



Werner Raza, Valentin Wedl, Silvia Angelo

LIBERALISIERUNG ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN

Eine konzeptuelle, begriffliche und rechtliche Einführung ins Thema

Nr 1

Jänner 2004



WIEN

ZUR ZUKUNFT ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN

LIBERALISIERUNG ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN

Eine konzeptuelle, begriffliche und rechtliche Einführung ins Thema

Autoren: Werner Raza,
Valentin Wedl,
Silvia Angelo

Nr 1 Jänner 2004

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat – Überlegungen zur neoliberalen Transformation.....	4
2.1	Konzeptuelle Grundlagen neoliberaler Politik.....	4
2.2	Gesellschaftliche Interessen von Kapital und Arbeit an öffentlichen Dienstleistungen und deren Veränderung im Übergang zum Wettbewerbsstaat.....	7
3	Von der Theorie zur Praxis: die Durchsetzung neoliberaler Politik auf internationaler und europäischer Ebene	9
3.1	Die internationale Ebene: Liberalisierung des Dienstleistungshandels in der WTO	9
3.1.1	Entstehungskontext des GATS	9
3.1.2	Die GATS-2000 Verhandlungen.....	11
3.1.2.1	Forderungen	11
3.1.2.2	Angebote.....	11
3.1.3	Mögliche Folgen von GATS Liberalisierungen – vorläufige Erfahrungen und Einschätzungen	13
3.2	Liberalisierungsbestrebungen auf EU-Ebene.....	15
3.2.1	Einleitung.....	15
3.2.2	Exkurs: Begriffliche Grundlagen zum Diskurs um „öffentliche Dienstleistungen“ auf europäischer Ebene	17
3.2.3	Die marktwirtschaftliche Grundintention des EG-Vertrages.....	19
3.2.4	Die horizontale Liberalisierung: Wettbewerbspolitik und öffentliches Auftragswesen. 21	
3.2.4.1	Öffentliche Dienstleistungen und die Wettbewerbsordnung des EG-Vertrages. 21	
3.2.4.2	Der Standpunkt der Kommission	22
3.2.4.3	Beihilfen und öffentliche Dienstleistungen	23
3.2.4.4	Öffentliche Auftragsvergabe	27
3.2.5	Die vertikale Ebene: Liberalisierung durch sektorenspezifische Rechtsakte	28
4	Öffentliche Dienstleistungen im Prozess der Liberalisierung/ Privatisierung - zusammenfassende Überlegungen	29
	Literatur.....	32

1 Einleitung

Eigentlich seit den 1980er Jahren, verstärkt aber im letzten Jahrzehnt, erleben wir in Europa, aber auch weltweit, einen weitreichenden Umbau des modernen Staates. Dieser war – freilich in Europa stärker als anderswo – in den drei Jahrzehnten nach dem zweiten Weltkrieg zu einem Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat ausgebaut worden. Damit erbrachte er nicht nur mehr die klassischen Funktionen des liberalen Staatswesens des 19. Jahrhunderts (Gewährleistung innerer und äußerer Sicherheit, Durchsetzung und Garantie von Eigentumsrechten und individueller Freiheiten), sondern sein Aufgabenfeld wurde auf eine ganze Reihe neuer Bereiche ausgedehnt, welche zwei zentralen Zielen dienten. Einerseits der Zurverfügungstellung der für das Funktionieren industrialisierter Volkswirtschaften zentralen Infrastrukturen in Bereichen wie Schienen- und Straßenverkehr, Elektrizitäts- und Gasversorgung, Telekommunikation und Postverkehr. Andererseits aber auch der Gewährleistung sozialer Kohäsion und politischer Legitimität des demokratischen Staates durch die solidarische Absicherung existentieller Risiken des/der Einzelnen aufgrund Unfalls, Krankheit und Alter in Form solidarisch finanzierter Sozialversicherungssysteme, der Förderung gesellschaftlicher und politischer Teilhabe durch die Einrichtung eines frei zugänglichen, allgemeinen öffentlichen Schul- und Bildungswesens, und des Auf- und Ausbaus öffentlicher Kultur- und Medieneinrichtungen, sowie verschiedener anderer Formen öffentlicher Aktivitäten. Dem zugrunde lag ein gewandeltes Bild von der Rolle des Staates. Der Staat verkörperte nicht mehr primär als Zwangs- und Gewaltmonopol ein notwendiges Übel zur Zähmung einer ansonsten von Anarchie bedrohten Gesellschaft, sondern wurde als zentrales Mittel begriffen, durch welches das staatsbürgerliche Individuum erst in die Lage versetzt wird, ein selbstbestimmtes Leben zu führen und alle Rechte und Pflichten des politischen Gemeinwesens vollumfänglich wahrzunehmen.

Diesen beiden zentralen Funktionen diente der moderne Wohlfahrtsstaat mit seinem umfangreichen öffentlichen Sektor. Zentrale öffentliche Dienstleistungen wurden daher vom Staat selbst erbracht, oder unter Vorgabe gesetzlicher Standards an Dritte wie Genossenschaften, Wohlfahrtsorganisationen, Kirchen u.a. übertragen, deren gemeinsames Charakteristikum aber war, nicht-profitorientiert zu arbeiten.

Ganz offensichtlich ist dieses Staatsmodell aber sowohl von der gesellschaftlichen Entwicklung als auch dem politischen Diskurs der letzten Jahre massiv infrage gestellt worden. Globale Prozesse der Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung von staatlichen Aufgaben haben stattgefunden, gleichzeitig erlebte das liberale Staatsverständnis in einer ökonomistisch radikalisierten Form eine Renaissance, und der Wohlfahrtsstaat mit seinem umfangreichen öffentlichen Sektor wurde einer systematischen Kritik ausgesetzt, in Folge delegitimiert und sukzessive zurückgefahren. Dazu entscheidend trug auch die Bedeutungszunahme der Finanzmärkte und der parallel dazu vollzogene Politikwechsel zu einer restriktiven Geld- und Fiskalpolitik bei, welcher öffentliche Haushalte unter einen permanenten Spar- und Konsolidierungskurs zwang.

Gleichwohl ist aus unserer Sicht evident, dass der moderne Wohlfahrtsstaat bei allen sicher vorhandenen und von liberaler Seite geschickt aufgegriffenen Schwächen und Defiziten einen epochalen historischen Fortschritt darstellt. Er bedeutete zumindest in Europa für den Grossteil der Menschen Emanzipation von sozialer Not, umfassende gesellschaftliche Integration und damit auch erstmals die Möglichkeit zu einem relativ selbstbestimmten Leben. Diese Ziele und Errungenschaften haben für uns weiterhin Gültigkeit, die soziale und ökonomische Entwicklung jener Jahrzehnte von 1950 – 1980 ist dafür eindrucksvoller Beleg. Wir halten sie daher entgegen dem herrschenden Zeitgeist für keineswegs obsolet.

Angesichts der schon skizzierten aktuellen Entwicklungen besteht die Herausforderung in unseren Augen daher darin, nach zukunftsfähigen Modellen öffentlicher Dienstleistungserbringung zu suchen, welche die gesellschaftlichen Ziele des Wohlfahrtsstaates weiterverfolgen, gleichzeitig aber seine politischen und organisatorischen Defizite überwinden.

Ein solches Projekt, das die AK mit der mit diesem ersten Band eröffneten Schriftenreihe "Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen" unternimmt, beinhaltet einen mehrstufigen Prozess der Analyse und Diskussion, der sich insbesondere aus den folgenden Schritten zusammensetzt:

1. Herleitung und Darstellung der konzeptionellen Grundlagen und politischen, ökonomischen und rechtlichen Durchsetzung der neoliberalen Restrukturierung des modernen Wohlfahrtsstaates
2. Evaluierung der durchgeführten Liberalisierungen bzw. Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen hinsichtlich ihrer ökonomischen, sozialen und umweltpolitischen Auswirkungen
3. Diskussion und Erarbeitung zukunftsfähiger Organisations- und Erbringungsformen öffentlicher Dienstleistungen, welche den Maximen der demokratischen Definition und Kontrolle, des sozialen Ausgleichs und universellen Zugangs, sowie der volkswirtschaftlichen Effektivität und Effizienz genügen.

In diesem ersten Band der Publikationsreihe wollen wir daher im Sinne der oben angeführten Vorgangsweise der Frage nachgehen, welche konzeptuellen Grundlagen und begrifflichen Kategorien hinter dem Diskurs vom schlanken Staat und der dafür notwendigen Liberalisierung/Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen stehen, und von welchen politischen Akteuren, Institutionen und Organisationen die dafür maßgeblichen Bestrebungen ausgehen und durchgesetzt werden. Dabei steht die Analyse der politökonomischen Logik, konkret des Neoliberalismus, am Anfang der Auseinandersetzung. Auf Basis dieser Ausgangsüberlegungen wird der Frage nachgegangen, wieweit dieses Denken von der internationalen Politik aufgenommen wurde und von zentralen politischen Institutionen, wie der WTO und der EU, in deren Liberalisierungsstrategien politisch und rechtlich umgesetzt, und damit auf Bereiche ausgedehnt wurde, die dem Wettbewerbs- und Marktdenken bislang weitgehend entzogen waren.

Durch diese Herleitung und Aufarbeitung der herrschenden Theorie und Praxis soll eine Kontextualisierung erfolgen, welche das Augenmerk des bzw. der interessierten LeserInnenschaft auf die politische Herstellung und Durchsetzung von gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungsprozessen und die dahinterstehenden Interessen lenkt, und damit auch klar macht, dass gesellschaftliche Entwicklungsprozesse keiner von außen vorgegebenen zwangsläufigen Logik folgen, sondern von politischen Akteuren maßgeblich gestaltet werden. Zu zeigen, dass sie damit auch veränderbar und weiterhin gestaltbar sind, ist gerade deshalb so wichtig, weil die herrschende Politik uns immer wieder weis machen will, dass es keine Alternative zu Liberalisierung und Privatisierung im „Sachzwang Weltmarkt“ geben könne.

2 Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat – Überlegungen zur neoliberalen Transformation

Prozesse umfassenden gesellschaftlichen Wandels basieren zum einen auf einer spezifischen Vorstellung von einer anzustrebenden alternativen Gesellschaftsordnung und der Funktion ihrer grundlegenden Institutionen. Diesen konzeptuellen Grundlagen des neoliberalen Verständnisses der Rolle von Staat, Markt und Demokratie widmet sich Kapitel 2.1.. Dem korrespondiert zum anderen eine Veränderung materieller Interessenslagen gesellschaftlicher Gruppen. Erst indem ein bestimmtes politisch-institutionelles Arrangement der Produktion bzw. der Verteilung gesellschaftlichen Reichtums nicht mehr die materiellen Interessen bestimmter Gesellschaftsgruppen widerspiegelt, wird die Transformation zu einem alternativen Gesellschaftsmodell vom Konzept zum konkreten politischen Projekt möglich. Die Veränderung gesellschaftlicher Interessenslagen im Übergang vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat wird in Kapitel 2.2. skizziert.

2.1 Konzeptuelle Grundlagen neoliberaler Politik

Historisch lässt sich feststellen, dass sich die Periode wirtschaftlicher Prosperität der 1950-70er Jahre – der sog. „atlantische Fordismus“ - in den frühen 1970er Jahren erschöpfte und in eine Krise mündete. Diese Krise betraf die Akkumulation (Duménil/Levy 2000, Stockhammer 2000) und auch den gesellschaftlichen Regulationsmodus. Am Ende der 1970er Jahre, eines Jahrzehnts ökonomischer Probleme und sozialer Konflikte, kam es ausgehend von den USA zur Implementierung der ersten wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die darauf abzielten, der Krise durch eine Transformation der gesamten kapitalistischen Beziehungen Herr zu werden. Diese sog. „neoliberale“ Gegenreform konnte sich in den 1980er Jahren als politisch dominantes Modell in den USA und Großbritannien und daraufhin nach und nach in der gesamten OECD-Welt etablieren. Infolge der Schuldenkrise der Dritten Welt Anfang der 1980er Jahre wurde diesen Ländern das neoliberale Modell über internationale Organisationen wie den IWF und die Weltbank aufoktroziert. In den 1990er Jahren wurden die ehemaligen realsozialistischen Staaten als nunmehrige Transformationsökonomien einer radikalen Strukturanpassung unterzogen, und auch die krisengeschüttelten Länder Südostasiens wurden vom neoliberalen Denken erfasst. Last but not least kam es seit den 1980er Jahren auch in Westeuropa im Kontext des EG-Binnenmarktes auf Betreiben des transnationalen Finanz- und Industriekapitals zu einer Aushöhlung des wohlfahrtsstaatlichen Modells und seiner Ablösung durch ein liberales, auf den Prinzipien von Markt und Wettbewerb basierendes Modell.

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

1. Seinen Marktfundamentalismus: Der Markt wird als „spontane Ordnung“ (F.A.Hayek), somit als nicht-intendiertes Ergebnis einer kulturellen Evolution, oder als „einfaches System der natürlichen Freiheit“ (A.Smith) und daher als universelles Regulationsmodell gesellschaftlichen Lebens gesehen. Die semantischen Bezüge auf „Natur“ und „Evolution“ sind hochsuggestive Metaphern. Sie verbergen den ideologischen Gehalt hinter dem Verweis auf das sich dem menschlichen Einfluss entziehende, einer höheren Ordnung entsprungene und daher Zwangsläufige, Schicksalhafte des Marktes (Jessop 2001). Seine Überlegenheit gründet sich auf die freie Entfaltung des Wettbewerbs. Dadurch wird eine effiziente Allokation gesellschaftlicher Ressourcen ermöglicht und Innovation und technologischer Fortschritt gefördert. Insgesamt wird damit der gesellschaftliche Wohlstand maximiert. Die Implementierung von Markt und Wettbewerb

in möglichst allen Lebensbereichen wird so zum obersten strategischen Ziel, auch wenn dies gegen den Widerstand breiter Bevölkerungskreise passieren muss. Daraus folgt

2. Sein latenter anti-demokratischer Bias: dieser gründet sich auf ein elitäres Gesellschaftsverständnis, in dem Politik einer kleinen Schicht dafür geeigneter Führungspersönlichkeiten vorbehalten bleiben soll. Hier gibt es auch einen inhaltlichen Bezug zu italienischen Elitetheoretikern wie Vilfredo Pareto. Die politische Mitgestaltung des Volkes ist daher auf einen periodischen Akt der Wahl zwischen wenigen, von konkurrierenden Fraktionen der Elite vorgegebenen Angeboten zu beschränken. Räume politischer Mitgestaltung durch eine breit gestreute Beteiligung der Bevölkerung mittels ihrer demokratisch legitimierten VertreterInnen sind daher eng zu begrenzen. Dies kommt im Plädoyer für eine „regelgebundene“ und damit „willkürlicher“ (im Fachjargon „diskretionärer“) politischer Gestaltung entzogener Wirtschaftspolitik zum Ausdruck, oder in den weitgehenden, sie demokratischer Kontrollmechanismen entledigenden Autonomiestatuten von Notenbanken. Nicht zuletzt auch in der veränderten Regulierung liberalisierter Märkte durch die Einrichtung weitgehend autonomer Kontroll- und Aufsichtsbehörden. Diesen sind zwar behördliche Aufgaben übertragen. Sie verfügen aber oft über eine privatrechtliche Organisationsform, und entziehen sich in der Praxis damit weitgehend Kontrollen demokratisch legitimierter Organe. Stephen Gill (1998, 2000) spricht in diesem Zusammenhang von einem „neuen Konstitutionalismus“, der mittels rechtlicher Festschreibungen die ökonomische Sphäre von demokratischer Verantwortlichkeit separiert. Der politische Raum und die Unterordnung breiter Lebensbereiche unter demokratische Verfahren der kollektiven Willensbildung werden so deutlich restringiert. Damit verbunden ist

3. Die Transformation der Staatlichkeit: Der Staat als fundamentale Struktur kapitalistischer Vergesellschaftung stellt das zentrale Angriffsziel des Neoliberalismus dar. Für ihn garantiert ja die natürlich evolvierte Ordnung des Marktes die Freiheit des Individuums. Diese Freiheit gründet sich primär auf die Abwesenheit von Zwang. Zwangsausübung durch den Staat wird daher abgelehnt. Insofern ist das Aufbrechen des Wohlfahrtsstaats von zentraler Bedeutung, als nur dadurch eine neue liberale Entwicklungsweise, welche die „freie“ Initiative dem Individuum zurückgibt, begründet und für alle bindend gemacht werden kann. Damit gemeint ist natürlich in erster Linie die Freiheit im ökonomischen Bereich, also die ungehinderte Entfaltung unternehmerischer Tätigkeit bzw. die „Freiheit“ des Individuums, seine Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt zu verkaufen. In zweiter Linie bezieht sich Freiheit auf die Verantwortlichkeit des einzelnen in bezug auf die Bewältigung seines individuellen Schicksals. Die im Wohlfahrtsstaat verwirklichte Idee sozialer Grundrechte wird so zurückgewiesen. Sie umfasst schließlich auch aufgewertete Formen der freien Assoziation im Bereich der sog. „Zivilgesellschaft“. Der Begriff der Zivilgesellschaft (in konservativer Prägung: „Bürgergesellschaft“) hat parallel zum stattfindenden gesellschaftlichen Wandel eine starke normative Aufladung erfahren. Sowohl Konservative, Liberale als auch die alternative Linke verbinden mit ihm weitreichende Hoffnungen. Sehen die einen in ihm die verheißungsvolle Möglichkeit, den als Zwang wahrgenommenen Wohlfahrtsstaat aufzubrechen und die gesellschaftliche Initiative den – primär männlichen! - Bürgern zurückzugeben, wollen die anderen den Staat der partizipativen Demokratie öffnen. Inwieweit diese Hoffnungen sich erfüllen, bleibt freilich abzuwarten. Die Diskussion der Veränderung von Staatlichkeit verläuft dabei unter dem Leitmotiv „from government to governance“, d.h. einer Dezentralisierung gesellschaftlicher Steuerung weg vom quasi omnipotenten (National-)Staat hin zu Formen der Ko-Regulierung von Staat, Markt und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Das markiert denn auch einen grundsätzlichen Strukturbruch mit dem fordistisch-wohlfahrtsstaatlichen Modell. Die Wirkungsmächtigkeit des Governance-Diskurses kristallisiert sich in drei dominante Trends (Jessop 1995):

- (i) Die Entnationalisierung des Staates bzw. der Staatlichkeit: Damit gemeint ist die Erosion nationalstaatlicher Apparate, deren Kompetenzen territorial und funktional auf verschiedenen Ebenen (subnational, national, supranational) neu organisiert werden. Es entsteht damit ein neuer staatlicher „spatial fix“ (Brenner 1999, Candeias 2000), d.h. eine veränderte territoriale Kompetenzverteilung;
 - (ii) Die Entstaatlichung politischer Regime: Dies impliziert eine Bewegung weg von der Zentralität des Staates in der Bereitstellung ökonomischer und sozialer Projekte und der Sicherung politischer Hegemonie hin zur Aufwertung verschiedener Formen der Kooperation von gouvernementalen, paragouvernementalen und nichtgouvernementalen Organisationen, in welchen der Staat nur mehr *Primus inter pares* ist. Damit einher geht ein tendenzieller Verlust autonomer staatlicher Handlungsfähigkeit. Bestimmte nichtgouvernementale Akteure (z.B. Verbände, Unternehmen) erlangen einen größeren Einfluss auf Politikformulierungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse. Teilweise übernehmen sie sogar staatliche Aufgaben. Die Staatsmacht als solche muss darunter aber nicht leiden, kann in bestimmten Bereichen sogar aufgewertet werden. Sie wird lediglich in den Dienst bestimmter gesellschaftlicher Interessen gestellt. Mit Poulantzas (1980) könnte man daher vielleicht treffender von einer *Verschiebung* von der allgemeinen –Gewährleistung sozialer Kohäsion - zu den besonderen Funktionen des Staates, d. h. der Sicherung der ökonomischen Verwertungsbedingungen, sprechen (Candeias 2000);
 - (iii) Die Internationalisierung des Nationalstaates: Damit umrissen ist die systematisch gestiegene Bedeutung der inter- bzw. supranationalen Ebene für nachrangige staatliche Ebenen. In vielen Bereichen der Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt- oder anderer Politiken ist es zunehmend die internationale Ebene, welche die Orientierungen und Leitlinien vorgibt. Die Wandlung vom auf sozialen Ausgleich orientierten nationalen Wohlfahrtsstaat zum auf den internationalen Wettbewerb getrimmten Schumpeterianischen Leistungsstaat möge als paradigmatische Exemplifizierung dienen (Jessop 1993, Hirsch 1995).
4. Die über die Ent- bzw. Internationalisierung vermittelte Entstaatlichung gesellschaftlicher (Re-) Produktionsbereiche ist Voraussetzung des letzten hier identifizierten Charakteristikums neoliberaler Vergesellschaftung: ihre expansive, auf die Durchkapitalisierung weiter Gesellschaftsbereiche angelegte Tendenz. Diese Tendenz hat ihre maßgebliche Ursache in der außerordentlichen Bedeutungszunahme der Finanzmärkte, und dem Druck, den das nach neuen Veranlagungen suchende Spekulationskapital ausübt. Das äußert sich speziell im eindeutigen Trend zur Kommodifizierung aller Lebensbereiche. Öffentliche Güter wie die staatliche Infrastruktur, soziale Dienstleistungen (Pensionen, Gesundheit), oder die natürliche Umwelt werden zunehmend warenförmig gestaltet. Sie werden sukzessive dereguliert, liberalisiert und flexibilisiert, also vermarktet und damit den Verwertungsinteressen des privaten Sektors unterworfen. Umgekehrt impliziert dies die Schwächung des kollektiven politischen Zusammenhangs, der die Bedingungen und Formen ihrer Bereitstellung zumindest *idealiter* nach Gesichtspunkten eines demokratisch formulierten Allgemeininteresses geregelt hatte.

Inwieweit das eben geschilderte neoliberale Modell in der gesellschaftlichen Realität, also auch im gemeinschaftlichen Europa durchgesetzt hat, ist hingegen eine primär empirische Frage. Es steht nicht zu erwarten, dass sich ein Neoliberalismus in „Reinkultur“ vorfinden wird, sondern dass wir es mit spezifischen Mischformen auf Basis vorhandener historisch-institutioneller Strukturen zu tun haben. Gleichwohl lassen sich dominante Politikformen nachweisen. Eine Reihe von regulationstheoretisch angeleiteten Untersuchungen gibt hier klare Hinweise, dass auch die

europäische Integration stark von neoliberalen Elementen geprägt ist, wenngleich man nicht von einem ausschließlich neoliberalen Modell sprechen kann (Röttger 1997, Ziltener 1999, Bieling/Steinhilber 2000, aus neogramscianischer Perspektive Gill 1998). Diese empirisch vorzufindenden Mischformen bestehen aus Versatzstücken tradierter Gesellschaftsmodelle und aus durch Veränderungsprozesse hinzugekommenen, neuen Elementen. Die jeweilige spezifische Mischung gibt dabei Auskunft über Macht- und Interessenkonstellationen einer Gesellschaft. Sie spiegelt einen expliziten oder impliziten Kompromiss zwischen gesellschaftlichen Kräften wider. Dieser Kompromiss ist allerdings nichts statisches, sondern unterliegt besonders in gesellschaftlichen Krisen einem starken Veränderungsprozess. An dessen Ende kann - muss aber nicht - ein für einen gewissen Zeitraum stabiler neuer Ausgleich einander entgegengesetzter Gesellschaftsinteressen stehen (vgl. Becker 2002).

Zu erwarten ist daher, dass sich die Interessen von Kapital und Arbeit in bezug auf öffentliche Dienstleistungen im Zuge der neoliberalen Transformation verändert haben. Diesen Wandel versucht Kapital 2.2. nachzuzeichnen.

2.2 Gesellschaftliche Interessen von Kapital und Arbeit an öffentlichen Dienstleistungen und deren Veränderung im Übergang zum Wettbewerbsstaat

Welche gesellschaftlichen Interessenkonstellationen lassen sich nun im nationalen Wettbewerbsstaat bezüglich der öffentlichen Dienstleistungen ausmachen? Ist die für den fordistischen Wohlfahrtsstaat konstitutive weitgehende Konvergenz der Interessen bzgl. des Wohlfahrtsstaates zwischen Realkapital und ArbeitnehmerInnen noch vorhanden oder mittlerweile zur Gänze obsolet (vgl. Schulmeister 2004)? Im Fordismus gab es nicht nur ein gemeinsames Interesse dieser beiden Gesellschaftsgruppen sowohl an einer gut ausgebauten Infrastruktur wie auch an einem qualitativ hochwertigen Bildungssystem, beides zum Zweck der Förderung wirtschaftlichen Wachstums und technologischer Entwicklung, sondern es war bis zu einem gewissen Grad auch im Interesse der Industrie, dass die Reproduktionskosten der Arbeitskraft, z.B. in Form der Zurverfügungstellung sozialer Dienstleistungen, wie etwa des subventionierten sozialen Wohnbaus, Kinderbetreuung u.a. vom Staat bereitgestellt wurde. Dies hatte seinen Grund im Umstand, dass in einem relativ stark binnenorientierten Wirtschaftsmodell die Bedeutung der Löhne als wichtigstem Bestandteil der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und damit für den Absatz der erzeugten Güter auch von den Unternehmern erkannt wurde. Subventionierte öffentliche Dienste kamen daher auch Unternehmen zugute, indem der so den ArbeitnehmerInnen zur Verfügung gestellte „Soziallohn“ es diesen ermöglichte, einen vergleichsweise größeren Teil ihres verfügbaren Einkommens für den Kauf von - v.a. dauerhaften – Konsumgütern zu verausgaben.

Die hier für den fordistischen Wohlfahrtsstaat skizzierte günstige Interessenlage zwischen Realkapital und ArbeitnehmerInnenschaft hatte allerdings die „Einhegung“ des Finanzsektors zur Voraussetzung. Dies passierte in Kontinentaleuropa vornehmlich über eine starke Stellung des Staates im Bankensystem, die enge Verflechtung der Banken mit den wichtigsten Industriesektoren, einer Niedrigzinspolitik sowie kontrollierter Devisen- und Kapitalbewegungen. Diese entscheidende Voraussetzung existiert heute nicht mehr. Daher findet sich die für den fordistischen Wohlfahrtskapitalismus charakteristische Interessengemeinschaft zwischen Realkapital und ArbeitnehmerInnenschaft aktuell nicht mehr in dieser ausgeprägten Form. Einerseits wird sie von den Interessen des Finanzkapital, welchen sich das Realkapital bis zu einem gewissen Grad unterzuordnen hat, überlagert. Andererseits ist das Interesse an einer modernen physischen Infrastruktur zwar weiterhin gegeben, befindet sich jedoch zunehmend im Gegensatz zum Interesse

der ArbeitnehmerInnenschaft an sozialen Dienstleistungen. Dieser Interessenswandel hat mehrere Ursachen. Eine wesentliche Ursache findet sich in der zunehmenden Exportorientierung des Realkapitals und der damit korrespondierenden Internationalisierung ihrer Unternehmensaktivitäten. Für die zunehmend internationalisierte Großindustrie verliert der Inlandsmarkt als Absatzgebiet daher an Bedeutung. Damit einher geht ein sinkendes Interesse an der Aufrechterhaltung umfangreicher sozialer Dienste mit der Ausnahme des Bildungswesens, genauso wie die Lohnpolitik der Unternehmen generell stärker kostenorientiert gestaltet wird. Zugleich findet eine Finanziarisierung v.a. der großen, international agierenden Unternehmen statt. Sie erzielen einen signifikant höheren Teil ihrer Erträge aus Finanzanlagen. Ihre Interessenlage ist daher nicht mehr so eindeutig auf reale Akkumulation ausgerichtet.

Dazu gewinnt der Verteilungskampf zwischen Industrie und ArbeitnehmerInnen um zunehmend knappe öffentliche Finanzmittel zur Finanzierung öffentlicher Güter an Schärfe. Das im Wohlfahrtsstaat weitgehend komplementäre Verhältnis von physischer zu sozialer Infrastruktur wird zunehmend ein substitutives. Entweder werden mit den öffentlichen Geldern soziale Dienstleistungen finanziert, oder es wird der Wirtschaftsstandort gefördert, indem die Verkehrs-, Telekommunikation, Energieinfrastruktur etc. ausgebaut wird. Die teilweise Umwidmung der Mittel des sozialen Wohnbaus zur öffentlichen Infrastrukturfinanzierung in Österreich ist dafür ein anschauliches Beispiel.

Eine andere Form dieses Verteilungskonflikts findet sich in der durch die Liberalisierung von Telekommunikation oder Energie geänderten Tarifstruktur. Waren im Wohlfahrtsstaat die Tarife für private Haushalte und Unternehmen zwar verschieden, aber vergleichsweise geringfügig, so konnten die Unternehmen aus der Liberalisierung dieser Dienste eine ungleich größere Preissenkung lukrieren, während die Preisreduktionen für die privaten Haushalte geringer ausfielen (Telekommunikation) oder weitgehend ausblieben (Energie). Die dadurch entstandene Spreizung der Tarifstruktur führt zu einer regressiven Umverteilung zwischen Unternehmen als Großverbraucher und privaten Haushalten.

Der Liberalisierungs- und Privatisierungsprozess hat darüber hinaus zur Entstehung bzw. Stärkung einer weiteren Kapitalfraktion, nämlich des Dienstleistungskapitals geführt. Dazu zählen neben den liberalisierten Sektoren wie Telekom, Energiewirtschaft, Post- und Kurierdienste, insbesondere der Handel, das Gewerbe, der Immobiliensektor, die unternehmensbezogenen Dienste wie Unternehmensberatung, Wirtschaftsprüfung, Marketing, Werbung etc., sowie die persönlichen Dienste wie etwa Sicherheits- oder Reinigungsdienste. Die Funktionslogiken und darauf aufbauend Interessen von privaten Dienstleistungsunternehmen stehen in einem wesentlich stärkeren Gegensatz zu jenen der ArbeitnehmerInnen. Kapitalkosten sind im Bereich der Dienstleistungen meist relativ gering. Demnach sind Löhne hier der primäre Kostenfaktor, gleichzeitig wird ein höheres Maß an Flexibilität von der Arbeitskraft eingefordert. Daher ist die Gewerkschaftsfeindlichkeit im Dienstleistungssektor auch besonders ausgeprägt. Im Hinblick auf soziale Dienstleistungen wie z.B. Kinder- und Altenbetreuung, Freizeit- und kulturelle Aktivitäten etc. gibt es ganz klare Geschäftsinteressen von Dienstleistungsunternehmen, welche eine Liberalisierung dieser Bereiche mittels Ausschreibungen, Public Private Partnerships u.ä. daher aktiv betreiben. In bezug auf Gesundheit, Alterssicherung, Unfall u.a. steht das Kostenargument zunehmend im Vordergrund, bzw. werden daher die Kommerzialisierungs- und Privatisierungsinteressen des Finanzkapitals unterstützt.

Die „Entfesselung“ des im beiderseitigen Einvernehmen zwischen Industrie und ArbeitnehmerInnen gebändigten Finanzkapitals sowie die damit in engem Zusammenhang stehende starke Bedeutungszunahme des Dienstleistungskapitals markieren also den stärksten Unterschied des herrschenden Wettbewerbsstaats zum wohlfahrtsstaatlichen Modell. Festzustellen ist auch, dass die

Interessen zwischen stärker lokal gebundenen Klein- und Mittelunternehmen und der internationalisierten Großindustrie sich auseinanderentwickelt haben.

Die wohlfahrtsstaatliche Interessensgemeinschaft zwischen Realkapital und ArbeitnehmerInnen ist damit fragmentiert worden. Nur mehr insoweit, als dass die explizite Ausrichtung öffentlicher Dienstleistungserbringung der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit dient und damit Wachstumsinteressen verfolgt werden, kann noch von einer – partiellen – Übereinstimmung zwischen Industrie und Arbeit gesprochen werden. Die von allen Kapitalfraktionen großteils begrüßte Liberalisierung der Dienstleistungserbringung selbst führt aber zu verteilungs- und machtpolitischen Konflikten mit den ArbeitnehmerInnen.

Als Gegenreaktion hat sich in den letzten Jahren auch eine neue politische Bewegung aus ArbeitnehmerInnenvertretungen bzw. Gewerkschaften, zivilgesellschaftlichen Gruppen, NGOs, Kirchen bzw. karitativen Einrichtungen, lokalpolitischen Interessengruppen gebildet, welche insbesondere auch im Zusammenhang mit dem Thema Globalisierung eine soziale, ökonomische und politische Kritik an der herrschenden Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik formuliert hat. Damit konnte auch der öffentliche Diskurs beeinflusst werden. Die liberalisierungsfreundlichen Kräfte wurden vorübergehend in die Defensive gedrängt. Diese Erfolge auf dem Feld der öffentlichen Meinungsbildung führten allerdings nur beschränkt zur Änderung der realen Politik. Im wesentlichen konnten nur bestimmte Liberalisierungsvorhaben, wie etwa bei Wasser, öffentlicher Nahverkehr, oder in bezug auf die GATS Verhandlungen – vorläufig verhindert werden. Eine nachhaltige Kurskorrektur ist jedoch bislang noch nicht erfolgt.

3 Von der Theorie zur Praxis: die Durchsetzung neoliberaler Politik auf internationaler und europäischer Ebene

In diesem Kapitel geht es nunmehr darum, den Schritt von der Theorie zur konkreten Untersuchung der Praxis neoliberaler Transformation zu tun. Dabei soll gezeigt werden, dass das bereits angeführte neoliberale Charakteristikum, dass staatliches Handeln zunehmend als System von mehreren territorialen Regulierungsebenen funktioniert, ein zentraler Hebel für die Durchsetzung politischen Wandels war. Staatliche Politik wird dabei immer stärker auf andere Ebenen verschoben. Der europäischen wie auch der internationalen Ebene kommt dabei insbesondere im Hinblick auf die Durchsetzung der Liberalisierungspolitik bei öffentlichen Dienstleistungen eine strategische Rolle zu.

3.1 Die internationale Ebene: Liberalisierung des Dienstleistungshandels in der WTO

3.1.1 Entstehungskontext des GATS

Die Grundlage der starken Expansion der Dienstleistungswirtschaft waren die Umwälzungen der 1970er Jahre. Die ökonomische Krise der 70er Jahre beendete das eher binnenorientierte, auf Massenproduktion und –konsumption ausgerichtete so genannte „fordistische“ Wirtschaftsmodell. Die Unternehmen antworteten auf diese Krise damit, dass sie die Produktion internationalisierten und gesteigert in neue ausländische Märkte drängten.

Die zunehmende Bedeutung der Finanzmärkte für die Weltwirtschaft hat die Expansion der Dienstleistungswirtschaft begünstigt. Am Beginn der Herausbildung und des rasanten Wachstums internationaler Finanzmärkte stehen die Freigabe des US-Wechselkurses und das de-facto Ende des Bretton Woods System fester Wechselkurse (Anfang der 1970er Jahre). In den 1980er Jahren kam es

nochmals zu einem beeindruckenden Wachstumsschub bei internationalen Finanztransaktionen: so gut wie alle Industriestaaten liberalisierten den Kapitalverkehr völlig; der Börsehandel wurde zunehmend elektronisch durchgeführt. Diese Entwicklung internationalisierte die Aktivitäten von Banken, Versicherungen, Finanzfonds sowie im Immobilien- und Leasingbereich. Sie beförderte aber auch die Internationalisierung unternehmensbezogener Dienstleistungen - Werbung, Consulting, Wirtschaftsprüfung uä - , weiters von Computerdienstleistungen sowie von Informations- und Kommunikationsdiensten. Die Internationalisierung dieser Branchen erhöhte das Interesse der Unternehmen an günstigen Marktzugangs- und Investitionsbedingungen im Ausland, ebenso das Interesse an einfachen und zügigen Immigrationsverfahren für ihre MitarbeiterInnen.

Demgegenüber sind viele Dienstleistungen nach wie vor traditionell in großem Ausmaß an den Bedürfnissen des heimischen Marktes orientiert. Die sie regulierenden Standards -, z.B. Qualifikationsniveaus, technische Vorschriften oder Normen - unterliegen zum großen Teil spezifischen gesetzlichen Bestimmungen, die mit sozialen und wirtschaftlichen Eigenheiten der jeweiligen Länder zusammenhängen. Das erschwert allerdings den internationalen Handel mit Dienstleistungen.

Spätestens mit der Uruguay Runde des GATT (1986-1994) bekam die internationale Regulierungsebene daher für die (öffentlichen) Dienstleistungen eine neue Qualität. Die in der Uruguay Runde beschlossenen Abkommen beinhalteten auch eines über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS). Es kam nicht zuletzt auf Betreiben der US-amerikanischen Dienstleistungsindustrie zustande und musste erst gegen den Widerstand vieler Entwicklungsländer durchgesetzt werden. Mit diesem Abkommen wollte man zweierlei: einerseits sollte der Prozess der Handelsliberalisierung im Dienstleistungsbereich auf multilateraler Ebene vorangetrieben werden; andererseits sollte der stark gestiegenen Bedeutung des internationalen Dienstleistungshandels insbesondere in regulatorischer Hinsicht Rechnung tragen. Dabei ging es zentral darum, die vielen nationalen Spezifika von Dienstleistungen transparent, damit international vergleichbar und letztlich auch homogener zu machen. Erst über die Entwicklung von internationalen Standards hinsichtlich der Regulierung von Dienstleistungen und deren Übernahme in die Rechtssysteme der einzelnen Mitgliedsstaaten können die traditionell sehr abgeschotteten Dienstleistungssektoren für den internationalen Handel effektiv geöffnet werden.

Transnational tätige Konzerne engagierten sich daher im Verbund mit Regierungen seit den 1980er Jahren nicht zufällig sehr stark dafür, das GATT von einer reinen Handelsorganisation zur wichtigsten internationalen Regulierungsinstitution des gesamten realwirtschaftlichen Sektors - in Form der Welthandelsorganisation WTO - zu machen. Im Verbund mit anderen internationalen Organisationen wie der OECD geht von der WTO ein starker, in der Tendenz disziplinierender Einfluss auf die nationale Wirtschaftspolitik aus. Das belegen die zusätzlichen Abkommen, die im Rahmen der Uruguay Runde beschlossen wurden. Dazu zählen etwa der Investitionsschutz (TRIMs Abkommen), und der Schutz geistiger Eigentumsrechte (TRIPs Abkommen). Mit der im November 2001 in Doha/ Qatar eingeläuteten neuen Verhandlungsrunde wurden insbesondere aber auch Fragen der Wettbewerbspolitik, öffentlicher Beihilfen, Investitionen und der öffentlichen Auftragsvergabe zum Gegenstand von Verhandlungen innerhalb der WTO. Auch hier geht es nicht nur darum, mehr Transparenz und Vergleichbarkeit der nationalstaatlichen Regelungen herzustellen. Vielmehr sollen multilaterale Standards definiert und durchgesetzt werden, welche nationale Vergabemärkte öffnen und damit die internationale Verflechtung dieser Märkte erleichtern sollen.

Das GATS wurde als Teil der Schlussakte der Uruguay-Verhandlungsrunde in Marrakesch 1994 angenommen und trat am 1.1.1995 in Kraft. Weitere Verhandlungen führten in den folgenden Jahren

zu zusätzlichen Abkommen im Bereich der Finanzdienstleistungen, des grenzüberschreitenden Personenverkehrs, der Telekommunikations- und zu Luftverkehrsdienstleistungen.

3.1.2 Die GATS-2000 Verhandlungen

Der Startschuss für die neuerlichen GATS Verhandlungen fiel bereits im Februar 2000. Auf der 4. WTO Ministerratskonferenz im November 2001 in Doha/Qatar beschlossen die Mitglieder einen konkreten Zeitplan für die Verhandlungen und trieben damit die im GATS (Artikel XIX) festgeschriebene progressive Liberalisierung des Dienstleistungshandels voran.

Der Verhandlungsablauf sieht vor, dass in einem ersten Schritt alle Mitgliedsstaaten bis 30. Juni 2002 in Genf ihre Liberalisierungsforderungen an die anderen Vertragsstaaten vorlegen. In einem zweiten Schritt machen die WTO-Staaten bzw. die EU für die 15 EU Länder bis 31.3.2003 erste Liberalisierungsangebote. Der Verhandlungsprozess sollte dann bis zur 5. WTO-Ministerkonferenz im September 2003 in Cancún/Mexiko so weit vorangeschritten sein, dass bei der Konferenz allfällige Problembereiche ausgeräumt und die Verhandlungen in die entscheidende Phase treten können. Der Abschluss der Verhandlungen war für 1.1.2005 vorgesehen. Dieses Vorhaben kann allerdings mit großer Wahrscheinlichkeit nicht verwirklicht werden. Das Scheitern von Cancún bedeutet auch für die GATS Verhandlungen als Teil des sog. „single undertakings“ einen schweren Rückschlag. Selbst wenn die Verhandlungen in nächster Zukunft wieder aufgenommen werden sollten, ist mit einer erheblichen Verzögerung im Hinblick auf den Abschluss der Verhandlungen zu rechnen.

3.1.2.1 Forderungen

Insgesamt liegen derzeit rund 50 Forderungslisten vor (Stand Dezember 2003). Darunter jene der wichtigsten Handelsnationen, allen voran der USA und der EU. Die Listen enthalten Forderungen für zum Teil weit reichende Liberalisierungen in so gut wie allen vom GATS erfassten Dienstleistungsbereichen.

Die EU verlangt von den anderen WTO Mitgliedsstaaten zum Teil weitgehende Liberalisierungen in Sektoren wie Energie, Transport, Post- und Kurierdiensten, Telekommunikation, Finanzdienstleistungen und Wasserversorgung. Besonders in den Bereichen Wasserversorgung, Finanz- und Telekommunikationsdienstleistungen sind die Forderungen qualitativ und quantitativ in bezug auf die Zahl der Länder, welche mit Forderungen konfrontiert wurden, sehr umfassend. Besonders die Forderung an 72 Staaten, deren Wasserversorgung zu liberalisieren, hat zu massiver Kritik von innerhalb und außerhalb der EU geführt.

Die EU wiederum ist von Seiten der USA und anderer Staaten mit weit reichenden Liberalisierungsforderungen vor allem in den Bereichen Bildung, audiovisuelle Dienstleistungen, Telekommunikation, und Finanzdienstleistungen konfrontiert.

Ein, wenn nicht der zentrale Schwerpunkt der laufenden Verhandlungen liegt also im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen.

3.1.2.2 Angebote

Die EU-Kommission (EK) hat am 6. Februar 2003 einen Entwurf für ein Liberalisierungsangebot der EU an die anderen WTO Verhandlungspartner vorgelegt.

Wohl in Folge des europaweiten öffentlichen Drucks von Zivilgesellschaft, lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, aber auch auf Grund des Widerstands einiger Mitgliedsstaaten (Frankreich, Belgien, BRD) agiert die EK in Bezug auf öffentliche Dienstleistungen einstweilen verhalten.

Konkret hat die EK im Angebotsentwurf keine Angebote über den Liberalisierungsstand von 1995 hinaus für die Bereiche

- Wasserversorgung,
- audiovisuelle Dienstleistungen,
- Gesundheits- und soziale Dienste,
- Bildungsdienstleistungen, sowie
- Energie- und Verkehrsdienstleistungen (Schienen-, Personennahverkehr)

vorgesehen. Es ist vorläufig nicht damit zu rechnen, dass die EU-Kommission von dieser ihrer restriktiven Linie abweicht, auch wenn es darüber Unzufriedenheit bei manchen EU-Mitgliedsstaaten gibt. Vorausgesetzt, die Verhandlungen werden wieder aufgenommen, ist allerdings nicht auszuschließen, dass es in der Endphase der Verhandlungen zu Abtuschen zwischen der EU und den WTO-Verhandlungspartnern unter Einbezug auch dieser öffentlichen Dienstleistungen kommt.

Zu rechnen ist mit einem Angebot der EU zu einer Liberalisierung von Energiedienstleistungen, sobald die Frage der Klassifizierung von Energie in der WTO gelöst sein wird. Schon jetzt bietet die EU in bezug auf Post- und Kurierdienste an, den derzeitigen EU-internen Liberalisierungsstand im GATS zu binden (Ausnahme: der so genannte reservierte Dienst). Ebenso behält sich die EU vor, ausländischen AnbieterInnen von Postdiensten Universaldienstverpflichtungen aufzuerlegen. Allerdings unterliegen diese der so genannten Notwendigkeitsprüfung, d.h. sie dürfen nicht unnötig handelsbeschränkend sein.

Ein weiterer wichtiger Grund für die - politisch allerdings nicht wirklich überzeugende – Zurückhaltung der EK bei der Erstellung des GATS Angebots wurzelt in der Kompetenzlage für die gemeinsame Handelspolitik. Artikel 133 EG-V in der Fassung von Nizza sieht nämlich beim Abschluss von internationalen Handelsverträgen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Soziales, sowie kulturelle/audiovisuelle Dienstleistungen die Zustimmung aller Mitgliedsstaaten vor. Ebenso dann, wenn ein Handelsabkommen einen Bereich betrifft, in dem die Gemeinschaft bei der Annahme interner Vorschriften ihre Zuständigkeiten nach diesem Vertrag noch nicht ausgeübt hat (Art 133/5). Damit kommt jedem Mitgliedsstaat ein Vetorecht zu. Dadurch musste eine Bindung dieser Bereiche im GATS angesichts des massiven Widerstands von vorneherein als äußerst unwahrscheinlich eingestuft werden. Diese kompetenzrechtliche Situation könnte sich allerdings in baldiger Zukunft ändern, sollte der Entwurf des EU Konvents für einen europäischen Verfassungsvertrag unverändert in Kraft treten.¹ Im Artikel III-217 des Entwurfs ist nämlich vorgesehen, dass die ausschließliche Handelskompetenz der EU auch auf die Bereiche Gesundheit, Soziales, Bildung - und auch Wasser - ausgeweitet wird. Einzig kulturelle/audiovisuelle Dienstleistungen, soweit durch ein Handelsabkommen die kulturelle und sprachliche Vielfalt der Union beeinträchtigt wäre, und – neu hinzugekommen – der Grenzübertritt von Personen in die Union unterliegen weiterhin der Einstimmigkeit im Rat. Das bedeutete, sollte es diesbezüglich zu keinen Änderungen mehr kommen, dass über die Liberalisierung weiter Bereiche der öffentlichen Dienstleistungen in Zukunft mit qualifizierter Mehrheit im Rat entschieden würde, einzelne Mitgliedsstaaten demnach überstimmt werden könnten. Nationale Parlamente wären zudem mit der gemeinsamen Handelspolitik nicht mehr befasst, auch nicht ex-post, da das Ratifikationsanfordernis in bezug auf internationalen Handelsabkommen entfallen würde. Allerdings ist im Gegenzug eine Aufwertung des Europäischen Parlaments vorgesehen. Dieses soll grundsätzlich ein Anhörungsrecht erhalten. Insoweit die Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik durch europäische Gesetze oder Rahmengesetze erfolgt, bekommt das Europäische Parlament ein Mitentscheidungsrecht.

¹ Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, CONV 850/02 vom 18.Juli 2003 [Brüssel]

3.1.3 Mögliche Folgen von GATS Liberalisierungen – vorläufige Erfahrungen und Einschätzungen

In der Uruguay-Runde des GATT hatte die Liberalisierung von Sektoren, die öffentliche Dienstleistungen zum Inhalt haben, noch eine untergeordnete Rolle gespielt. Es war zunächst um die Öffnung kommerzieller Dienstleistungssektoren gegangen wie der unternehmensbezogenen Dienstleistungen (Consulting, Buchhaltung, Marketing), und um die Finanzdienstleistungen.

Für den Großteil bisher durchgeführter Liberalisierungen bzw. Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen können wir als typisch feststellen, dass sie:

- hinsichtlich der Dritten Welt auf den Druck der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds;
- auf die Europäische Union, insbesondere das Binnenmarktprojekt;
- und auf nationale Initiativen im Fall der Industrieländer zurückgehen.

Das hat sich mit den GATS 2000 Verhandlungen allerdings geändert. Es ist mittlerweile offensichtlich, dass ein zentrales Thema der laufenden GATS-Verhandlungen die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen ist. Dies ist unter mehreren Gesichtspunkten problematisch:

- a) GATS-Liberalisierungen sind nur unter hohen Kosten umkehrbar;
- b) das Diskriminierungsverbot zwischen in- und ausländischen AnbieterInnen kann problematische Konsequenzen für die Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen haben;
- c) die einzelstaatliche (nationale) Handlungsautonomie wird eingeschränkt.

Ad a): GATS-Liberalisierungen sind nur unter hohen Kosten umkehrbar

So lange ein Dienstleistungsbereich noch nicht vom GATS erfasst ist, kann ein einzelner Staat diesen Bereich im Grunde souverän bzw. in nationaler Autonomie regeln.

Nimmt etwa die Republik Österreich derzeit die Liberalisierung einer öffentlichen Dienstleistung vor, kann sie die Liberalisierung durch eine entsprechende Gesetzesänderung relativ unaufwändig einschränken oder gänzlich zurücknehmen. Eine GATS-Bindung hingegen bedeutet eine völkerrechtliche Verpflichtung, von der sich ein einzelner Staat nur befreien kann, wenn er beträchtliche - in manchen Fällen wohl prohibitiv hohe - wirtschaftliche und politische Kosten in Kauf nimmt. Rücknahmen oder Änderungen bereits eingegangener Liberalisierungsverpflichtungen können nämlich frühestens drei Jahre nach deren Inkrafttreten, und zudem nur nach einer Kompensation – durch neue Liberalisierungszugeständnisse in anderen Sektoren - davon nachteilig betroffener Handelspartner vollzogen werden (Artikel XXI GATS).

Im Falle der Nichteinigung kann es zu einem Streitbeilegungsverfahren kommen. Streiffälle, die zu Lasten eines Vertragspartners entschieden werden, ziehen die Verpflichtung nach sich, abkommenswidrige nationale Bestimmungen zurückzunehmen oder zu ändern. Kommt der beklagte Staat dem Ergebnis der Streitbeilegung nicht nach, können Strafzölle verhängt werden. Solche Strafzölle sind nicht nur im Dienstleistungs-, sondern auch im Warenbereich möglich. Diese Bestimmung kann in der Praxis zu empfindlichen Sanktionen führen, und wirft zudem für den beklagten Staat innenpolitische Probleme auf, werden doch die Strafzölle auf Exportprodukte von gänzlich anderen Branchen verhängt, welche nunmehr für die verfehlte Liberalisierungspolitik in einem anderen Bereich wirtschaftlich gerade stehen müssen. Das wird zumindest zu politischen Widerständen führen, Entschädigungsleistungen für diese Branchen nach sich ziehen, oder kann aufgrund des sich abzeichnenden massiven Widerstands überhaupt einen Staat dazu veranlassen,

vom Vorhaben die Liberalisierung zurückzunehmen, gänzlich abzulassen. In jedem Fall kann die Rücknahme eingegangener GATS Liberalisierungsverpflichtungen einen Staat daher teuer zu stehen kommen.

Ad b): Diskriminierungsverbot zwischen in- und ausländischen AnbieterInnen

Ein spezifisches Problem im GATS ist die Grenzziehung zwischen privat erbrachten und öffentlichen Dienstleistungen. In formaler Hinsicht bezieht sich das GATS nur auf privatwirtschaftliche Dienstleistungen. Artikel I.3 GATS nimmt „Dienstleistungen in Ausübung hoheitlicher Zuständigkeit“ vom GATS aus. Allerdings sind darunter nur solche Dienstleistungen zu verstehen, die weder „zu kommerziellen Zwecken, noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Anbietern“ (Art I.3.c) erbracht werden. Das GATS erläutert diese Definition einzig im Anhang zu Finanzdienstleistungen. Dort werden als Beispiele für solche Dienstleistungen die Aktivitäten von Zentralbanken bzw. monetärer Aufsichtsorgane und auch gesetzliche Sozialversicherungen und öffentliche Pensionskassen genannt, soweit sie nicht in Konkurrenz zu privaten Anbietern erbracht werden.

Das führt zu einigen Unklarheiten, impliziert doch die Formulierung in Art I.3 (c), dass es de facto letztlich **wirtschaftliche** Entwicklungen - insbesondere die Möglichkeit der Entstehung eines Marktes mit privaten AnbieterInnen - sind, welche die Abgrenzung zwischen öffentlich und privat festlegen. Wenn etwa in einem Land bestimmte Dienstleistungen sowohl von der öffentlichen Hand als auch von Privaten angeboten werden - das ist in Österreich im Gesundheits-, Sozial oder Bildungsbereich der Fall -, kann es durchaus zu Abgrenzungsproblemen kommen. Das hat das WTO-Sekretariat in verschiedenen Hintergrundpapieren auch eingeräumt. Private Anbieter aus Drittstaaten, welche eine Dienstleistung bereits erbringen, oder dies tun wollen, könnten in der öffentlichen Förderung einer staatlichen oder gemeinnützigen Einrichtung eine Diskriminierung erblicken, und dagegen mithilfe der Regierung ihres Herkunftslands im Rahmen der WTO Streitbeilegung vorgehen. Eine Verurteilung durch das WTO Streitbeilegungsgremium zöge die Verpflichtung zur Beseitigung der Diskriminierung nach sich. Dadurch müsste die öffentliche Förderung an die bisherigen Begünstigten entweder eingestellt oder aber auf den Drittstaatsanbieter ausgedehnt werden. Geht man davon aus, dass in Zeiten schlagender budgetärer Restriktionen der öffentliche Förderkuchen bestenfalls konstant, realistischerweise aber tendenziell abnehmen wird, würde dies öffentliche Dienstleister, insbesondere aber auch gemeinnützige Drittsektoreinrichtungen vor gravierende Finanzierungsprobleme stellen und sie einem verschärften Wettbewerb mit kommerziell orientierten Unternehmen aussetzen.

Trägt ein Staat nicht durch eine Ausnahmeklausel oder einen Vorbehalt für öffentliche Dienste explizit Vorsorge - einen solchen Vorbehalt gibt es momentan nur für die „EU-12“ (nicht jedoch für Österreich!) - so ist nicht ausgeschlossen, dass über das GATS öffentliche Dienste, insbesondere im Hinblick auf deren Finanzierung, ausgehebelt werden².

Ad c): Einschränkung der einzelstaatlichen Handlungsautonomie

Ein allgemeines, aber speziell für öffentliche Dienstleistungen relevantes Problem ergibt sich in bezug auf die künftige Möglichkeit, bei aufrechter GATS Bindung innerstaatliche Regulierungen autonom zu definieren und durchzusetzen, z.B. Qualitätsstandards im Bildungs- oder Gesundheitsbereich.

Ausgangspunkt ist die Verpflichtung, der WTO alle Maßnahmen bekannt zu geben, durch die ein Staat eine bestimmte Dienstleistung regelt oder reguliert, und die den Handel mit dieser Dienstleistung beeinflussen könnten (Artikel III GATS). Falls ein Mitglied der WTO in einer solchen regulatorischen Maßnahme die Einschränkung einer eingegangenen Liberalisierungsverpflichtung erblickt, kann es (i)

² Dieses Problem stellt sich im übrigen auch in analoger Weise im Zusammenhang mit dem europäischen Beihilfenrecht. Siehe dazu Kapitel 3.2.4.3.

verlangen, die betreffende Maßnahme zurückzunehmen bzw. zu adaptieren, (ii) Kompensationsverhandlungen fordern, oder andernfalls ein WTO-Streitbeilegungsverfahren anstrengen.

Darüber hinaus gibt es im Rahmen des Verhandlungsprozesses im Zusammenhang mit Artikel VI.4 GATS („innerstaatliche Regulierung“) Bestrebungen, so genannte „Disziplinen“ zu entwickeln. Damit sind verbindliche Richtlinien eines bestimmten Inhalts gemeint. Solche Richtlinien sollen gewährleisten, dass bestimmte nationale Regelungen zur Erreichung definierter politischer Ziele keine „unnötigen Hemmnisse für den Handel mit Dienstleistungen darstellen“ (Beispiele: Qualifikationserfordernisse- und verfahren, technische Normen, Lizenzerteilungen). Zulassungsverfahren etwa sollen „nicht an sich die Erbringung der Dienstleistung beschränken“ (Art VI.4.c GATS).

Insbesondere sollen die Disziplinen einer Notwendigkeitsprüfung unterliegen. Diese soll sicherstellen, dass regulatorische Maßnahmen „nicht belastender sind als nötig, um die Qualität der Dienstleistung zu gewährleisten“. Konkret soll der einzelne Staat prüfen, ob die betreffenden Maßnahmen jene sind, die den Handel am wenigsten beeinträchtigen. Im Rahmen der zuständigen WTO-Arbeitsgruppe werden zur Zeit exemplarisch Maßnahmen der Mitgliedstaaten diskutiert, die in den Anwendungsbereich des Artikels VI.4 GATS fallen könnten; die aktuelle Diskussion bezieht sich u.a. auf

- Ladenöffnungszeiten,
- Raumordnungsvorschriften und Bauordnungen,
- verpflichtende Mitgliedschaften zu Berufsvereinigungen.

Ein gewisses Maß an internationaler Harmonisierung erscheint in den genannten Bereichen zwar überlegenswert. Dennoch bringen die Normierungen, die derzeit im Zusammenhang mit Artikel VI.4 GATS ausgearbeitet werden, zugleich die Gefahr einer Deregulierung mit sich, die unter qualitativen Gesichtspunkten problematisch ist. Hier können sensible Bereiche wie Bildung, Gesundheit, soziale Dienste, Natur- bzw. Kulturgüterschutz genannt werden. Zudem würde der unmittelbare Handlungsspielraum einzel[national]staatlicher Regulierung eingeengt: die künftigen Disziplinen könnten wie ein Korsett auf die Politik der Einzelstaaten wirken. Dringen die Bestrebungen zur Einrichtung von Artikel-VI.4-Disziplinen durch, wird in Zukunft jeder Mitgliedstaat der WTO einschlägige politische Maßnahmen auf deren WTO-Kompatibilität prüfen müssen, es sei denn, er riskiert ökonomische Sanktionen durch Schiedsgerichtsverfahren.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden: Im GATS sind nahezu exemplarisch wesentliche Prinzipien neoliberaler Politik verankert. Dazu zählen (i) die eingebaute Dynamik zur Ausweitung globaler Liberalisierung, (ii) das „lock-in“ bereits erreichter Liberalisierungen in Form einer völkerrechtlich verbindlichen Verpflichtung, sowie (iii) eine Begrenzung nationalstaatlicher Handlungsspielräume, insb. durch die Prinzipien der Meistbegünstigung, des Marktzugangs, der Inländerbehandlung, sowie der die innerstaatliche Regulierung beschränkenden „Disziplinen“. Das GATS-Abkommen enthält zwar keinen formalen Mechanismus, der die Staaten zur Liberalisierung zwingt, begünstigt diese aber außerordentlich.

3.2 Liberalisierungsbestrebungen auf EU-Ebene

3.2.1 Einleitung

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

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

In gewisser Hinsicht neu hinzugekommen ist in den 1990er Jahren, dass die mit der ökonomischen Integration einhergehende Liberalisierung des Wirtschaftslebens nach und nach auch auf Bereiche ausgedehnt wurde, die lange Zeit als nicht „marktförmig“ organisierbar wahrgenommen worden waren. Diese expansive Dynamik ist allerdings im (neo-)liberalen Grundgeist des Binnenmarktprojekts angelegt. Es war absehbar, dass in einer weiteren Stufe auch jene Bereiche, die im fordistischen Modell staatlich oder gemeinwirtschaftlich organisiert wurden, sich einem zunehmenden Liberalisierungsdruck ausgesetzt sehen würden. Dieser Druck kommt im europäischen Fall maßgeblich von der supranationalen Ebene. Einflüsse der internationalen Ebene dürfen allerdings nicht außer Acht gelassen werden. Wie oben schon ausgeführt, ist die zentrale Organisation dafür die WTO. In ideologischer und konzeptueller Hinsicht kommt der OECD eine besondere Rolle zu. Hier wird in vielen Bereichen ein *agenda-setting* betrieben, d.h. es werden Entwicklungen vorgegeben, die dann auf der supra- (EU) bzw. nationalen Ebene nachvollzogen werden (müssen). Während im Rahmen der WTO der Schwerpunkt auf der Durchsetzung internationaler Regulierungen liegt, ist die Rolle der OECD die eines „ideologisch-politischen Über-Ichs“. Dieses tritt als Zensor im Hinblick auf die Qualität der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten auf. Als Think-Tank nimmt es über Konzepte und Reformstrategien maßgeblichen Einfluss auf die Politikformulierung der Mitgliedsstaaten, nicht zuletzt in bezug auf den öffentlichen Sektor.

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

1. das Staatskapital. Dies sind Unternehmen, die sich teilweise oder vollständig im öffentlichen Eigentum befinden und deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist, d.h. sich auf Gütermärkte mit privaten Konkurrenzangeboten erstreckt;

2. den traditionellen Bereich der öffentlichen Infrastrukturleistungen, im EU-Jargon „Leistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse“ (Telekommunikation, Energie, Wasserver- und -entsorgung, Personen- und Güterschienenverkehr u.a.) genannt. Dieser hatte im Wohlfahrtsstaat üblicherweise einen staatlicherseits regulierten monopolartigen Charakter und firmierte daher als sog. „geschützter Sektor“;
3. den Kernbereich des Staatsapparates selbst. Dies sind die hoheitlichen Funktionen (öffentliche Sicherheit, Meldewesen, Kontrolltätigkeiten u.a.).

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

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

Die Restrukturierung des hoheitlichen Bereichs äußert sich schließlich einerseits in den Tendenzen zur Ausgliederung von hoheitlichen Aufgaben, z.B. im Sicherheitsbereich (private Wachdienste, Gefängnisse) oder in der Verkehrsüberwachung. Zum anderen gibt es Prozesse der Verwaltungsmodernisierung. Mit dem Ziel, die Verwaltung transparenter, effizienter und „kundenorientierter“ zu machen, finden betriebswirtschaftliche Instrumente und Methoden des *New Public Management* vermehrte Anwendung. Etwas überspitzt formuliert könnte man sagen, der Kernbereich des Staates wird damit nach dem Bilde des privaten Unternehmens rekonstruiert.

Die z.T. komplexe juristische Dimension dieser Materie soll uns hier nur insoweit interessieren, als sie für das Verständnis der politisch-strategischen Dimension der Entwicklung in diesem Bereich nötig ist. Zusammenfassend findet die Liberalisierungspolitik der EU auf folgenden rechtlichen Ebenen statt: Die *horizontale Ebene* umfasst maßgebliche Rechtsbereiche, die sämtliche Sektoren der Daseinsvorsorge betreffen (Pkt. 3.2.4). Auf der *vertikalen Ebene* erfolgt die schrittweise Liberalisierung einzelner öffentlicher Dienstleistungen durch spezifische Regulierung (Pkt. 3.2.5). Beide Ebenen zusammen wirken als ein Spannungsfeld, auf dem zum einen die politischen und rechtlichen Auseinandersetzungen stattfinden, das aber zum anderen das Terrain in Richtung mehr Liberalisierung vorstrukturiert. Diese Dynamik hin zur Öffnung der Märkte erschließt sich in einem gewissen Sinne bereits aus der *Grundkonzeption des EG-Vertrages*, auf die wir nach einem Exkurs zu den begrifflichen Grundlagen der Diskussion um öffentliche Dienstleistungen in Europa zunächst (Pkt. 3.2.3) eingehen wollen.

3.2.2 Exkurs: Begriffliche Grundlagen zum Diskurs um „öffentliche Dienstleistungen“ auf europäischer Ebene

Ein erster Blick auf die derzeit terminologisch sehr breit geführte Debatte zeigt, dass es eine bunte Vielfalt an Begriffen für eine ganze Reihe von Dienstleistungen gibt, deren Bereitstellung bislang

primär Aufgabe des öffentlichen Sektors war: „Soziale Infrastruktur“, „Leistungen in allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse“, „öffentliche Dienstleistungen“ bzw. im Französischen: „services publics“, „gemeinwohlorientierte Leistungen“, „Daseinsvorsorge“ etc. Vielfältig wie die Terminologie sind sowohl die Inhalte (also die konkreten Leistungen) als auch die Vorstellungen darüber, in welcher Form diese Leistungen erbracht werden sollen.

Beide Punkte haben eine ökonomische Dimension – also die Klärung der Frage, ob es effizient ist, bestimmte Leistungen am Markt zu erbringen – als vor allem auch eine politische Komponente – Wer soll darüber entscheiden, welche Dienstleistungen produziert werden; der Markt oder eine näher zu bestimmende Öffentlichkeit?

Über die Haltung zu beiden Fragen gibt die gewählte Begrifflichkeit Auskunft: Während der Terminus „öffentliche Dienstleistungen“ nahelegt, dass für die Erstellung und Verwaltung der Leistungen eine – wie immer zu definierende – Öffentlichkeit verantwortlich ist, wird dieser Aspekt mit dem Begriff „Leistungen in allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse“³ bewusst vermieden. Die Idee der öffentlichen Leistungserbringung ist einem bestimmten Verständnis über die Aufgaben des Staates verpflichtet, das bereits in der Einleitung dargelegt wurde: Der moderne Sozial- und Wohlfahrtsstaat nimmt Verteilungs- und Allokationsfunktionen wahr. Wie dieser Wohlfahrtsstaat ausgeprägt ist, stellt sich in Europa unterschiedlich dar: Esping-Andersen hat in diesem Zusammenhang die bekannte Unterscheidung in den liberalen, den sozialdemokratischen und den konservativen Wohlfahrtsstaat getroffen (vgl. dazu Esping-Andersen 1990 und 1999). Aber auch innerhalb dieser Modelle bestimmen unterschiedliche Traditionen die Haltung der BürgerInnen (also der Öffentlichkeit) gegenüber dem „Staat“. So gehören zwar Deutschland, Österreich und Frankreich gemäß Andersen den „konservativen Wohlfahrtsstaaten“ an, trotzdem unterscheiden sie sich in einigen Ausformungen deutlich voneinander: Während in Deutschland und Österreich der Wohlfahrtsstaat von katholischen Traditionen beeinflusst war, ist Frankreichs Sozialpolitik durch ein republikanisches, antiklerikales Verständnis geprägt. Dies spiegelt sich auch in den Konzepten wieder, die hinter den zitierten Begriffen stehen: „Service public“ ist vor dem Hintergrund des französischen Verständnis von „öffentlichem Dienst“ zu sehen. Gemäß einer aufgeklärten Geisteshaltung hat der/die BürgerIn ein Anrecht auf öffentliche Leistungen und der Staat eine Verpflichtung, diese zu erbringen, wenn das Volk es will.

Im Gegensatz dazu steht der in der deutschsprachigen Debatte häufig verwendete Begriff „Daseinsvorsorge“. In diesem Zusammenhang muss auch angemerkt werden, dass Sprache immer auch historisch geprägt ist: So ist der geschichtliche Ursprung des Wort „Daseinsvorsorge“ problematisch, resultiert er doch aus der Nazizeit. Neben diesem Aspekt gilt es aber vor allem auch die konkrete Konzeption von Wohlfahrtsstaat die dem Begriff der Daseinsvorsorge zugrunde liegt, zu hinterfragen, entspringt diese doch deutlich der deutschen Tradition des wilhelminischen Wohlfahrtsstaates. Der Begriff wurde 1938 von einem deutschen Juristen namens Ernst Forsthoff geprägt. In seinem Werk „Verwaltung als Leistungsträger“ definierte Forsthoff Daseinsvorsorge als „alles, was von Seiten der Verwaltung geschieht, um die Allgemeinheit oder nach objektiven Merkmalen bestimmbar Personenkreise in den Genuss nützlicher Leistungen zu setzen“ (Bei 2003, S. 3). Forsthoff hatte auch in der Nachkriegszeit als konservativer Kritiker des modernen Sozialstaats Einfluss auf die Diskussionen seiner Zeit, wodurch die von ihm geprägten Begriffe verbreitet und aus ihrem historischen Kontext gelöst wurden (vgl. dazu Bei 2003). In seinem Verständnis ist es der paternalistische Staat, der bestimmt, was warum für seine BürgerInnen gut und nützlich sei. Damit steht er konzeptuell in Gegensatz zu dem zuvor zitierten aufgeklärten Verhältnis zwischen Staat und BürgerIn, wie dies in der französischen Tradition der Fall ist.

³ Ein Begriff den insb. die EU-Kommission verwendet, siehe Europäische Kommission 2003

Diesen wohlfahrtsstaatlich geprägten Termini steht der Begriff „Leistungen in allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gegenüber“. Das „allgemeine wirtschaftliche“ ist eben nicht das „öffentliche“ Interesse. Diese Begriffsabgrenzung muss vor dem Hintergrund gesehen werden, dass der Ausdruck „Leistungen in allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ vornehmlich auf EU-Ebene verwendet wird: In der Europäischen Union, die sich als Wirtschaftsgemeinschaft definiert ist die marktmässige Produktion von Waren und Dienstleistungen der „Normalfall“, dem die öffentliche Leistungserbringung als Ausnahme (bei Marktversagen) gegenübersteht.

Die Begriffe stehen also auch für verschiedene Traditionen des modernen Staates und für unterschiedliche Herangehensweisen an die Frage, warum und in welcher Form bestimmte öffentliche Leistungen erbracht werden sollen. Mit der Liberalisierung dieser Dienstleistungen werden zum einen die zentralen Aufgaben des Wohlfahrtsstaates unterminiert, nämlich für Versorgungs- und Verteilungsgerechtigkeit zu sorgen. Zum anderen wird jede Form öffentlicher Einmischung in die Frage, welche Leistungen von allgemeinem Interesse sind, unterbunden. Es geht in dieser Debatte also sowohl um sozial- als auch um demokratiepolitische Fragen. Vor diesem Hintergrund verläuft die Diskussion um die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen und die Festlegung, worum es sich dabei handelt, im Kern entlang der Frage welche Rolle und Aufgabe der Staat wahrnehmen soll und in welcher Form dabei die Betroffenen mit einbezogen werden.

3.2.3 Die marktwirtschaftliche Grundintention des EG-Vertrages

Wenngleich sich die Gemeinschaft ihrem Aufgabenkatalog (Artikel 2 EGV) zu Folge auch der Erreichung zentraler beschäftigungs-, sozial- und umweltpolitischer Ziele verpflichtet sieht, so wird als Mittel dazu in erster Linie die „Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion“ festgeschrieben. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass es im Lauf der Entwicklung des Gemeinschaftsrechtes zu einer gewissen Verselbständigung nicht-marktwirtschaftlicher Politiken wie etwa auf dem Gebiet der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern gekommen ist. Im Zentrum stehen nach wie vor marktwirtschaftlich ausgerichtete Politikbereiche. Deren hohe Bedeutung kommt nicht zuletzt in ihrer vorrangigen Reihung im Rahmen der näheren Tätigkeitsfelder der Gemeinschaft (Artikel 3 EGV)⁴ zum Ausdruck sowie in der Festlegung einer koordinierten Wirtschaftspolitik, die „dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ ebenso explizit verpflichtet ist wie die einheitliche Geld- und Wechselkurspolitik (Artikel 4 EGV).

Die im Gemeinschaftsrecht angelegte Schwerkraft des Marktes konfliktiert naturgemäß mit der gesamten Palette an gemeinwohlorientierten europäischen und einzelstaatlichen Tätigkeitsfeldern, welche marktwirtschaftliche Fehlsteuerungen kompensieren bzw. korrigieren sollen. Diesem Konflikt trägt im Bereich der Daseinsvorsorge nunmehr ausdrücklich Artikel 16 EGV Rechnung. Er wurde erst kürzlich – vor allem auf Betreiben Frankreichs – mit dem Vertrag von Amsterdam in den EG-Vertrag eingefügt. Der Artikel erweitert die Aufgabenfelder der Gemeinschaft insoweit, als er speziell auf den Stellenwert des „Service Public“ hinweist. Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten haben deshalb im Rahmen ihrer Zuständigkeiten dafür Sorge zu tragen, dass „die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können“. Der normative Gehalt dieser Vorschrift wird im Diskurs um die Daseinsvorsorge jedoch vielfach überschätzt. Unbestritten wird die Bedeutung der gemeinwirtschaftlichen Dienstleistungen nunmehr

⁴ Nach Art 3 EGV umfasst die Tätigkeit der Gemeinschaft zuvorderst a) das Verbot von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen, b) eine gemeinsame Handelspolitik und c) einen Binnenmarkt, der durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist.

stärker belichtet. Allerdings brachte das bislang keinen Richtungsschwenk bei den maßgeblichen Entscheidungsträgern mit sich. So ist es bezeichnend, dass die Kommission – welche selbst für die Einfügung einer derartigen Bestimmung ins Primärrecht eingetreten ist (Europäische Kommission 1996: S. 3) – bei Vorschlägen für Rechtsakte zur Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen sich neuerdings auch explizit auf Artikel 16 EGV beruft⁵. Damit erfährt diese Bestimmung – wohl entgegen der ursprünglichen Intention der betreibenden Mitgliedstaaten – gleichsam eine affirmative Wendung. Im Ergebnis eignet sich diese Vorschrift deshalb ebenso wenig wie Artikel 36⁶ der Charta der Grundrechte der EU als Belegstelle für einen grundlegenden Ideologiewandel im europaweiten Ringen um die öffentlichen Dienstleistungen, sondern bestenfalls als „speaking-corner“ für die Fürsprecher und Gegner der staatlich erbrachten Daseinsvorsorge. Das belegt Artikel 16 nicht zuletzt auch insoweit, als er nur vorbehaltlich der wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen für öffentliche Unternehmen gilt, welche im Zentrum des folgenden Punktes stehen.

Artikel 16 EGV spiegelt die Gespaltenheit der europäischen Staats- und Regierungschefs in ihrer Politikgestaltung wieder: Zwar ist das oberste Ziel die Implementierung der Wettbewerbspolitik, trotzdem gibt es auf der anderen Seite das Bewusstsein, dass bestimmte Leistungen bereitgestellt werden müssen, um ein Mindestmaß an Versorgungssicherheit zu gewährleisten. In den Schlussfolgerungen verschiedener Europäischer Räte wird sogar die Bedeutung der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse für die soziale Kohäsion hervorgehoben (vgl. Europäischer Rat von Nizza 2000). Infragegestellt wird im Kern nur die Bereitstellung der Leistungen durch die öffentliche Hand. Allerdings wird nicht klar definiert, welche Durchsetzungsmechanismen zur Bereitstellung von Leistungen im öffentlichen Interesse wirken sollen bzw. welche Vorstellung dem zitierten sozialen Zusammenhalt zugrunde liegen und wie dieser mit der realen europäischen Wirtschaftspolitik zusammenpasst. Skeptisch macht in diesem Kontext die Tatsache, dass während Binnenmarkt und in Folge auch die Wirtschafts- und Währungsunion zum zentralen Motor der europäischen Integration geworden sind, sozialpolitische Ziele nicht an erster Stelle der Prioritätenliste der EU stehen. Dies wird u.a. durch einen Blick auf die steigende Arbeitslosigkeit und Armutsgefährdung in den europäischen Mitgliedstaaten deutlich. Trotzdem oszilliert die Union in ihrer Rhetorik zwischen dem Wunsch der „wettbewerbsfähigste und dynamischste Wirtschaftsraum der Welt zu werden“ (Schlussfolgerungen des Europäischen Rates 2000) und dem Wunsch, gleichzeitig auch so etwas wie ein „europäisches Sozialmodell“ zu verankern⁷.

⁵ So auch im 9. Erwägungsgrund zum Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen, KOM (2000) 7 endg, ABl. C 365 vom 19.12.2000, S 169

⁶ Danach anerkennt und achtet die Union grundsätzlich den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Ein Rechtsanspruch des Einzelnen wäre daraus jedoch auch unter Voraussetzung der Verbindlichkeit der Charta nicht abzuleiten.

⁷ Auch im Rahmen einer Neugestaltung des EU-Vertrages (Konvent) ist die Hoffnung aufgetreten, dass eine europäische Verfassung Klarheit bezüglich des Ziels einer europäischen Sozialunion herstellen könnte. Dieser Hoffnung wurde zum Teil durch die Aufnahme des Begriffs der „sozialen Marktwirtschaft“ als auch der Bereitstellung „effizienter und hochwertiger Sozialdienste und Leistungen der Daseinsvorsorge“ in die allgemeinen Zielbestimmungen Rechnung getragen. Skeptisch stimmen in Zusammenhang mit der EU-Verfassung allerdings die bisherigen Ergebnisse der letzten Vertragsrevisionen, war doch die Aufnahme des Sozialprotokolls im Zuge des Maastricht-Vertrages von der Realität der Konvergenzkriterien überschattet, oder die Einführung des Beschäftigungstitels im Amsterdam-Vertrag von der Implementierung des Stabilitäts- und Wachstumspakts. „Die wiederholten Vertragsrevisionen und Kompetenzübertragungen haben die supranationale Ebene zwar unverkennbar aufgewertet, ohne jedoch progressiven – d.h. demokratisch und sozial orientierten – Strategiekonzeptionen neuen Raum zu verschaffen. Das Gegenteil ist der Fall. „Im Kern hat sich die EU damit von einem *Stabilisierungsregime*, das die nationalen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungsmodelle absichert, zu einem *Modernisierungsregime* entwickelt, das die nationalen Reorganisationsprozesse nach Maßgabe neoliberaler Deregulierungs- und Flexibilisierungskonzepte zusätzlich vorantreibt.“ (Bieling, 2003: 73).

3.2.4 Die horizontale Liberalisierung: Wettbewerbspolitik und öffentliches Auftragswesen

In den horizontalen Bereich der Liberalisierung fällt vor allem die Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft. Hierbei erweist sich gegenwärtig insbesondere die europäische Beihilfenpolitik als in höchstem Maße konfliktiv. Einen weiteren Schwerpunkt bildet das Recht der öffentlichen Auftragsvergabe. Denn gerade dieses ist dazu prädestiniert, der öffentlichen Hand einschließlich der Kommunalwirtschaft historisch als selbstverständlich erscheinende politische Gestaltungsfreiräume zu entziehen.

3.2.4.1 Öffentliche Dienstleistungen und die Wettbewerbsordnung des EG-Vertrages

Bereits bei der ursprünglichen Ausverhandlung der Römer Verträge bildete die Einbeziehung öffentlicher Unternehmen in das Wettbewerbsregime der EWG einen zentralen Konfliktpunkt innerhalb der Gründungsmitglieder. Im Gegensatz zu den Benelux-Staaten trachteten schon damals vor allem Italien und Frankreich danach, ihren traditionell stark ausgeformten öffentlichen Sektor dem Einfluss des marktorientierten Gemeinschaftsrechtes weitgehend zu entziehen. Letztlich konnte jener Kompromiss mühsam errungen werden, der sich auch noch im heutigen Artikel 86 EG-Vertrag ohne nennenswerte zwischenzeitige Modifizierung wiederfindet.

Artikel 86 Absatz 1 EG-Vertrag stellt zunächst relativ unmissverständlich klar, dass auch öffentliche Unternehmen der Wettbewerbsordnung des EG-Vertrages unterliegen. Diese umfassende rechtliche Gleichbehandlung mit privaten Unternehmen bezieht sich somit unter anderem auf das Kartellverbot (Art 81 EGV), das Verbot einer missbräuchlichen Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung (Art 82 EGV) sowie das Verbot staatlicher Beihilfen (Art 87 EGV). Sie setzt schließlich implizit auch voraus, dass öffentliche Unternehmensführung nach den gleichen Maximen wie die private Unternehmensführung organisiert ist. Dass die Gemeinschaft ferner gemäß Artikel 295 EG-Vertrag keinerlei Privatisierung vorschreiben dürfe, ändert daran nichts, zumal diese oft nur den konsequenten Endpunkt einer von der Gemeinschaftspolitik entfachten Liberalisierung darstellt.

Um jedoch die besondere Aufgabe des öffentlichen Sektors zu würdigen, sieht Artikel 86 Absatz 2 eine *mehr oder weniger weitreichende* Ausnahmemöglichkeit vom Gebot der Gleichbehandlung vor. Danach gelten für „Unternehmen“, welche mit sogenannten „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ betraut sind, die Vorschriften des EG-Vertrages nicht, soweit zwei weitere Voraussetzungen gegeben sind. Die Anwendung der Bestimmungen des EG-Vertrages würde erstens die Erfüllung der den Unternehmen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindern. Und zweitens dürfe die Entwicklung des Handelsverkehrs „nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.“ Diese Bestimmung bildet gleichsam den juristischen Schnittpunkt von Wettbewerbswirtschaft und gemeinwohlorientierter Wirtschaft (Wimmer/Kahl 2001).

Die Unbestimmtheit ihrer einzelnen Tatbestandskriterien lässt jedoch viele Fragen offen: Welche Leistung ist „unternehmerisch“ (und nicht vielmehr ausschließlich sozialen Zwecken gewidmet)? Nach der Judikatur des EuGH sind z.B. Tätigkeiten mit einem ausschließlich sozialen Charakter wie die auf dem Prinzip der Solidarität beruhenden Pflichtversicherungssysteme der sozialen Sicherheit mangels Unternehmenseigenschaft vom Wettbewerbsregime des EGV ausgenommen (vgl. EuGH, Rs C-159/91, *Poucet und Pistre*, Slg 1993, I-637). Doch wo liegt die Grenze wirklich, ab der von einer unternehmerischen bzw. wirtschaftlichen Tätigkeit auszugehen ist? Reicht ein potenzieller Anbieter derselben Leistung irgendwo in der EU? Und wann würde der EG-Vertrag denn die Aufgabenerfüllung wirklich verhindern? Oder ab welchem Grad ist jenes Ausmaß einer Marktbeschränkung erreicht, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwider läuft? U.s.w. Die damit einhergehende Unsicherheit zur

Frage, ob und inwieweit der Staat bestimmte Tätigkeitsbereiche nun den Funktionsweisen der freien Marktwirtschaft tatsächlich entziehen dürfe, wird insbesondere durch den Umstand vergrößert, dass bei der konkreten Fallprüfung die jeweiligen (Markt-)Gegebenheiten zu berücksichtigen sind. Auf diese Weise hängt im Einzelfall die Erfolgsaussicht einer Relevierung des Service-Public-Vorbehaltes letztlich auch von einem außergewöhnlich kontingenten Phänomen ab – der (mangelnden) Investitionsbereitschaft potentieller Konkurrenten. Mit dem Auftreten von Konkurrenz wird im Sinne des Binnenmarktes eine Tätigkeit rasch zur „unternehmerischen“ und ein „geschützter Bereich“ droht schließlich zur „übermäßigen und dem Interesse der Gemeinschaft zuwider laufenden Wettbewerbsbeschränkung“ erklärt zu werden.

Dazu kommt, dass mit Art. 86 Abs. 3 EGV die Kommission ermächtigt wird, erforderlichenfalls rechtliche Maßnahmen (Richtlinien, Entscheidungen) gegen die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die korrekte Anwendung der genannten Bestimmung zu erlassen. Die Kommission kann in diesem Fall also autonom legislativ tätig werden.

3.2.4.2 Der Standpunkt der Kommission

Nicht zuletzt, um den aufgezeigten Unsicherheiten zu begegnen, publizierte die Kommission in der jüngeren Vergangenheit mehrere vorgeblich primär interpretative, letztlich jedoch vorwiegend dem Markt-Credo verpflichtete „politische Streitschriften“ zum Themenfeld der Daseinsvorsorge. Nach einer ersten Mitteilung im Jahre 1996 verabschiedete die Kommission im Jahre 2000 eine zweite Mitteilung zu Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa (Europäische Kommission 2000b). Diese wurde mit einem Bericht der Kommission für den Europäischen Rat in Laeken zu Leistungen der Daseinsvorsorge (Europäische Kommission 2001b) abermals ergänzt.

Die größte Resonanz erfuhr dabei gewiss die Mitteilung „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“ vom 20.9.2000. Mit ihr sollte, so heißt es darin, zwischenzeitlichen Entwicklungen auf den einschlägigen Märkten Rechnung getragen werden, dem Wunsch von Anbietern nach mehr Rechtssicherheit nachgekommen werden und die Kompetenzaufteilung zwischen europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene reibungsloser gestaltet werden (Europäische Kommission 2000b: Rn. 6).

Diese Mitteilung bildet in mehrfacher Hinsicht ein klares Präjudiz zugunsten der Anwendung des gängigen Marktliberalisierungsmodells auf den nahezu gesamten Bereich der öffentlichen Dienstleistungen. So ist es dafür typisch, dass im Rahmen der Grundsätze die „Wahlfreiheit“ und der „Wettbewerb“ betont werden und darüber hinaus das Idealbild vollständiger Markttransparenz evoziert wird. Selbst die liberale ökonomische Theorie weist darauf hin, dass dies aufgrund von asymmetrisch verteilter Information und der unterschiedlichen Marktmacht der Marktteilnehmer unrealistisch bleiben muss.

Bemerkenswerter Weise enthalten die sich auf den Staat beziehenden Ausführungen einen recht biegsamen Passus zu „kulturellen und historischen Eigenheiten“ (ebendort: Rn. 13), die der Staat letztlich im Rahmen der Leistungserbringung als Merkmal der „Effizienz“ mitberücksichtigen dürfe. Die Kommission wollte damit offensichtlich der unvermeidlichen Kritik einiger stärker etatistisch ausgerichteter Mitgliedstaaten bzw. deren regionaler und lokaler VertreterInnen a-priori begegnen. Gleichzeitig lässt die Kommission jedoch insgesamt keinen Zweifel darüber aufkommen, dass für sie der Markt der zentrale Mechanismus zur Bereitstellung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ist. Zu diesem Zweck bemüht sie sogar einen Analogieschluss zu den ausschließlich oder überwiegend marktförmig gedeckten Grundbedürfnissen nach Lebensmitteln, Kleidung und Wohnung (ebendort: Rn. 14). Bezeichnend ist ferner die Darstellung des Marktes als

eine autonome gesellschaftliche Sphäre, die Entwicklungen vorgibt, welche dann quasi als Sachzwang politisch nachvollzogen werden (müssen) (vgl. „Die ... Entscheidungen zur schrittweisen Liberalisierung [der Telekommunikation] waren selbst das Ergebnis von Marktentwicklungen und technischen Fortschritten“, ebendort: Rn. 16). Damit wird die genuin politische Konstitution des Marktes verschleiert. Der Staat reguliert den Markt, indem er den Rahmen für autonomes Handeln im Markt vorgibt. Allenfalls greift der Staat korrigierend in den Markt ein. Das Zugeständnis, dass der Markt versagen kann, zieht allerdings sofort die entschuldigende Versicherung nach sich, dass der Markt im allgemeinen das überlegene Organisationsprinzip wirtschaftlicher Tätigkeit sei. Die Idee, dass der Staat die geeignete Institution zur Umsetzung von Aufgaben eines demokratisch formulierten „Allgemeinwohls“ sein könnte, ist einer solcherart teleologischen Version des Liberalismus fremd (vgl dazu die Ausführungen in Lefrançois 2000:52f.). Ebenso immun ist diese Auffassung gegen den Gedanken, dass der Staat selbst in der Lage sein könnte, eine gleichermaßen effiziente Leistungserbringung selbst zu bewerkstelligen, auch wenn zahlreiche theoretische Argumente und empirische Belege dafür vorgebracht wurden (vgl. etwa Rowthorn/Chang 1993, und Winklhofer 2001). *In toto* handelt es sich bei der Mitteilung vor allem um eine diskursive Strategie zur Legitimierung der Liberalisierung des öffentlichen Sektors.

Das von der Kommission zugrundegelegte Modell der Leistungserbringung ist daher ein Wettbewerbsmodell: Entweder (i) wird der Markt vollkommen liberalisiert, (ii) werden den Marktanbietern gewisse Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt, oder (iii) der Staat räumt per Ausschreibung einem Anbieter oder einer begrenzten Zahl von Anbietern für einen gewissen Zeitraum ein Versorgungsmonopol ein, und zwar mit oder ohne Bereitstellung von Finanzmitteln. Die dritte Möglichkeit, auch „kontrollierter Wettbewerb“ genannt, wird speziell für den öffentlichen Personennahverkehr forciert sowie neuerdings offenkundig auch für den Wassersektor ins Auge gefasst.

Schließlich kommt die Kommission auch auf ihre Lesart zur Vereinbarkeit der Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge mit den wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen, also dem Artikel 86 EG-Vertrag, zu sprechen. Sie betont dabei drei Prinzipien, welche seiner Anwendung zu Grunde liegen (ebendort: Rn. 21ff): Dabei handelt es sich um die *Neutralität* hinsichtlich der öffentlich- oder privatrechtlichen Form der Unternehmensorganisation, zweitens die *Gestaltungsfreiheit* der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Frage, was eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse ist sowie drittens die *Verhältnismäßigkeit*, wonach die für den Versorgungsauftrag eingesetzten Mittel keine unnötigen Handelshemmnisse erzeugen dürfen. Wenngleich die Kommission mit den drei Prinzipien ein wenig Ordnung in die vagen Rechtsbegriffe des Artikel 86 EGV zu bringen vermag, so perpetuiert sie damit gleichzeitig auch die bestehenden Unklarheiten für die Rechtsanwendung. Dies zeigt sich an der Einschränkung der „Gestaltungsfreiheit“ auf „offenkundige Fehler“ der Mitgliedstaaten, ohne dafür wenigstens ein Beispiel zu liefern (ebendort: Rn. 22). Und das ergibt sich ferner aus der neuerlichen multiplen Ambivalenz des Begriffes der „Verhältnismäßigkeit“.

3.2.4.3 Beihilfen und öffentliche Dienstleistungen

Wie sehr eine restriktive Handhabung des europäischen Wettbewerbsrechtes zu einer Aufoktroierung der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen nach ausschließlich marktwirtschaftlichen Prinzipien führt, lässt sich besonders drastisch anhand der beihilfenrechtlichen Regelungen vor Augen führen:

Nach dem europäischen Wettbewerbsrecht sind staatliche Beihilfen grundsätzlich ohne vorherige *Genehmigung durch die Kommission* verboten. Das Gemeinschaftsrecht versteht den Begriff der

Beihilfe⁸ dabei äußerst breit. Dazu gehören neben staatlichen Zuschüssen, Verlustabgeltungen, begünstigten Darlehen und Zinszuschüssen, Steuer- und Abgabenbefreiungen, auch Kreditbürgschaften sowie die Lieferung von Waren oder Dienstleistungen zu Vorzugsbedingungen. Nicht zuletzt bemühte sich die Kommission in jüngster Zeit erfolgreich, staatliche Garantien (Gewährträgerhaftung) für kommunale oder regionale Kreditinstitute bzw. Sparkassen als unerlaubte Beihilfe zu interpretieren und damit zu unterbinden.

In Bezug auf die von der Kommission im Einzelfall zu entscheidende Frage, ob eine Beihilfe nun unzulässig, da wettbewerbsverzerrend sei, ist eine restriktive Tendenz erkennbar. Um z.B. zu beurteilen, ob eine staatliche Kapitaleinlage in einem öffentlichen Unternehmen wettbewerbskonform ist oder nicht, wird als Maßstab die langfristige Rentabilität der Investitionen angelegt (Erhart 1996: 725).

Zudem scheint die Kommission auf Basis ihrer exklusiven Genehmigungsbefugnis für staatliche Beihilfen nunmehr auch daran zu gehen, eine Marktöffnung in einzelnen Sektoren der Daseinsvorsorge – namentlich im öffentlichen Personennahverkehr – aktiv zu betreiben; wohlgermerkt ohne dass es dazu erst einer spezifischen sektoriellen Maßnahme bedürfte! Zumal die sektorielle Liberalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs im Wege einer Gemeinschaftsverordnung gegenwärtig ins Stocken geraten ist (vgl. Pkt. 3.2.5), schwebt der Kommission dabei offensichtlich ein beihilfenrechtlicher Kunstgriff vor⁹. Davon ausgehend, dass Dienstleistungen der Daseinsvorsorge *ex natura* massiv subventionsbedürftig sind, könnte die Kommission versuchen, den öffentlichen Zuschuss (die „Beihilfe“) an ein Unternehmen der Daseinsvorsorge zu untersagen, wenn diesem Zuschuss keine öffentliche Ausschreibung vorangegangen ist. Die Ausschreibung würde die Marktconformität des Zuschusses sichern bzw. eine Verzerrung des Wettbewerbs dezidiert ausschließen.

Somit wäre ein Gutteil der derzeitigen Zuschüsse an die Gemeinwirtschaft dem Sanktus der Kommission anheim gestellt. Davon betroffen wären letztlich auch Unterstützungszahlungen an typisch kommunale Einrichtungen wie Verkehrsdienste, Schwimmbäder, Einrichtungen zur Wasserversorgung bzw. Abwässerbeseitigung oder Kindergärten. Ausgenommen wären nur jene Fälle, für die mangels „Spürbarkeit“ von keiner Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels ausgegangen wird (sog. *de-minimis*-Beihilfen, deren Ausmaß jedoch 100.000 Euro in drei Jahren nicht übersteigen dürfe¹⁰). Die Kommission würde sich gewiss erst dann für einen Fall zu interessieren beginnen, sofern andere Unternehmen am Zutritt zur betreffenden Branche Interesse bekunden. Allerdings ist diese Einschränkung schon insoweit relativiert, als bereits jetzt in praktisch allen genannten Bereichen, insbesondere in den Bereichen Verkehr und Wasserversorgung, sog. Multi-Utility-Konzerne (z.B. Vivendi, RWE, EON) den europäischen Binnenmarkt für sich erschließen wollen.

Die Reaktion auf diese beihilfenrechtliche Verschärfung war zwischenzeitig beträchtlich. Vor allem die gemeinwirtschaftlich orientierteren Staaten und gemeinwirtschaftliche Interessensverbände erblicken in dieser Tendenz eine Gefährdung ihrer bislang – mangels Konkurrenzangeboten – außer Streit gestandenen Organisations- und Finanzierungsfreiheit für Leistungen der Daseinsvorsorge. Vor

⁸ Gemäß Artikel 87 EGV sind „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen“.

⁹ Diese Vorgehensweise wurde von den zuständigen Kommissionsbeamten inoffiziell angekündigt. Vgl dazu auch den dezenten Hinweis in Europäische Kommission 2000b: Rn. 26.

¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 69/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen, ABI L 10 vom 13.1.2001.

diesem Hintergrund forderten nahezu sämtliche Europäischen Räte der jüngeren Vergangenheit die Kommission dazu auf, adäquate Arbeiten zur besseren Orientierung der Mitgliedstaaten bei der Finanzierung der Gemeinwirtschaft einzuleiten.

Darauf reagierte zunächst die Generaldirektion Wettbewerb mit einem informellen Diskussionspapier (Generaldirektion Wettbewerb 2002). An diesem sog Non-Paper zeigt sich das Bemühen der federführenden Dienststelle innerhalb der Kommission, das zwischenzeitig angeschlagene Vertrauen der gemeinwirtschaftlich orientierten Mitgliedstaaten wieder zurückzugewinnen. So wird einleitend bekundet, worum es der Kommission denn wirklich gehe: erstens um das wirksame Funktionieren der Dienste, zweitens um eine Hintanhaltung von Störungen auf den für den Wettbewerb geöffneten Märkten sowie drittens um die Vermeidung von Missbräuchen insoweit, als bestimmte Leistungen als gemeinwirtschaftlich eingestuft würden wiewohl sie nicht der Gemeinwirtschaft zuzurechnen seien und keine gemeinwohlorientierten Ziele verfolgen (Generaldirektion Wettbewerb 2002: S. 2).

Andererseits wird an vielen Detailfragen deutlich, dass die Kommission an ihrer rigiden Linie uneingeschränkt festhält. Das betrifft etwa den heiklen Aspekt der Finanzierungsmodalitäten für Infrastruktureinrichtungen. Nach Ansicht der Generaldirektion Wettbewerb sei eine staatliche Bezuschussung von Infrastruktureinrichtungen nur mehr unter einer apodiktischen Bedingung gestattet: wenn die betreffende Infrastruktur „niemals von der freien Wirtschaft bereitgestellt werde“ (Generaldirektion Wettbewerb 2002: Nr. 60). Steht also jetzt die Funktionstätigkeit der Daseinsvorsorge wirklich im Vordergrund oder doch einzig wieder nur die Öffnung der Märkte als Selbstzweck?

Einer weiteren Forderung u.a. des Europäischen Rates ist die Kommission schließlich mit ihrem aktuellen „Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nachgekommen“ (Europäische Kommission 2003b). Das Grünbuch verfolgt zwei Ziele:

Einerseits will es die Rollenaufteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bei der Bereitstellung, Organisation und Finanzierung von öffentlichen Dienstleistungen einer breiten Diskussion zuführen. Bemerkenswerterweise nimmt die Kommission jedoch gerade aus beihilfenrechtlicher Sicht hochsensible juristische Details als gleichsam gegeben vorweg. Das betrifft z.B. die brisante Feststellung, wonach es sich auch bei den sog. „Inhouse-Leistungserbringer“ um Unternehmen handelt, sodass sie den Wettbewerbsbestimmungen des Vertrags unterliegen (ebendort Rn. 80). Konsequenz zu Ende gedacht bedeutet diese These wieder, dass auch die Bezuschussung kommunaler Eigenleistungen sehr wohl dem Beihilfenrecht, letztlich also dem Genehmigungsvorbehalt der Kommission unterliegen soll. Dies gelte somit offensichtlich auch für den Fall, dass eine Leistung nach den vergaberechtlichen Grundsätzen gar nicht ausgeschrieben werden müsste.

Das zweite Ziel des Grünbuchs ist es, Wesen und Wert einer „Rahmenrichtlinie für Dienstleistungen im allgemeinem Interesse“ auszuloten. Diese Richtlinie wird insbesondere von zahlreichen *pressure-groups* der Gemeinwirtschaft sowie dem Europäischen Gewerkschaftsbund gefordert, um die vornehmlich auf Marktöffnung fixierte Sicht der europäischen Politik einem Perspektivenwechsel zu unterziehen. Marktöffnung soll von ihrem Selbstzweck abgelöst werden und nur als eine von mehreren Varianten für eine leistungsstarke Daseinsvorsorge dienen. Von primärer Bedeutung sind nach Ansicht des Europäischen Gewerkschaftsbundes daher der allgemeine Zugang, die Qualität der Dienste, faire Preise, die Qualität der Beschäftigung sowie Sicherheitsaspekte und die soziale Gerechtigkeit (Europäischer Gewerkschaftsbund 2000: Rn 2). Hinter der Forderung nach einer Rahmenrichtlinie für Dienstleistungen im allgemeinem Interesse steckt gewiss auch taktisches Kalkül. Sie dient als „Window of Opportunity“, um die europäische Öffentlichkeit mehr als bisher mit der

europäischen Liberalisierungspolitik und vor allem ihren Schattenseiten vertraut zu machen. Tatsächlich bergen die gegenwärtigen Auseinandersetzungen mit dem Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ein gewisses Potenzial, einen kritischen Gegendiskurs zur bisherigen ausschließlich auf Marktöffnung ausgerichteten Linie der Kommission zu entfachen.

Eine gewisse Flurbereinigung konnte in rechtlicher Hinsicht unlängst mit dem sog. „Magdeburger Urteil“ erreicht werden (EuGH, Urteil vom 24.7.2003, Rs C-280/00, *Altmark Trans*, noch nicht in Slg veröffentlicht). In diesem Rechtsstreit ging es um die Erteilung von Linienverkehrskonzessionen im Landkreis Stendal/Deutschland. Ein zuschussbedürftiges Verkehrsunternehmen, die Altmark Trans GmbH, erhielt eine Linienkonzession. Dagegen setzte sich die NVG Altmark GmbH, ein Konkurrenzunternehmen zur Wehr. Es behauptete nämlich nicht zuschussbedürftig zu sein und sohin den Verkehrsbetrieb günstiger erbringen zu können. Vor diesem Hintergrund standen letztlich zwei beihilfenrechtliche Fragen im Raum: Stellt der Zuschuss an die Altmark Trans eine verbotene Beihilfe dar, obwohl er nur dem Defizit ausgleich nach Maßgabe besonderer gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen dient? Kann die rein regionale Bedeutung einer Dienstleistung überhaupt dazu führen, dass eine Bezuschussung dieser Leistungen den zwischenstaatlichen Handel beeinträchtigen könne?

Entgegen den Schlussanträgen des Generalanwalts (GA Léger, Schlussanträge vom 19.3.2002 sowie vom 14.1.2003 in der Rs C-280/00, *Altmark Trans*, noch nicht in Slg veröffentlicht) hielt der Gerichtshof an seiner jüngeren Judikatur zum Beihilfentatbestand fest (vgl insb EuGH, Rs C-53/00, *Ferring*, Slg. 2001, I-9067). Eine staatliche Maßnahme falle danach zunächst nur dann unter den Beihilfentatbestand (Art 87 EG-Vertrag), wenn sie als Vorteil für das begünstigte Unternehmen angesehen werden könne. Das sei jedoch nicht der Fall, soweit staatliche Maßnahmen als Ausgleich anzusehen seien, der die Gegenleistung für Leistungen bilde, die von den Unternehmen, denen sie zugute komme, zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbracht werde (EuGH, *Altmark Trans*: Rn 83 und 87). Dieses Ergebnis wurde zunächst von Vertretern der Gemeinwirtschaft gutgeheißen, reduziert es doch die Macht der Kommission über nahezu jedwede Beihilfe im Einzelnen mitbestimmen zu können.

Allerdings ist nur unter weiteren relativ eng gefassten Voraussetzungen davon auszugehen, dass ein derartiger Ausgleich nicht den Beihilfentatbestand erfülle, und hierin liegt der springende Punkt im „Magdeburger Urteil“. Denn erstens müsse das begünstigte Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein, und diese Verpflichtungen müssen klar definiert sein. Zweitens seien die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet werde, zuvor objektiv und transparent aufzustellen. Drittens dürfe der Ausgleich nicht über das hinausgehen, was erforderlich sei, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken. Wenn viertens die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut werden soll, im konkreten Fall nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolge, so sei die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen mit Transportmitteln ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen könne, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu berücksichtigen seien (EuGH, *Altmark Trans*: Rn 89ff).

Die Bedeutung dieser Kriterien berührt Finanzierungsfragen öffentlicher (insbesondere kommunaler) Dienstleistungen schlechthin. Wenngleich der Gerichtshof nicht jedwede staatliche Finanzierungsmaßnahme als Beihilfe qualifiziert, so sind die Mitgliedstaaten bei

Finanzierungszuschüssen an die Gemeinwirtschaft von der Notifikationsverpflichtung und dem Genehmigungsvorbehalt der Kommission nur unter eingrenzten Voraussetzungen entlastet. Werden diese Voraussetzungen nicht erfüllt, obliegt die staatliche Finanzierung grundsätzlich dem Sanktus der Kommission. Zudem hielt der Gerichtshof erwartungsgemäß fest, dass der rein regionale Charakter der betreffenden Dienste (Regionalverkehr) nicht dazu führe, dass dessen Bezuschussung den Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen könne (EuGH, *Altmark Trans*: Rn 8)

Es wird der Praxis der Gemeinwirtschaft vermutlich nur in wenigen Fällen leicht fallen, den vier erwähnten Voraussetzungen zu entsprechen. In Summe werden die aufgestellten Kriterien noch für zahlreiche Diskussionen, wissenschaftliche Beiträge und möglicher Weise auch neuerliche Vorabentscheidungsverfahren sorgen. Das betrifft etwa die Frage, bis zu welchem Grad ein Gewinn als angemessen zu qualifizieren ist oder auch, wann ein gemeinwirtschaftliches Unternehmen denn durchschnittlich gut geführt ist. Besonders brisant bleibt auch die Frage, ob von einer potentiellen Stärkung der Wettbewerbsstellung auch dann auszugehen wäre, wenn ein „Unternehmen“ bezuschusst wird, das nach Maßgabe des Rechts zur öffentlichen Auftragsvergabe eine Leistung „In-House“, letztlich sohin zulässiger Weise außerhalb jedweden Wettbewerbs erbringt (vgl dazu im folgenden Pkt).

3.2.4.4 Öffentliche Auftragsvergabe

Im Bereich der gemeinschaftlichen Regulierung der öffentlichen Auftragsvergabe gehen die ersten Maßnahmen auf die 1970er Jahre zurück. Die Bedeutung dieser Thematik wuchs dann besonders mit der Einführung des Binnenmarktes. Ziel der in den frühen 90er Jahren normierten und gegenwärtig wieder in Änderung begriffenen Vergaberichtlinien ist die Öffnung dieses sich auf 14% des Gemeinschafts-BIP (1990) belaufenden Bereichs für den privaten Sektor. Im Wege eines plurilateralen Übereinkommens, dem sogenannten Agreement On Government Procurement (GPA) im Rahmen der WTO sollen auch AnbieterInnen aus den führenden Industrienationen der Erde an der öffentlichen Auftragsvergabe gleichberechtigt mitpartizipieren können. Deshalb werden öffentliche Körperschaften bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu bestimmten Verfahrensarten, in aller Regel Ausschreibungen verpflichtet, die die Transparenz der Vergabe erhöhen sollten. Auch wenn sie die Auflagen in der Praxis immer wieder unterliefen, verringerte sich ihr wirtschaftspolitischer Spielraum beträchtlich.

Als nach wie vor nicht abschließend gelöster Streitfall stellt sich dabei vor allem die Frage dar, inwieweit Vergaben an ausgegliederte Rechtsträger der öffentlichen Hand („In-House“-Dienste) den Vergaberichtlinien unterliegen. Derartige „Aufträge“ stellen ja eigentlich keine Aufträge, sondern bloß „In-Sich-Geschäfte“ dar. Bleiben sie noch zulässig? Der EuGH hat zur Beantwortung dieser Frage bislang eine konziliante Tendenz erkennen lassen, gleichzeitig aber nur allgemeine Prinzipien vor dem Hintergrund idealtypischer Fälle aufgestellt. Ein nicht ausschreibungspflichtiger „In-House“-Dienst sei danach unter zwei Voraussetzungen gegeben: Die auftraggebende Gebietskörperschaft müsse über die fragliche Person einerseits eine Kontrolle ausüben wie über ihre eigenen Dienststellen. Und zweitens müsse diese Person ihre Tätigkeiten zugleich im wesentlichen für die Gebietskörperschaft oder die Gebietskörperschaften verrichten, die ihre Anteile innehaben (EuGH, Rs C107/98, *Teckal Srl/Gemeinde Aviano*, Slg 1999 I-8121, Rn. 50). Doch welcher Verdichtungsgrad an Kontrollmöglichkeiten ist dafür erforderlich? Und wo liegt die Grenze, ab der eine ausgegliederte Einrichtung nicht mehr im Wesentlichen für „ihre“ Gebietskörperschaft tätig ist?

Bemerkenswerter Weise unternahmen es bislang auch die zuständigen Legislativorgane (Rat und Parlament) nicht, diesen Grenzen des Zulässigen klarere Konturen zu geben. Es hängt die Existenz vieler Eigenbetriebe somit letztlich von der mehr oder minder kontingenten Judikatur des EuGH zu

den „In-House“-Vergaben ab. Hat sich nämlich ein kommunaler Eigenbetrieb (z.B. eine Müllabfuhr) in einem Auftragsverfahren der europäischen Konkurrenz zu stellen und wird sein Angebot unterboten, ist seine Existenzgrundlage mit einem Schlag erloschen und kostbares Eigentum der Allgemeinheit entwertet (Es sei denn, die Müllabfuhr bewirbt sich mit Erfolg bei einer anderen Auftragsvergabe im europäischen Binnenmarkt).

Einen weiteren Meilenstein auf dem Weg zu einer umfassenden Unterwerfung des kommunalen öffentlichen Sektors unter die Maximen des freien Wettbewerbs stellt der Vorstoß der Kommission mit dem Titel „Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen im Bereich Konzessionen im Gemeinschaftsrecht“ (Europäische Kommission 2000a) dar. Während nämlich neben den erwähnten „In-House“-Dienstleistungen auch die Dienstleistungskonzessionen von den bisherigen Richtlinien im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe ausgenommen waren, so unterstreicht die Kommission abermals ihre Absicht, die konzessionierte Dienstleistungserbringung ungeachtet ihrer sektoriellen Begrenzungen (Elektrizität, Gas, Verkehr) durch Ausschreibungsverpflichtungen einer Marktöffnung zuzuführen.

Es ist nicht schwer vorzusehen, dass im Kampf um Konzessionen große transnational tätige Unternehmen kleine regionale oder lokale öffentliche Anbieter früher oder später vom Markt drängen werden, nämlich spätestens zu dem Zeitpunkt, wenn die öffentliche Hand nicht mehr vom Unternehmen verkraftbare Verluste ausgleichen müsste, und die Kommission dies als unerlaubte staatliche Beihilfe untersagen könne. Die langfristig absehbare Situation der Herausbildung hochkonzentrierter Märkte mit wenigen großen transnationalen Anbietern, denen im Verhältnis überwiegend kleine Kommunen gegenüberstehen, dürfte sich kaum günstig auf die Qualität der dann erbrachten Leistungen auswirken. Die diesbezüglichen Probleme der französischen Kommunen mit dem marktbeherrschenden Wasserversorgungsoligopol (Vivendi, Ondeo, Saur) mögen als Anschauungsbeispiel dienen (Le Monde v.7.4.2001, S.12).

3.2.5 Die vertikale Ebene: Liberalisierung durch sektorenspezifische Rechtsakte

In zahlreichen Sektoren der öffentlichen Daseinsvorsorge zielt das Gemeinschaftsrecht daneben auch durch „aktive“ Regulierung auf eine Öffnung der Märkte ab. Im Einzelnen handelt es sich dabei um die Bereiche Telekommunikation, Post, Energie (Strom und Gas), Land-, Luft- und Wasserverkehr sowie Hörfunk und Fernsehen. Als nächstes Feld der Markterschließung setzte die Kommission die Trinkwasserversorgung und Abwässerbeseitigung auf ihre Agenda (Europäische Kommission 2003a: S. 14). Die spezifischen Regulierungsmaßnahmen unterscheiden sich im Hinblick auf ihre Methodik, den Grad der vorgegebenen Marktöffnung und der in Anspruch genommenen Rechtsgrundlage des EG-Vertrages ganz wesentlich voneinander. Während etwa die vollständige Öffnung der Märkte im Bereich Telekom mit 1.1.1998 erfolgt und für Energie ab 2007 fixiert worden ist, beläuft sich der Grad der Liberalisierung im Postbereich durch eine relativ weitreichende Festlegung sogenannter „reservierter Dienste“ noch auf einen relativ geringen Prozentsatz, dessen allmähliche Ausweitung jedoch insbesondere von der Kommission energisch betrieben wird.

Aus Sicht der kommunalen Daseinsvorsorge ist insbesondere die bereits mehrfach erwähnte und gegenwärtig in Verhandlung begriffene Liberalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs von immenser Bedeutung. Im Gegensatz zu den vorerwähnten Sektoren erachtet die Kommission die Aufrechterhaltung ausschließlicher Rechte in diesem Bereich für unerlässlich. Allerdings soll an Stelle des nicht verwirklichtbaren Wettbewerbes im Markt ein entsprechender sogenannter „kontrollierter Wettbewerb“ um den Markt durch weitreichende Ausschreibungsverpflichtungen erfolgen. Bemerkenswert an diesem Verordnungsvorschlag ist unter anderem, dass der öffentlichen Hand auch die Erbringung der Verkehrsdienste durch Eigenbetriebe bzw. ausgegliederte Rechtsträger im

Einflussbereich der öffentlichen Hand (die sogenannten „In-House“-Dienste) ohne vorhergehendes Vergabeverfahren untersagt werden soll. Diese Vorgehensweise ist sowohl in rechtlicher als auch in politischer Hinsicht höchst umstritten¹¹. Vom allgemeinen Aufbegehren kommunalpolitischer Interessenvertretungen abgesehen konnte sich die Kommission bislang auch bei den zuständigen Legislativorganen¹², dem Europäischen Parlament¹³ und dem Rat¹⁴, nicht durchsetzen.

Gerade die bisherige Ablehnung des Europäischen Parlaments kann auch als Beispiel dafür dienen, zu welchem Ergebnis ein Liberalisierungsvorhaben führen kann, wenn demokratische EntscheidungsträgerInnen ihre Mitsprache geltend machen. Sollte die Kommission dennoch versuchen, ihr Ziel der Liberalisierung des Nahverkehrs über ihre wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen zu verwirklichen, so wäre das zwar einerseits im Lichte der Demokratie höchst bedenklich, entspräche jedoch andererseits dem latenten anti-demokratischen Bias des neoliberalen Politikverständnisses.

4 Öffentliche Dienstleistungen im Prozess der Liberalisierung/Privatisierung - zusammenfassende Überlegungen

Die in diesem einführenden Beitrag dargestellte Entwicklung zeugt von einer tiefen gesellschaftlichen Transformation bezüglich der konzeptuellen Grundlagen und wirtschaftlichen Erbringungsformen öffentlicher Dienstleistungen sowie ihrer politisch-rechtlichen Durchsetzung im Feld der institutionalisierten Politik auf europäischer und internationaler Ebene. Dem zugrunde liegt ein umfassender Funktionswandel des Staates, weg vom Wohlfahrtsstaat hin zum Wettbewerbsstaat. Nicht mehr sozialer Ausgleich steht im Mittelpunkt staatlichen Handelns, sondern alle Politikfelder haben sich den Maximen des Standortwettbewerbs, d.h. der Herstellung der politischen und ökonomischen Bedingungen für ein erfolgreiches Bestehen in der internationalen Konkurrenz unterzuordnen.

Zur Absicherung des Wirtschaftsstandortes *qua* Attraktivierung der Rahmenbedingungen gehört zwar auch weiterhin die Erbringung bzw. teilweise sogar der Ausbau öffentlicher Dienstleistungen, allerdings vor allem im Infrastrukturbereich (Verkehr, Telekommunikation, Energie) sowie der Bildung. Dies geschieht ganz explizit mit dem Zweck „den Handel eines Landes [zu] erleichtern“, wie dies schon Adam Smith (1789/1978, S.612) betonte. Abweichend von Smith, der davon ausging, dass die Finanzierung der Infrastruktur mangels privatem Kapital aus öffentlichen Mitteln zu erfolgen habe, hat die sekuläre Bedeutungszunahme des Finanzkapitals und ihre politische Kehrseite der geld- und fiskalpolitischen Austeritätspolitik während der letzten drei Jahrzehnte dazu geführt, dass private Investoren verstärkt in die Finanzierung und den Betrieb öffentlicher Infrastrukturen drängen, während die finanziell restringierten öffentlichen Hände sich daraus immer weiter zurückziehen. Dies setzt freilich voraus, dass die private Bereitstellung dieser Dienste eine – letztendlich von den

¹¹ In rechtlicher Hinsicht wird unter anderem vorgebracht, dass eine derart weitgreifende Regulierung dem Subsidiaritätsprinzip nach Artikel 5 Absatz 2 EG-Vertrag widerspreche; Vgl. das Rechtsgutachten von Ronellenfisch, Der öffentliche Personennahverkehr – Daseinsvorsorgeauftrag im „geordneten“ Wettbewerb, nicht veröffentlicht.

¹² Der betreffende Rechtsakt muss nach dem Verfahren des Artikel 251 EG-Vertrag angenommen werden, wonach das Europäische Parlament in der Gesetzgebung sowohl dem Rat als auch der Kommission gegenüber gleichberechtigt agiert und letztlich nicht überstimmt werden kann.

¹³ Vgl. ABI C 140 E vom 13.6.2002, S 262

¹⁴ Der Rat hat bis dato die erste Lesung noch nicht abgeschlossen. Es zeichnet sich hier aber eine ähnlich ablehnende Haltung wie im Europäischen Parlament ab.

Finanzmärkten festgelegte – Rendite abwirft. An diesem vorgegebenen Rentabilitätsziel bemisst sich dann auch die Festlegung der von den NutzerInnen zu bezahlenden Entgelte (vgl. Altvater 2003). Die Verwirklichung der skizzierten privaten Geschäftsinteressen benötigt allerdings einige Voraussetzungen. Neben der Definition und staatlichen Gewährleistung von privaten Eigentums- und Nutzungsrechten, welche den freien Zugang zu öffentlichen Gütern einschränken, braucht es auch die Herstellung eines wettbewerblichen Rahmens, der die rechtliche, organisatorische und finanzielle Sonderstellung öffentlicher Unternehmen zumindest einschränkt, wenn nicht gänzlich beseitigt. Diesem Ziel dienen die einschlägigen Bestimmungen des GATS, insbesondere aber auch das EU-Wettbewerbsrecht.

Als besondere Hemmnisse bei der Erschließung neuer Absatzbereiche kamen daher das öffentliche Auftrags- sowie Beihilfenwesen zunehmend in das Schussfeld der europäischen Wettbewerbspolitik. Dies um so mehr, als die Liberalisierung immer mehr zum strategischen Mechanismus zur Vollendung des Binnenmarkts wurde und sich dabei immer stärker auf öffentliche Bereiche bezog, die im Wohlfahrtsstaat dem privatkapitalistischen Verwertungsinteresse weitgehend entzogen waren. Neben der schrittweisen Öffnung einzelner Sektoren öffentlicher Leistungserbringung (Telekommunikation, Strom/Gas, Post, Schienenverkehr), die aber in der Regel sehr konfliktiv und daher vergleichsweise langsam vor sich ging bzw. noch geht, erhöhte sich der Druck in Richtung stärkerer Liberalisierung v.a. durch die horizontalen Regulierungsvorschriften der Gemeinschaft. Durch diese versucht man das Terrain für das Aufbrechen der Versorgungsmonopole öffentlicher Unternehmen, speziell auch der kommunalen Ebene aufzubereiten.

Auch wenn die EU-Liberalisierungspolitik die Privatisierung von öffentlichen Unternehmen nicht explizit fordert, zeigt die empirische Erfahrung klar, dass sie zwei Seiten derselben Medaille sind. Dies schuldet sich nicht zuletzt der durch Konvergenzkriterien und Stabilitätspakt sowie internationalem Steuerwettbewerb induzierten Finanznöte der öffentlichen Haushalte, welche wiederum öffentliche Unternehmen unter starken Kosten- und Rationalisierungsdruck setzen. Dazu kommt der Konkurrenzdruck der neu auftretenden privaten, zum Teil multinationalen Anbieter zum Zwecke der Erringung von Marktanteilen. De-facto ziehen diese Faktoren nach erfolgter Liberalisierung in den meisten Fällen früher oder später eine Teil- oder Vollprivatisierung staatlicher Unternehmen nach sich.

Die wohlfahrtsstaatliche Interessensgemeinschaft zwischen Realkapital und ArbeitnehmerInnen ist damit fragmentiert worden. Nur mehr insoweit, als dass die explizite Ausrichtung öffentlicher Dienstleistungserbringung der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit dient und damit Wachstumsinteressen verfolgt werden, kann noch von einer – partiellen - Übereinstimmung zwischen Industrie und Arbeit gesprochen werden. Die von allen Kapitalfraktionen großteils begrüßte Liberalisierung der Dienstleistungserbringung selbst führt aber zu verteilungs- und machtpolitischen Konflikten mit den ArbeitnehmerInnen.

Als Gegenreaktion hat sich in den letzten Jahren auch eine neue politische Bewegung aus Gewerkschaften und der sog. Zivilgesellschaft gebildet, welche eine soziale, ökonomische und politische Kritik an der herrschenden Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik formuliert hat. Damit konnte der öffentliche Diskurs beeinflusst werden. Die liberalisierungsfreundlichen Kräfte wurden vorübergehend in die Defensive gedrängt. Diese Erfolge auf dem Feld der öffentlichen Meinungsbildung führten auch zu partiellen Änderungen der realen Politik. Bestimmte Liberalisierungsvorhaben, wie etwa bei Wasser, öffentlicher Nahverkehr, oder in bezug auf die GATS Verhandlungen – konnten einstweilen verhindert werden. Ob dieser Gegendruck sich verstärken wird, und in Folge eine nachhaltige Kurskorrektur herbeiführen kann, oder mit der Zeit fragmentiert wird, und damit an politischem Einfluß verlieren wird, ist zur Zeit noch offen.

Voraussetzung für einen Erfolg liberalisierungs- bzw. privatisierungskritischer Kräfte wäre zum einen eine Verbreiterung des politischen Bündnisses, zum anderen müssten die konzeptuellen und politischen Anstrengungen in Richtung einer Fundierung der Kritik an der herrschenden Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik sowie bezüglich der Erarbeitung zukunftsfähiger Formen eines demokratischen und leistungsfähigen öffentlichen Sektors intensiviert werden. Dazu soll diese Schriftenreihe einen Beitrag leisten.

Literatur

- Aglietta M. (1979/1987): *A Theory of Capitalist Regulation: The U.S. Experience*, 2nd edition, London.
- Altvater, Elmar (2003): *What happens when public goods are privatised?*, http://www.wemgehoertdiewelt.de/engl/01/altvater_0312.pdf, besucht am 22.12.2003;
- Bance, P./Monnier, L. (2000): *Entreprises publiques et construction communautaire: rupture d'un mode de régulation*, In: Lehmann, P.J./Monnier, L.(coord.), *Politiques économiques et construction communautaire. Le choc européen*, Paris & Montreal, S.17-38
- Becker, J. (2002): *Akkumulation, Regulation und Territorium. Zur kritischen Rekonstruktion der französischen Regulationstheorie*, Metropolis, Marburg
- Bei, Neda (2003): „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ statt „Daseinsvorsorge“, Arbeitskreis Bundesstaatsreform, AK-Papier, Wien
- BEIGEWUM (1996): *Was hat der Euro mit den Arbeitslosen zu tun?* Wien
- Bieling, H.J./Steinhilber, J.(Hg.,2000): *Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*, Münster
- Bieling, H.J./Steinhilber, J. (2000): *Hegemoniale Projekte im Prozeß der europäischen Union*, In: Bieling, H.J./Steinhilber, J.(Hg.), *Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*, Münster, S.102-130
- Bieling, H.J. (2001): *Staat, Zivilgesellschaft und New Governance in der Europäischen Union*. In: *Kurswechsel 3/2001*, Wien
- Bieling, H.J (2003): *EU-Liberalismus und Sozialdemokratie*. In: *Kurswechsel 2/2003*, Wien
- Bieling, H.J./Deppe, F. (1996): *Internationalisierung, Integration und politische Regulierung*. In: Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B.(Hg.): *Europäische Integration*. Opladen, S.481-512;
- Blankenburg, S. (2000): *Neoliberale Wirtschaftstheorien und die Krise der Vernunft – wie weiter*, In: Goldschmidt, W. et al. (Hg.), *Neoliberalismus – Hegemonie ohne Perspektive*, Beiträge zum 60. Geburtstag von Herbert Schui, Heilbronn, S.213-231.
- Boyer, R. (1987): *La théorie de la régulation. Une approche critique*, Paris
- Boyer, R./Saillard, Y. (eds.,1995): *Théorie de la régulation. L'état de savoirs*, La Découverte, Paris
- Brenner, N. (1999): *Globalization and Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union*, In: *Urban Studies Jg. 36*, S.431-451
- Brown, J. (pseud., 2001): *De la gouvernance ou la constitution politique du néo-libéralisme*, www.attac.org/fra/list/doc/brown.htm vom 11.5.2001;
- Candeias, M. (2000): *Restrukturierung der räumlichen Organisation des Staates*, In: *Das Argument Nr. 236*, S.355-373
- Cassen, B. (2001): *Le piège de la gouvernance*, In: *Le Monde Diplomatique No. 567*, Juin 2001, S.28
- Chapman, M. (1996): *Le rôle de l'Union Européenne dans le développement économique local*, In: Demazière, Chr. (ed.), *Du local au global. Les initiatives locales pour le développement économique en Europe et en Amérique*, Paris, S.191-210
- Cowles, M.G. (1995): *Setting the Agenda for a New Europe: the ERT and EC 1992*, In: *Journal of Common Market Studies*, 33(4), S.501-26
- Dausen, M.A. (Hg., 1998): *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, München
- Duménil, G./Lévy, D. (2000): *Crise et sortie de crise. Ordre et désordres néolibéraux*. Paris
- Erhart, M. (1996a): *Öffentliches Auftragswesen*, In: Röttinger, M./Weyringer, C.(Hg.), *Handbuch der europäischen Integration. Strategie, Struktur, Politik der Union*, 2. Auflage, Wien, S.731-54
- Erhart, M. (1996b): *Das Recht gegen Wettbewerbsbeschränkungen und die Wettbewerbspolitik*, In: Röttinger, M./Weyringer, C.(Hg.), *Handbuch der europäischen Integration. Strategie, Struktur, Politik der Union*, 2. Auflage, Wien, S.673-730
- Esping-Anderson, Gosta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge
- Esping-Andersen, Gosta (1999): *Social foundations of postindustrial economies*, Oxford
- Esser, J. (1997): *Europe says goodbye to „universal services“ in telecommunications - and what comes next?*, In: *TRANSFER, European Review of Labour and Research vol.3, no.1, May 1997*, S.86-97
- European Commission (2001): *European Governance: A White Paper*, COM (2001) 428 v. 25.7.2001 [Brussels]
- Europäische Kommission (2000a): *Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen im Bereich Konzessionen im Gemeinschaftsrecht (Abl. 2000/C 121/02)* [Brüssel]
- Europäische Kommission (2000b): *Mitteilung der Kommission „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“ (KOM (2000) 580 vom 20.9.2000)*. [Brüssel]
- Europäische Kommission (2001): *Schlussbericht des Ausschusses der Weisen über die Regulierung der europäischen Wertpapiermärkte*. [Brüssel]

- Europäische Kommission (2003): Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Brüssel den 21.5.2003
- Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Binnenmarktstrategie, Vorrangige Aufgaben 2003-2006, KOM(2003) 238 vom 7.5.2003 (Brüssel 2003a)
- Europäisches Parlament (2001): Entwurf eines Berichts über die Mitteilung der Kommission „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“ 0000/0000(COS), vorläufig, Ausschuss für Wirtschaft und Währung, 8.Mai 2001
- Fairclough, N. (1995): Critical discourse analysis: the critical study of language, London
- Fairclough, N. (1989): Language and Power, London
- Gill, S. (1998): European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe, In: New Political Economy Vol.3, No.1, S.5-26
- Gill, S. (2000): Theoretische Grundlagen einer neo-gramscianischen Analyse der europäischen Integration, In: Bieling, H.J./Steinhilber, J.(Hg.), Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie, Münster, S.23-50
- Griller, S. (1996): Öffentliche Auftragsvergabe im Europäischen Binnenmarkt, In: Griller, St./Droutsas, D.(Hg.), Europäisches Wirtschaftsrecht. Materialiensammlung, Band II Literatur und Judikatur, Wien, S.110-34
- Hegel, G.F.W. (1911): Grundlinien der Philosophie des Rechts, Leipzig
- Hirsch, J. (1995): Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus, Berlin & Amsterdam
- Holman, O. (1992): Transnational Class Strategy and the New Europe, In: International Journal of Political Economy, 22(1), S.3-22
- Jessop, B. (1993): Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy, In: Studies in Political Economy 40, S.7-39
- Jessop B. (1995): Die Zukunft des Nationalstaats: Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa, In: Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (Hg.), Europäische Integration und politische Regulierung – Aspekte, Dimensionen, Perspektiven. Studien der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften Nr. 5, Marburg
- Jessop, B. (2001): Good Governance and the Urban Question: on managing the contradictions of Neo-Liberalism, published by the Department of Sociology, Lancaster University at: www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc075rj.html v. 12.5.2001
- Kropf, K./Leitsmüller, H./Rossmann, B.(Hg., 2001): Ausgliederungen aus dem öffentlichen Budget - eine Evaluierung aus volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht, AK Wien, Schriftenreihe Arbeit - Recht - Gesellschaft 21, Wien.
- Lefrançois, E. (2000): Services publics et construction européenne: la rencontre du Professeur et du Gendarme, in: Lehmann, P.J./Monnier, L.(coord.), Politiques Économiques et Construction Communautaire. Le choc européen, Paris, S.39-58
- Lipietz, A. (1985): *Trois crises. Métamorphoses du capitalisme et mouvement ouvrier*, Cepadep (Couverture orange), No.8528, Paris
- Pelizzari, A. (2001): Die Ökonomisierung des Politischen. New Public Management und der neoliberale Angriff auf die öffentlichen Dienste, Konstanz
- Petrella, R. (1998): The Limits of European Union Competition Policy, In: New Political Economy vol.3, no.2, S.291-294
- Plassmann, R. (2000): Ausschreibung von Konzessionen in den Tätigkeitsfeldern Kommunaler Wirtschaft – Auswirkungen für kommunale Unternehmen, Manuskript, o.O
- Poulantzas, N. (1980): Politische Macht und gesellschaftliche Klassen, Frankfurt/Main
- Ptak, R. (2000): Ordoliberalismus – zur Entwicklung des Neoliberalismus in Deutschland, In: Goldschmidt, W. et al. (Hg.), Neoliberalismus – Hegemonie ohne Perspektive, Beiträge zum 60. Geburtstag von Herbert Schui, Heilbronn, S.194-212
- Röttger, B. (1997): Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation. Die politische Konstitution des Marktes, Münster
- Ryner M./Gill, S. (1998): Disciplinary Neo-liberalism and the Social Market: Germany and the European Order, Annual Meeting of the British International Studies' Association, University of Sussex, Brighton, 14.12.1998
- Schui, H. et al. (1997): Wollt ihr den totalen Markt? Der Neoliberalismus und die extreme Rechte, München
- Schulmeister, Stephan (2004): Das europäische und amerikanische Modell in der Abfolge von Real- und Finanzkapitalismus. In: Agnes Streissler, Michael Mesch (Hrsg.), US-amerikanisches und EUropäisches Modell. Unterschiede und Entwicklungstendenzen der Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme, Reihe "Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien", Band 8, Wien

- Smith, Adam (1789/1978): Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen. Aus dem Englischen übertragen und mit einer Würdigung herausgegeben von Horst Claus Recktenwald, DTV, München
- Smouts, M.C. (1998): Del buen uso del gobierno en la relaciones internacionales, In: Revista internacional de ciencias sociales 155, Unesco, Paris, www.unesco.org/issj/rics155/smoutsspa.html, besucht am 11.6.2001).
- Stockhammer, E. (2000): Krise oder finanzdominiertes post-fordistisches Akkumulationsregime? In: Kurswechsel 4/2000
- Streinz, R. (1999): Europarecht, Heidelberg
- van Apeldoorn, B. (2000): Transnationale Klassen und europäisches Regieren: Der European Round Table of Industrialists, In: Bieling, H.J./Steinhilber, J.(Hg.), Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie, Münster, S.189-221
- Wallace, H. (1996): Die Dynamik des EU-Institutionengefüges, In: Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B.(Hg.), Europäische Integration. Opladen, S.141-164
- Zeuner, B. (1998): Das Politische wird immer privater. Zu neoliberaler Privatisierung und linker Hilflosigkeit, In: Heinrich, M./Messner, D.(Hg.), Globalisierung und Perspektiven linker Politik. Festschrift für Elmar Altvater. Münster, S.284-300
- Ziltener P. (1999): Strukturwandel der europäischen Integration. Die europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit, Münster

ISBN 3-7063-0252-7

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
Prinz-Eugen-Straße 20-22, 1040 Wien, Telefon (01) 501 65