

EUROPÄISCHER INTERGRATIONSPROZESS UND LOKALE EBENE: WEITREICHENDE KONSEQUENZEN FÜR DIE KOMMUNEN**

| | |
|--|----|
| 1. Einleitung | 58 |
| 2. EU-Lokal(entwicklungs)politik | 59 |
| 3. Öffentliche kommunale Dienstleistungs- erbringung | 63 |
| 4. Zusammenfassende Überlegungen: Kommunalpolitik im Prozess der europäischen Intergration | 77 |

Werner G. Raza*

wissenschaftlicher
Mitarbeiter des FWF-
Projekts "Economic
restructuring and
local governance in
Europe and Latin
America" und
Vertragsassistent am
Institut für
Volkswirtschaftstheorie-
und -politik (VW 7),
Wirtschaftsuniversität
Wien

Auszug aus WISO 2/2001

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Weingartshofstraße 10

A-4020 Linz, Austria

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

E-Mail: wiso@ak-ooe.at

Internet: www.isw-linz.at

1. Einleitung

Die Frage der Auswirkungen der Europäischen Integration auf die lokale Ebene – sowohl in ihrer ökonomischen als auch politischen Dimension – gehört zu den vernachlässigten Bereichen der Integrationsforschung. Die einschlägige wissenschaftliche Debatte zentriert sich zumeist entweder auf bekannte regionalökonomische Fragen (Kohäsion, Divergenz-/Konvergenzforschung) oder thematisiert die inhaltliche wie institutionelle Ausgestaltung und Effekte der EU-Regionalpolitik selbst. Man könnte meinen, die Vernachlässigung der lokalen Ebene spiegle mithin die Randexistenz dieses Politikfeldes auf EU-Ebene wider. Im Rahmen dieses Beitrags soll im Folgenden gezeigt werden, dass dies nur zum Teil richtig ist.

*europäische
Ebene:
mannigfaltige
Einflüsse auf
Lokalentwicklung*

Vielmehr gehen von der europäischen Ebene mannigfaltige – direkte wie indirekte – Einflüsse auf Lokalentwicklung und -politik aus. Und die noch zu begründende These dieses Beitrags besteht eben in der Behauptung, dass es gerade die „indirekten“ Politikbereiche auf europäischer Ebene sind, welche für Lokalentwicklung und -politik ungleich relevanter sind, da sich in ihnen auch die für die Kommunen zentralen Strukturverschiebungen vollziehen. Dazu zählen eine ganze Reihe von Politiken (z. B. die Umwelt-, Frauen-, Bildungs-, Technologiepolitik), die zwar nicht primär auf die kommunale Ebene abzielen, aber mittelbar diese materiell als auch konzeptionell beeinflussen.

*EU-
Liberalisierungs-
politik von
herausragender
Bedeutung für
lokale Ebene*

Im folgenden Abschnitt wird daher ausgehend von einer kurzen Darstellung der institutionalisierten EU-Lokalpolitik anschließend jener Politikbereich diskutiert, welcher sowohl im Hinblick auf seine diskursive als auch materielle Wirkungsmächtigkeit von herausragender Bedeutung für die lokale Ebene ist, nämlich die EU-Liberalisierungspolitik im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen. Das Hauptaugenmerk der Diskussion wird dabei nicht auf der detaillierten Wiedergabe von einzelnen Sektorpolitiken liegen, sondern darauf gerichtet sein, die politökonomische Logik des Gesamtprozesses der EU-Liberalisierungsbemühungen und deren Auswirkungen für die Form und Richtung lokaler Entwicklungspolitik aufzuzei-

gen. Abschließend wird ein Resümee gezogen, das versuchen wird, die geschilderten Prozesse und deren Auswirkungen auf die lokale Ebene politökonomisch zu verorten und in einen größeren Gesamtzusammenhang zu stellen.

Der Aufsatz stützt sich auf eine Reihe von Experteninterviews, die der Autor im April d. J. mit VertreterInnen von europäischen Kommunalverbänden, Arbeitgeber- bzw. -nehmervertretungen, der Kommission und dem europäischen Parlament in Brüssel führen konnte.

2. EU-Lokal(entwicklungs)politik

Die traditionell als Kern von Stadtentwicklungspolitik verstandenen Bereiche der Stadtplanung, Raumordnung und Stadterneuerung sind institutionell auf EU-Ebene im Rahmen der Struktur- und Kohäsionspolitik zu verorten. Dafür zuständig ist im Wesentlichen die Generaldirektion für Regionalpolitik (DG REGIO). Für Fragen der städtischen Umweltpolitik zuständig ist die Generaldirektion für Umwelt (DG ENVIRONMENT). Diese institutionelle Zuordnung gibt auch schon eine Andeutung über das Wesen der EU-Stadtpolitik: sie wird als ergänzendes Politikfeld wahrgenommen, das durch die ökonomische Entwicklung hervorgerufene spezifische, stadtrelevante Problemfelder sozialen oder ökologischen Ursprungs diagnostizieren und durch geeignete Maßnahmen wenn nicht beseitigen, so doch abmildern soll. Diese Politikfeldformulierung ist selbst provisorisches Resultat eines politischen Prozesses auf europäischer Ebene, der im Laufe der 1990er Jahre Städte und deren Probleme als eigenständiges Politikfeld begriff, auf das die europäische Politik zu reagieren hätte. Der Umstand, dass europäische Politik ökonomische und soziale Auswirkungen auf urbane Räume hat, wurde dabei allgemein anerkannt, wenngleich die Notwendigkeit einer europäischen Stadtpolitik durchaus unterschiedlich gesehen wird. Argumentierten die Kommission und Kommunen aus zentralistisch organisierten Nationalstaaten tendenziell für eine eigenständige Stadtpolitik der EU, so beriefen sich

Wesen der EU-Stadtpolitik: ergänzendes Politikfeld

90er Jahre: Formulierung einer Stadtpolitik auf EU-Ebene

Städte und Kommunen aus traditionell föderalistischen Mitgliedsstaaten habituell auf das Subsidiaritätsprinzip und das Fehlen jeglicher Kompetenz der EU-Institutionen in Bezug auf die kommunale Ebene laut EU-Vertragsrecht.¹ Nichtsdestotrotz kam es in den 1990er Jahren (Grünbuch zur städtischen Umwelt 1990, Mitteilung zu nachhaltiger Stadtentwicklung 1997, Aktionsrahmenprogramm und Wien-Konferenz 1998, Europäisches Raumentwicklungskonzept 1999) schrittweise zur Formulierung einer Stadtpolitik auf EU-Ebene, die zwar keinen legislativ-normierenden Charakter aufweist, aber

- über eine Vielzahl von Aktivitäten, Programmen und Modellprojekten die (thematische) Vernetzung und Kooperation zwischen Städten (EUROCITIES, EUROTOWNS, European Sustainable Cities-Campaign, Car-Free Cities etc.)² gefördert hat;
- die Möglichkeit zur Akquisition zusätzlicher Finanzquellen im Rahmen des Kofinanzierungsmodells für ökonomische (Arbeitsmarktpolitik – Territoriale Beschäftigungspakte) oder sozial-räumlich ausgerichtete Projekte (URBAN, INTERREG)³ eröffnet, was angesichts chronisch knapper kommunaler Kassen einen nicht zu unterschätzenden Anreiz darstellt;
- im Rahmen konzeptioneller Entwicklungen Einfluss darauf nimmt, was unter „guter“, „nachhaltiger“ Stadtpolitik zu verstehen ist bzw. wie eine solche umzusetzen ist (Stichworte: sustainable urban development, good urban governance).⁴

*Programme
haben
modellhaften
Charakter*

Die Programme und Aktivitäten sind allerdings in ihrem Umfang quantitativ relativ begrenzt und selektiv, d. h. haben keinen flächendeckenden, sondern in der Regel modellhaften Charakter, der typischerweise auf die Probleme größerer Städte zugeschnitten ist (> 250.000 EW), kleine und mittlere Städte daher weitgehend außen vor lässt. Die Dynamik, die sich unter Kommissarin Wulf-Mathies in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre eingestellt hatte und die DG REGIO zur führenden Kommissionseinrichtung in Bezug auf die Stadtpolitik machte, erfuhr vielleicht in dem auf großes Interesse stoßen-

den europäischen Städteforum in Wien 1998 einen politischen Höhepunkt, erlitt allerdings seit dem Rücktritt der gesamten Santer-Kommission eine deutliche Abkühlung. Die Inkludierung der Möglichkeit zur Förderung von Stadtgebieten durch Ziel 2 des Förderungsprogramms der Struktur- und Kohäsionsfonds im Zeitraum 2000-2006 wurde de facto schon damals vorbereitet und kann daher nicht über die Stagnation der EU-Städtepolitik hinwegtäuschen. Eine spezielle Problematik ergibt sich überdies dadurch, dass nunmehr zur Erlangung von Ziel 2 Fördergeldern die regionale Ebene eingeschaltet ist, was bei Bestehen politischer Rivalitäten zwischen regionaler und lokaler Ebene Letzterer den Zutritt zum Fördertopf erschwert. Das war bislang bei den Modellprojekten und Programmen nicht der Fall, weil sich hier die lokale Ebene direkt – an der regionalen bzw. nationalen vorbei – an die EU-Ebene wenden konnte. Auch die Verlängerung des URBAN Programms verdankt sich maßgeblich dem Druck von Seiten des Europäischen Parlaments. Dem derzeit amtierenden regionalpolitischen Kommissar Barnier wird demnach vorgeworfen, sich zu sehr um ländliche Räume zu kümmern und Stadtentwicklungspolitik zu vernachlässigen.⁵ Hinzu kommen noch Koordinierungsmängel und Rivalitäten zwischen den einschlägigen Generaldirektionen, im Speziellen den DGs REGIO und ENVIRONMENT. Diese DGs spielen überdies in der impliziten Hierarchie der Kommissionseinrichtungen eine eher untergeordnete Rolle.

Ein anderes Moment dieser Krise ist die von vielen Seiten geäußerte Kritik am Nicht-Funktionieren des Ausschusses der Regionen (AdR). In diesem sind die Kommunen zwar direkt (Österreich, BRD) oder mittelbar über die Vertreter der Regionen in den Delegationen vertreten, der AdR scheint allerdings trotz seines Konsultationsrechts in einschlägigen Fragen keinen merklichen Einfluss auf die EU-Politikformulierung nehmen zu können. Die Konsultationsprozesse im AdR scheinen rein formellen, symbolischen Charakter zu haben, wie einige InterviewpartnerInnen übereinstimmend erklärten. Kommunale Repräsentanten würden von der Kommission sektoralen oder NGO-Lobbyisten in der Behandlung

Abkühlung seit Rücktritt der Santer-Kommission

Nicht-Funktionieren des Ausschusses der Regionen

de facto gleichgestellt, ihre demokratische Legitimität als gewählte Volksvertreter würde nicht gebührend anerkannt. Einschränkend ist hiezu allerdings anzumerken, dass die von mir interviewten Personen deutsche und österreichische Kommunen-VertreterInnen waren, und diese im europäischen Vergleich eher eine Sonderrolle einnehmen. Einen etwas besseren Zugangskanal scheinen die kommunalen RepräsentantInnen zum Europäischen Parlament zu haben, einerseits über gezieltes Lobbying bestimmter nahe stehender Parlamentsabgeordneter, andererseits über öffentliche Hearings des Parlaments zu einschlägigen Fragen.

Weißbuch zur europäischen Governance

Das von Kommissionspräsident Prodi im Februar 2000 angekündigte Weißbuch zur europäischen Governance⁶ und der darauf einsetzende Konsultationsprozess mit einem großen Kreis politischer, aber auch zivilgesellschaftlicher Akteure wird denn auch von den deutschen und österreichischen Kommunen und Regionen hauptsächlich als eine Chance gesehen, dass die heikle Frage der Kompetenzabgrenzung zwischen den territorialen Staatsebenen im Rahmen des Prozesses einer Klärung näher gebracht werden könnte. Damit verbunden ist die Hoffnung, der befürchteten Allzuständigkeit der Kommission einen Riegel vorzuschieben.⁷ Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die Stadtpolitik ein in den 1990er Jahren aufgewerteter Bereich der EU-Struktur- und Regionalpolitik wurde. Insbesondere wurden den von ökonomischen Restrukturierungsprozessen stark getroffenen Städten materielle Anreize geboten, sozio-räumliche Polarisierungen abzufedern und generell den urbanen Raum an die geänderten Verhältnisse anzupassen. Es gab somit von EU-Seite an die Städte ein freilich begrenztes und selektives Angebot, sich „fit für den europäischen Städte-wettbewerb“ zu machen. Damit fügt es sich kongruent in die Konzeption einer EU-Regionalpolitik ein, die einerseits endogene Potenziale in den Regionen aktivieren möchte, um sie als Standort für Investitionen attraktiv zu machen, andererseits gewisse sozialpolitische Akzente setzt, die zwischen bevorzugten und benachteiligten Räumen vermitteln sollen.⁸

Motto: "fit für europäischen Städtewettbewerb"

In politisch-ideologischer Hinsicht förderte man die Herausbildung eines europäischen Bewusstseins der verantwortlichen politischen Kader und bürokratischen Apparate durch eine Vielzahl von interregionalen bzw. -lokalen Kooperationen und Vernetzungen. Auf der anderen Seite ist klar, dass die politische Einbindung kommunaler Akteure auf europäischer Ebene in subordinierter Position erfolgte und den wachsenden Einfluss der europäischen Ebene auf die Kommunen und den daraus resultierenden Verlust an politischer Autonomie bei weitem nicht kompensieren konnte. Dieser Verlust scheint mittlerweile auch einen Grad erreicht zu haben, der zu einem virulenten Konfliktpotenzial mit jenen Kommunen mit traditionell hohem Maß an Eigenständigkeit (BRD, Österreich) führt. Die ausgeprägte politische Heterogenität der europäischen lokalen Ebene erschwert allerdings eine einheitliche Interessenformulierung zwischen den Kommunen der 15 Mitgliedsstaaten und begünstigt daher Versuche, lokalpolitische Strukturen über die supranationale Ebene aufzubrechen.

*Einbindung
kommunaler
Akteure in
subordinierter
Position*

3. Öffentliche kommunale Dienstleistungserbringung

Die Umsetzung des Binnenmarktprojekts und die Einführung der Währungsunion sind die wichtigsten Vorhaben, mithin der harte Kern der europäischen Politik seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre. Das gilt speziell auch für das Selbstverständnis der Kommission, das nach der Stagnation des europäischen Integrationsprozesses seit den 1970er Jahren mit diesen Projekten eine neue *raison d'être* gefunden hat. In gewisser Hinsicht neu hinzugekommen ist in den 1990er Jahren, dass die mit der ökonomischen Integration einhergehende Liberalisierung des Wirtschaftslebens nach und nach auch auf Bereiche ausgedehnt wurde, die in großen Teilen der Gesellschaft, aber auch in Kreisen der Politik bis zum jeweiligen Zeitpunkt nicht als „marktförmig“ wahrgenommen worden waren. Diese expansive Dynamik ist allerdings im (neo-) liberalen Grundgeist des Binnenmarktprojekts angelegt und es war daher absehbar, dass in einer weiteren Stufe auch jene Bereiche, die im fordistischen Modell staatlich oder gemein-

*Liberalisierung
auf "nicht
marktförmige"
Bereiche
ausgedehnt*

wirtschaftlich, mithin kollektiv organisiert wurden, sich einem zunehmenden Liberalisierungsdruck ausgesetzt sehen würden. Die teilweise schon vollzogene, teilweise noch unvollendete Liberalisierung umfasst dabei die traditionellen Bereiche der öffentlichen Infrastrukturleistungen, im EU-Jargon „Leistungen der Daseinsvorsorge“ (Telekommunikation, Energie, Wasserver- und -entsorgung, Personen- und Güterschienenverkehr u. a.), betrifft aber auch Querschnittsmaterien wie die öffentliche Auftragsvergabe oder das öffentliche Förderwesen. Feststellbar ist also eine weitreichende Restrukturierung der gesamten, bislang nicht privat-kapitalistisch organisierten Wirtschaft.

*Liberalisierung
auf zwei Ebenen:
horizontal und
vertikal*

Der Prozess der sukzessiven Liberalisierung des öffentlichen Sektors vollzieht sich dabei auf zwei Ebenen: die eine, horizontale, umfasst maßgebliche Regulierungsbereiche, die den gesamten Sektor betreffen; auf der anderen, vertikalen, passiert die schrittweise Liberalisierung der einzelnen öffentlichen Dienstleistungen. Beide Ebenen zusammen wirken als ein Spannungsfeld, auf dem zum einen die politischen Auseinandersetzungen stattfinden, das aber zum anderen das Terrain in Richtung mehr Liberalisierung bereits vorstrukturiert.

3.1. Die horizontale Ebene: Wettbewerbspolitik, öffentliches Auftragswesen, staatliche Beihilfen

In diesen Bereich fallen alle politischen und regulativen Entwicklungen von Seiten der Gemeinschaft, die sich auf den Sektor insgesamt oder wenigstens auf weite Teile desselben beziehen. Das umfasst die Wettbewerbspolitik im Allgemeinen, das öffentliche Auftragswesen und die Gesamtheit staatlicher Beihilfen im Besonderen. Die z. T. komplexe juristische Dimension dieser weit gesteckten Materie wurde von einschlägigen Fachleuten umfassend aufgearbeitet und soll uns hier nur insoweit interessieren, als sie für das Verständnis der politisch-strategischen Dimension der Entwicklung in diesem Bereich unbedingt nötig ist.⁹

Die Politik der EU in Bezug auf öffentliche (und monopolartige) Unternehmen war von mehreren Schritten geprägt. Zum einen war sie zunächst darauf ausgerichtet, diesen Sektor grundsätzlich dem Wettbewerbsrecht voll zu unterstellen. Dies ist mit den Art 81 ff EG-V geschehen. Für Unternehmen (öffentliche und private), die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Wettbewerbsregeln nur, soweit dadurch nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich verhindert wird. Diese Ausnahmeregelung kommt aber nur dann zum Tragen, wenn damit keine unverhältnismäßige Beeinträchtigung des Handelsverkehr verbunden ist. Das bedeutet, dass öffentliche Unternehmen privaten in rechtlicher Hinsicht nicht nur grundsätzlich gleichgestellt sind, sondern damit wird implizit vorausgesetzt, dass öffentliche Unternehmensführung nach den gleichen Maximen wie private stattfindet. Dem speziellen Charakter öffentlicher, dem Allgemeinwohlinteresse verpflichteter Unternehmen, der auch Konsequenzen für die Form der Unternehmensführung und -organisation hat, wird damit nur mehr sehr eingeschränkt Rechnung getragen. Dass die Gemeinschaft laut EG-Vertrag neutral ist in Bezug auf die Frage der Eigentumsform, d. h. keinen Unterschied macht zwischen privatem und öffentlichem Eigentum, ändert daran nichts.¹⁰

Dazu kommt, dass mit Art 86 Abs 3 EG-V die Kommission ermächtigt wird, erforderlichenfalls rechtliche Maßnahmen (Richtlinien, Entscheidungen) gegen die Mitgliedsstaaten im Hinblick auf die korrekte Anwendung der genannten Bestimmung zu erlassen. Die Kommission kann in diesem Fall also selbst legislativ tätig werden. Damit war die Grundlage für eine in weiterer Folge während der 1990er Jahre sich verstärkt durchsetzende Tendenz zur restriktiven Anwendung bzw. Auslegung der Bestimmungen von Art 86 Abs 1 & 2 EG-V durch die Kommission bzw. in differenzierterer Form auch durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) gelegt.

Zum zweiten ging es darum, der grundsätzlichen Überzeugung der Kommission materiell Ausdruck zu verleihen, dass staat-

*öffentliche
Unternehmen
dem Wett-
bewerbsrecht
unterstellen ...*

*... dem spezi-
ellen Charakter
öffentlicher
Unternehmen
soll nur mehr
eingeschränkt
Rechnung
getragen werden*

*Tendenz zur
restriktiven
Anwendung der
Bestimmungen
durch die
Kommission*

*Beihilfen
grundsätzlich
wettbewerbs-
verzerrend:
daher Kontrolle
der Vergabe
öffentlicher
Beihilfen*

liche Beihilfen potenziell uferlos, in vielen Bereichen zu hoch und daher stark marktverzerrend seien. Zudem würden sie starke Regionen bevorzugen, daher für regionale Disparitäten mitverantwortlich sein. Sie wären daher zu reduzieren bzw. langfristig überhaupt abzuschaffen.¹¹ Daher ging es ihr einerseits darum, Beihilfen als grundsätzlich wettbewerbsverzerrend einzustufen. Andererseits strebte sie die Installation eines weitgehenden Systems der Kontrolle der Vergabe öffentlicher Beihilfen unter ihrer Ägide an. Mit den Art 87 & 88 EG-V ist dies weitgehend im Sinne der Kommission normiert worden. Hier ist darauf hinzuweisen, dass das Gemeinschaftsrecht den Begriff der Beihilfe äußerst breit auslegt. Dazu gehören neben staatlichen Zuschüssen, begünstigten Darlehen und Zinszuschüssen, Steuer- und Abgabenbefreiungen auch Bürgschaften für von Privaten aufgenommene Kredite, die Lieferung von Waren oder Dienstleistungen zu Vorzugsbedingungen und nicht zuletzt auch unter gewissen Umständen staatliche Garantien für kommunale oder regionale Kreditinstitute bzw. Sparkassen. In Bezug auf die im Einzelfall zu bewertende Frage, ob eine Beihilfe nun unzulässig, da wettbewerbsverzerrend sei, ist auch hier eine restriktive Tendenz erkennbar. Es wird etwa der Maßstab des an der langfristigen Rentabilität orientierten Investors angelegt, um zu beurteilen, ob eine staatliche Kapitaleinlage an ein öffentliches Unternehmen wettbewerbskonform ist oder nicht.¹² Eine staatliche Beihilfe zum Zwecke der Verlustabdeckung ist daher grundsätzlich wettbewerbsverzerrend. Zur wirksamen Überwachung staatlicher Kapitalzuschüsse wurde eine eigene Richtlinie, die sogen. Transparenzrichtlinie (80/723/EWG, geändert durch die Richtlinie 2000/52/EG v. 26.7.2000) erlassen, mit welcher Regierungen bzw. öffentliche Unternehmen einem rigiden Kontrollsystem unterworfen werden. Verlangt wird u. a. der bilanztechnische Ausweis von Beihilfen bzw. deren verpflichtende Meldung.

Diese Maßnahmen bedeuten *in toto* nichts weniger, als dass das wirtschaftliche Handeln des öffentlichen Sektors dem Primat des privatkapitalistischen Kalküls unterworfen wird. Andere Handlungsorientierungen politischer oder sozialer

Natur sind demgemäß nur mehr nachrangig zulässig, d. h. sie stellen eine Ausnahme dar. Solche Ausnahmetatbestände sind in Art 87 Abs 2 und 3 EG-V entweder als Legalausnahme angeführt oder können von der Kommission als zulässig erklärt werden. Derlei Ausnahmeregelungen gibt es u. a. für die Bereiche der Forschung & Entwicklung, Klein- und Mittelbetriebsförderung, Kulturförderung bzw. Erhaltung des kulturellen Erbes, Beschäftigung, Ausbildung, Umweltschutz und Regionalförderung. Diese Ausnahmen sind das Ergebnis von Aushandlungsprozessen, mit denen diversen politischen Forderungen entsprochen wird, und verweisen damit auf die Fähigkeit der institutionalisierten EU-Politik, eine kompromiss-hafte Vermittlung unterschiedlicher Interessen zumindest in Teilbereichen herbeizuführen. Die grundsätzlichen Vorbehalte der Kommission gegen Beihilfen bleiben davon allerdings unberührt.

Im Bereich der gemeinschaftlichen Regulierung der öffentlichen Auftragsvergabe gehen die ersten Maßnahmen auf die 1970er Jahre zurück, die Thematik erlangte aber mit der Einführung des Binnenmarktes erhöhte Bedeutung. Ziel der in den frühen 90er Jahren normierten Vergaberichtlinien (sektoriell für Bau-, Liefer-, Dienstleistungsaufträge sowie Aufträge im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor, dazu noch zwei Rechtsmittelrichtlinien) ist die Öffnung dieses sich auf 14 % des Gemeinschafts-BIP (1990) belaufenden Bereichs für den privaten Sektor. Damit wurden öffentliche Körperschaften zu bestimmten Verfahrensarten in der Vergabe öffentlicher Aufträge verpflichtet, die die Transparenz der Vergabe erhöhen sollten. In der Konsequenz drohten die Kommunen damit aber eines weiteren Instruments der lokalen Wirtschaftspolitik weitgehend verlustig zu gehen. Auch wenn dies in der Praxis zu mangelnder Umsetzung bzw. auch Umgehungsstrategien vonseiten der Kommunen führte, verringerte sich der wirtschaftspolitische Spielraum damit doch beträchtlich.

Der jüngste Vorstoß der Kommission mit dem Titel „Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen im Bereich Konzessio-

Ziel der Vergaberichtlinien ist die Öffnung dieses Bereichs für privaten Sektor

*Liberalisierung
der konzessionierten
Dienstleistungserbringung*

*die Mitteilung
sieht vor,
Dienstleistungen
auszuschreiben*

nen im Gemeinschaftsrecht“ (Abl. 2000/C 121/02) kann als weiterer Meilenstein auf dem Weg zu einer umfassenden Unterwerfung des kommunalen öffentlichen Sektors unter die Maximen des freien Wettbewerbs gelesen werden. Waren die bisherigen Bestimmungen im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe im Wesentlichen auf Austauschverträge beschränkt, so rückt nunmehr die konzessionierte Dienstleistungserbringung ungeachtet ihrer sektoriellen Verortung in den Blickpunkt. Die Kommission versucht hier, die Marktöffnung des gesamten kommunalen öffentlichen Sektors ungeachtet der bestehenden sektoriellen Begrenzungen (Elektrizität, Gas, Verkehr) mit einer horizontalen Regulierung voranzutreiben, welche den gesamten Bereich der Dienstleistungserbringung durch öffentliche Unternehmen selbst umfassen soll und damit über die bestehenden Vergaberichtlinien hinausgeht. Die Mitteilung sieht nämlich vor, dass Gebietskörperschaften, die öffentliche Unternehmen zur Erbringung von Dienstleistungen einsetzen, diese Dienstleistungen ausschreiben müssen. Die von der Kommission gewählte Form einer als solcher nicht rechtsverbindlichen Mitteilung erspart – zumindest zunächst – die zu erwartenden, mit dem Erlass einer Richtlinie verbundenen mannigfaltigen politischen und rechtlichen Probleme, gibt dem privaten Sektor jedoch eindeutigen Aufschluss darüber, wie die Kommission im Fall von Beschwerden in Bezug auf die Übertragung von Dienstleistungsaufträgen an öffentliche Unternehmen wahrscheinlich entscheiden würde.¹³ Die Bedeutung des Begriffs „Konzession“ bezieht sich hier „auf alle dem Staat zurechenbare Akte (betreffend wirtschaftliche Aktivitäten), durch die eine Behörde einem Dritten vertraglich oder einseitig mit Zustimmung des Dritten Dienstleistungen überträgt, deren Übertragung grundsätzlich in die Zuständigkeit des Staates fällt und für die der Dritte das Risiko trägt“.¹⁴ Damit sind so gut wie alle Bereiche der öffentlichen Wirtschaft betroffen und daher ausschreibungspflichtig. Der tatsächlichen Ausschreibung einer kommunalen Dienstleistung können freilich bestimmte Umstände im Wege stehen, die eine solche erschweren oder auch verhindern können; z. B. wenn ein kommunales Unternehmen gleichzeitig Leistungserbringer

und Eigentümer der dafür erforderlichen Anlagen ist. Dieses Problem hat sich aber auch schon im Rahmen der Liberalisierung anderer Bereiche des öffentlichen Sektors gestellt – man denke an die Telekommunikation, die Energieversorgung oder den schienengebundenen Verkehr – und wurde dort durch die Trennung von Anlageneigentum und -betrieb bzw. Nutzung gelöst. Diese Mitteilung ist also als ein weiterer Schritt zu interpretieren, möglichst weitgehend liberalisierte europäische Märkte für öffentliche Dienstleistungen politisch herzustellen. Es ist nicht schwer vorauszusehen, dass im Kampf um Konzessionen große transnational tätige Unternehmen kleine regionale oder lokale öffentliche Anbieter früher oder später vom Markt drängen werden, nämlich spätestens zu dem Zeitpunkt, wenn die öffentliche Hand nicht mehr vom Unternehmen verkraftbare Verluste ausgleichen müsste und die Kommission dies als unerlaubte staatliche Beihilfe untersagt. Die langfristig absehbare Situation der Herausbildung hochkonzentrierter Märkte mit wenigen großen transnationalen Anbietern, denen im Verhältnis überwiegend kleine Kommunen gegenüberstehen, dürfte sich kaum günstig auf die Qualität der dann erbrachten Leistungen auswirken. Die diesbezüglichen Probleme der französischen Kommunen mit dem marktbeherrschenden Wasserversorgungsoligopol (Vivendi, Ondeo, Saur) mögen als Anschauungsbeispiel dienen.¹⁵

*langfristig
absehbare
Situation:
konzentrierte
Märkte mit wenig
großen trans-
nationalen
Anbietern*

3.2. Die vertikale Ebene: Entwicklungen im Bereich der Daseinsvorsorge („Services of General Interest“)

Im Jahr 1996 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung, in der sie zur Bedeutung von Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa Stellung nahm. Unter Hinweis auf das europäische, stärker sozial ausgerichtete Gesellschaftsmodell hob sie die grundlegende gesellschaftliche Bedeutung einer angemessenen Versorgung mit gemeinwohlorientierten Dienstleistungen hervor. Dabei betonte sie, dass Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, Binnenmarkt und gemeinschaftliche Wettbewerbspolitik einander ergänzen, also keineswegs unvereinbar wären. Sie sprach sich überdies für eine

*Leistungen der
Daseinsvorsorge*

Inkludierung dieser Materie in den EG-Vertrag aus. Dies ist durch den Artikel 16 des EG-Vertrag geschehen, in dem die Bedeutung der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in Bezug auf „Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts“ hervorgehoben wird und gleichzeitig vorgesehen ist, dass „die Gemeinschaft und die Mitgliedsstaaten im Rahmen der jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich dieses Vertrags dafür Sorge [tragen], dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können“ (Art. 16 EG-V). Das heißt nichts anderes, als dass der Vertrag der Gemeinschaft bzw. den Mitgliedsstaaten einen – allerdings allgemein gehaltenen und im wesentlichen an Minimalstandards orientierten – Versorgungsauftrag definiert.¹⁶

Auf Ersuchen des Europäischen Rats von Lissabon und Feira hat die Kommission ihren Standpunkt zur Daseinsfürsorge mit der Mitteilung „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“ (KOM (2000) 580) vom 20.9.2000 aktualisiert. Damit soll, so heißt es, zwischenzeitlichen Entwicklungen auf den einschlägigen Märkten Rechnung getragen werden, dem Wunsch von Anbietern nach mehr Rechtssicherheit nachgekommen werden und die Kompetenzaufteilung zwischen europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene reibungsloser gestaltet werden (KOM (2000) 580, S. 6).

Die Kommission formuliert in der Mitteilung einige Grundsätze, die sie als grundlegend für die Erbringung von an den Bedürfnissen der Empfänger orientierten Leistungen erachtet. Dazu zählen die

- Grundsätze*
- „eindeutige Festlegung von Mindestanforderungen in Bezug auf die Qualität, das Gesundheitsschutzniveau und die materielle Sicherheit der Leistungen;
 - vollständige Transparenz in Bezug auf Entgelte, Vertragsbedingungen, freie Wahl des Anbieters, Finanzierung der Anbieter usw.;
 - freie Wahl der Leistung und gegebenenfalls des Anbieters sowie wirksamer Wettbewerb zwischen Anbietern;
 - Schaffung von unabhängigen Regulierungsinstanzen, wo dies gerechtfertigt erscheint, sowie von Rechtsmitteln in

Form von Beschwerdeverfahren und Streitschlichtungsmechanismen.“ (KOM (2000) 580, S. 7)

Dem Staat wird überdies die Aufgabe zugewiesen, für einen hohen Qualitätsstandard und Wirtschaftlichkeit ihrer Erbringung zu sorgen. Dabei stellt die Wahl unterschiedlicher Mittel bei der Erbringung einer Leistung zwischen, aber auch innerhalb(!) eines Mitgliedsstaats infolge unterschiedlicher Anforderungen der Nutzer, unterschiedlicher technischer und wirtschaftlicher Merkmale der Dienstleistung oder auch infolge „kultureller oder historischer Eigenheiten des betreffenden Mitgliedsstaats“ keinen Widerspruch, sondern ein „wichtiges Effizienzmerkmal“ dar.

Während die obigen vier Grundsätze ein klares Präjudiz zugunsten der Anwendung des gängigen Marktliberalisierungsmodells der Kommission darstellen, indem etwa in typisch liberaler Manier zweifach „Wahlfreiheit“ betont wird, enthalten die sich auf den Staat beziehenden Ausführungen einen recht biegsamen Passus zu kulturellen und historischen Besonderheiten, mit dem wohl der von der Kommission wahrgenommenen Kritik vonseiten einiger Mitgliedsstaaten bzw. deren regionaler und lokaler VertreterInnen begegnet werden soll. Dabei wird allerdings nicht klar, was das konkret heißen soll: Bedeutet es, dass die etatistische Tradition Frankreichs eine staatliche gesteuerte, öffentliche Leistungserbringung unter Ausschluss privater Anbieter weiterhin ermöglicht? Wohl kaum! Im Abschnitt 3 der Mitteilung lässt die Kommission nämlich keinen Zweifel darüber aufkommen, dass für sie der Markt der grundsätzliche Mechanismus der Bereitstellung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ist. So heißt es unter anderem:

„Die in den frühen 90er Jahren getroffenen Entscheidungen zur schrittweisen Liberalisierung [der Telekommunikation] waren selbst das Ergebnis von Marktentwicklungen und technischen Fortschritten ... “ (KOM (2000) 580, S. 10)

Liberalisierungen erwachsen also aus dem Markt selbst. Der Markt wird als Sachzwang hingestellt. Ist er dabei unfehlbar? *„Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse unterscheiden sich insofern von normalen Dienstlei-*

*Grundsätze sind
klares Präjudiz
zugunsten von
Markt-
liberalisierungs-
modell*

stungen, als sie in den Augen des Staates auch dann erbracht werden müssen, wenn der Markt unter Umständen nicht genügend Anreize dafür gibt. Damit soll keineswegs abgestritten werden, dass der Markt in vielen Fällen der beste Mechanismus für die Bereitstellung solcher Leistungen ist. Das Angebot zur Deckung vieler Grundbedürfnisse – z. B. von Lebensmitteln, Kleidung, Wohnung – wird ausschließlich oder überwiegend vom Markt geregelt.“ KOM (2000) 580, S. 7) Die Mitteilung listet im Weiteren Möglichkeiten auf, die dem Staat zur Korrektur des Marktversagens in der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge grundsätzlich offen stehen: Er kann dem/den Marktanbieter/n Gemeinwohlverpflichtungen auferlegen, verbunden mit der „Gewährung besonderer oder ausschließlicher Rechte oder der Bereitstellung besonderer Finanzierungsmechanismen“. Die verschiedenen Varianten werden dann weiter ausgeführt.

*diskursive
Legitimisierung
der
Liberalisierung*

Die zitierten Passagen, die ja einem offiziellen Dokument der Kommission entnommen wurden, sind unter mehreren Aspekten aufschlussreich: Erstens wird damit der Markt als autonome gesellschaftliche Sphäre dargestellt, der Entwicklungen vorgibt, die dann quasi als Sachzwang politisch nachvollzogen werden (müssen). Damit wird die genuin politische Konstitution des Marktes verschleiert. Zweitens kommt eine bis zur Personalisierung (Augen) gesteigerte akteurfixierte Auffassung von kapitalistischen Institutionen – Markt und Staat – zum Ausdruck. Diese sind offenbar imstande eigenständig zu handeln, i. e. einen Willen zu formulieren und umzusetzen, Anreize zu geben u. Ä. Der Staat nimmt hierbei Leviathanhafte Züge an – er wacht über den Markt, er setzt Zwangsmaßnahmen ein, aber anders als bei Hobbes *stört* er damit die natürliche Ordnung des Marktes. Das Zugeständnis, dass der Markt versagen kann, zieht hingegen die entschuldigende Versicherung nach sich, dass der Markt im Allgemeinen das überlegene Organisationsprinzip wirtschaftlicher Tätigkeit sei. Die Idee, dass der Staat die geeignete Institution zur Umsetzung von Aufgaben eines demokratisch formulierten „Allgemeinwohls“ ist, ist einer solcherart teleologischen Version des Liberalismus fremd.¹⁷ *In toto* handelt es sich hier daher um

eine diskursive Strategie zur Legitimierung der Liberalisierung des öffentlichen Sektors.

Das von der Kommission zugrunde gelegte Modell der Leistungserbringung ist daher ein wettbewerbliches, entweder indem (i) der Markt vollkommen liberalisiert wird, (ii) den Marktanbietern gewisse Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt werden oder indem (iii) der Staat per Ausschreibung einem Anbieter oder einer begrenzten Zahl von Anbietern für einen gewissen Zeitraum ein Versorgungsmonopol einräumt, und zwar mit oder ohne Bereitstellung von Finanzmitteln. Die dritte Möglichkeit, auch „kontrollierter Wettbewerb“ genannt, wird speziell für den öffentlichen Personennahverkehr favorisiert.

Gleichzeitig wird betont, dass dies kein Präjudiz gegen Unternehmen im öffentlichen Eigentum darstelle, sondern dass die Gemeinschaft sich leiten lässt von den Grundsätzen der

- Neutralität: d. h. es soll keine unterschiedliche Behandlung öffentlicher oder privater Unternehmen geben (siehe dazu die Ausführungen in Kap. 3.1.).
- Gestaltungsfreiheit: Es obliegt vorrangig den Mitgliedsstaaten zu definieren, was als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu gelten hat und wie die Bereitstellung eines solchen Dienstes zu organisieren ist. Die eingesetzten Mittel müssen allerdings mit den gemeinschaftlichen Bestimmungen vereinbar sein.
- Verhältnismäßigkeit: Die zur Erfüllung des Versorgungsauftrags eingesetzten Mittel dürfen „keine unnötigen Handelshemmnisse erzeugen“. „Einschränkungen des Wettbewerbs oder der Binnenmarktfreiheiten dürfen nicht über das zur tatsächlichen Erfüllung des Auftrags erforderliche Maß hinausgehen.“

*kontrollierter
Wettbewerb für
öffentlichen
Personen-
nahverkehr*

Ob eine Tätigkeit überhaupt unter das einschlägige Gemeinschaftsrecht fällt, hängt von folgenden Faktoren ab.¹⁸

Ob es

- a) sich um eine wirtschaftliche oder nicht-wirtschaftliche Tätigkeit handelt: Das betrifft besonders Leistungen der Daseinsvorsorge, da etwa Bildung, (Grundversorgungssysteme) sozialer Sicherheit oder gewisse soziale Aufga-

*auch
Gesundheit,
Bildung und
soziale
Fürsorge auf
Dauer nicht vor
Liberalisierung
gefeit*

ben neben den typisch hoheitlichen Aufgaben des Staates derzeit nicht als wirtschaftliche Tätigkeiten gelten. Anzumerken ist allerdings, dass die Unterscheidung zwischen wirtschaftlich und nicht-wirtschaftlich fließend ist, d. h. einem Wandel unterliegt, der einerseits durch die Rechtsprechung des EuGH bzw. auch durch die Rechtsauslegung der Kommission als Hüterin der Verträge normiert wird, andererseits allgemein politisch-ökonomisch konditioniert ist. Die Tendenz geht klar in Richtung einer immer umfassenderen Integration von nicht-wirtschaftlichen Bereichen in kapitalistische Verwertungsprozesse, wobei m. E. die Kommission den Prozess fördert, während der EuGH verhaltener agiert. In der Konsequenz bedeutet dies, dass auch Bereiche wie Gesundheit, Bildung, soziale Fürsorge u. a., die bislang als außer-ökonomische und damit nicht-binnenmarktfähige Bereiche gelten, auf Dauer vor ihrer Liberalisierung *qua* Unterwerfung unter das gemeinschaftliche Wettbewerbsrecht nicht gefeit sind.

- b) Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedsstaaten hat: d. h. handelt es sich um Leistungen, die geografisch klar abgrenzbar sind und nur einen lokalen, i. e. auf einen Mitgliedsstaat beschränkten Absatzmarkt haben, überdies von ausschließlich lokal tätigen Unternehmen erbracht werden, dann ist das Gemeinschaftsrecht nicht anzuwenden, da der Handelsverkehr nicht betroffen ist. Eine solche Abgrenzung ist natürlich nur aufgrund einer Überprüfung im Einzelfall zu treffen. Auch hier ist davon auszugehen, dass mit andauerndem Liberalisierungsprozess die Zahl der Sektoren, die keinem zwischenstaatlichen Wettbewerb ausgesetzt sind, weiter abnehmen wird.
- c) sich um einen Bagatellfall handelt. (KOM (2000) 580, S.13)

Ungeachtet der komplexen und hier nur in Grundzügen behandelten rechtlichen Regelungen lässt sich festhalten, dass es einen verstärkten Druck vonseiten der EU-Ebene auf den National- bzw. Lokalstaat gibt, immer mehr Bereiche der öffentlichen Dienstleistungen zu liberalisieren. Dieser Druck speist sich zum einen aus dem gesamten wettbewerbs- und

binnenmarktrechtlichen legislativen Korpus und der daraus abgeleiteten Rechtssprechung, zum anderen aus den ökonomischen Interessen einschlägiger privater Unternehmen an der Öffnung sogen. geschützter Bereiche, die aufgrund massiven Lobbyings entweder über EU-Institutionen, speziell die Kommission, in den Politikprozess eingebracht werden oder auch vermittelt über nationale Regierungen einfließen. Begünstigt wird dieser Prozess durch die ungleiche Interessenlage auf Seiten der betroffenen nationalen und lokalen öffentlichen Akteure, welche ein gemeinsames Vorgehen erschweren. So ist auffallend, dass französische, deutsche und österreichische Vertreter wesentlich heftiger opponieren als etwa skandinavische, englische oder solche aus Benelux-Staaten. In Letzteren wurde entweder der Liberalisierungsprozess schon von den nationalen Regierungen im Alleingang vollzogen, daher ist die momentane Diskussion auf EU-Ebene kaum mehr relevant, oder hat sich die Interessenlage auch dahingehend gewandelt, dass die EU-weite Liberalisierung aufgrund der Expansionspläne von deren nationalen Versorgern sogar unterstützt wird. Der Widerstand speziell in Deutschland und Österreich ist, neben dem historisch gewachsenen Selbstverständnis der Kommunen als Eigenversorger, auch maßgeblich durch die kleinbetriebliche Struktur und geringe Größe der kommunalen Versorgungsunternehmen motiviert. Angesichts der sehr großen Unternehmen in anderen Ländern befürchten diese Unternehmen bzw. die ihnen verbundenen Kommunen bei Liberalisierung einfach geschluckt zu werden. Daher versucht man präventiv, eine Liberalisierung, wenn nicht zu verhindern, so doch hinauszuschieben, um mehr Zeit für die Restrukturierung, d. h. für Zusammenschlüsse und Kooperationen auf regionaler und/oder nationaler Ebene zu bekommen, was nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen Interessenlagen – siehe die österreichische Elektrizitätswirtschaft – zu beträchtlichen Konfliktsituationen führen kann. Die zunehmend auch in sozialdemokratischen Positionen¹⁹ erkennbare Akzeptanz von Wettbewerb bzw. unternehmerischem Handlungskalkül als Grundlage auch für die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge, gepaart mit den vorhan-

*unterschiedlich
heftige Kritik der
EU-Mitglieder
am
Liberalisierungs-
prozess*

Trend zur Liberalisierung von Leistungen der Daseinsvorsorge wird sich fortsetzen

denen budgetären Nöten vieler Kommunen deuten aber letztlich darauf hin, dass der generelle Trend zur Liberalisierung von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge sich fortsetzen wird.

3.3. Fallbeispiel Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)

Der Trend zur unilateralen Liberalisierung des ÖPNV hat in den 1990er Jahren beträchtlich zugenommen. Waren zu Anfang der 90er Jahre fast ausschließlich öffentliche Betreiber tätig, so sind heute in 11 von 15 Mitgliedsstaaten die Märkte zumindest teilweise liberalisiert, zahlreiche Unternehmen sind grenzüberschreitend tätig, nur mehr 4 Länder werden ausschließlich durch inländische Betreiber bedient. Vor diesem Hintergrund hat der Rat in Lissabon die Kommission aufgefordert, die Liberalisierung im Verkehrsbereich zu beschleunigen. Die Kommission ist dem mit dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedsstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen“ (Abl C 365 E vom 19.12.2000, S. 169-178) nachgekommen. Der Vorschlag steht explizit unter der Maxime der „Einführung des Wettbewerbsprinzips im Bereich der öffentlichen Verkehrsdienste“ (S. 2). Seine Notwendigkeit begründet wird weiters damit, dass die Marktentwicklung die Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften und damit die Erhöhung der Rechtssicherheit für die Betreiber, Behörden und Verbraucher erfordert.

Vorschlag der Kommission: Einführung des Wettbewerbsprinzips im öffentlichen Verkehr

Die bisherigen Verfahren der teilweisen Liberalisierung der Verkehrsdienste werden naheliegenderweise von der Kommission positiv bewertet. Insbesondere die Form des „kontrollierten Wettbewerbs“, also „die zeitweilige Übertragung exklusiver Rechte auf einen Betreiber mittels Ausschreibungsverfahrens“ wird dem geschlossenen Markt als in Bezug auf Qualität und Kosteneffizienz/Preisniveau überlegen betrachtet. Die dafür zitierte empirische Evidenz ist allerdings recht

empirische Evidenz dürftig

dürftig. Drastische Leistungs- und Qualitätseinbußen von völlig deregulierten Verkehrsdiensten (wie in Großbritannien) können auch von der Kommission nicht ignoriert werden.

Die Kommission peilt nichtsdestotrotz als Standard die Durchsetzung einer je nach lokalen Gegebenheiten und Charakteristika der jeweiligen Dienstleistung adaptierte Form des „kontrollierten Wettbewerbs“ an. Den lokalen Gebietskörperschaften kommt hier die Verpflichtung zu, für eine angemessene Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen Sorge zu tragen, d. h. sie legen Quantität und Qualität der anzubietenden Verkehrsdienstleistung fest, führen das Ausschreibungsverfahren durch und sind für die Kontrolle der vertragsgemäßen Dienstleistungserbringung durch den Betreiber zuständig.

Der Vorschlag durchläuft zurzeit das Gesetzgebungsverfahren. Die Materie unterliegt dem Mitentscheidungsverfahren nach Art 251 EG-V. Am 9. April 2001 fand dazu im Europäischen Parlament ein öffentliches Hearing statt, an dem VertreterInnen der Kommunen und zivilgesellschaftliche Akteure ihre Standpunkte äußern konnten. Aufgrund des Verfahrens ist es möglich, dass die wiederholt geäußerte Skepsis bis Ablehnung mancher Kommunen²⁰ und kommunaler öffentlicher Dienstleister partielle Berücksichtigung im parlamentarischen Meinungsbildungsprozess findet. Ob es gelingt, die von deutschen und österreichischen KommunenvertreterInnen gewünschte Ausnahmeregelung bzw. Möglichkeit der freien Wahl zwischen verschiedenen Versorgungsmodi durchzusetzen, die es auch weiterhin ermöglichen würde, exklusiv öffentliche Unternehmen im Eigentum der Kommunen mit der Leistungserbringung zu beauftragen (das entsprach der alten EU-Regelung EEC No. 1191/69), bleibt abzuwarten, setzt aber in jedem Fall eine bislang nur bedingt sichtbare breite politische Mobilisierung der betroffenen Kommunen, aber auch der Öffentlichkeit voraus.

*Skepsis bis
Ablehnung
mancher
Kommunen*

4. Zusammenfassende Überlegungen: Kommunalpolitik im Prozess der europäischen Integration

Das hier dargestellte Beispiel der Liberalisierung öffentlicher

*EU-
Wettbewerbs-
politik hat sich
beträchtlich
gewandelt*

Dienstleistungen kann nur im Kontext allgemeiner wirtschaftlicher und politischer Entwicklungen angemessen analysiert werden. Weitet man die Perspektive nach hinten aus, so lässt sich feststellen, dass sich der Charakter der EU-Wettbewerbspolitik während der letzten vier Jahrzehnte beträchtlich gewandelt hat. Ging man in den 1950er und 60er Jahren noch unter dem Einfluss keynesianischer oder auch ordoliberaler Konzeptionen davon aus, dass es das Ziel von Wettbewerbspolitik wäre, einerseits den negativen Folgen von Konzentrationsprozessen entgegenzuwirken bzw. diese zu begrenzen – diese sah man als zwangsläufige Folge eines unregulierten, freien Marktprozesses – und andererseits „nationale Champions“, also wettbewerbsfähige exportorientierte Unternehmen zu fördern, so wurde es in den 1980er Jahren zunehmend das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie im globalen Markt zu stärken. Das primäre Vehikel dazu sah man in der Erhöhung der Markteffizienz. Die Unterstützung von europäischen *global players* bedingte aber zwangsläufig Konzentrationstendenzen auf den einschlägigen europäischen Märkten, indem die Stärkeren die Schwächeren übernahmen oder aus dem Markt drängten. „Survival of the fittest“ trägt in dieser Perspektive zu mehr Effizienz bei, Marktkonzentration ist daher nicht mehr *per se* effizienzhemmend, sondern wird als dieser zunehmend förderlich gesehen. Das führte dazu, dass die Herausbildung großer transnational tätiger europäischer Unternehmen teils toleriert, teils von der Kommission gefördert wurde. Als effizienzhemmend kamen allerdings öffentliche Beihilfen, besonders soweit sie *öffentlichen* Unternehmen zuflossen, zunehmend in das Schussfeld der europäischen Wettbewerbspolitik. Dies umso mehr, als Liberalisierung immer mehr zum strategischen Mechanismus zur Vollendung des Binnenmarkts wurde, und ebendiese sich immer stärker auf – öffentliche – Bereiche bezog, die bislang dem privatkapitalistischen Verwertungsinteresse entzogen waren. Neben der schrittweisen Öffnung einzelner Sektoren öffentlicher Leistungserstellung (Telekommunikation, Strom/Gas, Verkehr), die aber in der Regel sehr konfliktiv und daher vergleichsweise langsam vor sich ging

*Liberalisierung
strategischer
Mechanismus
zur Vollendung
des Binnen-
markts*

bzw. noch geht, kam der Druck in Richtung stärkerer Liberalisierung v. a. durch die horizontalen Regulierungsvorschriften der Gemeinschaft. Durch diese versucht man das Terrain für das Aufbrechen der Versorgungsmonopole öffentlicher Unternehmen aufzubereiten. Auch wenn die EU-Liberalisierungspolitik die Privatisierung von öffentlichen Unternehmen nicht explizit fordert, so spielen doch hier einige Faktoren zusammen, *notabene* die nicht zuletzt durch Konvergenzkriterien und Stabilitätspakt induzierten Finanznöte der öffentlichen Haushalte bzw. andererseits der Konkurrenzdruck der privaten, z. T. multinationalen Anbieter, sodass de facto in den meisten Fällen Liberalisierung Privatisierung früher oder später nach sich zieht. Legitimiert werden diese Entwicklungen mit dem Diskurs eines „konstruktivistischen“ Liberalismus, der nicht nur mittels Effizienzsteigerungen eine Erhöhung der allgemeinen Wohlfahrt verspricht, sondern für den die Entfaltung des freien Wettbewerbs das zentrale Vehikel für die politische Herstellung Europas darstellt.²¹

Die damit verbundenen Verheißungen preisreduzierter und qualitativ-verbesselter öffentlicher Dienstleistungen haben sich allerdings bislang nur teilweise eingestellt. Soweit sie eingetreten sind, wäre zu fragen, inwieweit sie nicht entweder auf die temporale und sozio-räumliche Externalisierung von kostenverursachenden und damit verlustbringenden Gemeinwohlverpflichtungen oder auf die Vernachlässigung der langfristigen Versorgungssicherheit zurückgehen. Die sozial-räumliche und umweltpolitische Funktion flächendeckend angebotener öffentlicher Dienste wird auch künftig einen zentralen Faktor für die Lebensqualität breiter Bevölkerungskreise darstellen. Sie droht allerdings unter die Räder der intendierten Liberalisierung zu geraten. Jüngste negative Beispiele, wie die Privatisierung des öffentlichen Verkehrs in England und der Stromversorgung in Kalifornien, wie generell die zunehmende infrastrukturelle Entleerung ländlicher Räume (z. B. in Bezug auf Postdienste, Nah- bzw. Zubringerverkehr mittels Bahn oder Bus), mögen als eindringliche Warnung hiefür dienen.

Druck durch horizontale Regulierungsvorschriften

Verheißungen bislang nur teilweise eingestellt

sozialräumliche und umweltpolitische Funktion droht unter die Räder zu geraten

*weitreichender
Restrukturierungs-
prozess der
Kommunen*

Die Kommunen sehen sich also von einem weitreichenden ökonomischen und politischen Restrukturierungsprozess erfasst, der durch die Verlagerung von Kompetenzen auf höhere und insbesondere supranationale Regulierungsebenen ihre Handlungsspielräume einschränkt und in weiterer Folge die kommunale Form der Staatlichkeit selbst transformiert, indem die Besorgung öffentlicher Aufgaben nach und nach aus dem Staat in den privaten Sektor verlagert wird. Die Unterordnung öffentlicher Dienstleistungserbringung unter marktwirtschaftliche Organisationsprinzipien macht allerdings hier nicht halt, sondern erfasst immer mehr Teile des Staatsapparats. Dieser wird zunehmend einer unternehmerischen Logik unterzogen, seine Organisation nach dem Vorbild des privaten Unternehmens restrukturiert (Stichwort: New Public Management). Auch die Akteure des Staates, Politiker und Bürokraten, können sich unternehmerischem Denken immer weniger entziehen, sondern sehen sich im Zuge der vermeintlichen ökonomischen Sachzwänge dazu veranlasst, ihr Handeln diesen Maximen in stärkerem Ausmaß zu unterwerfen. In diesem teils konfliktiv, teils konsensual und daher in einem gewissen Maß kontingent ablaufenden Prozess drückt sich die hegemoniale Vereinnahmung des europäischen Integrationsprojekts durch das globale neoliberale Gesellschaftsprojekt aus. Die politische Stellung der Kommunen in diesem Prozess ist nach wie vor eine weitgehend marginale, auch wenn als Reaktion auf den voranschreitenden Integrationsprozess eine stärkere Interessenorganisation auf supra-nationaler Ebene stattgefunden hat. Das in den 90er Jahren zunehmend konstatierte Legitimitätsdefizit der europäischen Politik im Allgemeinen und ihre „Bürgerferne“ im Besonderen haben zwar zu einer graduellen Aufwertung der Repräsentanz der Regionen und Kommunen im europäischen Institutionensystem geführt. Mehr als bestimmte Formen der symbolischen Teilhabe hat das in der Praxis aber bislang nicht gezeitigt.

*hegemoniale
Vereinnahmung
des Integrations-
projekts durch
globales
neoliberales
Gesellschafts-
projekt*

Anmerkungen:

- * Ich danke Joachim Becker, Johannes Jäger, Andreas Novy und Patricia Heindl für wertvolle Hinweise. Für den Inhalt dieses Artikel trage natürlich ich die alleinige Verantwortung.
- ** Dieser Artikel entstand im Rahmen des vom FWF geförderten Projekts P12378-OEK (nähere Informationen unter: www.wu-wien.ac.at/inst/sre/fwf/index.html).
- 1 Vgl. Solera, G., A European Policy for urban sustainable development, Conference Paper, „Shaping the Sustainable Millenium“, Brisbane, July 2000, S. 5
- 2 Siehe www.eurocities.org, www.eurotowns.org, www.sustainable-cities.org;
- 3 Siehe www.inforegio.cec.eu.int/urban; www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/interregIII/
- 4 Vgl. die programmatischen Veröffentlichungen der Kommission: „Towards an urban agenda in the European Union“ (COM (97) 197 v. 6.5.1997); und „Sustainable Urban Development in the European Union: a Framework for Action“ (COM (98) 605)
- 5 Vgl. Häupl, M., Wiens Stellung im neuen Europa, in: International 5-6/2000, S.15
- 6 Vgl. die Rede von Prodi am 15.2.2000 vor dem Europäischen Parlament „Shaping the new Europe“ (www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?reslist)
- 7 Die jüngsten Vorschläge des deutschen Kanzlers Schröder zur Weiterentwicklung des EU-Integrations-prozesses können als ein Versuch in diese Richtung gewertet werden, sehen sie doch u. a. eine Rückverlagerung von EU-Kompetenzen insbesondere im Bereich der Agrar-, Struktur- und Regionalpolitik auf die nationale bzw. subnationale Ebene vor (vgl. den Leitantrag der SPD „Verantwortung für Europa“ für den Bundesparteitag in Nürnberg 19.–23.11.2001, www.spd.de). Damit versucht Schröder wohl, der speziell von den deutschen Ländern und Kommunen vehement geforderten subsidiären Kompetenzverteilung im EU-Mehrebenensystem nachzukommen (vgl. dazu auch die Rede Schröders vor der 31. Hauptversammlung des Deutschen Städtebundes am 9.5.01 in Leipzig; www.bundesregierung.de/frameset/index.jsp)
- 8 Vgl. Tömmel, I., Staatliche Regulierung und europäische Integration. Die Regionalpolitik der EU und ihre Implementation in Italien, Baden-Baden 1994; Tömmel, I., Die Europäische Integration: ökonomische Regulierung

und Politikgestaltung zwischen Markt und Staat, in: Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (Hg.), Europäische Integration und politische Regulierung – Aspekte, Dimensionen, Perspektiven, Studien der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften Nr. 5, Marburg 1995.

- 9 Vgl. stellvertretend etwa die Überblicksdarstellungen von Erhart, M., Öffentliches Auftragswesen, in: Rötttinger, M./Weyringer, C. (Hg.), Handbuch der europäischen Integration. Strategie, Struktur, Politik der Union, 2. Auflage, Wien 1996, S. 731–754; bzw. Griller, St., Öffentliche Auftragsvergabe im Europäischen Binnenmarkt, in: Griller, St./Droutsas, D. (Hg.), Europäisches Wirtschaftsrecht. Materialiensammlung, Band II Literatur und Judikatur, Wien 1996, S. 110–134; zu staatlichen Beihilfen Erhart, M., Das Recht gegen Wettbewerbsbeschränkungen und die Wettbewerbspolitik, in: Rötttinger, M./Weyringer, C. (Hg.), Handbuch..., a.a.O., S. 673–730; weiterführend: Dausen, M. A. (Hg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, München 1998; Streinz, R., Europarecht, Heidelberg 1999
- 10 Vgl. Bance, Ph./Monnier, L., Entreprises publiques et construction communautaire: rupture d'un mode de régulation, in: Lehmann, P.J./Monnier, L. (coord.), Politiques économiques et construction communautaire. Le choc européen, Paris & Montreal 2000, S. 33
- 11 Vgl. V. Commission Report on State Aid in the Community 1997, zit. in Petrella, R., The Limits of European Union Competition Policy, in: New Political Economy vol. 3, no. 1, S. 294
- 12 Vgl. Erhart, M., Wettbewerbsbeschränkungen ..., a.a.O., S. 725
- 13 Vgl. Plassmann, R., Ausschreibung von Konzessionen in den Tätigkeitsfeldern Kommunalen Wirtschaft – Auswirkungen für kommunale Unternehmen, Manuskript, o. O. 2000, S. 3
- 14 *ibid.*, S. 4
- 15 Vgl. Le Monde vom 7.4.2001, S. 12
- 16 Vgl. die Erfahrungen in Bezug auf den Universaldienst bei der Liberalisierung des Telekommunikations-bereichs in Esser, J., Europe says goodbye to „universal services“ in telecommunications - and what comes next?, in: TRANSFER, European Review of Labour and Research vol. 3, no. 1, May 1997, S. 86–97
- 17 Vgl. dazu die treffenden Ausführungen in Lefrançois, E., Services publics et construction européenne: la rencontre du Professeur et du Gendarme, in: Lehmann, P.J./Monnier, L. (coord.), Politiques ..., a.a.O., S. 50f.
- 18 Das sind freilich horizontale, d. h. den ganzen Bereich des öffentlichen Sektors betreffende Regulierungen. Die Behandlung wurde aber aus argu-

mentativen Gründen an diese Stelle verschoben.

- 19 Vgl. z. B. das Pariser Manifest der Union der Sozialistischen Kommunal- und Regionalpolitiker Europas v. 25. 4. 1999 oder den Entwurf „Kommunalpolitische Leitsätze der SPD“ v. 13. 3. 2001 (www.spd.de)
- 20 Vgl. die „Resolution öffentlicher Personennahverkehr“ vom 22. 5. 01 der Bürgermeister der Städte Wien, London, München, Paris, Lissabon, Barcelona, Luxemburg und Nürnberg (zit. in Der Standard 23. 5. 01, S. 10)
- 21 Vgl. Lefrançois, E., Services publics..., a.a.O., S. 50

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

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

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

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

Erscheinungsweise: vierteljährlich

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

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

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

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



BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

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

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

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

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