

Alois Humer

Services of General Interest in der EU – räumliche und raumpolitische Dimensionen

PhD
series

// IN //
PLAN //
/ NING

DISSERTATION

Titel der Dissertation

Services of General Interest in der EU – räumliche und raumpolitische Dimensionen

Verfasser

Mag. Alois Humer

angestrebter akademischer Grad
Doktor der Philosophie (Dr. phil.)

Wien, 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 092 454 Dissertationsgebiet lt.

Studienblatt: Dr.-Studium der Philosophie – Raumforschung und Raumordnung

Betreuer: Univ.-Prof. Dr. Heinz Faßmann

Services of General Interest in der EU – räumliche und raumpolitische Dimensionen

Alois Humer

PhD Series InPlanning

© Alois Humer, March 2016

ISBN

978-94-91937-22-4 (printed version)

978-94-91937-23-1 (electronic version)

DOI

<http://dx.medra.org/10.17418/PHD.2016.9789491937231>

Internal and cover design

In Ontwerp, Assen (Willem Dijkstra)

Digital access

InPlanning Technical Team

InPlanning Editor in Chief

Gert de Roo

PhD Series InPlanning

Published by InPlanning

Oude Kijk in 't Jatstraat 6, 9712 EG Groningen, The Netherlands

info@inplanning.eu

www.inplanning.eu



InPlanning is legally registered as cooperative under KvK 58997121

In Planning is the Platform supporting AESOP, the Association of European Schools of Planning, for sharing information on spatial planning.

// IN /
PLAN /
/ NING

The InPlanning PhD Series supports the publication and distribution of PhD theses produced within Schools of Planning. The InPlanning PhD Series is part of the InPlanning portfolio of books, journals, posters, videos, documentaries and other information carriers. The InPlanning PhD Series is available on the InPlanning App for tablets (iOS and Android) and via www.inplanning.eu.

This work is intellectual property and subject to copyright. All rights reserved, whether the whole or part of the material is concerned. Duplication of this publication or parts thereof is permitted only under the provisions of the 'Auteurswet' (Copyright Law) of the 23th of September 1912, in its current version, and permission for use must always be obtained from InPlanning. Violations are liable to prosecution under Dutch Law.

Vorwort: Motivation und Umfeld für diese Arbeit 11

Abstract in English 15

Zusammenfassung 17

1 **Einleitung:** **Services of General Interest – ein wichtiger Bestandteil** **des Europäischen Gesellschaftsmodells 19**

- 1.1 Problemlage und Relevanz 21**
 - 1.1.1 Sozioökonomische, demographische und räumliche Trends in Europa 21**
 - 1.1.2 Politische Vorstellungen der Europäischen Union 24**
- 1.2 Forschungsfragen und Thesen 27**
- 1.3 Erkenntnistheoretische Position und Vorgangsweise 29**

2 **Theoretischer Hintergrund:** **Services of General Interest im interdisziplinären Umfeld 31**

- 2.1 Historischer Rückblick 32**
- 2.2 Konzeptionelle und disziplinäre Zugänge 38**
 - 2.2.1 Ökonomischer Zugang: Theory of Public Goods and Public Choice 39**
 - 2.2.2 Philosophisch-politischer Zugang 44**
 - 2.2.3 Raumordnerischer Zugang: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse 45**
- 2.3 Forschungsstand 48**
 - 2.3.1 Aktuelle Forschungsbeiträge zur Daseinsvorsorge und Raumordnung 49**
 - 2.3.2 Aktuelle Forschungsbeiträge zu Services of General Interest und EU Regionalpolitik 52**
 - 2.3.3 Aktuelle Beiträge zur komparativen wohlfahrtsstaatlichen Forschung 55**
 - 2.3.4 Resümee 56**

3 **Analyserahmen:** **Theoretische Aufbereitung und methodische Bearbeitung 59**

- 3.1 Services of General Interest: Begriffsbestimmung und Kategorien 60
 - 3.1.1 Services of General Interest in den EU-Dokumenten: Bedeutung und Wandel 61
 - 3.1.2 Begriffsdimensionen und -kategorien von Services of General Interest 79
- 3.2 Kontextualisierung von Services of General Interest 82
 - 3.2.1 Trägerschaft von Staat, Markt und Gesellschaft 82
 - 3.2.2 Standards von SGI 85
 - 3.2.3 Driving Forces für SGI 89
- 3.3 Analyserahmen auf Basis sozioökonomischer und räumlicher Politikfelder 93
 - 3.3.1 Wohlfahrtsstaatliche Systeme 93
 - 3.3.2 Administrativ-planerische Systeme 98
 - 3.3.3 Drei Stufen der Analyse 103
- 3.4 Hypothesen und Methodik: Komparatistischer Ansatz und Fallstudien 111
 - 3.4.1 Hypothesen 111
 - 3.4.2 Quantitative Methoden 114
 - 3.4.3 Qualitative Methoden 115

4 **Analyse:** **Politische und räumliche Ordnungsmuster von Services of General Interest in Europa 117**

- 4.1 Typisierung der Staaten Europas nach Organisationsformen von SSGI 118
 - 4.1.1 Ausgangsüberlegungen 119
 - 4.1.2 Datenerhebung und -aufbereitung 120
 - 4.1.3 Ergebnisdarstellung 126
 - 4.1.4 Vergleich mit wohlfahrtsstaatlichen und planungspolitischen Typologien und Diskussion 142
-

- 4.2** Typisierung der Regionen Europas nach relativen SGI Schwerpunkten 144
 - 4.2.1** Analysefokus, Daten und Methodologie 145
 - 4.2.2** Regionale SGEI-, SSGI- und SGI-Indices und -Typologien 152
 - 4.2.3** Regionale SGI-Indices in deren territorialen, sozialen und ökonomischen Kontexten 168
 - 4.2.4** Erkenntnisgewinn und Diskussion 172
- 4.3** Vertikale und horizontale Planung von SGI am Beispiel des EU-Mitgliedsstaats Österreich 173
 - 4.3.1** SGI-relevantes zur Wohlfahrts- und Planungspolitik in Österreich 174
 - 4.3.2** Vertikale Integration von europäischen (SGI-)Vorgaben in die österreichische Planungspolitik 176
 - 4.3.3** Innerstaatliche sektorale und räumliche Planungen von Gesundheits-SGI in Österreich 182
 - 4.3.4** Räumliche und raumpolitische Implikationen 185

5 Diskussion und Schlussfolgerungen für die politisch-planerischen Systeme und die territoriale Organisation von SGI 189

- 5.1** Beantwortung der Fragen und Hypothesen 190
- 5.2** Schlussfolgerungen 194
- 5.3** Fazit und Ausblick 199

Literatur 203

Interviews 219

Annexe 221

Motivation und Umfeld für diese Arbeit

Die Abhandlung der vorliegenden Dissertation über räumliche Aspekte von Services of General Interest hat mehrere Motive. Das grundsätzliche Interesse, sich vertieft der Raumforschung als angewandter Disziplin der Geographie zu widmen, ist an erster Stelle zu nennen. Raumforschung erfordert interdisziplinäres Denken, bietet eine Vielzahl an einsetzbaren Methoden und sucht nach gesellschaftsrelevanten, empirischen Erkenntnissen. Zweitens ist die Auseinandersetzung mit einem Europa im Umbruch eine spannende Herausforderung. Europa hatte sich auch schon in der Vergangenheit vielfältigen gesellschaftlichen Änderungen zu stellen, die gegenwärtigen Umstände sind daher nicht außergewöhnlich. Die stetig steigende Vernetzung und Interdependenz vom Globalen bis zum Lokalen sowie zwischen horizontalen, gesellschafts-politischen und wirtschaftlichen Sphären, erfordern aber neue, integrative und raum-sensible Zugänge. Gegenwärtig spüren die europäischen Staaten sehr direkt Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise und müssen sich eigentlich dahinterliegenden, langfristigen, globalen Trends stellen. Nationale, eigene Wege werden für die europäischen Staaten in einer globalisierten Welt keine Lösungen bieten können. Was Europa im globalen Vergleich auszeichnet, sind sozial-gesellschaftliche Errungenschaften etwa bezüglich Arbeitsbedingungen, Bildungsmöglichkeiten, Solidarität und Sicherheit. Die Sozialen Wohlfahrtsstaaten zu Zeiten des Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums der Nachkriegszeit sind aber unter dem Einfluss global-ökonomischer Veränderungen und komplexere, pluralistische post-moderne Strukturen in Bedrängnis geraten. Es ist daher eine dritte Motivation, mehr über dieses sozial-gesellschaftliche Potential in den europäischen Staaten und Regionen in der gegenwärtigen Situation herauszufinden und Grundlagen zu schaffen, die eine Zukunfts-gerichtete europaweite Diskussion unterstützen können. In der bisweilen dualen politischen Ausrichtung der Europäischen Union werden ökonomische Wettbewerbsziele mit gesellschaftlichen Ausgleichszielen abgewogen (Schön 2006, Ache und Andersen 2009) – und genau in diesem Spannungsfeld sind Services of General Interest anzusiedeln. Gerade in den letzten 20 Jahren ist dieses eigentlich sehr national orientierte Politikfeld der öffentlichen Dienste stärker in den Fokus der EU-politischen Agenda gerückt. Nach einer ursprünglich ökonomischen Orientierung wurden Services of General Interest einer der Wegbereiter für Territoriale Kohäsion und ein viel zitiertes

Beispiel des European Model of Society, also Teil der insgesamt demokratischen und marktwirtschaftlichen Gesellschaftsvorstellungen Europas. Diese gemeinsamen Gesellschaftsvorstellungen sind aber in ihrem tatsächlichen Funktionieren und in ihren praktischen Ausprägungen europaweit genauso differierend wie Services of General Interest, was Fragen aufwirft, die mit fundierten empirischen Analysen beantwortet werden können.

Das von der EU-Regionalpolitik geförderte Programm für räumliche Grundlagenforschung ESPON – European Spatial Planning Observation Network – hat schließlich 2010 ein Projekt ausgeschrieben, um Services of General Interest europäisch komparativ und raumrelevant zu untersuchen. ESPON zeichnet sich als Schnittstelle zwischen Forschung und Politik aus (Humer 2010). Durch dieses ESPON Projekt SeGI – „Indicators and Perspectives for Services of General Interest in Territorial Cohesion and Development“ (Rauhut et al. 2013b) – konnte der Verfasser dieser Dissertation in einem internationalen, interdisziplinären Forschungsteam seine Fragen zu räumlich-politischen Ausprägungen von Services of General Interest weiterverfolgen, indem er von der ersten Ideenfindung im Frühjahr 2010 bis hin zum Endbericht im Herbst 2013 in jeder Phase dieses Projekts maßgeblich beteiligt war. Er arbeitete als Mitglied des Projektpartners Universität Wien – unter der Leitung von Univ.-Prof. Heinz Faßmann – und Leadpartner KTH Stockholm – unter der Leitung von Assoc.-Prof. Daniel Rauhut – mit insgesamt elf Forschungsinstitutionen in Europa zusammen. Diese Dissertation ist also an sich eine Monographie, baut aber auf mehreren Peer-reviewed Papers, Konferenz-Papers und Projekt-Berichten im Umfeld und Nachfeld des ESPON Projekts SeGI unter Federführung bzw. Mitwirkung des Verfassers auf. Die wichtigsten Arbeiten des Verfassers, die direkt oder indirekt im ESPON Projekt SeGI entstanden sind, seien an dieser Stelle genannt:

Zwei Co-Herausgeberschaften von Projekt-Endberichten sowie mehrere Mitwirkungen in Teilkapiteln:

- ESPON SeGI Final Report (Rauhut et al. 2013b) gemeinsam herausgegeben mit Rauhut, Smith, Ludlow und Borges
- ESPON SeGI Scientific Report (Rauhut et al. 2013a) gemeinsam herausgegeben mit Rauhut und Marques da Costa
- ESPON SeGI Drivers-Model (Humer, Faßmann und Rauhut 2013a)
- ESPON SeGI Scenarios (Borges und Humer 2013)
- ESPON SeGI Case Study Austria (Gruber, Humer und Faßmann 2013)

Sechs Peer-reviewed Papers:

- Bauer, Faßmann, Gruber und Humer (2012): Die Projekte DEMIFER und SeGI. Demografische Entwicklungen und sozialpolitische Herausforderungen; in: RaumPlanung 165 (6-2012), Dortmund, S.20-25
- Faßmann und Humer (2013b): Services of General Interest in Europe: political context and territorial evidence. An introduction; in: Romanian Journal of Regional Science RJRS, Vol. 7, pp 1-8
- Humer, Rauhut, Marques da Costa (2013b): European Types of Political and Territorial Organisation of Social Services of General Interest, in: Romanian Journal of Regional Science 7: 142-164.
- Humer und Palma (2013b): The provision of Services of General Interest in Europe: regional indices and types explained by socio-economic and territorial conditions; in: Europa XXI, Polish Academy of Sciences, Vol. 23, S.85-104
- Marques da Costa, E., Palma, P., Rauhut, D., Humer, A., Constantin, D., Velasco, X. (2013): What indicators to use when measuring Services of General Interest?; in: Europa XXI, Polish Academy of Sciences, Vol. 23, S.7-28
- Humer (2014): Researching Social Services of General Interest: an analytical framework derived from underlying policy systems. In: Journal of European Spatial Research and Policy ESR&P, Vol. 21, S.65-82 – *initiiert durch ein TU Wien Dissertantenseminar unter der Leitung von Prof. John Friedmann, Beatrix Haselsberger und Alexander Hamedinger.*

Zwei Working-Papers für Konferenzen:

- Humer, Rauhut, Marques da Costa (2012a): Towards a welfare typology for the ESPON Space; paper at the NS-ERSA Conference 2012, Oslo
- Humer, Rauhut und Marques da Costa (2012b): European Types of Politico-territorial Organization and Public-private Finance of Social Services of General Interest; paper at the ERSA Conference 2012, Bratislava

Zahlreiche Konferenzteilnahmen, u.a.:

- Humer und Palma (2013a): Services of General Interest as a prerequisite of competitiveness? Regional availability under territorial and economic aspects; presentation at the Regional Studies Association RSA European Conference, Tampere
- ESPON Projekt- und Programmtreffen (2011-2013) mit aktiven Beiträgen in Stockholm, Warschau, Budapest-Gödöllö, Lissabon, Krakau, Bukarest, Reykjavik-Akureyri, Alborg, Wien, Paphos, Dublin und Vilnius.

Diese eben genannten Arbeiten werden in den betreffenden Kapiteln der Dissertation noch näher vorgestellt und miteinander verknüpft. Es werden dabei prinzipiell nur Teile, die der Verfasser selbst geschaffen hat, im Kern der Arbeit verwendet. Weitere wissenschaftliche Ergebnisse der Kollegenschaft im ESPON Projekt SeGI – insbesondere in zwei Special Issues im Romanian Journal of Regional Science RJRS, Vol. 7, 2013 sowie in der Publikationsreihe der Polnischen Akademie der Wissenschaften EUROPA XXI, Vol 23, 2013 – werden in der Arbeit referenziert. Neben den ergiebigen, schriftlichen Ergebnissen konnte der Verfasser durch die Mitwirkung im ESPON Projekt SeGI auch wertvolle Einblicke in nationale und regionale Kontexte gewinnen und sich mit internationalen Kollegen detailliert austauschen. Stellvertretend für die Forschungsgruppe sei an dieser Stelle Univ.-Prof. Heinz Faßmann und Assoc.-Prof. Daniel Rauhut herzlich für die konstruktive Zusammenarbeit und gewährten akademischen Freiheiten gedankt.

Anmerkung:

In allen Teilen der vorliegenden Arbeit wird nach Möglichkeit eine geschlechtsneutrale Formulierung gewählt. Ist dies nicht möglich bzw. zweckmäßig, kommt rein aus Gründen der leichten Lesbarkeit stellvertretend die männliche Form zur Anwendung.

Services of General Interest in the EU – spatial and spatio-political dimensions

This work puts Services of General Interest ‘SGI’ into the centre of attention; as a shared object of welfare policy and spatial planning in a European context. Services of General (Economic) Interest is a political term of the European Union, first used in the Founding Treaties of the European Economic Communities in Rome 1957. Behind this term is the multifold field of public services and infrastructures such as energy, transportation and communication networks, as well as health care and educational facilities etc. Only since the 1990ies, SGI gain higher political relevance; first in the course of single market and liberalization issues, later in relation to social and territorial cohesion with regards to universal access. So far, the objective of SGI is not discussed too much within spatial relevant issues but in fact there is an important connection to spatial issues. Many EU communications, legal frameworks, white papers and charters speak of fair access to SGI for every citizen. The spatial relevance here lies within two dimensions. First there is a vertical question of economic and social political competency matters and second there is the de-facto provision of SGI taking place in regional contexts. The guiding research question is: “How should Services of General Interest be organized and provided in order to contribute to the objectives set out in European strategies?” Current megatrends – such as demographic ageing or economic crises etc. – further ask for adaption in the approach towards SGI provision. This work takes a critical rational scientific approach and tries to contribute with a comparative study on the political forms of SGI organization as well as the regional standards of provision. On the basis of case studies, conclusions are drawn for a better integrated, European way of organizing and providing SGI. We will need further terminological clarification as well as vertical and horizontal integrative approaches taking spatial characteristics into account in order to respond sustainably to challenges of an ageing society and remarkable regional disparities ahead. Being an integrative field, regional planning has a key here.

Diese Arbeit beschäftigt sich mit Services of General Interest ‚SGI‘ als einem gemeinsamen Objekt von Wohlfahrtspolitik und Raumordnung in einem europäischen Kontext. Services of General (Economic) Interest ist ein politischer Terminus der Europäischen Union, der schon seit den Gründungsverträgen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Rom 1957 in den europäischen Rechtsgrundlagen vertreten ist. Gemeint sind damit allerdings eine Vielzahl nationalstaatlicher Dienste und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge wie Energie-, Verkehrs- und Kommunikationsinfrastrukturen, Gesundheits- und Bildungseinrichtungen etc. Erst seit den 1990er Jahren gewinnt SGI an politischer Präsenz und Bedeutung auf europäischer Ebene; zuerst aufgrund des voranschreitenden Binnenmarkts und dessen Liberalisierungstendenzen, später verstärkt in Bezug auf soziale und territoriale Kohäsion im Sinne gleichwertiger Versorgungsstandards. Der Gegenstand der Services of General Interest wurde bisher zu wenig in einen Raumbezug gesetzt, wird insofern aber zu einem sehr raumrelevanten Thema, als diverse EU-Kommunikationen, Vertragswerke und Weißbücher und Chartas von fairem Zugang zu SGI für jeden Bürger sprechen. Die Raumrelevanz liegt dabei in zwei Dimensionen begründet: erstens die vertikale wirtschafts- und sozialpolitische Kompetenzfrage zwischen den verantwortlichen Ebenen und zweitens die de-facto Bereitstellung von SGI Diensten im regionalen Kontext. Die leitende Forschungsfrage ist: „Wie sollen Services of General Interest räumlich organisiert und bereitgestellt werden, um zu den Zielerreichungen der Europäischen Strategien beizutragen?“ Aktuelle Megatrends wie Alterung, Wirtschaftskrise etc. bedingen Änderungen in der Herangehensweise zu SGI. Die Arbeit versucht mittels eines kritisch-rationalen Ansatzes einen komparativen Beitrag zu politischen Organisationsformen zu SGI in Europa und zu regionalen Ausstattungsstandards zu leisten. Auf Basis von Fallbeispielen werden dann Schlüsse für eine integrative, europäische Herangehensweise gezogen. Es wird weitere Klärung brauchen zu terminologisch, definitorischen Aspekten und vertikal und horizontal integrative und raumsensible Ansätze, um zukunftsfähige Antworten auf die Herausforderungen einer alternden Gesellschaft und markanter räumlichen Disparitäten zu finden. Raumordnung als integratives Politikfeld ist ein Schlüssel dafür.

1

Einleitung:
**Services of General Interest – ein wichtiger Bestandteil
des Europäischen Gesellschaftsmodells**



Services of General Interest ist ein politischer Terminus der Europäischen Union. Schon seit den Gründungsverträgen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Rom 1957 (CEE 1957) ist der Begriff der Services of General Economic Interest – in weiterer Folge als „SGEI“ abgekürzt – in den europäischen Rechtsgrundlagen vertreten. SGEI ist ein Sammelbegriff für vor allem linienhafte, technische Infrastrukturen wie Schienenverkehr, Telekommunikation oder Energieversorgung. Der verallgemeinerte Begriff der Services of General Interest – „SGI“ – findet ab den 1990er Jahren Anwendung und ist eng an das politische Ziel der Territorialen Kohäsion geknüpft. Die Unterscheidung in marktbezogene und nicht-marktbezogene SGI, also SGI bei denen EU-wirtschaftspolitische Regelungen gelten oder nicht, wird in den EU-Dokumenten wichtig. Mit Inkrafttreten des EU Reform-Vertrags von Lissabon (EU 2010a) wird auch der Überbegriff SGI in das Europäische Primärrecht aufgenommen. Erst Anfang der 2000er Jahre taucht der Begriff der Social Services of General Interest – „SSGI“ – auf, allerdings ohne EU-rechtliche Basis. Unter SSGI werden z.B. Einrichtungen des Bildungs-, Gesundheits- oder Pflegewesens verstanden, also sozial-wohlfahrtsstaatliche Dienste. Für den weiteren Verlauf dieser Arbeit sind eingangs einige grundsätzliche Klarstellungen bezüglich SGI zu machen:

- SGI ist ein politisch-normativer Begriff aus der EU-Legislative.
- Die Definition, welcher Dienst als SGI im europäischen Sinn gilt, ist Sache der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten.
- Die Unterscheidung in SGEI bzw. SSGI ist von inhaltlicher Natur.
- Die Unterscheidung in marktbezogene und nicht-marktbezogene SGI ist eine wirtschaftsrechtliche Angelegenheit und kann SGEI, aber auch SSGI betreffen.

Definitions- und Abgrenzungsfragen sind also nicht immer einfach zu beantworten. Darauf wird in Kapitel 2 noch näher eingegangen. Einzelne Feststellungen zu SGI in verschiedenen Kontexten werden seitens der Europäischen Union auch nicht immer kongruent getroffen. Die generelle Wertigkeit von SGI in gesellschaftlicher Hinsicht ist aber ebenso gegeben wie die Involvierung in die EU-wirtschaftspolitische Agenda. Services of General Interest sind damit Bestandteil des viel zitierten European Model of Society, worauf im folgenden Unterkapitel eingegangen wird.

1.1

Problemlage und Relevanz

Warum sind Services of General Interest ein Thema in Europa? Sowohl die sozioökonomischen, demographischen und räumlichen als auch die gesellschafts-politischen Entwicklungen gehen im heutigen Europa im globalen Vergleich vielleicht nicht extrem dynamisch vonstatten, stellen sich aber sehr divergierend dar. Langfristig durchläuft Europa einen Prozess der demographischen Alterung samt gesellschaftlichen Umbrüchen. Kurzfristig werden die europäischen Regionen unterschiedlich stark von der Finanz- und Wirtschaftskrise um 2009 getroffen. Die politischen Antworten darauf sind teilweise widersprüchlich, im Spannungsfeld zwischen Ausgleich und Wettbewerb mit unterschiedlichen Konsequenzen für politische Integration und regionale Lebensqualität. Services of General Interest sind von grundsätzlicher Wichtigkeit zur Lebensentfaltung der Menschen und zur Teilnahme am Markt für Unternehmen; ihr Funktionieren ist also ein bedeutender Baustein in der Entwicklung der europäischen Regionen. SGI, oder allgemeiner formuliert, Basisinfrastrukturen und wohlfahrtsstaatliche Vorkehrungen sind in ihrer Wichtigkeit ein europäisches Spezifikum und ein konstituierender Faktor der gesellschafts-politischen Stabilisierung in Europa. Im Folgenden wird auf einige zentrale Entwicklungstrends sowie politische Strategien in Europa, die in gewisser Weise einen Rahmen für SGI vorgeben bzw. denen sich SGI-Organisation gegenübersteht, eingegangen.

1.1.1

Sozioökonomische, demographische und räumliche Trends in Europa

Wie eingangs erwähnt kann es zu pauschal sein, von ‚den Entwicklungen Europas‘ zu sprechen. Es ist die Vielzahl und Gleichzeitigkeit an – teils divergierenden – Entwicklungstrends, die derzeit für Europa, seine Staaten, Städte und Regionen herausfordernd sind. An erster Stelle muss die demographische Entwicklung angesprochen werden. Beide Hauptkomponenten der demographischen Entwicklung – natürliche Bevölkerungsentwicklung sowie Wanderung – haben sich in den vergangenen Jahrzehnten verändert und sind für die zukünftigen Jahrzehnte abschätzbar (De Beer et al. 2010). Die Gesellschaft Europas wird prinzipiell älter. Das liegt an den Teilkomponenten der natürlichen Bevölkerungsentwicklung: die Geburtenrate stagniert bzw.

war in der jüngeren Vergangenheit rückläufig und die Lebenserwartung steigt. Fertilitätsraten – also die Anzahl an Kindern pro Frau – von um die 1,3-1,4 reichen bei weitem nicht für eine eigene Reproduktion der Gesellschaft aus. Zudem stieg dank des ökonomischen Wohlstandes, besserer medizinischer Versorgung und insgesamt steigender Lebensqualität die Lebenserwartung stetig an und ist in vielen europäischen Staaten bereits jenseits der 80 Jahre. Die Kohorten der 65- und Mehrjährigen werden also in den kommenden Jahrzehnten quantitativ bedeutender werden, die der unter 15-Jährigen unbedeutender. Langfristig, bei dauerhaft niedrigen Geburtenjahrgängen, ist die gesellschaftliche Balance in Form der Abhängigenquote – also erwerbsfähige Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren versus Junge plus Alte – gefährdet. Die Entwicklungen der demographischen Hauptkomponente der natürlichen Bevölkerungsentwicklung begründen sich auf postmoderne gesellschaftliche Trends und sind in der Form nicht reversibel. Familien bzw. Haushalte wohnen nicht mehr in Mehrgenerationenform zusammen, klassische Familienstrukturen werden insgesamt aufgebrochen und Ausbildungserfordernisse bedingen ein steigendes Erstgebäralter. Spezialisierung und Flexibilisierung in der Arbeitswelt erfordern tägliche bis lebenszyklische Mobilität. Die zweite demographische Hauptkomponente der Wanderung kann die Trends der natürlichen Bevölkerungsentwicklung verstärken oder ihnen entgegenwirken. Beispielhaft sei erwähnt, dass etwa Immigration von Personen im erwerbsfähigen Alter hilft, die Abhängigenquote zu stabilisieren, oder im Falle von Emigration insbesondere junger Erwachsenen-Kohorten sich die Lage doppelt verschärft, weil neben potentiellen Arbeitskräften auch potentielle Eltern abhandenkommen. Internationale bzw. regionale Migration ist daher für die demographische Entwicklung Europas von entscheidender Bedeutung. All diese demographischen Prozesse passieren räumlich nicht homogen, sondern regional spezifisch, sodass nach Raumtypen – z.B. urban versus rural – und Teilräumen – z.B. europäischer Zentralraum versus Peripherien – unterschiedliche demographische Regime feststellbar sind, mit positivem demographischen Potential genauso wie alternde und schrumpfende Regionen (Bauer et al. 2012). Migration als die mittlerweile dominierende Komponente bevorteilt generell urbane Räume und kontinentale Zentralräume, während etwa altindustrielle, ländliche Regionen an Bevölkerung verlieren und ungünstigere Bevölkerungsstrukturen bekommen.

Das steht in Wechselwirkung mit der Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation. Der Entwicklungspfad von modernen, fordistischen und Industrie-basierten

hin zu postmodernen, Dienstleistungs-orientierten Marktwirtschaften braucht Räume, die gut vernetzt sind sowie diversifizierte Humanressourcen und potente Absatzmärkte bieten. Auf den unterschiedlichen Maßstabsebenen trifft das aus kontinentaler Sicht vor allem auf den europäischen Zentralraum zwischen London, Paris, Benelux, Westdeutschland und Norditalien sowie mit regionaler Perspektive auf (Haupt-)stadtreionen samt Umland zu. Die wirtschaftliche Entwicklung Europas und seiner Regionen ist in den Jahren durch die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise maßgeblich zensiert worden. Die Europäische Kommission hat den achten Kohäsions-Zwischenbericht (CEC 2013b) zwecks Monitoring der regionalen und urbanen Dimension der Krise gewidmet. Die Hauptaussage ist, dass in den Jahren der Krise die eigentlich über Jahrzehnte stetig voranschreitende regionale Konvergenz umgekehrt wurde und Disparitäten wieder gestiegen sind. Zwischen 2007 und 2013 gab es mehrere Quartale mit rezessiver BIP-Entwicklung – vor allem in den peripheren Staaten des Baltikums, Irland, Spanien und Griechenland – und einen erheblichen Anstieg der öffentlichen Verschuldung aufgrund von Konjunkturpaketen, rückläufigen Steuereinnahmen, Stützungszahlungen in den Banken- und Finanzsektor und nicht zuletzt steigenden Ansprüchen an sozialen Finanzmitteln wie Arbeitslosenunterstützung und SSGI. Armuts- und Ausgrenzungsgefahr stiegen für die Bevölkerungsteile der unter-60-jährigen EU-weit in den Jahren 2009 bis 2011 um ca. einen Prozentpunkt auf über 24% an (CEC 2013b: Abb.3). Dieser Anteil ist insgesamt bedenklich hoch, die geringe Steigerungsrate in den späten Jahren der Krise ist allerdings ein positives Zeugnis der europäischen Sozialpolitiken. Vor allem in den von der Krise am meisten betroffenen Staaten, wie den baltischen Staaten, sank das verfügbare Haushaltseinkommen maßgeblich, was indirekt die soziale Abhängigkeit der Bevölkerung erhöht und den individuellen Spielraum für soziale Dienste einschränkt. Die Europäische Kommission spricht von materieller Deprivation, sobald ein Haushalt sich weniger als 5 von 9 Gütern des Grundbedarfs leisten kann. EU-weit traf dies 2011 auf immerhin 8,8% der Haushalte zu, am schwierigsten ist die Lage in den beiden Beitrittsstaaten von 2007 mit 30-35% (CEC 2013b: Kap.2.6). Regional waren vom BIP-Rückgang vor allem baltische – bis zu -6% pro Jahr – und mitteleuropäische Regionen betroffen, von steigender Arbeitslosigkeit vor allem südeuropäische Regionen – bis zu 25% Arbeitslosenquote (CEC 2013b: Kap.3.1). Internationale Migration nahm quantitativ ab, was sich regional aber sehr unterschiedlich darstellt. Während die Emigration aus den baltischen Ländern weiter zunahm, gewann etwa Polen durch Remigration Bevölkerung zurück. Regionen mit vor der Krise intensivem Baugewerbe wie etwa in Teilen

Spaniens und Norditaliens verloren ebenfalls Bevölkerung. Hauptstadtregionen waren die Wanderungsbilanz betreffend relativ bevorzugt. Mit Blick auf die urbanen Regionen zeigt sich ein duales Bild, das in den nationalen Kontext eingebettet ist. In relativ Krisen-resistenten Staaten steigerte sich das regionale BIP in urbanen Regionen schneller als im nationalen Vergleich, in Krisen-anfälligen Staaten sank dafür das regionale BIP in urbanen Regionen rascher. Im urbanen Vergleich schnitten Hauptstadtregionen insgesamt besser ab als nachgereichte, kleinere Stadtregionen. Die kohäsionspolitischen Konsequenzen, die im Achten Zwischenbericht (CEC 2013b: Kap. 5) gezogen werden, betonen die Gefahr mangelnder Handlungsfähigkeit gegenüber Armut und Ausgrenzung auf staatlicher Seite – wegen hoher öffentlicher Verschuldung – und auf individueller Ebene – wegen geringer verfügbarer Haushaltseinkommen. Gemeinsam mit den oben diskutierten langfristigen demographischen Trends der sich verschiebenden Abhängigenquoten mit steigendem Druck auf Pensions- und Sozialsysteme sind die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise also ein sehr forderndes Umfeld zur Organisation und Bereitstellung von Services of General Interest, die für gesellschaftspolitische Stabilität sorgen können. Reziprok gehen auf die SGI-Sektoren noch dazu wichtige Anteile an der volkswirtschaftlichen Entwicklung und dem Arbeitsplatzangebot in den europäischen Staaten zurück. Wie das Centre of Employers and Enterprises providing Public Services, CEEP¹ in ihren Aussendungen betont, gehen über 25% des BIP und 30% aller Arbeitsplätze in der EU auf öffentliche sowie private SGI Anbieter zurück (CEEP 2013).

1.1.2

Politische Vorstellungen der Europäischen Union

Die strategische Ausrichtung der Europäischen Union ist durch ein Schema der Abwägung gekennzeichnet. In der großen, gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Ausrichtung wird seit der Gründung der EU ein Nebeneinander von Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion gesucht, das in Bezug auf die räumliche Entwicklung der Union im Denken im Nachhaltigkeitsdreieck noch um die Umwelt ergänzt wird (CEC 1999, Dühr et al. 2010). Dieses dritte, räumliche Standbein wird aber im politischen Handeln ebenfalls den dualen Metazielen nach Wirtschaftskraft oder nach sozialem Ausgleich zugeordnet, indem es in jeweilige Währungen – also z.B. Finanzen oder Lebensqualität – übersetzt wird. Diese Dialektik deutet sich schon in der Gründungsphase der heutigen Europäischen Union an. Formal eine volkswirtschaftliche Kooperation

zwischen Nationalstaaten (CEE 1957), stand informell und offenkundig ein soziales Friedensprojekt dahinter.

Wirtschaftspolitisch strebt die EU nach Wachstum durch einen vollkommenen Binnenmarkt, indem die vier Maastrichter Kriterien des freien Kapital-, Waren-, Dienstleistungs-, und Humanressourcenverkehrs erfüllt sind (EC 1992) und nicht durch etwaige innere geopolitische Grenzen, Handelsbarrieren oder sonstige Marktbeeinflussungen gebremst werden. In einer konsequenten Auslegung bedeutet das auch die gänzliche Nicht-Einflussnahme der öffentlichen Hand in Marktprozesse. Ein detaillierter Katalog bezüglich staatlichen Beihilfenrechts soll dafür sorgen, dass möglichst selten und wenig öffentliche Gelder zur Unterstützung von Marktteilnehmern eingebracht werden, um Bevorteilungen zu vermeiden und gleichwertige Marktchancen zu erhalten. Neoklassisch, liberal gedacht sollte sich damit langfristig eine – auch räumliche – Balance einstellen. In der Beschreibung freier Marktkräfte sind Polarisierungstheorien allerdings empirisch brauchbarer. Wie etwa Harvey (2001: Teil 2) und Novy (2003) zufolge, führt freier, in der Regel aber imperfekter Markt zu Konzentration und schafft regionalwirtschaftliche Gunst- und Ungunsträume. Für die für Bürger und Unternehmen essentiell wichtigen Services of General (Economic) Interest wurden auch Ausnahmen geschaffen, dass die staatliche Hand ausgleichend eingreifen kann, ohne die selbst auferlegten Binnenmarktregeln zu brechen.

Auf der anderen Seite der europäischen Waage steht soziale Ausgleichs- und Kohäsionspolitik für eine gleichmäßige, konvergierende Entwicklung der Union. Während in den Anfängen der heutigen EU die sozialpolitische Agenda aus in erster Linie sicherheits- und friedenspolitischen Aspekten bestand, wurden die Ziele und Maßnahmen spätestens mit den Beitrittsrunden der südeuropäischen Mitgliedsstaaten in den 1980er Jahren operativer. Um die Regionen Griechenlands, Spaniens und Portugals auf Augenhöhe mit den Regionen der bisherigen EU9 zu bringen, bedurfte es spezieller Programme und Interventionen, was den Beginn der EU Kohäsions- und Regionalpolitik markierte. Mittlerweile ist dieses Politikfeld mit das Budget-stärkste der Europäischen Kommissions-Agenden. Laut dem derzeit gültigen EU Vertrag von Lissabon (EU 2010a: Art. 3) stützen sich diese und alle weiteren sektoralen Politikfelder auf die drei Säulen der ökonomischen, sozialen und territorialen Kohäsion. Gerade die dritte und jüngste Kohäsionssäule steht in engem Zusammenhang mit Services of General Interest. Peyrony (2007) und Robert (2007) sehen – mit Bezugnahme auf das französische Verständnis von regionaler

Ausgleichspolitik und öffentlichen Diensten – Services of General Interest überhaupt als Türöffner für den Begriff der territorialen Kohäsion in die EU-politische Agenda und letztendlich in das Primärrecht. Im Spannungsfeld von Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion sieht Waterhout (2007: 40ff) Services of General Interest deutlich im diskursiven Umfeld von einem wie er es nennt ‚Europe in Balance‘. Für Mitterlehner et al. (2013) sind Binnenmarkt und Daseinsvorsorge sogar ein an sich europäischer Antagonismus und somit Services of General Interest automatisch im Konflikt mit Binnenmarkt-Regeln.

Im Vergleich zur an rein quantitativem Wachstum orientierte Vorgängerstrategie ‚Lissabon 2000‘ (LISBON STRATEGY) ist die aktuelle langfristige Strategie der Europäischen Union mit ‚Europa 2020‘ (EUROPE 2020) sensibler auf qualitatives und sozial verträgliches Wachstum ausgerichtet, was sich in einer stärkeren Einbettung von SGI widerspiegelt. Diese Dachstrategie für die europäischen Sektorpolitiken baut auf drei Wachstumsarten – ‚smart, sustainable and inclusive growth‘ – und fünf expliziten Zieldimensionen – Beschäftigung, Forschung, Klima/Energie, Bildung und Armut – auf, wobei sich jeder EU-Mitgliedsstaat eigene Zielwerte setzt. Verschiedene Bereiche von Services of General Interest können zu allen fünf Zieldimensionen beitragen. Komornicki (2013) sieht Services of General Interest auch als einen Schlüssel zur Verräumlichung der Europa 2020 Strategie indem sie ein Bindeglied hin zur ‚Territorialen Agenda 2020‘ der Europäischen Union (EU 2011) sein können. Nicht ganz vergleichbar zur supranationalen, von der Europäischen Kommission gesteuerten Europa 2020 Strategie ist der Begriff eines ‚European Model of Society‘ (Faludi 2007), unter dem prinzipielle gesellschaftspolitische Überzeugungen und Funktionsweisen zu verstehen sind. Europäische Grundwerte wie Demokratie, Menschenrechte, Wohlfahrt und soziale Marktwirtschaft sind darunter zu subsumieren. Das European Model of Society muss dabei als kleinster gemeinsamer Nenner der nationalen Wohlfahrts- und Gesellschaftspolitiken verstanden werden und wird vor allem als Abgrenzungsbegriff zu etwa Nordamerika und anderen Teilen der Welt benützt (Faludi 2007). Die Idee der Services of General Interest und des Zugangs aller zu diesen essentiell wichtigen Diensten ist ebenfalls ein Bestandteil dieses Gesellschaftsmodells, wie im politischen Dokument des SGI Weißbuchs der Europäischen Kommission (CEC 2004b) prominent erwähnt wird und wie etwa Littke und Rauhut (2013) in ihrer humanrechtlich und politisch-philosophischen Argumentation nach dem Menschenrecht auf Zugang zu SGI unterstützen. Wo – regional, räumlich gesprochen – welche Mindeststandards an SGI-

Bereitstellung gewährleistet sein müssen, ist letztendlich eine gesellschaftlich, normative Problematik.

Das Kerninteresse dieser Arbeit, also die Räumlichkeit von Politikbereichen – in diesem Fall SGI – nimmt auf EU-strategischer Ebene keine bedeutende, sondern eher nur eine implizite Rolle ein. Neben den politischen Zielformulierungen sind auch noch die politischen Abläufe und Praktiken zu beachten. Das Prinzip der Subsidiarität (Faludi 2012) – also die Verantwortung einer bestimmten EU-politischen Agenda durch die niedrigst mögliche, geeignete Gebietskörperschaftsebene – spielt auch für SGI eine wichtige Rolle und bringt somit eine räumliche Note ein, was die politische Organisation betrifft. Multilevel Governance bzw. Multilevel Polity (Faludi 2012) als weiteres Politikprinzip für geteilte Kompetenzbereiche in der Europäischen Union, ist in diesem Fall insbesondere für Services of General Economic Interest von Bedeutung und bietet einen Ablaufrahmen, in dem vertikal – zwischen den Ebenen – und horizontal – zwischen öffentlich, privaten und intermediären Akteuren – zu politischen Agenden kooperiert wird. Eine ambitionierte, raumsensible Politik ist jedoch insgesamt in den EU Strategien und rahmengebenden Politikbereichen nicht explizit auszumachen, sondern nur über pauschale Formulierungen – wie die Forderung gleichwertigen Zugangs zu SGI für alle Bürger und Unternehmen (CEC 2004b) – vorhanden.

1.2

Forschungsfragen und Thesen

Die vorangegangene Skizzierung europäischer Problemlagen und der politischen Prinzipien und Visionen hat deutlich gemacht, dass die vielen Herausforderungen, die auf die Europäische Union zukommen, räumlich different zu betrachten sind. Services of General Interest nehmen unbestritten einen wichtigen Platz in der sozial- und wirtschaftspolitischen Agenda der EU ein. Nicht zuletzt sind SGI auch ein möglicher Wegbereiter und mehr noch, eine mögliche Konkretisierung für das vieldeutige Ziel der Territorialen Kohäsion. Während über kulturelle, soziale sowie insbesondere über wirtschafts- und wettbewerbsrechtliche Normen zu SGI genaue Vorstellungen da sind – auch wenn diese nicht immer kongruent sind – sind raumpolitische Ansätze vergleichsweise schwach ausgeprägt. Die generelle Zielsetzung der Europäischen Union nach fairem Zugang zu SGI für jeden Bürger unabhängig vom Wohnort – also kurz gesagt: „SGI für jeden und überall“ – hat aber eben

nicht nur eine sozioökonomische Dimension, sondern auch eine explizit räumliche Dimension. Es stellt sich neben den etablierten sozioökonomischen Problemstellungen somit die übergreifende Frage nach der Räumlichkeit von SGI in Europa.

Um sich dieser Analysedimension nähern zu können, braucht es Verständnis über die gegenwärtigen Mechanismen der SGI-Organisation in Europa, also eine europaweit vergleichende Sicht, welche Politikansätze hinsichtlich der Bereitstellung und Finanzierung sowie der raumplanerischen Steuerung verfolgt werden. Dann braucht es Kenntnis über Einflüsse auf die tatsächliche SGI Ausstattungsstandards auf regionaler Ebene mit repräsentativem Charakter und zuletzt eine Einsicht in die konkrete Umsetzung raumrelevanter Politiken zu SGI in horizontaler – zwischen Sektorpolitiken – wie vertikaler – zwischen Verantwortungsebenen – Ausrichtung. Drei Thesen und daran anschließende, konkrete Fragen helfen, die Raumrelevanz im politisch wie planerischen Sinn zu erfassen.

These A:

Organisationsformen von SGI sind eine Ausprägung nationaler sozial- und planungs-politischer Systeme und daher europaweit heterogen.

Wie werden SGI in den europäischen Staaten politisch und räumlich organisiert und ist für die Organisationsform eher der Charakter des jeweiligen SGI ausschlaggebend, oder sind es die politisch-planerischen Strukturen?

These B:

Ungleiche territoriale Voraussetzungen bewirken auch heterogene Standards der Ausstattung mit SGI in den Regionen Europas.

Wie heterogen sind die SGI-Ausstattungsstandards in den europäischen Regionen und durch welche Einflüsse von territorial relevanten – demographischen, ökologischen, sozialen, ökonomischen und politischen – Aspekten wirken auf die Ausstattungsstandards?

These C:

Die heterogenen politisch-planerischen und territorialen Voraussetzungen limitieren eine vertikal und horizontal integrative Organisation und Bereitstellung von SGI im Sinne einer gemeinsamen europäischen Zielerreichung.

Mit welchen planungspolitischen Ansätzen und Instrumenten werden SGI in der Praxis der EU-Mitgliedsstaaten für die Regionen organisiert und bereitgestellt?

Diese drei Thesen und dazu aufgeworfenen Fragen können vorerst als Anknüpfungspunkt für eine hintergründige Auseinandersetzung mit dem Begriff der Services of General Interest, seiner Einordnung in theoretische Zugänge und rechtlich-politische Qualitäten dienen und sollen im weiteren Verlauf – nach einer wissenschaftlichen State-of-the-Art Analyse – mit konkreten Hypothesen versehen werden und raumwissenschaftlich, empirisch bearbeitet werden. Davor ist allerdings zu klären, welche Organisationsformen überhaupt auf SGI angewendet werden und welche territorialen Voraussetzungen maßgeblich sind.

1.3

Erkenntnistheoretische Position und Vorgangsweise

Die Arbeit hat zum Ziel, räumliche Ausprägungen von SGI zu verstehen, zu analysieren und zu bewerten. Services of General Interest werden in dieser Dissertation als zentrales Untersuchungsobjekt behandelt und zwar aus einer räumlichen Makroperspektive und mit einem kritisch-rationalen Ansatz. Der kritische Rationalismus nach Karl Popper führt zu einer schrittweisen Erkenntnisgenerierung und erlaubt repräsentative, verallgemeinerbare und falsifizierbare Aussagen im Sinne eines deduktiven Designs – von der Gesamtheit wird also auf Einzelfälle geschlossen. Vergleichbare Daten und eine nachvollziehbare Bearbeitung sind integrativer Bestandteil dieses Forschungsansatzes, der als Raumstrukturforschung eines der Mainstream-Paradigmen der Humangeographie darstellt (Weichhart 2008, Egner 2010). Im Einleitungs-Kapitel 1 wurden kurz die Hintergründe zu diesem Begriff, die Relevanz und die Problemlagen in einem europäischen Kontext aufgezeigt sowie eine zentrale Forschungsfrage aufgeworfen und mit Thesen versehen. Ausgehend von den Thesen werden in Kapitel 2 aus der Literatur bekannte Theorien und Konzepte sowie aktuelle Forschungsbeiträge, die helfen können, Services of General Interest zu verstehen, vorgestellt. In Kapitel 3 wird eingangs eine detaillierte Aufbereitung des EU-politischen Konzepts der Services of General Interest geboten und mithilfe der Erarbeitungen des Kapitels 2 eine Kontextualisierung von Services of General Interest vorgenommen und ein Analyserahmen für eine empirische Bearbeitung vorgestellt. In Kapitel 4 werden auf Basis des dreistufigen Analyserahmens und unter Verwendung quantitativer

und qualitativer Methoden, Primär- und Sekundärdaten die Grundlagen zur Beantwortung der Forschungsfragen und Testung der Hypothesen gelegt, bevor in Kapitel 5 die Ergebnisse diskutiert und bewertet werden. In Kapitel 5 wird auch eine schließende Beantwortung der Thesen und Fragestellungen erfolgen, inklusive kurzer Synthese der Erkenntnisse und Ausblick.

2

Theoretischer Hintergrund:
Services of General Interest im interdisziplinären Umfeld



In diesem Kapitel folgt eine Auseinandersetzung mit theoretischen Hintergründen zu Services of General Interest. Zuerst wird ein historischer Überblick geboten und danach werden ökonomische und philosophische Theorien in Bezug auf öffentliche Dienste und Güter diskutiert. Abschließend werden Konzepte und methodische Vorgehensweisen bisheriger Forschungen zu SGI behandelt.

2.1

Historischer Rückblick

Nachfolgend werden Aspekte der SGI-Politik in verschiedenen historischen Phasen – in der industriellen Revolution, in den Weltkriegen, im Wohlfahrtsboom und in der Europäisierung – aufgegriffen. Die Frage, was der Staat oder allgemeiner die organisierte Gesellschaft als Dienstleistungen den Menschen zur Verfügung stellen soll und muss, ist eine ausgesprochen grundsätzliche Frage. Sie bestimmt nicht etwa nur den Staatsaufbau, die Wichtigkeit von Ministerien und das Ausmaß an Bürokratie, sie ist auch zentraler Bestandteil eines staatlichen Selbstverständnisses. Komplementär dazu ist es eine ebenso grundsätzliche Frage, welche Dienstleistungen eben nicht-staatlich, also in privater, familiärer bzw. ökonomischer Organisation verbleiben sollen. Im Rückblick wird deutlich, wie unterschiedlich die Frage nach den zentralen und von der öffentlichen Hand anzubietenden Dienstleistungen beantwortet wurde und wie historisch-politische Kontexte prägend für die Entwicklung waren.

Das gegenwärtige Verständnis über öffentliche Dienste und Services of General Interest hat ihren Ursprung in der Industrialisierung. Hoheitliche Dienste gab es in gewisser Weise auch schon früher, waren aber im Mittelalter und der frühen Neuzeit eher auf militärische, sicherheitspolitische und juristische Funktionen begrenzt. Dies trifft auch auf Kommunikationsinfrastrukturen wie Postwesen und Straßenbau zu. Von gemeinschaftlichem Bildungs- oder Gesundheitswesen oder sozialer Sicherung war in agrarisch geprägten Gesellschaften keine Rede. Gemeinsam mit der Industriellen Revolution waren die Herausbildung und Verfestigung von Nationalstaaten im 19. Jahrhundert eine wichtige Basis für die Etablierung von Sozialstaatlichkeit und Daseinsvorsorge.

So sieht etwa der preußische Reformler des frühen 19. Jahrhunderts, Freiherr Von Stein, den Ausgangspunkt für umfassende sozial-staatliche Intervention in der Industrialisierung und der damit einhergehenden Verstädterung. Er erachtet

Daseinsvorsorge als Notwendigkeit für die kapitallose Klasse, ihre missliche Lage – in punkto Lebensentfaltung und -qualität – zu verbessern. Als ideale Staatsform dafür sieht er ein soziales Königtum. Die Sozialstaatlichkeit soll nicht so weit gehen, dass Freiheitsbeschränkungen und große Abhängigkeiten entstehen. In dem Sinne argumentiert Von Stein eigentlich neoliberal (Bull 2008). Genauer gesagt sieht Von Stein den Staat bloß als Rahmengeber um persönliche, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entfaltung zu ermöglichen, die ein Einzelner nicht schaffen könnte. Ob und wie der Einzelne diese Möglichkeiten nutzt, sei ihm überlassen, die Freiheit des Einzelnen soll so groß wie möglich bleiben und keine institutionalisierten Abhängigkeiten geschaffen werden.

Spätestens zu Ende des 19. Jahrhunderts werden in den industrialisierten Ländern Europas einige der zentralen Weichenstellungen für Services of General Interest gelegt. Zur Besserung der Lebensbedingungen und Hygiene werden municipalisierte Infrastrukturen von Gas und Wasser organisiert, öffentliche Krankenhäuser gibt es bereits vor dem 18. Jahrhundert. Das Wiener Bürgerspital der frühen Neuzeit könnte heute als ein multifunktionales Versorgungszentrum bezeichnet werden, in dem nicht nur Kranke gepflegt wurden, sondern auch Obdachlose und Waisen beherbergt wurden, Gesundheitsdienste kommerziell organisiert wurden und medizinische Ausbildung stattfand (siehe Pichlkastner und Scheutz 2013–2016). Aus wirtschaftlicher Sicht ist der weitläufige Ausbau der netzwerkartigen Infrastrukturen – v.a. Schienenverkehr und Telefonie – von großer Bedeutung. Soziale Dienste wie Armenfürsorge und sozialer Wohnbau werden in den Städten eingerichtet, dazu werden für die Arbeiterschaft Kranken- und Unfallversicherung sowie Rentenkassen eingeführt. Weigl (2013) schätzt anhand des Beispiels der Großstadt Wien das Elend des Ersten Weltkriegs als eine entscheidende Triebkraft hin zu einer umfassenden Daseinsvorsorge und eines dazugehörigen administrativen Apparates ein. Noch 1917 wurde z.B. in Österreich unter Kaiser Karl ein Ministerium für soziale Fürsorge geschaffen und Gesetze zur gesundheitlichen und sozialen Betreuung von Minderjährigen verabschiedet. In den Zwischenkriegsjahren folgten verstärkt arbeitsrechtliche Abkommen und Versicherungen. Unterernährung, Verwahrlosung, Krankheit und hygienische Missstände waren für breite Bevölkerungsteile reale Bedrohungen und Ausgangspunkt für das Programm des Roten Wiens der 1920er Jahre mit weitreichenden Maßnahmen in der sozialen Daseinsvorsorge; unter anderem die berühmte ‚sanitäre Revolution‘ im sozialen Wohnbau (Weigl 2013).

Der Verfassungsrechtler Ernst Forsthoff reflektiert die Konsequenzen der Industrialisierung für das gesellschaftliche Leben und definiert erstmals den Begriff der Daseinsvorsorge in den 1930er Jahren – aus einer konservativen, nationalsozialistischen Argumentation heraus. Im Gegensatz zum quasi autarken Menschen vom Land, ist der Stadtmensch sozial bedürftiger in dem Sinn, dass er abhängig ist von der Gesellschaft. Er hat ein sogenanntes höheres Appropriationsbedürfnis – im Sinne von Angewiesenheit. Menschen in der Stadt sind in einer ‚massentümlichen Lebensform‘ zu organisieren, was Arbeit, Verkehr, Wohnen etc. anbelangt. Forsthoff (1958: 6) führt aus, dass „dem Staat die Aufgabe und Verantwortung zugefallen [ist], für alles das vorzukehren, was für die Daseinsermöglichung des modernen Menschen ohne Lebensraum erforderlich ist.“

Im Europa der Nachkriegszeit etablierten sich die Systeme der Wohlfahrtsstaaten zur Stabilisierung der Gesellschaft. Sir William Beveridge war als Konsultant der Britischen Regierung ein wichtiger Sozialreformer, aus dessen Konzeption später auch der Typus der nordischen Wohlfahrtsstaaten hervorging. Als Ausgangspunkt seiner Überlegungen nennt Beveridge fünf zentrale Gefährdungen für das menschliche Dasein in der modernen Gesellschaft: Want, Disease, Ignorance, Squalor, Idleness (Beveridge 1942: par.8), also Not, Krankheit, Unwissenheit, Elend und Untätigkeit. Abrahamson setzt jedem dieser fünf Gefährdungen eine wohlfahrtsstaatliche Intervention entgegen (Abrahamson 2005: 2) – gegen Not Sozialversicherung, gegen Krankheit Gesundheits- und Pflegewesen, gegen Unwissenheit Bildungswesen, gegen Elend Sozialwohnbau und gegen Untätigkeit Beschäftigungspolitik. Eben diese fünf Felder sozialpolitischer Intervention sind in der Literatur die ‚fünf Säulen des Wohlfahrtsstaats‘.

In seinem Report arbeitete Beveridge während der Wirren des Zweiten Weltkriegs bereits an einem sozialpolitischen System für ein Großbritannien der Nachkriegszeit. Er proklamiert ein erstes Prinzip der sektoren- und interessenübergreifenden Reform des gesamten Systems, ein zweites Prinzip der integrativen Organisation des Sozialversicherungs- und Sozialdienstwesens und ein drittes Prinzip der Kooperation in der Leistungserbringung zwischen Staat und Individuum im Sinne möglicher Ausgestaltung kollektiver Mindeststandards. Insgesamt schwebt ihm also ein facettenreiches aber gleichzeitig konsistentes, abgestimmtes wohlfahrtsstaatliches Regime vor, das weniger sektoral, sondern vielmehr integrativ organisiert ist.

Die Gesamtheit aller Sozialdienste und -zuwendungen im öffentlich-staatlichen Kontext soll hier mittels der oben zitierten Säulen des Wohlfahrtsstaates ausgedrückt werden (für einen Überblick siehe z.B. Matznetter und Mundt 2012). Wohlfahrtsstaatliche Umsetzung funktioniert über prinzipiell zwei Kanäle – der Finanz- und der Sachleistungen. Die erste Gruppe der Finanzleistungen nimmt insofern eine zentrale Rolle ein, als dass sie in der Regel Ermöglicher für die zweite Gruppe der Sachleistungen ist. Diese erste Gruppe ist somit die erste Säule der Wohlfahrt und umfasst Arbeitslosen-, Pensions-, Kranken- und sonstige soziale Absicherungen und Versicherungen in Form von finanziellen Leistungen. So zentral diese erste Säule im wohlfahrtsstaatlichen System auch ist, tragen weitere soziale Dienste zur Wohlfahrt bei – neben Cash also auch Services, wie Bamba (2005) es tituliert. Zu den weiteren, nicht-monetären Säulen der Wohlfahrt gibt es verschiedene, wenn auch nur leicht unterschiedliche Auflistungen. Abrahamson (2005) hat – wie oben gezeigt – die Säulen sehr einleuchtend aus dem Beveridge-Report von 1942 (Beveridge 1942) abgeleitet und dabei die breitere Variante mit fünf Säulen gewählt. Wie diese fünf Säulen politisch ausgestaltet sind, lässt sich mit dem Grad der Dekommodifizierung, also der Abwägung staatlich versus privat, und dem Grad der Stratifizierung, also die Ausdifferenzierung des Zuganges der Bevölkerung zu bestimmten Diensten, bestimmen. Genauere Ausführungen dazu und zu den beiden idealtypischen Sichtweisen – nach Beveridge und nach Bismarck – werden später noch in Kapitel 3 geboten.

Aus raumpolitischer Sicht erfährt Daseinsvorsorge im sozialen Wohlfahrtsstaat der Nachkriegszeit und des Wirtschaftswachstums eine schrittweise Reinterpretation. War sie ursprünglich als kollektive Versorgung und zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der industriellen Arbeiterschaft und somit als Intervention in vor allem städtischen Agglomerationen verstanden, richtet sich der räumliche Fokus mit der Zeit verstärkt in die Fläche und zusehends auf die Peripherie. Das – bisweilen utopische – Ziel der Gleichheit der Lebensbedingungen in verschiedenen Räumen wird vorrangig. Vor allem in den Staaten mit sozialen Marktwirtschaften werden Sozialleistungen ausgebaut, Bildungs- und Gesundheitssysteme werden erweitert. Positive Rückkoppelungen von Wirtschafts- und Bevölkerungsboom stützen Sozialsysteme, die unter Annahmen stetigen Wachstums mit defizitärer Fiskalpolitik ausgestaltet werden. Staatlich-institutionell tut sich die öffentliche Hand als Monopolist in weiten Bereichen der technischen Infrastruktur hervor. In Phasen der nahezu Vollbeschäftigung und des stark steigenden Lohnniveaus

statten sich die Haushalte mithilfe ihrer Einkommen mit technischen Neuerungen aus, Kommunikation und Mobilität steigen für die Gesellschaft. Der leistbare PKW für jeden Haushalt ist das prototypische Beispiel dieser Zeit des Fordismus in den europäischen Staaten des Wirtschaftswachstums. Erste Brüche dieser Hochphase der Keynesianischen Sozialen Wohlfahrtssysteme in Europa werden in den Rezessionswellen Anfang der 1970er und Anfang der 1980er Jahre erkennbar. Nach regulationstheoretischer Argumentation wird eine gewisse materielle Sättigung erreicht und nicht mehr so viel Kapital umgesetzt, die positive Rückkoppelung gerät ins Stocken. Lehrbuchhaft gesprochen muss sich das Kapital neue Akkumulationsregime suchen. Spezialisierung und Individualisierung – z.B. bei Sozial- und Gesundheitsdiensten – bieten einen temporären Ausweg. Der Nationalstaat des Post-Fordismus wird als Schumpeterianischer Leistungsstaat – idealtypisch mit Thatchers Politik für Großbritannien beschrieben – bezeichnet; d.h. Auslagerung von öffentlichen Diensten und Liberalisierung ehemals staats-monopolistischer Märkte. Damit sollen die kapitalistischen Krisen überwunden werden (Jessop 2007). Wohlfahrtsstaatliche Dienste erfahren unter dem Regimewechsel vom – wie Jessop (1993, 2000, 2007) es nennt – fordistischen, Keynesian Welfare National State KWNS der Nachkriegszeit zu einem post-fordistischen Schumpeterian Workfare Postnational Regime SWPR strukturelle Veränderungen in Bezug auf Produktion, Finanzierung und Verantwortlichkeit. Jessop stellt den Bedeutungsverlust der (national-) staatlichen Hand in den Mittelpunkt seiner Argumentation. Zum einen werden SGI Agenden eben nicht mehr quasi ausschließlich innerhalb nationalstaatlicher Rahmen abgehalten, sondern Globalisierung sowie europäischer Binnenmarkt und Integration nehmen eine wichtige Rolle ein. Insbesondere trifft das auf die in den 1900er und 1990er Jahren liberalisierten Netzwerk-Infrastrukturen wie Schiene oder Telekommunikation zu. Schubert et al. (2008) argumentieren mit dem Zurückdrängen des Nationalstaates als Leistungserbringer eine neue Rolle als Gewährleister. Die staatliche Hand ist also nicht mehr der eigentliche Erbringer der Daseinsvorsorge und Bereitsteller von SGI, sehr wohl aber der verantwortliche Akteur, wenn es um die Sicherstellung der Leistungserbringung geht. Im Zuge der Liberalisierung von SGI-Sektoren sind heute eine Reihe von Mechanismen zur Kontrolle – wie z.B. eControl Austria – und Konzessionsvergabestellen im Einsatz. Mitterlehner et al. (2013) sehen auch einen gewissen Lernprozess beim Gewährleistungsstaat. Waren Vergabekriterien anfangs fast ausschließlich an Kosteneffizienz orientiert, werden mittlerweile vermehrt soziale und ökologische

Qualitätskriterien – etwa bei der Tarifbildung oder in der Durchführung – mitberücksichtigt.

Krajewski sieht im Beginn der Liberalisierung von Services of General Economic Interest im Europa der 1980er Jahre das Entstehen einer neuen, europäischen Sozialstaatlichkeit, die „weder einseitig der Sphäre des Markts noch der des Staats zuzuordnen ist“ (Krajewski 2013: 110). Aus einer integrativen Sichtweise erörtern Moreno und Palier (2004) „The Europeanization of welfare. Paradigm shifts and social policy reform.“ Sie sehen zwei Dichotomien in der derzeitigen und zukünftigen Ausgestaltung von Wohlfahrts- und Sozialpolitik in Europa. Zum einen die politische Abwägung zwischen dem Ökonomischen und dem Sozialen und zum anderen die räumliche Konfiguration zwischen dem Nationalen und dem Europäischen. Spätestens mit den Ölkrisen in den 1970er Jahren wird klar, dass die europäischen Volkswirtschaften in starker Interdependenz stehen und das Goldene Zeitalter des Wohlfahrtsstaates in ein Silbernes Zeitalter übergeht, wie es Taylor-Gooby (2002) nennt. Moreno und Palier (2004) sehen in Bezug auf eine Konvergenz – sprich Europäisierung – der Wohlfahrtssysteme aber eher die wachsenden Gemeinsamkeiten globaler Einflüsse und weniger eine Harmonisierung der Politiken und Instrumente. Auf dem Weg zu einem postfordistischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystem tauchen vier Felder von gemeinsamen „new social risks NSR“ (Moreno und Palier 2004: 8) auf: höhere weibliche Erwerbsquote, mehr pflegebedürftige Alte, Exklusionsgefahr für insbesondere niedrig Gebildete, Diversifizierung und Liberalisierung von Sozialdiensten. Diesen gemeinsamen neuen Sozialrisiken wird aber nicht zwangsläufig gleich begegnet. So reagiert etwa Großbritannien ganz anders als Schweden, wenn es um Arbeitnehmersvorsorge und Pensionen geht. Der britische Weg war, Arbeitnehmer zu einem contracting-out von staatlichen Pensionssystemen und hinein in private Vorsorge zu bewegen, während im schwedischen System komplementäre Privatvorsorgemöglichkeiten, zusätzlich zur staatlichen Absicherung geschaffen wurden. Die größten Auswirkungen von europäischer Ebene auf die nationalen Wohlfahrtssysteme haben die EU-Integrationschritte in der Wirtschaftspolitik gebracht. Spätestens mit den Maastricht-Kriterien (EC 1992) sind die öffentlichen Budgets der EU-Mitgliedsstaaten in einen engen Wirtschafts- und Währungsrahmen eingebettet, der zumindest ausgabenseitig die nationalen Systeme beeinflusst. Notwendige Reformen bzw. Einsparungen in der Wohlfahrtspolitik wurden national oft mit Verweis auf Maastricht legitimiert. Auf diesem pro-Binnenmarkt orientierten Weg kommt dem Europäischen Gerichtshof auf

Fallebene eine nicht zu unterschätzende Rolle zu, wenn es um etwa um arbeits- und gesundheitsrechtliche Angelegenheit geht. Der EuGH bricht durch Maastricht die exklusiven nationalen Grenzen in der Beschäftigungspolitik und im Versicherungswesen auf. Moreno und Palier (2004: 12) zitieren zwei wegweisende EuGH Erkenntnisse. Im Fall Pucet-Pistre wurde 1993 diesen beiden französischen Staatsbürgern vom EuGH zugestanden, dass sie ihre Sozialabgaben nicht an das staatliche Versicherungssystem abgeben, sondern ausschließlich in eine private Versicherung einzahlen. Im Fall Kohll und Decker wurden 1998 diesen luxemburgischen Staatsbürgern vom EuGH zugestanden, dass sie Zahnarzt- bzw. Augenarztuntersuchungen in Deutschland und Belgien sehr wohl vom nationalen luxemburgischen Versicherungsträger erstattet bekommen. Diese beiden Fälle illustrieren die Schwierigkeiten nationaler Wohlfahrtssystemen bei fortschreitender europäischer (Wirtschafts-) Integration. Moreno und Palier (2004) zeigen eine Entwicklung auf, die – gestützt auf die Open Method of Coordination ‚OMC‘ – verstärkt prinzipienhafte EU-Vorgaben über nationale Wohlfahrtssysteme stützt und zusätzlich – dem Trend von politischer Regionalisierung geschuldet – lokale und regionale Gebietskörperschaften mit der europäischen Ebene verkoppelt. Die organisatorische Zukunft der europäischen Wohlfahrtsstaaten könnte also darin liegen, dass gemeinsame sozialrechtliche EU-Vorgaben via OMC durch nationale politische Funktionen interpretiert werden und letztendlich von regionalen und lokalen Verantwortlichen ausgeführt werden. So stellen auch Smith und Rauhut (2014) in einem aktuellen Beitrag klar, dass Europäisierung und Konvergenz der bekannten Wohlfahrtsregimetyten weniger auf die historisch gewachsenen Regime an sich zu interpretieren sind, sondern, dass sich die europäischen Wohlfahrtstaaten aufgrund gemeinsamer Problemlagen sowie gemeinsamen EU-Agenden in der Implementierung, also der Umsetzung von Wohlfahrtspolitik annähern. Services of General Interest sind dabei im Wesentlichen die Implementierung von Wohlfahrtspolitik – ein raumsensibler Zugang zu Wohlfahrt unter diesem Aspekt also relevant und notwendig.

2 . 2

Konzeptionelle und disziplinäre Zugänge

Services of General Interest sind Gegenstand verschiedener Wissenschaftsdisziplinen. Je nach Zugang erhalten SGI damit auch unterschiedliche Qualitäten, je nachdem ob aus ökonomischer oder gesellschaftlich, philosophischer Auffassung diskutiert, sind SGI eine

Sonderform eines ökonomischen Gutes oder Ausdruck gesellschaftlicher Werte. Ökonomische Theorien versuchen, SGI rational zu erklären. Philosophische Auffassungen stellen dazu einen ethischen Rahmen auf. In diesem Kapitel werden zuerst ökonomische Theorien zu öffentlichen Gütern vorgestellt und erörtert, inwieweit staatliche Rahmen Einfluss nehmen. Über diese staatlich-politische Brücke wird das Unterkapitel zu philosophischen Fragestellungen und gesellschaftsdemokratischen Werten begonnen. Ein dritter Teil befasst sich dann explizit mit räumlichen Ausprägungen und raumpolitischen Zugängen.

2 . 2 . 1

Ökonomischer Zugang: Theory of Public Goods and Public Choice

Güter und Dienste, die die Gesellschaft braucht, können hoheitlichen oder markt-basierten Charakter haben. Samuelson (1954) hat einen wichtigen Beitrag geleistet, als er zwischen privaten und kollektiven Konsumgütern auf theoretischer Ebene unterschieden hat. Der ersten Gruppe der privaten Konsumgüter schreibt er einen rivalisierenden Charakter zu. Diese Art Güter können nicht unlimitiert von jedem Individuum konsumiert werden. Sie werden mit Konsumtion weniger – etwa ein Lebensmittel wie Milch. Dem gegenüber stehen kollektive Konsumgüter, die in ihrer Quantität unlimitiert sind, also bei Konsumtion nicht weniger werden – etwa Wissen. Von dieser Argumentation ausgehend kann eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Gütern getroffen werden.

Buchanan (1968) argumentiert analog zur Neoklassik und erklärt öffentliche Güter ebenfalls mithilfe der Abgrenzung zu privaten Gütern. Sein Werk aus dem Jahr 1968 soll hier als Basis dienen, die Theorie der öffentlichen Güter darzulegen. Buchanan startet mit einem vereinfachenden Beispiel mit zwei rationalen Personen namens Tizio und Caio, die auf einer abgeschirmten Insel leben und sich um zwei Güter/Dienste bemühen. Zum einen ist das der nicht-rivalisierende Dienst des Mücken-Erschlagens – der somit öffentlichen Charakter hat – und zum anderen das limitierte Gut Kokosnüsse. Dieses neoklassische Beispiel endet mit einem Equilibrium auf höherem Niveau aufgrund des kollektiven Zusammenwirkens der beiden Personen im Vergleich zum Einzelschicksal. Der öffentliche Dienst des Mücken-Erschlagens – unabhängig davon, ob sich Tizio oder Caio oder beide darum kümmern – hilft beiden und es steht somit mehr Zeit zur Verfügung, das limitierte Gut Kokosnüsse zu ernten. Das ist der wesentliche Unterschied zu herkömmlichen

neoklassischen Austauschgeschäften mit zwei Markt-Gütern, wo Arbeitsteilung dann Sinn macht, wenn Talent oder Economies of Scale etc. vorherrschen. Diese Umstände müssen in Buchanans Beispiel gar nicht vorausgesetzt werden.

Schwieriger wird es, wenn es um eine Vielzahl an Personen und neben einem öffentlichen Gut auch um eine Vielzahl an privaten Gütern und Diensten geht. Die Vielzahl an Gütern ist dabei weniger ein Problem, wenn man in der Modellannahme eines der Güter als Numeraire, also Zahlungs-Gut, ausweist, über dessen Einheit die anderen Güter-Einheiten ausgedrückt werden können. Somit landet man wieder bei einem quasi binären Güter-Modell – realitätsnäher gesprochen bei Geld plus ein öffentliches Gut. Lässt man in diesem neoklassischen Modell dann mehr als zwei Personen zu, spricht Buchanan vom sogenannten Free Rider Problem, dem Problem mit Trittbrettfahrern (Buchanan 1968: 77ff). Der Austausch bzw. Handel zwischen einer Vielzahl an Personen ist komplizierter, und ein rationales Individuum wird versuchen, möglichst wenig zur Produktion des öffentlichen Gutes beizutragen, um in dieser Zeit ein Mehr an privaten Gütern anhäufen zu können; das öffentliche Gut wird ja in nicht-ausschließbarer Weise ohnehin von den anderen Mitgliedern des Systems produziert. Zudem kann das Verhalten eines Einzelnen bei der Beteiligung an einem öffentlichen Gut auch nichts ausrichten und somit auch nichts zugrunde richten. Buchanan (1968) bringt ein probabilistisch aufgesetztes Beispiel mittels Geldertrag, wo ein Individuum nach eigener Wahrscheinlichkeitseinschätzung, ob Engagement oder Trittbrettfahren mehr Sinn macht, sich für eine Variante entscheidet. Je kleiner die Gruppe an Personen, desto wahrscheinlicher wird die Entscheidung eines Individuums pro Engagement ausfallen. Dazu bedarf es aber auch Anreize und/oder Sanktionen aus der Gruppe – und die sind in kleinen, persönlichen Systemen wirkungsvoller. Als Ausweg für große, anonyme Gruppen bietet Buchanan (1968: 92ff) den Vorschlag von Knut Wicksell an, Entscheidungen über Beiträge zu öffentlichen Gütern einstimmig zu treffen. Damit wird die individuelle Entscheidung wieder dichotomisiert, da jede individuelle Entscheidung ausschlaggebend ist. Aus praktischen Gründen soll in Wicksells Idee aber keine absolute, sondern nur eine relative – beispielhaft werden fünf Sechstel genannt – Einstimmigkeit notwendig sein. Damit befreit sich die Gruppe von destruktiven individuellen Entscheidungen und in Ermangelung einzelner Vetos kommt es sogar häufiger zu absoluter Einstimmigkeit. So oder so bedeutet das Problem mit Trittbrettfahrern aber zu einem gewissen Grad ineffiziente Bereitstellung von öffentlichen Gütern.

Buchanan leitet in weiterer Folge Implikationen für Besteuerung und fiskalische Arrangements für öffentliche Güter auf Grundlage kollektiver Entscheidungen ab. Sein Werk endet mit einem einschränkenden Statement zur praktischen Anwendung dieser allokativen Theorie zu öffentlichen Gütern (Buchanan 1968: 171ff). Sie dient nicht der Lösung der institutionell-organisatorischen Frage zu öffentlichen Gütern, sondern hilft höchstens, geeignete Organisationsformen für öffentliche Güter zu finden. Die Beantwortung der Frage, welche Güter und Dienste öffentlichen Charakter haben sollen, ist letztlich eine normative bzw. kann im neoklassischen Sinn auch mathematisch gelöst werden, indem man sämtliche Alternativen zur Frage „Under what circumstances will collective-governmental supply be more efficient than private or noncollective supply?“ (Buchanan 1968: 172) durchrechnet. Buchanan (1968) bietet aber noch einen Gedankengang dazu an. In Weiterentwicklung zu Samuelsons zwei Extremen – öffentlich vs. privat – können die Mehrzahl an Diensten und Gütern eigentlich irgendwo dazwischen angesiedelt werden. In einer zweidimensionalen Fläche zwischen dem Grad der Unteilbarkeit eines Gutes und der Größe einer teilnehmenden Gruppe entstehen fünf Kategorien (Buchanan 1968: 175) – siehe dazu auch Abbildung 1.

GRAD DER UNTEILBARKEIT	(4) Öffentliches Gut für eine kleine Gruppe; Bsp. Schwimmbad	(5) Idealtypisch öffentliches Gut; Bsp. Wissen
	(2) Teilweise öffentliches Gut für eine begrenzte Anzahl an Nutzern; Bsp. Feuerlöscher	(3) Teilweise öffentliches Gut für eine größere Gruppe; Bsp. Schutzimpfung
	(1) Idealtypisch privates Gut; Bsp. Milch	(-)
GRÖSSE DER INTERAGIERENDEN GRUPPE		

Quelle: Buchanan (1968); veränderte und ergänzte Darstellung

Abb.1:

Kategorien öffentlicher Dienste nach Buchanan mit Beispielen

- (1) Idealtypisch privates Gut; d.h. jede Einheit ist nur durch ein Individuum konsumierbar. Beispiel: ein Liter Milch;
- (2) Teilweise öffentliches Gut für eine begrenzte Anzahl an Nutzern; d.h. eine Einheit ist zwar teilbar aber nur für eine kleine Gruppe nutzbar und innerhalb der Gruppe unterschiedlich positioniert. Beispiel: Feuerlöscher – kann zwischen mehreren Haushalten in kleinem Umkreis geteilt werden;
- (3) Teilweise öffentliches Gut für eine größere Gruppe; d.h. eine Einheit ist gleichermaßen für eine Vielzahl an Individuen von Nutzen. Beispiel: Schutzimpfung gegen übertragbare Krankheiten – jede einzelne Impfung vermindert das Ansteckungsrisiko in der Gemeinschaft;
- (4) Öffentliches Gut für eine kleine Gruppe; d.h. das Gut steht jedem in einem gewissen räumlichen Naheverhältnis gleichermaßen zur Verfügung. Beispiel: Schwimmbecken;
- (5) Idealtypisch öffentliches Gut; d.h. ein Gut wird auch bei Nutzung durch eine Vielzahl an Individuen nicht weniger. Beispiel: Wissen.

Ohne es explizit anzusprechen, liefert Buchanan mit dieser Kategorisierung auch einen Beitrag zur Räumlichkeit und Reichweite von Gütern und Diensten. Er drückt dies durch veränderte Gruppengrößen im Modell aus, man könnte aber auch Einwohnerzahl und Siedlungsdichte einer Raumeinheit dazu sagen. Einschränkend gilt noch, dass eventuelle Besitz- und Nutzerrechte exogen bestimmt werden und Auswirkungen auf den Zugang zu öffentlichen Gütern haben können. Auf der Suche nach einer modellhaften Antwort auf die politisch relevante Frage „Which goods should be public?“ (Buchanan 1968: 187) sieht Buchanan nur eine von Fall zu Fall Entscheidung als Möglichkeit. Der Charakter eines Gutes, technische Möglichkeiten und Reichweite in der Bereitstellung und institutionelle Strukturen wirken auf individuelle Entscheidungen und somit auf die Wahrnehmung von potentiell öffentlichen Gütern und Diensten. Dazu sind individuelle Kostenabschätzungen ausschlaggebend für individuelle Entscheidungen, ob ein Gut öffentlich organisiert werden soll. Ohne die genaue ökonomische Argumentation nachzubauen ist für diese Arbeit noch bemerkenswert, dass nach Buchanan und Tullock (1962) die Summe der individuellen Kostenabschätzungen – je nach Wahl-/Abstimmungsprozess

die letztendlich kollektive Entscheidung bedingen. Diese Entscheidung ist am Punkt des sogenannten Pareto Optimums – also dem Punkt, von dem weg Einzelnen ein Nachteil anfallen würde – angesiedelt. Im Vergleich von Entscheidungen über öffentliche versus private Güter, resümiert Tullock in seinem Beitrag „Public Decisions as Public Goods“ von 1971 ernüchternd, dass wir die Wahl haben „between a private market which will systematically produce biased decisions and governments which will equally systematically produce ill-considered decisions“ (Tullock 1971: 918). So oder so kommt es also zu Imperfektionen für die Allgemeinheit. Der Hintergrund dieses Schlusses ist darin begründet, dass es Individuen sind, die Entscheidungen über Dienste und Güter treffen. Im Falle öffentlicher Güter – in einer repräsentativen Demokratie – werden Entscheidungen von Beamten bzw. Politikern getroffen, die in Ermangelung an direkten Konsequenzen für sich persönlich, keinen hohen, oder eventuell sogar fehlgeleiteten Aufwand betreiben. Das Konsumieren oder Anbieten von privaten Diensten und Gütern ist ohnehin eine reine private, individuelle Entscheidung, geleitet von eigenem Vorteil. Zur Ausverhandlung über den privaten bzw. öffentlichen Charakter eines Gutes braucht es jedenfalls kollektiv-gesellschaftliche Mechanismen – gewählte Vertretungen, Regeln und Normen.

In der gesellschaftspolitischen Praxis ist also keineswegs allein der theoretische Charakter eines Gutes entscheidend. Humer et. al. (2013b) zitieren Marmolo (1999) und Kaul und Mendoza (2003), die über Samuelsons Ausgangstheorie zum Charakter von Gütern reflektieren. „The conventional justification for public provision of goods is market failure“, hält Marmolo (1999: 28) fest und fasst damit eine gängige Meinung im Zusammenhang mit der Ökonomie öffentlicher Güter zusammen. Somit sollten limitierte Konsumgüter nur dann öffentlich organisiert werden, wenn die Marktkräfte nicht willens oder fähig sind, sie anzubieten. In weiterer Folge behauptet Marmolo (1999), dass “[collective] choices determin[e] the publicness of goods” und weiter “the preference for public provision is manifested as a constitutional choice and, as such, not subject to efficiency considerations” (Marmolo 1999: 28). Sie betont also die Wahlmöglichkeit und Präferenzierung in der Gestaltung von öffentlichen Gütern gegenüber dem theoretischen Charakter. Das heißt, Gesellschaft und Politik haben die Möglichkeit zu wählen, ob ein bestimmtes Gut nun öffentlich oder privat ist und es ist nicht zwangsläufig in Zusammenhang mit Marktversagen zu sehen. Dies impliziert aber auch Ineffizienzen aufgrund von Wahlmotiven und Strategien durch Akteure. “The choice as to the ‘publicness’ of a good is,

in fact, one of the broader set of choices that define the role of the government in a democratic society, namely, the choice that specifies the domain of the productive state. This choice logically precedes market interaction, and, therefore, is not motivated by market failures” (Marmolo 1999: 31).

Ähnlich beginnen Kaul und Mendoza (2003) ihre Argumentation. Sie stützen sich auf die traditionelle Differenzierung zwischen privaten Gütern – die rivalisierenden Charakter haben und im Sinne des Ertrages ausschließbar sind – und öffentlichen Gütern, die nicht-rivalisierend und nicht-ausschließbar sind. Ausschließbarkeit eines Gutes ist die Voraussetzung dafür, dass das Gut einen Marktwert besitzt. In ihren Überlegungen kommen sie aber an einen Punkt, an dem “‘private’ can no longer simply be equated with markets, and ‘public’ with states. Both contribute, among others, to the public and private domains. Moreover, the properties of goods can change from being public or private and from private to public” (Kaul und Mendoza 2003: 80). Sie treten also für eine Unterscheidung in der Definitionsfrage von Gütern ein, je nachdem ob es um die eigentliche Ausprägung im Samuelsonschen Sinn geht oder um eine gesellschaftlich bestimmte Definition von öffentlich bzw. privatem Gut. Also eine Unterscheidung zwischen “these goods’ basic or original properties [...] and those that society has assigned to them” (Kaul und Mendoza 2003: 80). Der Charakter eines Dienstes oder Gutes ist also auch sozial konstruiert und kann mittels rechtlicher Rahmen, Handelsregulierungen, Wertzuweisungen usw. modifiziert werden. Etwa das in Samuelsons Theorie kollektive Gut Wissen kann durch Bestimmungen im Zugang, in der Verbreitung oder in der Anwendung mehr oder weniger öffentlich sein. Man kann also in der gesellschaftspolitischen Praxis in Europa unterschiedliche Ausprägungen im öffentlich-privaten Charakter eines Gutes erwarten – abhängig von den gesellschaftlichen Wahlmöglichkeiten und Präferenzen und die öffentliche Domäne ist aus organisatorischer Sicht auf Staat, Unternehmen, Zivilgesellschaft und Haushalte (Kaul und Mendoza 2003: 79) zu erweitern.

2 . 2 . 2

Philosophisch-politischer Zugang

Kallhoff (2011) nähert sich der Diskussion um öffentliche Güter aus philosophisch, ethischer Perspektive. Sie grenzt öffentliche Güter von verstaatlichten Gütern und Wohlfahrtsgütern ab und nennt vier Gründe der politischen Philosophie, warum öffentliche Güter wichtig für Demokratie

und Gesellschaft sind: (1) Aufrechterhaltung des Gemeinschaftlichen, (2) Unterstützung von sozialer Gerechtigkeit und Inklusion, (3) Förderung von notwendigem Pluralismus in modernen Gesellschaften und (4) Identitätsstiftung innerhalb politischer Gemeinschaften (Kallhoff 2011: 5f). Ausgehend von den ökonomischen Definitionen aus Arbeiten von Samuelson (1954) und Buchanan (1968) definiert Kallhoff öffentliche Güter folgendermaßen: „There is a non-competitive level of availability of that good for each person; and the access conditions to that minimum level are non-selective in the sense of giving each person the same opportunity to participate in that good. I shall abbreviate the first condition as the ‘basic availability condition’; the second condition as the ‘open access condition’. Together they define conditions of fair access.” (Kallhoff 2011: 19). Deswegen sind etwa die heutigen wohlfahrtsstaatlichen Bildungs- oder Gesundheitsdienste kein öffentliches Gut, weil in der Regel bestimmte Zugangsbeschränkungen und Förderwürdigkeiten vorherrschen. In Bezug auf räumliche Ausprägungen meint Kallhoff (2011: 77), dass gleicher Zugang im Sinne sozialer Gerechtigkeit wichtiger ist als die rein physischen Distributivmuster. Ihre aus sieben Kategorien bestehende Liste an potentiellen öffentlichen Gütern – innere und äußere Sicherheit, Infrastruktur, Bildung und Wissenschaft, Umwelt, öffentlicher Raum, Kulturgüter und Pflege – begründet sie mit drei Entscheidungskriterien. Erstens befasst sich Kallhoff mit tangiblen Gütern, zweitens vordergründigen und nicht intermediären Gütern und drittens Güter-Regimen und nicht einzelnen Gegenständen (Kallhoff 2011: 24f). Insgesamt ist Kallhoffs Argumentation abseits ökonomischer Rationalitäten anzusiedeln und ihr Anspruch ist es auch nicht, pro Privatisierung oder pro Verstaatlichung von bestimmten Gütern und Diensten einzutreten. Stattdessen nimmt sie eine gesellschaftsphilosophische Position ein, in der öffentliche Güter an sich wichtig sind zur Weiterbildung von Demokratien, sozialer Inklusion und individueller Entfaltung. Die Ausführungen Kallhoffs legitimieren eine normative Handhabung öffentlicher Güter und Dienste – abseits der ökonomischen Grundbedingungen –, wenn damit gesellschaftsdienliche Ziele verfolgt werden; übersetzt auf Europäische Strategien etwa soziale und territoriale Kohäsion.

2 . 2 . 3

Raumordnerischer Zugang: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Eine inhaltliche Verschränkung von SGI und räumlichen Fragen wird in der deutschsprachigen Debatte um Daseinsvorsorge und Raumordnung

geboten. Dienste und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge werden als wesentliche Bausteine einer funktionierenden Vergesellschaftung angesehen. Sie ermöglichen und erleichtern das Ausführen grundlegender gesellschaftlicher Bedürfnisse, wirtschaftlicher Aktivitäten und staatlicher Organisation und werden angeboten von öffentlichen und/oder privaten Akteuren. Daseinsvorsorge ist also breiter als die Palette der öffentlich-staatlichen Dienste und umfasst nicht nur Aufgaben der Leistungsverwaltung – wie etwa Bildungs- und Gesundheitsangebot – sondern auch Aufgaben der Eingriffsverwaltung – also z.B. polizeiliche oder standesamtliche Dienste, bei denen der Staat als Ordnungsverwalter auftritt.

Als konzeptionelle Vorstufe zur Definition von Diensten der Daseinsvorsorge können die Daseinsgrundfunktionen herangezogen werden. Weichhart (2008: 37ff) listet diese Funktionen, Bezug nehmend auf Arbeiten der Wien-Münchener Schule der Sozialgeographie von Partzsch, Ruppert, Schaffer etc., folgendermaßen auf: Wohnen, Arbeiten, Sich-Versorgen, Sich-Bilden, Sich-Erholen, Verkehrsteilnahme und in Gemeinschaft leben. Diese Funktionen bilden die Basis für gesellschaftliches Leben einer Gemeinschaft. Bei Fehlen oder Dysfunktion einer dieser Komponenten kann man nicht von einer vollständigen Entfaltung des Daseins sprechen. Aus Raum-funktionaler Sicht können die Daseinsgrundfunktionen in zwei Gruppen unterteilt werden. Während die Funktionen Wohnen, Arbeiten, Versorgen, Bilden, Erholen als stationär bzw. in der Regel punktuell lokalisierbar eingestuft werden können, dient Verkehrsteilnahme – oder allgemeiner formuliert Mobilität und Kommunikation – als Funktion zweiter Ordnung als Mittel zur Erreichbarkeit und zur Wahrnehmung der erstgenannten Funktionen. Gemeinschaftsleben kann weiters als „Daseins hintergrundfunktion“ bezeichnet werden, in dem Sinn, dass sämtliche Daseinsgrundfunktionen nicht durch singuläre Individuen, sondern erst in Vergesellschaftung entstehen und getragen werden können. Die Wohnfunktion nimmt dabei als primärer Ausgangs- und Endpunkt der Verkehrs- und Kommunikationswege die zentrale Position im System ein. Prinzipiell treten alle möglichen Ketten an Wahrnehmung der Daseinsgrundfunktionen auf, die Wege sind also keine bloßen Beziehungen von A nach B, sondern können genauso am Wohnstandort vorbeiführen.

Die eben genannten Daseinsfunktionen bedingen eine gewisse Grundausstattung an Infrastrukturen, Einrichtungen und Diensten. Dieser Gedanke leitet über zur Daseinsvorsorge. Die Wohnfunktion etwa beinhaltet

mehr als nur ein Dach über dem Kopf. Es braucht Transportwege, Energie- und Stromversorgung, Zu- und Abwasseranschlüsse, Kommunikationsanschlüsse wie Telefon, TV etc. Ähnlich trifft das auch für Standorte der Versorgung mit Lebensmitteln, Gütern, Gesundheitsversorgung, der Bildung, der Erholung und des Arbeitsplatzes zu. Dienste und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge ermöglichen also erst die Wahrnehmung und Ausschöpfung der Daseinsgrundfunktionen von Gesellschaft und Wirtschaft und sind deswegen von grundsätzlicher Bedeutung und allgemeinem Interesse.

Wegen dieser grundsätzlichen Bedeutung von Diensten der Daseinsvorsorge im Sinne einer – auch räumlichen – vollwertigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Teilhabe wird deren Erbringung als Gemeinwohlaufgabe und somit als Auftrag an die öffentliche Hand verstanden (Machold 2010, ÖROK 2006). Wie dieser Auftrag von der öffentlichen Hand erfüllt wird, ist damit noch nicht festgelegt. Je nach sozial- und wirtschaftspolitischer Ausrichtung übernimmt die öffentliche Hand die Bereitstellung und den Betrieb der Dienste oder überlässt es dem privaten bzw. auch familiären Bereich. Fest steht jedoch, dass sich die öffentliche Hand im Sinne des Gemeinwohls verpflichtet sieht, sich prinzipiell um das Vorhandensein von und die Zugänglichkeit zu Diensten der Daseinsvorsorge zu kümmern, nicht zuletzt, um einigermaßen gleichwertige Grundbedingungen in der Gesellschaft zu gewährleisten.

So präsent auch das Grundverständnis über Daseinsvorsorge ist, so variabel ist deren Definition. Unter anderem Kersten (2006) und Neu (2009) halten fest, dass es keine klare Definition gibt, welche Dienste schon und welche Dienste nicht als Daseinsvorsorge gelten. Vielmehr ist es normativ bzw. kontextuell konstruiert. Oft genannte Basisdienste und -infrastrukturen im Zusammenhang mit Daseinsvorsorge sind etwa Energieversorgung, öffentlicher Verkehr, Telekommunikation, Post, Gesundheitswesen, Bildungswesen und Nahversorgung. Generell wird Daseinsvorsorge verstärkt im Kontext lokaler, kommunaler Leistungen behandelt.

Speziell aus räumlicher Sicht wird die Erfüllung der Gemeinwohlaufgabe durch die öffentliche Hand schlagend. Unabhängig vom Wohnort sollen einheitliche Lebensverhältnisse hergestellt werden. Diese räumlich naive wie unzulässige Zielsetzung erfuhr in den letzten Jahrzehnten ein gewisses Zurechtrücken und der Terminus der Gleichwertigkeit ersetzte die Einheitlichkeit (Kersten 2006). Bezug nehmend auf das Deutsche Grundgesetz zitiert Neu (2009: 11f)

nach Kersten (2005), dass „die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse [...] gleichsam die räumliche Variante des sozialstaatlichen Versprechens [ist], jedermann am gesellschaftlichen Versprechen teilhaben zu lassen.“ Viele europäische Staaten formulieren dieses oder ein ähnliches Ziel der räumlichen Chancengleichheit, wenn auch nicht immer direkt in der Verfassung verankert, so zumindest in strategischen, politisch-planerischen Papieren. Instrumente der überörtlichen Planung, wie das Zentrale Orte System, bzw. günstige, polyzentrale Siedlungsentwicklungen werden in jüngster Zeit verstärkt im Zusammenhang mit Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge und neuen Maßstäben von Versorgungsstandards thematisiert – v.a. für Regionen mit Bevölkerungsverlusten und Verschiebungen in der Altersstruktur.

Im Anschluss an die theoretische Debatte werden in einem folgenden Unterkapitel zum aktuellen Forschungsstand nun empirische Befunde zur Räumlichkeit der Daseinsvorsorge, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und dem Verständnis über Services of General Interest vorgestellt.

2.3

Forschungsstand

Der nun folgende Überblick über den aktuellen Forschungsstand zur Thematik wird sich im deutschsprachigen Kontext auf den Begriff der Daseinsvorsorge und im europäischen Kontext auf den Begriff der Services of General Interest konzentrieren. Dazu wird – in Vorbereitung auf Kapitel 3 – eine kurze Diskussion über komparative Forschung zu wohlfahrtsstaatlichen Systemen geboten. Im Mittelpunkt der Forschungsstand-Abhandlung stehen Arbeiten und Erkenntnisse, Daseinsvorsorge und Services of General Interest integrativ und aus einer räumlichen Perspektive behandeln. So wird erstens auf einen umfassenden Review empirischer Arbeiten zu oben diskutierten Konzepten der Public Services, (nicht-) rivalisierenden, (nicht-)ausschließbaren Gütern und Diensten usw. wird aus inhaltlichen Gründen verzichtet, da, wie oben festgestellt, sich diese theoretischen Ansätze nur bedingt für eine Diskussion zum normativen EU-Begriff Services of General eignen, sondern eine eigenen, ökonomischen Theorieansatz darstellen. Zweitens können inhaltlich sektoral eng ausgerichtete Arbeiten zu public services nur bedingt berücksichtigt werden. Es bestehen eigene Forschungsfelder zu jedem der einzelnen SGI (Sub-)Domänen wie etwa Transportinfrastruktur, Bildungseinrichtungen oder Gesundheitsdienste. Wichtig ist im Review des Forschungsstandes vielmehr,

was auch in der vorliegenden Arbeit zentral ist: eine umfassende Sichtweise auf SGI, treibenden Politiken und räumlichen Ausprägungen. Abschließend erfolgt in diesem Unterkapitel ein kurzes Resümee, welche Aspekte aus der aktuellen Forschungslandschaft für die vorliegende Arbeit von besonderem Interesse sind.

2.3.1

Aktuelle Forschungsbeiträge zur Daseinsvorsorge und Raumordnung

Wie bereits oben in der theoretischen Diskussion gezeigt, herrscht im deutschsprachigen Zugang zum Thema ein eigener Diskurs vor. Mit Referenz auf das Raumordnungs-Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ widmet sich die Deutsche Akademie für Raumforschung und Landesplanung ARL (2006a, 2006b) diesen Aufgabenstellungen aus wissenschaftlicher Perspektive, das Deutsche Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung BBSR (2006, 2010a, 2010b, 2010c, 2011) aus der praktischen Perspektive. Als einflussreicher Megatrend wird der demographische Wandel angesehen (ARL 2006a). In erster Linie werden ländliche Räume mit Bevölkerungsverlusten als vulnerabel eingestuft, was die Aufrechterhaltung von Basis-Infrastrukturen und -diensten der Daseinsvorsorge angeht. Eine Stärkung der Zentralen Orte sowie die Forcierung von mobilen Diensten werden empfohlen (ARL 2006a) bzw. – nüchterner formuliert – das Zentrale Orte System muss in ausgedünnten Räumen gestrafft werden (ARL 2006b).

Als weitere Megatrends neben den demographischen Prozessen werden von der ARL (2006b) ein verändertes Staatsverständnis weg vom Wohlfahrtsstaat hin zum Gewährleistungsstaat sowie fortschreitende Internationalisierung/ Globalisierung angeführt. Gleichzeitig mit diesen Megatrends sieht sich die öffentliche Hand mit einem eingeschränkten Handlungsspielraum konfrontiert. Knappe Finanzen erfordern verstärkt interkommunale Lösungen in der Daseinsvorsorge sowie Public-Private-Partnerships im Angebot technischer Infrastrukturen und im öffentlichen Verkehrswesen. Insgesamt wird die umfassende Einflussnahme der öffentlichen Hand also eingeschränkt durch ein Zusammentreffen externer Trends und interner Limitierung.

Gesellschaftspolitisch muss die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse überdacht werden bzw. in ihrer räumlichen Ausprägung neu formuliert werden (ARL 2006b). Stiens (1997) äußert sich kritisch zum begrifflichen Wandel

von ‚Einheitlichkeit‘ hin zu ‚Gleichwertigkeit‘ der Lebensverhältnisse als strategisches Raumordnungsziel und verbindet damit das Eingeständnis von Planungslimits. Das normative Politikziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird neben der Sicherstellung von Daseinsvorsorge auch auf die Sicherstellung von Erwerbsmöglichkeiten bezogen. Das Spannungsfeld zwischen Entwicklungs- und Ausgleichszielen wird vom BBSR (2006) als grundlegende Aufgabenstellung für die Raumordnung genannt.

Aus diesen Problemlagen heraus formuliert auch das BBSR sein Schwerpunktprogramm zur Sicherstellung von Daseinsvorsorge. In einer Publikation zur Gleichwertigkeit regionaler Lebensverhältnisse (BBSR 2006) befassen sich mehrere Fachleute mit grundlegenden und spezifischen Fragen dazu. Strubelt (2006) diskutiert regionale Gleichwertigkeit v.a. im Zusammenhang mit Arbeitsmärkten und erkennt in der zunehmenden Spezialisierung eine logische Abkehr vom Gleichheitsziel. Vom Beispiel Deutschland – speziell seit der Wiedervereinigung – ausgehend findet er Parallelen zur europäischen Diskussion um Wettbewerbsfähigkeit versus Kohäsion. Kaltenbrunner (2006) bezeichnet das Ziel gleichwertiger Lebensbedingungen nicht unbedingt als obsolet, aber neue Maßstäbe müssen angesetzt werden. Mehr Wettbewerb und eine Entflechtung des Föderalismus sieht Kaltenbrunner (2006) als Mittel gegen fortschreitende Deökonomisierung, öffentlicher Finanzschwäche und Attraktivitätsverlust mancher schrumpfender Regionen. Gleichwertigkeit im absoluten Sinn sei nicht anstrebenswert, der Aufwand für Subventionen und Ausgleich wäre zu hoch. Trotzdem ist weiterhin ein gewisser Mindestausgleich zu garantieren, regionale Disparitäten dürfen nicht zu stark werden. Aus dem Blickwinkel der Raumordnung stellen Pütz und Stangenberg (2006) das Zentrale Orte Konzept als Grundgerüst eines funktionierenden Daseinsvorsorgenetzes vor. Das in Wachstumszeiten etablierte Zentrale Orte System muss sich den geänderten demographischen Strukturen und finanziellen Spielräumen allerdings anpassen. Mehr Bedeutung sollte den Ober- und Mittelzentren zukommen, für stagnierende bzw. rückläufige Regionen bieten sich das Raumordnungskonzept der dezentralen Konzentration sowie mobile Daseinsvorsorge an, um gewisse Mindestanforderungen weiter zu gewährleisten. Jakubowski und Bergmann (2006) fordern in diesem Zusammenhang mehr Wettbewerbselemente für die Raumordnungspolitik. Auch sie konstatieren dem Ausgleichsziel zusehende Realitätsfremde. Als Gegenvorschlag bringen sie einen föderalen Wettbewerb – auch institutioneller Art – sowie Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Stakeholdern in die

Diskussion ein. Der Wettbewerb zwischen öffentlichen Gebietskörperschaften soll um Bevölkerung und Arbeitsplätze auf (Stadt-)regionaler Ebene ausgetragen werden. Als Resultat erwarten sie sich effizientere Strukturen, föderale Alleinstellungen und Anreize zu Kooperation. Mit den absehbaren Konzentrationstendenzen Richtung Agglomerationen – oder zumindest tragfähigen Regionen – und dem Rückzug aus perspektivisch rückläufigen Regionen muss die Raumordnungspolitik umzugehen lernen. Regionale Divergenz müsse aber in einem gewissen Rahmen bleiben. Jakubowski und Bergmann (2006) plädieren daher in der Bereitstellung von Daseinsvorsorge für eine gezielte Subventionierung von Regionen, die weniger wettbewerbsfähig sind und für eine stärkere Markt-Orientierung von kompetitiveren Regionen.

Auf Basis der erwähnten Diskussion im BBSR (2006) folgt ein sogenanntes Modellvorhaben der Raumordnung MORO mit der Sammlung und des Austauschs von Fallbeispielen und konkreten Herangehensweisen zur Sicherung der Daseinsvorsorge. Eine zentrale Studie des BBSR (2010c) bietet eine Liste an Diensten und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in drei Gruppen. Diese Liste erhebt zwar nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, gibt aber gerade dadurch einen guten Eindruck über die Breite des Begriffs der Daseinsvorsorge. In der ersten Gruppe der sozialen Infrastruktur werden in dieser Reihenfolge Polizei, Brandschutz, Katastrophenschutz, Rettungsdienst, Grundschulen, Allgemeinbildende und Berufsbildende Schulen, Kunst- und Kulturpflege, Volkshochschulen, Bibliotheken, Kirchen, Einrichtungen der sozialen Sicherungssysteme, mobile und stationäre Pflegeeinrichtungen, Alten- und Jugendzentren, Familien- und Jugendämter, Obdachloseneinrichtungen, Hausärzte, Krankenhäuser, Sportstätten, Naherholung und Friedhöfe genannt, in der zweiten Gruppe der technischen Infrastruktur Erschließungs-Straßen, Kanalisation, Wasserversorgung, Gas-, Fernwärme-, und Stromversorgung, Informations- und Kommunikationssysteme und Abfallentsorgung und in einer dritten Gruppe der Erreichbarkeitsinfrastrukturen öffentlicher Nahverkehr und Schülertransporte und das übergeordnete Straßennetz (BBSR 2010c: 36). Räumlich argumentiert sieht das BBSR v.a. die Gruppe der technischen Infrastrukturen kritisch. Einmal installiert, ist eine Adaption schwieriger möglich als in den physisch unabhängigeren sozialen Infrastrukturen, wo etwa einzelne Standorte zusammengelegt, Kapazitäten flexibel gestaltet oder Einzugsgebiete neu abgesteckt werden können. Diese Erreichbarkeitsinfrastrukturen haben – ähnlich wie oben zu Daseinsgrundfunktionen argumentiert – eine Zubringer-

Rolle zu in erster Linie sozialen Infrastrukturen. D.h. dieses Angebot ist in Relation zu anderen Diensten der Daseinsvorsorge zu entwickeln.

Das traditionelle wie auch aktuelle Verständnis über Daseinsvorsorge geht klar über die eines öffentlichen Dienstes hinaus, wie die oben zitierte Liste an Diensten zeigt. Im MORO zur Daseinsvorsorge analysiert das BBSR (2010c) explizit nicht nur anhand der räumlichen Charakteristik und finanzieller Aspekte, sondern auch nach öffentlicher/ privater Trägerschaft. Die Veränderungen in Finanzierung und Trägerschaft von Diensten der Daseinsvorsorge werden normativ-politisch strittig und in der Öffentlichkeit prominenter als die räumlichen Trends diskutiert. Interessensvertreter und NGOs wie z.B. die Österreichische Arbeiterkammer AK (2005, 2009) oder das Public Social Responsibility Institut PSR (2013) platzieren Themen der Liberalisierung und Privatisierung in den nationalen Diskurs zu Daseinsvorsorge, räumliche Aspekte werden wenn überhaupt nur indirekt angesprochen. Jedenfalls ist die Forschungstätigkeit zu Daseinsvorsorge stark institutionell geprägt und dementsprechend angewandt, bisweilen auch ideell geprägt.

2 . 3 . 2

Aktuelle Forschungsbeiträge zu Services of General Interest und EU Regionalpolitik

Empirische Beiträge auf europäischer Ebene werden ebenfalls institutionell – mittels Biannualer Berichte der Europäischen Kommission zu Social Services of General Interest von 2008, 2011 und 2013 – angeregt. Der erste Bericht von 2008 (CEC 2008) fasst inhaltlich die bisherige Debatte zu SGI zusammen, liefert v.a. zahlreiche EUROSTAT Werte auf Ebene der Mitgliedsstaaten zu Ausgaben und Beschäftigung und diskutiert SSGI anhand von Rahmen-gebenden sozialen, politischen und ökonomischen Trends wie Alterung, Governance, Dezentralisierung oder Modernisierung. Klar unterschieden wird auch zwischen monetären SSGI Leistungen wie Arbeitslosen- und Pensionszahlungen und in-kind SSGI Leistungen, also Dienste im tatsächlichen Sinn (CEC 2010: par.2.2.2). Die SSGI Kategorien Gesundheitswesen, Sozialversicherung, Arbeitsmarktwesen und Pflegewesen werden der Reihe nach in Kontext gestellt und mit Statistiken ergänzt. Sozialwohnungsbau und Bildung werden nicht behandelt. Der zweite Bericht (CEC 2010b) fußt maßgeblich aus dem Programm der Tschechischen EU-Ratspräsidentschaft 2009, in der Social Inclusion und Armutsbekämpfung

auf der Agenda standen. Die Frage nach der Qualität von SSGI steht im Mittelpunkt. Für die vier SSGI Pflege, Kinderbetreuung, Arbeitsmarkt und Sozialwohnbau werden diverse nationale (Mindest-)Standards und Qualitätsrahmen exemplarisch diskutiert sowie acht durch die Kommission finanzierte sogenannte PROGRESS-Projekte, die sich den Fragen Qualität und Verbesserung von SSGI in Europa widmen, vorgestellt (CEC 2010b: par.2.4). Im dritten und bislang aktuellsten Bericht von Anfang 2013 (CEC 2013a) steht der Zusammenhang von SSGI und der Programmierung des European Social Fund ESF der EU für 2014-2020 sowie der zukünftigen Entwicklung der EU im Allgemeinen im Mittelpunkt. Die Bedeutung von SSGI für den europäischen Arbeitsmarkt und soziale Sicherheit verdeutlicht der Bericht mit dem Verweis auf die gestiegenen Beschäftigungszahlen im „weißen Sektor“ – also Gesundheits- und Pflegewesen – zwischen 2008 und 2011 auf mittlerweile gut 10% der Gesamtbeschäftigung; in einem Zeitraum also, in der die Beschäftigung in Europa insgesamt zurückgegangen ist (CEC 2011: par.1). Im dritten Bericht wird auf Statistiken verzichtet. Thema sind v.a. Beihilfen- und Vergaberecht im Zusammenhang mit SSGI; veranschaulicht durch beispielhafte Fälle. Simplifizierungen wurden auf den Weg gebracht und öffentliche Stellen nun ermuntert, diese auch aufzunehmen. Für die Vergabe wurden Kriterien geschaffen, die es ermöglichen, neben Preis-Kriterien auch Qualitäts- und Versorgungs-Kriterien leichter einzufordern und im Vergabeverfahren zu verwenden.

Im Auftrag der Generaldirektion für Regionalpolitik der Europäischen Kommission ‚DG Regio‘ hat ein Expertenteam unter der Leitung des Internationalen Forschungs- und Informationszentrums für öffentliche Wirtschaft, Sozialwirtschaft und Genossenschaftswesen ‚CIRIEC‘ im März 2004 einen Bericht zum Thema „Contribution of Services of General Interest to Economic, Social and Territorial Cohesion“ (Bauby et al. 2004) vorgelegt. Den zu der Zeit dringenden Fragestellungen und EU-Strategien entsprechend ist dieser Bericht sektoral sowie SGEI fokussiert ausgeführt. Die Politiken zu den europäisierten SGI Telekommunikation, Transport-, Post- und Energiewesen wurden anhand von neun Beispielländern abgehandelt. Ein wichtiger Beitrag dieser Arbeit war die Deklaration von sechs Qualitäten für SGI Indikatoren: „I) Universality & General Accessibility; II) Affordability & Price Equalisations; III) Social Accessibility; IV) Territorial Accessibility; V) Continuity & Quality of Provision; VI) Spatial Cohesion & Development“ (Bauby et al. 2004: 15). Anhand dieser Qualitäten sollen Indikatoren für SGI gesammelt werden,

sofern diese relevant, quantifizierbar, reliabel und verfügbar sind. Im Bericht werden deutliche Benachteiligungen für einkommensschwache Haushalte aus sozialen sowie peripheren Regionen aus territorialer Sicht angesprochen und mit solidar-politischen Empfehlungen versehen. Unter anderem sollen mithilfe der EU Fördertöpfe für Kohäsion, Regionalpolitik und Soziales ausgleichende Maßnahmen gefördert werden – insbesondere mit Hinblick auf die damals bald-Breitrittsstaaten von 2005 und 2007. Zudem wird aufgrund der unbefriedigenden, europaweiten Datenlage ein grundsätzliches Problem im politischen Agieren festgehalten. Ohne verlässliche und aussagekräftige Indikatoren ist es schwierig, passende politische Entscheidungen zu treffen.

Die Generaldirektion für Gesundheit und Konsumenten der Europäischen Kommission ‚DG SANCO‘ hat zur Verbesserung der Datenlage im Sommer 2006 eine Sondererhebung zum Thema „Services of General Interest“ im Rahmen der Eurobarometer-Befragungen erwirkt (SANCO 2007). Unter der Agenda des Konsumentenschutzes wurden repräsentative Umfragen zu Leistbarkeit und Inanspruchnahme von SGEI wie Kommunikations- und Transportinfrastrukturen, Bank-, Post- und Energiewesen in den EU-Mitgliedsstaaten durchgeführt. Die Auswertung der Erhebung hat ein recht deutliches sozioökonomisches Bild ergeben. In ca. 40% der Fälle ist es demnach eine Frage der finanziellen Leistbarkeit, wenn jemand ein bestimmtes SGEI nicht konsumiert. Laut DG SANCO (2007) ist es in erster Linie eine Frage der Bildung der Konsumenten, wie stark sie von einem kompetitiven SGEI-Markt von mehreren Anbietern – etwa am Strommarkt oder Telekommunikationsmarkt – Gebrauch machen; sprich, Anbieter-Wechsel vornehmen oder auch Beschwerden einbringen. Wie wichtig einzelne SGI für den Alltag sind, ist dagegen eher von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat unterschiedlich sowie bisweilen eine soziodemographische Frage, vor allem wenn es um SGEI neuerer Technologie geht, die vorwiegend von jungen Generationen genutzt werden.

Im Rahmen von EU Regionalpolitik geförderten Programmen gibt es ebenfalls einige nennenswerte Projekte, die sich entweder thematisch oder regional fokussiert der Thematik um Services of General Interest annehmen. Im Transnationalen Programm CENTRAL EUROPE sucht ein Projektteam nach Strategien zur Adaptierung kommunaler Dienste und Nahversorgungseinrichtungen (ADAPT2DC), das ESPON Projekt EDORA (Copus et al. 2011) thematisiert SGI im Zusammenhang mit ländlich-peripheren Regionen, das ESPON Projekt TIPSE (Kahila et al. 2012) liefert Beiträge zur

Armut- und sozialen Exklusions-Forschung, diskutiert also vor allem SSGI. Mit dem ESPON Projekt SeGI (Rauhut et al. 2013b) – an dem der Verfasser dieser Arbeit maßgeblich mitgewirkt hat – liegt das bis dato räumlich sowie thematisch umfassendste angewandte Forschungsprojekt zu Services of General Interest und deren sozialen, politischen, wirtschaftlichen und räumlichen Ausprägungen in Europa vor. Über die verschiedenen Themenstellungen und Bearbeitungsteams hinweg zeigen sich Services of General Interest als ein komplexer Untersuchungsgegenstand, der multithematisch in viele aktuelle und relevante gesellschaftliche Fragestellungen eingebettet ist und als Schlüssel zur Lösung gesellschaftlicher Probleme taugt. Als generelle Schwierigkeiten in der Forschung wurden zumeist die prekäre Datenlage, die offene bzw. normative Definition und die damit verbundenen Schwierigkeiten in der methodischen Operationalisierung sowie die thematische Breite – von physischer Erreichbarkeit über EU-politischer Integration bis hin zu wirtschaftlichem Wettbewerb – angesprochen (Bjørnsen et al 2013, Breuer und Milbert 2013, Constantin et al. 2013, Faßmann und Humer 2013b, Humer und Palma 2013b, Humer et al. 2013b, Iosif und Rauhut 2013, Littke und Rauhut 2013, Littke et al. 2013, Ludlow und Rauhut 2013, Marques da Costa et al. 2013, Milbert et al. 2013, Rauhut und Ludlow 2013, Stepniak und Rosik 2013, Swiatek et al. 2013). Wenn die räumliche Dimension von SGI im Mittelpunkt stehen soll – so wie auch in dieser Arbeit – erscheint für einen Erkenntnisgewinn gegenüber vielen bisher sektoralen oder regional spezifischen Untersuchungen ein thematisch integrativer und regional komparativer Ansatz erstrebenswert.

2.3.3

Aktuelle Beiträge zur komparativen wohlfahrtsstaatlichen Forschung

Für die vorliegende Arbeit sind auch Erkenntnisse über die SGI-einbettenden Systeme der Wohlfahrtsstaaten und wie sich diese Systeme im Europa von heute darstellen, von Interesse. An dieser Stelle werden die wichtigsten Literaturquellen besprochen, eine inhaltliche Diskussion folgt in Kapitel 3. Die Ausgestaltung der Europäischen Wohlfahrtsstaaten der Nachkriegszeit ist Gegenstand einer Reihe empirischer Untersuchungen und Kategorisierungen. In einer Übersicht benennen Nadin und Stead (2008) die wichtigsten Vertreter und Werke. Ausgehend von Titmuss (1974) und Esping-Andersen (1989, 1990) entsteht eine Vielzahl an Typisierungen von Wohlfahrtssystemen. Abrahamson (1999) spricht sogar vom „Welfare Modelling

Business“. Unabhängig von den einzelnen Typen – auf die im folgenden Kapitel 3 noch eingegangen wird – identifizieren Schubert, Hegelich und Bazant (2008) in ihrem Handbuch „Europäische Wohlfahrtssysteme“ drei prägende Trends, die im EU-politischen Sinne mit Erweiterung, Vertiefung und Verschiebung benannt werden können (Schubert et al. 2008: 19ff). Dies impliziert auch eine gewisse räumliche Note. Erstens bringen die Erweiterungsrounden der Europäischen Union bisher weniger komparatistisch erfasste bzw. einfach auch erst jünger geformte Wohlfahrtsregime der neuen Mitgliedsstaaten in Mittel-Ost-Europa ein. Zweitens tangiert die EU-politische Agenda durch einen stetigen Integrationsprozess indirekt auch die sozialpolitischen Ausrichtungen der Wohlfahrtssysteme – z.B. im Zuge des gemeinsamen Binnenmarktes und somit eines europäischen Arbeitsmarktes. Drittens sprechen Schubert et.al. (2008) von Verschiebung Richtung Supranationalität. Der europäische Nationalstaat ist demnach im heutigen Institutionengefüge nicht mehr die alleinige Bühne für Wohlfahrt. Der Europäische Gerichtshof hat z.B. Befugnisse in Fragen zu Arbeitsmarkt und Gesundheit. Der mit vielen Konjunktiven versehene Diskurs eines Europäischen Sozialmodells ist in Gange. Zusammenfassend legen Schubert et al. (2008) dar, „dass die Kategorien Wohlfahrtsstaat und Wohlfahrtsstaatsregime durch die drei Dimensionen der Europäisierung – Erweiterung, Vertiefung und Supranationalität – an Erklärungsstärke verlieren. Anstelle des Wohlfahrtsstaates muss von einer Pluralität von Wohlfahrtsstaaten mit beschränkter Souveränität ausgegangen werden, verstrickt in komplexe Interdependenz.“ (Schubert et al. 2008: 33f). Vertikale und horizontale Veränderungen in den wohlfahrtsstaatlichen Regimen bedeuten veränderte Konstellationen in der Verantwortung, Finanzierung, Organisation und Bereitstellung der sozialen Dienste. Kersten (2006) liefert hier das Schlagwort des Gewährleistungsstaats, der den Staat als Leistungserbringer substituiert und als quasi Rahmengeber für private Akteure und Aktivitäten in der Daseinsvorsorge definiert, was eine entscheidende Entwicklung in den gegenwärtigen wohlfahrtsstaatlichen Systemen darstellt.

2.3.4

Resümee

Aus dem vorangegangenen Überblick über aktuelle Forschungsbeiträge zu Daseinsvorsorge, Services of General Interest und Wohlfahrtssystemen können mehrere Erkenntnisse gezogen werden, die sich um das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, oder in anderen Worten, der ‚SGI-Bereitstellung für

jeden und überall' drehen. Es wurde deutlich, dass SGI thematisch in engem Zusammenhang mit regional-demographischer Entwicklung stehen. Trends wie Alterung oder Abwanderung betreffen dabei bestimmte Raumtypen. Vor allem in ländlichen, dünn besiedelten Regionen wird das politisch gesetzte Ziel der flächendeckenden Versorgung zusehends schwieriger zu erreichen. Eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird gerade in Zeiten knapper öffentlicher Finanzhaushalte noch ein Stück unrealistischer. Aber nicht nur aus finanziellen Nöten heraus, sondern auch aufgrund eines geänderten Staatsverständnisses ändern sich die Rahmenbedingungen der SGI-Organisation. Interkommunale Kooperationen sowie öffentlich-private Kooperationen sind mittlerweile etablierte Modelle zur Organisation von sozialen Diensten oder öffentlichem Transportwesen. Bisweilen ist es aber auch eine Maßstabsfrage, wie Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, Mindeststandards und Mindestreichbarkeiten interpretiert werden. Gewisse Dienste können vielleicht nur noch ein, zwei Zentrale Orte Stufen höher flächendeckend angeboten werden. Solange diese Orte gut und öffentlich erreichbar sind, ist Versorgungssicherheit gewährleistet. Den Mobilitäts- und Kommunikationsdiensten kommt hier eine wichtige Doppelrolle zu, indem sie Zubringer zu vielen sozialen Einrichtungen sind. SGEI und SSGI sind demnach in Kombination zu sehen und zu planen.

Bei all den räumlichen Implikationen muss aber einschränkend festgestellt werden, dass in der Literatur zumeist eine ökonomische, fiskalische Problemsichtweise eingenommen wird. Explizit raumsensible Beiträge gibt es vergleichsweise wenig. Speziell trifft das auf die Fokussierung auf nationale Problemstellungen, während regionale sowie europäische Prozesse vernachlässigt werden. „Despite their epistemological and methodological differences, most schools of thought have nevertheless focused in national arenas as the sole contexts of analysis for welfare research. Save some exceptions, the European level has persistently been neglected.” (Moreno und Palier 2004: 11).

3

59

Analyserahmen: Theoretische Aufbereitung und methodische Bearbeitung



In diesem Kapitel wird der Begriff der Services of General Interest kontextualisiert und für eine empirische Bearbeitung operationalisiert. Die historische und theoretische Annäherung aus Kapitel 2 stellt dafür den Ausgangspunkt dar. Zudem wird eingangs in diesem Kapitel eine genaue Genesis und Begriffsbestimmung zu SGI vorgenommen. Es folgt eine detaillierte Einbettung von Services of General Interest in die zwei zentralen Bezugssysteme Wohlfahrtssystem und Raumordnungssystem. Mit dieser kombinierten gesellschafts-politischen und raumrelevanten Argumentation wird ein Analyserahmen für das nachfolgende Empirie-Kapitel 4 erstellt und konkrete Hypothesen werden formuliert. Am Ende dieses Kapitels wird Einblick in die anzuwendenden Methoden gegeben, die eine Überführung des Analyserahmens in die empirische Bearbeitung erlauben.

3.1

Services of General Interest: Begriffsbestimmung und Kategorien

Der Ursprung des Begriffs „Services of General Interest“ liegt in der Legislative der Europäischen Union. Welche Dienste und Infrastrukturen genau in die Kategorie „of General Interest“ fallen, wird bis dato nicht erschöpfend definiert, sondern bleibt offen. In den Römischen Verträgen 1957 wird erstmals von „Services of General Economic Interest“ gesprochen – im Zusammenhang mit den Wettbewerbsregeln des angestrebten Binnenmarktes und ohne näher zu spezifizieren, welche Dienste genau gemeint sind. Von diesen marktbezogenen SGEI werden nicht-marktbezogene SGI als alternative Kategorie – aber ebenfalls ohne Spezifizierung – behandelt. Später wird der Begriff der Social Services of General Interest als eine zweite Domäne von SGI eingeführt. Die Römischen Verträge können jedenfalls als Ausgangspunkt für SGI gelten. In den deutschsprachigen Versionen der EU Dokumente wurde der Begriff der Services of General Interest übrigens bis um das Jahr 2000 als „Daseinsvorsorge“ übersetzt. Erst ab dem Grünbuch zu SGI (CEC 2003) wird in deutschen Übersetzungen der EU Dokumente der Hilfsbegriff der „Dienstleistungen von Allgemeinem Interesse“ verwendet. Im deutschsprachigen Verständnis sind – wie in Kapitel 2 gezeigt – Dienste und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge nicht zwangsläufig kongruent mit Services of General Interest, eine begriffliche Trennung ist daher ohnehin angebracht.

3.1.1

Services of General Interest in den EU-Dokumenten: Bedeutung und Wandel

Die chronologische Diskussion über den Werdegang des Begriffs Services of General Interest in der Europäischen Union weist mehrere bemerkenswerte Punkte auf. Der Begriff – in Form von SGEI – ist seit Beginn der Unions-Bildung Teil des Primärrechts. Erst in den 1990er Jahren wird SGI ein intensiv diskutiertes politisches Thema. Das politische Momentum dafür liegt im Maastrichter Vertrag und seinen vier Freiheiten von 1992, mit dem eine Internationalisierung, Liberalisierung und Privatisierung von auch öffentlichen Dienstleistungen angeregt wird. Auch Clifton et. al. (2005) und Nomden (1997) rekapitulieren die Jahre vor der ersten SGI-Mitteilung der Kommission (CEC 1996c) im Lichte der Bestrebungen nach der Vollendung des EU-Binnenmarktes und ersten sektoralen Liberalisierungen. Sie verweisen u.a. auf die Grünbücher und Mitteilungen zu Telekommunikationsdiensten (CEC 1987, 1994a, 1994b, 1996a), das Grünbuch zum Postwesen (CEC 1991) und dem Weißbuch zum Schienenverkehr (CEC 1996b). In einer ersten intensiven Phase bis ca. 2005 ist es v.a. eine Debatte rund um Wettbewerbsrecht und Binnenmarkt und welche eventuelle Sonderrolle SGEI in diesem Zusammenhang spielen. Die Differenzierung zwischen marktbezogenen und nicht-marktbezogenen SGI wird wichtig. An der seit den Römischen Verträgen zugestandenen Vorrangstellung von SGI gegenüber Wettbewerbsregeln wird an sich nicht gerüttelt, die Störungen für den freien Wettbewerb sollen aber möglichst gering ausfallen. Abgesehen von der wirtschafts-politischen Agenda werden die Reformen zu SGI aufgrund von anstehenden Modernisierungsprozessen und gesellschaftlichem Wandel als notwendig argumentiert. Erst später kommen soziale und territoriale Gesichtspunkte stärker in den Fokus. Die Hinwendung zu SSGI kann mit der Ablösung der ökonomisch dominierten Lissabon-Agenda durch die integrativeren Ansätze der Europa 2020 Strategie argumentiert werden. Es geht aber auch um die Marktbezogenheit von v.a. SGI des Gesundheitswesens, die den Blick auf SSGI lenken. Die territoriale Dimension fußt auf zwei Strängen. Territoriale Kohäsion wird zu einem Schlüsselbegriff und Zugang zu SGI zu einem möglichen Schlüssel dafür. Zweitens wird im Zuge der Kompetenzfragen dem Subsidiaritätsprinzip viel Aufmerksamkeit geschenkt. Dabei wird nicht nur die mitgliedsstaatliche Ebene gestärkt, sondern indirekt auch die Wichtigkeit der lokalen und regionalen Ebenen in der Bereitstellung von SGI betont. Die Rolle der Europäischen Union und insb. der Kommission wird in mehreren Mitteilungen,

Klarstellungen und Konsultationsprozessen zugunsten der Mitgliedsstaaten bzw. zumindest zugunsten der sektoralen Herangehensweise ausverhandelt – wie auch Clifton et. al (2005) konstatieren. Die Idee einer Rahmenrichtlinie für SGI wird verworfen und die Kommission stützt sich in der Einflussnahme auf die Bereitstellung von SGI weiterhin auf ihre sektoralen Kompetenzen, die v.a. in den technischen Netzwerkinfrastrukturen und indirekt via Umwelt- oder Kohäsionspolitik wirken.

Im Folgenden werden die wichtigsten Formulieren und Festlegungen zu SGI und dessen Sub-Kategorien in chronologischer Abfolge zitiert und diskutiert. Die anschließende Tabelle 1 fasst die wichtigsten Schritte in der Genesis des Begriffs Services of General Interest bis hin zur Verankerung im europäischen Primärrecht zusammen. Die wichtigsten europäischen Dokumente im Entstehungsprozess des politischen SGI-Konzepts sind:

- a) Römische Verträge von 1957
- b) Mitteilung der Europäischen Kommission zu Services of General Interest von 1996; überarbeitet 2001
- c) Bericht für den Europäischen Rat in Laeken von 2001
- d) Charta der Grundrechte der Europäischen Union von 2000, in Kraft seit 2009
- e) Grünbuch der Europäischen Kommission zu Services of General Interest von 2003; Ergebnisbericht 2004
- f) Weißbuch der Europäischen Kommission zu Services of General Interest von 2004
- g) Richtlinie des Europäischen Parlaments über Dienstleistungen im Binnenmarkt von 2006
- h) Mitteilung der Europäischen Kommission zu Social Services of General Interest und der Implementierung des Lissabon Programms von 2006
- i) Mitteilung der Europäischen Kommission in Bezug auf den Binnenmarkt zu Services of General Interest einschließlich Social Services of General Interest von 2007
- j) Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft von 2007, in Kraft seit 2009
- k) Leitfaden der Europäischen Kommission über die Anwendung von staatlichen Beihilfen, öffentlichen Aufträgen und des Binnenmarkts auf SGEI und SSGI von 2010.

Tab.1: Entwicklungsschritte in der SGI-Debatte inkl. politischen Kontexts

	EU-PRIMÄR- UND SEKUNDÄRRECHT	SGI-FOKUS	HAUPTAUSSAGEN UND POLITISCHER KONTEXT
a	Römische Verträge 1957 (EEC 1957)	SGEI – erstmalige Erwähnung	Leistungserfüllung im Zweifelsfall wichtiger als Wettbewerbsregeln; Post-Weltkrieg II, Gründung einer Wirtschaftsunion; Wettbewerbsregeln
b	Mitteilung EK SGI 1996 (& 2001) (CEC 1996c, 2001a)	SGI – erstmalige Erwähnung; Unterscheidung zw. (nicht-) und marktbezogenen SGI	Universaldienst-Verpflichtungen für liberalisierte SGI (z.B. Telekom und Post); SGI Reformen wg. Wandel Gesellschaft, Wirtschaft u. öffentl. Hand; Post-Maastricht; European Model of Society; Lissabon-Agenda; Kohäsionspolitik, Wettbewerbsregeln, Subsidiaritätsprinzip; Liberalisierung
c	Laeken-Bericht 2001 (CEC 2001b)	SGEI – Rolle der öffentlichen Hand	Bedenken der Mitgliedsstaaten im Umgang mit Marktöffnung und Organisationsformen; Beihilfenrecht & finanzielle Intervention bei Marktversagen. Einschränkung des Binnenmarkts?; Monitoring & Evaluierung von SGEI durch EK?
d	EU-Charta Grundrechte 2000 (EU 2010b)	SGEI – Bedeutung für die Werte der EU; SSGI – Rechte implizit	Fairer Zugang zu SGEI für jeden EU-Bürger; Proklamation in Nizza 2000, Primärrecht seit Lissabon-Vertrag 2009
e	Grünbuch SGI 2003 (CEC 2003)	SGI – „für jeden und überall“;	Standards in der SGI-Bereitstellung; Vorrang SGI-Ziele ggü. Wettbewerbsregeln; Def. (nicht-) marktbezogene SGI „dynamisch“ Öffentliches Konsultationsverfahren; Klärung Rolle der EU; Abklärung mögl. EU-Rahmenrichtlinie; Beihilfenrecht, Verkehrs-, Kohäsions-, und Umweltpolitik
f	Weißbuch SGI 2004 (CEC 2004b)	SGI – für jeden Bürger und jedes Unternehmen SSGI – erstmalige Erwähnung	Keine EU-Rahmenrichtlinie sondern sektorale Herangehensweise; Subsidiarität gestärkt; SSGI allein bei Mitgliedsstaaten Vorarbeiten zu Europa 2020 und Vertragswerk
g	Dienstleistungs-Richtlinie 2006 (EU 2006)	SGEI – Anwendung Binnenmarktregeln	SGEI ist Teil, aber Sonderfall im Wettbewerbsrecht; Richtlinie gilt auch für SGI (trotz Ausnahmen bzgl. Monopolstellungen, Liberalisierung, Privatisierung)

	EU-PRIMÄR- UND SEKUNDÄRRECHT	SGI-FOKUS	HAUPTAUSSAGEN UND POLITISCHER KONTEXT
h	Mitteilung EK SSGI & Lissabon Agenda 2006 (CEC 2006)	SSGI – Wichtigkeit für die EU	SSGI keine rechtliche Kategorie in EU; Trends zu Dezentralisierung und Koproduktion SGI in Kohäsionspolitik & ESF
i	Mitteilung EK (S)SGI & Binnenmarkt 2007 (CEC 2007)	SGI – Verhältnis zum Binnenmarkt	EuGH Kompetenz in der Auslegung (nicht)-marktbezogener SGI; Vorbereitung auf Vertragswerk (Protokoll zu SGI)
j	Lissabon-Vertrag 2009 (EU 2010a)	SGI – erstmals im Primärrecht (Prot. 26)	SGEI als geteilte Kompetenz zw. EU & MS SGI als ein Schlüssel für soz. U. territ. Kohäsion;
k	Leitfaden EK SGEI & SSGI 2010 (CEC 2010a)	SGI – Beihilfen-, Vergabe- und Wettbewerbsrecht	Keine Verpflichtung zur Privatisierung; falls ja, dann gilt rechtlicher Rahmen Zurücknahme des Marktöffnungsdrucks

Quellen: siehe Referenzen pro Zeile; eigene Zusammenstellung und Konzeption

a) Römische Verträge von 1957

Im Gründungsdokument des Vorläufers der EU, der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft EWG, heißt es in der Sektion zu Wettbewerbsregeln in Artikel 90, Absatz²: “Undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest or [undertakings] having the character of a revenue-producing monopoly shall be subject to the rules contained in this Treaty, in particular to the rules on competition, in so far as the application of such rules does not obstruct the performance, in law or in fact, of the particular tasks assigned to them. The development of trade must not be affected to such an extent as would be contrary to the interests of the Community.” (EEC 1957: art.90/2) Demnach wird das Primat der Wettbewerbsregeln in der EWG anerkannt, aber gleichzeitig auch eingeschränkt. Die Wettbewerbsregeln

2 Der Wortlaut im französischen Original: “Les entreprises chargées de la gestion de services d’intérêt économique général ou présentant le caractère d’un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent Traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l’application de ces règles ne fait pas échec à l’accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l’intérêt de la Communauté.” (CEE 1957: art. 90/2)

sollen also nicht zur Anwendung kommen für den Fall, dass die gesetzliche oder faktische Leistungserfüllung von Services of General Economic Interest beeinträchtigt werden würde. SGEI oder SGI werden in den Römischen Verträgen an keiner weiteren Stelle verwendet, eine Klärung des Begriffs ist also nicht geboten. Festzuhalten ist, dass von Beginn an der Begriff der Services of General (Economic) Interest an einer Interpretationsgrenze inner- bzw. außerhalb der Wettbewerbsregeln angesiedelt ist.

Seit der Verankerung in den Römischen Verträgen sind SGEI fester Bestandteil aller Nachfolge-Verträge und somit des Primärrechts der EU.

b) Mitteilung der Europäischen Kommission zu Services of General Interest von 1996; überarbeitet 2001

In einer ersten ausführlichen Stellungnahme zum Überbegriff der Services of General Interest stellt die Europäische Kommission den Bezug zwischen SGI und dem European Model of Society, der Kohäsionspolitik, den Wettbewerbsregeln und dem Subsidiaritätsprinzip her (CEC 1996c und CEC 2001a). In Erweiterung zu dem in den Europäischen Verträgen verankerten Begriff der Services of General Economic Interest gelten demnach Services of General Interest als marktbezogene und auch als nicht-marktbezogene Tätigkeiten; sie sind also nicht unbedingt den Binnenmarktregeln unterworfen. Vom Begriff der Public Services wird Abstand genommen, da dieser Begriff zweideutig erscheint – einerseits als Bezeichnung von hoheitlichen Staatsdiensten an sich und andererseits als der modus operandi von Diensten. Dazu äußert sich übrigens schon Buchanan (1968: 171): „the implication that ‚public goods should be public‘ seemed a natural one. And, of course, linguistic philosophers would suggest that the very usage of the term ‘public’ itself carried substantive overtones for organizational policy.“ Weiterhin soll gelten, dass nur SGEI im Vertrag angesprochen werden, also nur die marktbezogenen Dienste. In einem ersten Kapitel wird SGI eine Schlüsselrolle im European Model of Society eingeräumt. SGI erfüllen grundlegende Bedürfnisse für die Bürger und sind somit in weiterem Sinne gesamtgesellschaftlich wichtig und identitätsstiftend – über die rein materielle Funktion hinaus; soweit die gemeinsamen Wertvorstellungen. Die tatsächlichen Organisationformen sind historisch gewachsen, national verankert und somit vielfältig in Europa. Diese Vielfalt wird ganz im idealtypischen EU-Sinne nicht als Hindernis, sondern als Stärke für die Zukunftsfähigkeit formuliert und als Ideen-Pool gesehen für eine Re-Organisation im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel,

der sich vollzieht. Wandel wird konkretisiert durch veränderte Anforderungen der Verbraucher selbst, durch Einflüsse des weltweiten Wettbewerbs, durch finanzielle Limitierungen der öffentlichen Hand und durch die – in den EU-Mitgliedsstaaten unterschiedlich schnell voranschreitende – technologische Modernisierung. Im Zuge dieser Veränderungen werden die Regeln des Europäischen Binnenmarktes als Möglichkeit interpretiert, höhere Qualität und einfachere Leistbarkeit der Dienste anzubieten. Es wird also eine positive Wechselwirkung zwischen SGI und Binnenmarktregeln proklamiert. Privatisierung wird dabei explizit nicht als Voraussetzung gesehen, sondern das Subsidiaritätsprinzip wird hervorgehoben. In der Frage um öffentliche und private Involvement beruft sich die Kommission auf den politischen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Konkrete Benennungen von Diensten werden in der Mitteilung – wie auch in den Vertragswerken – vermieden. Als explizit nicht-marktbezogene Dienste werden nur beispielhaft an verschiedenen Stellen das Pflichtschulwesen, Mittel zur sozialen Absicherung, Gesundheitseinrichtungen, (berufliche) Ausbildung und Kultur erwähnt. Diese nicht-marktbezogenen Dienste werden weiterhin ausschließlich den nationalen und sub-nationalen Ebenen zugeordnet. Für die marktbezogenen SGI Telekommunikation und Postwesen hat das Europäische Parlament den Begriff des Universaldienstes eingeführt. Dieser wird je nach Dienst und je nach Mitgliedsstaat unterschiedlich konkretisiert und soll jedenfalls eine gewisse leistbare Mindestversorgung garantieren. Insgesamt ist das Thema SGI in der Mitteilung eng an das Thema der Liberalisierung der Netzwerkinfrastrukturen geknüpft. Neben den wirtschaftspolitischen Maßnahmen sollen ergänzende Maßnahmen der Kohäsionspolitik, der Transeuropäischen Netze TEN und der Forschungsförderungen die Umgestaltung der marktbezogenen Services of General Interest fördern.

Die Lissabon Agenda der Europäischen Union von 2000 hat eine Aktualisierung dieser Mitteilung bewirkt, mit dem Trend zur wirtschaftlichen Öffnung – also einer Liberalisierung – von SGEI. Die Gleichbehandlung von öffentlichen und privaten Betreibern von Netzwerkinfrastrukturen und die Beschränkung laut Beihilfenrecht haben unter der Prämisse der Wettbewerbsfreiheit Privatisierungen vorangetrieben. Nur bei Marktversagen sollen besondere öffentliche Mechanismen greifen, um die Bereitstellung der Dienste aufrechtzuerhalten: „Services of general economic interest are different from ordinary services in that public authorities consider that they need to be provided even where the market may not have sufficient incentives to do so.

This is not to deny that in many cases the market will be the best mechanism for providing such services. Many basic requirements, such as food, clothing, shelter, are provided exclusively or overwhelmingly by the market. However, if the public authorities consider that certain services are in the general interest and market forces may not result in a satisfactory provision, they can lay down a number of specific service provisions to meet these needs in the form of service of general interest obligations. The fulfilment of these obligations may trigger, albeit not necessarily, the granting of special or exclusive rights, or the provision of specific funding mechanisms.“ (CEC 2001a: par.14). Die staatliche Einflussnahme wird mit drei Schlagworten umrissen. Erstens, die Neutralität gegenüber dem marktrechtlichen Status eines Betreibers – öffentlich, privat oder sonstig. Zweitens, die Gestaltungsfreiheit der Mitgliedsstaaten in der Definition und Organisationform von SGI. Und drittens, die Verhältnismäßigkeit von etwaigen Regulierungen und Konzessions-Bestimmungen seitens der öffentlichen Hand, die den Binnenmarktmechanismus geringstmöglich beeinflussen sollen (CEC 2001a: par.20-23). In weiterer Folge werden beispielhafte Erfahrungen mit liberalisierten SGEI Sektoren – Telekommunikation, Energie und Verkehr – erwähnt. Basisdienste des Bankensektors werden laut Europäischem Gerichtshof als SGEI eingestuft. Explizit ausgeschlossen von den EU-Vertragsregeln werden hoheitliche Dienste – wie Justiz, Außenpolitik und Luftraumüberwachung – und weitere nicht-marktbezogene Dienste – Bildung und Soziale Sicherung sowie soziale, kulturelle und religiöse NGOs. Das Gesundheitswesen findet keine Erwähnung (CEC 2001a: par.28-30).

c) Bericht für den Europäischen Rat in Laeken von 2001

Die Veröffentlichungen der Europäischen Union werden nach der Mitteilung der Europäischen Kommission von 1996 und deren Aktualisierung von 2001 (CEC 1996c und 2001a) weiter von der Debatte um Services of General Economic Interest und marktbezogenen SGI dominiert. Die von Seiten der Mitgliedsstaaten vorgebrachten Bedenken hinsichtlich der Marktöffnung von SGEI auf Basis des Vertragswerks und nach Maßgabe der Mitteilung werden in einem Bericht des Europäischen Rats 2001 aufgegriffen. Dieser Bericht (CEC 2001b) fasst die wesentlichen Punkte der Haltung der Europäischen Union wie folgt zusammen:

- SGI sind ein wichtiger Baustein für das European Model of Society;
- SGI sind im EU Vertragswerk und in der Charta der Grundrechte der EU verankert;

Die öffentliche Hand kann die jeweilige Organisationsform von SGI frei wählen;

Im Falle von Marktversagen kann die öffentliche Hand finanziell intervenieren, um die Versorgung mit SGI sicherzustellen;

Die finanziellen Interventionen sind mit dem EU Beihilfenrecht zu akkordieren und dürfen den Bestimmungen des Binnenmarktes nur angemessen zuwiderlaufen.

Laut Bericht soll auch die Kommission eine stärkere Rolle im Monitoring und in der Evaluierung von Leistungserbringungen von SGI mit europäischer Dimension – also marktbezogene SGI – einnehmen.

d) Charta der Grundrechte der Europäischen Union von 2000, in Kraft seit 2009

Neben den ökonomischen Regelungen wird SGI eine bedeutende gesellschaftspolitische Rolle in der EU zugeschrieben. Bestes Beispiel hierfür ist Artikel 36 der Charta der Grundrechte der EU, in dem es heißt: „Access to services of general economic interest. The Union recognises and respects access to services of general economic interest as provided for in national laws and practices, in accordance with the Treaties, in order to promote the social and territorial cohesion of the Union“ (EU 2010b: art.36) In der europarechtlichen Praxis hat Artikel 36 aber – im Gegensatz zur Charta im Allgemeinen – wenig bis gar keine Änderungen mit sich gebracht (Knauff 2010). Grundrechte über den Zugang zu Social Services of General Interest sind in mehreren weiteren Artikeln zu finden – so etwa das Recht auf schulische und berufliche Bildung (EU 2010b: art.14), Recht auf unentgeltliche Arbeitsvermittlung (EU 2010b: art.29), Recht auf Sozialhilfen im Falle von Arbeitslosigkeit, Unfall, oder Pflegebedürftigkeit sowie Wohnbeihilfe (EU 2010b: art. 34) und das Recht auf Gesundheitsversorgung (EU 2010b: art.35). Diese Proklamationen skizzieren Werte des European Model of Society. Einschränkend gilt, dass erstens im Detail die Gesetzmäßigkeiten des jeweiligen EU-Mitgliedsstaates zum Tragen kommen sowie zweitens stellt sich die Frage, wie die Erfüllung dieser Zugangsrechte für jeden Bürger – und somit quasi von jedem Wohnstandort aus – in der Praxis ausgestaltet ist sowie drittens, ob und wie eventuelle Mängel oder Nichterfüllungen überprüft, tatsächlich sanktioniert und eventuell korrigiert werden.

e) **Grünbuch der Europäischen Kommission zu Services of General Interest von 2003; Ergebnisbericht 2004**

Die Debatte um Services of General Interest bekommt 2003 mit der Veröffentlichung eines betreffenden Grünbuchs durch die Europäische Kommission eine neue Dimension. Ein Grünbuch behandelt in der Regel einen neuen oder ungenügend geregelten EU-politischen Sachverhalt und ist eine schriftliche Form der Konsultation von Seiten der Europäischen Kommission an Individuen und Institutionen aller Rechtsformen der Europäischen Union. Der Konsultationsprozess kann in weiterer Folge in ein Weißbuch und eventuellen Gesetzestexten münden. Die Kommission reagiert mit dieser Konsultationsinitiative auf Aufforderungen seitens des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates, für mehr Klarheit und öffentliche Diskussion zu sorgen und – etwas konkreter – die Möglichkeit einer EU-Rahmenrichtlinie zu SGI abzuklären. Insbesondere soll im Konsultationsprozess abgesteckt werden, inwieweit (1) die EU auf Basis des Vertragswerks und unter Rücksichtnahme auf das Subsidiaritätsprinzip gemeinschaftliche Maßnahmen für SGI ergreifen soll/kann und (2) eine gemeinschaftliche Rahmenrichtlinie für SGI machbar und sinnvoll wäre. Zudem soll (3) Good Governance zur Organisation, Regulierung, Finanzierung und Evaluierung von SGI als Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit und zur besseren Bereitstellung von SGI definiert werden und (4) Maßnahmen zur Zielerreichung beider Absichten – der Bereitstellung von hochwertigen SGI für jeden und dabei die möglichste Einhaltung der Binnenmarktregeln – aufgezeigt werden (CEC 2003: par. 12).

Im Grünbuch wird wieder die Differenzierung zwischen marktbezogenen Services of General Economic Interest und übrigen SGI hervorgehoben. Nur SGEI seien Teil des EU-Vertragswerks. Der Überbegriff der Services of General Interest soll nur Verwendung finden, wenn entweder der Wirtschaftsbezug belanglos ist oder dezidiert nicht-marktbezogene SGI auch angesprochen werden sollen. Punkto Definitionen bedient man sich im Grünbuch auf den bereits diskutierten Terminus aus der Mitteilung von 1996 (CEC 1996c). „Public Services“ wird also mit der Begründung der Mehrdeutigkeit abgelehnt. Die Europäische Kommission skizziert im Grünbuch einen Wandel der Rolle der öffentlichen Hand, weg vom alleinigen Organisator und Erbringer von SGI, hin zur Gewährleistung und Kontrolle der Leistungserbringung durch andere, private Anbieter oder in Form von Public-Private-Partnerships. Im Falle von Marktversagen bleibt die Letztverantwortung aber beim Staat. Es wird betont, dass durch die

vertraglichen Regelungen zu SGI aus rechtlicher Sicht die Zuständigkeit und Kompetenz von öffentlichen Behörden nicht beseitigt wird und die tatsächliche Ausgestaltung nach dem Subsidiaritätsprinzip freigestellt bleibt.

In Paragraph 31 wird dann eine Reihe an EU-Kompetenzbereichen gelistet, die neben den Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln sektoral auf SGI einwirken können: u.a. Beihilfenrecht, Verkehr und transeuropäische Netze, Umwelt, Gesundheit und Forschung (CEC 2003: par.31). Anhand des Subsidiaritätsprinzips – bzw. der Rollenaufteilung zwischen EU und Mitgliedsstaaten – werden im Grünbuch drei Kategorien von SGI unterschieden: (CEC 2003, par.32)

- 1 große Netzwerkinfrastrukturen – Telekommunikation, Post, Strom, Gas, Verkehr
- 2 weitere technische Infrastrukturen – Abfallwesen, Wasser und Rundfunk
- 3 nicht-marktbezogene Dienstleistungen

Erstere stehen aufgrund des transnationalen Charakters verstärkt unter dem Einfluss der EU-Bestimmungen. Die zweite Gruppe ist eigentlich nationalstaatlich verankert und unterliegt EU-Bestimmungen nur für den Fall, dass es zu Marktmechanismen über mitgliedsstaatliche Grenzen hinweg kommt oder falls bestimmte Direktiven – v.a. aus dem gemeinschaftlichen Umweltrecht – schlagend werden. Für SGI der dritten Gruppe liegt keine EU-Kompetenz vor und so sind sie nach dem Subsidiaritätsprinzip eine reine nationale Angelegenheit.

Für die Bereitstellung von SGI werden mehrere Schlüsselbegriffe genannt, die als Standards dienen sollen. Die Universaldienstverpflichtung hat indirekt eine starke räumliche Note, weil es EU-Bürgern – unabhängig vom Wohnort – Versorgungssicherheit garantiert. Es wird aber selbst im Grünbuch als Schwachpunkt angemerkt, dass ein universeller Versorgungsstandard auch nach Übernahme von EU-Richtlinien in nationales Recht in der Praxis nicht garantiert werden kann. Kontinuität, Qualität, Leistbarkeit und Verbraucherschutz – mit u.a. freier Wahl des Anbieters – sind weitere Zielsetzungen und Standards in der Bereitstellung von SGI.

Den Kern des Grünbuchs bilden 30 konkrete Fragen, wovon die ersten die räumlich relevante Fragestellung der Kompetenzverteilung behandeln. Weitere Fragenblöcke gibt es zum Rechtsrahmen, zur Behandlung nicht-marktbezogener

SGL, zur Sektoren-übergreifenden Konzeptionierung von SGL, zu Good Governance – Gemeinwohlverpflichtungen, Finanzierung, Evaluierung – und zu globalen Themen der Handels- und Entwicklungspolitik. Nach Ablauf der Konsultationszeit im September 2003 wurde im März 2004 von der Kommission ein zusammenfassender Bericht über die 281 Stellungnahmen vorgelegt (CEC 2004a).

Von diesen 281 Stellungnahmen kamen – inkl. internationaler Einrichtungen – u.a. 74 aus Belgien, 67 aus Frankreich, 45 aus Deutschland und 25 aus Österreich. Als einziges EU-Mitgliedsland hat Luxemburg keine Stellungnahme abgegeben. Die EFTA-Länder Island, Norwegen und Schweiz haben sich ebenfalls beteiligt. Von Interessensvertretungen und NGOs gingen 161 Stellungnahmen, von öffentlichen Stellen 50, von Wirtschaftsunternehmen 43 und von akademischen Einrichtungen lediglich 4 ein. Die Wichtigkeit von SGL wurde weitgehend unterstrichen. Ebenso sprach sich die Mehrheit für eine differenzierte Behandlung der Netzwerkinfrastrukturen und der sozialen Dienste aus. Kontroverser wurde hingegen die Beziehung zwischen SGL und Marktmechanismen diskutiert – ob stärkere Öffnung oder stärkere Intervention. Die Fragen zur Kompetenzverteilung wurden meist pro Subsidiarität beantwortet, EU-weite Kontrollstellen fanden keine Mehrheit. Die bisherige sektorale Herangehensweise in der Regulierung soll beibehalten werden. Über eine generelle SGL Rahmenrichtlinie oder andere Sektoren-übergreifende, verbindliche Instrumente gab es keinen Konsens; ebenso wenig über ein Querschnitts-Set an Versorgungs- und Minimumstandards. In erster Linie wurde hier mit den unterschiedlichen Voraussetzungen der einzelnen SGL sowie mit dem unterschiedlichen Grad der Marktöffnung argumentiert. Bezüglich der Definition bzw. der Grenzziehung zwischen markt- und nicht marktbezogenen SGL wurde festgehalten, dass es im Prinzip eine dynamische Definition ist und eine endgültige Liste an Diensten daher wenig zweckmäßig ist. Von einem Standpunkt her sollte eher das Wesen eines Dienstes – also ob marktfähig oder nicht – entscheidend sein und weniger das Wesen des Anbieters – also öffentlich, non-profit, privat etc. Was immer dann als ein nicht-marktbezogenes SGL behandelt wird, sollte unter der alleinigen Verantwortung der Mitgliedsstaaten bleiben. Das Wesen eines Anbieters soll laut dem gegensätzlichen Standpunkt sehr wohl Auswirkungen auf die anzuwendenden Regeln haben – punkto staatlicher Beihilfen und Universaldienstverpflichtungen. SGL, die von Anbietern betrieben werden, die ihre Einnahmen vollständig in das SGL Angebot reinvestieren, sollen als nicht-marktbezogen deklariert werden.

In letzter Konsequenz ist der Europäische Gerichtshof die Instanz, um über das Marktwesen eines SGI zu entscheiden. Des Weiteren sprechen sich die Mitgliedsstaaten in den Stellungnahmen für eine einfachere Regelung des Vergabe- und Beihilfenwesens aus. Die Finanzierungsformen für SGI sollen subsidiär in der Verantwortung der Mitgliedsstaaten bleiben, zumindest ein besserer Austausch über Good Practices soll aber angestoßen werden.

Die Frage nach Evaluierung von SGI Angeboten ist in mehreren Dimensionen diskutiert worden: die verantwortliche Ebene (EU bis sub-national), die Breite (Qualität, Universaldienstverpflichtungen) und die zeitliche Komponente (kurzfristige Rentabilität und langfristige sozioökonomische und ökologische Verträglichkeit). Einigkeit bestand nur im Aufbau besserer Indikatorensets, z.B. durch EUROSTAT. In einer globalen Sicht wurde der Vorrang von SGI Regeln in der EU gegenüber Regeln der WTO und speziell GATS gefordert. In der Entwicklungshilfe soll die EU unter Rücksichtnahme auf die Umstände eines Ziellandes SGI fördern.

f) Weißbuch der Europäischen Kommission zu Services of General Interest von 2004

Auf Basis des Ergebnisberichts zum Grünbuch formuliert die Europäische Kommission ein Weißbuch zu Services of General Interest, in dem die Sichtweise der Kommission dargelegt wird (CEC 2004b). Die Erkenntnisse aus der Grünbuch-Konsultation werden wiedergegeben, mit dem Fokus, welche Rolle die Europäische Union und ihre Politiken zukünftig spielen sollen, wenn es um die Organisation, Finanzierung und Evaluierung von SGI geht. Bestätigt wird die generell hohe Bedeutung von SGI zur Unterstützung des European Model of Society sowie der sozialen und territorialen Kohäsion. Keine klare Lösung gibt es, was den Einfluss der Wettbewerbsregeln auf die Bereitstellung von SGI betrifft. Die Kommission erkennt aber im Zweifelsfall die höhere Bedeutung der Gemeinwohlverpflichtung an, der Binnenmarkt soll aber möglichst wenig gestört werden. Aus Wettbewerbs- und Kohäsionssicht hat jeder Bürger und – nun auch explizit genannt – jedes Unternehmen das Recht auf Zugang zu SGI. Dieser Zugang wird spezifiziert durch die Schlagworte Leistbarkeit, Kontinuität, Versorgungssicherheit, Angebotsvielfalt, hohe Qualität und Transparenz (CEC 2004b: Kap. 3.5). Bestätigt wird an mehreren Stellen, dass die unterschiedlichen Organisationsformen und Praktiken auf nationalen und sub-nationalen Ebenen anerkannt werden und nicht von einem gemeinschaftlichen

Rahmen bestimmt werden sollen. Die differenzierte Herangehensweise ist auch thematisch festzuhalten – es wird eher eine Sektor-orientierte Politik weiterverfolgt und keine Querschnittsregelungen angekündigt. Eine vorher im Raum stehende Rahmenrichtlinie zu SGI wird nicht mehr angestrebt. Die Europäische Kommission sieht also die eigene Rolle in dieser geteilten Verantwortung mit den Mitgliedsstaaten auf einem sehr generellen Niveau, ohne detaillierte Vorschriften. Auch für die marktorientierten und somit den Binnenmarktregeln unterworfenen SGEI hält die Kommission noch einmal fest, dass keine direkte Verpflichtung zu Privatisierung besteht. Vorgeschrieben ist die Gleichbehandlung von potentiellen Anbietern, egal ob öffentlich oder privat. Dass im Falle von Beauftragungen und Konzessionen die öffentliche Hand das Recht hat, Universaldienstverpflichtungen für SGEI auszusprechen, unterstützt die Kommission. Mit neun Prinzipien umreißt die Kommission im Weißbuch, wie ihrer Meinung nach SGI-Bereitstellung funktionieren soll: Subsidiarität in der Verantwortung, Effizienz im Mitteleinsatz, Flächendeckende Versorgung, Versorgungssicherheit, Versorgerschutz, Monitoring und Evaluierung, Diversität der Dienste, Transparenz in der politischen Durchführung und Rechtssicherheit durch die EU Legislative (CEC 2004b: Kap. 3).

Aus räumlicher Sicht ist die Zusage der Kommission zu einer flächendeckenden, fairen Versorgung auch von peripheren Gebieten ausschlaggebend. Die Kommission führt hier an, dass zur Unterstützung auch Mittel aus den Strukturfonds und Maßnahmen in der Verkehrs- und Infrastrukturpolitik – transeuropäische Netze – zur Verfügung stehen.

Mit dem Weißbuch wird die Debatte um SGI nicht nur fortgeführt, sondern auch um einen neuen Begriff erweitert, nämlich Social Services of General Interest. Angesprochen werden soziale Dienste des Gesundheitswesens, der Pflege, der Absicherung, des Arbeitsmarktes und des Wohnbaus als feste Bestandteile des European Model of Society. Die Kommission überlässt diese Politikfelder zwar den Mitgliedsstaaten, in Fragen der Finanzierung will sie aber Einfluss nehmen, sofern soziale Dienste auf nationaler Ebene marktbasierend organisiert werden und dadurch den europäischen Wettbewerbsregeln unterliegen. Die Kommission kündigt dazu eine eigene Mittelung an.

g) Richtlinie des Europäischen Parlaments über Dienstleistungen im Binnenmarkt von 2006

Die große Streitfrage um das Verhältnis zwischen SGI-Bereitstellung und Anwendung der Binnenmarktregeln führt zu einer Klarstellung in Form einer verbindlichen Richtlinie durch die Europäische Union (EU 2006). In dieser Richtlinie geht es nur um marktbezogene SGI. Die Mitgliedsstaaten sollen nicht zu Liberalisierung, Privatisierung oder Auflösung von öffentlichen Monopolen im Bereich von Services of General Economic Interest verpflichtet werden und die Entscheidungshoheit der Mitgliedsstaaten in der Organisations- und Finanzierungsform sollen nicht berührt werden (EU 2006: Abs. 8). Dennoch soll für SGEI – mit den Einschränkungen durch die Universaldienstverpflichtung bzw. Sektor-spezifischen Regularien – diese Richtlinie Geltung haben (EU 2006: Abs. 17). Im Rahmen der SGI-Bereitstellung können anders als für herkömmliche Dienstleistungen auch bestimmte Auftragsdetails, u.a. Standortbeschränkungen und bestimmte Körperschaftsformen des Betreibers, verlangt werden (EU 2006: Abs. 70-72). Diese Richtlinie von 2006 anerkennt also den spezifischen Charakter von SGI, was Gemeinwohl und Versorgungssicherheit betrifft, situiert marktbezogene SGI aber weiterhin in den Nahbereich der Binnenmarktregeln.

h) Mitteilung der Europäischen Kommission zu Social Services of General Interest und der Implementierung des Lissabon Programms von 2006

In Folge des Weißbuchs zu SGI und im Zuge der Ausarbeitungen zu ursprünglich einer EU-Verfassung und letztendlich einem Reformvertrag rücken die Social Services of General Interest stärker in den europäischen Fokus. Als SSGI werden Dienste verstanden, die sich um Bedürfnisse der sozialen Absicherung, der Gesundheit, des Alters, der Arbeit und des Wohnens kümmern. Die Bedeutung dieser Dienste für das europäische Wirtschafts- und Sozialsystem – z.B. für Beschäftigung, Gesundheit und Lebensqualität – wird hervorgehoben, auch wenn SSGI keine rechtliche Kategorie in der EU darstellen. Zudem wird angemerkt, dass die Europäische Ebene durch den Europäischen Sozialfonds ESF, den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung EFRE, durch Good Practice Erfahrungen im Rahmen der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit ETZ und durch die Open Method of Coordination OMC – also einem strukturierten Austausch von politischer Praxis zwischen den Mitgliedsländern in national verantworteten Bereichen – durchaus einbezogen ist in die SSGI-Organisation.

In der Mitteilung werden sechs Charakteristika genannt, die meist auf SSGI zutreffen:

„they operate on the basis of the solidarity principle, which is required, in particular by the non-selection of risks or the absence, on an individual basis, of equivalence between contributions and benefits,
 they are comprehensive and personalised integrating the response to differing needs in order to guarantee fundamental human rights and protect the most vulnerable,
 they are not for profit and in particular to address the most difficult situations and are often part of a historical legacy,
 they include the participation of voluntary workers, expression of citizenship capacity,
 they are strongly rooted in (local) cultural traditions. This often finds its expression in the proximity between the provider of the service and the beneficiary, enabling the taking into account of the specific needs of the latter,
 an asymmetric relationship between providers and beneficiaries that cannot be assimilated with a ‘normal’ supplier/consumer relationship and requires the participation of a financing third party.“ (CEC 2006: Kap. 1.1)

Solidarität, Ehrenamtlichkeit, Individualität und Umverteilung sind also Prinzipien in der Bereitstellung von SSGI. Die Kommission erkennt einen Modernisierungsprozess in den Mitgliedsstaaten, der sich in folgenden Kriterien äußert:

“the introduction of benchmarking methods, quality assurance, and the involvement of users in administration,
 decentralisation of the organisation of these services to local or regional level,
 the outsourcing of public sector tasks to the private sector, with the public authorities becoming regulators, guardians of regulated competition and effective organisation at national, local or regional level,
 the development of public-private partnerships and use of other forms of funding to complement public funding.” (CEC 2006: Kap. 1.2)

Governance-technisch wird also ein Weg der Dezentralisierung Richtung lokaler und regionaler Handlungsebene und der Koproduktion von öffentlichen und privaten Akteuren aufgezeigt. Die öffentliche Hand behält die regulierende Rolle. Sobald aber kein rein staatlicher Monopol-Dienst mehr vorgesehen ist,

können de facto SSGI auch marktbezogene SGI sein und unterliegen dann den Wettbewerbsbestimmungen wie Transparenz, Verhältnismäßigkeit und Antidiskriminierung im Vergaberecht, wie die Kommission einen Spruch des Europäischen Gerichtshof interpretiert.

i) Mitteilung der Europäischen Kommission in Bezug auf den Binnenmarkt zu Services of General Interest einschließlich Social Services of General Interest von 2007

Nach der ersten spezifischen Mitteilung zu SSGI in 2006 (CEC 2006) publiziert die Kommission eine weitere Mitteilung zum Schwerpunkt SGI, SSGI und Binnenmarktregeln (CEC 2007), um ein geplantes Protokoll zum neuen EU-Vertragswerk vorzubereiten. Mit dem Protokoll würde der Überbegriff Services of General Interest offiziell in die EU-Legislative, also in das Primärrecht, eingehen. Zur Begriffsklärung trägt diese Mitteilung nicht wesentlich bei. Wiederum wird eine Trennlinie zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen SGI gezogen. Diese Trennlinie wird jedoch nicht explizit definiert, sondern es wird auf die Kompetenz des Europäischen Gerichtshofs verwiesen, der anhand mehrerer Kriterien im Einzelfall feststellen kann, um welche Art SGI es sich handelt. Jedenfalls nicht-wirtschaftlichen Charakter haben die hoheitlichen Dienste der Legislative und Exekutive der Mitgliedsstaaten. Die Netzwerk-Infrastrukturen werden als klares Beispiel für wirtschaftliche SGI genannt. Entscheidend ist jedenfalls immer das Wesen des Dienstes und nicht die Körperschaft des Anbieters/ Betreibers. Die Ausführungen zu Social Services of General Interest berufen sich großteils auf die oben genannte Mitteilung von 2006 (CEC 2006). Für soziale Dienste in der Verantwortung der lokalen Ebene sind – falls überhaupt marktbasierend – erleichterte Verfahren vorgesehen. Als mögliche SSGI werden Dienste des Gesundheitswesens, der Altenbetreuung, der Pflege, der Arbeitsvermittlung und Weiterbildung, des sozialen Wohnbaus, der Unfall-, Arbeitslosigkeits- und Ruhestandsabsicherung und der Fürsorge angeführt (CEC 2007: Kap. 2.1).

j) Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft von 2007, in Kraft seit 2009

In den Europäischen Verträgen scheint der Begriff der Services of General Economic Interest konsequent von den Römischen Verträgen 1957 bis hin zum

aktuell gültigen Vertrag der Europäischen Union von Lissabon im Jahr 2009 bzw. der konsolidierten Version von 2010 (EU 2010a) auf. SGEI sind im sogenannten Vertragsteil über die Funktionsweise der EU festgehalten. Der jetzige Artikel 106 entspricht im Wortlaut dem ursprünglichen Artikel 90 – wie oben zitiert – und grenzt die Anwendbarkeit der Wettbewerbsregeln auf Unternehmungen, die SGEI anbieten, ein. Laut Artikel 14 – ehemals Artikel 16 – sind SGEI ein wichtiger Bestandteil der europäischen Werte – speziell soziale und territoriale Kohäsion – und somit eine quasi geteilte Kompetenz zwischen EU und den Mitgliedsstaaten. Die Gemeinschaft soll wirtschaftliche und finanzielle Prinzipien für die Erfüllung von SGEI vorgeben, den Mitgliedsstaaten aber die genaue Ausgestaltung und vertragskonforme Finanzierung überlassen. Der Überbegriff SGI ist bis dato nicht im Kernteil des Vertragswerks zu finden, es gibt aber mittlerweile im Annex ein eigenes Protokoll zu „Services of General Interest“. In diesem Protokoll 26 wird die Wichtigkeit von SGI betont und in zwei Artikeln eine Interpretation im Sinne des Subsidiaritätsprinzips geboten. Artikel 1 behandelt SGEI: „The shared values of the Union in respect of services of general economic interest [...] include in particular the essential role and the wide discretion of national, regional and local authorities in providing, commissioning and organising services of general economic interest as closely as possible to the needs of the users; the diversity between various services of general economic interest and the differences in the needs and preferences of users that may result from different geographical, social or cultural situations; a high level of quality, safety and affordability, equal treatment and the promotion of universal access and of user rights.“ (EU 2010a: Prot. 26, Art. 1). Neben der Bestärkung der Subsidiarität anerkennt Artikel 1 des Protokolls 26 also auch die Diversität der verschiedenen SGEI und die Heterogenität des Angebots aufgrund von Nutzerbedürfnissen und von territorialen und gesellschaftlichen Voraussetzungen. Artikel 2 adressiert in aller Kürze und Klarheit die nicht-marktbezogenen SGI: “The provisions of the Treaties do not affect in any way the competence of Member States to provide, commission and organise non-economic services of general interest.“ (EU 2010a: Prot. 26, Art. 2) Die Erwähnung im Vertragswerk – insb. Artikel 14 – bedeutet eine Verankerung im Primärrecht der Europäischen Union und ist somit v.a. in der juristischen Debatte entscheidend. Knauff (2010: 728) attestiert Artikel 14 eher „symbolische Rechtsetzung“ und argumentiert das v.a. mit mangelnden Konsequenzen im europäischen Sekundärrecht. Anstatt der im Grünbuch angedachten und im Weißbuch wieder verworfenen Rahmenrichtlinie für SGI sind lediglich einzelne, sektorale Direktiven und Vorschriften verabschiedet worden. Zudem wird

in der juristischen Debatte verdeutlicht, dass es bei Regelungen betreffend der Bereitstellung von SGI nicht um die Leistungserbringer selbst – also Institutionen, Unternehmen – geht, sondern um die Erbringung der Leistung an sich – also unabhängig von der Rechtsform des Leistungserbringer. Knauff (2010: 741ff) interpretiert aufgrund der Rechtslage zu SGI im Vertrag von Lissabon zudem eine „Degradierung“ des alleinigen Vorrangs des Wettbewerbsrechts sowie durch die Erwähnung subsidiärer Erfüllungen auf lokaler Ebene ein Ende der „Kommunalblindheit“ in der EU-Gesetzgebung. Der Marktöffnungsdruck für öffentliche Dienste wird etwas genommen und somit die Beibehaltung gewohnter Strukturen in den Mitgliedsstaaten erleichtert. Knauff (2010) sieht insgesamt die Neuerungen im Vertrag von Lissabon bezüglich SGI als weniger konkret rechtlich, sondern eher gesamt-politisch bedeutsam. Eine dominantere Rolle der EU im Bereich SGI ist wohl erst längerfristig zu erwarten, falls sich erfolgreiche Herangehensweisen und Praktiken einzelner Mitgliedsstaaten anbieten, europäisch verankert zu werden.

k) Leitfaden der Europäischen Kommission über die Anwendung von staatlichen Beihilfen, öffentlichen Aufträgen und des Binnenmarkts auf Services of General Economic Interest und speziell Social Services of General Interest von 2010

Die oben genannten Mitteilungen der Kommission (CEC 2006, CEC 2007) werfen eine Reihe von Fragen auf für die Mitgliedsstaaten, wie sie rechtskonform mit der Bereitstellung von SGI umzugehen haben – v.a. bezüglich Beihilfen-, Vergabe- und Wettbewerbsrecht. Die Kommission reagiert dazu mit einem umfassenden Leitfaden und Antwortkatalog (CEC 2010a). Gleich eingangs wird klargestellt, dass diese Rechtsvorschriften nur in Frage kommen, wenn sich die öffentliche Hand für eine externe Bereitstellung von SGI entscheidet; d.h. wenn SGI Leistung nicht direkt in-house erbracht wird. Selbst dann gelten diverse Ausgleichszahlungen – etwa um eine entsprechende Netzabdeckung oder Versorgungssicherheit zu gewährleisten – nicht als staatliche Beihilfe im EU-rechtlichen Sinn, sondern sind davon ausgenommen. In jedem Fall aber müssen good practices wie Transparenz und Antidiskriminierung bei der Vergabe eingehalten werden. Das sog. Altmark-Urteil (CEC 2010a: par.3.2) kann in diesem Zusammenhang als Pionierfall gelten. Hier hat der Europäische Gerichtshof festgehalten, dass finanzielle Zuschüsse zu einem SGI Betreiber – in diesem Fall zum öffentlichen Nahverkehr – unter Einhaltung gewisser Standards in der Vergabe zulässig sind und keine unlautere Beihilfe darstellen.

Der Gemeinwohlcharakter eines Dienstes ermöglicht also Ausnahmen vom Beihilfenrecht. Der Leitfaden der Kommission bringt definitorisch ein wenig mehr Klarheit hinsichtlich SSGI. Prinzipiell werden zusätzlich zu Gesundheitsdiensten zwei weitere Hauptkategorien von SSGI angeführt (CEC 2010a: par.2.3): zum einen soziale Sicherungssysteme und zum anderen persönliche Dienstleistungen, genauer gesagt SGI zur Rehabilitation und Integration, des Arbeitsmarktes, der Pflegedienste und Sozialwohnungen. Das Schul-/ Bildungswesen wird in Paragraph 2.3 also nicht genannt. Die Trennung zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen SGI wird mit Verweis auf die betreffenden Stellen im Vertragswerk betont. Soziale Dienste sind als SSGI zwar eine thematisch eigene Kategorie, können aber – bei wirtschaftlichem Charakter – als SGEI gehandhabt werden. Als Beispiele für SSGI mit wirtschaftlichem Charakter werden aus der EuGH-Rechtsprechung u.a. Arbeitsvermittlungsagenturen, Patiententransporte und Subjekt-Förderungen im Sozialwohnbau genannt (CEC 2010a: par.3.1.2), als definitiv soziale und nicht-wirtschaftliche SGI hingegen das staatliche Versicherungswesen und Schulwesen (CEC 2010a: par.3.1.4). Kompliziert wird es bei Non-Profit-Organisationen, die wirtschaftliche SGI anbieten, wie z.B. Patiententransporte. Da es immer um die SGI-Leistung geht und nicht um den SGI-Betreiber, kann somit ein Betreiber auch nur sequentiell den Bestimmungen wirtschaftlicher SGI unterliegen; für die nicht-wirtschaftlichen SGI-Angebote dann nicht (CEC 2010a: par.3.1.6). Aus räumlich sensibler Sicht ist der rigide Umgang mit potentiellen Auswirkungen von SGI-Angeboten – und seien diese noch so lokal verankert – auf den Handel zwischen Mitgliedsstaaten bemerkenswert. Die Freiheit des Handels zwischen Mitgliedsstaaten ist sozusagen die fundamentale Zielsetzung für die Ratio des Beihilfenrechts. Die Kleinteiligkeit oder lokale Beschränktheit einer SGI-Leistung ist laut Leitfaden keine Argumentationsgrundlage zum Ausschluss des Beihilfenrechts; die räumliche Reichweite eines SGI in dieser Frage also belanglos. Aus regionalpolitischer Sicht ist noch bemerkenswert, dass Beihilfen-Fragen unabhängig von der öffentlichen Finanzierungs-Quelle von Gemeinde, Land oder Bund behandelt werden. EFRE und ESF geförderte SGI stellen somit keinerlei Ausnahme dar.

3 . 1 . 2

Begriffsdimensionen und -kategorien von Services of General Interest

Die nachfolgenden Tabellen 2 und 3 bieten eine synthetische Aufarbeitung

der genannten Dokumente, zur Begriffsklärung und Kontextualisierung. In der gemeinsamen Diskussion von Tabellen 2 und 3 wird die grundsätzliche Problematik in der Begrifflichkeit und Definition von SGI deutlich. Es ist wichtig, die beiden begrifflichen Haupt-Dimensionen von Services of General Interest gemeinsam zu denken: die Unterscheidung in SGEI und SSGI sowie die Unterscheidung in marktbezogene und nicht-marktbezogene SGI. Diese beiden Haupt-Dimensionen sind nicht parallel, sondern gekreuzt zueinander und zudem ist die Zuordnung einzelner SGI im zeitlichen Ablauf dynamisch. Einzelne SGI können je nach Charakter und normativer Bewertung in eine der Kreuz-Kategorien zugeordnet werden. Während kompetenz- und wettbewerbsrechtlich die Unterscheidung von markt- und nicht-marktbezogenen SGI entscheidend ist – und letztendlich vom EuGH entschieden wird, ist die Unterscheidung in ökonomische oder soziale SGI eine eher analytische Fragestellung. Marktbezogen' ist hier ausdrücklich keine analytische Komponente und darf nicht mit ökonomisch-theoretischen Begriffen ausschließbarer oder rivalisierender Güter gleichgesetzt werden. Vielmehr ist es in der europäischen Jurisdiktion festgelegt, welche SGI über den Markt organisiert werden können und welche von Marktkräften ausgeschlossen sind. In diesem Sinne ist das Marktwesen eines bestimmten SGI mehr eine zeitlich-rechtliche Entwicklungsstufe als ein theoretisch abgeleiteter Zustand. Nach aktueller Rechtslage lässt sich eine stärkere Kongruenz von einerseits thematisch technischen Infrastrukturen wie Schiene oder Telekom mit markt-bezogenen Regularien und auf der anderen Seite individuelle, Standort-bezogene soziale Dienste wie Bildung oder Verwaltung mit nicht-marktbezogenem Charakter feststellen. Eine semantische Gleichstellung von SGEI mit marktbezogenen SGI sowie SSGI mit nicht-marktbezogenen SGI ist dennoch nicht zulässig.

An mehreren Stellen wird auf den dynamischen Charakter in den Begrifflichkeiten von SGI verwiesen, genauso wie auf die Selbstbestimmtheit der EU-Mitgliedsstaaten in der Definition, was als Service of General Interest zählt und was nicht. Letzteres trifft insbesondere auf SSGI zu, für die – falls nicht-marktbezogen – die EU keine Mit-Kompetenz hat. Die Strukturierung von möglichen SGI laut Tabelle 2 ist keineswegs erschöpfend, sondern fasst die in den EU-Dokumenten genannten Beispielen thematisch zusammen.

Tab. 2: Nicht-taxative, thematische Gliederung von SGEI und SSGI

	POLITIKFELD	SEKTOR	SERVICE (BEISPIELE)
Services of General Economic Interest	Netzwerk-Infrastrukturen	Elektrizität, Gas	Stromversorgung
		(Ab-)Wasser	Wasserversorgung
		Transportwesen	Bahnwesen, ÖPNV, Flugverkehr
	Kommunikations-Infrastrukturen	Rundfunk	TV-, Radiosender
		Postwesen	Postamt
		Telekommunikation	Festnetz, Breitbandversorgung
Social Services of General Interest	Ausbildung und Kultur	Schulwesen	Pflichtschulen, höhere Schulen
	Pflegewesen	Arbeitsmarkt	Arbeitsamt, Umschulungen
		Kulturwesen	Bibliotheken, Museen
	Wohnungswesen	Kinderbetreuung	Kindergärten
		Altenpflege	Altersheime
	Soziale Sicherungssysteme	Gesundheitswesen	Krankenhäuser
		Wohnungsbau	Sozialer Wohnbau
		Pensions-, Kranken-, Arbeitslosen-, und Sozialversicherung	Versicherungsträger

Quelle: verändert nach Humer und Palma (2013b)

Tab. 3: Nicht-taxative, juristische Gliederung von SGI in EU-Dokumenten

	MARKTBEZOGENE SGI ,MARKET'	NICHT-MARKTBEZOGENE SGI ,NON-MARKET'
SGEI	Technische/ Netzwerk- Infrastrukturen, Telekom, Post, Schienenverkehr	Wasser
SSGI	Gesundheitswesen, Krankentransporte, Wohnungswesen	Pflichtschulwesen, Sozialversicherung
SGI		Hoheitliche Dienste wie Landesverteidigung, Justiz

Quellen: siehe Referenzen in Tab.1; eigene Darstellung

3.2

Kontextualisierung von Services of General Interest

Services of General Interest korrespondieren nur teilweise mit den theoretischen Konzepten von öffentlichen Gütern und Diensten, Infrastrukturen und Diensten der Daseinsvorsorge oder weiterer theoretischer Konzepten (Bjørnsen et al. 2013). Vielmehr sind SGI ein spezifisch rechtlicher und normativer Begriff aus der Legislative der Europäischen Union, mit seinen Konnotationen zu Wettbewerbs-, Binnenmarkt- und staatlichen Beihilfenregeln sowie seiner Bedeutung für europaweite Gesellschafts- und Menschenrechtsauffassungen. Mithilfe der theoretischen Annäherungen sowie Interpretationen der betreffenden EU-Dokumente, ergibt sich ein vielschichtiges Bild, das am Ende dieses Unterkapitels mit den externen Rahmenbedingungen zusammengebracht und konzeptionell dargestellt wird. Als Grundlage dient unter anderem ein Forschungsberichtskapitel von Humer, Faßmann und Rauhut (2013a): "Determining and interactive drivers of Services of General Interest".

3.2.1

Trägerschaft von Staat, Markt und Gesellschaft

Ein wesentliches Merkmal von SGI ist die Komplementarität in den Organisationsformen sowie Nachfragestrukturen von Staat, Markt und Gesellschaft. Es wäre zu kurz gegriffen und an den normativen Regelwerken

vorbei, SGI nur eindimensional als staatliches Angebot auf der einen Seite und individuelle Inanspruchnahme auf der anderen Seite zu denken.

Zuerst zur Angebotsseite und den Organisationsformen. In der Organisation von SGI können die Elemente der

- (O1) Produktion,
- (O2) Finanzierung,
- (O3) Verantwortung und
- (O4) Distribution

unterschieden werden. Die darüberstehende Frage ist „Wer?“. Für alle vier Organisationsteile gilt, dass sie jeweils (mehrheitlich) von Staat, Markt und/oder Gesellschaft erfüllt werden können. Die Beantwortung der Frage, wer Produktion und Finanzierung erfüllt, liegt im sozial-gesellschaftlichen, wohlfahrtsstaatlichen System begründet. So kann ein bestimmtes SGI – z.B. Kleinkinderbetreuung – primär öffentlich oder privat produziert und finanziert werden; falls privat, stellt sich die Frage, ob Familien das SGI im eigenen Haushalt produzieren, oder ob marktwirtschaftliche Anbieter diese Rolle einnehmen. Die Finanzierung kann, unabhängig von der Produktion, dennoch von staatlicher und/oder familiärer Seite erfolgen, oder z.B. im Falle von Großbetrieben, firmenintern finanziert werden. Die tatsächlichen Arrangements sind komplexer und flexibler, als hier in aller Kürze idealtypisch diskutiert. Zum Beispiel kann eine öffentliche Gebietskörperschaft auch als privatwirtschaftlicher Akteur agieren. Public-Private-Partnerships sind mittlerweile Mainstream-Modelle, wie gegenwärtig SGI organisiert werden – also Vertrags- und Projekt-basierte Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, was Produktion und Finanzierung von SGI angeht. Auch wenn die Produktion eines SGI von der öffentlichen Hand ausgelagert wird, entsteht nicht automatisch ein kompetitiver Markt. Stattdessen können temporär begrenzte Monopole bleiben, etwa durch Konzessionsverträge.

Die weiteren Elemente der Organisation von SGI, Verantwortung und Distribution, sind auch eine räumliche bzw. Raum-politische Frage. Verantwortung ist im Sinne von öffentlicher Gewährleistung zu verstehen. Je nach administrativ-politischer Gliederung eines Staates, können die verschiedenen Ebenen – national, regional, lokal – alleinig oder gemeinsam in der Verantwortung für ein SGI stehen. Im Zuge von EU-Kompetenzzuweisungen kann auch die supranationale Ebene (mit-)verantwortlich sein bzw. bei Fehlen

einer staatlichen Verantwortung verbleibt ein SGI de facto in der individuellen Ebene des Einzelnen. Wie in Kapitel 3.1 gezeigt, obliegt es in der Europäischen Union letztendlich den Mitgliedsstaaten, welche Dienste sie als SGI definieren und welche nicht. Wie SGI dann zum Nutzer kommen oder umgekehrt, ist eine Frage der Distribution. Im organisatorischen Sinne fällt das in den Aufgabenbereich der Raumordnung – sprich Fragen der Zentralörtlichkeit, Siedlungsentwicklung, Verkehrsplanung etc. Je nach räumlichem Charakter eines SGI – stationär oder mobil – können andere Raumordnungsinstrumente wichtiger sein. Mobilitäts- und Kommunikationsinfrastrukturen sind jedenfalls von besonderer Bedeutung, da sie die Vermittlung zwischen SGI und Nutzer ermöglichen. Auch bei der Distributionsfrage gibt es verschiedene Ausprägungen, die vom jeweiligen Planungssystem abhängen. Sorgt die Raumordnung selbst nicht für eine gezielte räumliche Gliederung eines SGI, wirken eben Marktkräfte und individuelle Entscheidungen stärker auf Raumkonfigurationen. Abbildung 2 zeigt schematisch die vier Dimensionen der Implementierung der politisch-planerischen Systeme. Diese Abbildung wird in weiterer Folge noch hinsichtlich SGI-Standards konkretisiert (siehe Abb. 4 unten) sowie für die empirischen Teil operationalisiert (siehe Kapitel 4.1, Tab. 9).

Abb. 2: SGI-Organisation im Einfluss von wohlfahrtsstaatlichen und administrativ-räumlichen Politiken; vier Dimensionen der Implementierung

WOHLFAHRTSSTAATLICHE POLITIK		ADMINISTRATIV-RÄUMLICHE POLITIK	
(01) Art der Produktion (öffentlich – privat)	(02) Art der Finanzierung (öffentlich – privat)	(03) Ebene der Verantwortung (national – individuell)	(04) Lenkung der Distribution (explizit – keine)

Quelle: verändert und erweitert nach Humer (2014)

Soweit zu den Organisationsformen, was Produktion, Finanzierung, Verantwortung und Distribution von SGI betrifft und die von Staat, Markt und/ oder Gesellschaft gestaltet werden. Nachfrageseitig betrachtet, werden SGI primär von der Gesellschaft benötigt, Unternehmen und Institutionen sind aber auch Nachfrager. Die Bedürfnisse und Intentionen zur Wahrnehmung von SGI sind dementsprechend sehr facettenreich. In groben Zügen sind es kollektive Bedürfnisse, die SGI erfüllen sollen. Für die Gesellschaft sind das etwa Gesundheitsversorgung, Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, Energie- und Stromversorgung, Mobilitäts- und Kommunikationserfordernisse

etc. All diese Dienste müssen aber auf individuelle Bedürfnisse zugeschnitten werden. Genauso brauchen Wirtschaftstreibende und Institutionen bestimmte Standortqualitäten und Basisdienste, um handlungsfähig zu sein. Im direkten Sinne sind das vor allem technische Dienste und Infrastrukturen, im weiteren Sinne, wenn es um qualifizierte, leistungsfähige Arbeitskräfte geht, auch Standorte, an denen oben genannte gesellschaftliche Bedürfnisse befriedigt werden. Die tatsächliche Bereitstellung von Services of General Interest ist also eine komplementäre Sache zwischen Organisationsformen und Nachfrage, wie die nachfolgende Graphik veranschaulicht.

Abb. 3: SGI-Bereitstellung als Komplementär von Organisations- und Nachfrageformen



Quelle: verändert nach Humer et al. (2013a)

3 . 2 . 2

Standards von SGI

Die Bereitstellung von SGI soll nach den normativen Vorgaben in der Europäischen Union gewissen Standards entsprechen. In unterschiedlicher Zusammensetzung und Betonung können aus der primären und sekundären Rechtsprechung sowie weiteren Kommunikationen und Auftragsforschung der Europäischen Kommission (u.a. Bauby et al. 2004) fünf Standards der SGI-Bereitstellung identifiziert werden, die insgesamt das normative Ziel der SGI-Bereitstellung für jeden und überall unterstützen sollen. Angefangen bei (S1) kontinuierlichem Vorhandensein, über

(S2) Erreichbarkeit und
 (S3) Leistbarkeit, sollen SGI auch mit
 guter (S4) Qualität und im Sinne von Auswahlmöglichkeiten
 in (S5) Vielfalt

bereitgestellt werden (vgl. Borges und Humer 2013: 322ff). Diese fünf Standards beziehen sich jeweils auf die Ausgestaltung von SGI. Daneben greifen noch im Falle von ausgelagerter SGI-Bereitstellung übliche Prozess-Standards im Vergaberecht wie Transparenz und Antidiskriminierung laut EU-Regularien.

(S1) Der erste Standard ist also das reine Vorhandensein eines SGI, mit den Zusätzen der Langfristigkeit und Verlässlichkeit. SGI sind für Nutzer meist von permanenter und stetiger Bedeutung, schon kurzfristige Ausfälle des Angebots können weitreichende negative Folgen haben, etwa bei der Energieversorgung. Kontinuität in der SGI-Bereitstellung ist also oberste Prämisse.

(S2) Ein zweiter Aspekt ist die Erreichbarkeit im Sinne von Zugänglichkeit. Die relativ beharrlichen Voraussetzungen durch Standorte bzw. physischer Distanz zu SGI-Einrichtungen und Möglichkeiten zur Verkehrsteilnahme und Kommunikation werden bei diesem Standard der SGI-Bereitstellung ergänzt mit flexibleren Standards wie Öffnungs- oder Wartezeiten bei gewissen Diensten. So sollen SGI wie Krankenhäuser an zentralen Orten situiert und gut angebunden an das öffentliche Verkehrsnetz sein. Darüber hinaus ist für eine gute Erreichbarkeit und Zugänglichkeit eines solchen SGI aber auch wichtig, dass eine rasche Versorgung gewährleistet wird. Bei einem medizinischen Notfall reicht es nicht, dass ein Patient in kürzester Zeit in ein Krankenhaus transportiert wird, er muss dann auch rasch versorgt werden.

(S3) Die Leistbarkeit eines SGI wird als dritter Standard identifiziert. Nach Sicherstellung des langfristigen Vorhandenseins und einer guten Erreichbarkeit ist es nach dem Charakter eines SGI – der Befriedigung kollektiver Mindestbedürfnisse – weiter entscheidend, dass möglichst viele Nutzer sich ein SGI leisten können. Wenn Nutzer die monetären Aufwendungen nicht alleine tragen können oder sollen, ist das sozial-politische System gefordert, über Umverteilungsmechanismen und Zuwendungen die Leistbarkeit von SGI

sicherzustellen. Im EU-Kontext wird zudem auf die Schaffung von effizienteren SGI-Strukturen verwiesen, die die Leistbarkeit erhöhen sollen. Etwa bei SGI der Kinderbetreuung stellt sich die Frage der Leistbarkeit bzw. Subventionierung. (S4) Eine weitere normative Forderung bezüglich Standards der SGI-Bereitstellung in den EU-Dokumenten ist die Qualität der SGI. Gerade dieser Standard ist schwer greifbar und gleichermaßen von organisatorischen Rahmenbedingungen und den Ansprüchen und Bedürfnissen der Nutzer zu definieren. Jedenfalls soll dieser Standard gewährleisten, dass SGI über die reinen Mindeststandards hinaus angeboten werden. Bei Bildungs-SGI wie Pflichtschulwesen können z.B. Ausbildung und Fähigkeiten des Lehrpersonals Qualitätsunterschiede bzw. -verbesserung ausmachen.

(S5) In der Kette der fünf Standards ist an letzter Stelle die Vielfalt im Angebot eines SGI zu setzen, also das Schaffen von Wahlmöglichkeiten für Nutzer, welches spezifische SGI in Anspruch genommen wird, angepasst an die individuellen Bedürfnisse und Intentionen. Dieser Standard ist vor allem dann erreichbar, wenn es eine Pluralität in den Organisationsformen und Spezialisierung der Anbieter gibt. Im Bereich der Mobilitäts- und Transportinfrastrukturen bedeutet das, dass unterschiedliche Modi gewählt werden können, die rückbezüglich die vorangestellten vier Standards in ähnlicher Weise erfüllen.

Die fünf Standards der SGI-Bereitstellung – Vorhandensein, Erreichbarkeit, Leistbarkeit, Qualität und Vielfalt – sind soeben in sozioökonomischer und räumlicher Dimension diskutiert worden, sie sind jeweils stärker mit dem einen oder dem anderen konnotiert. Die nachfolgende, erweiterte Abbildung 4 zeigt die primär räumliche Fragestellung der Erreichbarkeit, während v.a. Leistbarkeit und Qualität einen finanziellen, sozioökonomischen Schwerpunkt haben. Die fünf Standards können in ordinaler Abfolge von sozioökonomischer Wichtigkeit bis hin zu Raumrelevanz so gereiht werden: S3, S4, S1, S5, S2. Auf diese Konzeption von SGI zwischen den beiden Einflussbereichen von sozioökonomischen und räumlichen Dimensionen wird im weiteren Verlauf noch genauer eingegangen.

Abb. 4: SGI-Organisation und Standards der SGI-Bereitstellung im sozioökonomischen und räumlichen Politik-Kontext

	WOHLFAHRTSSTAATLICHE POLITIK		ADMINISTRATIV-RÄUMLICHE POLITIK		
soz.-ökon.	(O1) Art der Produktion	(O2) Art der Finanzierung	(O3) Ebene der Verantwortung	(O4) Lenkung der Distribution	räumlich
(S3) Leistbarkeit + (S4) Qualität + (S1) Vorhandensein + (S5) Vielfalt + (S2) Erreichbarkeit					

Quelle: verändert und erweitert nach Humer (2014)

Insgesamt kumulieren diese fünf konsekutiven Standards von ersten Basiskonditionen – dem Vorhandensein – bis hin zur umfassenden Bereitstellung von gut erreichbaren, leistbaren, qualitätsvollen und vielfältigen SGI. In der Ausgestaltung dieser Standards spielen die organisatorischen Möglichkeiten eine wesentliche Rolle, werden aber mitgestaltet von den Nutzer-Bedürfnissen und -intentionen. Somit ergibt sich ein Co-Design von Anbietern und Nutzern. Konzeptionell gesprochen ändern räumliche und zeitliche Konfigurationen dieses Co-Design stetig ab. Standards können für ein und dasselbe SGI je nach Region unterschiedlich sein. Dazu kommt eine zeitliche Veränderbarkeit der Voraussetzungen, Bedürfnisse und Möglichkeiten in der SGI-Bereitstellung und sogar in der Definition, was als SGI gilt, selbst.

Abb. 5: Raum-zeitliche variierende Ausgestaltung von Standards der SGI-Bereitstellung



Quelle: verändert nach Humer et al. (2013a)

Welche Driving Forces auf die raum-zeitlichen Änderungen in der SGI-Bereitstellung und auf die beiden Co-Designer – Anbieter und Nutzer – wirken, wird im nachfolgenden Unterkapitel geklärt.

3 . 2 . 3

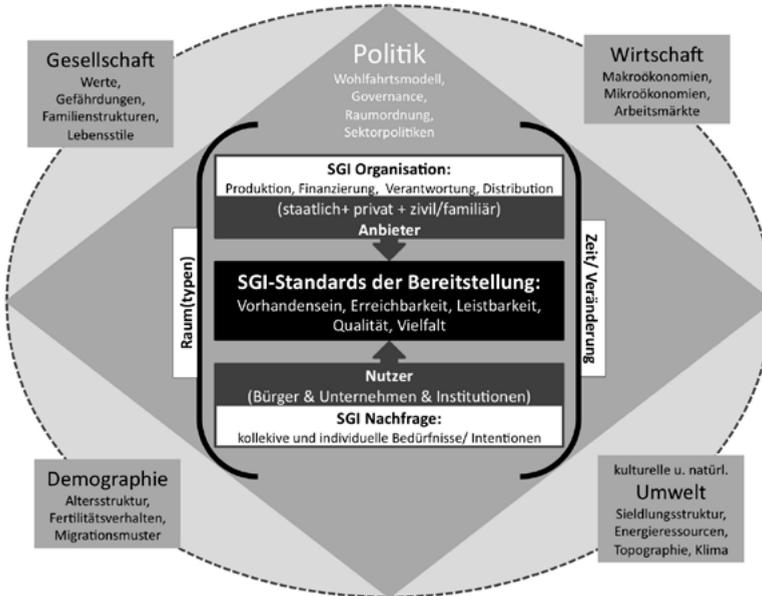
Driving Forces für SGI

Mit Bezug auf Humer et al. (2013a) und Kapitel 1.1, in dem die wesentlichen sozioökonomischen, räumlichen und politischen Trends aufgezeigt wurden, ergibt sich ein Umfeld von Einflussgrößen für Services of General Interest in Europa. Dieses Umfeld soll schematisch zusammengeführt werden mit der oben angestellten Kontextualisierung von SGI-Organisation, Bereitstellung und Nutzung. Wie in Abbildung 6 ersichtlich, nimmt die politische Sphäre eine zentrale Position im konzeptionellen Modell der Driving Forces rund um SGI-Bereitstellung ein. Als an sich normatives Politikergebnis sind SGI in erster Linie und direkt in ein politisches System eingebettet. Je nach Ausprägung von Wohlfahrtsregime, Föderalität, Governance Raumordnung sowie betreffender Sektorpolitiken funktioniert SGI-Bereitstellung anders. Und es wirken sich Einflüsse der externen Driving Forces unter Umständen anders aus.

Schematisch gesprochen interagieren die vier beschriebenen Driving Forces mit bzw. wirken auf die SGI-Bereitstellung; und zwar raumsensibel und zeitlich variabel sowie immer via den Zwischenlayer des politischen Systems. Abbildung 6 vervollständigt den Rahmen, in dem sich SGI-Bereitstellung demnach abspielt.

Auf politischer Ebene wird festgelegt, welche Dienste und Infrastrukturen überhaupt als SGI gelten. Je nach Zuständigkeit regulieren die Europäische Union bzw. die Mitgliedsstaaten die Ausrichtung der jeweiligen SGI. Dahinter stehen wohlfahrtsstaatliche und marktwirtschaftliche Politiken sowie rechtliche und administrativ-planerische Rahmen. Wie die politischen Vorgaben prozessual in der Praxis umgesetzt werden, ist ebenfalls zu beachten, an sich aber ein eigener Aspekt. Die politische Ebene ist insofern ein interaktiver Driver, da, wie eingeleitet, SGI im politischen Rahmen definiert werden und zudem administrativ-politische Institutionen zugleich Organisatoren und Nutzer von SGI sind.

Abb.6: Modell der Driving Forces der SGI-Bereitstellung



Quelle: verändert und erweitert nach Humer et al. (2013a)

Aus wirtschaftlicher Sicht sind die makroökonomischen Rahmenbedingungen für SGI-Bereitstellung wichtig. Die potentielle Einflussnahme der privaten Seite in der Organisation von SGI ist abhängig vom marktwirtschaftlichen Potential und den wirtschaftspolitischen Voraussetzungen. Je nach volkswirtschaftlicher Performance sind andere Standards der SGI-Bereitstellung erzielbar und damit auch intendiert. So werden Volkswirtschaften mit hohem Einkommen mit anderen Erreichbarkeits- und Qualitätsstandards planen können, als relativ mittellose Volkswirtschaften. Zu einem gewissen Grad gehen makroökonomische Möglichkeiten auch Hand in Hand mit mikroökonomischen, also denen von Haushalten/ Individuen bzw. Unternehmen. Über den Arbeitsmarkt treffen makro- und mikroökonomische Ebenen aufeinander. Für den Arbeitsmarkt gilt ferner, dass ein wesentlicher Anteil direkt im Zuge der SGI-Bereitstellung geleistet wird; SGI also wieder Ziel aber auch Zweck ist. In der raum-zeitlichen Klammer argumentiert können Konjunkturzyklen oder regionalwirtschaftliche Disparitäten kurz oder langfristige Auswirkungen auf die SGI-Bereitstellung haben.

Nicht nur in makro- und mikroökonomischer Sicht ist die Zivilgesellschaft ein integraler Bestandteil von beiden Seiten der SGI-Bereitstellung. Gesellschaftliche Werte formen die Bedürfnisse und Intentionen von Nutzern und tragen auch zur potentiellen Beteiligung oder Übernahme von SGI-Organisation bei, somit ist die Zivilgesellschaft auch ein potentiell wichtiger Träger von SGI. In kollektiver Weise interpretieren und beeinflussen gesellschaftliche Werte die fünf Standards der SGI-Bereitstellung. Was bedeutet leistbare SGI-Bereitstellung oder gut erreichbare SGI? Welche Qualität sollen bestimmte SGI haben? In Hinblick auf SGI sind das in erster Linie grundsätzlich soziale Bedürfnisse wie Teilnahme am Arbeitsmarkt, Bildungsmöglichkeiten und freie Mobilität. Diese Fragen werden gesellschaftlich beantwortet, aus der Summe jener individuellen Bedürfnisse, die artikuliert und eingebracht werden können. Gesellschaft ist dabei pluralistisch in den Werten und gewichtet in der Meinungsäußerung zu verstehen. Regional oder zeitlich unterschiedliche Haushalts- und Familienstrukturen und Lebensstile wirken sich auf SGI-Standards aus.

Generelle demographische Trends sind relativ stabil und langfristig. Die Bevölkerungsstruktur – also Altersstruktur, Geschlechterverhältnis etc. – ist ein Ergebnis der natürlichen Bevölkerungsentwicklung durch Geburten und Sterbefälle und der Wanderungsbewegungen. Kurzfristig sind diese Trends durch ökonomische oder politische Maßnahmen veränderbar, langfristig aber nur schwer beeinflussbar. Die Bereitstellung von SGI wird auf die demographischen Trends langfristig also wenig wirken können, sondern muss darauf reagieren – im Falle Europas etwa auf stagnierende Fertilitätsraten, steigende Lebenserwartung und regional heterogene Migrationsbewegungen. Reorganisation von bestimmten SGI und Veränderungen in den SGI-Standards werden dadurch nötig. Kurekova (2013) zeigt am Fall von Ostmitteleuropa, dass Wohlfahrts- und SGI-Politiken in Quell- und Zielländern mitentscheidende Gründe für Migration sind. Positiv für die Ausrichtung von SGI ist in dem Zusammenhang, dass demographische Trends – insbesondere die natürliche Bevölkerungsentwicklung – relativ verlässlich prognostiziert werden können, potentielle SGI-Nutzergruppen und deren Altersstruktur für die nächsten Jahrzehnte sind sozusagen bereits bekannt. Wanderungsbewegungen sind vergleichsweise schwieriger vorherzusagen.

Eine stark externe, aber nicht zu vernachlässigende Rolle nimmt die Driving Force Umwelt ein, wenn es um Standards der SGI-Bereitstellung

geht. Die physische Umwelt als mehr oder weniger kulturell oder natürlich geformter Raum stellt eine wichtige Basis für die SGI-Bereitstellung dar. Siedlungsstrukturen und topographische Voraussetzungen bedingen zu einem gewissen Grad die Möglichkeiten der SGI-Bereitstellung etwa in Fragen der Erreichbarkeit. Vor allem die kontinuierliche Sicherstellung, Erreichbarkeit und Qualität von SGI kann durch singuläre Naturgefahren beeinträchtigt werden. Technische, linienhafte Infrastrukturen können etwa durch Hangrutschungen oder Überschwemmungen beschädigt werden. Des Weiteren kann man SGI-Bereitstellung im Zusammenhang mit CO₂-Emissionen und langfristigem, globalem Klimawandel diskutieren. Effiziente Organisationsformen für SGI sind demnach nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine ökologische Frage. Des Weiteren ist für SGI-Bereitstellung Energie notwendig. Kultur- und naturräumliche Gegebenheiten eröffnen hier unterschiedliche Potentiale für die Gewinnung erneuerbarer oder fossiler Energiegewinnung und -verarbeitung.

Die Zusammenhänge in diesem Schema sind vielfältiger als gerade singulär angesprochen. Es beeinflussen sich natürlich auch die Driving Forces untereinander. Gesellschaftliche Werte oder wirtschaftliche Interessen werden durch politische Aktivitäten ausgedrückt. Demographische und gesellschaftliche Trends sind eng miteinander verflochten. Umweltaspekte werden politisch, gesellschaftlich und wirtschaftlich geprägt usw. Im Zentrum des Interesses steht aber hier, die Einflussgrößen auf SGI-Bereitstellung zu zeigen und dass die Standards der SGI-Bereitstellung ein Co-Design aus Organisationsformen und Nachfragestrukturen sind. Welche Einflüsse und Zusammenhänge stärker sind, ist Kontext-abhängig, je nach betreffendem SGI und Bezugsraum. Das politische System nimmt eine intermediäre Rolle ein indem es sozusagen die Impulse der externen Driving Forces übersetzt in eine entsprechende SGI-Bereitstellung. Zum Beispiel hat das Umfeld einer alternden Gesellschaft nicht zwangsläufig eine ganz bestimmte Wirkung auf SGI-Bereitstellung. Je nach – von externen Drivern mitbeeinflusstes – politisches Wohlfahrts-, Governance- und Raumordnungssystem kann darauf z.B. mit einer stärkeren Institutionalisierung der Altenbetreuung reagiert werden, oder es können familienpolitische Maßnahmen gesetzt werden, die mehr Möglichkeiten für eine Altenbetreuung daheim schaffen. Oder im Falle von naturräumlichen Bedrohungen für ein Schienennetz kann eine Konsequenz sein, den Schienenverkehr einzustellen und auf andere Transportmittel zu setzen, oder es können Investitionen zur baulichen Absicherung der Schieneninfrastruktur getätigt werden.

Im weiteren Verlauf wird dieses Schema helfen, die Ausgestaltung von Services of General Interest in Europa besser beleuchten zu können. Die sozioökonomischen und räumlichen Politiken werden als zentrales Spielfeld für das politisch-normative Konzept der SGI angesehen. Diese beiden Politikfelder und eine Betrachtungsweise aus Sicht der SGI-Organisationsformen sind der Ausgangspunkt für den nachfolgend vorgeschlagenen Analyserahmen, um SGI empirisch bearbeiten zu können.

3.3

Analyserahmen auf Basis sozioökonomischer und räumlicher Politikfelder

Im nun vorzustellenden Analyserahmen auf Basis von Humer (2014), „Researching Social Services of General Interest: an analytical framework derived from underlying policy systems“, werden SGI als Substantiierung von sozioökonomischen Politikfeldern – zusammengefasst dem wohlfahrtsstaatlichen System – und räumlichen Politiken – also dem administrativ-politischen Apparat und Raumordnungssystem – verstanden. Der EU-subidiäre Charakter von SGI wird vor allem bei Social Services of General Interest ‚SSGI‘ explizit, die zumeist nicht-marktbasiert und somit rein im nationalen politischen Kontext organisiert und bereitgestellt werden. Eine europaweit vergleichende Analyse, die unterschiedliche Organisationsformen und Bereitstellungsstrukturen beleuchten soll, ist daher speziell mit Fokus auf SSGI sinnvoll, bei denen keine normierten EU-Regularien sowie keine Binnenmarktregeln zur Anwendung kommen, sondern die politisch-normative Frage, welcher Dienst als SGI definiert wird, der mitgliedstaatlichen Ebene überlassen wird. Nach einer separaten Betrachtung von Wohlfahrts- und Raumordnungssystemen erfolgt eine Verknüpfung dieser beiden anhand des gemeinsamen Problemfeldes der SSGI. Drei Stufen der Verknüpfung werden erkenntlich.

3.3.1

Wohlfahrtsstaatliche Systeme

Der Begriff des wohlfahrtsstaatlichen Systems ist ein Rahmen für Attribute und Funktionen von Sozialpolitik des öffentlichen Sektors. Damit ist nicht die bloße Summe an relevanten (Sektor-)Politiken – wie Arbeitsmarktpolitik, Familienpolitik etc. – im additiven Sinn gemeint, sondern eine komplexe

Verzahnung all dieser Wohlfahrtspolitiken, wie auch Arts und Gelissen aus der Arbeit von Gosta Esping-Andersen interpretieren: „...he defines welfare state regimes as a complex of legal and organizational features that are systematically interwoven“ (Arts und Gelissen 2002: 139). Esping-Andersens „The Three World of Welfare Capitalism“ (1990) ist der meist zitierte und einflussreichste Beitrag zur Wohlfahrtsforschung, der die ersten Arbeiten von Titmuss (1968, 1974) und Wilensky (1975) aufgreift und ab den 1990er Jahren ein großes Echo an empirischen und auch theoretischen Arbeiten induziert. Abrahamson (1999), Arts und Gelissen (2002), Nadin und Stead (2008) und Matznetter und Mundt (2012) reviewen diese Vielzahl an Wohlfahrtsstaats-Typologien und -Methodologien, die von Esping-Andersens Arbeit inspiriert wurden. Trotz berechtigter Kritikpunkte und einzelner Mängel – z.B. was die Gender-Perspektive betrifft – dient die Esping-Andersensche Three-Worlds Typologie – Irland und Großbritannien als liberaler/ Britischer Typus; Österreich, Belgien, Frankreich und Deutschland als konservativer/ Kontinentaler Typus; Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden als sozial demokratischer/ Skandinavischer Typus – noch immer als Hauptreferenz, wenn soziale Wohlfahrtssysteme besprochen werden. Die darauf aufbauenden bzw. abweichenden Typologien, etwa von Ferrera (1996), Bonoli (1997), Vogel (2002), Alber (2006) und Sapir (2006) argumentieren einen vierten, Südeuropäischen Typus – mit Griechenland, Italien, Portugal und Spanien. In jüngeren Arbeiten, wie etwa von Aiginger und Guger (2006) und Alber (2006) werden auch teilweise post-kommunistische, mittlerweile Neu-EU-Mitgliedstaaten in eine Typologie aufgenommen. Die Typisierung dieser mittel-ost-europäischen Staaten wird bisweilen aber residual, also in bloßer Abgrenzung zu den entwickelten west-europäischen Typen vorgenommen. Bemerkenswert ist die Typisierung von Vogel (2002a, 2002b), die im europäischen Kontext keine liberale Staaten-Gruppe ausweist, sondern Großbritannien zur kontinentalen Gruppe und Irland sowie die Niederlande als Mischtypen ausweist. Seine Indikatoren-basierte Arbeit fußt auf dem Zusammenspiel der drei potentiellen Wohlfahrtsanbieter Arbeitsmarkt, Sozialstaat und Familie im Zuge des Erwachsenwerdens – also an den Übergängen von Schule, Beruf und Familiengründung und ist somit aus SGI-Sicht von besonderem Interesse.

Tab. 4: Typologien Sozialer Wohlfahrtssysteme

Esping-Andersen 1990, 1996	Liberal IE, UK	Social-democratic DK, FI, NO, SE, NL	Conservative AT, BE, FR, DE			
Ferrera 1996	Anglo-Saxon IE, UK	Scandinavian DK, FI, NO, SE	Bismarckian AT, BE, CH, DE, FR, LU, NL	Southern ES, GR, IT, PT		
Bonoli 1997	British IE, UK	Nordic DK, FI, NO, SE	Continental BE, DE, FR, LU, NL	Southern CH, ES, GR, IT, PT		
Vogel 2002a 2002b		Nordic DK, FI, NO, SE	Central BE, DE, FR, LU, UK	Southern ES, GR, IT, PT	Between Nordic & Central NL	Between Central & Southern IE
Sapir 2006	Anglo-Saxon IE, UK	Nordic DK, FI, NL, SE	Continental AT, BE, DE, FR, LU	Mediterranean ES, GR, IT, PT		
Aiginger & Guger 2006	Anglo-Saxon/ Liberal IE, UK	Scandinavian/ Nordic DK, FI, NL, SE	Continental/ Corporatist AT, BE, DE, FR, , IT, LU	Mediterranean ES, GR, PT	Catching-up CZ, HU	
Alber 2006	Anglo-Saxon IE, UK	Nordic DK, FI, SE	Continental AT, BE, DE, FR	Southern ES, GR, IT, PT	New EU Member States	Other LU, NL

Quellen: verändert nach Arts und Gelissen (2002), Nadin und Stead (2008) und Humer et al. (2013b)

Die erste Säule der Wohlfahrt, also fiskalische Instrumente der Besteuerung und Umverteilung sowie finanzielle Beihilfen gegen Armut und Erwerbslosigkeit werden in den empirischen Studien meist in den Mittelpunkt gestellt. Generell lässt sich kritisieren, dass die eigentlichen Dienste der Wohlfahrt, also die oben genannten Säulen II bis V zu Bildung, Gesundheit, Arbeit und Wohnen vergleichsweise marginal behandelt werden. Bambra fordert dazu auf, dass „future welfare state typologies need to reflect more adequately the role of services in welfare state provision“ (Bambra 2005: 195). Zudem finden sub-nationale, regionale Ausdifferenzierungen nicht statt. Im Zentrum der theoretischen Argumentation der Wohlfahrts-Typisierung sind stets die beiden

Komponenten, auf denen auch Esping-Andersen seine Typologie aufbaut: der Grad an sozialpolitischer Dekommodifizierung und an gesellschaftlicher Stratifizierung.

Dekommodifizierung ist, „...when a person can maintain livelihood without reliance on the market“ (Esping-Andersen 1990: 22). Ursprünglich aus den Arbeitsmarkttheorien kommend, wird Dekommodifizierung in den Wohlfahrtsstaatstheorien verwendet, um bei der Sicherstellung von grundlegenden sozialen Bedürfnissen und der Finanzierung von Sozialdiensten das Spannungsfeld von Staats- und Marktkräften aufzuzeigen – oft ergänzt um die zivile, familiäre Sphäre. Prinzipiell werden zwei Politikmodelle unterschieden. Nach dem britischen Ökonomen William H. Beveridge bzw. dem deutschen Reichskanzler Otto von Bismarck sind zum einen das Beveridge-Modell, das Armutsprävention zum Hauptziel hat, und zum anderen das Bismarck-Modell, das in erster Linie auf die Aufrechterhaltung von Beschäftigung und Einkommen abzielt (Bonoli 1997) benannt. Beveridgesche Politik ist charakteristisch für liberale und sozialdemokratische Wohlfahrtssysteme, in denen der Großteil des öffentlichen Budgets für Sozialpolitik aus Besteuerung lukriert wird und eine universelle Mindestsicherung verfolgt. Bismarcksche Politik kommt vorwiegend in konservativ-korporatistischen Staaten zur Anwendung, in denen Sozialbudgets vor allem über Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge finanziert werden, ist also dementsprechend stärker Arbeitsmarkt- und Einkommens-orientiert.

Das hat Einfluss auf Zielgrößen wie Gleichheit und Umverteilung in der Sozialpolitik und führt zur zweiten Komponente von wohlfahrtsstaatlicher Politik, dem Grad der Stratifizierung; also, inwieweit Menschen aufgrund wohlfahrtsstaatlicher Interventionen in ihrer sozialen Schicht verharren, oder sozial mobil sein können. In Bismarckscher Politik hängt der Anspruch und Zugang zu Sozialleistungen und -diensten – und somit der Grad an sozialer Sicherheit und Integration – von der aktiven Teilnahme am Arbeitsmarkt ab bzw. von der aktiven Teilnahme von Familienmitgliedern. In der Beveridgeschen Politik herrscht ein eher universalistischer Ansatz vor, mit dem Ziel, soziale Ungleichheiten zwischen den Menschen zu minimieren (Arts und Gelissen 2002). Bonoli (1997: 356) zitiert in dem Zusammenhang Marizio Ferreras Idee des „Coverage Models“, einer Zwei-Typen Klassifikation, die prinzipiell zwischen universalistischen und Beschäftigungs-bezogenen Wohlfahrtsstaaten unterscheidet.

Zusätzlich zu dieser Frage des „Wie?“ einer wohlfahrtsstaatlichen Politik, setzt sich Bonoli (1997) dafür ein, gleichermaßen auch das „Wie viel?“ zu untersuchen. Diesbezüglich werden Sozialbudgets und -ausgaben – als Summen oder als prozentuelle Anteile am BIP und ähnliche Indikatoren – zur Bildung von Wohlfahrtstypologien herangezogen. Ungeachtet der oben beschriebenen politischen Qualitäten ist die Quantität in Gestalt von finanziellem Input ein Hauptargument in der Diskussion um Organisation von Sozialleistungen und -diensten. Das „Wie viel?“ korrespondiert nicht zwangsläufig mit dem „Wie?“ der Wohlfahrtspolitik, wie etwa die beiden Wege in der Praxis des Beveridge-Modells zeigen, wo liberal orientierte Staaten viel weniger Sozialausgaben haben als klassisch sozial-demokratische (Bonoli 1997). Kurz gesagt zielt das „Wie?“ auf die Art der Politik ab und das „Wie viel?“ auf das Maß an Aufwand für das wohlfahrtsstaatliche System.

Zu diesen beiden Grundsatzfragen zum Wohlfahrtssystem werden für den Analyserahmen noch zwei weitere benötigt. Die dritte Frage lautet demnach „Was?“, also, welche Sozialleistungen und -dienste – sprich Social Services of General Interest – werden wie und mit wie viel ausgestattet. Bei dieser Frage bieten – wie in Kapitel 2.1 ausgeführt – die fünf Säulen der Wohlfahrt nach Beveridge einen guten Anhaltspunkt. Es sind dies Sozialversicherung, Gesundheits- und Pflegewesen, Bildungswesen, Sozialwohnbau und Beschäftigungspolitik.

Zu den drei vorgestellten Fragen zur Ausrichtung von SSGI-relevanter Politik kommt noch die vierte Frage nach dem „Wieso?“. Diese Frage geht über die Politikfelder an sich hinaus und bezieht externe Rahmenbedingungen mit ein, die auf SSGI-Organisation und -Bereitstellung wirken. Die im vorangegangenen Unterkapitel identifizierten Driving Forces helfen, das „Wieso?“ bestimmter Politikansätze zu diskutieren, also wirtschaftliche, soziale, demographische und räumliche Faktoren. Herausforderungen, wie etwa eine alternde Gesellschaft, stagnierende Volkswirtschaft oder räumliche Disparitäten von externen Rahmenbedingungen, beeinflussen und limitieren wohlfahrtsstaatliche Aktivitäten. Wie, wie viel und was allein gefragt, wäre also zu kurz gegriffen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Antworten auf das „Wie?“ – also die sozialpolitischen Prinzipien und Mechanismen –, das „Wie viel?“ – also Budgets und Ausgaben für SSGI –, das „Was?“ – also welche Sozialleistungen und -dienste – ein jeweiliges wohlfahrtsstaatliches System ausdrücken und das

„Warum?“ erlaubt letztendlich eine Argumentation über Herausforderungen und Möglichkeiten, die sich aus den Rahmenbedingungen ergeben.

3 . 3 . 2

Administrativ-planerische Systeme

Die Funktion der formellen Raumordnung kann zusammengefasst werden als Übersetzung politischer Strukturen und Ziele auf die verschiedenen räumlichen Ebenen mittels „...managing spatial development and/ or physical land use“ (Dühr et al. 2010: 26). Die verfassungsmäßigen, rechtlichen und administrativen Strukturen eines Staates sind die Ausgangslage für die jeweiligen nationalen Raumordnungssysteme (Newman und Thornley 1996; Larsson 2006 und Nadin und Stead 2008). „National“ bedeutet in diesem Zusammenhang nicht zwangsläufig, dass Raumordnung eine reine Angelegenheit der nationalen staatlichen Ebene ist, sondern, dass Kompetenzen in der Raumordnung mit verfassungsrechtlichen Strukturen eines Nationalstaates einhergehen. Demensprechend können auch sub-nationale und lokale Ebenen Kompetenzen haben, wie die Paradebeispiele Belgien oder Österreich zeigen. Newman und Thornley (1996) sprechen im (West)europäischen Kontext von fünf rechtlich-administrativen „Familien“: die Britische (Irland und Großbritannien), die Napoleonische (Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal und Spanien), die Germanische (Deutschland, Österreich und die Schweiz), die Skandinavische (Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden) und eine undifferenzierte Ost-Europäische rechtlich-administrative Familie.

Tab. 5: Typologien von Raumordnungssystemen

Newman & Thornley 1996	British IE, UK	Scandinavian DK, FI, NO, SE	Germanic AT, CH, DE	Napoleonic BE, ES, FR, GR, IT, LU, NL, PT		East European
European Commission 1997	Land use management BE, IE, UK; (LU)	Comprehensive integrated federal: AT, DE; central: DK, FI, NL, SE		Regional economic FR, PT Regional economic (PT)	Urbanism ES, GR, IT	
Farinos Dasi 2007 (Multi-affinity: countries in brackets)	Land use management (BE), (CY), CZ, (ES), (IE), (LU), (MT), (PT), (UK)	Comprehensive integrated AT, (BE), BG, CH, DK, EE, FI, (LU), NL, PL, RO, SI	Multi-affinity of compr. int. & reg. economic DE, FR, HU, (IE), LT, LV, NO SE, SK, (UK)		Urbanism (CY), (ES), GR, IT, (MT)	

Quellen: verändert nach Nadin und Stead (2008) und Humer et al. (2013b)

Das „EU Compendium of spatial planning systems and policies“ (CEC 1997) und dessen Überarbeitung und Erweiterung im ESPON Governance Projekt (Farinos Dasi 2007) gehen in ihren Analysen über den rein rechtlich-administrativen Rahmen hinaus und bieten eine detaillierte Komparatistik von Komponenten der europäischen Raumordnungssysteme. Diese Studien beziehen u.a. die Rollenverteilung der öffentlichen und privaten Hand und die Diskrepanz in der Planungspraxis zwischen aufgestellten und erreichten Zielen usw. mit ein. Vier, zum Teil überlappende Typen an Raumordnungssystemen resultieren aus dem EU Compendium und dem ESPON Governance Projekt: ein „regional economic planning approach“ wie etwa in Frankreich, ein „comprehensive integrated planning approach“ der nordischen und deutschsprachigen Staaten, ein „land use management“ Typus nach dem Britischen Planungssystem und der Typus des „urbanism planning“, der vor allem die Raumordnung der Mittelmeerländer charakterisiert (vgl. CEC 1997 und Farinos Dasi 2007). Verglichen mit komparativer Forschung zu Wohlfahrtsstaaten, gibt es für den Politikbereich der Raumordnung weniger empirische Studien. Im Zeitverlauf betrachtet, deckt Farinos Dasi (2007) einen Trend zur Konvergenz und wechselseitigem Lernen zwischen den Raumordnungssystemen auf. Eine klare Abgrenzung der

Idealtypen wird daher zusehends schwieriger.

In der Zusammenschau ergeben sich aus den Analyse-Kriterien des EU Compendiums (CEC, 1997) – im ESPON Governance Projekt von Farinos Dasi (2007) weitgehend übernommen – und Larsson (2006) die folgenden fünf Komponenten eines Raumordnungssystems:

- (R1) die rechtlich-administrative Struktur,
- (R2) die inhaltliche Breite und Betätigungsfelder der Raumordnung,
- (R3) das generelle Verständnis von Planung, also Planungskultur,
- (R4) Prinzipien und Ziele der Raumordnung und
- (R5) das Wesen der Planungsinstrumente.

Es folgt ein kurzer Abriss, was jeweils unter diesen fünf Komponenten zu verstehen ist.

(R1) Die rechtlich-administrative Struktur eines Raumordnungssystems ist Ergebnis der generellen Staats-Architektur und prägt sich in der Praxis in drei Formen aus. Unitarische Strukturen halten weitgehend die Raumordnungskompetenzen auf der nationalen Ebene. Bestimmte operative Prozeduren und Aufgaben können auf sub-nationale Ebenen verlagert werden, aber die wegweisenden Regeln und wichtigen Entscheidungen bleiben in der Hand der nationalen Ebene. Ein typisch föderaler Staatsaufbau hingegen situiert Raumordnungskompetenzen auf der regionalen Ebene. Nationale Kompetenzen sind limitiert und gesamtstaatliche Entscheidungen werden oft inter-regional getroffen. Die dritte Variante der regionalisierten Staaten liegt dann zwischen den Idealtypen von unitarischen und föderalen Staaten. Für regionalisierte Staaten sind dezentralisierte Strukturen und Ausübung nationaler Kompetenzen auf regionaler Ebene charakteristisch. Neben der nominellen Raumordnung wirkt sich die rechtlich-administrative Struktur eines Staates klarerweise auch auf die vertikale Ausrichtung anderer, raumrelevanter Sektorpolitiken, wie etwa Verkehr, Umwelt oder Landwirtschaft aus.

(R2) Die inhaltliche Breite eines Raumordnungssystems bezieht sich dann auf die horizontale Ebene und kann eng oder weit gefasst sein, was das Ausmaß an Integration mit und Koordinationsmöglichkeiten von Sektorpolitiken betreffen. Eng gefasst, hat Raumordnung nur mit den Kernaufgaben der Flächenwidmung, also der physischen Planung des Raumes zu tun. In einem breiteren Verständnis kann Raumordnung ein räumlich sensibles Koordinieren einer breiten Palette

an Politikfeldern bedeuten. Im Umgang mit sektoralen Fragen können Raumordnungssysteme innerhalb eines Spannungsfeldes von kontinuierlich hin zu flexibel verstanden werden. Auf Kontinuität setzende Systeme sorgen in der Regel für einen stabilen, sicheren, bisweilen aber auch statischen Umgang in der Raumentwicklung, während flexible Systeme rascher interagieren und weniger regulativ ausgeprägt sind. Flexible Systeme sind bei nicht-hoheitlichen Akteuren aus der Wirtschaft sowie bei unteren Planungsebenen meist willkommener.

(R3) Ergänzend zum institutionellen, formalen Rahmen bietet das generelle Verständnis von Raumordnung, oder in anderen Worten, die Planungskultur eines Staates, eine weitere Möglichkeit zur Ausdifferenzierung von verschiedenen Raumordnungssystemen. Friedmann (2011: 167f) schlägt vor, “to define planning culture as the ways, both formal and informal, that spatial planning in a given multi-national region, country or city is conceived, institutionalized, and enacted.” Knieling und Othengrafen (2009) kombinieren Konzepte von Kultur und Planung in einem synergetischen Modell, das dahinterliegende Aspekte sozialer und planerischer Umwelten als Bestimmungsfaktoren für planerische Artefakte – also Planungsergebnisse, -strukturen und -prozesse – darstellt. Es wird deutlich, dass nicht nur juristische, harte Staatsstrukturen die jeweilige Raumordnung prägen. Es ist auch die facettenreiche politische, gesellschaftliche Kultur, in die Raumordnung eingebettet ist, und ihre Spezifika, die mindestens ebenso bedeutend sind wie Formalstrukturen; wenn auch komplexer greifbar für eine Analyse.

(R4) Prinzipien und Ziele der Raumordnung sind vom generellen Planungsverständnis abhängig und erlauben Einblick in die praktische Seite der Raumordnung. Planungsprinzipien legen etwa fest, wie ein Raumordnungssystem de facto funktioniert, sprich, wie Entscheidungen konkret getroffen werden, inwieweit staatliche, marktwirtschaftliche und private Akteure eingebunden sind und welche grundsätzlichen Paradigmen – wie z.B. Nachhaltigkeit – verfolgt werden sollen. Das steht in Verbindung zu den Planungszielen, die etwas operationeller funktionieren. Inhaltliche Fragen der Landnutzung, der Erreichbarkeit oder regionalwirtschaftliche Interventionen werden angegangen und in spezifischen Fällen für spezifische Adressaten beantwortet.

(R5) Mit Raumordnungsinstrumenten werden schließlich – gewissen Planungsprinzipien folgend – Planungsziele umgesetzt. Der Charakter von

Raumordnungsinstrumenten kann variieren zwischen abstrakt und detailliert, verbindlich und unverbindlich, regulativ und offen. Instrumente höherer räumlicher Ebenen sind tendenziell mit einem eher langfristigen Horizont ausgestattet. Je konkreter der räumliche Fokus und/oder der zeitliche Horizont eines Planungsziels, desto operativere Instrumente kommen zum Einsatz. Die Verbindlichkeit von Planungsinstrumenten ist dem gegenüber relativ unabhängig von der Planungsebene oder dem zeitlichen Rahmen einer Intervention. Es ist dann eher eine Frage der Kompetenzverteilung, welche Ebene formell Raumordnung betreibt. Instrumente mit regulativem Charakter zielen in erster Linie auf die Limitierung von – ungewünschten bzw. vermeidbaren – räumlichen Aktivitäten ab, offener konzipierte Instrumente setzen eher Anreize. Auch wenn sie nach grundsätzlich unterschiedlichen Logiken funktionieren, sind beide Ansätze dazu da, Raumentwicklung zu steuern und zu leiten. Im Endeffekt macht es auch der Mix an verschiedenen Planungsinstrumenten aus, die ein Raumordnungssystem operationalisieren. Es ist auch naheliegend, dass je nach rechtlich-administrativer Struktur sowie inhaltlicher Breite der Betätigungsfelder gewisse Arten von Instrumenten in einem Raumordnungssystem präferiert werden.

Dieser kurze Einblick in Komponenten und Charakteristika von Raumordnungssystemen offenbart wenig überraschend eine starke Verflechtung der Raumordnung in das generelle politische Arrangement eines Staates. Bei gemeinsamer Betrachtung der obigen Tabellen zeigt sich auch empirisch eine klare Überlappung von Wohlfahrts- und Planungssystemen. Die Typisierung in Esping-Andersens (1990) „Three Worlds of Welfare Capitalism“ – und mehr oder weniger auch in den darauf aufbauenden Variationen – ist weitgehend deckungsgleich mit den Raumordnungs-relevanten rechtlich-administrativen Familien von Newman und Thornley (1996). Quasi vollständig gilt das für die Fälle der Britischen und Skandinavischen Systeme. Des Weiteren beinhaltet das konservativ-kontinentale Wohlfahrtsmodell die Germanische Raumordnungsfamilie, wobei Belgien und Frankreich der Napoleonischen Familie zuzuordnen sind. Die Niederlande sind uneinheitlich zugeordnet; Esping-Andersen sieht sie dem skandinavischen System näher, Newman und Thornley dem Napoleonischen. Die in Newman und Thornley (1996) größte Gruppe der Napoleonischen rechtlich-administrativen Systeme deckt auch die von Esping-Andersen nicht behandelten Südeuropäischen Staaten ab, die Ferrera (1996), Bonoli (1997) und weitere Autoren als eigenen Wohlfahrts-Typus ausweisen.

Auch unter Heranziehung der Raumordnungs-Typen laut EU Compendium (CEC 1997) ergeben sich große Übereinstimmung mit den einschlägigen Wohlfahrts-Typologien. Der land use planning Typus stimmt mit den Britisch, liberalen Wohlfahrtstypen überein und die Staaten des Planungssystems urbanism mit denen der südeuropäischen Wohlfahrtsregime. Die kontinentalen und skandinavischen Typen sind im EU Compendium näher aneinander als in Esping-Andersens (1990) oder Newmans und Thornleys (1996) Einteilungen und werden als comprehensive integrated approach subsummiert, folgen aber nach wie vor einer ähnlichen Gruppierung.

Zusammenfassend lässt sich empirisch eine starke Verknüpfung von wohlfahrtstaatlichen und raumordnerischen Systemen auf Basis der jeweiligen Typologien feststellen. Diese Verknüpfung ist nicht nur statisch, sondern emergent zu sehen, wie Nadin und Stead (2008: 44) bemerken: "The changes in spatial planning closely reflect the trends in various recent welfare reforms (e.g. social security, labour market policy, healthcare and immigration)."

3 . 3 . 3

Drei Stufen der Analyse

Auf dem Weg zu drei Stufen empirischer Analysen – nach Humer (2014) – wird die vorangegangene Verknüpfung von wohlfahrtsstaatlichen und raumordnerischen Systemen mitgenommen und nun mit Ausprägungen von (Social) Services of General Interest in Verbindung gesetzt. Das sind die in der Kontextualisierung erwähnten Ausprägungen der SGI-Organisation – (O1) Produktion, (O2) Finanzierung, (O3) Verantwortlichkeit und (O4) Distribution – und die fünf Standards der SGI-Bereitstellung – (S1) Vorhandensein, (S2) Erreichbarkeit, (S3) Leistbarkeit, (S4) Qualität und (S5) Vielfalt. Die Verknüpfung erfolgt anhand der vier Grundsatzfragen in der Wohlfahrts-Forschung – „Wie?“, „Wie viel?“, „Was?/Welche?“ und „Warum?“ sowie im Falle der Raumordnungssysteme anhand der fünf Komponenten – (R1) rechtlich-administrative Struktur, (R2) Breite und Betätigungsfelder, (R3) generelles Verständnis/ Planungskultur, (R4) Prinzipien und Ziele und (R5) Planungsinstrumente.

Wie oben mit Bezugnahme auf Esping-Andersen (1990) und Arts und Gelissen (2002) zitiert, ist ein soziales Wohlfahrtssystem ein systematisches Geflecht aus rechtlichen und organisatorischen Charakteristika, während

ein Raumordnungssystem diesen Politikkomplex in die räumliche Dimension umsetzt. Damit kann Raumordnung als eine Art Transmitter von Wohlfahrtspolitik in den Raum bezeichnet werden. In weiterer Folge werden die in Kapitel 2 als Social Services of General Interest identifizierten fünf Säulen der Wohlfahrt nach Beveridge (1942) und Abrahamson (2005) als das „Was?“ der Politikfelder dienen, anhand derer die wohlfahrtsstaatlichen und raumordnerischen Systeme auf drei Stufen interagieren. Es wird argumentiert, dass SSGI eine gemeinsame Substantiierung der Wohlfahrtspolitik und Raumordnung sind und sich das in einer dreistufigen Verbindung manifestiert. (V1) Es ist in der Europäischen Union den einzelnen Mitgliedsstaaten überlassen, welche Dienste sie als Services of General Interest definieren; diese Entscheidungen werden in den wohlfahrtsstaatlichen und raumordnerischen Systemen getätigt auf v.a. der strategischen Ebene, wo es um hoheitliche, private und partnerschaftliche Trägerschaften der SGI-Organisation geht, also dem „Wie?“ von Produktion, Finanzierung, Verantwortung und Distribution. (V2) SSGI in ihrer gesamten Bandbreite, repräsentiert durch die fünf Säulen der Wohlfahrt – Sozialversicherung, Gesundheits- und Pflegewesen, Bildungswesen, Sozialwohnbau und Beschäftigungspolitik –, können Teil der politischen Agenden von Wohlfahrtssystem und Raumordnung sein und innerhalb derer verschiedene Wertigkeit und relative Wichtigkeit einnehmen. (V3) Darüber hinaus hat das operative Funktionieren von Wohlfahrtssystem und Raumordnung – unter jeweiligen Rahmenbedingungen und Driving Forces – wesentlichen Einfluss auf die Ausgestaltung der fünf postulierten Standards der SGI-Bereitstellung – Vorhandensein, Erreichbarkeit, Leistbarkeit, Qualität und Vielfalt.

(V1) Verbindung 1: strategisch-politische Stufe zur Definierung der SSGI-Organisation

Die prinzipiellen Fragen der SGI-Organisation, das “Wie?” eines wohlfahrtsstaatlichen Systems – sprich Trägerschaft von Produktion und Finanzierung – und eines administrativ-planerischen Systems – sprich Ebene der Verantwortlichkeit und Lenkung der Distribution – stehen in dieser ersten Stufe im Zentrum des Interesses.

Die Trägerschaft für Produktion und Finanzierung kann jeweils im Dreieck von öffentlicher, privatwirtschaftlicher und familiärer bzw. freiwilliger Involvierung liegen. Aus Sicht eines wohlfahrtsstaatlichen Systems ist diese Trägerschafts-Frage für Produktion und Finanzierung von SSGI eine des Grades an Dekommodifizierung. In einem System mit einem hohen Grad an Dekommodifizierung – idealtypisch in sozial-demokratischen Systemen – finanziert der Staat SSGI weitgehend selbst, Wirtschaftsakteure werden wenig eingebunden und auch einzelne Familien/ Haushalte sind sich nicht selbst überlassen. Individuelle, aktive Teilnahme erfordert dieser Ansatz nicht, wohl aber hohe fiskalische Besteuerung.

Die eigentliche Produktion eines Dienstes wird entweder vom Staat direkt durchgeführt, oder – in eher liberalen Systemen wie dem britischen – gemeinsam mit privaten Akteuren. Universitäten als SSGI Einrichtung der tertiären Bildung sind hierfür ein anschauliches Beispiel. Je nach europäischem Wohlfahrtsstaat sind Universitäten zur Gänze öffentlich finanziert, oder teilweise bis großteils eigen- oder privatwirtschaftlich finanziert.

Die beiden weiteren Attribute von SSGI-Organisation – die Ebene der Verantwortlichkeit und die räumliche Organisation der Distribution – sind dann eng an die rechtlich-administrativen Strukturen und an die Ausrichtung des Raumordnungssystems geknüpft. Die gouvernementale Ebene, die hauptverantwortlich für die Organisation eines SSGI ist, ist eine Konsequenz des Staatsaufbaus, der unitarisch, föderal oder regionalisiert sein kann und zweitens eine Konsequenz der Zentralörtlichkeit eines SSGI, welches im Rahmen der Raumordnung mitbestimmt wird. So liegt die Verantwortlichkeit über ein SSGI von ubiquitärem Charakter und daher von niedriger Zentralität – wie etwa Kinderbetreuung – prinzipiell eher auf lokaler Ebene, SSGI von höherer Zentralität – wie etwa spezialisierte Gesundheitsdienste – eher

auf überörtlicher oder sogar nationaler Ebene. Wie explizit Raumordnung eingebunden ist in die Distribution sektoraler Dienste hängt vom generellen Verständnis eines Raumordnungssystems ab und dem Charakter – regulativ oder offen, abstrakt oder konkret, verbindlich oder unverbindlich – der zur Anwendung kommenden Instrumente. Zum Beispiel ist es in einigen europäischen Staaten so, dass Standortentscheidungen für Arbeitsmarktämter aus regionalen Raumordnungsplänen abgeleitet werden, und in anderen, dass die betreffenden sektoralen Ministerien die Standorte ohne Bezugnahme auf Raumordnungsinstrumente festlegen. Je stärker ein Wohlfahrtssystem private Kräfte in der SSGI-Bereitstellung einbindet, desto weniger verbindlich können Raumordnungsinstrumente wirken.

(V2) *Verbindung Stufe 2: Sektor-politische Stufe zur relativen Bedeutung von SSGI*

Der Fokus eines Raumordnungssystems wird mitunter von den Grundlagen des betreffenden Wohlfahrtssystems abgeleitet. Ein Raumordnungssystem mit breiter Auslegung hat alle fünf Säulen der Wohlfahrt – Sozialversicherung, Gesundheits- und Pflegewesen, Bildungswesen, Sozialwohnbau und Beschäftigungspolitik – als Zielobjekte auf seiner Agenda. Die letzten vier Service-bezogenen Säulen haben eine klare räumliche Ausprägung aufgrund konkreter Standorte und daran geknüpfte Fragen der Erreichbarkeit und Konnektivität. Die erste, fiskalische Säule der Sozialversicherung und anderer sozialer Absicherungen und Transferzahlungen sind diesbezüglich losgelöst von direkten Planungszielen aufgrund einer fehlenden, explizit physischen Dimension. Aber, wie in Kapitel 2 bereits angemerkt, ist diese erste Säule der Wohlfahrt von grundsätzlicher Wichtigkeit für die vier weiteren Säulen und beeinflusst mittels Finanzflüssen somit zumindest indirekt räumliche Konfigurationen via institutioneller oder individueller Möglichkeiten. Somit ist auch diese erste Säule Raumordnungs-relevant.

Das Ausmaß öffentlicher Ausgaben und weiterer Investitionen bezüglich SSGI sind ein wichtiger Indikator um herauszufinden, wie bedeutend bestimmte SSGI in einem staatlichen System sind; dies gilt in absoluter Hinsicht und auch in relativer im Vergleich zu anderen SSGI. Der öffentliche Finanzhaushalt ist eine limitierte Ressource. Daher müssen bei der Finanzierung von SSGI intersektorale Entscheidungen zur Priorisierung bestimmter SSGI auf politischer Ebene getroffen werden. Zum Beispiel hat sozialer Wohnbau in manchen

europäischen Staaten bzw. Städten eine wichtige Stellung, in anderen spielt er praktisch keine Rolle. Ähnlich verhält es sich mit gewissen SSGI des Pflegewesens und weiterer wohlfahrtsstaatlicher Säulen. Diese Priorisierung oder Marginalisierung drückt sich empirisch in Zahl, Dichte, Ausstattung etc. von SSGI-Einrichtungen aus und auch, wie ein bestimmter SSGI-Sektor in der raumrelevanten Politik adressiert wird.

(V3) *Verbindung 3: operational-politische Ebene zur Ausgestaltung der SSGI-Standards*

Die Vorstellung der Stufe 3 setzt bei den sozioökonomischen Möglichkeiten an. Wohlfahrtsstaatliche Fragen über Ausgleich und Umverteilung beeinflussen auch die Prinzipien, nach denen ein Raumordnungssystem handelt. Konkret geht es um die Ausgestaltung, inwieweit die öffentliche Hand, privatwirtschaftliche Akteure und Zivilgesellschaft jeweils Rechte und Pflichten in der SSGI-Bereitstellung haben und wie genau vertikale und horizontale Zusammenarbeit – zwischen Ebenen und Sektoren – funktionieren. Ähnlich der Rationalität von Dekommodifizierung in den Wohlfahrtsregimen, differieren auch Raumordnungssysteme hinsichtlich der Einbeziehung nicht-staatlicher Kräfte und Interessen. Des Weiteren können Raumordnungsziele eher zur Stärkung, Aufrechterhaltung oder Auflösung von gesellschaftlicher Stratifizierung beitragen – wenn etwa Ziele sehr sozial inkludierend oder eher selektiv und zielgerichtet gesetzt werden. Vor allem sind politische Programme und Prozesse aber auch von externen gesellschaftlichen, demographischen, ökonomischen und ökologisch-räumlichen Trends beeinflusst. Diese Überlegungen haben direkten Bezug zur Ausgestaltung der fünf Standards der SGI-Bereitstellung – langfristiges und verlässliches Vorhandensein, Erreichbarkeit, Leistbarkeit, Qualität und Vielfalt. Die nun folgenden Ausführungen beleuchten kurz und nur beispielhaft die Verschränkung von Wohlfahrtssystem und Raumordnungssystem via Standards der SGI-Bereitstellung.

Auf der operationalen Ebene von wohlfahrtsstaatlicher und raumordnerischer Politik treffen die Formen und Möglichkeiten von SSGI-Trägerschaft und -Organisation mit Nutzerbedürfnissen zusammen und zwischen diesen beiden Perspektiven werden die Standards der SSGI-Bereitstellung ja ausverhandelt. Der Standard der Erreichbarkeit eines SSGI im physischen Sinn ist aus zweierlei Gründen von raumordnerischem Interesse. Erstens geht es in einem Punktstatischen Sinn um geeignete Standorte für eine SGI Einrichtung und zweitens

ist es in der Fläche und Vernetzung entscheidend, dass potentielle Nutzer leicht Zugang zu diesen Standorten haben. Erreichbarkeit im sozialen Sinn ist eine Frage der Stratifizierung, also, ob der Zugang zu einem bestimmten SGI für die Gesellschaft universal oder residual/selektiv ermöglicht wird. Zum Beispiel kann es einschränkende Anspruchsberechtigungen im Zugang zu sozialem Wohnbau oder bestimmten Gesundheitsdiensten geben, was u.a. Kallhoff (2011) aus ethischer Perspektive anspricht. Wenn es um Standards der SSGI-Vielfalt und -Auswahlmöglichkeit geht – also mehrere ähnliche SSGI werden von verschiedenen Trägern angeboten –, dann stellt sich für die Nutzer zwar auch die Frage nach der physischen Erreichbarkeit, im Sinne von Produktions- und Finanzierungsmodi hat aber ebenso das wohlfahrtsstaatliche System bei besagtem Standard eine wichtige Rolle inne. Vor allem bei stärker markt-orientierter SSGI-Bereitstellung treten verschiedene Produzenten und Finanzierungsmodelle auf, die Nutzerbedürfnisse dann mit ähnlichen, aber abweichenden SGI versorgen und zur SSGI-Vielfalt beitragen. Etwa bei Pflichtschulen können Nutzer, also Schüler, je nach Anspruchsberechtigung und individueller Möglichkeiten wählen zwischen staatlichen oder privaten Schulen.

Das Wohlfahrtssystem ist auch in Bezug auf die Standards des gesicherten Vorhandenseins, der Leistbarkeit und der Qualität zu sehen. Im ersten und grundsätzlichen Standard der SSGI-Bereitstellung – eben SGI-Vorhandensein zu gewährleisten – ist zumindest im Fall von Marktversagen der Staat jedenfalls gefordert. Leistbarkeit und Qualität von SSGI werden einerseits über den finanziellen Rahmen der öffentlichen Hand bestimmt und andererseits über Wettbewerb und Effizienz in der Produktion, also marktwirtschaftlichen Gegebenheiten.

Wie im Modell der Driving Forces gezeigt, ist die Konzeptionierung der SSGI-Bereitstellung bis hin zur Distribution immer eingebettet in gewisse Rahmenbedingungen. Die soziodemographische Struktur eines Staates – z.B. hohe Migrationssalden, hohe Lebenserwartung – erfordert genauso spezifische Lösungsansätze wie unterschiedliche räumliche Voraussetzungen, wenn es zum Beispiel darum geht, in peripheren, dünn besiedelten Regionen eine akzeptable Erreichbarkeit von SSGI aufrechtzuerhalten. Dazu spielen noch makro- und mikroökonomische Möglichkeiten eine wichtige Rolle. Im Sinne wohlfahrtsstaatlicher Zielsetzungen muss dabei finanziell schwachen Teilen der Gesellschaft besondere Aufmerksamkeit zukommen, etwa durch Abhilfen oder Steuererleichterungen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass auf jeder der drei Stufen das Wohlfahrtssystem eher den grundsätzlichen politischen Rahmen vorgibt und das Raumordnungssystem in einer integrativen Rolle diesen Rahmen räumlich übersetzt. Die Ausführungen haben gezeigt, dass beide Systeme jedenfalls über deren gemeinsames Objekt, der Organisation und Bereitstellung von (S)SGI, miteinander in Verbindung stehen, wenn es um (V1) die strategisch-politische Entscheidungen über die SSGI-Organisation, (V2) Sektor-politische Priorisierung bei der relativen Wichtigkeit von einzelnen SGI und (V3) operational-politischer Ausgestaltung der Standards der SGI-Bereitstellung geht. Die nachfolgende Abbildung fügt die Argumentationslinie zusammen. Es werden drei Analysestufen für eine empirische Untersuchung von (Social) Services of General Interest geboten.

Abb. 7: Dreistufiger Analyserahmen von SSGI

Substantiierung der politisch-planerischen Konzeptionen durch SSGI	Welche SSGI werden wie organisiert? SSGI-Organisation (V1) <i>strategisch-polit. Stufe</i>	Wie viel von welchen SSGI? rel. Wichtigkeit v. SSGI (V2) <i>Sektor-polit. Stufe</i>	Warum werden welche SSGI so bereitgestellt? SSGI-Bereitstellung (V3) <i>operational-polit. Stufe</i>
	Stufen der Verbindung zwischen Wohlfahrtssystem und Raumordnungssystem < allgemein spezifisch >		

Quellen: verändert nach Humer (2014)

Das Wohlfahrtssystem und das Raumordnungssystem sind demnach eng miteinander verbunden, wobei erstgenanntes die prinzipiellen Fragen regelt und zweitgenanntes diese Prinzipien räumlich umsetzt. Die Verbindung wird auf drei politischen Ebenen, einer strategischen, einer sektoralen und einer operationalen, deutlich. Auf jeder Ebene fungieren SSGI als gemeinsame Substantiierung der politisch-planerischen Konzeptionen; sprich Wohlfahrts- und Raumordnungssystemen.

Umsetzungsmöglichkeiten des Analyserahmens

Für welche empirischen Untersuchungen zu (Social) Services of General Interest ist dieser Analyserahmen nun geeignet? Stufe 1 fragt nach dem „Was und wie?“ und bietet damit einen Ansatzpunkt, um verschiedene Politik-Designs bezüglich SSGI-Organisation aus einer Makroperspektive zu analysieren. Was – also welche SSGI – werden wie organisiert? Komparative Studien zwischen verschiedenen staatlichen Systemen und deren vier Attributen der SSGI-Organisation – Produktion, Finanzierung, Verantwortlichkeit und Distribution – können systematische Unterschiede aufdecken und eventuell bestimmte Typen identifizieren. Bei Stufe 2 bietet sich eine quantitativ-statistische Analyse an, um das „Wie viel?“ an bestimmten SSGI-Ausgaben und-Einrichtungen beziffern zu können. Öffentliche und/oder private Ausgaben in verschiedenen SSGI-Sektoren und deren Relation sagen auch etwas über die relative Wichtigkeit aus, die einem SSGI in einem Staat beigemessen werden. Standorte, Anzahl, Dichte und Ausstattung können regionale Unterschiede aufdecken. Komparative Studien sind – je nach Datenlage und Fragestellung – auf verschiedenen Maßstabsebenen möglich, und zwar zwischen Raumeinheiten bei räumlichem Fokus und/oder zwischen verschiedenen SSGI bei sozioökonomischem Fokus. Die Fragestellung zu Stufe 3 – Warum erfolgt eine bestimmte SSGI-Bereitstellung? – ist sehr kontextbezogen und spricht die praktische Seite an. Ergebnisse aus Analysen der Stufe 1 und 2 können helfen, geeignete Fallstudien zu definieren. Anstatt dann einzelne Aspekte komparatistisch aufzubereiten, ist es auf dieser Stufe zweckdienlicher, über Fallbeispiele und einzelne, konkrete SSGI-Settings Erkenntnisse zu gewinnen, einflussreiche Driving Forces einzubeziehen und die Rolle der Nutzer mitzudenken. Empirisch wertvoll können Primärdaten durch Befragung oder Begehung sein. Im Rahmen von Analysestufe 3 können auch Handlungsempfehlungen für die wohlfahrtsstaatliche und raumordnerische Praxis ausgesprochen werden.

Im Empirie-Kapitel 4 dieser Arbeit werden schrittweise diese drei Analysestufen angewandt. Abschließend zur Vorstellung des Analyserahmens folgt nun noch ein zusammenfassendes Zitat aus der Original-Quelle, dem Artikel „Researching Social Services of General Interest: an analytical framework derived from underlying policy systems“ von Humer (2014). “[I]t is clear that components of both the social welfare and spatial planning systems shape the organisation and provision of Social Services of General Interest. Understood as the five welfare pillars (the ‘what’) Social Services of General Interest are an objective and a substantiation of the social welfare and spatial planning systems. From

the social welfare policy perspective, production and finance shape service organisation (the 'how'), while from the spatial planning perspective, it is the level of responsibility and the territorial organisation that are key here. Through financial means and policy instruments, a relative and differing measure of importance is assigned to various sector services (the 'how much'). Social welfare and spatial planning policies thus need to respond to external socio-demographic, economic and territorial megatrends and therefore service provision finds different expressions in operation (the 'why'). Taken together, these three stages – strategic-political, sector-political and operational-political – provide a framework that allows us to analytically grasp the complex notion of 'Social Services of General Interest' within different methodologies and for different research purposes" (Humer 2014: 80).

3 . 4

Hypothesen und Methodik: Komparatistischer Ansatz und Fallstudien

Nach der eben erfolgten Erarbeitung eines Analyserahmens werden nochmals die Thesen und Fragen aus dem Einleitungskapitel 1.2 aufgegriffen und entlang des Analyserahmens mit zu überprüfenden Hypothesen versehen. Des Weiteren wird ein Ausblick gegeben, mittels welcher Methodik die Testung der jeweiligen Hypothesen erfolgen soll.

3 . 4 . 1

Hypothesen

These A lautet: Organisationsformen von SGI sind eine Ausprägung nationaler sozial- und planungs-politischer Systeme und daher europaweit heterogen. Ein Fokus auf speziell Social Services of General Interest macht Sinn, da für diese SGI-Domäne die Kompetenzen ausschließlich bei den Mitgliedsstaaten liegen und somit nationale bzw. regionale Unterschiede besser herausgearbeitet werden können als verglichen mit den europäisierten SGEI. Die **Frage 1** zur These A ist, wie SSGI in den europäischen Staaten politisch und räumlich organisiert werden? Dahinter steht die **Null-Hypothese 1**: „SSGI-Organisation ist unabhängig vom vorherrschenden wohlfahrtsstaatlichen und administrativ-planerischen System eines Staates.“ Es soll also widerlegt werden, dass, egal welche wohlfahrtsstaatliche und raumordnerische Politik in einem Staat vorherrscht, die Organisationsformen bestimmter SSGI – also

Produktions-, Finanzierungsmodus, Verantwortungsebene und Distribution – davon unabhängig sind. Eine ergänzende **Frage 2** ist dann, ob für die SSGI-Organisation eher der Charakter eines bestimmten SSGI ausschlaggebend ist, oder eher die politisch-planerischen Strukturen? Operationalisiert wird dies mittels der **Null-Hypothese 2**: „Der Charakter eines SSGI – hinsichtlich Produktions-, Finanzierungsmodus, Verantwortungsebene und Distribution – ist einflussreicher als die politisch-planerischen Voraussetzungen eines Staates.“ Mit Charakter eines SSGI sind Ausprägungen wie Zentralörtlichkeit, physische Präsenz und Mobilität gemeint. Wenn also die Null-Hypothese 1 widerlegt ist, stellt sich immer noch die nuancierte Frage nach der relativen Wichtigkeit von beeinflussenden Politiksystemen versus determinierenden Charakter eines SSGI. These A wird in Kapitel 4.1 behandelt und stützt sich auf Primärdaten aus einer Experten-Befragung.

These B lautet: Ungleiche territoriale Voraussetzungen bewirken auch heterogene Standards der Ausstattung mit SGI in den Regionen Europas. Als regionale Betrachtungsebene wird NUTS2 – das entspricht österreichischen Bundesländern – herangezogen. Diese Regionsebene mit mehreren Hunderttausend bis Millionen Einwohnern ist in vielen EU-Mitgliedsstaaten mit gouvernementaler Kompetenz ausgestattet oder zumindest eine relevante Planungsebene für SGI aller Reichweiten. Eine anfängliche **Frage 3** ist, wie heterogen die SGI-Standards in europäischen Regionen sind? Aufgrund der Datenlage wird diese komparatistische Frage vermehrt mit Blick auf den ersten SGI-Standard des Vorhandenseins abzielen. Indikatoren zu den weiteren Standards der Erreichbarkeit oder Leistbarkeit sind auf regionaler Ebene nicht verfügbar. Jedenfalls soll die **Null-Hypothese 3** falsifiziert werden: „Die SGI-Ausstattung ist unabhängig von den territorialen Rahmenbedingungen einer Region.“ Eine Widerlegung der ersten beiden Null-Hypothesen betreffend These A würde bestätigen, dass SGI-Organisation maßgeblich durch die politisch rahmengebenden Systeme sowie dem inhärenten Charakter beeinflusst sind. Mit der Null-Hypothese 3 können schließlich die Einflüsse der externen sozioökonomischen und soziodemographischen Driver sowie räumliche, siedlungstechnische und geographische Gegebenheiten berücksichtigt werden. Weiterführend wird mit **Frage 4** erörtert, welche Einflussstärken von territorial relevanten demographischen, ökologischen, sozialen, ökonomischen und politischen Aspekten auf die SGI-Ausstattung bestehen? Dazu passend wird die **Null-Hypothese 4** aufgestellt: „Die territorialen Rahmenbedingungen sind – hinsichtlich der Ausstattung mit SGI – einflussreicher als die politisch-

planerischen Voraussetzungen eines Staates.“ In dieser nuancierten Annahme werden also die auf eine Region und ihre SGI-Standards wirkenden Driving Forces den rahmengebenden wohlfahrts- und raum-politischen Systemen gegenübergestellt. These B wird in Kapitel 4.2 behandelt und stützt sich vor allem auf regionale Sekundärstatistiken.

These C lautet: Die heterogenen politisch-planerischen und territorialen Voraussetzungen limitieren eine vertikal und horizontal integrative Organisation und Bereitstellung von SGI im Sinne einer gemeinsamen europäischen Zielerreichung. Diese These baut auf den zu erwartenden Erkenntnissen der vorherigen Bearbeitungen auf, dass die unterschiedlichen Organisations-Regime sowie unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten für SGI es schwierig machen, überhaupt einen gemeinsam akkordierten europäischen Weg in dieser Sache zu gehen. Um sich dieser Problematik nähern zu können, muss ein Blick ins Detail und auf konkrete Fallbeispiele gelenkt werden, die Repräsentativität, die bezüglich Thesen A und B noch ausschlaggebend war, wird zur Findung spezifischer Erkenntnisse aufgegeben. Die insgesamt letzte **Frage 5** ist, mit welchen planungspolitischen Ansätzen und Instrumenten SGI in der Praxis der EU-Mitgliedsstaaten für die Regionen organisiert und bereitgestellt werden? Beispielhaft werden strategische Planungsdokumente und Gesundheits-SSGI in Österreich thematisiert und interpretiert. Diese Frage zweigt in zwei Hypothesen ab, die aufgrund des selektiven Charakters keinen repräsentativen Anspruch mehr erheben und somit nicht wie die vorangegangenen als falsifizierbare Null-Hypothesen formuliert sind, sondern interpretativ bewertet werden. Die vertikal ausgelegte **Hypothese 5a** besagt: „Die EU-Mitgliedsstaaten planen SSGI ohne Bezugnahme auf EU Vorgaben und Instrumente.“ In der Domäne der Social Services of General Interest besteht keine geteilte Kompetenz auf EU-Ebene. Mittels der Open Method of Coordination gibt die Europäische Union zwar genügend Empfehlungen und Benchmarks, ob diese jedoch zitiert und referenziert werden, bleibt den Mitgliedsstaaten überlassen. Die **Hypothese 5b** wird politisch horizontal formuliert: „Die jeweiligen Sektorpolitiken für einzelne SSGI sind – hinsichtlich der räumlichen Bereitstellung – einflussreicher als integrativ-raumplanerische Vorgaben.“ Diese Annahme geht also davon aus, dass die sektoralen Kompetenzträger – wie etwa ein Gesundheitsministerium – auch die räumliche Distribution bestimmen und die funktional-raumordnerische Steuerung die nominelle überstimmt. Zusammen betrachtet werden in These C – Kapitel 4.3 – Hemmnisse für eine europaweit konvergente SGI-Organisation und -Bereitstellung mittels Fallbeispielen diskutiert.

Empirische Basis dazu sind strategische Dokumente und Stakeholder-Interviews.

Eine synthetische Beantwortung der Fragestellungen inklusive Schlussfolgerungen wird in Kapitel 5 erfolgen. Vorerst wird noch ein Überblick über die einzusetzenden Methoden – gegliedert nach quantitativen und qualitativen Ansätzen – geboten. Sofern nicht anders erwähnt, dienen Reuber und Pfaffenbach (2005) „Methoden der empirischen Humangeographie“ sowie für multivariate Statistiken Backhaus et al. (2000) als Informationsquellen. Wie die Methoden im konkreten Anwendungsfall im Detail funktionieren, wird dann im Zuge des Bearbeitungs- und Ergebnis-Kapitels 4 erklärt.

3.4.2

Quantitative Methoden

Für die beiden ersten Thesen kommen vorwiegend quantitative Methoden zum Einsatz. Die empirische Basis bezüglich These A – Kapitel 4.1 – wird aus einer standardisierten Befragung gewonnen. Mit dieser standardisierten Befragung wurden an sich qualitative Aspekte abgefragt, aber mittels Codierung quantifiziert. Nach einem Pretest mit acht Experten wurde je einem SSGI-Experten pro Untersuchungsland – also 31 an der Zahl – eine identische Befragungsmatrix, die es narrativ und codiert zu beantworten galt, per E-Mail übermittelt (siehe Annex 1). Die Matrix war nach den Dimensionen (O) der SSGI-Organisationsformen aufgebaut: (O1) Art der Produktion ‚P‘, (O2) Art der Finanzierung ‚F‘, (O3) Ebene der Verantwortung ‚V‘, (O4) Lenkung der Distribution ‚D‘ sowie (2) nach 23 verschiedenen SSGI aufgebaut. Für die Beantwortung des thematisch breiten und anspruchsvollen Fragekatalogs konnten nach Einschätzung des Experten auch nationale Quellen in Form von Statistiken, Dokumenten oder Stakeholdern einbezogen werden. Die letztendliche Beantwortung ist aber als Expertenmeinung zu verstehen. Die codierten Ergebnisse aus der Expertenbefragung wurden auf Ordinalniveau aufbereitet und mittels hierarchischer Clusteranalyse verarbeitet, um zu einer diskreten Gruppierung – sprich Typisierung – von SSGI-Organisationsformen nach europäischen Staaten zu gelangen. Die hierarchische Clusteranalyse zeichnet sich – etwa im Vergleich zur Faktorenanalyse – dadurch aus, dass auch nicht-metrische Daten verarbeitet werden können und klar abgegrenzte Typen ohne Überlappungsbereich resultieren.

Die empirische Basis für These B – Kapitel 4.2 – stammt aus europaweiten öffentlichen Sekundärstatistiken von EUROSTAT und ergänzend von nationalen statistischen Ämtern. Der Typisierung auf NUTS2-Ebene ging eine Standardisierung der SGI-Indikatoren mittels Z-Transformation voraus, um die Vielzahl an Werteeinheiten wie etwa Autobahnkilometer pro Fläche oder Schulbesucher-Anteil an der gesamten Alterskohorte statistisch zusammenführen zu können. Eine Indexbildung erfolgte aus teilweise gewichteter Addition der einzelnen standardisierten SGI-Indikatoren. Dies passierte schrittweise entlang der SGI-Domänen SGEI und SSGI. Die metrischen Indices zu SSGI, SGEI und SGI (Ergebnisdokumentation siehe Annex 2) wurden einerseits mittels Gruppierung in ordinale Typisierungen überführt und andererseits wurden mittels bivariater Korrelationen und multivariater Regressionsanalysen – mit sozialen, ökonomischen und territorialen Kontextindikatoren – weiterführende Berechnungen angestellt. Auf Basis der bivariaten Korrelationen konnten erste Zusammenhänge aufgezeigt werden. Eine multivariate Regressionsanalyse stellt dann Kausalitäten zwischen den Variablen auf und liefert Erklärungswerte.

3 . 4 . 3

Qualitative Methoden

Qualitative Methodik kam einerseits zu Beginn der Arbeit in Form von Literatur- und Dokumentenstudium und ebenso im abschließenden dritten Empirie-Teil bezüglich These C – Kapitel 4.3 – zum Einsatz, in dem auch persönliche, teilstandardisierte bis offene Interviews mit Stakeholdern geführt wurden, sowie Feldbegehungen stattfanden. Die Stakeholder-Interviews folgten mehreren Leitfragen (siehe Annex 3a und 3b), die entsprechend dem Umfeld – nationale, regionale, lokale Verantwortungsebene bzw. sektoraler oder integrativer Politikbereich – angepasst wurden. Die Interviewführung erfolgte gemäß den Kriterien eines problemzentrierten Interviews so frei wie möglich, ohne dabei den Fokus zu verlieren. Die Probanden wurden vorab mit Informationen zur Untersuchung sowie groben Fragestellungen informiert und zum Interview an deren Wirkungsstätte aufgesucht. Ex-post wurden teilweise noch Informationen per E-Mail oder telefonisch ausgetauscht.

Der Einsatz von quantitativen und qualitativen Methoden im Zuge einer Fragestellung ist in der Angewandten Geographie und Raumforschung ein viel beschrittener Weg, um verschiedene (Teil-)Forschungsfragen und Hypothesen

insgesamt umfassender bearbeiten zu können. Im Sinne einer korrekten Anwendung werden die einzelnen empirischen Arbeiten getrennt voneinander durchgeführt, folgen aber jeweils den in Kapitel 1.3 angesprochenen kritisch-rationalen Forschungsansatz nach Popper. Die quantitativen Teile tragen zu einem komparativen und repräsentativen Erkenntnisgewinn bei. Qualitative Methoden vermögen es dann, Ergebnisse besser interpretieren und – für eine angewandte Wissenschaft sehr wichtig – in gesellschafts-politische Schlüsse überführen zu können. Reimer und Blotevogel (2012) setzten sich mit Bezugnahme auf komparative Forschung über Raumordnungssysteme für einen sensiblen Umgang ein, der kulturelle und systemische Spezifika berücksichtigt. Sie fordern zusätzlich zu strukturellen Systemanalysen auch Untersuchungen von konkreten Planungspraktiken im operativen Geschehen, was für Wohlfahrtspolitiken analog gefordert werden kann. Dem wird in Kapitel 4.3 mit konkreten Falluntersuchungen Rechnung getragen.

Aus der wissenschaftstheoretischen Perspektive und der Methodik ergibt sich eine diskrete Interpretation von Räumlichkeit, also ‚Hard Spaces‘, wie es etwa Faludi (2013) ausdrückt. Dem Verfasser dieser Arbeit ist dabei bewusst, dass jedwede räumliche Abgrenzung und Aggregierung immer einen Rückschritt der Komplexität und funktionale Limitierung räumlicher Phänomene bedeutet. Im Sinne einer gesellschafts-politischen, angewandten wissenschaftlichen Annäherung sind die territorialen Realitäten in Form von juristisch-formellen Gebietskörperschaften jedoch eine wichtige Zielgröße.

4

Analyse:
Politische und räumliche Ordnungsmuster
von Services of General Interest in Europa



In den vorangegangenen Kapiteln wurden Forschungsfragen und Thesen aufgeworfen, Hintergrund-Theorien und -Konzepte vorgestellt und darauf aufbauend ein Analyserahmen für diese Arbeit entworfen und angekündigt, mithilfe welcher wissenschaftlicher Methoden die Fragen bearbeitet werden können. In diesem Kapitel geht es nun um eine empirische Unterstützung für die angestellten Überlegungen, mit dem Ziel, die gestellten Fragen systematisch beantworten zu können. Das Kapitel gliedert sich in drei Teile. In einem ersten Teil stehen die politisch-planerischen Organisationsformen von Social Services of General Interest in den europäischen Staaten im Mittelpunkt, im zweiten Teil werden Standards der SGI-Bereitstellung – insbesondere der erste Standard des Vorhandenseins – auf der europaweiten regionalen Ebene multivariat analysiert, bevor im dritten Teil der Europa-weite Blick aufgegeben wird und stattdessen die komplexen Zusammenhänge und Bedingungen für konkrete SGI-Bereitstellung im Detail und exemplarisch – anhand der SSGI des Gesundheitswesens in Österreich – untersucht werden.

4.1

Typisierung der Staaten Europas nach Organisationsformen von SSGI

Dieser erste Teil der Empirie geht aus Stufe 1 des vorher gezeigten Analyserahmens hervor. Im Zentrum des Interesses stehen Social Services of General Interest im strategisch-politischen Kontext, also „Wie?“ SSGI in nationalen politischen Systemen organisiert werden. Die Ergebnisse dieses Untersuchungsteil werden helfen, These A auf den Grund zu gehen und die beiden Fragen samt Hypothesen zu klären. Wie in Kapitel 1.2 eingeführt, ist davon auszugehen, dass je nach sozial- und planungs-politischem System unterschiedliche Organisationsformen für SSGI bestehen und die Europäischen Staaten dahingehend heterogen sind. Für Services of General Economic Interest wäre weniger nationale Ausdifferenzierung zu erwarten, da von supra-nationaler Ebene der Europäischen Union schon via Wettbewerbs- und Beihilfenrecht ein homogener Rahmen vorgegeben wird, was v.a. Produktion und Finanzierung von SGEI betrifft. Social Services of General Interest sind dagegen in rein nationaler Verantwortung. Zudem soll geklärt werden, ob diese wohlfahrtsstaatlichen und planungs-politischen Rahmenbedingungen über alle SSGI hinweg tatsächlich so prägend sind, oder ob in erster Linie doch der Charakter eines bestimmten SSGI entscheidend ist, also dass etwa Dienste der Altenbetreuung oder des Pflichtschulwesens unabhängig vom vorherrschenden nationalen Wohlfahrts-

und Planungssystem bestimmte Produktions-, und Finanzierungsmodi, Erreichbarkeiten und Distributionsmuster verlangen.

Das vorliegende Unterkapitel fußt zu weiten Teilen auf den schrittweisen, schriftlich dokumentierten Forschungsergebnissen von Humer, Rauhut und Marques Da Costa; konkret einem ersten Arbeitspapier zur NS-ERSA Konferenz im März 2012 in Oslo – „Towards a welfare typology for the ESPON Space“ (2012a) – einem erweiterten Arbeitspapier zur ERSa Konferenz im August 2012 in Bratislava – „European Types of Politico-territorial Organization and Public-private Finance of Social Services of General Interest“ (2012b) – und der finalen Publikation im Romanian Journal of Regional Science – “European Types of Political and Territorial Organisation of Social Services of General Interest” (2013b). Der Verfasser dieser Arbeit war jeweils der federführende Verfasser dieser Papers sowie Präsentator auf genannten Konferenzen.

Eingangs wird die Argumentation für eine Untersuchung der sozialen und territorialen Politikfelder im Zusammenhang mit SGI in den europäischen Staaten aus Kapitel 3 aufgegriffen. Danach folgt eine Vorstellung der Datenerhebung und -auswertung. Abschließend werden die Ergebnisse interpretiert.

4.1.1

Ausgangsüberlegungen

Die Europäische Union sieht in der Bereitstellung von SGI einen zentralen Beitrag zu sozialer und territorialer Kohäsion im Sinne von fairem Zugang zu SGI für jeden Bürger, unabhängig vom Wohnort, wie u.a. im Interim Territorial Cohesion Report deutlich wird: “The [EU] Treaty explicitly recognises the important role played by the services of general interest in the promotion of social and territorial cohesion. The political importance of these services is obvious, as they represent an essential element of the European model of society” (DG REGIO 2004: 51). SGI sind, wie in Kapitel 1 gezeigt, eng an die politischen Vorstellungen von territorialer Kohäsion und dessen Hauptziel – der europaweit ‚balanced distribution‘ ökonomischer und sozialer Ressourcen und Prozesse – geknüpft. Im Weißbuch der Europäischen Kommission heißt es, dass “Citizens [...] rightly expect to have access to affordable high-quality services of general interest throughout the European Union. For the citizens of the European Union this access is an essential component of European citizenship and

necessary in order to allow them to fully enjoy their fundamental rights” (CEC 2004, article 2.1). Dieses Zitat spricht die verschiedenen Standards der SGI-Bereitstellung (siehe im Detail Kapitel 3) an. Mit der Leistbarkeit und der Qualität von SGI wird eher die soziale Dimension, mit der Attributierung „throughout the European Union“ wiederum eine klar räumliche Dimension ausgewiesen. Auf nationaler Ebene werden SSGI insgesamt im Rahmen sozialer Wohlfahrtspolitik und von territorialer Planungspolitik organisiert; also (unter Verweis auf Kapitel 3.3) werden in diesen Politikfeldern die Art der Produktion, der Finanzierung sowie die Ebene der Verantwortlichkeit und die Lenkung der Distribution von SGI ausverhandelt und je nach nationalem Kontext anders beantwortet.

Die Sichtweise der Theory of Public Goods sowie Public Choice legt ebenfalls nahe, dass SGI-Organisation verschiedenartig gelöst wird in den europäischen Gesellschaften. Wie im Theoriekapitel 2 ausgeführt, erweitern Marmolo (1999) und Kaul und Mendoza (2003) die makroökonomische Theorie Samuelsons (1954), indem sie die kollektiven Entscheidungen und Präferenzen bezüglich des Charakters eines SGI der Gesellschaft/ Öffentlichkeit zuschreiben, also die Art und Weise wie ein SGI organisiert wird nicht analytisch aufgrund prinzipieller Marktfähigkeit bzw. Nichtausschließbarkeit, sondern normativ sehen und zudem zeitlich flexibel. Man kann also erwarten, dass sich die Organisationsform ein und desselben SSGI in den jeweiligen europäischen Ländern anders darstellt und sich mit der Zeit für ein bestimmtes SSGI auch ändern können, was z.B. den Grad der privaten Einflussnahme betrifft.

4.1.2

Datenerhebung und -aufbereitung

In diesem Kapitel werden selbst erhobene, komparative Daten zu insgesamt 23 SSGI aus den fünf wohlfahrtsstaatlichen Säulen des Bildungswesens, Pflege- und Gesundheitswesens, Arbeitsmarktservices, Sozialwohnbaus und Sozialversicherungswesens (siehe Tabelle 6) multivariat in Form einer hierarchischen Clusteranalyse verarbeitet und als Typologie ausgewertet. Diese Typologie mit Staaten verschiedener SGI-Organisationsformen wird dann in Beziehung mit aus der Literatur bekannten Wohlfahrts- und Raumplanungstypologien gesetzt. Die Zielsetzung für eine Typologie war, eine quantifizierte Gruppierung von Staaten vorzunehmen, welche transparent und wiederholbar – somit in Zukunft auch erneuerbar – ist. Die gewählte Methode der hierarchischen Clusteranalyse erlaubt dies.

Tab. 6: Erhobene Social Services of General Interest

SÄULEN DER WOHLFAHRT	SSGI-FELDER	SSGI
Bildungswesen	Vorschulwesen	Vorschule
	Pflichtschulwesen	Grundschule Sekundarschule
	Höherbildendes Schulwesen	High School/ Gymnasium
	Tertiäres Bildungswesen	College/Fachhochschule Universität
Gesundheits- und Pflegewesen	Kinderbetreuung	Kleinkinderkrippe (<1Jahr) Kinderkrippe (<3years) Kindergarten (<5Jahre)
	Gesundheitswesen	Krankentransport Ambulanz/ Rot-Kreuz-Station Krankenhaus Physiotherapie Zentrum
	Altenbetreuung	Betreutes Wohnen Altenheim
Arbeitsmarktwesen	Arbeitsmarktservice	Umschulungen/Weiterbildung Job Services/ Agenturen
Sozialwohnbau	Sozialwohnbau	Objektförderung Subjektförderung
Versicherungswesen	Pensionswesen	Pensionsversicherung
	Armutsbekämpfung	Sozialhilfe/-geld
	Krankenunterstützung	Krankenversicherung
	Arbeitslosenunterstützung	Arbeitslosengeld

Quelle: verändert nach Humer et al. (2013b)

Den Experten wurden für die Beantwortung folgende Attributkategorien mitgegeben (siehe Tabelle 7).

Tab.7: Kategorien und Attribute für SSGI-Organisation

	WOHLFAHRTSSTAATLICHE POLITIK		ADMINISTRATIV-RÄUMLICHE POLITIK	
	(01) ART DER PRODUKTION „P“	(02) ART DER FINANZIERUNG „F“	(03) EBENE DER VERANTWORTUNG „V“	(04) LENKUNG DER DISTRIBUTION „D“
1	Rein öffentlich	Rein öffentlich	national	Explizite Planung
2	Überwiegend öffentl.	Überwiegend öffentl.	regional	Implizite Planung
3	Hauptsächlich öffentl.	Hauptsächlich öffentl.	lokal	keine
4	Hauptsächlich privat	Hauptsächlich privat	keine/ individuelle	obsolet
5	Rein privat	Rein privat		
6	Überwiegend familiär/ ehrenamtlich	Überwiegend familiär/ ehrenamtlich		
7	sonstig	sonstig		

Quelle: verändert nach Humer et al. (2012a)

Als Datenquellen dienen 31 standardisierte Expertenfragebögen, je einer aus den 28 EU-Mitgliedsstaaten sowie aus drei EFTA-Staaten Island, Norwegen und der Schweiz. Die 31 Experten wurden mittels standardisiertem Fragebogen und etwaiger schriftlicher Nachfragen per E-Mail im Zeitraum von Dezember 2011 bis April 2012 zu folgenden SSGI kontaktiert. Einzig die Erhebung für Bulgarien konnte nur verspätet und mit eingeschränktem Fragebogen erfolgen. In der späteren statistischen Berechnung fehlt Bulgarien daher und wird stattdessen qualitativ in die finale Typologie eingefügt.

Organisation von SSGI wurde als Zusammenfassung von wohlfahrtsstaatlichen und administrativ-planerischen Politiken verstanden. Für (O1+O2) die Produktion und die Finanzierung der jeweiligen SSGI waren Antwortkategorien im Dreieck von öffentlich, privat/kommerziell und privat/familiär vorgegeben. Im am häufigsten genannten Segment der öffentlichen Produktion und Finanzierung gab es eine zusätzliche Differenzierung, da in den Staaten Europas viele SSGI zwar fast ausschließlich, aber eben nicht rein staatlich produziert und finanziert werden; etwa, wenn Nutzerbeiträge kleineren oder größeren Umfangs verlangt werden oder wenn wenige aber doch vorhandene Privatschulen – teilweise mit öffentlicher Finanzierung – den Pflichtschulsektor

mit abdecken. In den Kategorien der raumrelevanten Politiken zielte (O3) die Erfragung der hauptsächlichen Verantwortungsebene – national, regional, lokal – auf das Erfassen der staatlichen Struktur ab. Bei komplexen Arrangements für SSGI, die mehrere Ebenen involvieren, war die grundsätzlich wichtigste Ebene für die Organisation des besagten SSGI zu nennen – also auch wenn Rahmengesetzte durch die nationale Ebene geschaffen werden, die konkrete Organisation von z.B. Kinderbetreuungseinrichtungen dann aber von den Kommunen getragen wird, ist in diesem Fall die lokale Ebene prioritär. (O4) Der Einfluss räumlicher Planung, also inwieweit die Organisation von SSGI mittels Standort- und Distributionsplanung gesteuert wird, konnte von den Experten mit explizit, implizit, fehlend oder obsolet – für nicht-physische, individualisierte SSGI wie Versicherungswesen – eingestuft werden. Als explizite Planung galt, wenn z.B. konkrete und verbindliche regionale Standortpläne für Krankenhäuser verabschiedet sind. Unter impliziter Planung von SSGI können etwa Rechtsgrundlagen mit indirekt räumlicher Wirkung verstanden werden, wie etwa eine sektorale Vorgabe, dass Pflichtschulkinder einen maximalen Weg von 30 min mit dem ÖV zur Schule haben sollen.

Die Antworten konnten anhand des numerischen Schlüssels von – je nach Kategorie – 1 bis max. 7 angegeben werden, wobei die Experten zusätzlich angehalten wurden, jede Einstufung auch narrativ zu begründen und dazu betreffende Rechtsakte, eventuelle Statistiken oder sonstige Quellen anzuführen. Bei aller Begründung und Quellenzitaten war die Einstufung in letzter Konsequenz immer eine qualitative Entscheidung seitens der Experten.

Aus dem Erhebungsdesign ergab sich also ein dreidimensionaler Grunddatensatz aus Fällen/ Staaten (n=30), SSGI (n=23) und Attributkategorien (n=4). Das ergibt einen 2.760-zelligen Datensatz.

Der multivariaten Verarbeitung war eine qualitative Bewertung des Datensatzes vorgeschaltet. Die Expertenangaben wurden hinsichtlich ihrer Vergleichbarkeit und Plausibilität hinterfragt. Um die Vergleichbarkeit zu erhöhen, hat der Verfasser nach Durchsicht der narrativen Teile – und in Kenntnis aller 31 Expertenbefragungen – vereinzelt nuancierte Veränderungen in der numerischen Einstufung vorgenommen. Dies war stellenweise sinnvoll, wo z.B. die Einschätzung vorlag, dass überwiegend oder hauptsächlich öffentliche Produktion/ Finanzierung mit unterschiedlichem Maß von einzelnen Experten gemessen wurde. Manche SSGI – wie z.B. Betreutes Wohnen – erwiesen sich

als prinzipiell ungeeignet für einen europaweiten Vergleich nach vorgegebenen Kategorien und schieden für eine weitere Bearbeitung aus. Des Weiteren war es ein Anspruch, vor der Durchführung der Clusteranalyse eine faire Verteilung der Input-SSGI zu erlangen – d.h. dass die Säulen der Wohlfahrtspolitik bzw. die verschiedenen SSGI-Felder mit entsprechender Gewichtung in die Analyse eingehen. Mit diesen Überlegungen blieben von den ursprünglich 23 erhobenen SSGI noch neun – zwei davon als kombinierte – Services im Datensatz. Die nachfolgende Tabelle weist die neun SSGI aus, wobei das SSGI-Feld der Kinderbetreuung aus Vorschule, Kindergarten, Kinderkrippe und Kleinkinderkrippe und die Wohlfahrtssäule des Versicherungswesens aus Pensionsversicherung, Sozialhilfe, Krankenversicherung und Arbeitslosengeld jeweils als kombinierte Variablen weitergeführt wurden.

Tab.8: Ausgewählte Social Services of General Interest

SÄULEN DER WOHLFAHRT	SSGI-FELDER	SSGI
Bildungswesen	Pflichtschulwesen	Grundschule
	Höherbildendes Schulwesen	High School/ Gymnasium
	Tertiäres Bildungswesen	Universität
Gesundheits- und Pflegewesen	Kinderbetreuung (komb.)	(Klein+)kinderkrippe + Kindergarten + Vorschule
	Gesundheitswesen	Krankenhaus
	Altenbetreuung	Altenheim
Arbeitsmarktwesen	Arbeitsmarktservice	Job Services/ Agenturen
Sozialwohnbau	Sozialwohnbau	Objektförderung
Versicherungswesen	Versicherungswesen (komb.)	Pensions-+, Krankenvers. + Arbeitslosen-+ Sozialgeld

Quelle: verändert nach Humer et al. (2013b)

Auch bei der Attributierung der SSGI wurden Schritte zur Vereinheitlichung vorgenommen, die erstens die Betonung der einzelnen Expertenmeinungen wegnimmt und gleichzeitig eine Höherstufung der statistischen Daten ermöglichten. Die Attribute der vier Kategorien der Produktion, Finanzierung,

Verantwortung und Distribution wurden von nominalem Niveau auf ordinales Niveau gehoben, was mehr Möglichkeiten in der Clusteranalyse eröffnet. Die genaue Neu-Gliederung ist in der Tabelle 9 ersichtlich.

Tab. 9: Kategorien und aggregierte Attribute für SSGI-Organisation

	WOHLFAHRTSSTAATLICHE POLITIK		ADMINISTRATIV-RÄUMLICHE POLITIK	
	(01) ART DER PRODUKTION „P“	(02) ART DER FINANZIERUNG „F“	(03) EBENE DER VERANTWORTUNG „V“	(04) LENKUNG DER DISTRIBUTION „D“
1	Rein öffentlich	Rein öffentlich	national	Explizite Planung
2	Überwiegend/ hauptsächlich öffentl.	Überwiegend/ hauptsächlich öffentl.	regional	Implizite Planung
3	Überwiegend familiär/ ehrenamtlich/sonstig	Überwiegend familiär/ ehrenamtlich/sonstig	lokal	Keine/obsolet
4	Hauptsächlich/ rein privat	Hauptsächlich/ rein privat	keine/ individuelle	

Quelle: verändert nach Humer et al. (2013b)

Die Anzahl der Zellen im Datensatz beträgt nach den Bearbeitungen noch 1.080 – aufgrund der Zahl der Fälle/ Staaten (n=30), der ausgewählten SSGI (n=9) und der Attributkategorien (n=4). Die Daten wurden in folgender Form für die Clusteranalyse aufbereitet.

Tab.10: Zweidimensionale Matrix der Attribut-Kodierung zur SSGI-Organisation

STAAT	P1	F1	V1	D1	P2	F2	V2	D2	P9	F9	V9	D9
AT																
...																
UK																

Quelle: verändert nach Humer et al. (2013b)

In die Methodik der Clusteranalyse wurde allgemein schon in Kapitel 3 eingeführt. Neben metrischen Daten kann diese multivariate Analyseverfahren auch diskrete Daten – im vorliegenden Fall ordinale – verarbeiten. Es geht um Ähnlichkeit bzw. Unähnlichkeit von Fällen – hier Staaten – aufgrund ihrer

Attribute – hier die Ausprägungen der wohlfahrtsstaatlichen und administrativ-planerischen Kategorien je SSGI. Die Clusteranalyse gruppiert also die ähnlichsten Fälle zusammen, wobei eine größtmögliche Unähnlichkeit mit den restlichen Fällen übrig bleiben soll. So werden Schritt für Schritt – man spricht dann von der hierarchischen Clusteranalyse – zwei Fälle zu einem dann untrennbaren Fall zusammengefasst. Die Gruppierung erfolgt also trennscharf. In der vorliegenden Arbeit wurde der „Durchschnittliche Linkage Ansatz“ für die Similaritätsmessung herangezogen. Dieser Ansatz strebt eher Gruppen mit ähnlich großer Fallzahl an. Die Ergebnisse der hierarchischen Clusteranalyse werden im folgenden Unterkapitel vorgestellt.

4.1.3

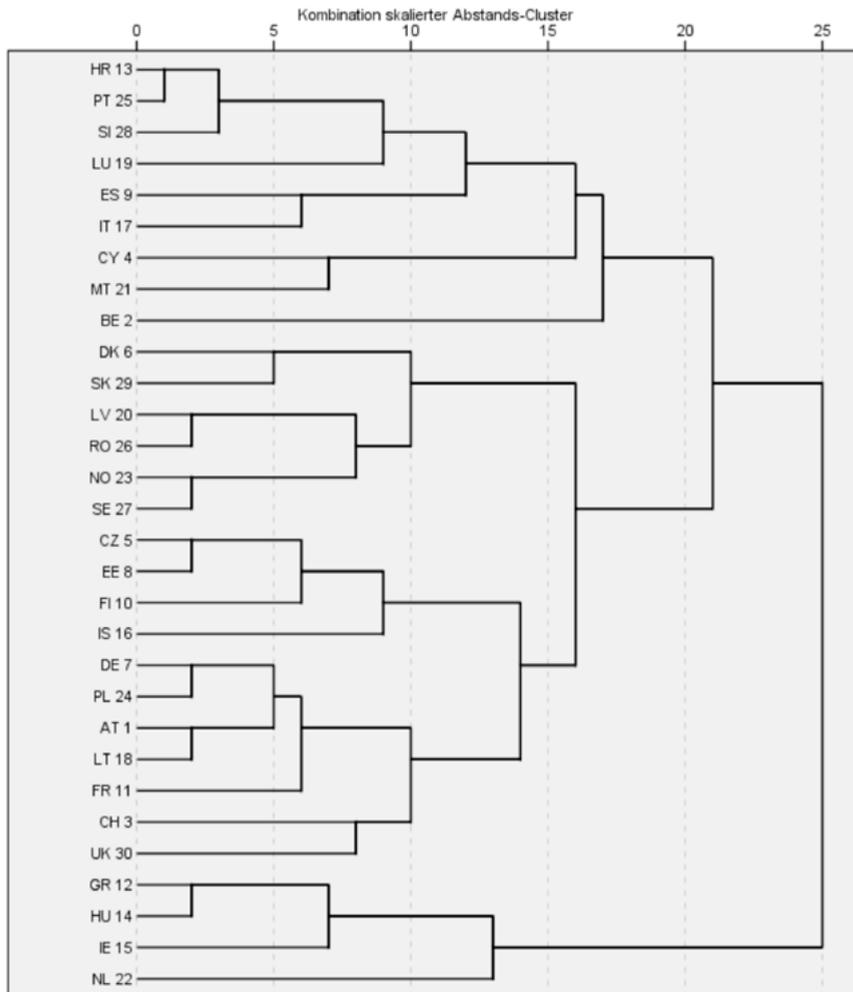
Ergebnisdarstellung

Das Ergebnis der hierarchischen Clusteranalyse kann graphisch anschaulich als Dendrogramm ausgewertet werden. Ein Dendrogramm besteht aus einzelnen Schritten – mit einer Anzahl „Fallzahl minus 1“ – und zeigt die Fall-Zusammenlegung in der Clusteranalyse vom Ausgangspunkt der singulären Fälle bis hin zum Extrem des Einheitsclusters. Zwischen dem ersten und dem letzten Schritt können je nach Aufgabenstellung und brauchbarem Similaritätsmaß Gruppierungen vorgenommen werden. Im vorliegenden Fall werden zwei Abschnitte festgelegt, eine stärker ausdifferenzierte Typisierung mit neun Clustern und eine grobe Typisierung mit nur noch drei Clustern (siehe Abbildung 8).

Die Festlegung, an welchen Stellen im Dendrogramm ein Schnitt statistisch Sinn macht, ist im Detail aus den berechneten Koeffizienten der Heterogenität ersichtlich. Die nachfolgende Tabelle listet im Detail die Fall-Zusammenlegungen der Clusteranalyse für die 30 Staaten auf – Bulgarien wurde wie erwähnt erst nachträglich und auf qualitativem Wege in die Typisierung mit aufgenommen. Aus 30 Fällen ergeben sich 29 Schritte der Clustering bis hin zu einem – inhaltlich nicht gewünschten – Einheitscluster. Wenn ein Cluster geformt wird, übernimmt er in weiterer Folge die Bezifferung des niedrigeren Ausgangsfalls. Zum Beispiel werden die Fälle 13 (Kroatien) und 25 (Portugal) in Schritt 1 zusammengelegt und sind dann im weiteren Verlauf als Fall 13 (Kroatien & Portugal) beziffert – der als nächstes in Schritt 8 mit Fall 28 (Slowenien) vereint wird usw.

Abb. 8: Dendrogramm als Ergebnis der Clusteranalyse – inkl. Schnitte zur Typisierung

Dendrogramm verwendet Durchschnittliche Linkage (Zwischen den Gruppen)



Quelle: verändert nach Humer et al. (2013b)

Tab. 11: Schrittweiser Anstieg der Heterogenität der Cluster

Schritt	Fall-Zusammenlegung		Heterogenitäts-Koeffizient	
	Cluster a	Cluster b	kumulativ	relativ
1	13	25	1,836	
2	7	24	1,945	0,109
3	5	8	1,969	0,024
4	1	18	1,982	0,013
5	20	26	2,018	0,036
6	12	14	2,034	0,016
7	23	27	2,037	0,003
8	13	28	2,083	0,046
9	1	7	2,287	0,204
10	6	29	2,361	0,074
11	1	11	2,391	0,030
12	5	10	2,394	0,003
13	9	17	2,404	0,010
14	4	21	2,570	0,166
15	12	15	2,571	0,001

Schritt	Fall-Zusammenlegung		Heterogenitäts-Koeffizient	
	Cluster a	Cluster b	kumulativ	relativ
16	3	30	2,614	0,043
17	20	23	2,688	0,074
18	13	19	2,722	0,034
19	5	16	2,769	0,047
20	6	20	2,865	0,096
21	1	3	2,897	0,032
22	9	13	3,036	0,139
23	12	22	3,214	0,178
24	1	5	3,281	0,067
25	4	9	3,479	0,198
26	1	6	3,487	0,008
27	2	4	3,662	0,175
28	1	2	4,054	0,392
29	1	12	4,538	0,484

Heterogenitätssprünge fett markiert

Quelle: verändert nach Humer et al. (2013b)

Schritte, in denen die relative Steigerung des Heterogenitäts-Koeffizienten besonders hoch ist, sind in der Tabelle fett hervorgehoben. Es ist letztendlich eine inhaltlich-interpretative Aufgabe des Verfassers, die entscheidenden Abgrenzungen zu setzen. Im vorliegenden Fall wurden die Cluster vor den Schritten 22 und 28 als detaillierte, 8-teilige sowie gröbere, 3-teilige Typisierungen herangezogen. Als visuelle Hilfe zur Abgrenzung der Cluster dient auch das sog. Elbow-Kriterium. Knicke in der linienhaften Graphik der kumulierten Steigerung des Heterogenitäts-Koeffizienten sind v.a. – wenn überzeichnet dargestellt – deutlich zu erkennen. Die nachfolgende Abbildung 9 bietet eine betreffende kumulative Heterogenitäts-Kurve. Die Kurve zeigt anschaulich, dass ab einem gewissen Clusterungs-Fortschritt, die Heterogenität überproportional zunimmt. In diesem Sinne muss aus inhaltlicher Sicht auch eine Grenze gezogen werden, da ansonsten die einzelnen Typen zu heterogen und nicht mehr in sich erklärbar sind. Im vorliegenden Fall werden zwei Aggregationsniveaus angeboten, mit acht Typen, die in drei sog. Groß-Typen zusammengefasst werden können.

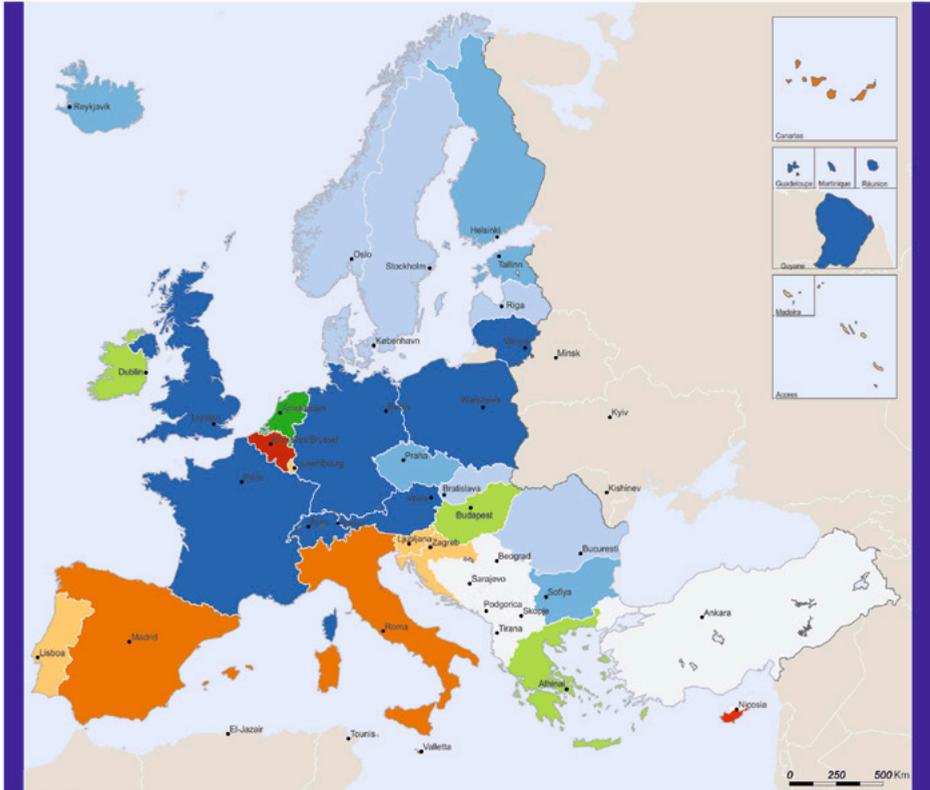
Abb. 9: Elbow-Kriterium anhand des kumulativen Heterogenitäts-Koeffizienten – inkl. Schnitte für feine und eine grobe Typisierung



Quelle: eigene Darstellung

Groß-Typ 1 beinhaltet die vier Typen 11 (Kroatien, Luxemburg, Portugal, Slowenien), 12 (Spanien, Italien), 13 (Zypern, Malta) und 14 (Belgien) Groß-Typ 2 beinhaltet die drei Typen 21 (Dänemark, Lettland, Norwegen, Rumänien, Schweden, Slowakei), 22 (Tschechien, Estland, Finnland, Island + Bulgarien) und 23 (Österreich, Schweiz, Deutschland, Frankreich, Litauen, Polen, Großbritannien) und Groß-Typ 3 die beiden Typen 31 (Griechenland, Ungarn, Irland) und 32 (Niederlande). Für einen ersten Überblick kann gesagt werden, dass im Groß-Typ 1 vor allem mediterrane Länder vertreten sind sowie die ziemlich singulären Fälle Luxemburg und Belgien. Groß-Typ 2 besteht aus mehr als der Hälfte an Staaten, vorwiegend aus Nord-, West- und Mitteleuropa. Groß-Typ 3 ist zahlenmäßig klein, jedoch geographisch sehr heterogen. Die nachfolgende Übersichtskarte ist aus Humer, Rauhut und Marques da Costa (2013b) entnommen.

Karte 1: Typen und Groß-Typen der SSGI-Organisation in Europa



EUROPEAN UNION
Part-financed by the European Regional Development Fund
INVESTING IN YOUR FUTURE

Regional level: NUTS 0
Source: EUROSTAT, 2011
Origin of data: ESPON SeGI Activity 5 expert survey, 2012
© EuroGeographics Association for administrative boundaries

No data

types	Tendency regarding social welfare aspects		Tendency regarding administration and planning		grand types
	Production "P"	Financing "F"	Level of responsibility "R"	Territorial organisation "T"	
11 HR, LU, PT, SI	private influence		national	implicit	1 hands-off/passive
12 ES, IT	private influence		regional	implicit	
13 CY, MT	mainly public		national	implicit	
14 BE	non profit		regional	explicit	
21 DK, LV, NO, RO, SE, SK	mainly public		local	explicit	2 hands-on/active
22 (BG, CZ, EE, FI, IS	mainly public		national & local	implicit	
23 AT, CH, DE, FR, LT, PL, UK	mainly public		regional & local	explicit	
31 GR, HU, IE	mainly public		national	explicit	3 all-or-none/ambivalent
32 NL	private influence		national or none	explicit	

Quelle: aus Humer et al. (2013b)

Die acht Typen von SSGI-Organisation können hinsichtlich sozialpolitischer Produktion und Finanzierung sowie administrativ-planerischer Verantwortlichkeit und Distribution unterschieden werden. Übergeordnet können die drei Groß-Typen als erstens eher passiv, zweitens eher aktiv sowie drittens ambivalent beschrieben werden, was die öffentliche Einflussnahme angeht.

Groß-Typ 1: Prototypische Wohlfahrtsstaaten; hands-off/ passiv in Bezug auf öffentliche SSGI-Organisation

Im Groß-Typ 1 mit vergleichsweise passiver SSGI-Organisation und hands-off Position der öffentlichen Hand sind vier unterschiedliche Typen enthalten, wobei Belgien als Typ 14 eine Einzelstellung einnimmt. Das ist zu weiten Teilen der hohen Partizipation von Non-Profit-Trägern – sprich die Katholische Kirche – im belgischen Bildungs- und Gesundheitswesen geschuldet. Gemeinsam mit dem Typ 13, also Spanien und Italien, hat Belgien einen Verantwortungsschwerpunkt auf der regionalen Territorialebene. Ansonsten ist in den Staaten des Groß-Typs 1 eher die nationale Ebene führend, wobei hier die vergleichsweise kleine Dimension der Staaten Kroatien, Luxemburg, Portugal und Griechenland sowie der Inselstaaten Zypern und Malta mitausschlaggebend ist. Wieder mit der Ausnahme von Belgien ist der raumpolitische Einfluss in den Staaten des Groß-Typs 1 eher schwach ausgeprägt. Es überwiegt eine nur implizite räumliche Planung der SSGI. Gemeinsam ist den Staaten des Groß-Typs 1, wie eingangs gesagt, dass die öffentlich-staatliche Hand die Rolle der SSGI-Organisation vergleichsweise schwach interpretiert – hier mit Ausnahme Zyperns und Maltas, wo in der Produktion und Finanzierung von SSGI sehr wohl die öffentliche Hand dominiert. Ansonsten ist der private Einfluss deutlich – das heißt nicht zwangsläufig nur kommerzielle, sondern v.a. auch informelle, familiäre und ehrenamtliche Trägerschaften. Insbesondere trifft dies auf SSGI der Kinder- und Altenbetreuung zu.

Groß-Typ 2: Multi-level Wohlfahrtsstaaten; hands-on/ aktiv in Bezug auf öffentliche SSGI-Organisation

SSGI-Organisation in den zum Groß-Typ 2 gehörigen Staaten wird durchwegs mit einer aktiveren öffentlichen Hand betrieben. Sozialpolitische Aspekte der SSGI-Organisationen – sowohl was die Produktion als auch die Finanzierung betrifft – sind überwiegend öffentlich verantwortet. Die drei Typen 21, 22 und 23 unterscheiden sich eher in den Organisationsformen in den administrativ-planerischen Bereichen. An sich sind die Verantwortlichkeiten zumeist auf

mehrere Ebenen verteilt, die lokale Ebene ist generell von großer Bedeutung. In den Nord- und Osteuropäisch besetzten Typen 21 und 22 spielt neben der lokalen Ebene v.a. die nationale Ebene eine wichtige Rolle, im Mittel- und Westeuropäischen Typ 23 ist die regionale Ebene stark in der Verantwortung was SSGI-Organisation betrifft. Die Typen 21 und 23 zeichnen sich auch durch eine vergleichsweise explizite Anwendung räumlicher Planung aus. In den skandinavischen Länder, den deutschsprachigen Länder sowie Frankreich und Großbritannien hat Raumordnung eben traditionell eine starke Position. Dass der in der Literatur ansonsten oft extra ausgewiesene Fall Großbritanniens in dieser Gliederung in einen Typ mit Deutschland und Frankreich fällt, ist sicherlich dem ausgereiften Planungssystem geschuldet, aber auch der konsequenten Anwendung der NUTS-Klassifizierung in der Kategorisierung der Verantwortungsebenen. Die Nationen-Ebene England, Schottland etc. innerhalb Großbritanniens übernimmt viele SSGI hauptverantwortlich und wird in der Literatur oft als nationales Level interpretiert. Im Sinne der NUTS-Klassifizierung sind sie jedoch nicht NUTS0, sondern NUTS1 und somit regional. Vogel (2002a, 2002b), dessen Typisierung Großbritannien ebenfalls gemeinsam mit Frankreich und Deutschland in einen Cluster bringt, argumentiert stark über das Dreieck Arbeitsmarkt-Sozialstaat-Familie als Wohlfahrtsanbieter und ist somit thematisch nahe an der Frage zu SSGI-Organisation (siehe auch Kapitel 3.3.1). Der Cluster Typ 22 mit Tschechien, Estland, Finnland, Island sowie Bulgarien ist hinsichtlich der Raumordnung den Ländern des Groß-Typs 1 ähnlicher. Insgesamt geht die SSGI-Organisationsform der Länder des Groß-Typs 2 in Richtung der Attribute eines European Social Models mit einer sehr aktiven öffentlichen Hand bei kleinerer Beteiligung der privaten Seite, multi-level Verantwortlichkeiten und räumlicher Planung.

Groß-Typ 3: Alles-oder-nichts Wohlfahrtsstaaten; ambivalent in Bezug auf öffentliche SSGI-Organisation

Der dritte Groß-Typ 3 steht quasi auch für einen dritten Weg in der Organisation von SSGI und ist etwas ambivalent. Griechenland, Ungarn und Irland sind sich als Typ 31 insofern den Ländern des Groß-Typs 2 ähnlich, als die sozialpolitische Komponente stark durch die öffentliche Hand geprägt ist und die räumliche Organisation sehr explizit gemacht wird, die Verantwortlichkeiten aber – und hier ist die Ähnlichkeit zu Groß-Typ 1 – sehr stark allein auf nationaler Ebene liegt. Der von allen untersuchten Staaten größte Sonderfall der Niederlande – eigener Typ 32 – betreibt ebenfalls vergleichsweise explizite räumliche Planung, die nationale Ebene ist ebenso die dominierende. Allerdings ist der private – in

diesem Fall und somit im Gegensatz zu Belgien – kommerzielle Sektor relativ wichtiger in der Produktion und Finanzierung von gewissen SSGI. In erster Linie betrifft das SSGI des Pflegewesens und des Sozialwohnbaus. Somit fehlt teilweise auch eine Verantwortlichkeit der administrativen Ebenen an sich.

Bevor die Typisierung der SSGI-Organisationsformen weiter diskutiert wird, soll an dieser Stelle erst noch der Blick auf die einzelnen Services gelegt werden. Es stellt sich nämlich die Frage, inwieweit die Services an sich unabhängig von staatlichen Systemen und Organisationstypen die Produktions- und Finanzierungsweisen sowie Verantwortungsebenen und Distributionsplanung vordefinieren. Als erstes Segment werden die empirischen Ergebnisse aus den Experten-Befragungen zu sozial-politisch relevanten Organisationsteilen der Produktion und Finanzierung beleuchtet. Die Antwortkategorien sind in der nachfolgenden Tabelle 12 festgehalten.

Die Tabelle vermittelt ein recht klares Bild. Es zeigt auf, dass die neun ausgewählten Kern-SSGI in Europa zumeist ausschließlich oder zumindest mehrheitlich von der öffentlichen Hand produziert und finanziert werden (ca. 85%). In der überwiegenden Mehrheit ist es aber keine ausschließlich öffentliche Angelegenheit, sondern zu geringeren Teilen komplementieren der familiär/ ehrenamtliche sowie der privat kommerzielle Bereich die Produktion und Finanzierung. Das wird in den sehr hohen Anteilswerten für die Rubrik „hauptsächlich öffentlich“ deutlich und deutet die weit verbreitete Zusammenarbeit von public & private an, wenn es um die Organisation von SSGI geht. Falls nicht öffentlich dominiert, ist in manchen Fällen der privat-kommerzielle Sektor federführend, seltener der informelle, individuelle Sektor. Kinderbetreuung ist eine der auffälligen Ausnahmen, in denen zwar Finanzierung sehr stark aus dem öffentlichen Sektor kommt, die Produktion aber zu einem wichtigen Teil dann familiär/ ehrenamtlich passiert.

Tab. 12: Attribute der Produktion und Finanzierung der ausgewählten SSGI in allen Untersuchungsländern; ohne Bulgarien

AUSGEWÄHLTE SSGI	REIN ÖFFENTLICH		HAUPTSÄCHLICH ÖFFENTLICH		HAUPTSÄCHL. FAMILIÄR/EHRENAMTLICH/SONSTIG		THAUPTSÄCHLICH/REIN PRIVAT KOMMERZIELL	
	Prod.	Finanz.	Prod.	Finanz.	Prod.	Finanz.	Prod.	Finanz.
Grundschule	20%	27%	77%	73%	0%	0%	3%	0%
High School/ Gymnasium	7%	3%	90%	97%	0%	0%	3%	0%
Universität	33%	17%	57%	77%	0%	0%	10%	7%
Kinderbetreuung	0%	3%	60%	70%	17%	10%	23%	17%
Krankenhaus	7%	17%	87%	80%	0%	0%	7%	3%
Altenheim	7%	3%	47%	33%	3%	0%	43%	63%
Job Services/ Agenturen	33%	47%	53%	47%	0%	0%	13%	7%
Sozialwohnbau (Obj.)	43%	40%	40%	37%	0%	0%	17%	23%
Versicherungswesen	40%	40%	53%	57%	0%	0%	7%	3%
Durchschnitt	21%	22%	63%	63%	2%	1%	14%	14%

Quelle: verändert nach Humer et al. (2012b)

Im Großen und Ganzen können die neun vorliegenden SSGI in zwei Gruppen geteilt werden. Zum einen gibt es die Gruppe der stark öffentlich dominierten Services – wie u.a. das Versicherungswesen, Gesundheits- und Bildungswesen, mit Einschränkung der tertiären Bildung – und zum anderen gibt es die Gruppe mit vergleichsweise größerer Involvierung des privaten – sei es familiären oder kommerziellen – Sektors. Dazu sind die SSGI der Kinder- und Altenbetreuung, Arbeitsmarktservices und Sozialwohnbau zu zählen.

Über die SSGI hinweg gesehen, gleichen sich der öffentliche und private Aufwand hinsichtlich Produktion und Finanzierung aus, wie die Durchschnittswerte belegen. Während im Falle der Altenbetreuung und des Sozialwohnbaus die private Finanzierung höher ist als die Produktion – sprich diese SSGI werden eher von der öffentlichen Seite produziert, aber stark durch private Beiträge mitfinanziert –, ist es bei z.B. der Kinderbetreuung und bei Arbeitsmarktservices andersherum, dass die öffentliche Seite eher die Finanzierung bereitstellt, aber die eigentliche Produktion des SSGI ausgelagert wird in private Hände.

Unabhängig von Staaten und Organisationstypen sind somit durchaus Tendenzen für einzelne SSGI feststellbar. Das wirklich prägende Bild ist allerdings die dominierende Rolle der öffentlichen Hand bei vergleichsweise kleinen Beiträgen der familiär und kommerziell privaten Seite.

Analog dazu werden nun die administrativ-planerischen Aspekte der SSGI-Organisationsformen gezeigt (siehe Tabellen 13 und 14). Zuerst geht es um die hauptsächliche Ebene der Verantwortlichkeit bei der SSGI-Organisation.

Tab. 13: Attribute der Verantwortungsebene der ausgewählten SSGI in allen Untersuchungsländern

SSGI	EBENE DER VERANTWORTUNG			
	national	regional	lokal	keine/ individuell
Grundschule	29%	13%	58%	0%
High School/ Gymnasium	52%	29%	19%	0%
Universität	77%	13%	0%	10%
Kinderbetreuung	16%	10%	65%	10%
Krankenhaus	48%	45%	6%	0%
Altenheim	23%	10%	55%	13%
Job Services/ Agenturen	52%	32%	16%	0%
Sozialwohnungsbau (Obj.)	29%	13%	58%	0%
Versicherungswesen	90%	3%	6%	0%
Durchschnitt	46%	19%	32%	4%

Quelle: eigene Darstellung

Die empirischen Werte über die Verantwortungsebenen zeigen zuallererst, dass es mit ganz wenigen Ausnahmen immer eine öffentliche Verantwortung für die Organisation der ausgewählten neun SSGI gibt. Die einzigen Abweichungen sind hier Kinder- und Altenbetreuung sowie tertiäre Bildung, wo in einzelnen Staaten keine verantwortliche Ebene auszumachen ist. Fast die Hälfte der Services ist in nationaler Hauptverantwortung. Insbesondere trifft dies auf SSGI des Sozialversicherungswesens und auf weiterführende Bildungseinrichtungen wie Gymnasien und Universitäten zu. Die regionale Ebene ist vergleichsweise

mit wenig Verantwortung ausgestattet. Dieser Umstand ist zu einem gewissen Teil sicherlich der administrativen Gliederung und Kompetenzverteilung der Staaten geschuldet. Staaten, in denen es de facto keinen Einfluss der regionalen Ebene gibt, wie etwa Luxemburg oder Slowenien, können klarerweise keine Kompetenzen auf regionaler Ebene vergeben. Ansonsten sind es vor allem SSGI der mittleren Reichweite, also sekundäre Schulen, Krankenhäuser und Arbeitsämter, die relativ häufig in regionaler Verantwortung stehen. Analog dazu sind es vor allem SSGI mit geringerer Reichweite und persönlicher Betreuungserfordernis, die unter lokaler Hauptverantwortung stehen. Grundschul-, Pflege und Wohnungswesen sind die eindeutigsten Beispiele. Insgesamt lässt sich eine Tendenz herauslesen, die die Ebene der Verantwortung in Zusammenhang mit der Reichweite eines SSGI bringt. Insofern sind SSGI bezüglich dieses Organisations-Kriteriums – und unabhängig vom jeweiligen Staats- oder Typensystems – sehr prägend. Ob dies auch in Hinblick auf die Explizitheit der raumplanerischen Instrumente gilt, kann mit der nächsten Tabelle geklärt werden.

Tab. 14: Attribute der Distributionslenkung der ausgewählten SSGI in allen Untersuchungsländern

SSGI	LENKUNG DER DISTRIBUTION		
	explizite Planung	implizite Planung	keine/ obsolet
Grundschule	42%	48%	10%
High School/ Gymnasium	32%	35%	32%
Universität	10%	35%	55%
Kinderbetreuung	13%	58%	29%
Krankenhaus	45%	45%	10%
Altenheim	10%	45%	45%
Job Services/ Agenturen	32%	35%	32%
Sozialwohnbau (Obj.)	16%	32%	52%
Versicherungswesen	0%	19%	81%
Durchschnitt	22%	39%	38%

Quelle: eigene Darstellung

Insgesamt gibt es nicht allzu oft eine explizite räumliche Planung für Standorte und Distribution von SSGI, vielfach werden SSGI nur indirekt räumlich gelenkt. Vor allem bei den drei ausgewählten Services des Bildungswesens erkennt man eine Korrespondenz zwischen dem Schulgrad – und somit der Reichweite – und der Explizitheit der räumlichen Steuerung. Während im Grundschulwesen noch in 90% der Fälle eine räumliche Komponente geplant wird, ist das im Gymnasialbereich nur mehr in gut zwei Drittel und bei Universitäten nur mehr in weniger als der Hälfte der Fall. Des Weiteren ist die Standortplanung von Krankenhäusern eine europaweite Selbstverständlichkeit. Die Werte für das Wohnungswesen sind etwas überraschend und können mit der relativ wichtigen Rolle der privaten Hand erklärt werden, deren Entscheidungen nur bedingt durch raumplanerische Vorgaben gelenkt werden können bzw. auch wenn die öffentliche Hand für Sozialwohnbau verantwortlich zeichnet, Standortentscheidungen sehr stark von marktwirtschaftlichen Gegebenheiten – sprich Grundstückspreisen und -verfügbarkeit – abhängen.

Diese gezeigten Überblicksstatistiken zu in den vorangegangenen drei Tabellen lassen jedenfalls erkennen, dass der Charakter eines bestimmten SSGI hinsichtlich der Organisationsformen mitbestimmt. Manche SSGI sind dementsprechend geeigneter für z.B. familiäre Produktion oder für eine privatwirtschaftliche Finanzierung oder für die lokale Verantwortlichkeitsebene oder eine explizite räumliche Steuerung. Es ist aber im Sinne der Public Choice keineswegs so, dass der Charakter eines SSGI – ob etwa markt-basiert, monopolistisch usw. – streng determiniert ist. Die letztendliche Ausgestaltung, wie ein bestimmtes SSGI organisiert wird, entscheidet sich durch nationale Kontexte. Manche Staaten sind hier ähnlich strukturiert bzw. unterscheiden sich von anderen Staats-Typen. Um den Charakteristika der acht identifizierten Typen näherzukommen, werden daher als nächstes die beiden Dimensionen der (1) untersuchten SSGI in den wohlfahrtsstaatlichen Säulen mithilfe (2) der Attribute der SSGI-Organisation diskutiert.

Bildungswesen (Grundschule, High School/Gymnasium, Universität): Die Verantwortlichkeit für das Bildungswesen ist besonders im Groß-Typ 3 und den Typen 11 und 13 auf nationaler Ebene verankert. Mehr sub-nationale Verantwortung ist in den Staaten des Groß-Typs 2 auszumachen. Die raumplanerische Lenkung der Distribution ist letztlich ein mehr SSGI-abhängiges Attribut und korrespondiert negativ mit dem Grad des Schultyps – Standorte der Bildungseinrichtungen der Primär- und Sekundarstufe sind

also expliziter festgelegt, als die der Tertiärstufe. Im Falle letzterer sind viele Standorte eher implizit – z.B. aufgrund historisch bedingter Voraussetzungen – zu begründen. Über alle Typen hinweg ist die Produktion und Finanzierung von SSGI des Bildungswesens weitgehend öffentlich. Nur Einzelfälle – wie Typ 14 Belgien, wo die Kirche ein bedeutender non-gouvernementaler Träger von Bildungseinrichtungen ist – stören dieses europaweit ansonsten recht eindeutige Bild der hauptsächlich öffentlichen Organisation der wohlfahrtsstaatlichen Säule des Bildungswesens.

Gesundheits- und Pflegewesen (Kinderbetreuung, Altenbetreuung, Krankenhauswesen): Das Gesundheitswesen ist in den meisten europäischen Staaten eine prinzipiell nationale Angelegenheit. Die regionale Ebene ist eigentlich nur in den Typen 21 und 22 mit nordischer Beteiligung von entscheidender Bedeutung. Kinder- und Altenbetreuung sind dagegen meist in regionaler oder lokaler Verantwortung – eine Ausnahme bilden die relativ kleinen südeuropäischen Staaten des Typs 11, in denen auch Pflegedienste in nationaler Hauptverantwortung sind. Der singuläre Typ 32 Niederlande hat im engeren Sinne gar keine staatliche Verantwortlichkeit in der Kinder- und Altenbetreuung festgelegt. Von diesem Ausnahmefall abgesehen werden das Gesundheits- und Pflegewesen in Europa insgesamt hauptsächlich öffentlich produziert und finanziert. Des Weiteren ist eine familiäre, freiwillige Beteiligung in dieser SSGI-Erbringung im Typ 12 – Italien und Spanien – bedeutsam, ein marktwirtschaftlicher Beitrag ist vergleichsweise in den mitteleuropäischen Typen 23 und 32 am größten.

Arbeitsmarktwesen: Die räumlichen Verantwortlichkeiten von Arbeitsmarktservices sind innerhalb der drei Groß-Typen recht uneinheitlich. In den Typen 13, 22 und 3 ist die nationale Ebene hauptverantwortlich, in den Typen 12, 14 und 23 die regionale Ebene und in den Typen 11 und 21 ist es die lokale Ebene, die in der Verantwortung steht. Die Standorte für Arbeitsmarktservices werden eigentlich nur im Groß-Typ 2 konkret festgelegt. Sehr explizit gehen das die Staaten des Typs 23, also der Typ um die deutschsprachigen Länder, Frankreich und Polen an. Was Produktion und Finanzierung betrifft, ist der italienisch-spanische Typ 12 mit bedeutendem nicht-öffentlichen Anteil eine Ausnahme von der ansonsten öffentlich dominierten sozialstaatlichen Organisation von Arbeitsmarktservices in Europa.

Sozialwohnbau: Die verantwortlichen Ebenen für Sozialwohnbau sind

entweder und in erster Linie lokale Gebietskörperschaften – insbesondere im südeuropäischen Typ 11 und im skandinavischen Typ 21 – oder die nationale Ebene – wie in den Typen 13, 22 und 3 mit mehrheitlich territorial kleinen Staaten. Auch wenn Wohnungsbau an sich ein räumlich manifester Politikbereich ist, ist eine explizite raumplanerische Lenkung relativ selten gegeben. Sozialwohnungsbau muss in das Spiel der Marktkräfte um Liegenschaften und Immobilien einbezogen werden. Somit werden Standortentscheidungen zu einem wesentlichen Teil extern beeinflusst – vor allem, wenn die betreffenden Gebietskörperschaften keine zwingenden Instrumente in der Hand haben. Im mitteleuropäischen Typ 23 findet Sozialwohnungsbau mit wesentlicher Unterstützung von privaten und eigenfinanzierten Beiträgen statt. Generell ist die öffentliche Hand aber immer noch mit einer wichtigen Rolle in diesem SSGI-Segment ausgestattet, was die Produktion betrifft.

Versicherungswesen (Pensionen, Kranken- und Arbeitslosenversicherung, Sozialgeld): Abgesehen von Typ 14 Belgien ist die öffentliche Verantwortung über diese wohlfahrtsstaatliche Säule in allen untersuchten europäischen Staaten mehrheitlich auf der nationaler Ebene angesiedelt. Aufgrund des spezifischen Charakters dieses SSGI als immaterielle, finanzielle Zuwendung ist die Frage nach einer raumplanerischen Lenkung der Distribution weitgehend irrelevant. Sozialversicherungen werden unabhängig vom SSGI-Organisationstyp als eine öffentliche, nationale Kernaufgabe in allen untersuchten europäischen Staaten wahrgenommen. Auch wenn derzeit die Basis-Produktion und -Finanzierung dieser Wohlfahrtssäule vorwiegend öffentlich erfolgt, sei die wachsende Bedeutung von Privatversicherungen – wie etwa vom slowakischen Experten angesprochen – erwähnt.

Die vorangegangene Abhandlung vom Gesichtspunkt der fünf wohlfahrtsstaatlichen Säulen aus hat einige Hintergründe für die resultierende Typologie der Staaten nach SSGI-Organisationsformen liefern können. In einem weiteren Schritt sollen nun die acht Typen sowie die einzelnen SSGI aus der Perspektive der sozial/wohlfahrtsstaatlichen und administrativ-räumlichen Politiksysteme weiter analysiert werden.

Soziale Wohlfahrtspolitik (Art der Produktion und Finanzierung von SSGI): Öffentliche Budgets sind hier von zentraler Bedeutung, wobei die private Hand – kommerziell profitorientiert sowie familiär, ehrenamtlich – von integraler Wichtigkeit für das Funktionieren des Systems ist. Eine staatliche

Gewährleistungsverantwortung über SSGI bedeutet keineswegs, dass Produktion und Finanzierung von SSGI rein staatliche Aufgaben sind. Es gibt vielmehr eine breite Palette an Public-Private-Partnerships – immer im Kontext des Charakters eines bestimmten SSGI sowie den gesellschaftspolitischen Public Choices darüber. Die neun für die Analyse ausgewählten SSGI können mit Bezugnahme auf die fünf wohlfahrtsstaatlichen Säulen in zwei große Gruppen geteilt werden. Versicherungs-, Gesundheits- und Bildungswesen sind tatsächlich vorwiegend durch die öffentliche Hand produziert und finanziert. Die zweite Gruppe bilden die vergleichsweise stärker privat mit-produzierten und mit-finanzierten SSGI des Arbeitsmarkt-, Pflege- und Wohnungswesens. Vor allem die Finanzierung der Altenbetreuung in den Typen 23 und 3 ist mehrheitlich privat basiert. In der Kinderbetreuung zeigt sich für die singulären Typen 14 Belgien und 32 Niederlande sowie für Großbritannien eine Dominanz der privaten Hand, was Produktion und Finanzierung betrifft. Das dritte SSGI-Feld mit signifikantem privaten Beitrag – profitorientiert bzw. von der öffentlichen Hand ausgelagert – ist das Wohnungswesen vor allem in Staaten des Typs 12, 23 und 32. Arbeitsmarktservices sind, wie oben erwähnt, speziell im italienisch-spanischen Typ 12 vom Privatsektor dominiert.

Administrativ-räumliche Politik (Verantwortlichkeitsebene und Lenkung der Distribution): Generell gesprochen ist für die Staaten in den Groß-Typen 1 und 3 die nationale Ebene die hauptverantwortliche in Sachen SSGI-Organisation, während die Staaten in Groß-Typ 2 vorwiegend regional- oder lokal-dominierte Strukturen aufweisen. Wie oben erwähnt, ist dabei zu beachten, dass der Charakter eines bestimmten SSGI oft wichtiger ist, als der gegebene administrativ-politische Aufbau – also ob unitarisch, föderal bzw. regionalisiert – eines Staates. So sind etwa SSGI der Kinderbetreuung oder des Sozialwohnbaus generell eher unter lokaler Hauptverantwortung, unabhängig von den prinzipiellen Kompetenzverteilungen im Staatsaufbau. Gegengleich gilt dieser Sachverhalt in Bezug auf das Versicherungswesen, das ein zentraler Bestandteil der nationalstaatlichen Wohlfahrtssysteme ist und somit in praktisch allen untersuchten Staaten auf nationaler Ebene angesiedelt ist. Auch die Konkretheit der räumlichen Organisation von Standorten bzw. der Distribution ist zum Teil auf den Charakter eines bestimmten SSGI zurückzuführen, vor allem, wenn ein SSGI eine physisch, infrastrukturelle Ausprägung hat, wie im Falle von Schulgebäuden oder Krankenhäusern. Trotz dieser Einschränkung ist ein stärker ausgeprägter Raumplanungs-Zugang in den Staaten der Groß-Typen 2 und 3 erkennbar. Mit Ausnahme des singulären

Typs 14 Belgien sind die Staaten des Groß-Typs 1 bezüglich räumlicher Ordnung weniger firm in der Organisation von SSGI. Die Ausprägtheit der räumlichen Ordnung von SSGI in den verschiedenen (Groß-)Typen korrespondiert somit mit einer generell stärkeren, respektive schwächeren Rolle der öffentlichen Hand in Produktion und Finanzierung von SSGI. Es ist auch naheliegend, dass hands-on-Staaten in der SSGI-Organisation auch über ein ausgeprägteres Raumordnungssystem verfügen und dieses dann zweitens auch stärker in die SSGI-Organisation eingreifen kann.

Die Ergebnisse der dreidimensionalen Primärdatenanalyse sind nun aus jeder der drei Perspektiven, zuerst aus der Perspektive der Staaten-Typen, dann der untersuchten Social Services of General Interest und letztlich der Organisationsattribute beleuchtet worden. Die durchgeführte narrative Analyse zeigt, dass die europäischen Staaten in verschiedene Typen eingeteilt werden können hinsichtlich deren sozial-politischen und administrativ-planerischen Zugänge zur Organisation von wesentlichen SSGI aus den fünf Wohlfahrtssäulen. Einschränkend zur vorliegenden Typologie muss gesagt werden, dass diese keine Beurteilung der Qualität oder der finanziellen Kapazität der SSGI-Organisation in den jeweiligen Staats-Typen liefert. Vielmehr folgt die Typisierung dem „Wie?“ der SSGI-Organisation, ohne ein Urteil darüber abzugeben, welche Herangehensweisen erfolversprechender oder effizienter sind oder nicht. Die umfassende Abdeckung der Untersuchung aus inhaltlicher Sicht – sprich Zahl der SSGI – sowie geographischer Sicht – sprich 28 EU- und 3 EFTA-Staaten – impliziert auch eine gewisse Reduktion der Detailinformation, wenn es um die Darstellung der Charakteristika einzelner Typen geht. Im Sinne einer weitreichenden Komparatistik müssen diese Limitierungen dementsprechend in der Tiefe hingenommen werden. Trotzdem vermag diese Typologie zu zeigen, dass die relative Wichtigkeit von öffentlich-privater Involvierung und administrativ-planerischer Steuerung nicht zufällig ist, sondern spezifische Arrangements nach bestimmten Typen vorherrschen. Die in Kapitel 2 vorgestellte Public Choice Theory ist dafür eine wertvolle Hilfe, die SSGI-charakterlich unabhängigen Ausprägungen zu erklären, also dass etwa SSGI der Kinder- oder Altenbetreuung im sozial-politisch und administrativ-planerischen System eines Staates unterschiedlich zu dem eines anderen Staates organisiert werden.

Das empirische Ergebnis der Typologie zu SSGI-Organisation soll nun im nächsten Kapitel auf Kohärenz mit bisherigen wohlfahrtsstaatlichen und raumordnerischen Typologien – wie in Kapitel 3 vorgestellt – abgeglichen werden.

4.1.4

Vergleich mit wohlfahrtsstaatlichen und planungspolitischen Typologien und Diskussion

Die vorliegende Typologie der SSGI-Organisation in den europäischen Staaten reflektiert zu weiten Teilen die aus der Literatur bekannten und bereits im Kapitel 3 vorgestellten wohlfahrtsstaatlichen und raumordnerischen Typologien. Eine vergleichende Diskussion fußt hier vor allem auf die deutlich umfangreicher und öfter untersuchten Staaten West-Europas.

Aus wohlfahrts-komparatistischer Sicht kommt dem SSGI-Groß-Typ 2 dabei eine Schlüsselrolle zu. Er umfasst im Wesentlichen die drei Grundtypen der Wohlfahrtssysteme von Esping-Andersen (1990) – den kontinental-konservativen Typ der deutschsprachigen Staaten und Frankreich, den skandinavisch-sozialdemokratischen Typ der nordischen Länder sowie den liberalen-britischen Typ Großbritanniens. Ein eigener Typus für mittel-osteuropäische Staaten – der in der Literatur wie etwa bei Alber (2006) meist residual ausgewiesen wird – ergibt sich in der SSGI-Typologie nicht. Stattdessen sind die neuen EU-Mitgliedsstaaten von 2004 und 2007 vorwiegend einem der drei Typen 21, 22 und 23 zugeordnet. Dies lässt zwei Schlüsse zu. Erstens gibt es keine eigenständige Herangehensweise zu SSGI-Organisation in den seit ca. 1990 reformierenden mittel-osteuropäischen Staaten, sondern diese sind einzelnen west-europäischen Traditionen zuzuordnen. Zweitens kann zwischen den drei traditionellen Wohlfahrtstypen Westeuropas eine Konvergenz ausgemacht werden, indem sie dem gleichen Groß-Typ 2 der SSGI-Organisation zuzuordnen sind. Die südeuropäischen Staaten sind weitgehend in Groß-Typ 1 repräsentiert. Auch hier gilt der Umstand, dass die neuen EU-Mitgliedsstaaten wie Slowenien, Kroatien, Malta und Zypern sich diesem aus der Literatur bekannten vierten Wohlfahrtstypus der südlich-mediterranen Gruppe anschließen. Mit Belgien und Luxemburg sind des Weiteren zwei in der Wohlfahrtsliteratur kontrovers behandelte Staaten in der vorliegenden SSGI-Typologie ebenfalls dem südeuropäischen Groß-Typ 1 zugeordnet. Groß-Typ 3 ist schließlich von den Ausprägungen her zwischen den anderen beiden Groß-Typen anzusiedeln. Vor allem die Niederlande und Irland sind z.B. nach Vogel (2002) bzw. Alber (2006) ebenfalls Grenzfälle, wenn auch aufgrund anderer Charakteristika. Die Niederlande befinden sich im Schnittbereich zwischen liberal und sozial-demokratisch, Irland zwischen liberal und korporatistisch. Ungarn und Griechenland wurden bisher wenig in empirische Studien einbezogen.

Die administrativ-planerischen Typisierungen europäischer Staaten korrespondieren mit Einschränkung mit den wohlfahrtsstaatlichen Typen, wie in Kapitel 3 gezeigt. Bezüglich der SSGI-Typologie gibt es dementsprechend auch Parallelen. Die von Newman und Thornley (1996) beschriebene Gruppe der napoleonischen Tradition findet sich mit Ausnahme Frankreichs und der Niederlande im SSGI-Groß-Typ 1 wieder und ist im EU Compendium (1997) als Raumordnungstyp des Urbanismus ausgewiesen, wobei Belgien eher dem Raumordnungstyp des Land Use Managements folgt. Ähnlich den klassischen wohlfahrtsstaatlichen Typen, ist der SSGI-Groß-Typ 2 auch hinsichtlich der Raumordnung eine Sammelgruppe der traditionellen nordischen und mitteleuropäischen Raumordnung – dem Comprehensive Integrated Approach. Dazu kommt das britische Land Use Management. Farinos Dasi et al. (2007) stellen einen generellen Trend zur Konvergenz der Raumordnungssysteme fest, in dem Großbritannien verstärkt die deutschen und französischen Planungsansätze annimmt. Diese Beobachtung kann auch durch den SSGI-Typ 23 bestätigt werden.

Insgesamt sind in der Zusammenschau der SSGI-Typologie mit den wohlfahrtsstaatlichen und raumordnerischen Typologien vor allem die Benelux Staaten nicht so einfach einzuordnen. Für Belgien – Typ 14 – und die Niederlande – Typ 32 – ergeben sich daher wenig überraschend singuläre Typen in der Clusteranalyse. Dies ist einerseits mit dem spezifisch großen Einfluss der Kirche als SSGI-Organisator im Falle von Belgien sowie mit der teils markanten privatwirtschaftlichen Orientierung der Niederlande in der Organisation von SSGI begründbar. Neben den Niederlanden sind auch die restlichen Staaten des SSGI-Groß-Typs 3 – Griechenland, Irland und Ungarn – mehrdeutige Fälle in der komparatistischen Literatur zu Wohlfahrts- und Planungssystemen. Das katholisch-konservative und gleichzeitig liberal-britisch inspirierte Irland ist dahingehend der bekannteste Fall in der Literatur. Insgesamt kann der Groß-Typ 2 der SSGI-Organisation mit seinen drei Typen 21, 22 und 23 als der Groß-Typ des europäischen Mainstreams der EU bezeichnet werden. Die Staaten mit den traditionellen wohlfahrtsstaatlichen Regimen, wie auch mit den firmen Raumordnungssystemen sind in diesem Groß-Typ vertreten. Die neuen EU-Mitgliedsstaaten orientieren sich in der Art und Weise, wie SSGI organisiert werden, großteils an diesem Mainstream-Typus.

Nach dieser eingehenden Untersuchung der Art und Weise – also dem „Wie?“ – der Services of General Interest in den europäischen Staaten, folgt nun eine quantitative, dem „Wie viel?“ folgende Untersuchung auf regionaler Ebene.

4.2

Typisierung der Regionen Europas nach relativen SGI Schwerpunkten

Dieser zweite Teil der Empirie basiert auf der Stufe 2 des vorher gezeigten Analyserahmens. Im Gegensatz zur SGI-organisatorischen Frage des „Wie?“ im vorigen Empirie-Kapitel, steht diesmal das „Wie viel?“ als nach Bonoli (1997) zweite zentrale Frage in einem Wohlfahrtssystem im Mittelpunkt. In diesem Teil der Arbeit geht es also um Quantitäten der SGI-Bereitstellung in Europa und zwar auf regionaler Ebene. These B besagt, dass die ungleichen territorialen Voraussetzungen in Europas Regionen auch heterogene Standards der SGI-Bereitstellung – allen voran den ersten Standard: Vorhandensein – mit sich bringen. Um die in Kapitel 3.4 aufgestellten Null-Hypothesen 3 und 4 widerlegen zu können, sollte also nachgewiesen werden, dass die regionale SGI-Ausstattung von den regionalen – soziodemographischen und sozioökonomischen – Rahmenbedingungen bedingt wird, und diese Rahmenbedingungen auch einflussreicher sind als die politisch-planerischen Systeme aus Kapitel 4.1. Mit der Frage nach dem „Wie viel?“ an (S)SGI in den jeweiligen Regionen Europas soll letztendlich auch die relative und regional unterschiedliche Wichtigkeit einzelner SGI-Sektoren aufgezeigt werden.

Das vorliegende Unterkapitel ist in Zusammenarbeit von Humer und Palma im Rahmen des ESPON SeGI Forschungsprojekts entstanden. Dem Beitrag „Services of General Interest as a prerequisite of competitiveness? Regional availability under territorial and economic aspects“ auf der Europa-Konferenz der Regional Studies Association in Tampere im Mai 2013 (Humer und Palma 2013a) folgte die schriftliche Publikation im Journal „Europa XXI“ der Polnischen Akademie der Wissenschaften unter dem Titel „The provision of Services of General Interest in Europe: regional indices and types explained by socio-economic and territorial conditions“ (Humer und Palma 2013b). Der Verfasser dieser Arbeit zeichnet in dieser Forschungskooperation hauptverantwortlich für das methodologische Design, die Datenaufbereitung, die statistischen Berechnungen und Auswertungen und die Schlussfolgerungen. Er war Präsentator auf der genannten Konferenz und verantwortlicher Autor der

Publikation. Datenerhebung und -visualisierung wurden dankenswerterweise größtenteils von Palma vorgenommen.

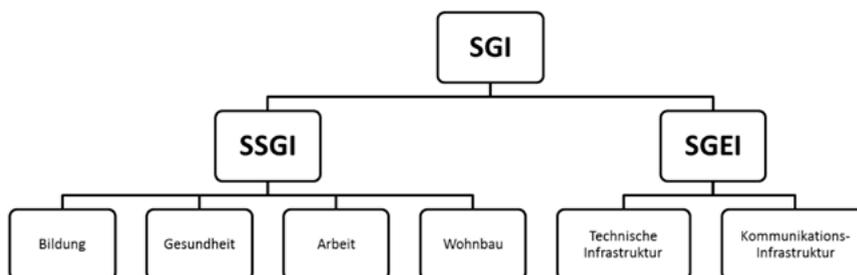
Eingangs werden die verwendeten Daten und die methodischen Schritte hin zu aggregierten Regions-Indices und -Typologien für Social Services of General Interest und Services of General Economic Interest vorgestellt, danach die Ergebnisse narrativ und kartographisch abgehandelt und thematisch mit regionalen Kontext-Indikatoren mittels Korrelations- und Regressionsberechnungen erklärt. Inhaltlich geht es darum, die in den politischen europäischen Dokumenten – siehe v.a. Kapitel 3.1 – formulierten Ausgleichsziele in Bezug auf SGI und Territorialer Kohäsion empirisch zu hinterfragen und regionale soziodemographische und sozioökonomische Rahmenbedingungen als Explanans für Unterschiede in den SGI-Standards – v.a. dem des Vorhandenseins – zu analysieren.

4.2.1

Analysefokus, Daten und Methodologie

In diesem Teil der empirischen Untersuchung wird der Begriff der Services of General Interest ‚SGI‘ breit und als thematischer Sammelbegriff für Services of General Economic Interest ‚SGEI‘ sowie Social Services of General Interest ‚SSGI‘ aufgefasst. SGEI und SSGI werden in einem hierarchischen Sinn weiter in sektorale Politikfelder und in einzelne Dienste unterteilt. Eine letztendlich erschöpfende Liste an SGI-Sektoren und -Diensten kann aufgrund des normativ-politischen Definitionsansatzes – siehe dazu die Diskussion in Kapitel 3.1 – nicht gegeben werden. Die nachfolgende Abbildung zeigt eine mögliche Hierarchie von SGI nach Interpretation der politischen europäischen Dokumente sowie der Wohlfahrtsstaats-Literatur.

Abb. 10: Mögliche hierarchische Gliederung von SGI und einzelner Domänen



Quelle: verändert nach Humer und Palma (2013b)

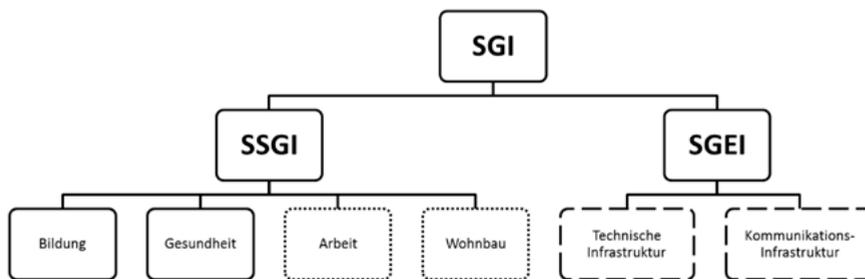
286 NUTS2 Einheiten aus den EU27-Mitgliedsstaaten sowie 3 EFTA-Ländern – Island, Norwegen und Schweiz – verstanden. Diese räumlich differenzierte Herangehensweise ist vor dem Hintergrund der Gleichwertigkeit des Zugangs zu SGI in Europa zu sehen – wie etwa im Weißbuch zu SGI (CEC 2004b), in der EU-Charta der Grundrechte (EU 2010b) oder im Interim Territorial Cohesion Report von 2004 ausgeführt wird: “Territorial cohesion includes fair access for citizens and economic operators to Services of General Economic Interest (SGEI), irrespective of the territory to which they belong” (DG REGIO 2004: 3).

(NUTS2)-Regionen können nicht als homogen angesehen werden. Die nachfolgende Analyse bedient sich deshalb der OECD-Raumtypisierung, die in Abstimmung mit der Generaldirektion Regionalpolitik der Europäischen Kommission ausgearbeitet wurde (CEC 2010c, Dijkstra und Ruiz 2010). In dieser Typisierung werden die sogenannten „Types of Territory“ im Wesentlichen anhand von Bevölkerungsdichten und geographischen bzw. geopolitischen Gegebenheiten – wie Insel-, Gebirgs-, Altindustrie- oder Grenzregionen – auf NUTS3 Ebene gruppiert.

Für diese quantitative Analyse wurden relevante Datenbanken – in erster Linie die EUROSTAT DATENBANK und die ESPON DATENBANK – durchsucht und brauchbare Indikatoren zu Standards der SGI-Bereitstellung identifiziert. Die Brauchbarkeit der Indikatoren war durch die gewählte Methode vorgegeben. Es mussten Indikatoren auf NUTS2 Ebene oder darunter sein, diese mussten EU27+3EFTA weit vorhanden sein und eine gewisse Mindestaktualität – jünger als 2008 – haben. Zudem mussten für jede SGI-Domäne mehrere – mindestens drei – Indikatoren nach genannten Kriterien verfügbar sein, um aggregierte Indices bilden zu können. Eine möglichst weite geographische Abdeckung hatte bei der Datenauswahl Vorrang gegenüber der Zahl an Indikatoren. Eine starke geographische Einschränkung – etwa die Fokussierung auf die EU15-Mitgliedsstaaten hätte zwar viel mehr Indikatoren erlaubt, die europaweite Verwendbarkeit der Ergebnisse aber natürlich stark beschnitten. Aus genannter Datenlimitierung verblieben von den fünf Standards der SGI-Bereitstellung eigentlich nur der des Vorhandenseins. Indikatoren zu Erreichbarkeit, Leistbarkeit, Qualität und Vielfalt von SGI waren nicht ausreichend verfügbar. Die bearbeitbaren SGI-Domänen mussten ebenfalls reduziert werden. Die folgende Abbildung 11 zeigt die über die EU27 und 3EFTA hinweg letztendlich bearbeitbaren SGI-Domänen aufgrund der Indikatoren-Kriterien. Für die durchgehend umrandeten Domänen sind die Datenanforderungen erfüllt,

für die gestrichelten teilweise, für die punktierten nicht. Das bedeutet, dass die Sub-Domänen Bildung und Gesundheit in dieser Analyse die SSGI-Domäne repräsentieren und gemeinsam in einen aggregierten SSGI-Index münden werden. Auf Seiten der SGEI-Domäne kommt es von vornherein zu einem kombinierten Index von Indikatoren teilweise aus der technischen und teilweise aus der Kommunikations-Infrastruktur. Ein erster Aggregationsschritt entfällt also aufseiten der SGEI-Domäne. Der finale Aggregationsschritt hin zu einem SGI-Index erfolgt durch eine Kombination aus dem Index der SSGI-Domäne und der SGEI-Domäne, wobei die Indikatoren des SSGI-Index aufgrund des zweifachen Auftretens – Bildung und Gesundheit – nur halb gewichtet eingehen.

Abb. 11: Hierarchische Gliederung der bearbeitbaren SGI-Domänen



Quelle: verändert nach Humer und Palma (2013b)

Auf Seiten der SGEI wurden Indikatoren zur Transport- und Kommunikationsinfrastruktur sowie für ein vitales Umfeld zum Wirtschaftstreiben herangezogen. Für die SSGI-Subdomäne des Bildungswesens waren Daten zu Schüler- und Studentenzahlen in den verschiedenen Schulstufen vorhanden und als Repräsentation der SSGI-Subdomäne des Gesundheitswesens dienen Indikatoren zur Verfügbarkeit von Spitälern, Ärzten und Pflegepersonal. Soweit zu den jeweils ersten drei Indikatoren jeder SGI-(Sub)-Domäne, die als Output-Indikatoren verstanden werden können. Der jeweils vierte Indikator – zur öffentlichen Finanzierung – steht für den Input in die SGI-Bereitstellung. Dieser fiskalische Inputindikator ermöglicht eine quantitativ wichtige Ausdifferenzierung zwischen Staaten und Regionen auf Basis deren öffentlichen Ausgaben für die Instandhaltung und Verbesserung der betreffenden SGI-Subdomänen. Diese quantitative Ausdifferenzierung ist bei der in diesem Unterkapitel dominierenden Frage nach dem „Wie viel?“ an SGI-Bereitstellung

von großer Wichtigkeit. Eine Übersicht über die zugeordneten Indikatoren bietet Tabelle 15, die Werte der Ausgaben-Indikatoren sind zusätzlich in Tabelle 16 gelistet.

Tab. 15: Hintergrundindikatoren zur regionalen Index- und Typologiebildung

SGI INDICES	REPRÄSENTATIVE SEKTOREN	INDIKATOREN FÜR EU27+3EFTA AUF NUTS2 EBENE
Services of General Economic Interest (SGEI)	Hochrangige Transportinfrastruktur	Length of motorways in km/1000 km ² (2009)
	IKT-Infrastruktur-Versorgung	Percentage of households with access to broadband (2010)
	unterstützendes Wirtschaftsumfeld	Persons employed/100 000 inh. in PR and consultancy (2009)
	öffentliche Finanzierung	National public expenditures on economic affairs/ inh. (2009)
SGI des Bildungswesens	Teilnahme Frühbildung	Students in pre-primary edu./100 inh. of resp. age-group (2009)
	Teilnahme weiterführende Bildung	Students in upper secondary edu./100 inh. of resp. age-group (2009)
	Teilnahme tertiäre Bildung	Students in tertiary edu./ 100 inh. of resp.age-group (2009)
	öffentliche Finanzierung	National public expenditures on education/inh. (2009)
SGI des Gesundheitswesens	medizinische Grundversorgung	Available hospital beds/ 100 000 inh. (2008)
	medizinische Erstversorgung	Physician and doctors/ 100 000 inh. (2008)
	medizinische Zusatzversorgung	Professional nurses and midwives/ 100 000 inh. (2008)
	öffentliche Finanzierung	National public expenditures on healthcare/ inh. (2009)
Social Services of General Interest (SSGI) aggregated	SGI des Bildungswesens	additive Z-Werte der 4 Bildungs-SGI Indikatoren (halb gewichtet)
	SGI des Gesundheitswesens	additive Z-Werte der 4 Gesundheits-SGI Indikatoren (halb gewichtet)
Services of General Interest (SGI) aggregated	SGEI	additive Z-Werte der 4 Wirtschafts-SGI Indikatoren
	SSGI	additive Z-Werte der je 4 Bildungs- u. Gesundheits-SGI Indikatoren

Quellen: EUROSTAT & ESPON Datenbanken; verändert nach Humer und Palma (2013b)

Erwartungsgemäß werden in den nordeuropäischen Staaten und Irland sowie Sektoren-abhängig in den Benelux Staaten, Österreich und der Schweiz die höchsten staatlichen Pro-Kopf-Ausgaben getätigt, die neuen EU-Mitgliedsstaaten von 2004 und vor allem 2007 sind weitgehend am Ende der Rangreihung. Damit ist natürlich nicht gesagt, dass in den hochinvestiven Staaten auch de facto bessere SGI-Bereitstellung in den betreffenden Sektoren geleistet wird. Diese Art Indikator lässt auch auf den ersten Blick einen Bias vermuten. Insgesamt machen diese drei Input-Indikatoren zusammen genommen allerdings nur 25% der Indices aus, da sie jeweils nur einen von vier Hintergrundindikatoren darstellen.

Tab. 16: Nationale öffentliche Ausgaben für die betreffenden SGI-Subdomänen

EU 27 PLUS 3 EFTA	JÄHRLICHE NATIONALE ÖFFENTLICHE AUSGABEN IN 2009 (RANG & IN EUR PER CAPITA)					
	WIRTSCHAFT		BILDUNGSWESEN		GESUNDHEITSWESEN	
Österreich	7	1791	11	1899	6	2718
Belgien	6	1848	10	2009	8	2523
Bulgarien	30	200	30	198	30	194
Zypern	20	782	14	1531	23	694
Tschechien	18	1012	23	654	19	1047
Dänemark	11	1321	3	3232	3	3553
Estland	25	537	22	731	24	579
Finnland	9	1624	8	2132	7	2571
Frankreich	17	1031	13	1765	9	2369
Deutschland	15	1130	15	1252	13	2126
Griechenland	13	1138	20	841	15	1623
Ungarn	26	527	27	485	25	463
Island	8	1637	5	2323	11	2265
Irland	2	2633	7	2197	4	3181
Italien	14	1137	16	1173	14	1918
Lettland	24	591	24	555	28	380
Litauen	29	317	25	543	26	442
Luxemburg	1	3392	1	3824	2	3892

EU 27 PLUS 3 EFTA	JÄHRLICHE NATIONALE ÖFFENTLICHE AUSGABEN IN 2009 (RANG & IN EUR PER CAPITA)					
	WIRTSCHAFT		BILDUNGSWESEN		GESUNDHEITSWESEN	
Malta	22	692	21	775	22	779
Niederlande	4	2162	9	2068	5	2845
Norwegen	3	2473	2	3436	1	4299
Polen	27	435	28	455	27	418
Portugal	21	723	19	919	18	1167
Rumänien	28	423	29	225	29	211
Slowakei	23	606	26	503	21	905
Slowenien	19	906	18	1136	17	1228
Spanien	12	1280	17	1155	16	1559
Schweden	10	1474	6	2289	10	2327
Schweiz	5	2035	4	2778	20	946
Großbritannien	16	1120	12	1769	12	2142

Quellen: EUROSTAT 'COFOG, gov_a_exp'; verändert nach Humer und Palma (2013b)

Die unten vorzustellende Methode der Z-Wert-Bildung relativiert zudem die Absolutwerte und die relativen Werte der Staaten zueinander werden wichtiger. Die von EUROSTAT auf NUTS0 bereitgestellten Ausgaben-Werte wurden vor der Analyse noch anhand der Bevölkerungszahlen auf NUTS2 Ebene disaggregiert, um mit den weiteren neun SGI-Indikatoren kompatibel zu sein.

Die neun Output-Indikatoren werden noch im Zuge der Indices-Analyse inhaltlich näher vorgestellt. Vorerst soll das Hauptaugenmerk noch auf die Methodik und den Berechnungsschritten liegen. Um die insgesamt zwölf Hintergrund-Indikatoren – wie oben in der Tabelle 15 ersichtlich, fließen Werte über Breitbandanschlüsse, Schulbesuchsquoten, Spitalsbetten usw. ein – überhaupt miteinander verarbeiten zu können, braucht es einen mathematisch-statistischen Standardisierungsvorgang. Die Z-Transformation bietet die Möglichkeit, Indikatoren mit verschiedensten Werteeinheiten miteinander in Beziehung zu setzen, ohne dabei Einbußen im Datenniveau hinnehmen zu müssen. Die Daten an sich bleiben auf metrischem Niveau. Bei einer Z-Transformation wird zuerst der Medianwert eines Indikators ermittelt und sodann die Distanz eines jeden Wertes zu eben diesem Median in Form von

Standardabweichungen ausgedrückt. Sollte also der Wert einer Region bei einem bestimmten Indikator exakt dem Median entsprechen, würde dieser Region der Z-transformierte Wert 0 – Null – zugewiesen werden. In der Praxis wird es bei metrischem Niveau keine komma-genauen Null-Werte geben, sondern den Regionen werden betreffende Negativ- oder Positiv-Werte – je nachdem ob der Ausgangswert unter oder über dem Median gelegen hat – zugewiesen. Bei dieser Art Standardisierung gibt es keine absoluten Maxima, die Werte bewegen sich nicht etwa im Bereich ± 1 , sondern nehmen, je nach Disparität eines Indikators, auch höhere Werte an. Somit ist sichergestellt, dass große Distanzen zwischen zwei Regionswerten auch dementsprechend erhalten bleiben und im Inter-Indikatoren-Vergleich sehr disperse Indikatoren dementsprechend Einfluss auf den Gesamtindex haben, während relativ homogene Indikatoren die Werte des Gesamtindex weniger beeinflussen.

Nach diesem Standardisierungsvorgang ist es jedenfalls zulässig, die einzelnen Indikatoren zu addieren und somit Indices bzw. einen Gesamtindex zu bilden. In weiterer Folge wird dieser Additionsschritt sequentiell für die drei Indices zu (a) SGEI, (b) Bildungs-SSGI und (c) Gesundheits-SSGI durchgeführt und daraufhin aggregierte Indices aus einer Kombination von Bildungs- und Gesundheits-Indices sowie wiederum SSGI- und SGEI-Indices geformt. Um einen gleichgewichteten resultierenden SGI-Index, der zu gleichen Teilen aus SGEI- und SSGI-Indices besteht, zu berechnen, gehen die Bildungs- sowie Gesundheits-Indices nur mit halben Gewicht in den letzten Aggregationsschritt ein. Ohne diese Maßnahme würden ansonsten die acht Z-transformierten Indikatoren der SSGI ja doppelt soviel Einfluss nehmen wie die vier Z-transformierten SGEI-Indikatoren. Idealerweise sollten von vornherein die gleiche Anzahl an Indikatoren je SGI-Domäne herangezogen werden, die reale Datenlage hat dies aber nicht zugelassen und ein a priori freiwilliger Verzicht auf vier ansonsten alle Kriterien erfüllenden SSGI-Indikatoren wäre nicht sachdienlich.

Die eben beschriebenen kalkulierten SGEI-, SSGI- und SGI-Indices werden in weiterer Folge noch miteinander graphisch korreliert, es werden mithilfe des PEARSON-Korrelationsmaßes Zusammenhänge zu ausgewählten regionalen Kontextindikatoren aufgezeigt und schlussendlich wird der relative Erklärungswert von territorialen, soziodemographischen sowie sozioökonomischen Kontextindikatoren für die SGI-Indices mittels multivariater Regressionsanalyse ermittelt. Dieser letzte Schritt der multivariaten Analyse

kann also auch die Richtung von Zusammenhängen erklären, wobei im vorliegenden Fall natürlich die zu erklärende Variable der SGI-Index ist und die erklärenden Variablen die Kontextindikatoren sind. Soweit zum gesamten Analysevorhaben in diesem Empirie-Kapitel. Zunächst werden in weiterer Folge die verschiedenen SGI-Indices und -Typologien vorgestellt.

4 . 2 . 2

Regionale SGEI-, SSGI- und SGI-Indices und -Typologien

Die Berechnungsschritte, um zu den Indices und Typologien zu kommen, wurden oben bereits im Detail besprochen. Die Methodik wiederholt sich für jede SGI-(Sub-)Domäne. Die Aggregation der Indices bis hinauf zu einem Gesamt-SGI-Index folgt der Hierarchie wie zuvor in den Abbildungen 10 und 11 gezeigt.

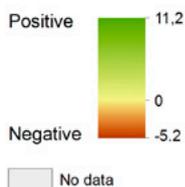
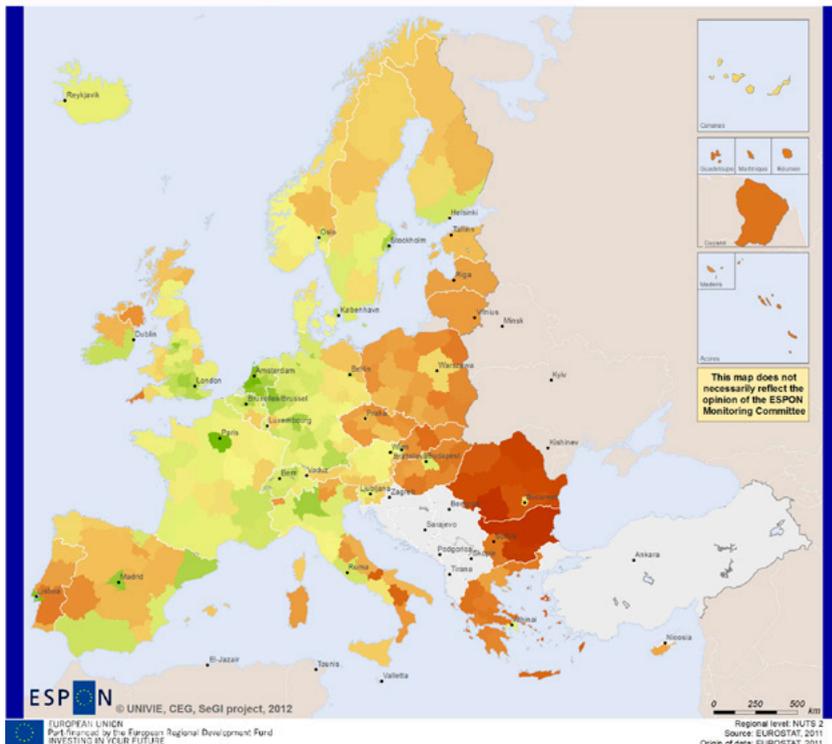
Services of General Economic Interest – SGEI

Der regionale Index zu SGEI basiert auf drei SGI-Indikatoren zu Transport-, Kommunikations- und Unternehmensinfrastruktur. Mithilfe der stellvertretenden Indikatoren Autobahnkilometer pro Fläche, Prozent der Haushalte mit Breitbandanschluss sowie Zahl der Mitarbeiter in PR- und Beratungsagenturen pro Einwohner kann die relative Performance der europäischen NUTS2 Regionen ausgedrückt werden. Die gewählten Indikatoren charakterisieren jeweils Basisanforderungen für Wirtschaftsstandorte und Unternehmertum, da sie für eine Vielzahl an Produktions- und Dienstleistungsbetrieben Grundvoraussetzung für eine faire Teilnahme am Markt sind. Der vierte Indikator steht stellvertretend für den Input oder Aufwand, den die öffentliche Hand für SGEI in einer Region leistet, und erlaubt eine quantitative Ausdifferenzierung der Regionen. In der Interpretation wird davon ausgegangen, dass hoher Mitteleinsatz auch tendenziell für funktionstüchtige und hochwertige SGEI steht. Jeder der vier genannten Indikatoren ging mit dem gleichen Gewicht und mit oben beschriebener Standardisierung und Methodik in die Index-Berechnung ein.

In Karte 2 ist das Ergebnis visualisiert. Europaweit betrachtet schneiden die Staaten in Mittelwesteuropa tendenziell besser ab. Insbesondere die Metropolregionen des europäischen Zentralraums um London-Randstad-Hamburg-München-Mailand-Paris haben sehr positive SGEI-Indexwerte. In Nord-, Mittelost- und Südeuropa hingegen sind meist nur die Hauptstadt- und teilweise Umlandregionen über dem europäischen Mittel. Stark negative SGEI-

Indexwerte sind fast ausschließlich in den neuen EU-Mitgliedsstaaten von 2004 und 2007 zu finden. Aus einer nationalen Sichtweise ist erkennbar, dass die Hauptstadtregionen eigentlich immer zu den relativ besser ausgestatteten SGEI-Regionen gehören. In manchen Fällen – wie z.B. Berlin oder Lissabon – ist sogar eine Art Gravitationseffekt erkennbar, indem die Umlandregionen dieser Hauptstädte die national schwächste Performance zeigen. Insel-Regionen und Regionen der Ostalpen sind übrigens meist unterdurchschnittlich versorgt mit SGEI, wofür v.a. die Netzwerkinfrastrukturen Autobahn und Breitband-

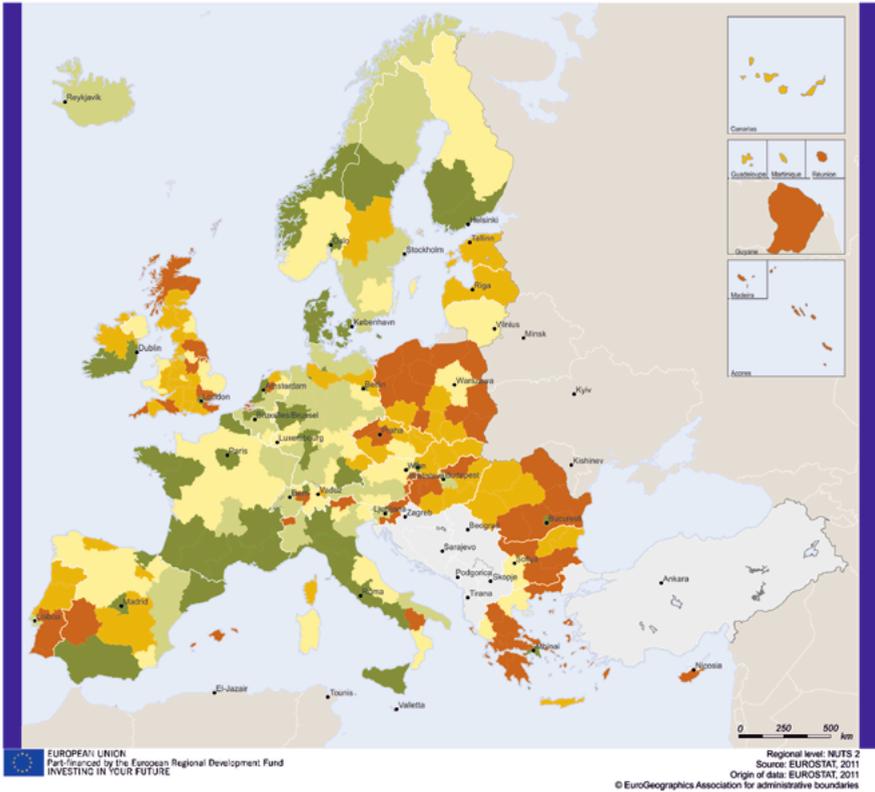
Karte 2: Regionaler Index zu Services of General Economic Interest



Quelle: aus Humer und Palma (2013b)

Internet verantwortlich zeichnen. Aus regionaler Sicht ist aufgrund der Ergebnisse der Schluss naheliegend, dass wirtschaftsunterstützende SGEI

Karte 3: Regionale Typologie zu Services of General Economic Interest



Standard-deviations from European average

- below average (-3.9 to -1.5)
- moderately below average (-1.5 to -0.5)
- around average (-0.5 to 0.5)
- moderately above average (0.5 to 1.5)
- above average (1.5 to 8.7)
- No data

Indicators

(Z-transformed; i.e. expresses deviation from mean in standard-deviation)

1. Attainment of lower education
(students in pre-primary edu. per 100 inh. of resp. age-group, 2009)
2. Attainment of higher education
(students in upper secondary edu. per 100 inh. of resp. age-group, 2009)
3. Attainment of tertiary education
(students in tertiary edu. per 100 inh. of resp. age-group, 2009)
4. Public finance
(national public expenditures on education per inh., 2009)
5. Availability of main health care
(available hospital beds per 100 000 inh., 2008)
6. Availability of primary health care
(physician and doctors per 100 000 inh., 2008)
7. Availability of additional care
(professional nurses and midwives per 100 000 inh., 2008)
8. Public finance
(national public expenditures on healthcare per inh., 2009)

Quelle: verändert nach Breuer et al. (2013)
– bearbeitet von Humer und Palma

eher deren Konsumenten und Nachfragern folgen, als ein Wegbereiter für Wirtschaftstreibende zu sein; sprich SGEI-Performance fördert die europaweite räumlich zentripetale Entwicklung.

Während der Index die regionalen Ergebnisse in einer kontinuierlichen Zusammenschau zeigt (Karte 2), kann mithilfe einer Klassifizierung der Ergebniswerte ein narrativ greifbareres Bild geschaffen werden. In Karte 3 sind die SGEI-Indexwerte – näherungsweise mit natural-breaks und Quantilen abgegrenzt – in eine Typologie mit fünf Klassen eingeteilt worden.

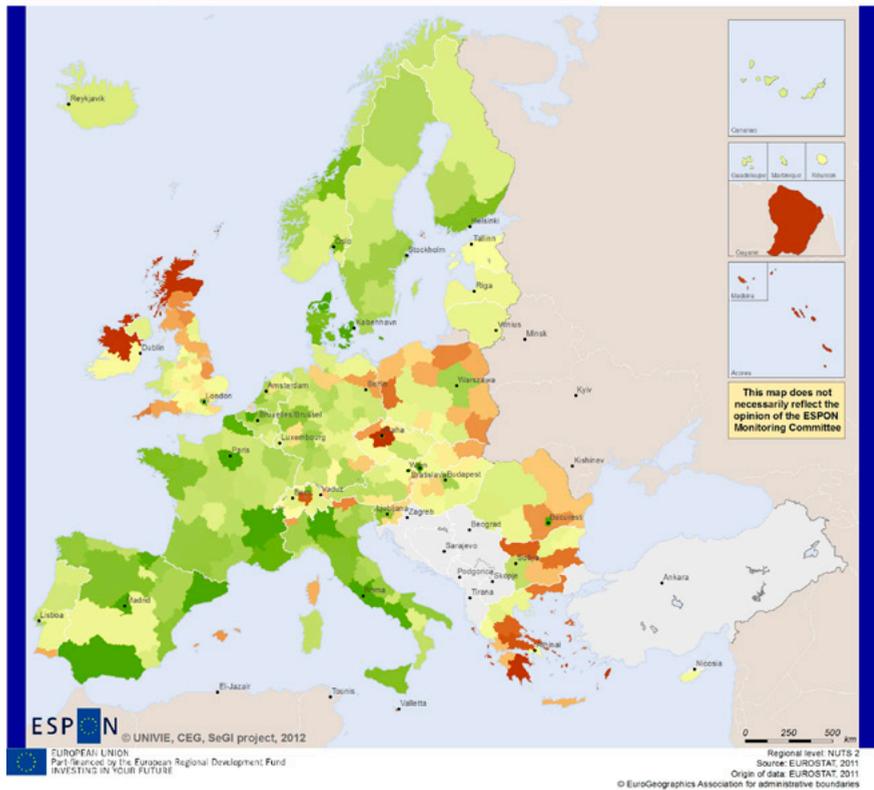
Es zeigt sich, dass die stark unterdurchschnittlichen Regionen, wie bereits behandelt, in den neuen EU-Mitgliedsstaaten liegen und hier vor allem an der EU-Außengrenze liegende Regionen betroffen sind. Weitere stark unter dem Europa-Durchschnitt liegende Regionen sind in Südeuropa zu finden. Der europäische Durchschnitt ist in erster Linie in ländlichen Regionen Mittel-Westeuropas zu finden. Die oberste Gruppe der SGEI-Typologie besteht praktisch ausschließlich aus westeuropäischen Hauptstadt- und Metropolregionen.

Social Services of General Interest – SSGI: Bereich Bildungswesen

Für den Index für die SGI-Subdomäne der Bildungs-SSGI standen aufgrund der Indikatoren-Kriterien – hohe Aktualität und Verfügbarkeit für alle NUTS2 Regionen des EU27+3EFTA-Raumes – Schüler- und Studierendenzahlen von Bildungseinrichtungen von der Primär- bis zur Tertiärstufe in Prozent zu deren Alterskohorte zur Verfügung. Somit lassen diese Indikatoren einen Schluss auf die Attraktivität und Akzeptanz der Bildungseinrichtungen zu. Während die Teilnahme im Pflichtschulwesen wenig aussagekräftig wäre und vorhersehbare Indikatorenwerte von nahezu 100% der Fall wären – da eben diese Bildungseinrichtungen verpflichtend besucht werden müssen – erscheinen die Teilnahme-Indikatoren für Vorschule, weiterführende Sekundarschule und tertiäre Bildungseinrichtungen nützlicher, um europaweite Vergleiche zu ziehen. Auch diese Index-Berechnung fußt auf insgesamt vier Indikatoren. Zu den drei genannten Output-Indikatoren – Teilnahme an nicht-verpflichtenden Bildungseinrichtungen – tritt wiederum ein Input-Indikator zu öffentlichen Ausgaben im betreffenden Sektor, in diesem Fall Ausgaben für das Bildungswesen. Methodologisch sei noch angemerkt, dass aus zwei Gründen der Indikator ‚Students in upper secondary education per 100 inhabitants of

respective age-group‘ nur mit halber Gewichtung in die Index-Berechnung eingegangen ist; erstens aufgrund der nicht immer einheitlichen Definition zu ‚upper secondary education‘ in den europäischen Staaten und zweitens, um die vor bzw. nach der Pflichtschule angesiedelten Bildungsangebote gleichwertiger in den Index eingehen lassen zu können.

Karte 4: Regionaler Index zu Bildungs-SSGI



Quelle: aus Humer und Palma (2013b)

Ein europaweites Bild zeigt die positivsten Indexwerte zu Bildungs-SSGI in Regionen der nordischen Länder und besonders in den südwesteuropäischen Regionen Frankreichs, Spaniens und Italiens. Häufungen negativer Indexwerte sind in den peripheren Regionen der britischen Inseln und zumeist Grenzregionen Mittelost-Europas sowie Griechenlands zu erkennen. Insgesamt ist der Index zu Bildungs-SSGI jedoch vergleichsweise moderat in der Spannweite.

Eine Auswertung der einzelnen Indikatoren (siehe auch Breuer et al. 2013: 54-59) eröffnet, dass viele Regionen eigentlich nur in einem bestimmten Indikator wirklich überdurchschnittlich sind. Das betrifft etwa Regionen Rumäniens und Deutschlands im Vorschulwesen, Regionen Bulgariens und Belgiens bei weiterführenden Sekundarschulen oder Regionen Finnlands, Litauens und Griechenlands im Tertiärbereich. Nach Raumtypen betrachtet sind auch im Bildungswesen die Hauptstadtregionen – insbesondere aufgrund des Beitrags des Tertiärbildungs-Indikators – tendenziell besser gestellt. Regionale Unterschiede innerhalb nationalstaatlicher Grenzen sind vergleichsweise gering, was für eine relativ gleichwertige Verteilung der nationalen Aufgabe Bildung spricht.

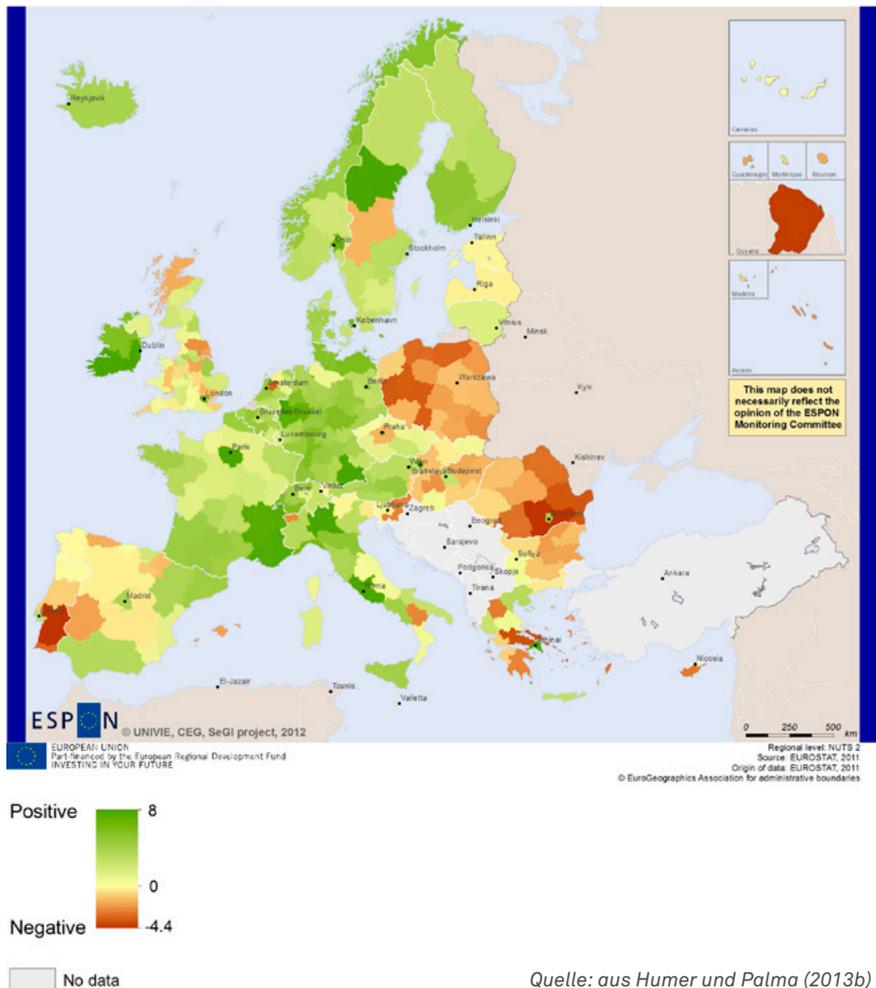
Social Services of General Interest – SSGI: Bereich Gesundheitswesen

Der Index für die SGI-Subdomäne der Gesundheits-SSGI wird analog zu den obigen Index-Berechnungen ebenfalls auf Basis dreier Output-Indikatoren und eines Input-Indikators gebildet. SSGI des Gesundheitswesens sind vor allem Basisdienste und -einrichtungen, was durch die gewählten Indikatoren – Bettenzahlen von Krankenhäusern, Zahl von Ärzten und Pflegepersonal pro Einwohner – gut repräsentiert wird. Spezialisierte Dienstleister abseits der Allgemeinmedizin und der medizinischen Grundversorgung, wie Fachärzte oder Labors, wurden bewusst ausgeklammert. Mehr noch als bei den anderen SGI-Subdomänen sind im Gesundheitswesen nationale Besonderheiten ausgeprägt, vor allem, wenn man die einzelnen Indikatoren betrachtet. In Kombination erlauben die Indikatoren aber einen europaweiten Vergleich. Der fiskalische Input-Indikator zu öffentlichen Ausgaben im betroffenen Sektor komplettiert wieder den vierteiligen Index. Etwas problematisch in der Interpretation ist jedoch der Indikator zur Spitalsbettenanzahl pro Einwohner. Unter anderem Rauhut et al. (2013b: 26f) argumentieren, dass der nationalpolitische Ansatz im Gesundheitswesen maßgeblich die Fokussierung auf ambulante oder stationäre

Versorgung beeinflusst. Demnach kann nicht einwandfrei der Schluss gezogen werden: je mehr Betten pro Einwohner, desto besser die Gesundheitsversorgung. In Anbetracht dieser Debatte wurde der Indikator zur Spitalsbettenzahl nur halb gewichtet in den Index aufgenommen.

Europaweit betrachtet haben die Regionen Deutschlands, Norditaliens, Südfrankreichs sowie Irlands die überdurchschnittlichsten Werte in der

Karte 5: Regionaler Index zu Gesundheits-SSGI



Verfügbarkeit von Gesundheits-SSGI. Einige Hauptstadtregionen Mittel- und Südosteuropas – wie Wien, Bratislava, Budapest, Bukarest und Athen – sind ebenfalls deutlich überdurchschnittlich ausgestattet. Die negativen Indexwerte sind stark national konzentriert auf Portugal, Polen, Ungarn, Rumänien und Bulgarien, die zudem eher nur im kontroversen Indikator zur Spitalsbettenzahl positiv punkten.

Aus der Betrachtungssicht der Raumtypen ist in diesem Fall kein augenscheinliches Zentrum-Peripherie-Muster erkennbar, wie etwa positive Indexwerte der nordeuropäischen Peripherie, des ländlichen Raums in Frankreich oder des Alpenraums belegen. Dass aber nicht von einer Bevorzugung des ländlichen Raums gesprochen werden kann, zeigen wiederum die Beispiele Großbritannien und Griechenland.

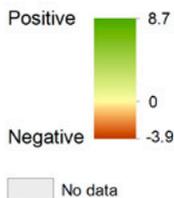
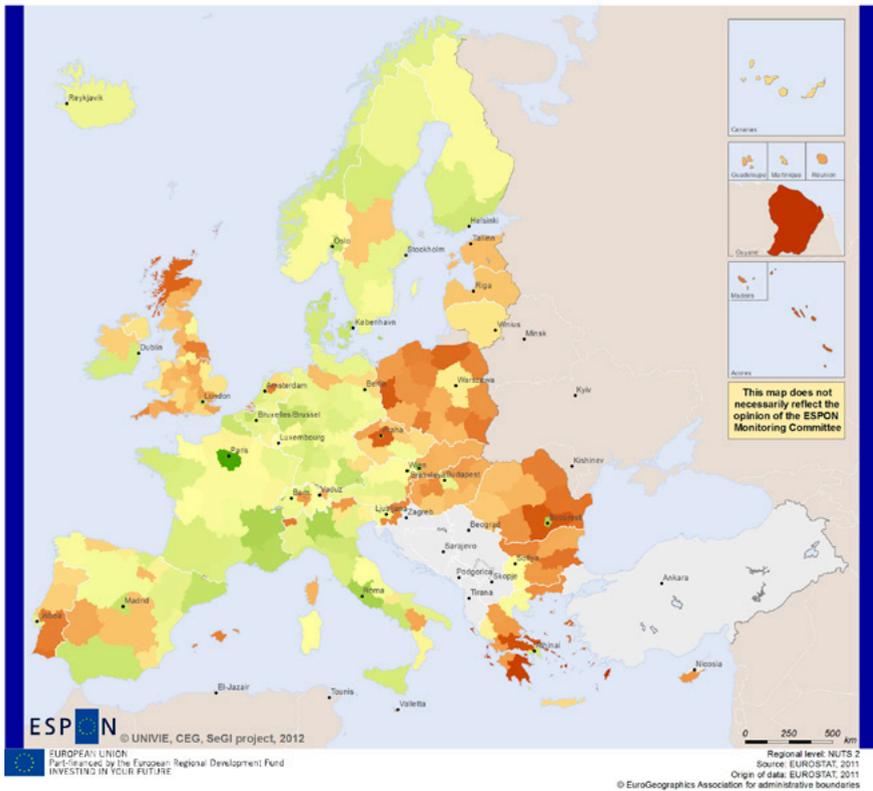
Nach diesen ersten drei Index-Berechnungen zu SGEI, Bildungs-SSGI sowie Gesundheits-SSGI lässt sich ein generelles Bild festhalten, dass die Regionen der EU15 jeweils eher überdurchschnittlich ausgestattet sind, was die SSGI-Einrichtungen betrifft, die Situation bezüglich SGEI-Index ist stärker regional bezogen und bevorzugt aus kontinentaler Sicht den europäischen Zentralraum. In weiterer Folge werden die beiden SSGI-Subdomänen zu einem aggregierten SSGI-Index zusammengeführt und damit auf dieselbe Hierarchiestufe wie der SGEI-Index gehoben.

Social Services of General Interest – SSGI: aggregierter Index

Aufgrund der vergleichsweise besseren Datenlage mit europaweit verfügbaren NUTS2-Indikatoren konnten eingangs zwei separate SSGI-Indices zu den Subdomänen Bildungswesen und Gesundheitswesen auf Basis von je vier Indikatoren gebildet werden. Diese beiden Indices korrelieren stark positiv miteinander und es ist daher zulässig, diese beiden additiv weiter zusammenzuführen. Der PEARSON Korrelationskoeffizient, der sich von -1 bis +1 bewegt, macht zwischen Bildungs- und Gesundheits-Indices +0.61 aus. Die Spannweite des additiv aggregierten SSGI-Index wird insgesamt aber kleiner, da sich einige extrem positiv- bzw. negativ-wertige Regionen des einen SSGI-Teilindex durch den Einfluss des anderen SSGI-Teilindex etwas ausgleichen. So hat etwa die NUTS2 Region R032 Bukarest-Ilfov zwar einen Z-transformierten Bildungs-Indexwert von ca. +6,75 aber ‚nur‘ ca. +1,43 Gesundheits-Indexwert, was nach halber Gewichtung dann additiv das Mittel von ca. +4,10 als SSGI-Indexwert ergibt. In Karte 6 sind die europäischen Regionen mit aggregiertem

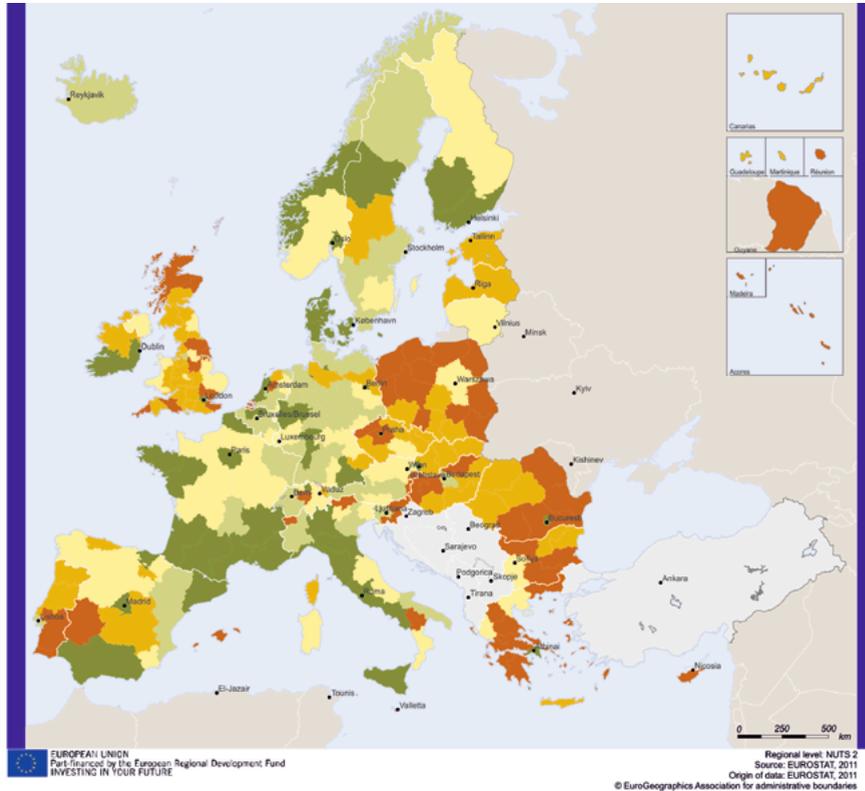
SSGI-Index dargestellt. Paris und die Ile de France nehmen eine Sonderstellung ein mit dem bei weitem überdurchschnittlichsten SSGI-Indexwert. Ansonsten ergeben sich für West- und Nordeuropa durchwegs moderat positive Indexwerte. Italien, Spanien, Irland und die Niederlande haben Regionen über und unter dem europäischen Durchschnitt, während Großbritannien, Portugal, Griechenland sowie die Staaten Mittelost-Europas weitgehend unterdurchschnittliche regionale SSGI-Indexwerte aufweisen. Einzig die Hauptstadtregionen von

Karte 6: Aggregierter regionaler Index zu Social Services of General Interest

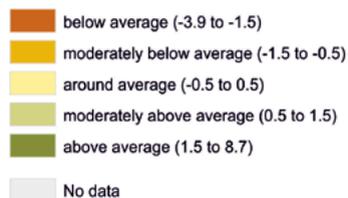


Quelle: aus Humer und Palma (2013b)

Karte 7: Regionale Typologie zu Social Services of General Interest



Standard-deviations from European average



Indicators

(Z-transformed; i.e. expresses deviation from mean in standard-deviation)

1. Attainment of lower education
(students in pre-primary edu. per 100 inh. of resp. age-group, 2009)
2. Attainment of higher education
(students in upper secondary edu. per 100 inh. of resp. age-group, 2009)
3. Attainment of tertiary education
(students in tertiary edu. per 100 inh. of resp. age-group, 2009)
4. Public finance
(national public expenditures on education per inh., 2009)
5. Availability of main health care
(available hospital beds per 100 000 inh., 2008)
6. Availability of primary health care
(physician and doctors per 100 000 inh., 2008)
7. Availability of additional care
(professional nurses and midwives per 100 000 inh., 2008)
8. Public finance
(national public expenditures on healthcare per inh., 2009)

Quelle: verändert nach Breuer et al. (2013) – bearbeitet von Humer und Palma

London, Athen, Bukarest, Laibach, Budapest, Bratislava und Prag stellen sich gegen dieses kontinentale Bild. Irland und Spanien sind im Vergleich der beiden SSGI-Teilindices insofern auffällig, als ihre Regionen in einem Teilindex über- im anderen Teilindex jedoch unterdurchschnittlich sind. Ansonsten – und das belegt auch der stark positive PEARSON

Korrelationswert – zeigen die europäischen Regionen einen gleichgeschalteten Trend hinsichtlich Bildungs- und Gesundheits-SSGI. Der kontinuierlich ausgeprägte SSGI-Index (Karte 6) kann analog zum SGEI-Fall ebenfalls mit diskreten Klassen in Form einer Typologie dargestellt werden (Karte 7). Nur in vereinzelten Fällen treten Regionen des weit überdurchschnittlichen SSGI-Typus in Nachbarschaft zu stark unterdurchschnittlichen Regionen auf – etwa im Gebiet um London, Sevilla, Palermo, Athen oder Bukarest.

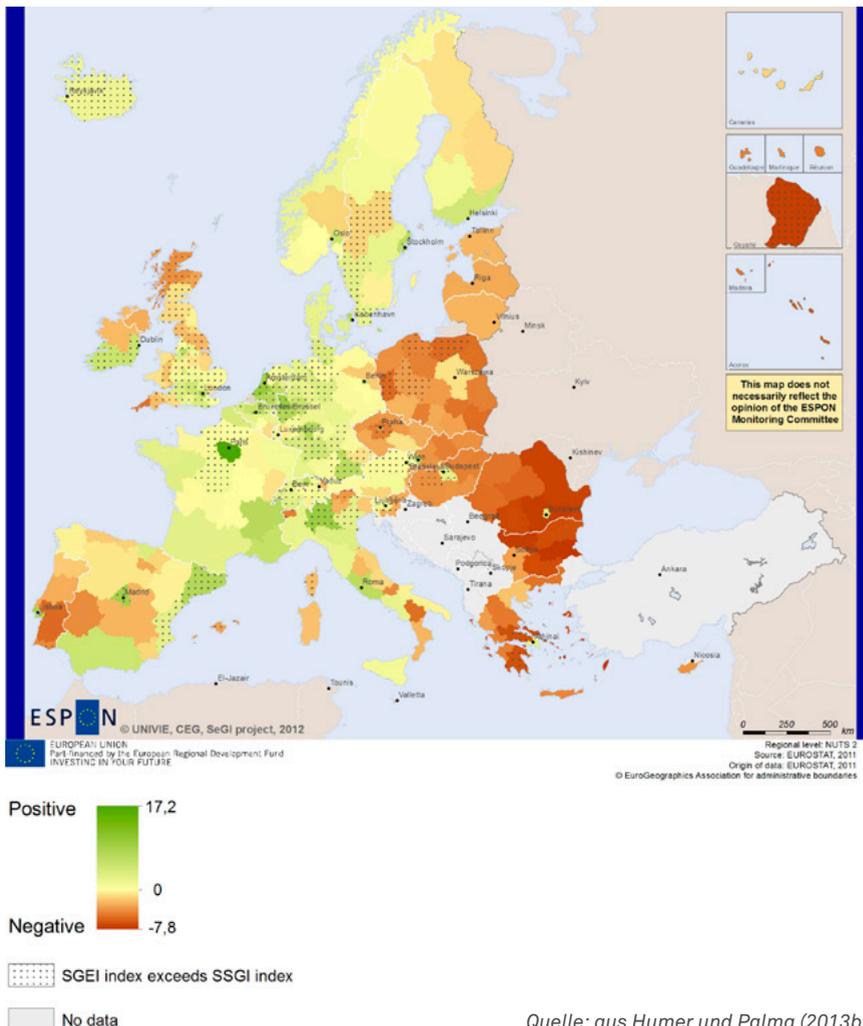
Services of General Interest – SGEI+SSGI: aggregierter Index

Im letzten Hierarchie-Schritt werden nun die Indices zu SGEI und SSGI miteinander zu einem Gesamt-SGI Index addiert. Da im vorangegangenen Schritt die beiden Teilindices zu SSGI – Bildungs- und Gesundheitswesen – jeweils halb gewichtet wurden, treffen sich nun die beiden Indices der Domänen SGEI und SSGI auf Augenhöhe, obwohl nur vier SGEI-Indikatoren gegenüber acht SSGI-Indikatoren in der Berechnung berücksichtigt werden. Im sozialwissenschaftlichen Sinn kann eine stark positive Korrelation zwischen SGEI- und SSGI-Index konstatiert werden – der PEARSON Koeffizient beträgt +0,62. Der durch Addition geschaffene aggregierte Index muss natürlich aufgrund seiner sehr heterogenen Hintergrund-Indikatoren mit Vorsicht interpretiert werden und eigentlich sind nur die großen, kontinentalen Bilder zulässig, genauer hinterfragt zu werden. Sehr wohl kann aber dieser SGI-Index die Gesamtsituation in Europa betreffend die Verfügbarkeit von SGI darstellen.

Die stark positive Korrelation deutet bereits darauf hin, dass sich SGEI- und SSGI-Werte der verschiedenen europäischen Regionen eher verstärken und sich ein polarisiertes Bild ergibt. Das heißt, überdurchschnittlich positiv mit SGEI ausgestattete Regionen haben tendenziell auch überdurchschnittliche Werte in der SSGI-Domäne und umgekehrt. Kontinental betrachtet performen insbesondere die Mittelwest-europäischen Regionen gut. Regionen in den europäischen Peripherien in den Alpen, im Süden sowie auf den Britischen Inseln und teilweise im Norden schwanken um den Durchschnittswert bzw. sind teilweise darunter. Weit unterdurchschnittlich stellt sich der Gesamt-SGI-Index

für die meisten Regionen der neuen EU-Mitgliedsstaaten sowie Griechenland dar. Hiervon ausgenommen sind lediglich die betreffenden Hauptstadtregionen. Der Karte 8 ist noch eine Erklärungskategorie hinzugefügt, indem die relative Besserstellung des SGEI-Teilindex im Vergleich zum SSGI-Teilindex mittels Schattierung angezeigt wird. Diese numerische Gegenüberstellung ist zulässig, da sich die Z-transformierten Werte beider Teilindices in ähnlicher Spannweite

Karte 8: Aggregierter regionaler Index zu Services of General Interest



Quelle: aus Humer und Palma (2013b)

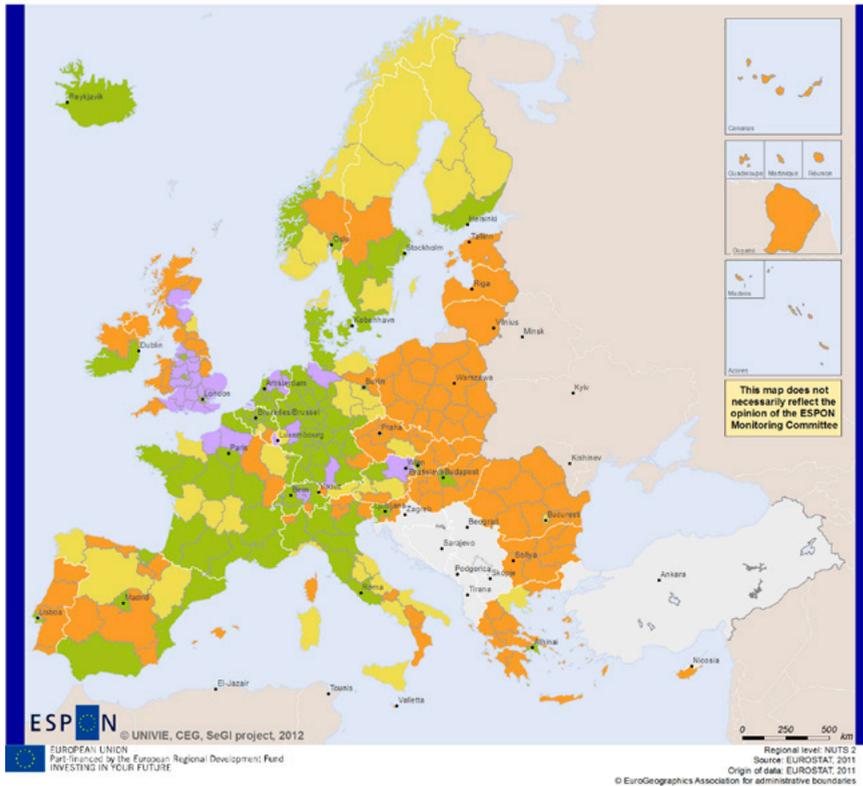
befinden. Der SGEI-Index reicht von -5,19 bis +8,79 – mit dem einzelnen positiven Ausreißer der NUTS2 Region UKI1 Inner London mit +11,18 – und der SSGI-Index reicht von -3,90 bis +8,71. Demnach sind vor allem genau in Regionen, die einen insgesamt überdurchschnittlichen SGI-Indexwert aufweisen, auch die SGEI-Indexwerte positiver als die SSGI-Indexwerte. Umgekehrt gilt, dass unterdurchschnittliche Regionen noch eine relativ bessere Ausstattung mit SSGI als mit SGEI haben. Kartographisch zeigt sich das durch die punktschattierten positiv gefärbten Regionen des europäischen Zentralraums versus den nicht schattierten, unterdurchschnittlichen Regionen der neuen EU-Mitgliedsstaaten.

Dies lässt den Schluss zu, dass technische Infrastrukturen der SGEI-Domäne indirekt auch eine bessere Ausstattung mit sozialen Diensten der SSGI-Domäne mit sich bringen. Dieses Argument wird noch verstärkt, wenn man die Erreichbarkeits- und Zulieferfunktion der SGEI für bestimmte Einrichtungen der SSGI berücksichtigt, also dass etwa in SGEI-überdurchschnittlichen Regionen schulische Einrichtungen leichter und in einer bestimmten Reisezeit von mehr Personen erreicht werden können.

In der nachfolgenden Karte 9 sind die Ergebnisse der SGEI- und SSGI-Teilindices in nicht-metrischer Form zu einer Gesamtaussage kombiniert. Durch Kreuzung der beiden Indices am jeweiligen Durchschnittswert wird jede der 286 NUTS2 Regionen in vier SGI-Ausstattungssektionen unterteilt, in denen beide Teilindices positiv, je einer positiv und negativ sowie beide negativ sind. Aufgrund der oben festgestellten positiven Korrelation zwischen den beiden Indices haben erwartungsgemäß die grün gefärbten Regionen – +SGEI und +SSGI – sowie die orange gefärbten Regionen – -SGEI und -SSGI – die größten Fallzahlen. Interessanter erscheinen die ambivalenten Regionen. Überdurchschnittliche Werte in den SGEI bei gleichzeitiger unterdurchschnittlicher SSGI-Ausstattung – siehe lila Farbgebung – sind in erster Linie in England und Schottland gehäuft sowie in Großstadt(-nahen)-Regionen Frankreichs, der Niederlande, Luxemburgs, Deutschlands, der Schweiz und Österreichs. Während für die englischen Regionen wohl die stark industrielle, ökonomische Ausrichtung als Erklärung dienen kann, ist in den kontinental-europäischen Fällen davon auszugehen, dass mithilfe von SGEI-Erreichbarkeiten unterdurchschnittliche Ausstattung an SSGI kompensiert wird. So hat etwa die NUTS2 Region AT12 Niederösterreich keine nennenswerten tertiären Bildungseinrichtungen, sehr wohl aber umfangreiche Infrastrukturverbindungen

zur Hauptstadtregion NUTS2 AT11 Wien. Der umgekehrte Fall – siehe gelbe Farbgebung – von unterdurchschnittlicher SGEI-Ausstattung bei besserer SSGI-Ausstattung ist in erster Linie in Peripherien der EU15-Mitgliedsstaaten zu finden. Strukturell und/oder geographisch benachteiligte Gebiete wie etwa in den Alpen, Süditalien, den neuen deutschen Bundesländern oder den dünn

Karte 9: Regionale Kreuz-Typologie zu Services of General Interest



Cross of SGEI index and SSGI index

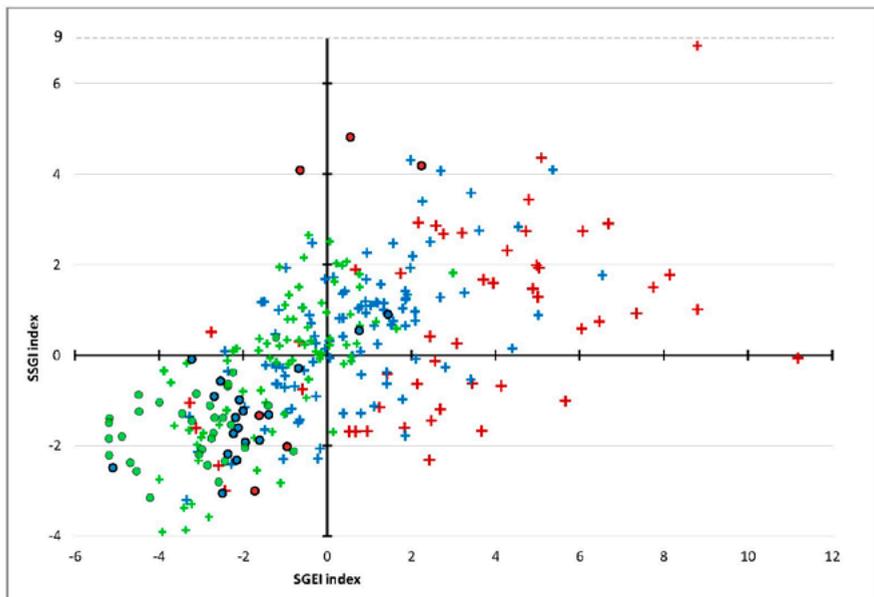
- Positive SGEI index and positive SSGI index
- Positive SGEI index and negative SSGI index
- Negative SGEI index and positive SSGI index
- Negative SGEI index and negative SSGI index
- No data

Quelle: aus Humer und Palma (2013b)

besiedelten nordischen Gebieten gehören zu diesem Typus. Dieser Typus kommt fast ausschließlich in Staaten mit hohen öffentlichen Aufwendungen vor, sprich, es werden für diese Regionen große Anstrengungen unternommen, trotz der Standortchwächen – die sich in negativen SGEI-Indexwerten ausdrücken – durch nationale Interventionen dennoch gewisse Lebensqualitätsstandards – repräsentiert durch überdurchschnittliche SSGI-Indexwerte – erzielen zu können.

Die positive Korrelation von SGEI- und SSGI-Index zeigt sich graphisch auch im nachfolgenden Punktdiagramm, in dem die SSGI-Indexwerte auf der y-Achse und die SGEI-Indexwerte auf der x-Achse aufscheinen. Die Mehrzahl der Regionen befindet sich in Quadrant I – wo beide Indexwerte positiv sind – bzw. in Quadrant III – wo beide Indexwerte negativ sind. Zusätzlich werden die 286 Punkte – sprich NUTS2 Regionen – anhand territorial-politischer Merkmale aufgeschlüsselt.

Abb.12: Korrelation der regionalen SSGI- und SGEI- Indices anhand territorial-politisch charakterisierter NUTS2 Regionen



Quelle: aus Humer und Palma (2013b)

Aus politischer Sicht sind die Regionen als Teil der (a) EU15 sowie 3EFTA oder (b) Teil der neuen EU-Mitgliedsstaaten deklariert, aus territorialer Sicht wurden in aggregierter und generalisierter Form die oben erwähnte Raumtypisierung von OECD und DG REGIO (CEC 2010c, Dijkstra und Ruiz 2010) herangezogen, die im genauen Datensatz auf NUTS3 Ebene und in fünf Unterteilungen vorliegt. An dieser Stelle wird lediglich eine Dreiteilung in (i) urban, (ii) intermediär und (iii) ländlich vorgenommen. Mit intermediären Regionen sind im Wesentlichen suburbane Regionen gemeint, aber auch ländliche mit einer Großstadt.

Es zeigen sich im Diagramm zwei klare Trends. Erstens ist die Punktwolke von negativ nach positiv entlang ländlicher – intermediärer – urbaner Regionen strukturiert und zweitens zeigt sich eine ebenso klare Abfolge von Regionen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten am negativen Ende hin zu Regionen der EU15 und 3EFTA am positiven Ende der Punktwolke. In Kombination betrachtet sind demnach die ländlichen Regionen der neuen EU-Mitgliedsstaaten die nach SGEI- und SSGI-Indices nachgereihten Regionen, die urbanen Regionen der EU15+3EFTA die Begünstigsten. Die wenigen als urban eingestuften EU15-Regionen in Quadrant III sind übrigens durchwegs Übersee- bzw. Inselregionen Frankreichs und Portugals sowie das spanische Ceuta. Von den Regionen der neuen EU-Mitgliedsstaaten schaffen es lediglich vier in den ersten Quadranten: CZ01 Prag, SK01 mit Bratislava, HU10 mit Budapest und SI02 Westslowenien mit Laibach. Im Quadrant IV –mit überdurchschnittlichem SSGI-Index, aber unterdurchschnittlichem SGEI-Index – befinden sich vor allem ländliche Räume der EU15, und in Quadrant II –mit unterdurchschnittlichem SSGI-Index, aber überdurchschnittlichem SGEI-Index – sind vermehrt urbane und intermediäre Regionen der EU15.

An dieser Stelle kann festgehalten werden, dass die Regionen Europas jedenfalls unterschiedliche Ausstattungen mit SGEI- und SSGI-Einrichtungen haben und dass die sub-nationalen, regionalen Muster mit territorialen – im Sinne von siedlungstechnischen – Gegebenheiten zusammenhängen. Die supra-nationale Ausdifferenzierung in EU15 und 3EFTA versus Neu-EU12 zeigt deutlich, dass es offenbar ein West-Ost-Gefälle hinsichtlich der SGI-Performance gibt. Hinter dieser Differenzierung steckt weitgehend ein „Wie viel?“, denn die EU15+3EFTA repräsentieren die traditionellen, volkswirtschaftlich fortgeschrittenen Wohlfahrtsstaaten Europas. Die nach Quantitäten orientierte Differenzierung steht somit im augenscheinlichen Widerspruch zur entlang des „Wie?“ ausgearbeiteten Typologie der planungspolitischen SSGI-Organisation aus

dem vorangegangenen Empirie-Kapitel 4.1, dessen Ergebnis eher als Nord-Süd Gefälle innerhalb Europas konstatiert werden kann. Problematisch erscheint in dieser Zusammenschau, dass die planungspolitischen Organisationsformen – insbesondere zu SSGI – im Territorium der NUTS0, also der Nationalstaaten abgehandelt werden, während die räumlichen Ausprägungen eher entlang einer regionalen Dimension passieren – sprich, nationale Rahmenbedingungen oftmals für Regionen mit ganz unterschiedlichen territorialen Voraussetzungen gelten. Dies dürfte vor allem in Staaten mit stark top-down orientierten SSGI-Organisationsformen zu Ineffizienzen bzw. Zielverfehlungen führen. Zu klären bleibt noch, inwieweit es die physischen, also siedlungstechnischen, territorialen Voraussetzungen sind, die die SGI-Ausstattung der europäischen NUTS2 Regionen mitentscheiden, oder ob sozial-ökonomische Gegebenheiten einen noch wichtigeren Rahmen setzen. Dies wird im nachfolgenden Unterkapitel abgehandelt.

4.2.3

Regionale SGI-Indices in deren territorialen, sozialen und ökonomischen Kontexten

Mögliche Driver für SGI-Bereitstellung sind – wie im vorigen Kapitel 3 bereits konzeptionell diskutiert – gesellschaftlicher und ökonomischer Natur. Die auf Basis von vergleichbaren Indikatoren errechneten Indices zu SGEI und SSGI bieten die Gelegenheit, den Einfluss potentieller Driver statistisch zu erfassen. Dafür werden repräsentativ verfügbare Indikatoren zu territorialen, makroökonomischen und sozioökonomischen Zuständen der europäischen NUTS2 Regionen herangezogen und in Korrelation zu den SGI-Indices gesetzt. Hinter jeder zu berechnenden Korrelation steckt eine Annahme. Die beiden ersten Kontextindikatoren *d* und *t* stehen für die siedlungstechnischen, territorialen Gegebenheiten. Bevölkerungsdichte soll positiv mit den SGI-Indikatoren korrelieren, der Anteil ländlicher Bevölkerung negativ, da SGI-Bereitstellung in ländlichen Räumen schwieriger sein sollte. Die nächsten beiden Indikatoren *e* und *l* beziehen sich auf die Situation der regionalen Volkswirtschaft und des Arbeitsmarktes. BIP pro Kopf und Erwerbsquote sollten positiv mit dem Ausstattungsniveau von vor allem SGEI korrelieren. Die beiden letzten Indikatoren *w* und *s* stehen für individuelle Rahmenbedingungen der Bevölkerung, was Lebensqualität und finanzielle Möglichkeiten betrifft. Eine hohe Lebenserwartung soll positiv korrelieren mit vor allem dem SSGI-Angebot in einer Region, das verfügbare Haushaltseinkommen muss als

erklärende Variable für die SGI-Indices interpretiert werden, da wohlhabendere Haushalte in der Lage sein sollten, mehr und bessere SGI nachzufragen und zu konsumieren. Die nachfolgende Tabelle 17 zeigt die resultierenden PEARSON Korrelationskoeffizienten im Detail.

Tab.17: Korrelation nach PEARSON zwischen SGI-Indices und Kontextindikatoren für EU27+3EFTA auf NUTS2 Ebene

	KONTEXTINDIKATOREN (2009, 2010)					
	TERRITORIAL/ DEMOGRAPHISCH		MAKROÖKONOMISCH		SOZIOÖKONOMISCH	
aggregierte regionale Indices für EU27+3EFTA	(d) Bevölkerungsdichte	(t) Anteil der ländlichen Bevölkerung an d. Gesamtbev.	(e) BIP pro Kopf	(l) Erwerbsquote	(w) Lebenserwartung	(s) verfügbares Haushalts-Einkommen pro Kopf
SGEI	0,409	-0,513	0,682	0,421	0,456	0,620
SSGI	0,204	-0,312	0,529	0,185	0,353	0,481
SGI	0,364	-0,480	0,688	0,364	0,459	0,625

Datenquellen: (d), (e), (l), (w), (s): EUROSTAT // (t): aggregiert auf NUTS2 Ebene nach CEC 2010c
 (d) inhabitants per km², 2009 // (t) share of population living in predominantly rural NUTS3 regions in %, 2010
 (e) GDP in € per capita, 2009 // (l) labour participation rate in %, 2010
 (w) life expectancy at birth in years, 2009 // (s) average disposable household income in € per capita and year, 2009

Quelle: verändert nach Humer und Palma (2013b)

Die Annahmen werden durch die Korrelationswerte nach PEARSON bestätigt. Wie im Methoden-Kapitel eingeführt, reicht der PEARSON Korrelationskoeffizient von -1 bis +1. Im sozialwissenschaftlichen Kontext ist es zulässig, ab einem Wert von +/-0,4 von einer Korrelation mit Erklärungswert zu sprechen, ab +/-0,6 sogar von einem starken Erklärungswert. Insgesamt ist festzuhalten, dass die Korrelationswerte bezüglich SGEI-Index generell stärker ausgeprägt sind als bezüglich SSGI-Index. Das kann auf die Eignung der einzelnen Hintergrundindikatoren an sich bzw. auf die räumliche Analyseebene – NUTS2 – zurückzuführen sein.

Jedenfalls scheint die Bevölkerungsdichte als Kontextindikator vergleichsweise unwichtig zu sein. Am ehesten korreliert noch der SGEI-Index – mit ca. 0,41. Klar negativ korreliert erwartungsgemäß der Anteil ländlicher Bevölkerung

mit allen drei aggregierten SGI-Indices. Wiederum ist der Infrastruktur-lastige Index zu SGEI hier aussagekräftiger. Die relativen Unterschiede in der Stärke der territorial-demographischen Korrelationswerte kann mit der expliziten physischen Präsenz der SGEI sowie deren höheren Anspruch an verfügbarer kritischer Masse an Nachfrage erklärt werden. Zudem sind SSGI wie etwa Standorte von Allgemeinärzten oder Vorschulen von vergleichsweise geringerer Zentralität als netzwerkartige SGEI-Infrastrukturen.

Der Indikator zum regionalen BIP pro Kopf weist im Vergleich mit allen anderen Kontextindikatoren die jeweils stärkste Korrelation mit SGEI, SSGI und SGI-Index auf, was eine Simplifizierung Richtung ‚SGI-Ausstattung ist gut, wo hohe finanzielle Mittel sind‘ anregt. Die volkswirtschaftliche Situation einer Region ist wohl auch ein entscheidender Driver. Die Korrelationswerte für den Indikator zur Beschäftigungsquote spiegeln sehr gut die Bedeutung von SGEI und SSGI für den Arbeitsmarkt wider. Während SGEI konstituierend wichtig sind für ein vitales Arbeits- und Unternehmensumfeld, sollen SSGI ja möglichst unabhängig vom Beschäftigungsstatus empfangen werden können. Insofern ist es nachvollziehbar, dass der PEARSON Wert im Falle des SGEI-Index mit ca. +0,42 einen Zusammenhang deutlich macht, während der PEARSON Wert für den SSGI-Index mit nur ca. +0,19 keinen wirklichen Zusammenhang erkennen lässt.

Dieser Argumentation folgend ist es dann eigentlich überraschend, dass der Indikator zur Lebenserwartung stärker mit dem SGEI-Index als mit dem SSGI-Index korreliert. Den statistischen Ergebnissen folgend ist es eigentlich die Kombination aus SGEI und SSGI, repräsentiert durch den Gesamt-SGI-Index, der mit ca. +0,46 am stärksten mit Lebenserwartung auf NUTS2 Ebene korreliert. Der zweite sozioökonomische Beitrag in der Analyse, der Indikator zum verfügbaren Haushaltseinkommen pro Kopf, bestätigt das Argument bezüglich der Wichtigkeit von Kapital-Ausstattung aus der Makro-Perspektive – siehe BIP pro Kopf – auch für die individuelle Ebene. Regionen mit finanziell potenten Haushalten sind also generell besser ausgestattet mit SSGI und speziell SGEI. Letztere werden aufgrund der Wettbewerbsregeln weniger staatlich gefördert und sozialpolitische Ausgleichsmechanismen sind daher weniger möglich, was den vergleichsweise stärkeren Zusammenhang von wohlhabenden Haushalten zum SGEI-Index als zum SSGI-Index miterklären kann.

Nach dieser bivariaten Analyse sollen nun durch einen kombinierten, multivariaten Ansatz in Form einer Regressionsanalyse die Zusammenhänge

gerichtet und gewichtet werden. Den Ergebnissen in der Tabelle und den Interpretationen oben folgend, zeichnen sich die drei Indikatoren t – Anteil der ländlichen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung, e – regionales BIP pro Kopf – und s – verfügbares Haushaltseinkommen pro Kopf – als die Indikatoren mit den stärksten Erklärungswerten bezüglich SGI-Indices ab – $t=-0,48$, $e=+0,69$, $s=+0,63$. Mit der nun folgenden Regressionsanalyse kann auch die relative Wichtigkeit der einzelnen Indikatoren zur Erklärung der SGI-Indexwerte in den europäischen Regionen in der Zusammenschau herausgefunden werden. In dieser Regressionsanalyse wird also der SGI-Index die abhängige, also zu erklärende Variable und muss durch die Kontextindikatoren t , e und s , also den unabhängigen Variablen erklärt werden. Die Regressionsanalyse resultiert in einem zufriedenstellenden R^2_{corr} von 0,562 bei einem Signifikanzniveau von 99%, sprich die drei Kontextindikatoren vermögen den SGI-Index zu über 56% zu erklären. Die drei unabhängigen Variablen haben aber einen durchaus unterschiedlichen Erklärungswert BETA. Im Detail sind das die BETA-Werte $e=+0,45$, $t=-0,30$ und $s=+0,18$. Somit bietet der sozioökonomische Indikator zum verfügbaren Haushaltseinkommen pro Kopf nicht viel zusätzlichen Erklärungswert, der nicht schon im Wesentlichen durch die beiden anderen, makroökonomischen und territorialen Indikatoren e und t abgedeckt wäre. Da die Kontextindikatoren e und s eine Autokorrelation nach PEARSON von +0,81 aufweisen, kann die Variable s eigentlich aus der Regressionsgleichung gestrichen werden, ohne den Erklärungswert erheblich zu reduzieren. Diese Überlegung führt zur finalen Regressionsanalyse, in der BIP pro Kopf und der Anteil der ländlichen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung als erklärende Variablen übrig bleiben. In dieser fokussierten Regressionsanalyse ergibt sich immer noch ein R^2_{corr} von 0,553 bei einem Signifikanzniveau von 99%. Die BETA Werte verändern sich konsequenterweise auch und weisen den makroökonomischen Indikator e – regionales BIP pro Kopf – mit +0,60 als relativ bedeutender aus als den territorial-demographischen Indikator t – ländliche Bevölkerung – mit -0,30.

Die Erkenntnis aus beiden statistischen Berechnungen – der Korrelations- wie der Regressionsanalyse – stützt den Erklärungsansatz zu den regional heterogenen Ausstattungen von SGI in den europäischen Regionen, dass es in erster Linie die regionalen makro- und sozioökonomischen Bedingungen sind, die Einfluss auf den regionalen SGI-Ausstattungsgrad haben. Von sekundärer Wichtigkeit sind die physisch-räumlichen Gegebenheiten, insbesondere die Siedlungsstrukturen, die einen wesentlichen Einfluss ausüben.

4.2.4

Erkenntnisgewinn und Diskussion

Dieser zusammenfassende Blick auf SGI-Bereitstellung in den verschiedenen Subdomänen zeigt die heterogene Situation in den Regionen Europas und ermöglicht – dank der insgesamt fünf SGI-Indices – eine differenzierte Auseinandersetzung mit den territorialen Gegebenheiten und SGI-Ausstattung, in der sub-national betrachtet die urban geprägten Regionen besser performen, kontinental betrachtet die Westeuropäischen Staaten der EU15. Kontextuell argumentiert, sind es die regionalen (makro-)ökonomischen sowie territorial-demographischen Umstände, die den meisten Erklärungswert für die regionale Heterogenität in der SGI-Ausstattung liefern. Hohe regionalwirtschaftliche Produktivität und finanziell abgesicherte Haushalte sind kollektiv bzw. individuell gesehen die wichtigsten Driver und bedingen maßgeblich die SGI-Ausstattung einer Region. Eine effektive Bereitstellung von SGI ist also generell einfacher in Regionen mit hoher Bevölkerungsdichte und guten Erreichbarkeitsstrukturen. Die Problemregionen sind gegenwärtig eindeutig die ländlich-peripheren Gebiete. Die Zielsetzungen der universellen SGI-Bereitstellung und Territorialen Kohäsion sind hier umso mehr in Bedrängnis, als benachteiligte, weniger dicht besiedelte Gebiete auch nur einen geringen Anteil an der Gesamtbevölkerung ausmachen und dennoch eine überproportionale Aufmerksamkeit in der SGI-Organisation brauchen.

Unter Einbeziehung der Ergebnisse aus Kapitel 4.1 kann ein signifikanter Zusammenhang zwischen dem „Wie?“ und dem „Wie viel?“ in der SGI-Organisation ausgeschlossen werden. Wie also SGI politisch-planerisch organisiert werden ist grundsätzlich eine andere Frage als wie viel SGI-Ausstattung in den Regionen tatsächlich da ist. Ökonomische und soziodemographische Quantitäten entscheiden, wie eben gezeigt, eher darüber. So mögen die Organisationsformen von z.B. der Slowakei und Rumänien in der Art und Weise durchaus mit denen der skandinavischen Ländern korrespondieren – etwa in der Wichtigkeit der lokalen Gebietskörperschaftsebene –, die Quantitäten in der SGI-Ausstattung sind dennoch eklatant unterschiedlich.

Dieses kurze Resümee stößt auf Basis der eben getroffenen Erkenntnisse noch einen Gedanken für die regionalpolitische Ebene an. Wenn es um (fiskal-)politische Interventionen geht, ist die Förderung eines ganzheitlich betrachteten

regionalwirtschaftlichen Umfeldes von Bedeutung, das Wohlstand-erhaltend und -schaffend wirkt. Durch hohes regionales BIP und einkommensstarke Haushalte kann indirekt eine positive Entwicklung in der SGI-Bereitstellung unterstützt werden. Realpolitisch ist es keine einfache Aufgabe, aber immer noch machbarer, verglichen mit direkten Interventionen in anderen Driving Forces wie etwa eine Steuerung der räumlich-demographischen Entwicklung, die langfristig meist ohne Erfolg bleiben.

4.3

Vertikale und horizontale Planung von SGI am Beispiel des EU-Mitgliedsstaats Österreich

Die bisherigen Empirie-Kapitel 4.1 und 4.2 haben zu einem komparativen Erkenntnisgewinn beigetragen. In diesem dritten und letzten Teil steht eine konkrete Abhandlung von strategischen/ vertikalen sowie von sektoralen/ horizontalen Organisations- und Bereitstellungsformen für SGI im Mittelpunkt. Bezugnehmend auf den Analyserahmen aus Kapitel 3 wird also danach gefragt, warum bestimmte SGI so bereitgestellt werden. Diese C zweifelt aufgrund der oben gezeigten Heterogenität von politisch-planerischen sowie territorialen Voraussetzungen eine vertikal und horizontal integrative Organisation und Bereitstellung von SGI zum Wohle einer gemeinsamen europäischen Zielerreichung an. Zum einen soll anhand vertikaler Verbindungen von EU-Planungsstrategien bzw. Direktiven und nationalen Planungsdokumenten gezeigt werden, inwieweit europäische Zielsetzungen national eingearbeitet und umgesetzt werden – mit einem Schwerpunkt auf Telekommunikations-SGEI. Zum anderen stehen die intranationalen SSGI-Sektorpolitiken – am Beispiel des Gesundheitswesens – sowie Raumordnung als Querschnittspolitik im Fokus. Als Untersuchungsraum wird der EU-Mitgliedsstaat Österreich herangezogen. Die nachfolgenden Ausführungen fußen zu guten Teilen auf einer nationalen Fallstudie „ESPON SeGI Case Study Report Austria“ von Gruber, Humer und Faßmann (2013) inklusive sechs vom Autor dieser Arbeit durchgeführten Stakeholderinterviews [Interviews1-6], einem Buchbeitrag (Faßmann und Humer 2013a) und mehreren wissenschaftlichen Vorträgen (Humer 2013a, 2013b und 2013c) zu Themen der Regionalpolitik und Raumordnung in Österreich sowie einer Teilnahme des Autors an einem Experten-Assessment zur EU-Direktive 2014/61/EU über kostenreduzierende Maßnahmen im Breitbandausbau (EU 2014). Die Erörterungen werden durch ein einleitendes Unterkapitel zum Charakter der Wohlfahrts- und Planungspolitik und SGI in Österreich sowie

abschließenden Gedanken zu räumlichen und raumpolitischen Implikationen eingerahmt.

4.3.1

SGI-relevantes zur Wohlfahrts- und Planungspolitik in Österreich

Ähnlich der gesamteuropäischen historischen Entwicklung (siehe Kapitel 2.1) folgt der Ausbau technischer und sozialer Infrastrukturen und Diexnste in Österreich ebenso einem städtisch-ländlichen Pfad. Je nach Stand der industriellen Entwicklung wurden Infrastrukturnetze abseits der Metropole Wien in manchen Regionen, die der Rohstoffgewinnung oder -verarbeitung dienten, früher ausgebaut; z.B. Mur-Mürz-Furche und Linz. Ab Mitte des 20. Jahrhunderts entwickelten sich auch in intensivtouristischen Gebieten manche Dienste der Daseinsvorsorge überaus positiv. Der größte Ballungsraum Wien nahm insbesondere in Sachen sozialer Infrastruktur – Wohnbau, Spitäler etc. – eine Vorreiterrolle ein. Im heutigen Vergleich sind die österreichischen Regionen im guten Durchschnitt Europas (siehe Karten 3 und 7 in Kapitel 4.2). Nicht zuletzt aufgrund territorialer, topographischer Gegebenheiten in den alpinen Bundesländern sind SGEI teilweise unterdurchschnittlich ausgebaut, dafür sind SSGI im Europavergleich besser bereitgestellt. Bei der Organisation und Bereitstellung von SGEI ist Österreich als EU-Mitgliedsstaat seit 1995 den in Kapitel 3.1.1 bereits abgehandelten supranationalen Wettbewerbs- und Binnenmarktregularien verpflichtet. Dementsprechend erfuhren die Infrastruktursektoren des Transport- und Kommunikationswesens eine zunehmende Liberalisierung. Die Organisation der SSGI ist weitgehend in nationaler Autonomie und vergleichsweise räumlich explizit organisiert, die regionale Bundesländerebene sowie die lokale Gemeindeebene spielen in der Erbringung der SSGI eine bedeutende Rolle. Demgemäß ist Österreich dem Organisations-Typ 23 (siehe Karte 1 in Kapitel 4.1) zugeordnet. Das ist zum einen mit der föderalen Struktur der Republik, mit der multi-level aufgesetzten Raumordnung sowie mit der stark sozialpolitischen Tradition des Landes zu erklären. Die neun Bundesländer sind verfassungsrechtlich dem Bund gleichgestellt und besitzen ebenfalls Gesetzgebungs- und Selbstverwaltungskompetenz. Insbesondere in Angelegenheiten von SGI mit geringer Zentralität nehmen die Bundesländer daher eine wichtige Organisationsfunktion ein, die Gemeinden tragen viel Verantwortung im operativen Betrieb.

An sich kann Österreich als ein typischer kontinentaleuropäischer sozialer Wohlfahrtsstaat bezeichnet werden, der gekennzeichnet ist durch ein hohes Maß an öffentlicher Intervention, sozialen Absicherungsmechanismen und ‚Sicherheit vor Dynamik‘. Hohe Staatsausgaben, ein extensives Besteuerungssystem, Finanzausgleich zwischen Gebietskörperschaften, einflussreiche Gewerkschaften, Wirtschafts- und Sozialpartner und eine relativ konservative Familien- und Bildungspolitik sind Kennzeichen des sozialpolitischen Funktionierens der föderal organisierten Republik Österreich (Lichtenberger 2000). Den Ausführungen in Kapitel 3.3.1 folgend ist für das österreichische Wohlfahrtssystem erstens ein hoher Grad an Dekommodifizierung festzustellen; also Marktunabhängigkeit in der Versorgung der Bürger durch einen großen Beitrag staatlicher Dienste. Zweitens ist in Bezug auf Stratifizierung das österreichische Sozialsystem vergleichsweise undurchlässig. Durch eine enge Koppelung der Sozialleistungen an Arbeits- und somit Bildungsvoraussetzungen werden gesellschaftsstrukturierende Mechanismen in der Sozialpolitik verfestigt.

Raumordnung als Querschnittspolitik ist in den Kompetenzartikeln 12 bis 14 der Österreichischen Verfassung nicht erwähnt und somit nach dem Generalartikel 15 der Agenda der Bundesländer zugeordnet (Schindegger 1999). Gemeinsam mit Belgien hält Österreich somit eine Ausnahmestellung in den EU-Mitgliedsstaaten, indem die nationale Ebene – NUTSO – keinerlei formelle Kompetenz in der nominellen Raumordnung hat. Anfang der 1970er Jahre wurde als Kompensation dazu vom damaligen Bundeskanzler Kreisky mit der Österreichischen Raumordnungskonferenz ‚ÖROK‘ eine ständige, politisch hochrangige Plattform geschaffen, die heute mehr denn je raumrelevante Angelegenheiten zwischen den Gebietskörperschaftsebenen gemeinsam bearbeitet und auch als Sprachrohr Richtung Europäischer Union fungiert. In Analogie zu Kapitel 3.3.2 sind die Charakteristika der österreichischen Raumordnung kurz so zu umreißen: ein dezentrales, multi-hierarchisches System mit hoher lokaler Autonomie (R1) mit starker formeller Verankerung (R2) aber in der Praxis oft gegenüber sektoralen – v.a. gegenüber Bundesmaterien – Interessen hintangestellt (R3), den Paradigmen des Ausgleichs und der Nachhaltigkeit verschrieben (R4) und mit relativ starren verbindlichen Instrumenten, jedoch zunehmender Bereitschaft zu vertikalen und horizontalen Kooperationsformen ausgestattet (R5). Die meisten Bundesländer operieren mit dem Zentrale Orte Konzept (Weichhart et al. 2005) als wichtigstem regionalplanerischen Instrument. Der Erfolg der Raumordnung kann in

Anbetracht der Siedlungs- und Verkehrsstrukturen als mäßig bezeichnet werden. Die räumliche Strukturierung Österreichs erfolgt auch aufgrund der Selbstverwaltungskompetenz und Hoheit über die örtliche Raumplanung der Gemeinden sehr kleinteilig (Faßmann und Humer 2013a) und orientiert sich vor allem in Ballungsräumen nicht konsequent an Verkehrsachsen. Innere und grenzperiphere Regionen sind tendenziell stärker von Bevölkerungsverlust durch Abwanderung, geringen Siedlungsdichten und dispersen Siedlungsstrukturen betroffen, während in zentralen Räumen Bevölkerungsgewinne verzeichnet werden. Dem räumlichen Ausgleichsgedanken folgend kommt den peripheren Regionen besondere Aufmerksamkeit zu und der Aufrechterhaltung von Diensten der Daseinsvorsorge wird dabei große Bedeutung beigemessen (Favry et al. 2006). Die Versorgungsraten sind bis dato nahe 100%, wie eine empirische Untersuchung von Gruber et al. (2013) zeigt. Die zukünftigen Herausforderungen, wie in Kapitel 3.2.3 aus europäischer Perspektive skizziert, werden aber auch für Österreich nicht einfach zu bewältigen sein.

In weiterer Folge soll geklärt werden, inwieweit sich Österreich an gemeinsamen europäischen Zielen in punkto räumlicher Entwicklung insbesondere zu Services of General Interest orientiert und welche Schwierigkeiten bei dieser vertikalen Überführung auftreten können.

4.3.2

Vertikale Integration von europäischen (SGI-)Vorgaben in die österreichische Planungspolitik

Die vertikale Verknüpfung von EU-Vorgaben und nationalen Politiken wird anhand zweier Stränge diskutiert. Zuerst geht es um eine strategisch, querschnittsorientierte Einbettung mittels Zusammenschau von strategischer Programmierung der EU-Regionalpolitik sowie der nationalen Raumentwicklung in Österreich. Danach erfolgt eine sektorale Betrachtung anhand einer ausgewählten EU-Direktive zum Breitbandausbau und wie diese Direktive Eingang in die formellen Strukturen des EU-Mitgliedsstaates Österreich findet.

Strategisch-räumlicher Blickwinkel: EU Regionalpolitik und nominelle Raumordnung

Das Österreichische Raumentwicklungskonzept ‚ÖREK‘ (ÖROK 2011) ist eine traditionell zehnjährige, integrative Strategie für die räumliche Entwicklung des Landes und wird von obersten politischen Stellen, d.h. vom Bundeskanzleramt,

sämtlichen Ministerien, Landeshauptleuten und Vorsitzenden von Städte- und Gemeindebund sowie Wirtschafts- und Sozialpartnern abgesegnet. Die aktuelle Strategie ÖREK 2011 ist in vier Säulen – Wettbewerbsfähigkeit, Gesellschaft, Energie und Governance – und weiter in 14 Handlungsfeldern – z.B. zu Förderung der Forschung und Entwicklung, zu Integrationsfragen oder zu nachhaltiger Mobilität – mit jeweils mehreren Aufgabenbereichen untergliedert. Für SGI besonders relevant ist das Handlungsfeld „2.2 Sicherung der lokalen und regionalen Daseinsvorsorge“. Darin enthalten sind die Aufgabenbereiche (ÖROK 2011):

- 2.2.1 Raumsensible Bildungspolitik: Versorgungsstandards festlegen,
- 2.2.2 Mindeststandards der öffentlichen Verkehrserschließung definieren,
- 2.2.3 Zentrale Orte als Standorte sozialer Infrastruktur nutzen,
- 2.2.4 Daseinsvorsorge neu organisieren: Modellbeispiele ausarbeiten, Übertragbarkeit prüfen,
- 2.2.5 Regional differenzierte, aktive Arbeitsmarktpolitik verstärken.

Die verschiedenen Handlungsfelder sollen über die betreffenden verantwortlichen Stellen vorangetrieben werden. Von europäischer Ebene her erscheint die EU-Agenda der Regionalpolitik mit Fördertöpfen zur Europäischen Regionalentwicklung ‚EFRE‘ und dem Europäischen Sozialfonds ‚ESF‘ am besten geeignet, um zur operativen Umsetzung des ÖREK 2011 beizutragen. Für den Programmplanungszeitraum 2014 bis 2020 hat die Europäische Kommission insgesamt elf Thematische Ziele ausgegeben, entlang derer die Fördergelder vergeben werden sollen (Haindl et al. 2012: 14ff).

- TZ01 Forschung und Entwicklung
- TZ02 Informations- und Kommunikationstechnologien
- TZ03 Klein- und Mittelbetriebe
- TZ04 CO² Verringerung
- TZ05 Klimawandelanpassung
- TZ06 Umweltschutz und Ressourceneffizienz
- TZ07 Nachhaltigkeit im Verkehrswesen
- TZ08 Förderung von Beschäftigung
- TZ09 Bekämpfung der Armut
- TZ10 Lebenslanges Lernen
- TZ11 Effiziente Verwaltung

Die EU-Mitgliedsstaaten müssen sich daraus auf wenige Ziele fokussieren und 80% ihrer EFRE-Mittel dafür aufwenden. Österreich hat in der Einreichfassung

der sogenannten Partnerschaftsvereinbarungen, dem STRAT.AT 2020 (ÖROK 2014), mit der Europäischen Kommission den Schwerpunkt im EFRE auf die Ziele TZ01, TZ03, TZ04, TZ06, TZ08 und TZ09 gelegt, sowie im ESF auf TZ08, TZ09 und TZ10. Im STRAT.AT 2020 wird zwar auch Bezug auf die nationale Raumstrategie ÖREK 2011 gegeben, eine direkte Unterstützung aus den EU-Förderungen für das ÖREK 2011 Handlungsfeld 2.2 wird es aber laut STRAT.AT 2020 de facto nicht geben. In einer Auflistung der profitierenden ÖREK Handlungsfelder und Aufgabenbereiche wird lediglich das Arbeitsmarkt-bezogene Aufgabenfeld 2.2.5 erwähnt (ÖROK 2014: 149f). Die stark sektorale Ausrichtung der EU-regionalpolitischen Thematischen Ziele passt per se nicht mit den Anforderungen einer integrativen Raumstrategie zur Daseinsvorsorge zusammen. Haindl et al. (2012) schätzen in einer KDZ-Studie Möglichkeiten der Finanzierung von sozialen Dienstleistungen im Rahmen der EU-Fördertöpfe für Österreich und sehen insgesamt relativ wenig Potential. Positiv hervorgehoben wird das TZ09 zur Armutsbekämpfung sowie Potentiale im Fonds der Gemeinsamen Agrarpolitik ELER, der ebenfalls die ländliche Entwicklung über das Programm LEADER fördert. Ohne Verweis auf das ÖREK 2011 Handlungsfeld 2.2 wird dann im STRAT.AT 2020 wörtlich angeführt: „Die Lebens- und Wirtschaftsbedingungen im ländlichen Raum sollen durch die Erhaltung und Errichtung von Daseinsvorsorge und Versorgungsinfrastruktur (einschließlich Sozial- und Gesundheitseinrichtungen, für die 3% der ELER-Mittel aufgewendet werden sollen) verbessert werden.“ (ÖROK 2014: 94) Explizit räumlich würde dieser thematische Schwerpunkt TZ09 vor allem, wenn er als Multi-Fonds Programm installiert wird, also EFRE und ESF gemeinsam wirken können. Die Europäische Kommission gibt dafür die Instrumente zu Integrierte Territoriale Investitionen ‚ITI‘ und Community Led Local Development ‚CLLD‘ in die Hand (Haindl et al. 2012). Mit dieser Vorgehensweise ist Österreich jedoch sehr vorsichtig und verweist auf eigene, innerstaatliche Kooperationsformen. ITI sollen gar nicht zum Einsatz kommen und CLLD nur pilothaft im Bundesland Tirol ausprobiert werden. Eine Befragung in der für beide Dokumente – ÖREK 2011 und STRAT.AT 2020 – verantwortlichen Österreichischen Raumordnungskonferenz [Interview7] hat mit dem Resümee geendet, dass der Erstellungsprozess der Partnerschaftsvereinbarung zuallererst ein bürokratischer ist, während der des ÖREK doch ein inhaltlich, strategischer ist. Beide Dokumente haben jeweils vielen anderen Vorgaben und Rahmen Folge zu leisten und können daher nur einige Berührungspunkte aufweisen. Zudem lassen sich mit den relativ geringen EU-Fördersummen für Österreich eher Pilotprojekte denn langfristige Strukturen fördern (Humer 2013c).

Ohne diese programmatischen Strukturen weiter zu vertiefen bleibt festzuhalten, dass von der EU-Ebene induzierte strategische Ansätze eher Sektoren-explizit und Raum-implizit sind. Zudem fehlt auf EU-Ebene eine tatsächliche politische Kompetenz über räumliche Entwicklungen. Nichtsdestotrotz finden in beiden Programmierungen Maßnahmen für SGI und Daseinsvorsorge Platz, wenn auch nicht rückbezüglich erwähnt, so zumindest inhaltlich kongruent. Letztendlich berufen sich ja beide Programmierungen auch auf die Oberziele von Europa 2020 (EUROPE 2020).

Sektoral-räumlicher Blickwinkel: EU-Direktive und Umsetzung in nationales Recht

Eine vertikale Überführung von EU-Vorgaben in nationale, auch raumrelevante Politiken kann konsequenter über einzelne sektorale Direktiven aus Bereichen erfolgen, in denen die Europäische Union formelle Kompetenzen hat, wie etwa im Fall der Kommunikationsinfrastrukturen. Dies soll am Beispiel der EU-Direktive 2014/61/EU über kostenreduzierende Maßnahmen im Breitbandausbau (EU 2014) erläutert werden, die im Mai 2014 vom Europäischen Parlament beschlossen wurde und bis Juli 2016 in nationales Recht umgesetzt werden muss. Diese Direktive ist konsekutiv betrachtet eine konkrete Maßnahme aus der Digitalen Agenda für Europa, die wiederum aus der Europa 2020 Strategie (EUROPE 2020) abgeleitet ist. In der Sektorpolitik Telekommunikationswesen hält die Europäische Union über das Wettbewerbsrecht formelle Kompetenzen und kann somit über Direktiven direkt auf nationale Gesetzgebungen der Mitgliedsstaaten einwirken.

Die Direktive 2014/61/EU zielt darauf ab, den Ausbau von High-Speed Internet Infrastruktur in Zukunft kosteneffizienter gestalten zu können, indem in den EU-Mitgliedsstaaten anderweitige, bestehende und noch zu errichtende Infrastrukturnetze mitgenutzt werden können. Zum Beispiel soll eingefordert werden können, dass in Kanal- oder Stromnetzen zusätzlich Fieberglasskabeln verlegt werden. Diesem Zugang dürfen sich die jeweiligen Betreiber von anderen Infrastrukturnetzen nicht verschließen. Im Sinne der Markttransparenz soll des Weiteren offen ersichtlich werden, welcher Betreiber die Hoheit über welche Infrastrukturnetze besitzt. Ausweitungsarbeiten bei Infrastrukturnetzen – wie Wasser-, Stromnetz usw. – sollen in Zukunft in Abstimmung mit dem Breitbandausbau geschehen, um Kosten vorausschauend gering zu halten, anstatt zeitlich versetzt singuläre Ausbau- und Verlegungsarbeiten auszuführen. Die Direktive geht schließlich noch in die Ebene einzelner

Gebäudeinfrastrukturen, indem sie vorsieht, dass bei jedem zukünftigen Um- oder Neubau von Wohngebäuden obligatorisch Breitbandanschlüsse vorgesehen werden müssen. Schuster et al. (2014) haben die Konsequenzen dieser Richtive für die EU-Mitgliedsstaaten Deutschland und Österreich diskutiert und zweifeln zumindest an, ob es in diesen Staaten tatsächlich zu einer Kostenreduktion und/ oder rascheren Breitbandausbau kommen wird. In der Praxis sind langwierige Verfahren zu befürchten, die erst von der Regulierungsbehörde gelöst werden können.

Diese an sich eng sektoral ausgerichtete Richtive spricht de facto je nach Mitgliedsstaat mehrere Kompetenzfelder und eventuell auch Kompetenzebenen an. Im Falle Österreichs sind bei einer Überführung in nationales Recht zumindest die Agenden des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie, des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft sowie die Bauordnungen der Bundesländer betroffen. Breitbandausbau als eine neue Form der Daseinsvorsorge wird zudem in für den freien Markt unprofitablen Regionen staatlich gefördert. Somit wären auch fördergebende Stellen betroffen. Jedenfalls wirkt die Europäische Union mittels dieser rein sektoralen Richtive in mehrere, auch raumbezogene Politikfelder, in denen keine unmittelbare EU-Kompetenz besteht. Schuster et al. (2014) kritisieren, dass die ursprünglich geplante EU Verordnung zur Thematik – also einem Rechtstext der unmittelbar, viel homogener und konsequenter auf den gesamten EU-Raum anwendbar gewesen wäre – nicht zustande kam. Aufgrund des Widerstands einiger Mitgliedsstaaten – u.a. Deutschlands – war die Thematik letztlich nur als Richtive zu verfassen. Die rechtlichen Konsequenzen sind somit je nach Mitgliedsstaat unterschiedlich, je nachdem, welche Maßnahmen bereits ohnehin in nationalem Recht verankert, oder noch zu implementieren sind.

Das Österreichische Institut für Raumplanung hat im Rahmen des ESPON Projekts ARTS (Dallhammer et al. 2012) ein Instrument zur Prüfung der Raumverträglichkeit von EU-Richtiven entwickelt und aus Anlass der Richtive 2014/61/EU am 3. Juli 2014 testweise zu einem Experten-Assessment geladen. Neben den bereits oben erwähnten gouvernementalen und rechtlichen Herausforderungen kann diese Richtive auch konkret räumliche Konsequenzen nach sich ziehen. Durch Kostenreduktion in der Infrastrukturererschließung kann wirtschaftsgeographisch gesprochen die

Isolinie, ab der ein nicht subventionierter Ausbau unprofitabel wird, von zentralen Räumen weiter in die Peripherie geschoben werden. Es können also Förderungen auf weniger, peripherere Gebiete konzentriert werden. Eine beschleunigte und flächendeckende Diffundierung von Breitband in periphere Lagen sollte den regionalen Arbeitsmärkten mehr Potentiale bieten – wie etwa Heimarbeit oder Unternehmensansiedelungen, die vorher nicht sinnvoll waren. Privaten Konsumenten sollte eine bessere Nutzung von diversen E-Diensten wie E-Government oder E-Banking möglich werden. Insgesamt würde sich die Versorgungssituation in peripheren, oft von Abwanderung betroffenen Gebieten, verbessern. Eine Flexibilisierung der Zentrum-Peripherie-Beziehung durch Breitbandverfügbarkeit könnte sich aber auch negativ auf das Angebot physischer Verkehrsinfrastrukturen auswirken, da Verkehrsteilnahme eventuell zeitlich weniger konzentriert stattfinden würde und somit die kritische Masse von z.B. Pendlerströmen verloren ginge. Auf Gebäude-Ebene könnte die als Kostenreduktion verstandene Direktive gegen die eigentliche Zielsetzung zu einer Kostenerhöhung und somit Selektierung der Wohnbevölkerung führen. Die Kosten für den verpflichtenden Einbau von Breitbandanschlüssen in jedes Wohngebäude werden ja voraussichtlich den Bewohnern angelastet. Diese und mehr Aspekte sollten nur einen Einblick geben, welche explizit räumlichen und Raumordnungs-relevanten Konsequenzen eine rein sektorale EU-Direktive mit sich bringen kann. Die letzte Intensität einzelner Auswirkungen ist dann auch je nach Region und Kontext unterschiedlich, was eine strategische Handhabung aus gesamteuropäischer oder auch nationaler Sicht umso schwieriger macht, zumal sie von Kompetenzfeldern – wie etwa den Bauordnungen der Bundesländer –, in denen die Europäische Union keine Kompetenz hat, mitgetragen werden soll. Je nach spezifischer Ausgestaltung sektoral- und raumpolitischer Kompetenzen dürfte die Direktive 2014/61/ EU auch unterschiedliche rechtliche, fiskalische und nicht zuletzt räumliche Konsequenzen nach sich ziehen.

Dieses Beispiel eines Services of General Economic Interest hat sich mit der vertikalen Verschneidung von europäischer und nationaler Ebene beschäftigt. Nun folgt ein Beispiel eines Social Services of General Interest, bei dem es weitgehend um die intranationale und politisch horizontale Verflechtung geht.

4.3.3

Innerstaatliche sektorale und räumliche Planungen von Gesundheits-SGI in Österreich

Die Organisation von Services of General Interest ist in der Gesetzgebung, Finanzierung und Bereitstellung eine an sich sektorale Aufgabe. Wenn es um die räumliche Konfiguration von Erreichbarkeiten und Standorten von bestimmten SGI geht, ist das zudem Angelegenheit der Raumordnung. Das nachfolgende Beispiel räumlicher Organisation von Gesundheitseinrichtungen in Österreich diskutiert die jeweilige Einflussnahme von funktioneller und nomineller Raumordnung. Basis hierfür ist der Österreichische Strukturplan Gesundheit (GÖG 2012) sowie Interviews mit Vertreterinnen des Bundesministeriums für Gesundheit, Ulrike Schermann-Richter [Interview5], und der Landesplanung Niederösterreich, Marianne Vitovec [Interview3]. Insgesamt geht es um die Frage, welchen Stellenwert die Raumordnung als integratives Politikfeld gegenüber funktionalen Sektorplanungen einnimmt.

Planungen zum Gesundheitswesen, zum Beispiel in Form von Standorten für Krankenanstalten, eignen sich aufgrund der hohen Ansprüche an Erreichbarkeit und Versorgungsstandards, sowie Kostenintensität und Langfristigkeit der Standortplanung besonders, um das horizontale Zusammenspiel von sektoralen und raumordnerischen Kompetenzen aufzuzeigen. Gilgen (1966) skizziert die Räumlichkeit der Gesundheitsversorgung mit Bezugnahme auf die Schweiz: „Das Ziel der Gesundheitspolitik muss sein, der Bevölkerung (1.) optimale medizinische Betreuung (2.) raschmöglichst (3.) zu niedrigsten Kosten zukommen zu lassen. Die optimale medizinische Betreuung auch schwerster Fälle kann nur erreicht werden durch medizinische Zentren mit hoher Spezialisierung, in denen alle technischen und personellen Mittel nach dem jeweiligen Stand der Forschung zur Verfügung stehen. Dagegen verlangt die Erfüllung der Forderung nach möglichst rascher Behandlung eine den geographischen Bedingungen und den daraus resultierenden Transportverhältnissen entsprechende Dezentralisierung. Aus diesem Widerspruch zwischen Zentralisierung einerseits und Dezentralisierung andererseits lässt sich die Notwendigkeit der Errichtung eines Systems unterschiedlicher medizinischer Dienste ableiten, wobei spezialisierte Leistungen zu zentralisieren, nichtspezialisierte Leistungen dagegen zu dezentralisieren sind.“ Gilgen (1966: 506f). Wenn auch bereits in den 1960er Jahren so formuliert, gelten die Ansprüche an sich ebenso für

die Gesundheitsplanung von heute. Eine fortschreitende Spezialisierung und technische Innovationen im medizinischen Sektor, sowie geänderte Pflegebedürfnisse der Bevölkerung und budgetäre Zwänge bedingen jedoch eine Überarbeitung der Planungen. Der Anspruch des Österreichischen Strukturplans Gesundheit ist somit die „Gewährleistung einer möglichst gleichmäßigen und bestmöglich erreichbaren, aber auch einer wirtschaftlich und medizinisch sinnvollen Versorgung mit entsprechender Qualitätssicherung (GÖG 2012: 3) Die koordinierende Verantwortung über das Krankenhauswesen in Österreich hält das Bundesministerium für Gesundheit, während die großteils öffentlich-rechtlichen Träger – also die Betreiber der Anstalten – Gesellschaften der Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen sind. Auch privatrechtliche gemeinnützige Betreiber – wie Stiftungen, Kirchen und Vereine – sowie private, profitorientierte Betreiber sind den Standards des Gesetzgebers verpflichtet. Die Finanzierung erfolgt komplementär über einerseits die insgesamt 22 Berufssparten- oder Bundesländer-spezifischen Pflichtversicherungsträger und andererseits Beiträgen der Versicherten.

Standortentscheidungen über öffentliche Krankenanstalten fielen im Beispielbundesland Niederösterreich an sich in die Aufgabe der überörtlichen Raumordnung des Landes. Neben etablierten Instrumenten wie Landesentwicklungskonzept und Zentrale Orte Konzept gab es auch ein rechtswirksames, sektorales ‚Raumordnungsprogramm für das Gesundheitswesen‘ (Land NÖ 1981), in dem Standorte und Einzugsbereiche für öffentliche Gesundheitseinrichtungen geregelt wurden. In Folge einer 15a-Verfassungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens (RIS 2008) wurde das sektorale Raumordnungsprogramm vom Landtag Niederösterreich als methodisch und inhaltlich überholt befunden und für unwirksam erklärt.

Die gegenwärtige Entscheidungsgrundlage für Standorte von öffentlichen Krankenanstalten ist der Österreichische Strukturplan Gesundheit ‚ÖSG‘ 2012 (GÖG 2012), der als Folge der 15a-Vereinbarung (RIS 2008) als regelmäßig zu aktualisierendes, strategisches Dokument geschaffen wurde. In erster Linie geht es um die Koordination sämtlicher Sektor-relevanter Institutionen – Bundesministerium, Verband der Sozialversicherungsträger, Ärztekammer usw. Die räumliche Anordnung der Gesundheitseinrichtungen ist neben der Finanzierung und des Managements des Gesundheitswesens in Österreich nur ein Aspekt, der im ÖSG abgedeckt wird. Als erstes prinzipielles Ziel wird die

„Sicherstellung einer bedarfsgerechten, qualitativ hochwertigen, effektiven, effizienten und gleichwertigen Versorgung in allen Versorgungsregionen unter Berücksichtigung aller relevanten Bereiche im Gesundheits- und Sozialwesen...“ genannt (GÖG 2012: 2). Wichtige Zielsetzungen in Hinblick auf Standorte sind die verstärkte Kooperation – sprich das Aufteilen von einzelnen Fachabteilungen – zwischen kleineren Krankenhäusern sowie die stärkere Etablierung von regionalen Gesundheitszentren, die jeweils eine breite Palette an Gesundheitsdiensten anbieten. Beides soll zur Steigerung von ambulanten und zur Reduktion von stationären Behandlungsfällen und somit zur Bettenentlastung beitragen.

Die Regionalisierung der Standorte wird in zwei Hierarchien vorgenommen: den vier Versorgungszonen und den nachgeordneten 32 Versorgungsregionen. Beide Territorialisierungen orientieren sich an gebietskörperschaftlichen Grenzen der Bundesländer bzw. Bezirke, sind jedoch nicht konsequent deckungsgleich (siehe Karte 1 in GÖG 2012: 130). Eine Übereinstimmung mit NUTS1 ist gar nicht, mit NUTS2 oder NUTS3 Regionen ebenfalls nur teilweise gegeben. In die Versorgungszone Ost fallen etwa die Bundesländer Wien und Niederösterreich vollständig, das Bundesland Burgenland nur zu guten Teilen. Diese autarke Vorgehensweise in der Absteckung der Gebietskulisse ermöglicht zwar eine sektoral maßgeschneiderte und somit eher effiziente Steuerung, erschwert aber eine integrative Vorgehensweise, wenn es etwa um die Einbeziehung regionalisierter z.B. demographischer oder verkehrstechnischer Statistiken oder um eine Akkordierung mit regionalen Raumordnungsinstrumenten oder anderen Sektorplanungen geht.

Die Akteurskonstellation in der verbindlichen Umsetzung des ÖSG ist komplex (siehe Darstellung im GÖG 2012: 11). Die Landesraumordnungen kommen indirekt über von jedem Bundesland verpflichtend einzurichtenden Landesgesundheitsplattformen ins Spiel, wenn es um die Detailplanung geht. Sie sind darin eine von vielen Interessensvertretungen gemeinsam mit Landesversicherungsanstalten und Ärztekammer. Die Rahmenplanung wird von Bundesinstitutionen in einer gemeinsamen Kommission vorweggenommen. Für Niederösterreich fungiert der Gesundheits- und Sozialfonds NÖGUS, der bereits Mitte der 1990er Jahre eingerichtet wurde, als Landesgesundheitsplattform.

In der Abteilung der Landesraumordnung Niederösterreich ist man sich bewusst, dass die Rolle der Raumordnung in der Standortsteuerung von

Gesundheitseinrichtungen zu einer konsultativen geworden ist. Andererseits konnten mit den alten Strukturen eines sektoralen Raumordnungsprogramms die Ziele der Raumordnung auch nicht erwirkt werden, da das relative Gewicht der Raumordnungsagenden gegenüber Fachkompetenzen nicht immer ausreichend war. Einzelne starke Interessensvertretungen wie die Ärztekammer haben sich nicht an die Vorgaben der nominellen Raumordnung gehalten. Nun ist die Abteilung für überörtliche Raumordnung einer von vielen Akteuren in der Erstellung der dem ÖSG nachgelagerten regionalen Gesundheitsstrukturplänen und kann kooperativ mehr bewirken.

„Die Landesraumordnung hat nicht die eine entscheidende Rolle in der Standortplanung der Gesundheitsdienste. SGI-Standortplanung kann aber auch nur in Netzwerkstrukturen wirkungsvoll betrieben werden“ [Interview3]. Das aktuelle Arrangement und insbesondere das Funktionieren des NÖGUS – in dem Finanzierungs-, Fach- und strategische Institutionen zusammen integrativ planen – wird von der Landesraumordnung Niederösterreich jedenfalls befürwortet. Eine derartige SGI-Organisation wird in Niederösterreich nicht nur im Gesundheitswesen, sondern in geringerem Ausmaß und ohne top-down Einbeziehung der nationalen Ebene z.B. auch in der Verkehrsplanung, der NÖVOG, angewandt.

4.3.4

Räumliche und raumpolitische Implikationen

Der spezifische Blick auf Organisations- und Bereitstellungsformen von SGI im vertikalen und sektoralen Gefüge zeigt zuallererst die Komplexität einzelner Materien und die somit umso größere Herausforderung für eine umfassende und integrative Koordinierung auf jeder Ebene. Nachfolgend werden die Meinungen und Vorschläge aus Interviews mit Vertretern der verschiedenen Planungsebenen in Österreich – dem Bundeskanzleramt [Interview6], dem Regionalmanagement Industrieviertel Niederösterreich [Interview2] und der ländlichen Gemeinde Lichtenegg in Niederösterreich [Interview4] – zusammengefasst.

Aus strategischer Sicht wird eine stärkere Einbeziehung privatwirtschaftlicher und ziviler Erbringer von SGI wichtiger werden. Der Staat soll sich also zukünftig verstärkt in der Rolle des Ermöglichs wiederfinden. In Markt-profitablen Räumen würde das eine verstärkte Zusammenarbeit mit Unternehmen

bedeuten, in für den freien Markt unattraktiven Räumen eine Förderung des zivilgesellschaftlichen Engagements, vor allem bei Social Services of General Interest. Einschränkend gilt, dass es Teil einer Rolle als Ermöglicher ist, dabei weiterhin die Letztverantwortung für die Erbringung tragen zu können, falls kooperative Formen nicht greifen. Insbesondere kann keine systemisch wichtige Aufgabe dauerhaft der Zivilgesellschaft überantwortet werden. Die öffentliche Hand als Ermöglicher soll auch strategische Leitlinien vorgeben, die eine effiziente Organisation möglich machen. Der Umsetzung des ÖREK (ÖROK 2011) kommt dabei eine integrative Rolle zu.

Auf regionaler Ebene herrscht starkes Bewusstsein für eine Re-Organisation im räumlichen Sinne, in der es manchmal unausweichlich sein wird, unpopuläre Entscheidungen zu treffen; z.B. das Verbot des Wohnrechts für Folgegenerationen an stark peripheren Adressen und die Vorbereitung auf einen – geordneten – Rückbau in manchen Gemeinden. Zentrale Orte und Dezentrale Konzentration – also die kleinräumige Konzentration von SGI – müssen forciert werden. Aus der Praxis zeigt sich, dass hinter erfolgreichen Maßnahmen zumeist auch besondere Einzelakteure stehen, ohne die ein an sich anonymes System nicht auskommt. Weiter gilt es, die Konsequenzen für die Bevölkerung möglichst gering zu halten, sei es auch nur in Identitätsfragen. „Interkommunale Kooperation ist dann erfolgreich, wenn die Bürger es nicht merken“ [Interview2]. Das bedeutet, bevor öffentlichkeitswirksam die letzte Kindergartengruppe geschlossen werden muss, sollten Gemeinden eher im Back-Office Bereich im Zuge von gemeinsamer Betreuung von Ämtern, Buchhaltung, Tourismus oder Einkauf kooperieren.

Die Sichtweise der autonom agierenden Gemeinden ist weitgehend übereinstimmend mit den übergeordneten Ebenen, was die Problemlagen betrifft, jedoch etwas differenzierter, was die Lösungsansätze angeht. Ein striktes Exerzieren des Zentrale Orte Konzepts würde eine einzelne Gemeinde gefährden. Stattdessen wäre in polyzentraler Weise die Anordnung „eines Dienstes A in dieser Gemeinde, eines Dienstes B in jener...“ [Interview4] ausgleichender und würde keine Gemeinde ausdünnen. Innerhalb des weitläufigen Gemeindegabiets von Lichtenegg werden sämtliche Dienste wie etwa das Altenheim nur in die zentrale Katastralgemeinde gelegt. Die Gemeinde als unterste und operativ wichtigste Ebene in der SGI-Bereitstellung kann sich speziell in ländlichen Räumen nicht in eine passive Rolle begeben, sondern wird sogar zusehends gefordert sein, im Falle von Marktversagen selbst

aktiv zu werden und als privatrechtlicher Akteur aufzutreten. So ist etwa das Gemeindeamt Lichtenegg bereits Betreiber der lokalen Postfiliale, der einzigen Tankstelle im Ort und Eigentümer des einzigen Nahversorgers. Kooperation bei SGEI wie Abfallwesen und Wasser mit anderen Gemeinden funktionieren ebenfalls auf privatrechtlicher Basis. Zusätzlich wird es auf kreative Nischen-Lösungen ankommen. Mit dem Betreiben eines eigenen kleinen Windröder-Parks versorgt die Gemeinde sich und Nachbargemeinden mit Strom und testet nebenbei auch Möglichkeiten dezentraler Energieversorgung für kleine Siedlungen in Randlagen.

Auf jede räumliche Ebene – national, regional, lokal – wirken zwar die gleichen Megatrends rund um SGI, allerdings in anderer Ausprägung. In ihrer Situation haben die betroffenen Ebenen daher unterschiedliche Blickwinkel und Lösungsansätze. Anhand eines letzten Beispiels und Interviews sollen nun noch die verschiedenen Ebenen sowie die verschiedenen Trägerschaften – öffentlich, privat/kommerziell, zivil/ehrenamtlich – zusammen diskutiert werden. Mobilitätsdienste sind ein idealtypisches, Ebenen- und Sektoren-übergreifendes SGI und erfüllen, wie bereits im theoretischen Kapitel 2 abgehandelt, zusätzlich zum eigentlichen Dienst die wichtige Funktion der Verbindung von Nutzern und SGI-Einrichtungen und eröffnen somit erst die Chancen, die sich durch Zentrale Orte Konzepte, dezentraler Konzentration usw. eröffnen. Im dünn besiedelten und großteils an einer nationalen Außengrenze liegenden Bundesland Burgenland wurde zum Zwecke eines integrierten Managements die Mobilitätsplattform Burgenland ‚B-mobil‘ gegründet [Interview1]. Hierarchisch betrachtet, stehen die Europäische Union und die Mitgliedsstaaten in der Hauptverantwortung bei der Planung kontinentaler und internationaler Straßen- und Schienentrassen. Als weitgehend liberalisierter Sektor sind ehemalige Staatsmonopole im Schienenverkehr nun Mitbewerber auf einem freien Markt. Dieser freie Markt funktioniert vor allem in und zwischen Ballungsräumen, würde aber ohne öffentliche Subventionen viele Nebenstrecken oder Taktfrequenzen so nicht betreiben können. Im Regionalverkehr spielen auch sub-nationale Gebietskörperschaften zur Aufrechterhaltung des öffentlichen Schienen- und Busverkehrs eine zunehmend wichtige Rolle in Österreich. Die letztendliche Anbindung an SGI-Standorte wird dann auf der örtlichen Ebene entschieden. „Gerade die Frage der sogenannten ersten/letzten Meile ist die wichtigste zukünftige Herausforderung für ein umfassendes Mobilitätsservice“ [Interview1]. Diese Frage beschäftigt auch die kleinregionalen und lokalen Verantwortlichen am meisten. Bei fehlender

kritischer Masse für ein dichtes Haltestellen-Netz werden daher flexible Lösungen wie Car- oder Bike-sharing oder ehrenamtlich geführte Sammeltaxis organisiert, die bisweilen rechtliche Kontroversen mit privaten Taxiunternehmen bringen. Die umfassende Bereitstellung von öffentlicher Mobilität ist vor allem in Hinblick auf benachteiligte Nutzergruppen wie Jugendliche, Personen ohne KFZ-Besitz oder Betagte wichtig. Eine flächendeckende Versorgung und Erreichbarkeit aller SGI-Einrichtungen im ländlichen Raum ohne dabei auf motorisierten Individualverkehr zurückgreifen zu müssen ist Utopie, die Einschätzungen gehen eher in Richtung steigender Individualmotorisierung mit „in den meisten Haushalten zwei PKW“ [Interview1]. Die Mittel für öffentlichen Nahverkehr sollten somit auf die bedürftigen Zielgruppen fokussiert werden – sprich Schulbusse, Pendlerbusse, Pensionisten-Einkaufsbusse etc.

5

Diskussion und Schlussfolgerungen für die politisch-planerischen Systeme und die territoriale Organisation von SGI



Die mehrteilige empirische Analyse auf verschiedenen Untersuchungsebenen und mit verschiedenen methodischen Bearbeitungen und somit unterschiedlichen Erkenntnisqualitäten hat gezeigt, wie facettenreich die Organisation und Bereitstellung von SGI unter Berücksichtigung der räumlichen Dimension ist. Im vorliegenden Kapitel werden die Resultate erst einzeln und dann synthetisch diskutiert. Nach einer schrittweisen Auflösung der eingangs der Arbeit aufgestellten Fragen und Hypothesen (siehe Kapitel 1.2 und 3.4) wird abschließend die übergeordnete Problemstellung der Räumlichkeit von SGI mittels Schlussfolgerungen für Raumordnung und Regionalpolitik behandelt.

5.1

Beantwortung der Fragen und Hypothesen

Null-Hypothese 1 – „SSGI-Organisation ist unabhängig vom vorherrschenden wohlfahrtsstaatlichen und administrativ-planerischen System eines Staates“ – kann aufgrund des Abgleichs der nationalstaatlichen SSGI-Typologie mit in der Literatur bekannten Klassifizierungen von Wohlfahrts- und Raumordnungssystemen (siehe Kapitel 4.1.4) verworfen werden. Die europäischen Staaten organisieren ihre SSGI hinsichtlich Produktion, Finanzierung, Verantwortungsebenen und räumlicher Distribution unterschiedlich. Die Staaten lassen sich, wie die hierarchische Clusteranalyse gezeigt hat, ferner nach diesen Kriterien gruppieren und diese Gruppen von Staaten entsprechen in etwa den Gruppen der bekannten Wohlfahrtstypen. Bemerkenswert ist die Nähe zwischen den drei klassischen, auf Esping-Andersen (1990) zurückgehenden Typen in dem einen SSGI-Groß-Typ 2. Während die südeuropäischen Staaten relativ klar abgegrenzt sind, ordnen sich die neuen EU-Mitgliedsstaaten, die in der Wohlfahrtsliteratur noch nicht systematisch vertreten sind, in die drei klassischen Typen ein. Analog finden sich auch die administrativ-planerischen Familien nach Newman und Thornley (1996) sowie die Raumordnungstraditionen nach dem EU Compendium (CEC 1997) und Farinos Dasi (2007) in der SSGI-Typisierung wieder. Nimmt man den SSGI-Groß-Typ 2 als europäische Referenz, werden SSGI in einem dezentralisierten Mehrebenensystem mit viel Verantwortung auf regionalen und lokalen Ebenen organisiert. Die öffentliche Hand trägt dabei die Hauptlast in der Produktion und Finanzierung, wird aber essentiell von privater Seite ergänzt. Standort- und Distributionsfragen werden zumeist explizit angesprochen in einem ausgereiften

Raumordnungssystem. Somit wäre Frage 1, wie SSGI in den europäischen Staaten politisch und räumlich organisiert werden, beantwortet.

Null-Hypothese 2 – „Der Charakter eines SSGI ist hinsichtlich Produktions-, Finanzierungsmodus, Verantwortungsebene und Distribution einflussreicher als die politisch-planerischen Voraussetzungen eines Staates“ – kann nur bedingt verworfen werden. Es zeigen sich sowohl bei der Produktion und Finanzierung, als auch bezüglich Verantwortungsebenen und Distribution Tendenzen, dass die Zentralität/ Reichweite sowie die physische Form der SSGI-Einrichtung Auswirkungen auf die Organisationsform haben (siehe Tabellen 11, 12 und 13 in Kapitel 4.1.3). Grundschulen werden etwa in mehr als der Hälfte der Fälle auf lokaler Ebene verantwortet und immer mehrheitlich öffentlich finanziert. Das Versicherungswesen ist als nicht-materieller Dienst nicht überraschend quasi ohne räumliche Organisation und wird als zentrales Element jedes Wohlfahrtsstaats fast immer von der nationalen Ebene verantwortet. Der Charakter eines SSGI ist also mitentscheidend für die Organisationsform, jedoch konnten genau anhand dieser Kriterien trotzdem klar abgrenzbare Staatentypen unterschieden werden (siehe Tabelle 11 in Kapitel 4.1.3). Es ist also nicht zwangsläufig so, dass Grundschulen lokal und öffentlich sein müssen, sie sind es nur mehrheitlich. Die Beantwortung der Frage 2, ob für die SSGI-Organisation eher der Charakter eines bestimmten SSGI ausschlaggebend ist, oder eher die politisch-planerischen Strukturen, muss abgeschwächt erfolgen. Ja, der Charakter eines SSGI hat Einfluss auf die Organisationsform, die politisch-planerischen Systeme können die Organisationsform aber abwandeln.

These A, dass Organisationsformen von SGI eine Ausprägung nationaler sozial- und planungs-politischer Systeme und daher europaweit heterogen sind, wird letztendlich gestützt.

Null-Hypothese 3 – „Die SGI-Ausstattung ist unabhängig von den territorialen Rahmenbedingungen einer Region.“ – kann verworfen werden. Die Korrelationen der regionalen NUTS2-Typologien mit Indikatoren von externen Driving Forces (siehe Kapitel 4.2.3, insbesondere Tabelle 17) zeigt, dass die Ausstattung der europäischen Regionen mit SGEI und SSGI signifikant mit vor allem makro- und mikroökonomischen sowie demographisch-siedlungsstrukturellen Indikatoren zusammenhängen. Zusätzlich korrelieren SGEI- und SSGI-Ausstattungsstandards positiv miteinander. Regionale Ausstattungsqualitäten

sind also zu guten Teilen bedingt durch die finanziellen Ressourcen in einer Region und den Voraussetzungen für eine effiziente Bereitstellung für die Nutzer. SGI-Bereitstellung ist definitiv erfolgversprechender in finanziell gut gerüsteten Regionen mit hoher Siedlungsdichte. Die Problemregionen sind dagegen ländlich-periphere, dünn besiedelte Räume. Die Frage 3, wie heterogen die SGI-Standards in europäischen Regionen sind, kann anhand der Spannweiten der gebildeten SGI-Indices (siehe Kapitel 4.2.2) beantwortet werden. Die SGI-Standards sind höchst unterschiedlich von der Ile de France bis hin zum östlichen Teil Rumäniens. Relativ gesehen sind die mit SGI schwach ausgestatteten Regionen noch vergleichsweise besser in der Domäne der SSGI, während die kompetitiven und sehr gut mit SGI ausgestatteten Regionen des europäischen Zentralraums relativ bessere SGEI-Werte aufweisen.

Null-Hypothese 4 – “Die territorialen Rahmenbedingungen sind hinsichtlich der Ausstattung mit SGI einflussreicher als die politisch-planerischen Voraussetzungen eines Staates“ – muss beibehalten werden. Bereits eine graphische Gegenüberstellung der regionalen SGI-Indices (siehe vor allem Karte 8 in Kapitel 4.2.2) mit der politisch-planerischen nationalstaatlichen Typologie (siehe Karte 1 in Kapitel 4.1.3) offenbart, dass der modus operandi von SGI keineswegs den tatsächlichen Output erklären kann. Organisatorisch sind etwa Rumänien und Bulgarien im gleichen Groß-Typ wie Deutschland und Frankreich, deren Regionen deutliche Ausstattungsunterschiede aufweisen. Die regionale Ausstattung mit SGI kann vielmehr – wie in der Abhandlung der Null-Hypothese 3 argumentiert – aufgrund regionaler wirtschaftlicher und räumlicher Voraussetzungen erklärt werden. Bemerkenswert ist aber noch, dass vor allem in den südeuropäischen Staaten Spanien und Italien, die den regionalisierten Typ 12 des relativ passiven Groß-Typs 1 repräsentieren, die regionalen Disparitäten innerhalb der Nationalstaaten am größten sind. Die ebenfalls stark sub-national orientierten Staaten des Groß-Typs 2 sind innerstaatlich ausgeglichener. Frage 4, welche Einflussstärken von territorial relevanten demographischen, ökologischen, sozialen, ökonomischen und politischen Aspekten auf die SGI-Ausstattung bestehen, ist also so zu beantworten, dass die territorial relevanten Gegebenheiten einflussstärker sind. Es darf dabei aber nicht vergessen werden, dass politische Systeme auch territoriale Voraussetzungen – insbesondere makroökonomische – mitgestalten und so indirekt auch wieder auf die SGI-Ausstattung wirken können.

These B, dass ungleiche territoriale Voraussetzungen auch heterogene Standards der Ausstattung mit SGI in den Regionen Europas bewirken, wird zugestimmt.

Hypothese 5a – „Die EU-Mitgliedsstaaten planen SSGI ohne Bezugnahme auf EU Vorgaben und Instrumente“ – ist hart formuliert, kann im Falle Österreichs aber großteils zustimmend beantwortet werden. Für SGEI, bei denen die Europäische Kommission Kompetenzen hält – wie im gezeigten Beispiel der Richtlinie über den Breitbandausbau (siehe Kapitel 4.3.2) –, gilt das allein schon aufgrund der rechtlichen Verpflichtung natürlich nicht. Auf strategischer Ebene werden EU-Belange sowie nationale Konzepte nicht explizit aufeinander abgestimmt, wie die Zusammenschau von ÖREK 2011 (ÖROK 2011) und STRAT.AT 2020 (ÖROK 2014) deutlich macht. Gerade SSGI sind nach wie vor in stark autonomer Verantwortung der EU-Mitgliedsstaaten, eine integrative räumliche Planung dazu – über nationale Raumordnungsinstrumente – umso mehr. Hypothese 5b – „Die jeweiligen Sektorpolitiken für einzelne SSGI sind – hinsichtlich der räumlichen Bereitstellung – einflussreicher als integrativ-raumplanerische Vorgaben“ – muss dazu passend ebenfalls bejaht werden. Am Beispiel der Organisation des Gesundheitswesens in Österreich (siehe Kapitel 4.3.3) wird der dominante Einfluss der Sektorplanung gegenüber der nominellen Raumordnung offensichtlich. Die Raumordnung findet sich in einer konsultativen Rolle wieder, was nicht unbedingt als Schwäche ausgelegt werden muss, wenn man den querschnittsorientierten, koordinativen Charakter der Raumordnung bedenkt. Wenn jedoch einzelne Sektorpolitiken nach jeweils eigener räumlicher Ratio handeln, wird eine räumlich integrative, Standorte und Erreichbarkeiten abgestimmte Planung über SGI-Sektoren hinweg, nicht erreichbar. Generelle Vorgaben wie ein regionales Zentrale Orte Konzept müssten auf Sektorplanungen des Gesundheitswesens genauso wie des Bildungswesens etc. anwendbar sein. Frage 5, mit welchen planungspolitischen Ansätzen und Instrumenten SGI in der Praxis der EU-Mitgliedsstaaten für die Regionen organisiert und bereitgestellt werden, muss letztendlich maßstabsbezogen beantwortet werden. Die unterschiedlichen Sicht- und Herangehensweisen nationaler, regionaler und lokaler Akteure (siehe Kapitel 4.3.4) macht die Problematik greifbar. Das Zusammenspiel aller Ebenen, Sektoren und Akteure hätte über Zielformulierungen strategischer, europäischer Dokumente ein gemeinsames Dach, bräuchte aber eine umfassendere Koordinierung. Eine zentrale Rolle für die Raumordnung könnte dabei nicht hinderlich sein, ist aber in der derzeitigen Konstellation nicht gegeben.

These C, dass die heterogenen politisch-planerischen und territorialen Voraussetzungen eine vertikal und horizontal integrative Organisation und Bereitstellung von SGI im Sinne einer gemeinsamen europäischen Zielerreichung limitieren, stimmt somit.

5.2

Schlussfolgerungen

Die Schlussfolgerungen laufen nun auf eine synthetische Beantwortung der übergeordneten Problemlage der Räumlichkeit von SGI hinaus. Aus den gewonnenen konzeptionellen und empirischen Ergebnissen heraus lassen sich vier Problemfelder identifizieren, die gemeinschaftliche Problemlösungen behindern.

1. Verwirrung im Sprach- und Definitionsgebrauch
2. Vernachlässigung der Raumdimension
3. Fragmentierung der sektoralen Kompetenzen
4. Notwendigkeiten zukunftsfähiger Anpassungen

Die Schlussfolgerungen werden entlang dieser vier Problemfelder gezogen, verstehen sich dabei aber nicht als Empfehlungen, wie – normativ – SGI-Organisation und Bereitstellung zu funktionieren haben, sondern sind als Anstoß für einen zielführenden Umgang mit Services of General Interest in Europa an sich gedacht.

Ad 1: Der Begriff der Services of General Interest hat im Prinzip zwei hierarchische Dimensionen, die gekreuzt zueinander liegen, wobei der Domäne der Services of General Economic Interest eine quasi Doppelrolle zukommt. Einerseits kann thematisch analytisch in Services of General Economic Interest und Social Services of General Interest – mit jeweils mehreren Sub-Domänen (siehe insbesondere Tabelle 2 in Kapitel 3.1.2) – unterschieden werden. In die Domäne der SGEI fallen dabei die technischen, linienhaften Infrastrukturen des Transport- und Kommunikationswesens, in die Domäne der SSGI die aus der Wohlfahrtsliteratur bekannten Säulen des Bildungs-, Pflege-, Arbeitsmarkts- und Wohnungswesens sowie fiskalische Absicherungssysteme. Andererseits können normativ juristisch ökonomische und nicht-ökonomische SGI unterschieden werden. Diese Unterscheidung fußt auf EU-Diktion und deren Interpretation des EuGH (siehe insbesondere Tabelle 3 in Kapitel 3.1.2), je nachdem, ob ein SGI den EU-Regularien rund um Wettbewerb und Binnenmarkt

unterworfen ist, oder nicht. In dieser zweiten Begriffsdimension können sehr wohl auch SSGI als ökonomische SGI verstanden werden. Die Definition an sich, was als SGI welcher Qualität gilt, ist eben nicht abschließend geklärt und kann sich durch politisch juristische Entscheidungen jederzeit ändern. Die Definitionsfrage ist somit zwar offen, aber zumindest klargestellt. Der Sprachgebrauch der verschiedenen involvierten Akteure auf verschiedenen Ebenen trägt derzeit nicht zur Klärung bei. In den EU-Amtssprachen gibt es für SGI jeweils eigene, landessprachliche Begriffe – im Deutschen wäre das etwa „Dienstleistungen im Allgemeinen Interesse“. Gleichzeitig pflegen die meisten EU-Mitgliedsstaaten aber aus der wohlfahrtspolitischen Tradition heraus andere, normativ geprägte Begriffe, wie etwa „Daseinsvorsorge“. Es bleibt daher oft unklar, welche normative Qualität in den mitgliedsstaatlichen Dokumenten und Programmen gemeint ist, wenn die Thematik von SGI betroffen ist. Selbst auf europäischer Ebene bedient man sich bisweilen des historisch besser verankerten englischen Begriffs der „Public Services“, auch wenn dieser laut zahlreichen EU-Dokumenten – allen voran dem Weißbuch SGI (CEC 2004b) – als mehrdeutig und deshalb nicht anwendbar deklariert wird. So spricht selbst der 2013 von der Europäischen Kommission veröffentlichte achte Kohäsions-Fortschrittsbericht (CEC 2013b: par.2.2) an mehreren Stellen von „Public Services“, nicht aber von SGI.

Schlussfolgerung 1

Der Begriff der Services of General Interest sollte klar abgegrenzt von national konnotierten Begriffen funktionieren. Im Sinne der normativen Kennung sollten die EU-Mitgliedsstaaten auch auf eine Übersetzung in die Landessprache verzichten und keinesfalls die Begrifflichkeit des SGI gleichsetzen mit historisch gewachsenen, nationalen Begriffen.

Schlussfolgerung 2

Auf EU-Ebene sollte über sämtliche Gremien hinweg und in sämtlichen Dokumenten immer der eigene Begriff der Services of General Interest Anwendung finden, sofern nicht explizit einer der nationalen SGI-ähnlichen Begriffe explizit gemeint ist.

Ad 2: Die Problematik der Services of General Interest wird im EU-Kontext eng an Wettbewerb und Binnenmarkt sowie an soziale Fragen der Inklusion geknüpft. Ein Raumbezug ist erst sekundär und dann zumeist nur implizit feststellbar, wenn es um den fairen Zugang für alle Bürger unabhängig vom Wohnort geht.

Im Zuge der Diskussion um Territoriale Kohäsion werden SGI eher pauschal abgehandelt. Dabei sind Organisation und Bereitstellung von SGI zweifach räumlich ausgeprägt. Erstens sind SGI als politisches Objekt im hierarchischen multi-level Gefüge organisiert (siehe u.a. Kapitel 4.1) und zweitens weisen die unterschiedlichen Regionen je nach Raumtyp andere Problemstellungen und Bedürfnisse hinsichtlich SGI auf (siehe u.a. Kapitel 4.2). Ökonomische oder soziale Zielsetzungen im Zusammenhang mit SGI sind demnach direkt raumsensibel. So kann die Liberalisierung eines SGI in kompetitiven Regionen die Bereitstellung verbessern, während in Regionen, die für freie Marktkräfte unprofitabel sind, öffentliche bzw. zivilgesellschaftliche Lösungen gefunden werden müssen. Eine bessere vertikale Umsetzung von SGI-Deklarationen auf europäischer Ebene könnte mit einem stärker raumsensiblen Zugang gelingen. Die Prinzipien der Open Method of Coordination sowie der Subsidiarität (siehe mehrere Stellen in Kapitel 3.1.1) haben sich in der vertikalen Politikverflechtung zwischen EU und Mitgliedsstaaten in vielen Bereichen bewährt. Den SGI Zielsetzungen zuträglich wäre ein von vornherein stärkeres Positionieren raumrelevanter Strategien. Die Territoriale Agenda 2020 (EU 2011) sowie der gesamte Prozess der Territorialen Kohäsion bieten hier Möglichkeiten. Letztlich waren SGI überhaupt der Anlass, Territoriale Kohäsion auf der EU-Agenda zu platzieren (siehe Kapitel 1.1.2). So, wie SGI auf nationaler Ebene eine Substantiierung von Wohlfahrtspolitik und Raumordnung darstellen (siehe Kapitel 3.3), können SGI auch als Substantiierung von Territorialer Kohäsion im europäischen Kontext verstanden werden.

Schlussfolgerung 3

Eine stärkere Rückbesinnung auf den direkten Zusammenhang mit Territorialer Kohäsion kann helfen, mehr Raumsensibilität in SGI Fragen zu schaffen. Europaweite SGI-Zielsetzungen könnten verstärkt über EU-Kohäsions- und Regionalpolitik gefördert werden und somit mehr in nationale, regionale und lokale Zuständigkeiten überführt werden.

Schlussfolgerung 4

Gegengleich könnte der oftmals vage Begriff der Territorialen Kohäsion mittels regionaler SGI-Indikatoren eine Konkretisierung erfahren und so auf europapolitischer Ebene besser, weil greifbarer, positioniert werden.

Ad 3: Services of General Interest sind nicht nur in vertikaler Hinsicht, sondern auch zwischen Sektoren und zusätzlich zwischen verschiedenen Trägern in einem teils komplexen Kompetenzfeld gelagert. Die Bandbreite an verschiedenen SGI bringt es mit sich, dass unterschiedliche sektorale Politikfelder mit der Organisation betraut sind. Standortfragen und Distributionsmuster sind je nach SGI anders gelagert, was auch mit dem Charakter – also etwa mit der Zentralörtlichkeit, dem Erreichbarkeitsmuster und den physischen Standorteigenschaften – der jeweiligen SGI zusammenhängt. Wie am Beispiel des Gesundheitswesens in Österreich gezeigt (siehe Kapitel 4.3.3), verfolgen die betroffenen sektorpolitischen Akteure eine in sich schlüssige, auch räumlich ausgelegte Organisation der Dienste. In ähnlicher Form passiert das für andere SGI-Subdomänen ebenso. Dennoch haben die verschiedenen SGI-Sektoren aber in Form der Siedlungs- und Bevölkerungsstruktur sowie makro- und mikro-ökonomischen und sozialen Parametern eines Landes und einer Region grundsätzlich gleiche Ausgangssituationen. Eine akkordierte Standortfindung bzw. synergetische Verkehrsnetze können zum komparativen Vorteil und zu effizienterer Bereitstellung führen. Die Raumordnung hat ein Instrumentarium, das quer zu den sektorpolitischen Rationalitäten hilfreich in der SGI-Organisation sein kann. Zumindest für öffentliche Akteure können Inhalte von Regionalplänen, Zentrale Orte Konzepten und ähnlichen Instrumenten verpflichtend geltend gemacht werden. Die Trägerschaft über SGI besitzt zudem bei weitem nicht nur der öffentliche Sektor (siehe Kapitel 4.1). An der operativen Erbringung der Dienste sind privatwirtschaftliche und auch zivilgesellschaftliche Akteure maßgeblich beteiligt. Ein rein formelles und öffentlich verbindliches Instrumentarium der Raumordnung reicht dann ohnedies nicht aus – kooperative Möglichkeiten sind weitgehend bereits im Einsatz und können noch verstärkt werden. Wichtig wird dabei sein, dass die für SGI verantwortlichen Sektorpolitiken für ihre eigenen raumrelevanten Belange konstruktive Vorgaben und Bereitstellungsformen vorfinden, um dann auch von einer sektorenübergreifenden SGI-Organisation profitieren zu können, ansonsten gewinnt eine sektorale Ratio.

Schlussfolgerung 5

Koordinative und kooperative Ansätze der Raumordnung sind für eine integrierte SGI-Bereitstellung dann zielführend, wenn sie über sektorale Kompetenzen hinweg dementsprechend einflussreich positioniert werden. Das Instrumentarium sollte aber für die jeweiligen sektoralen Bedürfnisse

anwendbar sein und Anreize setzen für eine Sektoren-übergreifende Planungen – etwa für multifunktionale SGI-Standorte.

Schlussfolgerung 6

Öffentlich-private Kooperationsformen sowie die Möglichkeiten für eine verstärkte Teilnahme zivilgesellschaftlicher Erbringer können je nach Raumtyp und SGI heute und zukünftig ein probates Mittel zur effizienteren SGI-Bereitstellung sein, die Standards der gesicherten Bereitstellung, günstigen Erreichbarkeit, Leistbarkeit und Qualität von SGI sind dabei als Maßstab anzulegen.

Ad 4: Die ersten drei angesprochenen Problemfelder gewinnen mit einer vierten Argumentation noch an Druck. Klarheit in der Begrifflichkeit, Erkennen der räumlichen Implikationen und das Zusammenspiel verschiedener Kompetenzen sind umso mehr gefordert, da sich die Bereitstellung von Services of General Interest in Europa mehreren Trends anpassen muss. Die langfristigen soziodemographischen, gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichen Entwicklungen (siehe v.a. Kapitel 1.1.1 und 3.2.3) erfordern nach ihren räumlichen Ausprägungen Restrukturierung von SGI bzw. Reformulierung der Zielsetzungen. Urbane, wachsende Räume sind gefordert, mit SGI soziale Inklusion und gleichzeitig die Entfaltung einer pluralen Gesellschaft zu unterstützen. Viele ländliche, periphere Regionen müssen sich angesichts stetiger Bevölkerungsabnahme einem geordneten Rückbau stellen und dabei regionale Arbeitsmärkte und Chancen aufrechterhalten. Services of General Interest können für Regionen in allen Lagen ein Schlüssel sein für eine zukunftsfähige Gestaltung, es wird aber auch nationale und kontinentale Fragen nach Solidarität und Sinnhaftigkeit einzelner SGI-Maßnahmen geben müssen. Begrenzte staatliche Budgets und Handlungsspielräume lassen nicht erwarten, dass die Aufrechterhaltung von SGI-Einrichtungen unterhalb der nötigen kritischen Masse weiter flächendeckend gewährleistet werden kann, wie es auch öffentliche Akteure einschätzen (siehe Kapitel 2.3.1 und 4.3.4). Öffentliche Investitionen rentieren sich dann, wenn sie sich als Anschlag und Multiplikator für spätere private Investitionen refinanzieren. Chronisch defizitäre Finanzierung von SGI in periphere Lagen wird abgewogen werden müssen gegenüber den fehlenden Investitionen, die dadurch in wachsenden Regionen nicht stattfinden können. Bis wie weit die Grenze der Solidarität gezogen wird, bleibt großteils eine mitgliedstaatliche Frage, die Antworten zeigen sich in letzter Konsequenz

aber wohl in kleinregionalen, lokalen Kontexten – ‚unter dem Radar‘ von Europäischer Territorialer Kohäsion.

Schlussfolgerung 7

Gesamteuropäisch wie national wird ernsthaft zu hinterfragen sein, ob, und wenn ja, wie SGI ‚für jeden und überall‘ in einem explizit räumlichen Kontext erstrebenswert und finanziell möglich sind.

Schlussfolgerung 8

Es wird für Regionen und Gemeinden weniger darum gehen, wie derzeitige SGI-Standards aufrechterhalten werden können, sondern welche SGI-Standards zukünftig notwendig und – unter Einbeziehung privaten und zivilen Engagements – machbar sind.

5.3

Fazit und Ausblick

Die vorliegende Arbeit hat Services of General Interest unter räumlichen Gesichtspunkten analysiert und dabei im europäischen Vergleich festgestellt, dass Organisationsformen von SGI eine Ausprägung nationaler sozial- und planungs-politischer Systeme und daher europaweit heterogen sind. Wohlfahrtsstaatliche Politiken nehmen eine Schlüsselposition in der Art und Weise der Organisation ein; Raumordnung als territoriale Übersetzung sozialpolitischer Ziele ebenso. Ungleiche territoriale Voraussetzungen aus den Driving Forces Demographie, Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt wirken sich in Form heterogener Standards der Ausstattung mit SGI in den Regionen Europas aus. Zusammen limitieren die heterogenen politisch-planerischen und territorialen Voraussetzungen eine vertikal und horizontal integrative Organisation und Bereitstellung von SGI im Sinne einer gemeinsamen europäischen Zielerreichung.

Insgesamt wird es mehr Stringenz im Sprach- und Definitionsgebrauch, eine explizite Anerkennung der Raumdimension und das Überwinden vertikaler und sektoraler Fragmentierungen in der Organisation und Bereitstellung von SGI brauchen, um für die notwendigen zukünftigen Anpassungen gerüstet zu sein. Services of General Interest sind in ihrer derzeitigen umfassenden Konzeption und letztendlich als Konkretisierung von Territorialer Kohäsion ein europäisches

Alleinstellungsmerkmal im globalen Vergleich – wenn auch mit großer nationaler und regionaler Vielfalt. Aber genau dieser Umstand macht die Europäische Union auch aus. Wie weit Harmonisierung und Solidarisierung in SGI-Angelegenheiten gehen wird, bleibt – dem normativen Charakter von SGI entsprechend – eine gesellschaftspolitische Frage.

A

- Abrahamson, P. (1999): The Welfare Modelling Business; in: Social Policy & Administration, Vol. 33(4), S. 394-415.
- Abrahamson, P. (2005): The Wobbly Pillar Revisited – Theorizing Welfare State and Housing Policy: The Case of Denmark; European Network for Housing Research International Conference paper, Reykjavik.
- Ache, P. und Andersen, H.T. (2009) Reconciling Competitiveness with Cohesion. Ambivalent Realities in Metropolitan Settings; in: disP The Planning Review, Vol. 176(1), S. 31-38.
- ADAPT2DC: <http://www.adapt2dc.eu> [1. Juli 2014]
- Aiginger, K. und Guger, A. (2006) The Ability to Adapt: Why it differs between the Scandinavian and Continental European Models; in: Intereconomics, Vol. 14(1), S. 14-23.
- AK – Arbeiterkammer (2005) Zwischen Staat und Markt – Aktuelle Herausforderungen der Öffentlichen Dienstleistungserbringung; AK Wien.
- AK – Arbeiterkammer (2009) Die Privatisierung Öffentlicher Dienstleistungen und deren Auswirkungen auf Qualität, Beschäftigung und Produktivität; AK Wien.
- Alber, J. (2006) The European Social Model and the United States; in: European Union Politics, Vol. 7(3), S.393-419.
- ARL (2006a) Folgen des demographischen Wandels für Städte und Regionen in Deutschland – Handlungsempfehlungen; Positionspapier Nr. 62
- ARL (2006b) Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren; Positionspapier Nr. 69
- Arts, W. und Gelissen, J. (2002) Three Worlds of Welfare Capitalism or more? A state-of-the-art report; in: Journal of European Social Policy, Vol. 12(2), S. 137-158.

B

- Backhaus, K., Erichson, B., Plinke, W. und Weiber, R. (2000) Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung; Berlin-Heidelberg-New York: Springer, 661S.
- Bambra, C. (2005) Cash Versus Services: 'Worlds of Welfare' and the Decommodification of Cash Benefits and Health Care Services; in: Journal of Social Policy, Vol. 34(2), S. 195-213.
- Bauby, P., Hall, D., Thiry, B. und Sak, B. (2004) Contribution of Services of General Interest to Economic, Social and Territorial Cohesion. Final Overall Report; DG Regio Contract No 2003.CE.16.0.AT.038, CIRIEC Liege.

- Bauer, R., Faßmann, H. Gruber, E. und Humer, A. (2012) Die Projekte DEMIFER und SeGI. Demografische Entwicklungen und sozialpolitische Herausforderungen; in: RaumPlanung, Vol 165(6), S. 20-25.
- BBSR (2006) Gleichwertige regionale Lebensverhältnisse?; Heft 6-7/2006.
- BBSR (2010a) Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte – gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion; Nr. 12/2010.
- BBSR (2010b) Standardvorgaben der infrastrukturellen Daseinsvorsorge; Nr. 13/2010.
- BBSR (2010c) Regionale Daseinsvorsorgeplanung; Heft 64.
- BBSR (2011) Regionalstrategie Daseinsvorsorge – Denkanstöße für die Praxis; BMVBS/ BBSR: Berlin.
- Beveridge, W. (1942) Social Insurance and Allied Services; HMSO: London.
- Bjørnsen, H.M., Foss, O., Steinar, J. und Langset, B. (2013) Services of General Interest (SGI): Is it possible to define this concept in scientific terms?; in: Romanian Journal of Regional Science, Vol. 7, S. 9-36.
- Bonoli (1997) Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach; in: Journal of Social Policy, Vol. 26(3), S. 351-372.
- Borges, L. und Humer, A. (2013) Scenarios of SGI; in: Rauhut, D. et al. (2013) SeGI Indicators and perspectives for services of general interest in territorial cohesion and development ESPON Applied Research 2013/1/16, Scientific Report | Version 25/5/2013, Luxemburg, S. 298-385.
- Breuer, I.M. und Milbert, A. (2013) Services of General Interest Indicators: Methodological Aspects and Findings; in: Europa XXI, Polish Academy of Sciences, Vol. 23, S. 29-46.
- Breuer, I.M., Milbert, A., Foss, O., Humer, A., Palma, P., Rosik, P., Stepniak, M. und Velasco, X. (2013) European Atlas of Services of General Interest; BBSR: Bonn.
- Buchanan, J.M. (1968) The Demand and Supply of Public Goods; Rand McNally & Co.: Chicago.
- Buchanan, J.M. und Tullock, G. (1962) The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy; University of Michigan Press.
- Bull (2008) Daseinsvorsorge im Wandel der Staatsformen; in: Der Staat, Vol. 47(1).

C

- CEC (1987) Towards a Dynamic European Economy, Green Paper on the development of the common market for telecommunications services and equipment, COM (1987) 290 final, Brüssel.
- CEC (1991) Green Paper on the Development of the Internal Market for Postal Services, COM (1991) 73 final, Brüssel.
- CEC (1994a) Green Paper on the Liberalisation of Telecommunications Infrastructure and Cable Television Networks. Part I: Principles and Timetable, COM (1994) 440 final, Brüssel.
- CEC (1994b) Green Paper on the Liberalisation of Telecommunications Infrastructure and Cable Television Networks. Part II: A Common Approach of the Provision of Infrastructure for Telecommunications in the European Union, COM (1994) 440 final, Brüssel.
- CEC (1996a) Universal Service for Telecommunications in the Perspective of a Fully Liberalized Environment, An Essential Element of the Information Society, COM (1996) 73 final, Brüssel.
- CEC (1996b) White Paper: A strategy for Revitalizing the Community's Railways, COM (1996) 421 final, Brüssel.
- CEC (1996c) Services of General Interest in Europe, COM (1996) 443 final, Brüssel.
- CEC (1997) The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- CEC (1999) European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU. Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg.
- CEC (2001a) Services of General Interest in Europe, (2001/C 17/04)
- CEC (2001b) Report to the Laeken European Council. Services of General Interest, COM (2001) 598 final, Brüssel.
- CEC (2003) Green Paper on Services of General Interest, COM (2003) 270 final, Brüssel.
- CEC (2004a) Report on the public consultation on the green paper on services of general interest, Commission Staff Working Document SEC (2004) 326, Brüssel.
- CEC (2004b) White Paper on Services of General Interest, COM (2004) 374 final, Brüssel.
- CEC (2006) Implementing the Community Lisbon programme: Social services of general interest in the European Union, COM (2006) 177 final, Brüssel.

- CEC (2007) Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment, COM (2007) 725 final, Brüssel.
- CEC (2008) Biannual Report on social services of general interest, COM (2008) 418 final, Brüssel.
- CEC (2010a) Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest, SEC (2010) 1545 final, Brüssel.
- CEC (2010b) Second Biannual Report on social services of general interest, COM (2010) 1284 final, Brüssel.
- CEC (2010c) Fifth report on economic, social and territorial cohesion. COM (2010) 642 final, Brüssel.
- CEC (2013a) 3rd Biannual Report on social services of general interest, SWD (2013) 40 final, Brüssel.
- CEC (2013b) Eighth progress report on economic, social and territorial cohesion: the urban and regional dimension of the crisis, COM (2013) 463 final, Brüssel.
- CEE – Communauté Économique Européenne (1957) Traité instituant la Communauté Économique Européenne et documents annexes: CEE: Rom.
- CEEP (2013) CEEP at the European Council: Public services give Europe a competitive advantage, Press Release 11/2013; <http://ceep.eu/images/stories/pdf/Press/2013/13press11en-ceep-european-council.pdf> [22. Juni 2014]
- Clifton, J., Comin, F. und Diaz Fuentes, D. (2005) Empowering Europe's Citizens? Towards a Charter for Services of General Interest; in: Public Management Review Vol. 7(3), S. 417-443.
- Constantin, L.D., Grosu, R.M. und Iosif, A.E. (2013) Exploring the territorial capital, global competition and territorial cohesion policy: a SWOT analysis of services of general interest; in: Romanian Journal of Regional Science, Vol 7, S. 125-141.
- Copus, A. et al. (2011): ESPON EDORA - European Development Opportunities in Rural Areas. ESPON Applied Research Project 2013/1/2 Final Report, Luxemburg.

D

- Dallhammer, E., Schuh, B., Tordy, J., Camagni, R., Lenzi, C., Waterhout, B., Zonneveld, W., Evers, D. und Tennekes, J. (2012) ARTS Assessment of Regional and Territorial Sensitivity of EU Directives. ESPON Applied Research 2013/1/17, Final Report | Version 30/07/2012, Luxemburg.

- De Beer, J., Van Der Gaag, N., Van der Erf, R., Bauer, R., Faßmann, H., Kupiszewska, D., Kupiszewski, M., Rees, P., Boden, P., Dennett, A., Jasinska, M., Stillwell, J., Wohland, P., De Jong, A., Ter Veer, A. Roto, J., Van Well, L., Heins, F., Bonifazi, C., Gesano, G. (2010) DEMIFER – Demographic and migratory flows affecting European regions and cities. ESPON Applied Research Project 2013/1/3, Final Report, Luxemburg.
- DG REGIO (2004) Interim Territorial Cohesion Report, European Communities: Luxemburg.
- DG SANCO (2007) Special Eurobarometer 260 Summary: Services of General Interest. http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/serv_gen/cons_satisf/eb260_report_en.pdf [15. Juli 2013]
- Dijkstra, L. und Ruiz, V. (2010) Refinement of the OECD regional typology: Economic Performance of Remote Rural Regions; DG Regio & OECD <http://www.oecd.org/dataoecd/41/56/45511797.pdf> [15. Juli 2013]
- Dühr, S., Colomb, C. und Nadin, V. (2010) European Spatial Planning and Territorial Cooperation, Routledge: London und New York.

E

- EC- European Communities (1992) Treaties on the European Union (Treaties of Maastricht); in: Official Journal of the European Communities L 191, Vol. 35, 10 July 1992
- EEC – European Economic Community (1957) Treaty establishing the European Economic Community (Treaty of Rome); EEC: Rom.
- Egner, H. (2010) Theoretische Geographie. WBG: Darmstadt.
- Esping-Andersen, G. (1989) The Three Political Economies of the Welfare State; in: Canadian Review of Sociology and Anthropology, Vol. 26(2), S. 10-36.
- Esping-Andersen, G. (1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism; Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1996) After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy; in: G. Esping-Andersen (1996.) Welfare States in Transition; Sage: Great Britain.
- ESPON DATENBANK: <http://database.espon.eu> [15. Juli 2013]
- EU – European Union (2006) Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market; in: Official Journal of the European Union 2006/123/EC.

- EU – European Union (2010a) Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Charter of Fundamental Rights of the European Union, Publication Office of the EU: Luxemburg (doi:10.2860/58644).
- EU – European Union (2010b) Charter of Fundamental Rights of the European Union; in: Official Journal of the European Union 2010/C 83/02.
- EU – European Union (2011) Territorial Agenda 2020 agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011 Gödöllő, Hungary.
- EU – European Union (2014) Directive 2014/61/EU of the European Parliament and the European Council of 15 May 2014 on measures to reduce the cost of deploying high-speed electronic communications networks; in: Official Journal of the European Union, Brüssel.
- EUROPE 2020: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm [15. Juli 2013]
- EUROSTAT DATENBANK: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> [15. Juli 2013]

F

- Faludi, A. (2007) The European Model of Society; in: Faludi, A. (2007) Territorial Cohesion and the European Model of Society, Lincoln Institute: Cambridge/MA.
- Faludi, A. (2012) Territorial Cohesion and Subsidiarity under the European Union Treaties: A Critique of the 'Territorialism' Underlying; in: Regional Studies, Vol. 27(9), S. 1594-1606.
- Faludi, A. (2013) Territorial cohesion, territorialism, territoriality, and soft planning: a critical review; in: Environment and Planning A, Vol. 45, S. 1302-1317.
- Farinos Dasi, J. et al. (2007) Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level, ESPON Project 2.3.2 Final Report, Luxemburg.
- Faßmann, H. und Humer, A. (2013a) Örtliche Raumplanung als Gestaltungsaufgabe; in: Stainer-Hämmerle, K. und Oppitz, F. (2013) Handbuch Gemeinpolitik, Verlag Österreich, S. 315-330.
- Faßmann, H. und Humer, A. (2013b) Services of General Interest in Europe: political context and territorial evidence. An introduction; in: Romanian Journal of Regional Science, Vol. 7, S. 1-8.
- Favry, E., Hiess, H., Musovic, Z., Smrzka, B. und Pfefferkorn, W. (2006) Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume. Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und Regionale Governance: Veränderungen, Herausforderungen, Handlungsbedarf; ÖROK Schriftenreihe 171, Wien.

- Ferrera, Maurizio (1996) The Southern Model of Welfare in Social Europe; in: *Journal of European Social Policy*, Vol. 6(1), S. 17–37.
- Forsthoﬀ, E. (1958) *Die Daseinsvorsorge und die Kommunen*; Sigillum-Verlag: Köln.
- Friedmann, John (2011) *Insurgencies: Essays in Planning Theory*, Routledge: London und New York.
- Gilgen, A. (1966) Gesundheitspolitik in der Regionalplanung; in: *Zeitschrift für Präventivmedizin*, Vol. 11(1), S.506-516.

G

- GÖG – Gesundheit Österreich GmbH (2012) *Österreichischer Strukturplan Gesundheit 2012*, Wien.
- Gruber, E., Humer, A. und Faßmann, H. (2013) ESPON SeGI Case Study Report Austria; Annex 6a. In: Rauhut, D. et al. (2013) *SeGI Indicators and perspectives for services of general interest in territorial cohesion and development ESPON Applied Research 2013/1/16*, Scientific Report | Version 25/5/2013, Luxemburg.

H

- Haidl, A., Hochholdinger, N. und Schantl, A. (2012) *Finanzierung und Kooperationsleitfaden für soziale Infrastrukturen. Teil 1: Zukünftige EU-Fördermöglichkeiten für soziale Dienstleistungen 104-2020*; Zentrum für Verwaltungsforschung, Wien.
- Harvey, D. (2001) *Spaces of Capitalism: Towards a Critical Geography*; Edinburgh University Press.
- Humer, A. (2010) The role of applied spatial science in a complex multi-level and multi-actor system – EU Regional Policy and the ESPON programme; Vortrag auf der Applied Geography Scientific Conference der Universität Zagreb, November 2010.
- Humer, A., Rauhut, D. und Marques da Costa, N. (2012a) Towards a welfare typology for the ESPON Space; paper at the NS-ERSA Conference 2012, Oslo, März 2012.
- Humer, A., Rauhut, D. und Marques da Costa, N. (2012b): European Types of Politico-territorial Organization and Public-private Finance of Social Services of General Interest; paper at the ERSA Conference 2012, Bratislava, August 2012.

- Humer, A. (2013a) Neunmal Raumplanung in Österreich; Vortrag auf der Public Management Plattform des Interreg AT-HU Projekts PUMA, School of Economics Bratislava, März 2013.
- Humer, A. (2013b) Raumordnung im 21. Jahrhundert. Es geht um alles; Impulsreferat am Infoday zur Raumordnung und Raumplanung des Landes Niederösterreich, St. Pölten, Mai 2013.
- Humer, A. (2013c) Programmierung der EU Regionalpolitik und der nationalen Raumentwicklung: Parallelen, Integration oder Synergien in Österreichs strategischer Planung?; Vortrag am 58. Deutschen Geographentag, Universität Passau, September 2013.
- Humer, A. und Palma, P. (2013a) Services of General Interest as a prerequisite of competitiveness? Regional availability under territorial and economic aspects; Vortrag auf der Regional Studies Association RSA European Conference, Tampere, Mai 2013.
- Humer, A. und Palma, P. (2013b) The provision of Services of General Interest in Europe: regional indices and types explained by socio-economic and territorial conditions; in: Europa XXI, Polish Academy of Sciences, Vol. 23, S. 85-104.
- Humer, A., Faßmann, H. und Rauhut, D. (2013a) Determining and interactive drivers of Services of General Interest; in: Rauhut, D. et al. (2013) SeGI Indicators and perspectives for services of general interest in territorial cohesion and development ESPON Applied Research 2013/1/16, Scientific Report | Version 25/5/2013, Luxemburg, S. 88-99.
- Humer, A., Rauhut, D., Marques da Costa, N. (2013b) European Types of Political and Territorial Organisation of Social Services of General Interest; in: Romanian Journal of Regional Science, Vol. 7, S. 142-164.
- Humer, A. (2014) Researching Social Services of General Interest: an analytical framework derived from underlying policy systems; in: Journal of European Spatial Research and Policy, Vol. 21(1), S. 65-82.
- I
- Iosif, A.E. und Rauhut, D. (2013) Assessing territorial impact assessment: the case of services of general interest; in: Romanian Journal of Regional Science, Vol. 7, S. 66-87.

J

- Jessop, B. (1993) Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy; in: *Studies in Political Economy*, Vol. 40, S. 7-40.
- Jessop, R.D. (2000) From Keynesianism to Workfarism; in: Lewis, G. (2000) *Rethinking welfare policy*; Sage: London, S. 171-184.
- Jessop, B. (2007) Kapitel 13: Was folgt dem Fordismus?; in: Röttger, B. und Diaz, V.R. (2007) *Kapitalismus, Staat, Regulation. Ausgewählte Schriften*; Argument: Hamburg.
- Jakubowski, P. und Bergmann, E. (2006) Mehr Wettbewerbselemente für die Raumordnungspolitik!; in: BBSR (2006) *Gleichwertige regionale Lebensverhältnisse?; Informationen zur Raumentwicklung Heft 6-7/2006*, S. 373-381.

K

- Kahila, P., Copus, A., Shucksmith, M., Kovacs, K., Weck, S. und Maloutas, T. (2012) *ESPON TIPSE – Territorial Dimension of Poverty and Social Exclusion in Europe. ESPON Applied Research Project 2013/1/24 Interim Report*, Luxembourg.
- Kallhoff, A. (2011) *Why democracy needs public goods*; Lexington Books: Lanham/ Maryland.
- Kaltenbrunner, R. (2006) Der Unterschied zum Gleichen. Gleichwertige Lebensverhältnisse – nur ein Mythos deutscher Politik?; in: BBSR (2006) *Gleichwertige regionale Lebensverhältnisse?; Informationen zur Raumentwicklung Heft 6-7/2006*, S. 393-395.
- Kaul, I. und Mendoza R.U. (2003) Advancing the Concept of Public Goods; in Kaul, I., Conceicao, P., Le Goulven, K. und Mendoza R.U. (2003) *Providing Global Public Goods – Managing Globalization*; UNDP: New York.
- Kersten, J. (2005) Die Entwicklung des Konzepts der Daseinsvorsorge im Werk von Ernst Forsthoff; in: *Der Staat*, Vol. 44, S. 543-569.
- Kersten, J. (2006) Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis?; in: *Raumforschung und Raumordnung*, Vol. 4/2006.
- Knauff, M. (2010) Die Daseinsvorsorge im Vertrag von Lissabon; in: *EuR*, Heft 6, S. 725-745.
- Knieling, J. und Othengrafen, F. (2009) En Route to a Theoretical Model for Comparative Research on Planning Cultures; in: Knieling, J. und Othengrafen, F. (2009) *Planning Cultures in Europe – Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*; Ashgate: Farnham.

- Komornicki, T. (2013) EUROPA XXI: Services of General Interest. Editorial; in: Europa XXI, Polish Academy of Sciences, Vol. 23.
- Krajewski, M. (2013) Dienstleistungen von allgemeinem Interesse als Element europäischer Sozialstaatlichkeit; in: Bast, J. und Rödl, F. (2013) Wohlfahrtsstaatlichkeit und soziale Demokratie in der Europäischen Union; Europarecht Beiheft 1 / 2013, S. 109-129.
- Kurekova, L. (2013) Welfare Systems as Emigration Factor: Evidence from the New Accession States; in: Journal of Common Market Studies, Vol. 51(4), S. 721-739.

L

- Land NÖ (1981) Verordnung über ein Raumordnungsprogramm für das Gesundheitswesen, Landesgesetzblatt 8000/22.
- Larsson, G. (2006) Spatial Planning Systems in Western Europe. An Overview; IOS Press: Amsterdam.
- Lichtenberger, E. (2000) Austria. Society and Regions; Austrian Academy of Sciences Press, 491S.
- LISBON STRATEGY: http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/ [15. Juli 2013]
- Littke, H. und Rauhut, D. (2013) Minimum levels of Services of General Interest – What fundamental rights do individuals and enterprises have?; in: Europa XXI, Polish Academy of Sciences, Vol. 23, S. 47-68.
- Littke, H., Rauhut, D. und Foss, O. (2013) Services of general interest and regional development in the European Union; in: Romanian Journal of Regional Science, Vol. 7, S. 88-107.
- Ludlow, D. und Rauhut, D. (2013) Services of General Interest: Policy Challenges and Policy Options; in: Europa XXI, Polish Academy of Sciences, Vol. 23, S. 69-83.

M

- Machold (2010) Regionale Ungleichheit in der Daseinsvorsorge. Konzepte und Leitbilder; Studie des BABF/BMLFUW, Wien.
- Marmolo, E. (1999) A constitutional theory of public goods; in: Journal of Economic Behaviour and Organization, Vol. 38, S. 27-42.
- Marques da Costa, E., Palma, P., Rauhut, D., Humer, A., Constantin, D. und Velasco, X. (2013) What indicators to use when measuring Services of General Interest?; in: Europa XXI, Polish Academy of Sciences, Vol. 23, S.7-28.

- Matznetter, W. und Mundt, A. (2012) Housing and Welfare Regimes; in: Clapham, D., Clark, W. und Gibb, K. (2012), *The SAGE Handbook of Housing Studies*, SAGE: London.
- Milbert, A., Breuer, I.M., Rosik, P., Stepniak, M. und Velasco, X. (2013) Accessibility of services of general interest in Europe; in: *Romanian Journal of Regional Science*, Vol. 7, S. 37-65.
- Mitterlehner, B., Leixnering, S., Polzer, T. und Barth, T. (2013) *Der europäische Antagonismus – Binnenmarkt und Daseinsvorsorge*; PSR Schriftenreihe Band 1, NWV: Wien und Graz.
- Moreno, L. und Palier, B. (2004) *The Europeanization of welfare. Paradigm shifts and social policy reforms*; paper presented at the WRAMSOC Conference, Berlin.

N

- Nadin, V. und Stead, D. (2008) *European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning*; in: *disP The Planning Review*, Vol. 172(1), S. 35-47.
- Neu, C. (2009) *Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*; VS Verlag: Wiesbaden.
- Newman, P. und Thornley, A. (1996) *Urban Planning in Europe. Institutional Competition, National Systems and Planning Projects*; Routledge: London und New York.
- Nomden, K. (1997) *Reconciling Liberalization and Public Service Obligation*; proceeding to an EIPA colloquium on Public Utilities in the EU, Maastricht, Nov. 1996.
- Novy, A. (2003) *Sozialräumliche Polarisierung: Raum, Macht und Staat*; SRE-Discussion Paper, 2003/01.

O

- ÖROK – Österreichische Raumordnungskonferenz (2011) *Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2011*. ÖROK Schriftenreihe 185, Wien.
- ÖROK – Österreichische Raumordnungskonferenz (2014) *STRAT.AT 2020: Partnerschaftsvereinbarung Österreich 2014-2020*; Einreichfassung vom 2. April 2014.

P

- Pichlkastner, S. und Scheutz, M. (2013-2016) Personal, Insassen und Organisationsform des Wiener Bürgerspitals in der Frühen Neuzeit; FWF-Projekt P 25755-G16;
<http://www.geschichtsforschung.ac.at/?q=node/557> [1. Juli 2014]
- Peyrony, J. (2007) Territorial Cohesion and the European Model of Society: French Perspectives; in: Faludi, A. (2007) Territorial Cohesion and the European Model of Society; Lincoln Institute: Cambridge/MA, S.61-79.
- Pütz, T. und Spangenberg, M. (2006) Zukünftige Sicherung der Daseinsvorsorge. Wie viele Zentrale Orte sind erforderlich?; in: BBSR (2006) Gleichwertige regionale Lebensverhältnisse?; Informationen zur Raumentwicklung Heft 6-7/2006, S. 337-344.
- PSR (2013) Der Europäische Antagonismus – Binnenmarkt und Daseinsvorsorge; Schriftenreihe Daseinsvorsorge Band 1, NW Verlag: Wien und Graz.

R

- Rauhut, D. und Ludlow, D. (2013) Services of General Interest and Territorial Cohesion: What, How and by Whom?; in: Romanian Journal of Regional Science, Vol. 7, S. 108-123.
- Rauhut, D., Marques da Costa, E. und Humer, A. (2013a) SeGI Indicators and perspectives for services of general interest in territorial cohesion and development ESPON Applied Research 2013/1/16, Scientific Report | Version 25/5/2013, Luxemburg.
- Rauhut, D., Smith, C., Humer, A., Ludlow, D. und Borges, L. (2013b) SeGI Indicators and perspectives for services of general interest in territorial cohesion and development ESPON Applied Research 2013/1/16, Final Report | Version 25/5/2013, Luxemburg.
- Reuber, P. und Pfaffenbach, C. (2005) Methoden der empirischen Humangeographie; Westermann Verlag: Braunschweig.
- Reimer, M. und Blotevogel, H.H. (2012) Comparing Spatial Planning Practice in Europe: A Plea for Cultural Sensitization; in: Planning Practice and Research, Vol. 27(1), S. 7-24.
- RIS – Rechtsinformationssystem der Republik Österreich (2008) Vereinbarung gem. Art. 15a B-VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens; Bundesgesetzblatt 105/2008.
- Robert, J. (2007) The Origins of Territorial Cohesion and the Vagaries of Its Trajectory; in: Faludi, A. (2007) Territorial Cohesion and the European Model of Society, Lincoln Institute: Cambridge/MA, S. 23-35.

S

- Samuelson, P.A. (1954) The pure theory of public expenditure; in: Review of Economics and Statistics, Vol. 36, S. 387-389, MIT Press: Cambridge.
- Sapir, A. (2005) Globalisation and the reform of the European social models; in: Bruegel Policy Brief, Vol. 1, S. 1-8.
- Sapir, A. (2006) Globalization and the Reform of European Social Models; in: Journal of Common Market Studies, Vol. 44(2), S. 369–390.
- Schindegger, F. (1999) Raum, Planung, Politik. Ein Handbuch zur Raumplanung in Österreich; Böhlau Verlag: Wien.
- Schön, K.P. (2006) Territoriale Kohäsion auf europäischer Ebene – Ziele und Wege; in: Informationen zur Raumentwicklung Heft 6/7, S. 383-392.
- Schubert, K., Hegelich, S. und Bazant, U. (2008) Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch; VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden.
- Schuster, F., Kubach, L. und Ruhle, E.O. (2014) Die EU-Richtlinie zur Reduzierung der Kosten des Ausbaus von Breitbandnetzen. Ein Überblick unter Berücksichtigung der Marktsituation und den Erfahrungen mit den nationalen Gesetzesregelungen in Deutschland und Österreich; in: Zeitschrift Computer und Recht, Heft 7/2014, S. 436-442.
- Smith, C.J. und Rauhut, D. (2014) On the implementation of Social Services of General Interest in the EU; seminar paper COST WG1, Potsdam, Mai 2014.
- Stepniak, M. und Rosik, P. (2013) Accessibility of Services of General Interest at Regional Scale; in: Europa XXI, Polish Academy of Sciences, Vol. 23, S. 131-147.
- Stiens, G. (1997) Der Begriff ‚Regionale Disparitäten‘ im Wandel raumbezogener Planung und Politik; in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2, S. 11-24.
- Strubelt, W. (2006) Auf der Suche nach der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – oder: die Suche nach verloren gegangenem Sinn der Zeit?; in: BBSR (2006) Gleichwertige regionale Lebensverhältnisse?; Informationen zur Raumentwicklung Heft 6-7/2006, S. 305-308.
- Swiatek, D., Komornicki, T. und Silka, P. (2013) Services of General Interest: Empirical Evidence from Case Studies of the SeGI project; in: Europa XXI, Polish Academy of Sciences, Vol. 23, S. 105-129.

T

- Taylor-Gooby, P. (2002) The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience; in: Journal of Social Policy, Vol. 31(4), S. 597-621.

- Titmuss, R.H. (1968) *Commitment to welfare*; Allen and Unwin: London.
- Titmuss, R.H. (1974) *Social Policy: An introduction*; Allen and Unwin: London.
- Tullock, G. (1971) *Public Decisions as Public Goods*; in: *Journal of Political Economy*, Vol. 79(4), S. 913-918.

V

- Vogel, J. (2002a) *Welfare Production, Poverty and Wealth: A Comparative and Longitudinal Perspective*; in Glatzer, W. (2002) *Rich and Poor: Disparities, Perceptions, Concomitants*; Kluwer Academic Publishers: Dordrecht, S. 235-270.
- Vogel, J. (2002b) *European Welfare Regimes and the Transition to Adulthood: A Comparative and Longitudinal Perspective*; in: *Social Indicators Research*, Vol. 59, S. 275-299.

W

- Waterhout, B. (2007) *Territorial Cohesion: The Underlying Discourses*; in: Faludi, A. (2007) *Territorial Cohesion and the European Model of Society*; Lincoln Institute: Cambridge/MA, S. 37-59.
- Weichhart, P., Faßmann, H. und Hesina, W. (2005) *Zentralität und Raumentwicklung*; ÖROK Schriftenreihe 167, Wien.
- Weichhart, P. (2008) *Entwicklungslinien der Sozialgeographie. Von Hans Bobek bis Benno Werlen*; Steiner Verlag: Stuttgart, 439S.
- Weigl, A. (2013) *Von der Basis- zur Daseinsvorsorge*; in: *PERSPEKTIVEN* Heft 7/8, S. 36-40.
- Wilensky, H. (1975) *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*; University of California Press: Berkeley und Los Angeles.

Durchführung der Interviews: Alois Humer

Interview 1

Roman MICHALEK (Eisenstadt, 2. Mai 2012)
Mobilitätsplattform Burgenland
(www.b-mobil.info)

Interview 2

Andreas WEISS und Annemarie TROJER (Katzelsdorf, 3. Mai 2012)
Regionalmanagement Industrieviertel
(www.industrieviertel.at)

Interview 3

Marianne VITOVEC (St. Pölten, 7. Mai 2012)
Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abt. RU2 Raumordnung
(www.noel.gv.at)

Interview 4

Franz RENNHOFFER (Lichtenegg, 30. Mai 2012)
Gemeinde Lichtenegg, Bürgermeister
(www.lichtenegg.gv.at)

Interview 5

Ulrike SCHERMANN-RICHTER (Wien, 3. Juli 2012)
Österreichisches Bundesministerium für Gesundheit
(<http://bmg.gv.at>)

Interview 6

Alexandra DEIMEL und Georg SCHADT (Wien, 11. Juli 2012)
Österreichisches Bundeskanzleramt, Abt. IV/4 Regionalpolitik und Raumordnung
(<http://www.bka.gv.at>)

Interview 7

Markus SEIDL und Elisabeth STIX (Wien, 2. September 2013)
Österreichische Raumordnungskonferenz, Geschäftsstelle
(<http://www.oerok.gv.at>)

Annex 1 – Erläuterungstext und Matrix betreff Befragung/ Empirie-Kapitel 4.1

05 December 2011

Dear Expert!

Within the **ESPON Project on Services of General Interest (SeGI)**, empirical evidence about the status and organization of certain services, being of core importance for people and businesses in Europe, has to be created. Especially Social Services of General Interest (SSGI), such as education, care, etc. are still within the competence of national states. One task of the project therefore is **to analyse the frame and setting of the policies related to SSGI in the various states of Europe.**

For better comparison, the project team developed a scheme that is illustrated in the 2 tables on the following pages. Table 1 shows the 23 SSGI under research; table 2 shows the categories and codes that allow differentiating between the approaches towards SSGI in various countries.

We hereby ask for your help and contribution to fill in an excel sheet (attached to the e-mail), following the rational of these 2 tables. One SSGI after another, please first do a short description of the situation and then propose a coding for the respective cells, referring to table 2.

Some “rules of the game”:

1. This questionnaire is based on EXPERT OPINIONS. This means, you may confirm your opinion by national figures, regulations etc. or by consulting colleagues etc. but it is not really necessary to prove all your opinions though.
2. This especially comes to action when deciding the codes for PRODUCTION and FINANCING. The more detailed your description on the various SSGI status is, the easier it will be for us to follow the reasoning of your coding. In many cases there could occur the situation of a PPP-model. Then it's up to the expert's opinion to decide if the public or private side is dominating.
3. If in some cases the coding simply doesn't fit to your national situation, please still fill in the box of description and maybe use code “7=other”. TERRITORIAL ORGANIZATION might need an extra explanation: Here it is

asked, whether there exist spatial planning instruments, laws or other regulations that explicitly/directly bring the SSGI into a spatial order or at least into an implicit/indirect order. Explicitly would be if an SSGI is named in a let's say regional spatial plan/programme that shows on a map or in a table, at which location (or at which type of location – e.g. every county-capital) the SSGI must be provided. Implicit would be for example if a regulation tells that a certain SSGI has to be provided in every municipality with at least 5.000 inhabitants or so or if e.g. some minimum requirements of accessibility (e.g. SSGI in max. 30min distance by public transport) are defined. For the SSGI of “transfer systems” most probably this ‘T’ is “4=obsolete” as it has no territorial/physical feature per se.

We highly appreciate your support and valuable input! Be sure that your contribution to this task will be acknowledged. In case of questions, don't hesitate to contact us!

With kind regards in the name of the ESPON-SeGI-team,
Daniel Rauhut (KTH Stockholm) and Alois Humer (University of Vienna).

Table 1: chosen Services of General Interest

FIELD OF SSGI	SUB-FIELD OF SSGI	VARIABLE OF SSGI
Education	Pre-Schooling	Pre-School
	Compulsory Schools	Primary school Secondary school
	Higher education (non comp.)	High School/Gymnasium
	Tertiary education	Tertiary School/College University
Labour market	Labour market schemes	Vocational training Job service/agency/placement
Care services	Child care	Baby cot (<1year) Nursery (<3years) Kindergarten (<5years)
	Elderly care	Retirement housing/flats Elderly centres/homes
	Health care	Emergency/patient transport Ambulance/rescue centre Hospital Physiotherapy centre
Transfer systems	Pensions Poverty	Pension schemes Economic assistance (poor relief)
	Sickness Unemployment	Sickness schemes Unemployment schemes
Housing	Social Housing	Funding objects Funding subjects

Table 2: Code-list

PUBLIC RESPONSIBILITY (,R')	PRODUCTION (,P')	FINANCING (,F')	TERRITORIAL ORGANIZATION (,T')
1 national	1 only public	1 only public	1 explicit
2 regional	2 predominantly public	2 predominantly public	2 implicit
3 local	3 mainly public	3 mainly public	3 none
4 no	4 mainly private	4 mainly private	4 obsolete
	5 only private	5 only private	
	6 predominantly familial /voluntary	6 predominantly familial /voluntary	
	7 other	7 other	

'R'... defines the official level of competence for an SSGI.

'P'... defines the status of institution which is supplying/delivering the SSGI

'F'... defines the source of funding for an SSGI

'T'... defines the situation of territorial planning/regulation on an SSGI

Dank ergeht an die mitwirkenden Experten und Co-Autoren:

Heinz Faßmann und Elisabeth Gruber (AT), Toon Dirckx (BE), Ivaylo Stamenkov (BG), Marco Kellenberger (CH), Elena Christofidou (CY), Roman Matousek (CZ), Ina Marie Breuer und Antonia Milbert (DE), Torben Dall Schmidt (DK), Antti Rose (EE), Xabier Velasco Echeverria (ES), Petri Kahila (FI), Gregory Hamez (FR), Efthimia Pournara (GR), Marin Cvitanovic und Petra Radeljak (HR), Istvan Ferencsik (HU), Hjalti Johannesson (IS), Gavin Daly (IE), Frank Heins und Marco Accorinti (IT), Vita Valiunaite (LT), Tobias Chilla (LU), Zane Lescinska (LV), Debbie Lora Dimech (MT), David Evers (NL), Steinar Johansen (NO), Dariusz Swiatek (PL), Eduarda Marques da Costa (PT), Alina Elena Balalia und Daniela Constantin (RO), Mats Johansson und Daniel Rauhut (SE), Katja Podjavorsek (SI), Maros Finka (SK) und Andrew Copus (UK).

Humer, A., Rauhut, D., Marques da Costa, N. (2013) European Types of Political and Territorial Organisation of Social Services of General Interest; in: Romanian Journal of Regional Science, Vol. 7, S. 142-164.

Annex 2 – Resultierende Indices/ Empirie-Kapitel 4.2

NUTS2	Region	STANDARDISIERTE, TEILWEISE AGGREGIERTE INDICES				
		SGEI- aggreg.	SSGI- Bildung.	SSGI- Gesundh.	SSGI- aggreg.	SGI- aggreg.
AT11	Burgenland	-1,31	-1,62	-1,76	-1,69	-3,00
AT12	Niederösterreich	0,05	-0,85	0,74	-0,06	-0,01
AT13	Wien	5,08	4,55	4,17	4,36	9,44
AT21	Kärnten	-1,22	-1,26	0,95	-0,15	-1,37
AT22	Steiermark	-0,14	0,52	1,79	1,16	1,02
AT31	Oberösterreich	0,45	-0,25	0,70	0,23	0,68
AT32	Salzburg	-0,58	0,71	1,40	1,05	0,48
AT33	Tirol	-0,95	0,58	1,01	0,79	-0,16
AT34	Vorarlberg	-0,65	-1,57	-1,28	-1,43	-2,08
BE10	Brussels Capital Region	3,20	4,92	0,49	2,71	5,91
BE21	Prov. Antwerpen	3,71	2,18	1,15	1,66	5,37
BE22	Prov. Limburg (B)	1,19	1,19	1,11	1,15	2,34
BE23	Prov. Oost-Vlaanderen	2,58	3,71	2,03	2,87	5,44
BE24	Prov. Vlaams Brabant	4,88	1,56	1,38	1,47	6,35
BE25	Prov. West-Vlaanderen	1,85	1,38	1,46	1,42	3,27
BE31	Prov. Brabant Wallon	1,85	1,09	0,20	0,65	2,50
BE32	Prov. Hainaut	1,16	0,55	1,80	1,18	2,34
BE33	Prov. Liège	0,91	0,51	1,36	0,93	1,85
BE34	Prov. Luxembourg (B)	-0,93	-0,35	-0,05	-0,20	-1,13
BE35	Prov. Namur	-1,01	0,30	1,92	1,11	0,10
BG31	Severozapaden	-5,19	-2,83	-1,59	-2,21	-7,40
BG32	Severen tsentralen	-5,19	-0,48	-2,51	-1,49	-6,68
BG33	Severoiztochen	-5,18	-0,83	-1,96	-1,39	-6,58
BG34	Yugoiztochen	-5,10	-2,62	-2,35	-2,49	-7,59
BG41	Yugozapaden	-3,23	0,65	-0,83	-0,09	-3,31
BG42	Yuzhen tsentralen	-4,89	-1,68	-1,91	-1,80	-6,68
CH01	Région lémanique	2,09	-1,01	2,54	0,77	2,86
CH02	Espace Mittelland	1,64	-0,36	1,53	0,59	2,23
CH03	Nordwestschweiz	2,43	-0,97	1,80	0,41	2,85
CH04	Zürich	4,28	2,46	2,16	2,31	6,59
CH05	Ostschweiz	0,78	-0,36	0,51	0,08	0,86
CH06	Zentralschweiz	1,85	-2,98	-0,57	-1,78	0,07
CH07	Ticino	-0,34	-0,71	0,41	-0,15	-0,49
CY00	Zypern	-1,95	-0,86	-2,99	-1,92	-3,88

CZ01	Praha	0,54	5,04	4,60	4,82	5,36
CZ02	Střední Čechy	-1,73	-3,85	-2,14	-3,00	-4,73
CZ03	Jihozápad	-2,37	-0,90	-0,48	-0,69	-3,06
CZ04	Severozápad	-2,12	-2,12	-1,10	-1,61	-3,73
CZ05	Severovýchod	-2,69	-1,17	-0,66	-0,91	-3,60
CZ06	Jihovýchod	-1,22	0,52	0,26	0,39	-0,83
CZ07	Střední Morava	-2,36	-0,68	-0,60	-0,64	-3,00
CZ08	Moravskoslezsko	-2,54	-0,46	-0,69	-0,57	-3,11
DE11	Stuttgart	3,25	0,87	1,89	1,38	4,63
DE12	Karlsruhe	1,97	1,21	2,65	1,93	3,90
DE13	Freiburg	1,02	0,12	2,06	1,09	2,11
DE14	Tübingen	0,28	0,26	1,37	0,82	1,10
DE21	Oberbayern	3,60	1,11	4,39	2,75	6,36
DE22	Niederbayern	-0,45	-1,59	0,53	-0,53	-0,98
DE23	Oberpfalz	0,06	-0,71	1,44	0,37	0,42
DE24	Oberfranken	1,19	-0,45	0,94	0,25	1,44
DE25	Mittelfranken	1,45	0,09	1,71	0,90	2,35
DE26	Unterfranken	0,37	-0,57	1,40	0,42	0,78
DE27	Schwaben	0,56	-1,10	1,04	-0,03	0,53
DE30	Berlin	3,94	0,49	2,70	1,60	5,54
DE41	Brandenburg - Nordost	-1,22	-2,08	0,83	-0,63	-1,85
DE42	Brandenburg - Südwest	-0,31	0,17	0,67	0,42	0,11
DE50	Bremen	6,53	0,61	2,94	1,77	8,30
DE60	Hamburg	5,03	1,11	2,75	1,93	6,96
DE71	Darmstadt	4,97	1,56	2,42	1,99	6,96
DE72	Gießen	0,36	0,94	1,77	1,36	1,72
DE73	Kassel	0,54	-0,18	1,98	0,90	1,45
DE80	Mecklenburg-Vorpommern	-1,16	-0,61	2,62	1,00	-0,16
DE91	Braunschweig	1,85	0,95	1,50	1,22	3,08
DE92	Hannover	2,08	0,67	1,26	0,97	3,05
DE93	Lüneburg	1,11	-1,51	-0,74	-1,12	-0,02
DE94	Weser-Ems	1,52	0,21	1,13	0,67	2,19
DEA1	Düsseldorf	6,68	1,28	4,53	2,90	9,58
DEA2	Köln	4,72	2,02	3,46	2,74	7,46
DEA3	Münster	1,87	0,07	2,45	1,26	3,13
DEA4	Detmold	1,11	-0,22	1,53	0,66	1,77
DEA5	Arnsberg	2,76	1,96	3,40	2,68	5,44
DEB1	Koblenz	0,59	-1,33	1,28	-0,02	0,56
DEB2	Trier	-0,96	-0,10	0,77	0,34	-0,62

DEB3	Rheinessen-Pfalz	1,90	0,83	1,85	1,34	3,24
DEC0	Saarland	2,69	0,65	1,92	1,28	3,97
DED1	Chemnitz	0,05	-0,67	1,29	0,31	0,36
DED2	Dresden	-0,39	0,20	1,22	0,71	0,32
DED3	Leipzig	-0,59	0,77	1,34	1,05	0,46
DEE0	Sachsen-Anhalt	-0,43	-0,08	1,86	0,89	0,46
DEF0	Schleswig-Holstein	1,79	-0,23	2,30	1,03	2,83
DEG0	Thüringen	0,41	0,28	2,57	1,42	1,83
DK01	Hovestaden	3,41	4,23	2,94	3,59	7,00
DK02	Sjaelland	0,06	4,57	0,45	2,51	2,57
DK03	Syddanmark	0,46	2,75	1,39	2,07	2,54
DK04	Midtjylland	0,22	2,45	1,61	2,03	2,24
DK05	Nordjylland	-0,45	4,77	0,54	2,65	2,20
EE00	Estland	-1,41	-0,97	-1,25	-1,11	-2,52
ES11	Galicia	-0,67	1,87	-1,21	0,33	-0,35
ES12	Principado de Asturias	-1,01	0,81	-2,22	-0,71	-1,72
ES13	Cantabria	-1,22	0,60	-1,12	-0,26	-1,48
ES21	Pais Vasco	1,74	3,46	0,16	1,81	3,55
ES22	Comunidad Foral de Navarra	-1,22	1,60	-2,00	-0,20	-1,42
ES23	La Rioja	-1,97	-0,46	-1,83	-1,15	-3,12
ES24	Aragón	-1,51	1,17	1,20	1,19	-0,32
ES30	Comunidad de Madrid	6,07	4,23	1,24	2,74	8,81
ES41	Castilla y León	-1,24	2,28	-1,35	0,47	-0,77
ES42	Castilla-la Mancha	-1,46	-0,65	-1,43	-1,04	-2,50
ES43	Extremadura	-2,57	-0,70	-2,37	-1,54	-4,11
ES51	Cataluña	4,53	4,01	1,66	2,84	7,37
ES52	Comunidad Valenciana	1,56	2,00	-0,49	0,76	2,32
ES53	Illes Balears	-1,05	-2,18	-2,41	-2,29	-3,34
ES61	Andalucia	2,44	4,09	0,92	2,51	4,94
ES62	Región de Murcia	-1,01	-0,12	-0,79	-0,46	-1,46
ES63	Ceuta (ES)	-2,76	-1,33	2,35	0,51	-2,25
ES64	Melilla (ES)	-2,44	-1,58	-4,39	-2,99	-5,42
ES70	Canarias (ES)	-0,78	-0,16	-1,21	-0,68	-1,46
FI13	Itä-Suomi	-1,44	-0,26	0,78	0,26	-1,18
FI18	Etelä-Suomi	2,03	2,40	1,98	2,19	4,22
FI19	Länsi-Suomi	-0,68	0,88	2,13	1,51	0,83
FI1A	Pohjois-Suomi	-1,14	-0,19	0,61	0,21	-0,93
FI20	Åland	-2,40	-2,84	0,41	-1,22	-3,61
FR10	Île de France	8,51	9,44	7,99	8,72	17,22

FR21	Champagne-Ardenne	-0,18	0,26	-0,41	-0,08	-0,26
FR22	Picardie	0,39	0,11	-0,50	-0,19	0,19
FR23	Haute-Normandie	0,56	0,46	-0,71	-0,13	0,44
FR24	Centre	0,70	0,65	-0,13	0,26	0,96
FR25	Basse-Normandie	-0,27	0,21	-0,06	0,07	-0,20
FR26	Bourgogne	0,05	0,38	0,06	0,22	0,27
FR30	Nord - Pas-de-Calais	1,56	3,20	1,74	2,47	4,03
FR41	Lorraine	-0,03	1,11	0,78	0,94	0,92
FR42	Alsace	0,37	0,58	1,07	0,82	1,19
FR43	Franche-Comté	-0,84	0,11	-0,33	-0,11	-0,95
FR51	Pays de la Loire	1,27	2,27	0,87	1,57	2,84
FR52	Bretagne	0,35	2,40	1,57	1,98	2,33
FR53	Poitou-Charentes	-0,14	0,43	-0,36	0,04	-0,11
FR61	Aquitaine	0,93	1,68	1,67	1,67	2,60
FR62	Midi-Pyrénées	0,76	1,79	1,79	1,79	2,55
FR63	Limousin	-0,39	-0,31	0,94	0,31	-0,08
FR71	Rhône-Alpes	2,70	4,45	3,70	4,08	6,77
FR72	Auvergne	-0,47	0,66	0,57	0,62	0,14
FR81	Languedoc-Roussillon	0,77	1,40	1,61	1,50	2,27
FR82	Provence-Alpes-Côte d'Azur	2,26	2,95	3,85	3,40	5,66
FR83	Corse	-1,02	-1,88	-0,73	-1,30	-2,33
FR91	Guadeloupe (FR)	-3,28	-0,41	-2,31	-1,36	-4,64
FR92	Martinique (FR)	-3,27	-0,43	-1,67	-1,05	-4,32
FR93	Guyana (FR)	-3,37	-3,83	-3,89	-3,86	-7,23
FR94	Réunion (FR)	-3,12	-0,98	-2,24	-1,61	-4,73
GR11	Anatoliki Makedonia, Thraki	-3,10	-2,55	-1,40	-1,97	-5,07
GR12	Kentriki Makedonia	-2,16	-0,60	0,90	0,15	-2,01
GR13	Dytiki Makedonia	-3,29	-0,40	-2,92	-1,66	-4,94
GR14	Thessalia	-3,00	-2,81	-0,83	-1,82	-4,82
GR21	Ipeiros	-3,34	-0,84	0,49	-0,18	-3,52
GR22	Ionia Nisia	-3,41	-4,13	-2,60	-3,37	-6,78
GR23	Dytiki Ellada	-2,95	-1,73	-1,71	-1,72	-4,67
GR24	Stereia Ellada	-3,23	-3,01	-3,57	-3,29	-6,51
GR25	Peloponnisos	-2,82	-4,33	-2,81	-3,57	-6,39
GR30	Attiki	0,67	-0,88	4,67	1,89	2,56
GR41	Voreio Aigaio	-4,00	-2,79	-2,70	-2,74	-6,74
GR42	Notio Aigaio	-3,92	-4,72	-3,09	-3,90	-7,82
GR43	Kriti	-3,72	-1,87	0,66	-0,60	-4,32
HU10	Közép-Magyarország	1,44	1,34	0,46	0,90	2,34

HU21	Közép-Dunántúl	-1,96	-1,51	-2,58	-2,04	-4,00
HU22	Nyugat-Dunántúl	-2,29	-1,20	-1,87	-1,54	-3,82
HU23	Dél-Dunántúl	-3,12	-0,76	-0,95	-0,85	-3,97
HU31	Észak-Magyarország	-2,71	-1,17	-2,27	-1,72	-4,43
HU32	Észak-Alföld	-3,22	-0,77	-2,13	-1,45	-4,67
HU33	Dél-Alföld	-2,79	-0,51	-1,72	-1,12	-3,91
IE01	Border, Midlands and Western	-1,59	-4,01	2,45	-0,78	-2,36
IE02	Southern and Eastern	2,99	-0,91	4,54	1,82	4,80
IS00	Island	0,77	-0,11	1,43	0,66	1,42
ITC1	Piemonte	0,91	1,39	0,99	1,19	2,10
ITC2	Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	-2,28	-2,08	-2,73	-2,41	-4,69
ITC3	Liguria	-0,05	0,47	2,89	1,68	1,63
ITC4	Lombardia	5,35	4,03	4,17	4,10	9,45
ITD1	Provincia Autonoma Bolzano	-1,75	-2,38	-1,27	-1,82	-3,57
ITD2	Provincia Autonoma Trento	-2,36	0,55	-1,27	-0,36	-2,72
ITD3	Veneto	1,34	1,52	0,79	1,15	2,49
ITD4	Friuli-Venezia Giulia	-1,47	0,98	-1,43	-0,22	-1,69
ITD5	Emilia-Romagna	0,93	2,38	2,15	2,26	3,20
ITE1	Toscana	0,15	2,28	1,16	1,72	1,87
ITE2	Umbria	-2,43	1,25	-1,07	0,09	-2,35
ITE3	Marche	-1,63	1,06	-0,86	0,10	-1,53
ITE4	Lazio	1,98	3,83	4,79	4,31	6,29
ITF1	Abruzzo	-1,62	1,72	-1,00	0,36	-1,26
ITF2	Molise	-3,89	0,22	-0,91	-0,34	-4,23
ITF3	Campania	-0,36	3,40	1,56	2,48	2,12
ITF4	Puglia	-1,56	1,85	0,50	1,18	-0,38
ITF5	Basilicata	-3,64	-0,35	-2,76	-1,56	-5,19
ITF6	Calabria	-2,38	0,60	-0,83	-0,12	-2,49
ITG1	Sicilia	-0,99	2,39	1,48	1,93	0,94
ITG2	Sardegna	-2,24	0,52	-0,34	0,09	-2,14
LT00	Lietuva	-2,24	-0,55	-0,21	-0,38	-2,62
LU00	Luxemburg (Grand-Duché)	2,10	0,01	-0,17	-0,08	2,02
LV00	Latvija	-2,09	-0,64	-1,33	-0,99	-3,08
MT00	Malta	-0,96	-2,75	-1,29	-2,02	-2,98
NL11	Groningen	0,73	0,69	1,39	1,04	1,77
NL12	Friesland	1,41	-0,45	-0,81	-0,63	0,78
NL13	Drenthe	1,40	-1,01	0,26	-0,37	1,03

NL21	Overijssel	2,80	0,06	-0,58	-0,26	2,54
NL22	Gelderland	5,01	0,70	1,08	0,89	5,90
NL23	Flevoland	2,42	-1,34	-3,29	-2,31	0,11
NL31	Utrecht	8,80	0,15	1,86	1,01	9,80
NL32	Noord-Holland	7,75	1,13	1,88	1,50	9,25
NL33	Zuid-Holland	8,14	1,91	1,64	1,78	9,92
NL34	Zeeland	0,14	-1,57	-1,82	-1,70	-1,56
NL41	Noord-Brabant	6,46	0,92	0,57	0,75	7,21
NL42	Limburg (NL)	4,39	-0,17	0,45	0,14	4,53
N001	Oslo og Akershus	2,16	2,59	3,27	2,93	5,09
N002	Hedmark og Oppland	-1,37	-0,25	0,13	-0,06	-1,43
N003	Sør-Østlandet	-0,05	-0,38	0,66	0,14	0,09
N004	Agder og Rogaland	-0,27	-0,17	0,70	0,27	-0,01
N005	Vestlandet	0,17	1,35	1,91	1,63	1,80
N006	Trøndelag	-0,56	2,61	1,71	2,16	1,60
N007	Nord-Norge	-0,92	0,38	2,29	1,33	0,42
PL11	Lódzkie	-2,19	-0,35	-2,41	-1,38	-3,56
PL12	Mazowieckie	-0,69	1,36	-1,94	-0,29	-0,98
PL21	Malopolskie	-2,00	-0,15	-2,32	-1,23	-3,23
PL22	Slaskie	-1,62	-0,73	-1,94	-1,33	-2,95
PL31	Lubelskie	-2,76	-1,66	-2,02	-1,84	-4,60
PL32	Podkarpackie	-2,85	-2,24	-2,62	-2,43	-5,28
PL33	Swietokrzyskie	-2,99	-1,78	-2,38	-2,08	-5,07
PL34	Podlaskie	-3,05	-1,90	-2,48	-2,19	-5,24
PL41	Wielkopolskie	-1,61	-0,35	-3,40	-1,88	-3,49
PL42	Zachodniopomorskie	-2,23	-1,72	-1,74	-1,73	-3,96
PL43	Lubuskie	-2,50	-2,64	-3,46	-3,05	-5,55
PL51	Dolnoslaskie	-1,40	-0,50	-2,13	-1,31	-2,71
PL52	Opolskie	-2,44	-1,32	-3,37	-2,34	-4,78
PL61	Kujawsko-Pomorskie	-2,37	-1,91	-2,45	-2,18	-4,55
PL62	Warminsko-Mazurskie	-2,58	-2,36	-3,23	-2,80	-5,38
PL63	Pomorskie	-2,16	-1,48	-3,16	-2,32	-4,47
PT11	Norte	-1,19	-0,06	-1,22	-0,64	-1,83
PT15	Algarve	-1,68	-1,92	-3,17	-2,54	-4,22
PT16	Centro (PT)	-2,01	0,14	-1,74	-0,80	-2,81
PT17	Lisboa	7,35	1,08	0,76	0,92	8,27
PT18	Alentejo	-3,07	-0,63	-4,02	-2,33	-5,40
PT20	Açores (PT)	-3,34	-3,83	-2,57	-3,20	-6,54

PT30	Madeira (PT)	-2,58	-3,18	-1,69	-2,44	-5,02
RO11	Nord-Vest	-3,99	-0,16	-1,93	-1,04	-5,04
RO12	Centru	-4,48	-0,19	-2,30	-1,24	-5,72
RO21	Nord-Est	-4,69	-1,64	-3,11	-2,37	-7,06
RO22	Sud-Est	-4,54	-1,63	-3,50	-2,56	-7,10
RO31	Sud - Muntenia	-4,22	-2,20	-4,10	-3,15	-7,37
RO32	Bucuresti - Ilfov	-0,65	6,75	1,43	4,09	3,44
RO41	Sud-Vest Oltenia	-5,19	-0,61	-3,08	-1,84	-7,04
RO42	Vest	-4,49	-0,12	-1,63	-0,87	-5,36
SE11	Stockholm	5,00	1,68	0,89	1,28	6,28
SE12	Östra Mellansverige	0,81	1,45	0,72	1,09	1,89
SE21	Smaland med öarna	-0,54	0,66	-0,19	0,23	-0,31
SE22	Sydsverige	1,16	1,09	0,39	0,74	1,90
SE23	Västsverige	1,34	1,49	0,52	1,00	2,34
SE31	Norra Sverige	-0,50	0,25	-2,14	-0,94	-1,44
SE32	Norra Mellansverige	-1,15	-0,11	4,01	1,95	0,80
SE33	Övre Norrland	-0,81	0,97	0,62	0,79	-0,01
SI01	Vzhodna Slovenija	-0,81	-1,43	-2,82	-2,12	-2,93
SI02	Zahodna Slovenija	0,75	2,03	-0,93	0,55	1,30
SK01	Bratislavský kraj	2,23	5,13	3,25	4,19	6,42
SK02	Západné Slovensko	-2,48	-0,82	-1,94	-1,38	-3,86
SK03	Stredné Slovensko	-3,45	-1,22	-1,36	-1,29	-4,74
SK04	Východné Slovensko	-2,68	-1,90	-0,86	-1,38	-4,06
UKC1	Tees Valley and Durham	-0,60	-0,64	-0,86	-0,75	-1,35
UKC2	Northumberland, Tyne, Wear	-0,68	-0,46	1,05	0,30	-0,38
UKD1	Cumbria	-0,98	-1,83	-0,71	-1,27	-2,25
UKD2	Cheshire	3,44	-1,43	0,18	-0,62	2,82
UKD3	Greater Manchester	6,04	-0,03	1,21	0,59	6,62
UKD4	Lancashire	1,23	-1,02	-1,28	-1,15	0,08
UKD5	Merseyside	2,14	-1,06	-0,21	-0,64	1,50
UKE1	East Riding, N. Lincolnshire	-0,17	-1,76	-2,35	-2,06	-2,23
UKE2	North Yorkshire	-0,23	-1,88	-2,67	-2,28	-2,51
UKE3	South Yorkshire	1,42	-1,40	0,57	-0,41	1,01
UKE4	West Yorkshire	2,56	-0,59	0,32	-0,13	2,43
UKF1	Derbyshire, Nottinghamshire	0,67	-1,06	-2,30	-1,68	-1,01
UKF2	Leicestershire, Rutland, Northants	2,47	-1,34	-1,55	-1,45	1,02
UKF3	Lincolnshire	-1,06	-2,18	1,60	-0,29	-1,35

UKG1	Herefordsh., Worcestersh., Warks	1,79	-1,18	-0,76	-0,97	0,82
UKG2	Shropshire and Staffordshire	0,79	-0,95	-1,61	-1,28	-0,48
UKG3	West Midlands	3,08	0,16	0,36	0,26	3,34
UKH1	East Anglia	0,81	-0,84	-0,02	-0,43	0,38
UKH2	Bedfordshire, Hertfordshire	3,67	-1,26	-2,08	-1,67	2,00
UKH3	Essex	0,94	-1,28	-2,07	-1,68	-0,73
UKI1	Inner London	11,18	1,29	-1,41	-0,06	11,12
UKI2	Outer London	4,78	2,61	4,27	3,44	8,22
UKJ1	Berkshire, Bucks and Oxfordshire	5,66	-0,95	-1,07	-1,01	4,65
UKJ2	Surrey, East and West Sussex	4,13	-0,77	-0,58	-0,68	3,45
UKJ3	Hampshire and Isle of Wight	2,68	-1,24	-1,14	-1,19	1,49
UKJ4	Kent	1,83	-1,41	-1,79	-1,60	0,23
UKK1	Gloucestersh., Wiltsh., N. Somerset	3,41	-1,08	0,01	-0,53	2,87
UKK2	Dorset and Somerset	0,51	-1,99	-1,37	-1,68	-1,17
UKK3	Cornwall and Isles of Scilly	-3,09	-2,50	-1,77	-2,13	-5,22
UKK4	Devon	-0,70	-2,02	-0,95	-1,49	-2,19
UKL1	West Wales and The Valleys	-0,56	0,10	-0,76	-0,33	-0,89
UKL2	East Wales	-0,85	-0,47	-1,89	-1,18	-2,03
UKM2	Eastern Scotland	0,38	-2,25	-0,33	-1,29	-0,91
UKM3	South Western Scotland	-0,27	-2,01	0,20	-0,90	-1,17
UKM5	North Eastern Scotland	-1,49	-3,42	0,12	-1,65	-3,14
UKM6	Highlands and Islands	-1,11	-3,45	-2,19	-2,82	-3,94
UKNO	Northern Ireland	-2,47	-0,43	-0,39	-0,41	-2,88

Dank ergeht an den mitwirkenden Co-Autor:

Humer, A. und Palma, P. (2013) The provision of Services of General Interest in Europe: regional indices and types explained by socio-economic and territorial conditions; in: Europa XXI, Polish Academy of Sciences, Vol. 23, S. 85-104.

Annex 3a – Fragensammlung für die Interviews 1 bis 6/ Empirie-Kapitel 4.3

- a. Wie wird Daseinsvorsorge in der Region angeboten? (Organisation, Strukturen, Marktbedingungen, Konsumenten, staatliche Beiträge, Raumordnung,...)
- b. Wer sind die Anbieter von Daseinsvorsorge? (Gebietskörperschaftsebenen, öffentlich, privat, NGO, Kooperationen,...)
- c. Gibt es Strategiepläne oder bestimmte Programme zur Organisation und Regulierung von Daseinsvorsorge?
- d. Gibt es gesetzlich/verbindlich festgelegte Kriterien zur Qualität, Erreichbarkeit, Leistbarkeit von Daseinsvorsorge (für bestimmte Nutzergruppen) in der Region?
- e. Wie werden Qualität, Erreichbarkeit, Leistbarkeit der Daseinsvorsorge überprüft und evaluiert?
- f. Wie wird Daseinsvorsorge finanziert?
- g. Gibt es einen Trend zu Liberalisierung und Privatisierung von Daseinsvorsorge in der Region? Was ändert sich dadurch?
- h. Welche generellen Trends beeinflussen die Daseinsvorsorge in der Region Ihrer Meinung nach?
- i. Was werden Ihrer Meinung nach die größten Herausforderungen in Bezug auf Daseinsvorsorge?
- j. Welche räumlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Hindernisse können den Zugang zu Ihrer Dienstleistung beeinträchtigen?
- k. In wieweit passen Sie das Angebot Ihrer Dienstleistung an sich ändernde demographische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen an? (Z.B.: Wie organisieren Sie das Pflege- und Betreuungsangebot neu für unsere alternde Gesellschaft? Wie stützen Sie Kindergärten und Volksschulen im Falle von sinkenden Zahlen in der Zielgruppe?)

Dank ergeht an Dariusz Swiatek, Tomasz Komornicki und Luciane Borges im Zuge der Fragenformulierung sowie an die bereitwilligen Probanden Roman Michalek, Andreas Weiß, Annemarie Trojer, Marianne Vitovec, Franz Rennhofer, Ulrike Schermann-Richter, Alexandra Deimel und Georg Schadt.

Annex 3b – Fragensammlung für das Interview7/ Empirie-Kapitel 4.3 ÖREK 2011 vs. STRAT.AT 2020

- a. Wer ist der offizielle Initiator, wer ist verantwortlich? Was ist der Hauptzweck?
- b. Welcher rechtliche Status, welche vorgegebenen Rahmenbedingungen (Ressourcen, Zeit,...)
- c. Die EU Kohäsionspolitik 2014+ will alle ESI Fonds integrieren und auf EU2020 ausrichten. In wie weit war/ist EU2020 eine Zielgröße im Rahmen des ÖREK? Gibt es sonst Vorgaben/Erkenntnisse der EU Raumentwicklung und Regionalpolitik, an denen sich das ÖREK orientiert hat?
- d. Werden ÖREK Ziele/Diskussionen/Ergebnisse im Erstellungsprozess zum STRAT.AT2020 aufgenommen?
- e. In wie weit sind Handlungsfelder und Prozesse des ÖREK für die PV brauchbar, wenn es um territorial sensible Ansätze geht? (u.A. ITI, CLLD)
- f. Welche Rolle spielen die ÖREK Handlungsfelder, wenn es um die Auswahl der 11 Thematischen Ziele für die PV geht? Welche Themen werden in beiden Programmierungen aufgegriffen, welche nur in einer und welche gar nicht? Warum?
- g. Was sind die Gemeinsamkeiten und die Unterschiede in der Architektur des Erstellungsprozesses von ÖREK und STRAT.AT2020 (Akteure, Verantwortlichkeiten und Akteurs-Beziehungen)? Worauf sind G/U zurückzuführen – interne Arbeitsweise/Erfahrung, externe Vorgaben?
- h. Welche Akteure treten in beiden Programmierungen auf, welche sind exklusiv nur in einem dabei?
- i. Welchen Stellenwert hat in den jeweiligen Prozessen Öffentlichkeitsarbeit, Partizipation und Dissemination?
- j. In welcher Form kann es in den Umsetzungsprozessen Berührungspunkte zwischen diesen beiden Programmierungen geben?
- k. Welche Adressaten sollen mit den Dokumenten jeweils weiterarbeiten?

Dank ergeht an die bereitwilligen Probanden Markus Seidl und Elisabeth Stix.

Curriculum Vitae (August 2015), *incl. scientific record and teaching experience*

Biographical data

Date & Place of Birth: 12 December 1980 in 4820-Bad Ischl, Austria

Citizenship: Austrian

Marital status: married, 1 child

Address: Karajangasse 19/18, 1200-Vienna, Austria; alois.humer@univie.ac.at

Job career and honorary work

Oct. 2014 – ongoing	Research Assistant at the Inst. of Urban and Regional Research, Austrian Academy of Sciences
Sept. 2013 – Sept. 2014	Research Assistant and Lecturer at Dept. of Geography and Regional Research, Univ. of Vienna
Sept. 2009 – Aug. 2013	University Assistant at Dept. of Geography and Regional Research, Univ. of Vienna
Mar. 2008 – July 2009	Scientific Referee at Austrian Conference on Spatial Planning ÖROK, Chancellor's Office in Vienna (a.o. tasks: ESPON contact point)
Oct. 2005 – Feb. 2008	Student Assistant for Spatial Planning, Univ. of Vienna
Oct. 2005 – Sept. 2006	Chairman of European Geography Association for students EGEA
Mar. – June 2005	Student Assistant for Urban Geography, Univ. of Vienna
Sept. 2004 – Sept. 2005	Student job at IC-IPE Transport Planning Consultancy, Vienna
July – Aug. 2004	Internship at Local Planning Dept. of Federal State Upper Austria, Linz
Oct. 2003 – June 2007	Member and chair of the geography student union, Univ. of Vienna
Mar. 2003 – June 2004	Student Assistant for Rural Geography, Univ. of Vienna
Oct. 1999 – Apr. 2000	Obligatory military service, Salzburg
until Nov. 2003	Freelance/supporting family business (restaurant), Ebensee

Educational career and awards

Sept. 2015	honorary Science Award of the Austrian Ministry of Social Affairs
Sept. 2014	accomplished Doctorate studies for Applied Geography, Spatial Research and Planning at the University of Vienna – with excellence
Oct. 2013	scholarship of the Regional Studies Association (attendance of the RSA University Master Class at the DG Regio Open Days in Brussels)
Sept. – Oct. 2012	short research visit at KTH Stockholm (Urban and Regional Studies)
Feb. 2010	Bank Austria Award for Innovative University Teaching
Oct. 2009 – Sept. 2014	Philosophical Doctorate studies (field: Applied Geography, Spatial Research and Planning) at University of Vienna
Feb. 2008	Diploma graduation (Geography/ Spatial Planning) – with excellence
Mar. 2005	Performance scholarship of Univ. of Vienna
Mar. 2003	Performance scholarship of Fac. of Human and Social Sciences
Oct. 2000 – Feb. 2008	Diploma studies (Geography/Spatial Planning), Univ. of Vienna
June 1999	Higher school certificate (Matura), Gymnasium Gmunden/AT

Skills and interests

Computer	MS Office, SPSS, ArcGIS, Typo3, Adobe, InDesign;
Languages	German (native); English (fluent; level C), French (basic; level B), Swedish (beginner; level A), Finnish (beginner; level A); Latin
Driving licenses	Motorbike (unlimited), car & truck (unlimited)
Study trips	ca. 20 within Europe; USA 2004, Siberia 2007, Japan 2010
Trainings	scientific writing and publishing; rhetoric

Publications (peer reviewed journals)

- Humer, A.** (2014): Researching Social Services of General Interest: an analytical framework derived from underlying policy systems; in: *Journal of European Spatial Research and Policy*, Vol. 21(1), pp.65-82.
- Humer, A.** & Palma, P. (2013): The provision of Services of General Interest in Europe: regional indices and types explained by socio-economic and territorial conditions; in: *Europa XXI*, Polish Academy of Sciences, Vol. 23, pp.85-104.
- Marques da Costa, E., Palma, P., Rauhut, D., **Humer, A.**, Constantin, D. & Velasco, X. (2013): What indicators to use when measuring Services of General Interest?; in: *Europa XXI*, Polish Academy of Sciences, Vol. 23, pp.7-28.
- Fassmann, H. & **Humer, A.** (2013): Services of General Interest in Europe: political context and territorial evidence. An introduction; in: *Romanian Journal of Regional Science RJRS*, Vol. 7, pp 1-8.
- Humer, A.**, Rauhut, D. & Marques da Costa, N. (2013): European Types of Political and Territorial Organisation of Social Services of General Interest"; in: *Romanian Journal of Regional Science RJRS* (7) pp.142-164
- Bauer, R., Fassmann, H. Gruber, E. & **Humer, A.** (2012): Die Projekte DEMIFER und SeGI. Demografische Entwicklungen und sozialpolitische Herausforderungen; in: *RaumPlanung* (165) pp.20-25. (*The Projects DEMIFER and SeGI. Demographic developments and socio-political challenges'*)

Further publications (partly peer reviewed; conference papers, books, book chapters etc.)

- Palma, P., Rauhut, D. & **Humer, A.** (2015): Polycentricity and Social Services of General Interest: A Multivariate Analysis; paper at the ERSA Conference 2015, Lisbon.
- Gruber, E., **Humer, A.** & Fassmann, H. (2015): Managing Rural Decay. Strategies and Responsibilities for Declining Regions in Austria; paper at the AESOP Conference 2015, Prague.
- Fassmann, H., Rauhut, D., Marques da Costa, E. & **Humer, A.** (eds.) (2015): *Services of General Interest – European Perspectives and National Insights*; V&R Vienna University Press.
- Borges, L., **Humer, A.** & Smith, C. (2015): Europe's possible SGI futures: territorial settings and potential policy paths; in: Fassmann et al. (eds.) *Services of General Interest - European Perspectives and National Insights*", V&R Vienna University Press.
- Faludi, A., Stead, D. & **Humer, A.** (2015): *Services of General Interest, Territorial*

- Cohesion and Competitiveness in Europe; in: Fassmann et al. (Hrsg.) *Services of General Interest - European Perspectives and National Insights*, V&R Vienna University Press.
- Humer, A.**, Rauhut, D. & Fassmann, H. (2015): Drivers of the Provision of Services of General Interest; in: Fassmann et al. (eds.) *Services of General Interest - European Perspectives and National Insights*, V&R Vienna University Press.
- Gruber, E., Fassmann, H. & **Humer, A.** (2015): Demographic Change changing SGI demands – the example of Austria; in: Fassmann et al. (eds.) *Services of General Interest - European Perspectives and National Insights*, V&R Vienna University Press.
- Humer, A.** (2014): *Services of General Interest in der EU – räumliche und raumpolitische Dimensionen*; doctoral thesis at University of Vienna (*'Services of General Interest in the EU - spatial and spatio-political dimensions'*)
- Breuer, I.M., Milbert, A., Foss, O., **Humer, A.**, Palma, P., Rosik, P., Stepniak, M. & Velasco, X. (2013): *European Atlas of Services of General Interest*, BBSR, Bonn.
- Fassmann, H. & **Humer, A.** (2013): Örtliche Raumplanung als Gestaltungsaufgabe; in: Stainer-Hämmerle, K. & Oppitz, F. (eds.) *Handbuch Gemeindepolitik*, Verlag Österreich, pp.315-330. (*'Local spatial planning as a compositional responsibility; in: Handbook Municipal Policy'*)
- Rauhut, D., **Humer, A.** & Smith, C. (2013) *Towards a European Welfare Model? Implications on Welfare Policies with Different Types of Service Provision*; paper at the ESPAnet Conference 2013, Poznan.
- Rauhut, D., Smith, C., **Humer, A.**, Ludlow, D. & Borges, L. (eds.) (2013): *Final Report SeGI – Indicators and perspectives for services of general interest in territorial cohesion and development*; ESPON Applied Research Project 2013/1/16, Luxembourg.
- Rauhut, D., Marques da Costa, E. & **Humer, A.** (eds.) (2013): *Scientific Report SeGI – Indicators and perspectives for services of general interest in territorial cohesion and development*; ESPON Applied Research Project 2013/1/16, Luxembourg.
- Humer, A.**, Rauhut, D. & Marques da Costa, N. (2012b): *European Types of Politico-territorial Organization and Public-private Finance of Social Services of General Interest*; paper at the ERSA Conf. 2012, Bratislava.
- Humer, A.**, Rauhut, D. & Marques da Costa, N. (2012a): *Towards a welfare typology for the ESPON Space*; paper at the NS-ERSA Conference 2012, Oslo.

- Franz, Y. & **Humer, A.** (2012) Kulturelle Inszenierung des urbanen Raums aus der Perspektive von Stadtplanung und Stadtentwicklung; Konferenz-Band zu "Stadt und Raum" Komparatistische Urbanistik: Wien und Tokyo, Meiji Universität Tokyo. (*'Cultural inscenation of urban space from a urban planning perspective; conference contribution to 'city and space - comarative urbanistic: Vienna and Tokyo'*)
- Franz, Y. & **Humer, A.** (2011): Theorie und Praxis in Raumordnung und Stadtentwicklung im 4-Länder-Vergleich. Exkursionsbericht; in: Mitteilungen der ÖGG Band 153, Wien. (*'Theory and practice of spatial planning and urban development in a four countries' comparative approach. Excursion report'*)
- Humer, A.** (2010): Inter-communal cooperation in spatial planning in Austria. Political-administrative prerequisites since the 1990ies; paper at the IPHS Conference 2010, Istanbul.
- Fischer, F. & **Humer, A.** (2010): Workshop outcome session – Open Space Technology; report paper at the EGEA Western Regional Congress, Steinach am Brenner.
- Gruber, E. & **Humer, A.** (2010): Mass tourism in the Alps: Implications on Space, Environment, Economy and Society; report paper at the EGEA Western Regional Congress, Steinach am Brenner.
- Wohlschlägl, H., Fassmann, H. & **Humer, A.** (eds.) (2009): Raumordnung in Europa – Geographischer Jahresbericht aus Österreich; 64. & 65. Band, F. Berger & Söhne, Horn. (, *Austrian Geographic Yearbook. Vol. 64&65: Spatial Planning in Europe* ,)
- Humer, A.** (2008): Raumordnung in der EU mit besonderer Berücksichtigung Litauens; diploma thesis an der Universität Wien. (*'Spatial Planning in the EU with a Focus on Lithuania'*)

Conference contributions (amongst others)

- Humer, A.** (2015) European Spatial Development, Planning and Policies; presentation (in German) at a history and geography teachers' training seminar at Pedagogical Academy Vienna.
- Humer, A.** (2013) SeGI – Services of General Interest. Territorial Evidence for Cohesion Policy 2014-2020 and Territorial Agenda 2020; workshop presentation at the ESPON Open Seminar, Vilnius
- Humer, A.** (2013) "Programming of EU Regional Policy and national spatial development: parallels, integration or synergies in Austria's strategic planning?"; presentation (in German) at the German Geographers' Conference in Passau.

- Humer, A.** (2013) SeGI – Services of General Interest. Territorial Co-operation for Growth and Jobs; workshop presentation at the ESPON Open Seminar, Dublin
- Humer, A.** (2013) “Raumordnung im 21. Jahrhundert. Es geht um alles. (Spatial Planning in the 21st Century. All-in.)”; invited speaker at the Infoday of the Lower Austrian spatial planning department in St.Pölten
- Humer, A.** & Palma, P. (2013) “Services of General Interest as a prerequisite of competitiveness? Regional availability under territorial and economic aspects”; presentation at the Regional Studies Association RSA European Conference, Tampere
- Humer, A.** (2013) “Nine-times spatial planning in Austria”; invited speaker to the public management platform of the Interreg AT-HU project PUMA, School of Economics in Bratislava.
- Humer, A.** (2012) “Rumslig planering i Schnitzellandet. Old Structures and New Understanding of Strategic Spatial Planning in Austria”; invited speaker to the Higher Seminar Series at Urban and Regional Studies, Urban Planning and Environment, KTH Stockholm
- Humer, A.** (2010) “Flexible Geographies in Transnational Planning – an EU Macro Regional Strategy for the Danube Region on the way”; presentation at a European Science Foundation ESF exploratory workshop, TU Delft
- Humer, A.** (2010) “The role of applied spatial science in a complex multi-level and multi-actor system – EU Regional Policy and the ESPON programme”; presentation at Applied Geography Scientific Conference of Univ. of Zagreb
- Humer, A.** (2010) “Perspectives and Challenges for a Danube Macro-regional Strategy”; presentation at the 24th AESOP Annual Conference, Aalto Univ. in Espoo
- Humer, A.** (2010) “European Territorial Diversity – threat or potential for a sustainable and competitive future?”; invited speaker at the 14th EGEA North and Baltic Regional Congress, Tuusula/FI
- Humer, A.** & Rühl, A. (2008) “EU Regional Policy and Spatial Planning”; workshop at 18th EGEA Western Regional Congress, Mozet/BE

Research projects (and responsibilities)

- SEGI – Indicators and Perspectives for Services of General Interest in Territorial Cohesion and Development; 2010-2013; funded by ESPON Priority 1; LP is KTH Stockholm; PP-UNIVIE;
responsibilities: *initiation, acquisition, content work, reporting and management, dissemination*
- SEEMIG – Managing Migration and its Effects in South East Europe; 2012-2014;

funded by ETC Programme South East Europe; LP is Hungarian Central Statistical Office;

PP-UNIVIE; responsibilities: *initiation, acquisition, accompanying management*

ACTIVE AGEING – Inter-regional Co-operation for Promoting Active Ageing in Pilot Regions in AT and HU; 2013-2014 funded by the ETC Programme Austria-Hungary; LP is Regionalmanagement Lower Austria; PP-UNIVIE; responsibilities: *initiation, acquisition, accompanying management*

Teaching (University of Vienna)

Fassmann, H. & **Humer, A.** (2011) „Raumstruktur und Regionalanalyse der Peripherie“

„*Spatial Structures and Regional Analysis of the Periphery*“ *Master Seminar*

Fassmann, H. & **Humer, A.** (2011) “Die räumliche Ordnung der Daseinsvorsorge”

„*Spatial policies and patterns of Services of General Interest*“ *Master Seminar*

Fassmann, H., Franz, Y. & **Humer, A.** (2011) “HU, SK, AT, DE ” Theorie und Praxis in Raumordnung und Stadtentwicklung im 4-Länder-Vergleich”

„*HU, SK, AT, DE – Theory and Practice of Spatial and Urban Planning in a four countries’ comparative approach*“ *Excursion plus preparatory seminar*

Humer, A. (2010, 2012) „European Spatial Development. EU Policies and National Planning Systems”

Master course; language: English

Humer, A. (2009, 2010, 2011, 2012, 2013) “Instrumente der örtlichen und

überörtlichen Raumordnung” „*Instruments of Spatial Planning on Local and Regional Level*“ *Bachelor course*

Services of General Interest in der EU – räumliche und raumpolitische Dimensionen

This German-language monograph was presented as a PhD thesis, focusing on Services of General Interest (SGI) in a European context as a shared object of welfare policy and spatial planning. The term 'SGI' refers to the manifold public services and infrastructure such as energy, transportation and communication networks, as well as healthcare and educational facilities, etc. SGI have become ever more politically relevant on a European scale since the 1990s; first in the course of single market and liberalisation issues, later in relation to social and territorial cohesion with regards to universal access. So far, the objectives of SGI have rarely been discussed in the context of spatially relevant issues, despite many EU communications, legal frameworks, white papers and charters speaking of 'fair access to SGI for every citizen'. The guiding research question is: "How should Services of General Interest be organised and provided in order to contribute to the objectives set out in European strategies?" Current megatrends – such as demographic ageing or economic crises – further necessitate adaptations to SGI provision approaches from a spatial perspective. This work takes a critical rational scientific approach, contributing a comparative study on the political forms of SGI organisation as well as regional standards of provision. Using case studies, conclusions are drawn about SGI provision and organisation in a better-integrated, European way.



Alois Humer (1980) is a post-doctoral researcher at the Institute for Urban and Regional Research at the Austrian Academy of Sciences. He carried out his PhD research during a five-year assistant position (2009–2014) at the Department of Geography and Regional Research at the University of Vienna. Previously he held the position of scientific referee for the Austrian Conference on Spatial Planning and was the Austrian ESPON Contact Point (2008–2009). His research interests are foremost on European affairs of social policy, spatial development and spatial planning from a comparative perspective. His work contributes to a spatially sensitive approach towards welfare policy. He teaches as part of the Applied Geography, Spatial Research and Spatial Planning programmes at the University of Vienna. He is active in various European academic and applied scientific networks, including AESOP and ESPON.