

Jörg Huffs Schmid

Die Bedeutung der EU für die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen*

In: Torsten Brandt/Thorsten Schulten/Gabriele Sterkel/Jörg Wiedemuth (Hg.), *Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik*. Hamburg (VSA-Verlag) 2008, S.14-41

Einleitung

Seit einigen Jahren nehmen die Diskussionen und Kontroversen über Liberalisierung und Privatisierung in der Europäischen Union (EU) unübersehbar zu. Dazu haben insbesondere zwei Ereignisse beigetragen: zum einen der Anfang 2004 vorgelegte Entwurf für eine Richtlinie zu „Dienstleistungen im Binnenmarkt“, die berühmt-berüchtigte Bolkestein Richtlinie; zum anderen der Entwurf für eines „Vertrags über die Verfassung für Europa“ im Juni des gleichen Jahres. Letzterer wurde in Frankreich und den Niederlanden in Volksabstimmungen nach intensiver öffentlicher Diskussion abgelehnt. Die Dienstleistungsrichtlinie wurde auf Grund der öffentlichen Kritik in einigen Punkten verändert und erst 2006 verabschiedet, sie trat Anfang 2007 in Kraft. Diese Ereignisse zeigen, dass die Kritik an der zunehmend neo-liberalen Politik der EU lauter wird und nicht folgenlos geblieben ist. Sie bedeuten aber keineswegs, dass der Neoliberalismus in Europa gescheitert ist. Die Deregulierungsdynamik der Dienstleistungsrichtlinie hat in der verabschiedeten Fassung trotz einiger Abschwächungen überlebt, und die Europäische Kommission (EK) arbeitet daran, die durch die öffentliche Kritik bewirkten Korrekturen wieder zu unterlaufen. Am 13. Dezember 2007 unterzeichneten die Regierungschefs der EU einen „Reformvertrag“, in dem die wesentlichen Eckpunkte der gescheiterten Verfassung für eine durch Markt und Konkurrenz vorangetriebene EU mit starken geostrategischen und militärischen Ambitionen weitgehend unverändert wieder auftauchen. Aufklärung und theoretische wie praktische Kritik sind also weiterhin notwendig.

Liberalisierung und Privatisierung sind keine spezifisch europäischen Prozesse, sondern Bestandteile einer weltweiten Bewegung, die sich als Gegenreform gegenüber den nach dem zweiten Weltkrieg erreichten Reformfortschritten in aller Welt interpretieren lässt. In den letzten zwanzig Jahren hat sich die EU jedoch von einem zunächst mehr passiven Mitläufer dieser Bewegung zu einer aktiven Triebkraft und zu ihrem Pionier entwickelt. Dies soll im folgenden nachgezeichnet und diskutiert werden. Die Struktur des Beitrags ist wie folgt:

Nach einer kurzen Skizze des globalen und westeuropäischen Hintergrundes (Abschnitt 1) werden die wesentlichen Meilensteine der Liberalisierung (2) und die Wellen der Privatisierung (3) in der EU dargestellt und kurz diskutiert. Abschnitt 4 behandelt die aktuellen Vorha-

* Für zahlreiche Hinweise und Anmerkungen zu einer früheren Version dieses Beitrags danke ich Klaus Dräger.

ben und Projekte der EU zur weiteren Liberalisierung, und in Abschnitt 5 geht es um ihre Haltung zu öffentlichen Dienstleistungen oder, wie es im EU-Sprachgebrauch heißt, zu „Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse.“ Den Abschluss (6) bilden Überlegungen zu den Möglichkeiten der Politik, die alles überragende Rolle der Konkurrenz zu beschränken und den öffentlichen Sektor zu stärken und zu demokratisieren – nicht als enge Ausnahme von der, sondern als eigenständige Alternative zur Herrschaft von Markt und Konkurrenz.

1. Globale und westeuropäische Hintergründe

Die globalen historischen Hintergründe für die Liberalisierung und Privatisierung in Europa waren einerseits die Demontage des Systems internationaler Währungs Kooperation (Bretton Woods System) ab Mitte der 1970er und zum anderen der Zusammenbruch des Staatssozialismus ab Ende der 1980er Jahre.

Das System von Bretton Woods hatte mit festen Wechselkursen, Kapitalverkehrskontrollen und internationalen Institutionen (Internationaler Währungsfonds und Weltbank) einen einigermaßen kooperativen Rahmen für die wirtschaftliche Entwicklung der westlichen Welt geschaffen. Die politischen Entscheidungen in der ersten Hälfte der 1970er Jahre, das System der festen Wechselkurse aufzugeben und den internationalen Kapitalverkehr zu liberalisieren, verstärkten die Intensität internationaler Konkurrenz und setzten heimische Märkte einem sehr viel stärkeren Druck durch internationale Konzerne aus. Sie führten zu neuen Akteuren auf den internationalen Finanzmärkten als Haupttriebkräften des Kapitalismus, und sie richteten sich auch gegen die Koexistenz von privatem und öffentlichem Sektor in den verschiedenen Formen der „Gemischtwirtschaft“ (mixed economy), die nach dem zweiten Weltkrieg entstanden waren. Das war der Beginn einer umfassenden Roll-back-Strategie gegen die Reformpolitik der Nachkriegszeit, die nicht nur das Wirtschaftswachstum angetrieben, sondern auch wesentliche Fortschritte des Sozialstaates und demokratischer Mitbestimmung für die Menschen erreicht hatte. In der Periode danach wurden Vollbeschäftigung und soziale Sicherheit durch internationale Wettbewerbsfähigkeit als Hauptziele der Wirtschaftspolitik abgelöst.

Das zweite Ereignis, das diesen neoliberalen Trend verstärkte, war der Zusammenbruch der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Systeme des Sozialismus, die nach dem ersten und zweiten Weltkrieg entstanden waren. Dieser Zusammenbruch begann mit der ehemaligen

DDR in den späten 1980er Jahren, es folgten Osteuropa und Russland. In China befindet sich die Transformation von einer politisch gelenkten zu einer marktgesteuerten Gesellschaft gegenwärtig in einer kritischen Phase. Während im Westen die Liberalisierung der Privatisierung vorausging, war es im Osten oft umgekehrt: erst kam die Privatisierung, dann die Liberalisierung und Marktöffnung.

Die besondere westeuropäische Dynamik und Problematik von Liberalisierung und Privatisierung war geprägt durch die starke Asymmetrie und Gegensätzlichkeit zwischen der historisch herausgebildeten Wirtschaftsstruktur und den Politiken der sechs Gründungsmitglieder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) auf der einen Seite und der Konzeption für die europäische Integration auf der anderen Seite, die wesentlich auf Marktliberalisierung und Konkurrenz basierte.

Alle Gründungsmitglieder der EWG – und auch die bis Ende der 1990er Jahre neu hinzukommenden Mitglieder der EU-15 – waren Gemischtwirtschaften (mixed economies) mit umfangreichen öffentlichen Sektoren. Diese unterschieden sich zwar von Land zu Land in ihrer Größe, historischen Entstehung, Struktur und Aufgabenstellung, sie waren aber nicht der Konkurrenz unterworfen. Sie umfassten fast überall das Bildungs- und Gesundheitswesen und die Sozialleistungen, in den meisten Ländern darüber hinaus auch Infrastrukturen wie Eisenbahnen, Post und Telekommunikation, Strom-, Gas- und Wasserversorgung, in einigen Ländern auch Finanzdienstleistungen und große Industrieunternehmen im Automobil-, dem Flugzeug- oder Schiffbau oder der Stahlindustrie sowie Industriekonglomerate wie das Istituto di Ricostruzione Industriale (IRI) in Italien (gegründet 1934) und das Instituto Nacional de Industria (INI) in Spanien (1941). Die theoretischen und politischen Konzeptionen hinter diesen öffentlichen Sektoren waren nicht auf die Bereitstellung einer Grundversorgung für alle unabhängig von Einkommen oder sozialem Status beschränkt. Sie erstreckten sich auch auf die politische Verantwortung für das Funktionieren der Wirtschaft und in einigen Ländern – Frankreich, Italien, Spanien und den Niederlanden - auch auf die Festlegung und Steuerung die Hauptrichtungen ihrer Entwicklung. Einige Teile des öffentlichen Sektors existierten schon vor dem zweiten Weltkrieg, andere entstanden erst danach, teils als Reaktion auf die Zusammenarbeit bestimmter Unternehmen mit dem Faschismus, teils um Kontrollpositionen in der Wirtschaft zu gewinnen. In einigen Ländern – Großbritannien, Spanien, Frankreich – fanden noch in den 1970er und 1980er Jahren Verstaatlichungen statt.

Die Existenz und Bedeutung dieser öffentlichen Sektoren fand jedoch keinen Niederschlag im EWG-Vertrag von 1957, der das Konzept „öffentliches Gut“ nicht kennt. In Artikel 222 dieses Vertrages heißt es zwar lapidar: „Dieser Vertrag lässt die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedsstaaten unberührt“ – eine Formulierung, die sich im übrigen in allen späteren Verträgen einschließlich des jüngsten Reformvertrages wieder findet (Art. 345). Dabei handelt es sich jedoch um eine rein formale Feststellung, die die besondere Rolle und Funktion öffentlichen Eigentums und öffentlicher Dienstleistungen als „öffentliche Güter“ nicht thematisiert. Der grundlegende und zunehmend ausschließliche Pfeiler für die europäische Integration ist die Liberalisierung der Märkte (die oft mit dem Begriff „Strukturreformen“ eher verschleiert wird), und die grundlegenden Funktionsprinzipien sind die Wettbewerbsregeln. Es gibt in den Verträgen keinen besonderen Abschnitt für den öffentlichen Sektor oder für öffentliche Dienstleistungen. Nur im Rahmen der Wettbewerbsregeln werden in Art 86 des EG-Vertrages (106 des Reformvertrages) die „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ und „öffentliche Unternehmen“, sowie „Unternehmen, denen sie (die Mitgliedsstaaten JH) besondere oder ausschließliche Rechte gewähren“ erwähnt, und dort geht es darum, dass auch für solche Dienstleistungen und Unternehmen die Wettbewerbsregeln so weit wie möglich anzuwenden sind. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn ansonsten die Erfüllung der Gemeinwohlaufgaben unmöglich wird.

Diese Asymmetrie und Widersprüchlichkeit zwischen den Strukturen der Mitgliedsländer als Gemischtwirtschaften einerseits und der EWG als konkurrenzgetriebener Gemeinschaft andererseits bestanden von Anfang an. Sie hätten allerdings gemildert und bis zu einem gewissen Grade durch zwei Bestimmungen des EWG-Vertrages überbrückt werden können. Erstens waren als Hauptinstrumente zur Erreichung der Integrationsziele in Artikel 2 Absatz 2 des EWG-Vertrages nicht nur die „Errichtung eines Gemeinsamen Marktes“, sondern auch die „schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten“ vorgesehen. Zweitens hatte der EWG-Vertrag (in Artikel 100) vorgesehen, dass im Zuge der Marktöffnung eine „Angleichung der Rechtsvorschriften“ stattfinden sollte, die für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich seien. Auf diese Weise sollte die Konkurrenz in der EU in einen Rahmen gemeinsamer Gesetze und Regeln eingebettet werden. Die Möglichkeiten dieser beiden Bestimmungen, nicht-marktliche Aspekte der Wirtschaft in die Integrationspolitik einzubeziehen, wurde in den 1960er und 1970er Jahren jedoch schrittweise untergraben und in den 1980er Jahren weitgehend beseitigt.

2. Meilensteine der Liberalisierung

Liberalisierung und Deregulierung als Prinzipien der europäischen Integration entwickelten sich in ungleichmäßigen Schritten, bis sie zu den aktuell vorherrschenden Grundpositionen der europäischen Integration wurden. In einer etwas schematischen Einteilung lassen sich fünf Meilensteine dieses Prozesses identifizieren.

Der *erste* und vielleicht wichtigste Meilenstein ist die „Einheitliche Europäische Akte“ (EEA) von 1987, die als erste größere Reform des EWG-Vertrages auf die Vorlage des Weißbuches über die „Vollendung des Binnenmarktes“ (vgl. EK 1985) folgte. Letzteres schuf eine neue konzeptionelle und politische Grundlage für den Gemeinsamen Markt. Die Vorschrift, unterschiedliche Regeln in den einzelnen Mitgliedstaaten anzugleichen, (zu „harmonisieren“), um den Gemeinsamen Markt funktionsfähig zu machen, wurde weitgehend fallen gelassen und durch das Prinzip der „gegenseitigen Anerkennung“ ersetzt. Dieses sieht vor, dass eine Ware oder eine Dienstleistung, die in einem Mitgliedstaat nach den dort geltenden Regeln hergestellt und angeboten wird, einen „europäischen Pass“ erhält und dadurch automatisch auch in allen anderen Mitgliedstaaten auf den Markt gebracht werden kann, auch wenn dort andere Regeln für die Her- oder Bereitstellung gelten. Dieses „Herkunftslandprinzip“ löste „die größte Deregulierung in der Wirtschaftsgeschichte“ aus, wie der frühere deutsche EU-Kommissar Karl-Heinz Narjes formulierte. Die Folge war, dass die *Konkurrenz zwischen Unternehmen innerhalb eines gemeinsamen Rahmens politischer und sozialer Regeln* – z.B. hinsichtlich des Arbeits- und Kündigungsschutzes, der Besteuerung und Produktsicherheit – zunehmend ergänzt und ersetzt wurde durch die *Konkurrenz zwischen den Regeln in den Mitgliedsländern selbst*. Dies ist der Hintergrund für Steuerkonkurrenz und Sozialdumping. Regeln bilden nicht mehr einen gemeinsamen Rahmen für den „*Leistungswettbewerb*“ mit wirtschaftlichen und technologischen Hebeln, sie werden selbst zum Hebel der internationalen „*Standortkonkurrenz*“.

Eine *zweite* Gruppe von Meilensteinen sind die Verträge von Maastricht (1992) und Amsterdam (1997) und der Wachstums- und Stabilitätspakt (1997). Sie verstärkten die radikale Marktausrichtung dadurch, dass sie sehr enge Regeln für gesamtwirtschaftliche Steuerung (d.h. die Geld- und Fiskalpolitik) der EU und der Mitgliedstaaten aufstellten. Die Aufgabe der Geldpolitik wurde auf die Gewährleistung der (eng definierten) Preisstabilität beschränkt, eine Verantwortung für Wachstum und Beschäftigung ausgeschlossen. Vor ihrer Zulassung zur Währungsunion von 1999 mussten alle Mitgliedstaaten den legalen Status und die Aufgaben ihrer nationalen Zentralbanken entsprechend verändern. Die Ziele der Fiskalpolitik wurden

zunächst (im Vertrag von Maastricht) darauf reduziert, „übermäßige“ öffentliche Neuverschuldung zu verhindern; später (im Stabilitäts- und Wachstumspakt) sollte Neuverschuldung überhaupt vermieden werden: Fiskalpolitik sollte „ausgeglichene oder einen Überschuss aufweisende öffentliche Haushalte“ anstreben. Diese enge Ausrichtung hat die Möglichkeiten wirtschaftspolitischer Stabilisierung oder Steuerung durch demokratische politische Entscheidungen in gravierender Weise zugunsten der Marktsteuerung beschnitten.

Drittens wurde im Jahre 1999 der „Aktionsplan für Finanzdienstleistungen“ verabschiedet. Er enthielt rund 40 Maßnahmen, die darauf abzielten, die Finanzmärkte für Banken und Finanzinvestoren zu öffnen und bestehende Hindernisse für internationale Kapitalbewegungen durch besondere nationale Bestimmungen abzuschaffen. Mittlerweile sind alle vorgesehenen Maßnahmen auf europäischer Ebene verabschiedet und viele bereits in den Mitgliedstaaten umgesetzt. (vgl. EC 2005)

Eine *vierte* entscheidende Etappe der Liberalisierung war die Verabschiedung der Lissabon-Strategie im März 2000, auf dem Höhepunkt des New Economy Booms und der Spekulationsblase auf den Finanzmärkten, die wenige Wochen nach dem Gipfel von Lissabon platzte. Die Lissabon-Strategie verband verschiedene Stränge neoliberaler Reformen zu einem umfassenden Programm, das sich auf drei Bereiche konzentriert:

- die „*Strukturreformen*“, d.h. die weitere Marktöffnung und Deregulierung, die bereits durch die Binnenmarktstrategie gefordert worden war; besondere Schwerpunkte sollten jetzt die Arbeits-, die Finanz- und die Dienstleistungsmärkte werden;
- die „*gesamtwirtschaftliche Disziplin*“, die schon in den Verträgen von Maastricht und Amsterdam sowie in der Währungsunion eingefordert worden war, und
- die „*Modernisierung*“ *der sozialen Sicherungssysteme*, womit im wesentlichen die (Teil-)Privatisierung der öffentlichen Rentensysteme gemeint war (und ist).

Die *fünfte* Etappe der Liberalisierung ist die Richtlinie über „Dienstleistungen im Binnenmarkt“, die Bolkesteinn-Richtlinie. Sie sollte eine neue Dynamik für die Umsetzung des Binnenmarktprogramms im Bereich der Dienstleistungen schaffen, wo die Umsetzung nach Ansicht der Kommission zu schleppend verlaufen war. Der Entwurf wurde im Januar 2004 veröffentlicht, deckte ein sehr breites Spektrum von Dienstleistungen ab und bekräftigte ausdrücklich das Herkunftslandprinzip. (vgl. EK 2004) Im Unterschied zur ersten gesetzlichen Festschreibung in der EEA von 1987 blieb diese Zielsetzung im neuen Entwurf jedoch nicht

unwiderrprochen. Sie traf auf eine Welle der Kritik, des Protestes und der sozialen Mobilisierung in verschiedenen Mitgliedsländern, besonders in Frankreich, Deutschland und Österreich. Selbst das Europäische Parlament (EP) akzeptierte die offen neoliberale Stoßrichtung nicht und verlangte Änderungen. In der Folge formulierte die Kommission einen zweiten Entwurf, in dem der Begriff „Herkunftsland“ nicht mehr auftauchte und der mehrere Gruppen von Dienstleistungen (soziale und Gesundheitsdienste, Arbeitsrecht) aus dem Geltungsbereich der Richtlinie heraus nahm. Diese Version wurde dann von der Mehrheit des EP akzeptiert und im Frühjahr 2006 verabschiedet; sie ist seit Anfang 2007 in Kraft.(vgl. Amtsblatt 2006) Obgleich die Kritik einigen Einfluss auf die Endversion hatte, sollte nicht übersehen werden, dass die grundlegende Orientierung auf Deregulierung beibehalten wurde.

3. Wellen der Privatisierung

Privatisierungen in Europa begannen in den 1960er Jahren und verliefen in vier Wellen, die sich im Großen und Ganzen auf vier Bereiche richteten: Industrieunternehmen, Infrastruktur- und Netzdienste, öffentliche Kerndienstleistungen; in Osteuropa bezog sie sich im Rahmen der Systemtransformation auf alle Bereiche gleichzeitig.(Vgl. Blaas u.a.2007, Huffschmid 2005, Wright 1993)

1960er bis 1980er Jahre. Die ersten Welle der Privatisierung begann in bescheidenem Umfang in den 1960er Jahren in Deutschland (1961 Volkswagen, 1965 VEBA). (Vgl. Wright) Sie setzte sich in großem Umfang ab 1979 in Großbritannien unter der Thatcher-Regierung fort.(vgl. Florio 2005) Sie bezog sich überwiegend auf Industrieunternehmen: Stahl, Kohle, Automobile, Schiffbau u.a. . Diese erste Welle wurde nicht mit Hinweis auf die Zwänge der Globalisierung oder Druck von Seiten der EWG begründet. Sie ging überwiegend auf ideologische Gründe – die Schaffung eines „Volkskapitalismus“ – und auf den Druck des Kapitals zur Rücknahme vorangegangener Verstaatlichungen zurück. Dazu gehört auch die Reprivatisierung eines großen Teils des Finanzsektors in Frankreich, die erst Mitte der 1980er Jahre begann, nachdem die Regierung Mitterand in der ersten Hälfte der 1980er Jahre mehrere Bank- und Versicherungskonzerne nationalisiert hatte.

Seit den 1990er Jahren. Die zweite Welle der Privatisierungen wurde im Unterschied zur ersten vor allem durch die Politik der Marktöffnung und Deregulierung von Seiten der EG angetrieben. Sie setzte in den 1990er Jahren ein und ist noch nicht zu Ende. Sie bezieht sich hauptsächlich auf Infrastruktur- und Versorgungsbereiche, Netzwerkdienste und Medien: Gas,

Strom, Wasser, Eisenbahnen, Telekommunikation und Fernsehen.. Das dahinter stehende Kalkül lief darauf hinaus, durch Marktöffnung die Unternehmen unter Konkurrenzdruck zu setzen und zu zwingen, ihre Preise zu senken und/oder ihre Leistungen zu verbessern. Allerdings vertraute die EU nicht darauf, dass dies automatisch geschähe. Sie verlangte, dass die Mitgliedsländer parallel zur Liberalisierung der Märkte neue Aufsichts- und Regulierungsrahmen (oder –behörden) schaffen sollten, deren Hauptzweck es war, den Wettbewerb gegenüber den Beharrungstendenzen der alten Staatsmonopole durchzusetzen. Wirksame Konkurrenz, so die überwiegende These, würde den traditionellen öffentliche Versorgungsauftrag weiterhin erfüllen. Nur für die Bereiche Telekommunikation und Post hat die EU selbst „Universaldienst“-Verpflichtungen zur Konkretisierung dieses Auftrags erlassen. Für die anderen Bereiche wurde es den Mitgliedsländern freigestellt, dies zu tun. Unter diesen Bedingungen – mehr Konkurrenz durch Liberalisierung bei gleichzeitiger öffentlicher Überwachung – erscheint der Verbleib der Anbieter dieser Dienste in öffentlichem Eigentum nicht mehr erforderlich und die Privatisierung erscheint als ein logischer Schritt. Sie wurde überdies vorangetrieben durch den Druck auf die öffentlichen Haushalte, der von den strikten Beschränkungen für öffentliche Schulden und Neuverschuldung ausging (Stabilitäts- und Wachstumspakt). Durch den Verkauf staatlichen Vermögens oder von öffentlichen Dienstleistungsbetrieben an die Privatwirtschaft wollten die Regierungen diesen Druck lockern.

Die *dritte* Welle der Privatisierung verlief parallel zur zweiten in den 1990er Jahren in der früheren DDR und Osteuropa. Sie umfasste die Transformation der gesamten Wirtschaft von einer Staatswirtschaft zu einer privaten Marktwirtschaft. Dieser Prozess beinhaltete eine ungeheuer umfangreiche Übertragung von Eigentumsrechten vom Staat an private Unternehmen und Haushalte, und er war von zahlreichen Regulierungen begleitet. Bemerkenswert dabei war, dass ein erheblicher Teil der wertvollsten Produktionskapazitäten und die große Mehrheit der Banken und Finanzinstitute in den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) von westlichen Unternehmen aufgekauft wurden, was diese Länder in hohem Maße von den Entscheidungen ausländischer Unternehmen abhängig machte. Die EU ist nicht die Ursache dieses Prozesses – die Ursache ist der Systemzusammenbruch – aber sie spielte insofern eine wesentliche Rolle, als sie die Liberalisierung der Märkte als ein wesentliches Reifekriterium bei den Beitrittsverhandlungen der mittel- und osteuropäischen Ländern festlegte..

Die *vierte* Welle ist jüngerem Datums und bezieht sich auf andere als Netzwerk- und Infrastrukturdienste, nämlich auf den Kernbereich öffentlicher Güter: Wissenschaft, Bildung, sozi-

ales Wohnen, Sozialleistungen wie Gesundheits- und Pflegedienste, kommunale Krankenhäuser und (zumindest teilweise) die Überführung öffentlicher Umlagesysteme in private kapitalgedeckte Systeme der Alterssicherung. Weitere Perspektiven reichen bis zur Privatisierung der Natur wie z.B. von Genen, wilden Tieren, des kulturellen Erbes, wie Denkmäler usw. Neben den globalen Verhandlungen im Rahmen des General Agreement on Trade in Services (GATS) spielt für diesen Bereich die EU eine besondere Vorreiterrolle.

4. Aktuelle Liberalisierungsprojekte der EU

Nach der Verabschiedung der Dienstleistungsrichtlinie folgen die Hauptaktivitäten der EU – insbesondere der Europäischen Kommission (EK) – im Bereich der Liberalisierung und Deregulierung weiterhin dem Fahrplan der Lissaboner Strukturreformen und richten sich insbesondere auf Sozial- und Gesundheitsdienste, Arbeitsmärkte und der Finanzmärkte.

a. Dienstleistungsrichtlinie durch die Hintertür : Die Kommissionspläne für soziale und Gesundheitsdienste

Sozialdienstleistungen: Unmittelbar nachdem die sozialen Dienstleistungen aus dem Geltungsbereich der DLR herausgenommen worden waren, kündigte die Kommission in einer offiziellen Mitteilung im April 2006 an, wie sie diesbezüglich weiter zu verfahren gedenkt. (EK 2006), - nicht ohne die Bedeutung der sozialen Dienste als „Pfeiler der europäischen Gesellschaft und der europäischen Wirtschaft“ zu betonen. Als soziale Dienstleistungen sieht sie im wesentlichen neben den Gesundheitsdiensten und den gesetzlichen Systemen der sozialen Sicherung die personenbezogenen Dienste an: Hilfen für Menschen in Notlagen und Krisen, Rehabilitierungsmaßnahmen, Eingliederungs- und Wohnhilfen etc.. Für diese Gruppe entwickelt die Kommission eine Argumentation, die es verdient, in voller Länge zitiert zu werden.

„Allgemein stellt die Rechtsprechung des Gerichtshofs klar, dass der Vertrag über die Europäische Union den Mitgliedstaaten die Freiheit zuerkennt, Aufgaben von allgemeinem Interesse zu definieren und daraus resultierende Organisationsgrundsätze für die entsprechenden Dienstleistungen festzulegen.

Diese Freiheit muss jedoch in transparenter Weise genutzt werden und darf das Konzept des allgemeinen Interesses nicht missbrauchen. Bei der Ausübung dieser Freiheit müssen die Mitgliedstaaten das Gemeinschaftsrecht berücksichtigen, wenn sie die Modalitäten für die Umsetzung der von ihnen festgelegten Ziele und Grundsätze bestimmen. So sind sie beispielsweise gehalten, bei der Organisation einer öffentlichen Dienstleistung den Grundsatz der Nichtdiskriminierung und die Gemeinschaftsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen zu berücksichtigen.

Im Übrigen muss bei Dienstleistungen wirtschaftlicher Art die Vereinbarkeit ihrer

organisatorischen Merkmale mit anderen Bereichen des Gemeinschaftsrechts (insbesondere Dienstleistungsfreiheit und Niederlassungsfreiheit sowie Wettbewerbsrecht) ebenfalls gewährleistet sein.

Im Bereich des Wettbewerbsrechts hat der Gerichtshof festgelegt, was als Wirtschaftstätigkeit anzusehen ist: „jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten“, unabhängig von der Rechtsform des Unternehmens und der Art seiner Finanzierung¹².

Bezüglich Dienstleistungsfreiheit und Niederlassungsfreiheit hat der Gerichtshof festgelegt, dass als Wirtschaftstätigkeit im Sinne des Vertrags Leistungen anzusehen sind, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden. Der Vertrag verlangt jedoch nicht, dass die Dienstleistung von demjenigen bezahlt wird, dem sie zugute kommt. Daraus ergibt sich, dass praktisch alle Dienstleistungen im sozialen Bereich als „wirtschaftliche Tätigkeit“ im Sinne der Artikel 43 und 49 des Vertrags betrachtet werden können.“ (ebenda, S.7)

Der erste Paragraph ist vielversprechend, weil er den Mitgliedstaaten die Freiheit einräumt, zu definieren, was sie als öffentliche Dienste ansehen und wie sie deren Bereitstellung organisieren. Der zweite Absatz erhebt einen warnenden Finger vor einem Missbrauch dieser Freiheit, der gegeben wäre, wenn die Mitgliedstaaten bei der Nutzung dieser Freiheiten gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen würden. Für Dienste „wirtschaftlicher Art“ erläutert der dritte Absatz, dass die Mitgliedstaaten selbstverständlich die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit zu respektieren haben. Was aber ist eine Dienstleistung wirtschaftlicher Art? Absatz vier erklärt es unter Berufung auf den Europäischen Gerichtshof: Es ist „jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter und Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten.“ Und um jeden Zweifel auszuschließen, fügt Absatz fünf hinzu, „dass als Wirtschaftstätigkeit im Sinne des Vertrags Leistungen anzusehen sind, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden.“ Daraus folgt zum krönenden Abschluss, „dass praktisch alle Dienstleistungen im sozialen Bereich als ‚wirtschaftliche Tätigkeit‘ im Sinne der Artikel 43 und 49 des Vertrags betrachtet werden können“. Von der anfänglichen Freiheit in Absatz eins ist am Ende von Absatz fünf „praktisch“ nichts mehr übrig geblieben. Der entscheidende Punkt ist, dass eine Leistung, die gegen Geld erbracht wird ohne Rücksicht darauf wer letztlich zahlt und ob die Preise an gemessen sind, als wirtschaftliche Tätigkeit den Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln unterliegen. Daher müssen alle Organismen, die soziale Dienste gegen Geld erbringen sich so verhalten, als seien sie private Unternehmen in privaten Märkten. Es erscheint logisch, dass es unter diesen Umständen keinen Grund dafür gibt, sie nicht zu privatisieren. In der Sicht der Kommission bringt auch der Reformvertrag in dieser Hinsicht keine neuen Ansatzpunkte, sondern bestätigt ihren Standpunkt.

Gesundheitsdienste: Sie unterliegen im wesentlichen der nationalen Regulierung, und es gibt eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Systeme in der Gemeinschaft. Die EU kann hier ergänzen

zend tätig werden (Art. 152 EGV) Für eine Reihe von Grenzregionen gibt es bi- oder multilaterale Abkommen zwischen Mitgliedsländern über die gemeinsame Nutzung von Einrichtungen oder Erleichterungen für GrenzgängerInnen. Weitergehende grenzüberschreitende Fragen – wie z.B. die, wer zahlt, wenn TouristInnen oder GastarbeiterInnen aus einem Mitgliedsland Gesundheitsdienste in einem anderen Land benötigen und erhalten. – sind schon 1971 durch eine Verordnung zur Koordinierung der Sozialschutzsysteme (VO EC 1408/71, die sich nicht nur auf Gesundheitsdienste bezieht) geregelt; die durch die neue – allerdings noch nicht in Kraft getretene - Verordnung 883/2004 novelliert wurde. Hier sind weitere Ausweitungen und Verbesserungen vorstell- und wünschbar. Der neue Ansatz der Kommission ist jedoch völlig anders: Er versucht, nationale Gesundheitssysteme in den übergreifenden Rahmen des Binnenmarktes einzubinden und dem Vorrang der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit zu unterwerfen. Zur Begründung verweist die Kommission fast triumphierend auf den Europäischen Gerichtshof, der – in der Lesart der Kommission – klargestellt habe, „dass, wenn Gesundheitsdienste gegen Entgelt geleistet werden,(...) sie als Dienstleistungen im Sinne des Vertrags anzusehen sind, daher sind die entsprechenden Bestimmungen über den freien Verkehr von Dienstleistungen anzuwenden“ (EK 2006a: 4) Die starke Betonung der „Patientenmobilität“, d.h. des Rechtes der Patienten, jederzeit in jedem Mitgliedsland medizinische Leistungen zu den Konditionen ihrer Heimatländer zu erhalten, bezieht sich auf einen verschwindend kleinen Bereich der Gesundheitsdienstleistungen in Europa; die Ausgaben hierfür beziffert die Kommission selbst mit rund 1% der öffentlichen Gesundheitsausgaben. (Vgl. EK 2006a: 8) In der Hauptsache geht es nicht um die Rechte der Patienten und Nachfrager, sondern um die der Anbieter von Gesundheitsdienstleistungen, um Marktöffnung und härtere Konkurrenz. Dies solle auch zur Kostenkontrolle und zu Effizienzverbesserungen bei Gesundheitsdiensten beitragen (ebenda: 9). Für Mitgliedstaaten, die unter starkem finanziellen Druck stehen und für das finanzielle Überleben ihrer Gesundheitssysteme kämpfen, ist das eine attraktive Perspektive. Im Laufe ihrer häufigen Gesundheitsreformen kürzen sie die öffentlichen Ausgaben, führen mehr Markt- und Konkurrenzelemente ein, versuchen es mit Ausgliederungen, öffentlich-privaten Partnerschaften (PPP). Reformen der gesetzlichen Krankenversicherung führen zu einer Beschränkung der Reichweite dieser Systeme auf die Grundversorgung,; für alle darüber hinaus gehenden Behandlungen müssen die Menschen selbst zahlen – für diesen Fall werden ihnen „Krankenzusatzversicherungen“ von den Akteuren der Finanzmärkte angeboten.

Der im Dezember 2007 bekannt gewordene Referentenentwurf der Kommissionsdienststellen zu den „Rechten der Patienten auf grenzüberschreitende Gesundheitsdienste“ (KOM 2007b)

folgt ganz dieser Konzeption. Er betont unmissverständlich: dass „weder der besondere Charakter der Gesundheitsdienste noch die Art ihrer Organisation oder Finanzierung sie außerhalb des Geltungsbereiches des Prinzips der Niederlassungsfreiheit stellen“ (ebenda.: 22, Erwägungsgrund 9) Er nennt neben der Patientenmobilität ausdrücklich Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit als Bezugspunkte für europaweite Gesundheitsdienste. (a.a.O.: 5). Wenn dieser Entwurf europäisches Recht würde, wäre dies ein weiterer Sieg des Neoliberalismus, der zu einem weiteren Stück Sozialabbau führen würde.

b. Arbeitsmärkte: „Flexicurity“ als neoliberaler Kampfbegriff

Auch die weitere Deregulierung der Arbeitsmärkte steht weit oben auf dem Arbeitsplan der Kommission. Ihre wesentliche Stoßrichtung kommt in dem neuen Kunstwort „Flexicurity“ zum Ausdruck: Es soll die Vorteile der Flexibilität – als Anpassung an die ständig wechselnden Anforderungen der globalisierten Wirtschaft – mit denen der Sicherheit für die Beschäftigten verbinden und daher deren Bereitschaft steigern, die Nachteile wechselnder Beschäftigungsverhältnisse in Kauf zu nehmen. (EK 2007). Der Begriff, der längere Zeit nur in akademischen Diskussionen eine Rolle spielte, ist mittlerweile ins Zentrum der europäischen Beschäftigungsstrategie gerückt. Es ist ein politisch attraktiver Begriff, weil er suggeriert, dass es sich um ein ausgewogenes Konzept einer win-win-Politik handelt, die allen Seiten Vorteile bringt. Dies ist jedoch keineswegs der Fall (vgl. Keune/Jepsen 2007). Die eingeforderte Flexibilität läuft in erster Linie darauf hinaus, den traditionellen unbefristeten Vollzeitarbeitsvertrag mit Kündigungs- und Arbeitsschutz abzuschaffen und durch flexiblere Arbeitsverhältnisse zu ersetzen: Lockerung des Kündigungsschutzes bei unbefristeten Arbeitsverhältnissen, mehr befristete Arbeitsverträge, niedrigere Einstiegsgehälter und –gehälter. Auch sollen die Anreize zur Arbeitsaufnahme verstärkt werden, u.a. durch den Abbau wirksamer Arbeitslosenunterstützung, die sich „abträglich auf die Intensität der Arbeitssuche auswirken und die Arbeitsaufnahme finanziell weniger attraktiv machen.“ (EK 2007: 8). Diesen handfesten Maßnahmen zur Steigerung der Flexibilität, die den Vorstellungen und Forderungen der Arbeitgeber bestens entsprechen, stehen auf der anderen Seite jedoch nur unklare und unverbindliche Perspektiven für die Arbeitnehmerseite gegenüber: Ihre Sicherheit soll durch die Förderung ihrer „employability“, d.h. ihrer Brauchbarkeit auf dem Arbeitsmarkt gesteigert werden. Instrumente dazu sind Weiterbildung und lebenslanges Lernen sowie eine Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme. Gegen Verbesserung der Qualifikation und lebenslanges Lernen ist zwar nichts einzuwenden, sie bieten aber weder Schutz vor Arbeitslosigkeit noch eine Garantie, nach kurzer Arbeitslosigkeit eine neue Arbeit zu finden. Wenn die Ar-

beitslosenunterstützung aber nur für kurze Zeit gewährt wird, um den „Anreiz zur aktiven Arbeitssuche zu fördern“ fallen diejenigen, die trotz intensiver Suche keine Arbeit finden, sehr schnell in Armut. Hiergegen bietet das Konzept der flexicurity keinen Schutz. Wenn die Kommission des ungeachtet de Flexicurity-Ansatz propagiert, deutet dies auf einen entscheidenden Wandel des Konzeptes der Sicherheit hin: Sicherheit bedeutet nicht mehr Schutz vor Risiken sondern „die Fähigkeit, sich durch beständiges Lernen an Veränderungen anzupassen.“ (Keune/Jepsen 2007: 15) Die Verantwortung wird auf diese Weise überwiegend von der Gesellschaft auf die Einzelnen abgeschoben. Die Arbeitnehmer haben nicht nur nicht den gleichen oder einen vergleichbaren Nutzen von flexicurity wie die Unternehmer, sie bezahlen den Nutzen für die Unternehmer mit erhöhtem Risiko. Besser als „flexicurity“ würde für dieses Ungleichgewicht der Ausdruck „flexploitation“ passen. (vgl. Euromemorandum 2007)

c. Finanzmärkte: Beseitigung der letzten Beschränkungen für Finanzinvestoren

Bei der Finanzmarktpolitik sind insbesondere zwei Entwicklungen bemerkenswert, die darauf hinauslaufen, die letzten nationalen Bestimmungen zum Schutz von Beschäftigten und AnlegerInnen vor Finanzinvestoren zu beseitigen.

Auf der Grundlage eines Berichtes über „Sonderrechte öffentlicher Stellen in privatisierten Unternehmen: die mikroökonomischen Wirkungen“ (Oxera 2005) hat die Kommission seit jüngstem eine zunehmende Zahl von Verfahren wegen des Verstoßes gegen die Freiheit des Kapitalverkehrs vor den Europäischen Gerichtshof (EuGH) gebracht. Dabei handelt es sich um Fälle, in denen die Regierungen Hindernisse für die Übernahme privatisierter inländischer Unternehmen durch ausländische Investoren beibehalten oder neu geschaffen haben, z.B. besondere staatliche Stimmrechte („goldene Aktien“). Das jüngste Urteil des EuGH gegen die Stimmrechtsregelung bei Volkswagen (maximaler Stimmrechtsanteil 20%) zeigt, dass der EuGH die grundsätzliche Stoßrichtung der Kommission unterstützt. Nach Angaben der Kommission auf ihrer Homepage sind gegenwärtig ähnliche Verfahren gegen eine Vielzahl von Mitgliedsländern anhängig.

In einem „Weißbuch für den Ausbau des Binnenmarktrahmens für Investmentfonds“ (EK 2006b) verkündet die Kommission ihre Absicht, „die Formen der Vertriebs- und der Verkaufsbeschränkungen (zu) prüfen, die im Zusammenhang mit der Anwendung der Wohlverhaltensregeln durch die Wertpapierfirmen beseitigt werden sollten.“ (S.15) Sie scheint in dieser Hinsicht den Empfehlungen zweier Expertenberichte vom Juli 2006 über Private Equity (PE) und Hedgefonds (HF) folgen zu wollen. (Vgl. EC 2006 und EC 2006a) Bemerkenswert-

erweise setzten sich die von der Kommission benannten Experten ausschließlich aus Vertretern des Finanzsektors auseinander – als ob diese die Einzigen seien, die von der Aktivität von PE und HF betroffen sind. Es überrascht nicht, dass sie eine weitere Liberalisierung der Märkte empfehlen. Insbesondere treten sie für eine Abschaffung der ohnehin bescheidenen nationalen Beschränkungen für die Kapitalanlagen institutioneller Investoren in risikoreiche Finanzinstrumente wie Hedgefonds und Private Equity Fonds ein, „die mit einer sehr hohen Wahrscheinlichkeit einer negativen Entwicklung der Anlagerendite behaftet sind.“ (EK 2006b: 15) Diese Empfehlungen unterstützen den Deregulierungsansatz, der schon den Kern der Wertpapierrichtlinie von 2004 bestimmt hatte. Er ersetzt die bescheidenen Beschränkungen für Kapitalanlagen institutioneller Investoren und besondere von Pensionsfonds in riskante Anlageklassen durch ein System, bei dem die Verantwortung beim Investor liegt, der von Fall zu Fall prüfen muss, ob eine bestimmte Kapitalanlage günstig oder angemessen ist. Die geplante Abschaffung der nationalen Beschränkungen wird wahrscheinlich zu einem neuen Kapitalfluss von Pensionsfonds zu PE Unternehmen und HF führen.

5. Zur Frage der „Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse“

Der Vertrag von Maastricht überwand zum ersten mal die Grenzen ausschließlicher wirtschaftlicher Integration und schuf Raum für engere politische Zusammenarbeit, vor allem bei der Außen- und Sicherheitspolitik. Im wirtschaftlichen und sozialen Bereich wurde die Vorherrschaft der Konkurrenz und Deregulierung jedoch nicht nur beibehalten, sondern verstärkt. Erst im Vertrag von Amsterdam von 1997 gab es – als Reaktion auf die zunehmende Kritik und Opposition gegenüber der neoliberalen Ausrichtung der EU – einen Artikel (Art. 16) über „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“. Er wurde auch in die Charta der Grundrechte und in den gescheiterten Verfassungsentwurf übernommen und taucht als Art. 14 im neuen Reformvertrag – genauer, im: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ auf. Er eröffnet die Möglichkeit einer europäischen Gesetzgebung über Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Sie sollte die „Grundsätze und – insbesondere die wirtschaftlichen und finanziellen – Bedingungen“ definieren, die erforderlich sind, damit diese Dienste ihre Aufgaben erfüllen können. Allerdings bekräftigt und unterstreicht der gleiche Artikel auch den Vorrang des Binnenmarktes, denn er beginnt mit den Worten „Unbeschadet der Artikel 4 des Vertrages über die Europäische Union und der Artikel 93,106 und 107...“- Artikel 4 enthält die Bestimmungen zur Subsidiarität und Artikel 93, 106 und 107 beziehen sich auf die Wettbewerbsregeln.

Wachsende Sorge in den Mitgliedsländern über die Zukunft ihrer öffentlichen Sektoren sind von der Kommission schon länger zur Kenntnis und aufgenommen worden. Sie hat in Reaktion hierauf im Jahre 2003 ein Grünbuch (EK 2003) und im Jahre 2004 ein Weißbuch (EK 2004) über „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ veröffentlicht. Im ersteren erklärt sie, eine öffentliche Debatte initiieren zu wollen, in letzterem zieht sie aus ihrer Sicht eine Zwischenbilanz aus dieser Debatte. In ihrer Mitteilung vom 20. November 2007 über „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss der Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement“ (vgl. EK 2007c) scheint die Kommission davon auszugehen, dass mit der Verabschiedung des Reformvertrages die Fragen geklärt und die Diskussion damit beendet ist. Dies ist allerdings nicht der Fall. Alle drei Mitteilungen der Kommission – wie auch die verschiedenen Mitteilungen über einzelne Bereiche wie Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen – sind geprägt von einem grundlegenden Widerspruch:

Auf der eine Seite erklärt die Kommission ihren tiefen Respekt für die Dienstleistungen von allgemeinem - wirtschaftlichen wie nichtwirtschaftlichen - Interesse, ihre Bedeutung für die Lebensqualität und den sozialen Zusammenhalt in der EU. Im Weißbuch von 2004 geht sie sogar soweit, zu versichern, dass die „tatsächliche Erfüllung einer Gemeinwohlaufgabe im Spannungsfall Vorrang vor der Anwendung der Regeln des Vertrags hat.“ (EK 2004: 9) Die Dienste von allgemeinem Interesse werden an vielen Stellen als „Pfeiler des europäischen Sozialmodells“ herausgestellt. In der Mitteilung vom November 2007 heißt es noch einmal: „Sie tragen wesentlich zurr Sicherung des sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhaltes in der Union bei und sind ein wichtiger Faktor in dem Bestreben, das Beschäftigungsniveau, die soziale Eingliederung, das Wirtschaftswachstum und den Umweltschutz in der EU nachhaltig zu verbessern.“ (S.4) Solche Bemerkungen wecken Hoffnungen und Erwartungen, dass die Kommission ihren engen Markt- und Konkurrenzansatz gelockert hat.

Derartige Erwartungen wären jedoch vorschnell und bleiben weitgehend illusorisch. Denn die andere Seite des Widerspruchs besteht in dem Insistieren der Kommission darauf, dass es sich „bei den Erbringern von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, einschließlich der Inhouse-Leistungserbringer, um Unternehmen handelt“, die daher den Wettbewerbsbestimmungen des EG-Vertrages unterliegen (EK 2004: 19; ähnlich auch EK 2003 par. 80). Sobald also eine öffentliche Dienstleistung aus dem Kreis direkter kostenloser Bereitstellung durch eine öffentliche Verwaltung heraustritt und durch eine eigene öffentliche Einheit betrieben wird, gelten die Wettbewerbsregeln. „In der Praxis heißt dies, dass abgesehen von den Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Ausübung öffentlicher Gewalt...die ü-

berwiegende Mehrheit der Dienstleistungen als „wirtschaftliche Tätigkeiten“ im Sinne der Binnenmarktvorschriften des EG-Vertrages (Art. 43 und 49) zu betrachten sind.“ (EK 2007c: 6) Der erklärte weite Rahmen und die große Wahlfreiheit der Mitgliedsländer bei der Organisation ihrer öffentlichen Dienste sind in Wirklichkeit sehr eng und weitgehend fiktiv: Die überwiegende Mehrheit müssen sie wettbewerblich organisieren.

Eine Neuerung im jüngsten Reformvertrag besteht darin, dass die Begriffe „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ und „Dienstleistungen von allgemeinem nichtwirtschaftlichen Interesse“ zum ersten mal im offiziellen Vertragstext auftauchen, wenn auch nur in einem Protokoll (vgl. EK 2007c: 10 und Kasten).

Protokoll über Dienste von allgemeinem Interesse

Die Regierungskonferenz vom Oktober 2007 in Lissabon einigte sich auf folgendes Protokoll, das dem Vertrag von Lissabon beigelegt werden soll¹³:

“Die Hohen Vertragsparteien –

in dem Wunsch, die Bedeutung der Dienste von allgemeinem Interesse hervorzuheben,

sind über folgende auslegende Bestimmungen übereingekommen, die dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigelegt sind:

Artikel 1

Zu den gemeinsamen Werten der Union in Bezug auf Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne von Artikel 14 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zählen insbesondere:

- die wichtige Rolle und der weite Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden in der Frage, wie Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auf eine den Bedürfnissen der Nutzer so gut wie möglich entsprechende Weise zu erbringen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind;*
- die Verschiedenartigkeit der jeweiligen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und die Unterschiede bei den Bedürfnissen und Präferenzen der Nutzer, die aus unterschiedlichen geografischen, sozialen oder kulturellen Gegebenheiten folgen können;*
- ein hohes Niveau in Bezug auf Qualität, Sicherheit und Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung und Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte.*

Artikel 2

Die Bestimmungen der Verträge berühren in keiner Weise die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, nichtwirtschaftliche Dienste von allgemeinem Interesse zu erbringen, in Auftrag zu geben und zu organisieren.”

Hinsichtlich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse steigen die Anforderungen, die bislang in den verschiedenen sektorspezifischen Richtlinien für die Gemeinwohlanforderungen aufgestellt worden sind, als „gemeinsame Werte“ in den Rang von Primärrecht auf. Es sind neben dem „weiten Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden“ und der „Verschiedenartigkeit der jeweiligen Dienstleistungen“ insbeson-

dere „ein hohes Niveau in Bezug auf Qualität, Sicherheit und Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung und Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte“. (ebenda) Aus dieser Kodifizierung lassen sich vermutlich Ansatzpunkte für die Überprüfung der Umsetzung sowie die Verbesserung bestehender Richtlinien und Anforderungen an neue Richtlinien für derartige Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse ableiten. Für nichtwirtschaftliche Dienstleistungen ist mit diesem Protokoll allerdings kein Fortschritt verbunden, denn für sie gelten die Regeln des Vertrags nicht: „Die Bestimmungen der Verträge berühren in keiner Weise die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, nichtwirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu erbringen, in Auftrag zu geben und zu organisieren“ (ebenda: 11) Der Begriff der nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen wird zwar in den Vertrag eingeführt, aber nur mit der Bestimmung, dass der Vertrag für sie nicht gilt. Die eigentlich wichtige und weiterführende Frage, was denn Dienstleistungen im allgemeinen nicht-wirtschaftlichen Interesse sind, wird im Vertrag weder gestellt noch beantwortet. Das neue Protokoll zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse trägt nicht zur Klärung bei, sondern stiftet nur weitere Verwirrung. Aus der Sicht der Kommission scheint die Sache allerdings klar: Da ohnehin praktisch alle Dienstleistungen wirtschaftlicher Art sind, fallen sie alle unter die Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln. Ein von diesen abweichendes öffentliches Gut kann nur über eine – in ihrer Notwendigkeit und Angemessenheit genau zu begründende – Ausnahme von diesen Universalregeln akzeptiert werden.

6. Alternativen auf europäischer Ebene

Die – unvollständige - Übersicht über die aktuellen Liberalisierungs- und Deregulierungsprojekte zeigt, dass von Seiten der Kommission weder ein Einlenken noch eine Pause zu erwarten sind, in der sie (selbst)kritisch die bisherigen Ergebnisse ihrer Politik und die Ursachen für die wachsende Unzufriedenheit hiermit in vielen Mitgliedsländern analysiert. Sie scheint im Gegenteil diese Unzufriedenheit als Ansporn zu nehmen, ihre Linie jetzt besonders schnell und flächendeckend umzusetzen und Fakten zu schaffen, ehe der Protest stärker wird. Auf der anderen Seite aber gibt es bereits erste Erfolge des Widerstandes, bescheidene im Falle der Dienstleistungsrichtlinie, größere bei der Verhinderung der vollständigen Liberalisierung der europäischen Häfen. Diese Erfolge sind weder durch europäische Institutionen noch durch Regierungen der Mitgliedsländer im Rat zustande gekommen, sondern durch soziale Mobilisierung von Seiten der Betroffenen, der BürgerInnen, sozialer Bewegungen, der Gewerkschaften. Ihr Protest und ihr Widerstand haben Druck auf einzelne Parlamente und nationale Regierungen ausgeübt, sie heben auch das EP beeindruckt und Hindernisse gegenüber dem Durch-

marsch der Liberalisierer aufgebaut, die diese entweder gar nicht (Hafenrichtlinie) oder nur mit Abstrichen (DLR) überwinden konnten. Öffentliche Wachsamkeit, Bewegung und Widerstand werden auch weiterhin notwendig sein, um die weitere Unterordnung öffentlicher Güter unter den Imperativ der Konkurrenz und des Profits zu verhindern, öffentliche Dienstleistungen auszubauen, zu modernisieren und gleichzeitig zu demokratisieren. Lokale und regionale Initiativen sind die notwendige Grundlage für weitere Erfolge. Die Erfahrung zeigt aber auch, dass sie auf europäischer Ebene nur dann erfolgreich sind, wenn sie zu Kampagnen gebündelt werden und wenn die Gewerkschaften sich an diesen Kampagnen beteiligen.

Die Stärke des Widerstands und der Erfolg gegen die neo-liberale Linie der EU hängen aber nicht nur von der öffentlichen Kritik und von sozialen Bewegungen, sondern auch davon ab, dass es solide und überzeugende Konzepte darüber gibt, welches die Alternativen zur Liberalisierung und Privatisierung sind. Solche Alternativen werden in erster Linie auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene formuliert und umgesetzt. Für die europäische Perspektive stellen sich die beiden Frage, wie öffentliche Güter auf europäischer Ebene vor den ständigen Interventionen und Attacken der Konkurrenzregeln geschützt werden können und ob und welches europäische Dimensionen öffentlicher Güter sind. Für die Beantwortung beider Fragen bieten sich vier Ansätze einer Antwort an:

- die Verteidigung und Ausweitung des Konzeptes nicht-wirtschaftlicher Dienstleistungen von allgemeinem Interesse
- die Verbesserung bestehender und Verabschiedung neuer sektorspezifischer Richtlinien,
- die Verabschiedung einer *allgemeinen* sektorübergreifenden Rahmenrichtlinie zu Dienstleistungen im allgemeinen (wirtschaftlichen) Interesse
- Die Herausnahme der Dienstleistungen von allgemeinem – wirtschaftlichen wie nicht-wirtschaftlichen – Interesse aus dem Bereich der Wettbewerbsregeln und die Verankerung als eigenständige und gleichberechtigte Form der materiellen gesellschaftlichen Reproduktion im EU-Vertrag.

a. Verteidigung und Ausbau der „nicht-wirtschaftlichen“ Dienste von allgemeinem Interesse

Diese Orientierung ist angemessen – und ihre Aussichten sind nicht schlecht – bei öffentlichen Dienstleistungen, die nur auf lokaler oder regionaler Ebene in geringem Umfang angeboten werden. Das gilt für viele Dienste wie Kindergärten, lokale Pflegedienste, Müllabfuhr etc. Die Kommission selbst kündigte derartige Ausnahmen in ihrem Weißbuch an, demzufolge,

„relativ geringe öffentliche Finanzhilfen für Unternehmen, denen die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse obliegt, als mit dem Binnenmarkt vereinbar gelten sollen, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind.“ (EK 2004: 17) Wo die Schwellenwerte liegen, ist allerdings bislang noch nicht konkretisiert worden und könnte Gegenstand politischer Auseinandersetzungen werden. Die Probleme dieses Ansatzes der Kommission liegen darin, dass sie derartige Dienste nicht aus dem Geltungsbereich der Binnenmarktes herausnimmt, sondern als damit vereinbar erklärt. Sie drückt ein Auge zu, ohne die allgemeine Gültigkeit des Wettbewerbsrahmens in Frage stellen zu lassen. Aber auch wenn man demgegenüber auf dem grundsätzlichen Ausnahmecharakter nicht-wirtschaftlicher öffentlicher Dienstleistungen besteht, macht es in vielen Bereichen wenig Sinn, den ökonomischen Charakter der betreffenden Dienste zu bestreiten. Beim öffentlichen Personennahverkehr handelt es sich natürlich um wesentlich ökonomische Dienste, die im öffentlichen Interesse erbracht werden, nicht um nicht-ökonomische Dienste. Statt den wirtschaftlichen Charakter wegdefinieren zu wollen, sollte sich die politische Energie darauf richten, das öffentliche Interesse als Grund für die Nichtanwendbarkeit der Konkurrenzregeln durchzusetzen.

b. Sektorspezifische Ansätze

Der zweite Ansatz ist der, den die Kommission für Netzwerkdienste wie Telekommunikations-, und Postdienste verfolgt. Hier hat vollständige Liberalisierung (mit einigen Übergangfristen) stattgefunden, und sie war begleitet mit der Formulierung von „Universaldienstverpflichtungen“ auf nationaler oder europäischer Ebene. Diese Verpflichtungen könnten strenger gefasst und erweitert, ihre Umsetzung genauer überwacht und Verstöße von Fall zu Fall härter geahndet werden. Ähnliche Regelungen könnten für weitere Sektoren verabschiedet werden.

Bei diesem Ansatz gibt es allerdings zwei Probleme:

a. Die bisherigen Erfahrungen mit liberalisierten und privatisierten (oder durch öffentliche Unternehmen angebotenen) Dienstleistungen sind zumindest sehr gemischt. Wesentliche auf Liberalisierung zurückzuführende Produktivitätssteigerungen lassen sich nicht nachweisen, Preissenkungen bleiben die Ausnahme für eine Übergangszeit, der universelle Zugang wird eingeschränkt (vgl. Thomas 2006, Hall 2007). Hieran ändert auch die Regulierung nichts (vgl. Ugur 2007). Für den Strommarkt stellt die Kommission selbst fest, dass die Marktliberalisierung zur Etablierung monopolistischer Strukturen geführt hat, die den Wettbewerb beschränken und den VerbraucherInnen schaden. Sie schlägt als Reaktion hierauf vor, Netze und Dienste zu zerschlagen. Abgesehen von der politische Durchsetzbarkeit gegen den Widerstand z.B. Deutschlands ist die Sinnhaftigkeit einer solchen Lösung fraglich, weil die Macht

der privaten Netzanbieter dadurch kaum beeinträchtigt würde und weil die Trennung von Netz und Dienst neue komplizierte – technische, organisatorische und betriebswirtschaftliche - Probleme mit sich bringen würde. Im übrigen würden die Unternehmen mit zunehmender Macht von Finanzinvestoren unter immer stärkeren Druck geraten, ihre Monopolposition auszunutzen und die Gewinne um jeden Preis zu steigern. Unter diesen Bedingungen würde es immer schwieriger, die Verpflichtung zur Gemeinwohlorientierung zu erfüllen, und die Kosten der Überwachung und Durchsetzung diesbezüglicher Auflagen würden enorm steigen. Das aber würde die Entlastung der öffentlichen Haushalte, die mit Liberalisierung und Privatisierung beabsichtigt war, zunehmend in Frage stellen. Würden in einer solchen Lage öffentliches Eigentum und Management von großen Netzen nicht effizienter und billiger sein als diese in eine Situation monopolistischer oder oligopolistischer Konkurrenz (und Zusammenarbeit) zu entlassen? Unter diesem Gesichtspunkt könnte sich eine Re-Nationalisierung und eine intensivere europäische Zusammenarbeit beim Betrieb, der Instandhaltung und Modernisierung der bestehenden und bei der Entwicklung neue Infrastruktur-Netze als wirksamere und demokratischere Optionen erweisen.

b. Hinsichtlich der Ausweitung sektorspezifischer Regelungen auf Wasser, Abwasser, Nahverkehr u.a. treffen die obigen Argumente ebenfalls zu, und der öffentliche Betrieb sollte ernsthaft als eine machbare und als die bessere Option angesehen werden. Für andere Dienste wie Gesundheitsfürsorge und Sozialdienstleistungen stellt sich die Frage, ob EU-weite Regeln erforderlich sind und wie sie aussehen sollten. Bei Gesundheits- und Sozialdienstleistungen handelt es sich in ihrer großen Mehrheit um Dienstleistungen, die lokal angeboten und in Anspruch genommen werden. Daher geht die Orientierung der Kommission auf „Patientenmobilität“ an der Sache vorbei. Soweit durch Marktliberalisierung Einkaufstouren für Gesundheitsdienste gefördert werden, setzen sie die nationalen Gesundheitssysteme unter Konkurrenzdruck zum Nachteil all derer, die sich derartige Touren nicht leisten können.

Statt stärkere Konkurrenz in die Gesundheitssysteme (und Sozialleistungssysteme) einzuführen, könnten und sollten sinnvolle europäische Dimensionen auf vier Ebenen entwickelt werden (vgl. Euromemorandum 2007, 45ff):

- die erste und wichtigste Ebene ist die Förderung ausreichender und qualitativ wertvoller Gesundheitsdienste in jedem Land und in jeder Region der EU. Das kann durch die Festlegung von Mindeststandards (z.B. für die Zahl von Ärzten pro 10 000 Personen) und die (auch finanzielle) Unterstützung bei ihrer Umsetzung geschehen.

- eine zweite Ebene würde darin bestehen, dafür zu sorgen, dass EinwohnerInnen eines Landes A, die sich als TouristInnen oder GastarbeiterInnen in Mitgliedsland B aufhalten und Gesundheitsdienste benötigen, diese auch erhalten, und zwar zu Bedingungen auf dem Niveau des Bestimmungslandes, also von Land B. Das ist bereits weitgehend der Fall, kann aber weiter verbessert werden.

- Eine dritte Ebene liegt in der engen Kooperation in Grenzregionen. Auch das gibt es schon, und Verbesserungen können ohne eine Binnenmarktrichtlinie erreicht werden.

- Eine vierte vernünftige Aktivität in europäischen Dimensionen ist die Erweiterung schon bestehender europäischer Zentren für die Behandlung sehr seltener Krankheiten, wobei der Zugang für alle EinwohnerInnen der EU zu diesen Zentren gewährleistet werden müsste. In ähnlichem Rahmen könnten auch gemeinsame europäische medizinische Forschungszentren betrieben werden.

Zu Punkt 1 gibt es noch keine Aktivitäten; sie sollten energisch angegangen werden. Für die Punkte 2 bis 4 gibt es jedoch bereits europäische Verordnung, die ausgebaut und verbessert werden sollte. Der entscheidende Punkt dabei ist, dass Gesundheitsdienstleistungen keine Angelegenheiten des Binnenmarktes sind (in dem Dienstleistungsfreiheit und Konkurrenz vorherrschen), sondern einen eigenständigen, nicht der Marktlogik unterworfenen Wert darstellen. Das Ziel europäischer Gesundheitspolitik sollte darin bestehen überall hochwertige Gesundheitsdienste zu gewährleisten und die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gesundheitssystemen zu fördern.

c. Eine europäische Rahmenrichtlinie über Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse

Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) und andere Gruppen der Zivilgesellschaft haben gefordert, eine übergreifende Richtlinie über Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse in den Vertrag einzuführen (ETUC 2006). Die wichtigsten Anforderungen an eine derartige Richtlinie sind:

„Das allgemeine Interesse sollte Vorrang gegenüber den Gesetzen des Marktes haben: das trägt zu Nachhaltigkeit und hoher Beschäftigung bei.

Die grundlegenden Prinzipien sollten bekräftigt und angewandt werden, ebenso wie die Charta der Grundrechte.

Das Subsidiaritätsprinzip und die Verantwortung der öffentlichen Stellen auf allen Ebenen (national und lokal) sollte bekräftigt werden und darüber entscheiden, wie diese Dienste bereitgestellt werden, ungeachtet der Frage ihres Status (öffentlich) oder der Einrichtungen, die diese Dienste bereitstellen.

Die Richtlinie sollte rechtliche Sicherheit hinsichtlich der langfristigen Finanzierung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und der Investitionen schaffen, die notwendig für die Aufrechterhaltung und Qualität dieser Dienste sind..

Gute Verwaltung und der soziale Dialog sollten die wichtigsten Leitlinien sein. NutzerInnen, Gewerkschaften und VerbraucherInnen sollten konsultiert werden und bei der Verwaltung berücksichtigt werden.

Es sollte sichergestellt werden, dass die Beschäftigten und ihre Vertretungen im Rahmen des sozialen Dialoges auf allen Ebenen beteiligt und konsultiert werden.

Auf allen Ebenen sollten Evaluierungen stattfinden, an denen der Beschäftigten und ihre Vertretungen beteiligt sind.

Es soll ein Evaluierungsbericht erstellt werden.“ (ebenda, S.2/3, Übersetzung JH)

Darüber hinaus hat die Dachorganisation der europäischen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes (EPSU = European Public Services Union) im Frühjahr 2006 eine „Kampagne für hochwertige öffentliche Dienstleistungen für alle“ gestartet, für die eine Million Unterschriften gesammelt werden sollen.(vgl. EPSU 2006)

Die Kampagne fordert zwar allgemein eine „europäische Gesetzgebung“ und lässt es offen, welche Form diese annehmen sollte, (es könnte sich um eine Verordnung, eine Richtlinie oder eine Passage im Vertrag über die EU handeln), allerdings wird aus dem Zusammenhang klar, dass eine Rahmenrichtlinie angestrebt wird. In dem Statement fordert der EGB dass „Dienste von allgemeinem Interesse in gleicher Weise wie Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse genannt werden, trotz der Tatsache, das in der europäischen Gesetzgebung nur die letzteren formal existieren.“

Dies verweist allerdings auf eine schwierige rechtliche aber auch politische Frage. Da im Vertrag nur Dienste von allgemeinem *wirtschaftlichen* Interesse erwähnt sind, kann eine Rahmenrichtlinie ohne Vertragsveränderung sich auch nur auf diese beziehen. Der Reformvertrag bringt in Artikel 14 über „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ und mit dem Protokoll Nr. 9 zum Reformvertrag über „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ für wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vermutlich Möglichkeiten der Verbesserung von Qualität, Organisation und Finanzierung der bestehenden Richtlinien, und insofern die Perspektive einer besseren Vereinbarkeit von öffentlichem Interesse und Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln. Das gilt aber nicht für die nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen wie Gesundheits-, Sozial- Bildungsdienste. Genau genommen, sind solche „Dienstleistungen“ ein Widerspruch in sich selbst (vgl. Krajewski 2006: 7-11). Denn eine Dienstleistung ist als eine Tätigkeit definiert, die gegen Entgelt angeboten wird (Art. 50 EUV), die also definitionsgemäß eine wirtschaftliche Tätigkeit ist und daher den Binnenmarkt- und Konkurrenzregeln unterworfen ist. Nur Aktivitäten, die nicht gegen Entgelt angeboten werden, sind von diesen Regeln ausgenommen, und auf sie findet der EUV überhaupt keine Anwendung. Aus dem Subsidiaritätsprinzip folgt daher, dass es keine europäische Rechtsgrundlage für solche Aktivitäten gibt die fälschlicherweise „Dienstleistungen“ genannt

werden. Wie gezeigt tendiert die Kommission dazu, den nichtwirtschaftlichen Charakter von Aktivitäten zu minimieren und alles in das Binnenmarktregime einzubinden. Daher gibt es für die Forderung des EGB („Das allgemeine Interesse sollte Vorrang vor den Marktgesetzen haben, das bewirkt nachhaltige Entwicklung und hohe Beschäftigung“) keine Rechtsgrundlage im EUV. Der Reformvertrag hat in dieser Hinsicht keine Tür geöffnet, sondern mit Artikel 2 des Protokolls über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse die Position der Kommission bekräftigt und die Existenz möglicher Türen klar in Abrede gestellt. Das muss noch nicht das letzte Wort sein, macht die Berücksichtigung solcher nicht-wirtschaftlicher Interessen aber schwieriger.

Um derartige Schwierigkeiten zu überwinden, könnte man argumentieren (so bei Krajewski:15-17), dass für einen funktionierenden Binnenmarkt gemeinsame oder koordinierte Gesundheits-, Sozial- oder sonstige nichtwirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse notwendig sind und für ihre Harmonisierung eine Rahmenrichtlinie erforderlich sei, die wirtschaftliche und nicht-wirtschaftliche Dienste umfasst. Ob diese und ähnliche Hilfsargumentationen tatsächlich tragfähig sind um eine Rahmenrichtlinie für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (nicht nur von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse) zu begründen, bleibt abzuwarten. Es würde sich aber auf jeden Fall um eine fragile Konstruktion handeln, und ihr Preis wäre hoch: denn das allgemeine Interesse müsste als eine Orientierung formuliert werden, die dem Binnenmarkt dient. Ein demokratisches Herangehen würde die Prioritäten jedoch anders herum formulieren: Der Binnenmarkt soll (auch) dem allgemeinen Interesse dienen. .

d. Öffentliche Dienstleistungen als neuer Pfeiler in einem neuen Vertrag

Die vernünftigste Lösung, um Ernst zu machen mit der offiziell immer erklärten Wertschätzung der öffentliche Dienstleistungen als Pfeiler des europäischen Gesellschaftsmodells, bestünde darin, sie insgesamt dem Geltungsbereich von Binnenmarkt- und Konkurrenzregeln zu entziehen und als eigenständigen Bereich der gesellschaftlichen Reproduktion im Vertrag zu verankern. Dieser Bereich sollte gleiches Gewicht wie der private Sektor haben, in dem Markt, Konkurrenz und Gewinnstreben vorherrschen. Die entscheidende Unterscheidungslinie sollte also nicht zwischen wirtschaftlichen (= den Binnenmarktregeln unterworfenen) und nichtwirtschaftlichen (= vertragsirrelevanten), sondern zwischen markt- und gewinnorientierten auf der einen und öffentlichen Dienstleistungen auf der anderen Seite verlaufen, unabhängig davon, ob letztere gegen oder ohne Entgelt geleistet und in welchen Organisations- und

Unternehmensformen sie erbracht werden. Die erste und wichtigste Regel wäre die, dass öffentliche Dienste im wesentlichen eine Angelegenheit der Mitgliedsländer – bzw. der Regionen und Kommunen in diesen - und ihrer Regulierung sind. Jenseits dieser Hauptzuständigkeit der Mitgliedsländer bleibt ein weites Feld der europäischen Dimensionen für öffentliche Dienstleistungen. Europäische Dimensionen sind schließlich notwendig um einen Rückfall in nationalen Isolationismus und Chauvinismus zu vermeiden und von den wirtschaftlichen sozialen und kulturellen Reichtümern und Potentialen des Kontinents zu profitieren. Sie können auf drei Wegen eröffnet und ausgebaut werden:

- der erste Weg besteht darin, ***grenzüberschreitende Kooperationen*** zwischen den bestehenden Strukturen öffentlicher Dienstleistungen auszubauen; das Modell hierfür ist die bereits existierende Zusammenarbeit bei den Gesundheitsdiensten.
- Der zweite Weg ist die Formulierung bestimmter ***Mindeststandards*** für öffentliche Dienstleistungen, insbesondere bei Sozialleistungen, dem Kampf gegen die Armut, für Mindestrenten, Bildung usw. Dieser Weg sollte dadurch unterstützt werden, dass die Mitgliedsländer Hilfen bei der Umsetzung der Mindeststandards erhalten.
- Der dritte Weg ist die ***gemeinsame Planung und Umsetzung großer europäischer Forschungs- und Infrastrukturprojekte***, die durch die Mitgliedstaaten, den EU-Haushalt und europäische Anleihen finanziert werden.

In den Verhandlungen zum Reformvertrag ist dieser vernünftigste Ansatz zur wirklichen und nicht nur deklamatorischen Anerkennung der öffentlichen Dienstleistungen als Pfeiler des europäischen Sozialmodells allerdings nicht aufgenommen. . Mit der Annahme dieses Vertrag ist dieser Weg vielmehr zunächst verbaut, und um ihn wieder zu öffnen wird anhaltende Kritik und zunehmende gesellschaftliche und politische Mobilisierung erforderlich sein.

Schlussbemerkung

Die EU hat keine Zuständigkeit für Fragen des privaten oder öffentlichen Eigentums, aber sie hat Zuständigkeit für das Verhalten wirtschaftlicher Unternehmen. Auf dem Wege umfassender Liberalisierung hat sie Deregulierung und Privatisierung in der gesamten EU durchgesetzt und die Strukturen der ehemals gemischten Wirtschaften der EU zu einer weitgehend neoliberalen Privatwirtschafts-Ordnung verschoben. Diese Verschiebung wurde durch die Transformation der mittel- und osteuropäischen Länder beschleunigt und verstärkt. Die aktuellen Entwicklungen sind durch die geradezu besessenen Versuche geprägt, die noch verbleibenden Bereiche öffentlicher Dienstleistungen den Markt- und Wettbewerbsregeln zu unterwerfen –

und dies gegen zunehmende Kritik und Protest von Seiten sozialer Bewegungen und sogar des Europäischen Parlamentes. Perspektiven des Widerstands müssen sich in erster Linie auf weitere gesellschaftliche Mobilisierung auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene stützen. Auf europäischer Ebene sind vier Ansätze denkbar: die Verteidigung und der Ausbau des nicht-wirtschaftlichen Charakters öffentlicher Dienstleistungen, die Verbesserung und Umsetzung bestehender Richtlinien über Netzdienste, die Verabschiedung einer allgemeinen Rahmenrichtlinie für Dienste von allgemeinem (wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen) Interesse, und die Einführung eines zweiten Pfeilers „öffentliche Dienstleistungen“ in den Vertrag über die EU, ein Pfeiler, der öffentliche Dienstleistungen nicht als Ausnahme innerhalb des Rahmens von Binnenmarkt und Wettbewerb, sondern als eigenständige Grundlage der materiellen Reproduktion ansieht.

Literatur:

Amtsblatt 2006, Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rats vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, Amtsblatt der Europäischen Union L 376 vom 27.12. 2006, S. 36-68

Blaas, Wolfgang, Marica Frangakis, Gabriel Sakellariadis (2007 , Privatization Experiences in the EU – a Review, in: der öffentliche Sektor – The Public Sector, Nr. 3-4/2006, S. 3-29

EC 1971, Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community. Official Journal L 149 , 05/07/1971 P. 0002 – 0050

EC 2005: European Commission 2005, FSAP Evaluation, Part I: Process and implementation, Brussels

EC 2006: European Commission (2006), Report of the Alternative Investment Expert Group, Managing, Servicing and Marketing Hedge Funds in Europe, Brussels

EC 2006a: European Commission (2006) Report of the Alternative Investment Expert Group, Developing European Private Equity, Brussels

EK 1985: Europäische Kommission (1985), Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat. KOM(1985) 310 endg. vom 14.6. 1985

EK 2003: Europäische Kommission (2003), Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM (2003) 270 endgültig, vom 21.5.2003

EK 2004: Europäische Kommission (2004), Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM(2004) 374 endgültig, vom 12.5.2004

EK 2004, Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, KOM (2004) 2 endgültig/2 vom 25.2.2004

EK 2006: Europäische Kommission (2006) Umsetzung des Gemeinschaftsprogramms von Lissabon. Die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union, (Kommission(2006) 177 endgültig vom 26.4.2006

EK 2006a, Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission: Konsultation zu Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich der Gesundheitsdienstleistungen, SEC (2006) 1195/4

EK 2006b, Europäische Kommission, Weißbuch für den Ausbau des Binnenmarktrahmens für Investmentfonds, KOM(2006) 686 endgültig, vom 15.11. 2006

EK (2007), Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit, KOM(2007) 359 endgültig, vom 27.6.2007

EK 2007a : Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission: Ein Gemeinschaftsrahmen für die Anwendung der Patientenrechte bei grenzüberschreitenden Gesundheitsdiensten, KOM (2007)...(ohne Nummer)

EK 2007b: Europäische Kommission, Entwurf einer Richtlinie zur Anwendung der Patientenrechte bei grenzüberschreitenden Gesundheitsdiensten, KOM(2007) (ohne Nummer)

EK 2007c: Europäische Kommission, (2007), Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss der Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement“ KOM(2007) 725 endgültig, vom 20.11.2007.)

EPSU 2006: European Public Services Union (2007) Quality public services in Europe – quality of life. EPSU campaign for a EU legal framework on public services to put the heart into Europe. Campaign guidelines, <http://www.epsu.org/a/2141>

ETUC 2006, European Trade Union Congress (2006) Towards a framework directive on services of general (economic) interest, Statement adopted by the ETUC Executive Committee in their meeting held in Brussels on 06-07 June 2006,

EuroMemorandum (2007), Vollbeschäftigung mit guter Arbeit, ein starker öffentlicher Sektor und internationale Zusammenarbeit – Alternativen zu Armut und Unsicherheit, EuroMemorandum 2007, www.memo-europe.uni-bremen.de

Florio, Massimo (2005), The great divestiture. Evaluating the welfare impact of British privatisation, The MIT Press(Mass), 2004

Hall, David (2007), Evaluation network services in Europe – a critique of the EC Evaluation of the Performance of Network Industries, PSIRU December 2007, Greenwich, www.psiru.org

Huffschmid, Jörg (2004), Erdumfassend und porentief: die Privatisierung der Welt, in: Jörg Huffschmid (hg.), Die Privatisierung der Welt. Hintergründe, Folgen, Gegenstrategien, Hamburg

Keune, Maarten and Maria Jepsen (2007), Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity, ETUI-REHS, WP2007.1

Krajewski, Markus (2006), Background paper on a legal framework for services of general (economic) interest, Brussels

Oxera (2005), Special rights of public authorities in privatised EU companies: the microeconomic impact, Brussels
http://ec.europa.eu/internal_market/capital/docs/2005_10_special_rights_executive_summary_en.pdf)

Ugur, Mehmet (2007), Regulatory Quality in EU Network Industries: Evidence on Telecommunications, Gas, Electricity and Rail Transport, Greenwich (Manuskript)

Thomas, Steve (2006) Understanding European policy on the internal market for electricity and gas. Evaluation of the Electricity and Gas Directives, PSIRU, Greenwich 2006
www.psiru.org

Wright, Vincent (Hg., 1994), Privatization in Western Europe. Pressures, Problems and Paradoxes.