TRENDREPORT 2/2015

ARBEIT I BILDUNG I SOZIALES

ÖSTERREICH IM EUROPAVERGLEICH

Liberalisierung in Europa: Schienenverkehr im Fokus

PERSONENVERKEHR
Öffentliche Auftragsvergabe und Sozialkriterien SEITE 4

LIBERALISIERUNG
Auswirkungen auf Beschäftigte SEITE 9

SOZIALE GLEICHHEIT
Öffentliche Dienstleistungen fördern Gleichheit SEITE 18

Kurznachrichten

Fairer Wettbewerb in der Verkehrsbranche

Seit neun Jahren macht der deutsche Verein „mobifair" gegen schwarze Schafe in der Verkehrsbranche erfolgreich mobil. In der Mobilitätswirtschaft kommt es häufig zu Überschreitungen von Arbeitszeitbestimmungen, zur Ausbeutung von Beschäftigten und zu Lohn- und Sozialdumping. mobifair zeigt kriminelle Geschäftspraktiken dieser Art auf und bringt sie zur Anzeige. Immer mehr Unternehmen setzen daher auf die mobifair-Zertifizierung für faire Arbeitsbedingungen und vorbildliche Lohn- und Sozialstandards. Der Verein bietet eine Fülle an Informationsmaterial und praktischen Tipps für Verbraucher/innen und Betriebsrät/innen auf seiner Website, inklusive einem Arbeitszeitrechner (für Deutschland) sowie das von mobifair vierteljährlich herausgegebene Online-Magazin „mopinio".

Mehr Informationen siehe www.mobifair.eu

„Faire Vergaben sichern Arbeitsplätze!"

Unter diesem Motto fordert eine österreichische Sozialpartner-Initiative von drei Fachgewerkschaften, zwölf Bundesinnungen und zwei Fachverbänden fairen Wettbewerb in Österreich, besonders in der Bauwirtschaft. Der zunehmend schärfere Wettbewerb zerstöre regionale Arbeitsplätze durch Billigstanbieter und gefährde die Existenz von kleinen und mittleren Gewerbebetrieben. Die Sozialpartner-Initiative fordert unter anderem eine Adaptierung des Vergaberechts auf das Best- vor Billigstbieterprinzip, Maßnahmen gegen die Gründung und Geschäftstätigkeit von Scheinfirmen, eine Novellierung des Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetzes, die rasche Umsetzung der EU-Vergaberichtlinie in nationales Recht und die Änderung sonstiger Rahmenbedingungen.

Mehr Informationen siehe www.faire-vergaben.at

Im Dienste öffentlicher Güter

Der öffentliche Sektor bildete über einen langen Zeitraum hinweg den arbeits- und sozialrechtlich stilbildenden Kern der Arbeitsgesellschaft. In den letzten Jahren haben sich jedoch weite Bereiche der öffentlichen Dienstleistungen von einem Stabilitätszentrum der Arbeitswelt zu einem Ort der Umbrüche entwickelt, an dem prekäre Beschäftigungsverhältnisse deutlich an Gewicht gewinnen. Ein FORBA-Forschungsband analysiert diesen Wandel der Arbeit in Krankenhäusern, bei der Post sowie in den kommunalen Verwaltungen und Diensten in Deutschland, Österreich und der Schweiz.

Mehr Informationen siehe Flecker, J. et al. (Hrsg.) (2014): Im Dienste öffentlicher Güter. Metamorphosen der Arbeit aus der Sicht der Beschäftigten, edition sigma (Preis € 25,90)

Rekommunalisierung

Geht es um die Zukunft öffentlicher Dienstleistungen, sind in Europa derzeit zwei widerstreitende Entwicklungen anzutreffen. Dem Ruf nach mehr öffentlicher Verantwortung steht ein verschärfter Spar- und Privatisierungskurs gegenüber. Wird das neoliberale Korsett noch enger geschnürt, oder kommt es zum Kurswechsel? Was folgt auf die bisherigen Erfahrungen mit der EU-Liberalisierungspolitik? Wie steht es um aktuelle Entwicklungen zur Rücknahme von Privatisierungen („Rekommunalisierung")? Welche Rolle können neue internationale Handelsabkommen wie etwa „TTIP" oder „TiSA" in diesen Auseinandersetzungen spielen? Diesen Fragen gehen zwei Expert/innen der Arbeiterkammer, Oliver Prausmüller und Alice Wagner, in ihrem Sammelband „Reclaim Public Services" nach.

Mehr Informationen siehe Prausmüller, O./Wagner, A. (Hrsg.) (2014): Reclaim Public Services. Bilanz und Alternativen zur neoliberalen Privatisierungspolitik, VSA (Preis € 22,80)

Inhalt

SCHWERPUNKTHEFT

Fair reisen – soziale Auftragsvergabe im Personenverkehr
Die Koppelung von sozialen Kriterien an die öffentliche Auftragsvergabe ist national und EU-weit im Vormarsch ... SEITE 04

Beschäftigtenschutz im liberalisierten öffentlichen Verkehr
Die Liberalisierung des öffentlichen Verkehrs hat Auswirkungen auf die Arbeitsrealitäten der Beschäftigten ... SEITE 09

Interview mit dem Rechtswissenschafter Markus Krajewski
„Freihandelsabkommen zielen darauf ab, öffentliche Monopole abzubauen" ... SEITE 12

Eisenbahn-Personenverkehr: die Tücken der Liberalisierung
Die Europäische Kommission plant im vierten Eisenbahnpaket die vollständige Liberalisierung des Eisenbahn-Personenverkehrs ... SEITE 15

Liberalisierung auf Kosten von Gleichheit
Öffentliche nicht-kommerzielle Dienstleistungen fördern die soziale Gleichheit ... SEITE 18

Strom, Gas, Handy: Billigtarife kann sich nicht jeder leisten
Privatisierungen der Netzwerkindustrien sind die Eckpfeiler des von der EU verfolgten Reformkurses ... SEITE 20

Infografik
Einstellung zu Liberalisierung und öffentlichen Dienstleistungen ... SEITE 22

Abkürzungen für Ländernamen SEITE 23

Bestellung der kostenlosen elektronischen Ausgabe
und von Print-Abonnements: trendreport@forba.at
Download: www.forba.at/de/publications/trendreport/

Brennpunkt Liberalisierung

Wie öffentliche Dienstleistungen in Zukunft organisiert werden sollen, ist Gegenstand umfassender politischer und ökonomischer Auseinandersetzungen. Nach drei Jahrzehnten der schrittweisen Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen wurden vielerorts kritische Resümees gezogen. Die aktuelle Ausgabe des Trendreport behandelt schwerpunktmäßig die bisherigen Erfahrungen mit Liberalisierung und Privatisierung im öffentlichen Nah- und Schienenverkehr. Im Mittelpunkt der Analysen stehen ihre Auswirkungen auf Arbeitsverhältnisse, die Qualität der Dienstleistung und die Rolle der öffentlichen Hand als Auftraggeber, Kontroll- und Lenkungsinstanz der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Die Europäische Kommission plant mit dem vierten Eisenbahnpaket die vollständige Liberalisierung des Eisenbahn-Personenverkehrs. Wird es zu Einsparungen kommen, oder werden möglicherweise Mehrkosten für die Allgemeinheit entstehen? Und was bedeutet die Liberalisierung von Verkehrsdienstleistungen für die Arbeitsrealitäten der Beschäftigten? Nutzt die Koppelung von sozialen Kriterien an die öffentliche Auftragsvergabe den Beschäftigten und Kund/innen?

Abseits dieses Schwerpunkts auf Verkehrsdienstleistungen befasst sich der Trendreport mit den sozialen Auswirkungen der Liberalisierung von Dienstleistungen der Strom-, Gas- und Telekommunikationsbranchen. Öffentliche Dienstleistungen fördern soziale Gleichheit. Höhlen Privatisierungen und Liberalisierungen diesen Effekt aus und tragen sie zu einer zunehmenden Ungleichheit bei?

Im Interview spricht der Rechtswissenschafter Markus Krajewski über das Konfliktpotenzial zwischen Freihandel und öffentlichen Dienstleistungen, die Infografik präsentiert europäische Daten über die Einstellung zu Liberalisierung und öffentlichen Dienstleistungen.

Wir wünschen eine anregende Lektüre!

Bettina Haidinger
für die Redaktion

Fair reisen – soziale Auftragsvergabe im Personenverkehr

ANALYSE: Aktuell wird die Koppelung von sozialen Kriterien an die öffentliche Auftragsvergabe bei Verkehrsdienstleistungen auf europäischer und nationaler Ebene vorangetrieben. Beschäftigte im Verkehrsdienst und Reisende werden davon profitieren.

Bettina Haidinger

KURZ GEFASST

Die Liberalisierung des Personenverkehrs sollte günstigere, sicherere und effizientere Verkehrsdienstleistungen bringen. Studien zeigen jedoch, dass der uneingeschränkte Wettbewerb Kund/innen, Beschäftigte und den Staat oft teuer zu stehen kommt. Direkte Vergaben und die Verankerung sozialer und Qualitäts-Kriterien könnten die negativen Auswirkungen der Liberalisierung bremsen.

Wirtschaftsfaktor öffentliche Auftragsvergabe

Im Zuge der Integration des Europäischen Binnenmarkts und der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen wurde das öffentliche Förder- und Auftragswesen neu geregelt und schrittweise europaweit harmonisiert. Die Auflösung von staatlichen Unternehmen und der Rückzug des öffentlichen Sektors als direkter Bereitsteller von Dienstleistungen schufen einen großen Markt, in dem um öffentliche Aufträge zur Erfüllung bestimmter Leistungen konkurriert wird. Liberalisierung und Ausschreibungswettbewerb sind die zwei Seiten einer Medaille. Gab es früher meist nur einen Anbieter in öffentlicher Hand, scharen sich nun viele nationale und internationale Anbieter auf dem Markt öffentlicher Aufträge. Auch Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, etwa im öffentlichen Personenverkehr, werden wettbewerblich ausgeschrieben. Wen man nach welchen Kriterien auswählt, einen Auftrag effizient und umfassend zu erfüllen, ist Gegenstand komplexer Ausschreibungs- und Vergabeprozesse.

Laut Berechnungen der OECD betrug das Volumen der öffentlichen Auftragsvergabe für Waren, Bauarbeiten und Dienstleistungen in Österreich im Jahr 2013 etwa 13,25 Prozent des BIP (ca. 43 Milliarden Euro).[1] Öffentliche Auftraggeber sind neben den Gebietskörperschaften auch ausgegliederte Sondergesellschaften wie ASFINAG, die Sozialversicherungen, Krankenhäuser, Universitäten oder Bildungs- und Sozialeinrichtungen, Verkehrsverbünde oder die ÖBB. Ihr Nachfrageverhalten ist ein wesentlicher ökonomischer Einflussfaktor. Es hat Signalwirkung auf die Ökonomie als Gesamtes, zusätzlich können öffentliche Auftraggeber als Vorbilder wirken für die sozialen, ökologischen und qualitativen Bedingungen, unter denen die Leistungen erstellt werden sollen.

Rechtliches Dickicht: die Besten oder die Billigsten?

Die öffentliche Auftragsvergabe ist eine komplexe Angelegenheit. Sie wird rechtlich permanent novelliert und auch maßgeblich von der Rechtsprechung und Auslegung der gesetzlichen Grundlagen beeinflusst. Grundsätzlich kann der öffentliche Auftraggeber nach dem wirtschaftlich und technisch günstigsten Angebot (Bestbieterprinzip) oder niedrigsten Preis (Billigstbieterprinzip) vergeben, wobei das Bestbieterprinzip größeren Spielraum für die Integration von sozialen Kriterien ermöglicht.

Als primärer Grundsatz öffentlicher Ausschreibungsprozesse gilt eine transparente, effiziente, diskriminierungsfreie und günstige Beschaffung von Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen auf der Basis eines freien EU-weiten Wettbewerbs. Soziale, ökologische und Qualitäts-Kriterien sind bis dato eher Kann- als Muss-Bestimmungen. Orientiert sich die Ausrichtung der öffentlichen Auftragsvergabe an ökonomischen Effizienzkriterien, so tritt das Verständnis dafür in den Hintergrund, die Auftragsvergabe auch als wirtschafts-, sozial-, bzw. umweltpolitisches Steuerungsinstrument einsetzen zu können.

Geringe Personalkosten erhöhen die Chancen

In Zeiten vermeintlich leerer Staatskassen wird meist das Billigstbieterprinzip gewählt, also jene Dienstleistungs- oder Warenerbringung mit dem niedrigsten Preis – oftmals mit dem Ergebnis eines harten Verdrängungswettbewerbs auf Kosten von Anbietern, die vielleicht nicht das billigste, jedoch ein qualitativ besseres Anbot legen. In Branchen, in denen Lohn- und Personalkosten einen hohen Anteil der Gesamtkosten und öffentliche Aufträge einen hohen Anteil der Gesamtnachfrage ausmachen, etwa bei Baudienstleistungen oder Verkehrsdienstleistungen, führt dies nicht nur zu Lohndruck auf die in der betroffenen Firma tätigen Arbeitnehmer/innen, sondern in der Branche als Ganzes. Ausschreibungswettbewerbe sind ein Instrument, um Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen in der Europäischen Union umzusetzen. Eine Studie[2] über die Auswirkungen von Liberalisierung und Privatisierung auf Beschäftigung, Produktivität und Qualität bei öffentlichen Dienstleistungen ergab, dass die Senkung von Personalkosten eine wichtige Unternehmensstrategie ist, um im EU-weiten Wettbewerb um öffentliche Dienstleistungen bestehen zu können. Um dies zu erreichen, wird Personal abgebaut, werden Produktionsprozesse durch arbeitssparende Technik rationalisiert, werden Löhne gesenkt oder es wird auf prekäre Arbeit ausgewichen.

Vergaberechtsreform 2015

Die Bedeutung und tatsächliche Anwendung von sozialen, ökologischen und Qualitäts-Kriterien bei der öffentlichen Auftragsvergabe sind seit geraumer Zeit Gegenstand rechtlicher und politischer Auseinandersetzungen. Laut einer Umfrage der EU-Kommission[3] halten es 88 Prozent der EU-Bürger/innen für richtig, wenn der Staat seine Aufträge nicht einfach an den billigsten Anbieter vergibt, sondern auf soziale Aspekte achtet. Um mehr Klarheit für die Zulässigkeit dieser Kriterien bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu schaffen und sie deutlicher im Gesetzestext zu verankern, wurden die einschlägigen EU-Richtlinien (Sektorenrichtlinie 2004/17/EG, Vergaberichtlinie 2004/18/EG) überarbeitet.[4] Im Juli 2015 verabschiedete der österreichische Ministerrat eine Novelle des Vergaberechts, die den neuen EU-Vergaberichtlinien teilweise Rechnung trägt und zumindest für Bauaufträge der öffentlichen Hand ab einer Million Euro das Bestbieterprinzip verpflichtend eingeführt hat.[5]

Was sind soziale Kriterien?

Die neuen EU-Regeln für öffentliche Beschaffung verdeutlichen die Anwendung von sozialen, ökologischen und Qualitäts-Kriterien[6] in Ausschreibungen, sofern sie die Regeln des Vergaberechts erfüllen: nicht-diskriminierend, transparent, objektiv, nicht willkürlich, auftragsgegenständlich etc. Sie schaffen somit die Möglichkeit für nationale Gesetzgeber, derartige Kriterien ausdrücklich in den entsprechenden Rechtsakten zu verankern und im Vergabeprozess anzuwenden. Solche Kriterien sind bereits teilweise eingebaut. So kann etwa die betrieblich-soziale Eingliederung bestimmter Beschäftigtengruppen wie Frauen, ältere Arbeitnehmer/innen oder Menschen mit Behinderung gefördert werden.[7] Auch die stärkere Berücksichtigung von Betrieben die Lehrlinge ausbilden, ist zulässig. Ebenfalls können spezifische Bestimmungen für die Vergabe von Unteraufträgen an Subunternehmen, z.B. die Bildung einer Haftungskette oder die Einschränkung der Unterauftragsvergabe, zur Anwendung kommen. So ergab eine Studie von mobifair[8] über sozial nachhaltige Vergabepolitik im Schienenpersonennahverkehr in Deutschland, dass manche Eisenbahnverkehrsunternehmen, die Nahverkehrsleistungen für deutsche Bundesländer erbrachten, Lokführer über (unterbeauftragte) Leiharbeitsfirmen einstellten oder gar „selbstständige" Lokführer im Einsatz hatten.

„Horizontale Sozialklausel" und Durchsetzung

Darüber hinaus beinhalten die neuen EU-Richtlinien eine „horizontale Sozialklausel", die „an die Einhaltung ökologischer, sozialer und arbeitsrechtlicher Grundsätze, die im nationalen, internationalen oder EU-Recht oder Tarifverträgen verankert sind", erinnert. Unternehmen, die diesen Verpflichtungen nicht nachkommen oder unangemessen niedrige Angebote legen, können vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden. Die neuen Richtlinien legen auch klar, dass öffentliche Auftraggeber den „Umständen" der Herstellung bestimmter Waren bzw. der Bereitstellung gewünschter Bau- und Dienstleistungen sowie den Arbeitsbedingungen der Beschäftigten (betriebliche Weiterbildung, Qualifikation, Gesundheitsschutz) Rechnung tragen können.

Wesentlich für die nachhaltige Durchsetzung von sozialen Kriterien sind auch damit einhergehende Ahndungs- und Sanktionsmöglichkeiten im Falle einer Nicht-Einhaltung. Zur Koppelung der öffentlichen Auftragsvergabe an Mindestsozialstandards zeigt Holley[9] am Beispiel der Auslagerung von Schulwarttätigkeiten aus dem Schulwesen in Australien, dass Vertragsklauseln in der öffentlichen Auftragsvergabe, die bestimmte Mindeststandards vorsehen, zwar eine notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung dafür sind, dass diese auch eingehalten werden. Es braucht jedenfalls Kapazitäten, um Mindeststandards zu überwachen und durchzusetzen sowie realistische Sanktionsmöglichkeiten. ▶

Anwendungsbeispiel Busverkehrsdienstleistungen

Öffentliche Auftraggeber können und sollen die beschriebenen sozialen, ökologischen und Qualitäts-Kriterien an unterschiedlichen und vor allem an den richtigen Stellen des Vergabeprozesses einfordern. Das ist eine rechtlich nicht triviale Herausforderung. Entsprechend hat das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (bmvit) jüngst einen Leitfaden[10] zur Anwendung von Sozial- und Qualitätskriterien bei der Vergabe von Busverkehrsdienstleistungen veröffentlicht. Die Initiative fußt auf den rechtlichen Weichenstellungen auf EU-Ebene bezüglich der öffentlichen Auftragsvergabe und auf den anhaltenden Debatten um die Vorbildwirkung des öffentlichen Sektors als Auftraggeber, besonders von Verkehrsdienstleistungen. Der Leitfaden bietet einen Katalog „politisch abgestimmter, jedoch unverbindlicher Qualitätskriterien" und hält konkrete Vorschläge fest, wie und an welcher Stelle des Ausschreibungsprozesses öffentliche Auftraggeber soziale, ökologische und Qualitäts-Kriterien an die Auftragsvergabe, in diesem Falle Busverkehrsdienstleistungen, knüpfen können.

Noch besteht Wahlfreiheit

Die Regulierung des öffentlichen Personenverkehrs ist Gegenstand fortdauernder Auseinandersetzung zwischen Liberalisierungsbefürworter/innen, die etwa durch die Förderung des Wettbewerbs über Ausschreibungen eine „effizientere" Gewährleistung von Verkehrsdienstleistungen erwarten, und denjenigen, die den (geförderten) öffentlichen Verkehr als wesentlichen Bestandteil der Daseinsvorsorge erhalten wollen. Kummer et al. verweisen in ihrer Studie[11] über den Ausschreibungswettbewerb im Schienenpersonenverkehr in der EU darauf, dass die bisherigen Regelungen der Vergabe von Verkehrsdienstleistungen einen großen Spielraum dafür lassen, wie der Wettbewerb im regionalen Personenverkehr umgesetzt wird. Neben den oben debattierten Vergaberichtlinien ist hierbei vor allem die Verordnung 1370/2007 wesentlich. Diese lässt Auftraggebern im öffentlichen Verkehrsbereich, den Kommunen und Ländern, die Wahl zwischen Direktvergabe im Eisenbahnverkehr, Inhouse-Vergabe bei Busverkehrsdienstleistungen und kompetitiven Ausschreibungen und sieht auch die mögliche Anwendung von Sozialkriterien vor. In Diskussion ist, ob sich diese Wahlmöglichkeiten mit den Regelungen, die das vierte Eisenbahnpaket mit sich bringen wird, ändern werden (siehe Beitrag S. 15-17). Mit Sicherheit wird aber die Anzahl der Ausschreibungen im Personenverkehr insgesamt zunehmen. Mitterlehner et al. empfehlen daher auf Grundlage ihrer vergleichenden Studie über Sozialkriterien in vergaberechtlich relevanten Rechtsakten,[7] die Ausgestaltung von Vergabeprozessen vorausschauend zu planen und die einschlägigen Gesetze an die Verordnung 1370/2007 und die sozialen Notwendigkeiten anzupassen, die mit einer Liberalisierung einhergehen.

Beispiel Busverkehr ...

Im österreichischen (regionalen) Busverkehr laufen Ausschreibungen seit 2011 in fast allen Bundesländern und werden von den Verkehrsverbünden im Auftrag der Länder durchgeführt. Der damit einhergehende Wettbewerb geht zulasten der Beschäftigten, die im preislichen Wettbewerb eine „Preispufferzone" bilden. Bei Ausschreibungen sind vor allem jene im Vorteil, die mit den kleinstmöglichen Einstiegs-Kollektivverträgen kalkulieren, junge Fahrer/innen beschäftigen und auf sonstige Sozialleistungen verzichten. Entsprechend fordert der österreichische Gesetzgeber verpflichtende Sozialkriterien bei Ausschreibungen, die Prüfung von zu niedrig erscheinenden Angeboten, die Personalübernahme bei Betreiberwechsel (siehe Beitrag S. 9-11) und das Bestbieterprinzip in allen Branchen zu verankern – wie in der PSO-Verordnung 1370/2007 vorgeschlagen. Ein wichtiger politischer Schritt ist mit der Veröffentlichung des (jedoch unverbindlichen) bmvit-Leitfadens zu Qualitäts-, sozialen und ökologischen Kriterien bei der Vergabe von Busverkehrsdienstleistungen gesetzt worden.

... und Schienenverkehr

Noch besteht die Möglichkeit, Dienstleistungen im Schienenverkehr direkt zu vergeben. Nach einem Vorschlag der Europäischen Kommission soll es jedoch – mit wenigen Ausnahmen – ausschließlich verpflichtende Ausschreibungen für alle Verkehrsdienste geben. Das hieße, dass der Schienenpersonenverkehr in Österreich nicht mehr direkt an die ÖBB und die Privatbahnen vergeben werden könnte, sondern dass Österreich seinen nationalen Eisenbahnmarkt einem europaweiten wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren unterwerfen müsste. Hinzu kommt eine Trennung von Bahninfrastruktur und Betrieb ab dem Jahr 2019 (siehe Beitrag S. 15-17). **Franz Stöger, kaufmännischer Vorstand der Wiener Lokalbahnen,** sieht dadurch auf kleine Bahnen mit integrierter Verwaltung große Probleme zukommen:[12]

„Die Ausschreibung der Bahnverkehre führt in eine teurere Doppelstruktur von Verkehr und Infrastruktur. Und die undifferenzierte europaweite Harmonisierung der technischen Standards für Nebenbahnen wie die Wiener Lokalbahnen erfordert unfinanzierbare Änderungen im Infrastrukturbereich."

Stolperfalle Ausschreibungswettbewerb

Studien zeigen, dass in bestimmten Bereichen der Daseinsvorsorge, so auch im öffentlichen Nahverkehr, die bestmögliche Versorgungsvariante nicht unbedingt über kompetitive Ausschreibungsprozesse ausgewählt wird. Kummer et al. fanden in ihrer Studie[11] heraus, dass Liberalisierung und Wettbewerb in den Ausschreibungsprozessen im Schienenpersonenverkehr nicht automatisch die vermeintlichen Ineffizienzen von Staatsbahnsystemen ausräumen. Nur begleitende Marktregulierung, genügend Übergangszeit, kompetente und potente Mitbieter und eine überregionale Verkehrsstrategie führen zu den erwünschten Ergebnissen eines besseren Bahnangebots. Beispielhaft zeigen die Autoren, wie Schweden und Großbritannien durch eine chaotische Liberalisierung, die teilweise in Wiederverstaatlichung gemündet ist, weder ihr Bahnangebot flächendeckend verbessern noch Ticketpreise durchgehend senken konnten. Darüber hinaus führt verpflichtender Ausschreibungswettbewerb im Schienenpersonenverkehr in vielen Fällen zu sinkenden Anbieterzahlen und Oligopolbildungen: so haben sich die Staatsbahnen „Deutsche Bahn" und die französische „SNCF" zu *European players* entwickelt. Außerdem birgt der Ausschreibungswettbewerb die Gefahr, Kostensenkungen auf dem Rücken der Beschäftigten auszutragen, etwa durch Beschäftigungsabbau und Subvertragsvergaben oder durch Tarifflucht. Eingangs formulierte Kosten- und Leistungsziele konnten im Zuge von Ausschreibungswettbewerben im Personenverkehr meist nur eingeschränkt erreicht werden. Für das Ausschreibungsmanagement sowie für Regulierungs- und Koordinationsaufgaben müssen zusätzliche Aufwendungen berücksichtigt werden. Die Studienautoren[11] warnen in diesem Zusammenhang „vor einer Überschätzung marktlicher Selbstorganisation und Selbstkoordination" und halten fest, dass „die Hoffnungen, die in puncto Angebotsverbesserungen im Schienenpersonenverkehr an den Ausschreibungswettbewerb geknüpft waren, von Beginn an zu optimistisch [waren]".

Politik am Zug

Ein wesentlicher Teil der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen ist deren Ausschreibung in kompetitiven Verfahren. Bei Verkehrsdienstleistungen stellten sich die gewünschten Effekte von Ausschreibungswettbewerben, nämlich günstigere, effizientere und fahrgastfreundlichere Dienstleistungen bereit zu stellen, auf längere Sicht oft nicht ein. Dazu kommt, dass der preisliche Wettbewerb auf Kosten der Beschäftigten ausgetragen wird. Nichtsdestotrotz wird das Ausschreibungsvolumen bei Verkehrsdienstleistungen in Zukunft steigen. Die öffentliche Hand kann als wesentlicher Auftraggeber von Dienst-, Bau- und Warenleistungen im Allgemeinen und Verkehrsdienstleistungen im Besonderen ihren Einfluss geltend machen und das beste dem preislich günstigsten Anbot vorziehen. Jüngste Novellierungen der EU-Vergaberichtlinien betonen die soziale Dimension bei der öffentlichen Auftragsvergabe und interpretieren sie stärker als wirtschafts-, sozial-und umweltpolitisches Steuerungsinstrument. Nun liegt es an den nationalen Gesetzgebern, diese Möglichkeiten in den einschlägigen Rechtsakten zu verankern und an den Auftraggebern, diese in verbindliche Praxis umzusetzen. ■

Bettina Haidinger *ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA). Inhaltliche Schwerpunkte: Industrielle Beziehungen und Wertschöpfungsketten sowie Arbeit, Migration und Geschlechterverhältnisse. Kontakt: haidinger@forba.at*

1 *OECD (2015): Government at a Glance 2015*

2 *Hermann, C./Flecker, J. (2012): Privatization of Public Services. Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*

3 *Eurobarometer 2011*

4 *Die Richtlinie 2014/24/EU ersetzt die Richtlinie 2004/18/EG (Öffentliche Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge); Richtlinie 2014/25/EU ersetzt die Richtlinie 2004/17/EG (Beschaffung im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste).*

5 *Pressemitteilung AK Wien/vida (16.7.2015)*

6 *Erläuterungen der EU-Kommission zu den sozialen Aspekten der neuen Regeln in der öffentlichen Auftragsvergabe*

7 *Mitterlehner, B. et al. (2013): Die Organisation des SPNV und Kraftfahrlinienpersonenverkehrs in Österreich, ausgewählten EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz, P/S/R Public Social Responsibility Institut*

8 *Mobifair (2011): Fairer Wettbewerb im Ausschreibungsverfahren*

9 *Holley, S. (2014): The monitoring and enforcement of labour standards when services are contracted out, in: The Journal of Industrial Relations 56 (5), S. 672-690*

10 *bmvit-Leitfaden: Qualitätskriterien, soziale und ökologische Kriterien bei der Vergabe von Busverkehrsdienstleistungen*

11 *Kummer, S. et al. (2013): Ausschreibungswettbewerb im europäischen SPNV – Was kann Österreich aus den Erfahrungen von Ausschreibungen in Europa lernen? Zentrum Transportwirtschaft Logistik Schulungs- & Beratungs-GmbH*

12 *Diskussionsveranstaltung des VCÖ*

Beschäftigtenschutz im liberalisierten öffentlichen Verkehr

FÜR SIE GELESEN: 2009 wurde der öffentliche Verkehr innerhalb der EU weitgehend liberalisiert. Was das für die Arbeitsrealitäten der Beschäftigten bedeutet, wird in der von den europäischen Sozialpartnern im Bahnsektor (CER und ETF)[1] beauftragen Studie zusammengefasst.[2]

KURZ GEFASST

Im System des öffentlichen Verkehrs findet auf europäischer Ebene ein Strukturwandel im Sinne eines neoliberalen Umbaus statt, der Beschäftigte zunehmend dem freien Markt unterwirft. Durch massive Lobbyarbeit der Sozialpartner im Bahnsektor wurde es aber möglich, bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen in diesem Bereich auch soziale Kriterien zu berücksichtigen.

In Österreich wird so viel mit der Eisenbahn gefahren wie in keinem anderen EU-Land: Im Jahr 2013 betrug die durchschnittlich zurückgelegte Strecke 1.425 Kilometer pro Person. Insgesamt wurden 274 Millionen Fahrgäste und 11 Prozent der gesamten Personenverkehrsleistung durch die Bahn erbracht.[3] Darüber hinaus beförderte ÖBB-Postbus als größtes Busunternehmen Österreichs 2014 224 Millionen Fahrgäste.[4] Die Wiener Linien haben zum Ziel, bis 2020 40 Prozent des Personenverkehrs abzudecken, was einer Fahrgastzahl von über einer Milliarde jährlich gleichkommt.[5] Öffentliche Verkehrsmittel gewährleisten Mobilität für periphere Regionen, ermöglichen den Schulweg, leisten einen wichtigen Beitrag zur Reduktion des motorisierten Individualverkehrs und somit zum Klimaschutz und zur Lebensqualität in den Städten. Zudem zählen Betreiber öffentlicher Verkehrsmittel zu den größten Arbeitgebern Österreichs (ÖBB: 40.000, Wiener Linien: 9.000 Beschäftigte). Wie die Aufträge vergeben werden, ist allerdings den wenigsten bekannt. Wie wird etwa festgelegt, wer den städtischen Nahverkehr in Wien betreibt? Welche Schienenstrecken werden von den ÖBB, welche von privaten Anbietern bedient? Was bedeutet der zunehmende Anteil an privaten Betreibern (siehe Grafik S. 11) für die Beschäftigten und wie können die Beschäftigten bei Betriebsübergängen geschützt werden? Diese Fragen werden in der Studie der europäischen Sozialpartner des Bahnsektors (ETF und CER) behandelt.[2]

Die PSO-Verordnung

Unter dem sperrigen Namen „EU-Verordnung 1370/2007 über öffentliche Dienstleistung und ihre Erbringung auf Schiene und Straße" (PSO-Verordnung für *public service obligations*) versteckt sich ein seit 2009 gültiges Regulativ für die Vergabe von öffentlichen Verkehrsaufträgen. Nun können gemäß Artikel 4, Absatz 5 und 6 bestimmte Qualitäts- und Sozialstandards bei Ausschreibungen berücksichtigt werden. Demnach entscheidet nicht mehr das Billigstbieter-, sondern das Bestbieterprinzip. Damit wurde ein Mittel zur Verhinderung von Lohn- und Preisdumping geschaffen sowie die Möglichkeit, bei einem Betreiberwechsel eine Personalübernahme zu verlangen. Ob dieses Potenzial genutzt wird, bleibt aber schlussendlich der vergebenden Stelle überlassen. Von der PSO-Verordnung sind der Betrieb von Eisenbahnen, U-Bahnen, regionalen sowie städtischen Bussen und Straßenbahnen betroffen. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist, dass Aufträge neben der Vergabe im Wettbewerb und dem wettbewerblichen Vergabeverfahren nun auch direkt vergeben werden können.[6] Da die Verordnung in allen EU-Staaten gültig ist, müssen die nationalen Gesetze entsprechend der Verordnung angepasst werden.

Schutz der Beschäftigten im internationalen Vergleich

In der hier zusammengefassten Studie, die die EU-27-Staaten (exklusive Malta und Zypern), sowie die Schweiz und Norwegen umfasst, werden folgende zentralen Fragen behandelt:

- In welchem Ausmaß kommen auf Wettbewerb ausgerichtete Ausschreibungen zum Einsatz?

- Wie unterscheiden sich die Bestimmungen hinsichtlich Sozial- und Qualitätsstandards bei einem Betreiberwechsel?
- Inwieweit werden soziale Kriterien in Ausschreibungen einbezogen und welche Rolle hat die PSO-Verordnung in diesem Kontext?
- Welche Schutzmaßnahmen werden bei einem Betreiberwechsel in Folge einer öffentlichen Ausschreibung getroffen?

Hinsichtlich der Art der Vergabe im öffentlichen Schienenpersonenverkehr (ÖSPV) haben bis 2013 nur Schweden und das Vereinigte Königreich rein kompetitive Ausschreibungen durchgeführt, die somit ausschließlich auf Wettbewerb ausgerichtet waren. In der Tschechischen Republik, Dänemark, Deutschland, den Niederlanden und Italien legen die Vergabestellen die Vergabemethode fest. In den restlichen Ländern kommen Direktvergaben zum Einsatz. Im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) werden die Aufträge nur in vier Ländern ausschließlich kompetitiv vergeben. Beim Großteil der Länder (18) entscheiden die Vergabestellen über die Art der Vergabe.

In den Ausschreibungen können soziale Mindeststandards wie ein Mindestlohn, Bezahlung oberhalb des Mindestlohns, Zusatzlöhne und Lohnnebenleistungen, die Arbeitszeitorganisation, Ausbildungsmöglichkeiten, Sicherheit und Gesundheitsschutz sowie Pensionsansprüche geregelt werden. Im ÖSPV wenden fünf Länder (DE, DK, IT, NL, UK) soziale Kriterien in Ausschreibungen an, sieben im ÖPNV (AT, BG, DE, FI, FR, NO, ES). Besonders relevant ist die Festlegung von Sozialstandards in Ausschreibungen, wenn weder flächendeckende Tarifverträge noch hohe gesetzliche Mindeststandards existieren.

Neben der Verordnung zur Einhaltung gewisser Sozialstandards ist der Beschäftigungsschutz beim Betreiberwechsel zentral. Von den untersuchten Ländern ist der Personalübergang in sieben Ländern entweder gesetzlich oder kollektivvertraglich geregelt. In sechs Ländern, darunter Österreich, ist er optional und in fünf Ländern gibt es keine diesbezüglichen Standards. Relevant für eine gelingende Personalübernahme sind die Art des angewandten rechtlichen Rahmens (Richtlinie 2001/23/EG[7] oder PSO-Verordnung), die Einzelheiten der angewandten Bestimmungen, das Ansehen und die Stärke der Gewerkschaft und gemeinsame Interessen zwischen Betriebsveräußerer und -erwerber. Zentrale Fragen für die Personalübernahme sind: wer (Subauftragnehmer/innen, befristet Beschäftigte, Bedienstete, die nur einen Teil der veräußerten Strecke bedienen) wird zu welchen Bedingungen übernommen und wie lange haben Übergangsregeln Gültigkeit?

Ein Fallbeispiel aus Polen (siehe Kästchen linke Spalte) zeigt, welche negativen Folgen für die Beschäftigten durch mangelnden Schutz beim Betriebsübergang entstehen können, wenn keine Regelungen bezüglich der Personalübernahme existieren.

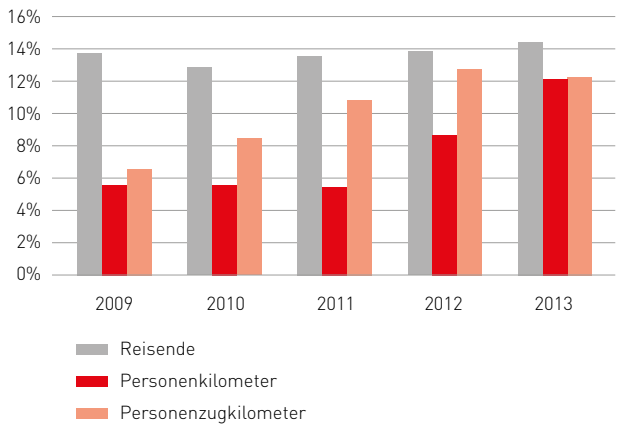
Generell hängt die Ausgestaltung sehr stark von den nationalen Gesetzen und Konventionen ab. Im Vereinigten Königreich etwa wird meist das gesamte Personal mit allen Arbeitsbedingungen übernommen. Kündigungen sind aber aus wirtschaftlichen, technischen und organisatorischen Gründen möglich. Vergleichsweise wenig Erfahrung gibt es beim Übergang von Beschäftigten mit beamtenähnlichen Dienstverträgen. In Dänemark etwa steht ihnen frei, zwischen der Entsendung zum neuen Betrieb, einer Freistellung beim alten Betrieb mit befristeter Beschäftigung beim neuen Betreiber oder

Negativbeispiel einer Ausschreibung in Polen

2012 wurden die drei in der Woiwodschaft Kujawsko-Pomorskie existierenden Bahnlinien für den Zeitraum von 2013 bis 2015 ausgeschrieben. Bis 2012 wurden alle Strecken von Przewozy Regionale S.A. betrieben. Das Streckennetz wurde in drei Lose aufgeteilt. Neben dem etablierten Anbieter beteiligte sich Arriva RP als Zweitbieter. Auswahlkriterien waren lediglich die Kosten (90 Prozent Gewichtung) und die Einhaltung der Fahrpläne (10 Prozent Gewichtung). Anforderungen an die Sozialbedingungen oder die Personalübernahme wurden von der zuständigen Vergabestelle keine gestellt. Es galten also lediglich die gesetzlichen Mindeststandards. Arriva erhielt im September 2012 die Zuschläge für zwei der drei Lose und wollte mit Przewozy Regionale hinsichtlich des Betriebsübergangs kooperieren, um einen reibungslosen Wechsel des Hauptpersonals (und damit auch des Streckenbetriebs) zu gewährleisten. Przewozy Regionale verweigerte jedoch die Kooperation mit dem Konkurrenten und leitete Kündigungen des Personals für die nicht mehr bedienten Strecken ein. Viele der Entlassenen waren dadurch gezwungen sich daraufhin bei Arriva zu bewerben. Die faktische Ausgestaltung der neuen Arbeitsverträge ist nun jedoch dem freien Markt unterworfen und hängt sehr stark von der Marktposition der Arbeitnehmer/innen ab. Während etwa Triebfahrzeugführer/innen aufgrund eines Mangels an qualifizierten Personen vergleichsweise große Verhandlungsmacht haben, ist ein Großteil der Entlassenen am Arbeitsmarkt weniger gefragt und daher in einer schlechteren Verhandlungsposition und muss dementsprechend schlechtere Bedingungen akzeptieren.

Marktanteile der privaten Eisenbahnverkehrsunternehmen im Personenverkehr in Österreich

Quelle: Schienen-Control



einer Übernahme durch den neuen Betreiber zu wählen. Es entschieden sich nur 15 Prozent für eine Übernahme.

Die Situation in Österreich

Dieses Thema hat auch in Österreich mit rund 60 Prozent pragmatisierten Bediensteten im öffentlichen Verkehr große Relevanz. Bis 1995 (Postbus) bzw. 2005 (ÖBB) wurden noch beamtenähnliche Dienstverträge vergeben. ÖBB-Postbus etwa hat 68 Prozent pragmatisierte Beschäftigte und 15 verschiedene Dienstrechte, was bei Ausschreibungen aufgrund höherer Kosten zu einem Wettbewerbsnachteil führt.[8] Wie damit in Zukunft umgegangen werden kann, ist noch unklar.

Grundsätzlich kommen in Österreich unterschiedliche Vergabemethoden zum Einsatz:

- Die Ausschreibungen im ÖPNV geschehen durch die acht Verkehrsverbünde im Namen der Gemeinden und Bundesländer. Bis 2010 wurden nur neue Strecken ausgeschrieben, seit 2010 werden aber auch bestehende Strecken vergeben.
- Anders ist die Situation im ÖSPV, wo die Aufträge bisher immer direkt vergeben wurden.
- Die Aufträge für den Betrieb der Wiener Linien können, da sie als Teil der Wiener Stadtwerke im Besitz der Stadt Wien sind, direkt vergeben werden.

Dass allerdings Ausschreibungen nicht immer zu optimalen Ergebnissen führen, belegen Aussagen von Christian Kern, Vorstand der ÖBB-Holding:[9] Durch die Ausschreibungen von Verkehrsdienstleistungen sei der Druck enorm gestiegen. Zwar konnte ÖBB-Postbus 86 Prozent der ausgeschrieben Kilometer für sich entscheiden, allerdings ist der Umsatz um 4,2 Prozent auf drei Euro pro Kilometer gefallen, wohingegen der Aufwand um 6,6 Prozent auf 3,5 Euro pro Kilometer gestiegen ist. Die gefahrenen Kilometer pro Autobus seien um 26 Prozent gesunken, jene pro Lenker um 15 Prozent, während die Leerkilometer pro Bus um 16,1 Prozent gestiegen sind. Dienstleistungen wie eine Fahrplanauskunft würden nicht mehr extra finanziert, die Zuständigkeiten seien aufgeteilt und würden Synergien zwischen den Betreibern verhindern, außerdem würden die Fahrzeuge unwirtschaftlich eingesetzt.

Dynamisierung und gewerkschaftliches Engagement

Auch wenn in Österreich die (ehemaligen) staatlichen Betreiber noch den höchsten Anteil am öffentlichen Personenverkehr erbringen, ist durch den steigenden Anteil von privaten Linien – 2013 betrug er bei den Bahnreisenden schon rund 14 Prozent – vermutlich auch hier von einer Dynamisierung auszugehen. Aus diesem Grund sind Informationen darüber, wie bei Ausschreibungen Sozialstandards eingefordert werden und welche gewerkschaftlichen Maßnahmen getroffen werden können, besonders wichtig. Die Verkehrs- und Dienstleistungsgewerkschaft vida veröffentlichte 2011 ein Positionspapier zur PSO-Verordnung, das einen guten Überblick bietet und eine Checkliste für Gewerkschafter/innen beinhaltet.[10] Ein umfangreicherer Handlungsleitfaden zur PSO-Verordnung wurde auch von ETF bereitgestellt.[11] So sollen auch in Zukunft faire Arbeitsbedingungen im öffentlichen Personenverkehr gewährleistet werden können. ■

Text: Franz Astleithner
Institut für Soziologie, Universität Wien

1 *CER ist der europäische Arbeitgeberverband, ETF (European Transport Workers' Federation) die europäische Gewerkschaft für den Bahnsektor.*
2 *Weber, T./Frenzel, H. (2013): Soziale Aspekte und Schutz der Beschäftigten bei einem Wechsel des Bahnbetreibers: Die aktuelle Situation - ein Bericht für ETF und CER*
3 *bmvit*
4 *Postbus*
5 *Wiener Linien*
6 *Die Direktvergabe ist für interne Betreiber, für kleine und mittlere Unternehmen und Eisenbahnbetreiber möglich.*
7 *Richtlinie zum Betriebsübergang*
8 *Der Standard am 13.12.2013*
9 *Der Standard am 23.3.2015*
10 *vida Fakten, Fokus Wirtschaft, April 2011*
11 *ETF, Ein Gewerkschaftsleitfaden zur EU-Verordnung 1370*

„Freihandelsabkommen zielen darauf ab, öffentliche Monopole abzubauen“

INTERVIEW: Die EU verhandelt derzeit mehrere Freihandelsabkommen. Über deren mögliche Auswirkungen auf öffentliche Dienstleistungen und die Gefahr künftiger Liberalisierungsverpflichtungen spricht der deutsche Rechtswissenschafter **MARKUS KRAJEWSKI** im Interview mit der Arbeitssoziologin Bettina Haidinger (FORBA).

Trendreport: Derzeit werden für die EU zahlreiche Handelsabkommen angebahnt, darunter das Abkommen mit den USA (TTIP), das mit Kanada (CETA) und ein plurilaterales Abkommen über den freien Dienstleistungsverkehr (TiSA). Diese sollen auch im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen Liberalisierungsverpflichtungen und mehr Marktöffnung schaffen. Welches Konfliktpotenzial sehen Sie zwischen derartigen Freihandelsabkommen und öffentlichen Dienstleistungen?

Krajewski: Freihandelsabkommen wie CETA, TTIP und TiSA zielen unter anderem darauf ab, öffentliche Monopole oder andere Beschränkungen der Zahl der Anbieter einer Dienstleistung abzubauen. Damit geraten typische Regulierungsinstrumente für öffentliche Dienstleistungen unter Druck. Nicht selten kann dies auch zu einem faktischen Privatisierungsdruck führen, obwohl die Abkommen formal hierzu nicht verpflichten. Wenn sich die Staaten vor derartigen Auswirkungen eines Freihandelsabkommens schützen wollen, müssen sie ihre Verpflichtungen und Ausnahmen sehr genau festlegen und darauf achten, dass ihnen auch zukünftig Regulierungsspielräume bleiben. Das ist theoretisch möglich, aber nicht einfach.

Trendreport: Ein spezifischer Kritikpunkt bezieht sich auf die Gefahr, künftige Liberalisierungsverpflichtungen auf Dauer in diesen Abkommen festzuschreiben und unumkehrbar zu machen, den sogenannten Ratchet-Effekt. Was ist damit gemeint?

Krajewski: Bei den EU-Handelsabkommen der neuen Generation kommt der sogenannte Negativlistenansatz zur Anwendung. Das heißt, dass Dienstleistungen, die NICHT explizit in einer Liste angeführt werden, demnach liberalisiert werden müssen. Bisher war eine Positivliste üblich, bei der nur jene Dienstleistungen liberalisiert werden mussten, die ausdrücklich genannt sind.

Verschärft wird dieser Ansatz noch durch eine so genannte Ratchet-Klausel, die vorsieht, dass Dienstleistungen, die zwar auf der Liste genannt sind, aber dann doch liberalisiert werden, später nicht mehr zurückgeführt werden können. Diese Klausel gilt aber nicht für alle Dienstleistungen, sondern nur für solche, für die besondere Verpflichtungen übernommen wurden. In diesen Fällen müssen die Staaten genau angeben, welche aktuellen Regelungen bei ihnen noch bestehen, die den Marktzugang noch beschränken.

Werden diese Maßnahmen dann im Zuge einer staatlichen Liberalisierungspolitik beseitigt, können sie später nicht wieder eingeführt werden, obwohl sie ausdrücklich als Ausnahme angegeben wurden. Das ist vor allem dann problematisch, wenn nach einem Politik- oder Regierungswechsel Liberalisierungsmaßnahmen wieder zurückgenommen werden sollen. Will man die Wirkungen der Ratchet-Klausel vermeiden, muss man sich zukünftige Änderungen ausdrücklich vorbehalten.

Trendreport: Im Zuge von Freihandelsabkommen wird auch die öffentliche Auftragsvergabe neuen Regelungen unterworfen. Was bedeutet das für die Zulässigkeit von Instrumenten der kommunalen Selbstverwaltung und der interkommunalen Zusammenarbeit, etwa von Verkehrsverbünden?

Krajewski: Hier ist sehr genau zu prüfen, ob die sogenannte „Inhouse-Vergabe" oder interkommunale Kooperation weiterhin ausschreibungsfrei möglich ist. Da die Kapitel zur öffentlichen Auftragsvergabe in Freihandelsabkommen ganz anders strukturiert sind als das EU-Vergaberecht, können die Lösungen des EU-Rechts nicht einfach übertragen werden. Im CETA hat man eine Formulierung gefunden, die interkommunale Kooperation und Inhouse-Vergabe weiterhin möglich erscheinen lässt. Die Definition könnte jedoch noch klarer sein.

Trendreport: Um Konflikte zwischen öffentlichen Dienstleistungen und Freihandelsabkommen zu reduzieren, können Ausnahmeklauseln für ihren Anwendungsbereich und bezüglich ihres Schutzniveaus erstellt werden. Könnte der öffentliche Personennahverkehr in eine solche Ausnahmeregelung fallen? Wenn ja, auf welcher Ebene?

Krajewski: Es gibt mehrere Ebenen, auf denen Ausnahmeklauseln für öffentliche Dienstleistungen in Freihandelsabkommen verwendet werden können. Ob der ÖPNV unter eine solche Klausel fällt, hängt auch vom Wortlaut der jeweiligen Ausnahmeklausel ab. So dürfte der ÖPNV von der allgemeinen Ausnahmeklausel für „Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden", nicht erfasst werden. Am sichersten ist es, wenn in den Listen mit spezifischen Zugeständnissen der EU und der Mitgliedstaaten entsprechende Ausnahmeklauseln in den Abschnitten für schienen- und straßengebundene Personenverkehrsdienstleitungen formuliert werden.

Trendreport: Wie müssten aus Ihrer Warte rechtssichere und umfassende Schutzriegel für öffentliche Dienstleistungen in internationalen Freihandelsabkommen gestaltet sein?

Krajewski: Bereits bestehende Ausnahmeklauseln für öffentliche Dienstleistungen müssten klarer formuliert werden und sicherstellen, dass auch zukünftige und neue Aufgaben der Daseinsvorsorge erfasst werden können. Außerdem müssen diese Ausnahmeklauseln alle Liberalisierungspflichten erfassen und auch für den Grundsatz der Inländerbehandlung gelten.

Trendreport: Herzlichen Dank für das Interview!

Zur Person:

Prof. Dr. Markus Krajewski lehrt öffentliches Recht und Völkerrecht an der Universität Erlangen-Nürnberg. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen Wirtschaftsvölkerrecht, Europäisches Außenwirtschaftsrecht und das Recht öffentlicher Dienstleistungen. Er ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesvereinigung öffentlicher Dienstleistungen (bvöd) und berät Gewerkschaften, kommunale Unternehmen und Verbände zu Fragen des internationalen Handels- und Investitionsschutzrechts.

Kontakt: markus.krajewski@fau.de

Eisenbahn-Personenverkehr: die Tücken der Liberalisierung

ANALYSE: Die Europäische Kommission plant im vierten Eisenbahnpaket die vollständige Liberalisierung des Eisenbahn-Personenverkehrs. Überwiegen die vermeintlichen Einsparungen durch die Liberalisierung oder die möglicherweise entstehenden Mehrkosten für die Allgemeinheit?

Fjodor Gütermann

KURZ GEFASST

Anhand von Erfahrungen in mehreren europäischen Ländern wird der Frage nachgegangen, inwieweit die von der Europäischen Kommission prognostizierten Ersparnisse realistisch sind. Durch die Darstellung möglicher Mehrkosten werden die Prognosen der Kommission relativiert.[1]

Das System Bahn in Österreich

Der Eisenbahnsektor in Österreich ist nicht nur Teil einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur, sondern zugleich auch ein sehr bedeutender Wirtschaftssektor. Laut einer Studie der Industriellenvereinigung generiert das System Bahn in Österreich mit rund 54.000 Beschäftigten einen Umsatz von rund 8,4 Milliarden Euro jährlich. Daraus resultiert eine Bruttowertschöpfung von rund 4,1 Milliarden Euro, das sind in etwa 1,4 Prozent des österreichischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2011.[2] Schätzt man auch die indirekten und induzierten Effekte[3] auf Wertschöpfung und Beschäftigung, so erzeugt das System Bahn in Summe eine Inlandswertschöpfung von rund neun Milliarden Euro und sichert die Arbeitsplätze von rund 128.000 Beschäftigten in Österreich.[4]

Das vierte Eisenbahnpaket

Die Europäische Kommission (EK) hat im Januar 2013 das vierte Eisenbahnpaket vorgelegt, in dem die vollständige Liberalisierung des Schienenpersonenverkehrs (SPV) sowie die weitere strukturelle Trennung von Infrastruktur und Verkehrsbetrieb vorgesehen sind. Außerdem strebt die EK ein Verbot der derzeit möglichen Wahlfreiheit der zuständigen Behörden zwischen Direktvergabe und Ausschreibungswettbewerb im Schienenverkehr an: Alle Verkehre, die mit öffentlichen Mitteln gestützt werden, um Aufgaben der Daseinsvorsorge nachkommen zu können, müssten dann EU-weit ausgeschrieben werden. Die EK erwartet dadurch Einsparungen von bis zu 30 Prozent für die ausschreibenden Stellen. Im Fokus sind ebenso die Bahnkund/innen: Durch die weitere Liberalisierung erwartet sich die EK höhere Fahrgastzahlen und bessere Servicequalität im SPV.

Direktvergabe oder Ausschreibung?

In Österreich wird ein Großteil des Nah- und Regionalverkehrs direkt vom Bund über den Vertrag der Gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL) finanziert. GWL sind Leistungen, deren Erbringung im öffentlichen Interesse liegt, deren Kosten jedoch nicht ausschließlich aus Tariferlösen gedeckt werden können. Da solche Leistungen am freien Markt nicht angeboten werden würden, bedarf es einer Mitfinanzierung durch öffentliche Stellen. Auch der Straßenverkehr muss beispielsweise durch die öffentliche Hand subventioniert werden, da die erzielten Einnahmen nur rund ein Drittel der Kosten decken.

Der Bund wendete im Jahr 2013 für die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen bei den ÖBB rund 592 Millionen Euro auf. Hinzu kommen die Leistungen, die Länder und Gemeinden bei den ÖBB bestellen sowie gemeinwirtschaftliche Leistungen diverser Privatbahnen. Im Jahr 2011 stammten so insgesamt 812,5 Millionen Euro aus der Erfüllung von gemeinwirtschaftlichen Aufträgen[5] – das sind rund 46 Prozent der Umsatzerlöse der ÖBB-Personenverkehr AG.

Aggressive Preisstrategien

Diese Zahlen verdeutlichen nicht nur die Bedeutung der GWL-Verträge für den österreichischen Eisenbahnsektor, sondern auch das Risiko, falls es zu einem Verbot ▶

der Direktvergabe käme. Unternehmen wie die ÖBB sind nicht in der Lage, ihre Unternehmensgröße kurzfristig beliebig zu verkleinern. Im Fall von Ausschreibungswettbewerben müssten die ÖBB deswegen versuchen, durch den Gewinn vieler Aufträge („Lose") ihre Größe und ihr Geschäftsmodell zu halten – unter anderem auch durch „unterpreisige" Angebote bei Ausschreibungen, um diese zu gewinnen.

In Schweden hatte im Jahr 2003 eine ähnliche Situation kostspielige Folgen: Die Insolvenz des nationalen Betreibers Statens Järnvägar (SJ) konnte nur durch staatliche Subventionen in der Höhe von knapp 200 Millionen Euro abgewendet werden.[6] Die internationalen Erfahrungen in Ausschreibungswettbewerben zeigen weiters, dass es nur bei der ersten Ausschreibungswelle zu Einsparungen kommt (Billigbieterprinzip). Problematisch gestaltet sich insbesondere die beobachtete langfristig sinkende Zahl an Unternehmen, die sich am Ausschreibungswettbewerb beteiligen. Dies führt dazu, dass aufgrund der Marktbereinigung und der damit verbundenen Oligopolisierung die Preise wieder steigen. Zusätzlich fehlt durch den Ausschreibungswettbewerb auch die Flexibilität bei Nachfrageänderungen. So müssen etwa Zusatzbestellungen aufgrund höherer Fahrgastzahlen nachverhandelt werden, da dies im Vorhinein vertraglich nicht vereinbart war. Durch den Ausschreibungswettbewerb entsteht für Unternehmen deswegen ein Anreiz, mittels aggressiver Preisstrategie möglichst viele Ausschreibungen für sich zu entscheiden und auf Nachverhandlungen während der Vertragslaufzeit zu spekulieren.

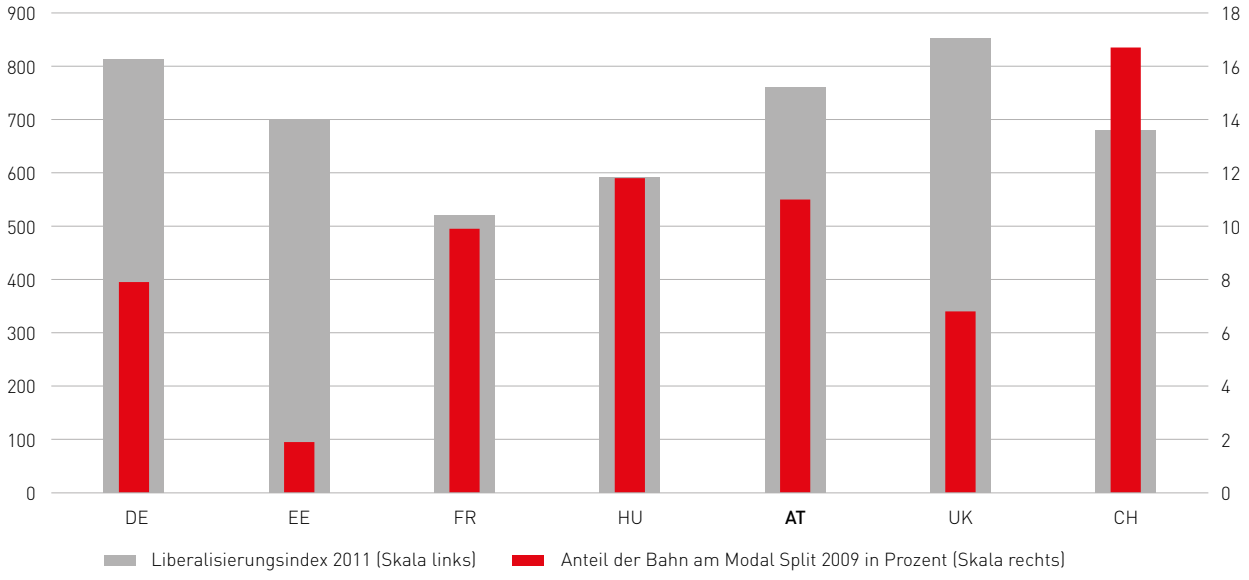
Auswirkungen auf Preise, Qualität und Beschäftigte

Ein weiterer wichtiger Punkt in der Argumentation der EK für die Liberalisierung des Bahnsektors ist das behauptete Einsparungspotenzial von bis zu 30 Prozent für die ausschreibenden Stellen. Diese Einsparungen sollten in weitere Folge durch niedrigere Ticketpreise an die Fahrgäste weitergegeben werden. Untersuchungen in Großbritannien[7] und Schweden[8] zeigten jedoch, dass die Ticketpreise nach der Liberalisierung signifikant angestiegen sind. Hinzu kommt, dass sich der Wettbewerb, gemäß der Devise „Der Billigste bekommt den Zuschlag", weitestgehend zu Lasten der Qualität der erbrachten Leistung sowie zu Lasten der Lohn- und Sozialstandards für die Beschäftigten realisierte. In Deutschland und Großbritannien verschafften sich private Verkehrsunternehmen Wettbewerbsvorteile gegenüber ihren öffentlichen Konkurrenten. Dies wurde erreicht, indem sie sich weigerten, kollektivvertragliche Regelungen einzuhalten.[9]

Nach den Vorstellungen der EK werden sich die Verkehrsdienste durch den Wettbewerb – quasi automatisch – sowohl quantitativ als auch qualitativ verbessern.

Kein Zusammenhang zwischen Liberalisierungsgrad und Marktanteil der Bahnen am Personenverkehr

Quellen: Kirchner, C. (2011): Rail Liberalisation Index 2011, S. 22, sowie European Commission (2011): EU Transport in figures, S. 43



Anmerkung: Der Liberalisierungsindex beschreibt die Marktöffnung *(market opening)*. Ein Wert zwischen 800 und 1000 Punkten bedeutet, dass die Marktöffnung fortgeschritten ist *(advanced)*, ein Wert zwischen 600 und 799 Punkten zeigt an, dass sie planmäßig vorangeht *(on schedule)* und ein Wert zwischen 300 und 599 Punkten bedeutet, dass die Marktöffnung verspätet ist *(delayed)*.

Deswegen beruft sich die EK in der Bewerbung des vierten Eisenbahnpakets auch auf aktuelle Eurobarometer-Umfragen, denen zufolge nur 46 Prozent der europäischen Bahnkund/innen mit dem nationalen und regionalen Bahnangebot zufrieden sind. Bei der Gegenüberstellung des Liberalisierungsindex im SPV 2011 mit den Daten des Eurobarometers zur Zufriedenheit der Kund/innen lässt sich jedoch keine Korrelation feststellen. Es gibt folglich keinen Zusammenhang zwischen dem Grad der Liberalisierung und der Zufriedenheit der Fahrgäste in der EU.

Zusätzlich lässt sich auch kein Zusammenhang zwischen dem Grad der Liberalisierung und dem Marktanteil der Bahn am Personenverkehr feststellen (siehe Grafik S. 16). Den höchsten Schienenanteil am Modal Split (Verteilung des Transportaufkommens auf verschiedene Verkehrsmittel) haben die Schweizer Bundesbahnen – in einem Land, dessen Schienenverkehr von der öffentlichen Hand bestellt wird und nicht auf Wettbewerb ausgelegt ist.

Liberalisierung – zu welchen Kosten?

Eine europaweit durchgeführte Studie des europäischen Eisenbahndachverbands CER aus dem Jahr 2012[10] kommt zu dem Ergebnis, dass die Trennung von Infrastruktur und Verkehrsdienstleistern in der Europäischen Union zu Mehrkosten zwischen 5,8 und 14,5 Milliarden Euro jährlich führen könnte – abhängig von der Zunahme der Verkehrsleistung in Europa. Für Österreich analog geschätzt würden bei einer derartigen Trennung jährliche Mehrkosten zwischen 420 Millionen Euro bei gleichbleibender Verkehrsleistung und bis zu einer Milliarde Euro bei einer Steigerung der aktuellen Verkehrsleistung um 50 Prozent entstehen. Hinzu kommt der ökologische Faktor: Das europäische Verkehrssystem ist in seiner heutigen Form, vor allem aufgrund der negativen Effekte des Straßenverkehrs, nicht nachhaltig. Bleibt alles beim Alten, wird unser Verkehrssystem auch 2050 noch zu rund 90 Prozent von Öl abhängig sein und die CO2-Emissionen werden um ein Drittel höher ausfallen als noch 1990. Eine bewusste Bevorzugung des Schienenverkehrs fehlt im vierten Eisenbahnpaket jedoch zur Gänze. Die Entscheidung pro oder contra viertes Eisenbahnpaket scheint nicht ökonomischer (geschweige denn ökologischer), sondern vielmehr ideologischer Natur zu sein.

Die von der Kommission behaupteten Einsparungsziele von bis zu 30 Prozent sowie die Verbesserung der Servicequalität erscheinen unrealistisch. Worum es den Liberalisierungsbefürworter/innen wirklich gehen dürfte, ist die Streichung der Direktvergabemöglichkeit und somit die Ausschreibungspflicht für die Gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Schienenpersonenverkehr. Allein in Österreich handelt es sich um ein jährliches Auftragsvolumen von fast einer Milliarde Euro – ein Volumen, das sich multinationale Verkehrsunternehmen nicht entgehen lassen werden wollen.

Im Endeffekt geht es also darum, wer in den Genuss der GWL-Subventionen kommt. Es stellt sich nur die Frage: zu welchen Kosten für Volkswirtschaft, Beschäftigte und Bahnkund/innen?

26 Länder – ein Lösungsansatz?

Zusammenfassend ist die Direktvergabe ein sinnvolles juristisches Instrument zur Vergabe öffentlicher Verkehrsleistungen. Das System Bahn ist insgesamt zu komplex und die Gegebenheiten der einzelnen Länder sind zu unterschiedlich, als dass man für 26 sehr unterschiedliche Länder (einzig Zypern und Malta haben keine Bahn) in Europa einen einzigen Lösungsansatz finden könnte. Die Wahlfreiheit zwischen Ausschreibungswettbewerb und Direktvergabe sollte deswegen für die zuständigen demokratisch legitimierten Gebietskörperschaften unbedingt erhalten bleiben. Die Vorschläge der Kommission zum vierten Eisenbahnpaket gehen allerdings in die entgegengesetzte Richtung. ■

Fjodor Gütermann *ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Agentur agnes streissler – wirtschaftspolitische Projektberatung. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Daseinsvorsorge, Marktregulierung sowie Informations- und Kommunikationstechnologien. Kontakt: fg@agnesstreissler.at*

1 *Vgl. ausführlicher dazu Gütermann, F. (2013): Volkswirtschaftliche Effekte der Liberalisierung des Eisenbahnpersonenverkehrs in Österreich*

2 *Industriellenvereinigung (2013): Der ökonomische Fußabdruck des Systems Bahn, S. 7*

3 *Indirekte und induzierte Effekte stellen dar, wie hoch die durch die Nachfrage des Unternehmens bei ihren Zuliefer/innen (und auch deren Lieferant/innen) entstehenden Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte sind.*

4 *Gütermann, F. (2013): Volkswirtschaftliche Effekte der Liberalisierung des Eisenbahnpersonenverkehrs in Österreich, S. 42*

5 *ÖBB-Holding AG (2012): Geschäftsbericht 2011, S. 30*

6 *Alexandersson, G. et al. (2012): The Liberalization of Railway Passenger Transport in Sweden – Outstanding Regulatory Challenges, S. 5*

7 *McNulty, R. (2011): Realising the Potential of GB Rail, S. 5*

8 *Alexandersson, G. et al. (2008): The Swedish Railway Deregulation Path, S. 31*

9 *Brandt, T./Schulten, T. (2009): Die Folgen von Liberalisierung und Privatisierung für Arbeitsbeziehungen, in: FORBA (2009): Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen. Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und deren Auswirkungen auf Qualität, Beschäftigung und Produktivität am Beispiel der Sektoren Postdienstleistungen, Öffentlicher Personennahverkehr, Elektrizität und Krankenhäuser, S. 42f*

10 *van de Velde, D. et al. (2012): Economic effects of Vertical Separation in the railway sector, S. 35*

Liberalisierung auf Kosten von Gleichheit

ANALYSE: Öffentliche Dienstleistungen erfüllen eine wichtige gesellschaftliche Funktion, die weit über die unmittelbare Bedürfnisbefriedigung ihrer Nutzer/innen hinausgeht – sie fördern soziale Gleichheit.

Christoph Hermann

KURZ GEFASST

Öffentliche nicht-kommerzielle Dienstleistungen fördern die soziale Gleichheit, während Privatisierungen und Liberalisierungen diesen Effekt aushöhlen und zu einer zunehmenden Ungleichheit beitragen. Gerade in einer Zeit, in der die gesellschaftliche Ungleichheit neue Rekordwerte erreicht, sollte deshalb dieser Aspekt nicht vergessen werden, wenn über die Reform öffentlicher Dienstleistungen nachgedacht wird.

Gesellschaftliche Funktion öffentlicher Dienstleistungen

Diskussionen um die Reform von öffentlichen Dienstleistungen fokussieren in der Regel auf die Frage von Effizienz und damit verbunden auf Kostengünstigkeit. Eine weit verbreitete Annahme ist dabei, dass eine private oder wettbewerbsorientierte Erbringung öffentlicher Dienstleistungen billiger ist und damit den Steuerzahler/innen Geld erspart. In diesem Beitrag[1] geht es nicht darum, diese Annahme zu widerlegen – es gibt bereits etliche Publikationen, die das tun.[2] Vielmehr geht es darum, zu zeigen, dass öffentliche Dienstleistungen eine wichtige gesellschaftliche Funktion erfüllen, die über die Befriedigung der unmittelbaren Bedürfnisse der Nutzer/innen der Dienstleistungen hinausgehen. Öffentliche Dienstleistungen, deren Erbringung nicht der Maximierung des Profits oder der Konkurrenzfähigkeit dienen, fördern soziale Gleichheit. Umgekehrt fördern Privatisierungen und Liberalisierungen von öffentlichen Dienstleistungen gesellschaftliche Ungleichheit.

Indikator eines Wohlfahrtsstaates

Bevor diese Feststellung durch Daten und Argumente untermauert wird, sei daran erinnert, dass der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen wie Wasser, Strom, Transportmitteln oder Gesundheit erkämpft wurde. In vielen Fällen war es privaten Investor/innen zu riskant, die Mittel für die entsprechenden Infrastrukturen zur Verfügung zu stellen, um daraus Profit zu schlagen, weil die armen Teile der Bevölkerung die Gebühren nicht bezahlen konnten. In anderen Fällen standen private Interessen im Konflikt mit gesamtgesellschaftlichen oder nationalen Interessen und Entwicklungsmodellen. In der Nachkriegszeit wurden öffentliche Dienstleistungen ein wesentlicher Bestandteil der sich herausbildenden Wohlfahrtsstaaten.

Förderung von Gleichheit …

Öffentliche nicht-kommerzielle Dienstleistungen reduzieren Ungleichheit in mehrfacher Weise: Forscher/innen der OECD haben errechnet, dass der in Geld ausgedrückte Wert der Dienstleistungen einen deutlich größeren Teil des Budgets von armen Haushalten ausmacht, als von reichen Haushalten.[3] Zugang zu Dienstleistungen wie der Gesundheitsversorgung oder Bildungseinrichtungen machen im Durchschnitt der OECD-Länder 76 Prozent der Einkommen des ärmsten Einkommensfünftels aus. Im Fall des reichsten Einkommensfünftels machen sie dagegen nur 14 Prozent aus. Wenn der Wert der öffentlichen Dienstleistungen zu den Haushaltseinkommen dazu gerechnet wird, verringert sich deshalb der Abstand zwischen Reich und Arm. Der Grad der Ungleichheit wird im Allgemeinen mit dem Gini-Koeffizienten ausgedrückt. Dieselbe Studie[3] zeigt, dass der Gini-Koeffizient im OECD-Durchschnitt um 20 Prozent zurückgeht und die Ungleichheit damit abnimmt, wenn der Wert der Dienstleistungen zu den Haushaltseinkommen dazu gerechnet wird.

Die OECD-Studie bezieht sich nur auf öffentliche Dienstleistungen, die frei zugänglich sind. Aber auch

wenn die Nutzer/innen eine Gebühr bezahlen müssen, haben die Dienstleistungen einen gleichheitsfördernden Effekt, solange ihre Erbringung subventioniert oder die Preise sozial gestaffelt sind. Auch in diesem Fall profitieren die ärmeren Haushalte mehr als die reichen. Darüber hinaus fördern nicht-kommerzielle öffentliche Dienstleistungen die Gleichheit auch dadurch, dass die Lohnunterschiede unter den Beschäftigten geringer sind als im privaten Sektor. Vor allem im Bereich der wenig qualifizierten Beschäftigten bietet der öffentliche Sektor vergleichsweise gute Einkommen und Arbeitsbedingungen.

… durch Liberalisierung ausgehebelt

Durch Privatisierung und Liberalisierung werden genau diese gleichheitsfördernden Effekte ausgehebelt. In vielen Fällen sind nach der Privatisierung die Preise für Dienstleistungen gestiegen, was vor allem die ärmeren Haushalte trifft. Allerdings ist nicht immer klar, inwieweit Preissteigerungen der Privatisierung oder anderen Entwicklungen wie steigenden Ölpreisen zuzuschreiben sind. Klar ist dagegen, dass im Zuge der Privatisierung und Liberalisierung die Preisstrukturen geändert werden. Den Marktprinzipien folgend werden dabei in der Regel Abnehmer/innen von großen Mengen bevorzugt. Ärmere Haushalte zählen meistens zu den kleinsten Abnehmer/innen, die für dieselbe Kilowattstunde Strom deutlich mehr bezahlen als Industriebetriebe oder Haushalte mit einem hohen Verbrauch. In Großbritannien zahlen Haushalte mit einem hohen Stromverbrauch nur die Hälfte pro Kilowattstunde wie Haushalte mit einem niedrigen Verbrauch. Auch im Postbereich sind nach der Liberalisierung die Preise für Standardsendungen deutlich stärker angestiegen als für Massensendungen.

Preisdiskriminierung hängt vielfach auch mit einem mangelnden Zugang zu Informationen zusammen. Gerade ältere Mitbürger/innen sind weniger versiert mit neuen Informationsmedien wie dem Internet, wo Konsument/innen das beste Angebot suchen müssen.

Städte im Vorteil

Privatisierung und Liberalisierung fördern aber nicht nur die soziale, sondern auch die territoriale Ungleichheit. Um Kosten zu sparen, reduzieren oder streichen Anbieter/innen Dienstleistungen in ländlichen Gebieten und konzentrieren sich stattdessen auf große Städte oder dicht besiedelte Regionen, wo dieselbe Dienstleistung wesentlich mehr Nutzer/innen und damit potenzielle Konsument/innen erreicht. In Österreich kam es in diesem Zusammenhang zur Schließung von Postämtern und der Auflassung von Bahnverbindungen. Wenn die Bevölkerung am Land ein niedrigeres Einkommen hat als die Bevölkerung in der Stadt, hat diese territoriale Diskriminierung auch eine soziale Dimension.

Wachsende Lohnunterschiede

Wie die Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) in verschiedenen Studien gezeigt hat,[4] kommt es durch Privatisierungen und Liberalisierungen auch zu einer Veränderung der Beschäftigungsbedingungen bei den Dienstleistungserbringer/innen. In der Regel nehmen Lohnunterschiede zu, vor allem durch eine Erhöhung der Einkommen des Managements. In manchen Fällen kommt es auch zu Lohnverlusten und zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen. Im Extremfall führen Privatisierungen und Liberalisierungen zum Verlust jeglicher Beschäftigungssicherheit und zur Verbreitung von prekären Beschäftigungsverhältnissen – wie im Falle der neuen Postanbieter, die mit selbstständigen Zusteller/innen agieren. ■

Christoph Hermann *ist Politikwissenschafter und Mitarbeiter der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) in Wien. Derzeit ist er Gastdozent und Gastforscher an der University of California, Berkeley. Kontakt: hermann@forba.at*

1 *Vgl. Hermann, C. (2014): The Role of the Public Sector in Combating Inequality, in: International Journal of Labour Research 2014/1, S. 113-126*

2 *Vgl. Florio, M. (2013): Network Industries and Social Welfare. The Experiment that Reshuffled European Utilities (siehe auch Beitrag S. 20-21 in diesem Heft)*

3 *Verbist, G. et al. (2012): The impact of publicly provided services on the distribution of resources: Review of new results and methods. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 130*

4 *Vgl. Hermann, C./Flecker, J. (eds.) (2012): Privatization of public services: Impacts for employment, working conditions and service quality in Europe*

Strom, Gas, Handy: Billigtarife kann sich nicht jeder leisten

FÜR SIE GELESEN: Die Strom-, Gas- und Telekommunikationslandschaften in Europa haben sich in den vergangenen Jahrzehnten dramatisch verändert. Eine Studie des Wirtschaftsprofessors Massimo Florio[1] geht der Frage nach den sozialen Auswirkungen nach.

KURZ GEFASST

Privatisierungen, Entflechtungen und Liberalisierungen der Netzwerkindustrien stellten in den vergangenen rund 20 Jahren die Eckpfeiler eines von der Europäischen Union verfolgten Reformparadigmas dar. Da die von den Netzwerkindustrien bereitgestellten Leistungen im Alltagsleben von Millionen Europäer/innen eine zentrale Rolle spielen, rückt Florio in seiner Forschungsarbeit[1] die Veränderungen, welche diese Reformen für die Haushalte in 15 westeuropäischen Ländern mit sich gebracht haben, in den Mittelpunkt.

In unserer täglichen Routine schalten wir morgens nach dem Aufstehen die Kaffeemaschine ein, kochen Frühstückseier am Gasherd und checken währenddessen unsere E-Mails am Smartphone. Woher wir dabei Strom, Gas und Internetverbindung beziehen, ist vielen nicht bewusst. Das Gas etwa, das aus einem fernen Ort in Russland stammt, wird durch ein Netzwerk von Pipelines durch mehrere Länder gepumpt, bis wir es daheim zum Kochen verwenden können. Diese Infrastruktur gehört verschiedenen Firmen, die unterschiedlichen nationalen Regulatoren unterworfen sind. Als Endverbraucher/innen können wir aber kaum feststellen, ob die Preise, die wir für die Leistungen dieser Firmen bezahlen, durch den Wettbewerb funktionierender Märkte entstanden und als fair anzusehen sind. Massimo Florio, Professor an der Universität Mailand, stellt daher in seinem im Jahr 2013 erschienenen Buch „Network Industries and Social Welfare"[1] die Frage nach den sozialen Auswirkungen der Privatisierungen, Entflechtungen und Liberalisierung der Netzwerkindustrien, welche in den vergangenen 20 Jahren von der Europäischen Union vorangetrieben wurden. Besonderes Augenmerk legt er dabei auf die Folgen für ärmere Bevölkerungsschichten.

Steigerung von Produktivität und Effizienz

Jede Liberalisierung hat zum Ziel, Produktivität und Effizienz zu steigern. Staatlichen Unternehmen wird in gängigen Argumentationen vorgeworfen, hinsichtlich Produktion und Verteilung zu wenig effizient zu sein. Einerseits, weil sie nicht gewinnorientiert geführt werden und damit wenig Anreiz zu Kostensenkungen haben, andererseits weil sie politisch manipulieren würden, etwa durch Quersubventionierungen zugunsten bestimmter sozialer Gruppen. Florio warnt jedoch davor, staatliche Anbieter automatisch als weniger effizient anzusehen als private. Denn sobald zu viel Steuergeld für das Abdecken der Verluste staatlicher Unternehmen benötigt wird, drängen die verantwortlichen Politiker/innen zu dringender Kostenreduzierung und höherer Wirksamkeit. Zudem gebe es zahlreiche Beispiele für Missbrauch und Korruption bei privaten Anbietern: So könne es etwa passieren, dass Geschäftsführer/innen privater Unternehmen gemeinsam mit Teilhaber/innen offiziell oder inoffiziell große Entschädigungssummen als Kosten tarnen, um Dividenden anderer Partner/innen zu reduzieren. Möglicherweise agieren sie auch als verdeckte Aktionär/innen von Zulieferfirmen. Somit hängen Kosten- und Preisineffizenz letztendlich sowohl bei staatlichen als auch privaten Anbietern immer von der Qualität der Betriebsführung und dem Verhalten der Konkurrenz ab.

Diskriminierung von „low users"

Die Europäische Kommission hat die äußerst komplexe Liberalisierung der Telekommunikationsbranche in Europa in den vergangenen Jahrzehnten deutlich vorangetrieben. Tatsächlich konnte durch diesen Wandel für die Endkund/innen eine starke Kostensenkung pro Gesprächsminute – sowohl im Festnetz- als auch im Mobilfunk – erreicht werden. Zudem machen transparente Abrechnungen die einzelnen Positionen auf den Rechnungen nachvollziehbarer.[2] Der effektive Wechsel von einem teureren zu einem günstigeren Anbieter gestaltet sich dennoch oft schwierig, besonders für Bevölkerungsgruppen mit niedriger Bildung und geringem Einkommen. Denn aussagekräftige Preisvergleiche müssen oft mühsam errechnet werden und erfordern in vielen Fällen Internetzugang.[3]

Somit können bei genauerer Betrachtung nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen von günstigeren Tarifen profitieren. Preisnachlässe gibt es meist nur für jene, die die angebotenen Dienste am häufigsten nutzen. *Low users* bezahlen hingegen höhere Tarife. Betroffen von dieser Art der Preisdiskriminierung sind oft Haushalte mit geringeren Einkommen. Für sozial Schwächere kann dies Probleme der Teilhabe verursachen, wenn sie wegen der hohen Grundgebühren ihre Rechnungen nicht mehr bezahlen können und gezwungen werden, ihre Telefonanschlüsse abzumelden. Nach der Liberalisierung der Telekommunikationsbranche in Österreich wurden die Grundgebühren nachweislich erhöht: Für einen privaten Haushalt sind sie zwischen 1997 und 2002 um 26,8 Prozent gestiegen (von 11,34 Euro auf 14,38 Euro). Im gleichen Zeitraum sind zwar die Verbindungsentgelte gesunken, dies reduziert die Gesamtkosten jedoch erst ab einem gewissen Verbindungsumsatz.[4]

Florios Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass es durch die Liberalisierungen in Europa für manche Bevölkerungsgruppen schwieriger geworden ist, ihre Strom-, Gas- und Telefonrechnungen zu bezahlen. Vor dem Hintergrund der wachsenden Ungleichheit nach der Krise ist dies besorgniserregend. Denn während die Kosten für Strom, Gas und Telekommunikation für Besserverdiener/innen eine untergeordnete Rolle im Haushaltsbudget spielen, verschlingen sie für Bevölkerungsgruppen mit geringem Einkommen wie Mindestpensionsbezieher/innen, Beschäftigungslose oder Alleinerzieher/innen zehn oder gar zwanzig Prozent ihres Monatsbudgets (siehe auch Beitrag S. 18-19).

Wie zufrieden sind die Kund/innen?

Zur Gewinnung von Daten über die Zufriedenheit der Verbraucher/innen zog Florio Eurobarometer-Umfragen der Europäischen Kommission heran. Diese zeigen, dass im Bereich der Stromversorgung Konsument/innen in Ländern mit staatlichen Anbietern die Preise als fair empfinden. Auch jene Konsument/innen, die zwischen staatlichen und privaten Anbietern wählen können, sind zufrieden mit den Preisen. Im Gassektor führten die Reformen zu keiner Veränderung bei der Zufriedenheit der Konsument/innen. Im Telekommunikationsbereich steigt die Zufriedenheit mit der Höhe der Marktanteile neuer Anbieter: je höher diese sind, umso niedriger sind die Preise. Für ein solches Szenario braucht es allerdings eine Vielzahl von Anbietern, weil nur lebhafter Wettbewerb den Kund/innen niedrige Preise beschert. In vielen EU-Ländern herrscht jedoch hohe Marktkonzentration, in welcher oft die vormals staatlichen Anbieter eine dominierende Stellung einnehmen.

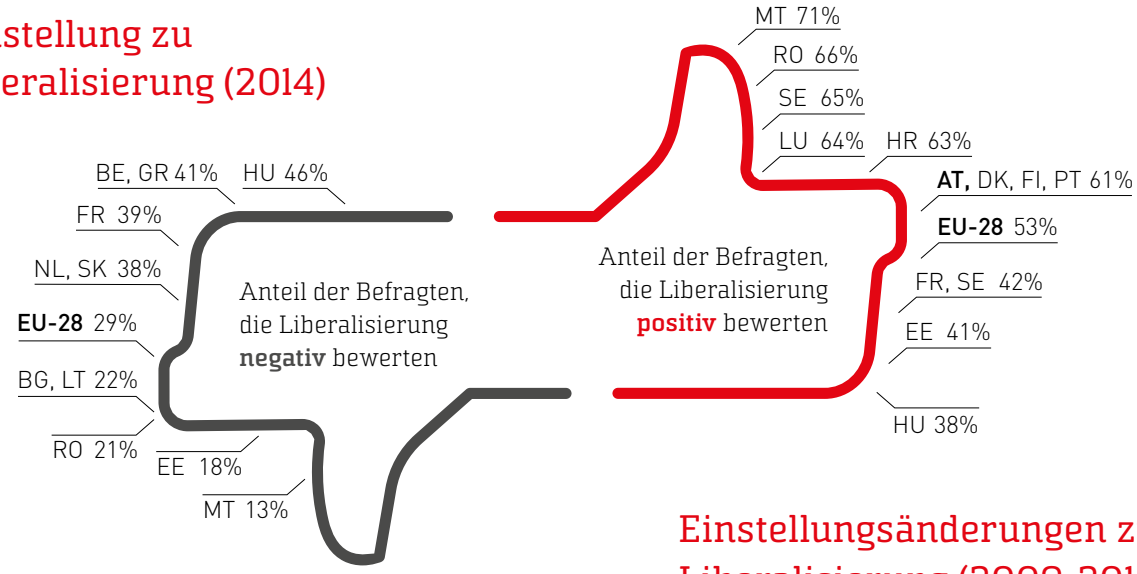
Wie zufrieden Kund/innen sind, ist neben dem Preis auch von der Einschätzung der Servicequalität abhängig. Im Telekommunikationsbereich habe sich der Wettbewerb positiv auf die Qualität und damit die Zufriedenheit der Kund/innen ausgewirkt. Im Strombereich wird staatlichen Anbietern höhere Qualität zugeschrieben als privaten. Florio schließt daraus, dass die Liberalisierungen unterm Strich zu keiner Verbesserung des Wohls der Verbraucher/innen geführt haben – wobei die Effekte für verschiedene Bevölkerungsgruppen unterschiedlich ausfallen. Er fordert einen offenen, öffentlichen Diskurs über die Ansprüche aller Bürger/innen auf Zugang zu diesen Netzwerkservices, welcher für die soziale Teilhabe von größter Bedeutung ist und verweist darauf, dass verantwortliches Handeln und langfristiges Planen seitens der Regierungen dringend nötig sei, wenn grundlegende Infrastrukturen wie beispielsweise Energieversorgung, Nahverkehr, Trinkwasser sowie Breitbandinternet künftig für alle Europäer/innen verfügbar und leistbar sein sollen. Eigentümerschaft und Märkte sind nach Florio daher als Instrumente zur kollektiven Wohlfahrtssicherung zu verstehen. ■

Text: Bernadette Aichinger
Lehrgang für European Studies, Universität Wien

1 *Florio, M. (2013): Network Industries and Social Welfare. The Experiment that Reshuffled European Utilities*
2 *Vgl. Berrer, H. et al. (2003): Effekte der Telekom-Liberalisierung. Vorläufiger Endbericht. Institut für Höhere Studien/ExAqua Forschung, S. 112*
3 *Vgl. Florio (2013): S. 336f*
4 *Vgl. Berrer et al. (2003): S. 88*

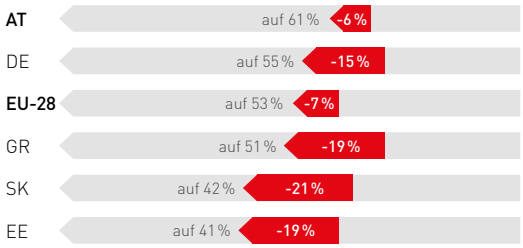
Infografik: Einstellung zu Liberalisierung und öffentlichen Dienstleistungen

Einstellung zu Liberalisierung (2014)



Einstellungsänderungen zu Liberalisierung (2009-2014)

Rückgang der positiven Bewertung von Liberalisierung:



Zunahme der positiven Bewertung von Liberalisierung:

Einstellung zu öffentlichen Dienstleistungen (2014)

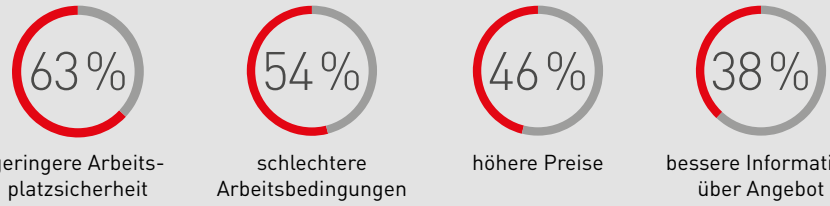
Staaten mit dem größten Anteil an Befragten, die öffentliche Dienstleistungen positiv/negativ bewerten:

Quellen: European Commission (2009): Eurobarometer 72. Public Opinion in the European Union, Volume 2; European Commission (2014): Eurobarometer 82. Public Opinion in the European Union

Privatisierung und Qualitätsaspekte in Österreich (2011)

Einschätzung sich verändernder Qualitätsaspekte bei Privatisierung:

Quelle: SORA (2011): Die Angebote der Daseinsvorsorge im Bewusstsein der österreichischen Bevölkerung



Im Großteil der EU-28 Staaten wird der Begriff „Liberalisierung" positiv bewertet. Spitzenwerte werden 2014 in Malta (71 Prozent), Rumänien (66 Prozent), Schweden (65 Prozent), Luxemburg (64 Prozent), Kroatien (63 Prozent), aber auch Österreich, Finnland, Dänemark und Portugal (jeweils 61 Prozent) erreicht. Einzig und allein in Ungarn überwiegen negative Einstellungen zu Liberalisierung (46 Prozent beurteilen den Begriff negativ, und nur 38 Prozent positiv). Auch in Griechenland und Belgien (jeweils 41 Prozent) wird Liberalisierung häufig negativ gesehen, allerdings gibt es in beiden Staaten auch mit 51 Prozent eine positive Beurteilung des Begriffs. In Frankreich halten sich Befürworter (42 Prozent) und Gegner (39 Prozent) in etwa die Waage. Im Vergleich zur fünf Jahre davor liegenden Eurobarometer-Befragung (Herbst 2009) ist die positive Konnotation von Liberalisierung in 23 EU-Staaten zurückgegangen, insbesondere in der Slowakei (-21 Prozent), Estland (-19 Prozent) und Griechenland (-19 Prozent, von einer sehr hohen Zustimmung von 70 Prozent im Jahr 2009 ausgehend). Auch in Deutschland ist die positive Konnotation vom noch 2009 zweithöchsten Wert (70 Prozent) auf 55 Prozent zurückgegangen, in Österreich - das Zustimmungswerte über dem EU-Durchschnitt hat - von 67 Prozent auf 61 Prozent. Einzig in Irland, Kroatien (jeweils +1 Prozent) und Malta (+9 Prozent) ist die positive Bewertung von Liberalisierung zwischen 2009 und 2014 gestiegen.

Der Begriff „öffentliche Dienstleistungen" ist 2014 im Großteil der EU-28 Staaten positiv beurteilt worden; die höchsten Zustimmungswerte sind in Skandinavien zu finden (Finnland 88 Prozent, Schweden 85 Prozent), aber auch in Luxemburg (82 Prozent), Estland (77 Prozent), sowie Litauen und Österreich (je 76 Prozent) liegt die Zustimmung weit über dem EU-Durchschnitt von 65 Prozent . In Griechenland hingegen verbinden 60 Prozent der Befragten etwas Negatives mit öffentlichen Dienstleistungen, in Tschechien 55 Prozent und Kroatien 52 Prozent. In Italien halten sich positive und negative Bewertungen in etwa die Waage (48 Prozent positiv, 47 Prozent negativ).

In Österreich wurde 2011 von SORA untersucht, welche Folgen eine Privatisierung aus Sicht der Befragten auf diverse Qualitätsaspekte (vormals) öffentlicher Dienstleistungen hätten. 63 Prozent meinten, eine Privatisierung würde die Arbeitsplatzsicherheit verringern, 54 Prozent rechneten mit schlechteren Arbeitsbedingungen, 46 Prozent mit höheren Preisen, aber auch 38 Prozent mit einer besseren Information über das Angebot. ■

Text: Bernadette Allinger
FORBA

Abkürzungen für Ländernamen

AT	Österreich	**HU**	Ungarn
BE	Belgien	**IE**	Irland
BG	Bulgarien	**IS**	Island
CH	Schweiz	**IT**	Italien
CY	Zypern	**LT**	Litauen
CZ	Tschechische Republik	**LU**	Luxemburg
DE	Deutschland	**LV**	Lettland
DK	Dänemark	**MT**	Malta
EE	Estland	**NL**	Niederlande
ES	Spanien	**NMS-12**	BG, CY, CZ, EE, HU, LT, LV, MT, PL, RO, SI, SK
EU-10	CY, CZ, EE, HU, LT, LV, MT, PL, SI, SK	**NO**	Norwegen
EU-15	AT, BE, DE, DK, ES, FI, FR, GR, IE, IT, LU, NL, PT, SE, UK	**PL**	Polen
EU-27	AT, BE, DE, DK, ES, FI, FR, GR, IE, IT, LU, NL, PT, SE, UK, BG, CY, CZ, EE, HU, LT, LV, MT, PL, RO, SI, SK	**PT**	Portugal
		RO	Rumänien
EU-28	EU-27 und HR	**SE**	Schweden
FI	Finnland	**SI**	Slowenien
FR	Frankreich	**SK**	Slowakische Republik
GR	Griechenland	**UK**	Großbritannien
HR	Kroatien	**US**	Vereinigte Staaten von Amerika

HERAUSGEBER:

MIT FREUNDLICHER UNTERSTÜTZUNG DURCH:

Die Herausgabe des „Trendreport Arbeit, Bildung, Soziales – Österreich im Europavergleich" wird durch die finanzielle Förderung des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie, des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, des Bundesministeriums für Bildung und Frauen, der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich, der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien, des Verbands der öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, des Verbands kommunaler Unternehmen Österreichs, der Verkehrs- und Dienstleistungsgewerkschaft vida und des Städtebunds ermöglicht.

Download der elektronischen Ausgaben unter: www.forba.at/de/publications/trendreport/

IMPRESSUM: Herausgeber: Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA), 1020 Wien, Aspernbrückeng. 4/5, in Kooperation mit dem Institut für Soziologie der Universität Wien, 1090 Wien, Rooseveltplatz 2, und der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE), 1090 Wien, Rotenhausg. 6/Top 89; **Medieninhaber:** FORBA, 1020 Wien, Aspernbrückeng. 4/5; **Redaktion:** FORBA, 1020 Wien, Aspernbrückeng. 4/5; **Gestaltung:** Schrägstrich Kommunikationsdesign e.U.; **Lektorat:** Irene Steindl; **Fotos:** iStockphoto; **Hersteller:** druck.at; **Herstellungsort:** Wien; **Blattlinie:** Der „Trendreport Arbeit, Bildung, Soziales – Österreich im Europavergleich" bietet Daten und Trends zu aktuellen Fragen von Arbeit, Beschäftigung, Bildung und sozialer Sicherheit und vergleicht dabei insbesondere die Situation in Österreich mit der in anderen EU-Mitgliedstaaten.