

Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Arbeitspapier Nr. 21

Werner Raza

**Entstaatlichung lokaler öffentlicher
Dienstleistungserbringung in der
Europäischen Union**



FEG am Institut für Politikwissenschaft des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften und
Philosophie der Philipps-Universität Marburg

Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Arbeitspapiere
der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Nr. 21

Werner Raza

**Entstaatlichung lokaler öffentlicher
Dienstleistungserbringung in der
Europäischen Union**

Marburg 2001

ISBN 3-8185-0348-6

Redaktionelle Bearbeitung: Martin Beckmann

FEG am Institut für Politikwissenschaft

Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie der

Philipps-Universität Marburg

Wilhelm-Röpke-Str. 6

35032 Marburg

Inhalt

1	Einleitung	6
2	Europäische Integration, Neoliberalismus und Hegemonie – einige konzeptionelle Überlegungen	7
3	Das strategische Projekt: Liberalisierung der öffentlichen kommunalen Dienstleistungserbringung	13
3.1	Die horizontale Ebene: Wettbewerbspolitik, öffentliches Auftragswesen und staatliche Beihilfen in der EU-Politik	16
3.2	Die vertikale Ebene: Gemeinschaftliche Entwicklungen im Bereich der Daseinsvorsorge	20
4	Das diskursiv-kompensatorische Feld	25
4.1	Vorbemerkung.....	25
4.2	EU-Stadt(entwicklungs)politik	26
4.3	European Governance und lokale Ebene	29
5	Zusammenfassende Überlegungen: Neoliberale Restrukturierung, EU-Liberalisierungspolitik und kommunale Ebene	32
6	Literatur	35

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 konzentriert sich zumeist entweder auf bekannte regionalökonomische Fragen (Kohäsion, Divergenz/Konvergenzforschung), oder thematisiert die inhaltliche wie institutionelle Ausgestaltung und die 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. Vielmehr gehen von der europäischen Ebene mannigfaltige – direkte wie indirekte – Einflüsse auf Lokalentwicklung und -politik aus. Die These dieses Arbeitspapiers ist denn auch, dass es gerade die „indirekten“ Politikbereiche auf europäischer Ebene sind, welche für lokal Entwicklung und Politik ungleich relevanter sind, da sich in ihnen gerade in der aktuellen Umbruchphase auch die für die Kommunen zentralen Strukturverschiebungen vollziehen. Dazu zählen eine ganze Reihe unterschiedlicher Politikfelder (z.B. die Umwelt-, Frauen-, Bildungs- und Technologiepolitik), die zwar nicht primär auf die kommunale Ebene abzielen, diese aber mittelbar materiell und auch konzeptionell beeinflussen. Das zentrale diesbezügliche EU-Politikfeld der letzten 15 Jahre ist aber wohl die Wettbewerbspolitik. Diese hat wie kaum eine andere die politökonomischen Strukturen von Staat und Wirtschaft der EU-Mitgliedsstaaten verändert.

Im folgenden Abschnitt wird daher, ausgehend von einigen theoretisch-konzeptionellen Überlegungen zum Diskurs und Prozess neoliberaler Restrukturierung, jene spezifische Ausprägung der EU-Wettbewerbspolitik diskutiert, die sowohl im Hinblick auf ihre 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-Liberalisierungsstrategie und deren Auswirkungen auf die Form und Richtung lokaler Politik aufzuzeigen. Im Anschluss daran wird die kompensatorische Rolle der institutionalisierten EU-Lokalpolitik sowohl in materieller als auch diskursiver Hinsicht untersucht und dabei der Frage nachgegangen, ob und inwieweit diese dazu beiträgt, den he-

* Dieser Aufsatz entstand im Rahmen des vom österreichischen Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF) finanziell geförderten Projekts „Economic restructuring and urban governance in Europe and Latin America“ (Nähere Informationen zum Projekt unter: www.wu-wien.ac.at/inst/sre/fwf/index.html). Ich danke Joachim Becker, Christian Bellak und Hans-Jürgen Bieling für hilfreiche Kommentare. Für den Inhalt dieses Aufsatzes trage natürlich ich die alleinige Verantwortung.

gemonialen Anspruch der neoliberalen Restrukturierung Europas einzulösen. Abschließend wird im Resümee versucht darzulegen, wie die geschilderten Prozesse und deren Auswirkungen auf die lokale Ebene politökonomisch zu verorten und in einen größeren Gesamtzusammenhang zu stellen sind.

Der Aufsatz stützt sich auf eine Reihe von ExpertInneninterviews, die der Autor im April 2001 mit VertreterInnen von europäischen Kommunalverbänden, Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften, der Kommission und dem europäischen Parlament in Brüssel führen konnte.

2 Europäische Integration, Neoliberalismus und Hegemonie – einige konzeptionelle Überlegungen

Bevor ich auf das eigentliche Thema dieser Arbeit eingehe, seien im folgenden einige einleitende Worte zur hier gewählten theoretischen Herangehensweise vorausgeschickt. Ich begreife sozioökonomische Entwicklung im Anschluss an den französischen Regulationsansatz (vgl. Aglietta 1979/1987; Boyer 1986; Boyer/Saillard 1995) als Abfolge weitgehend kontingenter Phasen kapitalistischer Entwicklung. Diese Phasen zeichnen sich erstens durch eine spezifische Art und Weise der Produktion und Realisierung von (Mehr-)Wert – Akkumulationsregime – und zweitens durch ein Set von strukturellen Beziehungen – das Regulationsdispositiv – aus, das einerseits die ökonomische Entwicklung gewährleisten, andererseits auch die Gesellschaft insgesamt koordinieren soll. Kommt es zu einer kompatiblen, einander verstärkender Artikulation von Akkumulationsregime und Regulationsdispositiv, sprechen wir von einer Entwicklungsweise. Die am besten untersuchte Entwicklungsweise ist der atlantische Fordismus der 1950er bis 70er Jahre. Kommt es zu keiner stabilen Artikulation von Akkumulation und Regulation bzw. erschöpft sich eine solche, sprechen wir von einer (großen) Krise (vgl. Lipietz 1985). Zu den strukturellen Formen des Regulationsdispositivs zähle ich in Anlehnung an Becker (2001) die Geldrestriktion, das Lohnverhältnis, das Konkurrenzverhältnis und die ökologische Restriktion (vgl. zu letzterer Becker/Raza 2000). Diese dem Kapitalismus inhärenten strukturellen Formen sind janusköpfig, d.h. immer gleichzeitig waren- und staatsförmig organisiert. Zum Beispiel ist die im Lohnverhältnis vermittelte Arbeitskraft einerseits eine (fiktive) Ware, d.h. sie kann ge- und verkauft werden, andererseits ist ihre (Re-)Produktion durch eine Vielzahl von staatlich normierten Bestimmungen geregelt. Jede strukturelle Form ist überdies eingebettet in historische Zeit und sozialen Raum.

Historisch lässt sich feststellen, dass sich der atlantische Fordismus spätestens in den frühen 1970er Jahren erschöpfte und in eine Krise mündete. Diese Krise betraf die Akkumulation (vgl. Duménil/Levy 2000, Stockhammer 2000) und auch den gesellschaftlichen Regulationsmodus. Am Ende der 1970er Jahre, eines Jahrzehnts ökonomischer Probleme und sozialer

Konflikte, kam es ausgehend von den USA zur Implementierung der ersten wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die darauf abzielten, der Krise durch eine Transformation der gesamten kapitalistischen Beziehungen Herr zu werden. Diese sog. „neoliberale“ Gegenreform konnte sich in den 1980er Jahren als politisch dominantes Modell in den USA und Großbritannien und daraufhin nach und nach in der gesamten OECD-Welt etablieren. Infolge der Schuldenkrise der Dritten Welt Anfang der 1980er Jahre wurde diesen Ländern das neoliberale Modell über internationale Organisationen wie den IWF und die Weltbank aufoktroziert. In den 1990er Jahren wurden die ehemaligen realsozialistischen Staaten, als nunmehrige Transformationsökonomien einer radikalen Strukturanpassung unterzogen, und auch die krisengeschüttelten Länder Südostasiens wurden von der neoliberalen Flutwelle erfasst. Last but not least kam es seit den 1980er Jahren auch in Westeuropa im Kontext des EG-Binnenmarktes auf Betreiben des transnationalen Finanz- und Industriekapitals zu einer Aushöhlung des wohlfahrtsstaatlichen Modells und seiner Ablösung durch ein liberales, auf den Prinzipien von Markt und Wettbewerb basierendes Modell.

Worin besteht nun das spezifisch Neue des Neoliberalismus? Dazu zähle ich im Bewusstsein der „Fuzzyness“ des Begriffs, die sich aus der Existenz partiell unterschiedlicher, ihn speisender geistiger Strömungen ergibt, insbesondere

1. seinen Marktfetischismus: Der Markt wird als „spontane Ordnung“ (F.A. Hayek), somit als nicht-intendiertes Ergebnis einer kulturellen Evolution, oder als „einfaches System der natürlichen Freiheit“ (A. Smith) und daher als universelles Regulationsmodell gesellschaftlichen Lebens gesehen. Die semantischen Bezüge auf „Natur“ und „Evolution“ sind hochsuggestive Metaphern. Sie verbergen den ideologischen Gehalt hinter dem Verweis auf das sich dem menschlichen Einfluss entziehende, einer höheren Ordnung entsprungene und daher Zwangsläufige, Schicksalhafte des Marktes (vgl. Jessop 2001).¹ Seine Überlegenheit gründet sich auf die freie Entfaltung des Wettbewerbs. Dadurch wird eine effiziente Allokation gesellschaftlicher Ressourcen ermöglicht und Innovation und technologischer Fortschritt gefördert. Insgesamt wird damit der gesellschaftliche Wohlstand maximiert. Die Implementierung von Markt und Wettbewerb in möglichst allen Lebensbereichen wird so zum obersten strategischem Ziel, auch wenn dies gegen den Widerstand breiter Bevölkerungskreise passieren muss. Daraus folgt

¹ Diese diskursive Strategie äußert sich auch im Globalisierungsdiskurs. Indem Globalisierung als ein unabwendbarer, irreversibler „Sachzwang“ dargestellt wird, zielt man darauf ab, Möglichkeiten, diesen in Frage zu stellen, von vorneherein auszuschließen. Damit wird das Feld der diskursiven und daraus eventuell abgeleiteten Handlungsmöglichkeiten in die gewünschte Richtung vorstrukturiert. In dem Maße wie sich diese Interpretation der Globalisierung durchsetzt, verändern sich auch gesellschaftliche Verhältnisse. Diskursive Verschiebungen korrespondieren daher mit Transformationen der ökonomischen und politischen Machtstruktur (vgl. Fairclough 1989; 1995: Kap. 3 & 4)

2. sein latenter anti-demokratischer Bias: *In extremis* schreckten neoliberale Vordenker angelsächsischer Prägung wie Milton Friedman nicht davor zurück, autoritäre Regime oder Diktaturen (wie die Pinochets in Chile) zu unterstützen, wenn es galt, ein liberales Modell einzuführen. Auch F.A. von Hayek, Ludwig von Mises und andere neoliberale Vordenker standen der parlamentarischen Demokratie ambivalent gegenüber. So sahen etwa Vertreter der deutschen ordoliberalen Schule (besonders Eucken, Rüstow und Müller-Armack) in der parlamentarischen Demokratie eine Gefahr für den Liberalismus und forderten einen starken Staat zur Sicherung der liberalen Errungenschaften gegen eine „Diktatur der Massen“ (vgl. Ptak 2000; Blankenburg 2000). Für gewöhnlich äußert sich der anti-demokratische Bias allerdings subtiler. Er gründet sich auf ein elitäres Gesellschaftsverständnis, in dem Politik einer kleinen Schicht dafür geeigneter Führungspersönlichkeiten vorbehalten bleiben soll. Die politische Mitgestaltung des Volkes ist daher auf einen periodischen Akt der Wahl zwischen wenigen, von konkurrierenden Fraktionen der Elite vorgegebenen Angeboten zu beschränken. Räume politischer Mitgestaltung durch eine breit gestreute Beteiligung der Bevölkerung mittels ihrer demokratisch legitimierten VertreterInnen sind daher eng zu begrenzen. Dies kommt im Plädoyer für eine „regelgebundene“ und damit „willkürlicher“ (im Fachjargon „diskretionärer“) politischer Gestaltung entzogener Wirtschaftspolitik zum Ausdruck, oder in den weitgehenden, sie demokratischen Kontrollmechanismen entledigenden Autonomiestatuten von Notenbanken. Stephen Gill (1998; 2000) spricht in diesem Zusammenhang von einem „neuen Konstitutionalismus“, der mittels rechtlicher Festschreibungen die ökonomische Sphäre von demokratischer Verantwortlichkeit separiert. Der politische Raum und die Unterordnung breiter Lebensbereiche unter demokratische Verfahren der kollektiven Willensbildung werden so deutlich restringiert. Damit verbunden ist
3. die Transformation der Staatlichkeit: Der Staat als fundamentale Struktur kapitalistischer Vergesellschaftung stellt das zentrale Angriffsziel des Neoliberalismus dar. Die natürlich evolvierte Ordnung des Marktes garantiert die Freiheit des Individuums. Diese Freiheit gründet sich primär auf die Abwesenheit von Zwang. Zwangsausübung durch den Staat wird daher abgelehnt. Insofern ist das Aufbrechen des (Wohlfahrts-)Staats von zentraler Bedeutung, als nur dadurch eine neue liberale Entwicklungsweise, welche die „freie“ Initiative dem Individuum zurückgibt, begründet und für alle bindend gemacht werden kann. Damit gemeint ist natürlich in erster Linie die Freiheit im ökonomischen Bereich. In zweiter Linie bezieht sich Freiheit auf die Verantwortlichkeit des einzelnen in bezug auf die Bewältigung seines individuellen Schicksals. Die im Wohlfahrtsstaat verwirklichte Idee sozialer Grundrechte wird so zurückgewiesen. Sie umfasst schließlich auch aufgewertete Formen der freien Assoziation im sozialen oder politischen Bereich der sog. „Zivilgesellschaft“. Der Begriff der Zivilgesellschaft (in konservativer Prägung: „Bürgerge-

sellschaft“) hat eine ungeheure normative Aufladung erfahren. Sowohl Konservative, Liberale als auch die alternative Linke verbinden mit ihm weitreichende Hoffnungen. Sehen die einen in ihm die verheißungsvolle Möglichkeit, den als Zwang wahrgenommenen Wohlfahrtsstaat aufzubrechen und die gesellschaftliche Initiative den – primär männlichen! – Bürgern zurückzugeben, wollen die anderen den Staat der partizipativen Demokratie öffnen. Beide Hoffnungen sind überzogen. Mit Hegel muss der ermüchternde Schluss gezogen werden: „In der bürgerlichen Gesellschaft ist jeder sich Zweck, alles andere ist ihm nichts“ (Hegel 1911: §182). Auch wenn die von ProponentInnen der Zivilgesellschaft vertretenen Anliegen legitim und gerechtfertigt erscheinen, vertreten sie doch immer Partikularinteressen. Das unterscheidet sie von einem auf egalitären Prinzipien beruhenden und durch demokratische Institutionen gewährleisteten „Allgemeininteresse“ (vgl. Brown 2001; Cassen 2001). Nur unter diesen Rahmenbedingungen können zivilgesellschaftliche Anliegen legitimerweise in ein Allgemeininteresse transformiert werden. Der diskursive Aufstieg der Zivilgesellschaft ist tatsächlich aber eng mit dem Abbau des demokratisch verfassten „Gemeinwohls“ verbunden. Er ist „ein ideologisches Mittel für eine Politik des Minimalstaats“ (Smouts 1998:155; meine Übersetzung). In den Entwicklungs- und Schwellenländern ist seine Karriere eng mit der neoliberalen Vereinnahmung durch Weltbank und IWF verknüpft. Die von diesen Organisationen seit der Schuldenkrise der Dritten Welt betriebene Strukturanpassungspolitik war wesentlich von dem Ziel geprägt, diesen Ländern liberale Vorstellungen von „good governance“ aufzuoktroieren. Die Verallgemeinerung dieses zuerst auf die Entwicklungsländer gemünzten Konzepts zu einem globalen Diskurs unter dem Leitmotiv „from government to governance“ markiert denn auch den grundsätzlichen Strukturbruch mit dem fordistisch-wohlfahrtsstaatlichen Modell. Diese Wirkungsmächtigkeit des Governance-Diskurses kristallisiert sich in drei dominante Trends (vgl. Jessop 1995):

- (i) Die Entnationalisierung des Staates bzw. der Staatlichkeit: Damit gemeint ist die Erosion nationalstaatlicher Apparate, deren Kompetenzen territorial und funktional auf verschiedenen Ebenen (subnational, national, supranational) neu organisiert werden. Es entsteht damit ein neuer staatlicher „spatial fix“ (vgl. Brenner 1999, Candeias 2000);
- (ii) Die Entstaatlichung politischer Regime: Dies impliziert eine Bewegung weg von der Zentralität des Staates in der Bereitstellung ökonomischer und sozialer Projekte und der Sicherung politischer Hegemonie hin zur Aufwertung verschiedener Formen der Kooperation von gouvernementalen, paragouvernementalen und nichtgouvernementalen Organisationen, in welchen der Staat nur mehr *Primus inter pares* ist. Damit einher geht ein tendenzieller Verlust autonomer staatlicher

Handlungsfähigkeit, indem bestimmte nichtgouvernementale Akteure (z.B. Verbände, Unternehmen) einen größeren Einfluss auf Politikformulierungs-, entscheidungs- und Umsetzungsprozesse erlangen können bzw. sogar staatliche Aufgaben übernehmen. Die Staatsmacht als solche muss darunter aber nicht leiden, kann in bestimmten Bereichen sogar aufgewertet werden. Sie wird lediglich in den Dienst bestimmter gesellschaftlicher Interessen gestellt. Mit Poulantzas (1980) könnte man daher vielleicht treffender von einer *Verschiebung* von der allgemeinen –Gewährleistung sozialer Kohäsion – zu den besonderen Funktionen des Staates, d. h. der Sicherung der ökonomischen Verwertungsbedingungen, sprechen (vgl. Candias 2000);

- (iii) Die Internationalisierung des Nationalstaates: Damit umrissen ist die systematisch gestiegene Bedeutung der inter- bzw. supranationalen Ebene für nachrangige staatliche Ebenen. In vielen Bereichen der Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt oder anderer Politiken ist es zunehmend die internationale Ebene, welche die Orientierungen und Leitlinien vorgibt. Die Wandlung vom auf sozialen Ausgleich orientierten nationalen Wohlfahrtsstaat zum auf den internationalen Wettbewerb getrimmten Schumpeterianischen Leistungsstaat möge als paradigmatische Exemplifizierung dienen (vgl. Jessop 1993, Hirsch 1995).
4. Die über die Ent- bzw. Internationalisierung vermittelte Entstaatlichung gesellschaftlicher (Re-)Produktionsbereiche ist Voraussetzung des letzten hier identifizierten Charakteristikums neoliberaler Vergesellschaftung: ihre expansive, auf die Durchkapitalisierung weiterer Gesellschaftsbereiche angelegte Tendenz. Das äußert sich speziell im eindeutigen Trend zur Kommodifizierung aller drei von Marx genannten Produktionsbedingungen: der allgemeinen (Rechtsstaat, staatliche Infrastruktur, öffentliche Dienstleistungen), der persönlichen (soziale Reproduktion), und der externen (natürliche Umwelt). Diese Bedingungen werden sukzessive dereguliert, liberalisiert und flexibilisiert, also vermarktet und damit den Verwertungsinteressen des privaten Sektors unterworfen. Umgekehrt impliziert dies ihre Herauslösung aus einem kollektiven politischen Zusammenhang, der die Bedingungen und Formen ihrer Bereitstellung zumindest *idealiter* nach Gesichtspunkten eines demokratisch formulierten Allgemeininteresses geregelt hatte.

Inwieweit die geschilderten Grundcharakteristika der neoliberalen Gesellschaftskonzeption sich auch tatsächlich durchsetzen können, hängt von der spezifischen sozio-räumlichen Konstellation und den dort herrschenden Kräfteverhältnissen ab. Man kann nicht davon ausgehen, dass sich empirisch ein Neoliberalismus in Reinkultur vorfinden lässt, sondern dass wir es mit Hybridformen aus Versatzstücken des alten (z.B. fordistisch-wohlfahrtsstaatlichen) Modells und neuen Elementen neoliberaler Politik zu tun haben. Erwartet werden kann daher,

dass konkrete Ausprägungen zwischen den Polen eines eher „disziplinierenden Neoliberalismus“ und eines eher „kompensatorischen Neoliberalismus“ angesiedelt sein werden (Ryner/Gill 1998; zit.n. Gill 2000).

Inwieweit sich das neoliberale Modell auch im gemeinschaftlichen Europa durchgesetzt hat, ist daher eine primär empirische Frage. Eine Reihe von regulationstheoretisch angeleiteten Untersuchungen gibt hier klare Hinweise, dass auch die europäische Integration stark von neoliberalen Elementen geprägt ist (vgl. Röttger 1997, Ziltener 1999, Bieling/Steinhilber 2000, aus neogramscianischer Perspektive Gill 1998). Es wird daher im Rahmen dieses Artikels zu zeigen sein, ob und in welcher Form Markt fetischismus, Internationalisierung & Entstaatlichung, Entdemokratisierung und Durchkapitalisierung auch die kommunale Ebene, speziell die kommunale Dienstleistungserbringung durchdringen.

Gehen wir als Arbeitshypothese also im folgenden davon aus, dass auch der europäische Integrationsprozess stark neoliberal überformt ist, so stellt sich die Frage nach dem gesellschaftlichen Modus seiner Durchsetzung. Zweifelsohne kann eine so weitreichende Restrukturierung in der Regel nicht ohne Konflikte abgehen, sind doch eine Vielzahl von unterschiedlichen Interessen betroffen. Neben den Gewinnern des neuen Modells wird es auch Verlierer geben. Indem der ultimative Zweck der neoliberalen Gegenreform in der Durchsetzung eines neuen Entwicklungsmodells besteht, das die institutionellen Grundlagen für einen erneuten und auf länger angelegten „guten Gang der Geschäfte“ legen soll, wird damit auch eine gewisse gesellschaftliche Stabilität impliziert. Eine solche ist allerdings von einer ausschließlich zwangsweisen Durchsetzung des Modells bei gleichzeitiger Externalisierung der sozialen Folgekosten kaum zu erwarten.² Mit anderen Worten: Die Durchsetzung eines neuen politisch-ökonomischen Modells bedarf einer gewissen Legitimität. Es umfasst einerseits einen es abstützenden Diskurs, durch welchen die Interessen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen zu einem von einer breiten Mehrheit getragenen Allgemeininteresse transformiert werden. In der Regel kann dies nicht ausschließlich über die Macht des Diskurses erreicht werden, sondern erfordert andererseits auch einen materiell unterfütterten Kompromiss mit den ökonomisch und politisch subordinierten Bevölkerungsschichten bzw. deren politischer Vertretung. Ein solcherart strukturiertes Projekt kann nach Gramsci als „hegemonial“ bezeichnet werden. In welcher konkreten Form dies passiert, und wie das Verhältnis von materiellen und symbolischen bzw. diskursiven Kompensationen ausfällt, ist natürlich weitgehend kontingent.

² Damit möchte ich eine Akzentuierung autoritärer Tendenzen nicht ausschließen. Die jüngsten politischen Entwicklungen in Österreich, Italien oder auch Ungarn sind Hinweise darauf, dass medial vermittelte Formen autoritärer Herrschaft auch in Europa an Boden gewinnen könnten (vgl. dazu Schui., H. et al.: *Wollt ihr den totalen Markt? Der Neoliberalismus und die extreme Rechte*, München 1997).

Dass es sich bei der europäischen Union um ein hegemoniales Projekt der politisch-ökonomischen Restrukturierung Europas unter neoliberalen Vorzeichen handelt, darüber kann m.E. kein Zweifel bestehen (vgl. Bieling/Steinhilber 2000). Beide wesentlichen Elemente – Diskurs und Konsens – stehen denn auch derzeit auf der Agenda europäischer Politik. Im Rahmen dieses Artikels kann der Gesamtprozess der Herausbildung neoliberaler Hegemonie im gemeinschaftlichen Europa natürlich nicht dargestellt werden. Ich beschränke mich daher darauf, Markt fetischismus, Wandel von Staatlichkeit in Europa und Expansionstendenzen im Bereich der allgemeinen Produktionsbedingungen im Hinblick auf ihre Bedeutung für den stattfindenden Restrukturierungsprozess auf kommunaler Ebene zu behandeln.

Konkret geht es im folgenden darum,

1. aufzuzeigen, dass in bezug auf die lokale Staatlichkeit es der Bereich der öffentlichen Dienstleistungen ist, dem bei der Durchsetzung des neoliberalen Modells strategische Bedeutung zukommt;
2. herauszuarbeiten, dass ein spezifischer „Governance-Mix“ aus politischen Maßnahmen und diskursiven Praktiken das Feld (vor-)strukturiert, auf dem Formen symbolischer und materieller Vermittlung mit den durch die neoliberale Restrukturierung benachteiligten sozialen Gruppen und Akteuren auf lokaler Ebene stattfinden, und dass sich im Zuge dieses Vermittlungsprozesses der herrschende Diskurs in einen Diskurs transformiert, der das Allgemeininteresse zu repräsentieren vorgibt.

3 Das strategische Projekt: Liberalisierung der öffentlichen kommunalen Dienstleistungserbringung

Die treibende Kraft hinter den zentralen Projekten der europäischen Integration der letzten zwei Dekaden – Binnenmarkt und Währungsunion – ist zweifellos die europäische Kommission. Diese nimmt im europäischen Institutionengefüge eine besondere Rolle ein. Einerseits agiert sie als staatlicher Think-Tank, indem sie neue Ideen formuliert, daraus Politikvorschläge ableitet und diese in den europäischen Politikprozess einbringt. Sie interagiert dabei in der Regel mit speziellen Wissensgemeinschaften, Experten, öffentlichen und spezifischen privaten Akteuren (vgl. Wallace 1996: 148ff.). Dieses Initiativmonopol in der europäischen Politikformulierung wird ergänzt durch die in den Verträgen normierten exekutiven Aufgaben (v.a. Außenwirtschafts-, Agrar-, Struktur-, Wettbewerbspolitik), und die ihr zukommenden Kontrollfunktionen als „Wächterin der Verträge“ gegenüber den Mitgliedsstaaten. Vor dem Vertrag von Maastricht war diese, die Gewaltentrennung missachtende, außerordentliche Machtfülle der Kommission keiner nennenswerten demokratischen Kontrolle durch das euro-

päische Parlament unterzogen. Politische Verantwortlichkeit bestand nur gegenüber dem Rat und damit mittelbar gegenüber den Regierungen der Mitgliedsstaaten.

Diese institutionelle Konfiguration prädestinierte die Kommission geradezu als zentralen Transmissionsriemen für die Durchsetzung eines europaweiten gesellschaftlichen Restrukturierungsprojekts, das Mitte der 1980er Jahre mit dem Binnenmarktprojekt und der Währungsunion auftauchte. Diese von transnationalen Unternehmenskreisen wie dem *European Roundtable of Industrialists* (vgl. van Apeldoorn 2000) konzipierten und politisch betriebenen Projekte sollten ab der zweiten Hälfte der 1980er Jahre zum harten Kern der europäischen Politik werden und zwar dank einer Kommission, welche sich nach der Stagnation des europäischen Integrationsprozesses in den 1970er Jahren als besonders empfänglich für das Lobbying europaweit vernetzter Industrie- und Finanzkapitalien erwies, und als zentrale Proponentin dieser Projekte sich eine neue *raison d'être* zuzulegen vermochte (vgl. Bieling/Deppe 1996).

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 lange Zeit als nicht „marktförmig“ organisierbar wahrgenommen worden waren. Diese expansive Dynamik ist allerdings im (neo-)liberalen Grundgeist des Binnenmarktprojekts angelegt. Es war absehbar, dass in einer weiteren Stufe auch jene Bereiche, die im fordistischen Modell staatlich oder gemeinwirtschaftlich organisiert wurden, sich einem zunehmenden Liberalisierungsdruck ausgesetzt sehen würden. Dieser Druck kommt im europäischen Fall maßgeblich von der supranationalen Ebene, wobei auch Einflüsse der internationalen Ebene nicht außer Acht gelassen werden dürfen. Die zentralen Organisationen dafür sind die WTO und die OECD. Hier wird in vielen Bereichen ein *agenda-setting* betrieben, d.h. es werden Entwicklungen vorgegeben, die dann auf der supra- (EU) bzw. nationalen Ebene nachvollzogen werden (müssen). Während im Rahmen der WTO der Schwerpunkt auf der Durchsetzung internationaler Regulierungen liegt, ist die Rolle der OECD die eines „ideologisch-politischen Über-Ichs“, das als Zensor im Hinblick auf die Qualität der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten auftritt und als Think-Tank über Konzepte und Reformstrategien maßgeblichen Einfluss auf die Politikformulierung der Mitgliedsstaaten, nicht zuletzt in bezug auf den öffentlichen Sektor nimmt. Die für uns zentralen Aspekte der WTO beziehen sich im besonderen auf die mit dem Abschluss der Uruguay Runde erfolgten Normierungen im Bereich der Dienstleistungen. Im Rahmen des General Agreements on Trade in Services (GATS) wurden Dienstleistungen erstmals zum Gegenstand eines internationalen Handelsabkommens.

Die durch die EU vorangetriebene Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik erstreckt sich auf folgende Bereiche des öffentlichen Gemeinwesens (vgl. Zeuner 1998):

1. das Staatskapital, dies sind Unternehmen, die sich teilweise oder vollständig im öffentlichen Eigentum befinden und deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist, d.h. sich auf Gütermärkte mit privaten Konkurrenzangeboten erstreckt;
2. den traditionellen Bereich der öffentlichen Infrastrukturleistungen, im EU-Jargon „Leistungen der Daseinsvorsorge“ (Telekommunikation, Energie, Wasserver- und entsorgung, Personen- und Güterschienenverkehr u.a.) genannt. Dieser hatte im Fordismus üblicherweise einen staatlicherseits regulierten monopolartigen Charakter und firmierte daher als sog. „geschützter Sektor“;
3. den Kernbereich des Staatsapparates selbst, dies sind die hoheitlichen Funktionen und öffentlichen Dienste (öffentliche Sicherheit, Meldewesen, Kontrolltätigkeiten u.a.).

Feststellbar ist also eine weitreichende Restrukturierung des gesamten öffentlichen Sektors, sowohl in seinen wirtschaftlichen als auch hoheitlichen Funktionen. Der Prozess vollzieht sich dabei in einander überlappenden Phasen. Zuerst wurde das Staatskapital privatisiert. Diese Entwicklung ist weitgehend abgeschlossen, und, was aus einer hegemonietheoretischen Perspektive noch wichtiger ist, wird heute von einem breiten Mainstream an liberalen, konservativen aber auch sozialdemokratischen Kräften getragen.

Die Liberalisierung und daraus partiell folgende Privatisierung der öffentlichen Infrastrukturerbringung erfolgt sektorweise im wesentlichen seit den 1990er Jahren, geht allerdings langsamer und politisch konfliktiver vor sich. Sie impliziert auch eine neue diskursive Qualität, da sich das Feld der hegemonialen Auseinandersetzung verschiebt. Es wird damit nämlich die Anwendung privatkapitalistischer Logik auf Bereiche übertragen, die bislang zumindest partiell durch andere Rationalitäten in bezug auf gesellschaftliche Funktion und Organisation gekennzeichnet waren. Daher liegt das Schwergewicht unserer Untersuchung im folgenden auf diesem Bereich.

Seinen vollkommensten Ausdruck findet der Neoliberalismus schließlich, indem der Kernbereich des Staatsapparates selbst nach dem Bilde des Unternehmens reorganisiert wird. Das kann in Teilbereichen die Privatisierung einzelner Tätigkeiten (private Sicherheitsdienste, private Gefängnisse etc.) bedeuten, muss es aber nicht. Die sog. Ausgliederung öffentlicher Dienste, d.h. ihre operative Selbständigkeit und unternehmensähnliche Reorganisation ist hierfür in der Regel ausreichend.³ Der springende Punkt ist aber darin zu sehen, dass kein

³ Der ideologische Charakter zeigt sich insbesondere darin, dass die bisher erfolgten Ausgliederungen etwa in Österreich großteils nicht die erhofften Kosteneinsparungen, Effizienzgewinne und Qualitätssteigerungen erbracht haben (vgl. Kropf/Leitsmüller/Rossmann 2001). Dies wird von den Befürwortern aber nicht zum Anlass genommen, deren Sinnhaftigkeit zu hinterfragen, sondern dient im Gegenteil entweder zur Legitimation vollständiger Privatisierungen der betroffenen Betriebe, oder wird zum Anlass für weitere Ausgliederungen genommen, diesmal allerdings mithilfe „genauerer Konzepte“ (vgl. Der Standard v. 12.6.2001, S.13).

Bereich des Staates unabhängig von seiner konkreten Funktion und Stellung sich der Logik des kundenorientierten Dienstleisters, des zielorientierten Managements, der permanenten Leistungsevaluierung, kurz den Maximen des *New Public Managements* entziehen kann (vgl. Pelizzari 2001). In dieser fundamentalen Umwälzung politischer Rationalität liegt das eigentlich „Subversive“ des Neoliberalismus als Gesellschaftskonzept, zugleich findet er darin seinen höchsten Ausdruck.

3.1 Die horizontale Ebene: Wettbewerbspolitik, öffentliches Auftragswesen und staatliche Beihilfen in der EU-Politik

Der Prozess der sukzessiven Liberalisierung der öffentlichen Dienstleistungen vollzieht sich auf zwei Ebenen: die horizontale Ebene umfasst maßgebliche Regulierungsbereiche, die den gesamten Sektor betreffen; auf der vertikalen Ebene erfolgt 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.

In den horizontalen Bereich fallen alle politischen und regulativen Entwicklungen der Gemeinschaft, die sich auf den Sektor insgesamt, oder wenigstens auf weite Teile desselben beziehen. Hierzu zählt 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.⁴

Die Politik der EU in bezug auf öffentliche (und monopolartige) Unternehmen vollzog sich in mehreren Schritten. Zum einen war sie zunächst darauf ausgerichtet, diesen Sektor vollständig dem Wettbewerbsrecht zu unterstellen. Dies ist mit den Art. 81 ff des EG-Vertrags 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 allerdings nur dann zum Tragen, wenn damit keine unverhältnismäßige Beeinträchtigung des Handelsverkehr verbunden ist. Damit sind öffentliche Unternehmen privaten in rechtlicher Hinsicht nicht nur grundsätzlich gleichgestellt, es wird sogar implizit vorausgesetzt, dass öffentliche Unternehmensführung nach den gleichen Maximen wie die private

⁴ Stellvertretend zum öffentlichen Auftragswesen vgl. Erhart 1996a, Griller 1996; zu staatlichen Beihilfen Erhart 1996b; weiterführend zum Wettbewerbsrecht Dausen 1998, Streinz 1999.

Unternehmensführung organisiert ist. Dem speziellen Charakter öffentlicher, dem Allgemeinwohl verpflichteter Unternehmen wird damit nur noch sehr eingeschränkt Rechnung getragen. Dass die Gemeinschaft laut EG-Vertrag in bezug auf die Frage der Eigentumsform neutral ist, d.h. keinen Unterschied macht zwischen privatem und öffentlichem Eigentum, ändert daran nichts (vgl. Bance/Monnier 2000: 33).

Dazu kommt, dass mit Art. 86 Abs. 3 des EG-Vertrags 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 innerhalb der 1990er Jahre sich verstärkt durchsetzende Tendenz zur restriktiven Anwendung bzw. Auslegung der Bestimmungen von Art. 86 Abs. 1 und 2 des EG-Vertrags 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 staatliche Beihilfen potentiell uferlos, in vielen Bereichen zu hoch und daher stark marktverzerrend seien. Zudem würden sie starke Regionen bevorzugen und daher für regionale Disparitäten mitverantwortlich sein. Sie sollte daher reduziert bzw. langfristig abgeschafft werden (vgl. Petrella 1998: 294). Der Kommission ging es demzufolge einerseits darum, Beihilfen als grundsätzlich wettbewerbsverzerrend einzustufen. Andererseits strebte sie die Installierung eines weitgehenden Systems der Kontrolle der Vergabe öffentlicher Beihilfen unter ihrer Ägide an. Mit den Art. 87 und 88 des EG-Vertrages 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 Unternehmen aufgenommene Kredite, die Lieferung von Waren oder Dienstleistungen zu Vorzugsbedingungen. Nicht zuletzt bemühte sich die Kommission in jüngster Zeit erfolgreich, staatliche Garantien (Gewährträgerhaftung) für kommunale oder regionale Kreditinstitute bzw. Sparkassen als unerlaubte Beihilfe zu interpretieren und damit zu unterbinden.⁵

In bezug auf die im Einzelfall zu bewertende Frage, ob eine Beihilfe nun unzulässig, da wettbewerbsverzerrend sei, ist auch hier eine restriktive Tendenz erkennbar. Um zu beurteilen, ob eine staatliche Kapitaleinlage in einem öffentlichen Unternehmen wettbewerbskonform ist

⁵ Vgl. den Konflikt zwischen der Kommission und dem deutschen gemeinwirtschaftlichen Bankensektor (NZZ v. 13.2.2001: 10), der im Juli 2001 letztlich weitgehend zugunsten der Kommission beigelegt wurde. Den deutschen gemeinwirtschaftlichen Banken und Sparkassen wurde lediglich eine Übergangsfrist eingeräumt, innerhalb derer sie auf die öffentliche Haftung verzichten müssen.

oder nicht, wird als Maßstab die langfristige Rentabilität der Investitionen angelegt (vgl. Erhart 1996b: 725). Eine staatliche Beihilfe zum Zwecke der Verlustabdeckung ist daher grundsätzlich wettbewerbsverzerrend. Zur wirksamen Überwachung staatlicher Kapitalzuschüsse wurde eine eigene Richtlinie, die sog. 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 des EG-Vertrages entweder als Legalausnahme angeführt oder können von der Kommission ad hoc 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. Sie verweisen damit auf die Fähigkeit der institutionalisierten EU-Politik, eine kompromisshaften 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 Bedeutung dieser Thematik wuchs dann besonders mit der Einführung des Binnenmarktes. 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 bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu bestimmten Verfahrensarten verpflichtet, die die Transparenz der Vergabe erhöhen sollten. In der Konsequenz drohte den Kommunen hierdurch der Verlust eines ihrer Instrumente in der lokalen Wirtschaftspolitik. Auch wenn sie die Auflagen in der Praxis immer wieder unterliefen, verringerte sich der wirtschaftspolitische Spielraum beträchtlich.

Der jüngste Vorstoß der Kommission mit dem Titel „Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen im Bereich Konzessionen im Gemeinschaftsrecht“ (Europäische Kommission 2000a) kann als weiterer Meilenstein auf dem Weg zu einer umfassenden Unterwerfung des kommunalen öffentlichen Sektors unter die Maximen des freien Wettbewerbs gelesen wer-

den. 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, die 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 (vgl. Plassmann 2000: 3). 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“ (vgl. Plassmann 2000: 4). 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 verkräftbare Verluste ausgleichen müsste, und die Kommission dies als unerlaubte staatliche Beihilfe untersagt. Die langfristig absehbare Situation der Herausbildung hoch konzentrierter Märkte mit wenigen großen transnationalen Anbietern, denen im Verhältnis überwiegend kleine Kommunen gegenüberstehen, dürfte sich kaum günstig auf die Qua-

lität der dann erbrachten Leistungen auswirken. Die diesbezüglichen Probleme der französischen Kommunen mit dem marktbeherrschenden Wasserversorgungsoligopol (Vivendi, Ondeo, Saur) mögen als Anschauungsbeispiel dienen (vgl. Le Monde v.7.4.2001: 12).

3.2 Die vertikale Ebene: Gemeinschaftliche Entwicklungen im Bereich der Daseinsvorsorge

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 wirtschaftlichen Interesse, Binnenmarkt und gemeinschaftliche Wettbewerbspolitik einander ergänzen, also keineswegs unvereinbar wären. Sie sprach sich überdies für eine Inkludierung dieser Materie in den EG-Vertrag aus. Dies ist durch den Art. 16 des EG-Vertrags geschehen, in dem die Bedeutung der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in bezug auf die „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.“ 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.⁶

Auf Ersuchen des Europäischen Rates von Lissabon und Feira hat die Kommission ihren Standpunkt mit der Mitteilung „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“ vom 20.9.2000 aktualisiert (Europäische Kommission 2000b). 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 (Europäische Kommission 2000b: 6).

⁶ Vgl. die Erfahrungen in bezug auf den Universaldienst bei der Liberalisierung des Telekommunikationsbereichs 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: 86-97.

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

„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.“ (Europäische Kommission 2000b: 7)

Dem Staat wird überdies die Aufgabe zugewiesen, für einen hohen Qualitätsstandard und die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung zu sorgen. Die Wahl unterschiedlicher Mittel bei der Erbringung einer Leistung – zwischen und auch innerhalb eines Mitgliedsstaats – stellt dabei 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.

Die obigen vier Grundsätze bilden ein klares Präjudiz zugunsten der Anwendung des gängigen Marktliberalisierungsmodells der Kommission, indem etwa in typisch liberaler Manier die „Wahlfreiheit“ betont wird, und darüber hinaus das Idealbild vollständiger Markttransparenz evoziert wird. Selbst die liberale ökonomische Theorie weist darauf hin, dass dies aufgrund von asymmetrisch verteilter Information und der unterschiedlichen Marktmacht der Marktteilnehmer unrealistisch bleiben muss. Demgegenüber enthalten die sich auf den Staat beziehenden Ausführungen einen recht biegsamen Passus zu kulturellen und historischen Besonderheiten, mit dem die Kommission der Kritik einiger Mitgliedsstaaten bzw. deren regionaler und lokaler VertreterInnen begegnen will. Dabei wird allerdings nicht klar, was konkret unter historischen Besonderheiten verstanden werden soll: Bedeutet es, dass die etatistischen Tradition Frankreichs eine staatliche gesteuerte, öffentliche Leistungserbringung unter Ausschluss privater Anbieter weiterhin ermöglicht? Wohl kaum! In Abschnitt 3 der Mitteilung lässt die Kommission nämlich keinen Zweifel darüber aufkommen, dass für sie der Markt der

zentrale Mechanismus zur Bereitstellung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen 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... (Europäische Kommission 2000b: 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 Dienstleistungen, 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. (Europäische Kommission 2000b: 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.

Die zitierten Passagen, die einem offiziellen Dokument der Kommission entnommen wurden, sind unter mehreren Aspekten aufschlussreich: Erstens wird in ihnen der Markt als eine autonome gesellschaftliche Sphäre dargestellt, die 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 Akteur-fixierte Auffassung von kapitalistischen Institutionen – Markt und Staat – zum Ausdruck. Diese sind offenbar imstande eigenständig zu handeln, d. h. 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 (vgl. dazu die Ausführungen in Lefrançois 2000:52f.). *In toto* handelt es sich hier um eine diskursive Strategie zur Legitimierung der Liberalisierung des öffentlichen Sektors.

Das von der Kommission zugrundegelegte Modell der Leistungserbringung ist daher ein Wettbewerbsmodell: Entweder (i) wird der Markt vollkommen liberalisiert, (ii) werden den Marktanbietern gewisse Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt, oder (iii) der Staat räumt per Ausschreibung einem Anbieter oder einer begrenzten Zahl von Anbietern für einen gewissen Zeitraum ein Versorgungsmonopol ein, und zwar mit oder ohne Bereitstellung von Finanzmitteln. Die dritte Möglichkeit, auch „kontrollierter Wettbewerb“ genannt, wird speziell für den öffentlichen Personennahverkehr forciert. Sie wurde wohl bewusst daraufhin konzipiert, ein allgemein politisch favorisiertes Liberalisierungsmodell zu unterbreiten.

Gleichzeitig wird betont, dass dies kein Präjudiz gegen Unternehmen im öffentlichen Eigentum darstellt, 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 wirtschaftlichen 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“.

Ob eine Tätigkeit überhaupt unter das einschlägige Gemeinschaftsrecht fällt, hängt von folgenden Faktoren ab.⁷ Ob es

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

⁷ Das sind freilich horizontale, d.h. den ganzen Bereich des öffentlichen Sektors betreffende Regulierungen. Die Behandlung wurde aber aus argumentativen Gründen an diese Stelle verschoben.

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: Es handelt sich um Leistungen, die geographisch klar abgrenzbar sind und nur einen lokalen, d. h. auf einen Mitgliedsstaat beschränkten Absatzmarkt haben und 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 bei fort-dauernder Liberalisierung die Zahl der Sektoren, die keinem zwischenstaatlichen Wettbewerb ausgesetzt sind, weiter abnehmen wird.

c) sich um einen Bagatellfall handelt (Europäische Kommission 2000b: 13).

Ungeachtet der komplexen und hier nur in Grundzügen behandelten rechtlichen Regelungen, lässt sich festhalten, dass es einen verstärkten Druck 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 Binnenmarktrecht und der daraus abgeleiteten Rechtsprechung, zum anderen aus den ökonomischen Interessen einschlägiger europaweit agierender Unternehmen an der Öffnung sog. geschützter Bereiche. Diese Interessen werden mit Hilfe massiven Lobbyings entweder über EU-Institutionen, speziell die Kommission in den Politikprozess eingebracht, oder fließen vermittelt über nationale Regierungen ein.

Begünstigt wird dieser Prozess durch die ungleiche Interessenlage auf Seiten der betroffenen nationalen und lokalen öffentlichen Akteure, welche ein gemeinsames Vorgehen erschweren. So fällt auf, 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 – die momentane Diskussion auf EU-Ebene ist daher kaum mehr relevant –, oder die Interessenslage hat sich dahingehend gewandelt, dass die EU-weite Liberalisierung aufgrund der Expansionspläne der nationalen Versorger sogar unterstützt wird. Der Widerstand speziell in Deutschland und Österreich ist, neben dem historisch gewachsenen Selbstverständnis der Kommunen als Eigenversorger, auch maßgeblich durch die kleinbe-

triebliche Struktur und geringe Größe der kommunalen Versorgungsunternehmen motiviert. Angesichts der sehr großen Unternehmen in anderen Ländern, befürchten diese Unternehmen bzw. die ihnen verbunden Kommunen im Fall einer 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 Positionen⁸ erkennbare Akzeptanz von Wettbewerb bzw. unternehmerischem Handlungskalkül als Grundlage auch für die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge gepaart mit den vorhandenen Haushaltsschwierigkeiten vieler Kommunen deuten aber letztlich darauf hin, dass der generelle Trend zur Liberalisierung von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge sich fortsetzen wird.⁹

4 Das diskursiv-kompensatorische Feld

4.1 Vorbemerkung

Ging es bislang um die Darstellung der EU-Liberalisierungsstrategie im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen, und damit um einen zentralen Pfeiler im gesamteuropäischen neoliberalen Restrukturierungsprojekt, so soll im folgenden jener Komplex von materiellen und diskursiven Praktiken behandelt werden, die dazu beitragen, den hegemonialen Charakter des Projekts abzusichern. Nachfolgend wird einerseits jener Bereich der institutionalisierten EU-Politik diskutiert, der einen direkten Einfluss auf die Form und den Inhalt der lokalen Politik nimmt, nämlich die Stadtentwicklungspolitik der Gemeinschaft. Andererseits geht es um die Frage, welche Formen der politischen Einbindung und Teilhabe der lokalen Ebene im EU-Governance-System existieren, und welche materiellen bzw. symbolischen Formen der Vermittlung von lokaler und gemeinschaftlicher Politik dies ermöglicht.

⁸ 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)

⁹ Dazu passt auch der äußerst freundliche Berichtsentwurf des Ausschusses für Wirtschaft und Währung des europäischen Parlaments v. 8.5.2001 zur genannten Mitteilung der Kommission, in welcher die Liberalisierung der Leistungen der Daseinsvorsorge in Form des kontrollierten Wettbewerbs ausdrücklich begrüßt wird (vgl. Europäisches Parlament 2000). Außerdem werden in dem Dokument, das unter der Ägide des deutschen CDU-Abgeordneten Langen (als Rapporteur) zustande gekommen ist, den weiterführenden Liberalisierungsabsichten der Kommission in Bereichen wie der Wasserwirtschaft, im Wohnungsbau u.a., ebenso wie einer weiteren Beschneidung der Aufgaben des kommunalen öffentlichen Sektors insgesamt aktiv Vorschub geleistet.

4.2 EU-Stadt(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 verweist schon auf den Charakter der EU-Stadtpolitik: Sie wird als ein 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 das provisorische 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 die europäische Integration, vor allem die Implementierung des Binnenmarkts substantielle 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 Städte und Kommunen aus traditionell föderalistischen Mitgliedsstaaten auf das Subsidiaritätsprinzip und das Fehlen jeglicher Kompetenz der EU-Institutionen in bezug auf die kommunale Ebene laut EU-Vertragsrecht (vgl. Solera 2000: 5). Nichtsdestotrotz betrachtet die Kommission die Stadtpolitik zunehmend als Möglichkeit für die EU „...to become a more meaningful body for its citizens by bringing tangible benefits to daily lives“ (European Commission 1997: 3). So kam es in den 1990er Jahren in mehreren Etappen zur Formulierung einer Stadtpolitik auf EU-Ebene (u.a. Grünbuch zu städtischer Umwelt 1990, Mitteilung zu nachhaltiger Stadtentwicklung 1997, Aktionsrahmenprogramm und Wien-Konferenz 1998, Europäisches Raumentwicklungskonzept 1999), die zwar keinen rechtlich-normierenden Charakter aufweist, aber im Rahmen konzeptioneller Entwicklungen Einfluss darauf nimmt, was unter innovativer Stadtpolitik zu verstehen ist bzw. wie eine solche umzusetzen ist.

Die von EU-Seite vertretenen zentralen Konzepte sind jene des *sustainable urban development* und des *good urban governance*.¹⁰ Das erste Konzept legt den Schwerpunkt darauf, ökonomischen und sozialen Problemen städtischer Entwicklung durch Politiken zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit bzw. Beschäftigung, sowie durch Maßnahmen zur Steigerung der

¹⁰ Vgl. die programmatischen Veröffentlichungen: European Commission, Communication from the Commission: Towards an urban agenda in the European Union, COM (97) 197 v. 6.5.1997; und „Communication from the Commission: Sustainable Urban Development in the European Union: a Framework for Action“ COM (98) 605.

sozialen Kohäsion bzw. der Lebensqualität entgegenzuwirken. Das zweite Konzept schließt an das erste an, erweitert dieses aber um die Dimension der good urban governance. Diese ist sehr weit gefasst und beinhaltet u.a. Informationsaustausch und „local capacity-building“ zur Steigerung der Effektivität städtischer Politik. Sie hat aber im wesentlichen zwei strategische Zielrichtungen: *einerseits* will sie „promote innovative approaches to the extension of local democracy, participation and empowerment and to partnership-building involving the private sector, communities and residents.“ (European Commission 1998: 605) Obwohl die Kommission sonst immer peinlich darauf bedacht ist zu betonen, dass sie das Subsidiaritätsprinzip beachtet und sich keine Kompetenzen zuschanzen will, zielt ihr urban governance-Konzept *andererseits* auf „...better vertical integration of activities of different levels of government“ (European Commission 1998: 19) ab und darauf, „[to] involve towns and cities more fully in the implementation of EU policies.“ (ebd.: 20) Diese Zielsetzungen werden durch einschlägige Politiken von der EU auch gefördert, und zwar

- (i) über eine Vielzahl von Aktivitäten, Programmen und Modellprojekten (Best-Practices) zur Vernetzung und Kooperation zwischen Städten (EUROCITIES, EURO-TOWNS, European Sustainable Cities-Campaign, Car-Free Cities etc.);¹¹
- (ii) durch die Möglichkeit zur Akquisition zusätzlicher Finanzquellen im Rahmen des Kofinanzierungsmodells für auf ökonomische (Arbeitsmarktpolitik, Territoriale Beschäftigungspakte) oder auf sozial-räumliche Kohäsion ausgerichtete Projekte (URBAN, INTERREG),¹² was angesichts chronisch knapper kommunaler Kassen einen nicht zu unterschätzenden Anreiz darstellt. Die Programme und Aktivitäten sind allerdings in ihrem Umfang relativ begrenzt und selektiv, d.h. sie haben keinen flächendeckenden, sondern in der Regel nur modellhaften Charakter, der typischerweise auf die Probleme größerer Städte zugeschnitten ist (> 100.000 EinwohnerInnen). Kleine und mittlere Städte bleiben mithin außen vor. Sie sind in der Regel auch nicht imstande, einen signifikanten Beitrag zur Beseitigung sozial-räumlicher Probleme zu leisten (vgl. Chapman 1996).

Auffallend ist auch, dass diese Konzepte und die Form ihrer Umsetzung einen politisch scheinbar naiven, technokratischen Optimismus mit anderen programmatischen stadtpolitischen Dokumenten teilen.¹³ So hofft man im Rahmen solcher Konzepte, über „toolkits“ von Maßnahmen, durch benchmarking, die Diffusion von „best practices“ und ähnliches sustai-

¹¹ Siehe www.eurocities.org, www.eurotowns.org, www.sustainable-cities.org;

¹² Siehe www.inforegio.cec.eu.int/urban; www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/interregIII/;

¹³ Vgl. etwa „The Global Campaign for Good Urban Governance“, United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), Draft 5 vom 20.11.2000; oder den „World Report on the Urban Future“ der World Commission Urban21, www.urban21.de/english/04-objective/world-report.htm, v. 13.6.2000, analysiert in Jessop (2001).

nable urban development und good urban governance umsetzen und den Erfolg z.B. über einen „good governance index“ messen zu können. Widersprüche, Konflikte und unlösbare Probleme bzw. die Form ihrer Bearbeitung werden dagegen kaum thematisiert.

Die Dynamik, die sich unter der Kommissarin Wulf-Mathies in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre eingestellt hatte und die DG REGIO in bezug auf die Stadtpolitik zur führenden Kommissionseinrichtung machte, erfuhr in dem europäischen Städteforum in Wien 1998 einen politischen Höhepunkt, erlitt dann allerdings seit dem Rücktritt der gesamten Santer-Kommission eine deutliche Abkühlung. Die 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-Stadtpolitik hinwegtäuschen. Eine spezielle Problematik ergibt sich überdies dadurch, dass nunmehr zur Erlangung von Ziel 2 Fördergeldern die regionale Ebene zwischengeschaltet 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, einem französischen Gaullisten mit politischer Heimat in Savoyen, wird vorgeworfen, sich zu sehr um ländliche Räume zu kümmern, und die Stadtentwicklungspolitik zu vernachlässigen (vgl. Häupl 2000: 15). 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 der Krise ist die von vielen Seiten geäußerte Kritik am Nichtfunktionieren des Ausschusses der Regionen (AdR). In diesem sind die Kommunen zwar direkt (Österreich, BRD) oder mittelbar über die Vertreter der Regionen vertreten, der AdR vermag allerdings trotz seines Konsultationsrechts in einschlägigen Fragen keinen merklichen Einfluss auf die EU-Politikformulierung zu nehmen. Die Konsultationsprozesse im AdR scheinen rein formellen, symbolischen Charakter zu haben, wie einige InterviewpartnerInnen übereinstimmend erklärten. Kommunale RepräsentantInnen würden von der Kommission sektoralen oder NGO-LobbyistInnen in der Behandlung de facto gleichgestellt, ihre demokratische Legitimität als gewählte Volksvertreter würde nicht gebührend anerkannt. Einschränkend ist hierzu allerdings anzumerken, dass die von mir interviewten Personen deutsche und österreichische KommunalvertreterInnen waren, und diese im europäischen Vergleich eine Sonderrolle einnehmen. Einen etwas besseren Zugangskanal scheinen die kommunalen RepräsentantInnen zum Europäischen Parlament zu haben: einerseits über gezieltes Lobbying bestimmter Parla-

mentsabgeordneter, andererseits über öffentliche Hearings des Parlaments zu einschlägigen Fragen.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die Stadtpolitik ein in den 1990er Jahren aufgewerteter Bereich der EU-Struktur- und Regionalpolitik wurde. Dabei wurden den von ökonomischen Restrukturierungsprozessen stark getroffenen Städten gewisse materielle Anreize geboten, sozio-räumliche Polarisierungen abzufedern, und generell den urbanen Raum an die geänderten ökonomischen Verhältnisse anzupassen. Es gab somit von EU-Seite an die Städte ein freilich begrenztes und selektives Angebot, sich für den europäischen Städtewettbewerb fit zu machen. Die Stadtpolitik fügt sich in die Konzeption einer EU-Regionalpolitik ein, die einerseits endogene Potentiale in den Regionen aktivieren möchte, um sie als Standort für Investitionen attraktiv zu machen, andererseits aber auch gewisse sozialpolitische Akzente setzt, um die Unterschiede zwischen bevorzugten und benachteiligten Räumen auszugleichen (vgl. Tömmel 1994; 1995).

In politisch-ideologischer Hinsicht förderte man bei den politisch Verantwortlichen und in den bürokratischen Apparaten durch eine Vielzahl von interregionalen bzw. -lokalen Kooperationen und Vernetzungen die Herausbildung eines europäischen Bewusstseins. Zugleich ist jedoch klar, dass die politische Einbindung kommunaler Akteure auf europäischer Ebene in subordinierter Position erfolgt. Der wachsende Einfluss der europäischen Ebene auf die Kommunen und der daraus resultierende reale Verlust an politischer Autonomie konnte bei weitem nicht kompensiert werden. Dieser Verlust scheint mittlerweile einen Grad erreicht zu haben, der zu einem virulenten Konfliktpotential mit jenen Kommunen mit einem traditionell hohen 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.

4.3 European Governance und lokale Ebene

Kommissionspräsident Prodi hat in einer Rede vor dem Europäischen Parlament am 15.2.2000 die Erarbeitung eines Weißbuchs zu europäischem Governance angekündigt¹⁴ und dies einerseits mit einer grundlegenden Neuorganisation der Aufgaben der europäischen Institutionen und der Mitgliedstaaten, andererseits mit der Notwendigkeit einer erhöhten Transparenz, Verantwortlichkeit, und Effizienz des EU-Systems sowie der Einbeziehung der Zivilgesellschaft im Sinne einer erhöhten Partizipation begründet. Daraufhin wurde eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Weißbuchs eingesetzt und ein Konsultationsprozess initiiert.

¹⁴ 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)

Am 25. Juli 2001 wurde das Weißbuch schließlich der Öffentlichkeit präsentiert (European Commission 2001).

Diese Initiative geht sicherlich auf die Krise der Santer-Kommission und dem damit einhergehenden schweren Legitimationsverlust der Kommission zurück. Dazu kam, dass auch kommissionsintern mit der weitgehenden Vollendung des Binnenmarktprojekts die unter Delors initiierte Dynamik stagnierte, und es vermehrt zu Konflikten und Reibereien im Apparat gekommen war. Zudem war das Europäische Parlament aufgewertet worden. Es gewann an Einfluss auf die Politikformulierung und die Entscheidungsprozesse. Es war daher ein primäres Ziel der neuen Kommissionsführung, die Legitimität der Institution nach außen wiederherzustellen, indem man eine breite EU-orientierte Zivilgesellschaft (Unternehmen, Gewerkschaften, NGOs etc.) einlud, über Möglichkeiten erweiterter politischer Teilhabe zu diskutieren. Ein wesentliches Ziel besteht laut Weißbuch darin, die Transparenz der Politikformulierung zu erhöhen, indem ein *code of conduct* für Konsultierungsprozesse mit zivilgesellschaftlichen Akteuren eingeführt wird, der festlegen soll, welche Akteure zu spezifischen Themengebieten eingebunden werden. Damit soll der jetzt auch schon stattfindende, aber wie auch die Kommission zugibt, im wesentlichen unübersichtliche und willkürliche Konsultierungsprozess mit den diversen Lobbies und Expertengremien formalisierter, und damit eben auch transparenter gestaltet werden.

Nach innen dient der Governance-Prozess dazu, der Kommission wieder eine stärkere Geschlossenheit und strategische Ausrichtung zu geben, indem strategische Ziele und Projekte definiert werden, an denen dann alle Organe und Einrichtungen arbeiten sollen. Damit will man der zunehmenden Fragmentierung und Polarisierung der einzelnen Apparate Herr werden.

Auch wenn mit der Präsentation des Weißbuchs die Institutionenreform nicht abgeschlossen ist, lassen sich doch bereits einige Schlussfolgerungen ziehen. Das strategische Ziel des Projekts, die legitimatorische Stärkung der Kommission im Verhältnis zur Öffentlichkeit, ist offensichtlich. Vermutlich führt dies zu einem Wiedererstarken gegenüber den anderen Institutionen, speziell dem Parlament. Dementsprechend skeptisch steht das europäische Parlament nach Einschätzung interviewter Vertreter auch dem ganzen Governance-Prozess gegenüber. Es verweist auf seine ureigenste Funktion der demokratischen Repräsentation gesellschaftlicher Interessen. Eine direkte Einbeziehung der Zivilgesellschaft durch die Kommission stellt insofern eine Herausforderung für das Parlament dar.

Auch die befragten kommunalen RepräsentantInnen äußern sich vorsichtig (bis deutlich) skeptisch gegenüber dem Vorhaben, jetzt „alle“ mitreden zu lassen, da man auch hier seine demokratisch-repräsentative Rolle gefährdet sieht; eine Rolle, die im übrigen – so der einzel-

lige Tenor – von der Kommission nicht gebührend berücksichtigt werde. Eine gewisse Chance sehen die befragten deutschen und österreichischen VertreterInnen der Kommunen allerdings darin, dass die heikle Frage der Kompetenzabgrenzung zwischen den territorialen Staatsebenen im Rahmen des Prozesses einer Klärung näher gebracht werden könnte. Damit verbunden war die Hoffnung, der befürchteten Allzuständigkeit der Kommission einen Riegel vorzuschieben.¹⁵ Gerade die Frage der territorialen bzw. institutionellen Kompetenzabgrenzung ist allerdings im Weißbuch ausgeklammert geblieben, und wird wohl einer Behandlung durch die nächsten EU-Gipfeltreffen auf Regierungsebene vorbehalten bleiben (vgl. NZZ v. 26.7.2001, S.2). Allerdings ist man den Forderungen der RepräsentantInnen der lokalen und regionalen Ebene auf rhetorischer Ebene insoweit nachgekommen, als die Kommission im Weißbuch zum einen systematischere Formen des Dialogs in schon bestehenden Gremien (Ausschuss der Regionen, Wirtschafts- und Sozialausschuss) in Aussicht stellt, zum anderen vertragliche Drei-Parteien-Abkommen zwischen ihr, den Mitgliedsstaaten und der regionalen/lokalen Ebene zur Umsetzung von EU-Politiken anregt.

Ähnliches gilt auch für die Gewerkschaften, die der Ausweitung des Dialogs auf andere zivilgesellschaftlichen Gruppen nicht gänzlich vorbehaltlos gegenüberstehen, da dies die graduelle Aufwertung der Gewerkschaften im Zuge der – auch von der Kommission befürworteten – Institutionalisierung des sozialpartnerschaftlichen Dialogs auf europäischer Ebene konterkariert.

Die eigentliche Motivation für den Prozess, so wurde wiederholt geäußert, ist aber wohl darin zu suchen, dass dem allgegenwärtigen Lobbying von Seiten des privaten Sektors ein „demokratisches Mäntelchen“ durch eine willfährige Kommission umgehängt werden soll. Zu vermuten ist überdies, dass potentiell kritische oder widerständige Teil der Zivilgesellschaft durch den Prozess kooptiert werden sollen. Darauf weist u.a. hin, dass es in der befragten Zivilgesellschaft zwar einen breiten Konsens bezüglich des großen Einflusses der Unternehmen und des marginalen Einflusses der restlichen Zivilgesellschaft auf die Politikformulierung der Kommission gibt, grundsätzlich aber begrüßt wurde, dass die Transparenz der Institution erhöht werden soll. Die Arbeit der Kommission im Verhältnis zum Rat wird gleichwohl schon jetzt als verhältnismäßig transparent eingeschätzt. Besonders zivilgesellschaftliche Bereiche (Gender, Umwelt), welche bislang über den Umweg der EU-Ebene einen gewissen Einfluss

¹⁵ Die jüngsten Vorschläge des deutschen Kanzlers Schröder zur Weiterentwicklung des EU-Integrationsprozesses 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 Leibzig; www.bundesregierung.de/frameset/index.jsp).

auf die nationale Politikformulierung nehmen konnten, stehen dem Governance-Prozess daher relativ offen gegenüber.

Der Diskurs über europäische Governance ist also als ein Versuch zu interpretieren, die konjunkturelle Krise der europäischen Politik zu überwinden. Dabei gibt es auch das erkennbare Bemühen von Seiten der Kommission, auf europäischer Ebene politische Räume für bislang am Rand stehende zivilgesellschaftliche Kräfte partiell zu öffnen und damit neue Formen einer allerdings primär symbolischen Teilhabe zu schaffen. Diese Konzeption europäischer Governance zielt jedoch auf der anderen Seite auf eine Schwächung parlamentarisch repräsentativer Interessenvermittlung auf europäischer Ebene ab. Es steht nicht zu erwarten, dass die höchst asymmetrische Form der zivilgesellschaftlichen Teilhabe sich im laufenden Governance-Prozess fundamental ändern wird. Allenfalls eröffnen sich bestimmte Möglichkeiten, in engen Grenzen Kompensationen einzufordern. Dem steht gegenüber, dass damit die Gefahr einer Kooptierung von Teilen der auf europäischer Ebene organisierten Zivilgesellschaft verbunden sein könnte. Auf solche Absichten deuten mehrere Stellen im Weißbuch hin, etwa wenn von der Zivilgesellschaft im Gegenzug zur Dialogbereitschaft der Kommission gefordert wird, sich den Maximen der good governance zu unterwerfen, oder wenn es in bezug auf die Konsultierung der Zivilgesellschaft heißt: „It is a chance to get citizens actively involved in achieving the Union’s objectives and to offer them a structural channel for feedback, criticism and protest.“ (COM (2001) 428: 15)

Es ist daher zu erwarten, dass der harte ökonomische Kern des Integrationsprojekts – und dessen Regulation – unberührt bleiben wird. Im Gegenteil, gerade im Hinblick auf seine hegemonale Funktion ist davon auszugehen, dass der europäische Governance-Diskurs diesen ökonomischen Kern absichern helfen soll. Darauf deuten die Vorschläge zur Regulierung des integrierten europäischen Finanzmarkts hin, welche auf eine Umgehung des EU Parlaments hinauslaufen (vgl. Europäische Kommission 2001; Bieling 2001), genauso wie Beiträge wesentlicher Protagonisten zur anstehenden EU-Institutionenreform. So sprach sich Romano Prodi jüngst in Paris dafür aus, die Kommission zu einer schlagkräftigen „Wirtschaftsregierung“ auszubauen (vgl. NZZ v. 30.5.2001, S.3). Auch in den Beiträgen von Gerhard Schröder und Lionel Jospin zu dieser Debatte spielt die Demokratisierung der Politikgestaltung, speziell der Wirtschaftspolitik, eine untergeordnete Rolle (vgl. Volksstimme v. 7.7.2001, S.8).

5 Zusammenfassende Überlegungen: Neoliberale Restrukturierung, EU-Liberalisierungspolitik und kommunale Ebene

Das hier dargestellte Beispiel der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen kann als konkreter Ausdruck des neoliberalen Markt fetischismus gesehen werden. In der historischen Ent-

wicklung der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik der letzten vier Jahrzehnte lässt sich dieser Wandel nachvollziehen. Ging man in den 1950er und 60er Jahren noch unter dem Einfluss keynesianischer 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 in den 1980er Jahren zunehmend das Ziel verfolgt, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie auf dem Weltmarkt 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 zuträglich gesehen. Das führte dazu, dass die Herausbildung großer transnational tätiger europäischer Unternehmen teils toleriert, teils aktiv von der Kommission gefördert wurde. Transnationale Konzerne waren imstande, ihre Interessen an einer Öffnung der europäischen Märkte in hohem Maße durchzusetzen. Entscheidend dafür waren ihre große Organisationsfähigkeit auf der supranationalen Ebene und ihr privilegierter Zugang zur europäischen Politik, die es ihnen erlaubten, bei weitgehender Umgehung der nationalen Ebene entscheidenden Einfluss auf Konzeption und Umsetzung des Binnenmarkts zu nehmen (vgl. van Apeldoorn 2000; Holman 1992; Cowles 1995).

Als Hemmnis bei der Erschließung neuer Absatzbereiche kamen allerdings öffentliche Beihilfen, besonders soweit sie *öffentlichen* Unternehmen zuflossen, zunehmend in das Schussfeld der europäischen Wettbewerbspolitik. Dies um so mehr, als die Liberalisierung immer mehr zum strategischen Mechanismus zur Vollendung des Binnenmarkts wurde und sich dabei immer stärker auf öffentliche Bereiche bezog, die im atlantischen Fordismus dem privatkapitalistischen Verwertungsinteresse weitgehend entzogen waren. Neben der schrittweisen Öffnung einzelner Sektoren öffentlicher Leistungserbringung (Telekommunikation, Strom/Gas, Verkehr), die aber in der Regel sehr konfliktiv und daher vergleichsweise langsam vor sich ging bzw. noch geht, erhöhte sich 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, speziell auch der kommunalen Ebene aufzubereiten. Auch wenn die EU-Liberalisierungspolitik die Privatisierung von öffentlichen Unternehmen nicht explizit fordert, so spielen doch hier einige Faktoren zusammen. Dies betrifft nicht zuletzt die durch Konvergenzkriterien und Stabilitäts-pakt induzierten Finanznöte der öffentlichen Haushalte bzw. den Konkurrenzdruck der privaten, z.T. multinationalen Anbieter, so dass de facto die Liberalisierung in den meisten Fällen

früher oder später eine Privatisierung 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 Einigung Europas darstellt (vgl. Lefrancois 2000: 50). Die Kommunen sehen sich also von einem weitreichenden ökonomischen und politischen Restrukturierungsprozess erfasst, der ihre Kompetenzen auf höhere und insbesondere supranationale Regulierungsebenen verlagert, ihre Handlungsspielräume damit einschränkt, und in weiterer Folge die kommunale Form der Staatlichkeit selbst transformiert, indem die Bereitstellung öffentlicher Aufgaben nach und nach aus dem Staat in den privaten Sektor verlagert wird. Die Unterordnung der öffentlichen 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. Sie sehen sich im Zuge der vermeintlichen ökonomischen Sachzwänge dazu veranlasst, ihr Handeln diesen Maximen in starkem Maße 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 ist in diesem Prozess nach wie vor eher marginal, auch wenn als Reaktion auf die voranschreitende Integration eine stärkere Interessenorganisation auf supranationaler 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 und geringfügige materielle Kompensationen sind in der Praxis bislang jedoch nicht festzustellen.

6 Literatur

- Aglietta M. (1979/1987): *A Theory of Capitalist Regulation: The U.S. Experience*, 2nd edition, London.
- Bance, P./Monnier, L. (2000): *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, S.17-38
- Becker, J. (2001): *Akkumulation, Regulation und Territorium. Zur kritischen Rekonstruktion der französischen Regulationstheorie*, unveröffentlichte Habilitationsschrift, Wirtschaftsuniversität Wien
- Becker, J./Raza, W.G. (2000): *Political Ecology and Theory of Regulation: an inevitable Separation?*, In: *Économies et Sociétés, Série "Théorie de la Régulation"*, R, n° 11, 1/2000, S.55-70
- Bieling, H.J./Steinhilber, J.(Hg.,2000): *Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*, Münster
- Bieling, H.J./Steinhilber, J. (2000): *Hegemoniale Projekte im Prozeß der europäischen Union*, In: Bieling, H.J./Steinhilber, J.(Hg.), *Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*, Münster, S.102-130
- Bieling, H.J. (2001): *Staat, Zivilgesellschaft und New Governance in der Europäischen Union*. In: *Kurswechsel* 3/2001 (im Erscheinen)
- Bieling, H.J./Deppe, F. (1996): *Internationalisierung, Integration und politische Regulierung*. In: Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B.(Hg.): *Europäische Integration*. Opladen, S.481-512;
- Blankenburg, S. (2000): *Neoliberale Wirtschaftstheorien und die Krise der Vernunft – wie weiter*, In: Goldschmidt, W. et al. (Hg.), *Neoliberalismus – Hegemonie ohne Perspektive*, Beiträge zum 60. Geburtstag von Herbert Schui, Heilbronn, S.213-231.
- Boyer, R. (1987): *La théorie de la régulation. Une approche critique*, Paris
- Boyer, R./Saillard, Y. (eds.,1995): *Théorie de la régulation. L'état de savoirs*, La Découverte, Paris
- Brenner, N. (1999): *Globalization and Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union*, In: *Urban Studies* Jg. 36, S.431-451
- Brown, J. (pseud., 2001): *De la gouvernance ou la constitution politique du néo-libéralisme*, www.attac.org/fra/list/doc/brown.htm vom 11.5.2001;
- Candeias, M. (2000): *Restrukturierung der räumlichen Organisation des Staates*, In: *Das Argument* Nr. 236, S.355-373
- Cassen, B. (2001): *Le piège de la gouvernance*, In: *Le Monde Diplomatique* No. 567, Juin 2001, S.28
- Chapman, M. (1996): *Le rôle de l'Union Européenne dans le développement économique local*, In: Demazière, Chr. (ed.), *Du local au global. Les initiatives locales pour le développement économique en Europe et en Amérique*, Paris, S.191-210
- Cowles, M.G. (1995): *Setting the Agenda for a New Europe: the ERT and EC 1992*, In: *Journal of Common Market Studies*, 33(4), S.501-26
- Dausen, M.A. (Hg., 1998): *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, München
- Duménil, G./Lévy, D. (2000): *Crise et sortie de crise. Ordre et désordres néolibéraux*. Paris
- Erhart, M. (1996a): *Öffentliches Auftragswesen*, In: Röttinger, M./Weyringer, C.(Hg.), *Handbuch der europäischen Integration. Strategie, Struktur, Politik der Union*, 2. Auflage, Wien, S.731-54
- Erhart, M. (1996b): *Das Recht gegen Wettbewerbsbeschränkungen und die Wettbewerbspolitik*, In: Röttinger, M./Weyringer, C.(Hg.), *Handbuch der europäischen Integration. Strategie, Struktur, Politik der Union*, 2. Auflage, Wien, S.673-730
- Esser, J. (1997): *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

- European Commission (1997): Communication from the Commission: Towards an urban agenda in the European Union, COM (97) 197 v. 6.5.1997, [Brussels]
- European Commission (1998): Communication from the Commission: Sustainable Urban Development in the European Union: a Framework for Action“COM (98) 605, [Brussels]
- European Commission (2001): European Governance: A White Paper, COM (2001) 428 v. 25.7.2001 [Brussels]
- Europäische Kommission (2000a): Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen im Bereich Konzessionen im Gemeinschaftsrecht (Abl. 2000/C 121/02) [Brüssel]
- Europäische Kommission (2000b): Mitteilung der Kommission „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“ (KOM (2000) 580 vom 20.9.2000. [Brüssel]
- Europäische Kommission (2001): Schlussbericht des Ausschusses der Weisen über die Regulierung der europäischen Wertpapiermärkte. [Brüssel]
- Europäisches Parlament (2001): Entwurf eines Berichts über die Mitteilung der Kommission „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“ 0000/0000(COS), vorläufig, Ausschuss für Wirtschaft und Währung, 8.Mai 2001
- Fairclough, N. (1995): *Critical discourse analysis: the critical study of language*, London
- Fairclough, N. (1989): *Language and Power*, London
- Gill, S. (1998): European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe, In: *New Political Economy* Vol.3, No.1, S.5-26
- Gill, S. (2000): Theoretische Grundlagen einer neo-gramscianischen Analyse der europäischen Integration, In: Bieling, H.J./Steinhilber, J.(Hg.), *Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*, Münster, S.23-50
- Griller, S. (1996): Öffentliche Auftragsvergabe im Europäischen Binnenmarkt, In: Griller, St./Droutsas, D.(Hg.), *Europäisches Wirtschaftsrecht. Materialiensammlung, Band II Literatur und Judikatur*, Wien, S.110-34
- Häupl, M. (2000): Wiens Stellung im neuen Europa, in: *International* 5-6/2000, S.15
- Hegel, G.F.W. (1911): *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Leipzig
- Hirsch, J. (1995): *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*, Berlin & Amsterdam
- Holman, O. (1992): Transnational Class Strategy and the New Europe, In: *International Journal of Political Economy*, 22(1), S.3-22
- Jessop, B. (1993): Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy, In: *Studies in Political Economy* 40, S.7-39
- Jessop B. (1995): Die Zukunft des Nationalstaats: Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa, In: *Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (Hg.), Europäische Integration und politische Regulierung – Aspekte, Dimensionen, Perspektiven. Studien der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften Nr. 5*, Marburg
- Jessop, B. (2001): *Good Governance and the Urban Question: on managing the contradictions of Neo-Liberalism*, published by the Department of Sociology, Lancaster University at: www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc075rj.html v. 12.5.2001
- Kropf, K./Leitsmüller, H./Rossmann, B.(Hg., 2001): *Ausgliederungen aus dem öffentlichen Budget – eine Evaluierung aus volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht*, AK Wien, Schriftenreihe Arbeit – Recht – Gesellschaft 21, Wien.
- Lefrançois, E. (2000): *Services publics et construction européenne: la rencontre du Professeur et du Gendarme*, in: *Lehmann, P.J./Monnier, L.(coord.), Politiques Économiques et Construction Communautaire. Le choc européen*, Paris, S.39-58

- Lipietz, A. (1985): *Trois crises. Métamorphoses du capitalisme et mouvement ouvrier*, Cepremap (Couverture orange), No.8528, Paris
- Pelizzari, A. (2001): *Die Ökonomisierung des Politischen. New Public Management und der neoliberale Angriff auf die öffentlichen Dienste*, Konstanz
- Petrella, R. (1998): *The Limits of European Union Competition Policy*, In: *New Political Economy* vol.3, no.2, S.291-294
- Plassmann, R. (2000): *Ausschreibung von Konzessionen in den Tätigkeitsfeldern Kommunaler Wirtschaft – Auswirkungen für kommunale Unternehmen*, Manuskript, o.O
- Poulantzas, N. (1980): *Politische Macht und gesellschaftliche Klassen*, Frankfurt/Main
- Ptak, R. (2000): *Ordoliberalismus – zur Entwicklung des Neoliberalismus in Deutschland*, In: Goldschmidt, W. et al. (Hg.), *Neoliberalismus – Hegemonie ohne Perspektive*, Beiträge zum 60. Geburtstag von Herbert Schui, Heilbronn, S.194-212
- Röttger, B. (1997): *Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation. Die politische Konstitution des Marktes*, Münster
- Ryner M./Gill, S. (1998): *Disciplinary Neo-liberalism and the Social Market: Germany and the European Order*, Annual Meeting of the British International Studies' Association, University of Sussex, Brighton, 14.12.1998
- Schui, H. et al. (1997): *Wollt ihr den totalen Markt? Der Neoliberalismus und die extreme Rechte*, München
- Smouts, M.C. (1998): *Del buen uso del gobierno en la relaciones internacionales*, In: *Revista internacional de ciencias sociales* 155, Unesco, Paris, www.unesco.org/issj/rics155/smoutsspa.html, besucht am 11.6.2001).
- Solera, G. (2000): *A European Policy for urban sustainable development*, Conference Paper, „Shaping the Sustainable Millenium“, Brisbane, July 2000
- Stockhammer, E. (2000): *Krise oder finanzdominiertes post-fordistisches Akkumulationsregime?* In: *Kurswechsel* 4/2000
- Streinz, R. (1999): *Europarecht*, Heidelberg
- Tömmel, I. (1994): *Staatliche Regulierung und europäische Integration. Die Regionalpolitik der EU und ihre Implementation in Italien*, Baden-Baden 1994;
- Tömmel, I. (1995): *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
- United Nations Centre for Human Settlements (2000): *The Global Campaign for Good Urban Governance*, (Habitat), Draft 5 vom 20.11.2000
- van Apeldoorn, B. (2000): *Transnationale Klassen und europäisches Regieren: Der European Round Table of Industrialists*, In: Bieling, H.J./Steinhilber, J.(Hg.), *Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*, Münster, S.189-221
- Wallace, H. (1996): *Die Dynamik des EU-Institutionengefüges*, In: Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B.(Hg.), *Europäische Integration*. Opladen, S.141-164
- Zeuner, B. (1998): *Das Politische wird immer privater. Zu neoliberaler Privatisierung und linker Hilflosigkeit*, In: Heinrich, M./Messner, D.(Hg.), *Globalisierung und Perspektiven linker Politik. Festschrift für Elmar Altwater*. Münster, S.284-300
- Ziltener P. (1999): *Strukturwandel der europäischen Integration. Die europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit*, Münster

Periodika:

Le Monde vom 7.4.01, S.12

Der Standard v. 12.6.2001, S.13;

Neue Zürcher Zeitung v. 13.2.2001, S.10; NZZ v. 30.Mai 2001, S.3; NZZ v. 26.7.2001, S.2

Volkstimme No. 23 v. 7.6.2001, S.8;

FEG Studien

- Nr. 1:** Michael Felder, Forschungs- und Technologiepolitik zwischen Internationalisierung und Regionalisierung, (September 1992) UKB 20 DM (vergriffen)
- Nr. 2:** Hans-Jürgen Bieling, Nationalstaat und Migration im "Postfordismus" - Gewerkschaften vor der Zerreißprobe, (September 1993) UKB 25 DM (vergriffen)
- Nr. 3:** Eva Lavon, Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA): Weltmarktorientierte Entwicklung gegen die Gewerkschaften?, (Juni 1994) UKB 20 DM (vergriffen)
- Nr. 4:** Hans-Jürgen Bieling/Frank Deppe (Hrsg.), Entwicklungsprobleme des europäischen Kapitalismus, (August 1994) UKB 25 DM (vergriffen)
- Nr. 5:** Europäische Integration und politische Regulierung - Aspekte, Dimensionen, Perspektiven. Mit Beiträgen von Bob Jessop, Ingeborg Tömmel, Bernd Röttger, Anja Bultemeier/Frank Deppe, Thorsten Schulten, Nikos Kotzias und Hans-Jürgen Bieling, (April 1995) UKB 12,50 EURO
- Nr. 6:** Robin Jacobitz, Der Niedergang institutionalisierter Kooperation. Die Auswirkungen von Machtveränderungen zwischen den USA, Japan und Deutschland 1945 bis 1990 auf das GATT- und das IWF-Regime, (Juli 1995) UKB 15 EURO
- Nr. 7:** Hans-Jürgen Bieling (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich, (November 1995) UKB 40 DM (vergriffen)
- Nr. 8:** Stefan Tidow, Das "Modell Österreich". Korporatistische Regulierung im Umbruch, (November 1996) UKB 25 DM (vergriffen)
- Nr. 9:** Kai Michelsen, Die gescheiterte Transformation des "schwedischen Modells", (Februar 1997) UKB 25 DM (vergriffen)
- Nr. 10:** Labour Markets and Employment Policy in the European Union. Contributions by Alain Lipietz, Martin Seelb-Kaiser, Hans-Wolfgang Platzer, Gerda Falkner, Andreas Aust/Hans-Jürgen Bieling/Jochen Steinhilber/Stefan Tidow, Michael Barrat Brown, Frieder Otto Wolf, Joachim Denking, Europäischer Metallgewerkschaftsbund and Nikos Kotzias, (März 1997) UKB 15 EURO
- Nr. 11:** Robert W. Cox, Weltordnung und Hegemonie – Grundlagen der „Internationalen Politischen Ökonomie“, mit einem Vorwort von Hans-Jürgen Bieling, Frank Deppe und Stefan Tidow, (Dezember 1998), UKB 12,50 EURO
- Nr. 12:** Jochen Steinhilber, Die französische Europadebatte der achtziger und neunziger Jahre – Zwischen nationalstaatlicher Konsolidierung und Europäischer Integration, (Dezember 1998), UKB 25 DM (vergriffen)
- Nr. 13:** Hans-Jürgen Bieling/Jochen Steinhilber (Eds.), Dimensions of a Critical Theory of European Integration. Contributions by Frank Deppe, Stephen Gill, Hans-Jürgen Bieling/Jochen Steinhilber, Henk Overbeek, Bastiaan van Appeldoorn, Magnus Ryner and Dieter Plehwe, (März 2000) 184 Seiten, UKB 12,50 EURO
- Nr. 14:** Ho-Geun Lee, Die Europäische Sozialpolitik im System der Mehrebenenregulation. Vom nationalen keynesianischen Wohlfahrtsstaat zum „europäischen schumpeterianischen Leistungsregime“, (Juni 2000), UKB 20 EURO.
- Nr. 15:** Frank Deppe/Stefan Tidow (Hg.), Europäische Beschäftigungspolitik. Mit Beiträgen von: Martin Beckmann, Alvaro Berriel Díaz, Frank Deppe, Patrick Dold, Michael Felder, Gabriele Gilbert, Sven Gronau, Christina Jung, Jochen Steinhilber und Stefan Tidow (Oktober 2000), UKB 12,50 EURO.

FEG Arbeitspapiere

- Nr. 1:** Frank Deppe, Zur Diskussion über die Entwicklung der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen in der EG unter dem Einfluß des "Binnenmarktes '92". Vorläufige Informationen und Überlegungen, (Februar 1990) UKB 10 DM (vergriffen)
- Nr. 2:** Hans-Ulrich Deppe/Uwe Lehnhardt, Gesundheitswesen zwischen supranationalen Politikstrukturen und einzelstaatlicher Regelungskompetenz. Zu einigen gesundheitspolitischen Aspekten der westeuropäischen Integration, (Mai 1990) UKB 6 DM (vergriffen)
- Nr. 3:** Peter Imbusch, 1992. Die Folgen der Vollendung des EG-Binnenmarktes für europäische und außereuropäische Migranten, (Januar 1991) UKB 7 DM (vergriffen)

- Nr. 4:** Frank Deppe/Klaus-Peter Weiner (Hrsg.), Die Perspektive der Arbeitsbeziehungen in der EG und die soziale Dimension des Binnenmarktes 92, (März 1991) UKB 10 DM (*vergriffen*)
- Nr. 5:** Robin Jacobitz, Antonio Gramsci - Hegemonie, historischer Block und intellektuelle Führung in der internationalen Politik, (August 1991) UKB 3,50 EURO
- Nr. 6:** Europa im Umbruch - Neue Dimensionen der Politik, (März 1992) UKB 12 DM (*vergriffen*)
- Nr. 7:** Hans-Jürgen Bieling, Brita Bock, Frank Deppe, Karen Schönwälder, Migration, Arbeitsmarkt, Regulation - unter besonderer Berücksichtigung des Arbeitsmarktes in Hessen, (Januar 1993) UKB 7,50 EURO
- Nr. 8:** Michael Felder, Die Problematik europäischer Industriepolitik am Beispiel JESSI, (Januar 1993) UKB 6,50 EURO
- Nr. 9:** Frank Deppe/Klaus Peter Weiner, The "1992 Single Market" - National Labour Relations and Trade Unions in Western Europe, (*vergriffen*)
- Nr. 10:** Frank Deppe/Michael Felder, Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG), (September 1993) UKB 7,50 EURO
- Nr. 11:** Ho Geun Lee, Regulationstheoretische Überlegungen zur Krise der EG, (Januar 1994) UKB 13 DM (*vergriffen*)
- Nr. 12:** Gudrun Hentges/Karen Schönwälder (Hrsg.), Zukunftsprojekt Europa: Die abgeschottete Union?, (Januar 1994) UKB 15 DM (*vergriffen*)
- Nr. 13:** Dorothee Bohle, Europäische Integration und Frauenforschung in Deutschland. Eine kommentierte Literaturübersicht, (September 1994) UKB 10 DM (*vergriffen*)
- Nr. 14:** Thorsten Schulten, "European Works Councils" - New Forms of European Labour Relations Regulation?, (März 1996) UKB 10 DM (*vergriffen*)
- Nr. 15:** Hans-Jürgen Bieling, Frank Deppe, Bernd Röttger, Weltmarkt, Hegemonie und europäische Integration - Kritische Beiträge zur Theorie der internationalen Beziehungen, (April 1996) UKB 7,50 EURO
- Nr. 16:** Dieter Boris, Kristine Hirschhorn, North Atlantic Free Trade Association (NAFTA) - Consequences of Neoliberal Market Strategies for Mexico and Canada, (August 1996), UKB 5 EURO
- Nr. 17:** Hajo Holst, Das EU-Referendum in Norwegen 1994 – Modernisierung des Wohlfahrtsstaates, Sozialdemokratie und neoliberale Hegemonie, (September 1998), UKB 4 EURO
- Nr. 18:** Stefan Tidow, Europäische Beschäftigungspolitik. Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf des politischen Prozesses (Oktober 1998), UKB 7,50 EURO
- Nr. 19:** Otto Holman, Neoliberale Restrukturierung, transnationale Wirtschaftsbeziehungen und die Erweiterung der EU nach Mitte- und Osteuropa, (Dezember 1999), UKB 6,50 EURO
- Nr. 20:** Hans-Jürgen Bieling, Sozialdemokratische Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in der neoliberalen Konstellation, (April 2000), UKB 6,50 EURO
- Nr. 21:** Werner Raza, Entstaatlichung lokaler öffentlicher Dienstleistungserbringung in der Europäischen Union (Oktober 2001), UKB 6,50 EURO