

Die Transformation der kommunalen Infrastruktur durch Freihandelsabkommen

Norbert Wohlfahrt und Werner Zühlke

Vorbemerkung

Die politische Begründung für die Notwendigkeit eines Freihandelsabkommens lautet „mehr Wachstum“. Angesichts der Folgewirkungen der in Europa – nicht zuletzt unter deutscher Regie – hergestellten und verwalteten Austeritätspolitik werden mit TTIP, CETA und TISA nicht nur mehr Arbeitsplätze, sondern auch die Einsparung von Kosten angesichts zu hoher Standards der Infrastrukturgestaltung versprochen. Die Unternehmen sollen unter neue Konkurrenzbedingungen gesetzt werden, die dazu führen, dass bislang existierende Schranken des Investments überwunden und neue Märkte erschlossen werden. Es ist nicht zufällig, dass in diesem Zusammenhang der Gesamtbereich der sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Infrastruktur unter dem Gesichtspunkt seiner Tauglichkeit für kapitalistisches Investment in den Blick genommen wird und die bislang gültigen Regelungen der politischen Verwaltung dieses in Deutschland als „Daseinsvorsorge“ bezeichneten Bereichs außer Kraft gesetzt werden sollen. Hinzu kommt, dass die Freihandelsabkommen so konzipiert sind, dass sie den nicht beteiligten Staaten in Zukunft die Geschäftsbedingungen der internationalen Konkurrenz diktieren können und damit exklusive Märkte schaffen, die anderen nationalen Konkurrenten neue verschärfte Bedingungen des Geschäftemachens diktieren.

Die Frage, ob diese geplanten Freihandelsabkommen das halten können, was sie versprechen (Schreyer 2014), geht also an der Sache vorbei: Versprochen wird eine verschärfte Auseinandersetzung um das aus Sicht der Politik zu geringe und leidende Kapitalwachstum – und dieser Sachverhalt wird als „Realisierung positiver Wachstums-, Beschäftigungs- und Wohlfahrtseffekte“ besprochen. Angesichts eines Durchschnittszollsatzes zwischen der EU und den Vereinigten Staaten, der sich bereits gegenwärtig auf einem sehr niedrigen Niveau befindet (der Durchschnittszollsatz liegt in der EU bei 5,2 Prozent und in den USA bei 3,5 Prozent), ist offensichtlich, dass die Liberalisierungseffekte der Freihandelsabkommen aus der Harmonisierung, der gegenseitigen Anerkennung und dem Abbau von Regulierungen, Normen und Standards resultieren. Dies lenkt den Blick auf einen Bereich der sozialen und kulturellen Infrastruktur, der bislang kommunalpolitisch verantwortet wurde und das originäre Hoheitsgebiet der kommunalen Selbstverwaltung darstellt. Dieser Bereich wird durch die Freihandelsabkommen für kapitalistisches Investment geöffnet und die politischen Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung dieses Bereichs müssen dementsprechend zurückgestutzt werden. Das knüpft an eine Entwicklung der kommunalen Infrastruktur an, die in Deutschland bereits Geschichte hat.

Liberalisierung

Seit den 1980er-Jahren befindet sich das kommunale Infrastruktursystem in einem Prozess der verschärften Unterordnung öffentlicher Infrastrukturpolitik unter wirtschaftliche Interessen. Die unter der Regierung Helmut Kohl forcierte Vermarktlichung und Liberalisierung der Infrastrukturpolitik, deren Ideologie auch auf die Kommunalpolitik durchschlug, sowie ein durch Austeritätspolitik zum Dauerzustand gewordenes Spardiktat haben zu einer massiven Auslagerung von öffentlichen Aufgaben und Diensten in den Kreisen und Gemeinden geführt. Privatisierungen (Veräußerungen öffentlicher Einrichtungen) und Ausgliederungen (Überführung öffentlicher Einrichtungen in private Rechtsformen) sowie gemischtwirtschaftliche Beteiligungsformen (public-private-partnership) haben die Infrastruktur flächendeckend verändert (Wohlfahrt/Zühlke 2005). Die Folgen für das Dienstleistungsniveau (geringere Versorgungsqualität, niedrigeres Lohnniveau usw.) sind vielfach Gegenstand von Diskussionen in der Öffentlichkeit geworden. Wenn auch in manchen Kommunen unter dem Dach von Stadtwerken einige Infrastruktureinrichtungen rekommunalisiert wurden, die Tendenz zur Auslagerung und Privatisierung ist bis heute unverändert geblieben.

Gegenwärtig werden auf internationalem Wege die Vorbereitungen zu einer grundlegenden Umwandlung der kommunalen Infrastruktur getroffen. Dies zielt darauf, dass die kommunale Infrastruktur in Gänze nicht nur ihren öffentlich-rechtlichen Charakter, sondern auch ihre politisch definierte Leistungsfähigkeit verliert. Diese Entwicklung geht von den in Vorbereitung befindlichen transnationalen Freihandelsabkommen aus.

Die EU als „Liberalisierungsmaschine“ (W. Streeck) verfolgt gemeinsam mit den beteiligten Staaten das Ziel, durch transnationale Abkommen bestehende Hemmnisse für den grenzüberschreitenden Handel mit Gütern und Dienstleistungen abzubauen sowie der Wirtschaft neue profitable Geschäftsfelder zu erschließen. Die Liberalisierung soll insbesondere durch Verpflichtung zur Marktöffnung, Verbot von lokalen Monopolbildungen, Gleichbehandlung in- und ausländischer Investoren sowie Investitionsschutz realisiert werden (Krajewski 2014). Gegenwärtig sind drei Freihandelsabkommen in Arbeit:

- Das umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen (Comprehensive Economic and Trade Agreement/CETA). Die Verhandlungen wurden im Jahre 2014 zwischen EU und Kanada abgeschlossen, die Vereinbarung aber noch nicht ratifiziert.
- Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership/TTIP). Das Abkommen wird seit 2013 zwischen EU und USA verhandelt.
- Das Abkommen zum Handel mit Dienstleistungen (Trade in Services Agreement/TISA). Das Abkommen wird seit 2012 zwischen EU, USA und weiteren 21 Staaten verhandelt.

Die drei transnationalen Freihandelsabkommen CETA, TTIP und TISA werden zwischen den beteiligten Staatsbürokratien und Konzernvertretern unter Ausschluss der Öffentlichkeit verhandelt. Erst nach Vorliegen der zwischen den Exekutiven abgestimmten Vereinbarungen werden diese den nationalen Parlamenten zur Zustimmung vorgelegt. Die mangelnde Öffentlichkeit hat ihre Gründe. Die Abkommen berühren nicht

nur Wirtschafts- und Verbraucherfragen, sondern bedeuten einen tiefen Einschnitt in die sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Lebensverhältnisse der Bevölkerung. Es geht also nicht (nur) um Genfood und Chlorhühnchen, d. h. um die in der Öffentlichkeit häufig diskutierte Absenkung von Lebensmittelstandards; nicht (nur) um den Abbau von Zöllen für Handel und Gewerbe, um Fracking, um Arbeitsstandards, um Investitionsschutzverfahren, um Transport-, Finanz- und andere private Dienste, sondern auch um öffentliche Dienstleistungen im Sozial-, Gesundheits- und Kulturbereich. Ein Großteil der öffentlichen Dienstleistungen beinhaltet die kommunale Infrastruktur, die von den Kreisen und Gemeinden politisch generiert, finanziert und betrieben wird. Darunter fallen insbesondere die technische Infrastruktur (zum Beispiel Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Abfallwirtschaft, öffentlicher Personennahverkehr) und die soziokulturelle Infrastruktur (etwa Sozial-, Bildungs-, Gesundheits- und Kultureinrichtungen).

Es wird im Folgenden nicht zwischen den einzelnen Freihandelsabkommen unterschieden, weil sie in den wesentlichen Punkten einander angepasst werden. Für die weitere Zukunft der kommunalen Infrastruktur, die als neues Geschäftsfeld erschlossen werden soll, wird aber vor allem TISA bedeutsam.

Ausdehnung des Marktes auf die Infrastruktur

Obwohl der Tendenz nach die Liberalisierungspolitik keine Ausnahmen bei der Erschließung neuer Geschäftsfelder macht, fragt es sich, ob sämtliche oder nur ausgewählte Infrastruktureinrichtungen unter die

Abkommen fallen werden. Da die Verhandlungen zwischen der EU und den beteiligten Staaten bewusst ohne demokratische Beteiligung verlaufen (schließlich betreffen die abzustimmenden Regelungen die Gestaltung der Kapitalkonkurrenz, die die Bürgerinnen und Bürger nichts anzugehen hat), kann zunächst davon ausgegangen werden, dass jede der öffentlichen Dienstleistungen zur Diskussion steht. Dies deutete sich schon in dem als Vorläufer von TISA geltenden internationalen Handelsabkommen der Welthandelsorganisation (WTO) an, in dem Allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services/GATS) aus dem Jahre 1994, mit dem schon eine Öffnung der Märkte für Dienstleistungen angegangen wurde. Nach diesem Abkommen schließt der Begriff „Dienstleistungen“ jede Art von Dienstleistungen in jedem Sektor mit Ausnahme solcher Dienstleistungen ein, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden; bedeutet der Begriff „in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbrachte Dienstleistung“ jede Art von Dienstleistung, „die weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht wird“ (GATS, Art. 1 Abs. 3). Als hoheitliche Dienstleistungen werden demnach nur nichtkommerzielle und nichtwettbewerbliche Dienstleistungen anerkannt. Im Prinzip wird somit ein großer Ausschnitt des öffentlichen Dienstleistungsbereichs von der GATS-Definition erfasst, da man diesen durchaus unter eine kommerzielle Zwecksetzung subsumieren kann, insbesondere Teile der technischen und kulturellen Infrastruktur. Allerdings bleibt diese Begrifflichkeit ebenso abstrakt wie die von der EU in ihren sonstigen Verlautbarungen benutzten Begriffspaare der wirtschaftlichen bzw.

nichtwirtschaftlichen Dienstleistung oder der marktbezogenen bzw. nichtmarktbezogenen Tätigkeiten. Deshalb wurde seitens der beteiligten Staaten die Aufstellung von Listen als Lösung vorgezogen.

Während man bei GATS noch von einer sogenannten Positivliste ausging, die von den beteiligten Staaten aufgestellt wird, wird von den drei weiteren Freihandelsabkommen CETA, TTIP und TISA die Negativliste präferiert. Eine Positivliste enthält eine Aufstellung aller zu liberalisierenden Leistungen und Einrichtungen; auf sie wird das Abkommen angewandt. Da der Marktzugang das Ziel aller beteiligten Staaten und Lobbyvertreter ist, wird eine solche Liste konsequenterweise sehr umfangreich sein. Dagegen werden in einer Negativliste die vom Liberalisierungsabkommen auszunehmenden Leistungen und Einrichtungen aufgeführt; alle anderen unterliegen der Marktzugangspflicht. Auch soziale Innovationen, d. h. künftig neu entwickelte Infrastruktur, werden dem freien Markt zugänglich, da sie nicht durch die Liste ausgenommen sind. Eine Negativliste „führt dazu, dass neue Verwaltungsaktivitäten automatisch der freien Gestaltung durch die kommunale Selbstverwaltung entzogen werden“ (Fischer-Lescano/Horst 2014: 31). Man kann letztlich davon ausgehen, dass alle Infrastrukturleistungen und -einrichtungen, die nur irgendwie eine rentable Kapitalverwertung versprechen könnten, nicht auf eine Negativliste gesetzt werden. Eine derartige Ausnahmeliste wird aufgrund der Interessenlage der Beteiligten eher schmal ausfallen. Auf der Liste wird, was die kommunale Infrastruktur betrifft, höchstens der Anteil öffentlicher Restinfrastruktur verbleiben, der für ein wirtschaftliches Investment ohnehin nicht von Interesse ist.

Eine an Rentabilität orientierte Selektionsweise verändert auch die Zwecksetzung einer öffentlichen Infrastruktur. Idealerweise müsste im Rahmen einer öffentlichen Infrastrukturpolitik für einzelne infrastrukturelle Einrichtungs- und Leistungstypen geprüft werden, auf welche übergeordneten öffentlichen Ziele sie ausgerichtet sind. Erbringung von Vorleistungen für Produktion und Konsumtion (Straßen, Abfallentsorgung usw.), allgemeine Zugänglichkeit, d. h. uneingeschränkter und gleichberechtigter Zugang zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge durch die Bevölkerung (kein Mensch soll etwa über den Preis ausgeschlossen werden), Versorgungssicherheit sowie flächendeckendes Angebot und allgemeine Erreichbarkeit wären beispielsweise Kriterien für eine Zuordnung von Leistungen zum öffentlichen Sektor und damit ein Grund, sie dem Zugriff eines privatkapitalistischen Investments zu entziehen. Dieses politische Ideal wurde lange Zeit von den Kommunalparlamenten gepflegt, die auf die politische Gestaltung der sogenannten kommunalen Daseinsvorsorge stolz waren und hierin ihr originäres politisches Betätigungsfeld sahen. Die Kommunalpolitik hat dieses Ideal schon lange als störend bei der Privatisierung und Ausgliederung kommunaler Aufgaben angesehen, hierbei allerdings auch darauf geachtet, dass in Kernbereichen der kommunale Einfluss auf die Infrastrukturgestaltung gesichert blieb.¹ Der klassische Schwerpunkt lag im Bereich der staatlich organisierten

1 Materielle Privatisierungen, die den Einfluss der Politik auf die Gestaltung von Infrastruktur beseitigen, blieben deshalb die Ausnahme. Die Mehrzahl aller vorgenommenen Privatisierungen war formeller Natur, sicherte also zumindest theoretisch den Einfluss des Rates auf die ausgegliederten Töchter (Wohlfahrt/Zühlke 2005).

Gemeinwirtschaft traditionell in den Bereichen, in denen angesichts der aufzubringenden Investitionskosten das private Geschäftsrisiko als zu hoch eingeschätzt wurde (was allerdings bei entsprechendem Kapitaleinsatz immer auch die Privatisierung staatlich betriebener gemeinwirtschaftlicher Leistungen möglich machte).

Entkommunalisierung der Infrastruktur

Unschwer lässt sich die Entwicklung der Kommunen und ihrer Infrastruktur nach Ratifizierung der Freihandelsabkommen antizipieren. Die Öffnung des gesamten Infrastrukturbereichs für privates Investment verschärft nicht nur die Konkurrenz zwischen den international agierenden Kapitalgesellschaften, sondern auch zwischen den Privatunternehmen und den kommunal betriebenen Infrastruktureinrichtungen.² Öffentliche Monopolstellungen werden durch die Freihandelsabkommen verboten sein. Es wird ein Verdrängungswettbewerb entstehen, der schließlich zu einer Entkommunalisierung im Sinne einer umfassenden Privatisierung des Infrastrukturangebotes führen wird. Feuerwehr, Rettungsdienst, Volkshochschule, Bauhof, Teilbereiche sozialer Dienste, Bibliothek usw. werden in Zukunft (ein entsprechendes privates Interesse vor-

ausgesetzt) rein privat betrieben, wenn sich die Freihandelsabkommen durchsetzen.

Der politisch gewollte Verdrängungswettbewerb zielt auch darauf ab, neue Unternehmenstypen hervorzubringen, die bisher als unrentabel angesehene infrastrukturelle Leistungen anbieten. Die Privatwirtschaft hat schon jetzt das Soziale als lukratives Geschäftsfeld entdeckt. Sogenannte Soziale Unternehmen entstehen, bei denen es sich nach einer Definition der KfW-Bank um Unternehmen handelt, „die mit einem unternehmerischen Ansatz und mit einem innovativen Geschäftsmodell gesellschaftliche Probleme in Deutschland lösen wollen“ (KfW-Bank 2012: 1). Kleine und mittlere Kapitalgesellschaften mit entsprechender Aufgabenstellung werden mit staatlichen Finanzmitteln gefördert. Um ein neues Geschäftsmodell handelt es sich beispielsweise auch bei den Social Impact Bonds, bei denen privates Kapital zur Erzielung einer sozialen Wirkung, etwa Vermittlung straffällig gewordener Jugendlicher auf Ausbildungs- und Arbeitsplätze, eingesetzt wird (Burmesster/Wohlfahrt 2015). Bei Erfolg erhält der private Investor einen Teil der von der öffentlichen Hand eingesparten Mittel als Rendite. Unverhohlen wird in der Arbeitsagenda der Sozialunternehmen (NAB 2014) davon gesprochen, dass der Staat als Finanzier von Infrastrukturpolitik an sein Ende geraten sei und privatkapitalistisches Engagement (sogenannte soziale Innovationen) erforderlich sei, damit gesellschaftliche Probleme einer Lösung zugeführt werden können. Man kann aufgrund der Erfahrungen der Privatisierungspolitik der letzten Jahre davon ausgehen, dass der damit verbundene Druck auf Löhne und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten sich weiter verschärfen wird – eine Konsequenz, die in den politischen Versprechungen der Wohltaten der

2 Absehbar werden sich mit der Schuldenbremse die Handlungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene weiter verschärfen. Die Finanzschwäche der Kommunen erhöht den Druck auf die Politik, weitere Maßnahmen der Privatisierung und Deregulierung durchzuführen und auf privates Investment zurückzugreifen. Diese Entwicklung verläuft analog zur sogenannten Sozialwirtschaft, wo die privaten Investoren inzwischen als Schöpfer sozialer Innovationen gelten.

Freihandelsabkommen zu Recht keine Erwähnung findet. Die Entstehung und das Anwachsen eines neuen „Dienstleistungsproletariats“ (Bahl/Staab 2010) liegt in der Logik dieser Politik, die mit der Zielsetzung des Wachstums auf die Bescheidenheit derer setzt, die es erzeugen.

Ehemals öffentliche Infrastruktureinrichtungen, die aufgrund des Wettbewerbsdrucks von den Kommunen privatisiert wurden, und aufgrund der Abkommen neu liberalisierte Einrichtungen werden von den Kommunen nicht wieder rückholbar sein. Eine sogenannte Ratchet-Klausel in den Freihandelsabkommen zielt darauf ab, eine Rekommunalisierung zu verbieten.

Als Folge einer renditeorientierten privaten Infrastruktur werden sich die schon vorhandenen Disparitäten struktureller und räumlicher Art verschärfen. Über den Preis werden zwangsläufig vor allem einkommensschwache Bevölkerungsgruppen von bestimmten, insbesondere sozialen, gesundheitsfördernden und kulturellen Einrichtungen ausgeschlossen. Ferner werden die regionalen Unterschiede zunehmen, wenn im städtischen Raum aufgrund der Bevölkerungsdichte ein differenziertes privates Infrastrukturangebot vertreten ist, während im ländlichen Raum aufgrund geringerer Nachfrage Einrichtungen gänzlich fehlen. Dort muss dann im Ernstfall die öffentliche Hand tätig werden und die entsprechende Infrastruktur gewährleisten oder den Bürgerinnen und Bürgern werden weite Wege und private Entgelte bei der Nutzung von Infrastruktur zugemutet. Derartige räumliche Disparitäten haben zur Folge, dass die Kommunen in ländlichen Regionen finanziell stärker belastet werden als Kommunen in städtischen Regionen.

Es ist eine mit nachhaltigen Konsequenzen der EU und der beteiligten Staaten ver-

bundene Entscheidung, auf diese Weise eine Entkommunalisierung der Infrastruktur herbeizuführen. Dies antizipierend hat daher am 12. Februar 2014 der Hauptausschuss des Deutschen Städtetages einen Beschluss zu den Auswirkungen weltweiter Handelsabkommen auf die kommunale Daseinsvorsorge gefasst. Danach wird die Bundesregierung aufgefordert, sich gegenüber der EU-Kommission mit Nachdruck dafür einzusetzen, dass die kommunale Daseinsvorsorge von den Handelsabkommen explizit ausgeschlossen wird. Nach Auffassung des Deutschen Städtetages dürfen die Organisationsfreiheit der Kommunen im Bereich der Daseinsvorsorge sowie das Recht, die Art und Weise der lokalen Daseinsvorsorge zu gestalten, durch die Handelsabkommen nicht angetastet werden (Deutscher Städtetag 2014).

Speziell für den Sozialsektor erwartet die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in ihren Kernpositionen, „dass die sozialen Dienstleistungen als Dienste im allgemeinen Interesse im Sinne der Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Art. 14 und Protokoll 26) vom Anwendungsbereich des Abkommens ausgenommen werden. Der Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf qualitativ hochwertige Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ohne Einschränkungen für die Leistungserbringung durch gemeinnützige Organisationen muss erhalten bleiben.“ (BAGFW 2014). Nach Ansicht der Bundesarbeitsgemeinschaft sind weitergehende und eindeutige Klarstellungen erforderlich, welche Dienstleistungen vom Anwendungsbereich ausgenommen sind. Auch der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. fordert eine umfassende Bereichsausnahme für die sozialen Dienstleistungen:

„Gesetzliche Vorgaben und Regulierungen hinsichtlich der Qualität der Leistung dürfen nicht als Handelshemmnisse interpretiert werden. Die sozialstaatlichen Verfasstheiten der Mitgliedstaaten und die mitgliedstaatliche Verantwortung für die sozialen Dienstleistungen und die Daseinsvorsorge dürfen durch Freihandelsabkommen nicht unterlaufen werden.“ (Deutscher Verein 2014: 3).

Das ist aber ihr erkennbarer Zweck und ihre unverhohlene Zielsetzung. Aus Sicht eines privatkapitalistischen Investors ist die politische Einflussnahme auf die Gestaltung von Infrastruktur und die Setzung von Bedingungen ihrer Zugänglichkeit ein „Handelshemmnis“, das beseitigt werden muss. Es ist deshalb ein Thema, das die Kommunalparlamente aus eigenem Interesse heraus interessieren muss, wenn sie sich nicht gleich als abgeleitete Abteilung eines Wirtschaftsunternehmens definieren wollen. Es trägt deshalb schon Züge eines unverhohlenen Zynismus, wenn ausgerechnet der Deutsche Städte- und Gemeindebund darauf hinweist, dass die Kommunalparlamente keine Befassungskompetenz zu den Transatlantischen Freihandelsabkommen TTIP und CETA haben (Neue Düsseldorfer Zeitung vom 4.12.2014). Dass dieser Zynismus als „juristisch einwandfrei“ eingestuft werden kann, macht die Sache dann allerdings auch nicht besser.

Auslaugung der kommunalen Selbstverwaltung

Wenn die Liberalisierungsstrategie Erfolg hat, wird konsequenterweise nicht nur das Angebot an Einrichtungen der Daseinsvorsorge eine Änderung erfahren, sondern auch diejenige Instanz, die für die Daseins-

vorsorge verantwortlich ist: die Selbstverwaltung. Parallel zu einer Entkommunalisierung des Infrastrukturangebotes zielen die Freihandelsabkommen auf eine Schwächung und Auslaugung der kommunalen Selbstverwaltung. Diese steht in Deutschland schon seit Beginn der 1990er-Jahre in der Kritik, als mit dem New Public Management und dem sogenannten Neuen Steuerungsmodell der Versuch unternommen wurde, die „organisierte Unverantwortlichkeit“ (Banner 1991) der Kommunalpolitik aufs Korn zu nehmen und mittels Kontraktmanagement die kommunale Politik auf die Rolle eines strategischen Managements zurückzuführen.

Die Kommunen haben nach Art. 28 (2) des Grundgesetzes das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Diese Regelungsautonomie der Kommunen ist in den vergangenen Jahren konsequent eingeschränkt worden, so dass mancherorts schon danach gefragt wurde, was die Kommunalparlamente eigentlich noch entscheiden können, was nicht durch sachliche Vorgaben bereits entschieden ist. Dies gewinnt allerdings nochmals eine neue Qualität, wenn die Daseinsvorsorge erstens von einem Markt abhängig wird, der die ihm eigenen selektiven Gesetzmäßigkeiten entfaltet, und zweitens die Wahrnehmung politischer Verantwortung darauf ausgerichtet ist, einer an Rentabilität interessierten Firmenpolitik zu Diensten zu sein. Die Aufgabe der Kommunen, „innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen“ (§ 8 der Gemeindeordnung NRW) zu schaffen, würde im Zuge der Liberalisierung und Deregulierung vollends ausgehöhlt. An die

Stelle der demokratischen Wahrnehmung einer Verantwortung tritt die Gewährleistung. Die Gewährleistungsfunktion der Kommunen würde insbesondere Aufgaben wie Ausschreibung und Auftragsvergabe, Marketing und Information, Evaluierung, Zuschussgewährung, Schuldner- und Insolvenzberatung umfassen. Die Ausübung der Gewährleistungsfunktion würde im Einzelnen mit großen Schwierigkeiten verbunden sein. Bestandsunsicherheiten, weil nicht garantiert werden kann, dass Firmen am Markt Erfolg haben, sowie Qualitätsunsicherheiten, weil keine Kontrolle über den privaten Dienstleister ausgeübt werden kann, werden die Gewährleistungspflicht der Kommunen herausfordern und ganz neue Aufgabenfelder eröffnen.

Städte und Gemeinden haben es bei einem liberalisierten Infrastrukturmarkt mit konkurrierenden Dienstleistungsanbietern zu tun und stehen damit vor einem finanziellen Dilemma. Die finanzielle Förderung, die sie etwa ihren eigenen ausgelagerten Gesellschaften oder sozial tätigen Verbänden zukommen lassen, müssen sie aus Gründen der Gleichbehandlung in gleicher Weise auch konkurrierenden in- und ausländischen Anbietern gewähren. Dies ergibt sich aus dem Verbot öffentlicher Monopolstellungen (Krajewski 2014). Sie könnten, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, die Vergabe von Subventionen generell einstellen, das würde aber einen völligen Rückzug aus der öffentlichen Infrastrukturpolitik bedeuten. Mit einer Abschaffung der Zuschussmittel würde sich die Kommunalpolitik der Mittel entledigen, mit denen sie die kommunale Entwicklung in die gewünschte politische Richtung lenken kann. Es wird also – das lässt sich schon zum gegenwärtigen Zeitpunkt prognostizieren – bei einer Subventionspolitik bleiben, ohne dass das

Problem einer finanziell nicht tragbaren Mehrfachsubventionierung gelöst wäre.

Es liegt in der Logik der Sache (und im Widerspruch zu einer demokratisch gewählten politischen Vertretung), dass die in den öffentlichen Bereich hineinstoßenden Privatunternehmen Leistungen anbieten können, die nicht den Beschlüssen der lokalen Räte und damit den Gemeinwohlvorstellungen der Kommunalpolitik entsprechen. Der Selektionszwang des Marktes steht notwendigerweise im Gegensatz zu Grundsätzen öffentlicher Infrastrukturpolitik wie flächendeckende Leistungserbringung, gleichberechtigte Zugänglichkeit, Versorgungssicherheit usw. und zielt darauf ab, diese zunichtezumachen. In diesem Zusammenhang müssen auch die Auswirkungen der geplanten Investitionsschutzklausel Erwähnung finden. Der in den Abkommen verankerte Investitionsschutz wird nicht nur für die Großindustrie, sondern auch für den Infrastrukturbereich gelten. Würden zum Beispiel durch eine Änderung der kommunalpolitischen Zielsetzungen die Renditeaussichten eines privaten Infrastrukturbetreibers verringert, könnte dieser auf Schadensersatz vor selbst eingerichteten privaten Schiedsgerichten klagen. Damit würden der Handlungsspielraum und die Entscheidungsfreiheit des Rates in den Kommunen der Lächerlichkeit preisgegeben und das existierende Kommunalrecht um ein privates Investitionsschutzrecht erweitert. Die Rede von einer kommunalen Selbstverwaltung wird damit wohl endgültig ad absurdum geführt.

Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Mai 2009 (BVerwG 8 C 10.08) folgt aus der bundesverfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, „dass sich eine Gemeinde im Interesse einer wirksamen Wahrneh-

mung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nicht ihrer gemeinwohlorientierten Handlungsspielräume begeben“ dürfe. Nach dem Urteil folgt aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG „eine Pflicht der Gemeinde zur grundsätzlichen Sicherung und Wahrung des Aufgabenbestandes, der zu den Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises gehört“. Dieser Wirkungskreis wird von dem entscheidenden Instrument, auf das er sich bezieht – die Gestaltung öffentlicher Infrastruktur –, abgetrennt und damit auf ein Residuum zurückgeführt, was tatsächlich die Frage aufwirft, warum der ganze Aufwand der Wahl von Kommunalparlamenten nötig ist, wenn diese doch ohnehin keine politischen Entscheidungen von Rang mehr treffen können.

Fazit

Es macht das Eigentümliche an den Freihandelsabkommen aus, dass deren Zwecksetzungen in der öffentlichen Auseinandersetzung fälschlicherweise auf die Klagemöglichkeiten von Privatfirmen gegen staatliche Organe reduziert werden: Dabei ist es doch der Rechtsstaat selbst, der den privaten Investoren diese Klagemöglichkeit einräumt, weil er an dem Wachstum des dort vorhandenen Kapitals interessiert ist. TTIP und Co. legen an die gesamte Infrastrukturgestaltung den Maßstab der wirtschaftlichen Effizienz, d. h. der Erzielung möglichst hoher Renditen an und kümmern sich in dieser Sichtweise nicht um die politischen Ideale der Realisierung von Allgemeinwohl und Sicherung politischer Effizienz. Sie erfinden neue völkerrechtliche Handelsregeln und scheren sich nicht um grundgesetzliche oder kommunalrechtliche Bestimmungen. Damit erzeugen sie die besorgte Frage, ob es

denn im nationalen Interesse sein kann, wenn der „Ausverkauf der Demokratie“ und womöglich die Preisgabe nationaler Interessen Gegenstand eines internationalen Abkommens werden. Demgegenüber steht der offenkundige politische Wille, die weltweite Standortkonkurrenz qualitativ zu verschärfen und kapitalistisches Investment in Bereiche zu führen, die man nicht länger souverän verwalten und gestalten will. Dass durch Privatisierung und Liberalisierung „Arbeitsplätze geschaffen werden“, wie es der Wirtschaftsminister in seinen Statements verkündet, ist ein Versprechen, das von der Qualität dessen, was dort geschaffen werden soll, souverän abstrahiert. Die Privatisierungspolitik der letzten Jahre hat den Sozial- und Gesundheitssektor um eine deutliche Ausdehnung prekärer Beschäftigung bereichert und eine intensive Konkurrenz um Lohnkosten und Arbeitsbedingungen hervorgebracht. Gleichzeitig existiert hier ein Markt von großer Bedeutung für privates Investment, da der Staat selbst ein unmittelbares Interesse an der Leistungserbringung in diesem Bereich hat. Die dadurch produzierten „Arbeitsplätze“ sind offenbar dazu tauglich, einem profitablen, Investment suchenden Kapital die Renditen zu liefern, die auf den Märkten des Weltmarkts immer weniger zu erzielen sind. Insofern sind die Freihandelsabkommen auch ein Lehrstück, wie politisch mit den Folgen der Finanzkrise verfahren wird, aus der man doch so viel lernen wollte.

Literatur

- Articus, S./Schneider, B.J. 2009: Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen. Stuttgart.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) 2014: Kernpositionen der Freien Wohlfahrtspflege: Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) (Stand: 17.9.2014), abrufbar unter: <http://www.bagfw.de/gremien-themen/ausschuss-europa/detail/article/kernpositionen-der-freien-wohlfahrtspflege-transatlantische-handels-und-investitionspartnerschaft/> [16.2.2015].
- Bahl, F./Staab, P. 2010: Das Dienstleistungsproletariat. In: *Mittelweg* 36, H. 6/2010.
- Banner, G. 1991: Das neue Steuerungsmodell. Köln.
- Burmester, M./Wohlfahrt, N. 2015: Sozialunternehmertum – Folgen für die Sozialwirtschaft, Manuskript. Bochum.
- Deutscher Städtetag 2014: Auswirkungen weltweiter Handelsabkommen auf die kommunale Daseinsvorsorge. Beschluss des Hauptausschusses am 12. Februar 2014 in München, abrufbar unter: <http://www.staedtetag.de/fachinformationen/wirtschaft/068853/> [16.2.2015].
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. 2014: Stellungnahme des Deutschen Vereins zu internationalen Freihandelsabkommen und sozialen Dienstleistungen vom 30. September 2014, abrufbar unter: http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2014/DV-22-14-TTIP [16.2.2015].
- Fischer-Lescano, A./Horst, J. 2014: Europa- und verfassungsrechtliche Vorgaben für das Comprehensive Economic and Trade Agreement der EU und Kanada (CETA), juristisches Kurzgutachten im Auftrag von attac/München, abrufbar unter: http://www.attac.de/fileadmin/user_upload/Gruppen/Muenchen/Papiere/CETA-Rechtsgutachten_Oktober_2014_Fischer-Lescano_Uni-Bremen.pdf [16.2.2015].
- Fritz, T. 2014: TTIP vor Ort. Folgen der transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft für Bundesländer und Kommunen, im Auftrag von Campact, abrufbar unter: http://blog.campact.de/wp-content/uploads/2014/09/Campact_TTIP_vor_Ort.pdf [16.2.2015].
- GATS 1994: Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (WTO), eur-lex.europa.eu.
- KfW-Bank 2012: Programm zur Finanzierung von Sozialunternehmen, Merkblatt 091, abrufbar unter: [https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Service/Download-Center/Förderprogramme-\(Inlandsf.\)-\(D-EN\)/Barrierefreie-Dokumente/Finanzierung-von-Sozialunternehmen-\(091\)-Merkblatt/](https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Service/Download-Center/Förderprogramme-(Inlandsf.)-(D-EN)/Barrierefreie-Dokumente/Finanzierung-von-Sozialunternehmen-(091)-Merkblatt/) [16.2.2015].
- Krajewski, M. 2014: Potentielle Auswirkungen des transatlantischen Freihandelsabkommens (TTIP) auf die kommunale Organisationsfreiheit im Bereich Wasserver- und Abwasserentsorgung. Kurzgutachten im Auftrag des Verbandes kommunaler Unternehmen e.V. (VKU). In: Bayerischer Rechts- und Verwaltungsreport (BayRVR) vom 11.2.2014. Net-Dokument BayRVR2014021101.
- NAB (National Advisory Board Deutschland) 2014: Wirkungsorientiertes Investieren: Neue Finanzierungsquellen zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen, Abschlussbericht, o.O.
- Schreyer, M. 2014: Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP): Kann das geplante Abkommen halten, was es verspricht? WISO-direkt, September 2014.
- Sinclair, S./Mertins-Kirkwood, H. 2014: TISA contra öffentliche Dienste. Veröffentlicht von der Internationale der öffentlichen Dienste, abrufbar unter: http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/de_tisapaper_final_web.pdf [16.2.2015].
- Wohlfahrt, N./Zühlke, W. 2005: Ende der kommunalen Selbstverwaltung. Zur politischen Steuerung im Konzern Stadt. Hamburg.

Dr. Norbert Wohlfahrt

ist Professor für Sozialmanagement an der Evangelischen Fachhochschule Rheinland-Westfalen-Lippe.
E-Mail: wohlfahrt@efh-bochum.de

Werner Zühlke

Dipl.-Sozialwirt, ist ehemaliger Direktor des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) des Landes NRW.