

LIBERALISIERUNG – DIE EUPHORIE IM OSTEN IST VORBEI

Zum Stand der Liberalisierung der öffentlichen
Dienstleistungen in den neuen Mitgliedstaaten der EU

1. Einleitung	150
2. Gemeinsame Entwicklungen in den 10 neuen Mitgliedstaaten	153
3. Unterschiede in der Entwicklung der Liberalisierung und Privatisierung	159
4. Zusammenfassung	166

Auszug aus WISO 4/2004

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Weingartshofstraße 10

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@ak-ooe.at

Internet: www.isw-linz.at

Andreas Höferl

Generalsekretär der
Österreichischen
Gesellschaft für
Politikberatung und
Politikentwicklung

1. Einleitung

15 Jahre nach dem Beginn des politischen Umbruchs und einer grundlegenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation ist auch in Osteuropa die Euphorie verfliegen. Auch bei öffentlichen Dienstleistungen haben sich völlige Liberalisierung und Privatisierung nicht als allein seligmachende Methoden erwiesen. Die hohen theoretischen Ansprüche sind durch praktische Erfahrungen ergänzt worden. Und in etlichen Fällen hat man aus Fehlern sogar schon gelernt und Konsequenzen gezogen.

Die „Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung“ (ÖGPP) hat die bemerkenswerte Entwicklung der öffentlichen Dienstleistungen in der EU in den letzten zwei Jahrzehnten untersucht und in einer Studienreihe veröffentlicht. Die ÖGPP ist ein gemeinnütziger Verein, der seit 2001 besteht und sich mit politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen und Trends befasst, diese analysiert und durch seine Veröffentlichungen Beiträge zum politischen Dialog und zur Bewusstseinsbildung leistet.

Ein solcher wichtiger Beitrag war bzw. ist eine Studienreihe zur „Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU“. Erstmals wurde versucht, einen systematischen und kompletten Überblick über die Privatisierung und Liberalisierung aller wichtigen öffentlichen Dienstleistungen in den damals noch 15 Mitgliedstaaten der EU während der letzten zwei Jahrzehnte zu geben.¹ Seit dem Jahr 2002 wurden insgesamt fünfzehn Dienstleistungsbereiche untersucht und ausführlich dargestellt: jene, in denen Liberalisierungsschritte seitens der EU ausdrücklich vorgesehen sind wie der Öffentliche Rundfunk – Fernsehen, die Telekommunikation, Eisenbahn und öffentlicher Personennahverkehr, Postdienste, Strom und Gas. Darüber hinaus wurden aber auch solche Dienstleistungen untersucht, wo Liberalisierungsschritte seitens der EU keineswegs verlangt wurden, aber im Zuge des allgemeinen Trends dennoch erfolgten wie etwa in der Abfall-

wirtschaft, bei der Wasserver- und der Abwasserentsorgung, in der Gesundheitsversorgung, bei den Pensionen, im Bildungswesen, in der Kultur, beim Wohnen, bei der Sicherheit bis hin zum Bestattungswesen.

Aus diesen Untersuchungen ließ sich erkennen, dass für die KonsumentInnen nur dann spürbare Vergrößerungen des Angebots und Verbilligungen von Leistungen erfolgten, wenn der Wettbewerb tatsächlich und zumindest halbwegs funktioniert. Das ist etwa beim Fernsehen und Radio der Fall, zum Großteil bei der Telekommunikation und zum Teil beim Strom, wo allerdings meist nur industrielle KundInnen von Marktöffnungen und Preissenkungen profitiert haben.

*EU-15-
Wettbewerb
funktioniert
oft nicht*

Die bisherigen Erfahrungen zeigten nämlich auch, dass der Wettbewerb in einigen Ländern der EU stark verzerrt wird oder gar nicht stattfindet durch die Marktbeherrschung bis hin zur Monopolstellung privater Unternehmen. Etwa bei der Wasserver- und Abwasserentsorgung, im Gasbereich, bei Postdiensten oder im Bestattungswesen.

Etwa in Frankreich und Großbritannien beherrschen einige wenige große private Anbieter den Markt der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. In Großbritannien wurde die Wasserversorgung schon in den 80er Jahren vollständig privatisiert, dennoch wurden den Versorgern noch auf 25 Jahre (!) Gebietsmonopole zugestanden. In der Gaswirtschaft und bei den Postdiensten haben in nahezu allen EU-Mitgliedstaaten die schon bisher marktbeherrschenden, meist staatlichen Unternehmen – trotz teilweiser Privatisierung – ihre Marktstellung behaupten können.

Lange Zeit war das auch in der Telekommunikation der Fall. In Großbritannien wurde beispielsweise erst 2001, 8 Jahre nach der vollständigen Privatisierung der „British Telecom“ ihr Monopol bei der Telefonauskunft aufgehoben. Auch die „Telecom Italia“ behielt noch zwei Jahre, nachdem sie mehrheitlich privatisiert war, (bis 1999) das Monopol für Ortsge-

sprache. Auch die seit den 90er Jahren mehrheitlich privatisierte spanische „Telefonica“ behielt bis 1998 das Monopol bei Orts- und Ferngesprächen.

Darunter leidet der Wettbewerb, die Qualität der Dienstleistungen und es steigen die Kosten für die KonsumentInnen (etwa bei der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, im Gesundheits- und Bildungswesen, bei der Sicherheit und beim Wohnen).

Auch für bisherige Dienstleistungserbringer erwiesen sich Liberalisierung und Privatisierung nicht immer als Vorteil: So blieb vielen Gemeinden nach der Privatisierung der gewinnbringenden Sammlung wiederverwertbarer Altstoffe meist nur die teure Sammlung und Entsorgung des Restmülls.

*850.000 Jobs
gingen in der
EU 15 verloren*

Die bisherigen Erfahrungen zeigen zudem, dass durch massive Kostensparprogramme bei öffentlichen und mehr noch privatisierten Dienstleistungsunternehmen oft sehr viele Arbeitsplätze verloren gingen. Allein in der Telekommunikation, bei den Eisenbahnen, bei den Stromerzeugern und -versorgern gingen seit Beginn der Liberalisierungen und Privatisierungen in den 80er Jahren in der EU zusammen 850.000 Jobs verloren. Allein in den öffentlichen Eisenbahnunternehmen der EU sind seit 1990 über 500.000 Arbeitsplätze – oder rund 40 % – verloren gegangen (die meisten davon in Deutschland, Italien und Großbritannien). Und in anderen Bereichen, die noch zur Liberalisierung und Privatisierung anstehen, wie den Postdiensten, gehen sie bis heute verloren. Durch neue Dienstleistungsanbieter (etwa in der Telekommunikation, bei privaten Verkehrsunternehmen und Sicherheitsdiensten) konnten diese Arbeitsplatzverluste nur teilweise kompensiert werden.

Mit der Erweiterung der Europäischen Union um 10 neue Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 bot sich als logischer und ergänzender Schritt an, auch die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen in diesen neuen Mitglied-

staaten zu untersuchen, zumal über diese Staaten weit weniger Informationen und Erfahrungsberichte vorliegen und zudem die Entwicklung in diesen Ländern durch den radikalen gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Umbruch nach 1989 zum Teil anders begründet war und auch anders verlief als in den „alten“ Mitgliedstaaten. Diese Untersuchungen wurden im Jänner 2004 begonnen und werden mit Ende dieses Jahres abgeschlossen.

Die Entwicklung in den neuen Mitgliedstaaten der EU zeigte, dass diese in Erwartung einer EU-Mitgliedschaft in den 90er Jahren die damals sich am Höhepunkt befindlichen Entwicklungen hin zu Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen zumeist mit hohem Tempo nachvollzogen.

Dennoch verliefen die Entwicklungen nicht gleichmäßig.

- Sie waren abhängig von der politischen Ausrichtung der jeweiligen Regierung.
- Und sie erfolgten in den Staaten des ehemaligen Ostblocks anders als in Malta und Zypern, die zudem durch ihre Inselage und die Kleinheit der Märkte eine andere Entwicklung nahmen.

*uneinheitliche
Entwicklung in
den neuen
Mitgliedstaaten*

2. Gemeinsame Entwicklungen in den 10 neuen Mitgliedstaaten

An gemeinsamen Entwicklungen in den 10 neuen Mitgliedstaaten der EU lässt sich feststellen:

Die MEDIENLANDSCHAFT war nach dem Sturz der kommunistischen Regierungen bzw. der Gründung unabhängiger Staaten der erste Dienstleistungsbereich, der liberalisiert wurde, wo neben den weiterbestehenden staatlichen Sendern und Zeitungen unabhängige Medien meist mit Hilfe internationaler, westeuropäischer Medienunternehmen entstanden. Die staatlichen Medien verloren ausnahmslos Marktanteile, bestehen allerdings in allen Staaten bis heute weiter. In den Folgejahren ist mit der politischen Normalisierung meist ein Rückgang in

*wenig Probleme
bei Medien,
Wohnungen
und Tele-
kommunikation*

der Vielfalt und der Auflage der Printmedien festzustellen, dagegen eine Zunahme rein kommerzieller, stark von Unterhaltung geprägter Medien (vor allem private Fernseh- und Rundfunksender, Boulevardblätter und Magazine).

*Wohnungen
wurden meist an
bisherige Mieter
verkauft*

Die staatlichen oder kommunalen WOHNUNGEN gehörten in den osteuropäischen Beitrittsländern ebenfalls zu den ersten öffentlichen Gütern, die nach dem Umbruch 1989 privatisiert und dabei zumeist an die bisherigen Mieter verkauft wurden. Der Eigentumsanteil an Wohnungen ist in den osteuropäischen Staaten meist wesentlich höher (bis zu 100 % etwa in Estland) als in westeuropäischen Staaten. Osteuropäische Wohnungen haben meist einen hohen Ausstattungsgrad (mit Zentralheizung, Bad und WC in der Wohnung) aufgrund der intensiven Bautätigkeit der letzten Jahrzehnte. Das Privateigentum an Wohnungen wirkte sich allerdings nur positiv auf die Instandhaltung der einzelnen Wohnungen aus, es fehlen meist die Mittel und öffentlichen Gelder für die notwendige bautechnische Sanierung der Gebäude insgesamt, deren Qualität als schlecht gilt. Und es fehlen die öffentlichen Mittel für den Neubau von Sozialwohnungen, nach denen nach wie vor Nachfrage besteht.

*weiter staatliche
Dominanz beim
Festnetzmarkt*

Die TELEKOMMUNIKATIONSMÄRKTE gehörten in den osteuropäischen Ländern ebenfalls schon seit Mitte der 90er Jahre zu den ersten, die liberalisiert wurden. In allen Staaten traten dabei westeuropäische Telekommunikationsgesellschaften als Anbieter von Mobilfunk auf. Mit etwas Verzögerung wurden sie auch zu neuen Teil- oder sogar Mehrheitseigentümern der staatlichen Telekom-Gesellschaften und brachten auf diese Weise auch das notwendige Kapital und Know-how zur Modernisierung der Dienstleistungen mit. Ebenso viel oder wenig wie in den westeuropäischen Staaten ist der Festnetzmarkt in den neuen Mitgliedstaaten liberalisiert. Gegen die bisherigen staatlichen Festnetzeigentümer konnten sich alternative Anbieter auch in den neuen Mitgliedstaaten bislang nicht wirklich durchsetzen.

Dies gilt auch für andere netzgebundene Dienstleistungsanbieter: Trotz verlangter Liberalisierung der STROM- und GAS-MÄRKTE sind die bisher staatlichen Versorgungsunternehmen in den neuen Mitgliedstaaten marktbeherrschend geblieben, wenngleich sie – in sehr unterschiedlichem Maße – durch Privatisierung neue Eigentümer bekommen haben. Auch hier sind es vor allem westeuropäische Energieunternehmen, die sich in die neuen Märkte eingekauft haben und mit den bestehenden Strukturen weiterarbeiten. Eine wesentliche Entwicklung war allerdings hier ein deutliches Ansteigen der Energiepreise.

*v. a. west-
europäische
Energie-
unternehmen
haben sich in
neue Märkte
eingekauft*

Auch im Bereich des VERKEHRSDIENSTLEISTUNGEN ist festzustellen, dass das verhältnismäßig gut ausgebaute System öffentlicher Anbieter (Eisenbahn, Busse im öffentlichen Nahverkehr) funktioniert und meist noch im Eigentum des Staates oder größerer Städte geblieben ist. Private Eigentümer finden sich hier erst vereinzelt. Dies gilt auch für den Großteil der Luftfahrtlinien und Flughäfen. Weit häufiger erfolgte eine Privatisierung bisher staatlicher Schifffahrtsunternehmen. Und bekannt sind auch die Experimente mit privaten Errichtern und Betreibern von Autobahnen. Sie sind, wo sie versucht wurden – vor allem in Polen und Ungarn –, kläglich gescheitert. Das 1995 beschlossene Autobahnbauprogramm Polens galt als eines der ehrgeizigsten in Europa: Innerhalb von 20 Jahren sollten nicht weniger als 2.300 gebührenpflichtige Autobahnkilometer durch private Investoren gebaut werden. Nachdem 6 Jahre später noch kein einziger Kilometer auf diese Weise entstanden war, wurde ein neues Programm mit lediglich 1.100 km entworfen, überwiegend finanziert aus öffentlichen und EU-Mitteln. Die Autobahn von Győr in Ungarn nach Österreich war 1995 das erste private Betreibermodell, ist aber zwischenzeitlich verstaatlicht, weil nicht die nötige Zahl an Mautzahlern erreicht werden konnte. Gleiches geschah mit der Autobahn M5 von Budapest Richtung Süden.

*Privatisierung
von Autobahnen
gescheitert*

*Regionalisierung
und Kommunalisierung brachte
meist nichts*

Im Bereich der POSTDIENSTE ist festzustellen, dass den Liberalisierungserfordernissen der EU zwar alle Beitrittsländer unterliegen, jedoch erbringen in allen neuen Mitgliedstaaten – ebenso wie in den alten – noch die staatlichen Postunternehmen mit den Universaldiensten auch den Großteil der Postdienstleistungen. Sehr vorsichtig erfolgt in den neuen Mitgliedstaaten auch die Entwicklung der Post hinsichtlich Privatisierung der Unternehmen. Die Unternehmen werden auf zunehmenden Wettbewerb durch Kostensparprogramme und den Abbau von Mitarbeitern vorbereitet. Bislang haben die Postunternehmen aber meist nur die Postbanken privatisiert. Mit dem Umbruch und dem Abgehen von zentralstaatlicher Verantwortung aller Lebensbereiche suchten die meisten neuen Mitgliedstaaten ihr Heil auch darin, öffentliche Dienstleistungen vom Staat weg in die Verantwortung der Regionen und Kommunen zu übergeben. Dies betraf vor allem Umweltdienstleistungen wie Abfallwirtschaft, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Kultureinrichtungen und zum Teil auch Gesundheitseinrichtungen. Wobei mit der Übertragung auch mehr oder weniger finanzielle Hilfen mitgegeben wurden.

*Verpflichtungen
aus Beitritts-
verträgen*

Insbesondere die Qualität der genannten UMWELTDIENSTLEISTUNGEN gilt in den meisten europäischen Staaten als vergleichsweise schlecht. Sehr wenig wurde in den vergangenen Jahrzehnten auf eine umweltgerechte Abfall- oder Abwasserentsorgung geachtet. Weil die Beitrittsverträge die Staaten aber zu hohen Qualitätsanforderungen verpflichten, behelfen sich insbesondere in der Abfallwirtschaft und der Abwasserentsorgung – und damit in Zusammenhang stehend meist auch der Wasserversorgung – immer mehr verantwortliche Gebietskörperschaften mit Privatisierungen und Konzessionsvergaben, um westeuropäisches Kapital und Know-how zur Verbesserung der Anlagen und Dienste zu bekommen. So sind etwa in der Slowakei die österreichischen Unternehmen ASA und ARA sogar marktführend in der Sammlung und Wiederverwertung von Abfällen.

Weitgehend ungelöst ist dagegen das Finanzproblem der Regionen und Gemeinden mit ihnen übertragenen KULTUREINRICHTUNGEN. Diese hatten vor allem in den sowjetisch bestimmten Ländern hohen Stellenwert, waren gut ausgebaut, belasten daher aber auch die öffentlichen Haushalte entsprechend stark. Privatisierungsmaßnahmen (etwa in Estland und Litauen) haben sich als wenig erfolgreich herausgestellt.

Weit stärker verbreitet sind private Anbieter in den neuen Mitgliedstaaten dagegen im Bereich der BILDUNG. In unterschiedlichem Maße haben die Staaten Anbieter im Bereich der Grund- und Mittelschulen oder auch die freie Schulwahl (etwa in Estland) zugelassen. Am stärksten tatsächlich verbreitet sind private Anbieter in vielen Staaten im Hochschulbereich – allerdings auch verbunden mit entsprechend hohen Studiengebühren zur Finanzierung ihrer Aufwendungen. In Estland, Lettland, Polen oder Ungarn ist bereits die Hälfte der Hochschulen nichtstaatlich.

*private Anbieter
v. a. im
Hochschul-
bereich*

Ebenfalls mit zum Teil erheblichen Finanzierungsproblemen kämpft das GESUNDHEITSWESEN in den osteuropäischen Staaten, in denen – ebenfalls noch aus der sowjetischen Tradition kommend – ein relativ dichtes Netz an Gesundheitseinrichtungen (von Apotheken über lokale Kliniken und Ambulanzen bis hin zu Spitälern) besteht, oft auch eine hohe Zahl an ÄrztInnen und Spitalsbetten. Aufgrund der schon früher und noch immer vergleichsweise schlechten Bezahlung des Gesundheitspersonals hat sich in allen osteuropäischen Staaten ein System privater, illegaler, aber dennoch weitverbreiteter Zuzahlungen durch PatientInnen entwickelt, das in manchen Staaten ein Viertel bis zu einem Drittel der gesamten Gesundheitsausgaben beträgt. Bemerkenswert ist im Gesundheitswesen, dass sich zu dessen Finanzierung zusätzlich zur staatlichen Säule einerseits solidarische Krankenversicherungssysteme entwickelt haben, andererseits in der Ausgliederung von Spitälern und Überführung in wirtschaftliche Selbstständigkeit die Lösung gesucht wird. Experimente wie die völlige Dezentralisierung des Gesundheitswesens und

*große Finanz-
probleme im
Gesundheits-
und Pensions-
wesen*

*Umbau der
Pensionssysteme*

Überantwortung an Gemeinden und Provinzen sowie auch eine freie Kassenwahl, wie dies in Polen versucht worden ist, sind gescheitert und bereits wieder zurückgenommen worden. Ebenfalls ergänzt durch private Zahlungen werden mittlerweile fast alle PENSIONSSYSTEME in den neuen Mitgliedstaaten. Auch hier dominierte bis vor wenigen Jahren die rein staatliche umlagefinanzierte Pensionsvorsorge, die in den meisten Ländern durch eine zweite, betriebliche und eine dritte, private Zusatzvorsorge, die beide jeweils kapitalmarktbasierend sind, sowie durch die Anhebung des Pensionsantrittsalters ergänzt wurde. Allerdings gehen manche Staaten hierbei zu weit, binden per Gesetz zu hohe Beiträge vor allem in die zweite Säule, sodass dadurch Einnahmenverluste im staatlichen System entstehen, welche wiederum die Finanzierungsprobleme weiter vergrößern. In der Slowakei beispielsweise muss jeder ins Erwerbsleben Eintretende seit Jahresbeginn 2004 die Hälfte seiner Beiträge in ein verpflichtendes, kapitalmarktbasierendes System einzahlen, weshalb der Druck zu weiteren Privatisierungen zunimmt. In Polen müssen sogar drei Viertel der Arbeitnehmerbeiträge in die zweite Säule eingezahlt werden.

*private
Sicherheits-
dienste boomen*

Ebenfalls eine Ergänzung öffentlicher Dienstleistung durch private Dienste ist in der SICHERHEIT festzustellen. Dies hat eine wesentliche Ursache einerseits in der deutlichen Zunahme der Kriminalität, andererseits in der meist noch schlechten Bezahlung und Ausstattung der öffentlichen Sicherheitskräfte. In Estland beispielsweise sind bereits mehr Menschen bei privaten Sicherheitsdiensten beschäftigt als bei der Polizei. Eine besonders boomende Branche sind Sicherheitsdienstleistungen auch in Polen, wo bereits 200.000 Menschen derart in privaten Diensten arbeiten; bis 2010 soll der Beschäftigtenstand um weitere 80.000 wachsen.

3. Unterschiede in der Entwicklung der Liberalisierung und Privatisierung

Neben den Gemeinsamkeiten gibt es aber auch Unterschiede in der Entwicklung der Liberalisierung und Privatisierung in den einzelnen neuen Mitgliedstaaten. Diese entstanden – wie erwähnt – vor allem aufgrund der jeweiligen politischen Entwicklung.

MALTA und ZYPERN bilden innerhalb der neuen Mitgliedstaaten Ausnahmen einerseits, weil sie nicht Mitgliedstaaten des Ostblocks waren, andererseits aufgrund ihrer Insellage und der Kleinheit der Märkte.

3.1. Malta

MALTAs öffentlicher Dienstleistungsbereich ist einerseits gekennzeichnet durch das britische Vorbild – erst 1964 wurde die Insel nach jahrhundertelanger britischer Herrschaft unabhängig –, andererseits durch den starken Einfluss der Kirche (etwa im Bildungssystem), und schließlich durch teils enormen Ressourcenmangel, wodurch die Trinkwasser- oder die Stromversorgung wichtige Kernaufgaben des Staates wurden und bis heute als solche gesehen werden. Nicht einmal die Hälfte des Trinkwassers Maltas kann aus Grundwasser gewonnen werden, der überwiegende Teil muss durch Meerwasserentsalzung bereitgestellt werden. An eine Privatisierung des Energiemonopolunternehmens Enemalta, das zugleich größter Arbeitgeber des Landes ist, ist auch nicht gedacht. Das maltesische Gesundheitssystem ist ähnlich organisiert wie das britische, ist also kostenlos und aus Steuermitteln finanziert. Es gibt jedoch eine Tendenz zur privaten, kostenpflichtigen Versorgung, da die Qualität dort höher ist, die Honorare aber dennoch staatlich begrenzt sind. Auch das Pensionsystem weist einen nur geringen Privatisierungsgrad auf, denn die staatliche Altersvorsorge macht einen großen Teil des Einkommens aus. Auch die staatseigene Schiffswerft und Reparaturdocks sind als große Arbeitgeber und Prestigeobjekte der Seefahrernation Malta weiterhin in Staatsbesitz.

Trinkwasser- und Stromversorgung weiter staatliche Kernaufgabe ...

... auch das Pensionsystem weist nur geringen Privatisierungsgrad auf

Aufgrund massiver Probleme mit der veralteten Müllentsorgung wird allerdings das Abfallmanagement privatisiert. Kirchliche Schulen sind dank öffentlicher Förderungen ebenso gebührenfrei wie öffentliche Schulen. Teilweise privatisiert sind die Post und die Telekom. Weitgehender liberalisiert ist der Medienmarkt.

3.2. Zypern

ZYPERN ist seit 1974 durch die Besetzung durch die Türkei geteilt. Am 1. Mai 2004 trat daher lediglich der Südteil der Insel der EU bei. Die weit abseits im Bewusstsein Europas gelegene Insel weist einige bemerkenswerte Entwicklungen auf. Zypern hat unter allen Beitrittsländern das höchste Pro-Kopf-Einkommen. Verantwortlich sind vor allem der Tourismus sowie Finanz- und Unternehmensdienstleistungen. Insbesondere das hat dazu geführt, dass bei privaten Sicherheitsdiensten auf Zypern bald gleich viel Menschen beschäftigt sind wie bei der zypriotischen Polizei. Auch das zypriotische Bildungssystem gehört zu den entwickeltsten in ganz Europa. Die Kinderbetreuung ist vergleichsweise gut ausgebaut, ebenso Nachmittagsangebote im Mittelschulbereich. Und Zypern weist eine der höchsten Studentenquoten Europas auf. Zyperns Stromerzeugung ist stark von Erdölimporten abhängig, weshalb das Land führend wurde in der Pro-Kopf-Erzeugung von Solarenergie. Die öffentliche Gesundheitsversorgung ist für sozial Schwächere kostenlos, für Besserverdienende allerdings mit sehr hohen Selbstbehalten verbunden. ZurZeit ist eine Umstellung von Steuer- auf Sozialversicherungsfinanzierung im Gange. Private Pensionsvorsorge spielt in Zypern keine Rolle. Eine Monopolstellung haben weiterhin die Post und die Telekom. Auch in Zypern herrscht Einigkeit, dass die sensible Aufgabe der Trinkwasserherstellung öffentliche Aufgabe bleiben soll. Bemerkenswert ist auch der hohe Anteil öffentlicher Wohnraumversorgung, hauptsächlich bedingt allerdings dadurch, dass nach der Besetzung des Nordteils der Insel für zahlreiche Vertriebene Wohnraum geschaffen werden musste.

*Gesundheits-
versorgung:
Umstellung von
Steuer- auf
Sozial-
versicherungs-
finanzierung*

3.3. Baltikum

Bemerkenswert ist weiters, dass die Entwicklung in den drei baltischen Staaten unterschiedlich verlaufen ist.

- ESTLAND gilt als das progressivste Land des Baltikums hinsichtlich der Einführung der Marktwirtschaft und des Umbaus der wirtschaftlichen Strukturen und Liberalisierung und Privatisierung seiner Dienstleistungen. Im Zuge der Privatisierung öffentlicher Unternehmen wurde praktisch alles veräußert, wobei sehr stark skandinavische Unternehmen zum Zuge kamen und neue Eigentümer wurden. Im Bildungssystem herrscht freie Schulwahl. Im Hochschulbereich wurden die öffentlichen Förderungen stark verringert, StudentInnen müssen ihre Studien zum Teil selbst finanzieren und von den 10 Universitäten sind bereits 4 private, die sich aufgrund höherer Studienbeiträge auch ausländisches Lehrpersonal leisten können. Anders als in anderen osteuropäischen Ländern gab es Anfang der 90er Jahre in Estland auch eine Privatisierung vieler Kultureinrichtungen, doch fehlen den neuen Eigentümern meist die nötigen Mittel. Viele Bereiche – vor allem Kinos – mussten schließen. Mehrheitlich privatisiert wurden auch – eine Ausnahme in Europa – die Eisenbahn Eesti Raudtee, die Luftlinie und die kommunale Wasserversorgung in der Hauptstadt Tallinn mit der Folge, dass die Wasserpreise dort in den darauf folgenden vier Jahren um 50 % erhöht wurden.
- Im Nachbarland LETTLAND dagegen begann die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen nach der Staatsgründung 1991 eher schleppend. Teilweise privatisiert wurden zwar das Gasversorgungsunternehmen Latvijas Gaze, das Ölunternehmen Ventspils Nafta, noch nicht dagegen der Stromversorger Latvenergo. Verstärkt wurden in den letzten Jahren die Privatisierungsbemühungen vor allem im Hochschul- und Gesundheitsbereich. Nahezu die Hälfte der 34 lettischen Hochschulen sind private Einrichtungen. Nicht einmal jeder zweite Studienplatz wird noch vom Staat finan-

progressivstes Land bei der Einführung der Marktwirtschaft

Privatisierungsbemühungen besonders im Hochschul- und Gesundheitsbereich

ziert, die Studiengebühren sind mit bis zu 2.350 Euro pro Jahr vergleichsweise hoch. Und Lettland bildet mittlerweile das Schlusslicht der EU bei den öffentlichen Gesundheitsausgaben. Vor allem die ambulanten Einrichtungen wurden weitgehend privatisiert, häufig ÄrztInnen oder gemeinnützigen Einrichtungen überlassen. Die private Zuzahlung von PatientInnen für Behandlungen wurde gesetzlich auf 20 % verringert, dennoch müssen etwa Zahnbehandlungen und fast alle Medikamente von den PatientInnen selbst bezahlt werden.

Privatisierungsgrad in einzelnen Sparten sehr unterschiedlich

- In LITAUEN ist ebenfalls im Hochschulbereich der Anteil privater Einrichtungen stark gestiegen, mehrheitlich privatisiert wurden die großen Strom- und Gasversorger. Noch vergleichsweise günstig und besser als in den baltischen Nachbarstaaten ausgebaut ist das Gesundheitswesen wie auch die Krankenversicherung, sodass hier in den kommenden Jahren Finanzierungsengpässe zu erwarten sind. Negative Erfahrungen hat auch Litauen mit der Privatisierung von Kultureinrichtungen gemacht: Auch hier zeigen sich viele private Betreiber nicht in der Lage, ohne öffentliche Hilfe ihre Aufgaben zu erfüllen. Eher schwach entwickelt ist in Litauen die Bedeutung der zweiten und dritten Säule in der Pensionsvorsorge: Hier gibt es eher sehr hohe Arbeitgeberanteile und nur geringe Beiträge der ArbeitnehmerInnen. Erwähnenswert ist auch ein Beschluss des Gemeinderates der Hauptstadt Vilnius 1998: Man entschloss sich die Wasserversorgung nicht zu privatisieren. Stattdessen wurde ein Entwicklungsfonds zur Verbesserung der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung errichtet, in den u. a. Mittel der EBRD, der Weltbank, internationaler und nationaler Banken und Fonds eingebunden wurden.

3.4. Österreichs Nachbarstaaten und Polen

Auch in den Nachbarstaaten Österreichs erfolgte die Liberalisierung und Privatisierung in sehr unterschiedlicher Weise.

- Unmittelbar vor und nach der Staatsgründung der SLOWAKEI 1993 gab es eine erste große Privatisierungswelle, die allerdings Mitte 1995 durch die Regierung Meciar gestoppt wurde, die bei strategisch wichtigen Betrieben der Energie- und Gaswirtschaft, des Post- und Fernmeldewesens, der pharmazeutischen Produktion, Forst- und Wasserwirtschaft usw. Eigentumsanteile bis über 50 % behalten wollte. Die EU quittierte das 1996 mit der Einstellung von Finanzhilfen und dem Ende einer Beitrittsperspektive. Da in den Folgejahren auch die Finanzprobleme vieler dieser Unternehmen größer wurden, kam es im Herbst 1998 zum politischen Wandel: Die Regierung Dzurinda begann mit einer intensiven Privatisierung und erhöhte auch drastisch bisher regulierte Preise öffentlicher Dienstleistungen. Die staatlichen Banken sind nun ebenso privatisiert wie die Telekom oder die großen Energieunternehmen. Es mehren sich allerdings selbst in der Regierung die Stimmen, die feststellen, dass durch den Verkauf der Großbanken an private Eigentümer der politische Einfluss verloren ging, dass dort investiert wird, wo es die Regierung für zweckmäßig hält. Oder dass die Regierung die Möglichkeit verlor, in die Preisentwicklung einzugreifen. Dennoch hält die Regierung an ihrer Privatisierungslinie fest, insbesondere weil der Staat Geld braucht, um seine Pensions- und Gesundheitsreformen zu finanzieren. Das Finanzierungsproblem im Gesundheitswesen soll durch die Schaffung einer privaten Zusatzversicherung, höhere Selbstbehalte für PatientInnen, die Übertragung von Pflegeheimen und kleineren Spitälern an die Kommunen, die Umwandlung größerer Spitäler in Aktiengesellschaften sowie Sparprogramme bei Leistungen und Personal bewältigt werden.
- Im Nachbarland TSCHECHIEN erfolgte die politische Entwicklung umgekehrt: Bis 1998 dominierten bürgerliche Regierungen, die die Privatisierung stark vorantrieben und nach etlichen Skandalen gerade auch im Zusammenhang mit Privatisierungen durch die Sozialdemokraten abgelöst wurden. In dieser ersten Zeit kam es u. a. zur weitgehenden Privatisierung oder Übertragung der Wasserver- und Ab-

*staatliche
Banken,
Telekom und
große Energie-
unternehmen
privatisiert*

- Umdenken insbesondere im Bildungsbereich erkennbar* wasserentsorgung an private Investoren und Gemeinden. Aber danach kam es beispielsweise 2003 zu einer Bildungsreform, die wieder stark die öffentliche Verantwortung betonte, nachdem bereits ein Fünftel der Mittelschulen private Schulen sind. Bemerkenswert ist ebenfalls, dass der Großteil der tschechischen Energieunternehmen (mit Ausnahme der Gaswirtschaft) noch in staatlichem Mehrheitseigentum ist.
- Strompreise um das Dreifache gestiegen*
- UNGARN erlebte in den Jahren nach der Wende einen mehrmaligen politischen Richtungswechsel. Sämtliche Kraftwerke – mit Ausnahme des einzigen Atomkraftwerkes – sind im Besitz ausländischer oder ungarischer Investoren. Eine Folge war ein rasanter Anstieg der Strompreise um das Dreifache zwischen 1990 und 2001. Die erfolglosen Versuche, den Autobahnbau privat zu finanzieren, wurden bereits erwähnt. Im Zuge einer Verwaltungsreform wurden 1990 sehr viele Zuständigkeiten für öffentliche Dienstleistungen an die Gemeinden übertragen. Mangels finanzieller Mittel hat ein Viertel der Gemeinden aber beispielsweise die Wasserver- und Abwasserentsorgung meist an ausländische Betreiber in Konzession abgegeben. Auch mit der Übertragung der vielen Kultur- und Bildungseinrichtungen haben die meisten ungarischen Kommunen finanzielle Probleme.
- Slowenien bei Privatisierungen sehr zurückhaltend*
- SLOWENIEN hat unter den Nachfolgestaaten Jugoslawiens den höchsten Entwicklungsgrad und einen der höchsten unter den neuen Mitgliedstaaten der EU. Dennoch ist in dem kleinen, wirtschaftlich erfolgreichen Land, dem man als einzigem zutraut, das durchschnittliche EU-BIP im nächsten Jahrzehnt zu erreichen, der Anteil des Staatsbesitzes bei Wirtschaftsunternehmen mit 50 % so hoch wie in keinem anderen osteuropäischen Land. Viele Tourismuseinrichtungen sind in staatlicher Hand, die Abfallwirtschaft gemeinsam mit der Trinkwasserversorgung und Straßenreinigung ist in der Hand der Kommunen bzw. kommunaler Unternehmen. Joint Ventures sorgen für einen Know-how-Transfer insbesondere bei der Abfallwirtschaft. 99 % aller slowenischen SchülerInnen besuchen öffentliche Schulen, die zur Gänze

staatlich finanziert sind. Die Universitäten sind ausschließlich öffentliche Einrichtungen, lediglich bei Fachhochschulen gibt es erste private Gründungen. Der slowenische Energiemarkt wurde liberalisiert, dennoch befinden sich die Erzeuger und Versorger in staatlicher Hand. Das slowenische Gesundheitssystem ist stark zentralisiert und wird von einem System öffentlicher Gesundheitszentren wahrgenommen. Bis vor wenigen Jahren gab es auf dem slowenischen Medienmarkt keine ausländischen Investoren und dennoch ist der Markt liberalisiert. Die slowenische Post ist weiterhin der einzige Universaldienstanbieter. Am Mobilfunkmarkt gibt es nur zwei Anbieter. Auch bei den Verkehrsdiensten sieht Slowenien es als nationale Aufgabe, die alten Verkehrswege leistungsfähig zu machen und auszubauen und investiert viel in den Bahn- und Autobahnausbau. Die slowenische Bahn ist im Staatsbesitz, auch die Nahverkehrsunternehmen sind in kommunalem oder staatlichem Eigentum. Private Sicherheitsdienste sind in Slowenien weit weniger tätig als in anderen osteuropäischen Ländern. Slowenien hat auch im Wohnungsbereich weniger stark privatisiert als andere osteuropäische Länder.

- POLEN wiederum galt lange Zeit als „Musterschüler“ bei Marktöffnung und Transformation des Staatseigentums in private Unternehmen. Die Abfallentsorgung ist etwa zur Hälfte in Händen privater Unternehmen, da viele Kommunen mit der Aufgabe einer umweltgerechten Entsorgung der stark steigenden Abfallmengen überfordert sind. Nach 1989 entfaltete der private Schulbereich enorme Dynamik. In Polen existieren bereits rund 2.500 nichtstaatliche, allerdings kostenpflichtige Schulen, die sich vor allem in den wohlhabenderen Ballungsräumen befinden. Polen hat eine Studierendenquote, die weit über dem EU-Durchschnitt liegt. Die Universitäten sind seit 1990 in Selbstverwaltung, heben unterschiedlich hohe Gebühren ein. Es hat sich auch eine starke zweite Säule in Form von Fachhochschulen gebildet. Über 400.000 StudentInnen studieren an nichtstaatlichen Hochschulen. Es dominieren Wirtschaftsstudien, weshalb Polen

Polen war „Musterschüler“ bei Marktöffnung und Privatisierung, musste aber einen Teil der Reformen wieder zurücknehmen

zu einem gefragten Standort für Ausgliederungen aus westeuropäischen Unternehmen geworden ist. Nicht bewährt hat sich dagegen die Übertragung des Gesundheitswesens an die Gemeinden und Provinzen 1989. Auch der anfängliche Wettbewerb unter 16 regionalen Kassen durch freie Kassenwahl erwies sich als Fehler. Ein höheres Leistungsangebot bei gleichen Beiträgen wurde dadurch „bestraft“, dass Versicherte zu diesen Kassen wechselten und diese noch höher finanziell belasteten. 2003 wurde die Gesundheitsversorgung wieder zentralisiert. Auf dem Energiesektor erfolgte zwar eine rasche Liberalisierung des Marktes, schleppend jedoch die Privatisierung der staatlichen Unternehmen. Der überwiegende Teil der rund 70 Erzeuger- und Verteilerunternehmen ist bis heute in öffentlicher Hand. Noch höher ist der Staatsanteil bei der Gasversorgung. Der Fernwärmemarkt ist überwiegend in kommunaler Hand.

4. Zusammenfassung

Insgesamt kann man feststellen, dass die Transformation in den ehemals kommunistisch regierten Staaten nun bereits mehr als 15 Jahre andauert und nach der ersten Liberalisierungs- und Privatisierungseuphorie auch Erfahrungen vorliegen. Und diese zeigen keineswegs nur Vorteile vor allem bei der Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen. Während sich die Liberalisierung etwa im Medienbereich bewährte und zu einem vielfältigen Informations- und Unterhaltungsangebot führte, wurden zu hohe Erwartungen in anderen Bereichen enttäuscht, etwa im Gesundheitsbereich oder beim Autobahnbau. Für die Bevölkerung war die Umstellung auf marktwirtschaftliche Unternehmensweisen bei vielen öffentlichen Dienstleistungen (vor allem im Energiebereich, bei Post und Telekommunikation) mit Preiserhöhungen verbunden, für viele Arbeitnehmer mit dem Verlust ihres Arbeitsplatzes. Doch so wie in den alten Mitgliedstaaten lässt sich feststellen, dass auch die neuen Mitgliedstaaten aus den eigenen Erfahrungen und denen anderer zu lernen beginnen und vorsichtiger an den Umbau ihrer Volkswirtschaften und der öffentlichen Dienstleistungen herangehen.

Anmerkung:

- 1 Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung: Studienreihe „Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU“ in 15 Teilen, veröffentlicht seit 2002 in großteils aktualisierten Versionen und kostenlos zugänglich auf www.politikberatung.or.at

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Weingartshofstr. 10, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@ak-ooe.at
Internet: www.isw-linz.at