



**Beobachtungsstelle für
gesellschaftspolitische
Entwicklungen in Europa**

Hin zu neuen Formen des Welfare-Mix? Reformdebatte um neue Rechtsbedingungen für private Anbieter im schwedischen Wohlfahrtsstaat

Alejandro Rada
Oktober 2017

Zusammenfassung

In Schweden wachsen privatgewerbliche Anbieter sozialstaatlicher Dienstleistungen gegenüber anderen Anbieterarten und erzielen überdurchschnittliche Gewinne und Kapitalrendite. Diese Entwicklung hat zu einer politischen und öffentlichen Debatte über ihre Rolle im Wohlfahrtsstaat geführt. Die vorliegende Expertise setzt sich mit dieser Debatte auseinander und beleuchtet die daraus entstandenen Reformvorschläge, die in einem umfassenden Bericht einer unabhängigen Expertenkommission der schwedischen Regierung vorgestellt werden (SOU 2016:78). Im Rahmen dieser Reformdebatte sind folgende Aspekte hervorzuheben:

- Über die New-Public-Management Reformen der 1990er Jahre, die mit einem massiven Eintritt privater Anbieter sozialer Dienste in europäische Wohlfahrtsstaaten einhergingen, wird in der Fachöffentlichkeit nach wie vor intensiv diskutiert. Die Debatte über die Rechtsbedingungen privater Anbieter im Wohlfahrtsstaat fand jedoch auf der politischen, institutionellen und gesellschaftlichen Ebene der EU-Mitgliedstaaten nie wirklich so intensiv statt, wie es aktuell in Schweden der Fall ist.
- Die Reformvorschläge der Expertenkommission zielen darauf ab, dass öffentliche Aufwendungen, die in wohlfahrtsstaatliche Aktivitäten investiert werden, für ihre intendierten Zwecke verwendet werden. Sie sollen auch zu einer vielfältigen Ausgestaltung der Trägerlandschaft im Wohlfahrtsstaat und zur wirtschaftlichen Nachhaltigkeit neuer und bestehender Anbieter beitragen.
- Die Reformvorschläge umfassen unter anderem eine Begrenzung der Betriebsergebnisse von Unternehmen in öffentlich finanzierten Wohlfahrtssektoren und eine Erleichterung des Markteintrittes zur Förderung der Anbietervielfalt.
- Laut der juristischen Bewertung der zuständigen Expertenkommission treten keine Verstöße gegen das EU-Recht auf.
- Trotz offizieller Meinungsumfragen, die auf eine mehrheitliche Zustimmung für die Begrenzung der Unternehmensprofite in öffentlich finanzierten Wohlfahrtssektoren hinweisen, ist die Einführung der Reformvorschläge in der laufenden Legislaturperiode (2014 – 2018) unwahrscheinlich. Über die Reformen wird das schwedische Parlament voraussichtlich Anfang 2018 stimmen. Bei voraussichtlicher Ablehnung der Maßnahmen im Parlament werden die Reformen eine wichtige Rolle in der Nationalwahlkampagne 2018 spielen.

Inhalt

	Zusammenfassung	1
1	Einleitung	3
2	Warum eine Debatte über die Rechtsbedingungen privater Anbieter im schwedischen Wohlfahrtsstaat?	4
2.1	Hintergrund der Debatte – Entwicklung privater Anbieter im schwedischen Wohlfahrtsstaat	4
2.2	Drei konkrete Auslöser der Debatte aus Sicht der Expertenkommission	7
3	Kernbestandteile und Ziele der debattierten Reform in Schweden	11
3.1.1	Zulassungspflicht für die Finanzierung durch öffentliche Mittel	11
3.1.2	Begrenzung der Rendite in öffentlich finanzierten Wohlfahrtssektoren	11
3.1.3	Erleichterung des Markteintritts und Förderung finanzieller Flexibilität	12
3.1.4	Maßnahmen zur Verhinderung der Umgehung der Reformvorschläge	12
3.1.5	Eigene juristische Person für die Erbringung wohlfahrtsstaatlicher Dienstleistungen	13
3.1.6	Zuständige Behörden für die Prüfung und die Ermittlung von Sanktionen	13
4	Sind solche Reformen EU-rechtskonform?	14
5	Ausblick	16
6	Literatur	17

1 Einleitung

Die Sozialpolitik Schwedens im Bereich der sozialen und gesundheitlichen Versorgung wird traditionell als sehr effektiv und bedarfsorientiert im internationalen Vergleich angesehen und daher häufig als Vorbild für die Entwicklung und Ausgestaltung der Sozialpolitik in anderen europäischen Staaten aufgeführt (vgl. z. B. *Sustainable Governance Indicators*, Pierre/Jochem/Jahn 2016). Die wohlfahrtsstaatlichen Ansätze, Diskurse und Praktiken Schwedens haben somit eine große Resonanz in der internationalen Fachöffentlichkeit. Diese haben sich zugleich über die letzten Jahrzehnte entwickelt und verändert. Als Paradebeispiel des *sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatstypus* wurden traditionell soziale Dienste in Schweden von staatlichen Einrichtungen erbracht.¹ Ab den 2000er Jahren fand jedoch eine starke *Vermarktlichung sozialer Dienste* statt und somit ein massiver Eintritt von Unternehmen und Investoren in wohlfahrtsstaatliche Sektoren. Die Vergabeverfahren sozialer Dienste im schwedischen Wohlfahrtsstaat zählen aktuell zu denjenigen, die in Europa am flexibelsten ausgestaltet sind (Schön 2016).

Privates Unternehmertum hat somit in den letzten Jahren an Bedeutung im schwedischen Wohlfahrtsstaat gewonnen. Zwei Entwicklungen haben die Debatte über die Rolle und Rechtsbedingungen privater Anbieter ausgelöst: Zum einen der große und rasant wachsende Marktanteil privater Anbieter in öffentlich finanzierten Wohlfahrtssektoren² und zum anderen die überdurchschnittlichen Kapitalrendite, die diese Anbieter über die letzten Jahren erzielt haben. Zugleich ist festzustellen, dass es in der Literatur keine systematischen Nachweise über die Auswirkungen der Vermarktlichung sozialer Dienste weder hinsichtlich der Kosten noch hinsichtlich der Qualität zu finden sind (Petersen/Hjelmar 2014; SOU 2016).

Vor diesem Hintergrund hat die aktuelle Regierung dem schwedischen Amt für Regierungsberichte (*Statens offentliga utredningar*, SOU) den Auftrag erteilt, sich mit der Rolle und der Marktposition privater Anbieter in Wohlfahrtssektoren wissenschaftsbasiert auseinanderzusetzen und einen Reformvorschlag für neue Rechtsbedingungen privater Anbieter wohlfahrtsstaatlicher Dienstleistungen vorzulegen.

Hierfür wurde eine Expertenkommission berufen, die 2016 den Bericht „Ordnung und Ersparnisse in der Wohlfahrt“ (*Ordning och reda i välfärden* SOU 2016:78) und dessen Fortsetzung „Qualität in der Wohlfahrt - bessere Vergabe und Kontrolle“ (*Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning* SOU 2017:38) erstellte. Die vorliegende Kurzexpertise beruht auf dem Bericht der Expertenkommission (SOU 2016:78) und gibt einen Überblick über die Entwicklung des schwedischen Wohlfahrtsstaates hinsichtlich der Trägerlandschaft, über die Auslöser der aktuellen Debatte sowie über die zentralen Botschaften der Reformvorschläge der Expertenkommission.

¹ „Sozialdemokratisch“ ist einer der drei Typen der Wohlfahrtsstaatstypologie von Esping-Andersen (1990). Die anderen zwei Typen sind „liberale“ und „korporative“ Wohlfahrtsstaaten. Die drei Typen unterscheiden sich hinsichtlich des Grades an Bedarfsorientierung und Marktorientierung wohlfahrtsstaatlicher Versorgungssysteme sowie hinsichtlich des Grades an Einbindung des Staates in die wohlfahrtsstaatliche Versorgung und deren Finanzierung.

² Im vorliegenden Papier umfassen „Wohlfahrtssektoren“ und „wohlfahrtsstaatliche Dienstleistungen“ öffentlich finanzierte soziale und gesundheitliche Versorgung sowie schulische Bildung.

2 Warum eine Debatte über die Rechtsbedingungen privater Anbieter im schwedischen Wohlfahrtsstaat?

2.1 Hintergrund der Debatte – Entwicklung privater Anbieter im schwedischen Wohlfahrtsstaat

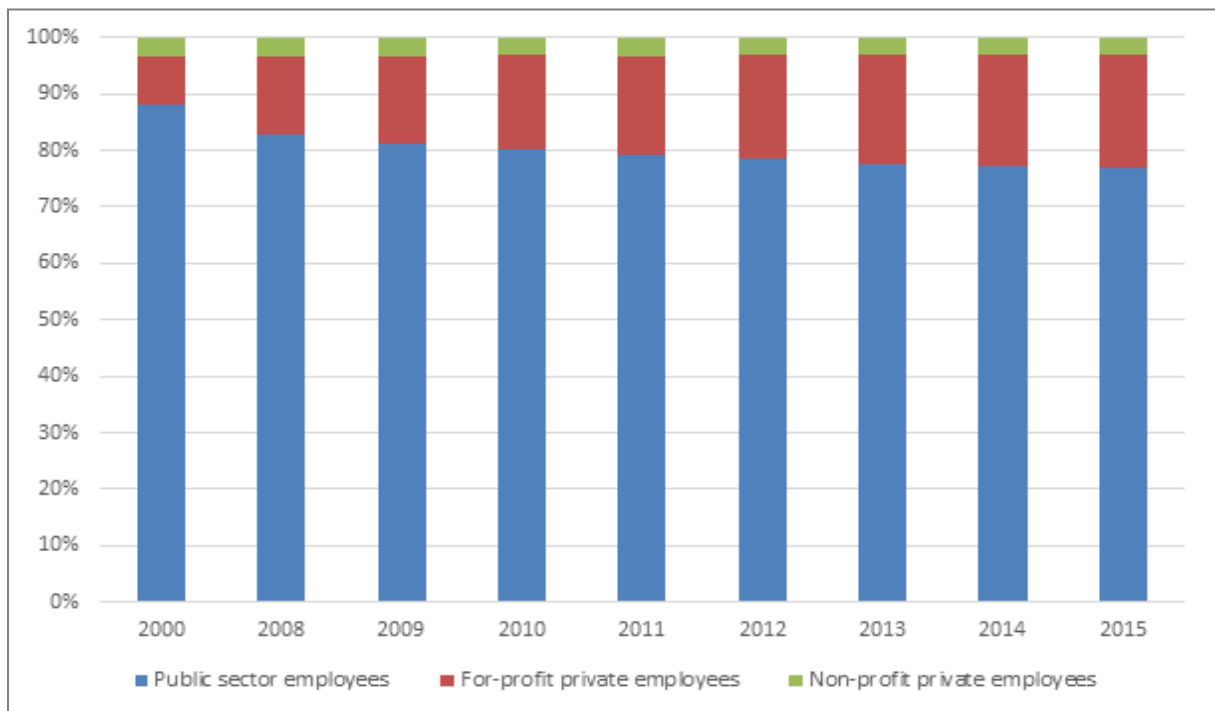
Aktuell sind private Anbieter sozialer Dienste ein zentraler Akteur des schwedischen Wohlfahrtsstaates. Der Anteil gewinnorientierter Unternehmen in wohlfahrtsstaatlichen Sektoren in Schweden ist größer als in allen anderen skandinavischen Wohlfahrtsstaaten (Sivesind 2017; SOU 2016). Die Literatur zeigt einen eindeutigen Trend des schwedischen Wohlfahrtsstaates in Richtung Vermarktlichung, der ab den 1990er Jahren begann und sich ab den 2000er Jahren exponentiell fortsetzte.

Die Vermarktlichung sozialer Dienste in Schweden begann mit einem schwedischen Kommunalverwaltungsgesetz im Jahr 1991. Dieses transferierte die Verwaltungskompetenzen der Pflege von den 21 Provinzen (*Län*) auf die 290 Kommunen und gab diesen eine rechtliche Grundlage, um die Erbringung bestimmter sozialer Dienste zu externalisieren bzw. zu vermarktlichen (Brennan et al. 2012). Die ersten Kommunen, die soziale Dienste vermarktlichten, argumentierten mit der Bereitstellung einer breiteren Angebotspalette für Nutzerinnen und Nutzer als zuvor oder mit der Innovationsförderung im Wohlfahrtssektor durch neue Organisationsformen. Insbesondere brachten sie das Argument an, dass die Vermarktlichung sozialer Dienste mit Kostenersparnissen und Qualitätssteigerungen einhergehen würde. Dieses Argument beruhte allerdings nicht auf empirischen Grundlagen, sondern auf der ideologischen Ausrichtung der jeweiligen politischen Parteien in Amt (vgl. Suzuki 2002; Green-Perdersen 2002; Sivesind 2017).

Ein weiterer bedeutender Baustein auf dem Weg zur aktuellen Bedeutung privaten Unternehmertums im schwedischen Wohlfahrtsstaat war die Einführung des *Gesetzes der freien Auswahl* (LOV 2008:962) im Jahr 2008. Dieses Gesetz legt fest, dass den Einrichtungen, die bestimmte Mindeststandards erfüllen, das Recht auf öffentliche Finanzierung gewährt werden soll, wenn sie von den Nutzerinnen und Nutzern mit einem Rechtsanspruch auf die zu erbringenden Leistungen ausgewählt werden. Die Einführung des LOV-Gesetzes ist allerdings nicht verpflichtend für die Kommunen. Aktuell gilt das LOV-Gesetz in der Hälfte der schwedischen Kommunen und am häufigsten in Kommunen mit großen Bevölkerungsdichten (Svallfors/Tyllström 2017).

Aufgrund dieser legislativen Entwicklung ist privates Unternehmertum zu einem wesentlichen Bestandteil des schwedischen Wohlfahrtsstaates geworden. Aktuell erbringen private Unternehmen etwa ein Fünftel der öffentlich finanzierten Wohlfahrtsdienste Schwedens. Der Anteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer privatgewerblicher Anbieter an der Gesamtheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in wohlfahrtsstaatlichen Sektoren hat seit dem Jahr 2000 kontinuierlich zugenommen (siehe Abb. 2). Freigemeinnützige Anbieter erbringen hingegen einen marginalen Anteil von circa drei Prozent aller wohlfahrtsstaatlichen Leistungen.

Abbildung 1: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in wohlfahrtsstaatlichen Sektoren nach Art des Anbieters in Prozent (2000 – 2015)



Quelle: Svallfors/Tyllström (2017).

Die Vermarktlichung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen zugunsten privater Unternehmen hat insbesondere im Bereich sozialer Dienste stattgefunden. Der Anteil der Beschäftigten in privaten Unternehmen an der Gesamtheit der Beschäftigten im gesamten Bereich sozialer Dienste hat sich zwischen 2007 und 2013 verdoppelt (siehe Tab. 1). Das große Wachstum des Marktanteils gewinnorientierter Unternehmen implizierte einen starken Rückgang der öffentlichen Anbieter. Der Anteil der Beschäftigten bei öffentlichen Anbietern sozialer Dienste hat in diesem Zeitraum knapp zehn Prozentpunkte abgenommen, von 82,1 auf 72,3 Prozent. Der Anteil der Beschäftigten in Not-for-profit Anbietern³ hat zwar keinen solchen drastischen Rückgang erfahren, ist aber nach wie vor marginal.

³ *Non-profit* und *Not-for-profit* bezeichnen die gleiche Art von Organisationen. Der Begriff *Not-for-profit* ist präziser, da sie Profite erzielen können, allerdings entspricht die Profitmaximierung nicht dem vorrangigen Ziel dieser Organisationen. Profite werden für die Organisationszwecke reinvestiert und nicht ausgeschüttet.

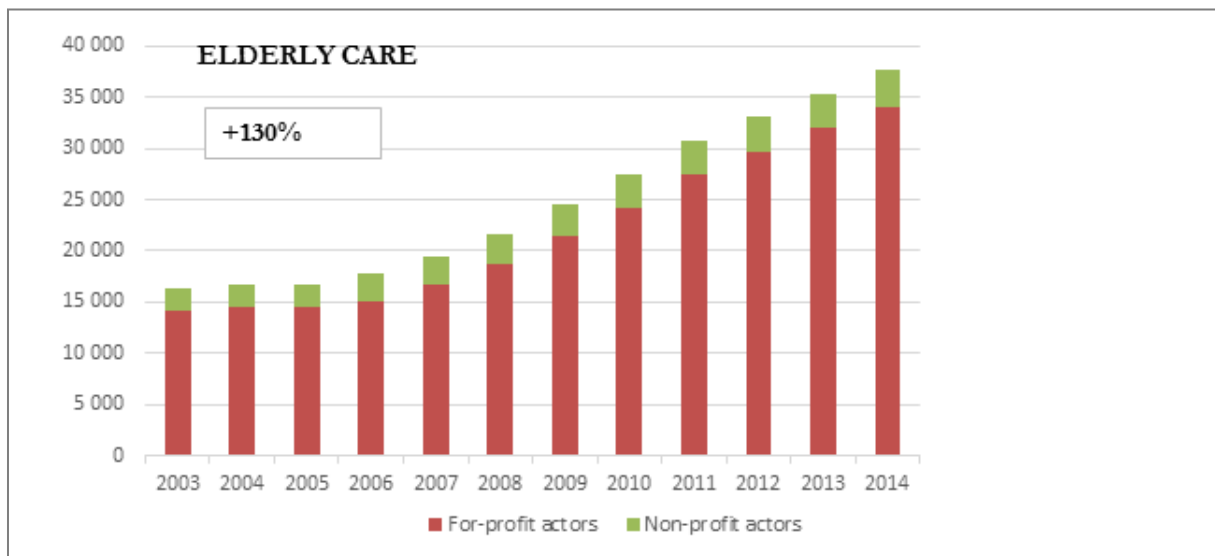
Tabelle 1: Anzahl an Beschäftigten nach Wohlfahrtsektoren in Schweden (2007 – 2013)

		2007		2013	
		Anzahl an Beschäftigten	Anteil in %	Anzahl an Beschäftigten	Anteil in %
Bildung	Non-profit	22.284	4,9	24.660	5,1
	For-profit	42.754	9,5	68.175	14,2
	Öffentlicher Sektor	385.757	85,6	388.547	80,7
	Insgesamt	450.795	100,0	481.382	100,0
Gesundheitswesen	Non-profit	3.768	7,2	2.485	0,8
	For-profit	46.168	14,8	56.456	18,7
	Öffentlicher Sektor	262.770	84,0	242.411	80,4
	Insgesamt	312.706	100,0	301.352	100,0
Soziale Dienste	Non-profit	12.173	3,1	12.006	2,7
	For-profit	58.691	14,8	111.788	25,0
	Öffentlicher Sektor	324.985	82,1	323.884	72,3
	Insgesamt	395.849	100,0	447.678	100,0

Quelle: Henrik/Sivesind (2017).

Die Beobachtung, dass die Vermarktlichung wohlfahrtsstaatlicher Dienstleistungen insbesondere die Erbringung sozialer Dienste betrifft, kann am Pflegebereich deutlich veranschaulicht werden. Von 2003 bis 2010 erhöhte sich der Anteil der schwedischen Kommunen, die Pflegedienste für ältere Menschen vermarktlichten, von weniger als 5 Prozent auf mehr als 50 Prozent (Rada 2014). Abbildung 1 zeigt am Beispiel der Pflege älterer Menschen, dass die öffentlichen Ausgaben für Not-for-Profit Anbieter relativ konstant geblieben sind, während sich die Ausgaben für gewinnorientierte Anbieter mehr als verdoppelt haben. Hierbei können zwei unterschiedliche Perioden beobachtet werden: Bis 2007 gab es ein moderates Wachstum der öffentlichen Ausgaben für gewinnorientierte Anbieter. Zwischen 2008, als das *Gesetz der freien Auswahl* (LOV 2008:962) verabschiedet wurde, und 2014 ist ein sehr rasantes Wachstum der Ausgaben für gewinnorientierte Anbieter von etwa 111 Prozent festzustellen.

Abbildung 2: Öffentliche Ausgaben für externalisierte Pflege älterer Menschen nach Anbieterart (2003 – 2014, in SEK)



Quelle: Svallfors/Tyllström (2017).

2.2 Drei konkrete Auslöser der Debatte aus Sicht der Expertenkommission

Im Kontext der großen und zunehmenden Relevanz privater Anbieter im schwedischen Wohlfahrtsstaat hebt die Expertenkommission in ihrem Bericht (SOU 2016) folgende drei Gründe hervor, warum eine Debatte über ihre Rechtsbedingungen aktuell erstrebenswert sei.

1. Hindernis für eine vielfältige Trägerlandschaft sozialer Dienste

Das zunehmende Gewicht privaten Unternehmertums in öffentlich finanzierten Wohlfahrtssektoren stellt aus Sicht der Expertenkommission die Gefahr einer Konzentration privater Anbieter sozialer Dienste in den Kommunen dar. Wie in Kap. 2.1 dargestellt, wächst der Marktanteil privat-gewerblicher Anbieter in öffentlich finanzierten Wohlfahrtssektoren gegenüber dem von Not-for-Profit und öffentlichen Anbietern. Darüber hinaus zeigen einzelne Unternehmen in öffentlich finanzierten Wohlfahrtssektoren ein großes Wachstum ihrer Marktanteile, das insbesondere in Großstädten bzw. in Regionen mit großen Bevölkerungsdichten zu Oligopol-Strukturen führen könnte (Sivesind et al. 2017).

Die Bereitstellung einer breiten und differenzierten Angebotspalette sozialer Dienste war paradoxerweise ein Ziel der Vermarktlichung in vielen Kommunen. Die Reformen der Mitte-Rechts-Minderheitsregierungen in den letzten zwei Legislaturperioden zwischen 2006 und 2014, darunter die Verabschiedung des LOV-Gesetzes, zielten darauf ab, den Vorrang des öffentlichen Sektors in der Erbringung wohlfahrtsstaatlicher Dienstleistungen durch die Schaffung von *Quasi-Märkten* abzubauen. In *Quasi-Märkten*, das heißt Märkte, die der öffentliche Sektor gestaltet und kontrolliert, sollten die Nutzerinnen und Nutzer die Anbieter sozialer Dienste nach ihren Präferenzen auswählen. Damit zielten die Reformen darauf ab, eine Dynamik anzustoßen, in der schlechte Einrichtungen aus dem Markt austreten und gute Einrichtungen im Markt bleiben. Eine Folge dieser Dynamik ist jedoch, dass ein großer Anteil

der verbliebenen Einrichtungen wenigen Unternehmenskonglomeraten angehört, sodass letztendlich die Vielfalt der Trägerlandschaft beeinträchtigt wird. Außerdem führen Quasi-Märkte aufgrund von Informationsasymmetrien nicht unbedingt dazu, dass Angebote nach den Interessen und Präferenzen der Nutzerinnen und Nutzer gestaltet sind (Sivesind et al. 2017).

Aufgrund einer reduzierten Anzahl an Erbringern sozialer Dienste, die wiederum einer reduzierten Anzahl an Investoren- und Unternehmensgruppen gehören, ist laut der Expertenkommission eine vielfältige Trägerlandschaft sozialer Dienste und ein breites Dienstleistungsangebot für Nutzerinnen und Nutzer in Gefahr.

2. Überdurchschnittliche Rentabilität im Dienstleistungssektor als Legitimationsproblem

Den zweiten Auslöser der Debatte stellen die hohen *Kapitalrenditen*⁴ dar. Unternehmen in öffentlich finanzierten Wohlfahrtssektoren sind deutlich rentabler als viele andere Unternehmen in anderen Wirtschaftszwecken des Dienstleistungssektors. Die Expertenkommission hat ihre wirtschaftliche Lage über das letzte Jahrzehnt untersucht und folgende Befunde für das Jahr 2014 veröffentlicht:

- Obwohl die durchschnittliche *Betriebsergebnismarge*⁵ privater Unternehmen in öffentlich finanzierten Wohlfahrtssektoren bei 5 Prozent nicht außerordentlich hoch im Vergleich zum gesamten Dienstleistungssektor Schwedens abschneidet, liegt ihre durchschnittliche *Gesamtkapitalrentabilität*⁶ bei 13,4 Prozent und damit sechs Prozentpunkte über der des gesamten Dienstleistungssektors (7,4 Prozent). Das bedeutet, dass das eingesetzte Kapital in Unternehmen, die in öffentlich finanzierten Wohlfahrtssektoren des schwedischen Wohlfahrtsstaats tätig sind, besonders rentabel ist. Dies bedeutet ebenso, dass private Anbieter öffentlich finanzierter Wohlfahrtssektoren hohe *Übergewinne* erzielen: Das heißt, dass sie Gewinne erzielen, die höher sind als die Kapitalkosten – Zinsaufwendungen (Fremdkapitalkosten) und Dividenden (Eigenkapitalkosten).
- Die durchschnittliche *Eigenkapitalrentabilität*⁷ privater Anbieter sozialer Dienste liegt mit 27,3 Prozent ebenso deutlich über der des gesamten Dienstleistungssektors (14,3 Prozent). Dieser Indikator deutet darauf hin, dass die Eigenkapitalgeber, etwa Aktionäre bzw. Gesellschafter, die in private Anbieter öffentlich finanzierter Wohlfahrtssektoren

⁴ Kapitalrenditen geben das Verhältnis zwischen dem Vorsteuergewinn und der Gesamtheit eingesetzten Kapitals an. Da es unterschiedliche Arten von Kapital gibt, umfasst der Begriff unterschiedliche Arten von Kapitalrenditen.

⁵ Die *Betriebsergebnismarge* entspricht dem Verhältnis zwischen dem *Betriebsergebnis* - d. h. die Differenz zwischen dem Wert der erbrachten Leistungen (Erlöse) und den dafür erforderlichen Kosten in einem bestimmten Zeitraum - und den Erlösen.

⁶ Die *Gesamtkapitalrentabilität* ist eine Ratio, die sich aus dem Verhältnis zwischen dem Vorsteuergewinn und dem gesamten in einem Unternehmen eingesetzten Kapital (Eigenkapital und Fremdkapital) ergibt. Sie gibt an, wie profitabel das in einem Unternehmen eingesetzte Kapital arbeitet.

⁷ *Eigenkapitalrentabilität* bezeichnet das Verhältnis zwischen dem Vorsteuergewinn und dem gesamten in einem Unternehmen eingesetzten Eigenkapital. Sie gibt in etwa an, wie profitabel das eingesetzte Kapital in einem Unternehmen für die Eigenkapitalgeber, etwa Aktionäre bzw. Gesellschafter, arbeitet.

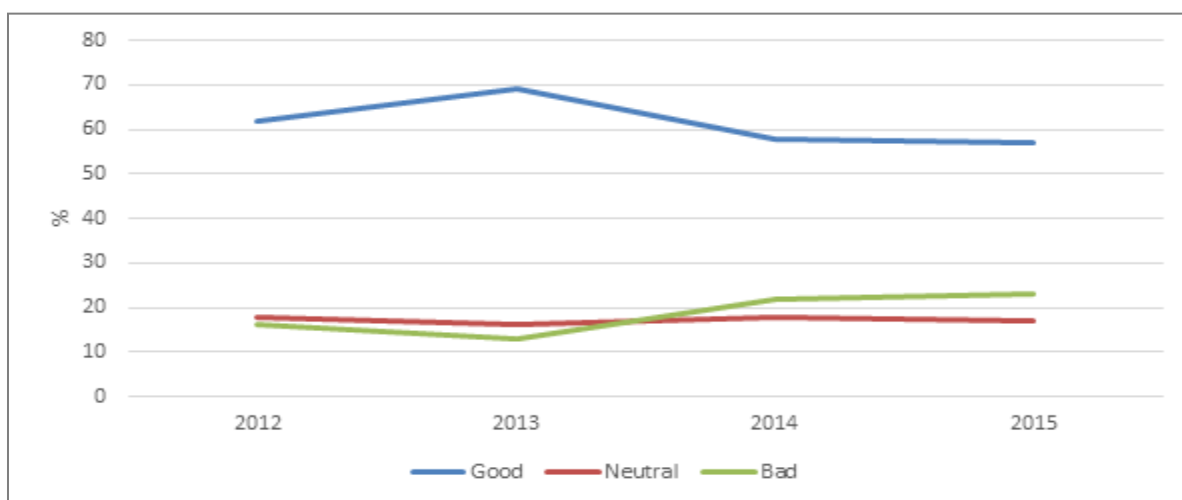
Kapital anlegen, überdurchschnittliche Rendite für ihre Investitionen im Dienstleistungssektor erzielen.

- Besonders hoch ist das *Nettoumlaufvermögen*⁸ bei Unternehmen in öffentlich finanzierten Wohlfahrtssektoren. Der Median des Nettoumlaufvermögens lag zwischen 2005 und 2013 bei 47 Prozent. Ein hohes Nettoumlaufvermögen deutet auf einen hohen Überschuss an Finanzierung hin.

Diese Indikatoren zeigen darüber hinaus eine große Varianz. Während es Unternehmen in wohlfahrtsstaatlichen Sektoren gibt, die moderate Gewinne und Kapitalrenditen erzielen, gibt es einzelne Unternehmen, deren Gewinne und Kapitalrenditen außerordentlich hoch sind. Dies stellt aus Sicht der Expertenkommission private Unternehmen, die mit öffentlichen Mitteln finanziert werden, vor ein Legitimationsproblem.

Die überdurchschnittlich gute Wirtschaftslage und Rentabilität privater Anbieter in öffentlich finanzierten Wohlfahrtssektoren werden nicht nur vom Mitte-Links-Spektrum der parteipolitischen Landschaft Schwedens kritisch betrachtet, sondern laut Meinungsumfragen der Universität Göteborg auch von einer großen Mehrheit der schwedischen Gesellschaft: Im Jahr 2013 waren etwa 69 Prozent der Schweden für und nur etwa 15 Prozent der Schweden gegen ein Verbot der Ausschüttung von Dividenden in wohlfahrtsstaatlichen Sektoren (vgl. Abb. 3). Im Jahr 2016 wurden weitere Ergebnisse von Meinungsumfragen zu diesem Thema veröffentlicht, nach denen 80 Prozent der Bevölkerung die Begrenzung der auszuschüttenden Dividenden in wohlfahrtsstaatlichen Sektoren befürwortet und sich sogar 27 Prozent für das vollständige Verbot aussprachen (Svallfors/Tyllström 2017).

Abbildung 3: Öffentliche Meinung zur Aussage "Dividenden sollten in öffentlich finanzierten Diensten im Bereich der schulischen Bildung, der gesundheitlichen Versorgung oder der Pflege verboten sein" (2012-2015)



Quelle: Svallfors/Tyllström (2017).

⁸ Das *Nettoumlaufvermögen* ist ein betriebswirtschaftlicher Indikator, der der Differenz zwischen Umlaufvermögen und kurzfristigen Verbindlichkeiten entspricht.

3. Keine systematischen Nachweise über die Effizienz und die Qualität der Dienste

Ein häufiges Argument für den Einsatz privater Anbieter bei der Erbringung sozialer Dienste ist die Steigerung der Effizienz und der Qualität der Dienste. Wie vorstehend erwähnt, war dies ein häufig aufgebrachtes Argument für die Vermarktlichung sozialer Dienste zu Beginn der 1990er Jahre in zahlreichen Kommunen Schwedens. Jedoch weist die Expertenkommission – analog zu umfassenden Literaturanalysen in der Fachöffentlichkeit (vgl. z. B. Petersen/Hjelmar 2014) – auf den Mangel an systematischen Nachweisen über die Effizienz und Qualität vermarktlichter sozialer Dienste hin. Dies sei zum einen auf die Komplexität der Qualitätsdefinition und -messung im Kontext sozialer Dienste und zum anderen auf die Informationsasymmetrien zwischen Anbietern und Nutzerinnen und Nutzern zurückzuführen.

Die Expertenkommission unterstreicht sogar die Gefahr, dass private Anbieter den Personalschlüssel tendenziell verringern, und dass sich viele Geschäftsmodelle privater Anbieter nach denjenigen Nutzerinnen und Nutzer richten, die mit niedrigen Kosten verbunden sind. Dies wird mit empirischen Untersuchungen der Expertenkommission untermauert. Sie zeigen einen niedrigeren Personalschlüssel mancher privater Anbieter sowie die segregationsfördernden Auswirkungen mancher Anbieter, weil sich der sozio-ökonomische Hintergrund der Nutzerinnen und Nutzer je nach Anbieterart unterscheidet.

3 Kernbestandteile und Ziele der debattierten Reform in Schweden

Die oberste Priorität der Reformvorschläge der Expertenkommission besteht darin, dass öffentliche Aufwendungen, die in wohlfahrtsstaatliche Aktivitäten investiert werden, für ihre intendierten Zwecke verwendet werden. Die debattierte Reform umfasst folgende sechs Maßnahmen:

3.1.1 Zulassungspflicht für die Finanzierung durch öffentliche Mittel

Eine Zulassungspflicht für die Finanzierung privater oder gemeinnütziger Organisationen durch öffentliche Mittel soll eingeführt werden. Für den Erhalt der Zulassung ist es zum einen erforderlich, dass die privaten oder gemeinnützigen Organisationen wohlfahrtsstaatliche Leistungen erbringen. Zum anderen müssen die Organisationen beweisen, dass die öffentliche Finanzierung für die Erbringung der intendierten wohlfahrtsstaatlichen Leistungen aufgewendet wird. Somit können die Investitionen sektorenübergreifender Konglomerate in öffentlich finanzierten Wohlfahrtssektoren kontrolliert werden. Diese Maßnahme soll jedoch keinen retrospektiven Charakter haben, das heißt, dass sie keinen Einfluss auf bereits bestehende Vergabeverträge zwischen der öffentlichen Verwaltung und Anbietern wohlfahrtsstaatlicher Dienstleistungen haben soll.

3.1.2 Begrenzung der Rendite in öffentlich finanzierten Wohlfahrtssektoren

Die Expertenkommission schlägt eine *Begrenzung des Betriebsergebnisses* für Unternehmen in öffentlich finanzierten Wohlfahrtssektoren vor. Das *Betriebsergebnis* ist die Differenz zwischen dem Wert der erbrachten Leistungen (*Erlöse* oder *Umsatz*) und den dafür erforderlichen Kosten in einem bestimmten Zeitraum. Berechnet wird es vor Steuerabzügen oder Mittelzuweisungen (zum Beispiel Konzernumlagen, um die Steuerlast auf Tochtergesellschaften eines Konzerns zu verteilen). Das Betriebsergebnis wird ebenso vor Kapitalkosten berechnet, das heißt vor Zinsaufwendungen (Fremdkapitalkosten) und Dividenden (Eigenkapitalkosten). Das heißt, dass das Betriebsergebnis ein Indikator der Ergebnisse der durchgeführten Geschäftstätigkeit ist, worauf die Finanzierungsart bzw. -quelle eines Unternehmens keinen Einfluss hat.

Eine Alternative für die Begrenzung der Betriebsergebnisse wäre eine Begrenzung der Dividende, das heißt eine Begrenzung des Teils der Gewinne (Betriebsergebnis nach Steuerabzügen), die an die Aktionäre bzw. Gesellschafter eines Unternehmens ausgeschüttet werden. Da Gewinne reinvestiert, ausgeschüttet und/oder für Zinsaufwendungen verwendet werden, würde eine Begrenzung der Dividende es nicht verhindern, dass Unternehmen in öffentlich finanzierten Sektoren hohe Gewinne anstreben und erzielen. Sie hätten nach wie vor Anreize, hohe Gewinne aus der Geschäftstätigkeit zu erzielen, um diese im eigenen Unternehmen oder in Tochtergesellschaften zu investieren. Unternehmen könnten ebenso hohe Kredite aufnehmen und deren Zinsaufwendungen (Fremdkapitalkosten) mittels der Gewinne abdecken. Mittels solcher Praktiken könnten Unternehmen trotz der Begrenzung der Dividende einen Teil ihrer Gewinne ausschütten. Die *Begrenzung der Betriebsergebnisse* würde

insofern dazu beitragen, dass die öffentlichen Mittel für die Erbringung wohlfahrtsstaatlicher Dienstleistungen bzw. für die primäre Geschäftsaktivität aufgewendet werden.

Die *Begrenzung der Betriebsergebnisse* sollte aus Sicht der Expertenkommission im Verhältnis zum Nettoumlaufvermögen berechnet werden, das heißt im Verhältnis zu der Differenz zwischen dem Umlaufvermögen und den kurzfristigen Verbindlichkeiten (siehe Definition auf Fußnote 9). Zur Bestimmung des *Höchstwertes des Betriebsergebnisses* wird auch der Zinssatz schwedischer Staatsanleihen folgendermaßen berücksichtigt – dieser lag seit 2015 zwischen 0,35 und 0,6 Prozent:

$$\begin{aligned} & \text{Höchstwert des Betriebsergebnisses} \\ & = (\text{Zinssatz fünfjähriger Staatsanleihen} + 7\%) * \text{Nettoumlaufvermögen} \end{aligned}$$

Ziel der vorgeschlagenen Begrenzung des Betriebsergebnisses ist es, dass der Großteil öffentlicher Mittel für wohlfahrtsstaatliche Aktivitäten aufgewendet wird, und zugleich Investoren wirtschaftliche Anreize in öffentlich finanzierten Wohlfahrtssektoren zu bieten.

3.1.3 Erleichterung des Markteintritts und Förderung finanzieller Flexibilität

Ein weiteres Problem der Vermarktlichung im schwedischen Wohlfahrtsstaat ist die mangelnde wirtschaftliche Nachhaltigkeit mancher privater Anbieter. Viele davon wurden in den letzten Jahren insolvent und mussten schließen. Solche Fälle, insbesondere diejenigen im Bildungsbereich, haben eine große Resonanz in Medien und tragen dazu bei, dass die Debatte um die Rechtsbedingungen privater Anbieter im Wohlfahrtsstaat eine große politische Bedeutung hat (Schön 2016).

Vor diesem Hintergrund zielen die Reformvorschläge der Expertenkommission darauf ab, finanzielle Flexibilität und Stabilität für private Anbieter zu schaffen. Im Konkreten sollen Unternehmen Verluste der bis sogar drei vergangenen Geschäftsjahre beim Jahresabschluss eines Geschäftsjahres steuerlich ausgleichen können. Diese Maßnahme soll darüber hinaus den Eintritt neuer Anbieter in wohlfahrtsstaatliche Quasi-Märkte fördern und dazu beitragen, dass neue Unternehmen auflaufende Verluste überwinden können.

3.1.4 Maßnahmen zur Verhinderung der Umgehung der Reformvorschläge

Mit dem Ziel, die Umgehung der Reformvorschläge zu verhindern, schlägt die Expertenkommission das Verbot der Mittelzuflüsse über dem Höchstwert des Betriebsergebnisses (siehe Kap. 3.1.2) an anderen Unternehmen vor.

Die Umgehung der Reformvorschläge findet jedoch häufig in der Praxis statt, zum Beispiel wenn überdurchschnittliche Löhne an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern oder an nahstehenden Personen des Unternehmens gezahlt werden oder wenn Räumlichkeiten von einer nahstehenden Person oder Unternehmen zu einem extrem hohen Preis gemietet werden.

3.1.5 Eigene juristische Person für die Erbringung wohlfahrtsstaatlicher Dienstleistungen

Die Erbringung wohlfahrtsstaatlicher Dienstleistungen und die Durchführung anderer Geschäftsaktivitäten im Rahmen der gleichen juristischen Person birgt die Gefahr, dass die für wohlfahrtsstaatliche Dienste zugewiesenen öffentlichen Mittel für andere Geschäftsaktivitäten aufgewendet werden. Mit dem Ziel, die Finanzierungszulassung (siehe 3.1.1) zu prüfen und die entsprechenden Kontrollverfahren (*Compliance*) zu vereinfachen, sollen wohlfahrtsstaatliche Dienstleistungen von keiner juristischen Person erbracht werden, die andere Geschäftsaktivitäten parallel durchführt. Die Durchführung unterschiedlicher wohlfahrtsstaatlicher Aktivitäten im Rahmen der gleichen juristischen Person wäre jedoch rechtskonform.

Die Expertenkommission schlägt des Weiteren vor, dass nur juristischen Personen zur Erbringung wohlfahrtsstaatlicher Dienstleistungen zugelassen werden. Somit wäre die Erbringung wohlfahrtsstaatlicher Dienstleistungen seitens natürlicher Personen (zum Beispiel im Bereich der Erwachsenenbildung) ausgeschlossen.

3.1.6 Zuständige Behörden für die Prüfung und die Ermittlung von Sanktionen

Für die Umsetzung und die Operationalisierung der obigen Maßnahmen sollen die nationale *Schulaufsichtsbehörde* (Skolinspektionen) und die nationale *Aufsichtsbehörde für das Gesundheits-, Pflege- und Betreuungswesen* (Inspektionen för vård och omsorg, IVO) zuständig sein. Im Rahmen der vorgeschlagenen Reform soll die Kompetenz der zwei nationalen Aufsichtsbehörden folgende Aufgaben umfassen: Prüfung der Zulassung für die Finanzierung durch öffentliche Mittel (siehe 3.1.1), Prüfung der Jahresabschlüsse, die von amtlich zugelassenen Wirtschaftsprüfern bestätigt wurden, auf die Begrenzung des Betriebsergebnisses (siehe 3.1.2) und Prüfung möglicher Mittelzuweisungen an Tochtergesellschaften innerhalb von Konglomeraten. Ein Teil der daraus resultierenden Transaktionskosten für die schwedischen Aufsichtsbehörden soll in Form von Gebühren erhoben werden.

Die Sanktionen für die Nicht-Einhaltung der Reformvorschläge sollen von Sanktionsgebühren bis zum Entzug der Zulassung für die Finanzierung durch öffentliche Mittel reichen.

4 Sind solche Reformen EU-rechtskonform?

Grundsätzlich ist festzustellen, dass das Unionsrecht EU-Mitgliedstaaten Freiräume in der Organisation von Dienstleistungen im Gesundheits-, Sozial- und kulturellen Bereich lässt. Laut Art. 14 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und des darin enthaltenen Protokolls Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse haben EU-Mitgliedstaaten einen

„weite[n] Ermessensspielraum (...), wie Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auf eine den Bedürfnissen der Nutzer so gut wie möglich entsprechende Weise zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind“.

Die EU-Kommission beschreibt den Begriff „Dienste von allgemeinem Interesse“ als *„Dienstleistung, die von den Behörden der Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene als im allgemeinen Interesse liegend eingestuft wird und daher spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen unterliegt“*. Der Begriff deckt sowohl wirtschaftliche Tätigkeiten als auch nichtwirtschaftliche Leistungen ab (EU-KOM 2013: 20). Dienstleistungen im Sozial- und Gesundheitsbereich bzw. *Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse (SDAI)* können als *Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI)* gelten. DAWI in Wirtschaftszweigen, die unionsweit harmonisiert sind (u. a. Telekommunikations-, Post- und Energiewesen) unterliegen dem EU-Recht zu Wettbewerbspolitik, Vergabeverfahren und staatlicher Beihilfe.⁹ Gleichwohl käme bei der Vermarktlichung bzw. Vergabe wohlfahrtsstaatlicher Dienste unter den diskutierten Reformvorschlägen keine Diskriminierung oder Präferenzbehandlung bestimmter Unternehmen vor. Die Bewerbung um die Zulassung für die Finanzierung durch öffentliche Mittel (siehe 3.1.1) wäre offen für alle Formen von Unternehmen, einschließlich ausländischer Unternehmen. Auch die Begrenzung der Rendite in öffentlich finanzierten Wohlfahrtssektoren (siehe 3.1.2) würde auf keiner Unterscheidung nach der Form oder Herkunft der Unternehmen beruhen. Wettbewerbsverzerrungen aufgrund von Diskriminierung oder Präferenzbehandlung wären ebenso ausgeschlossen.

Für nationale Regelungen im Bildungsbereich ist die Interpretation des EU-Rechts einfacher. Wohlfahrtsstaatliche Dienstleistungen im Bildungsbereich zählen zu „nichtwirtschaftlichen Aktivitäten“, so die EU-Kommission, die das in ihrer *Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2016/C 262/01)* folgendermaßen feststellt (EU-KOM 2016: 7):

„Die innerhalb des nationalen Bildungssystems organisierte öffentliche Bildung, die vom Staat finanziert und beaufsichtigt wird, kann als nichtwirtschaftliche Tätigkeit angesehen werden.“

Als nichtwirtschaftliche Aktivität greift Art. 2 des Protokolls 26 des AEUV folgendermaßen auf:

⁹ Art. 77 der Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe erlaubt es sogar, Not-for-profit Anbieter in Sozial- und Gesundheitsbereichen für einen Zeitraum bis zu drei Jahren ohne Wettbewerb zu beauftragen.

„Die Bestimmungen der Verträge berühren in keiner Weise die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, nichtwirtschaftliche Dienste von allgemeinem Interesse zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu organisieren.“

Insofern wären die Reformvorschläge, die den Bildungsbereich betreffen, EU-rechtskonform.

5 Ausblick

Die Einführung der Reformvorschläge, die die Expertenkommission in ihrem Bericht (SOU 2016) ausgearbeitet hat, könnte für viele europäische Wohlfahrtsstaaten wegberaubend sein. Damit würde sich eine neue Konstellation der gemischten Wohlfahrtsökonomie bzw. des Wohlfahrtspluralismus abzeichnen, in der die bisherigen Freiräume für große, gewinnorientierte Unternehmen stärker reguliert wären. Eine solche Politik stünde den legislativen Tendenzen der letzten zwei Jahrzehnte in EU-Mitgliedstaaten und EU-Institutionen entgegen. Viele Herausforderungen für skandinavische Wohlfahrtsstaaten, die sich aus dieser Entwicklung der letzten Jahre ergeben haben, wurden im Rahmen der Diskussion um die Reformen der Expertenkommission sichtbar gemacht.

Die Analyse solcher Defizite im schwedischen Wohlfahrtsstaat kann aus zwei unterschiedlichen Perspektiven vorgenommen werden. Erstens ist es aus Sicht der Steuerzahlerinnen und -zahler wünschenswert, dass öffentliche Mittel für ihre intendierten Zwecke verwendet werden – dies betrifft das aktuelle Organisationsmodell des schwedischen Wohlfahrtsstaates und dessen Vergaberecht, welches als eines der flexibelsten Europas gilt und die Ausschüttung hoher Unternehmensprofite ermöglicht. Die vorgeschlagene Reform, die auf die Begrenzung der Betriebsergebnisse in öffentlich finanzierten Wohlfahrtssektoren abzielt, könnte dieser Entwicklung entgegenwirken. Zweitens sollte aus der Sicht der Nutzerinnen und Nutzer die Angebotspalette wohlfahrtsstaatlicher Dienste der zunehmenden gesellschaftlichen Heterogenität entsprechen. Die vorgeschlagenen Reformen sollen dazu beitragen, die Bildung von Unternehmenskonzernen mit großen Marktanteilen zu verhindern, um ein vielfältiges Angebot an Dienstleistungen zu gewährleisten. Jedoch könnte die Begrenzung der Betriebsergebnisse dazu führen, dass das genaue Gegenteil des angestrebten Effekts eintritt. Anbieter würden dann weiterhin gewinnorientiert agieren, um ihre Gewinne zu reinvestieren, und dadurch neue Marktanteile gegenüber anderen Anbietern zu erobern. Statt Konkurrenz um Marktanteile zwischen gewinnorientierten Anbietern erfordert eine heterogene, bedarfsorientierte Trägerlandschaft den Ausbau sozialraumorientierter Anbieter, die in der Regel gemeinnützig organisiert sind.

Die Debatte rund um die Rechtsbedingungen für private Anbieter ist auf politischer Ebene relativ jung. Sie wurde zum ersten Mal in der schwedischen Nationalwahlkampagne 2010 von der schwedischen Linkspartei angestoßen. Aktuell sind sich die sozialdemokratischen und links-grünen Parteien, die die Minderheitsregierung Schwedens bilden, über die Einführung der Reformen einig. Voraussichtlich werden sie jedoch Anfang 2018 im Parlament abgelehnt. Angesichts der Ergebnisse offizieller Meinungsumfragen, die auf eine mehrheitliche Zustimmung für die Begrenzung der Unternehmensprofite in öffentlich finanzierten Wohlfahrtssektoren hinweisen, könnten die Reformen eine wichtige Rolle bei der Nationalwahlkampagne 2018 spielen.

6 Literatur

- Auth, D. (2012). Ökonomisierung von Pflege in Großbritannien, Schweden und Deutschland. In: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, 45(7), S. 618-623. Abrufbar unter: www.researchgate.net/profile/Diana_Auth/publication/230743431_Economization_of_long-term_care_in_Great_Britain_Sweden_and_Germany/links/544613f50cf22b3c14dfff_a0.pdf.
- Brennan, D./ Cass, B./ Himmelweit, S./ Szebehely, M. (2012): The marketization of care: Rationales and consequences in Nordic and liberal care regimes. In: Journal of European Social Policy, Vol 22, Issue 4, S. 377 – 39.
- EU-Kommission (2013): Leitfaden zur Anwendung der Vorschriften der Europäischen Union über staatliche Beihilfen, öffentliche Aufträge und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und insbesondere auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_de.pdf
- EU-Kommission (2016): Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2016/C 262/01. Abrufbar unter: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=DE).
- Green-Perdersen, C. (2002): New public management reforms of the Danish and Swedish welfare states: The role of different social democratic responses. In: *Governance*, 15(2), S. 271-294.
- Petersen, H./ Hjelmar, U. (2013): Marketization of welfare services in Scandinavia: A review of Swedish and Danish experiences. In: Scandinavian Journal of Public Administration, Vol 17, Nr. 4. Abrufbar unter: <http://ojs.ub.gu.se/ojs/index.php/sjpa/article/view/2749/2416>.
- Pierre, J./Jochem, S./Jahn, D. (2016): Sweden Report: Sustainable Governance Indicators 2016. Sustainable Governance Indicators, Bertelsmann Stiftung. Abrufbar unter: www.sgi-network.org/docs/2016/country/SGI2016_Sweden.pdf.
- Rada, A. (2014): Vermarktlichung sozialer Dienste in Schweden. Kurzexpertise der Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa. Abrufbar unter: www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/f/6b05f4747e.pdf
- Reuters Staff (2017): Swedish profit cap on private welfare companies to be put before parliament. In: Reuters. Abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-sweden-welfare-profit/swedish-profit-cap-on-private-welfare-companies-to-be-put-before-parliament-idUSKCN1BE0UK>.
- Schön, P. (2016): The welfare inquiry – limiting profits in the Swedish welfare sector. ESPN Flash Report 2016/69. Abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=2700&furtherNews=yes>.
- Sivesind K.H. (2017) The Changing Roles of For-Profit and Nonprofit Welfare Provision in Norway, Sweden, and Denmark. In: Sivesind K., Saglie J. (eds) Promoting Active Citizenship. Palgrave Macmillan, Cham.

- Sivesind K.H./ Trætteberg H.S./ Saglie J. (2017) The Future of the Scandinavian Welfare Model: User Choice, Parallel Governance Systems and Active Citizenship. In: Sivesind K./ Saglie J. (Hrsg.): Promoting Active Citizenship. Palgrave Macmillan, Cham.
- Suzuki, K. (2001): Marketization of elderly care in Sweden. In. The European Institute of Japanese Studies, Nr. 137. Abrufbar unter:
<http://swopec.hhs.se/eijswp/papers/eijswp0137.pdf>.
- Svallfors, S. /Tyllström, A. (2017): Lobbying for Profits: Private Companies and the Privatization of the Welfare State in Sweden. Institute for Futures Studies, Working Paper 2017:1. Abrufbar unter: www.iffs.se/media/22171/2017_1.pdf.
- Swedish Government Inquiries (2016): Ordning och reda i välfärden. Sotockholm: Ministry of Finance, SOU 2016:78. Abrufbar unter:
<http://www.regeringen.se/contentassets/da2cceb5dc84389b79b48b06a5e000a/ordning-och-reda-i-valfarden-sou-201678>.
- Swedish Government Inquiries (2017): Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning, SOU 2017:38. Abrufbar unter:
www.regeringen.se/499b50/contentassets/d0b4399223d747f6b4beab9fac72bf61/kvalitet-i-valfarden--battere-upphandling-och-uppfoljning-sou-201738.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V.
Hausanschrift: Zeilweg 42, D-60439 Frankfurt a. M.
Tel.: +49 (0) 69 - 95 789 - 0
Fax: +49 (0) 69 - 95 789 - 190
Internet: <http://www.iss-ffm.de>
E-Mail: info@iss-ffm.de

Diese Publikation ist eine Veröffentlichung der „Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa“. Die Beobachtungsstelle ist ein Projekt, das aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert wird.
Die Website der Beobachtungsstelle: <http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.eu>

Die Publikation gibt nicht die Auffassung der Bundesregierung wieder. Die Verantwortung für den Inhalt obliegt dem Herausgeber bzw. der/dem jeweiligen Autor/in.

Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

Träger der Beobachtungsstelle:

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V.

Autor:

Alejandro Rada (alejandro.rada@iss-ffm.de)

Auflage:

Diese Veröffentlichung ist nur als PDF unter <http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.eu> verfügbar.

Erscheinungsdatum: Oktober 2017