

GATS lokal

Privatisierung in der Kommune und die Rolle des GATS

Christina Deckwirth, Dominik Fette und
Werner Rügemer



weed

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung
World Economy, Ecology & Development

Impressum

GATS lokal – Privatisierung in der Kommune und die Rolle des GATS

WEED dankt der Nordrhein-Westfälischen Stiftung für Umwelt und Entwicklung für die finanzielle Förderung dieser Publikation. Hier vertretene Standpunkte geben lediglich die Meinung der Autoren sowie von WEED wieder und stellen in keinster Weise die offizielle Meinung der NRW Stiftung für Umwelt und Entwicklung dar.



Nordrhein-Westfälische Stiftung für
Umwelt und Entwicklung

Danksagung

Ein herzlicher Dank für Hinweise, Anregungen und Kommentare geht an Pia Eberhardt, Peter Fuchs, Lydia Krüger und Jörg Musiolik. Für die juristische Beratung danken wir Julia Deckwirth-Meine, Thorsten Schönborn und vor allem Markus Krajewski.

AutorInnen: Christina Deckwirth, Dominik Fette und Werner Rügemer

Herausgeber:

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.
(WEED)

Büro Bonn
Bertha-von-Suttner-Platz 13
D-53111 Bonn

Tel.: +49 - (0)228 - 76 61 30
Fax: +49 - (0)228 - 69 64 70

Büro Berlin
Torstraße 154, D-10115 Berlin

Tel.: +49 - (0)30 - 27 58 - 21 63
Fax: +49 - (0)30 - 27 59 - 69 28

E-mail: weed@weed-online.org
<http://www.weed-online.org>

Layout: werk21

Druck: Pegasus-Druck
Schutzgebühr: EUR 3,00
(zzgl. Versandkosten)

ISBN: 3-937383-07-7
Bonn, April 2004

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	2
Einleitung	3
1. Privatisierung in der Kommune.....	5
1.1 Daseinsvorsorge und die Aufgaben der Kommune	5
1.2 Ursachen der Privatisierung	6
1.3 Beispiele und Verfahren von Privatisierungen in Kommunen.....	7
1.4 Folgen von Privatisierung und Kommerzialisierung in der Kommune	18
2. Das GATS.....	21
2.1 Was ist GATS?	21
2.2 Regeln gegen die Kommune	23
2.3 Die Auswirkungen des GATS auf die Kommune	25
3. Widerstand und Gegenstrategien	26
3.1 Widerstand	26
Der Blick ins europäische Ausland: GATS-freie Zonen	29
3.2 Alternativen	30
3.3 Strategien und Ziele eines wirksamen Protests.....	31
Fazit.....	32
Literatur	33
Organisationen und Aktionsnetzwerke.....	36
Infokästen und Grafiken:	
Begriffsdefinitionen: Liberalisierung, Privatisierung, Kommerzialisierung	4
Betriebsformen von Unternehmen der kommunalen Daseinsversorgung	7
Sektoren der kommunalen Daseinsvorsorge: Stand der Liberalisierung und Privatisierung in Deutschland	8
Privatisierung und Korruption	11
Konzerne in der Kommune.....	15
Der Beteiligungswettbewerb: Konzerneinfluss auf kommunale Versorgungsunternehmen	17
Die Liberalisierungspolitik der EU-Kommission und des Bundeswirtschaftsministeriums am Beispiel der Stromwirtschaft	19
Weitere Informationen zum GATS	23
Protest gegen das GATS – Erklärung der Stadt Göttingen	28
Resolution österreichischer Gemeinderäte	29
Forderungen	33

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
ARE	Assembly of the Regions of Europe
AVG	Abfallentsorgungs- und Verwertungsgesellschaft Köln mbH
BDI	Bundesverband der deutschen Industrie
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BUND	Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland
BWB	Berliner Wasserbetriebe
CBL	Cross Border Leasing
EdF	Electricité de France
EnBW	Energie Baden-Württemberg
GATS	General Agreement on Trade in Services
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ILO	International Labour Organisation
KIMM	Kölner Interessengemeinschaft Müllvermeidung statt Müllverbrennung
LGA	Local Government Association
MBI	Mülheimer Bürger-Initiativen
RWE	Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerke
RWW	Rheinisch-Westfälische Wasserwerke
SLB	Sale- and Lease-Back
VDEW	Vereinigung deutscher Elektrizitätswerke
VIK	Vereinigung der industriellen Kraftwirtschaft
VKU	Verband kommunaler Unternehmen
WTO	World Trade Organisation

Einleitung

3

Die öffentliche Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge ist eine wesentliche soziale und kulturelle Errungenschaft des letzten Jahrhunderts. Der öffentliche Zugang zu Basisdienstleistungen ist die Grundvoraussetzung für einen angemessenen Lebensstandard und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. In Deutschland wie auch in vielen anderen Ländern werden die öffentlichen Basisdienstleistungen zu einem großen Teil direkt vor Ort von der Kommune erbracht.

»Wettbewerb ist effektiver als ein Monopol« – unter diesem Leitspruch sind EU-Institutionen, Bundesregierung und Gemeindeverwaltungen in den vergangenen Jahren angetreten, um den kommunalen Einfluss auf die öffentlichen Dienstleistungen zurückzudrängen. Auf drei Ebenen wird diese Offensive vorangetrieben: erstens durch das Liberalisierungsprogramm des Europäischen Binnenmarkts, zweitens durch die auf der nationalen Ebene vorangetriebenen Privatisierungen und drittens durch die betriebswirtschaftliche Reorganisation öffentlicher Verwaltungen und kommunaler Unternehmen (Salesse 2002, nach Fritz 2003b). Auch in der aktuellen Verhandlungsrunde der Welthandelsorganisation (WTO) stehen die Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge auf der Agenda. Durch das internationale Dienstleistungsabkommen GATS sollen Liberalisierungsprozesse im Bereich der öffentlichen Basisdienstleistungen in internationalem Recht festgeschrieben werden.

Durch chronische Unterfinanzierung zeigen sich Kommunen heute anfällig für Privatisierung und Kommerzialisierung. Zahlreiche Privatisierungsbeispiele aus Deutschland und Europa zeigen jedoch, dass in einem wettbe-

werbsorientierten Markt die Gewinnmaximierung Vorrang vor angemessenen Preisen, Qualitätssicherung, demokratischer Mitbestimmung und dem Erhalt von Arbeitsplätzen hat. Entsprechend regt sich Widerstand gegen eine Politik der Liberalisierung, Privatisierung und Kommerzialisierung und damit auch gegen das GATS.

In dieser Studie werden verschiedene bedrohliche Entwicklungen für die Aufgaben der Kommune, insbesondere für die kommunale Daseinsvorsorge, dargestellt: Zum einen kaufen sich zunehmend Konzerne in kommunale Aufgaben ein, zum anderen entwickeln sich auch kommunale Unternehmen selbst zu gewinnorientierten Konzernen. Diese Kommerzialisierung kommunaler Aufgaben widerspricht aber dem Auftrag der Kommune, das Gemeinwohl aller sicher zu stellen und demokratische Strukturen zu gewährleisten.

Diese Studie möchte zum einen informieren, zum anderem aber auch zu Aktivitäten gegen weitere Privatisierungen und gegen das GATS ermutigen. Dazu werden vor allem drei Aspekte behandelt: Im ersten Kapitel werden verschiedene Arten von Privatisierung und Kommerzialisierung und ihre Auswirkungen anhand von Beispielen erläutert. Das zweite Kapitel analysiert den Einfluss des GATS auf die kommunale Selbstverwaltung und insbesondere die kommunale Daseinsvorsorge. Das dritte Kapitel zeigt Beispiele für lokale Protest- und Widerstandsaktivitäten gegen den Ausverkauf der öffentlichen Daseinsvorsorge auf und plädiert für eine Verknüpfung kritischer Lokalpolitik mit globalen Prozessen sowie der Debatte um die Wiederaneignung des öffentlichen Raumes.

Privatisierungsoffensive auf mehreren Ebenen

Die Kommerzialisierung kommunaler Aufgaben steht im Widerspruch zu Gemeinwohl und demokratischen Strukturen.

4

Liberalisierungen ziehen oft Privatisierungen nach sich.

Vermögens-, Aufgaben- und Organisationsprivatisierung

Auch öffentliche Unternehmen können einer Kommerzialisierung unterzogen werden.

Begriffsdefinitionen: Liberalisierung, Privatisierung, Kommerzialisierung

Liberalisierung

Mit dem Begriff Liberalisierung lassen sich alle Maßnahmen zusammenfassen, mit denen in bislang staatlich reglementierten Branchen Marktbedingungen geschaffen oder ausgeweitet werden. Den Marktmechanismen soll damit mehr Spielraum gegeben werden, sei es durch Aufhebung staatlicher Monopole und Privilegien für öffentliche Unternehmen oder durch einen generellen Abbau staatlicher Regulierungen. Letzteres meint im engeren Sinne der Begriff *Deregulierung*. Nicht jede Liberalisierung ist aber eine Deregulierung, da die Schaffung eines neuen Marktes auch mit einer Re-Regulierung einhergeht. Außenwirtschaftlich wird unter Liberalisierung der Abbau von so genannten »Handels- und Investitionshemmnissen« verstanden, die einen grenzüberschreitenden Wettbewerb und damit den »Selbstregulierungsmechanismus« des Marktes einschränken. Liberalisierungen werden damit begründet, dass die Förderung von Wettbewerb zu mehr Effizienz und damit zu einer Kostensenkung führe. Außer Acht gelassen werden dabei soziale und ökologische Folgekosten dieser Politik. Wettbewerb kann es nur unter konkurrierenden (Privat-)Unternehmen geben. Eine Folge von Liberalisierungen sind daher oft Privatisierungen.

Privatisierung

Privatisierung im engeren Sinne bezieht sich nur auf den Eigentümer und meint die Umwandlung von öffentlichem Eigentum in Privateigentum (*Vermögensprivatisierung*). Im weiteren Sinne bezeichnet der Begriff Privatisierung auch die Übertragung einzelner öffentlicher Aufgaben an private Unternehmen, wie z.B. die Übernahme des Managements eines Unternehmens, bei gleichzeitigem Verbleib der Infrastruktur in öffentlicher Hand, oder das Auslagern bestimmter Unternehmensbereiche (*funktionale Privatisierung*). Wenn die Aufgabe vollständig auf den Privatsektor übertragen wird, die öffentliche Hand also auch ihre Zuständigkeit und Verantwortung abgibt, spricht man von *Aufgabenprivatisierung*. In diesen Fällen gibt es – zumindest formal – einen *Wettbewerb um den Markt*, wenn verschiedene Unternehmen der Stadt Angebote für den Kauf bzw. den zeitlich befristeten Betrieb machen oder wenn ein ganz neuer Markt entsteht. Für viele Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge ist ein Wettbewerb im Markt nicht möglich: Konkurrierende Unternehmen für die Straßenbeleuchtung sind nicht sinnvoll, und der parallele Betrieb mehrerer Strom- und Wasserleitungen würde immense Kosten verursachen.

In einem noch breiteren Sinne wird auch die Umwandlung eines Regie- oder Eigenbetriebes in eine Eigengesellschaft mit privater Rechtsform als *Organisationsprivatisierung* bezeichnet. Durch die Änderung der öffentlichen Rechtsform in eine privatrechtliche – meist in eine AG oder GmbH – bleibt eine Kommune zwar im alleinigen Besitz z.B. der Stadtwerke, doch die Möglichkeiten der demokratischen Einflussnahme, Kontrolle und Transparenz werden eingeschränkt. Häufig ist die Umwandlung in eine GmbH oder AG der Schritt vor einer Vermögensprivatisierung (siehe dazu die Übersicht zu den Betriebsformen kommunaler Unternehmen auf S. 7).

Kommerzialisierung

Der Begriff der Kommerzialisierung bezeichnet die Orientierung eines Unternehmens oder eines Geschäftsbereiches vorrangig an der Maximierung der Gewinne. Priorität eines kommerziellen Unternehmens ist damit nicht das Gemeinwohl. Kommerzielle Unternehmen haben daher kein Interesse, unrentable Bereiche mitzufinanzieren. Während bei öffentlichen Unternehmen z.B. Schwimmbäder oder der öffentliche Nahverkehr aus den Gewinnen der Stromversorgung quersubventioniert werden, würden bei diesen im kommerziellen Betrieb die Preise stark erhöht oder weniger ausgelastete Buslinien eingestellt werden.

Private Unternehmen sind in aller Regel kommerziell ausgerichtet, doch auch öffentliche Unternehmen können einer Kommerzialisierung unterzogen werden. Letzteres kann zum einen der Vorbereitung einer Privatisierung dienen (z.B. in Form einer Organisationsprivatisierung) und wird zum anderen häufig von politischen Akteuren als

Umstrukturierungs- und »Modernisierungsmaßnahme« gefordert, um die öffentlichen Kassen zu entlasten¹. Die Ausrichtung am Markt und an der Gewinnmaximierung zielt auf eine »Entpolitisierung« von Entscheidungen. So wird beispielsweise der Abbau solidarischer Elemente mit ökonomischen »Sachzwängen« begründet. Kommerzialisierung ist die Folge jeder Privatisierung, doch auch Liberalisierungen erhöhen den Druck auf öffentliche wie private Unternehmen, sich stärker kommerziell auszurichten.

Entpolitisierung von Entscheidungen

1. Privatisierung in der Kommune

Seit den späten 80er Jahren gibt es in der EU starke Liberalisierungs- und Privatisierungsbestrebungen. Davon sind besonders die bislang stark geschützten Bereiche der Daseinsvorsorge betroffen, die zu großen Teilen durch die Kommunen erbracht werden. Heute kann davon ausgegangen werden, dass bereits etwa 50% des kommunalen Eigentums privatisiert wur-

den (Stuhlmann 2003: 12). Der Privatisierung kommunaler Aufgaben sind dabei kaum Grenzen gesetzt: Neben den Leistungen der Stadtwerke stehen mittlerweile auch städtische Krankenhäuser, das Wohnen, soziale Dienste, der Kulturbereich, öffentliche Gebäude und selbst das Bestattungswesen und Friedhöfe unter Privatisierungsdruck (ÖGPP 2003: 24).

Ein zentraler Bereich der Selbstverwaltung betrifft die kommunale Daseinsvorsorge.

1.1 Daseinsvorsorge und die Aufgaben der Kommune

Selbstverwaltung und Daseinsvorsorge

In Deutschland definieren besonders zwei Begriffe den Stellenwert und die Bedeutung der Kommune: Kommunale Selbstverwaltung und kommunale Daseinsvorsorge. Die kommunale Selbstverwaltung ist in Artikel 28 (2) des Grundgesetzes festgeschrieben und besagt, dass Kommunen das Recht haben, »alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln«. Zu den »Angelegenheiten« der kommunalen Selbstverwaltung gehören z.B. die Erstellung von Bauleitplänen, die bestimmte Flächen als Wohn- oder Gewerbegebiete ausweisen, der Straßenbau (abgesehen von Landes- und Bundesstraßen), die Lizenzverga-

be z.B. an Restaurants und Hotels, die Unterstützung der Polizei durch kommunale Ordnungskräfte und die lokale Wirtschaftsförderung, u.a. durch die Vergabe von Subventionen.

Ein zentraler Bereich der Selbstverwaltung betrifft die kommunale Daseinsvorsorge. Darunter fallen Infrastrukturaufgaben, die vorrangig von den kommunalen Versorgungsbetrieben (z.B. den Stadtwerken) übernommen werden: Die Strom-, Gas- und Wasserversorgung, die Abwasser- und Abfallentsorgung sowie Straßenreinigung und -beleuchtung. Auch der öffentliche Personennahverkehr und der Betrieb von Schwimmbädern liegen oft in der Hand der Stadtwerke. Zur Daseinsvorsorge lassen sich außerdem die Bereiche Bildung, Kultur und Soziales zählen, in denen die meisten Kommunen aktiv sind – durch Bibliotheken, Theater, Altenheime, kommunale Bildungsträger und Beratungsstellen.

¹ Diese Modernisierungsmaßnahmen werden in der Kommune durch Verwaltungsreformen im Sinne der so genannten »Neuen Steuerungsmodelle« (New Public Management) umgesetzt. Vgl. dazu z.B. Libbe 2002.

6

Die Daseinsvorsorge soll die Grundversorgungsbedürfnisse der BürgerInnen abdecken.

Kommunale Daseinsvorsorge – Bedeutung des Begriffs

Der Begriff »Daseinsvorsorge« weist – ebenso wie das französische »*Service Public*« – auf eine egalitäre Funktion. Die Daseinsvorsorge ist verbunden mit Gemeinwohlverpflichtungen, d.h. sozialer Absicherung, Versorgungssicherheit und Zugang unabhängig von sozialer Stellung oder persönlichen Notlagen.² Die Daseinsvorsorge soll die Grundversorgungsbedürfnisse der BewohnerInnen einer Kommune abdecken.

Eine Definition des Begriffs »kommunale Daseinsvorsorge« ist schwierig, da der Begriff sowohl eine politische als auch eine rechtliche Dimensionen hat. Was zu den Grundbedürfnissen und damit zur Daseinsvorsorge gehört, wie hoch die Qualität und ein angemessener, von allen zahlbarer Preis sein sollte, wird politisch ausgehandelt. Andererseits begründet die Daseinsvorsorge auch einen Rechtsanspruch aller Bürgerinnen und Bürger auf diese Leistungen.

Entstehung der kommunalen Daseinsvorsorge

Mit der Verstädterung im 19. Jahrhundert waren immer mehr Menschen

auf eine Fremdversorgung mit Wasser angewiesen. Folglich entstanden Unternehmen, welche die Städte erst mit Wasser und später auch mit Strom versorgten. Diese Unternehmen waren privat organisiert und versorgten aus Rentabilitätsgründen nur günstig gelegene Orte. Um Zugang zu Energie und Wasser für alle BürgerInnen bereit zu stellen, übernahmen die Kommunen ab 1910 die Verantwortung für die Daseinsvorsorge (Scheele 1994: 2). Die privaten Unternehmen blieben allerdings an einigen öffentlichen Unternehmen beteiligt, wie dies beispielsweise bei RWE und Gelsenwasser der Fall war.

Bis Anfang der 1980er Jahre war es weitgehend unumstritten, dass die Daseinsvorsorge zur Aufgabe des Staates bzw. der Kommune gehört und durch öffentliche Betriebe bereitgestellt werden soll. Heute jedoch wird kontrovers diskutiert, ob Kommunen eine Versorgungspflicht oder lediglich eine Gewährleistungsverantwortung haben (Weiss 2002). Im Zuge des wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsels in Richtung zunehmender Liberalisierungen und Privatisierungen setzt sich das Verständnis von Gewährleistungsverantwortung immer weiter durch. Die Folge ist die Übergabe der kommunalen Daseinsvorsorge in private Hände.

1.2 Ursachen der Privatisierung

Wettbewerbsdruck ebnet den Weg in die Privatisierung.

Als wichtigste Ursachen für Privatisierungen auf kommunaler Ebene lassen sich folgende Faktoren nennen:

- **Ideologie**
Der Glaube an die neoliberale Theorie, an die Effizienz des Wettbewerbs und privatwirtschaftliche Lösungsmodelle dominiert. Liberalisierungs- und Deregulierungsprozesse, die oft Privatisierungen nach sich ziehen, sind die Folge.
- **Wettbewerbszwänge**
Die Liberalisierungspolitik nationaler Regierungen – oft vermittelt über die europäische oder internationale Ebene (EU, WTO) – verursacht einen Wettbewerbsdruck, der zu Rationalisierung und Kommerzialisierung zwingt und damit den Weg für Privatisierungen ebnet.
- **Ökonomische Interessen**
Konzerne und Investoren suchen neue, rentable Investitionsfelder und drängen in bislang staatlich regulierte Sektoren.
- **Finanznot und kurzfristiges Denken**
Für den Zeitraum einer Wahlperiode wirken sich Privatisierungen positiv auf den Haushalt aus. Doch langfristig fehlen die Einnahmen aus den Betrieben. Dabei sind besonders die Kommunen, die nur einen sehr geringen Spielraum bei Einnahmen und Ausgaben haben, von leeren Kassen betroffen.

² Diese egalitäre Funktion unterscheidet die Daseinsvorsorge von der (sozialen) Fürsorge, die nur Bedürftigen zugute kommt. Ausführlich zum Begriff Daseinsvorsorge. Vgl. Scheidemann 1991.

1.3 Beispiele und Verfahren von Privatisierungen in Kommunen

Die Privatisierung kommunaler Aufgaben erfolgt schrittweise und verläuft nach unterschiedlichen Mustern. Nicht immer bedeutet Privatisierung gleich den Verkauf kommunalen Eigentums (Begriffsdefinition Privatisierung S. 4).

Dieses Kapitel stellt verschiedene Arten von Privatisierungen in der Kommune anhand von Beispielen dar. Vorweg werden die verschiedenen Verfahren überblicksartig erläutert.

Betriebsformen von Unternehmen der kommunalen Daseinsvorsorge

Regiebetrieb

Kommune

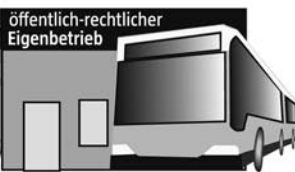
organisatorisch und wirtschaftlich Teil des Haushaltes.
Direkte Steuerung durch die Verwaltung.
Informations-/Einspruchsrecht der BürgerInnen.



Eigenbetrieb

Kommune

Alle Fraktionen sind an Kontrolle beteiligt.
Öffentliche Sitzungen.
Kann z.T. transparenter geführt und kontrolliert werden als ein Regiebetrieb.

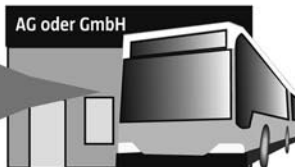


Eigengesellschaft

Kommune

Nur noch indirekte Kontroll- und Steuerungsmöglichkeit (über Aufsichtsrat etc.).

100% Eigentum



organisatorisch, wirtschaftlich und rechtlich selbständig.
Betriebsgeheimnis steht Transparenz entgegen. Gefahr der Verselbständigung und der geänderten Zielsetzung: Gewinninteressen statt Gemeinnützigkeit, privatwirtschaftliche Gesellschaft muss kostendeckend arbeiten.

Public-Private-Partnership (gemischtwirtschaftlicher Betrieb)

Kommune

Stimmrecht entsprechend der Anteile



Verselbständigung, Kommerzialisierung, Intransparenz

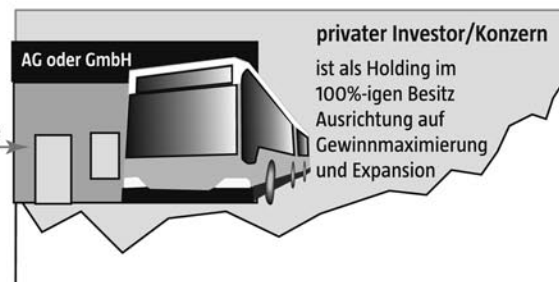
privater Investor meist ein großer Konzern

Auftragsvergabe/Konzession

Kommune

nur sehr geringe Einflussmöglichkeit im Rahmen des Konzessionsvertrages.

öffentliche Auftragsvergabe



privater Investor/Konzern ist als Holding im 100%-igen Besitz Ausrichtung auf Gewinnmaximierung und Expansion

8

Bereits 50 % der kommunalen Stromversorger werden mit privater Beteiligung geführt.

Privatisierungen im sozialen und kulturellen Bereich

Garantierte Gewinne in der Strom-, Gas- und Wasserversorgung

Sektoren der kommunalen Daseinsvorsorge: Stand der Liberalisierung und Privatisierung in Deutschland

Zur kommunalen Daseinsvorsorge gehören vor allem Infrastrukturleistungen sowie soziale und kulturelle Dienste. Die Unternehmen der Infrastrukturleistungen wurden in den meisten Städten und Gemeinden bereits in AGs oder GmbHs umgewandelt. Mit der Liberalisierung des Elektrizitäts- und Gasmarktes begann 1998 eine Privatisierungswelle im Energiebereich. Heute werden bereits rund 50% der 556 kommunalen Stromversorger mit privater Beteiligung geführt, in den Großstädten sind es über 70%. Während der Wassersektor dagegen noch überwiegend in kommunaler Hand ist, wurde ab 1996 die Abfallsammlung und -entsorgung in den meisten Kommunen an private Unternehmen übertragen. Auch im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), der zwar in der Regel mit Verlusten verbunden ist und damit kaum das Interesse privater Anbieter weckt, werden einzelne Bus- und Bahnlinien privat betrieben. Entweder handelt es sich dabei um die wenigen rentablen Strecken oder es fließen Subventionen aus den öffentlichen Haushalten. Für den Wasser-, Entsorgungs- und Nahverkehrssektor werden auf EU-Ebene weitere Liberalisierungsschritte diskutiert. Wo eine vollständige Liberalisierung derzeit nicht durchzusetzen ist, soll zumindest durch Richtlinien bei der öffentlichen Auftragsvergabe ein Wettbewerb um den Markt ermöglicht werden.

Eine wichtige Säule der Stadtplanung und Sozialpolitik der Kommunen waren der Bau und die Verwaltung von Wohnungen. Der größte Teil der ehemals städtischen Wohnungsbau- und -vermietungsgesellschaften befindet sich heute bereits im Besitz von Banken, Versicherungen und Immobilienfonds.

Die allgemeine Privatisierungstendenz setzt sich seit einigen Jahren auch im sozialen und kulturellen Bereich fort: So werden Krankenhäuser und soziale Dienste privatisiert und einige Städte fanden für ihre Theater, Museen, Bibliotheken und Volkshochschulen Käufer oder private Betreiber.

- Verkauf und Teilverkauf von kommunalen Unternehmen**
Eine Vermögensprivatisierung, das heißt ein Verkauf oder Teilverkauf eines kommunalen Unternehmens, beginnt meist mit der Ausgliederung eines Regiebetriebs aus der Verwaltung und der Umwandlung in einen Eigenbetrieb. Regiebetriebe gibt es heute nur noch in der Abfallwirtschaft. Viele Eigenbetriebe wurden bereits weiter in Eigengesellschaften mit privater Rechtsform umgewandelt, d.h. in eine GmbH oder AG. Erst von einer auf diesem Weg entstandenen GmbH oder AG können Anteile verkauft werden (zu den Betriebsformen siehe die Graphik auf S. 7). Oft werden diese ersten Schritte damit begründet, dass der Betrieb in einer privatrechtlichen Form effizienter arbeite, betriebswirtschaftlich geführt werde und sich für die Kommune auch steuerliche Vorteile ergäben. Kommunale Eigenbetriebe sowie GmbHs und AGs sind daher schon seit längerem keine Seltenheit. Attraktiv für den (Teil-)Verkauf sind besonders Stadtwerke bzw. Betriebe der Strom-, Gas- und Wasserversorgung sowie der Abwasserentsorgung, da eine monopolistische Infrastruktur und ein gesicherter Markt mit festem »Kundenstamm« Gewinne garantieren. Der Teilverkauf eines kommunalen Unternehmens wird anhand der Berliner Wasserbetriebe dargestellt (siehe S. 9).
- Aufgabenprivatisierung**
Bei der Aufgabenprivatisierung wird eine private Gesellschaft mit einer Aufgabe betraut, die vorher die Stadt in eigener Regie betrieb. Ein Beispiel für eine solche Auslagerung öffentlicher Aufgaben ist das Outsourcing der Gebäudereinigung. Im Bereich der Infrastruktur werden Konzessionsverträge zwischen einem Privatunternehmen und der Kommune abgeschlossen, die eine Laufzeit von 15 bis 25 Jahren haben, dem beauftragten Unternehmen oft eine Gewinngarantie zusichern und im Gegenzug Konzessionszahlungen für die Benutzung kommunaler Infrastruktur wie z.B. Wasserleitungen an die Kommune fließen. Die durch die Gewinngarantien entstehenden Mehrkosten, die durch Effizienzgewinne meist nicht wie angekündigt ausge-

glichen werden, werden an die BürgerInnen bzw. »KundInnen« weitergegeben. Sie sind auf die Leistungen des Unternehmens angewiesen. Als Beispiel für eine Aufgabenprivatisierung wird die Müllverbrennungsanlage Köln beschrieben (siehe S. 10).

- **Langfristiges Leasing**

Städte und Gemeinden schließen Verträge über den Bau neuer Gebäude ab. Diese mieten sie dann von den privaten Investoren und Bauunternehmen. Am Ende der Laufzeit eines solchen Mietvertrages – meist nach 20 bis 30 Jahren – können die Anlagen oft gekauft werden (»Kaufoption«) bzw. gehen automatisch in öffentlichen Besitz über. Der Verzicht auf eigene Bautätigkeit und Eigentum an den neuen Anlagen wird mit den leeren Kassen der Kommunen begründet: Ohne eigene Investitionskosten könnten neue Schulen, Sport- und Veranstaltungshallen, Rathäuser und Kindertagesstätten bezogen werden. Dass in den Mieten aber Investitionskosten und zusätzliche Renditen von mehreren Prozent an die privaten Investoren gezahlt werden, scheint in der kurzfristigen Planung der KommunalpolitikerInnen keine Rolle zu spielen. Für langfristiges Leasing ist das neue Rathaus in Köln ein anschauliches Beispiel (siehe S. 12).

- **Sale-and-Lease-Back und Cross Border Leasing**

Um klare Scheingeschäfte handelt es sich beim so genannten *Sale-and-Lease-Back* (SLB). In diesem Verfahren werden Gebäude und Anlagen quasi auf Zeit an Private verkauft und anschließend zurückgemietet, wobei auf der privaten Seite ein Steuervorteil ausgenutzt wird, an dem die Kommune beteiligt wird – Kaufsumme und Mieten werden direkt über eine Bank mit dem »Investor« verrechnet. Werden diese Verträge über Ländergrenzen hinweg abgewickelt, spricht man von *Cross Border Leasing* (CBL). Viele Kommunen haben bereits CBL-Verträge mit US-amerikanischen Investoren abgeschlossen. Die Verträge sind oft undurchsichtig, im Streitfall ist der Gerichtsstandort New York.

- **Organisationsprivatisierung und Kommerzialisierung**

Die Umwandlung eines öffentlichen Betriebes in eine privatrechtliche Gesellschaft ist häufig der letzte Schritt vor dem Verkauf von Anteilen. Die Ausrichtung des Betriebes ändert sich damit bereits grundlegend: Weitgehend einer demokratischen Kontrolle entzogen wird das vorrangige Ziel des Gemeinwohls durch Kosteneffizienz und Gewinnerwirtschaftung ersetzt. Diese Kommerzialisierung kann sogar dazu führen, dass aus einem kommunalen Betrieb ein expandierender Konzern bis hin zu einem Global Player wird, dessen Beitrag für die Kommune nur noch in der Erwirtschaftung von Gewinnen besteht – egal wo und mit welchen Mitteln.

Das Ziel des Gemeinwohls wird durch Kosteneffizienz und Gewinnmaximierung ersetzt.

Verkauf von Anteilen kommunaler Unternehmen: Berliner Wasserbetriebe

Mitte der 90er Jahre setzte der Verkauf von kommunalen Unternehmen oder Unternehmensanteilen vereinzelt in den neuen Bundesländern ein (Rüggemeier 1999). Um das Jahr 2000 begannen auch in den westlichen Bundesländern die ersten Verkäufe von Anteilen städtischer Unternehmen. In Nordrhein-Westfalen machte die Stadt Viersen den Anfang und verkaufte 49% der Stadtwerke an das Entsorgungsunternehmen Trienekens/RWE. Mit dem Verkauf der Mehrheit der Anteile der RWW (Rheinisch-Westfälische Wasserversorgungsgesellschaft mbH) an die RWE Aqua im Jahr 2002 fiel eines der größten deutschen Wasserunternehmen in private Hände. Auch die Berliner Wasserbetriebe wurden im Jahr 1999 teilverprivatisiert.

Klare Scheingeschäfte

Eine Schlüsselprivatisierung³

Das Berliner Abgeordnetenhaus stimmte 1999 dem Verkauf von 49,9% der Berliner Wasserbetriebe (BWB) an

³ Die Informationen zu diesem Abschnitt stammen vom Donnerstagskreis (linke Berliner SPD-Abgeordnete) unter <http://stadt.heim.at/berlin/112268/bwb.htm>, aus der Jungen Welt vom 6.11.2003, S. 4 (www.jungewelt.de/2003/11-06/004.php), von den Berliner Wasserbetrieben unter www.berlinwasser.de und Musiolik 2003.

Rechtswidrige Rendite-
Garantien

Inzwischen wurde mehr als ein
Sechstel der Belegschaft der
Berliner Wasserbetriebe entlas-
sen.

ein Konsortium aus RWE, Vivendi (heute Veolia) und Allianz zu. Ursprünglich wollte der Senat aus CDU und SPD sogar einen größeren Anteil an der eigens für die Privatisierung gegründeten Berlinwasserholding AG verkaufen. Mit sozialen und ökologischen Zugeständnissen – so z.B. arbeitsplatzschaffende Investitionen in Berlin, und die Zusage, die eigenen Arbeitsplätze zu erhalten und die Preise nicht zu erhöhen – versuchte das Konsortium, den öffentlichen Widerstand gegen die Beteiligung aus dem Weg zu räumen. Diese Versprechungen und der 3,1 Mrd. DM hohe Kaufpreis sind nur vor dem Hintergrund der hohen Gewinnerwartungen im Wassersektor und den Einzelheiten des bis heute geheimen Vertrages zu verstehen: Den BWB-Käufern wurden eine überdurchschnittliche Gewinnmarge und sämtliche Effizienzgewinne für die ersten drei Jahre zugesprochen.

Garantierte Gewinne

Die überdurchschnittliche Gewinnzusicherung beschäftigte bereits das Berliner Verfassungsgericht. Die garantierte jährliche Rendite von 8% des Kaufpreises bei einem aktuellen Zinssatz von 4% wurde als rechtswidrig abgelehnt. Allerdings billigt auch der heutige Senat aus SPD und PDS dem Konsortium, aus dem die Allianz mittlerweile ausgestiegen ist, mindestens 6% Rendite zu – also immerhin knapp 100 Mio. Euro, die jährlich als privater Gewinn eingestrichen werden können. Dies geht zu Lasten der Stadt und ihrer BürgerInnen, denn trotz der »Effizienzgewinne« durch Entlassung von inzwischen mehr als einem Sechstel der Belegschaft und Preissteigerungen kommen die 6% noch nicht zusammen. Die Stadt verzichtet daher auf einen Großteil der Konzessionsabgaben, auf Steuern und andere Abgaben; ab 2005 soll sogar ein überproportional großer Teil der Gewinne an RWE und Veolia ausgeteilt werden. Langfristig werden diese Verluste die Einnahmen aus dem Verkauf weit übersteigen. Wahrscheinlich wären ein sofortiger Rückkauf und die Aufnahme eines Kredits für die Stadt finanziell am sinnvollsten, doch sind immer noch nicht alle Details aus dem Vertrag bekannt.

Expansion

Die Berlinwasserholding AG kann heute als Konzern mit öffentlicher Mehrheitsbeteiligung bezeichnet werden. Sie hat inzwischen 13 Tochterunternehmen in sechs Ländern, ist bei Planung, Finanzierung, Bau und Betrieb von Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsanlagen weltweit aktiv und expandierte auch in neue Geschäftsbereiche wie die Telekommunikation (BerliKomm). Die Stadt fördert diese Expansion und Kommerzialisierung mit Steuergeldern auf Kosten des Gemeinwohls.

Beauftragung eines privaten Betreibers: Müllverbrennungsanlage Köln

Seit Ende der 1980er Jahre wurden ein knappes Dutzend großer kommunaler Müllverbrennungsanlagen in Nordrhein-Westfalen errichtet. Für alle wurden private Betreibergesellschaften gegründet. Bei diesen bilden in der Regel die jeweiligen Städte die Mehrheitsgesellschafter, während ein regionales Entsorgungsunternehmen als Minderheitsgesellschafter auftritt, meist nach dem Schema 51% für die Stadt und 49% für das Privatunternehmen.

Bau einer unnötigen Müllverbrennungsanlage

1992 wurde zwischen der Stadt Köln, der Trienekens Entsorgung GmbH und der Stadtwerke Köln GmbH der Gesellschaftsvertrag der »Abfallentsorgungs- und Verwertungsgesellschaft Köln mbH« (AVG) unterzeichnet. Die Stadt hielt 50,1% Gesellschafteranteile, Trienekens 25,1%, die Stadtwerke 24,8%. Später erhöhte Trienekens, das inzwischen von RWE aufgekauft und vollständig in den Konzern eingliedert wurde, seine Anteile auf 49%. Der Aufsichtsrat der AVG wurde auch mit Mitgliedern des Stadtrates besetzt, u.a. dem Kölner Oberstadtdirektor Ruschmeier als Vorsitzendem. Parallel zu der Gründung der AVG wurde ein Entsorgungsvertrag abgeschlossen: Die Stadt Köln beauftragte die AVG mit der Abfallentsorgung »zunächst« bis zum Jahr 2025, und zwar zu hochkomfortablen Bedingungen für die AVG. Die gründete ihrerseits zahl-

reiche Tochtergesellschaften im Abfall- und Verwertungsbereich.

Hauptprojekt der AVG war zunächst der Bau einer Müllverbrennungsanlage, danach ihr Betrieb. Ohne öffentliche Ausschreibung erhielt der international tätige Anlagenbauer Steinmüller den Bauauftrag mit einem Gesamtvolumen von etwa 1 Mrd. DM. Die Kapazität der Anlage mit 421.000 Tonnen Hausmüll pro Jahr war von Anfang an umstritten. Auch ob die Anlage überhaupt notwendig war, ist fraglich, denn die ebenfalls privatrechtlichen Müllverbrennungsanlagen in Düsseldorf, Aachen, Bonn und Leverkusen hatten damals Kapazitäten frei. Gemeinsam machten sie der Stadt Köln das Angebot, den Kölner Müll zu übernehmen. Das lehnte die Kölner Ratsmehrheit der SPD mit Unterstützung der CDU ebenso ab wie die Kölner Kommunalaufsicht unter Regierungspräsident Antwerpes.

Unterschriften für ein Bürgerbegehren

Über ein Bürgerbegehren wollte die Kölner Interessengemeinschaft Müllvermeidung statt Müllverbrennung, die KIMM, den Bau der Müllverbrennungsanlage stoppen lassen. Sie sammelte insgesamt 54.000 Unterschriften, mehr als nötig. Das Bürgerbegehren wurde jedoch von Rat, Oberstadtdirektor und Regierungspräsidenten für unzulässig erklärt. Zuvor hatte Oberstadtdirektor und Aufsichtsratsvorsit-

zender Ruschmeier bereits gedroht, die Stadt Köln müsse 540 Mio. DM Schadensersatz zahlen, wenn die Müllverbrennungsanlage nicht gebaut werde. Das sei so mit dem Generalunternehmer Steinmüller vereinbart. Ein Jahr später erwies sich diese Behauptung als unwahr.

Die Privatisierung schränkte die Kontrollmöglichkeiten des Stadtrates erheblich ein. Seine Forderung, den Generalunternehmervertrag einzusehen, wurde abgelehnt. Der Oberstadtdirektor begründete dies damit, dass er als gleichzeitiger Vorsitzender des AVG-Aufsichtsrates an die Interessen dieses Privatunternehmens und an die Verschwiegenheitspflicht nach GmbH-Gesetz gebunden sei.

Der AVG wurden durch den Entsorgungsvertrag »angemessene Eigenkapitalverzinsung, Gewinn und Risikovergütung« garantiert. Damit befreite die Stadt das von ihr selbst mehrheitlich beherrschte Privatunternehmen vom Kommunalabgaben-Gesetz, das kostendeckende Gebühren vorschreibt. Zudem gewährte das Bankenkonsortium aus WestLB, Kreis- und Stadtsparkasse Köln der AVG 600 Mio. Euro Kredit. Doch der im Vergleich zu einem Kommunalkredit höhere Zins summiert sich auf etwa 100 Mio. Euro. Sie werden den BürgerInnen in die Müllgebühren eingerechnet. Für den Kredit hat die Stadt außerdem eine Bürgschaft übernommen und zahlte an

Ob die Kölner Müllverbrennungsanlage überhaupt notwendig war, ist fraglich.

100 Millionen Euro Zinsen werden auf die Müllgebühren der BürgerInnen umgelegt.

Privatisierung und Korruption

Wie am Beispiel der Müllverbrennungsanlagen in Nordrhein-Westfalen dargestellt wurde, ist Korruption ein häufiges Mittel zur Erlangung möglichst günstiger Privatisierungsverträge.⁴ Nach Köln und Bonn ermittelt die Staatsanwaltschaft nun auch in Aachen, Wesel-Asdonkshof, Bielefeld und Iserlohn. Die private Rechtsform der jeweiligen (noch öffentlichen) Betreibergesellschaften bildet einen günstigen Rahmen für illegale Praktiken, da durch Verschwiegenheitspflicht nach GmbH- oder Aktiengesetz die Kontrolle der Geschäfte durch den gewählten Rat bis auf Null reduziert wird. Auch der noch verbleibende Rest an möglicher Kontrolle durch Ratsmitglieder in den Aufsichtsräten wird oft nicht wahrgenommen.

Neben der strafrechtlich greifbaren Korruption ist der immer bedeutsamere Bereich der »legalisierten Korruption« zu beachten. So verfügen regionale Strommonopolisten wie RWE über jahrzehntelange Erfahrung, wie Kommunalpolitiker abhängig und gefügig gemacht werden können. Durch die Aufnahme von Oberbürgermeistern, Stadtdirektoren, Landräten und Regierungspräsidenten in RWE-»Beiräte«, durch die Versorgung von Landtagsabgeordneten und Oberbürgermeistern mit leitenden Posten bei RWE und ihren Tochtergesellschaften ist ein vielfältiges Geflecht entstanden, das als »legalisierte Korruption« bezeichnet werden kann.

Die private Rechtsform der Betreibergesellschaften bildet einen günstigen Rahmen für illegale Praktiken.

⁴ Werner Rügemeier: Global Corruption, in: prokla Juni 2003, S. 16 ff.

Die BürgerInnen zahlen die vertraglich garantierten Gewinne des privaten Betreibers.

die AVG zusätzliche »Vorlaufkosten« von 23 Mio. Euro.

Korruption und Müll aus dem Ausland

Ein Teil der Gesetzes- und Verfahrensverstöße sowie die ungünstigen Vertragsbedingungen für die Stadt Köln erklären sich durch Korruption. Im März 2002 wurde bekannt, dass der Anlagenbauer Steinmüller 15 Mio. Euro Schmiergeld »investiert« hatte, um den Auftrag zu bekommen und in seinem Sinne günstig zu gestalten (Rügemer 2002: 10). In diesem Zusammenhang stellte sich auch heraus, dass die Anlage unter der Hand nicht mit der genehmigten Kapazität von 421.000 Tonnen gebaut worden war, sondern für 650.000 Tonnen. Der fehlende Müll wird aus anderen Ländern und Städten wie Neapel und vom Bodensee (Radolfzell) herangeschafft. Da den auswärtigen Städten ein Dumpingpreis angeboten wird (125 Euro pro Tonne) der fast 50% unter dem Preis für den Kölner Müll liegt (220 Euro), zahlen letztlich die Kölner BürgerInnen die Kosten der Überdimensionierung bzw. die vertraglich garantierten Gewinne des privaten Betreibers. Dies ist umso schwerwiegender, da der Entsorgungsvertrag eine Laufzeit von 30 Jahren hat.

Langfristiges Leasing: Kölnarena und das Kölner Rathaus

Gebäude zur kommunalen Nutzung werden zunehmend im Leasingverfahren errichtet. Als Beispiel für ein solches Leasing wird das größte derartige kommunale Leasingprojekt der letzten Jahre vorgestellt: die »Kölnarena«.

Die modernste Veranstaltungshalle der Welt

1995 versprach die Verwaltungsspitze Kölns der Stadt die modernste Veranstaltungshalle der Welt und ein neues Rathaus. Dafür sollte keine einzige Mark investiert werden müssen. Oberstadtdirektor Ruschmeier fand mit der Kölner Privatbank Oppenheim eine »geniale Lösung«: Das Rathaus sollte die privat betriebene Halle subventionieren, indem es die Stadt langfristig zu Festpreisen anmietete. Dazu wurde der Show-Palast mit dem neuen Rathaus

in ein und demselben Immobilienprojekt kombiniert, das Rathaus wurde als »Mantelbebauung« um die Kölnarena herumgelegt. Heute beherbergt der Bau die Büros der Kölner Stadtverwaltung sowie 2.500 Parklätze.

Die Kölner Traditionsbank Oppenheim, eine der größten Privatbanken Europas, hatte sich schon seit einiger Zeit in Immobilien-Großprojekten engagiert. Für das Projekt Arena/Rathaus initiierte sie die »Immobilienfonds Köln-Deutz Arena und Mantelbebauung GbR«. Es war ein geschlossener Fonds, der die Bausumme von 450 Mio. Euro aufbrachte – 150 Mio. für die Arena, 300 Mio. für das Rathaus. 77 Personen zahlten im Durchschnitt 5,8 Mio. Euro ein und wurden damit KommanditistInnen des Fonds. Sie erhalten dafür bis zum Jahre 2028 eine jährliche Gewinn-Ausschüttung von 4% und steuersparende Verlustzuweisungen.

Versteckte Subventionen und garantierte Gewinne

Die Investoren erhielten weitere verdeckte Subventionen zulasten des öffentlichen Haushalts: Sie mussten einen Grundstückspreis von gerade einmal 18 Mio. Euro zahlen – nach der Taxierung durch das Liegenschaftsamt 24 Mio. Euro unter Wert – und die Stadt übernahm die Kosten der Verkehrsanbindung in Höhe von 26 Mio. Euro. Als wesentliches Element der versteckten öffentlichen Dauersubventionierung erwies sich der 30-Jahres-Mietvertrag für das Rathaus. Die Mieten summieren sich für die gesamte Laufzeit auf 500 Mio. Euro. Die Stadt ist für alle Reparaturen verantwortlich. Sie garantiert dem Investor die Mieten für die Parklätze und gewerblichen Räume, auch wenn diese nicht belegt sind.

Die Stadt musste selbst noch 25 Mio. Euro investieren, da sich das Gebäude beim Einzug als halbfertig erwies. Insgesamt belastet der langfristige Leasingvertrag für das Rathaus die Stadt Köln mit weitaus höheren Kosten als für den Bau eines neuen Rathauses in eigener Regie entstanden wären. Anstatt den kommunalen Haushalt, wie behauptet, zu entlasten, trägt der Vertrag so zur weiteren Verschuldung der Kommune bei. Die Verlustzuweisungen

Der Leasing-Vertrag für das Rathaus belastet die Stadt Köln mit weitaus höheren Kosten als sie beim Bau eines neuen Rathauses in eigener Regie entstanden wären.

gen für die KommanditistInnen führen zudem an anderer Stelle zu Steuerausfällen für den Staat und untergraben von dieser Seite zusätzlich die Kommunalfinanzen.

Cross Border Leasing und Sale-and-Lease-Back

Eine große Gefahr für Kommunen in Deutschland stellen die »*Cross Border Leasing*«-Verträge dar. Seit 1995 bietet der deregulierte US-Finanzmarkt die Möglichkeit zu derartigen Verträgen zwischen US-amerikanischen Investoren und ausländischen Städten. Kommunale Einrichtungen werden für 100 Jahre zum Schein an den jeweils eigens gegründeten Trust eines US-Investors verkauft, auch wenn es sich der Form nach um Leasing handelt (»*headlease*«). Bei manchen Verträgen wird zur Absicherung noch eine Trust-Tochter in einer Finanzoase wie den *Cayman Islands* zwischengeschaltet. Die lange Laufzeit wird als Eigentumsübertragung bewertet; damit wird der Investor Eigentümer der Anlage. In einem gleichzeitigen Parallelvertrag (»*sublease*«) mietet die Stadt die Anlagen wieder zurück. Durch eine »Rückkaufoption« hat sie das Recht, nach ca. 30 Jahren den Vertrag zu beenden. Tut sie das nicht, fällt die Anlage für die restlichen 70 Jahre ganz in das Eigentum des US-Investors. Dieser hat dann das Recht, einen privaten Betreiber einzusetzen.

Gerichtsstandort New York

In den USA entsteht für den Trust ein erheblicher Steuervorteil, von dem er einen kleinen Teil – etwa 4% des »Transaktionsvolumens« – der Stadt abgibt und am ersten Tag auszahlt (»Barwertvorteil«). Die Stadt, die nach deutschem Recht Eigentümerin der Anlage bleibt, verpflichtet sich, den vereinbarten Wert und Umfang der Anlage für die gesamte Laufzeit aufrechtzuerhalten. Wenn die Anlage ausfällt oder nicht ausgelastet wird, hat der Investor ein Kündigungsrecht, das ihn zu Schadensersatzforderungen berechtigt, die den anfänglichen Barwertvorteil um ein Mehrfaches übersteigen können. Die Stadt kann dabei keinen Konkurs anmelden – im Zweifel sind Land und Bund haftbar zu machen, was das

Risiko des Investors reduziert. Im Konfliktfall gilt US-amerikanisches Recht, der Gerichtsstandort ist New York.

Öffentlich bekannt geworden sind kommunale CBL-Fälle in den Niederlanden, der Schweiz, in Österreich, Belgien, Frankreich, Portugal und Deutschland. Bekannt sind CBL-Verträge mit etwa 150 deutschen Städten und einem Volumen von 50 Mrd. Euro, der Schwerpunkt liegt in Nordrhein-Westfalen (Rügemer 2002: 43ff). Gegenstand dieser Verträge sind Wasserwerke, Schienennetze, Abwassernetze, Klärwerke, Straßenbahnen sowie öffentliche Gebäude wie Schulen und Rathäuser oder beispielsweise auch die Dortmunder Westfalenhalle und die Messehalle in Köln. Der Bund brachte sogar die technische Ausstattung der Deutschen Flugsicherung GmbH in ein *Cross Border Leasing* ein.

Scheingeschäfte und geheime Verträge

Die CBL-Verträge sind klassische Scheingeschäfte: Es wird kein einziger Cent in die Anlage investiert, auf dem Papier wird eine doppelte Eigentümerschaft produziert, die Jahrhundertlaufzeit hat keinen sachlichen Sinn – der einzige Zweck ist die Steuervermeidung. Wäre dabei »alles legal«, dann wäre die enorme Geheimnistuerei nicht erklärbar: Bisher ist noch keinem Stadtrat der vollständige, verbindliche englische Vertragstext vorgelegt worden. Entsprechende Anträge kleiner Fraktionen wurden in mehreren Städten abgelehnt. Die Ratsvorlagen bestehen aus einer standardisierten deutschsprachigen Zusammenfassung von 10 bis 20 Seiten. »Der Investor hat sich Vertraulichkeit erbeten, sonst platzt das Geschäft«, heißt es regelmäßig. Name und Sitz des Trusts sind ebenfalls noch keinem Stadtrat mitgeteilt worden, obwohl der Trust der eigentliche Vertragspartner der Stadt ist.

Das Prinzip des Steuersparens durch Scheingeschäfte mit Verkauf und anschließendem Leasing wird allgemein als »*Sale-and-Lease-Back* (SLB)« bezeichnet und umfasst damit auch Geschäfte ohne ausländische Beteiligung. Kommunen können über SLB-Geschäfte beispielsweise Schul- und Verwaltungsgebäude an einen inländischen Investor verkaufen und diese an-

CBL-Verträge mit 150 deutschen Städten und einem Volumen von 50 Mrd. Euro

Bisher ist noch keinem Stadtrat der vollständige englische Vertragstext vorgelegt worden.

schließlich zurückleasen. Dabei besteht meist ein Rückkaufrecht nach 10 bis 15 Jahren. Die Investoren sparen bei diesem Deal Schenkungs-, Erbschafts- und Erbersatzsteuer, da Immobilien geringer besteuert werden als Geldvermögen. Auch beim SLB im Inland werden verschiedene Stellen zwischengeschaltet, wie eigens für das SLB gegründete Stiftungen und verschiedene Banken, unter anderem Tochtergesellschaften von Landesbanken wie die Hannover Leasing mit Sitz in München. Über diese Gesellschaften werden Steuervorteile realisiert und sämtliche »Scheinzahlungen« abgewickelt.

Bisher sind weniger innerdeutsche SLB- als CBL-Fälle bekannt. Die »Beihilfe zur Steuervermeidung« durch SLB-Geschäfte hat anders als beim CBL aber unmittelbare Rückwirkungen auf die öffentlichen Finanzen, die auch die Kommune betreffen: Während sich beispielsweise der Landkreis Marburg-Biedenkopf durch ein SLB-Geschäft Geld für die Sanierung seiner Schulgebäude versprach, wären dem Land Hessen Steuergelder in mehrfacher Höhe der kommunalen Gewinne verloren gegangen, mit denen beispielsweise neue LehrerInnen hätten eingestellt werden können. Aufgrund von Protesten und Äußerungen der zuständigen Finanzdirektion, die die Rechtmäßigkeit des Verfahrens nicht bestätigen wollte, wurde der SLB-Fall in Marburg verhindert.

Wie beim CBL besteht auch beim SLB das Problem, dass die Kommune nicht mehr die volle Verfügungsmacht über die Anlagen hat. So wäre beispielsweise der Abriss des asbestverseuchten Rathauses von Frankfurt die beste Lösung gewesen. Im SLB-Vertrag von 1995 hatte sich die Stadt jedoch für den Unterhalt des Gebäudes verpflichtet und musste es nun als Nicht-Eigentümerin teuer sanieren lassen.⁵

Organisationsprivatisierung: Gebäudewirtschaft Köln GmbH

Eine besondere Variante der Privatisierung stellt die Umwandlung einer städtischen Behörde in ein privatrechtliches Unternehmen dar. Ein Beispiel

⁵ Siehe zu SLB unter www.massenmensch.de/slb und www.meine-politik.de sowie Artikel in der Frankfurter Rundschau vom 22.7.2003 und 24.7.2003.

für ein solches Verfahren ist die Gebäudewirtschaft Köln.

Im Jahr 1997 gründete die Stadt Köln die »Gebäudewirtschaft Köln GmbH« mit den Zielen »Effizienzsteigerung« und »Bündelung der Kräfte«. Die GmbH hat den unklaren Status einer »eigenbetriebsähnlichen Einrichtung«. In ihr werden die Ämter zusammengefasst, die für Bau, Verwaltung und Betrieb der städtischen Gebäude zuständig sind. Die gut 400 Beamten, Angestellten und ArbeiterInnen aus der Stadtverwaltung wurden übernommen. Der Hauptausschuss des Rates fungiert als Werkausschuss, d.h. als eine Art Aufsichtsrat. Dem Unternehmen wurden mittlerweile alle Schulen, Kindertagesstätten, Friedhöfe, Trauerhallen, Grünflächen, Betriebshöfe, Rathäuser und sonstigen städtischen Gebäude »überschrieben«. Das sind ca. 1.200 Gebäude auf einer Grundstücksfläche von 2,5 Mio. Quadratmetern.

Maroder Zustand trotz hoher Zahlungen

Für die Nutzung zahlt die Stadt dem Unternehmen Miete, allein für die Schulen sind es rund 120 Mio. Euro im Jahr. Das Unternehmen ist für die Instandhaltung der Schulen verantwortlich. Für Reparaturen erhält es aus dem städtischen Haushalt zusätzlich 20 Mio. Euro jährlich. Am maroden Zustand der Schulgebäude hat sich jedoch kaum etwas geändert. Dennoch sollen die Mieteinnahmen nicht für die Sanierung ausgegeben werden – schließlich soll die Gesellschaft Gewinne machen.

Die Gebäudewirtschaft GmbH vergibt ohne Ratsbeschlüsse Bau- und Reparaturaufträge. Die GmbH darf sich verschulden, ohne dass dies im städtischen Haushalt aufgeführt werden muss. Dennoch haftet letztlich die Stadt für ihre 100%ige Tochter. Intransparenz und Missbrauch sind die Folge, wie dubiose Verrechnungen zwischen dem städtischen Haushalt und dem Haushalt der Gebäudewirtschaft zeigten. Die gegenwärtige Form der »eigenbetriebsähnlichen Einrichtung« als privatrechtliche GmbH ist gleichzeitig die Vorform zum weitergehenden Schritt des Verkaufs der GmbH an einen Privatinvestor. Dieser Schritt ist bereits »angedacht«. Auch in an-

Die Kommune hat nicht mehr die volle Verfügungsgewalt über die Anlagen.

deren Städten sind große Baukonzerne wie die Hochtief AG dabei, sich als Eigentümer, Miteigentümer und/oder Betreiber von bisher öffentlichen Immobilien darzustellen. Beim Flughafen Düsseldorf hat die Hochtief AG diesen Schritt bereits vollzogen.

Kommerzialisierung kommunaler Unternehmen

Die Versuche großer privater Ver- und Entsorgungskonzerne, in die kommunale Daseinsvorsorge einzudringen, sind häufig dargestellt worden.⁶ Es ist jedoch auch der umgekehrte – und bisher kaum beachtete – Prozess im Gange: Die Kommerzialisierung kommunaler Unternehmen. Beispiele für diesen Prozess sind die Rheinenergie AG und die MVV.

Das frühere städtische Unternehmen GEW AG nannte sich in Rheinenergie AG um, expandierte ins europäische Ausland und ist heute in Deutschland das fünftgrößte Stromunternehmen, gefolgt von der Mannheimer MVV. An diesem ersten börsennotierten Stadtwerk hält die Stadt Mannheim zwar noch einen Anteil von 73%, der allerdings bald auf 50,1% reduziert werden soll. Neben 50%-Anteilen an den Stadtwerken Solingen, Offenbach und Ingolstadt ist die MVV auch international aktiv (Krause 2003: 56, www.mvv.de).

Hochbezahlte Topmanager

Die großen städtischen Unternehmen haben sich im vergangenen Jahrzehnt nach dem Muster der »freien Wirtschaft« umgestaltet. Das gilt insbesondere für die privatrechtlich verfassten Stadtwerke in den Bereichen Wasser, Gas, Fernwärme und Elek-

trizität, aber auch für Messen, Wohnungen, Nahverkehr und Häfen. In den Aufsichts- und Verwaltungsräten dieser privatrechtlichen kommunalen Unternehmen sitzen zwar auch zahlreiche Rats- und Gemeinderatsmitglieder. Dort unterliegen sie allerdings nicht den Weisungen ihrer Entsendegremien, sondern dem Aktien- und GmbH-Recht. Das bedeutet, dass sie das »wirtschaftliche Interesse« der Unternehmen vertreten müssen und so beispielsweise an Schweigepflicht und Betriebsgeheimnis gebunden sind. Das Vorbild »Privatwirtschaft« schlägt sich auch in der Bezahlung der Topmanager nieder. Die VorstandssprecherInnen kommunaler AGs und GmbHs erhalten gegenwärtig zwischen 200.000 und 500.000 Euro Grundgehalt. Mit erfolgreicher nationaler und internationaler Expansion des Unternehmens steigt die Vergütung weiter.

Derzeit ist zwischen den großen Stadtwerken ein Kampf um Aufkäufe, Kunden und Macht im Gange. Sie erweitern ihre Geschäftsbereiche, werben bundes- und europaweit um Großkunden und kaufen kleinere Stadtwerke der näheren und fernen Umgebung ganz oder teilweise auf. Um die Wettbewerbschancen auf ausländischen Märkten zu verbessern, suchen sich die Stadtwerke »strategische Partner«. So ist beispielsweise die RWE mit 20% an den Kölner Gas-, Elektrizitäts- und Wasserwerken beteiligt. Die KölnMesse GmbH hat Tochtergesellschaften in China gegründet, die Messe Frankfurt GmbH die Kapitalmehrheit am argentinischen Messeveranstalter Indexport erworben (FAZ 11.6.2003).

weiter auf S. 18

Stadtwerke im Kampf um Aufkäufe, Kunden und Macht

⁶ Vgl. z.B. Maude Barlow, Tony Clarke (2003).

Konzerne in der Kommune

Viele Konzerne, die sich in Kommunen niederlassen, prägen schon seit langem die grüne Wiese vor der Stadt oder die Fußgängerzone: Supermärkte wie Walmart, Fast Food-Ketten wie McDonalds oder Bekleidungskonzerne wie Hennes&Mauritz sind überall anzutreffen. Weniger bekannt sind die zahlreichen Konzerne, die seit Beginn der 1990er Jahre in der kommunalen Daseinsvorsorge aktiv sind. Doch genau wie im Einzelhandel oder der Gastronomie gibt es auch in diesen »Branchen« einige wenige Konzerne, die weltweit expandieren, um einen globalen Markt zu beherrschen. In Deutschland sind das unter anderem folgende Konzerne im Bereich der Ver- und Entsorgung:

16

RWE kontrolliert in NRW über 40%, in Schleswig-Holstein knapp 50% des Entsorgungsmarktes.

Potsdam kündigte aufgrund gravierender Probleme nach der Übernahme der Abwasserentsorgung den Vertrag mit Suez.

Der größte Stromkonzern Europas

RWE (D)

RWE ist weltweit der drittgrößte Wasserkonzern. In Deutschland ist er unter anderem an den Berliner Wasserbetrieben und den Rheinisch-Westfälischen Wasserwerken (RWW) beteiligt. RWE bildet zusammen mit E.on ein Duopol im deutschen Energiesektor, d.h. sie haben je einen etwa 30%igen Marktanteil an der Stromproduktion (Bundeskartellamt 2003: 163). Die zur Holding gehörende RWE Umwelt AG ist im Entsorgungssektor die Nummer Eins in Deutschland. RWE kontrolliert nach der Eingliederung von Trienekens in Nordrhein-Westfalen über 40% des Marktes, in Schleswig-Holstein sind es sogar knapp 50% (Bundeskartellamt 2003: 218ff). An der RWE AG sind Kommunen noch mit 33% beteiligt (www.rwe.com, RWE 2003).

E.on (D)

Der globale Energiekonzern hat weltweit über 3.000 Beteiligungen vor allem an Versorgungsunternehmen im Energie-, Gas- und Wassergeschäft. Mit über 160 Beteiligungen an kommunalen Stadtwerken ist E.on flächendeckend mit Schwerpunkt in Nordrhein-Westfalen im Energie- und Wassersektor aktiv. Aber auch in ganz anderen Bereichen ist E.on präsent: Die Tochter Viterria ist der größte private Wohnungsvermieter in Deutschland (E.on Unternehmensangaben, www.eon.de).

Veolia (F)

Veolia (früher Vivendi Environnement) etablierte sich als zweitgrößter globaler Wasserkonzern. In Deutschland ist Veolia in Berlin, Gera und Weißwasser/Sachsen im Wassersektor aktiv. Nach eigenen Angaben ist die Wassersparte Veolia Water an 140 Unternehmen beteiligt. Das Tochterunternehmen Onyx ist europaweit im Entsorgungsgeschäft tätig. Die »Transporttochter« Connex versucht derzeit als Konkurrent der Bahn und anderer kommunaler und regionaler Verkehrsunternehmen in Deutschland Fuß zu fassen. Im Energiebereich ist Veolia unter dem Namen Dalkia bekannt. Dalkia ist eine gemeinsame Tochter von Veolia und EdF (66%/34%) (www.vivendienvironnement.com).

Suez (F)

Die Suez-Tochter Ondeo dominiert nicht nur den weltweiten Wassermarkt, sondern ist mit ihrer 100%igen Tochter Eurawasser auch in Deutschland präsent, u.a. in Rostock, Goslar, Leuna und Schwerin. Potsdam kündigte aufgrund gravierender Probleme nach der Übernahme der Abwasserentsorgung den Vertrag mit Suez. Im Entsorgungssektor ist die Suez-Tochter Sita Nummer Zwei in Europa und in Deutschland die Nummer Drei. Die Suez-Tochter Electrabel, Teil des belgischen Energiekonzerns Tractebel, rangiert europaweit an sechster Stelle im Stromsektor (www.suez.fr, RWE 2003).

Neben diesen privaten Konzernen sind auch zahlreiche Konzerne im Staatsbesitz oder mit öffentlichen Beteiligungen in Kommunen aktiv:

Vattenfall (S)

Der schwedische Konzern ist noch zu 100% in staatlicher Hand und in seinem »Heimatland« mit rund 50% marktbeherrschend. Vattenfall übernahm ab 2001 die Hamburgischen Elektrizitäts-Werke (HEW), die Berliner Bewag sowie die Energiekonzerne VEAG und Laubag, die den Markt in Ostdeutschland dominieren. Heute ist Vattenfall das drittgrößte Stromunternehmen in Deutschland und das fünftgrößte in Europa (Liedtke 2002, Thomas/Hall 2003, www.vattenfall.de).

EdF (F)

Electricité de France, der mit Abstand größte Stromkonzern in Europa, ist u.a. zu 34,5% an Energie Baden-Württemberg (EnBW) beteiligt. EnBW beherrscht den Energiemarkt in Südwestdeutschland und wirbt deutschlandweit mit dem Label Yello für seinen Strom. EdF besitzt außerdem Anteile an dem Energiekonzern Dalkia, der wiederum zu Veolia gehört (www.edf.fr, www.enbw.com).

Gelsenwasser (D)

Nachdem E.on Gelsenwasser nach der Fusion mit Ruhrgas verkaufen musste, sind nun die Städte Dortmund und Bochum die größten Anteilseigner. Gelsenwasser dominiert den Wassermarkt im Ruhrgebiet und im Münsterland und plant weitere Expansionen in Deutschland. Die internationalen Geschäfte der Gelsenwasser AG stehen vor dem Verkauf an Veolia (www.gelsenwasser.de, Die Zeit 08/2004).

Der Beteiligungswettbewerb: Konzerneinfluss auf kommunale Versorgungsunternehmen

Eine Auswertung der Beteiligungsverzeichnisse der größten Konzerne im Versorgungssektor zeigt die Vormachtstellung von E.on und RWE (Stand 31.12. 2003, Musiolik 2004). Von den etwa 1.000 größeren kommunalen Versorgungsunternehmen werden bereits rund ein Drittel mit privater Beteiligung betrieben. Der Begriff Beteiligung bezieht sich in diesem Fall auf die Besitzverhältnisse und Stimmrechte und damit auch auf den Einfluss, den die Konzerne auf die finanz- und geschäftspolitischen Entscheidungen der kommunalen Unternehmen ausüben.

Neben dieser Beteiligung kommt es immer öfter auch zu anderen Kooperationsformen. Die Übertragung des Managements oder von Beratungs- und Wartungsdienstleistungen an Konzerne findet häufig unabhängig von Vermögensbeteiligungen statt.

RWE und E.on kaufen sich vorrangig in Betriebe ein, die im Gebiet ihres Hochspannungsnetzes liegen (siehe Abb. 2). Hier bestehen bereits langjährige Kontakte und Kooperationen mit vielen Kommunen.

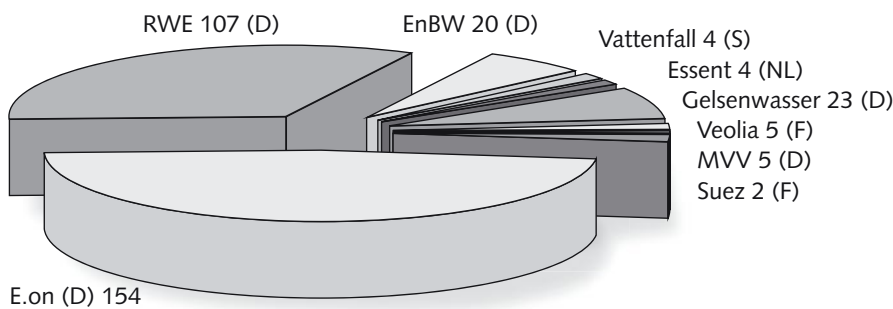


Abbildung 1: Konzernbeteiligungen an Stadtwerken, Gemeindewerken, Versorgungsbetrieben, Wasserwerken in Deutschland, Zahlen ohne reine Energieversorgungsunternehmen und ohne Beteiligungen weiterer Konzerne (Musiolik 2004).



Abbildung 2: Beteiligungen der Konzerne E.on und RWE an kommunalen Versorgungsunternehmen, Zahlen ohne reine Energieversorgungsunternehmen und ohne Beteiligungen weiterer Konzerne (Musiolik 2004).

- E.on (138)
- ◇ E.on / RWE (11)
- RWE (84)

Das eigentliche Problem ist die Kommerzialisierung.

Vom Stadtwerk zum Großkonzern

Die kommerzielle Orientierung steht dabei in direktem Widerspruch zur Gemeinwohlorientierung. Während Großkunden im Konkurrenzkampf mit anderen Stadtwerken erhebliche Rabatte bekommen, werden die Preise für die Privathaushalte erhöht. Die aktuelle Entwicklung kommunaler Unternehmen zu rein profitorientierten Großkonzernen verbietet es, nur die Privatisierung im engeren Sinne (siehe S. 4

Begriffsdefinitionen) zu kritisieren und öffentliche Betriebe als vorbildlich zu verteidigen. Das eigentliche Problem ist die Kommerzialisierung, die auf verschiedene Weise auch in öffentlichen Betrieben und der Verwaltung Einzug hält (z.B. auch über Verwaltungsreformen nach dem Vorbild des New Public Managements). Durch die Orientierung an (Welt-)Markt und Gewinn werden Gemeinwohl und Demokratie ausgehebelt.

1.4 Folgen von Privatisierung und Kommerzialisierung in der Kommune

Die versprochenen Segnungen der Privatisierungen auf kommunaler Ebene – höhere Effizienz und mehr Wohlstand durch Wettbewerb – blieben bisher aus. Erfahrungen aus Deutschland und dem europäischen Ausland, sowie umfassende Studien der internationalen Gewerkschaft für öffentliche Dienstleistung PSI (Public Services International, PSI 2003) zeigen dagegen, dass sich bei Privatisierungsprojekten immer ähnliche Probleme einstellen:

- **Hohe Preise**

Konzerne oder privatrechtlich organisierte Unternehmen streben nach Gewinnmaximierung. In Versorgungsbereichen können sie Preiserhöhungen relativ leicht durchsetzen, da die VerbraucherInnen auf keine Konkurrenten ausweichen können und auf die Versorgung angewiesen sind. In Berlin erhöhte das Konsortium der Berliner Wasserbetriebe die Preise zu Beginn des Jahres 2004, in Potsdam bestand Suez/Ondeo bei der Übernahme der Abwasserentsorgung auf eine Verdopplung der Preise. Preiserhöhungen verschärfen die Situation sozial Schwacher und können zu sozialer Exklusion führen, z.B. bei hohen Tarifen im öffentlichen Nahverkehr oder hohen Eintrittsgebühren bei öffentlichen Schwimmbädern.

- **Fehlende Kontrolle/ Demokratieverlust**

Der Übergang kommunaler Unternehmen in privaten Besitz bzw. die Umwandlung in kommerziell agierende Konzerne in öffentlicher Hand schränken Möglichkeiten demokratischer Kontrolle mas-

siv ein. Private oder privatrechtliche Unternehmen können nur noch indirekt durch eine Regulierungsbehörde in ihrer Geschäftstätigkeit beeinflusst werden. Doch auch diese Behörden sind häufig schwach bzw. korruptierbar. Zudem können Konzerne ihre lokale Monopolstellung ausnutzen, um öffentliche Institutionen unter Druck zu setzen. So konnte sich z.B. der Rat der Stadt Frankfurt nach einem SLB-Geschäft nicht mehr für den in jeder Hinsicht sinnvollen Abriss des asbestverseuchten Rathauses entscheiden.

- **Sinkende Qualität und fehlende Sicherheit**

Trotz entsprechender Vereinbarungen investieren viele Konzerne nicht in Reparatur und Ausbau von Infrastruktur, wie z.B. in marode Leitungen, die Wasseraufbereitung oder neue Straßenbahnlinien. An Maßnahmen, die nicht unmittelbar zu einer Gewinnmaximierung beitragen, wird gespart. So kam es bei der privatisierten Bahn in England zu Unfällen mit mehreren Toten, die sich direkt auf Einsparungen bei Sicherheitsmaßnahmen zurückführen lassen (Reimon/ Felber 2003: 11).

- **Mangelnde Ausrichtung an ökologischen Gesichtspunkten**

Aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten lohnt es sich für Wasserkonzerne oft nicht, Leckagen in Wasserleitungen zu reparieren. So führte die Privatisierung der Wasserversorgung in England vor allem bei Thames Water zu gravierenden Problemen: Seit

Aufgrund der Einsparungen bei Sicherheitsmaßnahmen der privatisierten Bahn in England kam es zu Unfällen mit mehreren Toten.

1999 wurde die RWE-Tochter zwei Dutzend Mal wegen Umweltverschmutzung und Gefährdung der öffentlichen Gesundheit zu insgesamt 700.000 Pfund Strafe verurteilt (Lobina/ Hall 2001).

- **Veränderung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse**

Wirtschaftliches Handeln wird durch Privatisierungen auf gewinnorientierte Verwertungslogik reduziert, und damit werden andere Ansprüche – z.B. ökologische, soziale oder demokratische – zurückgedrängt. Das führt zu einer Schwächung derjenigen Gruppen, die eine solche Gemeinwohlorientierung einfordern, wie z.B. Gewerkschaften. Auch das Auftreten transnationaler Konzerne in der Kommune verändert die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse. Sie können auf ein Arsenal von juristischen, finanziellen, politischen und ideologischen Ressourcen zurückgreifen, die lokale Akteure kaum für sich mobilisieren können.

- **Entlassungen**

Entlassungen gehören nach Effizienzkriterien zum Geschäft eines Konzerns. Untersuchungen der ILO (International Labour Organisation) ergaben, dass bisherige Privatisierungen und Restrukturierungen in den Infrastrukturbereichen Wasser, Elektrizität und Gas zu Entlassungen führten, die bis zu 50% der Beschäftigten betrafen (nach Bayliss 2002: 10). Nach der Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe wurden beispielsweise bereits über 1.000 Arbeitsplätze eingespart; weitere Entlassungen stehen bevor (Donnerstagskreis 2003).

- **Einnahmeverluste für öffentliche Kassen**

Wenn Konzerne die Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge übernehmen, die für sie lukrativ sind, also Gewinne erwirtschaften, gehen der Kommune diese Gewinne verloren. Auch durch die Übernahme von Gewinngarantien verliert die öffentliche Hand hohe Summen, die für Investitionen in soziale Dienste wie Kindergärten oder kommunale Krankenhäuser fehlen. Nicht zuletzt wird auch das Mittel der Quersubventionierung, z.B. aus dem lukrativen Energiebereich in den defizitären Bereich des öffentlichen Nahverkehrs, durch Privatisierungsprozesse eingeschränkt. Beispiele für hohe Einnahmeverluste auf Seiten der Kommune sind die unausgelastete Kölner Müllverbrennungsanlage oder die Auftragsvergabe für den Bau des Kölner Rathauses an ein privates Unternehmen.

- **Verdrängungswettbewerb durch Dumping**

Durch Zuschüsse erleichtern Konzerne ihren Tochterunternehmen oft den Eintritt in einen Markt und verdrängen damit kleinere kommunale Anbieter. Veolia beispielsweise förderte seine Tochter Onyx beim Markteintritt in den Entsorgungssektor in Südengland und glich ihre Defizite so lang aus, bis die örtlichen Anbieter verdrängt waren. Als regionaler Monopolist konnte Onyx in der Folge die Preise erhöhen und Gewinne eintreiben (Wahl 2002: 35).

Die Stellung gemeinwohlorientierter Gruppen wird durch Privatisierungsprozesse geschwächt.

Nach der Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe wurden über 1.000 Arbeitsplätze eingespart.

Die Liberalisierungspolitik der EU-Kommission und des Bundeswirtschaftsministeriums am Beispiel der Stromwirtschaft

Liberalisierung der Telekommunikation als Vorbild

Spätestens seit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 setzte sich die Europäische Kommission zum Ziel, im Rahmen des Binnenmarktprojektes immer mehr Wirtschaftssektoren zu liberalisieren und einen einheitlichen europäischen Markt zu schaffen. Gegen Bestrebungen, die Bereiche der Daseinsvorsorge zu öffnen, gab es allerdings anfangs noch Widerstand von Seiten der nationalen Regierungen. 1995 wurde dann der Telekommunikationssektor liberalisiert, der seitdem immer wieder als Vorbild für weitere Liberalisierungen angeführt wird.

1996 erließen der Rat der Europäischen Gemeinschaft und das Europäische Parlament die Richtlinie zur stufenweisen Liberalisierung der Elektrizitätswirtschaft. 2003 wurde

20

Marktkonzentration durch unregulierte Liberalisierung

Aktive Rolle der Kommunalpolitik

Es ist zu befürchten, dass über die GATS-Verhandlungen die Wasserliberalisierung trotz des Widerstands durchgesetzt werden wird.

zudem die so genannte »Beschleunigungsrichtlinie« verabschiedet, wonach der Strommarkt bis 2007 in allen EU-Ländern vollständig geöffnet sein muss. Diese Richtlinien müssen national umgesetzt werden. Die Regierung Kohl entschloss sich, den deutschen Stromsektor mit einem Schlag vollständig zu öffnen, d.h. für Industriekunden und Haushalte gleichermaßen. Dabei wurde es den Verbänden der Stromwirtschaft und der Industrie (VDEW, VIK und BDI) überlassen, Regeln für diesen neuen Markt festzulegen.

Das Duopol: RWE und E.on

Während Anfang der 1990er Jahre noch neun Unternehmen den Stromsektor dominierten, verstärkte sich die Konzentration durch die unregulierte Liberalisierung erheblich. Heute teilen sich vier große Verbundunternehmen ein Monopol bei den Fernleitungen und erwerben immer mehr Beteiligungen an kommunalen Stadtwerken. Die zwei Energieriesen E.on und RWE produzieren heute über 60% des Stroms, sie besitzen 70% des Hochspannungsnetzes in Deutschland und werden vom Bundeskartellamt als »marktbeherrschendes Duopol« eingestuft (Bundeskartellamt 2003: 162f).

Verdrängungswettbewerb der Global Player

Nach einem Verdrängungswettbewerb im Stromsektor haben die Preise mittlerweile wieder das Niveau von 1996 erreicht. Zwar setzt die »Beschleunigungsrichtlinie« wieder auf stärkere Regulierung, doch das Wirtschaftsministerium (BMWA) agiert weiter im Dienste großer Konzerne und nicht für eine gemeinwohlorientierte Stromversorgung. In diesem Sinne formulierte der frühere Minister Werner Müller als ein Ziel der Energiepolitik: »Unternehmen der deutschen Energiebranche Chancen auf Auslandsmärkten öffnen« (BMW 2001: 11). Dieses Ziel wurde mit der Liberalisierung erreicht, denn E.on und RWE haben inzwischen weltweit Stromversorgungsunternehmen aufgekauft und gehören zu den globalen Marktführern. Leidtragende sind BürgerInnen, Kommunen und die Umwelt: Die Konzerne erhöhten Preise und senkten den Service – in vielen Ländern gibt es aufgrund mangelhafter Investitionen vermehrt Stromausfälle. Gleichzeitig wurden im großen Stil Beschäftigte entlassen und auf Kosten der Umwelt eine Verhinderungskampagne gegen erneuerbare Energien gefahren. Dies ist ein Grund dafür, dass ein potentieller Vorteil der Liberalisierung des Stromsektors bisher kaum zum Tragen gekommen ist – die Möglichkeit, zu einem alternativen Stromversorger zu wechseln. Bisher haben diesen Schritt erst wenige Haushalte vollzogen.

Der Wettbewerb auf dem Strommarkt – in vielen Fällen noch dazu einseitig zugunsten der Konzerne eingeschränkt – verstärkt den Druck auf die noch gemeinwohlorientierten kommunalen Stadtwerke und treibt die Kommerzialisierung öffentlicher Unternehmen voran. Allerdings spielt die Kommunalpolitik hier eine aktive Rolle, denn nur mit ihrer Unterstützung können Kommerzialisierungs- und Privatisierungsprozesse eingeleitet werden. Sie ist auch für die Konzessions- und Verkaufsverträge zur Verantwortung zu ziehen, mit denen private Konzerne auf Kosten der Kommune und des Gemeinwohls Gewinne erwirtschaften können.

Von der Energieversorgung zur Liberalisierung der Wasserversorgung?

Trotz dieser insgesamt negativen Bilanz wird der Liberalisierungskurs weiter verfolgt. Seit mehreren Jahren wird über eine Öffnung des Wassersektors diskutiert – auch hier gehören die großen Konzerne im Konzert mit dem BMWA und der EU-Kommission zu den klaren Befürwortern. Während die Verhandlungen über die Liberalisierung des Stromsektors noch kaum auf öffentliches Interesse stießen, hat sich gegen die Liberalisierung im Wassersektor eine Front aus Umweltverbänden, Attac, dem Verband kommunaler Unternehmen (VKU) und lokalen Initiativen (z.B. www.unser-wasser-hamburg.de oder www.ak-wasser.de) gebildet. Zu befürchten ist aber, dass über Verhandlungen auf EU-Ebene oder im Rahmen des Dienstleistungsabkommen GATS die Wasserliberalisierung doch noch durchgesetzt werden kann, und die nationalen Regierungen dies dann als »Zwang« von außen, den sie »selbst nicht gewollt« hätten, der als »Zugeständnis aber notwendig« gewesen sei, in der Öffentlichkeit verkaufen.

Quellen: Eising 2000, Bundeskartellamt 2003, www.eon.de, www.rwe.com, Fritz 2003b.

2. Das GATS

2.1 Was ist GATS?

Globale Zwangsregeln für die Kommune

Mit der Gründung der Welthandelsorganisation WTO im Jahr 1995 trat auch das internationale Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services) in Kraft. Langfristiges Ziel des GATS ist eine vollständige Liberalisierung der weltweiten Dienstleistungsmärkte. Staatliche Regulierungen wie Beschäftigungs- oder Umweltauflagen könnten als so genannte »Handelshemmnisse« dem GATS zum Opfer fallen. Der Streitschlichtungsmechanismus der WTO verleiht dem Abkommen dazu die notwendige Durchsetzungsmacht.

Die Regelungsbereich des GATS ist sehr umfangreich. Artikel I des GATS nennt die verschiedenen Ebenen, auf die das Abkommen Anwendung finden soll:

Dieses Übereinkommen findet Anwendung auf die Maßnahmen der Mitglieder, die den Handel mit Dienstleistungen beeinträchtigen. [...] Für die Zwecke dieses Übereinkommens bedeutet der Begriff Maßnahmen der Mitglieder Maßnahmen zentraler, regionaler und örtlicher Regierungen und Behörden sowie nichtstaatlicher Stellen in Ausübung der ihnen von zentralen und örtlichen Regierungen oder Behörden übertragenen Befugnisse. Bei der Erfüllung seiner Pflichten und Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens trifft jedes Mitglied die ihm zur Verfügung stehenden angemessenen Maßnahmen, um die Einhaltung dieser Pflichten und Verpflichtungen durch die regionalen und örtlichen Regierungen und Behörden sowie nichtstaatliche Stellen in seinem Hoheitsgebiet zu gewährleisten (GATS Art. I).

Das GATS betrifft also nicht nur die Bundesebene sondern auch Länder und Kommunen. Die Bundesregierung muss gewährleisten, dass alle Verpflichtungen im Rahmen des GATS

auch auf kommunaler Ebene eingehalten werden. Das gilt für 160 Dienstleistungssektoren, auf die die GATS-Regeln Anwendung finden – von Baudienstleistungen über Verkehr bis zum Einzelhandel. Auch Dienstleistungen der kommunalen Daseinsvorsorge wie die Wasser-, Gas- und Stromversorgung, die Abwasser- und Abfallentsorgung sowie das Bildungs- und Gesundheitswesen werden von den GATS-Regeln erfasst.⁷

Mit diesem breiten Geltungsbereich greift das GATS tief in die traditionellen Aufgabenbereiche der kommunalen Selbstverwaltung und Daseinsvorsorge ein. Schließlich sind die Kommunen für die Bereitstellung vieler öffentlicher Dienstleistungen im Interesse des Gemeinwohls verantwortlich. Nicht zuletzt sind sie als unterste Verwaltungsbehörde für die Ausführung zahlreicher Regulierungen im Dienstleistungssektor zuständig.

Neuverhandlungen ohne Einbeziehung der Kommunen

Nach Inkrafttreten des GATS im Jahr 1995 wird das Abkommen nun seit 2000 neu verhandelt. Insbesondere die USA, Kanada, die EU und Japan drängen auf eine weitere Liberalisierung von Basisdienstleistungen, die

⁷ Juristische Analysen des GATS ergaben, dass öffentliche Dienstleistungen nicht prinzipiell vom GATS ausgenommen sind. Zwar nimmt die WTO »hoheitlich-erbrachte Dienstleistungen« zunächst aus dem Regelungsumfang des Abkommens aus (Art. I, 3b). Allerdings wird diese Aussage bereits im folgenden Absatz eingeschränkt: Dies gelte nur, sofern solche Dienstleistungen »weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht« würden (GATS, Art. I, 3c). Da es neben öffentlichen Krankenhäusern, öffentlichen Schulen und Universitäten sowie öffentlichen Wasserversorgungsunternehmen auch private Anbieter in diesen Bereichen gibt, sind sie aus dem Regelungsbereich des GATS nicht prinzipiell ausgenommen (Krajewski 2003).

Ziel des GATS ist eine vollständige Liberalisierung der weltweiten Dienstleistungsmärkte.

Mit seinem breiten Geltungsbereich greift das GATS tief in die Aufgabenbereiche der Kommune ein.

Die USA, Kanada, die EU und Japan drängen auf eine weitere Liberalisierung von Basisdienstleistungen.

Kein Mitspracherecht für Bundestagsabgeordnete und KommunalpolitikerInnen

Liberalisierungsverpflichtungen im GATS sind faktisch unumkehrbar.

in der ersten GATS-Verhandlungsrunde größtenteils noch nicht vollständig liberalisiert wurden. Denn Liberalisierung im Rahmen des GATS erfolgt schrittweise: Viele Regelungen des GATS greifen erst dann, wenn ein Land in einem bestimmten Dienstleistungssektor ausdrückliche Liberalisierungsverpflichtungen eingegangen ist.

Deutschland wird in der WTO durch die EU vertreten. Die europäische Position wird von deutscher Seite aus hauptsächlich durch VertreterInnen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) mitgeprägt. Der Bundestag muss lediglich nach Abschluss der Verhandlungen sämtliche WTO-Verträge als Paket ratifizieren. Während der Verhandlungen haben weder Bundestagsabgeordnete noch KommunalpolitikerInnen ein wirksames Mitspracherecht. Im Gegenteil: Der rechtzeitige Zugang zu Verhandlungspapieren wird ihnen oft ausdrücklich verwehrt und so eine öffentliche Debatte über das GATS weitgehend verhindert.⁸ Eng in die Beratungen einbezogen sind dagegen VertreterInnen der Wirtschaft. Sie werden von der EU ausdrücklich aufgefordert, Eingaben für die GATS-Verhandlungen zu erstellen (Deckwirth 2004: 41).

Der »Kuhhandel« um die kommunale Daseinsvorsorge

Die WTO-Mitgliedsstaaten handeln ihre Liberalisierungsverpflichtungen untereinander in Form von Forderungen (Offers) und Angeboten (Requests) aus. Vor allem Entwicklungsländer stehen in den aktuellen Verhandlungen unter dem Druck von EU und USA, die weitreichende Forderungen stellen (Kwa 2002). Von den Marktöffnungsforderungen der EU an insgesamt 107 Länder beziehen sich 72 auf den Wassersektor und 46 auf den Energiebereich, Sektoren, welche die EU für europäische Konzerne geöffnet sehen möchte.

In der EU selbst besteht für Liberalisierungen im GATS bei öffentlichen

Dienstleistungen (»*public utilities*«) noch eine Ausnahmeklausel. Noch schließt auch EU-Handelskommissar Lamy in der Öffentlichkeit eine Liberalisierung von Basisdienstleistungen wie der Wasserversorgung oder dem Bildungswesen aus. Doch die GATS-Verhandlungen stehen erst am Anfang, und von Lamy sind auch andere Töne zu vernehmen:

»Wenn wir unseren Zugang auf ausländische Märkte verbessern wollen, können wir die von uns geschützten Sektoren nicht aus dem Sonnenlicht heraushalten. Wir müssen bereit sein, sie alle zu verhandeln, wenn wir für den großen Wurf (i.O. »big deal«) etwas anzubieten haben wollen« (Lamy 2002 nach WDM 2002, Übersetzung CD).

Auch wenn die EU sensible Sektoren wie Bildung und Wasserversorgung noch nicht in dieser Verhandlungsrunde öffnen wird, bleibt das langfristige Ziel des GATS bestehen: die vollständige Liberalisierung sämtlicher Dienstleistungsbereiche. Daher werden die bislang geltenden EU-Ausnahmeregelungen für öffentliche Basisdienstleistungen in jeder Verhandlungsrunde erneut unter Druck geraten. Bereits in dieser Runde fordern einige Länder eine Spezifizierung oder sogar eine vollständige Rücknahme solcher Ausnahmeklauseln für öffentliche Basisdienstleistungen, wie sie sich die EU noch vorbehält (DG Trade 2003: 21).⁹

Unumkehrbarkeit und Festschreibung in internationalem Recht

Wurde im GATS eine Liberalisierungsverpflichtung einmal eingegangen, kann diese nur noch unter äußerst hohen Auflagen zurückgenommen werden (GATS, Art. XXI) und wird damit faktisch unumkehrbar. Die GATS-Verhandlungen bewirken daher, dass die Liberalisierung des internationalen Dienstleistungsmarktes schrittweise in bindendem Recht festgeschrieben wird.

⁸ Vgl. z.B. »Nach den Vorgaben aller WTO-Mitglieder sind ihre jeweiligen Drittlandsforderungen vertraulich zu behandeln und können nicht, weder in integraler Fassung noch auszugsweise, an Nichtregierungsstellen übergeben werden« (BMWi 2002: 1, Hervorhebungen im Original).

⁹ Welche Länder die Streichung der EU-Ausnahmen bezüglich öffentlicher Aufgaben fordern, geht aus der Quelle nicht hervor und wird auch nicht öffentlich bekannt gegeben.

Weitere Informationen zum GATS

Fritz, Thomas (2003): Die letzte Grenze. GATS: Die Dienstleistungsverhandlungen in der WTO. Sachstand, Probleme, Alternativen. WEED. Bonn/Berlin. [zum GATS allgemein]

Brot für die Welt, EED, WEED (2003): Wessen Entwicklungsagenda? Eine Analyse der GATS-Forderungen der Europäischen Union. Stuttgart/Bonn/Berlin 2003. [zu den Auswirkungen des GATS auf Entwicklungsländer]

Deckwirth, Christina (2004): Sprudelnde Gewinne? Transnationale Konzerne im Wassersektor und die Rolle des GATS. WEED-Arbeitspapier. Bonn. [zu den Auswirkungen des GATS auf den Wassersektor]

Deutschsprachige Webseiten

www.attac.de/gats

www.weed-online.org

www.stoppgats.at

Englischsprachige Webseiten:

www.gatswatch.org

www.wdm.org.uk

www.polarisinstitute.org

2.2 Regeln gegen die Kommune

Liberalisierung durch das GATS funktioniert nach verschiedenen Prinzipien. Durch eine »Gleichbehandlung« von ausländischen und lokalen sowie non-profit und profitorientierten Unternehmen in ihrer Handels- und Investitionstätigkeit wird zweierlei erreicht. Konzernen sollen zugunsten ihrer Expansionsinteressen ausländische Märkte erschlossen werden und staatliche Förderung öffentlicher Unternehmen soll keine »diskriminierende« Wirkung auf private Konzerne haben. Außerdem wird jeglicher politischer Regulierung ein »Korsett« (Fritz) angelegt: Regulierungen und Auflagen sollen in Zukunft zuerst daraufhin überprüft werden, ob sie den Handel und die Investitionstätigkeit von Konzernen nicht »mehr als notwendig« einschränken. Kommunale Regulierungsmöglichkeiten mit gemeinwohlorientierten Zielen könnten somit durch das GATS eingeschränkt werden. Welche kommunalen Maßnahmen könnten als GATS-widrig gelten, sobald die EU sich zu entsprechenden Liberalisierungen verpflichtet?

Grenzenloser Zugang für Konzerne? – Die Marktzuangsregel

Die Marktzuangsregel (GATS Art. XVI) verbietet eine Reihe von Maßnahmen in Dienstleistungssektoren, in denen Marktzuangsverpflichtungen ein-

gegangen worden sind: Regulierungen durch Quoten, Monopole und wirtschaftliche Bedarfsprüfung (economic needs test), Vorschriften für bestimmte rechtliche Unternehmensformen oder Beschränkungen ausländischer Beteiligungen. In Deutschland könnte dies in den Kommunen folgende Probleme nach sich ziehen:

- Um die kommunalen Einflussmöglichkeiten auf ein teilprivatisiertes Unternehmen zu bewahren, ist es üblich, die Höhe ausländischer Beteiligungen an einem lokalen Unternehmen auf beispielsweise unter 50% zu beschränken. Ein solches »quantitatives« Handelshemmnis könnte eine Klage vor dem WTO-Schiedsgericht zur Folge haben, falls der entsprechende Sektor unter GATS liberalisiert ist.
- Auch die Aufrechterhaltung der Gebietsmonopole zum Schutz der lokalen Wasserversorgung würde nach entsprechenden Liberalisierungsverpflichtungen im Wassersektor gegen das GATS verstoßen, da sie privaten Unternehmen den Zugang zu diesem Sektor erschwert.

Kommunale Gelder für Konzerne? – Die Inländerbehandlung

Die Inländerbehandlung (GATS Art. XVII) verlangt, dass ausländische Kon-

Gleichbehandlung von ausländischen und lokalen Unternehmen

Kommunale Regulierungsmöglichkeiten mit gemeinwohlorientierten Zielen könnten durch das GATS eingeschränkt werden.

24

Jede kommunale Regulierungsmaßnahme könnte auf den Prüfstand geraten.

Das GATS könnte dazu führen, dass transnationale Konzerne Ansprüche auf Subventionen hätten.

zerne nicht »weniger günstig« als inländische (z.B. kommunale Dienstleistungsanbieter) behandelt werden. Dieser Artikel hat zum Ziel, gleiche Wettbewerbsbedingungen für sämtliche Unternehmen herzustellen. In Sektoren, in denen Liberalisierungsverpflichtungen eingegangen werden, könnten folgende Regulierungsmaßnahmen als GATS-widrig gelten:

- Die Stärkung der lokalen Wirtschaft oder z.B. die Förderung umweltfreundlicher Technologien ist eine wesentliche politische Regulierungsmöglichkeit. Eine solche »Ungleichbehandlung« von Unternehmen zum Zwecke kommunaler Wirtschaftsförderung könnte durch die Inländerbehandlung angegriffen werden.
 - Kommunale Subventionen, die ausschließlich Unternehmen in öffentlicher Hand zukommen und damit private Unternehmen »diskriminieren«, sind bedeutsame Steuerungsinstrumente insbesondere für die Aufrechterhaltung der kommunalen Daseinsvorsorge. Nur durch ausreichende Subventionen können »defizitäre« Bereiche wie der öffentliche Nahverkehr, Schwimmbäder oder Kultureinrichtungen für alle BürgerInnen zugänglich bleiben. Die Auflage der »Nicht-Diskriminierung« könnte in einem im GATS liberalisierten Sektor zur Folge haben, dass transnationale Konzerne entweder auch Anspruch auf Subventionen hätten oder letztere auch öffentlichen Unternehmen nicht mehr gewährt werden dürften.
- Eingeschränkte Regulierung für Konzerne? – Innerstaatliche Regulierung**
- Der GATS-Artikel zu innerstaatlicher Regulierung enthält besonders brisante Bestimmungen, da er direkt in die kommunale Regulierungshoheit eingreifen könnte. Artikel VI (4) beauftragt eine WTO-Arbeitsgruppe, Vorgaben für nicht-diskriminierende, innerstaatliche Regulierungen zu entwickeln. Kern dieser Vorgaben soll ein Notwendigkeitstest sein. Dieser Test würde staatliche Maßnahmen wie Qualitätsanforderungen, Anforderungen nach bestimmten Berufsqualifikationen, technische Normen oder Zulassungsverfahren daraufhin prüfen, ob sie die Handels- und Investitionstätigkeit nicht »mehr als notwendig« einschränken, um ein Ziel wie beispielsweise Gesundheits- oder Umweltschutz zu verfolgen. Die bisherigen Erfahrungen mit der Anwendung von solchen »Notwendigkeitstests« im Rahmen anderer WTO-Abkommen lassen befürchten, dass der »Investorenschutz« Vorrang vor Prinzipien wie Gesundheits- und Umweltschutz haben würde. Jede kommunale Regulierungsmaßnahme könnte damit auf den Prüfstand geraten. Denn es kann immer eine Maßnahme gefunden werden, die als weniger »handelshemmend« angesehen wird.
- Bauleitpläne gehören neben der kommunalen Daseinsvorsorge zu den wichtigsten Regulierungsmöglichkeiten der Kommune. Dazu gehört z.B. die Ausweisung von Gewerbe- und Wohngebieten, die auch den oft umstrittenen Bau großer Supermärkte »auf der grünen Wiese« betreffen. Die WTO nennt »Kontrolle des Landgebrauchs«, »Bauerlaubnisse und -inspektionen« sowie »Bauregulierungen und technische Anforderungen« als potentiell »handelshemmende Maßnahmen«, die über das GATS angefochten werden könnten (WDM 2002).

2.3 Die Auswirkungen des GATS auf die Kommune

Insgesamt könnten durch das GATS folgende kommunale Regulierungsmöglichkeiten, Handlungsspielräume und Verwaltungsaufgaben angegriffen werden:

- **Abgabe kommunaler Einflussmöglichkeiten an die internationale Ebene**
Einschränkungen der Regulierungstätigkeit auf Landes- und Bundesebene, wie z.B. bei Qualitätsstandards in der Wasserversorgung, wirken direkt auf die Kommune als unterste Verwaltungseinheit. Anstatt entsprechend den Prinzipien der kommunalen Selbstverwaltung und der Subsidiarität mehr Regulierungsmöglichkeiten an die Kommunen abzugeben, bewirkt das GATS eine Verlagerung auf die internationale Ebene. Die Kommunalpolitik verliert damit direkte politische Einflussmöglichkeiten.
- **Einfallstor für Konzerne und Privatisierung der kommunalen Daseinsvorsorge**
Das GATS ist ein Abkommen im Interesse transnationaler Konzerne: Durch das Prinzip der Marktöffnung verschafft es diesen Zugang zu bislang geschützten Märkten. Indem Konzerne sich zunehmend in die Kommune einkaufen, geraten Wirtschaftsbereiche wie der lokale Einzelhandel oder die Gastronomie verstärkt unter Konkurrenzdruck. Vor allem aber geraten kommunale Unternehmen unter massiven Wettbewerbsdruck und können so einfacher von Global Playern aufgekauft werden. Dadurch verstärkt sich der Trend zur Privatisierung.

- **Regulierung nur eingeschränkt erlaubt**

Einige Bereiche der kommunalen Selbstverwaltung, wie die Erstellung von Bauleitplänen, Wirtschaftsförderung oder Subventionsvergabe, könnten direkt durch die GATS-Bestimmungen eingeschränkt werden. Damit würde die Kommunalpolitik in ihrer Regulierungshoheit eingeschränkt.

Privatisierung in der Kommune wird derzeit vor allem auf drei Ebenen vorangetrieben: Von den Kommunen selbst, von der Bundesregierung und durch Liberalisierungsrichtlinien und das Wettbewerbsrecht der EU. Die mächtigsten Akteure sind die EU-Kommission und in Deutschland das BMWA – und eben diese sind auch die treibenden Kräfte in den GATS-Verhandlungen. Die besondere Wirkung des GATS gegenüber anderen Liberalisierungsinstrumenten ist die Festschreibung der Liberalisierung in international bindendem Recht und die faktische Unumkehrbarkeit der eingegangenen Verpflichtungen. Ein einmal geöffnetes Einfallstor für Konzerne kann nicht wieder geschlossen werden.

David Hartridge, früherer Direktor für den Bereich Dienstleistungen in der WTO, brachte diese Wirkung des GATS auf den Punkt: »[GATS] kann und wird den Prozess der Liberalisierung beschleunigen und ihn unumkehrbar machen« (Hartridge 1997, zit. nach WDM 2002: 3). Und eben dieser beschleunigte Liberalisierungsprozess wird auch die kommunale Selbstverwaltung einschließlich der kommunalen Daseinsvorsorge treffen – und zwar, ohne dass die Kommunen in die Verhandlungen einbezogen werden.

Die besondere Wirkung des GATS liegt in der Festschreibung der Liberalisierung in internationalem Recht und der faktischen Unumkehrbarkeit.

David Hartridge: »GATS kann und wird den Prozess der Liberalisierung beschleunigen und unumkehrbar machen.«

3. Widerstand und Gegenstrategien

3.1 Widerstand

Sowohl gegen lokale Privatisierungsprojekte als auch gegen das GATS regt sich in Deutschland und auch weltweit Protest. Einige Beispiele sollen im Folgenden die Vielfalt und die Erfolge, aber auch die Defizite des Widerstands dokumentieren.

Widerstand gegen lokale Privatisierungsprojekte sowie CBL und SLB

Lokale Proteste und überregionale Bündnisse

Der Protest gegen Privatisierungen in der Kommune lebt derzeit vor allem von dem Engagement betroffener BürgerInnen, die gegen den Verkauf oder Teilverkauf von Stadtwerken, Krankenhäusern, Schulgebäuden oder dem öffentlichen Nahverkehr direkt vor Ort mobilisieren. Zahlreiche lokale Bürgerinitiativen haben sich mittlerweile auch in regionalen und bundesweiten Zusammenhängen organisiert. So bildete sich im Ruhrgebiet die Arbeitsgemeinschaft gegen kommunalen Ausverkauf (www.attac.de/witten), und aus der Hamburger Bürgerinitiative gegen die Privatisierung der Wasserwerke entstand ein bundesweites Aktionsbündnis zur Erhaltung der öffentlichen Wasserversorgung (www.unserwasser.de). Der bundesweite Arbeitskreis »Stärkung der kommunalen Daseinsvorsorge« setzt sich seit Sommer 2002 für den Erhalt der öffentlichen Basisdienstleistungen ein (www.privatisierungswahn.de).¹⁰

Mittel des Protests: Bürgerbegehren

Zentrales Mittel der Proteste vor Ort ist neben Aktionen und Öffentlich-

keitsarbeit der Bürgerentscheid bzw. das Bürgerbegehren gegen den Verkauf kommunaler Unternehmen. Diese können durchaus erfolgreich sein, wie etwa die Entscheide in Erlangen (1998), Düsseldorf (2001) oder Münster (2002) zeigen. Dort wurde der Verkauf von Anteilen der Stadtwerke abgewendet. 2001 stimmten in einem Volksentscheid in Steinheim 90% der Beteiligten gegen den Verkauf von 25,1% der Stadtwerke. In Bielefeld stoppte die regierende CDU nach einem erfolgreichen Bürgerbegehren den Mehrheitsverkauf der Stadtwerke, in Düsseldorf konnten nach einer Volksbefragung »nur« 49,9% verkauft werden. Nach der Befragung zeigte sich hier allerdings schon bald die »Arroganz der Macht«: EnBW, das nach dem Volksentscheid »nur« 29,9% an den Stadtwerken Düsseldorf gekauft hatte, erhielt die Option auf weitere Anteile nach Auslauf der zweijährigen Bindungsfrist des Bürgerentscheides (Krause 2003: 56).

Dass sich auch die Gewerkschaften ihrer Verantwortung zunehmend bewusst werden, zeigen unter anderem Beispiele aus Hamburg¹¹, Düsseldorf¹², dem Landkreis Altenkirchen¹³ und Nordfriesland, wo sich die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di aktiv für Bürgerentscheide gegen die Privatisierung von Kliniken eingesetzt hat. So wurde etwa in Nordfriesland durch einen erfolgreichen Bürgerentscheid der gemeinsame Kreistagsbeschluss von SPD und CDU zu Fall gebracht, dem zufolge die Krankenhäuser, die sich in kommunaler Trägerschaft befinden, an private Gesellschaften verkauft werden sollten. In Hamburg verhalfen insgesamt 108.000 BürgerInnen dem Volksbegehren »Gesundheit ist keine Ware« zum

¹¹www.volksbegehren-hamburg.de

¹²www.labournet.de/diskussion/wipo/gesund/duesseldorferkl.pdf

¹³www.buerger-fuer-krankenhaeuser.de

¹⁴www.verdi.de/0x0ac80f2b_0x000ba4bd

Engagement betroffener BürgerInnen

In Hamburg verhalfen insgesamt 108.000 BürgerInnen dem Volksbegehren »Gesundheit ist keine Ware« zum Erfolg.

Erfolg.¹⁴ Allein im Wassersektor gab es in Deutschland insgesamt schon 27 erfolgreiche Bürgerbegehren gegen eine geplante Privatisierung (BBU 2004: 3).

Proteste gegen Cross Border Leasing und Sale-and-Lease-Back

Besonders gut organisiert ist der Protest gegen *Cross-Border-Leasing*-Geschäfte. Im November 2002 fand im bayerischen Kulmbach der erste Bürgerentscheid gegen ein CBL-Geschäft mit dem Kanalnetz der Stadt statt (Junge Welt 18.11.2002). Die Abstimmung fand ein für alle überraschend eindeutiges Ergebnis: 6.000 zu 1.000 Stimmen gegen den Vertrag. Daraufhin machte nicht nur der Rat im benachbarten Fürth eine Kehrtwende und trat von einem bereits beschlossenen Vertrag zurück. Auch die bayerische Staatsregierung will keine Verträge mehr genehmigen und kündigte eine bundesweite Gesetzesinitiative an, die allerdings inzwischen zurückgestellt wurde. In den nordrhein-westfälischen Städten Recklinghausen und Bochum wurden die erforderlichen Unterschriften gesammelt, um hier ebenfalls einen Bürgerentscheid abzuhalten. Dennoch hebelten die jeweiligen Ratsmehrheiten die Bürgerentscheide durch vorgezogene Eilentscheidungen und durch schnelle Vertragsunterzeichnung in New York aus (Recklinghäuser Zeitung 30.3.2003). Ein großer Erfolg dagegen war der Protest gegen den geplanten Verkauf der Frankfurter U-Bahn durch ein CBL-Geschäft. Nachdem bereits 48.000 Stimmen für einen Bürgerentscheid gesammelt waren, brachte die Mehrheit der Stadtverordnetenversammlung im September 2003 nicht nur den geplanten U-Bahn-Verkauf zu Fall, sondern sprach sich auch darüber hinaus grundsätzlich gegen CBL aus (www.rettetdieubahn.de).

In anderen Teilen Hessens gab es erfolgreiche Mobilisierungen gegen *Sale-and-Lease-Back*-Geschäfte. Im Landkreis Marburg-Biedenkopf und dem Vogelsbergkreis konnten die Verkäufe von Schulgebäuden verhindert werden, nachdem die lokalen Attac-Gruppen und die Marburger PDS die örtlichen Medien über die geplanten Geschäfte informiert hatten (www.meine-politik.de, www.massenmensch.de/slb).

GATS-Kampagne

Die weltweite Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik betrifft Nord und Süd – dies war eine der zentralen Aussagen der bundesweiten GATS-Kampagne, die maßgeblich von Attac getragen wurde. Neben der persönlichen Betroffenheit, die vor allem den lokalen Widerstand gegen Privatisierungsprojekte prägt, thematisierte die Kampagne auch die Auswirkungen des GATS auf Entwicklungsländer. Mit zahlreichen Bündnispartnern wie der GEW, dem BUND, Brot für die Welt, dem Verband kommunaler Unternehmen (VKU), studentischen Initiativen, Frauengruppen und einer fast flächendeckenden Beteiligung der lokalen Attac-Gruppen war die Kampagne groß angelegt. Ihren Höhepunkt fand sie Mitte März 2003 in einem europaweiten GATS-Aktionstag, an dem allein in Deutschland in über 50 Städten Aktionen und Informationsveranstaltungen stattfanden (www.attac.de/gats). Diesen Protest konnte selbst der Bundestag nicht ignorieren und verabschiedete zwei Anträge, in denen zumindest einige Forderungen der GATS-Kampagne aufgenommen wurden (Deutscher Bundestag 2003a und 2003b).

Privatisierungskampagne: lokal und global

Der Ratschlag von Attac entschied sich im Oktober 2003 dafür, das Thema Privatisierung zu einem seiner Jahresschwerpunkte für 2004 zu machen. Damit wurden die Inhalte der GATS-Kampagne ausgeweitet: Eine neu gegründete bundesweite Attac-AG Privatisierung hat es sich zur Aufgabe gemacht, die Proteste gegen das GATS mit dem Widerstand gegen lokale Privatisierungsprojekte zu verknüpfen (www.attac.de/privatisierung).

Auch der Bundeskongress der Bundeskoordination Internationalismus (BUKO) wird 2004 u.a. mit dem Schwerpunkt Privatisierung veranstaltet. Lokale oder regionale Sozialforen und Kampagnen wie »Berlin umsonst« stehen ebenfalls im Zusammenhang mit dem Widerstand gegen eine globale Privatisierungs- und Enteignungspolitik. In vielen dieser Kampagnen ist die Forderung nach einer gesellschaftlichen Wiederaneignung wichtiger Le-

Die weltweite Privatisierungspolitik betrifft Nord und Süd.

Der Bundestag griff Forderungen der GATS-Kampagne auf.

Verknüpfung von GATS-Protesten und lokalem Widerstand gegen Privatisierung

28

In vielen dieser Kampagnen ist die Forderung nach einer gesellschaftlichen Wiederaneignung wichtiger Lebensbereiche zentral.

»Wir wenden uns gegen Privatisierung öffentlicher Dienste und der Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge wie sie im Rahmen des GATS-Abkommens droht.«

bensbereiche zentral.¹⁵ Es bleibt abzuwarten, ob es diesen Initiativen ebenso wie der GATS-Kampagne gelingen wird, die globalen Zusammenhänge der Privatisierungspolitik und die Forderung nach einer gesellschaftlichen Wiederaneignung in eine breitere Öffentlichkeit zu tragen.

Widerstand in Stadt- und Gemeinderäten

Auch wenn der Protest gegen Privatisierung und das GATS laut und vielfältig war und ist – auf alle Ebenen konnte er nicht vordringen. VertreterInnen der Kommunalpolitik beschäftigen sich noch immer kaum mit dem GATS und den in den letzten Jahren vollzogenen Privatisierungen und Liberalisierungen auf kommunaler Ebene wurde meist nur von kleinen Ratsfrak-

tionen und einzelnen Bürgerinitiativen Widerstand entgegengebracht.

Ausnahmen bilden die Städte Mülheim und Göttingen: Der Stadtrat von Mülheim beschloss im Mai 2003 auf Antrag der kleinen Fraktion MBI einstimmig, offiziell über das GATS und seine Auswirkungen auf die Kommunen zu diskutieren (www.mbi-mh.de). Der Rat der Stadt Göttingen verabschiedete eine Solidaritätserklärung mit Attac Deutschland, in der er sich auch gegen die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und das GATS ausspricht (siehe unten). Zu Beginn des Jahres 2004 entstanden sowohl in Wismar als auch in Witten Initiativen, Resolutionen gegen das GATS im Stadtrat zu verabschieden.

Protest gegen das GATS – Erklärung der Stadt Göttingen

Am 7.2.2002 unterschrieb der Rat der Stadt Göttingen folgende Erklärung und schloss sich damit ausdrücklich den Zielen von Attac Deutschland an: »Wir wenden uns gegen Privatisierung öffentlicher Dienste und der Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge z. B. des Gesundheits- und Bildungssystems sowie der Wasserversorgung, wie sie im Rahmen des GATS-Abkommens droht.

[...]

Die Kommunen sind durch die Globalisierung auf direkte Weise betroffen. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung gestalten sie das unmittelbare Lebensumfeld der Bürgerinnen und Bürger wesentlich mit. Dabei sind sie dem Druck ausgesetzt, viele neoliberale Politikempfehlungen der Landes- und Bundespolitik z.B. in den Bereichen Steuern, Umwelt und Soziales vor Ort umzusetzen. Zugleich werden die politischen Spielräume der Kommunen durch die Globalisierung tagtäglich weiter reduziert. Sie tragen die finanzielle Hauptlast der sozialen Polarisierung in der Gesellschaft und sind durch sinkende Steuereinnahmen infolge der bundesweiten Steuerpolitik und der regionalen Standortkonkurrenz immer weniger in der Lage, ihre Verantwortung für die Bereitstellung sozialer Dienste nachzukommen. Als Kommunen bekennen wir uns zu den Zielen und Forderungen von Attac und versuchen, unsere politischen Spielräume im Sinne dieser Ziele und Forderungen zu nutzen.«

Quelle: Attac-Presseerklärung vom 9.2.2002 erhältlich unter: http://www.attac.de/presse/presse_ausgabe.php?id=158

¹⁵Vgl. z.B. das Berliner Sozialforum, www.sozial-forum.de oder die Kampagne »Berlin umsonst«, www.berlin-umsonst.tk

Der Blick ins europäische Ausland: GATS-freie Zonen

Im europäischen Ausland ist der kommunale Protest gegen das GATS groß. Besonders verbreitet sind die symbolische Einrichtung so genannter »GATS-freier Zonen« und die Verabschiedung von Resolutionen (www.gatswatch.org/locgov.html).

- **Österreich**

In Österreich erklärten sich bereits über 280 Gemeinden und regionale Körperschaften – das sind mehr als 10% aller Kommunen – zu GATS-freien Zonen und verabschiedeten Resolutionen gegen die weitere Privatisierung von Dienstleistungen. Wien und einige regionale Hauptstädte wie Graz und Linz befinden sich unter den Unterzeichnern der Resolution, die ein Moratorium der GATS-Verhandlungen fordert (www.stoppgats.at).

- **Frankreich**

Nachdem sich Attac Frankreich zunächst das Ziel gesetzt hatte, in 100 Gemeinden Resolutionen gegen das GATS zu verabschieden, haben sich mittlerweile mehr als 400 Städte, Kreise und Regionen zu GATS-freien Zonen erklärt. Zwei Regionen, 16 Bezirke und zahlreiche große Städte wie Paris, Montpellier, Grenoble und Aix-en-Provence nennen sich nun »GATS-frei«. Etwa zwölf Millionen Menschen leben in diesen »GATS-freien Zonen« (www.france.attac.org).

- **Schweiz**

»Ein internationales Abkommen beunruhigt Kommunen« – mit diesem Satz betitelte eine Lausanner Tageszeitung ihren Bericht über die Schweizer GATS-Kampagne. Im Sommer 2003 startete die Organisation »Coordination for Fair World Trade« die Kampagne »GATS und Demokratie«. Ziel dieser Kampagne ist vor allem die Aufklärung von Politike-

In Österreich erklärten sich mehr als 10% aller Kommunen zu GATS-freien Zonen.

Resolution österreichischer Gemeinderäte

»Stopp dem Ausverkauf der öffentlichen Dienstleistungen und der Privatisierung der Grundversorgung der Bevölkerung«

RESOLUTION des GEMEINDERATES von [...]

Wir fordern den Stopp der GATS-Verhandlungen!

Durch Liberalisierung und in weiterer Folge Privatisierung der Grundversorgung der Bevölkerung, die bisher von den Gemeinden in ausgezeichneter Weise erbracht werden, werden übergeordnete Ziele vernachlässigt. Es geht darum, dass für alle Menschen eine hochwertige Grundversorgung garantiert bleibt, dass auch für einkommensschwächere Gruppen der Bevölkerung eine angemessene Lebensqualität sichergestellt ist und dass auch unsere Kinder eine intakte Umwelt vorfinden. Der Ausverkauf von Gesundheit, Bildung, Wasser und sonstigen öffentlichen Diensten muss daher verhindert werden!

Wir fordern die Österreichische Bundesregierung und die Landesregierung auf, sich für folgende Ziele einzusetzen:

- GATS-Verhandlungsstopp bis zur erfolgten Evaluierung bisheriger Privatisierungen
- Verbesserung statt Ausverkauf öffentlicher Dienste
- Offenlegung der Verhandlungsergebnisse bei internationalen Wirtschaftsabkommen und Durchführung eines Konsultationsprozesses

Diese Forderungen werden nicht erhoben, weil privates Wirtschaften als negativ erachtet wird. Privates Wirtschaften ist akzeptierter Bestandteil unseres Gesellschaftssystems. Jedoch zeigt die Erfahrung, dass gewisse Dienstleistungen (nämlich jene, die der Grundversorgung der Menschen dienen) besser von der öffentlichen Hand wahrgenommen werden. Nur dadurch kann eine grundlegende qualitative Versorgung für ALLE BürgerInnen sichergestellt werden und die Gestaltungsmöglichkeiten der Politik sowie die politisch-demokratischen Kontrollmöglichkeiten der Bevölkerung erhalten bleiben. «

Diese Resolution der österreichischen Stopp-GATS-Kampagne wurde in dieser oder ähnlichen Form von über 280 Gemeinderäten verabschiedet. Quelle: www.stoppgats.at

»Durch Liberalisierung und Privatisierung der Grundversorgung der Bevölkerung werden übergeordnete Ziele vernachlässigt.«

»Verbesserung statt Ausverkauf öffentlicher Dienste«

30

Versammlung der Regionen Europas: »Wir fordern, dass die Bereiche Bildung, Kultur und Medien von den GATS-Verhandlungen ausgenommen werden.«

- rInnen auf kantonaler und kommunaler Ebene, eine Einbindung in die GATS-Verhandlungen und die Durchsetzung von Garantien für die kommunale und kantonale Autonomie (www.swisscoalition.ch).
- **Italien**
In Italien unterzeichneten zwei Provinzen, Genua und Ferrara, sowie zehn Kommunen eine Resolution, die ein Moratorium der GATS-Verhandlungen fordert (www.retelilliput.org/stopwto/home.htm).
- **Großbritannien**
In Großbritannien forderten etwa 6% aller Kommunen, 26 kommunale und regionale Räte, einen Stopp der GATS-Verhandlungen. Darunter befinden sich Edinburgh in Schottland sowie Oxford, Bristol, Manchester und Brighton in England (www.wdm.org.uk). Auch das britische Äquivalent des deutschen Städte- und Gemeindetages (Local Government Association, LGA) bezog öffentlich Stellung gegen das GATS (<http://skelk.sdf.eu.org/GATS/site>).
- **Europaweit**
Im Oktober 2002 verabschiedete die Versammlung der Regionen Europas (Assembly of European Regions, ARE) einstimmig die so genannte »Brixen/Bressanone Erklärung über Kulturelle Vielfalt und GATS«. Darin drückt die Versammlung größte Bedenken gegenüber den potentiell negativen Auswirkungen des GATS auf Bildung, Kultur und Medien aus. Sie fordert ein Mitspracherecht für die europäischen Regionen: »Wir erachten es als unakzeptabel, dass die Öffentlichkeit von einem vollen und umfassenden Zugang zu Informationen über die Inhalte der laufenden Verhandlungen ausgeschlossen wird. [...] Wir fordern deshalb, dass die Bereiche Bildung, Kultur und Medien von weiteren Verhandlungen unter dem GATS ausgenommen werden und dass keine Forderungen und Angebote in diesen Bereichen gemacht werden« (ARE 2003; www.are-regions-europe.org/COM-MUN/A214b8GATS.html).

3.2 Alternativen

Der Weg in die Privatisierung kommunaler Unternehmen ist nicht alternativlos.

- Trotz maroder Kassen ist der Weg in die Privatisierung kommunaler Unternehmen auch kurzfristig nicht alternativlos. Zwei Beispiele zeigen Möglichkeiten auf, wie Privatisierungen abgewendet und Spielräume für Kommunen geöffnet werden können:
- **Hertenfonds**
Die Stadtverwaltung von Herten sah sich aufgrund ihrer schlechten Finanzlage gezwungen, ihre Stadtwerke an einen privaten Investor zu verkaufen. Daraufhin reagierten die Stadtwerke mit einer innovativen Idee: Sie richteten den »Hertenfonds« ein, an dem Hertener BürgerInnen Anteile erwerben konnten, um die Stadtwerke vor der Privatisierung zu schützen. Das Modell funktionierte: Offensichtlich waren den HertenerInnen ihre Stadtwerke so wichtig, dass im Jahr 2002 919 von ihnen Anteile am Fonds erwarben. Die Stadtwerke können sich nun über den Hertenfonds finanzieren, unabhängig von privaten Investoren (www.stadtwerkeherten.de).
 - **Genossenschaften**
Bei der Wasserver- und -entsorgung von Gemeinden, die noch nicht an ein größeres Netz angeschlossen sind, ist ein dezentrales Netz oft das billigste und ökologisch sinnvollste Modell. Trotzdem kommt es häufig zum Ausbau zentraler Netzstrukturen durch große Konzerne, gegen die sich in vielen Gemeinden mittlerweile Genossenschaften stark machen. Im sächsischen Putzkau wäre beispielsweise der Bau einer dezentralen Kanalisation und Kläranlage die kostengünstigste Lösung. Doch die Landesregierung besteht auf einer Anbindung an die Kanalisation der Nachbargemeinden und damit auf einer Zentralisierung, die statt der lokalen Gemeinschaft großen Bau- und Entsorgungsbetrieben zugute kommen würde. Gegen dieses Vorhaben wendet sich eine von den BürgerInnen der Gemeinde

gegründete Genossenschaft (Rügemer 2003a: 665). Bundesweit gibt es viele ähnliche Projekte, die oft miteinander vernetzt sind und durch »Muttergenossenschaften« unterstützt werden. So ist DEZENT eine Genossenschaft

zur Entwicklung dezentraler Regionalstrukturen, die beim Aufbau kleiner Selbsthilfeeinrichtungen und der Gründung von Genossenschaften hilft (www.dezent-eg.de).

3.3 Strategien und Ziele eines wirksamen Protests

Bei dem Protest gegen lokale Privatisierungsprojekte darf es jedoch nicht allein darum gehen, Stadtwerke vor dem Verkauf zu retten oder Korruption durch mehr Transparenz vorzubeugen. Um dem bereits erfolgreichen Widerstand gegen den Ausverkauf des kommunalen Gemeinwesens nachhaltige Wirkung zu verleihen, muss Folgendes berücksichtigt werden:

- **Globale Zusammenhänge aufzeigen**
Mit der GATS-Kampagne wurden bereits globale Zusammenhänge von Privatisierungs- und Liberalisierungsprozessen thematisiert. Auch die Proteste gegen Privatisierung und Kommerzialisierung vor Ort müssen in einen globalen Kontext gestellt werden: So sammeln beispielsweise Konzerne in Deutschland Erfahrungen bei der Übernahme kommunaler Unternehmen und rüsten sich damit für den Weltmarkt. Der Wettlauf um die öffentlichen Basisdienstleistungen findet bereits im globalen Maßstab statt, und damit hat fast jedes Privatisierungsprojekt in Deutschland eine globale Komponente.
- **Privatisierung und Kommerzialisierung thematisieren**
Es gibt viele verschiedene Arten, die kommunale Daseinsvorsorge nach betriebswirtschaftlichen Modellen umzustrukturieren und der demo-

kratischen Einflussnahme zu entziehen. Deswegen reicht es nicht, sich allein gegen die Privatisierung kommunaler Aufgaben zu richten. Auch die bereits gängigen, aber weniger wahrgenommenen Prozesse der Kommerzialisierung öffentlicher Bereiche müssen thematisiert werden. Hier gilt es, die neoliberale Ideologie und rein betriebswirtschaftliches Denken als Ganzes auszuhebeln und die Bedeutung demokratischer Strukturen und des Gemeinwohls gegenüber einer Gewinnorientierung herauszustellen.

- **Wiederaneignung des gesellschaftlichen Raums fordern**
Öffentliche kommunale Unternehmen haben sich in der Regel bewährt. Dennoch reicht es nicht, den Erhalt dieser Strukturen zu fordern. Zentral ist die Forderung nach einer gesellschaftlichen Wiederaneignung des öffentlichen, gesellschaftlichen Raums. Das bedeutet zum einen, jegliche Prozesse auf kommunaler Ebene wirksam demokratisch umzugestalten und eine breite Partizipation sicherzustellen. Vor allem aber kann die Forderung nach einer Wiederaneignung eine Debatte darüber anregen, wie Begriffe wie »Gemeinwohl«, »kommunale Daseinsvorsorge« und »kommunale Selbstverwaltung« gefüllt werden sollen. Denn eine breite Diskussion darüber steht noch aus.

Der Protest gegen Privatisierung darf sich nicht auf ein Festhalten am Status Quo beschränken.

Zentral ist die Forderung nach einer gesellschaftlichen Wiederaneignung des öffentlichen Raums.

Das GATS unterstützt die Privatisierungsoffensive der Global Player.

Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge sollte es sein, Basisdienstleistungen nach dem Prinzip des Gemeinwohls bereitzustellen, d.h. gleichen Zugang für alle BürgerInnen, angemessene Preise und Qualität sowie den Schutz der Umwelt zu gewährleisten. Die kommunale Selbstverwaltung muss dazu allen BürgerInnen eine direkte öffentliche und demokratische Beteiligung an den Angelegenheiten der Kommune ermöglichen.

Enteignung des Gemeinwesens

Seit den 1980er Jahren sind es unter anderem die KommunalpolitikerInnen selbst, die vor dem Hintergrund mardroder Haushalte ihre eigene Entscheidungs- und Regelungskompetenz in Frage stellen. Wie und von wem öffentliche Aufgaben wahrgenommen werden sollen, ist zur ordnungspolitischen Grundsatzfrage quer durch alle Parteien geworden. Mehr Wettbewerb sollte das Problem der fehlenden Finanzen lösen, und dazu musste der kommunale Einfluss auf die »Kernkompetenzen« staatlicher Einflussnahme reduziert werden. Angestoßen durch Liberalisierungsrichtlinien der EU, die Privatisierungspolitik der Bundesregierung und die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente in die kommunale Verwaltung wurden auf kommunaler Ebene Privatisierungs- und Kommerzialisierungsprozesse in Gang gesetzt. Von Auslagerungen und Verkäufen, über die Schließung kommunaler Einrichtungen bis hin zu dubiosen Leasing-Geschäften versprachen sich PolitikerInnen volle Kassen – und profitierten oft auch selbst von ertragreichen Aufsichtsratsposten in privatisierten kommunalen Unternehmen.

Langfristig kann nur die Wiederaneignung gesellschaftlicher Räume eine gemeinwohlorientierte Daseinsvorsorge garantieren.

Vor allem aber sind es Konzerne und kommunale Global Player, die sich von der Übernahme der Daseinsvorsorge große Gewinne versprechen und sich eine Basis für Expansionen sichern wollen. Das GATS wird ihnen

dabei weitere Märkte öffnen und ihre Position gegenüber öffentlichen Regulierungen stärken. Doch die Privatisierungspolitik im Interesse von Konzernen zeigt schon heute negative Auswirkungen: massiver Stellenabbau bei privatisierten Unternehmen, überhöhte Ausgaben zugunsten privater Gewinninteressen und Preissteigerungen bei oft erheblich geminderter Qualität. Auch die kommunale Selbstverwaltung kommt durch die Auslagerung kommunaler Aufgaben an Private sowie die Einschränkung der Regelungskompetenzen zunehmend in Bedrängnis.

Im Kern bedeuten die derzeit durchgeführten und propagierten Privatisierungen und Kommerzialisierungen eine Enteignung des Gemeinwesens, eine Einschränkung demokratischer Gestaltungsmöglichkeiten und eine Entsolidarisierung der Gesellschaft zugunsten von Gewinninteressen und Konzernen. Sie sind nur im Kontext globaler Prozesse zu verstehen, die den Verkauf des öffentlichen Gemeinwesens vorantreiben und die Umverteilung gesellschaftlicher Einflussmöglichkeiten zum Vorteil großer Kapitaleigner fördern. Eine solche Politik widerspricht in fundamentalem Maße dem Auftrag der Kommune.

Mittlerweile regt sich an verschiedenen Stellen Widerstand gegen den Ausverkauf kommunaler Leistungen. Wirksam können diese Proteste werden, wenn sie nicht nur defensiv den Erhalt bestehender Strukturen fordern, sondern diese in einen größeren Kontext stellen: nämlich den globaler Prozesse und der zunehmenden Kommerzialisierung kommunaler Aufgaben. Langfristig kann nur die Wiederaneignung gesellschaftlicher Räume eine gemeinwohlorientierte Daseinsvorsorge und eine demokratische kommunale Selbstverwaltung garantieren.

Forderungen

WEED richtet sich gegen:

- Liberalisierung und Privatisierung der kommunalen Daseinsvorsorge
- Kommerzialisierung kommunaler Unternehmen
- eine Untergrabung der kommunalen Selbstverwaltung
- eine Politik, die sich einseitig an den Interessen der Konzerne und der Wettbewerbsfähigkeit orientiert
- das GATS, insbesondere gegen die Liberalisierung der öffentlichen Basisdienstleistungen.

Stattdessen setzt sich WEED ein für:

- den Ausbau einer demokratisch betriebenen und kontrollierten kommunalen Daseinsvorsorge, die sich am Gemeinwohl orientiert
- eine Erweiterung kommunaler Gestaltungsräume bei der Umsetzung der Gesetze und Verordnungen der Landes-, Bundes-, europäischen und internationalen Ebene und bei der Regulierung von Unternehmen, die sich in einer Kommune niederlassen wollen
- eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Kommunen
- eine Wiederaneignung öffentlicher gesellschaftlicher Räume und eine wirksame Demokratisierung kommunaler Prozesse.

Literatur

- ARE (2002): Brixen/Bressanone Declaration on Cultural Diversity and GATS. Brixen/Bressanone. Erhältlich über: www.are-regions-europe.org/PDF/CD-Main_Texts/Brixen%20Declaration-def-GB.pdf [10.2.2004].
- BBU (2004): »Startet kommunale Bürgerentscheide gegen die Wasserprivatisierung!« In: BBU-Wasser-Rundbrief Nr. 750, 3.2.2004. S. 3.
- BMWi (2001): Nachhaltige Energiepolitik für eine zukunftsfähige Energieversorgung. Energiebericht. Berlin.
- BMWi (2002): WTO-Dienstleistungsverhandlungen – Forderungen an die EU. Erhältlich über: www.attac.de/gats/summary-gats-forderungen-an-eu.rtf [10.2.2004].
- Brot für die Welt, EED, WEED (2003): Wessen Entwicklungsagenda? Eine Analyse der GATS-Forderungen der Europäischen Union an die Entwicklungsländer. Stuttgart, Bonn, Berlin.
- Bundeskartellamt (2003): Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 2001/2002 sowie über die Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet und Stellungnahme der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache 15/1226.
- Deckwirth, Christina (2004): Sprudelnde Gewinne? Transnationale Konzerne im Wassersektor und die Rolle des GATS. WEED-Arbeitspapier. Bonn.
- Deutscher Bundestag (2003a): Drucksache 15/576. Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen. GATS-Verhandlungen – Transparenz und Flexibilität sichern. Berlin.

- Deutscher Bundestag (2003b): Drucksache 15/1317. Sicherung eines fairen und nachhaltigen Handels durch eine umfassende entwicklungsorientierte Welthandelsrunde. Antrag einiger Abgeordneter der Fraktionen der SPD und. Berlin.
- DG Trade (2003): WTO members' requests to the EC and its member states for improved market access for services. Consultation Document. <http://trade-info.cec.int/doclib/html/112335> [10.2.2004].
- Donnerstagskreis (2003): Lug und Trug statt Wahrheit und Klarheit. Die Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe. Dichtung und Wahrheit Nr. 5. 23.10.2003. <http://stadt.heim.at/berlin/112268/spd-diwa-5.htm> [30.10.2003].
- Eising, Rainer (2000): Liberalisierung und Europäisierung. Die regulative Reform der Elektrizitätsversorgung in Großbritannien, der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland. Opladen.
- Forsthoff, Ernst (1938): Die Verwaltung als Leistungsträger. Stuttgart/Berlin.
- Fraktion der PDS im Deutschen Bundestag (2002): Wasser jenseits des DAX. Berlin.
- Fritz, Thomas (2003a): Die letzte Grenze. GATS: Die Dienstleistungsverhandlungen in der WTO. Sachstand, Probleme, Alternativen. WEED. Bonn/Berlin.
- Fritz, Thomas (2003b): Daseinsvorsorge unter Globalisierungsdruck. Wie EU und GATS öffentliche Dienste dem Markt ausliefern. In: Frank Lorenz; Günter Schneider (Hg.): Wenn öffentliche Dienste privatisiert werden. Herausforderungen für Betriebs- und Personalräte. Hamburg.
- GATS (1994): General Agreement on Trade in Services. In: GATT 1994. Final act embodying the results of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations. Marrakesch (deutsche Übersetzung in: Welthandelsorganisation. Beck-Texte im dtv 2000).
- Hauschild, Peter u.a. (2004): Privatisierung: Wahn und Wirklichkeit. Attac-Basistexte Nr. 9. Münster.
- ICLEI (2003): Sustainable regions and cities under new global rules. Discussion paper on the General Agreement on Trade in Services (GATS) and the Johannesburg process. Freiburg.
- Korthäuer, Volker und Marius Tritsch (2002): US-Cross-Border-Lease. Edition der Hans-Böckler-Stiftung, Bd. 77, Düsseldorf.
- Krajewski, Markus (2003): Public Services and Trade Liberalization: Mapping the Legal Framework. In: Journal of International Economic Law 6 (2), S. 341-367.
- Krause, Manfred (2003): Gegen Marktbereinigung im Konzerninteresse. Vorläufige Bilanz der Stadtwerke(teil)verkäufe. In: Alternative Kommunalpolitik, Nr. 1, S. 54-59.
- Kwa, Aileen (2002): Power Politics in the WTO. Bangkok.
- Libbe, Jens (2002): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin.
- Liedtke, Rüdiger (2002): Wem gehört die Republik? Die Konzerne und ihre Verflechtungen. Frankfurt.
- Lobina, Emanuele und David Hall (2001): UK Water privatisation – a briefing. PSIRU-Reports. London.
- Musiolik, Jörg (2003): Gewinne aus der kommunalen Wasserversorgung? Beteiligung multinationaler Konzerne an Wasserversorgern. In: Beilage zu GATS und Privatisierung der Oberhessischen Gewerkschaftszeitung April 2003.
- Musiolik, Jörg (2004): Teilprivatisierung in der Trinkwasserversorgung in Deutschland. Analyse der Beteiligungen an kommunalen Versorgungsunternehmen. Unveröffentlichte Diplomarbeit. Marburg. (Kontakt: joergmusiolik@yahoo.de).
- ÖGPP (2003): Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU. Zusammenfassung. Ein Überblick über den Stand der Privatisierung und Liberalisierung von öffentlichen Dienstleistungen in den 15 Mitgliedstaaten der EU. Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung. Wien.
- PSI (2003): Public Services Work! Information, insights and ideas for the future. Public Services International. London.

- Raza, Werner (2001): Entstaatlichung lokaler öffentlicher Dienstleistungserbringung in der Europäischen Union. Arbeitspapier der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaft Nr. 21. Marburg.
- Reimon, Michel und Christian Felber (2003): Schwarzbuch Privatisierung. Was opfern wir dem freien Markt? Wien.
- Rügemer, Werner (1999): Die zweigeschossige Streuobstwiese. Fünf politische Konkursmärchen aus dem Abwasserreich des Königs Kurt von Sachsen. Dresden.
- Rügemer, Werner (2002): Colonia Corrupta. Globalisierung, Privatisierung und Korruption im Schatten des Kölner Klüngels. Münster.
- Rügemer, Werner (2002): Wenn der Privatisierer kommt. Wasser und Abwasser in Sachsen. Dresden (kostenlos zu bestellen über die PDS-Landtagsfraktion: Andrea.Roth@slt.sachsen.de oder Tel. 0351-4935800).
- Rügemer, Werner (2003): Global Corruption. In: Prokla Nr. 131, Juni.
- Rügemer, Werner (2003): Privatisierung – Anatomie einer profitablen Täuschung. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2003. S. 664ff.
- Rügemer, Werner (2004): Cross Border Leasing – ein Lehrstück zur globalen Enteignung der Städte. Münster
- RWE (2003): Facts & Figures 2003. Essen. Erhältlich unter www.rwe.com [10.2.2004].
- Scheele, Ulrich (1994): Privatisierungsmodelle in der Wasserwirtschaft. Anmerkungen zu möglichen umweltpolitischen Implikationen. Beitrag zur Jahrestagung der Vereinigung für Ökologische Wirtschaftsforschung. Berlin.
- Scheidemann, Dieter (1991): Der Begriff der Daseinsvorsorge. Ursprung, Funktion und Wandel der Konzeption Ernst Forsthoffs. Göttingen.
- Stuhlmann, Gerd (2003): Privatisierungstendenzen in deutschen Kommunen. In: Social Watch Deutschland (Hg.) Report 2003. Die Armen und der Markt. Ein internationaler Bericht zivilgesellschaftlicher Organisationen über den Fortschritt bei Armutsbekämpfung und Gleichstellung der Geschlechter. S. 12.
- Thomas, Stephen und David Hall (2003): Restructuring and outsourcing of electricity distribution in EU. PSIRU-Report. London.
- VKU (2003a): Schriftliche Stellungnahme zu der öffentlichen Anhörung am 7. April in Berlin zum Thema »Die Verhandlungen über das internationale Dienstleistungsabkommen (GATS) – Chancen und Risiken für Wirtschaft und Beschäftigung in Deutschland. Vereinigung der kommunalen Entsorgungswirtschaft im VKU. In: Deutscher Bundestag Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit. Ausschussdrucksache 15(9)351. 3. April 2003. S. 61-67.
- VKU (2003b, Hg.): Geschäftsbericht 2002/2003: Kommunale Versorgungs- und Entsorgungswirtschaft. Kooperation, Kundenbindung, Kostensenkung. Erhältlich unter www.vku.de [3.10.2003].
- Wahl, Asbjørn (2002). Privatisierung, TNU und Demokratie. In: Sozialismus 12/2002. S. 33-36.
- WDM (2002): At Your Services. The Impact of the General Agreement on Trade in Services on Local Government. London. Erhältlich unter: www.wdm.org.uk/cambriefs/wto/service.pdf [4.2.2004].
- Weiss, Wolfgang (2002): Privatisierung und Staatsaufgaben. Privatisierungsentscheidungen im Lichte einer grundrechtlichen Staatsaufgabenlehre unter dem Grundgesetz. Tübingen.

Organisationen und Aktionsnetzwerke

AK Wasser des Forum Umwelt & Entwicklung: www.forumue.de/themenundtags/wasser/index.html

AK Wasser im BBU: www.ak-wasser.de

Aktionsbündnis zur Erhaltung der öffentlichen Wasserversorgung: www.unser-wasser.de

Arbeitsgemeinschaft gegen kommunalen Ausverkauf im Ruhrgebiet: www.attac.de/witten

Attac, GATS-Informations- und Kampagnenseite: www.attac.de/gats

Attac, AG Privatisierung: www.attac.de/privatisierung, www.privatisierungswahn.de

Berlin Umsonst, auf der Kampagnenseite finden sich Hinweise auf aktuelle Aktionen unter dem Motto »Schluss mit Schluss«: www.berlin-umsonst.tk

BUKO: www.buko.info, Bundeskongress 2004 zum Thema Privatisierung

DEZENT: Genossenschaft zur Entwicklung dezentraler Regionalstrukturen: www.dezent-eg.de

GATSwatch, kritische GATS-Website, getragen von Corporate Europe Observatory und dem Transnational Institute in Amsterdam: www.gatswatch.org

Gerechtigkeit jetzt! Aktionsbündnis von Brot für die Welt, Misereor, Germanwatch, EED, WEED, FIAN u.a. für mehr Gerechtigkeit im Welthandel: www.gerechtigkeit-jetzt.de

Mülheimer Bürger-Initiativen (MBI); Homepage mit Verweisen auf andere Bürgerinitiativen und Netzwerke in NRW: www.mbi-mh.de

Polaris Institute; Homepage der gleichnamigen kanadischen NGO mit zahlreichen Informationen zu Handel und öffentlichen Dienstleistungen: www.polarisinstitute.org

Public Services International Research Unit (PSIRU): umfangreiches Informationsmaterial zu öffentlichen Dienstleistungen weltweit: www.psiru.org.uk

Rosa Luxemburg Projekt zu Öffentlichen Gütern, Privatisierung und Wiederaneignung: www.wem-gehoert-die-welt.de

Seattle to Brussels (S2B) Network; europäisches Netzwerk für ein anderes Welthandelssystem: www.s2bnetwork.org

Stopp GATS, österreichische GATS-Kampagne: www.stoppgats.at

Verband kommunaler Unternehmen: www.vku.de

Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft Verdi: www.verdi.de

WEED; Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung: www.weed-online.org

World Development Movement; Seite der britischen NGO mit vielen Infos zu GATS und WTO: www.wdm.org.uk

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung



weed

weed wurde 1990 gegründet und ist eine unabhängige Nichtregierungsorganisation. Wir sind mit dem Ziel angetreten, in der Bundesrepublik Deutschland mehr Bewusstsein für die Ursachen der weltweiten Armut- und Umweltprobleme zu schaffen. weed engagiert sich in nationalen und internationalen Netzwerken und führt Organisationen und Initiativen in Nord und Süd zusammen.

Themenschwerpunkte:

- Internationale Verschuldung, Entschuldungsinitiativen und die Rolle Deutschlands
- IWF und Weltbank: Politik, Projekte und Programme
- Reform und Demokratisierung der internationalen Finanzmärkte
- Internationale Handelspolitik und WTO
- Nord-Süd-Politik der Europäischen Union
- Reform und Demokratisierung des UN-Systems

Die Instrumente unserer Arbeit:

- Wir erstellen Recherchen, Hintergrundmaterialien und Arbeitspapiere, z.B. den periodisch erscheinenden »weed-Schuldenreport«.
- weed führt Kampagnen durch, informiert politische Entscheidungsträger und interveniert in politische Entscheidungsprozesse.
- Wir wollen Bewusstsein schaffen durch die Veranstaltung von Seminaren, Workshops und Tagungen. Wir kooperieren intensiv mit Medien und betreiben Öffentlichkeitsarbeit.
- weed arbeitet in nationalen und internationalen NRO-Netzwerken mit.
- weed gibt den monatlichen Informationsbrief »Weltwirtschaft & Entwicklung« heraus.

Schreiben Sie uns oder rufen Sie einfach an:

weed

Bertha-von-Suttner Platz 13, 53111 Bonn

Tel.: +49 - (0)228 - 76613 - 0

Fax: +49 - (0)228 - 69 64 70

weed@weed-online.org

www.weed-online.org

weed

Torstr. 154, D-10115 Berlin

Tel.: +49 - (0)30 - 27 58 - 21 63

Fax: +49 - (0)30 - 27 59 - 69 28

weed bewegt – bewegen Sie weed!

Unterstützen Sie die Arbeit von weed und spenden Sie:

Sparda-Bank Köln (BLZ 370 605 90)

Konto-Nr. 947 466

oder online Spenden <http://www.weed-online.org/about/spenden/index.html>

Werden Sie Mitglied:

Einfach das Formular zum Beitritt unter <http://www.weed-online.org/about/join.html> ausfüllen.

Neuerscheinung:

Sprudelnde Gewinne? Transnationale Konzerne im Wassersektor und die Rolle des GATS

Aus dem Inhalt:

- »Wachstumssektor Wassermarkt«?
- Global Players im Profil: Veolia, Suez, RWE
- Politik im Dienste der Konzerne
- Die internationale Wasserlobby
- GATS und Wasser
- Akteure und ihre Interessen und Strategien im GATS-Prozess
- Nach dem Scheitern von Cancún: Wie geht es weiter mit dem GATS?
- Alternativen und Widerstand in Deutschland

Autorin: Christina Deckwirth

52 S., Preis : 3,00 € (Mitglieder 2,00 €), zzgl. Versandkosten



Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung

Kurz, kompetent, kompakt: Monatlich das Wichtigste über Globalisierung, Nord-Süd-Politik und internationale Ökologie

12 W&E-Informationsbriefe und ca. 6 W&E-Sonderdienste pro Jahr mit orientierenden **Kurzanalysen**, informativen **Fachartikeln** und Beiträgen zur **Strategiediskussion** der Zivilgesellschaft. **W&E-Update** und **W&E-Info-spiegel** mit Kurzinfos, Lesehinweisen und ausführlicher Terminvorschau.

Jahresabo für Einzelpersonen Euro 30,- €, für Institutionen, Organisationen und Medien 60,- €, jeweils zzgl. Versandkosten.

Bestellungen: WEED, Torstr. 154, 10115 Berlin, Fax: 030/27596928, oder <http://www.weed-online.org/publikationen/bestellung/#gats>

Abos und kostenlose Probeexemplare: WEED, Torstr. 154, 10115 Berlin, Tel. 030/27582163, Fax 27596928, e-mail: weed@weed-online.org, Internet: www.weed-online.org

ISBN: 3-937383-07-7