauer müssen äußerst kritisch betrachtet werden. Untersuchungen bei amerikanischen Pharmafirmen zeigen nämlich deutlich, dass die hohen Medikamentenkosten nur zu einem Teil durch Forschungsausgaben verursacht werden, ebenso wichtig ist inzwischen der Anteil der Marketingkosten (siehe Probst 2003, 54.).

#### **2.5. Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Gesundheitswesens**

Das Gesundheitswesen ist einer der größten volkswirtschaftlichen Produktions- und Konsumsektoren mit herausragenden Wachstums- und Beschäftigungschancen. Es ist damit ein bedeutender Standortfaktor: Ein funktionierendes Gesundheitssystem ist eine ebenso wichtige Produktionsvoraussetzung wie Verkehrs-, Energie-, Telekommunikations- und Bildungsinfrastruktur (AG Alternative Wirtschaftspolitik 2002, 3.)

Wenngleich die Zahlen zur Erwerbstätigkeit im Gesundheitsbereich sehr vage sind, kann man in etwa schätzen, dass sich der Anteil der Beschäftigten im Gesundheitswesen an der Gesamtsumme aller Beschäftigten in den vergangenen drei Jahrzehnten etwa verdoppelt hat (laut Statistischen Handbüchern der Sozialversicherung von 2,5% Mitte der 1970er Jahre auf 5,2% 2004).

Die Einkommensentwicklung lässt sich aufgrund statistischer Umklassifizierungen nur seit 1995 vergleichen. Das Medianeinkommen für Männer, die im Gesundheitswesen unselbständig beschäftigt waren, stieg von 1995 auf 2003 um 14,8%, für Frauen um 12%. Diese Steigerungsraten sind geringer als jene für die durchschnittlichen Medianeinkommen über alle Wirtschaftsklassen (Männer +19,3%, Frauen +16,6%). Während aber die Medianeinkommen der Männer im Gesundheitswesen unter dem Gesamtmedianeinkommen für Männer liegen, sind sie bei Frauen etwas höher. Darin spiegelt sich, dass es sich um ein sehr stark frauendominiertes Berufsfeld handelt:

„Gemessen an Fraueneinkommen insgesamt bietet dieses Berufsfeld überdurchschnittliche Einkommenschancen. Die Geschlechtsdiskriminierung wird aber daran deutlich, dass die Durchschnittseinkommen im Gesundheitsbereich niedriger sind als die allgemeinen Durchschnittseinkommen – die wenigen Männer müssen sich in diesem Bereich an die Fraueneinkommen „nach unten“ anpassen.“ (Streissler 2003, 279)

### 3. Zunehmende Ökonomisierung im Gesundheitswesen

In zunehmendem Ausmaß wird eine Ökonomisierung im Gesundheitswesen festgestellt. Dies lässt sich an mehreren Tendenzen festmachen:

So hat die starke Betonung der EU-Wettbewerbs- und Binnenmarktpolitik selbstverständlich massive Auswirkungen auf die Sozial- und Gesundheitspolitik. Nur vordergründig sind diese noch nationalstaatliche Angelegenheit.

Die vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes können dabei in vielfältiger Weise ins Gesundheitswesen hineinspielen (Schmucker 2003, 18.):

- |                              |   |
|------------------------------|---|
| Freier Personenverkehr →     | Arbeitsmarkt: Ärzte, Zahnärzte, Pflege- und Gesundheitsberufe<br>Kurzeit- und Langzeitaufenthalt<br>Datenverkehr und Datenschutz  |
| Freier Güterverkehr →        | Pharma-Markt, Medizinprodukte-Markt<br>Öffentliche Beschaffung von Gütern<br>Patientenwahl von Gütern                             |
| Freier Dienstleist.verkehr → | Private und gesetzliche Krankenversicherung<br>Öffentliche Beschaffung von Dienstleistungen<br>Patientenwahl von Dienstleistungen |
| Freier Kapitalverkehr →      | Krankenhausinvestitionen  |

So ist beispielsweise im Zuge des freien Personenverkehrs inzwischen die nachträgliche (teilweise) Kosten-Erstattung von Gesundheitsleistungen, die im Ausland in Anspruch genommen wurden, bei der heimischen Krankenkasse gestattet. Auch wenn bis 2004 der Medizintourismus keine größere Dimension angenommen hatte (bis 2002 wurden im Jahresdurchschnitt 850 Genehmigungen erteilt: Schmucker 2003, 21.), dürfte er für Österreich insbesondere seit der EU-Erweiterung an Bedeutung gewinnen..

#### 3.1. Die EuGH-Rechtsprechung der letzten Jahre

In den vergangenen Jahren haben gerade EuGH-Entscheidungen im Gesundheitswesen vermehrt zu Änderungen beigetragen. Problematisch dabei ist, dass diese aktive Rolle des Gerichtshofs

„...nicht auf Grundlage politischer Entscheidungsprozesse basiert, sondern mittels Binnenmarkt- und Wettbewerbsrecht eine marktorientierte Transformation der Gesundheitssysteme vorantreibt.“ (Schmucker 2003, 5.)

Die beiden wichtigsten Urteile Ende der 1990er Jahre betreffend das Gesundheitswesen waren Kohll-Decker (1998) und Geraets-Smits und Peerbooms (1999). Sie beziehen sich darauf, dass ärztliche Dienstleistungen, sowohl im niedergelassenen als auch im stationären Bereich, im Ausland in Anspruch genommen werden können und von den heimischen Krankenkassen vergütet werden müssen (auch ohne vorherige Genehmigungen bzw mit gemildertem Genehmigungsvorbehalt), soweit dadurch das finanzielle Gleichgewicht des Systems der sozialen Sicherheit nicht gefährdet wird. Letzteres dürfte für Einzelpersonen ja praktisch nie der Fall sein, in der Summe kann das aber natürlich zu erheblichen Problemen führen, insbesondere wenn die medizinrelevante Wertschöpfung, wie Operationen, im Ausland erfolgt, die Belastung des Systems in Form von Krankenständen dann aber im Inland schlagend wird.

Es wurde im Zuge dieser Arbeit untersucht, wie in den vergangenen beiden Jahren die EuGH-Rechtssprechung aussah. Das Ergebnis ist dabei folgendes:

In der EuGH-Datenbank finden sich in den Jahren 2003 und 2004 insgesamt 31 Urteile, die mit dem Gesundheitswesen zutun haben: Fünf Urteile gehen dabei in Richtung Qualitätssicherung und „Harmonisierung nach oben“, die anderen 26 tendieren eher in die Richtung Binnenmarktfreiheiten.

Von den fünf positiven Urteilen betreffen zwei die Regelung von Arbeitszeiten, jeweils zugunsten der ArbeitnehmerInnen (konkret: RettungsdienstfahrerInnen und ÄrztInnen im Bereitschaftsdienst), ein Urteil betrifft die Arzneimittelsicherheit (Pharmakovigilanz).

Wohl das wichtigste Urteil der vergangenen beiden Jahre stellt fest, dass die deutschen Krankenkassen keine Unternehmen nach Art 81 EG sind, daher auch keine marktbeherrschende Stellung missbrauchen können. Im Speziellen wird ihnen dadurch gestattet, Festbeträge bei der Arzneikostenerstattung festlegen zu dürfen (AOK und andere, C-264/01, Urteil vom 16. März 2004).

Der Kern des Urteils liegt in Folgendem:

„Im Bereich der sozialen Sicherheit hat der Gerichtshof entschieden, dass bestimmte Einrichtungen, die mit der Verwaltung gesetzlicher Kranken- und Rentenversicherungssysteme betraut sind, einen rein sozialen Zweck verfolgen und keine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben. Dies ist der Fall bei Krankenkassen, die nur die Gesetze anwenden und keine Möglichkeit haben, auf die Höhe der Beiträge, die Verwendung der Mittel und die Bestimmung des Leistungsumfangs Einfluss zu nehmen. Denn ihre auf dem Grundsatz der nationalen Solidarität beruhende Tätigkeit wird ohne Gewinnerzielungsabsicht ausgeübt, und die Leistungen werden von Gesetzes wegen und unabhängig von der Höhe der Beiträge erbracht.“

Ein weiteres bedeutendes Urteil (DocMorris) stellt fest, dass ein Mitgliedstaat den Internet-Versandhandel mit rezeptpflichtigen Arzneien untersagen kann (C-322/01, Urteil von 11. Dezember 2003).

Demgegenüber steht eine Flut an Erleichterungen bzw Liberalisierungen: In elf Fällen geht es um die teilweise Erleichterung der grenzüberschreitenden Anerkennung von Arzneimitteln und Generika, in sechs Fällen werden Krankenversicherer in Erweiterung des Kohll/Decker-Urteils dazu verpflichtet, die Kosten für im Ausland erbrachte Leistungen unter bestimmten Bedingungen zu ersetzen (das betrifft ua. die Pflegeversicherung, Heilkuren, biomedizinische Laboranalysen, Krankenhausaufenthalte und ambulante Leistungen), und in einem Fall geht es um die Anerkennung von Ärzteausbildungen im Ausland. Dann gibt es noch acht weitere Urteile, die nur am Rande das Gesundheitswesen betreffen, da es um die Liberalisierung von Nahrungsergänzungsmitteln geht.

Die EuGH-Rechtssprechung leistet also tendenziell der Entwicklung Vorschub, dass die nationalen Gesundheitssysteme als lukrative Zukunftsmärkte gesehen werden, die profitable Betätigungsfelder für Versicherungskonzerne und private Anbieter von Gesundheitsdienstleistungen bieten (Schmucker 2003, 33.) Nicht in Frage gestellt ist dabei (noch) die Selbstverwaltung der Krankenkassen. Solange sie sich auf den Solidargedanken stützen, werden sie nicht als Unternehmen und damit auch nicht als

Nachfragekartell aufgefasst. Das bedeutet aber im Umkehrschluss, dass ein Abbau von Solidarelementen (wie zum Beispiel Wettbewerb zwischen Krankenkassen, Aufsplittung des Leistungskatalogs in Grund- und Wahlleistungen, aber auch vermehrte Selbstbehalte) die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass auch die Krankenkassen selbst dem Wettbewerbsrecht unterworfen werden.

Dies wird auch von Mühlenbruch und Schmidt (2004, 174) bestätigt:

„Festgehalten hat der EuGH aber auch an dem Grundsatz, dass es keine generelle Befreiung von den Bindungen des EGV im Bereich des Sozialen gibt, sondern dass nur bei Erfüllung bestimmter Kriterien hinsichtlich der Ausgestaltung eines Systems der sozialen Sicherung bestimmte Bindungen entfallen. Damit hängt die Zulässigkeit monopolistisch organisierter Sozialversicherungssysteme von der konkreten Ausgestaltung ab und kann sich hinsichtlich der Krankenkassen in Abhängigkeit von den zugewiesenen Aufgaben und der Art und Weise ihrer Organisation verändern. Orientiert sich die Aufgabenwahrnehmung künftig stärker an marktlichen Elementen, kann es zu einer anderen Einschätzung kommen.“

### **3.2. Vorrang des betriebswirtschaftlichen Denkens**

Die Sparzwänge, die aus den Maastricht-Kriterien und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt resultieren, tun ihr übriges, um Wirtschaftlichkeit und Effizienz als wichtigere Ziele als Solidarität und Gerechtigkeit zu forcieren.

Neben der EU-Liberalisierungspolitik sind es auch die Bemühungen im Rahmen von WTO und GATS, die veränderte Bedingungen für Gesundheitsdienstleister und –konsumentInnen schaffen:

“The changing conditions of global trade have raised important challenges for public health, including privatization and reduction of public services; reduced sovereignty of governments in regulating services, medications, equipment, and economic activities that affect occupational and environmental health; and enhanced power of multinational corporations and international financial institutions in policy decisions. Processes that link global trade and health often occur silently, with little attention or representation by legislators, the public media, and health professionals.” (Shaffer 2005, 33).

So werden rentable öffentliche Einrichtungen privatisiert, Leistungen ausgegliedert, es wird rationalisiert und Eigenbeteiligungen werden erhöht (siehe auch Deppe 2002, 108.)

Die medizinische Arbeit wird verbetrieblicht – sie wird in Schemata, Richtlinien, etc. standardisiert. Dadurch werden medizinische Dienstleistungen zunehmend formalisiert und bürokratisiert, die patientInnenbezogenen Tätigkeiten nehmen zugunsten Management und Verwaltung ab.

Fallpauschalen, Globalbudgets, etc. sollen zu effizientem Ressourceneinsatz führen. In der Realität bedeutet der dadurch entstehende Druck häufig Personalabbau, Qualitätsminderung, Risikoselektion, zu frühe Entlassungen, etc.

### **3.3. Privatisierung – Liberalisierung – Ökonomisierung des Gesundheitswesens in Österreich**

Auch wenn es wenig thematisiert wird, so ist es inzwischen eine Tatsache, dass die Ökonomisierung auch in Österreich Einzug gehalten hat: Insbesondere der Krankenhaussektor wurde in Österreich in den vergangenen Jahren wesentlich marktnäher gestaltet. So wurden in vielen Spitälern die Zuleistungen (wie Küche, Wäscherei, Putzdienste, etc) ausgelagert, Spitäler wurden in privatrechtliche Gesellschaften umgewandelt, etc.

„Die Vamed Krankenhaus Management und Betriebsführungs- GesmbH (KMB), eine Tochter des österreichischen Spitalsdienstleisters Vamed, managt schon jetzt in öffentlichen Krankenhäusern wie dem Wiener AKH die komplette Infrastruktur wie Reinigung, Telefon, Energieversorgung und Fuhrpark. Mietwäsche-Unternehmen machen bereits fast die Hälfte ihrer Umsätze im Gesundheitsbereich“ (Rümmele 2005, 132f).

Diese zunächst sinnvoll erscheinenden Kostenreduktionen führen ihrerseits aber wieder häufig zu einem Konzentrationsprozess auf der Zuliefererseite:

„Im März 2004 erwarb etwa die Wiener Städtische Versicherung für rund 10 Millionen Euro 50 Prozent an der Diana-Gruppe, einer Betriebsgesellschaft von medizinisch-technischen Labors. Die Gruppe, die später in Futurelab umbenannt wurde, betreibt mehrere diagnostische Labors in Wien, ist auch in Tschechien tätig und will in Richtung Osteuropa expandieren. Diese Strategie passt zur Erwartung von Experten, die

davon ausgehen, dass über kurz oder lang grenzüberschreitende Spitalsdienstleister entstehen, die aufgrund von Monopolstellungen ihrerseits den Druck auf die Krankenhausträger erhöhen können.“ (Rümmele 2005, 133)

Aber auch Spitäler selbst werden verkauft bzw ausgelagert (siehe Rümmele 2005). 2001 wurde das Kitzbühler Krankenhaus von der Gemeinde zu 74% an Helios verkauft). 2003 wurde versucht, für die steirische Krankenhausgesellschaft eine private Spitalsgesellschaft zu finden, die die Führung des Unternehmens übernehmen sollte. Seit Jahren läuft eine Debatte um die Privatisierung des Hanusch-Krankenhauses der Wiener Gebietskrankenkasse. In Österreich sind die aktivsten Konsortien die Vamed AG, die Humanomed-Gruppe, die HCC Krabag sowie Raiffeisen. Vielfach gibt es dann recht undurchschaubare Verflechtungen zu privaten Versicherungen, zu Baukonzernen, oder zu ausländischen Gesundheitskonzernen (wie Helios, Fresenius, Siemens, etc.).

Noch deutlich dynamischer als der Krankenhausbereich wächst der Bereich der Alten- und Pflegebetreuung. Die Kräutergarten-Gruppe, Senecura, Humanocare (eine Schwesterfirma der Humanomed) sind einige der in Österreich aktiven Pflegeheimbetreiber. Die ambulante Pflege hingegen, erfolgt insbesondere in Ostösterreich zu einem erheblichen Teil über halb legale Pflegekräfte aus Osteuropa.

Welche Auswirkungen haben die Privatisierungstendenzen nun auf Kosten, auf Qualität der Leistung und auf Beschäftigung? Da es sich hier um einen graduellen Prozess handelt, der noch wenig untersucht ist, lassen sich nur qualitative Einschätzungen machen.

Die oft zitierte, angeblich höhere Effizienz privater Spitäler lässt sich mit schlechteren Kollektivverträgen, mit Fehlen von Ausbildungsstätten und Pflegeschulen und nicht zuletzt mit Rekrutierung von Pflegepersonal aus Pflegepools erklären (siehe Streissler 2003): Das Pflegepersonal wird nicht mehr angestellt, sondern bietet „selbständig“ über Vermittlungsstellen – die sogenannten (oft illegalen) Pflegepools – ihre Arbeit an, meist neben einer gesicherten Arbeit in einem der öffentlichen Spitäler (was dort dann häufig zu vermehrten Krankenständen, Burn-out Syndrom etc führt).

Die Erfahrungen der USA und inzwischen auch Deutschlands zeigen, dass mit dem Kostendruck auch der Konzentrationsdruck steigt. Dies geht nicht immer einher mit einer effizienten Bettenbewirtschaftung, dh wenige Schwerpunktspitaler und eine gut ausgebaute Grundversorgung, da auch hier betriebswirtschaftlich und nicht volkswirtschaftlich gedacht wird.

Devereaux et al. (2002) zeigten für die USA in einer groß angelegten Meta-Studie (in der Studien für mehr als 26.000 Spitäler und 38 Mio PatientInnen erfasst wurden), dass die Sterblichkeitsrate in gewinnorientierten Privatspitalern um 2% höher als in nicht-gewinnorientierten ist. Sie erklären dies damit, dass im Gegensatz zu Non-Profit-Organisationen gewinnorientierte Spitäler auch eine Gewinnmarge für ihre Investoren abwerfen müssen. Dadurch steigt der Kostendruck, das Personal ist weniger qualifiziert:

“Considering these issues one might feel concern that the profit motive of private for-profit hospitals may result in limitations of care that adversely affect patient outcomes. Our results suggest that this concern is justified. Studies included in our review that conducted an analysis adjusting for disease severity, and another analysis with further adjustment for staffing levels, support this explanation for our results. The private for-profit hospitals employed fewer highly skilled personnel per risk-adjusted bed.” (Devereaux 2002, 1405).

In einer Folgestudie zeigte ein weiteres AutorInnen-Team rund um Philip Devereaux (2004), dass nicht nur die *Performance* privater gewinnorientierter Spitäler in den USA schlechter sei als im Non-Profit-Sektor, sondern dass gleichzeitig auch die Preise höher seien,, wiederum mit der Erklärung, dass die privaten Investoren zu bedienen seien:

“Our pooled analysis [...] demonstrated statistically significant higher payments for care at private for-profit hospitals [...]. The likely explanation is the necessity to generate revenues to satisfy investors, a requirement absent in private not-for-profit hospitals. Private for-profit hospitals are also burdened with a 6% absolute increase in the proportion of hospital spending devoted to administration as compared with private not-for-profit hospitals. Further executive bonus incentives are over 20% higher at private for-profit than at private not-for-profit hospitals.” (Devereaux 2004, 1822f)

Private Gesundheitsdienstleister tendieren weiters zu PatientInnenselektion. Dieses Problem ist bereits aus den USA und Deutschland bekannt. Die Tatsache, dass in Österreich der durchschnittliche Punktwert pro Fall (in der LKF wird jedem Diagnosefall je nach Komplexität ein Punktwert zugewiesen, der dann abgerechnet wird) in öffentlichen Spitälern höher ist als in privaten, verstärkt ebenfalls den Verdacht, dass sich private Spitäler eher die leichteren Fälle heraus“picken“ (Rümmele 2005, 137).

### 3.4. Vor- und Nachteile von Public-Private-Partnerships

Von vielen Seiten werden Public-Private-Partnerships propagiert. Und zwar nicht nur von Marktliberalen, sondern auch ausgewiesenen Sozialdemokraten (in Österreich beispielsweise der Ökonom Ewald Nowotny; in Deutschland macht sich die SPD-Bundestagsfraktion dafür stark). Die Modelle reichen dabei von Betriebsführungsmodellen, wo ein privates Unternehmen auf Basis eines Managementvertrags im Namen und auch auf Rechnung der öffentlichen Hand eine Krankenanstalt führt bis hin zu Betreibermodellen, wo der öffentliche Haushalt private Betreiber mit dem Bau, der Planung, der Finanzierung und dem Betrieb der Anlage beauftragt. Je höher die Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand bleiben, umso geringer sind die Budgetentlastungsmöglichkeiten. Bei PPPs (oder P3s) schließen sich öffentliche und private Partner zum wechselseitigen Vorteil zusammen. Bei der Verfolgung gemeinsamer Ziele steuert jeder Partner seine Erfahrung bei. Einsatzfelder sind dabei nicht nur das Krankenhaus, sondern ebenso die Pflege, die Pharmabranche, die Biotechnologie, gesundheitliche bzw. medizinische Informationstechnologie, etc.

Als Vorteile werden genannt (Rupp 2004):

- Entlastung des Finanzhaushaltes,
- verstärkte Gesamtoptimierung (dies betrifft die komplexeren PPP-Modelle wie Konzessions- oder Betreibermodell),
- Möglichkeit der Effizienzsteigerung (dies basiert einerseits auf der Hypothese der Überlegenheit der Privatwirtschaft gegenüber dem öffentlichen Sektor, andererseits auf der besseren Ausnutzung von Synergieeffekten),
- Risikotransfer zum privaten Partner,
- neueste Technologie und Managementenerfahrung,
- geringerer Einfluss der Politik (dies wird wohl nur von manchen als Vorteil gesehen werden),
- Kundenorientierung (Privaten wird hierbei eine größere KundInnenorientierung nachgesagt als dem Staat),
- straf- und zivilrechtliche Entlastung.

Gleichzeitig werden aber eine Anzahl von Kritikpunkten genannt (ebenfalls Rupp 2004, man findet sie aber auch beispielsweise in den sehr angeregten Internet-Diskussionen in Kanada über PPP-Modelle):

- höhere Finanzierungskosten bei Großinvestitionen (da die öffentliche Hand bessere Finanzierungsbedingungen hat),
- aufwändige Projektvorbereitung (die Erfahrungen zB in Großbritannien zeigen, dass die Ausschreibungszeiten sehr lang sind),
- Unsicherheit bei Vergabe und Wettbewerbsregeln der EU,
- Erfordernis der Erstellung komplexer Regelungen (es bedarf umfangreicher Verträge, wie die Risiken aufgeteilt werden, wie Tarife, Ertragsbegrenzungen, etc festgelegt werden, welches Mindestangebot zu erbringen ist, etc. – insofern dürften entgegen dem obengenannten Vorteil der rechtlichen Entlastung PPPs sehr zur Freude der Wirtschaftsanwälte sein),
- Gefahr der Benachteiligung der öffentlichen Hand bei Risiko- und Ertragsteilung,
- wachsender Einfluss der privaten Akteure bei der Erstellung öffentlicher Leistungen und damit verbunden Verlust an öffentlicher bzw. demokratischer Kontrolle.

All diese Kritikpunkte haben 2001 den britischen Rechnungshof zur Feststellung veranlasst, dass die Langzeitwirkungen von PPP-Projekten mit Laufzeiten bis 35 Jahren noch nicht abschätzbar wären.



Wie bei allen Privatisierungsmaßnahmen öffentlicher Dienstleistungen stellt sich einfach die Frage, wie sehr die Versorgungssicherheit in guter Qualität garantiert werden kann, ob es nicht zu „Rosinenpicken“ kommt (nur ertragreiche Projekte werden private Partner finden) und ob die Projekte nicht überdimensioniert sind (Ferrari-Syndrom). Auch wenn es sich um eine Partnerschaft mit der öffentlichen Hand handelt, hat jeder private Unternehmer alles andere als altruistische Motive. Unternehmen sind ihren *shareholders* verantwortlich und nicht den *stakeholders* (im Gesundheitswesen also den PatientInnen). Wie schwierig es ist, private Partner zu finden, wenn die öffentliche Hand sich ein hohes Maß an Einflussmöglichkeit bewahren will, hat die erfolglose Suche der landeseigenen Krankenhausgesellschaft Kages nach einer privaten Spitalsgesellschaft, die die Führung des Unternehmens übernehmen sollte, gezeigt (siehe Rümmele 2005, 35f). Eigentümer sollte das Land Steiermark bleiben, das neue Management durfte keine Standorte schließen, die Personalhoheit sollte beim Land verbleiben. Noch während des Bieterverfahrens zogen sich Sana/Humanomed und Vamed/Wittgenstein Kliniken aufgrund der eingeschränkten Gestaltungsmöglichkeiten zurück, so dass schlussendlich die Kages für die Spitäler Geschäftsführer anstellte und lediglich mit der HCC Krabag (ein Unternehmen von Christian Köck, Hans-Peter Haselsteiner und der Raiffeisen LB NÖ-Wien) einen gut dotierten Beratervertrag abschloss.

## 4. Was sind die Alternativen?

Es gibt im Prinzip zwei Möglichkeiten, auf diese Ökonomisierung zu antworten: Entweder schlägt man die Debatte mit ihren eigenen Waffen, in dem man ökonomische Argumente dafür anführt, wieso ein solidarisches, öffentliches Gesundheitswesen Pareto-effizient ist. Oder man wählt einen bewusst „unökonomischen“ Weg und argumentiert mit Werturteilen: Gesundheit als unverzichtbares Gut darf nicht ökonomischen Zwängen unterworfen werden. Gesundheit muss einfach leistbar sein.

Es soll hier eher versucht werden, den ersten Weg zu gehen. Will man, dass Menschen solidarisch sind und sich verantwortlich zeigen, so müssen sie auch etwas davon haben – es sind daher *win-win*-Situationen gefragt.

### 4.1. Gesundheitspolitische Kompetenzen für die EU?

Im europäischen Kontext kann man sich dabei auf den Vertrag von Amsterdam berufen, in dem es in Art 152, Abs 1 im ersten Satz heißt:

„Bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und –maßnahmen wird ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt.“

Damit wird der Gesundheitsschutz zur verpflichtenden Querschnittsmaterie aller Politikbereiche, wobei aber die Mitgliedstaaten volle Verantwortung für die Organisation des Gesundheitswesens und der medizinischen Verantwortung haben (Schmucker 2003, 9ff). Im September 2002 wurde dann das „Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der öffentlichen Gesundheit“ für die Jahre 2003 bis 2008 veröffentlicht. Hier wurden vor allem verbesserte Informationsflüsse und Koordination festgelegt und der Gesundheitsförderung und Prävention großer Stellenwert beigemessen:

„Das Programm soll auf diese Weise dazu beitragen, dass

- a) durch die Förderung einer integrierten und sektor-übergreifenden Gesundheitsstrategie bei der Festlegung und Durchführung sämtlicher Gemeinschaftspolitiken und –maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt wird,
- b) Ungleichheiten im Gesundheitsbereich abgebaut werden und
- c) die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in den unter Artikel 152 des Vertrags fallenden Bereichen gefördert wird.“ (Europäische Gemeinschaft 2002, 6).

Die Ausführungen haben aber deutlich gezeigt, dass der EuGH die Gesundheitspolitik stark beeinflusst. Dem muss koordiniert entgegengewirkt werden:

„Will man die Gestaltung der Gesundheitspolitik nicht dem binnenmarktorientierten Richterrecht überlassen, bedarf es aktiver politischer Gestaltungsprozesse auch auf der europäischen Ebene. Ohne eine Verankerung gesundheitspolitischer Ziele in den europäischen Verträgen wird sich die auf die Mechanismen des Marktes zugeschnittene Entwicklung der Europäischen Union fortsetzen.“ (Schmucker 2003, 37.)

Territoriale Grenzüberschreitungen im Gesundheitswesen sind nicht rundweg abzulehnen. Notwendige Bedingung ist allerdings, eine Dequalifizierungsspirale und eine Ausnutzung der finanziellen Ressourcen eines Systems zugunsten eines anderen zu verhindern. So findet sich beispielsweise im Peerbooms-Urteil die Erkenntnis, dass nationale Versicherungen sich bei der Ausgestaltung ihrer ambulanten und stationären Leistungskataloge nicht allein von nationalen Maßstäben leiten lassen dürfen – man kann daraus auch die Hoffnung ableiten, dass in diesem Rechtsrahmen medizinisch hervorragende Standards schneller in die Leistungskataloge der nationalen Kassen diffundieren und damit die Leistungsfähigkeit aller europäischer Gesundheitssysteme verbessert wird (Jasper, Tostmann 2003, 365.). Ebenso bedeutet die Aufweichung des Territorialprinzips auch im stationären Sektor, dass gerade in Grenzgebieten effiziente grenzüberschreitende Anbieternetzwerke entstehen könnten, in dem die stationären Kapazitäten aufeinander abgestimmt werden. Damit es nicht zu fiskalischen Ungleichgewichten kommt, bräuchte es hier allerdings geeignete Kostenverrechnungs- und Transfermechanismen (Jasper, Tostmann 2003, 367.)

Allerdings bedeuten diese Entwicklungen, dass bislang gebräuchliche Steuerungsinstrumente der Krankenkassen wie Budgets, Zulassungsbeschränkungen oder Vorschriften zur Qualitätssicherung, etc. in ihrer Leistungsfähigkeit geschwächt werden, da ausländische Anbieter nicht an sie gebunden sind:

„Hier sind die gesundheitspolitisch Verantwortlichen gefordert, europataugliche und systemverbessernde Lösungen zu finden.“ (Jasper; Tostmann 2003, 368.)

Nur auf die Methode der offenen Koordinierung zu setzen ist sicherlich zu wenig. Dies haben die Erfahrungen aus der Beschäftigungs- und Armutsbekämpfungspolitik deutlich gezeigt. Es geht vielmehr darum, dem Lissabon-Ziel des „größeren sozialen Zusammenhalts“ auf europäischer wie auf nationaler Ebene zum Durchbruch zu verhelfen. Das bedeutet, dass mehr Grenzüberschreitung im Gesundheitswesen nur mit hoher Planungs- und Steuerungskompetenz auf EU-Ebene einhergehen kann. Ob Nationalstaaten hier Kompetenzen delegieren wollen, wird davon abhängen, wie sehr hohe Qualitätsstandards auch auf EU-Ebene gelten sollen.

Auch Busse (2004, 78) sieht die Zukunft in der europäischen Koordination. Die in der EU-Grundrechtscharta im Verfassungsentwurf der Europäischen Union aufgestellte Forderung „Jeder Mensch hat das Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und auf ärztliche Versorgung“ sollte nicht einfach nur nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten interpretiert werden. Vielmehr bedarf es eines europäischen Mindestleistungskatalogs, europaweiter Akkreditierung von Krankenhäusern und ÄrztInnen und vor allem EU-weit einheitlicher Leitlinien.

#### **4.2. Reformen auf der Finanzierungsseite**

Die konservative Antwort auf die Probleme des Gesundheitswesens ist: Die Lohnnebenkosten, über die derzeit die Sozialversicherung finanziert wird, müssen gesenkt werden. Da aber gleichzeitig nicht die Ausgaben für den Wachstumsbereich Gesundheit zu stark eingeschränkt werden dürfen, muss zunehmend auf die Versicherten selbst und insbesondere auf die Kranken zurückgegriffen werden. Dies ist unsolidarisch und ist der sicherste Weg in eine Zweiklassengesellschaft. Dem gegenüber müssen von progressiver Seite Ansätze unterstützt werden, die Solidarität und Wettbewerb nicht als Widerspruch sehen.

Solidarische Finanzierung kann nicht heißen, dass Selbstbehalte erhöht werden, sondern vielmehr, dass all jene, die von einem guten Gesundheitswesen profitieren, auch Finanzierungsverantwortung haben. Das bedeutet, dass die Finanzierungsbasis erweitert werden muss auf alle Einkommensarten.

Die Vorschläge reichen hier von der in Österreich diskutierten Wertschöpfungsabgabe bis hin zur deutschen Bürgerversicherung.

Auf der Finanzierungsseite, sprich bei den Krankenkassen, ist den Bestrebungen nach mehr Wettbewerb ein Riegel vorzuschieben. Das Urteil AOK u.a. hat deutlich gezeigt, dass eine solidarische Finanzierung untrennbar mit der Nicht-Unternehmens-Eigenschaft verbunden ist. Diese gilt es zu schützen.

#### **4.3. Qualitätswettbewerb unter den Leistungsanbietern**

Unter den Leistungsanbietern ist Wettbewerb hingegen denkbar – allerdings in Form von Qualitätswettbewerb. Abrechnungssysteme müssen dahingehend reformiert werden, dass sie Anreize bieten, gute Qualität für alle zu bieten. PatientInnen müssen wesentlich besser informiert werden, sowohl über Art und Umfang der erbrachten Leistungen, als auch über die dadurch entstehenden Kosten. Qualitätssicherung und –kontrolle müssen wesentlich stärker ausgebaut werden: Qualitätssicherung, zB *Health Technology Assessment* erhöht Effizienz wie Effektivität im Gesundheitswesen und sollte daher flächendeckend eingesetzt werden. Weiters müssen PatientInnenrechte deutlich gestärkt werden.

Qualitätssicherung und Sicherung des universalen Zugangs hängen jedenfalls eng miteinander zusammen, will man nicht eine Zwei-Klassen-Medizin.

#### **4.4. Einsparungspotenziale durch Transparenz und Koordination**

Die Gesundheitspolitik muss ihre Ziele wesentlich transparenter machen – in Sonntagsreden zu behaupten, Gesundheit sei unbezahlbar und das höchste Gut ist in Zeiten knapper Mitteln und komplexer Zielfunktionen naiv und fast schon unehrlich. Leistungskataloge, die darstellen, was in welchem Umfang von der solidarischen Krankenversicherung abgedeckt wird, sind ein Instrument der Transparenz. Wenn sie unter Zuhilfenahme moderner wissenschaftlicher Erkenntnisse demokratisch erstellt werden und garantieren, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen nicht systematisch ausgeschlossen werden, ist gegen diese Form der Rationierung nicht unbedingt etwas einzuwenden. Sowohl Schweden als auch die Slowakei haben gute Erfahrungen damit gemacht.

Wie im ersten Abschnitt ausgeführt wird, dürften die höchsten Einsparungspotenziale bei der Verbesserung der Schnittstellen liegen. Eine bessere Koordination zwischen ambulantem und stationärem Bereich wäre zum Wohle der PatientInnen, gleichzeitig aber auch ausgabendämpfend. Spitalsreformen können also nur dann zielführend sein, wenn gleichzeitig eine leistungsfähige ambulante Pflege und eine integrative Versorgung aufgebaut werden

Notwendig dafür ist ein koordinierter österreichweiter Versorgungsplan. Dafür braucht es eine übergeordnete Planungsagentur, um Leistungserbringung und Finanzierungsverantwortung in eine Hand zu bringen. Nicht sinnvoll erscheint in diesem Zusammenhang die Schaffung neuer Bürokratien (Gesundheitsagenturen), die nur wenig verschleiert der Machtverschiebung („Umfärbung“) dienen. Zielführender wäre eine Stärkung der Sozialversicherung – sie ist bereits heute der wichtigste *player* im Gesundheitswesen und ist den Grundsätzen der solidarischen Finanzierung verpflichtet.

Selbstverständlich lässt sich über Reformen in der Bettenbewirtschaftung diskutieren. Es dürften aber eher Umschichtungen als der Abbau von Betten notwendig sein. Österreich hat ein nicht mehr zeitgemäßes Verhältnis von Akut- und Pflegebetten, hier muss es zu Umwidmungen kommen. Regionale Spitäler dürfen nicht als Prestigeobjekte von Landeshauptleuten missbraucht werden, sondern sollten auch österreichweit koordiniert geplant werden, um überall eine rasch erreichbare Grundversorgung zu gewährleisten. Spezialbehandlungen können hingegen auf bestimmte Kompetenzzentren konzentriert sein, wodurch die Qualität seltener Operationen steigen sollte. Wenn bestimmte Operationen in

einem Spital höchstens einmal im Jahr durchgeführt werden, steht zu befürchten, dass dem Ärztenteam die dafür notwendige Routine fehlt.

Spitäler sind in den Regionen wichtige Arbeitgeber (in Kärnten beispielsweise hat allein das Krankenhaus Klagenfurt mit 4.500 MitarbeiterInnen mehr als doppelt so viele Beschäftigte wie der größte Industriebetrieb des Landes, die Infineon). Es verwundert daher nicht, wenn über Bettenabbau oder gar Spitalsschließungen immer heftige Kämpfe entstehen. Nicht unerheblich dürfte hier auch die Rolle der PrivatpatientInnen sein, wie Rümmele (2005, 155) eingängig ausführt:

„Privatversicherungen zahlen nämlich für Sonderklassepatienten kaum an das Spital, sondern hauptsächlich an den Primararzt. Der muss für gewöhnlich mit seinen Untergebenen und dem Krankenhaus teilen. [...] Ärztekammer und Experten schätzen, dass die den Ärzten zufließenden Beträge 30 bis 35 Prozent aller ärztlichen Einkommen im stationären Bereich ausmachen. Je mehr Privatpatienten ein Arzt also anlockt, umso besser für ihn, aber auch für das Spital, das mitnascht. [...] Damit es aber nicht so weit kommt, dass Spitäler Privatpatienten bevorzugen, hat der Gesetzgeber eine folgenschwere Barriere errichtet: Das Krankenanstaltengesetz legt fest, dass in einem gemeinnützigen Krankenhaus maximal ein Viertel aller Betten zur Sonderklasse gehören darf. Wer also möglichst viele profitable Sonderklassebetten haben will, muss auch die Gesamtzahl der Betten hoch halten.“

Wichtig ist ein bewussterer Umgang mit Medikamenten. Dabei sind sowohl Kostenbewusstsein als auch gesundheitliches Bewusstsein gefragt. Ideen wie das „Grüne Rezept“ (statt Medikamenten werden alternative Behandlungswege „verschrieben“) oder das „Boxensystem“ (ein Erstattungsmodell, das eine phasenweise Erstattung, je nach medizinischem Mehrnutzen, vorsieht) sollten dabei vorangetrieben werden. Natürlich sind auch Generika zu fördern, wobei darauf zu achten ist, dass hier nicht wieder eine ganz neue Lobby unterstützt wird.

Ganz wesentlich ist ein Ausbau der Prävention. Derzeit ist Prävention eine Kann-, aber nicht eine Muss-Aufgabe der Sozialversicherung. Dies mag kurzfristig kostengünstiger wirken, längerfristig entstehen durch mangelnde Prävention aber hohe individuelle und gesamtwirtschaftliche Folgekosten. Für eine effektive Prävention ist auch ein umfassender Auftrag zur betrieblichen Gesundheitsförderung notwendig.

Insgesamt lassen die demografischen Trends vermuten, dass Gesundheit, insbesondere dann, wenn auch die geriatrische Langzeitpflege miteinbezogen wird, in Zukunft mehr kosten wird (siehe zB Hofmarcher-Holzhaecker 2004). Das ist eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung, der sich eine wohlhabende Gesellschaft stellen kann und muss. Schließlich leistet, um den Argumentationskreis zu schließen, ein gutes Gesundheitssystem den wesentlichsten Beitrag zum Gesundheitszustand der Bevölkerung, was wiederum als Standortfaktor einen hohen externen Nutzen hat.

## 5. Zusammenfassung

Das Gesundheitswesen ist wie viele andere Bereiche öffentlicher Dienstleistungen immer mehr einer Ökonomisierung ausgesetzt. Nicht zuletzt der EuGH und sein Forcieren von Wettbewerbs- und Binnenmarktrecht spielt hier eine treibende Kraft jenseits von demokratischen Entscheiden. Auch in Österreich nehmen Liberalisierung und Privatisierung im Gesundheitswesen stark zu, ohne dass die Öffentlichkeit allzu viel davon merkt. Dabei bestehen große Risiken in Bezug auf Qualität, universalen Zugang, volkswirtschaftliche Kosten etc.

Die Alternativen dazu könnten heißen: Eine nachhaltige öffentliche Gesundheitspolitik muss ihre Ziele und auch deren Beschränkungen transparent darlegen. Leistungs- und Finanzierungsverantwortung müssen zusammengeführt werden. Dafür bietet sich eine deutliche Aufwertung der Sozialversicherung an. Und schließlich muss es auf der Anbieterseite statt Preiswettbewerb Qualitätswettbewerb geben.

## Literatur

- AG Alternative Wirtschaftspolitik (2002): *Gesundheitspolitik: Solidarität statt Privatisierung und Markt-orientierung*. [online] Sondermemorandum. [www.memo.uni-bremen.de/docs/sm0213.pdf](http://www.memo.uni-bremen.de/docs/sm0213.pdf) (heruntergeladen Dezember 2004).
- Busse, Reinhard (2004): EU-Gesundheitspolitik: der Gründungsvertrag, der europäische Gerichtshof, die Verfassung und die offene Methode der Koordinierung. in: Meggeneder, Oskar (Hg.), *Reformbedarf und Reformwirklichkeit des österreichischen Gesundheitswesens*. Frankfurt. 67–78.
- Deppe, Hans-Ulrich (2002): Zur sozialen Anatomie des Gesundheitssystems. Neoliberalismus und Gesundheitspolitik in Deutschland. 2. Auflage. Frankfurt.
- Devereaux, Philip J. *et al* (2002): A systematic review and meta-analysis of studies comparing mortality rates of private for-profit and private not-for-profit hospitals. In: *Canadian Medical Association Journal* 166/11, 1399-1406.
- Devereaux, Philip J. *et al* (2004): Payments for care at private for-profit and private not-for-profit hospitals: a systematic review and meta-analysis. *Canadian Medical Association Journal* 170/12, 1817-24.
- Europäische Gemeinschaft (2002): Beschluss Nr 1786/2002/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der öffentlichen Gesundheit (2003-2008). in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft* L 271 (9.10.2002).
- Hofmarcher, Maria *et alii*, (2003): Diagnose Armut?, in: *Health System Watch* III. IHS: Wien.
- Hofmarcher, Maria *et alii*, (2004): Gesundheit bleibt uns teuer – so what?, in: *Health System Watch* I. IHS: Wien.
- Hofmarcher-Holzhacker, Maria (2004): Is health care expenditure susceptible to health policy? An econometric evaluation of determinants of Austrian health care expenditure. in: Meggeneder, Oskar (Hg.), *Reformbedarf und Reformwirklichkeit des österreichischen Gesundheitswesens*. Frankfurt. 149-163.
- Jasper, Jörg/Tostmann, Ralf, (2003): Die Bedeutung der EuGH-Rechtsprechung für die Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen in der EU, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 52/3, 353-379.
- Mühlenbruch, Sonja/Schmidt, Tillmann (2004): Zur Einordnung der Tätigkeit von Krankenkassen hinsichtlich europäischem Wettbewerbsrecht und Dienstleistungsfreiheit. in: ZESAR 4, 171-174.
- OECD, 2003. *Health at a Glance*. OECD: Paris.
- Pochobradsky, Elisabeth *et alii*, (2002): Soziale Ungleichheit und Gesundheit. ÖBIG: Wien.
- Probst, Josef (2003): Die aktuelle Situation des österreichischen Gesundheitssystems, Finanznot und Handlungsbedarf. in: *Soziale Sicherheit* 2, 49-56.
- Rümmele, Marin (2005): Kranke Geschäfte mit unserer Gesundheit – Symptome, Diagnosen und Nebenwirkungen der Gesundheitsreformen. NP-Buchverlag: St.Pölten.
- Rupp, Bernhard (2004): *Public Private Partnership-Modell im Gesundheitswesen*. Vortrag für die „Plattform für Gesundheitsökonomie“ 5. Mai 2004. PowerPointPräsentation [online]. <http://www.telemedizin.at/plattform/download/Rupp-PPP%20im%20Gesundheitswesen1.pdf> (heruntergeladen Februar 2005).
- Shaffer, Ellen R. (2005): Global Trade and Public Health, in: *American Journal of Public Health* 95/1, 23-34.
- Schmucker, Rolf (2003): Europäische Integration und Gesundheitspolitik. Arbeitspapier Nr. 23 [online]. Institut für Medizinische Soziologie: Frankfurt. [www.labournet.de/diskussion/wipo/gesund/schmucker.pdf](http://www.labournet.de/diskussion/wipo/gesund/schmucker.pdf) (heruntergeladen Dezember 2004).
- Stepan, Adolf/Sommersguter-Reichmann, Margit (2000): [online]. <http://www.ibag.tuwien.ac.at/ibwl/lehre/kassel-06-2002.pdf> (heruntergeladen März 2005).
- Streissler, Agnes (2003): Frauen als Leistungsträgerinnen des Gesundheitswesens. in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 29/2, 247-285.
- Streissler, Agnes (2004): Das österreichische Gesundheitswesen – Eine ökonomische Analyse aus interessenpolitischer Sicht. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 89, Arbeiterkammer: Wien.
- Suchanek, Andreas/Friedrich, Dominique (2003): Rationale Gesundheitspolitik. in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 195 (23. August 2003), 13.

# INFORMATIONSD- UND KOMMUNIKATIONS- TECHNOLOGIEN

**Mathias Grandosek**

## Einleitung

Telekommunikation hat in den vergangenen Jahren eine rasante Entwicklung genommen. Liberalisierungsbestrebungen einerseits und technischer Fortschritt andererseits haben das ihre dazu getan, dass sich unsere Kommunikationsgewohnheiten sehr stark verändern.

In den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts wurde unter Telekommunikation hauptsächlich die Sprachtelefonie über ein Festnetz verstanden, welches in den meisten Staaten Europas von staatlichen Monopolunternehmen errichtet und betrieben wurde.

Telekommunikation war in (fast) ganz Europa lange Zeit der staatlichen Kontrolle unterworfen und oftmals gemeinsam mit den Postunternehmen in einer gemeinsamen Struktur vereint. Bis auf wenige Ausnahmen in den skandinavischen Ländern, insbesondere Finnland, war dieser Sektor also ausschließlich im Besitz der Öffentlichen Hand und als Monopol mit ausschließlichen Rechten versehen.

Die dahinter stehende ökonomische Theorie war, dass Netzinfrastrukturen zu natürlicher Monopolbildung neigen und deshalb über Märkte keine optimale Versorgungslage zustande kommt. Eine allgemeine Versorgung mit wichtigen Telekommunikationsinfrastrukturen für alle und erschwingliche, regulierte Preise waren nach der herrschenden Meinung demnach nur durch ein staatliches Monopol sicherzustellen.

Doch die Rahmenbedingungen änderten sich rasant. Auf europäischer Ebene setzte eine Diskussion ein, welche die Liberalisierung des Telekommunikationssektors vorantrieb. Man kam zum Urteil, dass die nationalen Monopole eine Zersplitterung des internationalen Telekommunikationssektors darstellten: Die technische Zusammenschaltbarkeit der einzelnen nationalen Netze war nicht optimal. Die Preise (insbesondere für Ferngespräche) wurden politisch festgelegt und subventionierten vor allem die Tarife für Ortsgespräche. Der Telefonieverkehr spielte sich hauptsächlich national ab mit Schwerpunkt im Ortsverkehr.

Es war abzusehen, dass die Telekommunikation für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung eine zentrale Bedeutung erlangen und selbst ein massiv wachsender Wirtschaftszweig werden wird. Gleichzeitig waren in vielen Bereichen Telekommunikations- und Datennetze vorhanden, die auch für Sprachtelefonie genutzt werden konnten, was aber gesetzlich verboten war. Die EU-Kommission sah darin eine Ursache für Engpässe und für hohe Preise und verfolgte zwecks Verbesserung der Ausgangsposition im internationalen Wettbewerb folgende Politik: Durch Liberalisierung erfolgte die Öffnung der Telekommunikationsmärkte und -dienste für den Wettbewerb in der Hoffnung auf eine schnellere Entwicklung der Branche, und zwar in mehreren Etappen:

- 1988 Aufhebung des Monopols für die Bereitstellung von Endgeräten,
- 1990 Liberalisierung der Telekommunikationsdienste außer der Sprachtelefonie,

- 1994 Zulassung von Satellitenkommunikation und Telekom-Diensten für Kabel-TV Betreiber,
- 1996 Liberalisierung des Mobilfunks und
- 1998 Liberalisierung aller Telekommunikationsdienste in Europa.

Mit diesen Liberalisierungsschritten ging auch eine Harmonisierung einher, die sowohl in technischer Hinsicht als auch hinsichtlich der Wettbewerbsregeln und Zulassungsbedingungen (offener Netzzugang) einen großen Telekommunikationsmarkt für ganz Europa mit gleichen Grundsätzen und kompatiblen Systemen unterstützen sollte.

Doch mit der Liberalisierung und dem damit steigenden Wettbewerb kommen viele Versorgungsaufgaben, die ursprünglich der Staat bzw seine mit Monopolmacht ausgestatteten Unternehmen wahrgenommen haben, immer stärker unter Druck. Die Antwort auf diese Tatsache war die Entwicklung des Universaldienstkonzeptes, das im Zuge des Liberalisierungsprozesses Eingang in den europäischen Rechtsrahmen für der Kommunikationsdienste gefunden hat.

## **Universaldienste – europarechtlicher Zugang**

Ein wesentliches Element des Liberalisierungsprozesses war eine starke Regulierung des Marktes. Durch Regulierung sollte einerseits der Übergang von monopolistischen Strukturen zu Wettbewerbsmärkten geordnet ermöglicht und andererseits das Funktionieren dieser Märkte auch in Zukunft gewährleistet werden.

Neben der naturgemäß starken Betonung des Wettbewerbsaspektes bei der Regulierung war man sich darüber hinaus aber auch einig, dass die flächendeckende und erschwingliche Grundversorgung der Bevölkerung mit Basisdienstleistungen der Telekommunikation eine Rolle spielen muss, um bestimmte gesellschafts- und konsumentenpolitische Ziele zu sichern. Ein wesentliches Element des Regulierungsregimes ist deshalb das grundlegende Bekenntnis zu bestimmten Leistungen, die ursprünglich unter Monopolbedingungen "automatisch" erbracht wurden (wie allgemeiner Versorgungsauftrag, Grundgebührenbefreiung). Die Eigentümerschaft des Staates sorgte für eine soziale Orientierung und gewährleistete die Erbringung von Leistungen trotz Unterdeckung der Kosten. In einem liberalisierten Markt tritt an die Stelle dieser direkten Befehlsgewalt ein Regulierungsregime, das diese gesellschaftspolitischen Ziele im Detail festlegt und ihre Erfüllung auf Dauer nicht einem bestimmten Betreiber zuschreibt beziehungsweise die Finanzierung dieser Leistungen auf die Branche aufteilt (Universaldienstkonzept).

Aus diesen Gründen hat man sich entschlossen, in den einschlägigen Richtlinien den Universaldienst zu verankern und somit der Bevölkerung ein „definiertes Mindestangebot an Diensten von bestimmter Qualität, das allen Nutzern, unabhängig von ihrem Standort und gemessen an den landesspezifischen Bedingungen, zu einem erschwinglichen Preis zur Verfügung steht“, zu gewährleisten.<sup>1</sup>

In der 2002 auf Europäischer Ebene erfolgten Revision des Rechtsrahmens zur elektronischen Kommunikation wurde sogar eine eigene Richtlinie geschaffen, die den Universaldienst regelt.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Richtlinie 98/10/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 1998 über die Anwendung des offenen Netzzuganges (ONP) beim Sprachtelefondienst und den Universaldienst im Telekommunikationsbereich in einem wettbewerbsorientierten Umfeld.

<sup>2</sup> Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie)

Die wesentlichen Elemente sind dabei:

- **Verfügbarkeit des Universaldienstes:** also die flächendeckende Versorgung zu erschwinglichen Preisen unter den Grundsätzen der Objektivität, Transparenz, Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit.
- **Bereitstellung des Zugangs an einem festen Standort:** beinhaltet die Verpflichtung zur Bereitstellung eines Festnetzanschlusses, wodurch es den EndnutzerInnen möglich ist, Orts-, Inlands- und Auslandsgespräche zu führen sowie Telefax- und Datenkommunikation mit Übertragungsraten, die für einen funktionalen Internetzugang ausreichen, durchzuführen; Zu berücksichtigen sind dabei die von der Mehrzahl der TeilnehmerInnen vorherrschend verwendeten Technologien und die technische Durchführbarkeit
- **Auskunftsdienste und TeilnehmerInnenverzeichnisse**
- **Gebührenfreie Notrufnummer**
- **Öffentliche Münz- und Kartentelefone**
- **Besondere Maßnahmen für behinderte NutzerInnen**

Um diese Dienste sicher zu stellen können Mitgliedstaaten einzelne Unternehmen benennen, die diese Leistungen zu erbringen haben.

### **Finanzierung des Universaldienstes**

Die Finanzierung der Kosten, die durch die Erbringung des Universaldienstes entstehen, kann dabei auf zwei Arten gesichert werden:

- durch Transfers der öffentlichen Hand, wobei der Universaldienstverpflichtete die Nettokosten über ein transparentes Verfahren direkt ersetzt bekommt, oder
- durch die Aufteilung der Nettokosten unter den Betreibern elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Fondslösung).

Die Mehrheit der Staaten, darunter auch Österreich, hat die zweite Variante eingeführt.

### **Erschwinglichkeit des Universaldienstes**

Nach der Universaldienstrichtlinie sollen Mitgliedstaaten die Tarife der Universaldienstleistungen insbesondere im Verhältnis zu nationalen Verbraucherpreisen und Einkommen überwachen. Allerdings hat man sich in der Europäischen Union leider nicht durchgerungen genauer zu definieren, was unter der Erschwinglichkeit von Tarifen verstanden wird. Diese Definition wird im Allgemeinen den Mitgliedstaaten überlassen. Eindeutig ist jedoch die Regelung, die den Mitgliedstaaten ermöglicht, den benannten Unternehmen vorzuschreiben, VerbraucherInnen Tarifoptionen oder Tarifbündel anzubieten, die von unter üblichen wirtschaftlichen Gegebenheiten gemachten Angeboten abweichen, insbesondere um sicherzustellen, dass einkommensschwache Personen oder Personen mit besonderen sozialen Bedürfnissen Zugang zum öffentlichen Telefondienst haben und diesen nutzen können.

Die EU-Mitgliedsstaaten können auch durch die Vorschreibung der „Einhaltung von Preisobergrenzen oder der Anwendung geografischer Mittelwerte oder anderer ähnlicher Systeme hinaus dafür Sorge tragen, dass diejenigen Verbraucher unterstützt werden, die über niedrige Einkommen verfügen oder besondere soziale Bedürfnisse haben“ (Richtlinie 2002/22/EG, Art 9(3)).



## Eine kurze Bilanz des europäischen Universaldienstansatzes

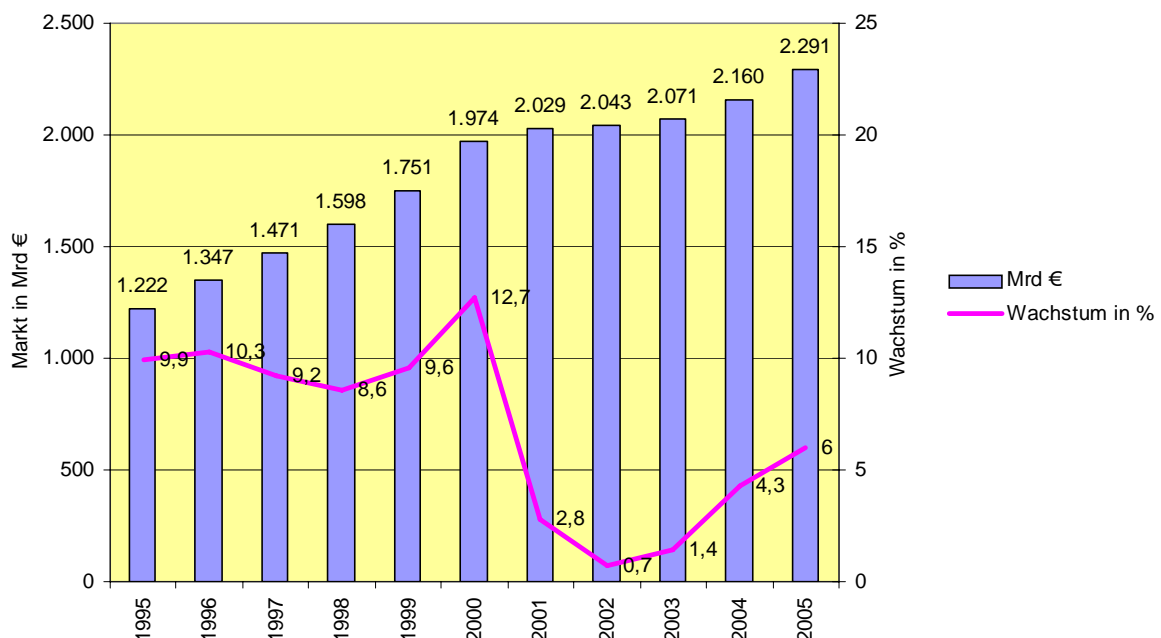
Universaldienstleistungen wurden auf europäischer Ebene durchaus als ein notwendiges Element für eine zufrieden stellende Versorgung mit Kommunikationsdiensten erkannt.

Doch auch wenn diesen Diensten nun durch eine eigene Richtlinie ein größerer Stellenwert eingeräumt wird, kann das nicht darüber hinweg täuschen, dass das eigentliche Substrat der Regelungen eher defensiv erscheint.

Einerseits wird die konkrete Ausgestaltung des Universaldienstes und insbesondere die Definition der Erschwinglichkeit den Mitgliedstaaten überlassen, andererseits beschränken sich die festgelegten Standards an ohnehin breit verfügbaren Basisdiensten. Wenn als primärer Maßstab des Universaldienstes der Festnetzanschluss, über den auch ein Fax und eine einfache Internet-Modem-Verbindung betrieben werden kann, herangezogen wird, so entspricht das immer weniger den tatsächlichen Kommunikationsbedürfnissen. Diese haben sich in den letzten Jahren stark gewandelt. Technischer Fortschritt und die Durchdringung der menschlichen Kommunikationsstrukturen mit modernen Informationstechnologien erfordern daher auch die Weiterentwicklung des Universaldienstkonzeptes. Grundsätzlich ist dies auch in der Universaldienstrichtlinie vorgesehen und eine erste Überprüfung des Umfangs des Universaldienstes sollte bis Mitte 2005 erfolgen. Allerdings war bisher immer eine generelle Zurückhaltung sowohl von Seiten der Industrie als auch von Seiten der meisten Mitgliedsländer zu spüren, was eine Ausweitung des Universaldienstes angeht. Es bleibt somit abzuwarten, ob in absehbarer Zeit das derzeitige Universaldienstkonzept erweitert wird.

## Marktentwicklungen und technischer Fortschritt

Grafik 1: Weltweiter Informations- und Kommunikationstechnologiemarkt



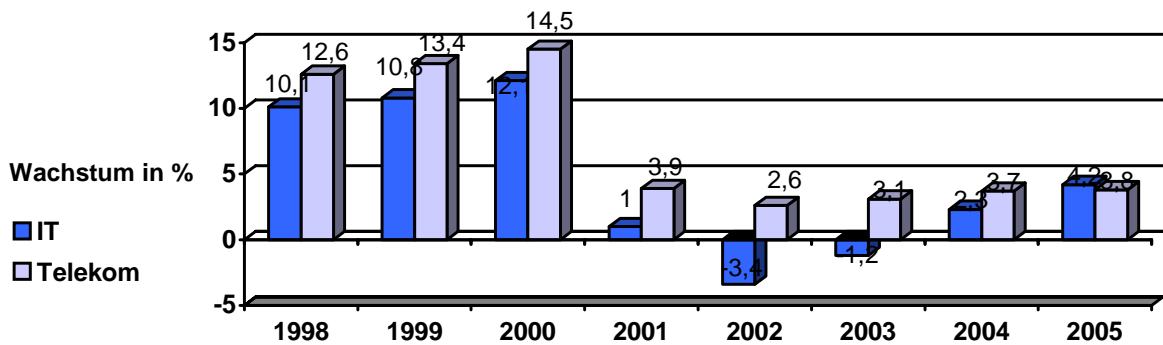
Quelle: EITO 2004

Der weltweite Markt im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien hat sich in den letzten 10 Jahren beinahe verdoppelt. Ausschlaggebend war vor allem der technische Fortschritt, insbesondere die Digitalisierung, die sämtliche elektronischen Kommunikationsformen erfasste.

Auch wenn nach dem „Hype“ der späten 1990er Jahre eine Ernüchterung einsetzte und zu Beginn des neuen Jahrtausends eine massive Krise die Branche erschütterte, ist der Wachstumstrend dieses Sektors weiterhin überproportional nach oben gerichtet und wird wohl weltweit eine wichtige Säule des gesamtwirtschaftlichen Wachstums bilden.

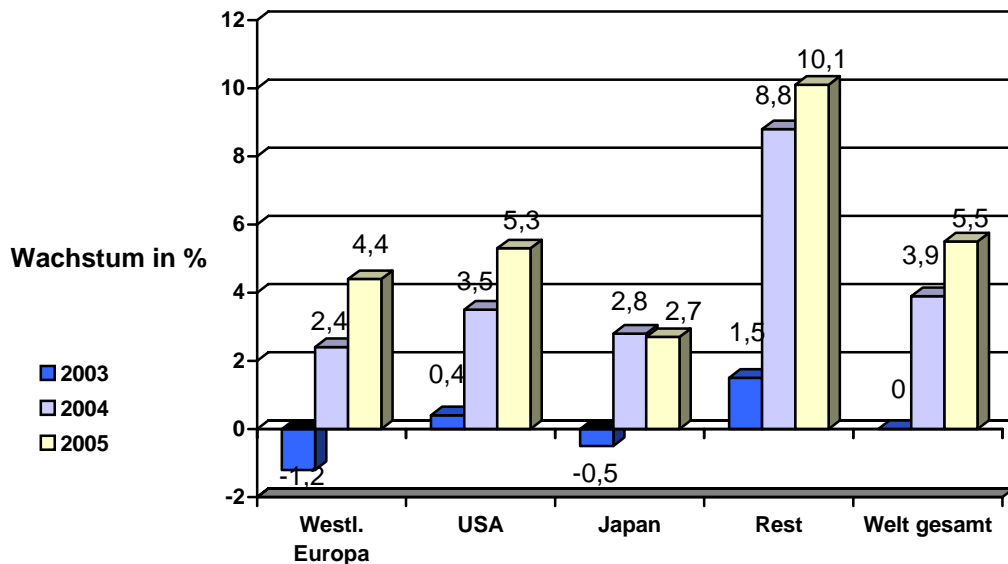
Insbesondere weniger entwickelte Länder hatten einen großen Nachholbedarf. Dieser Technologieabstand ist aber stark am schrumpfen. Der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien ist auch in diesen Staaten massiv auf dem Vormarsch und überflügelt bei weitem die Wachstumsraten dieses Sektors in den Industriestaaten.

**Grafik 2: Wachstum von Telekom- und IT-Märkten in Westeuropa (EU-15 + CH, NOR)) (aktuell und Prognosen)**



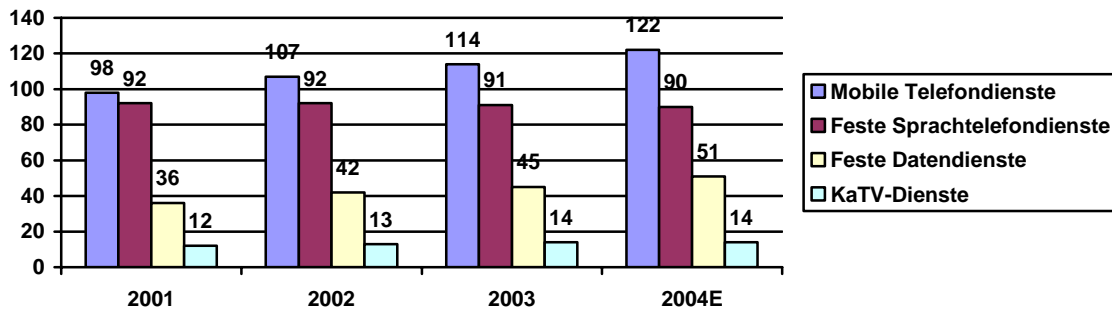
Quelle: EITO 2004

**Grafik 3: Wachstum von Telekom- und IT-Märkten (Ländervergleich)**



Quelle: EITO 2004

**Grafik 4: EU-25 Telekommunikationsmarkt (€Mrd.)**



Quelle: EITO 2004 und Kommissionsdienststellen

Das zentrale Element der Entwicklung war die Konvergenz, also die zunehmende Verschmelzung von Sprachtelefonie, Informationstechnologien (Internet) und Medien. Die Übertragung von Informationen, egal ob Sprache, Schrift oder bewegte Bilder erfolgt zunehmend auf Basis technologieneutraler digitaler Techniken. Jede Kommunikationsplattform ist heutzutage in der Lage mehr oder weniger gut all diese Inhalte zu übertragen.

Zugang zu Informationen und Möglichkeiten bedeutet heutzutage nicht zuletzt auch Zugang zu genügend breitbandigen Übertragungsformen.

Die zukünftigen Entwicklungen werden vor allem vorangetrieben durch folgende Faktoren<sup>3</sup>:

- Übergang der Mobilfunknetze von GSM zu UMTS
- Verbreitung von xDSL-Internetzugängen
- Voice over IP (VoIP) und Internet-TV
- Drahtlose Netzzugänge (WiFi, WIMAX)
- Mobilität
- Digitale Musik und Video
- Radio Frequency Identification (RFID)
- Open source und file sharing

Diese Faktoren werden zukünftig noch eine wesentlich zentralere Rolle in unserem Leben spielen als sie es schon ohnehin tun. Mobile Kommunikation und Breitbandinternet ist für viele schon eine gelebte Realität und aus unserer Gesellschaft nicht mehr wegzudenken. Umso mehr ist es notwendig allen Teilen der Bevölkerung unabhängig von ihrem Wohnort, ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit oder ihrem Bildungsniveau einen Zugang zu diesen Technologien zu ermöglichen.

## Ländlicher Raum

Die Nutzung dieser Möglichkeiten setzt allerdings ausreichende Ressourcen voraus. Netzkapazitäten und Infrastruktur bestimmen die Möglichkeiten ganzer Regionen. Tatsächlich wird aber nur ein Teil dieser Ressourcen in ausreichendem Maß ohne Probleme über den Markt zur Verfügung gestellt. Während die städtischen Ballungszentren eine Überversorgung erleben, und sich hier verschiedene Betreiber und Netzinfrastrukturen einen wirklichen Wettbewerb liefern, bleibt die Versorgung abgelegener Regionen mit Breitbanddiensten weiterhin ein Problem.

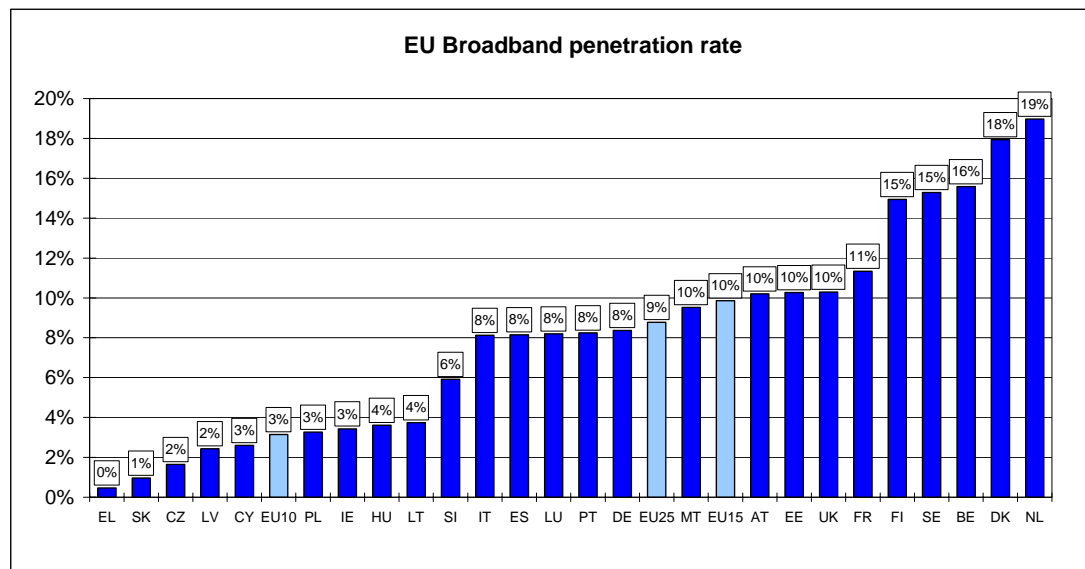
<sup>3</sup> EITO 2005

Ohne zusätzliche Anstrengungen und Unterstützung durch die öffentliche Hand bleiben viele Flecken auf der Landkarte weiß und müssen sich mit minderwertigeren Versorgungsgraden zufrieden geben. Die ursprünglichen Erwartungen, dass durch moderne Informationstechnologien periphere Regionen profitieren, haben sich ohnehin kaum erfüllt. Im Gegenteil kam es noch zu einer stärkeren Zentralisierung in Ballungsräumen (vgl. Krenn/Flecker/Stary 2003). Ohne ausreichendes politisches Entgegensteuern, wird sich dieses Stadt-Land-Gefälle noch weiter verschärfen.

## Situation in Österreich

Österreich war bereits früher als andere Staaten mit Breitbandtechnologien versorgt. Doch der anfängliche Spitzenplatz bei der Breitbandpenetration ging in den letzten Jahren verloren. Nun liegt Österreich nur noch im europäischen Mittelfeld.

**Graphik 5: Breitbandversorgung in den EU-25 Staaten**



Quelle: EU, MEMO/05/184

## Maßnahmen der öffentlichen Hand in Österreich

Um diesem Problem entgegenzusteuern, hat sich die österreichische Bundesregierung 2003 entschlossen bestimmte Fördermaßnahmen zu ergreifen. Neben der (befristeten) steuerlichen Förderung über die Absetzbarkeit von Breitband Anschluss- und Grundgebühren (bis zu einer Höhe von 50€ für Anschluss und 40€ monatlich) hat der Bund auch 10 Mio.€ an Fördergeldern für den Ausbau der Infrastruktur im ländlichen Raum zur Verfügung gestellt. Allerdings ist diese Summe im Vergleich zu den tatsächlichen Investitionserfordernissen von bis zu 500 Mio € verschwindend gering. Daneben gibt es noch einige Bundesländer, die selbst Breitbandinitiativen und –förderungen ins Leben gerufen haben. Dennoch fehlt es derzeit an ausreichenden Mitteln und an einem koordinierten Vorgehen aller öffentlichen Stellen um der Problematik wirksam zu begegnen.

Insbesondere wäre eine dauerhafte steuerliche Förderung für die Nutzung von Breitbandanschlüssen notwendig, die zB über eine Mehrwertsteuersenkung für diese Dienste vor allem geringere Einkommen entlastet und nicht so wie derzeit höhere Einkommen bevorzugt.

Es fehlt derzeit an einer Gesamtstrategie, die sowohl nachfrageseitig als auch angebotsseitig in einem nationalen Gesamtplan Maßnahmen verfolgt, um möglichst allem Menschen einen Zugang zum Internet zu ermöglichen.

### Sonstige Faktoren

Neben den regionalen Aspekten spielen auch soziale Faktoren eine große Rolle. Einkommen, Geschlecht, Alter und Bildung haben auch einen Einfluss auf den Grad der Nutzung. Der typische Internetnutzer ist männlich, jung und gut gebildet.

**Tabelle 1: Strukturvergleich 2002/2004**

	1.Quartal 2002			1. Quartal 2004		
	Österr. Bevölkerung ab 14 J	Internet Nutzer	Intensivnutzer	Österr. Bevölkerung ab 14 J	Internet Nutzer	Intensivnutzer
Basis in 1000	6690	3150	2500	6750	3810	3130
<b>Geschlecht (%)</b>						
Männer	47	56	59	48	55	59
<b>Frauen</b>	53	44	41	52	45	41
<b>Alter</b>						
<b>14-19</b>	8	15	17	9	15	16
<b>20-29</b>	15	22	23	14	20	22
<b>30-39</b>	20	27	26	20	26	25
<b>40-49</b>	16	20	19	17	21	20
<b>50 und älter</b>	40	16	15	39	18	18
<b>Schulbildung (%)</b>						
Pflichtschule	28	20	20	27	21	21
<b>Fachschule/Lehre</b>	50	45	42	50	46	43
<b>Matura/Universität</b>	22	35	38	23	33	36
<b>Berufliche Stellung (%)</b>						
Leitend	9	16	18	11	17	19
<b>Nicht Leitend</b>	33	40	36	32	38	37
<b>Selbständig</b>	7	9	10	7	8	9
<b>Hausfrau/-mann</b>	7	3	2	6	4	3
<b>Pensionist(in)</b>	27	5	4	27	7	6
<b>Schüler(in) /Student(in)</b>	10	19	22	10	17	19

Quelle: AIM, Austrian Internet Monitor Integral/Fessel GFK, aus ORF –Medienforschung (<http://mediaresearch.orf.at/internet.htm>) 2004

Um hier wirklich allen einen gleichwertigen Zugang zu den wichtigen Kommunikationsmöglichkeiten unserer modernen Informationsgesellschaft zu ermöglichen, sind auch Maßnahmen erforderlich, die sich besonders auf bestimmte, bisher benachteiligte, soziale Gruppen konzentrieren. Bildungsmaßnahmen, öffentliche (Gratis-) Zugänge und kostenlose, hochqualitative Informationsangebote sind notwendig um die entstehende digitale Kluft nicht noch weiter werden zu lassen. Ebenso sind auch Erleichterungen bei den Kosten für die (private) Nutzung von Zugängen, zB durch steuerliche Maßnahmen, eine notwendige Möglichkeit um die Verbreitung von höherwertigen Kommunikationsdiensten zu fördern.

## **Verteilungsaspekte**

Technologische Entwicklungen und die verstärkte Nutzung von höherwertigen Kommunikationsdiensten (wie zB Mobilfunk) brachten ein neues Kommunikationsverhalten mit sich. Diesem kann man sich kaum entziehen, wenn man mit den Kommunikationsgewohnheiten seiner Umgebung mithalten will, um nicht aus sozialen Strukturen ausgeschlossen zu werden. Das führte in Folge dazu, dass sich der Anteil des Haushaltseinkommens, der für Kommunikation ausgegeben wird, stark erhöht hat. Bei den Konsumerhebungen der Statistik Austria zeigte sich, dass zwischen 1994 und 2000 die anteiligen Ausgaben für Kommunikation von 1,9% auf 2,7% der gesamten Haushaltsausgaben angewachsen sind. Das ist eine Steigerung von 53%. Es ist anzunehmen, dass sich auch in den letzten Jahren dieser Trend fortgesetzt hat.

Auch wenn insgesamt die Preise für einzelne Dienstleistungen durch Wettbewerb und technischen Fortschritt in den letzten Jahren eher gesunken sind, so müssen doch Haushalte - nicht zuletzt auch aufgrund der gesellschaftlichen Notwendigkeiten – insgesamt höhere Ausgaben in diesem Bereich tätigen. Zudem sind die im Zuge der Liberalisierung erfolgten Preissenkungen kleineren Haushalten deutlich weniger zugute gekommen als Unternehmen und VielnutzerInnen. Bei kleineren Telefonievolumen waren die Tarifsenkungen weniger stark ausgeprägt. Zusätzlich kam es zu einem sog. „Tarif-Rebalancing“, bei dem gerade die für die meisten Haushalte relevanten Grundgebühren der unteren Stufen deutlich angehoben wurden. GroßkundInnentarife haben hingegen überproportionale Senkungen erfahren. Man kann also davon ausgehen, dass es zu einer Umverteilung von unten nach oben gekommen ist, weil Liberalisierungsvorteile überproportional GroßkundInnen zugute gekommen sind, während kleinere Haushalte sowohl durch die geringere Senkung der Tarife als auch durch das nicht unbedingt freiwillige neue Nutzerverhalten einen immer größeren Teil des Haushaltseinkommens für Kommunikationsdienste aufwenden müssen.

## **Fazit**

In den letzten Jahren hat eine sowohl technologisch als auch ökonomisch äußerst dynamische Entwicklung in diesem Sektor dazu geführt, dass Informations- und Kommunikationstechnologien einen gewichtigen Stellenwert in unserem privaten und beruflichen Leben einnehmen. Die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und die beruflichen Möglichkeiten sind zunehmend vom Zugang zu diesen Technologien abhängig. Umso wichtiger werden deshalb Strategien, die diesen Zugang für alle Teile der Bevölkerung ermöglichen. Insbesondere die Versorgung ländlicher Regionen mit leistungsfähiger Breitbandinfrastruktur ist ein entscheidender Faktor für deren zukünftige Entwicklung. Dies wird ohne die Förderung mit öffentlichen Mitteln wohl nur unzureichend geschehen.

Doch darüber hinaus soll nicht vergessen werden, dass Zugang zu Technologien neben regionalen auch viele soziale Aspekte hat: Einkommen, Alter, Geschlecht, Bildung und mehr sind Faktoren, die eine Rolle spielen, und die gezielte Maßnahmen der öffentlichen Hand erfordern um Chancengleichheit für jede/n einzelne/n Bürger/in zu ermöglichen.

### **Wichtige Maßnahmen für die Zukunft wären daher:**

1. Technologieadäquate Weiterentwicklung des Universaldienstkonzeptes: Das Universaldienstkonzept, das eine Grundversorgung der Bevölkerung sicherstellen soll, ist bereits in den 1990er Jahren entwickelt worden und hat seitdem kaum Veränderungen erfahren. Gleichzeitig hat in vielerlei Hinsicht eine technologische Revolution stattgefunden, welche unsere heutigen Kommunikationsbedürfnisse prägt. Mobilkommunikation und Breitbanddienste sind als Univer-

- saldienste nicht erfasst. Um auch eine zukunftsgerichtete Strategie für die Verbreitung und den Zugang zu modernen Kommunikationsinfrastrukturen zu sichern und damit auch einem „digital divide“ entgegenzusteuern, wäre es notwendig die vorhandenen Universaldienstkonzepte weiterzuentwickeln und auf die heutigen Bedürfnisse abzustimmen.
2. Förderung des Infrastrukturausbaus in schwächeren Regionen: Moderne Breitbandinfrastrukturen sind eine Voraussetzung für die Teilnahme an der Informationsgesellschaft. Der Ausbau dieser Infrastruktur auch in ländlichen und strukturschwachen Regionen ist deshalb die Basis um die dortige Bevölkerung nicht von den modernen Informationsströmen auszuschließen.
  3. Bildungs- und Schulungsmaßnahmen
  4. Effektive finanzielle Förderung einkommensschwacher Haushalte (Gebührenbefreiungen, geeignete Tarifpakete u.ä): Der Aufwand an Haushaltsausgaben für Kommunikationsdienste steigt beträchtlich. Gerade für einkommensschwache Haushalte ist es immer schwieriger Schritt zu halten. Hier sind Maßnahmen erforderlich, die es diesen Haushalten ermöglichen den Anschluss an die Informationsgesellschaft nicht zu verlieren.
  5. Steuerliche Förderungen von Breitbandnutzung: Neben dem technischen Ausbau der Infrastruktur ist vor allem die Förderung der Nutzung dieser Netze von Bedeutung. Auch wenn die Verfügbarkeit von Anschlüssen kontinuierlich steigt, wächst die Zahl der angeschlossenen Haushalte unterdurchschnittlich. Nachfrageseitige Maßnahmen müssen deshalb in einem Gesamtkonzept zur Informationsgesellschaft berücksichtigt werden.
  6. Koordinierte Vorgangsweise der öffentlichen Stellen in Zusammenarbeit mit Infrastrukturunternehmen um eine flächendeckende Versorgung sicherzustellen: Um eine zukunftsgerichtete Strategie zur Informationsgesellschaft umzusetzen sind sowohl angebots- als auch nachfrageseitige Maßnahmen notwendig. Darüber hinaus ist es erforderlich, dies in eine einheitliche, koordinierte Politik einzubetten.
  7. Zufriedenstellender KonsumentInnen- und Datenschutz: Viele Probleme sind mit neuen Kommunikationstechnologien und den damit zusammenhängenden Geschäftsmöglichkeiten verbunden. Um auch im Bereich E-Commerce diese Dienste umfassend nutzen zu können, sind KonsumentInnenrechte und der Schutz persönlicher Daten dringend erforderlich.
  8. Versorgung mit kostenlosen, öffentlichen Informationsangeboten: Öffentliche Angebote müssen ausgebaut werden. Dabei sind einerseits technische Zugänge zu schaffen (zB in öffentlichen Einrichtungen wie Bibliotheken und Schulen), andererseits sollten auch möglichst viele Informationen, die im Besitz der öffentlichen Hand sind bzw durch öffentliche Gelder geschaffen wurden (zB statistische Daten, Werke in Museen etc) der Öffentlichkeit über das Internet kostenfrei zur Verfügung gestellt werden. Dies würde das Netz als solches wiederum attraktiver machen.
  9. Förderung von Inhalten: Auch die private Content-Industrie sollte zusätzlich unterstützt werden, um wirklich hochqualitative Inhalte abseits kommerzieller Verwertungen zu ermöglichen.

## Literatur

AIM, Austrian Internet Monitor Integral/Fessel GFK, aus ORF –Medienforschung (<http://mediaresearch.orf.at/internet.htm>) 1.Quartal 2004

EITO (2004): European Information Technology Observatory (EITO) - European Economic Interest Grouping (EEIG).- Frankfurt, Main, 2004

EITO (2005): EITO (2004): European Information Technology Observatory (EITO) - European Economic Interest Grouping (EEIG).- Frankfurt, Main, 2005

EU, MEMO/05/184, i2010 – A European Information Society for growth and employment

Krenn, M./Flecker, J./Stary, Chr., Die Informationstechnische Revolution – Fortschritte und Rückschritte für die Arbeit, Zum Zusammenhang von Informations- und Kommunikationstechnologien und neuen Formen der Arbeitsorganisation, Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr 13, AK Wien 2003

RTR-GmbH, Breitbandinitiative 2003: Österreich auf dem Weg zum Spitzenplatz in der Informationsgesellschaft (Breitband Status Report)



# ÖFFENTLICHER PERSONENNAHVERKEHR (ÖPNV)

Doris Unfried

## 1. Einleitung

In Ballungsräumen stößt die Bewältigung der Mobilitätsanforderungen durch den Individualverkehr täglich an die Grenzen.

Deshalb ist es notwendig, den öffentlichen Personennahverkehr zu stärken, und damit ein nachfragegerechtes und funktionsfähiges Gesamtverkehrssystem zu schaffen. Dieses System soll stetig steigende Mobilitätsbedürfnisse befriedigen und Umweltbelastungen spürbar minimieren.

Die Diskussion über die Weiterentwicklung und Neuregelung des ÖPNV hat durch den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine entsprechende Verordnung – mittlerweile in ihrer dritten Version – eine neue Richtung bekommen. Geht es nach dem Willen der Kommission, bekommen die kommunalen Verkehrsbetriebe private Konkurrenz. Hoffnungen auf qualitative Verbesserungen durch mehr Wettbewerb auf der einen Seite, Angst vor Arbeitsplatzabbau, steigender Konkurrenz und Leistungskürzungen andererseits kennzeichnen den bisherigen Verlauf der Debatte.

Die öffentlichen Verkehrsdienstleistungen müssen jedenfalls auch in Zukunft für alle in gleicher Weise zugänglich und leistbar sein. Daher ist das Ziel eine leistbare, hochwertige, flächendeckende Versorgung mit öffentlichen Verkehrsdiensten, die effizient und unter fairen Bedingungen für die ArbeitnehmerInnen erbracht werden.

## 2. Die Europäische Liberalisierungspolitik

Der wesentliche Grund für die Einführung des Wettbewerbs im Bereich des ÖPNV ist das Bestreben der Europäischen Kommission, die Dienstleistungsmärkte zu liberalisieren, womit das Ziel verbunden wird, durch Ausnutzung wettbewerbsbedingter Innovationen und Effizienzsteigerungen die Wirtschaftlichkeit und Attraktivität des ÖPNV zu heben.

Kann Wettbewerb tatsächlich zu einem besseren und gleichzeitig wirtschaftlicheren ÖPNV führen? In der Folge wird versucht, vor allem diese entscheidende Frage zu beantworten.

Stärker noch als in anderen Sektoren wird derzeit im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) die öffentlich-rechtliche Trägerschaft und Erbringungsform hinterfragt. Privatisierungskonzepte, Mitarbeiterbeteiligung, Liberalisierung und verpflichtende Ausschreibung, dies sind die Hauptforderungen der Ausschreibungsbefürworter im Markt des ÖPNV. Das bedeutet, der öffentliche Personennahverkehr befindet sich in einem tiefgreifenden Wandlungsprozess, aber wie die Erfahrungen zeigen, ist private Leistungserbringung kein Garant für eine bessere und kostengünstigere Leistungserbringung.

### 2.1. Die europäische Gesetzgebung

Seit 1969 gibt es eine EU-Verordnung (EWG 1191/69), die vorsieht, dass eine Behörde, wenn sie ein Beförderungsunternehmen zur Erbringung bestimmter Dienstleistungen verpflichtet, diesem Unternehmen eine finanzielle Entschädigung einzuräumen. Die Verordnung 1191/69 wurde durch die Verordnung 1893/91 dahingehend geändert, dass die Beziehungen zwischen Behörden und Betreibern anstatt durch Verpflichtung durch Verträge zu regeln sind. Beide Verordnungen sollen nun durch eine

neue EU-Verordnung ersetzt werden, die das primäre Ziel eines verpflichtenden Ausschreibungswettbewerb verfolgt und nur wenige Ausnahmen zulässt, in denen eine Direktvergabe möglich sein könnte.

Ein entsprechender Entwurf der Europäischen Kommission wurde im Jahr 2001 vom Europäischen Parlament mehrheitlich abgelehnt. Im darauf folgenden Jahr verabschiedete die Kommission einen geänderten Vorschlag, der allerdings nicht bis zu einem Gemeinsamen Standpunkt in Europäischen Rat geführt wurde. Seit Juli 2005 liegt der nunmehr dritte Vorschlag der Kommission vor. Abweichend von den bisherigen Regelungen wird nun ein Reziprozitätsprinzip und somit die Möglichkeit einer Direktvergabe unter bestimmten Bedingungen vorgesehen. Der Zeitpunkt einer Befassung im Europäischen Rat ist für das erste Halbjahr 2006 geplant.

## **2.2. Die europäische Rechtsprechung**

Die Rechtssache „Magdeburg“ (Rs 280/2000) betrifft einen Rechtsstreit zwischen zwei kleineren öffentlichen Verkehrsbetreibern aus der Region Stendal, einer Region in Deutschland, die von internationalen Grenzen weit entfernt liegt. 1994 wurden einem der beiden dortigen Betreiber Genehmigungen zum Betrieb einiger Busstrecken erteilt. Es fand keine Ausschreibung statt. Der andere Betreiber, der der Ansicht war, dass er selbst hätte die Genehmigungen bekommen müssen, hat gegen deren Erteilung Einwände erhoben. Er hat die Ausgleichszahlungen, die der erste Betreiber von den Behörden erhalten hatte, angefochten.

Das nationale Gericht stellte fest, dass kraft der deutschen Gesetzeslage einige Arten von Ausgleichszahlungen erst nach einer Ausschreibung gewährt werden dürfen. Das Gericht musste entscheiden, ob die betreffenden Ausgleichszahlungen in diese Kategorie fielen. Dazu musste es bestimmen, ob die Behörden die Zahlungen leisten durften, ohne die Gemeinschaftsvorschriften hinsichtlich staatlicher Beihilfen zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck hat das nationale Gericht im Jahr 2000 ein Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 73 und 87 des EG-Vertrags und der Verordnung 1191/69 an den Europäischen Gerichtshof (EuGH) gerichtet.

Die grundsätzliche Unklarheit in Deutschland und im nationalen Personenbeförderungsgesetz, die Ausgangspunkt des Rechtsstreites war, wird durch das Urteil im obigen Vorabentscheidungsverfahren aufgrund der Fragestellung in keiner Weise geklärt. Die Entscheidung ob ein Verkehr eigen- oder gemeinwirtschaftlich geführt wird, ist nach deutschem Recht zu entscheiden und fällt daher in die Kompetenz des deutschen Gerichts. Im nationalen deutschen Recht besteht eine Ausschreibungsverpflichtung, die aber nicht automatisch zu Gemeinschaftsrecht wird.

Der EuGH fällte dann im Juli 2003 sein Urteil. Für den Personenverkehrssektor sieht die Rechtssituation, die sich aus der Analyse des „Altmark“-Urteils ergibt, folgendermaßen aus :

- Das Urteil bestätigt, dass Ausgleichszahlungen an den öffentlichen Verkehr in den Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 über öffentliche Dienstleistungen fallen. Mitgliedstaaten, die diese Vorschriften nicht anwenden, verstoßen gegen ihre Verpflichtung zur Überwachung der richtigen Anwendung des Gemeinschaftsrechts.
- In Mitgliedstaaten, die die Möglichkeit umgesetzt haben, eine Ausnahmeregelung von den Bestimmungen der Verordnung für den Nahverkehrssektor zu treffen, müssen Ausgleichszahlungen, die die „4 Altmark-Kriterien“ (siehe weiter unten) nicht erfüllen, als staatliche Beihilfen eingestuft werden, die von der Kommission genehmigt werden können.

Ein derartiger Ausgleich sei im konkreten Fall allerdings nur dann keine staatliche Beihilfe, wenn die schon erwähnten vier Voraussetzungen erfüllt sind:

- Erstens muss das begünstigte Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein, und diese Verpflichtungen müssen klar definiert sein.

- Zweitens sind die Parameter, anhand derer der Ausgleich berechnet wird, zuvor objektiv und transparent aufzustellen.
- Drittens darf der Ausgleich nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns ganz oder teilweise zu decken.
- Viertens ist die Höhe des Ausgleichs, wenn die Auswahl nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt, im Vergleich mit den Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Verkehrsunternehmen zu tragen hätte (und zwar unter Berücksichtigung der Einnahmen und des angemessenen Gewinns aus der Erfüllung seiner Verpflichtungen).

Nur wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann davon ausgegangen werden, dass ein Unternehmen keinen finanziellen "Vorteil" erhalten hat, der bewirken würde, dass es gegenüber den mit ihm im Wettbewerb stehenden Unternehmen in eine günstigere Wettbewerbsstellung gelangt. Nur in diesem Fall hat der Ausgleich daher nicht den Charakter einer staatlichen Beihilfe im Sinne des EG-Vertrags.

Für LiberalisierungsbefürworterInnen bedeutet dieses Urteil, dass eine Ausschreibung die einzige Möglichkeit ist, den Anforderungen des vierten Kriteriums gerecht zu werden. Dabei wird jedoch übersehen, dass die Ermittlung der Kosten eines durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens OHNE Ausschreibung ebenso möglich ist. Dafür bieten sich einerseits Benchmarkingansätze bzw andererseits eine Kostenanalyse an:

#### Beispiel Ausgleich nach Benchmarking

Bei dieser Methode werden mehrere Unternehmen untersucht, und aus den Daten über die einzelnen Kostensätze werden Durchschnittssätze ermittelt. Dabei geht es nicht darum, bei jeder einzelnen Kostenstelle den Durchschnitt nicht zu überschreiten, vielmehr sollen die Gesamtkosten pro Kilometer die durchschnittlichen Gesamtkosten der anderen Unternehmen nicht übersteigen. Das bedeutet, dass bei den Personalkosten zB auch ein höherer Anteil vorkommen darf, der anderswo (Energie, Kraftstoffe oder was auch immer) wieder ausgeglichen werden kann.

Parameter aufgrund Leistungsbeschreibung	Daten aufgrund Kostenanalyse						
	Eigenes VU	VU-Durchschnitt	VU(a)	VU(b)	VU(c)	VU(d)	VU(e)
Abschreibungen	0,12	0,12	0,10	0,15	0,11	0,12	0,13
Fahrzeuge	0,27	0,28	0,30	0,29	0,28	0,27	0,26
Infrastruktur	0,86	0,86	0,82	0,84	0,86	0,88	0,90
Personal	2,11	2,01	1,85	1,90	1,95	2,15	2,20
Call-Center	0,56	0,47	0,65	0,62	0,60	nicht da	0,50
Mobilitätszentrale	0,34	0,42	0,50	0,51	nicht da	0,59	0,49
Werkstatt	0,09	0,09	0,11	0,12	0,13	0,11	0,11
Leitstelle	0,10	0,15	0,20	0,18	0,17	0,19	nicht da
Kraftstoffe	0,14	0,16	0,15	0,19	0,18	0,16	0,14
Energie	0,07	0,11	0,06	0,10	0,11	0,14	0,13
xxx							
xxx							
xxx							
xxx							
xxx							
xxx							
Gesamt €/wkm	4,66	4,68	4,74	4,90	4,39	4,61	4,86

Quelle: Stefan Heimlich, VERDI

## Beispiel Kostenanalyse

Parameter aufgrund Leistungsbeschreibung	Daten aufgrund Kostenanalyse	Bestätigung Wirtschaftsprüfer
	Eigenes VU	VU-Durchschnitt
Abschreibungen	0,12	0,12
Fahrzeuge	0,27	0,28
Infrastruktur	0,86	0,86
Personal	2,11	2,01
Call-Center	0,56	0,47
Mobilitätszentral	0,34	0,42
Werkstatt	0,09	0,09
Leitstelle	0,10	0,15
Kraftstoffe	0,14	0,16
Energie	0,07	0,11
xxx		
xxx		
xxx		
xxx		
xxx		
xxx		
xxx		
Gesamt	4,66	4,67

Quelle: Stefan Heimlich, Ver.di

Bei der Ermittlung der Kosten nach dieser Methode können zB die durchschnittlichen Gesamtkosten des Unternehmens mit den durchschnittlichen Branchengesamtkosten, die ein Wirtschaftsprüfer kennt und bestätigt, verglichen werden. Auch hier ist es möglich, dass bei einzelnen Positionen die Höhe der Kosten über der von einzelnen Positionen, die der Wirtschaftsprüfer als durchschnittlich bestätigt hat, liegen kann.

Welches Fazit kann also aus der Diskussion zum Magdeburger Urteil gezogen werden? Erstens sollten die Spekulationen über eine drohende plötzliche Ausschreibungspflicht beendet sein. Zweitens sind die Personalkosten der kommunalen Verkehrsunternehmen nicht mehr das Schreckgespenst, das sie einmal waren. Denn sie können durch andere Kosteneinsparungen austariert werden.

## 3. Qualitätsniveau des ÖPNV in Österreich

### 3.1. Österreich insgesamt

Die derzeit in Kraft befindliche Regelung für den ÖPNV ist die Verordnung (EWG) Nr 1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs, zuletzt geändert durch die Verordnung Nr 1893/91/EWG. Diese sieht eine Liberalisierung (Ausschreibung und Wettbewerb) des Nah- und Regionalverkehrsmarktes vor, wobei der Stadtverkehr von dieser Liberalisierung ausgenommen werden können. Österreich hat diesbezüglich eine entsprechende Regelung getroffen.

Um den Anforderungen eines gut funktionierenden Systems zu entsprechen und damit verbunden die Benützung von öffentlichen Verkehrsmitteln für die ÖPNV-KundInnen zu erleichtern, wurden neue Kooperationsformen im österreichischen öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr eingeführt.

Analog der Zielvorgabe des sog. Hamburger Verbundvertrages vom November 1965 ("Nur eine Fahrkarte und ein Fahrplan für ganz Hamburg") wollte man auch für Österreich ein derartiges Modell schaffen. Die Entwicklung eines solchen Modells hat zwar um einige Jahre später begonnen, aber im Jahre 1984 wurde der Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) in Betrieb genommen. Die weitere Entwicklung ist ab diesem Zeitpunkt in ganz Österreich rasch vorangeschritten, sodass der letzte weiße Fleck in der österreichischen Verbundlandschaft durch die Ausweitung des Verkehrsverbundes Graz

auf die gesamte Steiermark mit 1.3. 1997 verschwunden ist. Österreich ist somit das einzige Land mit flächendeckenden Verkehrsverbänden. Insgesamt gibt es in Österreich derzeit acht Verkehrsverbände. Jedes Bundesland verfügt über einen eigenen Verkehrsverbund. Die Bundesländer Wien, Niederösterreich und Burgenland waren ursprünglich in zwei Verbände geteilt. Mittlerweile wurden diese in einen gemeinsamen Verbund für die gesamte Ost-Region zusammengeführt.

Bei einem Verkehrsverbund handelt es sich um eine kooperative Institution kraft privatrechtlicher Verträge zwischen den Gebietskörperschaften einerseits (Grund- und Finanzierungsvertrag zwischen Bund und dem betreffenden Land) sowie zwischen den Gebietskörperschaften und den einzelnen Verkehrsunternehmen andererseits (Leistungsvertrag). Im einem Lenkungsausschuss sind die geldgebenden Gebietskörperschaften (Bund, jeweilige Länder, gegebenenfalls auch die jeweiligen Gemeinden) vertreten. Die Aufgaben des Lenkungsausschusses sind in einer entsprechenden Geschäftsordnung geregelt. Zu den wichtigsten Aufgaben zählen die Formulierung der allgemeinen, politischen Vorgaben für die Verkehrsverbände sowie die Klärung der Finanzierung von Verbundmaßnahmen.

Die am jeweiligen Verbund teilnehmenden Verkehrsunternehmen sind in einer Kooperationsgemeinschaft der Verkehrsunternehmen organisiert, wobei diese für die Durchführung der Verbundmaßnahmen verantwortlich zeichnet. Die Verkehrsverbundorganisationsgesellschaft dient als Vermittlungsinstanz zwischen den verbundfinanzierenden Gebietskörperschaften und den beteiligten Verkehrsunternehmen. Zudem ist sie zentrale Abrechnungsstelle und führt unternehmensübergreifende Planungen durch. In Österreich sind die Verbundorganisationsgesellschaften reine Landesgesellschaften.

### **3.2. ÖPNV in Wien**

In Wien besteht ein integriertes System, in dem die Wiener Linien Verkehrsleistungen erbringen, aber auch private Verkehrsleistungen zukaufen. Von Seiten der öffentlichen Hand ist in Zukunft ein klarer Anforderungskatalog an die Wiener Linien festzulegen, der die notwendigen und gewünschten Verkehrsleistungen beinhaltet.

#### **3.2.1. ÖPNV-Vertrag zwischen Stadt Wien und Wiener Linien GmbH & Co KG**

1999 wurden die Wiener Stadtwerke aus der Stadtverwaltung ausgegliedert und in eine Holding überführt. Damit wurden auch die Wiener Linien zu einem eigenständigen Unternehmen – die Wiener Linien GmbH & Co KG. Im Juli 2001 wurde auch ein ÖPNV-Vertrag zwischen Wien und den Wiener Linien abgeschlossen, der für die finanzierende Gebietskörperschaft durch die Bildung zweier Rechenkreise für „Verkehrsinfrastruktur“ und „Verkehrsdienstleistungen“ die Transparenz erhöhen sollte. Mit der Abkehr vom System der pauschalen Verlustabdeckung sollte weiters auch die Eigenverantwortung des Managements für Betriebsergebnisse verstärkt werden. Die Wiener Linien sind nunmehr mit dem Betreiberrisiko belastet, einem Risiko, das insbesondere mit der Häufigkeit der Inanspruchnahme der Verkehrsdienste und dem damit sich ergebenden Einnahmehausfall zusammenhängt.

Gemäß dem Vertrag erbringen die Wiener Linien genau beschriebene Leistungen für die gesamte Dauer des Vertrages und erhalten dafür einen finanziellen Ausgleich von der Stadt Wien. Die Verkehrsdienstleistungen umfassten zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses den Betrieb von 33 Straßenbahnlinien, 88 Autobuslinien und 5 U-Bahn-Linien mit genau festgelegten Kilometerleistungen in Mio Platzkilometern (Platzkilometer errechnen sich durch Multiplikation der Wagenkilometer mit der Zahl der Steh- und Sitzplätze).

Ebenfalls festgelegt wurden die jährlichen Zuwachsraten bei den zu erbringenden Kilometerleistungen von Bus, Straßenbahn und U-Bahn und Veränderungsspielräume für die folgenden Jahre.

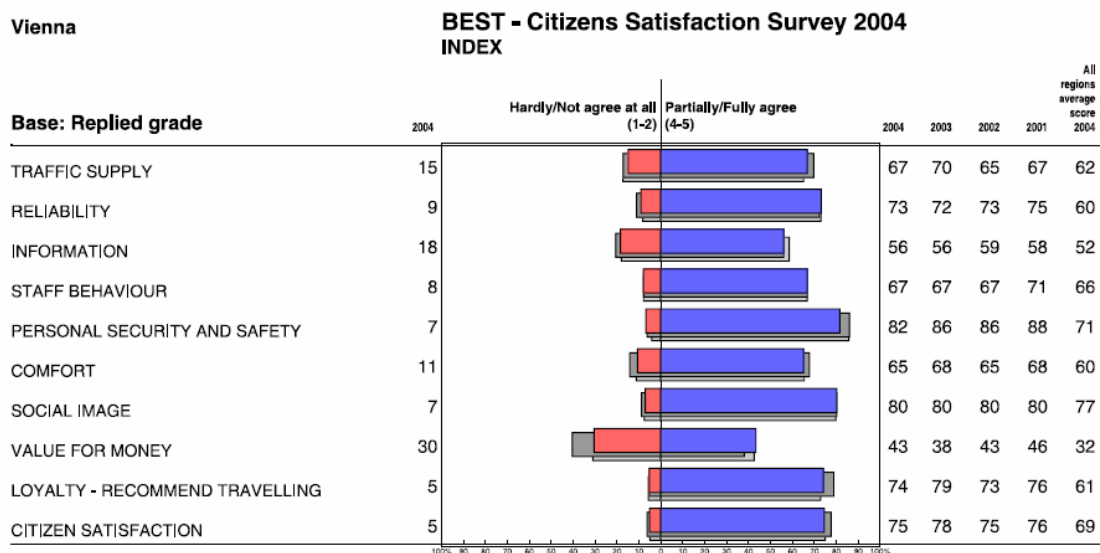
Die Stadt Wien gewährt einen finanziellen Ausgleich zur Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Anforderungen betreffend Qualität und Quantität des Leistungsangebots. Die Höhe dieses Ausgleichs ist vom Betrag her unveränderlich festgelegt und kann nur dann neu ermittelt werden, wenn sich für den Ausgleich relevante Umstände nachweislich geändert haben. Hierzu zählen vor allem quantitative und qualitative Leistungsausweitungen oder –einschränkungen.

Eine weitere Folge der Ausgliederung: Seit Juli 2001 werden neue MitarbeiterInnen nur noch im Rahmen des für die gesamte Stadtwerke Holding AG geltenden Kollektivvertrages aufgenommen. „Neubedienstete“ müssen ein rund 13 Prozent geringeres Einkommen in Kauf nehmen. Die unterschiedlichen Einkommen führen manchmal zu sozialen Spannungen unter den Beschäftigten.

### 3.2.2. BEST-Studie

Im Rahmen einer Benchmarking - Studie wurde die KundInnenzufriedenheit mit dem ÖPNV in verschiedenen europäischen Städten erhoben. An der Studie teilgenommen haben neben Wien Barcelona, Stockholm, Kopenhagen, Oslo, Helsinki, und Genf. Abgefragt wurden die Bereiche Verkehrsangebot, Verlässlichkeit, Information, Verhalten des Personals, Persönliche Sicherheit/subjektives Sicherheitsgefühl, Komfort, soziales Image sowie Preis/Leistungsverhältnis, Treue und die allgemeine Zufriedenheit. Wien konnte insgesamt sehr gut abschneiden, besonders herausragend waren die Ergebnisse im Bereich „Persönliche Sicherheit“. Hier betrug die Zustimmung 82% gegenüber 71% in den anderen Städten. Die Ergebnisse der Studie legen nahe, dass der Öffentliche Verkehr in Wien äußerst hochwertig ist und auf große Zustimmung in der Bevölkerung trifft. Genau aus diesen Gründen darf sich die Qualität keinesfalls verschlechtern.

Wien-Daten aus der Städtevergleichsstudie BEST:



Anmerkung: - **Wien** stellt die teilweise oder völlige Ablehnung dar; + **Wien** bezieht sich auf die größtenteils oder völlige Zustimmung; +**Durchschnitt** sind die Werte der größtenteils und völligen Zustimmung im Durchschnitt aller verglichenen europäischen Städte

Quelle: Wiener Linien, eigene Bearbeitung

### 3.2.3. Sonderbeispiel Autobuslinie 65A

Traditionell wird ein Teil der Buslinien am Wiener Stadtrand und nach Niederösterreich von privaten Busunternehmen betrieben. Im September 2003 wurde von den Wiener Linien das Tochterunternehmen Wiener Linien Verkehrsprojekte GmbH (zu 100% im Eigentum der Wiener Linien GmbH) für den Betrieb von regionalen und überregionalen Buslinien gegründet, um damit das Angebot nach Niederösterreich auszuweiten. Diese Bustochter soll über eigenes Personal verfügen, allerdings führt das, wie die Erfahrungen in ganz Europa gezeigt haben, früher oder später zu niedrigeren Löhnen und manchmal auch zu Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten und in weiterer Folge auch zu Qualitätsverlusten und zur Senkung der Kundenzufriedenheit.

Eine der von einem Privaten im Auftrag der Wiener Linien betriebenen Linien, nämlich die Buslinie 65A, die zwischen Reumannplatz und Inzersdorf verkehrt, sollte mit Ablauf des Vertrages von der Firma Pletter in die Wiener Linien rückgeführt werden, allerdings sollten nicht die Wiener Linien als solche, sondern eben die neue Bustochter den Verkehr betreiben. Der daraufhin entstandene politische Druck gegen eine selbst erzeugte Konkurrenz verhinderte die Umsetzung des Plans.

Insgesamt gilt für den ÖPNV in Wien, dass unter dem Gesichtspunkt einer gleichbleibenden oder sogar steigenden Qualität bzw. Attraktivität des öffentlichen Personenverkehrs und der Sicherung der in diesem Bereich existierenden Arbeitsplätze das Vorhaben einer Liberalisierung des Stadt- und Vorortverkehrs in Wien als kontraproduktiv anzusehen ist.

Im Gegensatz zum liberalisierten Zugang sollte daher das integrierte Unternehmen Wiener Linien in der derzeitigen Form aufrecht erhalten und weiterentwickelt werden.

### 3.3. Das Angebot im Öffentlichen Personenverkehr

Im Vordergrund haben hier prinzipiell die Interessen der unmittelbar betroffenen Städte und Regionen, insb. deren BewohnerInnen und der im Verkehrssektor Beschäftigten zu stehen, und weniger die der potenziellen InvestorInnen. Nicht nur die Fahrgäste, sondern alle BürgerInnen haben ein Recht auf ein leistungsfähiges, modernes, sicheres, benutzerInnenfreundliches und bedarfsorientiertes Personennahverkehrssystem.

Eine hohe Qualität kann auf 2 Ebenen erreicht werden: Einerseits, indem die Ausstattung und Anzahl der Verkehrsmittel, deren Linienetze und Frequenzen, die Tarife und die Koordinierung mit anderen Verkehrsmitteln verbessert wird und andererseits, indem das Personal durch Aus- und Weiterbildung, KundInnenorientierung, befriedigende Arbeitsbedingungen und angemessene Entlohnung in die Lage versetzt wird, die Dienstleistung dauerhaft gut und kundInnengerecht zu erbringen.

Die Integration der europäischen Märkte bringt immer größere und international tätige Betreiberunternehmen hervor, deren Marktanteil ansteigt. Bedingt durch politische und budgetäre Anforderungen und Marktentwicklungen geht die Beteiligung des Staates an Beförderungsbetrieben zurück, während der Anteil von Privatunternehmen steigt. Aufgrund der europäischen Politik der Einführung von Marktkräften in öffentlichen Sektoren steht zu erwarten, dass die europäischen Institutionen mit Unterstützung vieler Mitgliedstaaten ihren Kurs in Richtung Wettbewerb und Ausschreibungen im ÖPNV fortsetzen werden. Aber: Privat ist nicht immer besser als Staat.

Es stellt sich auch noch die Frage, ob es letztendlich nicht doch eher um den Wettbewerb zwischen öffentlichem Verkehr und Individualverkehr geht. Und dabei hat der ÖPNV aufgrund der indirekten Subventionierung des motorisierten Individualverkehrs durch Kostenexternalisierung schlechtere Ausgangsbedingungen und keinen fairen Wettbewerb zu erwarten.

Die kommunalen Verkehrsunternehmen haben nach eigenen Angaben gegenüber privaten Betreibern um 30-50% höhere Personalaufwendungen. Die Möglichkeit der Quersubventionierung durch die

kommunalen Versorgungsunternehmen nehmen ab oder entfallen, weil auch diese dem Wettbewerb unterworfen sind.

Daher müssen sich die kommunalen ÖPNV-Unternehmen die Frage stellen, ob in Zukunft überhaupt ohne Entbindung von der Gemeinwohlverpflichtung bei einer vollständigen Marktöffnung gleiche Wettbewerbsbedingungen herrschen würden bzw. ob diese Unternehmen überhaupt wettbewerbsfähig wären.

Weiters ist der Markt des öffentlichen Personennahverkehrs dazu noch äußerst umfangreich und lukrativ, und weckt damit bei europäischen Systemanbietern Begehrlichkeiten.

Auf den europäischen ÖPNV-Märkten ist ein verstärktes Zusammenwachsen der Anbieter zu erkennen. Die international tätigen Betreibergesellschaften versuchen, mit ihrem Kerngeschäft auf den europäischen Personenverkehrsmarkt zu expandieren. Insbesondere französische und britische Unternehmen präsentieren sich als universale Mobilitätsanbieter, die Bus- und Bahnverkehre sowie oft auch mit dem Verkehr zusammenhängende Nebenleistungen anbieten. Sie arbeiten überall in Europa darauf hin, Anteile an größeren Unternehmen zu erwerben.

In einigen Mitgliedsländern der EU wurden bereits Erfahrungen mit der Liberalisierung des ÖPNV gemacht. Diese fielen teils positiv, teils negativ aus. Die Marktöffnungspolitik führte aber in allen Ländern zu starken Konzentrationsprozessen und zu Oligopolbildung. In Großbritannien besitzen die drei größten privaten Busunternehmen Firstbus, Stagecoach und Arriva über 50% der Marktanteile des öffentlichen Personennahverkehrs. In Dänemark ist es zwischen 1988 und 1999 zu einer Halbierung der Anzahl der ausführenden Verkehrsunternehmen gekommen (von 400 auf 200). Die drei großen Unternehmen Arriva Denmark, Linjebus und City Bus teilen sich eine deutliche Mehrheit des Marktes. Auch in Schweden kam es zu Konzentrationsprozessen infolge der Liberalisierung, sodass heute die drei großen Unternehmen (Swebus, Linjebus, Busslink) mehr als 50% der gesamten „Busflotte“ besitzen. Zudem ist eine zunehmende „Internationalisierung“ im europäischen ÖPNV-Wesen zu beobachten, was sich vor allem an der starken Marktposition einzelner skandinavischer (z.B. Linjebus) und französischer (Connex) Unternehmen in verschiedenen europäischen Ländern ablesen lässt.

### **3.4. Beschäftigungswirkungen der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen im Verkehrssektor**

Seit 1996 wurde durch die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in den betroffenen Unternehmen europaweit massiv Beschäftigung abgebaut (vgl. Atzmüller/Hermann 2004). Der Beschäftigungsabbau im Bereich ÖPNV ist bisher noch relativ moderat. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass die Liberalisierung noch weniger weit fortgeschritten ist. Wie die Beispiele der Wiener Linien und der Innsbrucker Verkehrsbetriebe zeigen, sind aber vor allem im ÖPNV drastische Veränderungen zu befürchten.

Der Beschäftigungsabbau bei den Wiener Linien betrug zwischen 1996 – 2003 minus 8% (siehe Tab1), bei den Innsbrucker Verkehrsbetrieben zwischen 2000 und 2003 minus 17%, während beim Tochterunternehmen Innbus die MitarbeiterInnenzahlen um 300% stiegen (siehe Tab 2). Die Erklärung liegt darin, dass Innbus-Beschäftigte von den Betriebsvereinbarungen der Mutter ausgeschlossen sind und rund ein Drittel weniger verdienen. Sie haben eine vertragliche Verpflichtung zu 17 Überstunden pro Monat und daher eine Entlohnung, die scheinbar noch über dem Kollektivvertrag liegt.



**Tabelle 1: Beschäftigungsentwicklung Wiener Linien GmbH & Co KG**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
MitarbeiterInnen	8.963	8.868	8.767	8.718	8.682	8.571	8.331	8.279

Quelle: Geschäftsberichte 1996-2003

**Tabelle 2: Beschäftigungsentwicklung bei IVB und Innbus**

	2000	2001	2003	Veränderung 2000-2003
MitarbeiterInnen IVB (inkl überlassene MA)	521	486	435	(- 17%)
MitarbeiterInnen Innbus	28	55	111	(+ 300%)

Quelle: IVB Geschäftsberichte 2000 und 2001; Inn-Bus Geschäftsberichte 2000 und 2001, eigene Erhebungen

Die Zahlen zur Beschäftigungsentwicklung sind vor allem unter dem Aspekt interessant, dass es in Österreich noch keinen Ausschreibungswettbewerb gibt, aber unter dem Titel der „Vorbereitung auf den Wettbewerb“ bereits Personal abgebaut und durch schlechter entlohnte Arbeitskräfte ersetzt wird.

Da aber gerade in einem Dienstleistungsbereich wie dem öffentlichen Verkehr die Qualität des Verkehrsangebots nicht zuletzt von der Qualifikation und Motivation des Personals abhängt, führt eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen unweigerlich und unmittelbar zu einer Verschlechterung der Dienstleistung im Hinblick auf Qualität und Sicherheit.

Der Beschäftigungsabbau erfolgte in der Regel zwar „sozialverträglich“ – d.h. ohne betriebsbedingte Kündigungen und war in vielen Fällen an die Auslagerung von bestimmten Geschäftsbereichen gebunden. Auf der anderen Seite wurde der Beschäftigungsabbau teilweise durch eine verstärkte Inanspruchnahme von LeiharbeiterInnen kompensiert. In der Regel bewirkte der Beschäftigungsabbau eine steigende Arbeitsintensität und wachsenden Stress, in manchen Bereichen auch eine massive Zunahme von Überstunden. Dazu kommen auch noch wachsende Unsicherheit und Konkurrenz zwischen den Beschäftigten, weil speziell in der Umstrukturierungsphase in vielen Fällen nicht klar ist, wer seinen Arbeitsplatz behalten wird, und wer nicht. Die in diesem Zusammenhang steigende Frustration ist nicht zuletzt auch eine Folge des steigenden Druckes durch den jeweiligen Regulator bzw. durch UnternehmensberaterInnen und internationale Benchmarks, deren Richtigkeit von den Beschäftigten nicht überprüft werden können.

Weitreichende Auswirkungen haben die Liberalisierung und die damit verbundene Auslagerung und Überführung von öffentlichen Dienstleistungen in eigenständige privatrechtliche Unternehmen auch für die industriellen Beziehungen: durch Ausgliederungen und Zusammenlegungen kommt es vor, dass die MitarbeiterInnen einer neu gegründeten Holding von bis zu vier verschiedenen Gewerkschaften vertreten werden (vgl. Atzmüller/Hermann 2004)

#### **4. Universelle Verfügbarkeit und Versorgungssicherheit**

Öffentlicher Nahverkehr fällt in den meisten Ländern Europas in den Aufgabenbereich der Kommune. Bislang sind die Risiken und Folgen einer Liberalisierung und vollständigen Privatisierung des kommunalen ÖPNV – besonders mit Blick auf die Handlungsspielräume der Kommune und die Möglichkeit der öffentlichen (gesellschaftlichen) Kontrolle – noch eher unzureichend erforscht. Dennoch unterliegen durch die Liberalisierung der ÖPNV-Märkte, die zunehmende Marktdominanz privater Unterneh-

men, durch schleichende Privatisierungsprozesse, durch Public Private Partnerships sowie den Wegfall der kommunalen Quersubventionen für den ÖPNV die Kommunen radikalen Wandelprozessen:

Einerseits einem institutionellen Wandel bzw. Wandel von Aufgaben, denn mit der Privatisierung ehemals kommunaler Verkehrsunternehmen verliert die Kommune ihre Rolle als Dienstleistungserbringerin, auch wenn sie weiterhin Aufgabenträgerin bleibt. An die Stelle der Dienstleistungserbringung tritt dann die Ausschreibung und Bestellung von Nahverkehrsleistungen, Controlling und Überwachung sowie Sicherung der in den Verkehrsverträgen vereinbarten Verkehrsleistungen etc. Häufig sind kommunale Behörden (v.a. kleine Kommunen) auf diese Tätigkeiten fachlich-personell sowie hinsichtlich ihres Know-hows nicht vorbereitet. Andererseits bedeutet eine Privatisierung (formell im Sinne einer Organisationsprivatisierung oder materiell im Sinne einer vollständigen Privatisierung) öffentlicher Verkehrsbetriebe einen Verlust kommunaler, öffentlicher und politischer Einflussnahme und Gestaltungsmacht.

Durch die bereits erfolgten Privatisierungen sind in Europa einige große private Konzerne im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs entstanden. Fusionen, Übernahmen und Konzessionszuschläge durch Ausschreibungen haben eine Konzentration in diesem Sektor bewirkt.

Starke Konzentrations- und Oligopolisierungstendenzen lassen befürchten, dass die etablierten Giganten nach Festigung ihrer Marktstellung ihre Marktmacht ausnutzen werden und die positiven Wirkungen von Wettbewerb und Konkurrenz nicht mehr zum Tragen kommen können.

Die Erfahrungen in Großbritannien zeigen, dass sich das Angebot auf profitablen Strecken verbessert hat, während auf den kaum profitablen Nebenstrecken vor allem im ländlichen Raum eine Verschlechterung hinsichtlich der Streckenführung sowie der Fahrzeiten zu konstatieren ist. Als Folge nimmt die Zahl der Strecken ab, die aus Gründen der Gemeinwohlverpflichtung bedient werden. Dies belegt einen Trend zu einem nachfrageorientierten Beförderungsprinzip, wobei scheinbar wenig nachgefragte Linien auf der Strecke bleiben<sup>1</sup>.

Die europäischen Beispiele zeigen weiters: Ist ein neuer Anbieter gekommen, so hat es Verbilligungen von Leistungen für die KundInnen – wenn überhaupt - meist nur kurzfristig gegeben. Notwendige Investitionen zumindest in die Instandhaltung kosten eben Geld. Netzerweiterungen durch Private sind kaum erfolgt. Fahrpreise sind, wo private Betreiber im öffentlichen Auftrag tätig sind, öffentlich gestützt worden.

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

Ob sich im Wettbewerb eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen sicherstellen lässt, ist fraglich. Es muss daher grundsätzlich sichergestellt sein, dass bestehende, gut funktionierende, vernetzte und integrierte Systeme erhalten bleiben bzw die Sicherheit, Regelmäßigkeit und Häufigkeit der Bedienung gewährleistet werden.

## **5. Kostengünstiger Zugang**

Der Grundsatz eines gleichberechtigten Zugangs aller Bürger muss gewährleistet werden. Voraussetzung dafür ist nicht zuletzt ein flächendeckendes Angebot zu erschwinglichen Preisen.

Im Rahmen des Ausschreibungswettbewerbs werden neben der steigenden Marktkonzentration, wodurch wiederum Absprachen erleichtert werden, vor allem auch die Fragen des Umgangs mit den

---

<sup>1</sup> Martin Dean, Projekt Direktor, FirstGroup plc, London/UK anlässlich einer Tagung in Linz, März 2001

Beschäftigten zum Problem. Kommunale Ausgaben wurden in Schweden zwischen 1986 und 1996 um 17% (in den ländlichen Regionen sogar um 28%) reduziert, während für Großbritannien ein Einsparvolumen der öffentlichen Mittel von durchschnittlich über 50% zwischen 1986 und 1998 erreicht wurde. Als Ursache für den Rückgang öffentlicher Ausgaben im ÖPNV wird für Schweden und Dänemark eine anfänglich sehr preisgünstige Erstellung von Verkehrsleistungen durch die Anbieter angeführt. Diese Spirale nach unten wurde durch Personaleinsparungen und so genannte Effizienzsteigerungen der Verkehrsunternehmen in den Bereichen Verwaltung, Fahrpersonal und Fahrzeugeinsatz möglich. Dies führte zu niedrigen Gewinnmargen der Unternehmen bis hin zu Betriebsaufgaben einiger kleinerer Unternehmen. Mittlerweile zeigt sich in diesem Kontext ein neuer Trend: Immer weniger private Unternehmen geben Angebote bei Ausschreibungen ab, da die Anforderungen an die Betreiber durch die Nahverkehrsbehörden gleichzeitig zunehmen.

In Großbritannien sind die Fahrpreise für Busse kontinuierlich gestiegen, zwischen 1986 und 1998 im ganzen Land um 23%, wobei vor allem in den Metropolen die Buspreise um bis zu 62% angestiegen sind. Die dortigen Verkehrsunternehmen haben die Zahlungsbereitschaft der Fahrgäste bis zum äußersten ausgereizt und die Preise stark erhöht. Im Gegensatz zu Großbritannien bieten die skandinavischen Länder ein eher typisches Bild in bezug auf die Preisentwicklung für die ÖPNV-Benutzung. Hier ist eine Fahrpreissenkung von 20% in Folge der Liberalisierung und Deregulierung des ÖPNV zu beobachten. Ergänzend ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es sich hierbei um eine vorübergehende Preissenkung handeln dürfte. Denn bereits die jüngsten Ausschreibungsverfahren in Schweden und Dänemark führten zu Kostenerhöhungen von bis zu 40% bei den abgegebenen Angeboten, was sich letztendlich steigernd auf die Fahrpreise auswirken wird. Auch im ÖPNV zeigt sich somit, dass mit der Konsolidierung des liberalisierten Marktes die zuvor gesunkenen Preise wieder auf den alten Stand ansteigen bzw. diesen sogar übersteigen können.

Es ist Aufgabe der Politik (insbesondere der Aufgabenträger im ÖPNV), den Prozess so zu steuern, dass Konzentrations- und Oligopolisierungsprozesse eingeschränkt werden und nicht nur wirtschaftlich bessere, sondern volkswirtschaftlich sinnvolle Lösungen realisiert werden.<sup>2</sup>

## **6. Sicherstellung allgemeiner gesellschaftlicher Ziele**

Unabhängig von den europäischen Rahmenvorgaben wurde das ÖPNV-Wesen in einigen Ländern bereits seit Mitte der 1980er Jahre liberalisiert, größtenteils dezentralisiert, sowie in einigen Ländern einer materiellen Privatisierung (Vermögensprivatisierung) oder Organisationsprivatisierungen (GmbH, AG) unterzogen. Volkswirtschaftliche und gesellschaftspolitische Ziele werden dabei häufig mit betriebswirtschaftlichen Argumenten verhindert. Die Umstrukturierung des öffentlichen Nahverkehrs ist nicht auf Geldmangel zurückzuführen, denn die Behauptung, es sei zu wenig Geld vorhanden, besteht, seit es die Daseinsvorsorge gibt.

Für alle Länder wird eine Entlastung kommunaler Haushalte beobachtet, gleichzeitig zeigt sich, dass aufgrund geringer Gewinnmargen viele private Unternehmen an Ausschreibungsverfahren nicht mehr teilnehmen oder die Preise für die Erbringung der Dienstleistung ansteigen. Die zunehmende Übernahme kommunaler Versorgungsunternehmen durch Private sowie die Beteiligung privater Unternehmen an der Erbringungen kommunaler Dienstleistungen im Rahmen von Public-Private-Partnerships (PPP) führt zu einem Demokratieverlust auf kommunaler Ebene.

---

<sup>2</sup> Vgl. Curt M. Elmberg, Dir i.R., Verkehrsbetriebe Göteborg, anlässlich des 2. Verkehrsverbund-Tages in Graz, Mai 1996

Die Entwicklung der Nutzungsentgelte ist uneinheitlich: Während einerseits Preissteigerungen zu beobachten sind, fanden in anderen Ländern Preissenkungen statt, allerdings scheinen diese temporären Charakter zu besitzen.

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

Outsourcing (outside resource using), d.h. die Auslagerung von Tätigkeiten kann sinnvoll sein, wenn Unternehmensfunktionen eingekauft werden, die nicht dem Kernbereich zuzurechnen sind. Eine Herauslösung aus dem Unternehmen, in Form rechtlicher Verselbstständigung ebenso wie durch die Gründung von Tochter- oder Beteiligungsgesellschaften, ist langfristig jedoch nicht geeignet, die Finanzierungsprobleme des ÖPNV zu lösen. Vielmehr ist dann die Entwicklung eines zweiten Arbeitsmarktes und ein ruinöser Wettbewerb zulasten der ArbeitnehmerInnen zu befürchten.

Gerade in Dienstleistungsbereichen ist die Qualität des Produkts in hohem Maße von der Qualifikation und der Motivation der Beschäftigten abhängig. Insbesondere das Fahrpersonal bildet die Nahtstelle zum Kunden. Der Besitz des entsprechenden Führerscheins reicht nicht mehr aus, ein Schwerfahrzeug zu lenken. Obwohl eine neue verpflichtende Aus- und Weiterbildung von BerufskraftfahrerInnen durch eine entsprechende EG-Richtlinie erst ab 2008 für BuslenkerInnen und ab 2009 für LKW-LenkerInnen vorgesehen ist, sollten die gesetzlichen Grundlagen dafür in Österreich so rasch wie möglich geschaffen werden. An dieser Stelle soll daran erinnert werden, dass es in Österreich eine Berufskraftfahrerausbildung gibt, die vom AK-Fachausschuss der Berufskraftfahrer angeboten wird. Diese Ausbildung soll eine Alternative zur teuren Ausbildung in privaten Schulungseinrichtungen (wie zB Fahrschulen) darstellen.<sup>3</sup>

Unter den Bedingungen marktwirtschaftlicher Konkurrenz hängen Erfolg oder Misserfolg einer bestimmten Aktivität einzig und allein vom erzielbaren Gewinn ab. Bei der staatlich garantierten Erbringung öffentlicher Dienstleistungen können auch der allgemeine Zugang zu den jeweiligen Dienstleistungen, sowie ihre Qualität und Verfügbarkeit, neben der Effizienz und den Kosten zu mindestens gleichwertigen Erfolgskriterien gemacht werden.

## **7. Institutionelle Reformnotwendigkeiten und Alternativmodelle**

In Betriebswirtschaftslehre und Unternehmenstheorie hat sich in den letzten Jahren das Konzept des "Change Management" durchgesetzt. Unternehmen und MitarbeiterInnen sollen sich dadurch möglichst effektiv an sich verändernde wirtschaftliche Rahmenbedingungen anpassen.

Wer sich dem wirtschaftlichen Wandel stellt und ihn aktiv mitgestaltet, wird gewinnen; Wer zu langsam reagiert und stagniert, der wird im Wettbewerb verlieren. So lautet die Devise. Kennzeichnend für diese Entwicklung ist das rasche Tempo der wirtschaftlichen und strukturellen Veränderungen.

Mögliche und absehbare Auswirkungen auf die Beschäftigten werden nicht thematisiert, auch wenn von vielen Seiten massive Auswirkungen auf ArbeitnehmerInnenrechte gesehen und befürchtet wer-

---

<sup>3</sup> Kontakt: Fachausschuss für Berufskraftfahrer, 1040 Wien, Theresianumgasse 16-18

den. So müssen für eine Marktöffnung bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen eine Reihe von Voraussetzungen geschaffen werden. Dazu zählen zB:

- Die Einhaltung grundlegender ArbeitnehmerInnenrechte auch bei der Entsendung in Länder mit niedrigeren Sozialstandards;
- Die Einhaltung inländischer Lohn- und Arbeitsbedingungen durch ausländische Dienstleister;
- Die Verbesserung der Möglichkeiten zur Bekämpfung illegaler und ausbeuterischer Formen; und
- Die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der sozialen Systeme.

Im Verkehrsbereich sind es vor allem die fortschreitende Liberalisierung und auch die Globalisierung, die für einen dramatischen Wandel sorgen.

Aufgrund bisheriger Erfahrungen ist es grundsätzlich notwendig,

- das Eigenproduktionsrecht der zuständigen Behörden und die Wahlmöglichkeit der Kommunen (Subsidiaritätsprinzip) aufrecht zu erhalten,
- „integrierte Netze“ in zukünftigen EU-Regelungen zu berücksichtigen, und jede Ausschreibung, die die Zerstückelung eines integrierten öffentlichen Nahverkehrssystems zur Folge haben würde, auszuschließen,
- die Entlohnungsgrundlagen (Kollektivverträge) auf hohem Niveau zur Hebung der sozialen Standards und zum Schutz der Beschäftigten zu vereinheitlichen, um Lohndumping zu verhindern,
- Wettbewerbsbedingungen so zu gestalten, dass sonst kleine Unternehmen von den großen „global players“ nicht vom Markt gedrängt und private Unternehmen nicht zu MonopolistInnen werden.

Weiters ist es notwendig,

- die Qualität für die Fahrgäste (Netz, flächendeckende Versorgung, Fahrplankoordinierung ...) sicherzustellen,
- umwelt- und verkehrspolitische Aspekte verstärkt gegenüber ausschließlich betriebswirtschaftlichen Aspekten zu berücksichtigen,
- eine Konterkariierung von nach EG-Recht zulässigen Beihilfen durch den derzeit diskutierten Verordnungsvorschlag nicht konterkariert werden,
- zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren zu unterscheiden,
- sowie ausreichende Übergangsfristen und Laufzeiten der Verträge vorzusehen.

Die Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse im Öffentlichen Personennahverkehr verdeutlichen, dass es durch die Einführung von Wettbewerbsstrukturen in allen Ländern durch rapide Konzentrationsprozesse zu Marktvereinigungen und der Herausbildung von Oligopolen kommt. Marktführend sind in der Regel zwei bis drei zumeist private, transeuropäisch tätige Unternehmen.

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

Grundsätzlich abzulehnen ist eine nicht verantwortbare Zerstörung bewährter Strukturen und die Schaffung von Bedingungen, in denen ausschließlich auf dem Rücken und zu Lasten von ArbeitnehmerInnen eine Wettbewerbssituation erzeugt wird.

## Literatur

Bayliss, David (1999), Busses in Great Britain: Privatisation, Deregulation and Competition, London

ÖGPP (2002), Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU, Teil1: Eisenbahnen und ÖPNV, Wien ([www.politikberatung.or.at](http://www.politikberatung.or.at))

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

Atzmüller, Roland/Hermann, Christoph (2004), Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU und in Österreich: Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen, Studie im Auftrag der AK Wien, AK-Schriftenreihe „Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen“, Band 2, Wien

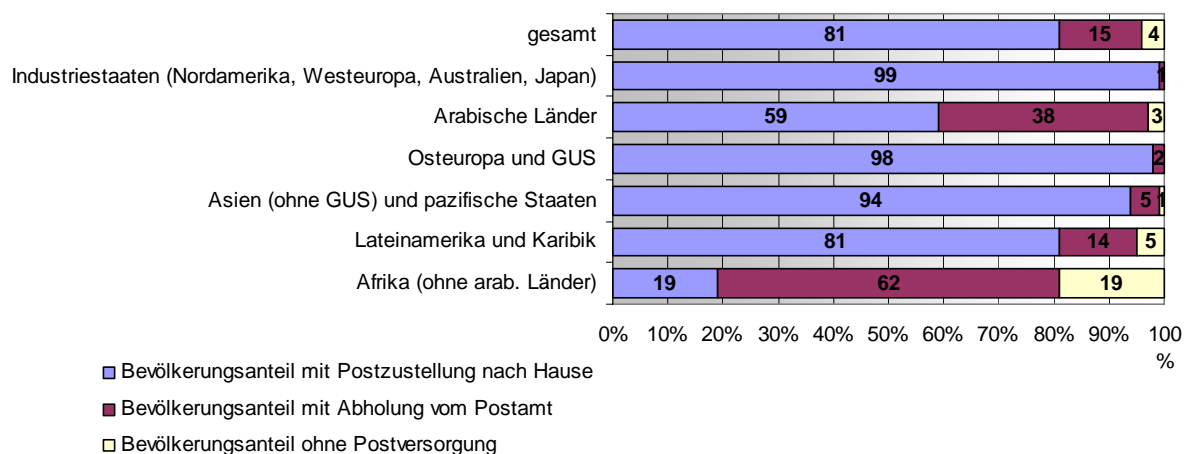
# POSTDIENSTLEISTUNGEN

Mathias Grandosek

## Einleitung

Seit Jahrhunderten sind Postdienste eine wichtige Form der Fernkommunikation und stellen bis heute einen wichtigen und nicht minder modernen Bestandteil gesellschaftlich notwendiger Infrastrukturen dar. Auch im Zeitalter elektronischer Kommunikationsmittel ist ein Leben ohne Post nicht denkbar. 96% der Weltbevölkerung haben eine Versorgung mit postalischen Dienstleistungen. Weltweite Postumsätze machten im Jahr 2003 einen Wert von über 200 Mrd € aus und 5 Mio Menschen haben eine Beschäftigung im Postsektor gefunden (UPU 2004).

**Grafik 1: Zugang der Bevölkerung zu Postdienstleistungen 2003**



Quelle: Universal Postal Union, Postal Market 2004

Besonders gut ist natürlich die Versorgungslage in den westlichen Industriestaaten. In Europa sind 100% der Bevölkerung über Postdienstleister erreichbar. Von 25 Staaten der EU bieten in urbanen Regionen vier Staaten eine Post-Lieferung mehr als einmal pro Werktag an. neun Staaten haben auch in ländlichen Gebieten eine Postzustellung in sechs Tagen pro Woche. 1.385.585 Menschen arbeiteten 2003 in der EU im Postsektor und erwirtschafteten dabei Umsätze in Höhe von ca 95 Mrd € (UPU Statistics), was ca 1% des BIP entspricht.

Der Postsektor ist damit sowohl als Infrastrukturdienstleistung als auch als Arbeitgeber ein wichtiger Faktor. Umso wichtiger ist es, diese Strukturen auch in Zukunft aufrecht zu erhalten und insbesondere dafür Sorge zu tragen, dass postalische Dienstleistungen allen Menschen flächendeckend, erschwinglich und in hoher Qualität zur Verfügung stehen.

## Postmärkte im Wandel

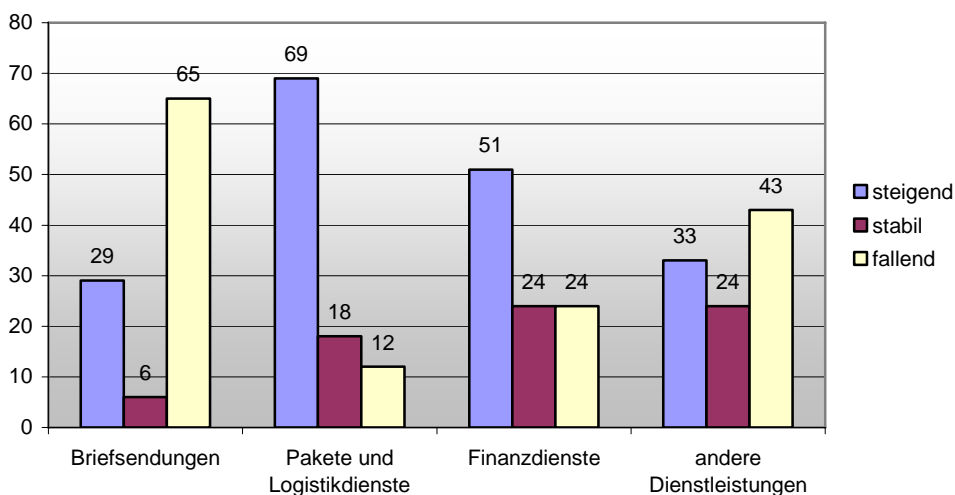
Postmärkte sind derzeit stark im Wandel und Postbetreiber kommen unter Druck sich neuen Marktgegebenheiten und neuen regulatorischen Rahmenbedingungen anzupassen. Besonders Europa ist geprägt von einem Strukturwandel der verschiedene Ursachen hat.

### Kommunikationsmärkte

Einerseits verändern sich Kommunikationsstrukturen. E-Mail, Telefon und Internet nehmen an Bedeutung zu und ein immer größerer Teil der Kommunikation läuft über diese Wege. Klassische Briefpost verliert zugunsten dieser elektronischen Kommunikationsmittel immer mehr an Boden, obwohl trotzdem dieser Bereich noch immer 60% der Gesamtumsätze ausmacht und damit die tragende Säule des Geschäftes repräsentiert. Dennoch erwarten die Postbetreiber, dass der Brief als Umsatzbringer an Bedeutung verliert. Allerdings gibt es andere Bereiche, denen durchaus Entwicklungspotenzial zugemutet wird. Zum Beispiel zeichnet sich durchaus eine Zunahme bei Paket- und Logistikdienstleistungen ab. Gerade das Internet und die Möglichkeiten des Fernabsatzes führen zunehmend dazu, dass physische Güter über die Post den Weg zu den KonsumentInnen finden.

Auch auf dem Gebiet von Finanzdienstleistungen werden noch Entwicklungschancen vermutet. Dazu zählen Dienstleistungen der einzelnen Postbanken wie etwa Spareinlagen, Kontoführung, Kredite etc. aber auch Versicherungen und andere Finanzdienstleistungen. 51% der öffentlichen Postdienstleister prognostizieren steigende Aussichten in diesem Bereich.

**Grafik 2: Einschätzung der Postbetreiber über die Entwicklung von Marktbereichen bis zum Jahr 2008 (in %)**



Quelle: Universal Postal Union, Postal Market 2004

Ein weiteres Wachstumspotenzial ortet die Europäische Kommission auch im Bereich der Direktwerbung. Direktwerbung ist ein äußerst dynamischer Faktor, der den Rückgang der Briefpost zumindest teilweise wieder kompensieren kann. Die Wirtschaft setzt immer mehr auch auf diese Werbemöglichkeiten, zumal auch die erhältlichen personenbezogenen (Adress-) Daten – trotz vieler Bedenken von Datenschützern – eine immer bessere Differenzierung des Einzelnen ermöglicht und somit auch den Einsatz von zielgruppengerichteten und punktgenauen Mailings erst möglich macht. Direktwerbung wird somit auch in Zukunft eine wichtige Rolle für die Postdienstleister spielen.



## **Geänderte regulatorische Rahmenbedingungen**

Postdienstleister sehen sich aber nicht nur der geänderten Marktnachfrage gegenüber. Insbesondere in Europa kommt es durch die europäische Liberalisierungspolitik zu gänzlich geänderten regulatorischen Rahmenbedingungen.

Ursprünglich haben in beinahe allen Staaten der EU staatliche Monopole das Einsammeln, Sortieren und Wiederverteilen der Postsendungen besorgt. Mit dem Grünbuch über die Zukunft der Postdienste 1992 setzte eine Diskussion ein, die schrittweise zu einem Liberalisierungsprozess führte und nun in der neuen Richtlinie (Richtlinie 2002/39/EG) den Liberalisierungsweg aufzeigt.

Festgehalten darin ist einerseits die Herabsenkung der Gewichtsgrenzen für den sogenannten „reservierten Bereich“, also jenem Teil der Dienstleistungen, der noch einem bestimmten Unternehmen, das auch dann die Erbringung des Universaldienstes zu garantieren hat, vorbehalten werden darf. Dieser reservierte Bereich soll einerseits dazu dienen, die Finanzierung des Universaldienstes sicherzustellen und andererseits einen Prozess zum vollständigen Binnenmarkt zu ermöglichen, indem er den ehemaligen Monopolunternehmen die Möglichkeit bietet, sich in einem kontrollierten und schrittweisen Weg an die neuen Marktgegebenheiten anzupassen.

Laut der neuen Richtlinie können die Mitgliedstaaten folgende Briefsendungen vom Wettbewerb ausschließen und die Beförderung einem einzigen Unternehmen vorbehalten:

- vom 1. Januar 2003 Briefsendungen bis 100 Gramm und dem Dreifachen des Standardbriefpreises. (dies entspricht eine Marktöffnung von 9 %);
- vom 1. Januar 2006 Briefsendungen bis 50 Gramm und dem Zweieinhalbfachen des Standardbriefpreises. (dies entspricht einer Marktöffnung von weiteren 7 %)

## **Universaldienst**

Kernpunkt der Liberalisierungsstrategie der Europäischen Union soll die Aufrechterhaltung eines flächendeckenden, qualitativen und erschwinglichen Universaldienstes sein.

Die Mitgliedsstaaten haben dabei sicherzustellen, dass ein solcher Universaldienst allen NutzerInnen zur Verfügung steht.

Die Universaldienstverpflichtung betrifft insbesondere

- eine Abholung bzw (Haus-) Zustellung an jede natürliche und juristische Person an allen Arbeitstagen (mindestens an 5 Tagen in der Woche)
- eine, den NutzerInnenbedürfnissen entsprechende, Dichte an Abhol- und Zugangspunkten

Dies muss für Postsendungen bis 2 kg bzw Postpakete bis 10 kg (erweiterbar auf maximal 20kg) sichergestellt sein.

## **Geänderte Unternehmensstrukturen**

Ursprünglich waren viele Postunternehmen in den Staatshaushalt eingegliedert und damit direkt Teil der öffentlichen Verwaltungsstrukturen. Zudem waren in vielen Staaten, so auch in Österreich, die Postunternehmen (bzw Post-verwaltungen) auch gleichzeitig mit der Erbringung von Fernmeldediensten betraut.

Dem allgemeinen Trend folgend wurden die Postdienstleister im Zuge voranschreitender Liberalisierungserfordernisse in privatwirtschaftliche Rechtsformen (Aktiengesellschaft) überführt und aus den staatlichen Verwaltungsstrukturen ausgegliedert. Es kam auch zu einer Trennung der ursprünglich zusammengefassten Unternehmensbereiche Telekommunikation und Post, so dass aus ehemaligen „Post- und Fernmeldeverwaltungen“ nunmehr eigenständige Telekommunikationsunternehmen und Postdienstleister wurden.

Allerdings ist in den meisten Fällen die öffentliche Hand alleinige Eigentümerin der Postunternehmen geblieben. Nur drei europäische Staaten haben Anteile an den Postgesellschaften abgegeben, nämlich Irland, Niederlande und Deutschland.

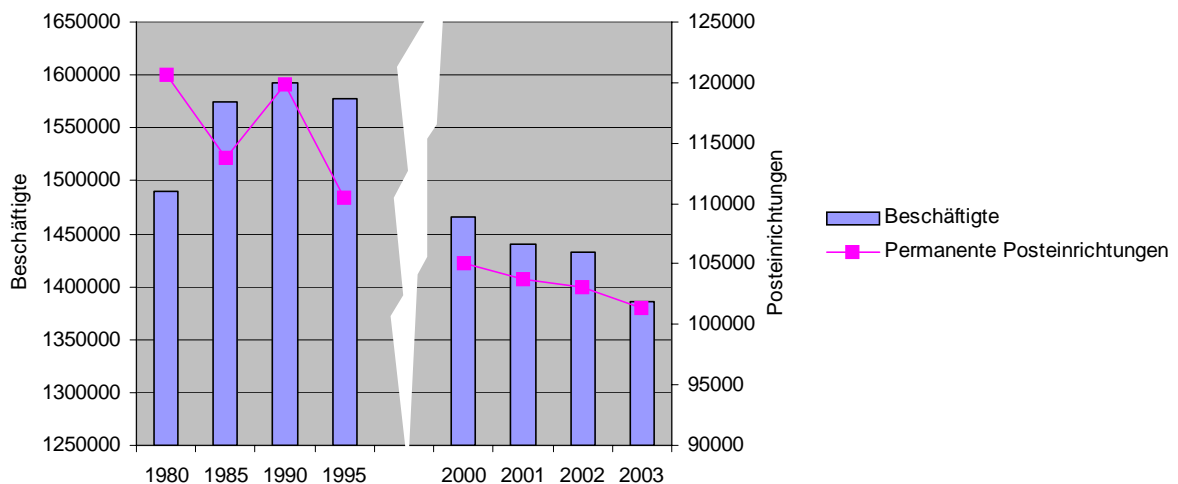
**Tabelle 1: Entwicklung der Eigentumsstrukturen der Postgesellschaften (EU-15) zwischen 1991 und 2002**

	Öffentliche Einrichtung	Staatliches Unternehmen	Staatliche Aktiengesellschaft	Staatlich kontrollierte AG	Privat kontrollierte AG	Private AG
Beschreibung der Besitzverhältnisse	Ganz im Staatsbesitz	Ganz im Staatsbesitz	Ganz im Staatsbesitz (besitzt alle Aktien)	Der Staat besitzt die Mehrheit der Aktien. Die Minderheit ist in Privatbesitz	Der Staat besitzt eine Minderheit der Aktien. Die Mehrheit ist in Privatbesitz	Alle Aktien in Privatbesitz
1991	AT, DK, EL, IT, LU	BE, DE, EL, FR, PT, SE, SF, UK	IR, NL	-	-	-
2002	-	DK, EL, LU, FR, ES	UK, SE, SF, BE, AT, IT, PT	DE, IR*	NL	-

Quelle: Bericht der Kommission an das europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Postrichtlinie, (Richtlinie 97/67/EG), KOM(2002) 632, Brüssel, 25.11.2002,

Diese strukturelle Umgestaltung zu Aktiengesellschaften und die teilweise bereits erfolgte Privatisierung mancher Postgesellschaften schaffen natürlich einen zusätzlichen Druck auf die Unternehmen sich im Sinne der Aktionäre und der Dividendenmaximierung zu verhalten. Dies zeigt sich natürlich auch deutlich in den getroffenen Rationalisierungsmaßnahmen. Seit Jahren ist der Postsektor gekennzeichnet von Personalabbau, Konzentration der Verteil- und Zustello-logistik und der Schließung von Postämtern.

**Grafik 3: Entwicklung der Beschäftigten und Anzahl der permanenten Posteinrichtungen (Postämter und Postservicestellen) in der EU (EU 25)**



Quelle: UPU Statistics

Während noch in den 1980er Jahren ein Zuwachs in der Beschäftigung zu verzeichnen war, ist diese Kennziffer seit Beginn der 1990er Jahre kontinuierlich gesunken. Dies ist unter anderem auf Automatisierungsmaßnahmen bei der Sortierung der Postsendungen zurückzuführen. Hier hat es einen großen technologischen Sprung gegeben. Postdienstleister haben ihre Logistikkette vielfach zentralisiert und insbesondere die Sortierung der Post in großen Verteilzentren zusammengefasst. Auch in Österreich wurden in den letzten Jahren massive Investitionen in die maschinelle Sortierung getätigt. Weiters hat es aber auch bei der Zustellung Rationalisierungsmaßnahmen gegeben, wobei es insbesondere in der jüngeren Vergangenheit dazu gekommen ist, dass pro Zusteller ein größeres Gebiet abgedeckt werden muss und mehr Adressen beliefert werden.

Gleichzeitig sind die Sendungsmengen seit den 1980er Jahren stark gestiegen und haben sich in den letzten 25 Jahren beinahe verdoppelt (UPU Statistics).

Im Bereich der Postämter wurden ebenfalls Rationalisierungsmaßnahmen getroffen. In der EU ging die Anzahl der permanenten Posteinrichtungen um ca 20% zurück.

## Entwicklung der Versorgung in Österreich

Diese Änderungen der Rahmenbedingungen sowohl regulatorischer Natur als auch in der Orientierung der Unternehmen auf Marktanteile und Gewinnmargen führten auch zu einer Änderung in der Versorgungslage für die Masse der Bevölkerung.

### Qualität der Dienste

Laufzeiten von Postsendungen werden, neben der Regelmäßigkeit und Zuverlässigkeit der Dienste, als ein wichtiger Indikator für die Qualität der Dienstleistung herangezogen.

Die Verbesserung dieses Qualitätsmerkmals war ein Ziel der europäischen Vorschriften, insbesondere deshalb, weil in den verschiedenen Staaten die Laufzeiten von Postsendungen sehr unterschiedlich waren. Die EU-Kommission sah diese Tatsache als ein Hindernis besonders im grenzüberschreitenden Warenverkehr und verfolgte eine Strategie der Anhebung der Laufzeiten auf ein gleichmäßiges Mindestniveau. In der Postrichtlinie wurde deshalb eine Qualitätsvorgabe festgelegt. Im grenzüberschreitenden Postverkehr soll demnach die durchschnittliche Laufzeit für 85% der Sendungen E+3 und für 97% der Sendungen E+5 betragen.<sup>1</sup> Zudem werden die Mitgliedstaaten beauftragt auch für den nationalen Markt jeweils angemessene Laufzeitvorgaben vorzuschreiben und diese Qualitätsvorgaben auch regelmäßig zu kontrollieren.

In Österreich wurden deshalb in der Post-Universaldienstverordnung (BGBl. I. Nr.100/2002) folgende (ambitionierte) Laufzeitvorgaben für inländische Briefsendungen getroffen:

95% E+1

98% E+2

Die österreichische Post AG hat nach anfänglichen Schwierigkeiten insbesondere nach der Inbetriebnahme des neuen Verteilzentrums in Wien und den damit verbundenen Umstellungsschwierigkeiten

---

<sup>1</sup> E+3 bedeutet, dass eine Sendung eine Zeitspanne von Einlieferungstag (E) plus 3 Arbeitstagen benötigen darf bis sie dem Empfänger ausgehändigt wird. Diese Zielvorgabe müssen im Jahresdurchschnitt 85% der Sendungen erreichen.

nun einen deutlichen Qualitätsgewinn erzielt und kann im Großen und Ganzen diese Vorgaben erfüllen.

Allerdings hat diese Entwicklung durchaus auch einen Nachteil in ökologischer Hinsicht. Die Logistikkette der PostAG wurde vollständig von der Schiene auf die Straße verlagert. Neben den allgemeinen Kostenvorteilen der Straße gegenüber der Bahn aufgrund der unzureichenden Berücksichtigung (Internalisierung) sämtlicher (Umwelt-)Kosten, spielt die Flexibilität und der Zeitvorteil der Straße eine große Rolle.

Um die Laufzeitvorgaben tatsächlich zu erreichen, bedarf es einer gut abgestimmten Logistikkette, bei der alles ineinander greift. Durch die Zentralisierung der Sortierung sind gleichzeitig die Wege der Poststücke in der Regel länger geworden. Beides führte dazu, dass die vorgegebenen Laufzeiten der täglich 8 Mio Briefsendungen nur mit dem Transport mittels LKW erreicht werden können. Die Post argumentiert, dass ein Transport mit der Bahn aufgrund der längeren Fahrzeiten, der für den Posttransport ungünstigen Fahrpläne und des für das Umladen notwendigen Zeitaufwandes kaum durchführbar ist und die Kosten im Verhältnis zum LKW-Transport höher wären.

## Postämter

**Tabelle 2: Anzahl der Postämter der österreichischen Post AG**

Jahr	Postämter
2000	2497
2001	2295
2002	1670
2003	1658

Quelle: UPU Statistics, Geschäftsbericht der PostAG 2003

Die Diskussion um Postämter bzw Postämterschließungen wird besonders intensiv geführt. Die österreichische PostAG verfolgt eine besonders dramatische Strategie der Reduktion ihrer Geschäftsstellen. Zwischen 2000 und 2003 wurden bereits mehr als 800 Postämter geschlossen. Im Laufe des Jahres 2005 sollen nach den derzeitigen Plänen der Post weitere 358 Postämter geschlossen werden, was wiederum eine weitere Verschlechterung der Lage im ländlichen Raum mit sich bringen wird.

Bei der Erlassung der österreichischen Universaldienst-Verordnung im Jahre 2002 wurden keine absoluten oder relativen Vorgaben gemacht, was die Anzahl oder die Verteilung von Postgeschäftsstellen betrifft. Es wurde nur vage festgehalten, dass die damalige Postämteranzahl eine flächendeckende Versorgung darstellt und es wurden Bedingungen normiert unter welchen Umständen eine Filiale zugesperrt werden kann. Demnach darf ein Postamt nur geschlossen werden, wenn (i) die kostendeckende Führung des Postamtes auf Grund mangelnder Kundennachfrage dauerhaft ausgeschlossen, und (ii) die Erbringung des Universaldienstes durch eine Post-Geschäftsstelle oder durch Landzusteller (mobiles Postamt) gewährleistet ist.

Es wurde bisher verabsäumt räumliche Vorgaben zu machen oder die Entwicklung eines Postgeschäftsstellenkonzeptes, das sich an demografischen Gesichtspunkten und den Bedürfnissen der ländlichen Bevölkerung orientiert, zu forcieren. In der Praxis zeigt sich nun die fatale Konsequenz dieser Regelungen: Postämter werden in Österreich drastisch reduziert. Im ländlichen Raum wird die Versorgungslage mit Infrastrukturen somit weiter verschlechtert und der Regulator hat auf Basis der jetzt gültigen Normen kaum Möglichkeiten dies zu verhindern. Grundsätzlich wird zwar in der Univer-

saldienst-Verordnung der Ersatz des geschlossenen Postamtes durch eine Postgeschäftsstelle (Postpartner) oder einen Landzusteller gefordert. In der Praxis bedeutet das dennoch deutliche Verschlechterungen für die Bevölkerung. Post-Partner finden sich nur für einen kleinen Teil der aufgelassenen Filialen und ein Landzusteller ist kein vollwertiger Ersatz für ein stationäres Postamt.

### **Tarife**

Das Preisgefüge ist im Zuge der Liberalisierung durchaus in Bewegung gekommen. Allerdings lässt sich feststellen, dass private KonsumentInnen mit geringem Postaufkommen mit steigenden Tarifen konfrontiert sind, zB durch den Anstieg des für Privathaushalte besonders relevanten Entgelts für Standardsendungen bis 20 g von 51 Cent auf 55 Cent, oder dem Wegfall des günstigeren Postkartentarifes. Hingegen werden jene Bereiche, die das lukrative Massengeschäft darstellen (GroßkundInnen) und somit auch Zielscheibe des Wettbewerbs geworden sind, mit sinkenden Tarifen und diversen zusätzlichen GroßkundInnenrabatten bedacht.

Problematisch erscheint hierbei auch die Regelung zu den Hausbrieffachanlagen. Aufgrund der zunehmenden Liberalisierung wurde in Österreich der Austausch bestehender Brieffachanlagen bis zum Jahr 2006 vorgeschrieben, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Postdienstleister herzustellen. Hintergrund war die Forderung eines privaten Postzustellers ebenfalls Zugang zu den Brieffächern in den Häusern zu erlangen, zu denen bisher nur die PostAG mittels Schlüssel Zugang hatte. Da aufgrund von Haftungsfragen die einfache Schlüsselweitergabe von allen Beteiligten als nicht zielführend erachtet wurde, kam es zu einer Änderung des Postgesetzes in dem nun das Aufstellen von Hausbrieffächern vorgeschrieben wurde, die über einen Schlitz verfügen, und damit allen Dienstleistern gleichermaßen Zugang bieten.

Insgesamt gibt es in Österreich 1,7 Mio Hausbrieffachanlagen, von denen ein großer Teil noch nicht über einen Schlitz verfügt. Die Kosten von ca 50€ pro Fach müssen hierbei allerdings die Hauseigentümer tragen. Es ist ungewöhnlich, dass im Zuge der Liberalisierung den Wettbewerbern von dritter Seite die Zugangsinfrastruktur bezahlt wird, zumal die Vorteile dieser Regelung eindeutig den Betreibern und deren KundInnen, also den AbsenderInnen von Postsendungen (und nicht den EmpfängerInnen) zugute kommen.

## **Ansatzpunkte für Alternativen**

Die Unterwerfung der Postdienstleistungen unter die alleinige Diktion der Marktkräfte ist kaum geeignet, eine flächendeckende, qualitative und erschwingliche Versorgung mit diesen Diensten zu gewährleisten.

Auch wenn auf Europäischer Ebene die Regelungen zum Universaldienst einen wichtigen Stellenwert einnehmen, so kann man in der Praxis sehen, dass im Zuge der Liberalisierung für viele Teile der Bevölkerung die Versorgung mit Postdiensten eher schlechter wird.

Grund dafür ist einerseits, dass der gesamte Postmarkt zwar in manchen Bereichen ein gewisses Wachstumspotenzial hat, aber dennoch nicht so dynamisch ist, wie es zum Beispiel der Telekommunikationsmarkt bei seiner Liberalisierung war. Es kommt dadurch zwischen den Betreibern zu Marktanteilskämpfen und der Spielraum für die Universaldienstleister wird geringer.

Vorteile aus dieser Situation können vor allem Großkunden und die Werbewirtschaft ziehen, die in den hart umkämpften Wettbewerbsbereichen mit sinkenden Tarifen rechnen können.

Die weniger lukrative Versorgung auf dem Land wird aber zunehmend schwieriger.

## **Eine hohe Versorgungsverpflichtung für alle Marktteilnehmer**

Ein Problem ist die derzeitige Schieflage bei den Verpflichtungen bezüglich Versorgung und Qualität der Dienste zwischen alternativen Postbetreibern und dem Universaldienstverpflichteten. In Österreich unterliegen private Postbetreiber derzeit keinen wie auch immer gearteten Verpflichtungen. Sie müssen weder ein bestimmtes Gebiet versorgen, noch eine bestimmte Anzahl von Geschäftsstellen unterhalten. Damit ist natürlich auch verbunden, dass die Kostenbelastung für diese Postbetreiber deutlich geringer ist als für den Universaldienstverpflichteten. Um hier geeignete Rahmenbedingungen zu setzen wäre es notwendig, alle Dienstleister möglichst umfassenden Qualitäts- und Versorgungsverpflichtungen zu unterwerfen. Anderenfalls besteht die Gefahr einer Spirale nach unten, da der Universaldienst natürlich zusätzlich unter Druck gerät.

Manche Staaten sind schon den Weg gegangen ein Postdienstegesetz zu verabschieden, das alle Dienstleister (zB im Rahmen von Lizenzen) gewissen Verpflichtungen (zB Verpflichtung zur Versorgung definierter Gebiete) unterwirft. Hohe Qualitätskriterien für alle Postdienstleister sind notwendig, um faire und gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer herzustellen und damit auch flächendeckende Dienste sicherzustellen.

Doch neben solchen Qualitätskriterien wären auch Kriterien bezüglich der Arbeitsbedingungen der Postbediensteten wünschenswert. Viele Postdienstleister beschäftigen ihr Personal auf der Basis von prekären und niedrig entlohnten Beschäftigungsverhältnissen. Auch hierbei wird eine Spirale in Gang gesetzt die den Druck auf die ArbeitnehmerInnen zusätzlich steigert. Deutschland hat insofern auf diese Entwicklung reagiert, als dort in den gesetzlichen Regelungen festgehalten wurde, dass für die Erlangung einer Lizenz auch der Nachweis zu erbringen ist, dass die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten nicht zu sehr unter dem Branchendurchschnitt liegen. Dies stellt wenngleich unzureichend zumindest den ersten Versuch dar, Sozialdumping in dieser beschäftigungsintensiven Branche zu verhindern.

## **Entwicklung eines adäquaten Universaldienstkonzeptes**

Die Versorgung des ländlichen Raumes stellt eine wichtige Herausforderung für die Entwicklung der Postdienste dar. Marktkräfte sind hierbei offenbar zu wenig, um eine wünschenswerte Versorgung sicherzustellen.

Die Politik wird nicht umhin kommen, zu definieren, was eine flächendeckende Versorgung darstellt. Hierzu wäre allerdings eine umfassende wissenschaftliche Untersuchung der sozioräumlichen und demografischen Entwicklungen sowie der Bedürfnisse der Bevölkerung notwendig.

Sowohl auf europäischer Ebene als auch auf nationaler Ebene scheute man sich bisher genauer festzulegen, was eine flächendeckende Versorgung ist. Auch wenn eine solche Festlegung schwierig erscheint, ist sie dennoch notwendig, da ohne solche konkreten Anhaltspunkte die Entwicklung der Versorgung vor allem durch betriebswirtschaftliche Kennziffern geleitet wird und dies in vielen Fällen nicht mit den Bedürfnissen der Bevölkerung im Einklang ist.

## **Finanzierung des Universaldienstes**

Derzeit erfolgt die Finanzierung des Universaldienstes hauptsächlich über den reservierten Bereich. Ausgleichsfonds, wie sie grundsätzlich auch möglich sind, sind nur in wenigen Staaten eingerichtet. Die Problematik der Ausgleichsfonds liegt zudem darin, dass Beiträge meist nach den Umsätzen der Dienstleister berechnet werden, was dazu führt, dass das universaldienstverpflichtete Unternehmen, welches nicht zuletzt durch die Universaldienstverpflichtung besonders hohe Umsätze (bei geringeren Margen) hat, die größte Last bei der Finanzierung des Universaldienstes zu tragen hätte. Wenn im Zuge der weiteren Liberalisierung und vor allem nach einer allfälligen vollständigen Marktöffnung die-

ser reservierte Bereich immer weiter schrumpft, müssen verstärkt andere Konzepte entworfen werden, um eine umfassende Versorgung sicherzustellen.

Grundsätzlich ist hier bei auch die öffentliche Hand gefordert, notwendige Mittel zur Verfügung zu stellen um benachteiligte Gebiete ausreichend zu versorgen.

### **Privatisierung**

Neben der Liberalisierungsdiskussion gibt es auch eine lebhafte Debatte über die Privatisierung von Postdienstleistern. Budgetgründe sprechen oft für einen Verkauf. Nur die wenigsten Staaten haben aber bisher den Schritt gewagt, Teile der staatseigenen Postunternehmen zu verkaufen.

Eine gänzlich privatisierte Post gibt es in Europa derzeit nicht

Dies hat auch gute Gründe. Die Post ist ein Infrastrukturunternehmen zur Versorgung der Bevölkerung mit wichtigen Grundleistungen. Schon jetzt ist auch die Post den Eigentümern verpflichtet und nicht zuletzt um Gewinnmargen bemüht. Nach einem Verkauf über die Börse würde sich dieser Rentabilitätsdruck auf der einen Seite zusätzlich erhöhen. Auf der anderen Seite hätte die öffentliche Hand weniger Möglichkeiten eine gesamtwirtschaftlich optimale Versorgung sicherzustellen, weil ihr die jetzige Position, auch als Eigentümer der Infrastruktur direkt einzugreifen abhandeln kommt. Insgesamt besteht dabei die Befürchtung, dass sich der Staat wichtiger Instrumente beraubt, indem er das Eigentum an wichtigen Infrastrukturen an Private abgibt.

### **Fazit**

Die Entwicklungen des Postbereiches haben gezeigt, dass die Erwartungen an positive Liberalisierungseffekte etwas zu hoch gegriffen waren. Profitieren können vor allem GroßkundInnen und private Postdienstleister (die zum großen Teil Ableger großer ausländischer Postkonzerne sind). Die Versorgungslage der breiten Bevölkerung hat sich kaum gebessert. Im Gegenteil ist zu beobachten, dass gerade die flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen in den weniger lukrativen Bereichen sich zunehmend verschlechtert.

Deshalb ist es notwendig, wesentlich vorsichtiger als bisher an die mögliche weitere Liberalisierung der Postdienste heranzugehen. Wichtigste Voraussetzung ist zunächst einmal eine umfassende und messbare Definition einer zufriedenstellenden Versorgung insbesondere in ländlichen Gebieten. Darauf aufbauend muss ein langfristiges Universaldienstkonzept entwickelt werden, das vor allem auch die Finanzierung dieser Versorgung mit einschließt.

Zudem muss ein generell hoher Anspruch an alle Dienstleister gestellt werden. Auch jene die keine Universaldienstverpflichtung haben, müssen gewisse Qualitätsnormen und Verpflichtungen beachten. Dies dient einerseits dazu die Gesamtversorgung zu verbessern und andererseits würde dies auch eine Qualitätsspirale nach unten verhindern, da im Wettbewerb der Dienste zumindest annähernd gleiche Bedingungen für die einzelnen Dienstleister herrschen würden.

Eine gesamtwirtschaftliche und an gesellschaftspolitischen Erfordernissen orientierte Betrachtungsweise müssen im Mittelpunkt der Diskussion um Postdienste stehen, um auch langfristig die Versorgung auf einem hohen Niveau sicherzustellen.

## Literatur

Universal Postal Union UPU: Postal Market 2004 – review and outlook, Recent developments and results of a survey canvassing postal stakeholders' forecasts for the period up to 2008, UPU, Bern Sept 2004, [www.upu.int](http://www.upu.int)

Universal Postal Union: UPU Statistics, <http://www.upu.int/statistics/en/>

Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Postrichtlinie , (Richtlinie 97/67/EG), KOM(2002) 632, Brüssel, 25.11.2002,

Österreichische Post AG: Geschäftsberichte, versch. Jahrgänge, Wien



# SOZIALE DIENSTLEISTUNGEN

Doris Lutz, Karl Wörister, Iris Woltran

## 1. Einleitung

Soziale Dienste spielen in Österreich seit jeher eine wesentliche Rolle. Während im Mittelalter vor allem eine im kirchlichen Bereich organisierte Armenpflege dominierte, gewährten im Spätmittelalter die Handwerkerzünfte und Knappschaften Unterstützungen in Notlagen und Hinterbliebenenleistungen bei Unfällen. Parallel dazu entwickelte sich ein von Städten organisiertes Armenpflegewesen (Resch, 2005 S. 3). Da der öffentliche Sektor nur allmählich Agenden übernommen hat, blieben private gemeinnützige Institutionen bis zum Übergang zum 20. Jahrhundert die wichtigsten Akteure im Sozialbereich – sowohl bezüglich der Finanzierung als auch der Erstellung entsprechender Leistungen. Die Bedeutung und das Ausmaß der sozialen Dienste nahmen in der Zweiten Republik mit der Expansion des öffentlichen Sektors und der parallelen Entwicklung hin zu einem Wohlfahrtsstaat kontinuierlich zu (siehe Heitzmann 2004, S. 62).

Die öffentliche Hand spielt in Österreich eine sehr große Rolle bei der Bereitstellung, Finanzierung und Förderung von sozialen Diensten. Soziale Dienste sollen vor allem eine Unterstützung in nachteiligen Lebenslagen sowie eine Förderung in bestimmten Situationen (zB Erwerbsbefähigung) gewährleisten.

Der Bereich der sozialen Dienstleistungen ist in Österreich sehr breit und vielfältig. Eine klare Abgrenzung zu anderen Dienstleistungen ist daher schwierig. Neben der Möglichkeit der bloßen pragmatischen Aufzählung der entsprechenden Leistungen schlug daher Christoph Badelt vor, diese als „personenbezogene Dienstleistungen im Bereich der Beratung, der Behandlung, der Betreuung und der Pflege“ zu verstehen (Badelt/Österle 2001, S.90). Diese Definition erscheint auch für den vorliegenden Beitrag geeignet, wobei jedoch „Behandlung“ ausgeklammert wird, da sie Gegenstand eines eigenen Beitrags ist (vgl. den Beitrag von A. Streissler in diesem Band)<sup>1</sup>

Konkret am bedeutsamsten sind die Bereiche: Dienste für ältere Menschen, Dienste für Menschen mit Behinderung, Kinderbetreuung und Jugendwohlfahrt, Familiendienste und andere persönliche soziale Dienste wie beispielsweise Dienste für MigrantInnen, AsylwerberInnen und Flüchtlinge, Haftentlassene (offener Strafvollzug), Obdachlose, Personen mit psychischen Beeinträchtigungen, überschuldete Personen, Suchtkranke usw.

Soziale Dienstleistungen umfassen sowohl immaterielle (zB Beratung, Betreuung usw) als auch materielle Dienstleistungen. Von besonderer Bedeutung ist jedoch, wie bereits Badelt erwähnt, die persönliche Interaktion zwischen KlientInnen und BetreuerInnen. Zentrales Merkmal von Sozialdiensten stellt also ihre im Kontext der Sozialpolitik stehende unmittelbare Personenbezogenheit der angebotenen

---

<sup>1</sup> Diese Abgrenzung der Krankenbehandlung von Pflegeleistungen entspricht auch jener im ASVG. Demnach ist Krankheit ein „regelwidriger Körper- oder Geisteszustand, der die Krankenbehandlung notwendig macht“ (§ 120 Abs 1 Zi 1 ASVG).

Dienstleistungen dar. Die persönliche Interaktion steht allerdings auch für das Soziale der Dienste und die Förderung sowie den Ausbau der Solidarität einer Gesellschaft. (Leibetseder/Philipp 2004, S. 6f)

Bachstein (in Leibetseder/Philipp 2004, S. 7f) spricht in Anlehnung an die ökonomische Produktions-  
theorie auch von einer bestimmten Art eines Produktes, das eigene Spezifika in Bezug auf Produkti-  
onsprozess, Konsumtionsprozess als auch als „Produkt“ selbst aufweist.

Das „Produkt“ Gesundheits- und Sozialdienste weist zB folgende Besonderheiten auf:

- oftmals negative gesellschaftliche Bewertung dieser Dienste (minderwertige „Produkte“),
- schwere Messbarkeit des Outputs der Dienstleistungen (Erfahrungsgüter),
- asymmetrische Verteilung der Information zwischen „ProduzentInnen“ und potenziellen Kon-  
sumentInnen.

Der Konsumtionsprozess weist folgende Spezifika auf:

- oftmals negative gesellschaftliche Haltung gegenüber den KonsumentInnen,
- fehlende KonsumentInnensouveränität (keine rationalen Kaufentscheidungen, schlechter Be-  
findenzustand),
- Nichtidentität von KonsumentInnen und LeistungszahlerInnen.

Auch der „Produktionsprozess“ besitzt einige Eigenheiten:

- überdurchschnittlich hoher Arbeitseinsatz,
- Mitwirkung der LeistungsempfängerInnen,
- hoher Anteil an nicht messbaren Effizienzkriterien (zB emotionale Leistungen).

Dadurch wird ersichtlich, dass soziale Dienste „besondere Charakteristika“ aufweisen und somit von den üblichen Marktprodukten zu unterscheiden sind. Diese Eigenart der sozialen Dienste ist vor allem in Hinblick auf die zunehmenden Ökonomisierungstendenzen sowohl auf nationaler als auch auf eu-  
ropäischer Ebene zu berücksichtigen. Soziale Dienste müssen aufgrund ihrer besonderen Eigenschaf-  
ten auf dem „freien Markt“ gesondert behandelt werden, nur so kann gewährleistet werden, dass die  
Faktoren Qualität, Zugang und Leistbarkeit für alle Bedürftigen Gültigkeit haben. Es ist notwendig,  
dass soziale Dienste für alle Bedürftigen in guter Qualität und zu leistbaren Preisen bzw frei zugäng-  
lich zur Verfügung stehen.

Bei den Erbringern von sozialen Diensten, wie zB den sog. Non-Profit-Organisationen (NPOs) ist je-  
doch eine effiziente und wirtschaftliche Vorgehensweise und die Entwicklung von branchenadäquaten  
Leistungsstandards, Qualitätskriterien uä notwendig. Betriebswirtschaftlichen Kennzahlen und Maß-  
stäbe müssen an die besonderen Bedingungen dieses Sektors angepasst werden. Als ein Beispiel ist  
an dieser Stelle das sogenannte „Sozialgütesiegel“ für soziale Integrationsunternehmen, das im Rah-  
men einer EQUAL- Entwicklungspartnerschaft erarbeitet wurde, anzuführen (siehe: [www.soeb.at](http://www.soeb.at)).

Soziale Dienste werden zumeist von öffentlichen oder gemeinnützigen Trägern finanziert oder zumin-  
dest mitfinanziert. Träger sozialer Dienste können sowohl öffentliche Institutionen als auch freie ge-  
meinnützige Träger, private Anbieter oder Selbsthilfeorganisationen sein. Diese öffentliche oder ge-  
meinnützige Finanzierung impliziert, dass soziale Dienstleistungen jedem Individuum unabhängig von  
seinen Ressourcen zugänglich sind. Den EmpfängerInnen entstehen somit keine oder nur geringe  
direkte Kosten. (Leibetseder/Philipp 2004, S. 6f)

Weiters ist anzumerken, dass soziale Dienste vor allem im Bereich der Erziehungs- u. Pflegearbeit  
häufig von informellen Leistungssystemen wie beispielsweise von Familienangehörigen und in Form  
der Nachbarschaftshilfe erbracht werden.

Besonders NPOs haben in diesem Bereich eine große Bedeutung. Beispielsweise wird ein Großteil aller ambulanten sozialen und pflegerischen Dienste in Österreich von NPOs erbracht. (Badelt/Österle 2001, S. 127)

Die Vorteilhaftigkeit von NPOs als Anbieter von sozialen Diensten liegt vor allem darin, dass sie dort aktiv werden, wo andere Institutionen eine Leistung nicht oder nicht zur Zufriedenheit der NutzerInnen erbringen. Aufgrund der sogenannten These der „Unterversorgung“ würden NPOs dort aktiv, wo der Staat eine ausreichende Versorgung nicht gewährleistet, etwa weil dies nicht populär ist oder weil die Kosten dafür zu hoch sind. Weiters genießen NPOs ein sehr großes Vertrauen der NutzerInnen. (Badelt/Österle 2001, S. 94f)

Im Folgenden wird auf die verschiedenen Tätigkeitsfelder im Bereich der sozialen Dienste, und dabei wegen deren großer Bedeutung vor allem auf die Pflegesicherung näher eingegangen. Weiters wird der Bereich der Kinderbetreuung und der aktiven Arbeitsmarktpolitik kurz beschrieben. Anschließend werden Problemlagen im Bereich der NPOs angesprochen, sowie Herausforderungen und alternative Entwicklungsmöglichkeiten dargelegt.

## 2. Tätigkeitsfelder im Bereich der sozialen Dienste

### 2.1. Pflegesicherung: Weichenstellung durch das Pflegegeld?

Österreich hat im Jahre 1993 eine umfassende Reform der Pflegevorsorge durchgeführt. Am 1. Juli 1993 traten das Bundes- und die entsprechenden Landespflegegeldgesetze in Kraft. Damit wurde ein abgestuftes, bedarfsorientiertes Pflegegeld eingeführt, auf das unabhängig von Einkommen und Vermögen sowie der Ursache der Pflegebedürftigkeit ein Rechtsanspruch besteht. Parallel zum Pflegegeld wurde zwischen Bund und Ländern eine Vereinbarung über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder für pflegebedürftige Personen abgeschlossen. Darin verpflichteten sich die Länder, für einen dezentralen, flächendeckenden Ausbau der sozialen Dienste zu sorgen. Mit der Reform der Pflegevorsorge wurde das Hauptziel verfolgt, für pflegebedürftige Menschen einerseits durch eine direkte Geldleistung und andererseits durch ein Angebot an sozialen Dienstleistungen die Möglichkeit zu einer selbstständigen Lebensführung und zur Teilnahme am sozialen Leben zu verbessern. (siehe Sozialbericht 2003 – 2004, S. 91) An eine gänzliche Abgeltung der Pflegekosten aus öffentlichen Mitteln – mit Ausnahme Bedürftiger – war aus Finanzierungsgründen nie gedacht. Als finanzielle Abgeltung für Betreuungspersonen im Familienbereich sollte das Pflegegeld im Wesentlichen ausreichen. Die Realisierung des entsprechenden intrafamiliären Transfers wurde den Betroffenen überlassen. Dies ist nicht ganz unproblematisch, da Hilfe oft als selbstverständlich erwartet wird, dann aber wieder frei über die verfügbaren Geldmittel entschieden wird. Nur 30% dieser Betreuungspersonen erhalten regelmäßige finanzielle Entschädigungen (Badelt/Österle 2001, S. 131). Pflegebedürftigen Menschen sollte mit dem Pflegegeld die Möglichkeit gegeben werden, selbst zu bestimmen, welche Leistungen sie auf dem Markt zukaufen bzw sich die Pflegepersonen selbst auszusuchen. Diese Differenz zwischen Marktkosten und Pflegegeld hat sich seit Einführung noch verschärft, da das Pflegegeld seit 1993 erst zweimal geringfügig angepasst wurde (1996, 2005).

Insgesamt sind die institutionellen Formen der Betreuung sehr unterschiedlich:

- Der Großteil der Pflegeleistungen erfolgt im Rahmen der **informellen Betreuung im Familienverband**. Deren Ausmaß entspricht – je nach Schätzung – 160.000 bis 260.000 Vollzeitarbeitsplätzen (Streissler 2004a, S. 262). 80% dieser Betreuungspersonen sind Frauen.
- 57% der PflegegeldbezieherInnen nehmen (auch) **mobile soziale Dienste** in Anspruch, wobei es große regionale Unterschiede gibt. Der Großteil dieser Dienste wird von freien Wohlfahrtsverbänden (NPOs) erbracht.

- Nicht unbedeutend ist auch die Zahl ausländischer Pflegekräfte, die zum Teil eine Rund-um-die-Uhr-Betreuung zu Hause übernehmen. Die Schätzungen bewegen sich zwischen 10.000 und 40.000 (Streissler 2004a, S. 254, Schmid/Prochazkova 2004, S. 19f, Stelzer-Orthofer/Jenner, 2004). Deren Löhne liegen zwischen 20% und 40% der Kosten, die im Rahmen einer regulären Beschäftigung zu bezahlen wären (Schmid/Prochazkova 2004, S.20).
- Ca 30.000 pflegebedürftige Personen werden in **Alten- und Pflegeheimen** betreut. Etwa 55% der Pflegeplätze werden von Gebietskörperschaften (Gemeinden) zur Verfügung gestellt und 36% von – vor allem kirchennahen – Trägern angeboten. Anders als bei den sozialen Diensten übernehmen also bei dieser kostenintensiven Betreuung öffentliche Heime die Hauptlast (Badelt/Österle 2001, S. 130f).
- Ein Teil der Pflegbedürftigen ist in **Krankenanstalten** – mangels anderer Betreuungsmöglichkeiten – untergebracht („Fehlbelegung“). Deren Anteil ist nicht unbedeutend, dürfte sich aber durch die Reform der Krankenanstaltenfinanzierung verringern (Badelt/Österle 2001, S. 126f).
- Ein Teil der Pflegeleistungen wird auch über **teilstationäre Dienste** erbracht, in der Regel in Verbindung mit familiärer Betreuung (ÖBIG 2004, S.26f).
- Im Rahmen der informellen Betreuung sind auch Möglichkeiten der **Kurzzeitpflege** bedeutsam. Sie dienen der (vorübergehenden) Entlastung und Unterstützung der Betreuungspersonen (bei Krankheit, Urlaub, physischer oder psychischer Überforderung) (ÖBIG 2004, S. 60f).

Aus dieser Auflistung ist das breite Angebot an sozialen Diensten für Pflegebedürftige ersichtlich, das sich an unterschiedlichen Bedürfnissen orientiert. Die erforderlichen Dienstleistungen hängen sehr vom Ausmaß und der Art der Pflegebedürftigkeit (etwa physische oder psychische Behinderungen, Mehrfachbehinderungen) ab.

Ende 2003 bezogen von den rund 340.000 PflegegeldbezieherInnen (Bundes- und Landespflegegeld) mehr als die Hälfte (190.000) Pflegegeld der Stufe 1 oder 2. Diesen Personen mit relativ geringem Pflegebedarf standen rund 40.000 mit Rund-um-die-Uhr-Betreuungsbedarf (Pflegestufe 4 bis 7) gegenüber (BMSG, Bericht des Arbeitskreises Pflegevorsorge 2003, Wien 2004).

Insgesamt zeichnet sich die Situation im Pflegebereich durch folgende Merkmale aus:

- Informelle Betreuung: Es besteht ein beachtliches Defizit an arbeits- und sozialrechtlichen Ansprüchen für die vielen – meist weiblichen - Betreuungspersonen (Schmid/Prochazkova 2004).
- Institutionelle Pflegeleistungen werden primär von gemeinnützigen Organisationen (NPOs) angeboten, die vor allem im Bereich der mobilen Dienste tätig sind und im Rahmen von Sozialsprengeln etc agieren.
- Daneben existiert ein ständig steigender sogenannter grauer Bereich (Schwarzarbeit) an illegalen Pflegekräften, dessen Größenordnung schwer zu quantifizieren ist.
- Öffentliche Rechtsträger haben wiederum bei Heimen (stationäre Betreuung für besonders Pflegebedürftige) eine größere Bedeutung.
- Gewinnorientierte Unternehmen haben in diesem Bereich nur wenig Bedeutung, woran sich auch in Zukunft nicht viel ändern dürfte.
- Die Situation der Beschäftigten (überwiegend Frauen!) in diesem Bereich ist überwiegend durch niedrige Einkommen, geringes Prestige und hohe physische und psychische Belastung gekennzeichnet.
- Die Kosten werden teils von der öffentlichen Hand (direkte Kosten der Einrichtungen, Pflegegeld) und in einem hohen Ausmaß auch von den Betroffenen selbst getragen (Pensionseinkommen, Angehörige), wobei auch Vermögenswerte herangezogen werden. Besonders hervorzuheben sind auch die „Sachleistungen“, die Angehörige mit ihrer Betreuungsarbeit – privat! – erbringen.

## 2.2. Kinderbetreuung

Wird die Betreuung im reinen Schulbetrieb ausgeklammert, werden derzeit rund 330.000 Kinder von Betreuungseinrichtungen erfasst: Im Herbst 2003 wurden rund 265.000 in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen betreut (Kindertagesheime), 12.000 bei Tagesmüttern und 45.000 in Internaten (Statistik Austria 2004).

Rund 70% der institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen werden von öffentlichen Trägern – fast zur Gänze von Gemeinden - geführt und erhalten. Private Träger überwiegen bei den - zahlenmäßig nicht so bedeutsamen – Krippen (54%); mit einem Anteil von 38% ist ihr Anteil auch bei Horten relativ hoch. Während in diesen Bereichen vor allem NPOs (zB Kinderfreunde) einen beachtlichen Teil der Versorgung abdecken, ist im Vorschulalter die Bedeutung der kirchlichen Kindergärten sehr hoch. Privatpersonen als Träger fallen kaum ins Gewicht; im Krippenalter wird jedoch etwa jedes zwanzigste Tagesheim-Kind (5%) von solchen Trägern betreut, in Wien waren es im Jahr 2003 sogar 7 %.

Im Krippenalter (0-2 Jahre) haben Tagesmütter österreichweit einen hohen Anteil: Von vier betreuten Kindern dieser Altersgruppe ist eines bei einer Tagesmutter.

### Beschäftigte in Kindertagesheimen

99% der Beschäftigten in Kindertagesheimen sind Frauen. Etwa 60% dieser Beschäftigten arbeiten Teilzeit.

In den letzten 20 Jahren hat sich die Zahl der Beschäftigten in institutionellen Betreuungseinrichtungen verdoppelt (von 17.000 auf 35.000). Mit einem weiteren Beschäftigungszuwachs ist aus folgenden Gründen zu rechnen:

- Derzeit ist der Bedarf bei weitem nicht ausreichend gedeckt. In einer Studie wurde für 2002 ein zusätzlicher Bedarf von 48.000 neuen Betreuungsplätzen und bei weiteren 42.000 bestehenden Plätzen hinsichtlich der Öffnungszeiten festgestellt (Statistik Austria 2003a, Dörfler 2004).
- Die anhaltend steigende Frauenerwerbstätigkeit und die Flexibilisierung der Arbeitszeiten erfordern zusätzlich Betreuungsplätze und die Ausweitung der Öffnungszeiten (Abend, Wochenende).
- Mit der Anhebung der Pensionsaltersgrenzen (insbesondere bei Frauen!) wird in den nächsten Jahren und Jahrzehnten ein Teil der privaten Betreuungspersonen wegfallen.

### Finanzierung

Kinderbetreuungseinrichtungen werden im Wesentlichen aus öffentlichen Mitteln und (sozial gestaffelten) Kostenbeiträgen der Eltern finanziert. Dies gilt auch für Einrichtungen der NPOs und zumindest teilweise auch für private Träger, jedenfalls hinsichtlich der öffentlichen Förderungen.

## 2.3. Betreuung und Beratung von Arbeitslosen

Die wenig beschäftigungsorientierte Wirtschafts-, Geld- und Budgetpolitik der Europäischen Union und die Verschärfung des Wettbewerbs durch Globalisierung, Liberalisierung und Privatisierung sowie der technische Fortschritt lassen für die Zukunft ein Anwachsen der Arbeitslosigkeit an sich aber auch von deren Dauer nicht unwahrscheinlich erscheinen.

Weiters erfolgt eine Flexibilisierung der Arbeitsmärkte. Diese kann in zwei Dimensionen betrachtet werden. Privatisierung geht erstens einher mit privatwirtschaftlich orientierten Vergabemodalitäten, führt zu einer Ausweitung prekärer Beschäftigungsformen und vergrößert somit das Risiko von Arbeitslosigkeit - auch im Bereich der Facharbeitskräfte.

### Vergabe im Bereich der Sozialen Dienstleistungen

Österreich hat die Vorgaben der EU-Vergaberichtlinie übererfüllt und auch für nicht-prioritäre Dienstleistungen – dazu gehören zB Arbeits- und Arbeitskräftevermittlung, Beratungsdienste, Berufsausbildung, das Gesundheits- und Sozialwesen und sonstige Dienstleistungen – die Vergabe durch die öffentliche Hand den strengen privatrechtlichen Wettbewerbsbestimmungen unterworfen. Frei können nur mehr Auftragswerte bis zu 200.000 Euro vergeben werden. Das hat im Bereich des Arbeitsmarktservice (AMS), wie erste Erfahrungen im Bereich der Erwachsenenbildung gezeigt haben, in mehrfacher Hinsicht negative Auswirkungen. Eine entsprechende Richtlinie des AMS trat mit 1.7.2003 in Kraft.

Demnach richtet sich das Bestgebot nach Kosten- und Qualitätskriterien. Obwohl der Preis bei der Beurteilung theoretisch nur mit 30 – 50% gewichtet werden darf, kommt ihm in der praktischen Umsetzung eine höhere Bedeutung zu, weil die öffentliche Hand zumeist unter hohem Kostensenkungsdruck steht. Dieser Kostendruck wird von den Anbietern wiederum entweder an die Beschäftigten in Form von Gehaltssenkungen bzw Umwandlung in die für den Auftraggeber kostengünstigeren, arbeits- und sozialrechtlich nicht abgesicherten Vertragsformen weitergegeben. Oder er wirkt sich zuletzt der Qualität des Angebots aus, indem Personalschlüssel gesenkt oder Angebote verbilligt werden. Der Versuch in diesem Segment Wettbewerbsbedingungen zu konstruieren zeitigt für die betroffenen Beschäftigten als auch für die NutzerInnen der unter den neuen Bedingungen erbrachten Dienstleistungen äußerst negative Folgen.

### Vergrößerung des Arbeitslosigkeitsrisikos

Im Jahr 2004 wurden mehr als 800.000 ArbeitnehmerInnen zumindest einmal im Jahr arbeitslos. Zunehmend sind Menschen dem Leistungsdruck auf ihrem Arbeitsplatz nicht mehr gewachsen. Arbeitslosigkeit ist die Folge.

Dem Problem der Arbeitslosigkeit begegnet der österreichische Staat im Rahmen der Arbeitslosenversicherung grob dargestellt mit mehreren Maßnahmen. Neben dem Rechtsanspruch auf Geldleistungen (zB Arbeitslosengeld, Notstandshilfe) werden auch ohne individuellen Leistungsanspruch Beihilfen und Dienstleistungen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik angeboten.

Diese sogenannten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind zB:

- Beratungs-, Kurs- und Schulungsmaßnahmen,
- Berufsorientierungsmaßnahmen,
- Beschäftigungsprojekte mit transitorischen Charakter, zB sozialökonomische Betriebe, gemeinnützige Beschäftigungsprojekte uä,
- Beschäftigungsprojekte ohne transitorischen Charakter, zB (teilweise) Integrative Betriebe uä.

In der Arbeitsmarktförderung wird dafür ein Betrag von rund 65 Mio Euro zur Finanzierung von Maßnahmen aufgewendet.

Aufgrund der eingangs erwähnten restriktiven Budgetpolitik der Bundesregierung in diesem Bereich ist die Qualität der vom AMS finanzierten Arbeitsmarktfördermaßnahmen jedoch im Sinken begriffen. In diese Richtung weisen jedenfalls die als Qualitätssicherungsmaßnahmen durchgeführten TeilnehmerInnenbefragungen. Berufliche Umschulung etwa ist kaum mehr im Repertoire des AMS enthalten, es überwiegen bei weitem Maßnahmen zur beruflichen Orientierung, zur Unterstützung bei der Arbeitssuche und Maßnahmen, die reine Anpassungsqualifikationen vermitteln, aber keinen wirklichen beruflichen Neustart mehr ermöglichen.

Mit einem Anteil von nur 0,53 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik zählt Österreich zu den Schlusslichtern in Europa. Es ist daher unbedingt notwendig die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik bedarfsgerecht auszubauen und die Zugänglichkeit für alle Arbeit Suchenden zu gewährleisten.

Zur Zeit ist das AMS infolge seiner personellen und finanziellen Unterdotierung nicht in der Lage, ausreichend aktive Arbeitsmarktpolitik zu betreiben. Im vergleichbaren Schweden verfügt die Arbeitsverwaltung über rund fünfmal soviel Mittel und rund doppelt soviel Personal für aktive Arbeitsmarktpolitik. Während in Schweden durchschnittlich acht Stunden Betreuungs- und Beratungszeit pro Arbeit Suchenden während der Dauer der Arbeitslosigkeit zur Verfügung stehen, sind dies in Österreich aus Personalmangel nur etwas mehr als zwei Stunden. Dem AMS fehlen rund 500 MitarbeiterInnen zur Verbesserung der Arbeitsvermittlung. In diesem Bereich ist eine Aufstockung der personellen Ressourcen unbedingt notwendig (Gernot Mitter, 2004)

Arbeitsmarktpolitische Projekte und Maßnahmen werden vor allem vom AMS, mit eventueller Kofinanzierung durch den Europäischen Sozialfonds, von den Bundessozialämtern, den Ländern und den Gemeinden finanziert.

Zukünftig ist in diesem Bereich vor allem wichtig, dass eine aktive Beschäftigungspolitik forciert wird, mit dem Ziel, ausreichend arbeits- und sozialrechtlich abgesicherte und fair entlohnte Arbeitsplätze zu schaffen, und bei den ArbeitnehmerInnen, die für diese Arbeitsplätze gefragten Qualifikationen zu entwickeln und zu sichern. Dort wo diese Maßnahmen nicht greifen, muss eine Arbeitsmarktpolitik mit aktiven Maßnahmen für alle Arbeit Suchenden zB durch Qualifizierung, Training und Coaching und existenzsichernde Standards zB im Rahmen einer bedarfsorientierten Mindestsicherung eingeführt werden.

#### **2.4. Verschiedene Beratungseinrichtungen**

Einen umfassenden Bereich der sozialen Dienstleistungen stellen auch die Beratungsdienste dar. Beratungsleistungen sind ein zentrales Element der sozialen Dienste und sie erfolgen in der Regel als integrierter Bestandteil in den meisten Einrichtungen.

Soziale Dienste in Form eigener Beratungseinrichtungen werden beispielsweise erbracht für:

- Jugendliche: Jugendberatung;
- Familien und Alleinerziehende: Schwangerschafts-, Ehe-, Familien-, Erziehungs-, und AlleinerzieherInnenberatungen;
- Sucht- und im Speziellen Alkoholranke, sowie AidspatientInnen Beratung betreffend Präventivmaßnahmen, Therapiemöglichkeiten uä;
- MigrantInnen: AusländerInnenberatung, Rechtsberatung für AsylwerberInnen;
- Menschen in sozialer Notlage: Schuldenberatung, Telefonseelsorge;
- Opfer von Gewalt: Interventionsstellen, Frauenhäuser uä;

### 3. Organisation und Arbeitsbedingungen im Bereich der sozialen Dienste

#### 3.1. Die Bedeutung der Nonprofit-Organisationen (NPOs) bzw des Dritten Sektors im Rahmen der sozialen Dienste

Aufgrund ihrer dominanten Stellung im Bereich der sozialen Dienste wird im Folgenden gesondert auf NPOs, bzw. den Dritten Sektor, wie eine oft synonym verwendete Bezeichnung lautet, eingegangen. Bevor jedoch die österreichische Situation dargelegt wird, erfolgt ein kurzer internationaler NPO-Vergleich. Europa zeichnet sich insgesamt durch eine höhere Abhängigkeit der NPOs von staatlichen Subventionen aus. Allerdings weisen die skandinavischen Länder und auch die Mittelmeer-Länder deutlich geringere Quoten aus als die „konservativen“ mitteleuropäischen Sozialstaaten: Während in Deutschland 64 % der Einnahmen des Dritten Sektors aus staatlichen Subventionen kommen (Österreich 50 %), sind es in Schweden nur 29%, in Spanien 32 %. In den USA sind es 30 %. Hier sind ebenso wie in den anderen genannten Ländern Gebühren und Beiträge die Haupteinnahmequelle solcher Organisationen. Aufgrund des umfassenden staatlichen Versorgungsauftrages in Österreich ist in weiterer Folge zu erklären, dass sich NPOs auch um sogenannte „ungeliebte“ Randgruppen zB AsylwerberInnen, Flüchtlinge, Obdachlose, sozial Benachteiligte usw kümmern können. Je mehr NPOs von Spenden abhängig sind, um so partikularistischer agieren sie und um so eher kommen nur mehr bestimmte „gut verkaufbare“ Problemgruppen in ihren Fokus (Streissler 2004b.) Dies bedeutet: je stärker die öffentliche Hand NPOs unterstützt, desto umfassender ist die Versorgung mit sozialen Diensten.

NPOs werden in Österreich wie bereits angeführt zum Großteil von der öffentlichen Hand finanziert. Über 80% der sozialen Dienste entfallen auf NPOs (Trukeschitz 2004) bzw 64% der Beschäftigten (Streissler 2004b, S. 152).

Es handelt sich dabei überwiegend um gemeinnützige Vereine, die sich aufgrund von Bedarfssituationen entwickelt haben. Sie haben ihre Ursprünge zum Teil in Zeiten, in denen entsprechende soziale Sicherungssysteme noch nicht vorhanden waren oder bei weitem nicht den Bedarf decken konnten.

Nach Simsa (2001, S.12ff) können NPOs vier verschiedene Funktionen erfüllen, und zwar als

- *Leistungspioniere*, indem sie gesellschaftliche Leistungen erbringen, die von anderen nicht abgedeckt werden;
- *Themenpioniere*, indem sie Themen aufgreifen und andere Organisationen zu deren Berücksichtigung bewegen;
- *Konkurrierende oder zusätzliche Leistungserbringer* parallel zu staatlichen und/oder wirtschaftlichen Organisationen;
- *Kontrollinstanzen*, indem sie versuchen, „staatliche oder wirtschaftliche Organisationen zur Einhaltung von bereits formulierten Aufgaben oder Abkommen und Richtlinien zu bewegen“ (S.15).

Wesentliche Merkmale sind also eine innovative Funktion und die Erfüllung öffentlicher bzw zur öffentlichen Angelegenheit gewordener Aufgaben. Letzteres können sie aber in großem Ausmaß nur mit Hilfe staatlicher Mittel leisten. Sie sind daher von öffentlichen Mitteln abhängig, ebenso wie der Staat bei der Erfüllung der Aufgaben von ihnen abhängig (geworden) ist.

Christoph Badelt sieht NPOs bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen als „verlängerten Arm der öffentlichen Hand“ (2001a, S. 37), wenn diese in einem privatrechtlichen Verhältnis zum Staat ent-



sprechend klarer Zielvorgaben ihre Aufgaben erfüllen. Kontrollmechanismen garantieren die Erfüllung dieser Zielvorgaben. Die Beziehung zwischen öffentlicher Hand und NPOs ist also eine sehr enge. In Österreich kommt noch hinzu, dass einzelne NPOs in einem sehr engen Verhältnis zu politischen Parteien stehen.

Die fünf großen Wohlfahrtsverbände in Österreich sind: Caritas Österreich, Diakonie Österreich, Österreichisches Rotes Kreuz, Österreichisches Hilfswerk und Volkshilfe Österreich. Diese haben sich zur sogenannten „Bundesarbeitsgemeinschaft freie Wohlfahrt“ (BAG) zusammengeschlossen. Jede dieser Organisationen ist nahezu in allen Bundesländern mit einer Landesorganisation vertreten, in der soziale Dienstleistungen koordiniert bereitgestellt werden. Neben diesen großen Verbänden, die vor allem in den Bereichen Gesundheits- und soziale Dienste, Behindertenwesen sowie Kinder und Jugendwohlfahrt tätig sind, existiert noch eine Vielzahl von anderen kleineren bzw. spezialisierten Organisationen. Dazu zählen: Arbeitersamariterbund Österreich, Kinderfreunde Österreich, Verein Neustart, pro mente Austria, ARGE Schuldnerberatung, bfi (Berufsförderungsinstitut), BBRZ (Berufliches Bildungs- und Rehabilitationszentrum), Jugend am Werk uam.

### 3.2. Qualität der Arbeitsbedingungen

Eine aktuelle Studie (Schneider/Trukeschitz 2005) zu den NPOs kam für 2001 für **Österreich** zu folgenden Ergebnissen, die wegen der großen Bedeutung des Non-Profit-Sektors innerhalb der sozialen Dienstleistungen – wohl auch weitgehend für die Situation im Bereich der sozialen Dienste insgesamt gelten:

- Zwei Drittel der Beschäftigten in sozialen Diensten sind teilzeitbeschäftigt,
- Ein Fünftel der Beschäftigten arbeitet ehrenamtlich,
- 78% der Beschäftigten sind Frauen.

In der Studie von Anastasiadis et al (2003, S. 192ff) zum Dritten Sektor in Wien wird die Beschäftigungssituation in diesem Sektor eingehend untersucht, da in diesem Feld zumeist ein Hoffungsmarkt für mehr Beschäftigung gesehen wird. Einerseits muss gesagt werden, dass soziale Dienstleistungen den zweitwichtigsten Bereich des gesamten Sozialwirtschaftssektors darstellt. Neben lokaler Entwicklung und Wohnungswesen zählt er zu den beschäftigungswirksamen Branchen. Auch dem Gesundheitsbereich, insbesondere den Pflegediensten wird Beschäftigungswirksamkeit zugemessen.

Der Dritte Sektor ist in Wien mit einem durchschnittlichen Anteil von 69,7% weiblichen Beschäftigten ein ausgesprochener Frauensektor. Allerdings beträgt der Anteil von Frauen auf Geschäftsführungsebene nur 43,8%.

Hinsichtlich der Unterscheidung zwischen entgeltlicher und unbezahlter (ehrenamtlicher) Arbeit weist die Branche Soziale Dienste hohe entgeltliche Beschäftigungszahlen (67,5%) auf. Allerdings ist dabei zu beachten, dass die Grenzen zwischen bezahlter und unbezahlter Tätigkeit hier durchwegs fließend sein können. Entgeltliche Beschäftigung ist aber auch eine Frage der Leistbarkeit. Und so weisen Teile des Dritten Sektors eine hohe finanzielle Labilität auf. Unter diesen Bedingungen besteht die Gefahr, dass Beschäftigung in die Prekarität abgleitet. Schließlich ist ein Charakteristikum dieses Sektors, dass Leitungs- und Entscheidungsfunktionen in beträchtlich hohem Ausmaß (97%) über ehrenamtliche Vorstandstätigkeiten ausgeübt werden.

Atypische Beschäftigung hat auch im Dritten Sektor eine ähnliche Relevanz wie in den übrigen Sektoren. Wie im Arbeitsmarkt für atypische Beschäftigungsformen insgesamt haben auch im Dritten Sektor in Wien die Teilzeitarbeitsverhältnisse eine große Bedeutung. Gut jede vierte Frau (26,6%), aber nur 13,6% der Männer sind teilzeitbeschäftigt. Ebenso weist diese Branche eine vergleichsweise hohe

Quote geringfügig beschäftigter Männer aus (10,4%, Frauen 5,2%). Freie Dienstverträge spielen in diesem Bereich eine eher geringe Rolle (Männer 7,9%/Frauen 6,1%), ebenso Werkverträge (Männer 2,5%, Frauen 2,9%), befristete Beschäftigungsverhältnisse (Männer 5,8% und Frauen 0%) und Leiharbeitsverhältnisse (Männer 0%, Frauen 0,1%).

Die schlechte soziale Absicherung ist zumeist auch mit niedriger Bezahlung und schlechten Arbeitsbedingungen verbunden. Aufgrund der finanziellen Lage der Organisationen werden überdies kaum Mittel für Aus- und Weiterbildung aufgewendet.

### **3.3. Ehrenamt bzw. Freiwilligenarbeit**

Sozialdienstleistungen werden zu einem erheblichen Teil von gemeinnützigen Organisationen, wie gemeinnützigen GmbHs, Vereinen, Selbsthilfegruppen, losen Plattformen, kirchlichen Organisationen (Pfarrcaritas, Pfarrkindergarten, kirchliche Sozialdienste, kirchliche Bildungseinrichtungen usw) erbracht, die – zum Teil in sehr wesentlichem Umfang – durch ehrenamtliche bzw. freiwillige HelferInnen und durch Spenden unterstützt werden. Sowohl ehrenamtliches bzw. freiwilliges Engagement wie auch das Lukrieren von Spenden gründen auf regional und lokal etablierten, anerkannten gemeinnützigen Organisationen, ohne die keine entsprechende „Mobilisierungswirkung“ erzielt werden kann. Und ohne diese persönlichen Beiträge wäre das Sozialsystem auf dem gegenwärtigen hohen Standard nicht finanzierbar und leistbar. Badelt/Hollerweger (2001b) kommen allerdings in ihrer Untersuchung der Ehrenamtlichkeit in Österreich zum Schluss, dass das Ausmaß ehrenamtlicher Tätigkeit in den letzten 20 Jahren zum Teil deutlich zurückgegangen ist. Dies gilt auch für die sozialen Dienste, wo immer mehr Tätigkeiten auf professioneller, dh entlohnter Basis erbracht werden.

### **3.4. Informelle Arbeit im Rahmen des Familienverbandes**

Wegen der auch in nächster Zukunft zu erwartenden großen Bedeutung informeller Betreuung im Familienverband (Kinderbetreuung, Pflege), soll im Folgenden auch kurz auf die soziale und arbeitsrechtliche Absicherung der betreuenden Personen eingegangen werden.

Eine direkte Geldleistung ist nur für die Betreuung eines Kleinkindes (max 36 Monate) vorgesehen; damit verbunden ist auch ein Krankenversicherungsschutz. Im Bereich der Pensionsversicherung werden die ersten 48 Lebensmonate (Mehrlingsgeburten: 60) als Versicherungszeiten berücksichtigt. Die Mitversicherung in der Krankenversicherung erstreckt sich auch auf die Partnerin/den Partner.

Arbeitsrechtlich besteht die ersten zwei Jahre nach der Geburt Anspruch auf Karenzurlaub und bis zum sechsten Lebensjahr eine Regelung, die im günstigsten Fall Elternteilzeit ermöglicht. Für Kinder bis zum zwölften Lebensjahr besteht bis zu zwei Wochen pro Jahr Anspruch auf Pflege- bzw. Betreuungsfreistellung.

Eltern mit schwerstbehinderten Kindern (bis zum Alter von 30 Jahren) haben Anspruch auf eine erhöhte Familienbeihilfe (2005: EUR 138 monatlich zusätzlich zur regulären Familienbeihilfe), soweit deswegen eine Erwerbstätigkeit nicht möglich ist<sup>2</sup> Weiters werden auf Antrag Pensionsversicherungsbeiträge auf Basis eines Monateinkommens von EUR 905 an den FLAF entrichtet (im Jahresdurchschnitt für knapp 3.000 Personen).

Vergleichbare Vergünstigungen gibt es für andere Betreuungspersonen im Pflegebereich nicht. So wie in den 1980er-Jahren für die ersten drei Lebensjahre eines Kindes ist eine begünstigte freiwillige Ver-

---

<sup>2</sup> Insgesamt wurde im Jahresdurchschnitt insgesamt für 62.000 Kinder ein solcher Zuschlag ausbezahlt.

sicherung möglich.<sup>3</sup> So wie damals nützen auch im Pflegefall jeweils nur einige hundert Personen diese Möglichkeit.<sup>4</sup> Der niedrigste monatliche Beitrag, der von Betroffenen zu entrichten ist, beträgt derzeit monatlich € 61. Freiwillige Beiträge an die Pensionsversicherung sind offensichtlich kein geeignetes Mittel zur Absicherung im Alter bzw bei Invalidität. Und offensichtlich auch nicht für Zeiten der Kinderbetreuung.

Arbeitsrechtlich besteht nur Anspruch auf eine Woche Pflegefreistellung jährlich im Rahmen der Pflegefreistellungsregelung.

Insgesamt stellt die informelle Betreuung im Rahmen des Familienverbandes eine zum Teil enorme Belastung für die Betreuungspersonen dar (Stelzer-Orthofer/Jenner 2004; Schmid/Prochazkova 2004; Krenn/Papouschek/Simsa 2004). Aus diesem Grunde erscheint es dringend notwendig, im Rahmen der Kurzzeitpflege Möglichkeiten für Erholungsphasen (Kuraufenthalt, Urlaub) auszubauen. Weiters ist eine bessere soziale Absicherung notwendig. Mängel in diesem Bereich gehen sehr einseitig auf Kosten von Frauen. Eine stärkere Berücksichtigung dieser Tätigkeit im Bereich der sozialen Sicherung ist daher dringlich.<sup>5</sup>

### **3.5. Der Zivildienst**

Im Februar 2005 leisteten 9.500 Männer ihren Zivildienst ab, was etwa 25% der tauglichen Wehrpflichtigen entspricht. In rund 1.000 Einrichtungen stehen etwa 12.500 Zivildienstplätze zur Verfügung. Etwa die Hälfte der Zivildienstleistenden arbeitet im Bereich des Gesundheitswesens (meist Rettung), der Rest überwiegend im Bereich der sozialen Dienste (Steyrer 2004, S.75). Dieser Personenkreis wird vom Bundesministerium für Inneres (BMI) den verschiedensten Organisationen zur Verfügung gestellt.

In der Zeit des Zivildienstes wird der Lebensunterhalt, ein Taschengeld und Sozialversicherungsschutz garantiert (Kranken-, Pensions- und Unfallversicherung).

Insgesamt erscheint dieser Dienst als Überbrückungsphase, dh vor einer entgeltigen Entscheidung hinsichtlich der Berufswahl bzw einer Ausbildung durchaus sinnvoll und begrüßenswert.

Jährlich werden etwa 120 Millionen Euro für den Zivildienst aufgewendet, wovon ein Drittel von den Trägerorganisationen getragen wird. Peter Steyrer schätzt in einer vor Kurzem fertiggestellten Studie (2005) die ökonomische Bedeutung des Zivildienstes für die Trägerorganisationen sehr gering ein. Da aber in einigen Organisationen der Anteil der Zivildienstler sehr hoch ist, dürfte eine Verkürzung oder Abschaffung des Zivildienstes gravierende Folgen für diese betroffenen Einrichtungen haben.

## **4. Herausforderungen und alternative Entwicklungsmöglichkeiten**

Wenn man ganz grob rundet, sind derzeit ca. eine Million Menschen im Bereich der sozialen Dienste beschäftigt, wovon jeweils rund 300.000 auf den Bereich der Pflege und der Kinderbetreuung entfal-

---

<sup>3</sup> Zwischen 1979 und 1993 bestand diese Möglichkeit; nach verstärkter Anrechnung der Kindererziehung fiel diese weg. Siehe Tàlos/Wörister, S. 112).

<sup>4</sup> Für die Zeiten der Kindererziehung waren es jeweils rund 200 (fast nur Angestellte). Die ermäßigten Beiträge für die Betreuung von Pflegebedürftigen wurden im Jahresdurchschnitt 2004 von 528 Personen in Anspruch genommen (mündliche Auskunft des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger).

<sup>5</sup> Wenn hierfür nicht ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden (können), sind Regelungen zu erwägen, die einen fairen Ausgleich zwischen den PensionistInnen bewirken. Vgl Wörister 2001.

len. Aufgrund demographischer Verschiebungen und sozialer Entwicklungen ist die Tendenz steigend. Es ist also anzunehmen, dass in diesem Bereich eine wachsende Zahl von Menschen beschäftigt sein wird.

Die Fragestellung, wie eine flächendeckende Daseinsvorsorge sichergestellt werden kann, findet im Rahmen des so genannten Wohlfahrtsdreiecks statt – es besteht eine Dreiecksbeziehung zwischen NutzerInnen, ErbringerInnen und der öffentlichen Hand als Finanzier der sozialen Dienstleistungen. Marktmechanismen müssen in diesem System deshalb versagen, weil bei den NutzerInnen in der Regel die Bedarfslagen nicht mit einer finanziellen Situation einher gehen, die es erlauben würde, unter den angebotenen sozialen Dienstleistungen wirklich aussuchen zu können. Meist verhält sich die Bedarfslage sogar verkehrt proportional zur Kaufkraft. Sofern sich der öffentliche Sektor aus seiner Steuerungsverantwortung zurückzieht, kann das dazu führen, dass die Anbieter zunehmend nur für sie einträgliche Dienstleistungen anbieten, und „unangenehme“ Risiken abwälzen („Rosinenpicken“). Eine Delegation der Tätigkeiten in diesem Bereich an Private, ohne Festlegung rechtlicher Rahmenbedingungen, führt unseres Erachtens in die falsche Richtung.

Im Hinblick auf alternative Entwicklungsmöglichkeiten in diesem Bereich sind generell zwei Richtungen zu konstatieren. Das sogenannte liberale Modell, das lediglich eine Grundversorgung an sozialen Diensten anbietet. Zusätzliche Leistungen sind entweder von den Individuen selbst aufgrund informeller Leistungssysteme zu erbringen oder werden am „freien Markt“ zugekauft. Dieses Modell findet man vor allem in den USA und in Großbritannien. Dem steht ein Modell gegenüber, in dem die öffentliche Hand die Versorgung mit sozialen Diensten in umfassender Weise für alle Bedürftigen gewährleistet. Diese zwei Modelle spiegeln natürlich nur die beiden Pole wider. Innerhalb dieses Feldes sind unterschiedlich abgestufte Mischformen möglich.

In den meisten Wohlfahrtsstaaten – so auch in Österreich – wird die Versorgung mit vielen sozialen Diensten aus verteilungspolitischen Gründen im Verantwortungsbereich der öffentlichen Hand gesehen. (Badelt/Österle 2001, S 91) Es ist daher notwendig, dass sich Österreich auch weiterhin zum Sozialstaat bekennt und soziale Dienste in guter Qualität für alle Bedürftigen zur Verfügung stellt. Weiters bedarf es neben der bereits häufig diskutierten Forderung nach einer angemessenen Existenzsicherung im System der sozialen Sicherung auch einer umfassenden gesellschaftspolitischen Debatte über die ausreichende Versorgung von Bedürftigen mit sozialen Diensten. Auch Heitzmann (2004) konstatierte in ihrem Beitrag bei der 5. Österreichischen Armutskonferenz, dass sich die wissenschaftliche und politische Diskussion vor allem auf die Bewertung von monetären Mindeststandards konzentriert. Der Diskurs über öffentlich zu gewährleistende Mindestausstattung mit sozialen Dienstleistungen ist dem gegenüber unterentwickelt. Dies zeigt sich darin, dass zwar immer wieder Untersuchungen über Zahlen und Typen von einkommensarmen Menschen bzw. Haushalten durchgeführt werden. Selten aber orientieren sich Studien an einer „Unterversorgung“ mit sozialen Dienstleistungen, obwohl die Verbindung zwischen Einkommensarmut und einer Unterversorgung mit sozialen Dienstleistungen evident ist.

Die Rolle des öffentlichen Sektors sollte also jedenfalls auch im Bereich der Erbringung sozialer Dienstleistungen eine steuernde bleiben. Dem Staat obliegt wohl als einzig denkbarem Akteur, den Ausgleich zwischen Reichen und sozial Bedürftigen zu schaffen. Wesentlich ist es, konkrete Vorschläge zu machen, welche gesetzlichen Vorgaben notwendig sind, um eine entsprechende möglichst flächendeckende Daseinsvorsorge zu erhalten bzw. zu schaffen und zugleich die Interessen der Beschäftigten ausreichend zu wahren.

Insbesondere muss abgesichert werden:

- dass die öffentliche Hand im Sinne des Wohlfahrtsstaates qualitativ hochwertige soziale Dienstleistungen garantiert. Diese müssen in guter Qualität, für alle Bedürftigen zugänglich und leistbar sein. Die Erbringung von sozialen Diensten durch NPOs scheint hier eine gute Lösung. Die Beziehung zwischen öffentlicher Hand und den Erbringern von sozialen Diensten bedarf jedoch einer neuen Betrachtung. Die vorherrschende Kostenorientierung sollte durch eine Qualitätsoptimierung mit Berücksichtigung des sogenannten „social profit“ ersetzt werden. Auch die Vielfalt der Angebote und der Träger sollte erhalten bleiben.
- dass für die in den Feldern der sozialen Dienstleistungen Beschäftigten die gleichen Rechte gelten wie für alle anderen ArbeitnehmerInnen (Recht auf Kollektivvertrag, auf geregelte Arbeitszeiten, auf entsprechende Entlohnung, etc). Die arbeitsrechtliche Absicherung im Bereich der sozialen Dienste ist sehr uneinheitlich. Neben diversen Kollektivverträgen wie beispielsweise dem BAGS (Berufsvereinigung von Arbeitgebern für Gesundheits- und Sozialberufe)-Kollektivvertrag, dem Kollektivvertrag des Vereins Neustart, der Caritas usw und neben der Möglichkeit einer Regelung über Mindestlohntarife (zB MILOTA für ArbeitnehmerInnen in Betrieben sozialer Dienste) existiert immer noch ein großer unregelter Bereich. Neben einer umfassenden arbeitsrechtlichen Absicherung sollte auch über eine Vereinheitlichung bzw. Annäherung der Regelungen nachgedacht werden. Die branchenübergreifende und österreichweite Satzung des BAGS-Kollektivvertrages wäre eine gute Gelegenheit eine arbeitsrechtliche Vereinheitlichung des Sektors zu ermöglichen. Dies ist vor allem erstrebenswert, da es sich bei diesem Bereich um eine wachsende Branche handelt.
- dass weitere Vereinheitlichungen im Bereich der sozialen Berufsausbildungen und der Berufsbilder forciert werden, wie beispielsweise die Vereinbarung gem. 15a B-VG über Sozialbetreuungsberufe. Auch sollte die Weiterbildung in diesem Bereich gestärkt und Maßnahmen gefördert werden, um ArbeitnehmerInnen langfristig in diesem sehr belastenden Umfeld gesund und motiviert zu halten. Lösungsansätze wären zB vermehrte Supervisionsangebote, Bildungskarenzierungen und Sabbatical-Modelle.
- dass für diesen Bereich adaptierte Vergabemodalitäten gefunden werden, die der Eigenart von sozialen Diensten gerecht werden.
- dass der Umfang des Begriffs der „Dienstleistungen im allgemeinen Interesse“ Daseinsvorsorge im Hinblick auf Gesundheits- und soziale Dienste sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene klar definiert wird. Sein besonderer Charakter ist festzuschreiben und eine gesonderte Behandlung vor allem bei Ausschreibungen ist notwendig. Bei Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinen Interesse handelt es sich um so genannte „nicht-wirtschaftliche“ Dienstleistungen, da diese überwiegend darauf abzielen ein Gemeinwohlinteresse zu erfüllen. Die Finanzierung dieser Dienste ist durch staatliche Mittel zu gewährleisten, dh ein Verbot von staatlichen Beihilfen wie bereits auf EU Ebene diskutiert, soll keinesfalls erfolgen. Diese Besonderheit der sozialen Dienste ist sowohl bei der sogenannten Dienstleistungsrichtlinie als auch bei den GATS-Verhandlungen zu berücksichtigen. Der Bereich der sozialen Dienste ist daher aus beiden Regelwerken auszunehmen und bedarf einer eigenen rechtlichen Gestaltung.
- dass illegale Beschäftigung im Bereich der sozialen Dienste vor allem auf dem Gebiet der Pflege und Betreuung bekämpft wird und neue Methoden erarbeitet werden, wie leistbare und umfassende Pflegedienstleistungen ermöglicht werden können.

- dass pflegende Angehörige umfassend sozialversicherungsrechtlich abgesichert werden und soziale Unterstützungsdienstleistungen, zB Beratungen, „Stammtische“ für pflegende Angehörige uä erhalten. Die so genannte Familienhospizkarenz geht in die richtige Richtung, greift jedoch zu kurz – wie die geringe Inanspruchnahme zeigt. Es besteht nur ein Anspruch auf „Sterbebegleitung“ für sechs Monate. Eine eigenständige Existenzsicherung in Form von Einkommensersatzleistungen erfolgt nicht. Auch die begünstigte Weiterversicherung in der Pensionsversicherung für pflegende Angehörige ist zuwenig umfassend. Pflege und Betreuung von nahen Angehörigen ist meist sehr langwierig und eine umfassende Absicherung daher notwendig.
- dass die Rahmenbedingungen im dritten Sektor verbessert werden, um vermehrt ArbeitnehmerInnen für diesen Bereich zu begeistern. Dies ist vor allem in entgeltlichen und arbeitsrechtlichen Belangen erforderlich. Auch eine Durchlässigkeit im Hinblick auf Berufsausbildungen und –anerkennungen zwischen den einzelnen Bereichen des Sektors (zB Wechsel von einer Tätigkeit im Bereich der Kinderbetreuung in die Pflege von Älteren) und auch regional – von einem Bundesland zum anderen - ist notwendig. Durch eine Aufwertung der gesamten Sozialwirtschafts-Branche würde die Bereitschaft der ArbeitnehmerInnen steigen in diesem Bereich langfristig tätig zu sein. Dies ist besonders wichtig, da in Zukunft in diesem Sektor vermehrt Personal benötigt wird und in manchen Feldern bereits jetzt Personalknappheit, zB im Bereich der Pflegedienstleistungen besteht. Es ist daher notwendig, frühzeitig adäquate Lösungswege zu entwickeln. Die Kampagne des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit „Pflegeberufe – der Job des Lebens“ ist ein Schritt in die richtige Richtung.
- dass für die arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Absicherung der freiwillig bzw ehrenamtlich Beschäftigten Sorge getragen wird, sowie dass die Sozialversicherungs-, Steuer- und Haftungsregelungen für diese Gruppe diskutiert und angepasst werden, ohne dadurch eine Konkurrenz zum Regelarbeitsmarkt mit Dumpingeffekten herbei zu führen.

Abschließend ist anzumerken, dass die Erreichung des sozialpolitischen Ziels, ein bestimmtes Versorgungsniveau der Bevölkerung mit sozialen Diensten zu ermöglichen, über unregulierte Märkte und ein Angebot durch gewinnorientierte Unternehmen nicht garantiert ist (Badelt/Österle 2001, S 92).

Eine Gesellschaft, in der Solidarität zur Restgröße verkommt mit einer Marktwirtschaft, für die der Sozialstaat nur ein lästiges Übel ist, ist vermutlich zum Scheitern verurteilt. Eine Gesellschaft ohne Solidarität ist nicht überlebensfähig (vgl Gohde 2004, S. 40)

Deshalb warnen wir im Hinblick auf die steigende Zahl von arbeitslosen und armutsgefährdeten Menschen davor, den zunehmenden Bedarf an sozialen Diensten durch Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen in diesem Sektor zu kompensieren. In einem gesellschaftspolitisch so sensiblen Bereich wie dem der sozialen Dienste bedarf es einer gewissen Reglementierung durch die öffentliche Hand wie flächendeckend und in welcher Qualität soziale Dienste angeboten werden. Ebenso braucht es eine umfassende Stärkung und Aufwertung des gesamten dritten Sektors, der sogenannten Sozialwirtschaft, der NPOs und ein „Empowerment“ der betroffenen NutzerInnen durch verbesserte Mit-sprachemöglichkeiten.

## Literatur

- AMS/Synthesis Forschung (2004): Ausblick auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich bis zum Jahr 2008. Mikrovorschau. Dezember 2004, [http://bis.ams.or.at/forschungsnetzwerk/images/Synthesis\\_ausblick2008.pdf](http://bis.ams.or.at/forschungsnetzwerk/images/Synthesis_ausblick2008.pdf)
- Anastasiadis, Maria/Essl, Günter/ Riesenfelder, Andreas/ Schmid, Tom/ Wetzel Petra (2003): Der Dritte Sektor in Wien – Zukunftsmarkt der Beschäftigung. Wien
- Badelt, Christoph/Holzmann-Jenkins, Andrea/Matul, Christian/Österle, August (1997): Analyse der Auswirkungen des Pflegevorsorgesystems, Forschungsbericht im Auftrag des BMAGS, Wien
- Badelt, Christoph (1999, Hg): Handbuch der Nonprofit Organisation: Strukturen und Management. Stuttgart.
- Badelt, Christoph (1999a): Der Nonprofit Sektor in Österreich, in: Badelt 1999, S. 61-83
- Badelt, Christoph (1999b): Ehrenamtliche Arbeit im Nonprofitsektor, in Badelt 1999, S.433-462.
- Badelt, Christoph (Badelt 2001a): Die Rolle von NPOs im Rahmen der sozialen Sicherung, in: Simsa 2001, S. 23-40.
- Badelt, Christoph./Hollerweger, Eva (2001b): Das Volumen ehrenamtlicher Arbeit in Österreich, Working Paper No. 6, Institut für Sozialpolitik, WU-Wien, Februar 2001, (<http://www.wu-wien.ac.at/sozialpolitik/>)
- Badelt, Christoph./Österle, August (2001): Grundzüge der Sozialpolitik.2. Auflage, Wien.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1997): Beschäftigungspolitik. Band Nr 72, Wien.
- BMSG (2004): Bericht des Arbeitskreises Pflegevorsorge 2003, Wien 2004.
- BMSG (2004): Bericht über die soziale Lage 2003 – 2004, Wien 2004
- Dimmel, Nikolaus (2004): Riskante Informalität, in: *Kurswechsel* 4/2004, S. 44-59.
- Dörfler, Sonja (2004): Außerfamiliäre Kinderbetreuung in Österreich – Status Quo und Bedarf, ÖIF, Nr 43/2004.
- Gohde, Jürgen (2004): Das Ende der Gemeinnützigkeit, in: Dokumentation der 5. Armutskonferenz, 2004, S 40 - 44
- Guger, Alois/Buchegger, Reiner/Lutz, Hedwig/Mayrhuber, Christine/Wüger, Michael (2003): Schätzung der direkten und indirekten Kinderkosten, WIFO, Wien.
- Hammer, Elisabeth/Österle, August (2001): Neoliberale Gouvernementalität im österreichischen Wohlfahrtsstaat, in: *Kurswechsel* 4/2001, S 60-69.
- Heitzmann, Karin (2004): Sozialwirtschaft in Österreich heute, in: *Kurswechsel* 4/2004, S.60-65
- Heitzmann, Karin (2004): Zugang und Qualität sozialer Leistungen für Einkommensschwache, in: Dokumentation der 5. Armutskonferenz, 2004, S. 34 - 38
- Hirtenlehner, Helmut (2004): Organisationsformen sozialer Hilfstätigkeit im Spiegel der wechselseitigen Wahrnehmung von hauptamtlichen und ehrenamtlichen Bewährungshelfern, in: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 29/2 (2004), S 95-110.
- Kreimer, Margarete, Hartl, Katja (2004): Am Randes des Arbeitsmarktes. Zur Qualität der Arbeit im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen, In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 30/3 (2004/), S 393-420.
- Krenn, Manfred (2004): „... dann fall ich über den Menschen her.“, in: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 29/2 (2004), S 60-76.
- Krenn, Manfred/Papouschek, Ulrike/Simsa, Ruth (alle: FORBA): Soziale Dienste (Mobile Pflege) in Österreich – Skizze eines Sektors, Diskussionspapier 5 zum Projekt „Entgrenzung von Arbeit und Chancen zur Partizipation“ (EAP), Auszug aus dem Zwischenbericht, Februar 2004.

Leibetseder, B./Stelzer-Orthofer, Chr. (2004): Frauenerwerbsarbeit und dritter Sektor, in: *Kurswechsel* 4/2004, S.66-73.

Leibetseder, Bettina/Philipp, Thomas (2004): Erarbeitung eines nicht-diskriminierenden bundesweiten Muster-Kollektivvertrags für das österreichische Gesundheits- und Sozialwesen inklusive Behindertenwesen und Kinder- und Jugendwohlfahrt, Gesundheits- und Sozialdienste, S 6 - 15

Melinz, Gerhard (2004): Geschichte der Sozialwirtschaft in Österreich, in: *Kurswechsel* 4/2004, S.33-42

Mitter, Gernot (2004): Geförderte Beschäftigung als Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik? In: *Zukunft* 9/2004, S.26-33.

ÖBIG (2004): Ausbau der Dienste und Einrichtungen für pflegebedürftige Menschen in Österreich, Wien. November 2004. Studie erstellt im Auftrag des BMSGK.

Resch, Reinhard (2005): Sozialrecht, Wien.

Schmid, Tom/Prochazkova, Lucie (2004): Pflege im Spannungsfeld zwischen Angehörigen und Beschäftigung (Kurzfassung), Wien Jänner 2004: Sozialökonomische Forschungsstelle.

Schneider, Ulrike/Trukeschitz, B. (2005): Beschäftigung im österreichischen Nonprofit Sektor. Ergebnisse im Überblick, Wien 2005

[www.wu-wien.ac.at/institute/Sozialpolitik/FWF/SWF\\_Ergebnisse\\_Ueberblick](http://www.wu-wien.ac.at/institute/Sozialpolitik/FWF/SWF_Ergebnisse_Ueberblick)

Simsa, Ruth (2000): Der dritte Sektor als Lösung arbeits- und beschäftigungspolitischer Problemlagen? In: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 2/25 (2000), S 24-42

Simsa, Ruth (2001, Hrsg.): Management der Nonprofit Organisationen, Stuttgart.

Simsa, Ruth (2001): Hoffungen auf Zivilgesellschaft und die gesellschaftliche Funktion von NPOs im Spannungsfeld von Schadensbegrenzung und aktiver Mitgestaltung, in: Simsa (Hrsg) 2001, S. 5-19.

Simsa, Ruth (2004): Arbeitsbedingungen in der Sozialwirtschaft, in: *Kurswechsel* 4/2004, S.74-80

Statistik Austria (2000): Lebenssituation älterer Menschen. Wien.

Statistik Austria (2003a): Haushaltsführung, Kinderbetreuung, Pflege. Ergebnisse des Mikrozensus September 2002. Wien 2003. Unter [www.bmsg.gv.at](http://www.bmsg.gv.at) (Downloads).

Statistik Austria (2003b): Krippen, Kindergärten&Horte, Wien 2003

Statistik Austria (2004): Statistik der Kindertagesheime 2003/2004, Wien.

Statistik Austria (2005): Mikrozensus 2003, Wien.

Stelzer-Orthofer, Christine/Jenner, Elisabeth (2004); Informelle Pflegeleistungen und Erwerbsarbeit eine empirische Erhebung von erwerbstätigen pflegenden Angehörigen., in *WISO* 27/4, S. 19-37.

Streissler, Agnes (2004a): Geriatrische Langzeitpflege. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 2/2004, S. 246-71

Streissler, Agnes (2004b): Europa und die USA – Ein Vergleich der Sozialsysteme, in: Mesch, Michael, Streissler, Agnes (Hg), US-amerikanisches und Europäisches Modell (Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien, Band 8). Wien, S. 127-161.

Steyrer, Peter (2005): Entwicklungsperspektiven im Sozialsystem: Verkürzung, Freiwilligendienste, Hauptamtliche, in: *Kurswechsel* 1/2005, S. 75-82.

Tàlos, Emmerich/Wörister, Karl (1994): Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich, Baden-Baden.

Trukeschitz, Birgit (2004): Soziale Dienste in Österreich - Beschäftigungsstudie, Wien.

Walther, Herbert (2005): Märchen von der Beamtenrepublik Österreich, in: *Österreichische Gemeindezeitung* 1/2005.

Wörister, Karl (2001): Eigenständige Absicherung von Frauen, in: *Soziale Sicherheit* 3/2001. S.269-282.

Wörister, Karl (2003): Kinderbetreuung und (Erwerbs-)Arbeitszeit, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 29/4 (2003), S. 571-591.



# WASSERVERSORGUNG UND ABWÄSSER- ENTSORGUNG

Wolfgang Lauber

## 1. Einleitung

Wie eine Analyse des österreichischen Wassersektors zeigt, weist er eine relativ gute „Performance“ auf, für Verbesserungen sind keine drastischen strukturellen Änderungen erforderlich. Schwierig ist freilich die Beantwortung der Frage, welche Reformnotwendigkeiten zur Sicherstellung allgemeiner gesellschaftlicher Ziele bestehen. Die Frage, welche gesellschaftliche Beteiligung und welche gesellschaftlichen Strukturen ins Auge gefaßt werden, ist zumindest nicht allein aus spezifischen Eigenheiten des Wassersektors zu beantworten.

## 2. Wirtschaftliche Situation der Siedlungswasserwirtschaft in Österreich

Klar ist, und dabei bestehen auch kaum Differenzen zu PrivatisierungsbefürworterInnen, dass eine qualitativ und quantitativ befriedigende, d.h. alle Bevölkerungsteile gleichermaßen erreichende Wasserver- und Abwasserentsorgung nur mit entsprechendem finanziellen Aufwand für Anlagen und Betrieb möglich ist (World Bank 2003; McIntosh 2003).

Um die Größenordnungen und deren Entwicklung klarzustellen: Die jährlichen volkswirtschaftlichen Kosten für zentrale Wasserversorgung und Abwasserentsorgung umfassen in Österreich mit rund 2,1 Mrd € etwa 1,0% des BIP (Hochrechnung für 2001 nach Schönböck et al 2003, S.508). Die jährlichen Gebühren eines Haushaltes liegen mit monatlich rund 30 € bei 1,4 % des durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommens. Für OECD-Staaten werden Anteile der Wassergebühren am durchschnittlichen Einkommen zwischen 0,5% (USA) und 2,2% (Polen) angegeben, die meisten europäischen Staaten liegen in der Nähe von 1%. Für das unterste Einkommensdezil liegt dieser Wert beim 2- bis 3-fachen. Dieser Wert erhöht sich für den Fall hoher Gebühren, die in Österreich bis zum Doppelten des Durchschnittswertes ausmachen können (Schönböck et al 2003, S.107). Dazu kommen bei Einfamilienhäusern einmalige Anschlussgebühren, die für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung bis zu einem Drittel des Haushaltsjahresnettoeinkommens betragen können (vgl zB Gura 1998; 1999).

Verändert hat sich im Lauf der Jahrzehnte allerdings das Verhältnis zwischen Gebühren und Einkommen (und wohl auch zwischen volkswirtschaftlichen Kosten und BIP). So stiegen die Wassergebühren für die Städte Wien, Graz, Innsbruck, Salzburg, Linz und Klagenfurt in den letzten 25 Jahren auf das etwa 3-4 fache, dasselbe gilt für Wien für die Abwassergebühren - für Wien stieg die Gebühr für Wasser und Abwasser zwischen 1979 und 1995 auf das 4-fache, seither ist sie konstant. Im selben Zeitraum stieg der VPI auf das etwa 2,2-fache, das monatliche Durchschnittseinkommen eines Arbeitnehmers auf das 3,2-fache: Die relative Gebührenbelastung von Arbeitnehmerinkommen wird also vor 25 Jahren anstelle der heutigen von etwa 1,5 % bei damals etwa 1,0 % gelegen sein.

Ob diese Kosten durch Effizienzsteigerungen (Rationalisierung des Personaleinsatzes, Senkung der Personalkosten durch niedrigere Arbeitnehmerinneneinkommen, bessere Auslastung der Anlagen durch bessere Planung und Betriebsoptimierung) entscheidend beeinflussbar sind und beeinflusst, dh gesenkt werden müssen, spielt in der inhaltlichen Diskussion eigentlich nur eine Rolle am Rande. Das Argument der Effizienzsteigerung, die, so wird argumentiert, beim Übergang vom öffentlichen zum

privaten Betreiber quasi automatisch gegeben ist, wird eigentlich nur dort eingesetzt, wo – wie in vielen mittel- und nordeuropäischen Staaten - eine mangelnde Systemqualität jedenfalls nicht behauptet werden kann.

Wettbewerb soll laut offizieller Zielsetzung in netzgebundenen Sektoren üblicherweise durch Nutzung der Netze durch mehrere konkurrierende Betreiber (wie bei Strom, Gas oder Telefon-Festnetz) erfolgen. Dieses Modell wird bei der Trinkwasserversorgung, wo die Wässer unterschiedlicher Versorger in kaum kontrollierbarer Weise vermischt würden, im Großteil Europas abgelehnt und wäre zudem vermutlich auch betriebswirtschaftlich nicht rentabel. Allerdings wird es in England und Wales derzeit (Herbst 2004) gesetzlich umgesetzt: Haushaltsversorger müssen ihre Wasserleitungsnetze voraussichtlich bis Herbst 2005 für die Durchleitung an Großbetriebe öffnen (OFWAT 2004). Im Abwasserbereich ist dieses Modell ohnedies nicht denkbar.

Das andere Modell, der – angebliche – Wettbewerb um den Markt, soll durch zeitlich befristete Ausschreibungen erfolgen. Aufgrund der hohen Infrastrukturkosten liegt es nahe (und wird auch praktiziert), durch lange Vertragsdauern zu sichern, dass die jeweils vertraglich fixierten privaten Betreiber am Werterhalt des Systems selbst interessiert sind. Entsprechend langfristige Verträge über Jahrzehnte stehen allerdings im Widerspruch zum Wettbewerb und haben etwa in Frankreich zur Herausbildung von Oligopolen geführt, denen seitens des französischen Rechnungshofes nur minimaler Wettbewerb attestiert wird. Auch die „yardstick-competition“ des britischen Regulators OFWAT (dort wurden die öffentlichen Betriebe ohne Ausschreibung 1989 in private umgewandelt) führt offenbar kaum zu Wettbewerb. Sie ähnelt im übrigen der früher üblichen Preisregelung bei den – damals allerdings im öffentlichen Besitz befindlichen – österreichischen Energieversorgern.

Bei einer Liberalisierung des Wassersektors ist also kaum Wettbewerb, wohl aber der Austausch von öffentlichen durch private Monopole zu erwarten.

Was die Effizienz betrifft, gibt es allerdings zahlreiche empirische Befunde, wonach unter vergleichbaren Rahmenbedingungen eine höhere Effizienz bei Privaten im Durchschnitt nicht zu erwarten ist (OECD/DANCEE 2002, S.53ff; Puwein et al 2004, S.107).

Auch die Diskussion über (gleichwertige) technische Systemalternativen als Ursache unterschiedlicher Kosten spielt in Industriestaaten keine dominante Rolle. Dazu gehören etwa die Diskussionen über getrennte Trink- und Brauchwassersysteme, über dezentrale „naturnahe“ Entsorgungseinrichtungen oder über getrennte Kanäle für Regen- bzw. Strassenabwasser und für häusliche und gewerbliche Abwässer.

Die Frage ist daher, wie die notwendigen Kosten von der Gesellschaft aufzubringen sind. Im wesentlichen ist es diese Frage - und nicht die weiter unten behandelte der mangelnden Systemqualität - die weltweit zum Vehikel der Privatisierung wird: Entweder politische Weigerung oder faktische Unmöglichkeit des Einsatzes öffentlicher Mittel für nötige Investitionen, zB in Südeuropa, Osteuropa oder in den Entwicklungsländern, und daher Betrauung Privater oder (Teil)verkauf an Private zum Stopfen von Löchern im (allgemeinen) Budget.

Dabei wird überall dort, wo aufgrund zu geringer wirtschaftlicher Mittel eine drastisch schlechte Systemqualität gegeben ist, Privatisierung nicht nur als Hebel eingesetzt, um diesen Sektor dem privaten Kapital zu öffnen, sondern um mit dem Argument der „Marktpreise“ die Kosten zugleich ausschließlich über Gebühren bzw. Wasserpreise (sog. kostendeckende Preise) zu finanzieren. Das umfaßt die meisten Staaten der Dritten Welt ebenso wie zB einige südeuropäische Staaten. Anstatt den staatlichen Beitrag zur Systemfinanzierung zu erhöhen, wird also unter Rekurs auf das „Verursacherprinzip“ bzw. das Prinzip der „Kostengerechtigkeit“ die Verbesserung des Systems zu gleichen Teilen allen Nutzern angelastet. Geht man davon aus, dass die staatlichen Mittel verstärkt von Einkommensstärkeren aufgebracht werden, während die Nutzung des Systems etwa gleich verteilt ist, kommt es also mit der Privatisierung zu einer Umverteilung auf Kosten der Ärmern. Da die Alternative, die erhöhten Finanzierungserfordernisse von der öffentlichen Hand finanzieren zu lassen, außer Diskussion bleibt und

jedenfalls in der Dritten Welt die Ärmsten unter Umständen erst durch ein solch rein privat betriebenes System zu einer einigermaßen modernen Wasserversorgung gelangen (für die sie gegebenenfalls sogar weniger zahlen müssen als für die archaische Form des Kaufs bei individuellen Wasserverkäufern), scheint der Vorteil auch für die ärmsten Gesellschaftsgruppen einleuchtend. Der Fortschritt, der scheinbar dem privaten System zu danken ist, verdankt sich also hier in Wahrheit der zwangsweisen kostendeckenden Finanzierung.

### **3. Kriterien eines allfälligen Reformbedarfs**

Die Diskussion um künftige Entwicklungen des Wassersektors bewegt sich zwischen den Polen Reformbedarf und Kapitalinteressen. Als Antwort auf einen - wirklichen oder angeblichen - Reformbedarf wird häufig die Privatisierung der Aufgabenerfüllung als einzige Möglichkeit dargestellt (Motto: „TINA“ – There Is No Alternative).

Die folgenden Zeilen widmen sich der Frage, wieweit überhaupt ein Reformbedarf besteht und wie bzw. von wem er erfüllt werden könnte. Der Reformbedarf soll im folgenden anhand der Kriterien Qualitätsniveau, universeller Verfügbarkeit, Kostengünstigkeit, Versorgungssicherheit sowie allgemeiner gesellschaftlicher Ziele untersucht werden.

Während die politische Auseinandersetzung um den Wassersektor in der Dritten Welt (vgl. World Bank 2003; McIntosh 2003) und in einem Teil Europas, etwa Frankreich (vgl. CIEAU, Cours des Comptes 1997; 2000), Großbritannien, und Italien (vgl. Comitato 2004), auch um Qualitätsniveau, universelle Verfügbarkeit sowie Versorgungssicherheit geführt wird, die dort jeweils nicht in ausreichendem Ausmaß gegeben erscheinen, spielen diese Aspekte in der innerösterreichischen Diskussion ebenso wie im Diskurs in den anderen industrialisierten Staaten mit vergleichsweise hohen Standards im Wassersektor sowie ausreichendem Wasserdargebot (Mittel- und Nordeuropa, große Teile der USA, Neuseeland) kaum eine Rolle. Im Zentrum der Diskussion stehen hier Kosten bzw. Kosteneffizienz sowie „Nebeneffekte“ wie Umweltschutzmaßnahmen, die nicht notwendigerweise der Dienstleistung selbst (Zurverfügungstellung von Trinkwasser oder Abwasserentsorgung) dienen.

#### **3.1. Qualitätsniveau in Österreich**

Generell gilt die Qualität von Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung in Österreich als sehr hoch. Dies gilt nachweisbar jedenfalls für die Leitungssysteme der Versorgung, die im Durchschnitt eine sehr niedrige Verlustrate von etwa 9% aufweisen. Da rund die Hälfte des Wasserdargebots aus Quellen stammt, ist in vielen Fällen eine Aufbereitung nicht nötig. Selbst bei vergleichsweise einfachen Anlagen ist daher eine hohe Wasserqualität gesichert. Diese Qualität drückt sich nicht nur in der Einhaltung der vor allem bezüglich gesundheitlicher Aspekte geforderten Mindestvoraussetzungen aus, sondern auch bei Geruch und Geschmack in vielen Regionen Österreichs – freilich keineswegs in allen. Bei der Abwasserentsorgung ist die qualitativ hohe Leistungsfähigkeit der Systeme in veröffentlichten Daten besser belegt als bei der Wasserversorgung

Seitens der Nutzer der Wasserver- und Abwasserentsorgung in Österreich betreffen Klagen über die Qualität des Systems zum einen fast ausschließlich das Trinkwasser und dort wieder Aspekte, die nur bedingt im Einflußbereich des Versorgers liegen: In bestimmten Regionen relativ hohe Nitrat- und Pestizidgehalte im Grundwasser und in der Folge auch im Wasser von Versorgern werden außerhalb des Einflussbereichs der Versorger, nämlich von der Landwirtschaft verursacht und können durch wasserpolitische Maßnahmen (vertraglicher Schutz der Grundwassergebiete, Ausweichen auf weniger kontaminierte Gebiete) nur längerfristig kompensiert werden. Zu Unzufriedenheit führt gelegentlich auch das Informationsverhalten der Betreiber, soweit es befristete Ausnahmegenehmigungen für ein Überschreiten der entsprechenden Grenzwerte gibt. Auch hier liegt dem Problem allerdings weniger

ein mangelhaftes Qualitätsniveau der Versorger als vielmehr eine offensichtlich nicht ausreichende Einbindung der Bürger in Entscheidungs- und Informationsprozesse vor, die oft auch zur (wohl nicht immer unbegründeten) Verdächtigung führt, die Verursacher – also zumeist die Landwirtschaft bzw. im Fall kleiner Gemeinden konkret einzelne der Gemeinde zugehörige Landwirte – würden zuwenig zur Verantwortung gezogen.

Blei im Leitungswasser geht, ebenso wie seltenerweise auch andere Schwermetalle, auf die eingesetzten Materialien in den Haus- und Wohnungsinstallationen zurück und liegt damit nicht im Verantwortungsbereich der Versorger.

Auch bei den vorhandenen Abwasserkanälen und Kläranlagen wird in Österreich von Bürgern kaum deren mangelhafte Qualität kritisiert. Österreich liegt mit den Leistungen der Abwasserreinigung in der Siedlungswasserwirtschaft, insbesondere unter Berücksichtigung der topographischen und klimatischen Bedingungen, in Europa im oberen Drittel. Defizite ergeben sich insbesondere durch regional noch nicht ausreichend hohe Anschlussquoten an zentrale oder dezentrale Anlagen, durch noch nicht ausreichende Nachrüstung bestehender Anlagen hinsichtlich der Beseitigung von Nährstoffen sowie bei der Fähigkeit der vorhandenen Mischsysteme, die Schmutzwassermengen auch bei Regenfällen einer ausreichenden Reinigung zuzuführen. Soweit Bürgerbeschwerden bei bestehenden Systemen auftreten, betreffen diese am ehesten Klagen wegen Geruchsproblemen. Diese treten meist im Nahbereich von Kläranlagen oder in Kanälen mit – temporär – zu geringer Wasserführung auf. Diese qualitativen Defizite ändern aber nichts an der insgesamt durchschnittlich hohen Qualität (vgl. Schönböck et al 2003, S.51ff). Dass diese Qualität freilich noch nicht überall ausreicht, um das bisherige offizielle Ziel der flächendeckenden Gewässergüte II zu sichern, zeigt ein Blick in zahlreiche Gewässer(strecken).

### **3.2. Kundennähe**

Von Seiten der Befürworter privater Systeme wird Kundennähe als besonderes Qualitätsmerkmal hervorgehoben und etwa durch die Dokumentation kurzer bzw. sinkender Antwort- bzw. Reaktionszeiten bei Anfragen und bei Anforderungen belegt. Dementsprechend wird auch für Österreich mehr Kundennähe gefordert (vgl. zB Schönböck et al 2003, S.540). Auch darüber gibt es in Österreich keine öffentlich zugänglichen Statistiken. Es ist allerdings anzunehmen, dass aufgrund eines vergleichsweise gut funktionierenden Systems die Zahl der Anlässe für solche Kundenkontakte relativ gering ist, was nichts über die Qualität der Reaktion auf doch stattfindende Anfragen/Anforderungen aussagt. Wie auch bei anderen Bereichen (ehemals) öffentlicher Monopole ist auch das Abrechnungswesen in Österreich geprägt von obrigkeitstaatlicher Intransparenz. Nur langsam sind Bestrebungen spürbar, das Abrechnungswesen leichter durchschaubar zu machen. Da die Höhe der Wasserrechnung aber angesichts des sehr geringen Zusammenhangs zwischen Gebühren und Wasserverbrauch nur geringen Einfluss auf künftigen Verbrauch und daraus folgende Gebührenschilderungen hat, geht es dabei eher um „klimatische“ Aspekte: die Bürger, die ja in öffentlichen Systemen theoretisch eine stärkere Rolle spielen sollten als nur Konsumenten, nicht als Untertanen zu behandeln. Im übrigen schneidet Österreich beim Punkt Kundenservice in der Wasserversorgung bei der europaweiten, im Auftrag der EU-Kommission durchgeführten Eurobarometer-Befragung durchaus gut ab – ähnlich wie Deutschland oder Frankreich; deutlich schlechter liegen südeuropäische Staaten, deutlich besser nordeuropäische (EORG 2002)

Ein weiterer Aspekt geringer Kundennähe oder besser Bürgerfreundlichkeit ist die Offenlegung der Qualitätsdaten. Zwar besteht in Österreich ein Rechtsanspruch darauf, die Daten zur Trinkwasserqualität zu erfahren, Statistiken über die Einhaltung der Qualitätsvorschriften (TrinkwasserVO) sind aber nicht – wie etwa in Großbritannien, der Schweiz (und teilweise Frankreich) – öffentlich zugänglich.

### **3.3. Universelle Verfügbarkeit und Versorgungssicherheit**

Während Verfügbarkeit und Versorgungssicherheit für Länder der Dritten Welt und auch für viele Industriestaaten die wichtigsten zu erreichenden Ziele im Wassersektor darstellen und dort im wesentlichen nur durch höhere Investitionen in die Infrastruktur erreicht werden können, können sie für Österreich als (nahezu) erreicht angenommen werden.

Für eine universelle Verfügbarkeit (hier nur im technischen, nicht auch im ökonomischen Sinn gemeint) gibt es in Österreich die – nicht festgeschriebene – politische Zielsetzung, im Bereich der Wasserversorgung eine Anschlußquote von etwa 90-95% zu erreichen bzw. dafür eine hohe Trinkwasserqualität zu garantieren, im Fall der Abwasserbeseitigung gilt ein ähnliches Ziel. Derzeit sind etwa 85% der Bevölkerung an eine zentrale Wasserversorgung und an eine Abwasserreinigung angeschlossen (Platzer 2005). Bei einem Teil der noch nicht zentral angeschlossenen Bevölkerung wird aufgrund der topographischen Voraussetzungen bzw. der Siedlungsstrukturen davon ausgegangen, dass die Kosten einer zentralen Ver- bzw. Entsorgung zu hoch seien und adäquate Ver- bzw. Entsorgung dezentral zu sichern sei.

Obwohl es in Österreich keine flächendeckende Statistik über Ausfallsraten bei Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung aufgrund von technischen oder organisatorischen Mängeln gibt, kann davon ausgegangen werden, dass dieser Aspekt keine entscheidende Rolle spielt. Freilich gibt es Regionen wie in der Steiermark und in Kärnten, die in Dürrejahre unter Wassernot leiden. Daher gibt es seit Jahren Pläne, über großräumige Leitungen diese Regionen besser zu versorgen.

### **3.4. Langfristiger Werterhalt**

Da eine flächendeckende Siedlungswasserwirtschaft auch in vergleichsweise reichen Ländern zum Teil noch auf Leitungsnetze aus der Entstehungszeit dieser Systeme (zweite Hälfte 19. Jahrhundert) zurückgreift, besteht nahezu generell die Befürchtung, dass die vorgenommene Erneuerungsrate für eine Aufrechterhaltung der Systemfunktion längerfristig nicht ausreicht. Dies gilt insbesondere dort, wo wie zB in Italien in den 1990er Jahren (Comitato 2003), oder in Großbritannien in den 1980ern die Investitionsrate deutlich reduziert wurde oder nachweislich relativ gering ist. Die Sorge gibt es aber auch in Ländern mit hohen Investitionsraten wie Österreich oder Deutschland. In England/Wales allerdings gibt es seit einigen Jahren Bestrebungen von Versorgungsunternehmen, die Infrastruktur aufgrund der ungünstigen Kapitalrendite wieder abzustoßen bzw. einer Art von gemeinnützigem Unternehmen zu übertragen (vgl. Schönback et al 2003, S.190f).

### **3.5. Kostengünstigkeit**

In Österreich wird die Diskussion um eventuellen Reformbedarf so wie in allen Ländern mit vergleichsweise hoher Qualität des Wassersektors praktisch ausschließlich anhand der Kosten bzw. der Gebühren geführt. Unter der quasi selbstverständlichen Annahme, die Kosten sowie die Gebühren seien hoch bzw. zu hoch, werden in der politischen Diskussion Ursachen dafür sowie Einsparungsmöglichkeiten genannt.

In der Diskussion zu unterscheiden sind (i) die betriebswirtschaftlichen und die – öffentliche Förderungen einschließenden – volkswirtschaftlichen Kosten; (ii) die Relation zwischen diesen Kosten und der Systemleistung bzw. Systemqualität; und (iii) das Verhältnis von Kosten, Wasser/Abwassergebühren bzw. –preisen und Einkommen.

#### **3.5.1. Gebühren**

Keineswegs flächendeckende, aber statistisch immerhin ausreichende Kenntnisse gibt es europaweit nur über Wassergebühren bzw. –preise (vgl. dazu insb die Veröffentlichungen der OECD, zB OECD 2003).. Die Informationen reichen mit einiger Sicherheit für die Aussage, die durchschnittlichen Ge-

bühren in Europa liegen am niedrigsten in Süd- und am höchsten in Nordeuropa, wobei mit einiger Sicherheit davon ausgegangen werden kann, dass diese Unterschiede in erster Linie auf dem unterschiedlichen Ausmaß an öffentlichen Förderungen beruhen, und erst in zweiter Linie auf unterschiedlicher Systemqualität. Der vermutlich unwichtigste Faktor dürfte die -theoretisch durch Wettbewerb beeinflussbare - Effizienz sein. Österreich liegt bei dieser Betrachtung übrigens ebenso wie die Paradaestaaten für die Privatisierung des Wassersektors, Frankreich und Großbritannien, im Mittelfeld (OECD 2003, S.75).

Einen wichtigen Punkt stellt insbesondere in armen Ländern, aber angesichts zunehmender Verteilungsungleichheit auch in Ländern wie Österreich, die soziale Verträglichkeit der Gebühren dar. Während in der Dritten Welt nach Verbrauch gestaffelte Gebühren den Haushalten zumindest den Zugang zur tatsächlich für die Ernährung notwendigen Trinkwassermenge ermöglichen sollen und gelegentlich auch explizit am Einkommen orientierte Gebühren bzw. Preise angewendet werden, sind solche Gebührengestaltungen in Europa kaum üblich. In Österreich wird das Ausmaß der Förderungen (v.a. aus Bundes-, in abnehmendem Ausmaß aus Landes- und öfters faktisch auch aus kommunalen Mitteln) in Regelungen damit begründet, dass auf diese Weise unter anderem sozial verträgliche Gebühren ermöglicht werden sollen. Diesen Objektförderungen wird allerdings auch die Eigenschaft zugeschrieben, das – offizielle – Ziel der Sozialverträglichkeit mit relativ hohem Aufwand zu erreichen, da die Fördermittel auch zu höheren Preisen der Bauanbieter beitragen und sie überdies allen unabhängig vom Einkommen zugute kommen. Überdies bleiben trotz dieser Förderungen je nach spezifischen Bau- und Betriebskosten stark unterschiedliche Gebühren. Stattdessen wäre ein Ausgleich über Subjektförderungen - diese gibt es in Österreich dort, wo über Mietbeihilfen etc. auch Betriebskosten und damit Kosten für Wasser einkommensabhängig gestützt werden - oder über eine Ausgleichsabgabe auf den Wasserpreis wie in Frankreich möglich, wo damit Geldflüsse zur Subventionierung spezifisch teurer Anlagen finanziert werden (vgl zB Schönböck 2003, S.563).

Bei den größeren Städten in Österreich kann von kostendeckenden Gebühren ausgegangen werden. Kostendeckend in dem Sinn, dass die Kosten, die nach Abzug der Investitionsförderungen bleiben, durch Gebühren gedeckt sind. Demgegenüber sind die Gebührenunterschiede im ländlichen Raum offensichtlich nicht allein durch unterschiedliche Kosten, sondern zT nur durch die kommunale Gebührengestaltung, also Finanzierung aus dem kommunalen Budget, zu erklären (vgl zB Gura 1998; 1999; Bauer 2002, S.117ff). Gelegentlich wird Kritik an diesen Differenzen und an mangelnder Transparenz geäußert, wobei nicht immer klar abzugrenzen ist, ob hier nicht vielmehr eine generelle Kritik an der auf sozialen Ausgleich ausgerichteten Finanzierungs- und Gebührenpolitik geübt wird. Kritik gibt es in Österreich ebenso wie in anderen Ländern am Anstieg der Gebühren insbesondere für die Abwasserbeseitigung. Ein wesentlicher Teil dieser Anstiege ist auf Kostensteigerungen infolge aufwendigerer Systeme zurückzuführen, die inzwischen auch europarechtlich vorgeschrieben sind (Richtlinie 91/271/EWG über die Behandlung von kommunalem Abwasser). Ebenfalls Kritik wird immer wieder an (der Höhe der einmaligen) Anschlussgebühren geäußert, die im wesentlichen bei Einfamilienhäusern im ländlichen Raum relevant sind und für Trinkwasserversorgung und Abwasser zusammen bis zu einem Drittel des mittleren Haushaltseinkommens ausmachen können (vgl. Gura 1998; 1999). Es ist eine gesellschaftspolitische Frage, wie die Aufteilung der (erhöhten) Kosten der Infrastruktur, die sich aus der Siedlungsgeographie ergeben, erfolgen soll. Förderungen werden andererseits häufig deshalb kritisiert, weil sie in erhöhtem Umfang spezifisch teurere Systeme (also Streusiedlungen) und daher auch diese raumbeanspruchende und die Infrastruktur verteuernde Siedlungsstruktur fördern (so Schönböck et al 2003, S.563ff; Puwein et al 2002, S. 160) . Aus Sicht Einzelner, die wohl häufig auf Wohnraum innerhalb dieser Siedlungsstruktur angewiesen sind, werden demgegenüber noch höhere Förderungen (eben auch der Anschlussgebühren) gefordert. In diesem Zusammenhang ist freilich zu berücksichtigen, dass die Objektförderungen seit den Änderungen der Fördervoraussetzungen des Wasserwirtschaftsfonds in den Jahren 2001 bzw. 2004 praktisch ausschließlich dem ländlichen Raum zugute kommen, der aber gleichzeitig auch durch den Finanzausgleich zunehmend begünstigt wird.

### 3.5.2. Kosten

Während für die Gebühren einigermaßen aussagekräftige Daten vorliegen, gilt dies nicht für die Kosten. Auf einheitlicher Basis erhobene volkswirtschaftliche statistische Daten für den Trinkwasserbereich, theoretisch immerhin vorhanden (ÖNACE), zeigen aber freilich Diskrepanzen, die eher auf länderspezifische methodische Mängel denn auf unterschiedliche reale Kosten hinweisen. Auch für die Förderungen seitens der öffentlichen Hand liegen nur sehr unvollständige Daten vor. Die folgenden Aussagen stützen sich daher auf die von AK und Österreichischem Städtebund in Auftrag gegebene Studie von Schönböck et al (2003), die unter anderem Gebühren, Kostenstruktur und Finanzierung des Wassersektors in Österreich, in Frankreich und in Großbritannien untersuchte.

Bei den (volkswirtschaftlichen) Kosten für Trinkwasser je angeschlossenen Einwohner unterscheidet sich Österreich demnach kaum von den beiden übrigen Staaten. Anders sieht es allerdings beim Abwasser aus, wo die spezifischen Kosten je Einwohner in Österreich deutlich höher sind. Allerdings auch Umfang und Qualität der Abwassererfassung und -behandlung, was sich unter anderem darin ausdrückt, dass Österreich bei den Kosten je behandeltem Kubikmeter Abwasser am niedrigsten liegt, und das bei deutlich höherer Behandlungsqualität. Ein weiterer Grund für höhere einwohnerspezifische Kosten in Österreich dürfte die Topographie des Landes sein. Da sich trotz dieser höheren Kosten – höher bezogen auf die versorgten Personen, nicht auf die geförderten bzw. entsorgten Kubikmeter, noch weniger auf die Reinigungsleistung - Gebühren in vergleichbarer Höhe ergeben, kann für Österreich von einem deutlich höheren Beitrag öffentlicher Mittel je Person ausgegangen werden. Im Rahmen einer Kosten/Nutzen-Betrachtung liegt Österreich, wenn hohe Trinkwasserqualität und hohe Qualität der Abwassererfassung und -reinigung angestrebt werden, daher an guter Stelle. Entsprechend den hohen spezifischen Investitionskosten je angeschlossenen Einwohner beim Anschluss immer dünner besiedelter Bereiche sind freilich künftige Systemerweiterungen mit hohen Finanzvolumina verbunden (Siehe unten 3.5.3.).

Die Argumentation, dieser Finanzbedarf könne von den Kommunen aufgrund deren budgetärer Lage nicht getragen werden und erfordere privates Kapital, ist allerdings ebenso beliebt wie offensichtlich interessenspolitisch begründet. Von wenigen hoch verschuldeten Kommunen abgesehen, denen neue Kredite nicht offenstehen, sind Kredite für Kommunen immer noch deutlich günstiger als für Private. Zudem sind Kredite für Vorhaben, die mit eigenen Rechnungskreisen erfasst werden und deren Rückzahlung zumindest zu 50% durch Gebühren gesichert ist, nicht relevant im Sinn der Maastricht-Kriterien.

Ungeachtet dieser Situation wird die Forderung nach einer stärkeren Beteiligung Privater auch in Österreich mit den zu hohen Kosten öffentlicher Betreiber begründet (PricewaterhouseCoopers (2001), S. 5ff). Der Grund dafür sei mangelnde Effizienz, gegeben durch (i) zu kleine Strukturen (mangelnde Skalenerträge, zu geringes know-how durch zu seltene Investitionsentscheidungen); durch (ii) Verzicht auf Integration von Wasser- und Abwasserbetrieben; (iii) durch zuwenig Outsourcing; (iv) durch Verzicht auf Synergiepotentiale bei Planung, Errichtung, Betrieb und Finanzierung, (v) durch zu geringe Sparanreize aufgrund des Fördersystems. Einige dieser Aussagen sind auf empirischer Basis in Zweifel zu ziehen. So zeigt eine empirische Untersuchung, dass im österreichischen Wassersektor Skalenerträge nicht grundsätzlich zu vermuten sind (vgl. Puwein et al 2002, S.155ff); Die Integration von Wasser- und Abwasserbetrieben wieder hat etwa im britischen Wassersektor keinerlei empirisch nachweisbare Einsparungen erbracht (Shaw et al 2004, S.51); Die vertikale Integration von Planung, Errichtung, Betrieb und Finanzierung wird in Berichten des Französischen Rechnungshofs als preistreibend kritisiert (Cours des Comptes 1997; 2000)), Und schließlich wird höhere Kosteneffizienz offenbar häufig vor allem aufgrund niedrigerer Einkommen der Beschäftigten erzielt. Es gibt aber auch im bestehenden öffentlichen Wassersektor Bestrebungen, Effizienzreserven auszuschöpfen, insbesondere bei der Dimensionierung der Anlagen (Auslastung) sowie durch Kooperation bei Betrieb, Wartung und Instandhaltung (vgl. Sailer 2001).

### 3.5.3 Kosten des Netzausbaus

Die Kostenangaben für künftige Ausbauten des Ver- und Entsorgungssystems sind selbstverständlich von den Zielsetzungen abhängig. Zumeist werden in jüngerer Zeit Daten aus einer Vorschau der mit der Förderabwicklung beauftragten Kommunalkredit Austria AG (KA) zitiert. Im Jahr 2001 wurden von der KA genannt: Für den Zeitraum 2001-2012 für Erhöhung des Anschlussgrades (Neuerrichtung) bei Wasserversorgung 1,6 Mrd €, für Sanierung von Abwasseranlagen (v.a. Kanalnetze) 1,2 Mrd €, für die Aufrüstung von Kläranlagen 1,7 Mrd € und für die Neuerrichtung von Kanalnetzen und Kläranlagen 5,4 Mrd €, zusammen also 9,9 Mrd € bzw. 0,8 Mrd € pro Jahr. Diesem Betrag stehen sinkende Förderraten gegenüber: Wurde in den 90er Jahren rund ein Drittel der Investitionen vom Bund (und zusätzlich bis zu 15% von den Ländern) gefördert, liegt die Förderrate durch den Bund derzeit bei knapp 20%. Allerdings ist das Jahr 2012 als Zielgröße ein willkürlich, politisch gewählter Zeitpunkt. Dasselbe gilt für die angestrebten Anschlussgrade.

Mehr als die Hälfte dieses Betrages entfällt also auf den Netzausbau der Abwasserentsorgung. Abgesehen von notwendigen Verbesserungen der vorhandenen Systeme (insbesondere Reinigungsleistung der Kläranlagen) hängen diese Kosten also vor allem vom angestrebten Ausbaugrad sowie von der Zielsetzung ab, wo diese Ausbauten durchzuführen sind. Denn die spezifischen Kosten in noch nicht angeschlossenen, dünnbesiedelten Gebieten sind entsprechend hoch. Zum anderen sind die Berechnungen von den Angaben der Länder bzw. der Kommunen abhängig, die dazu tendieren, diese Kostenangaben im Interesse entsprechender Fördermittel tendenziell höher anzusetzen (KDZ 1999, zitiert nach Schönböck et al 2003, S.95).

## 4. Sicherstellung allgemeiner gesellschaftlicher Ziele

### 4.1 Arbeitsplätze

Da die Zahl der Arbeitsplätze im Wassersektor relativ gering ist – sie liegt in Österreich bei etwa 10.000 und zeigt eine fallende Tendenz, die auch bei Privatisierung infolge von Übergangsregelungen wohl nur leicht beschleunigt würde -, spielt dieser Aspekt in der österreichischen Diskussion derzeit keine entscheidende Rolle.

### 4.2 Umwelt- und Ressourcenschutz

Dagegen wird häufig darauf verwiesen, dass gemeinnützige Wasserbetriebe der öffentlichen Hand Umweltschutz (Quell- bzw. Grundwasserschutz, Ressourcenschutz) in einem Ausmaß betreiben, der sich keineswegs zwingend aus gesetzlichen Vorgaben ergibt und wie er von einem privaten Unternehmen nicht erwartet werden kann (empirisch plausibel nach Schönböck et al 2003, S.546ff). Tatsächlich wird dies auch von Befürworter der Privatisierung insoweit gleichfalls zugestanden, als sie dafür eintreten, Umweltschutzaufgaben aus dem Aufgabenbereich des Wassersektors auszugliedern oder als vom Staat extra zu finanzierende Aufgabe einzuführen.

### 4.3 Politische Kontrolle

#### 4.3.1 Partizipation

Einen weiteren wichtigen Diskussionspunkt stellt die politische Kontrolle dar. Insbesondere zum Thema Wasserversorgung besteht offenbar seitens weiter Teile der Bevölkerung jedenfalls in Österreich eine Art spezifischer emotionaler Beziehung. Ähnliches gilt für die BRD, die Schweiz und auch die Niederlande, wo 2004 ein Verbot der Privatisierung der Wasserversorgung beschlossen wurde. Die Frage, woher das Trinkwasser stammt, in welchem Zustand es sich befindet und wer seine Verteilung übernimmt, wird von vielen Österreichern offensichtlich nicht allein anhand naturwissenschaftlich-



technischer und ökonomischer Anforderungen betrachtet. Solche ließen sich quasi als Auftrag definieren, dessen Einhaltung Gewährleistungsverantwortung der öffentlichen Hand wäre. Stattdessen besteht offenbar ein Bedürfnis nach politischer Beteiligung in der Gestaltung des Prozesses „Wasserversorgung“. Zugleich wäre mit dem Verlust einer derartigen Beteiligungsmöglichkeit auch ein wichtiger Teil kommunalen Zusammenhalts beseitigt.

Im städtischen Bereich, wo kaum individuelle Beziehungen zwischen Bürgern und Stadtregierung sowie Stadtverwaltung bestehen, beschränkt sich die Partizipation im wesentlichen auf die Teilnahme an Wahlen und darüber auf den Einfluss der wahlwerbenden Parteien auf die Stadtverwaltung. Eine Einbeziehung in jeweils laufende Entscheidungen zum Prozess der Wasserversorgung (zB Ausbau neuer Quellen bzw. Zuleitungen aus Gründen der quantitativen oder qualitativen Versorgungssicherheit, Aufbereitung, Reservehaltung, Investitionen in Substanzerhalt etc.) oder in die Entscheidungsvorbereitung erfolgt im allgemeinen nicht. Zu größeren Vorhaben gibt es immerhin öffentlich verbreitete, allerdings relativ grobe und in der Tendenz verklärende Informationen. Solche Vorhaben werden aber, solange der Betrieb nicht ausgegliedert ist, in der Stadtregierung (Gemeinderat) behandelt.

Im Fall einer Ausgliederung (in kommunalem Besitz) allerdings, wie sie in größeren Kommunen mit Ausnahme Wiens üblich ist, wird die Kontrolle durch die Stadtregierung deutlich eingeschränkt. Auskunftspflicht und Berichtspflichten, die in der Satzung des privatwirtschaftlich geführten Kommunalbetriebes verankert wurden, können dieses Problem zumindest vermindern. Es kann allerdings nicht gänzlich beseitigt werden, da gerade die formale Unabhängigkeit von politischen Gremien (die nicht einer realen gleichzusetzen ist, wogegen aber die reale Abhängigkeit unkontrolliert bzw. intransparent verläuft) zwecks höherer Effizienz eines der offiziellen Motive einer Ausgliederung darstellen.

Ein weiteres stellt sicherlich die Senkung der Arbeitnehmereinkommen aufgrund anderer Kollektivvertragszugehörigkeit bzw. anderer Arbeitsverträge dar. Wieder ein weiteres stellt die Schwächung der gewerkschaftlichen Vertretung durch Zersplitterung dar. – Gegner der öffentlichen Systeme argumentieren allerdings, die Kontrolle des privatwirtschaftlich geführten Betriebes mit klaren Zielsetzungen sei leichter als die Kontrolle einer Verwaltungseinheit mit einer engeren Vernetzung dieser Einheit mit – von außen nicht kontrollierbaren – politischen Ansprüchen. Sowohl die Erfahrung mit Finanzflüssen von privatwirtschaftlich organisierten Energiebetrieben in öffentlichem Besitz als auch die Erfahrung mit Finanzflüssen von großen Privatunternehmen an interessenspolitisch interessante Empfänger (Medien, politische Parteien usw.) widersprechen allerdings dieser These.

Anders sieht dies am anderen Ende der Skala aus, in kleinen Kommunen im ländlichen Raum, wo die Akteure einander persönlich kennen. Hier erfolgt teils in Versammlungen, teils aber auf informellem Weg eine Diskussion über entsprechende Vorhaben, wenngleich auch hier die Beschlüsse formal nur durch die gewählten Vertreter getroffen werden. Interesse an Inanspruchnahme und am Schutz lokaler Ressourcen werden hier deutlicher artikuliert. Freilich werden hier auch Einflüsse von politisch unterschiedlich gewichteten Interessen deutlicher sichtbar, etwa wenn Probleme mit Grundwasserkontamination durch der Gemeinde zugehörige Landwirte behandelt werden, von denen andere Gemeindeglieder betroffen sind.

Eine stärkere Einbeziehung der Bürger in die Entscheidungsprozesse nach dem Vorbild der Schweiz könnte vielleicht die Identifikation mit dem Gemeinschaftsleben ebenso wie mit dessen Aufgabe Wasserversorgung erhöhen. Sie würde aber vermutlich auch den politischen Prozess und die intervenierenden Interessen deutlicher sichtbar machen und damit die politischen RepräsentantInnen unter Legitimationsdruck setzen.

#### 4.3.2 Transparenz

Häufig wird die Forderung nach höherer Transparenz vorgebracht. Diese Forderung nach mehr Transparenz wird immer wieder mit der Begründung vertreten, Ineffizienzen müssten aufgedeckt werden. Sie wird aber offensichtlich auch mit der Absicht vertreten, Querfinanzierungen in kommunalen

Budgets zu unterbinden und letztlich das Konzept generell „kostendeckender“ Gebühren zu vertreten. Dies bedeutet zum einen Verzicht auf Einfluss auf Verteilungsaspekte durch die kommunalen Entscheidungsträger, zum anderen faktisch eine Reduktion der von Kommunen übernommenen Aufgaben.

Tatsächlich ist die Transparenz einschlägiger Entscheidungen und Prozesse im Wassersektor für Außenstehende auch dann gering, wenn sie sich auf relativ mühsame Weise offizielle Dokumente (Unterlagen über kommunale Budgets; bzw über Gemeinderatssitzungen) besorgen. Eine höhere Transparenz wäre also jedenfalls Voraussetzung für die oben beschriebene stärkere Einbeziehung in Entscheidungsprozesse.

Ein Element der Transparenz stellt das im Wassersektor zunehmend angewandte System des Benchmarking dar. Begründet wird es offiziell damit, dass der Leistungsvergleich den einzelnen Betrieben diene, die im Vergleich mit dem Besten bestehenden Defizite festzustellen. Die Verringerung dieser Defizite erfordert allerdings einen relativ offenen Erfahrungsaustausch zwischen Betrieben, wie er im Klima des negativen Wettbewerbs (Anprangerung) nur schwer gedeihen kann. Zudem kranken die meisten Benchmarkingsysteme daran, dass sie vor allem auf Kostengrößen reduziert werden (Siehe auch unten Pkt. 5.2).

#### **4.4 Wirtschaftsdynamik**

Immer wieder wird darauf hingewiesen, dass durch die Beschränkung kommunaler Betriebe auf den Bereich der eigenen Kommune das Know-How zuwenig im Sinn von Exportmöglichkeiten genutzt werde und daher auf entsprechende Wirtschaftsdynamik verzichtet werde. Die seit dem Jahr 2000 in Österreich begonnene Öffentlichkeitsinitiative der Industriellenvereinigung wirbt sogar damit, dass die Beteiligung Privater im Wassersektor nicht in erster Linie einer Verbesserung der heimischen Systeme dienen soll, sondern vor allem der Produktion von Referenzfällen und der Generierung von Erfahrung. Die Nutzung von Erträgen aus Auslandsgeschäften könne sogar die inländischen Tarife stützen. Aber gerade die Vermengung von privatwirtschaftlich geprägten Interessen und dem Interesse der Bürger an einer adäquaten Versorgung wird offenbar von der Mehrheit als Mangel privater Dienstleister gesehen.

## **5. Institutionelle Reformnotwendigkeiten**

### **5.1 Kooperationen und Zusammenschlüsse**

Mit dem Wassersektor sind in Österreich Bund (Bundesgesetze, Umweltförderung), Länder (Landesgesetze, Landesfördermittel) und Kommunen befasst. Zwar gibt es gesetzliche Möglichkeiten zu überkommunalen Zusammenschlüssen, um Skaleneffekte oder Synergieeffekte zu nutzen, auch wenn ein empirischer Nachweis für das Eintreten solcher Effekte bisher nicht eindeutig vorliegen dürfte (Puwein et al 2002, S.155ff). Da solche Zusammenschlüsse manchmal auch auf kommunalpolitischer Ebene auf Schwierigkeiten stoßen, wird daneben auch die stärker informelle Form von Kooperationen etwa bei Wartung und Instandhaltung kleiner Anlagen (Kläranlagennachbarschaften), gemeinsamer Beschaffung oder Gebühreneinhebung genutzt. Inzwischen gibt es auch Tochterbetriebe kommunaler Ver- und Entsorger, die Dienstleistungen an kleine Kommunen anbieten.

Immer wieder, etwa von PricewaterhouseCoopers (2001), wird die Bildung großer Wasserkonzerne auch für Österreich als Notwendigkeit betrachtet. Abgesehen davon, dass empirisch eine höhere Kosteneffizienz in diesem Bereich bisher nicht erwiesen ist, in der Wasserversorgung etwa ist sie empirisch widerlegt (vgl. Puwein 2002 S. 155), was aufgrund des guten Wasserdargebots und entsprechender kleinräumiger lokaler Anlagen auch plausibel ist, erscheint auch das Argument der größeren „Wettbewerbsfähigkeit“ gegenüber (ausländischen) Wasserkonzernen nicht glaubwürdig: Zum einen

ist eine solche „Wettbewerbsfähigkeit“ nur dann nötig, wenn ein (Ausschreibungs-)Wettbewerb zwingend wird. Zum anderen ist offensichtlich, dass Wasserkonzerne international nur an großen Betrieben Interesse haben.

Die Tatsache, dass in Österreich Private bisher nur bei relativ kleinen Kommunen eingestiegen sind, widerspricht dieser Tatsache nicht. Die meisten dieser Fälle in Österreich entstammen dem politischen Willen der SPÖ/ÖVP-Koalition aus dem Jahr 1996 (Vereinbarung im Koalitionsübereinkommen.). Dazu kommt, dass angesichts der offensichtlichen Unwilligkeit österreichischer Kommunen, ihre Ver- oder Entsorgung Privaten zu übergeben -wozu sie ja jederzeit berechtigt sind- die in Österreich agierenden multinationalen Konzerne, v.a Vivendi/Veolia, Suez/Ondeo und RWE, bereit sind, im Interesse von Präzedenzfällen auch in Kleinstkommunen einzusteigen.

Die Bildung großer Einheiten kann also eine Übernahme durch andere gerade erleichtern.

## **5.2. Benchmarkingsysteme**

Benchmarkingsysteme, wie sie in Punkt 4.3.2 erwähnt werden, ermöglichen bei „gutem Willen“ der Beteiligten das Erkennen von Schwachstellen und entsprechende Änderungen. Faktisch gibt es zwei Arten des Umgangs mit Benchmarkingsystemen: Die meisten Benchmarkings erfolgen anonymisiert, es werden nur statistische Ergebnisse bekanntgegeben. So geschehen zB auch bisher bei den mit freiwillig teilnehmenden Pilotbetrieben durchgeführten Projekten bei Abwasserentsorgung und später auch bei Wasserversorgung in Österreich (Puwein et al 2002, S.155ff). Bei der internen Diskussion zwischen den Betreibern über vorgefundene Unterschiede und deren Ursachen kann auch auf sachlich „berechtigte“ Ursachen, d.h. nicht durch Mängel entstandene Ursachen wie zB topographische Unterschiede, Unterschiede bei der Notwendigkeit von Wasseraufbereitung, spezielle Abwässer, unterschiedliche meteorologische Voraussetzungen usw. eingegangen werden. Die andere Methode ist die relativ grobstrukturierte Veröffentlichung von Daten wie Gebühren, Kubikmeter je Beschäftigtem, Antwortzeit auf Beschwerdebriefe usw., wie sie zB in Großbritannien oder in den Niederlanden erfolgt – dort allerdings für sehr groß strukturierte und daher gewissermaßen intern einen Durchschnitt bildende Betriebs- bzw. Unternehmenseinheiten. Auch wenn es durchaus Möglichkeiten gibt, auch nicht monetarisierbare oder zumindest quantifizierbare Größen in Benchmarkings zu erheben und einander gegenüberzustellen, gibt es doch jedenfalls in der politischen und auf mediale Öffentlichkeit reduzierten Diskussion eine Tendenz zum verkürzenden Vergleich, der zum einen auf wenige quantifizierbare Größen reduziert (im Sinn einer Geschäftsgrafik), zum anderen auf die Berücksichtigung im obigen Sinn „berechtigter“ Ursachen verzichtet. Dies ist etwa vergleichbar mit der Reduktion einer Unternehmensbeurteilung allein nach dem Aspekt der Kapitalrendite: Auch hier ist es ja letztlich nicht interessant, ob die Ursachen von Unterschieden zB in höherer spezifischer Arbeitsleistung, geringem Personalaufwand, oder zB in ungünstigerer Infrastruktur begründet sind– es zählt allein das Ergebnis, da das Unternehmensziel ja einzig in der Erzielung einer größtmöglichen Kapitalrendite besteht. Dies ist allerdings mit der Situation der Daseinsvorsorge nicht vergleichbar. Es ist also fraglich, ob nicht das Instrument des Benchmarkings derzeit von PrivatisierungsbefürworterInnen wie der Europäischen Kommission besonders forciert wird, weil bei oberflächlicher Anwendung scheinbar jederzeit Ineffizienzen nachweisbar sind, die dann durch „Wettbewerb“ zu beheben wären.

## **5.3 Öffentliche Beratungseinrichtungen**

Es fehlen auf der Ebene der Länder oder des Bundes öffentliche, nicht interessengebundene Beratungseinrichtungen, die von kleinen Kommunen mit zwangsläufig geringerem Know-How in Anspruch genommen werden können. Dies gilt allerdings ganz besonders dort, wo eine Beauftragung Privater erwogen wird und damit Variantenvergleiche, Ausschreibungen und komplexe Vertragsgestaltungen anstehen.

## 5.4 Zielkonflikte bei Fördersystemen

Wie schon erwähnt, fließt ein Großteil der Fördergelder in dünn besiedelte und daher je EinwohnerIn teure Anlagen. Durch das Ausmaß der Förderung, das allein aus Bundesmitteln bis zu etwa 60% betragen kann, wird diese – generell für Infrastruktur teure – Siedlungsstruktur gefördert. So fließen 78% der Fördermittel in Gemeinden mit weniger als 5.000 EinwohnerInnen, 87% der Mittel in Gemeinden mit weniger als 10.000 EinwohnerInnen. Als Alternative zu diesem unerwünschten Effekt böte sich eine Subjektförderung an. Für die davon nicht betroffene Bevölkerung ergäben sich aufgrund der einwohnerspezifisch hohen Kosten entsprechend hohe Gebühren. Anzunehmen ist, dass solche Vorhaben – auch im Fall gesetzlicher Vorgaben – dann nicht oder stark verspätet umgesetzt würden, was entsprechende Folgen für die Umweltbelastung hätte. Denn es ist nicht anzunehmen, dass eine gleichwertige Entsorgung zB über (wirklich überwachte) Abwassersammelbehälter („Senkgruben“) und (kontrollierte) Entleerungen in hochwertige Kläranlagen stattfinden würde. Allerdings gibt es etwa das Beispiel aus dem Bundesland Salzburg, wo „säumigen“ Gemeinden vom Land die Baulandwidmung versagt wurde.

Die eingangs erwähnten Probleme mit der Grundwasserqualität (insbesondere Nitrat durch landwirtschaftliche Düngung) lassen sich großflächig nur langfristig durch verringerten Stoffeintrag mindern. Dies wird in Österreich durch Anreizsysteme (ÖPUL-Fördermittel) für die Landwirtschaft angestrebt, zu der teilweise auch von Seiten der Wasserwerksbetreiber Förderungen dazutreten, wobei das derzeitige Stagnieren bzw. Abnehmen der Nitratgehalte einen Erfolg dieser Vorgangsweise darstellen dürfte (vgl Lebensministerium 2004b). Häufig wird allerdings kritisiert, dass die ÖPUL-Mittel in einer Weise eingesetzt werden, dass sie in erster Linie als Einkommensbestandteil der Landwirte dienen, die Mitteleffizienz hinsichtlich der Umweltziele (zB Grundwasserentlastung) aber nicht kontrolliert wird und auch gering sein dürfte (vgl Kletzan et al 2004). Hier wären also Verbesserungen nötig.

## Literatur

Bauer, S. (2002), Die Wasserversorgung in der Steiermark. Eine Untersuchung über die Wassergebühren, die steirischen Wasserversorger und die Aspekte zur Trinkwasserqualität vor dem Hintergrund der politischen Debatte zur Wasserversorgung aus der Sicht der Konsumentinnen und Konsumenten; AK Steiermark, Graz

CIEAU -.Centre d'Information sur l'Eau; <http://www.cieau.com/accueil.htm>

Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (2004), Presentazione della Relazione annuale al Parlamento sullo stato die servizi idrici. Anno 2003. Roma, Camera die Deputati, 22 Luglio 2004

Cour des Comptes (1997), La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement; Paris; deutsch auszugsweise in Lauber (2002), <http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/eau/cdc72.htm>;

Cour des Comptes (2000), Rapport 2000. Deuxieme partie, Observations des juridictions financières, Chapitre VI, Collectivités territoriales, Les delegations de service public; Paris; deutsch auszugsweise in Lauber (2002) [http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/rp2000/rp2000\\_726-745.htm](http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/rp2000/rp2000_726-745.htm)

EORG (2002), The European Opinion Research Group - Eurobarometer 58 – Special Edition; Consumer's Opinions about Services of General Interest; Report, Brussels 2002; [http://europa.eu.int/comm/consumers/cons\\_int/serv\\_gen/cons\\_satisf/eb58\\_report\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/serv_gen/cons_satisf/eb58_report_en.pdf)

European Commission (2003), Eurobarometer. European Consumers and Services of General Interest; Qualitative Study, Brüssel  
[http://europa.eu.int/comm/consumers/cons\\_int/serv\\_gen/cons\\_satisf/final\\_report\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/serv_gen/cons_satisf/final_report_en.pdf)

Gura, M. (1998), Wassergebühren. Wieviel kostet das Wasser in Tirol? Presseinformation, Sondernummer 6, AK Innsbruck

Gura, M. (1999), Abwassergebühren. Wieviel kostet das Abwasser in Tirol? Presseinformation, Sondernummer 4, AK Innsbruck

- Hlava, A., W. Schönböck, G. Lehninger (1989), Kommunale Gebührenpolitik am Beispiel österreichischer Landeshauptstädte, Kommunale Forschung in Österreich 82, Wien
- Kletzan D., F. Sinabel, E. Schmid (2004), Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie für den Sektor Landwirtschaft – Ökonomische Analyse der Wassernutzung, Wien
- Lauber W.(Hg; 2002), Wasser zwischen öffentlichen und privaten Interessen, Informationen zur Umweltpolitik Nr 150 der AK Wien, Wien
- Lebensministerium (2001), Benchmarking in der Siedlungswasserwirtschaft. Erfassung und Vergleich von technischen und wirtschaftlichen Kennzahlen in der Siedlungswasserwirtschaft (Abwasserableitung und –reinigung), Wien
- Lebensministerium (2004a), Benchmarking und Best Practices in der österreichischen Wasserversorgung, Abschlußbericht, Pilotprojekt. Wien-Wr.Neustadt-Graz
- Lebensministerium (2004b), EU Nitratrictlinie 91/676/EWG. Österreichischer Bericht, Wien  
<http://www.wassernet.at/filemanager/download/6590/>
- McIntosh A.C. (2003), Asian Water Spllies. Reaching the Urban Poor. A Guide and Sourcebook on Urban Water Supplies in Asia for Governments, Utilities, Consultants, Development Agencies, and Nongovernment Organizations, Asian Development Bank and International Water Association, London
- MORI (2002), The 2004 Periodic Review: Research into Customers' Views, London  
[http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/AttachmentsByTitle/mori\\_report\\_151102.pdf/\\$FILE/mori\\_report\\_151102.pdf](http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/AttachmentsByTitle/mori_report_151102.pdf/$FILE/mori_report_151102.pdf);
- Platzer, R. (2005), Lenkung durch Finanzierung. Wasserwirtschaft und Politik – Strukturen, Lenkung und Finanzierung, 21. und 22. April 2005, Semmering. Tagungsband ÖWAV-Forum 2005
- PricewaterhouseCoopers (2001), Optimierung der kommunalen Wasserver- und Abwasserentsorgung im Rahmen einer nachhaltigen Wasserpolitik, Im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien.
- Puwein, W., D. Kletzan, A. Köppl, T. Url (2002), Nachhaltige Nutzung der Wasserressourcen. Institutionelle und ökonomische Voraussetzungen, Österr. Institut für Wirtschaftsforschung, Wien
- Puwein, W., M. Czerny, H. Handler, D. Kletzan, M. Weingärtler (2004), Modelle der „Public Private Partnership“ im Lichte der theoretischen Diskussion und der empirischen Erfahrungen, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien
- OECD/DANCEE (2002), Models of Water Utility Reform in the Central and Eastern European Countries. Lessons to be learned for Reform in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/40/17/32509787.pdf>, Paris
- OECD (2003), Social Issues in the Provision and Pricing of Water Services, Paris
- OFWAT (2004), Consultation on access code guidance, London
- Österreichischer Städtebund (2001), Statistisches Jahrbuch des Österreichischen Städtebundes, Wien
- Sailer, H. (2001), Aktuelle Probleme und Perspektiven in der österreichischen Siedlungswasserwirtschaft, In: Lauber (2002)
- Schönböck, W., G. Oppolzer, R.A. Kraemer, W. Hanse, N. Herbke (2003), Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft, Informationen zur Umweltpolitik der AK Wien, Bd. 153/1-5
- Shaw, Stone & Webster Consultants (2004), Investigation into evidence for economies of scale in the water and sewerage industry in England and Wales, London  
[http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/AttachmentsByTitle/stone\\_webster\\_150104.pdf/\\$FILE/stone\\_webster\\_150104.pdf](http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/AttachmentsByTitle/stone_webster_150104.pdf/$FILE/stone_webster_150104.pdf)
- SVGW (2003), Umfrage des Schweizerischen Vereins des Gas- und Wasserfaches; zit nach: Urs Kamm: Privatisierung des Wassersektors in Europa – Schweiz; Vortrag, gehalten am Symposium von Österr. Städtebund und AK (Veranstalter): Privatisierung des Wassersektors in Europa. Reformbedarf oder Kapitalinteressen? Wien, 9. März 2005
- World Bank: (2003), Efficient, Sustainable Service for All? An OED Review of the World Bank's Assistance to Water Supply and Sanitation. Report No.: 26443.  
[http://Inweb18.worldbank.org/OED/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/993821E33520DE8485256E4A0068ADAD/\\$file/water\\_supply\\_and\\_sanitation.pdf](http://Inweb18.worldbank.org/OED/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/993821E33520DE8485256E4A0068ADAD/$file/water_supply_and_sanitation.pdf), S. 5 ff

# AUTORINNEN UND AUTOREN

Mathias **Grandosek**, Mag., ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftspolitik in der AK Wien ([mathias.grandosek@akwien.at](mailto:mathias.grandosek@akwien.at))

Werner **Hochreiter**, Mag., ist Mitarbeiter der Abteilung Umwelt und Verkehr in der AK Wien ([werner.hochreiter@akwien.at](mailto:werner.hochreiter@akwien.at))

Gunda **Kirchner**, Mag.<sup>a</sup>, ist Mitarbeiterin der Abteilung Wirtschaftspolitik in der AK Wien ([gunda.kirchner@akwien.at](mailto:gunda.kirchner@akwien.at))

Gregor **Lahounik**, DI, ist Mitarbeiter der Abteilung Umwelt und Verkehr der AK Wien ([gregor.lahounik@akwien.at](mailto:gregor.lahounik@akwien.at))

Wolfgang **Lauber**, DI Dr., ist stellvertretender Leiter der Abteilung Umwelt und Verkehr in der AK Wien ([wolfgang.lauber@akwien.at](mailto:wolfgang.lauber@akwien.at))

Doris **Lutz**, Dr.<sup>a</sup>, ist Mitarbeiterin der Abteilung Sozialpolitik der AK Wien ([doris.lutz@akwien.at](mailto:doris.lutz@akwien.at))

Sybille **Pirklbauer**, Mag.<sup>a</sup>, ist Mitarbeiterin der Abteilung Frauen und Familie in der AK Wien ([sybille.pirklbauer@akwien.at](mailto:sybille.pirklbauer@akwien.at))

Martin **Pospischill**, Mag., ist Leiter des Referats „Daseinsvorsorge“ in der Magistratsabteilung 27– EU Strategie und Wirtschaftsentwicklung der Stadt Wien ([pom@meu.magwien.gv.at](mailto:pom@meu.magwien.gv.at))

Reinhard **Pirker**, Mag.Dr., ist außerordentlicher Universitätsprofessor an der Abteilung für Heterodoxe Ökonomie im Department Volkswirtschaft der Wirtschaftsuniversität Wien ([reinhard.pirker@wu-wien.ac.at](mailto:reinhard.pirker@wu-wien.ac.at))

Werner **Raza**, Mag.Dr., ist Mitarbeiter der Abteilung EU und Internationales in der AK Wien ([werner.raza@akwien.at](mailto:werner.raza@akwien.at))

Andreas **Schieder**, Mag., ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftspolitik in der AK Wien und Abgeordneter zum Wiener Landtag ([andreas.schieder@akwien.at](mailto:andreas.schieder@akwien.at))

Bruno **Rossmann**, Mag., ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik in der AK Wien ([bruno.rossmann@akwien.at](mailto:bruno.rossmann@akwien.at))

Agnes **Streissler**, MMag.<sup>a</sup>, ist Leiterin der Abteilung Wirtschaftspolitik in der AK Wien ([agnes.streissler@akwien.at](mailto:agnes.streissler@akwien.at))

Doris **Unfried**, Mag.<sup>a</sup>, ist Mitarbeiterin der Abteilung Umwelt und Verkehr der AK Wien ([doris.unfried@akwien.at](mailto:doris.unfried@akwien.at))

Iris **Woltran**, Mag.<sup>a</sup>, ist Mitarbeiterin der Abteilung Sozialpolitik in der AK Wien ([iris.woltran@akwien.at](mailto:iris.woltran@akwien.at))

Karl **Wörister**, Mag., ist Mitarbeiter der Abteilung Sozialpolitik in der AK Wien ([karl.woerister@akwien.at](mailto:karl.woerister@akwien.at))



ISBN 3-7063-0303-5

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien  
Prinz-Eugen-Straße 20-22, 1040 Wien, Telefon (01) 501 65