

# Die Folgen der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen für kommunale Demokratie

Monika Feigl-Heihs

Im Zusammenhang mit öffentlichen Dienstleistungen zeichnet sich seit einigen Jahren ein Trend zur Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen ab. Diese Entwicklung wird wesentlich von zwei Dimensionen getragen: Einerseits werden auf höheren föderalen Ebenen entsprechende Abkommen geschlossen bzw. auf EU-Ebene mittels Richtlinien und Verordnungen weitere Schritte in Richtung Liberalisierung aller Dienstleistungen in Europa gesetzt. Beispiele dafür sind GATS (General Agreement on Trade in Services) und der von der Europäischen Kommission im Januar 2004 vorgelegte Richtlinienvorschlag zu »Dienstleistungen von allgemeinem Interesse«. Andererseits haben ungeachtet der unmittelbaren Liberalisierungsbestrebungen von internationaler und EU-Ebene viele Kommunen in den letzten Jahren begonnen, durch Privatisierung und Ausgliederungen den Bereich der öffentlichen Dienstleistungen umzubauen.

Die sowohl durch die internationale und europäische Ebene ausgelösten Liberalisierungsbestrebungen als auch die von vielen Gemeinden initiierten Privatisierungen im Bereich kommunaler öffentlicher Dienstleistungen verändern das institutionelle Arrangement innerhalb der Kommune. Auf Grund der zentralen Bedeutung von öffentlichen Dienstleistungen für die Gemeinden, für die sie im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung verantwortlich sind, soll im Folgenden an Hand der Entwicklungen in der EU und auf kommunaler Ebene die hier vertretene These näher beleuchtet werden, dass Liberalisierung und Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen zu einer Aushöhlung lokaler Demokratie führen.

## Beschneidung des Handlungsspielraums der Kommunen

Innerhalb der Europäischen Union und sogar innerhalb der jeweiligen Mitgliedsstaaten gibt es höchst unterschiedlichste Traditionen, Strukturen und Rahmenbedingungen für die Bereitstellung und Erbringung von Dienstleistungen von öffentlichem Interesse. Mit der Ausdehnung des Wettbewerbsgedankens auf diese Dienstleistungen wird der Versuch unternommen, historisch gewachsene Strukturen aufzubrechen, um ihnen ein einheitliches Regulierungsregime überzustülpen. Damit geht eine erhebliche Einschränkung der Wahlmöglichkeiten der Gemeinden einher, selbst zu entscheiden, wie öffentliche Dienstleistungen – in Eigenregie oder durch Beauftragung – erbracht werden. Die Ausschreibung sämtlicher öffentlicher Leistungen würde somit von außen aufgezwungen und eine völlige Umstrukturierung dieser Dienstleistungen bedeuten. Die in Gang gesetzte Entwicklung weg von der eigenen Erbringung von Dienstleistungen hin zum bloßen Gewährleistungsträger von Grundversorgungsleistungen würde sich deutlich auf das institutionelle Gefüge der Gemeinde auswirken:

Wird eine Leistung, die früher von einem gemeindeeigenen Betrieb erledigt wurde, privat erbracht, muss sie erstens detailliert in einem Vertrag festgehalten und zweitens regelmäßig und umfassend kontrolliert werden. Im Vertrag, der zwischen

privatem Unternehmen und öffentlicher Hand abgeschlossen wird, müssen bis ins letzte Detail Art, Umfang, Qualität und Preis der Leistung festgelegt werden. Vergessen werden dürfen dabei auch nicht die zu erfüllenden Qualitäts-, Umwelt- und Sozialstandards. Auch wenn solche Verträge mehrere tausend Seiten umfassen, bleiben zukünftige Probleme unvorhersehbar. Es ist also per se nicht möglich, alle Eventualitäten für die Zukunft in der Gegenwart festzulegen. Treten später doch unvorhergesehene und dadurch nicht im Vertrag festgehaltene Ereignisse ein, sind langwierige und oft kostspielige Rechtsstreitigkeiten zwischen öffentlicher Hand und privatem Erbringer die Folge (BEIGEWUM 2005, 94).

In Bezug auf die regelmäßige Kontrolle der Einhaltung des Vertrags müssen die Gemeinden über ein entsprechendes Instrumentarium verfügen, um diese öffentlichen Leistungen kontrollieren zu können. Da die Gemeinden nun aber selbst nicht mehr im operativen Geschäft tätig sind, müssen sie entsprechendes Fachwissen einkaufen und die Kontrollen finanzieren. Der Regulierungsaufwand würde sich dadurch beträchtlich erhöhen.

Gegen die Ausweitung des europäischen Wettbewerbsrechts und für den Erhalt nationalstaatlicher und subnationaler Handlungsspielräume bringen KritikerInnen des EU-Vorstößes das Subsidiaritätsprinzip vor. Dieses besagt, dass die Gemeinschaft in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur dann tätig wird, »sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können« (EG-V Art. 5). Das Problem liegt nun darin, dass keine materiellen Kriterien für die Anwendbarkeit des Subsidiaritätsprinzips festgelegt sind (z. B. Betonung des Gemeinwohlaspekts von Dienstleistungen von öffentlichem Interesse mit entsprechenden Zielbestimmungen) und diese daher der Definitionsmacht der handelnden Akteure überlassen sind. Bezüglich wirtschaftlich eingestufte Tätigkeiten verfolgt insbesondere die Europäische Kommission einen klaren Kurs der Anwendung des Wettbewerbsrechts, der dazu führt, dass sukzessive gemeinwohlorientierte Bereiche (wie z. B. öffentlicher Personennahverkehr) Marktprinzipien unterworfen werden sollen (Raza/Wedl 2003, 12-14). Wenn nach derzeitiger Rechtslage auf Grund der Unbestimmtheit des Subsidiaritätsprinzips die Frage, ob und in wieweit das Wettbewerbsrecht auf öffentliche Dienstleistungen anzuwenden ist, letztendlich darauf hinaus läuft, wer mehr Macht und Einflussmöglichkeiten zur Durchsetzung seines/ihrer Deutungsrahmens hat, liegt es auf der Hand, dass die Europäische Kommission im Vergleich zu den Gemeinden in der besseren Position ist. Zu Ende gedacht bedeutet diese Einschätzung, dass durch eine weitreichende Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen Gemeinden an Gestaltungsmacht verlieren und Handlungsspielräume einbüßen. Dadurch wird auch das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden sukzessive ausgehebelt und Demokratie abgebaut, weil die unmittelbaren Kontrollmöglichkeiten sowohl der regierenden und insbesondere der oppositionellen Kommunalparteien in Bezug auf Dienstleistungen von öffentlichem Interesse eingeschränkt werden.

### **Selbstentmachtung der Gemeinden**

Die Gemeinden beteiligen sich selbst auch aktiv an der Untergrabung ihrer Stellung als aktive politische Gestalter der kommunalen Angelegenheiten. Ein großer Teil der

in den letzten Jahren durchgeführten Privatisierungen und Ausgliederungen kommunaler Unternehmen und Aufgaben wurde nicht durch höhere föderale Ebenen vorgegeben, sondern von den Gemeinden selbst eingeleitet. In Wien wurden z.B. die Verkehrsbetriebe, Wiener Wohnen, Krankenanstaltenverbund, Museen und der Fonds Soziales Wien aus der Verwaltungsstruktur der Gemeinde ausgegliedert. Diese ausgegliederten Einheiten stehen zwar nach wie vor im Eigentum der Gemeinde, gelten gemäß ihren Rechtsformen aber als private Einrichtungen.

Einmal ausgegliedert, entwickeln viele dieser Einheiten ein Eigenleben. Sie versuchen, im Sinne des Wettbewerbsgedankens und des Strebens nach Profit in andere Märkte jenseits des lokalen Gebiets oder jenseits des angestammten Aufgabenhorizonts vorzustoßen. Ausgegliederte Betriebe, die in ihren beheimateten Gemeinden (oft noch) eine Monopolstellung einnehmen, versuchen sich in anderen Märkten als ›normale‹ Marktteilnehmer zu positionieren. Diese Neuausrichtung führt in der Regel dazu, dass in diesen Tätigkeitsfeldern gesamtgesellschaftliche Zielsetzungen schnell einmal vergessen werden und diese Unternehmen das Gemeinwohl nicht mehr im Blick haben. Gemeinwohlorientierte Politikziele haben bei einer Strategie der Profitmaximierung kaum mehr Platz (Bogumil/ Holtkamp 2002, 79).

Viele Gemeinderäte klagen in Folge von Ausgliederungen zunehmend über weniger politischen Einfluss im Gemeinwesen. Ausgegliederte Betriebe und Einheiten unterstehen nämlich nicht mehr der Kontrolle des Gemeinderates, sondern sind an die zuständigen StadträtInnen angedockt. Diese werden oftmals in die Entscheidungsgremien der ausgegliederten Einheiten entsandt und Magistratsbeamten fungieren in den ausgegliederten Betrieben manchmal sogar als GeschäftsführerInnen<sup>1</sup>. Mitglieder der Exekutive sind dem privaten Unternehmen verpflichtet und somit auch an betriebliche Verschwiegenheit gebunden. Für Gemeinderatsmitglieder ist es quasi unmöglich, detaillierte Informationen über ausgegliederte Betriebe zu erhalten, da das Anfragerecht für diese Einheiten nicht gilt. Diese Tatsache bringt die kommunale Demokratie insofern zum Bröckeln, als Oppositionsparteien, auf die auf Grund der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Mehrheit im Gemeinderat die politische Kontrolle weitgehend übergegangen ist, in ihren Möglichkeiten zu Informationen zu gelangen und die Tätigkeiten der Exekutive entsprechend zu kontrollieren, erheblich eingeschränkt sind. Insofern führen Ausgliederungen einerseits generell zu einem weitgehenden Steuerungsverlust des Gemeinderates und andererseits zu einer relativen Stärkung der Exekutive sowie der Verwaltung.

Begründet werden die Ausgliederungen in der Regel damit, dass ›privatisierte‹ Betriebe bzw. Einheiten wirtschaftlicher und effizienter agieren können und deshalb auch bessere und kostengünstigere Ergebnisse erzielen. Viele Untersuchungen haben jedoch gezeigt, dass diese Einschätzung empirisch unbegründet ist (BEIGEWUM 2005, 91). Die Folgen von Ausgliederungen und Privatisierungen sind allerdings Transparenzverluste. Viele wichtige Angelegenheiten über strategische Ausrichtung, Geschäftsfelder, Leistungsangebote usw. werden nicht mehr öffentlich im Gemeinderat sondern in kleine Zirkeln zwischen Verwaltung, Exekutive und ausgegliederten Betrieben verhandelt. Mangelnde Transparenz und Nachvollziehbarkeit von getroffenen Entscheidungen dürften für diese Politik nicht gerade legitimationsförderlich sein.

Was ist nun die Ursache für die Selbstentmachtung des Gemeinderates? Diese liegt meist in den Haushaltskrisen der Gemeinden begründet, die in Folge der engen

Schranken zur Einhaltung der Konvergenzkriterien des europäischen Stabilitätspakts verschärft werden. Durch den Verkauf von Gemeindevermögen kommt einerseits zusätzliches Geld in die Gemeindekasse, wodurch Budgetlöcher gestopft werden können. Andererseits tauchen ausgegliederte Bereiche und insbesondere deren Schulden nicht mehr im Gemeindebudget auf. Über die Verknappung des Budgets gelingt es jedenfalls, die öffentliche Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen auf kommunaler Ebene nachhaltig zu verändern (Jäger/ Tomassovits 2004, 49).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die auf allen Ebenen dominante Politik der Liberalisierung und Privatisierung eine Entwicklung befördert, in der sich die demokratische Kontrolle über die Aufgabenerfüllung verschlechtert, weil Transparenz bei der Organisation der Aufgabe nicht gewährleistet ist und dadurch die Zielsetzung für eine gemeinwesenorientierte Erbringung behindert wird. Liberalisierung und Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen schwächen die Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten des Gemeinderates und damit letztlich auch jene der BürgerInnen. Sie bedeuten einen Verlust an demokratischer Legitimation und höhlen die Selbstverwaltungsstrukturen der Gemeinden aus. Die handelnden Akteure auf Ebene der Gemeinden beteiligen sich aktiv an diesen Entwicklungen und wirken damit gemeinsam mit der europäischen Ebene am Demokratieverlust auf kommunaler Ebene mit.

## Literatur

- BEIGEWUM (2005) Mythen der Ökonomie. Anleitung zur geistigen Selbstverteidigung in Wirtschaftsfragen, Hamburg.
- Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars (2002) Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem, in: Libbe, Jens/ Tomerius, Stephan/ Trapp, Jan-Hendrich (Hg.) Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs, Berlin.
- Jäger, Johannes/ Tomassovits, Rainer (2004) Politik der leeren Kassen – Budget, politics of scale und kommunale Dienstleistungen, in: Kurswechsel 3/2004, 41-52.
- Raza, Werner/ Wedl, Valentin (2003) Lokale Auswirkungen der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungserbringung in Europäischen Union: eine polit-ökonomische und rechtliche Analyse, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 20. Jg, H. 3, 415-444.

## Anmerkungen

- 1 So gibt es z.B. in Wien im Bereich Abwasser ein ausgedehntes Firmengeflecht rund um die zuständige Magistratsabteilung.