

Dr. Dagmar Vinz

Genderaspekte bei der Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen am Beispiel der Energie- und Wasserversorgung

**Zusammenstellung des Diskussionsstandes und Vorschläge für eine
gendersensible Beurteilung und Politikbetrachtung.**

Frankfurt am Main, Januar 2005

genaStudien 2

Genderaspekte bei der Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen am Beispiel der Energie- und Wasserversorgung

Zusammenstellung des Diskussionsstandes und Vorschläge für eine gendersensible Beurteilung und Politikbetrachtung.

Dr. Dagmar Vinz

Herausgeberin:

© **genanet** – Leitstelle Geschlechtergerechtigkeit & Nachhaltigkeit (Hg.)

LIFE e.V.

Hohenstaufenstr. 8

D-60327 Frankfurt a.M.

Fon +49.(0)69.740757

Fax +49.(0)69.740842

www.genanet.de

Frankfurt am Main, Januar 2005

genanet wird finanziell gefördert mit Mitteln des Umweltbundesamtes und Bundesumweltministeriums. Die Verantwortung für den Inhalt liegt bei der Herausgeberin.

Inhalt

1. Einführung und zentrale Begriffe	2
1.1 Privatisierung	2
1.2 Liberalisierung	2
1.3 Sonderfall Wasser? Unterschiede zwischen Wasser und Strom	3
2. Privatisierung und Liberalisierung der Energieversorgung	4
2.1 Liberalisierung der Elektrizitätswirtschaft.....	4
2.2 Strukturierung der Stromwirtschaft in Deutschland	4
3. Privatisierung und Liberalisierung der Wasserversorgung	4
3.1 Dezentralität als Strukturprinzip der öffentlichen Wasserversorgung	4
3.2 Gutachterstreit: Positionen zur Privatisierung und Liberalisierung.....	5
3.3 Bundestagsbeschluss für eine Nachhaltige Wasserwirtschaft.....	5
3.4 EU Positionen	6
4. Genderaspekte im Themenfeld „Privatisierung und Liberalisierung der Wasser- und	
Stromversorgung“	7
4.1 Genderaspekte der Ressourcennutzung in den Bereichen Strom und Wasser	8
4.2 Genderaspekte der Beschäftigung in der Energie- und Wasserwirtschaft	11
4.3 Von der Bürgerin zur Kundin? Stärkung von Bürgerrechten oder Empowerment	
privater KonsumentInnen?	12
4.4 Privatisierung in den Gender Mainstream!	13
5. Forschungsfragen und -bedarf	15
6. Zitierte Literatur	17

1. Einführung und zentrale Begriffe

Wasser wurde über lange Zeit hinweg als öffentliches Gut verstanden, das grundlegend für menschliches Leben, Gesundheit, Ernährung und wirtschaftliche Entwicklung ist, das gemeinschaftlich verwaltet wird und von dessen Nutzung niemand ausgeschlossen werden darf. Die Wasserversorgung ist daher in der Vergangenheit innerhalb der EU genauso wie die Energieversorgung als Bereich der „Daseinsvorsorge“¹ definiert und somit als Staatsaufgabe den Kommunen überantwortet worden (Deutsche Bank Research 2003). In den Römischen Verträgen von 1957 wurde den Mitgliedsstaaten und ihren Regionen die Regelungsbefugnis für öffentliche Unternehmen, die mit Aufgaben der Daseinsvorsorge befasst sind, übertragen und somit die Gültigkeit von Wettbewerbs- und Beihilferegeln für Bereiche der Daseinsvorsorge eingeschränkt. In den 90er Jahren erhöhte sich im Zuge der Marktöffnung von traditionell stark regulierten Versorgungseinrichtungen (Telekommunikation, Energie) der Anpassungsdruck auf die Daseinsvorsorge, durch Liberalisierung und Marktöffnung umstrukturiert zu werden. Im Zuge der Liberalisierung und Privatisierung von leitungsgebundenen Infrastrukturen ist zunächst die Telekommunikation, dann sind aber auch die Energie- und Siedlungswasserwirtschaft in den Blickpunkt von wettbewerbspolitischen Ansätzen geraten. Geprägt von der Idee, die Wasserversorgung privaten Unternehmen zu überlassen und die Rolle des Staates auf das Schaffen von günstigen Rahmenbedingungen für den Wettbewerb zu begrenzen, wird in Europa und weltweit begonnen, die Wasser- und Energieversorgung zu privatisieren und somit Strom und Wasser in handelbare Waren zu verwandeln. Dabei vollziehen sich Liberalisierung und Privatisierung in der Energie- und Wasserversorgung in ganz unterschiedlichen Formen:

1.1 Privatisierung

Privatisierung heißt, dass Aufgaben der Energie- und Wasserwirtschaft, die bisher von öffentlichen Unternehmen erbracht wurden, nun von einem privaten Unternehmen geleistet werden. Privatisierung beinhaltet „echte“, materielle Privatisierung, wenn öffentliches Eigentum vollständig in privaten Besitz geht, wie es z.B. mit dem kompletten Verkauf der öffentlichen Wasser- und Klärwerke in Großbritannien geschehen ist. Weiter gefasst bezeichnet der Begriff Privatisierung jedoch auch die Übertragung des Managements durch Betriebsführungs- und Pachtmodelle an private Unternehmen, während die Infrastruktur in öffentlicher Hand bleibt („funktionale Privatisierung“) oder das Outsourcing einzelner Unternehmensbereiche an Private („Aufgabenprivatisierung“).

1.2 Liberalisierung

Als Liberalisierung werden alle Maßnahmen zur Schaffung von mehr Wettbewerb durch die Öffnung von Märkten, die für private Anbieter bisher nicht zugänglich waren, bezeichnet. Auch die Rücknahme von staatlichen Auflagen und Monopolrechten ist Teil von Liberalisierungsmaßnahmen. Dabei kommen grundsätzlich zwei Optionen in Betracht:

Ein *Wettbewerb im Markt* ist ein Wettbewerb um die EndverbraucherInnen. Im netzgebundenen Versorgungsbereich der Energieversorgung kommt ein Wettbewerb im Markt zustande, indem die ver-

¹ Im deutschen Sprachraum gibt es keine einheitliche Definition des Begriffs der Daseinsvorsorge. Staatliche Aufgaben der Daseinsvorsorge reichen als „gemeinwohlorientierte Leistungen“ von lebenswichtigen Versorgungsleistungen mit Wasser und Energie über die Bereitstellung eines Verkehrsnetzes bis zu hoheitlichen Aufgaben wie Landesverteidigung und Justiz. Der Begriff geht zurück auf Ernst Forsthoff, der die Abhängigkeit Einzelner von staatlichen Aktivitäten mit dem Verlust von Landeigentum und der zunehmenden Urbanisierung im Zuge der Industrialisierung im 19. Jahrhunderts begründet.

schiedenen Anbieter z.B. Strom durch ein gemeinsames Netz leiten oder parallel geschaltete Netze installieren. In der Wasserversorgung ist ein Wettbewerb im Markt nur schwer zu realisieren, da parallele Leitungen zu kostenintensiv und eine Durchmischung verschiedener Wassersorten in einem gemeinsamen Netz aus technischen, hygienischen und haftungsrechtlichen Gründen nur begrenzt zu realisieren ist.

Beim *Wettbewerb um den Markt* treten die Unternehmen in den Wettbewerb um zeitlich limitierte Rechte für die Versorgung eines genau definierten Gebiets. Kommunen können z.B. in Ausschreibungswettbewerben darüber entscheiden, mit welchem Versorger sie einen s.g. Konzessionsvertrag abschließen. Darin wird die Höhe von Konzessionsgebühren festgelegt, die private Betreiber auf ihrer Einnahmenseite verbuchen können. Im Gegenzug verpflichten sie sich zur Instandhaltung der Infrastruktur. Dieses Modell der Liberalisierung, das geschützte Gebietsmonopole erhält, wird zur Zeit vorrangig im Bereich der Wasserversorgung diskutiert.

1.3 Sonderfall Wasser? Unterschiede zwischen Wasser und Strom

Aufgrund der unterschiedlichen Eigenschaften und Versorgungsstrukturen von Wasser und Strom verlaufen die Prozesse der Privatisierung und Liberalisierung in diesen beiden Bereichen der Daseinsvorsorge verschieden. Die Erfahrungen aus dem Bereich der Energieversorgung oder anderen leitungsgebundenen Energien können nicht ohne Weiteres auf die Wasserwirtschaft übertragen werden:

Unterschiede zwischen Wasser und Strom (ecologic 2004)	
<i>Wasser als heterogenes Gut</i>	<i>Strom als homogenes Gut</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Regional verschiedene Produkteigenschaften • Verschiedene physikalische, chemische und mikrobiologische Parameter • Mischung von Wässern erfordert eine Aufbereitung • Mischung ist überhaupt nur unter bestimmten hygienischen und wasserchemischen Voraussetzungen möglich 	<ul style="list-style-type: none"> • Einheitliche Produkteigenschaften • Produkteigenschaften sind unabhängig vom Primärenergieträger (Kohle, Gas) • Nur geringe Qualitätsunterschiede in Bezug auf Frequenz und Spannung im Netz möglich
<i>Geringe räumliche Flexibilität</i>	<i>Große räumliche Flexibilität (der Erzeuger)</i>
Gebrauchsnaher Erzeugung <ul style="list-style-type: none"> • aus ökologischen und hygienischen Gründen • aus ökonomischen Gründen wegen hoher Kosten von Wassertransporten 	Transportnetze, <ul style="list-style-type: none"> • die stark „vermascht“ sind • in denen der Strom ungerichtet fließen kann

2. Privatisierung und Liberalisierung der Energieversorgung

2.1 Liberalisierung der Elektrizitätswirtschaft

Die Liberalisierung im Energiesektor wurde in Europa 1997 mit dem Inkrafttreten der Richtlinie zur Schaffung eines EU-weiten Binnenmarktes in der Elektrizitätswirtschaft durchgesetzt (Richtlinie 96/92/C). Die EU-Kommission war ein zentraler Motor für die schrittweise Marktöffnung im Energiebereich, die zunächst für industrielle Großabnehmer und dann für die Haushalte vorgesehen war (Dickhaus/Dietz 2004: 40ff.). In Deutschland wurde die EU-Richtlinie mit dem Energiewirtschaftsgesetz vom 29.4.1998 in nationalstaatliches Recht mit den folgenden Vorgaben umgesetzt (Hollos 2003: 18):

- freie Wahl des Anbieters für KundInnen;
- Aufhebung von Gebietsmonopolen (Wettbewerb um den Markt);
- eine Durchleitungspflicht für die Energie versorgenden Unternehmen (EVU) gegenüber anderen Versorgungsunternehmen gegen Entgelt;
- Entgelte für den Netzzugang sollten von den Unternehmen selbst auf Vertragsbasis ausgehandelt werden (sog. Verbändevereinbarung);
- eine sofortigen Marktöffnung für die Industrie und für private Haushalte (über die Vorgaben der EU-Richtlinie hinaus gehend).

2.2 Strukturierung der Stromwirtschaft in Deutschland

Schon vor der Liberalisierung war die deutsche Elektrizitätswirtschaft durch die Tätigkeit von öffentlichen, privatwirtschaftlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen geprägt. Diese Organisationsstrukturen wurden im Zuge der Implementierung der EU-Richtlinie, da sich durch Fusionen (insbes. bei den Regionalverteilern) starke Konzentrationsprozesse vollzogen haben, von denen vor allem große transnationale Konzerne (TNC) profitiert haben. So haben die überregionalen Verbundunternehmen RWE und E.on als marktbeherrschendes Duopol gemeinsam einen Marktanteil von über 60% (Dickhaus/Dietz 2004: 46f.). Neben den überregionalen Verbundunternehmen, die eine marktbeherrschende Stellung haben, sind noch 60 Regionalversorger und etwa 900 kommunale EVUs, die hauptsächlich nach dem Prinzip der Kraft-Wärme-Koppelung arbeiten, in der Energiewirtschaft tätig (Hollos 2003: 18).

3. Privatisierung und Liberalisierung der Wasserversorgung

3.1 Dezentralität als Strukturprinzip der öffentlichen Wasserversorgung

In Deutschland ist die Wasserwirtschaft durch eine dezentrale Struktur geprägt, die historisch aus kleinräumigen und lokalen Strukturen gewachsen ist. Ca. 6.600 Wasserversorgungsunternehmen und ca. 8.000 Abwasserunternehmen, von denen die meisten als öffentlich-rechtliche Unternehmen in kommunaler Hand sind, prägen den Markt. Nur 1,6% der Versorger sind vollständig, also ganz ohne öffentliche Beteiligung, in privater Hand. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern ist die Zahl der Versorger gegenüber der EinwohnerInnenzahl durchschnittlich sehr hoch. In Deutschland sind im Durchschnitt 88 Versorger für eine Millionen Personen zuständig, in England 0,7; in Italien 2,3 und in den Niederlanden 4,4) (Weinmann 2003: 362). Allerdings werden 50% der Wassermenge von den 140 größten Versorgern gefördert, die kleinsten 3.500 liefern nur 2,5% der Wassermenge (Enquete-

Kommission 2002: 368). Aufgrund wettbewerbsrechtlicher Ausnahmen ist die deutsche Wasserwirtschaft durch Gebietsmonopole bis heute besonders geschützt. Grundlage für den Gebietschutz ist § 103 (alte Fassung) des Gesetzes über Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Für Strom und Gas sind die Gebietsmonopole mit einer Änderung des §103 GWB aufgehoben worden, für Wasser jedoch blieb aufgrund der oben ausgeführten Charakteristika des „Sonderfalls Wasser“ der Gebietschutz bestehen.

3.2 Gutachterstreit: Positionen zur Privatisierung und Liberalisierung

Die ersten Liberalisierungsüberlegungen im Wassersektor waren, anders als für die Bereiche Gas, Strom, Telekommunikation und Luftverkehr, nicht auf europäischer, sondern auf nationaler Ebene angesiedelt und gingen vom Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) aus. Das Ministerium beauftragte eine Expertengruppe unter Leitung des Wirtschaftsprofessors Jürgen Ewers mit einem Gutachten zur Untersuchung der Folgen einer Liberalisierung der Wasserwirtschaft durch Streichung des § 103 (GWB) und eines stärkeren Rückzugs des Staates aus der Wasserversorgung (Bundeswirtschaftsministerium 2001). Damit hat das Ewers-Gutachten letztlich keine Abwägung von Vor- und Nachteilen der Privatisierung zum Ziel, es fragt lediglich nach den Umsetzungsmöglichkeiten für die Liberalisierung und Marktöffnung der Wasserwirtschaft. Sinkende Preise für VerbraucherInnen, Effizienzgewinne und eine steigende Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wasserwirtschaft auf internationalen Märkten werden als Vorteile einer Liberalisierung gehandelt, es werden aber auch Grenzen einer völligen Liberalisierung der Wasserwirtschaft benannt und daher Maßnahmen zur Intensivierung von Wettbewerb „unterhalb einer Liberalisierung“ vorgeschlagen.

Die Behandlung von Wasser als handelbare Ware löste bei Gewerkschaften, Umweltverbänden und anderen Nicht-Regierungsorganisationen Widerstand aus. Aber auch andere Institutionen wie das Umweltbundesamt (UBA) beteiligten sich an der Diskussion. Mit einer eigenen Studie formulierte das UBA eine Gegenposition zum Ewers-Gutachten, indem es die Auswirkungen einer Liberalisierung und Privatisierung der Wasserwirtschaft auf Gesundheits- und Umweltschutz thematisierte (UBA 2001). Die KritikerInnen einer Liberalisierung der Wasserwirtschaft verwiesen auf wenig erfolgreiche Privatisierungsmodelle in anderen Ländern und unterstrichen, dass Liberalisierung kaum ökologische und ökonomische Vorteile mit sich bringen würde (Weinmann 2003). Herausgestellt wurde auch die hohe Qualität und die hohe Versorgungssicherheit der bestehenden deutschen Wasserwirtschaft. Auch die Gefahr, dass private Monopole an die Stelle von öffentlichen Monopolen treten und sich negativer für Umwelt und VerbraucherInnen (durch Qualitätsverschlechterungen, Preissteigerungen) auswirken können, wurde thematisiert (Krüger 2003).

3.3 Bundestagsbeschluss für eine Nachhaltige Wasserwirtschaft

In Deutschland hat die Debatte letztlich zu einer einvernehmlichen Position für eine „Modernisierung der Wasserwirtschaft“ geführt, die auf Bundesebene in dem Antrag von SPD und Bündnis90/Die Grünen „Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland“ (BT-Drs. 14/7177) mündete, der im März 2002 vom Bundestag verabschiedet wurde (Deutscher Bundestag 2001). Mit diesem Antrag wurde einer Liberalisierung der deutschen Wasserwirtschaft eine Absage erteilt und die Streichung des kartellrechtlichen Gebietsschutzes nach § 103 GWB abgelehnt. Statt dessen wurde eine Modernisierungsstrategie beschlossen, die mit zahlreichen Maßnahmen effiziente, kundenorientierte und wettbewerbsgerechte Dienstleistungsunternehmen schaffen und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wasserwirtschaft erhöhen soll, ohne die Ziele einer nachhaltigen Wasserwirtschaft zu vernachlässigen (ecologic 2004). Zu den Modernisierungsstrategien gehören u.a. Zusammenschlüsse

von Wasser- und Abwasserbetrieben (im Querverbund) und die Zusammenarbeit von regional benachbarten Unternehmen (in Kooperation). Unter dem Banner Modernisierung werden jedoch auch Ziele versammelt, die mit dem Label Liberalisierung nicht durchsetzbar waren und damit Druck auf die kommunale Daseinsvorsorge im Bereich Wasser ausüben (Krüger 2003).

3.4 EU Positionen

Ebenso wie auf nationaler Ebene wurde auch vom *Europäischen Parlament* im Januar und März 2004 anstelle einer Liberalisierung der Wasserversorgung deren „Modernisierung“ gefordert. Damit liegt auf der einen Seite vom Parlament die klare Absage einer Öffnung des Wassermarktes vor, die mit Verweis auf die regionalen Besonderheiten und die örtlichen Zuständigkeiten der Wasserversorgung, mit einer möglichen Gefährdung der Versorgungssicherheit und mit dem Charakter von Wasser als „gemeinsames Gut der Menschheit“ begründet wird. Was genau mit Modernisierung der Wasserwirtschaft gemeint ist, ist jedoch vom Europäischen Parlament nicht ausreichend konkretisiert worden, außer einer vagen Ausrichtung an Qualitäts-, Umwelt- und wirtschaftlichen Maßstäben.

Lange gab es ganz verschiedene Aussagen der verschiedenen EU-Gremien zur Privatisierung und Liberalisierung der Wasserwirtschaft, welche die Konkurrenz zwischen mitunter gegensätzlichen Regelungsphilosophien spiegeln und ganz unterschiedliche Zukunftsszenarien für die Wasserversorgung in der EU reflektieren (ecologic 2004). In der *Wasserrahmenrichtlinie (WRR)*, die 2000 von der Generaldirektion Umwelt verabschiedet wurde, wird die Wasserversorgung als Teil der Daseinsvorsorge bezeichnet (die Abwasserentsorgung hingegen nicht). Aufgrund der Kategorisierung als Daseinsvorsorge sind Regelungen der Wasserversorgung den Mitgliedsstaaten und ihren Regionen überlassen. Mit dem *Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse* vom Mai 2003 klassifiziert die Europäische Kommission die Wasserversorgung ebenso wie die Abwasserentsorgung jedoch eindeutig als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und definiert sie damit so, dass sie unter die Bestimmungen der EU-weiten Beihilfe- und Wettbewerbsregeln fallen. Obwohl die EU bisher nicht offen und explizit die Liberalisierung der Wasserversorgung vorschreibt, hat die Veröffentlichung des Grünbuchs ebenso wie die anschließende Mitteilung der Kommission *„Binnenmarktstrategie – Vorrangige Aufgaben 2003-2006“* verdeutlicht, dass mit Marktöffnung und Deregulierung in Zukunft auch der Wassersektor dem Europäischen Wettbewerbsrecht und den Binnenmarktregeln unterliegen soll. Das *„Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“*, das ein Jahr später 2004 von der Europäischen Kommission vorgelegt wurde, verzichtet zwar auf eine horizontale Rahmenrichtlinie zur Daseinsvorsorge, die im Grünbuch mit Verweis auf Rechtsunsicherheit und Marktverzerrung der lokal sehr verschiedenen Branchenstrukturen im Wassersektor der verschiedenen Mitgliedsstaaten angedacht wurde. Da im Konsultationsprozess zum Grünbuch eine Rahmenrichtlinie zu den allgemeinen Dienstleistung auf eine breite Ablehnung gestoßen ist, plädiert das Weißbuch erneut für eine Evaluierung der Wasserversorgungssystem in den Mitgliedsstaaten. Das *„Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen“*, das ebenfalls 2004 von der Kommission vorgelegt wurde, steht für einen weiteren Vorstoß zur Marktöffnung der Wasserdienstleistungen, insbesondere mit dem Vorschlag, aufgrund Zunahme öffentlich-privater Partnerschaften in netzgebundenen Wirtschaftszweigen Vergabevorschriften bzw. Ausschreibungspflichten hinsichtlich der Wahl eines privaten Partners vorzuschreiben. Bisher was es nach dem EU-Vergaberecht (Novellierung Januar 2004) so geregelt, dass für die Vergabe von Konzessionen und die Leistungen von sog. Inhouse-Unternehmen kein öffentliches Ausschreibungsverfahren durchgeführt werden muss (sog. Teckal-Urteil des EuGH vom 18.11.1999). Als Inhouse-Unternehmen sind unbestritten von der Gemeinde beauftragte kommunale Unternehmen zu verste-

hen, die zu 100% in kommunaler Hand sind und ausschließlich im Bereich der eigenen Gemeinde tätig sind. In der bisherigen Praxis waren Minderheitsbeteiligungen, die viele Städte mit privaten Unternehmen vereinbart haben, aus vergaberechtlicher Sicht unschädlich, Inhouse-Geschäfte mit gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen also zulässig und gängige Praxis. Ob auch Leistungen von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen (öffentlich-privaten Partnerschaften) und von Zweckverbänden (bei denen kommunale Aufgaben von interkommunalen Zweckverbänden verrichtet werden) als Inhouse-Leistungen definiert werden können und somit vom Anwendungsbereich des Vergaberechts (und der Pflicht zu öffentlichen Ausschreibungen) auszuschließen sind, ist mit einem Urteil vom 11.1.2005 EuGH infrage gestellt worden. In diesem Urteil kommt der EuGH zu einer engen Auslegung der Definition von Inhouse-Leistungen: Auch bei Vertragsabschlüssen zwischen kommunalen Gesellschaften mit privater Minderheitsbeteiligung wird ein Vergabeverfahren vorausgesetzt, und auch die Minderheitsbeteiligung privater Unternehmen schließt Inhouse-Geschäfte „auf jeden Fall“ aus. Diese Urteilsprechung wird weitreichende Folgen für die deutsche Wasserwirtschaft haben und den Tendenzen zur Liberalisierung und Privatisierung, die parlamentarisch auf nationaler und europäischer Ebene abgelehnt wurden, europaweit weiter vorantreiben. So ist zu befürchten, dass mit der Ausschreibungspflicht für Konzessionen und hinsichtlich der Wahl eines privaten Partners die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen erheblich eingeschränkt werden, das Prinzip der ortnahen Versorgung, das im Wasserhaushaltsgesetz festgelegt ist, unterlaufen wird und analog zum Energiesektor nun doch Durchleitungsregelungen erforderlich werden.

4. Genderaspekte im Themenfeld „Privatisierung und Liberalisierung der Wasser- und Stromversorgung“

Während Genderaspekte in Bezug auf die Privatisierung und Liberalisierung der Energie- und Wasserversorgung für die Länder des Südens relativ breit diskutiert werden, ist in den Debatten und Folgeanalysen zu Privatisierungsprozessen in den Ländern des Nordens die Genderperspektive bisher nicht einbezogen worden. So vermerkt Weinmann (2003) in Bezug auf die Diskussion über die Privatisierung und Liberalisierung der Wasserwirtschaft in Deutschland:

„Die Gender-Problematik (3. Prinzip: „Frauen spielen eine entscheidende Rolle bei der Beschaffung, der Bewirtschaftung und dem Schutz von Wasser“) hat bislang keinen nennenswerten Einfluss auf die relevanten Debatten ausüben können“ (Weinmann 2003: 370).

Ebenso kommen Dickhaus und Dietz (2004) in ihrer umfassenden Zusammenschau von Folgeanalysen der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen in Europa zu dem Schluss, dass die Analyse von Gender-Aspekten einen „blinden Fleck“ (ebd.: 93) darstellt:

„Vor allem auf Fragen nach gender-spezifischen und ökologischen Folgewirkungen von Privatisierung und Kommerzialisierung öffentlicher Dienstleistungen gehen die vorliegenden Arbeiten kaum oder gar nicht ein“ (ebd.: 93).

Um Perspektiven für eine gendersensible Forschungsarbeit und Politikgestaltung zu entwerfen, ist die Auseinandersetzung mit den folgenden Feldern, die durch Privatisierungs- und Liberalisierungsprozesse restrukturiert werden, relevant:

- Genderaspekte der Ressourcennutzung in den Bereichen Strom und Wasser
- Genderaspekte der Beschäftigung in der Energie- und Wasserwirtschaft

- Von der Bürgerin zur Kundin? Stärkung von Bürgerrechten oder Empowerment privater KonsumentInnen?
- Gender Mainstreaming bei der Privatisierung öffentlicher Unternehmen.

Dabei bezieht sich diese Untersuchung auf die Unterscheidung zwischen „expliziten“ und „impliziten Genderbezügen“, die von Ines Weller (2004) als begriffliches Instrumentarium für die Integration von Genderaspekten in die Nachhaltigkeitsforschung entwickelt wurde. Explizite Genderaspekte umfassen Unterschiede zwischen Männern und Frauen (als soziale Gruppen) in Bezug auf ihr Umweltwissen und -bewusstsein, aber auch im Hinblick auf die geschlechtsspezifisch unterschiedliche Nutzung von Ressourcen und die geschlechtliche Arbeitsteilung in der Erwerbs- und Versorgungsarbeit. Eine explizite Genderanalyse bezieht sich auf Frauen und Männer nicht als homogene Gruppen, sondern hat zum Ziel, Unterschiede auch in Abhängigkeit von anderen sozialen Faktoren wie Klasse, Ethnie, Alter oder Lebensform zu erfassen. Implizite Genderaspekte beziehen sich auf strukturell-symbolische Dimensionen der Geschlechterverhältnisse, wie z.B. das Verhältnis von Produktion und Reproduktion bzw. Konsum und die Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten der Akteure auf diesen Ebenen. Ebenso geht es um die Einbeziehung eines Rationalitäts- und Effizienzbegriffs, der nicht marktökonomisch verkürzt, sondern Vorsorge orientiert und ganzheitlich auf die Befriedigung lebensweltlicher Bedürfnisse bezogen ist.

4.1 Genderaspekte der Ressourcennutzung in den Bereichen Strom und Wasser

Genderaspekte der Preisentwicklung und -systeme

Privatisierung und Liberalisierung von Strom- und Wasserversorgung werden gemeinhin damit begründet, durch konkurrenz- und marktbedingte Effizienzgewinne im Interesse der VerbraucherInnen niedrigere Wasser- und Energiepreise durchsetzen zu können. Die Annahme, durch eine Liberalisierung und Privatisierung mehr Wettbewerb und niedrigere Preise durchzusetzen, hat sich jedoch in der Praxis vielfach als falsch erwiesen. Im Energiebereich sind die Strompreise in Deutschland nach einer kurzen Phase, die von Preissenkungen seit 2001 gekennzeichnet war, wieder deutlich angestiegen (Dickhaus/Dietz 2004: 46). Dabei sind die Preissteigerungen im Energiebereich nicht nur auf gestiegene Abgaben (z.B. für die Ökosteuern) zurückzuführen, sondern Folgen der starken Marktmacht weniger Unternehmen im deutschen Energiemarkt und des Fehlens einer entsprechend notwendigen Regulation.

Aus Perspektive einer expliziten Genderanalyse stellt sich die Frage, inwiefern Frauen und Männer als private KonsumentInnen von den Preisentwicklungen in den Bereichen der Daseinsvorsorge für Wasser und Energie unterschiedlich betroffen sind. Die Privatisierung der Wasser- und Energiewirtschaft in Großbritannien hat gezeigt, dass untere Einkommensgruppen von den negativen Effekten einer Kommerzialisierung der Beziehungen zwischen Produzenten und KonsumentInnen besonders betroffen sind. In dieser Gruppe sind Frauen aufgrund ihres geringeren Einkommens insbesondere als Alleinerziehende oder Rentnerinnen in überproportional hohem Maße vertreten: Die vorwiegend Gewinn orientierte Preisgestaltung der Versorgungsunternehmen hat bei einkommensschwachen Haushalten in Großbritannien zu dem bisher unbekanntem Phänomenen der Energie- oder Wasserarmut geführt. Um Kosten für Wasser- und Stromsperrungen und aufwendige Mahnverfahren zu sparen, gingen die Versorgungsunternehmen dazu über, sog. pre-paid Zähler für Wasser oder Strom einzubauen. Der Effekt war, dass zahlungsunfähige Haushalte sich selbst vom Netz „abschalten“ mussten und mit dem zeitweiligen Verzicht auf Wasser sogar Gesundheitsrisiken für die Gemeinschaft zu befürchten waren. Erst auf Einspruch der Regulierungsbehörde wurden die Preise für pre-paid Karten, die noch

über den üblichen Preisen für private Haushalte lagen, zunächst abgesenkt. Später ist das Pre-System ganz abgeschafft worden. Um VerbraucherInnen mit niedrigen Einkommen zu unterstützen, sind neuerdings auch innerhalb der EU Vorschläge für die Verpflichtung von Strom- und Gasversorgungsunternehmen zu finden, „Nachfragesteuerungsprogramme aufzustellen, deren Zielgruppe Energieverbraucher mit niedrigem Einkommen sind, die einen unverhältnismäßig großen Teil ihres Einkommens für Energie ausgeben“ (Vorschlag für eine Richtlinie zur „Einführung rationeller Planungsverfahren auf dem Gebiet der Strom- und Gasversorgung“) (Hollos 2003: 8).

Mit Blick auf solche Regulierungsvorschläge ist aus einer expliziten Genderperspektive zu fragen, welche KonsumentInnengruppen durch veränderte Preissysteme in besonders hohem Maße belastet werden (z.B. Alleinstehende, PendlerInnen) und ob neue Preissysteme sozial gerecht und verträglich gestaltet sind. So ist z.B. von den teilprivatisierten Berliner Wasserbetrieben überlegt worden, eine Grundgebühr einzuführen, die mit einem verbrauchsabhängigen Aufschlag kombiniert wird. Begründet wird diese Forderung mit dem Argument, auch GeringverbraucherInnen würden Bereitstellungskosten für Wasser verursachen. Aus ökologischer Perspektive stellt sich die Frage, ob mit der Einführung einer Grundgebühr nicht ein ökologisch verantwortlicher, sparsamer Umgang mit Wasser bestraft wird. Aus sozialer Perspektive ist die Frage nach der sozialen Verträglichkeit und den Effekten für unterschiedliche KonsumentInnengruppen relevant.

Aus Sicht armer Haushalte ist nicht zuletzt das Phänomen zu beachten, dass im Zuge von Privatisierungsprozessen die Beziehungen zwischen Anbietern und KonsumentInnen komplexer werden und durch die Ausweitung des Einbaus von Wasseruhren die Wasserabnahme stärker bedarfsbezogen abgerechnet wird. Durch die Hartz Reformen ist für Empfänger von Sozialhilfe bzw. Arbeitslosengeld 2 eine Pauschale an die Stelle einer fallabhängigen und bedarfsgerechten Finanzierung von Energie- und Wasserkosten getreten. Die Frage ist, wie dieses Finanzierungsmodell das Strom- und Wasserverbrauchsverhalten beeinflusst und ob aufgrund des pauschalisierten Finanzierungsmodell grundlegende Bedürfnisse nicht mehr gedeckt werden können und es zudem keine Härtefallregelungen für Personen gibt, die aufgrund bestimmter Krankheiten einen überdurchschnittlich hohen Wasserbedarf haben.

Bisherige Privatisierungsprozesse in der Energie- und Wasserversorgung haben am Beispiel Deutschlands und anderer Länder gezeigt, dass in der Preisentwicklung die Schere zwischen Industriebetrieben und privaten Haushalten immer weiter auseinander geht. Z.B. haben in Deutschland bis zum Jahr 2000 Industriebetriebe mit Kostensenkungen für Strom von ca. 25% in viel höheren Maße von Preissenkungen profitiert als private KonsumentInnen (mit Kostensenkungen von ca. 9%) (Deutsche Bank Research 2002; Dickhaus/Dietz 2004: 49). Ähnliches gilt EU-weit:

„Strom ist in der EU für private Haushalte nach wie vor wesentlich teurer – und zwar um etwa 60% - als für die industriellen Abnehmer, und diese Entwicklung hat sich in den letzten 10 Jahren sogar noch verstärkt: war Strom für private Haushalte 1991 noch 51% teurer als für industrielle Abnehmer, so ist diese Preisdifferenz 2003 bereits auf knapp 60% angestiegen“ (Hollos 2003: 11).

Aus Perspektive einer impliziten Genderanalyse, die sich auf das Verhältnis zwischen Produktion und (weiblich konnotiertem) Konsumbereich bezieht und die Rolle privater Haushalte in den Blick nimmt, ist zu konstatieren, dass private Haushalte eine viel geringere Marktmacht und Verhandlungsbasis haben als industrielle Betriebe und daher die Frage zu stellen, wie im Sinne der Stärkung privater KonsumentInnen deren Gestaltungsmacht gestärkt werden kann. Wenn jedoch im Zuge der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen die Preisschere zwischen Großabnehmern und privaten Haushalten

auseinandergeht, ist in Kosten-Nutzen-Rechnungen und in der öffentlichen Debatte zu berücksichtigen, dass diese Gruppen auch in unterschiedlichem Maße von Privatisierungsprozessen profitieren:

„Von der Liberalisierung und Privatisierung des Strommarktes haben industrielle Abnehmer um rund 50% mehr profitiert als private Haushalte: gegenüber 1994 sanken die durchschnittlichen Strompreise in der EU für private Haushalte um 8,9%, für industrielle Abnehmer dagegen um 13,5% (ebd.).

Genderaspekte der Qualitätssicherung beim Trinkwasser

Die Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten von privaten KonsumentInnen sind hinsichtlich des Wasserkonsums erheblich eingeschränkt. VerbraucherInnen können mit ihrem Konsumverhalten lediglich über Quantität, mangels Wahlalternativen aber nicht über die Qualität des Wassers, das in die privaten Haushalte geleitet wird, entscheiden. Die hohen Anforderungen an die Wasserqualität in Deutschland sind ein Grund für die vergleichsweise hohen Preise der Trinkwasserversorgung, und viele Beobachter befürchten, dass im Zuge von Privatisierungsprozessen aus Kostengründen ein Druck zur Angleichung, d.h. eine Absenkung der Qualitätsstandards erfolgen wird:

„Heute ist es hierzulande selbstverständlicher Standard, Trinkwasser von bestmöglicher Qualität zu liefern, d.h. Wasser, dessen Qualität normalerweise deutlich über den verlangten gesetzlichen Mindeststandards liegt. In vielen Fällen ist das an den Wasserhahn gelangende Wasser gar naturrein. Diese Praxis könnte unter privater Ägide hinter kommerziellen Erwägungen ins zweite Glied rücken, die Investitionen in den Schutz und Erhalt der Trinkwasserqualität auf einen Level herunter gefahren werden, der gerade noch zur Einhaltung gesetzlich tolerierter Schadstoffkonzentrationen ausreicht (oder sie gar zeitweise überschreitet)“ (Lanz 2003: 47).

Die französischen Wasserunternehmen haben sich darauf spezialisiert, Oberflächenwasser durch Aufbereitung in Trinkwasser zu verwandeln. In Bezug auf die Wasserqualität macht es allerdings einen großen Unterschied, ob Trinkwasser unverschmutzt aus natürlichen Kreisläufen gewonnen oder eine Aufbereitung bereits verschmutzten Wassers vorgenommen wird. Denn mit der Aufbereitung werden Schadstoffkonzentrationen lediglich so verringert, dass sie unter den gesetzlichen Grenzwerten liegen. Da jedoch unbekannt ist, ob Restkonzentrationen unterhalb der Nachweisgrenze oder erst kürzlich in Gewässern entdeckte hormonaktive Substanzen (für die keine Grenzwerte existieren) Gesundheitsschäden zur Folge haben können, ist die Verwendung von naturreinem Wasser als Trinkwasser im Sinne eines präventiven Gesundheitsschutzes vorzuziehen. Im Kontext von Privatisierungsprozessen wird es in hohem Maße von den einzelnen Unternehmensphilosophien abhängen, ob die Bereitstellung von naturreinem Wasser zum Unternehmensziel wird oder ob unter Bedingungen von Wettbewerbs- und Preisdruck unter Einhaltung der Grenzwerte lediglich ein tolerierbares Wasser zu möglichst geringen Kosten hergestellt wird.

Vor diesem Hintergrund sind in Bezug auf die Wasserqualität die Wünsche und Interessen der Verbraucherinnen unbedingt einzubeziehen. Dabei ist die Frage, in welchem Maße VerbraucherInnen das Leitungswasser auch als Trinkwasser nutzen und die Beibehaltung von hohen Qualitätsstandards in der Trinkwasserversorgung als einen Ausdruck von Lebensqualität gesichert sehen möchten. Aus einer Genderperspektive stellt sich die Frage, inwiefern aus den Anforderungen der Reproduktion genderspezifisch unterschiedliche Nutzungsweisen von Wasser in privaten Haushalten entstehen. Außerdem ist die Frage, ob in Bezug auf Fragen der Trinkwasserqualität Interessen der industriellen Nutzer anders gelagert sind als Interessen der privaten KonsumentInnen. Während in der industriellen Pro-

duktion Wasser nicht zum Trinken genutzt wird und Preissenkungen daher im Zentrum des Interesses stehen, sind Lebensqualität und Gesundheit der privaten VerbraucherInnen auf die Trinkwasserqualität bezogen. Zudem müssten VerbraucherInnen bei einer Verschlechterung der Qualität Trinkwasser in Flaschen kaufen oder Filter einsetzen. Dabei wäre zu fragen, in welchem Verhältnis in den privaten Haushalten Einsparungen durch niedrigere Wasserpreise zu höheren Ausgaben für die Trinkwasserversorgung stehen.

4.2 Genderaspekte der Beschäftigung in der Energie- und Wasserwirtschaft

Beschäftigungswandel durch Privatisierungsprozesse

Bisherige Folgeanalysen zeigen für die netzwerkgebundenen Dienstleistungen, dass in den meisten europäischen Ländern Privatisierungsprozesse mit einem massiven Stellenabbau einhergehen. Dabei belegt das Beispiel der britischen Energie- und Wasserbetriebe, dass ein Stellenabbau bereits vor der eigentlichen Privatisierung einsetzt. Dass eine Transformation von Beschäftigungsverhältnissen auch in der deutschen Wasserwirtschaft zur Vorbereitung einer Privatisierung vorangetrieben wird, bestätigt auch von Matthias Ladstätter, Verdi Bereich Wasserwirtschaft. Zudem werden Rationalisierungsmaßnahmen und Arbeitsintensivierungen mit dem Argument des hohen Privatisierungsdrucks gegenüber den Beschäftigten in öffentlichen Unternehmen durchgesetzt. Da sich Privatisierungsprozesse in den Bereichen der öffentlichen Dienstleistungen aktuell vollziehen, ist es zur Zeit nur begrenzt möglich, Aussagen über Zusammenhänge zwischen Privatisierung und sozio-ökonomischer Sicherheit zu machen. Bisherige Studien verdeutlichen, dass Preissenkungen und die Stärkung der Marktposition eines Unternehmen über Entlassungen und Arbeitsintensivierung finanziert werden und zudem mit einer Schwächung der gewerkschaftlichen Interessenvertretung einhergehen (Dickhaus/Dietz 2004). Ein direkter Zusammenhang zwischen Privatisierung und Beschäftigungsabbau lässt sich jedoch nicht herstellen, da auch öffentliche Unternehmen unter „Privatisierungsdruck“ zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu Umstrukturierungen durch Beschäftigungsabbau greifen (Hollo 2003: 12).

Aus Genderperspektive ist daher zu analysieren, welche Folgen Privatisierungsprozesse für die sozio-ökonomische Sicherheit haben und ob Männer und Frauen durch den Beschäftigungswandel im Privatisierungsprozess unterschiedlich betroffen sind. Durch die Erhebung und Auswertung geschlechtsspezifisch disaggregierter Daten sind die Wirkungen auf die Beschäftigten zu untersuchen, und zwar in Bezug auf die Zahl der Beschäftigten, die Qualität der Arbeit, die Sicherheit der Arbeitsplätze etc.

Eine Studie, die im Auftrag der Europäischen Kommission zur Analyse der Auswirkungen von Restrukturierungsprozessen in der Energiewirtschaft auf die Beschäftigung von Frauen in Auftrag gegeben wurde, hat mit der Analyse der Beschäftigungsentwicklung den überproportional hohen Abbau von Frauenarbeitsplätzen durch Outsourcing und die Verlagerung von Arbeiten an Subunternehmen konstatiert (ECOTEC Research and Consulting Ltd. o.A.: 58). Auch die Anzahl von Frauen in Führungspositionen wurde zwischen 1992 und 1997 reduziert. Formen prekärer Beschäftigung für Frauen hingegen wurden ausgeweitet (Teilzeitarbeit, befristete Arbeitsverträge). Dabei sind die erhobenen Daten wegen der begrenzten Anzahl der Unternehmen, die den Fragebogen beantwortet haben, jedoch nicht repräsentativ. Andere Untersuchungen kommen pauschal zu dem Ergebnis, dass Frauen von dem Beschäftigungsrückgang in der Elektrizitätswirtschaft aus dem einfachen Grund weniger betroffen waren als Männer, weil sie in diesem Bereich in hohem Maße unterrepräsentiert sind (Hollo 2003: 12). Dies ist auf der rein zahlenmäßigen Ebene richtig, ignoriert aber die prozentual stärkere Betroffenheit von Frauen.

Gleichstellungspolitik im Privatisierungsprozess

Bei der Wasser- und Energiewirtschaft handelt es sich um Branchen, in denen der Frauenanteil der Beschäftigten relativ klein ist. Grundsätzlich beträgt der Frauenanteil in der Energiewirtschaft in Deutschland rund 20%, in den technischen Berufen dann nur noch 6%, auf der mittleren Entscheidungsebene 4% und im Top Management 1% (Röhr 2001). Es ist zu fragen, welche Effekte die Privatisierung und Restrukturierung der Wasser- und Energiewirtschaft auf die Gleichstellungspolitik für Branchen, in denen Frauen von je her unterrepräsentiert sind, haben. Rein rechtlich betrachtet haben Privatisierungsprozesse zur Folge, dass die betroffenen Betriebe aus der gesetzlich verankerten Frauenförderung des öffentlichen Dienstes entlassen werden und somit keiner Verpflichtung unterliegen, der Gleichstellungspolitik besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Auf der anderen Seite hängt die Bereitschaft für Gleichstellungsmaßnahmen auch in hohem Maße von der Unternehmensphilosophie ab und kann dazu führen, dass Frauenförderung und/oder Gender Mainstreaming Prozesse in privaten Unternehmen z.B. aus Imagegründen oder Motiven der Personalentwicklung engagierter durchgeführt werden als in öffentlichen. Faktisch zeigt jedoch eine Studie über die bei EURELECTRIC (Europäischer Dachverband der Energieversorger) zusammengeschlossenen Unternehmen im europäischen Vergleich, dass Privatisierungs- und Restrukturierungsprozesse in der europäischen Energiewirtschaft durch die Ausrichtung der Unternehmensstrategie an kurzfristig herzustellender Wettbewerbsfähigkeit mit einem Beschäftigungswandel einhergehen, von dem Frauen besonders negativ betroffen sind, was durch bestehende Ansätze der Gleichstellungspolitik in den Unternehmen nicht wieder ausgeglichen werden kann:

„In many companies this has meant a halt on new recruitment (thus blocking the entry of additional women into the industry). Internal restructuring and re-assignment was mainly achieved through the re-allocation of functions among the existing (often exclusively male) managerial staff“ (ECOTEC Research and Consulting Ltd. o.A.: 71).

Die These, dass bestehende Ansätze der Gleichstellungspolitik demzufolge durch den Beschäftigungswandel im Restrukturierungs- und Privatisierungsprozess konterkariert werden, sollte durch empirische Analysen, die repräsentativ angelegt sind, bestätigt werden².

4.3 Von der Bürgerin zur Kundin? Stärkung von Bürgerrechten oder Empowerment privater KonsumentInnen?

KritikerInnen befürchten, dass im Zuge von Privatisierungsprozessen öffentlicher Infrastrukturen Möglichkeiten für Partizipation und demokratische Kontrolle verloren gehen, weil wichtige Entscheidungen nicht mehr auf lokaler Ebene, sondern auf Konzernebene getroffen werden und die Kommodifizierung der Leistungen der Daseinsvorsorge den KundInnenstatus an die Stelle des BürgerInnenstatus stelle. Dass z.B. Wasser von einem öffentlichen Gut zu einer handelbaren Ware werde, sei mit der Verwandlung von BürgerInnen in KundInnen verknüpft. Eine solche Entwicklung wird als Ausdruck einer zunehmenden Kommodifizierung sozialer Beziehungen und als Demokratiedefizit gewertet. Dagegen argumentieren die Befürworter von Privatisierungen z.B. im Ewers-Gutachten zur Privatisierung der Wasserwirtschaft, dass die „freie Wahl des Anbieters grundsätzlich das demokratischste Mittel sei, um die eigenen Bedürfnisse zu artikulieren und dass Wettbewerb der effektivste Weg sei, um VerbraucherInnen vor hohen Preisen zu schützen (Bundeswirtschaftsministerium 2001: 21). Eine solche Argumentation ist jedoch stark ideologisch geprägt, denn auf dem Markt gilt keineswegs das

² Auf den verschickten Fragebogen hatten nur relativ wenige (und tendenziell eher die kleineren) der Enerversorgungsunternehmen geantwortet.

demokratische Gleichheitsgebot (1 (wo)man, 1 vote). Vielmehr sind Märkte durch ein hohes Maß an sozialer Ungleichheit charakterisiert und erlauben nur den MarktteilnehmerInnen Entscheidungsmöglichkeiten, die über entsprechende Geldmittel verfügen und die zudem - in Abhängigkeit der von ihnen konsumierten Mengen – eine unterschiedlich gewichtete „Stimmkraft“ gegenüber den Versorgern haben. Für feministische, demokratiethoretische Ansätze ist der Blick auf das hierarchische Verhältnis zwischen Produktion/Anbietern und weiblich konnotiertem Konsumbereich relevant. Dabei fließen aus demokratiethoretischer Perspektive zwei Diskussionsstränge zusammen: die Sorge um den Verlust von Bürgerrechten im Kontext von Privatisierungsprozessen und die Kritik an asymmetrischen Machtverhältnissen zwischen Herstellern und KonsumentInnen (z.B. in Bezug auf Produkt- und Technologieentwicklung). Dies ist zum einen mit Bezug auf die Lokale Agenda 21 in Überlegungen zur Ausweitung bürgerlichen Engagements in Fragen der Energie- und Wasserversorgung durch Formen direkter Partizipation gemündet. In diesem Kontext ist zu untersuchen, ob Ansätze direkter Partizipation, die mit der Lokalen Agenda 21 im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie gerade auf kommunaler Ebene für die Bereiche der Daseinsvorsorge ausgebaut werden sollten, mit der Privatisierung von versorgungswirtschaftlichen Dienstleistungen wieder eingeschränkt werden. Zum anderen ist die Debatte um das Empowerment von privaten KonsumentInnen, die in der feministischen Nachhaltigkeitsdiskussion geführt wird, relevant. Aus dieser Perspektive ist der Ausbau von gut ausgebauten und mit effektiven Rechten versehenen Verbraucherorganisationen zu fordern. Zur Stärkung der Interessen von VerbraucherInnen ist die Einrichtung einer sektorspezifischen Verbraucherorganisation zu fordern. Sie sollte mit den Rechten auf umfassende Information und Veröffentlichung und mit einem Budget zur Finanzierung von Personal und Sachmitteln ausgestattet sein.

4.4 Privatisierung in den Gender Mainstream!

Privatisierungsprozesse in der Energie- und Wasserwirtschaft werden deutschlandweit umgesetzt, obwohl die Kosten und Nutzen sehr kontrovers diskutiert und die versprochenen Vorteile für VerbraucherInnen in Hinblick auf Preissenkungen und Servicevorteilen nicht gewährleistet sind. Im Energiebereich ist bereits eine vollständige Liberalisierung erfolgt. Der Bereich der Wasserwirtschaft steht vor dem Hintergrund der EU-Gesetzgebung, wie oben beschrieben wurde, unter einem hohen Liberalisierungs- und Privatisierungsdruck. Nachdem die Unternehmenssteuern im Kontext einer neoliberalen Finanzpolitik mit dem Verweis auf den hohen Wettbewerbsdruck gesenkt wurden, verfügen die Kommunen nicht mehr über die gewohnten Steuermittel. In ihrer Finanznot und aufgrund hoher Verschuldung sehen die EntscheidungsträgerInnen auf kommunaler Ebene häufig keine Alternative zur Privatisierung oder Teilprivatisierung der kommunalen Versorgungsbetriebe. Wenn Kommunen über Privatisierungen kommunaler Versorgungsunternehmen entscheiden (müssen), stellt sich aus Genderperspektive die Minimalforderung, Entscheidungsprozesse durch Gender Mainstreaming Ansätze zu begleiten bzw. bei einer mehrheitlichen Entscheidung für Privatisierungen die Instrumente des Gender Mainstreaming (Gender Analyse, Gender Training, Gender Impact Assessment, Gender Budget) in diesem Veränderungsprozess einzusetzen. Hierfür sind Modellprojekte sinnvoll, aus denen Best Practice Ansätze entwickelt werden können.

Konsultationsverfahren durchsetzen und Genderaspekte stark machen

Auf europäischer, nationaler und kommunaler Ebene sind Konsultationsprozesse notwendig, in denen die Pro- und Contra-Argumente einer Privatisierung der Wasserver- und Entsorgung öffentlich zu diskutieren sind. An diesem Konsultationsverfahren sollten die Kommunen, aber auch andere Interessengruppen (wie Gewerkschaften, NROs oder Verbraucherverbände) partizipieren. Das Ziel besteht

darin, eine nachhaltige Wasserstrategie zu entwickeln. In diesen Konsultationsprozessen sind die verschiedenen Interessengruppen gefordert, Genderaspekte aus ihrer jeweiligen Perspektive einzubringen.

Gender Analysen als Teil einer umfassendem Kosten-Nutzenanalysen

Um den Prozess der Privatisierung und Monopolisierung öffentlicher Versorgungsleistung im Energiebereich aus einer Genderperspektive beurteilen zu können, sind gesamtwirtschaftliche Kosten-Nutzenanalysen notwendig, die langfristig, akteurs- und gesellschaftsübergreifend angelegt sind. Für die wissenschaftliche Forschung besteht demzufolge die Aufgabe darin, Kosten-Nutzenanalysen mit Ansätzen der Gender Analyse zu verknüpfen und so Transparenz über die (langfristigen) Folgen und gesamtgesellschaftlichen Effekte einer betriebswirtschaftlichen Behandlung von Ressourcen herzustellen und bei einem ungünstigen Kosten-Nutzenverhältnis ggf. politisch steuernd einzugreifen.

Für einen neuen Effizienzbegriff

Die Energie- und die Wasserwirtschaft prägen den gesellschaftlichen Stoffwechsel mit der Natur in hohem Maße und sind für menschliches Leben und Überleben zentral. Daher handelt es sich um Wirtschaftsbereiche, die nicht ausschließlich nach betriebswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Erwägungen zu bewirtschaften sind, sondern im Sinne nachhaltiger Entwicklung unter Maßgabe der Erreichung ökologischer und sozialer Zielsetzungen gestaltet werden müssen. Daher ist es erforderlich, den Effizienzbegriff im Bereich öffentlicher Dienstleistungen der Daseinsvorsorge neu zu definieren und in erster Linie am Gemeinwohl zu orientieren. So charakterisiert Lanz (2003) die deutsche Wasserwirtschaft aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive als für Privatisierungen prinzipiell ungeeignet und schlussfolgert, dass Unternehmen in diesem Sektor sich als „Dienstleister im Auftrag des Gemeinwohls“ und nicht als „Gewerbetreibende und Unternehmer“ verstehen sollten. Einer solchen Einschätzung zum Trotz wird die Privatisierung und Liberalisierung der Wasserwirtschaft auf EU-Ebene weiter vorangetrieben. Bisherige Folgeanalysen von Privatisierungsprozessen öffentlicher Dienstleistungen geben Anlass zur Befürchtung, dass öffentliche Interessen nur noch in Abhängigkeit von ihrer ökonomischen Machbarkeit durchgesetzt werden und private Unternehmen im Wasser- und Energiesektor – genauso wie staatliche Unternehmen, die zunehmend unter Kommerzialisierungsdruck geraten – sich vornehmlich nach Konkurrenzprinzipien und betriebswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Kalkül ausrichten. In diesem Kontext macht die Forderung, die im Rahmen der Ansätze für eine feministische Ökonomie diskutiert wird, Sinn, den Diskurs über Effizienz zu verändern und nicht nur ökonomisch verwertbare Produktivitätssteigerungen einzubeziehen. Um den Diskurs über Effizienz herauszufordern, schlägt Elson (1994) vor, von „Effectiveness“ beim Erreichen von ökonomischen, ökologischen und sozialen Zielen zur Bedürfnisbefriedigung zu sprechen. Ein solcher Effizienzbegriff würde auch die Orientierung an Ökonomisierung und Verdichtung von Zeit infrage stellen, wenn es nur um rein betriebswirtschaftliche Ziele geht. Denn das Reden von effizienter Wirtschaftsweise blendet aus, für wen und für welche Ziele effizient gehandelt wird und ist insofern als Herrschaftsdiskurs zu charakterisieren.

Verankerung der Verpflichtung zum Gender Mainstreaming in den Privatisierungsvereinbarungen

Mit der Privatisierung der Wasser- und Stromversorgung werden die betroffenen Unternehmen aus der gesetzlich verankerten Verpflichtung des öffentlichen Dienstes zur Gleichstellungsförderung entlassen. Daher lautet die Forderung, dass sich die privaten Unternehmen in Übereinkünften zur Privatisierung

tisierung verpflichten, auch nach der Privatisierung Frauenförderung und/oder Gender Mainstreaming durchzuführen.

Gender Budgets und die Analyse der Entlastung öffentlicher Haushalte durch Privatisierung

Ein Thema für die Gender-Budget Analyse könnte weiterhin sein, ob mit der Liberalisierung des Energiesektors und der Teil-Privatisierung kommunaler Stadtwerke Mittel für die Quersubventionierung von öffentlichen Verkehrsmitteln verloren gehen (Dick/Dietz: 95) und die Gender-Dimension einer solchen Umverteilung von Mitteln zu analysieren.

Gender Impact Assessment im Prozess der Politikgestaltung und -entscheidung

Zuletzt ist zu überprüfen, ob es für kommunale Entscheidungsträger sinnvoll ist, mit Gender Impact Assessments die Folgen von Privatisierungsprozessen aus einer Genderperspektive evaluieren zu lassen und hierbei im Sinne der Nachhaltigkeit positive Ziel-Allianzen bzw. Ziel-Konflikte zwischen gleichstellungspolitischen, umweltpolitischen und anderen Zielen festzustellen und gegebenenfalls politisch zu reagieren.

5. Forschungsfragen und -bedarf

Durch Prozesse der Liberalisierung und Privatisierung besteht im Bereich der Wasser- und Energieversorgung ein hoher Forschungsbedarf in Bezug auf die genderspezifischen Folgeeffekte. Wie oben gezeigt wurde, bildet diese Themenverknüpfung einen „blinden Fleck“ in den bisher vorliegenden Folgestudien. Folgende Forschungsfragen ergeben sich in Bezug auf die oben genannten Felder:

In Bezug auf Genderaspekte der Ressourcennutzung in den Bereichen Strom und Wasser

- Welche KonsumentInnengruppen profitieren in welchem Maße von Preisentwicklungen im Zuge von Prozessen der Privatisierung und Liberalisierung?
- Inwiefern ergeben sich aus Anforderungen der Reproduktion genderspezifisch unterschiedliche Nutzungsweisen von Ressourcen? Inwiefern hängen damit auch unterschiedliche Erwartungen und Wünsche an die Qualität der Dienstleistungen (insbes. in Bezug auf die Trinkwasserqualität) zusammen?
- Welche Ansätze und Möglichkeiten gibt es, in Prozessen der Liberalisierung und Privatisierung den ausreichenden Zugang von armen Haushalten zu Leistungen der Daseinsvorsorge zu gewährleisten?

In Bezug auf Genderaspekte der Beschäftigung in der Energie- und Wasserwirtschaft

- Welche Folgen haben Privatisierungsprozesse für die sozio-ökonomische Sicherheit und inwiefern sind Männer und Frauen als ArbeitnehmerInnen durch den Beschäftigungswandel im Privatisierungsprozess unterschiedlich betroffen?
- Welche Effekte haben Prozesse der Liberalisierung und Privatisierung auf die Gleichstellungspolitik in der Wasser- und Energiewirtschaft? Wie können die Bedingungen für eine erfolgreiche Gleichstellungspolitik in der Wasser- und Energiewirtschaft verbessert werden?

In Bezug auf die Stärkung von Bürgerrechten oder Empowerment privater KonsumentInnen?

- Wie kann der ausreichende Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge gesichert werden: durch die gesetzliche Verankerung von Bürgerrechten auf Zugang und Nutzung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und Festlegung von Standards für eine Mindestqualität der Versorgung oder durch Ansätze für das Empowerment von VerbraucherInnen (partizipativ oder durch den Ausbau von Verbraucherorganisationen)?
- Demokratietheoretische Untersuchungen: Werden im Zuge von Privatisierungsprozessen Unterschiede zwischen dem Status als Bürger/in und Kunde/Kundin zunehmend irrelevant? Sind wegen der Komplexität des Wandels und der nur schwer zu durchdringenden Datenlage im Bereich öffentlicher Dienstleistungsstrukturen Verbraucherorganisationen als effektive Institution für den Schutz „bürgerlicher Rechte“ anzusehen? Brauchen wir daher eine (feministische) Theorie des VerbraucherInnenschutzes (Janning 2003)?

In Bezug auf die Einbeziehung von Gender Mainstreaming Ansätzen in Prozessen der Privatisierung und Liberalisierung

- Bei der Analyse von Effekten von Privatisierungs und Liberalisierungsprozessen in Bezug auf die verschiedenen Akteursgruppen (Unternehmen, Beschäftigte, AktionärInnen, KonsumentInnen und SteuerzahlerInnen) sind geschlechtsspezifisch disaggregierte Daten zu erheben. Entsprechend ist in der Auswertung zu erheben, inwiefern Kosten und Nutzen von Privatisierungsprozessen geschlechtsspezifisch unterschiedlich verteilt sind. Zudem ist zu untersuchen, inwiefern Kosten-Nutzenanalysen methodisch mit Ansätzen der Gender-Analyse verknüpft werden können. Nicht zuletzt ist zu prüfen, inwiefern entsprechende Vorgaben in der Forschungsförderung verankert werden können.
- Bisher durchgeführte Kosten-Nutzenanalysen zu den Effekten von Privatisierungsprozessen sind durch die Ausblendung von Genderaspekten gekennzeichnet. Sie sollten jedoch in einer Sekundäranalyse darauf hin untersucht werden, ob z.B. die erhobenen Daten geschlechtsspezifisch disaggregiert werden können und so Aussagen über Zusammenhänge zwischen Privatisierung und Gender gemacht werden können.
- Gesamtgesellschaftliche Kosten-Nutzenanalysen sind auf einen veränderten Effizienzbegriff zu orientieren, der sich im Sinne von Ansätzen der feministischen Ökonomie vorsorgeorientiert auf die effektive Erreichung von ökonomischen, ökologischen und sozialen Zielen bezieht. Sollten sich die Ergebnisse bisheriger Folgeanalysen bestätigen, wonach die Effekte der Privatisierung für die Effizienz der Produktion und des Konsums „eher bescheiden“ sind, dafür aber „regressive Verteilungswirkungen“ zu beobachten sind (Schediwy 2003) und hohe Transferkosten durch den Aufbau von Behörden zur Regulierung der liberalisierten Märkte notwendig werden, ist auf der Basis von Forschungsarbeiten eine öffentliche Debatte über Alternativen zur Liberalisierung und Privatisierung zu eröffnen.

6. Zitierte Literatur

- Bundeswirtschaftsministerium (2001): Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung, Endbericht. Berlin
- Deutsche Bank Research (2002): Strompreis: Anstieg infolge politischer Sonderlasten vorprogrammiert, Aktuelle Themen, Nr. 22, Deutsche Bank Research, Frankfurt a.M.
- Deutsche Bank Research (2003): Daseinsvorsorge - Alibi für staatliche Wirtschaftstätigkeit?, EU-Monitor, September 2003, Deutsche Bank Research, Frankfurt a.M.
- Deutscher Bundestag (2001): Antrag der Abgeordneten Ursula Burchhardt, Petra Bierwirth, Hubertus Heil, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Winfried Hermann, Franziska Eichstädt-Bohling, Hans-Josef Fell, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland, BT-Drs. Nr. 14/7177, 17.10.2001, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Dickhaus, Barbara/Dietz, Kristina (2004): Öffentliche Dienstleistungen unter Privatisierungsdruck. Folgen von Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Europa, Studie des Projekts "Privatisierung und öffentliche Güter im Privatisierungsprozess" in Kooperation mit der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Weed und dem wiss. Beirat von Attac.
- ecologic (2004): Gutachten "Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland vor dem Hintergrund europäischer Liberalisierungstendenzen", im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, AK II, Berlin.
- ECOTEC Research and Consulting Ltd. (o.A.): The Impact of Restructuring on Women in the Electricity Industry. A final Report for EURELECTRIC, EPSU & EMCEF, Project financed by the European Commission.
- Elson, Diane (1994): Micro, Meso, Macro: Gender and the Economic Analysis in the Context of Policy Reform, in: Bakker, Isabella (Ed.): The Strategic Silence. Gender and Economic Policy, New Jersey: 33-45.
- Enquete-Kommission (2002): Globalisierung der Weltwirtschaft - Herausforderungen und Antworten, Schlussbericht der Enquete Kommission, Opladen.
- Hollos, Bela M. (2003): Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU, Teil 6: Strom, Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung (ÖGPP), Wien.
- Janning, Franck (2003): Der Staat der Konsumenten. Plädoyer für eine politische Theorie des Verbraucherschutzes, in: PVS Sonderheft 34/2003: 151-185.
- Krüger, Sabine (2003): Ein Element unter Druck. Wasser und Wassermärkte zwischen Regulierung und Privatisierung, in: Brunnengräber, Achim (Hrsg.): Globale Öffentliche Güter unter Privatisierungsdruck: Festschrift für Elmar Altvater, Münster: 197-217.
- Lanz, Klaus (2003): Privatisierung von Wasserwerken - ein Politikum und seine Konsequenzen, Hamburg: International Water Affairs.

- Röhr, Ulrike/FrauenUmweltNetz (2001): Der andere Blick. Frauen und Energie im Norden. Hintergrundpapier zur Internationalen Konferenz „Gender Perspectives on Earth Summit 2002: Energy, Transport, Information for Decision Making“. Berlin/Frankfurt a.M. 2001
- Schediwy, Robert (2003): Zur Privatisierung in Großbritannien 1979-1997: die Florio-Studie der Universität Mailand, in: Zeitschrift für Gemeinwirtschaft: Strukturen im Wandel Heft 4/5, Jg. 39: 23-31.
- UBA, Umweltbundesamt (2001): Nachhaltige Wasserversorgung in Deutschland. Analysen und Vorschläge für eine zukunftsfähige Wasserversorgung in Deutschland. Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung, Berlin.
- Weinmann, Georg (2003): Soll die Wasserwirtschaft in Deutschland privatisiert werden? Positionen und Argumente, in: Gesellschaft - Wirtschaft - Politik 3/2003: 361-370.
- Weller, Ines (2004): Nachhaltigkeit und Gender. Neue Perspektiven für die Gestaltung und Nutzung von Produkten, München.