

Daseinsvorsorge unter Globalisierungsdruck

Wie EU und GATS öffentliche Dienste dem Markt ausliefern

Thomas Fritz

Januar 2004

BLUE 21 Arbeitspapier

Schwerpunkt: „Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienste“

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Neoliberaler Umbau und Privatisierung	3
EU – Formierung eines Standorts	3
Der Ausverkauf des Tafelsilbers	5
3. Der Binnenmarkt und das Ende der Daseinsvorsorge.....	6
Wettbewerbsrecht: die Expansion des Marktes	6
Subventionen unter Generalverdacht	8
Auf dem Weg zur Zwangsausschreibung	9
Verfassungskonvent: Bestätigung des Status quo	11
4. GATS – Liberalisierung global	11
Die Lobbyisten	12
Zugriff auf öffentliche Dienste: Die Regeln des GATS	13
Subventionen: Alle oder keiner	14
Schranken für Gemeinwohlverpflichtungen.....	15
Der Verhandlungsstand: Vorwärts immer, rückwärts nimmer.....	16
Konvent: vollständige Verlagerung der Handelspolitik nach Brüssel.....	17
5. EU und GATS: Konzertierte gegen öffentliche Dienste	17
6. Literatur:.....	19

1. Einleitung

Der Imperativ der Kapitalverwertung zwingt nicht nur zur weltweiten Erschließung neuer Märkte, der äußeren Landnahme, sondern zunehmend auch zur inneren Expansion. Ins Visier global operierender Konzerne geraten nicht nur die natürlichen Ressourcen vom Gen bis zum kompletten Lebewesen, sondern auch sämtliche öffentlichen Dienste: Infrastrukturen wie Telekommunikation, Post, Energie, Wasser und Verkehr, soziale Sicherungssysteme, das Bildungs- und Gesundheitswesen. Aus deutscher oder europäischer Perspektive vollzieht sich diese Offensive auf drei Ebenen: erstens durch das Liberalisierungsprogramm des Europäischen Binnenmarkts, das mit dem Dienstleistungsabkommen GATS mittlerweile seine globale Entsprechung gefunden hat; zweitens durch die auf der nationalen Ebene vorangetriebenen Privatisierungen; und drittens durch die betriebswirtschaftliche Reorganisation öffentlicher Verwaltungen und Unternehmen (Salesse 2002).

Dieser Beitrag geht der Frage nach, welche Rolle das Europäische Binnenmarktprogramm und das WTO-Dienstleistungsabkommen GATS bei der privatkapitalistischen Restrukturierung des öffentlichen Sektors spielen. Dazu werden zunächst einige Hintergründe der aktuellen Privatisierungswelle skizziert, um anschließend eine knappe Übersicht des bisherigen Privatisierungsgeschehens zu geben. Daran schließen sich ausführlichere Darstellungen der Mechanismen des Binnenmarkts und des GATS sowie des Zusammenspiels dieser beiden Liberalisierungsebenen an.

2. Neoliberaler Umbau und Privatisierung

Der Siegeszug des Neoliberalismus ist eng verknüpft mit der Wirtschaftskrise der 70er Jahre und dem Zusammenbruch des Währungssystems von Bretton Woods. Denn seither etablierte sich als das überragende Ziel nationalstaatlicher Politik die Sicherung der Geldwertstabilität. Von nun an galt es mittels niedriger Teuerungsraten die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Exportwirtschaft zu verteidigen. Die Zentralbanken wurden auf eine aktive Anti-Inflationspolitik eingeschworen. Da die neoliberale Schule öffentliche Ausgaben als wesentlichen Grund für Inflation ansieht, gehören radikale Haushaltskürzungen seitdem zu elementaren Bestandteilen der Politik. Die Privatisierungswelle ist eine ihrer Folgen.

EU – Formierung eines Standorts

Die Europäische Gemeinschaft schuf in Reaktion auf den Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems einen eigenen Wechselkursverbund, der 1979 zum Europäischen Währungssystem EWS weiterentwickelt wurde. Das EWS kann heute als erster Schritt zur „neoliberalen Formierung Europas unter deutscher wirtschaftspolitischer Führung“ (Huffs Schmid 1999: 140) betrachtet werden. Es zwang die Mitgliedstaaten, sukzessive auf einen strengen Austeritätskurs einzuschwenken. Letztlich setzte sich damit die

Stabilitätsstrategie der Deutschen Bundesbank in den europäischen Partnerländern durch. Da diese ihre Wettbewerbsschwäche gegenüber Deutschland nicht durch expansive Geldpolitik und Abwertung kompensieren konnten, verlegten auch sie sich auf die neoliberalen Rezepte der Ausgabenkürzung und der Kostenentlastung für Unternehmen.

Mitte der 80er Jahre wurde mit dem Binnenmarktprogramm das zweite neoliberale Großprojekt in Angriff genommen. Dessen Zustandekommen beeinflusste in starkem Maße der 1983 gegründete European Round Table of Industrialists ERT, ein elitärer Club der Vorstandschefs der 45 größten transnationalen Konzerne Europas (vgl. Apeldoorn 2000). Im Herbst 1984 veröffentlichte der ERT ein detailliertes Konzept, das bis 1990 die Errichtung eines „gemeinsamen europäischen Heimat-Marktes“ vorsah (ebd.: 202). Die Kommission griff die Vorschläge des ERT 1985 in einem Weißbuch sowie 1987 in der darauf beruhenden Einheitlichen Europäischen Akte auf. Darin formulierte sie das Ziel der Beseitigung aller Handelshemmnisse im Innern der EU, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie auf dem Weltmarkt zu stärken. Erreicht werden sollte dies durch ein umfassendes Maßnahmenpaket und die Umsetzung der vier „Grundfreiheiten“: Freiheit des Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrs. Zwar wurden die rund 280 Gesetzgebungsvorschläge des Weißbuchs bis heute nicht vollständig umgesetzt, jedoch setzte es eine äußerst wirkungsvolle Logik der „kompetitiven Deregulierung“ frei (Bieling/Steinhilber 2000: 110).

Mit der im Maastricht-Vertrag Ende 1991 beschlossenen Initiative für eine Wirtschafts- und Währungsunion schließlich nahm das dritte neoliberale Umbauprojekt seinen Ausgang. Auf dem Weg zur Währungsunion institutionalisierten sich die monetaristischen Glaubenssätze und fanden ihren Niederschlag in den „Konvergenzkriterien“, die die Teilnehmer an der Währungsunion zu erfüllen hatten, sowie im „Stabilitätspakt“. Dieser ermöglicht Sanktionen, wenn das Haushaltsdefizit 3% oder die öffentliche Verschuldung 60% des Bruttoinlandsprodukts übersteigt. Die damit freigesetzte Logik „kompetitiver Austerität“ bewirkte eine „fast ausschließliche Konzentration der Wirtschaftspolitik auf den Kampf gegen die Inflation“ (Huffschnid 1999: 142). Entsprechend ist es das „vorrangige Ziel“ der Europäischen Zentralbank, „die Preisstabilität zu gewährleisten“ (Artikel 105.1 EGV). Die Inflationsbekämpfung diente aber vielfach nur als Rechtfertigung für die drastischen Sparmaßnahmen, denn faktisch blieb die Inflation seit den 90er Jahren gering.

Mit dem Dreischritt vom EWS über den Binnenmarkt bis zur Währungsunion vollzog sich eine neoliberale Zurichtung des Wirtschaftsstandorts Europa, um den „Eurochampions“ eine optimale Basis für ihre weltweite Expansion zu verschaffen. Spätestens mit der Währungsunion aber verlor die europäische Integration in der Bevölkerung erheblich an Glanz. Seit die institutionell verankerten monetaristischen Prinzipien zu drastischen Einschnitten in das soziale Netz, zu Privatisierungen öffentlicher Unternehmen, zu Kürzungen im Bildungs- und Gesundheitswesen und zur Verfestigung von Erwerbslosigkeit und Prekarisierung führten, nimmt die Kritik an der neoliberalen Verfassung Europas zu.

Der Ausverkauf des Tafelsilbers

Die aktuellen Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse nehmen drei Bereiche des öffentlichen Sektors ins Visier (vgl. Raza 2001: 15):

1. Das Staatskapital: dazu zählen Unternehmen, die sich ganz oder teilweise in öffentlichem Eigentum befinden, aber erwerbswirtschaftlich tätig sind: z.B. staatseigene Banken oder Industriebetriebe (Stahlwerke, Automobil- oder Luftfahrtunternehmen).
2. Die öffentlichen Infrastrukturleistungen: u.a. Telekommunikation, Post, Energie, Schienenverkehr, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung.
3. Den Staatsapparat selbst: hierzu gehören die traditionellen öffentlichen Dienste (z.B. Sozialkassen, Bildungs- und Gesundheitswesen) sowie die „hoheitlichen“ Funktionen (Steuer- und Meldewesen, Justiz, Polizei oder Militär).

Während der Ausverkauf des Staatskapitals in den meisten Ländern weitgehend abgeschlossen ist, stehen die Infrastrukturleistungen und die Verwaltungen im Mittelpunkt des Privatisierungsgeschehens. Zahlen der OECD bestätigen, dass die Hochphase materieller Privatisierungen bereits vorüber ist, die Durchkapitalisierung mittels Public Private Partnerships aber noch zunehmen dürfte. Die OECD verzeichnete für ihre dreißig Mitgliedstaaten über die gesamten 90er Jahre fast beständig steigende Privatisierungserlöse, die im Jahr 1998 einen Spitzenwert von rund 100 Mrd. US\$ erreichten. Für den Zeitraum 1990 bis 2001 summieren sich die Erlöse aus materiellen Privatisierungen in den OECD-Ländern auf 648 Mrd. US\$ (OECD 2002). Allerdings: Seit dem Jahr 2000 sinken die Privatisierungserlöse und erreichten 2001 nur noch einen Wert von rund 20 Mrd. US\$. Als Ursachen nennt die OECD die Börsenschwäche, die Schrumpfung der wirtschaftlichen Aktivität und nicht zuletzt schwindende Bestände privatisierbaren Vermögens. Der Pariser „Think Tank“ erwartet, dass sich die Tendenz abnehmender Verkäufe im OECD-Raum weiter fortsetzen wird, denn „Regierungen mit einem fortgeschrittenen Privatisierungsprogramm besitzen nur noch Vermögensbestände, die schwer zu verkaufen sind“ (ebd: 53). Eine zunehmende Bedeutung prognostiziert die OECD hingegen den Public Private Partnerships.

Im Gesamtkomplex von Privatisierung und Liberalisierung übernimmt die betriebswirtschaftliche Reorganisation öffentlicher Verwaltungen und Unternehmen eine wichtige unterstützende Funktion. Stichworte für diesen Prozess sind Verwaltungsreform, Neue Steuerungsmodelle (NSM) oder New Public Management. Diese „Kulturrevolution“ im öffentlichen Sektor bedient sich verschiedener Instrumente (vgl. Pelizzari 2001: 58f.):

- *Zerschlagung in selbständige Verwaltungseinheiten.* Diese operieren wie Profit Center und entwickeln untereinander wettbewerbsähnliche Beziehungen der Leistungserbringung. Dabei kommt es zu einer Trennung kommerzieller und gemeinwirtschaftlicher Funktionen bei ständiger Überprüfung, welche Aufgaben weiterhin öffentlich und welche privat erledigt werden können.
- *„Plurale Struktur öffentlicher und privater Leistungserbringer“.* Benchmarking-Methoden sowie interner und externer Wettbewerb bei der Auftragsvergabe dienen der Herstellung eng definierter Kostentransparenz und ermöglichen Preis- und Effizienzvergleiche mit privaten Leistungsanbietern. Am Ende derartiger Vergleiche

können nicht nur materielle Privatisierungen stehen, sondern auch verschiedene Modelle von Public Private Partnerships (PPPs).

- „*Total Quality Management*“. Auch der öffentliche Sektor verwandelt sich in ein Experimentierfeld für die jeweils aktuellen Management-Moden. Er muss seither „schlank“ und „kundenorientiert“ sein und bedarf ständiger Leistungsüberprüfungen.
- *Neue Aufgabenverteilung zwischen Politik und Verwaltung*. Während die Politik nur noch die Ziele gemeinwirtschaftlicher Leistungen definiert, sind die Verwaltungsorgane und öffentlichen Institutionen „autonom“ bei deren Erfüllung. Dazu werden sie wie Unternehmen geführt, erhalten Globalbudgets und führen Bilanzen und Erfolgsrechnungen ein.
- *Kostensenkung*. Da die Gewährung dieser „Autonomie“ vor dem Hintergrund leerer Staatskassen und der Reduzierung öffentlicher Leistungen stattfindet, werden die öffentlich Bediensteten letztlich bei der Identifizierung von Rationalisierungsreserven und Einsparmöglichkeiten eingespannt.
- *Deregulierung des Arbeitsmarktes*. Der Austeritätskurs verlangt drastische Senkungen der Personalkosten. Dies geschieht durch „sozialverträglichen“ Beschäftigungsabbau, „Flexibilisierung“ der Arbeitsverhältnisse und verschärften Leistungsdruck. Dabei wird versucht, Gewerkschaften so weit wie möglich in die betriebswirtschaftliche Reorganisation öffentlicher Dienstleistungen einzubinden.

3. Der Binnenmarkt und das Ende der Daseinsvorsorge

Die wichtigsten Maßnahmen mittels derer die EU-Politik öffentliche Dienstleistungen der privaten Verwertung zuführte sind das Wettbewerbsrecht, das Beihilferecht und die Regulierung öffentlicher Aufträge.

Wettbewerbsrecht: die Expansion des Marktes

Wesentliches Ziel der EU-Kommission ist es, immer mehr öffentliche Dienstleistungen dem Wettbewerbsrecht zu unterwerfen.¹ Hierfür ist entscheidend, ob sie „wirtschaftlichen“ oder „nichtwirtschaftlichen“ Charakter haben, denn nur Erstere unterliegen den Wettbewerbsregeln. Der EG-Vertrag verwendet hierfür den Begriff der „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (Artikel 86.2 EGV), mit deren Ausführung sowohl öffentliche als auch private Unternehmen betraut werden können. Damit aber werden öffentliche Unternehmen den privaten rechtlich nicht nur gleichgestellt, sondern sie sind prinzipiell auch gleich zu behandeln. Der EG-Vertrag ignoriert folglich den spezifischen Charakter dem Gemeinwohl verpflichteter öffentlicher Einrichtungen und betrachtet

¹ Das Europäische Wettbewerbsrecht bezieht sich auf drei Bereiche: a) das Kartellrecht (Verbot wettbewerbsbeschränkender Absprachen [Artikel 81 EGV] und des Missbrauchs marktbeherrschender Stellungen [Artikel 82 EGV]), b) die Fusionskontrolle und c) die Beihilfenkontrolle.

ausschließlich die Dienstleistung als solche. Dies bedeutet eine Schwächung in der Rechtsstellung öffentlicher Unternehmen. Insofern ist auch die in Artikel 295 niedergelegte Neutralität des EG-Vertrags hinsichtlich der Eigentumsform (öffentlich oder privat) in den praktischen Konsequenzen fragwürdig.

In ihrem jüngst veröffentlichten Grünbuch definiert die Kommission „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ als „wirtschaftliche Tätigkeiten“, die „mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden“. Dazu rechnet sie u.a. die bereits mit dem Binnenmarktprogramm liberalisierten netzgebundenen Wirtschaftszweige Telekommunikation, Post, Strom, Gas und Verkehr (Europäische Kommission 2003: 8). Die von der Kommission genannten Gemeinwohlverpflichtungen beziehen sich z.B. auf Universaldienste, Qualität, Erschwinglichkeit, Verbraucherschutz und Versorgungssicherheit. Was jedoch als wirtschaftliche Tätigkeit zu verstehen sei, unterliege „dem technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel“, weswegen die Kommission es ablehnt, ein „endgültiges A-priori-Verzeichnis“ sämtlicher Dienstleistungen aufzustellen, die als „nichtwirtschaftlich“ anzusehen sind. (ebd.: 17).

Faktisch ist es aber nicht einfach ein anonym wirkender technischer oder gesellschaftlicher Wandel, der immer mehr Bereiche dem Europäischen Wettbewerbsrecht unterwirft, sondern die Kommission selbst. Sie setzt sich aktiv dafür ein, die Entscheidung über die Liberalisierung den Marktkräften zu überlassen. Dies impliziert schon die im EG-Vertrag getroffene Begriffswahl „Dienstleistungen von allgemeinem *wirtschaftlichem* Interesse“. Sobald privatwirtschaftliche Verwertungsinteressen an öffentlichen Dienstleistungen auftauchen und – so die Qualifizierung des Artikels 86.2 EGV – deren Erbringung den Handelsverkehr beeinträchtigt, greifen die Wettbewerbsregeln. Mit Verweis auf diese Bestimmung nimmt die Kommission in ihrem Grünbuch eine Reihe weiterer Dienstleistungen ins Visier, die bisher nicht der Binnenmarktliberalisierung unterworfen waren:

„Für andere Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse wie etwa die Abfallwirtschaft, die Wasserversorgung oder den öffentlich-rechtlichen Rundfunk besteht auf Gemeinschaftsebene kein umfassendes Regelwerk. Sofern diese Dienstleistungen jedoch den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen, unterliegt ihre Bereitstellung und organisatorische Abwicklung im Allgemeinen den für den Binnenmarkt, den Wettbewerb und staatliche Beihilfen geltenden Vorschriften“ (Europäische Kommission 2003: 12).

Was aber unter Beeinträchtigungen des innergemeinschaftlichen Handels verstanden wird, weitet sich auf geradezu absurde Weise aus. So greifen die EU-Regeln nicht erst, wenn sich für bestimmte Dienstleistungen ein EU-weiter Markt etabliert hat, sondern schon dann, wenn einzelne Mitgliedstaaten Teile ihrer öffentlichen Dienste liberalisieren. Öffnen französische Städte den ÖPNV für ausländische Wettbewerber, hat dies Auswirkungen auf deutsche Kommunen, die öffentliche oder private Unternehmen mit der Erbringung von Verkehrsleistungen beauftragen. Dann nämlich entstehen nach Auffassung der Kommission sogenannte „vorgelagerte Märkte“, auf welche ebenfalls „die für den Binnenmarkt, den

Wettbewerb und die staatlichen Beihilfen geltenden Regeln Anwendung“ finden (ebd.: 17).² Mit der Erfindung solcher „vorgelagerten Märkte“ entsteht eine Dynamik fortschreitender Inwertsetzung sämtlicher Daseinsvorsorgeleistungen. Sobald die Gebietskörperschaften einzelner Länder Bildungs-, Gesundheits-, Verkehrs-, Versorgungs- oder Entsorgungsleistungen liberalisieren, berührt dies die Daseinsvorsorge aller übrigen EU-Mitglieder.

Subventionen unter Generalverdacht

Der Deckelung der Subventionsvergabe galt von Beginn an ein Hauptaugenmerk der EU-Politik. Laut Artikel 87 EGV sind „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen“, die „den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar“. Der EG-Vertrag lässt nur sehr wenige, eng gefasste Ausnahmen von diesem grundsätzlichen Beihilfeverbot zu (u.a. bei Naturkatastrophen). Ferner ermächtigt er die Kommission zu regelmäßigen Kontrollen des Subventionswesens und zur Einleitung von Missbrauchsverfahren. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Kommission „von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen“ rechtzeitig zu unterrichten, sodass sie deren Vertragskonformität prüfen kann (Artikel 88.3 EGV).

Die 1980 verabschiedete (und 2000 geänderte) Transparenzrichtlinie unterwirft Subventionen des öffentlichen Sektors einer besonders strengen Kontrolle (European Commission 2000). Sie verlangt regelmäßige Unterrichtungen der Kommission über die Finanzbeziehungen zwischen staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen. Auch sensible Geschäftsdaten sind ihr auf Verlangen auszuhändigen. Seit dem Jahr 2002 musste zudem eine getrennte Buchführung für die verschiedenen Aktivitäten öffentlicher Unternehmen eingeführt werden. Ziel dieser Maßnahmen ist es, die Möglichkeit von Quersubventionierungen zu unterbinden. Damit reagierte die Kommission auf Beschwerden der Wirtschaftsverbände, öffentliche Betriebe würden ihre Subventionen zur Finanzierung wettbewerblicher Tätigkeiten missbrauchen (z.B. BDI 2000: 19).

Allerdings gibt es aus Perspektive des Allgemeininteresses durchaus zu rechtfertigende Formen der Quersubventionierung. Viele Stadtwerke beispielsweise vereinigen unterschiedliche Sparten wie Strom, Gas, Wasserversorgung, Klärwerke, Entsorgung oder ÖPNV unter einem Dach. Die defizitären Sparten aber sind mitunter nur durch finanzielle Unterstützung seitens der gewinnbringenden aufrecht zu erhalten. Solche sinnvollen Formen der Quersubventionierung jedoch geraten unter die Räder der Transparenzrichtlinie. Daneben

² In seinem „Altmark Trans“-Urteil vom Juli 2003 bestätigt der Europäische Gerichtshof (EuGH) die Auffassung der Kommission, dass durch die 1995 erfolgte freiwillige Öffnung von Stadt-, Vorort- und Regionalverkehren in mehreren Mitgliedstaaten bereits innergemeinschaftlicher Handel entstanden sei, der insofern auch den EU-Bestimmungen unterliegt (vgl. EuGH 2003).

unterminiert auch die bevorzugte Privatisierung der gewinnträchtigen Teile öffentlichen Eigentums derartige Unterstützungsmöglichkeiten.³

Bezeichnenderweise gibt es kein vergleichbares Instrumentarium zur Kontrolle privater Unternehmen, die in den Genuss staatlicher Subventionen kommen. Die beiden französischen Multi-Utility-Konzerne Vivendi und Suez-Lyonnaise beispielsweise nutzten ihre Gewinne aus kommunalen Konzessionsverträgen Ende der 90er Jahre zur Finanzierung ihrer Expansion im Telekommunikationssektor (vgl. Hall 2001: 9). David Hall resümiert: „Dieses Verhalten ist normale Praxis privater Unternehmen, vor allem bei jenen, die über verschiedene Sektoren und Länder diversifiziert sind“ (ebd.).

Ein weiteres Beispiel für die ungleiche Behandlung öffentlicher und privater Unternehmen, deutet sich bei der Frage von Beihilfen für Public Private Partnerships an. In ihrer Binnenmarktstrategie für die Jahre 2003 bis 2006 stellt die Kommission fest, dass aufgrund der Haushaltsengpässe die Bedeutung von Public Private Partnerships weiter zunehmen werde. Allerdings müsse ein „kalkulierbarer Rechtsrahmen“ entstehen, „der das Gelingen solcher Partnerschaften gewährleistet“ (Europäische Kommission 2003a: 13). Die zu klärenden Fragen lauten, „wie die Wettbewerbsregeln und die Vorschriften über staatliche Beihilfen auf öffentlich-private Partnerschaften anzuwenden sind“ und „wie die Vereinbarkeit derartiger Partnerschaften mit den Vorschriften im öffentlichen Vergabewesen sichergestellt werden kann“ (Europäische Kommission 2003b). Die Kommission ist offensichtlich bemüht sicherzustellen, dass staatliche Beihilfen für Public Private Partnerships, mithin für die Privatwirtschaft, nicht als wettbewerbsverzerrende Subventionen interpretiert werden können. Im Unterschied zur öffentlichen behandelt sie die private Erbringung von Gemeinwohlaufgaben als besonders förderungswürdig (vgl. Hall 2003: 3).

Auf dem Weg zur Zwangsausschreibung

Eine der zentralen Maßnahmen der EU-Politik, um Privatisierungen voranzutreiben, sind die äußerst komplexen Vorschriften zur öffentlichen Auftragsvergabe. Zwar kann eine verbesserte Transparenz des Beschaffungswesens grundsätzlich dazu dienen, die auch in vielen Kommunen verbreitete Korruption zu bekämpfen, die Intention der EU-Kommission läuft allerdings auf Privatisierungen hinaus. In ihrer Binnenmarktstrategie für die Jahre 2003 bis 2006 beklagt sie entsprechend die mangelnde Öffnung des EU-Marktes öffentlicher Aufträge für den Privatsektor. Dadurch würden „Geschäftsmöglichkeiten verschenkt“ und der Steuerzahler erhalte „weniger Gegenwert für sein Geld“ (Europäische Kommission 2003a: 18). Öffentliche Aufträge machen laut Kommission 16% des europäischen Bruttoinlandsprodukts aus, was sich auf 1429 Mrd. € summiere. Lediglich 16% der Staatsaufträge seien 2001 EU-weit veröffentlicht worden. Insgesamt belaufe sich der Anteil grenzüberschreitender Beschaffungen bei öffentlichen Stellen auf 10%, während der Privatsektor 20% seiner Einkäufe EU-weit tätige.

³ Eine Reihe öffentlicher Unternehmen betätigt sich allerdings durchaus, auch überregional, im kommerziellen Geschäft. Hier stellt sich die Frage, inwieweit dies unter dem Gesichtspunkt ihres Gemeinwohlauftrags in jedem Fall politisch zu rechtfertigen ist.

Die EU-rechtlichen Vorschriften sind seit Anfang der 90er Jahre in verschiedenen Vergaberichtlinien verankert, die sich auf Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge sowie in einer Sektorrichtlinie auf Wasser- und Energieversorgung, Verkehr und Telekommunikation beziehen. Die Ausschreibungspflicht gilt erst, wenn die Aufträge unterschiedliche Schwellenwerte überschreiten (Baufträge ab ca. 5 Mio. € Liefer- und Dienstleistungsaufträge ab ca. 200.000 € teils auch darunter). Mittels eines umfassenden Gesetzespakets zum öffentlichen Beschaffungswesen versucht die Kommission derzeit, die Ausschreibungspflichten weiter auszudehnen, beispielsweise in den Bereich von Konzessionen.

Grundsätzlich ist es den staatlichen Stellen freigestellt, ob sie eine Dienstleistung selbst erbringen oder einen öffentlichen oder privaten Dritten damit beauftragen. Solange sie die Dienstleistungen selbst erbringen, unterliegen sie nicht den Vergaberegeln, sobald aber eine Übertragung an Dritte stattfindet, muss ausgeschrieben werden. Heiß umstritten ist nun aber, wie all jene aus der öffentlichen Verwaltung ausgegliederten Einrichtungen zu behandeln sind, die sich nach wie vor in staatlicher Abhängigkeit befinden (z.B. Eigenbetriebe, Zweckverbände, Eigengesellschaften). Der Europäische Gerichtshof hat hierzu verschiedene Urteile gefällt, die jedoch einen gewissen Interpretationsspielraum lassen. Demnach sind sogenannte „Inhouse-Geschäfte“ von der Ausschreibungspflicht ausgenommen, wenn a) der öffentliche Auftraggeber über die beauftragte Einrichtung eine Kontrolle ausübt „wie über seine eigenen Dienststellen“ und b) die Einrichtung Tätigkeiten „im Wesentlichen“ nur für den Auftraggeber ausübt und keine eigene Entscheidungsgewalt besitzt (BMWA 2003: 60f.).

Der BDI geißelt die „Taktik der öffentlichen Hand“, vermehrt derartige Einrichtungen auszugründen und sich von ihnen ohne vorherige Ausschreibung Leistungen erbringen zu lassen (BDI 2000: 24). Der Verband Kommunaler Unternehmen VKU fordert dagegen, „der Inhousegedanke ist grundsätzlich weiter auszubauen“ und lehnt eine generelle Ausschreibungspflicht ab (VKU 2003: 15). Die Kommission schließlich versucht in ihrem Grünbuch die Rechtslage so auszulegen, als verstoße die ausschreibungsfreie Inhouse-Vergabe grundsätzlich gegen die Wettbewerbsregeln. Nach ihrer Interpretation handelt es sich bei Inhouse-Leistungserbringern „um Unternehmen, so dass sie den Wettbewerbsbestimmungen des Vertrags unterliegen“ (Europäische Kommission 2003: 28). Ihre Beauftragung könne „auf eine Vertragsverletzung hinauslaufen“. Dies treffe schon dann zu, wenn es „eine alternative Methode zur Erfüllung der Verpflichtungen gibt, die weniger wettbewerbsverzerrende Auswirkungen hätte“ (ebd.). Nach dieser weitreichenden Interpretation läuft die Beauftragung öffentlicher Einrichtungen bereits dann auf eine Vertragsverletzung hinaus, wenn Private ebenfalls in der Lage sind, dieselben Aufgaben zu erfüllen.

In der Tendenz verringert sich mit dem immer restriktiver ausgestalteten EU-Vergaberecht die Möglichkeit, öffentliche Einrichtungen mit der Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen zu betrauen. Von der ständig erweiterterten Ausschreibungspflicht profitieren all jene transnationalen Konzerne, die sich schon jetzt mit der Erfüllung öffentlicher Versorgungsaufträge ein lukratives Standbein im gesamten EU-Raum geschaffen haben. Je enger zudem die Zulässigkeit staatlicher Beihilfen für öffentliche Unternehmen ausgelegt wird, umso geringer sind deren Chancen, sich gegen Privatanbieter behaupten zu können.

Perspektivisch drohen monopolistische und oligopolistische Strukturen transnationaler Konzernmacht in den vormals öffentlichen Sektoren Einzug zu halten.

Verfassungskonvent: Bestätigung des Status quo

Mit dem im Juli veröffentlichten Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents gehen nur kleinere Änderungen für den Status quo der Daseinsvorsorge einher.⁴ Zum einen integriert der Konvent die Charta der Grundrechte, die in ihrem Artikel 36 den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse „anerkennt und achtet“ (Europäischer Konvent 2003). Zum anderen modifiziert er leicht den bisherigen Artikel 16 des EG-Vertrags.⁵ Der nunmehrige Artikel III-6 des Verfassungsentwurfs betont den „von allen in der Union anerkannten Stellenwert“ der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Union und Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, „dass die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können“. Neu ist, dass jene „Grundsätze und Bedingungen (...) durch Europäische Gesetze festgelegt“ werden. Europäische Gesetze sind in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in den Mitgliedstaaten.

Allerdings unterliegen die Bestimmungen des Artikels III-6 unverändert den Regeln des Binnenmarkts und des Wettbewerbs. Sie sagen auch nichts über Art, Umfang oder Qualität der bereitzustellenden Dienste aus. Insofern ist fraglich, ob auf ihrer Grundlage dem anhaltenden Liberalisierungsdruck Paroli geboten werden könnte, sollte der Verfassungsentwurf nach der gescheiterten Regierungskonferenz vom Dezember 2003 doch noch angenommen und ratifiziert werden.

4. GATS – Liberalisierung global

Die auf nationaler und europäischer Ebene vorangetriebenen Privatisierungsbemühungen finden mit Gründung der Welthandelsorganisation WTO im Jahre 1995 ihre globale Fortsetzung. Dies ist vor allem dem Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services) geschuldet, das im Verlauf der letzten Welthandelsrunde in den Kanon der WTO-Verträge aufgenommen wurde. Dieser äußerst weitreichende Vertrag zwingt staatliche Regulierung in ein dauerhaftes neoliberales Korsett. Dabei kommt ihm die wichtige Funktion zu, die auf niedrigeren Ebenen vollzogenen Liberalisierungen – so auch jene des Europäischen Binnenmarkts – zu multilateralisieren und damit im internationalen Rahmen festzuschreiben.

Wesentliches Ziel des GATS ist die „fortschreitende Liberalisierung“ sämtlicher Dienstleistungen, was mittels regelmäßiger Verhandlungsrunden erreicht werden soll. Die

⁴ Weitreichender ist die im Verfassungsentwurf geplante Neuregelung der Handelspolitik (vgl. Kapitel 3).

⁵ Nach Artikel 16, der erst 1999 mit dem Amsterdamer Vertrag in den EG-Vertrag aufgenommen wurde, tragen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten dafür Sorge, „dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können“.

gegenwärtige GATS-Runde wurde im Jahr 2000 begonnen und sollte ursprünglich bis zum 1. Januar 2005 – dem angestrebten Ende der Welthandelsrunde der WTO – zum Abschluss kommen. Nach dem Scheitern der letzten WTO-Ministerkonferenz im September dieses Jahres in Cancún, gilt dieser Zeitplan aber als wenig realistisch. Aufgrund der Vergemeinschaftung der Handelspolitik führt die Europäische Kommission die GATS-Verhandlungen im Auftrag der EU-Mitgliedstaaten, wobei auf deutscher Seite das Wirtschaftsministerium federführend ist.

Die Lobbyisten

Die Entdeckung von Dienstleistungen als Gegenstand der Handelspolitik geht nicht nur auf das Konto der Lobbybemühungen transnationaler Konzerne, sondern auch auf die in den 70er Jahren in Regierungskreisen erwachende Erkenntnis, dass es einen zunehmenden grenzüberschreitenden Austausch in solchen Dienstleistungsbereichen wie der Telekommunikation, dem Finanzsektor oder der Unternehmensberatung gibt. Im Unterschied zu klassischen Definitionen von Dienstleistungen (vor allem die Vorstellung von Gleichzeitigkeit und Unmittelbarkeit von Erbringung und Konsum) trat deren Warencharakter stärker ins Bewusstsein. Nach diesem Perspektivwechsel „waren Dienstleistungen produktiv, messbar, separierbar, lagerfähig und grenzüberschreitend. Sie umfassten eine kohärente Klasse von Tätigkeiten, die von nicht-tarifären Hindernissen betroffen waren“ (Drake/Nicolaidis 1992). Um all jenen „nicht-tarifären“ Hindernissen – von Umweltnormen über Arbeitsstandards bis zu öffentlichen Monopolen – zu Leibe zu rücken, formierte sich eine Koalition zugunsten eines internationalen Dienstleistungsvertrags. Dieser sollte im Rahmen der 1986 begonnenen Welthandelsrunde (sog. Uruguay-Runde) in die internationale Handelsordnung integriert werden. Mitglieder dieser Koalition waren RegierungsvertreterInnen der USA, Europas und Japans, HandelsexpertInnen aus der Wissenschaft und internationalen Institutionen und Teile der Dienstleistungsindustrie.

Schon im Jahr 1982 wurde mit der Coalition of Service Industries (CSI) der sicherlich schlagkräftigste Verband der US-amerikanischen Dienstleistungsindustrie aus der Taufe gehoben. Die Initiatoren kamen in erster Linie aus dem Finanzsektor. Wichtige Gründungsmitglieder waren der Versicherungsriese American International Group (AIG), das Bankhaus Citicorp und American Express. CSI organisierte einen intensiven Lobbyfeldzug, knüpfte enge Kontakte zu Kongressabgeordneten, initiierte Anhörungen, organisierte Workshops und Kongresse und sponserte geeignete WissenschaftlerInnen. Wichtige Lobbyorganisationen, die sich diesseits des Atlantiks in die Uruguay-Runde einmischten, waren der europäische Arbeitgeberverband UNICE (Union of Industrial and Employers Confederation of Europe) und der European Round Table of Industrialists ERT (van Apeldoorn 2000).

Nach langen Verhandlungen wurde die Uruguay-Runde im Dezember 1993 zum Abschluss gebracht und bei einer Regierungskonferenz am 15. April 1994 in Marrakesch das 22.000 Seiten umfassende Vertragswerk unterzeichnet. Wichtigste Ergebnisse sind die Gründung der WTO, die Einrichtung eines mit Sanktionsgewalt ausgestatteten Schiedsgerichts sowie eine

Reihe neuer Verträge, darunter das GATS. Derzeit sind 148 Staaten Mitglied der WTO, rund 30 weitere befinden sich in Aufnahmeverhandlungen.

Zugriff auf öffentliche Dienste: Die Regeln des GATS

Die Reichweite des GATS ist atemberaubend. Rund 160 Dienstleistungssektoren fallen in seinen Regelungsbereich. Ein Blick in die GATS-Klassifikation zeigt ferner, dass dazu auch sämtliche Aufgaben gehören, die in vielen Ländern nach wie vor von öffentlichen Unternehmen oder im öffentlichen Auftrag erbracht werden: Telekommunikation, Post, Radio, Fernsehen, Bildung, Gesundheit, Müllabfuhr, Klärwerke, Theater, Museen, Büchereien, Archive, Nah- und Fernverkehr, Kranken- und Rentenversicherung.

Unklar ist, welche öffentlichen Aufgaben nicht unter die GATS-Bestimmungen fallen. Gern verweisen WTO und EU auf die Klausel des GATS Artikels I.3(b), wonach Dienstleistungen, die „in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht“ werden, von der Liberalisierung ausgenommen seien. Allerdings dürfen solche hoheitlichen Aufgaben laut Artikel I.3(c) „weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht“ werden. Da in fast allen öffentlichen Bereichen private Anbieter mit öffentlichen konkurrieren, nimmt diese „Hoheitsklausel“ kaum eine Leistung vom Zugriff des Vertrages aus.

Aufgrund der relativen Flexibilität des GATS war es allerdings erlaubt, nur punktuelle Liberalisierungen in einzelnen Sektoren vorzunehmen. Ferner konnte die Marktöffnung differenziert nach vier verschiedenen Erbringungsarten des Dienstleistungsverkehrs vorgenommen werden: grenzüberschreitende Lieferung (z.B. über das Internet), Konsum im Ausland (z.B. im Tourismus), kommerzielle Präsenz (d.h. ausländische Direktinvestitionen) und befristete Arbeitsmigration. Jedes WTO-Mitglied trug seine Liberalisierungsverpflichtungen schließlich in eine eigene Länderliste ein, die in Genf zu hinterlegen war. Insofern gibt es einen Flickenteppich unterschiedlich weitreichender GATS-Verpflichtungen seitens der WTO-Mitglieder. Aufgrund der Vergemeinschaftung der Handelspolitik hinterlegten die EU-Staaten eine gemeinsame Liste.

Unabhängig von konkreten Liberalisierungen gilt für alle GATS-Sektoren das sogenannte Meistbegünstigungsprinzip. Dies verlangt, dass die Dienstleistungserbringer aller WTO-Mitglieder grundsätzlich gleich zu behandeln sind. Eine Diskriminierung zwischen den WTO-Staaten soll also vermieden werden.⁶ Wird ein Dienstleistungssektor einmal geöffnet, gelten zusätzlich die Regeln des Marktzugangs und der Inländerbehandlung. Erstere verbietet eine Reihe quantitativer Beschränkungen der Investitionstätigkeit (z.B. Deckelungen ausländischer Kapitalbeteiligungen), letztere verlangt Wettbewerbsgleichheit für in- und ausländische sowie

⁶ Das GATS enthält allerdings eine wichtige Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip für regionale Integrationsabkommen (Art. V). Diese Ausnahme ist z.B. für die Europäische Union von Bedeutung, da sie verhindert, dass das hohe Liberalisierungsniveau innerhalb des Europäischen Binnenmarkts umstandslos auch Drittstaaten außerhalb der EU gewährt werden müsste (zur Liberalisierung von Dienstleistungen im Europäischen Binnenmarkt siehe: Fritz/Scherrer 2002a: 29f.).

öffentliche und private Anbieter. Das GATS ähnelt in dieser Hinsicht dem EG-Vertrag. Die formelle Gleichstellung öffentlicher und privater Unternehmen ignoriert die Spezifik öffentlicher Einrichtungen und schwächt sie mithin.

Nach GATS Artikel XVII.1 muss jedes Mitglied ausländischen Anbietern eine Behandlung gewähren, „die nicht weniger günstig ist, als die, die es seinen eigenen *gleichen* Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern gewährt“. Diese Formulierung wirft kritische Fragen auf. Denn es gibt weder im GATS noch in anderen WTO-Verträgen Hinweise darauf, wie die „Gleichheit“ von Dienstleistungen bzw. ihrer Erbringer zu bestimmen wäre. Zum Beispiel vergeben sowohl öffentliche als auch private Banken Kredite, erstere vermehrt an den lokalen Mittelstand, letztere bevorzugt an Großkunden. Sind deswegen öffentliche und private Banken „gleiche“ Dienstleister, nur weil beide Kredite vergeben? Nach der handelspolitischen Doktrin der „Gleichheit“ zumindest dürften sie nicht unterschiedlich behandelt werden. Ähnlich unklar ist, inwieweit zwischen Anbietern differenziert werden darf, die zwar eine gleiche Dienstleistung erbringen (z.B. Stromversorgung), dies aber auf verschiedene Weise tun (Stromversorgung aus AKWs oder erneuerbaren Energien).

Subventionen: Alle oder keiner

Auch das GATS kennt eine Reihe von Wettbewerbsregeln, die ebenfalls blind für die spezifischen Anforderungen der Daseinsvorsorge sind. Artikel VIII verlangt, dass Monopolisten nicht gegen die Meistbegünstigungsklausel und gegen die spezifischen Liberalisierungsverpflichtungen verstoßen. Allerdings finden sich keinerlei Hinweise auf mögliche Gründe, die Monopolstellungen auch rechtfertigen könnten, seien dies natürliche Monopole (also netzgebundene Dienste wie Schienenverkehr oder Wasserversorgung) oder der Schutz öffentlicher Güter. Daneben sieht das GATS gemäß Artikel XIII auch für das öffentliche Beschaffungswesen die Entwicklung verbindlicher Richtlinien vor, was bisher aber noch nicht gelang (Evenett/Hoekman 2000).

Ferner verlangt Artikel XV die Aushandlung verbindlicher Subventionsbestimmungen. Diesbezügliche Verhandlungen führten bisher ebenfalls noch zu keinem Ergebnis. Allerdings fallen Subventionen auch jetzt schon unter das GATS. Wurden in den Länderlisten Verpflichtungen bei der Inländerbehandlung übernommen und Subventionen nicht explizit ausgeklammert, so sind diese auch ausländischen und privaten Anbietern zu gewähren (WTO 1996). Ferner lassen sich Subventionen ebenfalls nicht unter Verweis auf die Hoheitsklausel des Artikels I.3(b) ausnehmen. Dieses erläuterte das WTO-Sekretariat am Beispiel öffentlicher Krankenhäuser. Demnach besteht der Krankenhaussektor in den meisten Ländern aus „Einrichtungen im staatlichen und privaten Besitz, die beide kommerziell tätig sind, da sie Patienten bzw. deren Versicherungen die Behandlungskosten in Rechnung stellen“ (WTO 1998: 11). Wurden hier GATS-Verpflichtungen übernommen, fallen „Subventionen und ähnliche ökonomische Vergünstigungen“ unter die Verpflichtung zur Inländerbehandlung. Schon bei Erhebung von Gebühren laufen öffentliche Gesundheitsdienste also Gefahr, als Konkurrenten privater interpretiert zu werden. In diesem Fall wäre auch den Privaten der vollständige Zugang zu sämtlichen staatlichen Unterstützungsmaßnahmen zu gewähren (Waghorne 2000: Annex 4). Da die Gebührenerhebung in zahlreichen Bereichen kommunaler

Daseinsvorsorge üblich ist – von der Volkshochschule bis zur Müllbeseitigung – hat diese Interpretation weitreichende Implikationen.

Die EU ließ in ihre GATS-Liste allerdings zwei Ausnahmen eintragen: einerseits dürfen Dienstleistungen, „die als öffentliche Aufgaben betrachtet werden“ weiter geschützt werden, andererseits kann auch „der Anspruch auf Subventionen“ auf in der EU niedergelassene juristische Personen beschränkt werden (EG 1994). Allerdings auch hier gilt: Sollten EU-Staaten in einzelnen Dienstleistungssektoren Verpflichtungen bei der Inländerbehandlung übernommen haben, ohne Subventionen explizit auszunehmen (dies ist vielfach der Fall), greifen auch diese beiden Ausnahmen nicht. Hinzu kommt, dass mehrere WTO-Mitglieder in der aktuellen GATS-Runde die „Forderung nach teilweiser oder vollständiger Streichung der EU-Vorbehalte“ erhoben haben (BMWi, Schreiben vom 8.8.2002).

Schranken für Gemeinwohlverpflichtungen

Das GATS begrenzt ferner die Möglichkeit, Dienstleistern bestimmte Gemeinwohlverpflichtungen aufzuerlegen. Artikel VI über „innerstaatliche Regulierung“ schreibt vor, dass „nationale Qualifikationserfordernisse und -verfahren, technische Normen und Zulassungserfordernisse“ keine „unnötigen Hemmnisse“ für den Dienstleistungshandel darstellen. Diese staatlichen Regulierungen sollen auf „objektiven und transparenten Kriterien“ beruhen und nicht belastender sein als nötig, um die Qualität einer Dienstleistung sicherzustellen. Um überprüfen zu können, ob Gemeinwohlaufgaben „unnötige“ Handelsbarrieren errichten, ist in den GATS-Vertrag ein sogenannter „Notwendigkeitstest“ eingelassen (WTO 1999). Auf dessen Grundlage könnten die WTO-Richter im Streitfall urteilen, ob eine staatliche Maßnahme „notwendig“ ist, oder gegebenenfalls durch eine weniger handelsbeschränkende Maßnahme zu ersetzen wäre. Die naheliegende Befürchtung ist, dass dieser Mechanismus einen Abwärtswettlauf bei Standards und Auflagen stimulieren kann.

Grundsätzlich können eine ganze Reihe von Gemeinwohlaufgaben an einem Notwendigkeitstest scheitern, denn das GATS kennt in seinen Artikeln XIV und XX nur sehr wenige Ausnahmetatbestände. Dazu gehören Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Moral, zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie zur Wahrung der Sicherheit. Weitergehende Arbeits- und Sozialstandards sind dem Vertrag aber fremd. So kennt er weder die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO, noch eine der Europäischen Entsenderichtlinie ähnliche Regelung. Letztere schreibt vor, dass die Vergabe öffentlicher Bauaufträge von der Einhaltung ortsüblicher Tarifverträge abhängig zu machen ist.

Um aber Entwarnung zu signalisieren, schreibt das WTO-Sekretariat in seiner Broschüre „GATS – Facts and Fiction“, dass eine Regierung nur im Fall einer WTO-Klage in die Situation käme, eine Rechtsvorschrift rechtfertigen zu müssen (WTO 2001: 16). Dies ist allerdings nur die halbe Wahrheit, denn WTO-Klagen stellen nur den Extremfall dar. Selbstverständlich wird erwartet, dass die Mitglieder ihre Gemeinwohlverpflichtungen möglichst handelsneutral ausgestalten. Um diesen Prozess auch jenseits der Streitschlichtung zu befördern, enthält das GATS zudem den Artikel III über Transparenz. Danach sind alle

Maßnahmen, die den Dienstleistungshandel betreffen, zu veröffentlichen. Einmal im Jahr muss die WTO über die Änderungen diesbezüglicher Gesetze, Vorschriften oder Verwaltungsrichtlinien unterrichtet werden. Zudem sind nationale Auskunftsstellen einzurichten.

Perspektivisch dürfte sich die kaum mögliche Reversibilität als gewichtiges Problem erweisen. Möchte ein WTO-Mitglied zum Beispiel nach einem Regierungswechsel Verpflichtungen im Rahmen des GATS ändern oder zurücknehmen, muss es mit anderen Mitgliedern, die dies wünschen, Verhandlungen über Ausgleichsmaßnahmen aufnehmen. Scheitern diese Verhandlungen kann das geschädigte Mitglied gemäß GATS Artikel XXI vor dem WTO-Schiedsgericht klagen. Bekommt es Recht zugesprochen, kann es z.B. Strafzölle auf die Exporte des unterlegenen Landes erheben. Der Revision bestehender Verpflichtungen legen sich also hohe Hürden in den Weg. Ein wesentlicher Zweck des Vertrags liegt insofern darin, Privatisierungen fest zu verankern und ihre Rücknahme mit hohen Kosten zu versehen (Fritz/Scherrer 2002).

Der Verhandlungsstand: Vorwärts immer, rückwärts nimmer

Im Rahmen der vertragsgemäßen Neuverhandlung des GATS übermittelten die WTO-Mitglieder einander seit Juli 2002 konkrete Liberalisierungsforderungen (sogenannte Requests). Die EU schickte umfängliche und differenzierte Forderungslisten an 109 Staaten, mehrheitlich Entwicklungsländer. Sie verlangt Liberalisierungen in bis zu 12 Sektoren, darunter Telekommunikation, Post- und Kurierdienste, Tourismus, Verkehr, Finanzdienstleistungen, Bau- und Umweltdienstleistungen, Wasserversorgung und Energie. Ferner richtete die EU an die USA eine punktuelle Forderung für privat finanzierte höhere Bildungsdienstleistungen. Die EU selbst erhielt bisher Forderungen von 38 Ländern (BMWA 2003a).

Auf Grundlage der erhaltenen Forderungen sind seit Ende März 2003 Liberalisierungsangebote (sogenannte Offers) zu unterbreiten. Die Europäische Union veröffentlichte am 29. April ihr erstes Angebot (vgl. European Commission 2003). Neue sektorspezifische Verpflichtungen sind u.a. im Bereich Post-/Kurierdienste, Umweltdienstleistungen, Finanz- und Verkehrsdienstleistungen vorgesehen. Ferner machte sie zahlreiche Zugeständnisse für Entsendekräfte. In den Bereichen Bildungs-, Gesundheits- und soziale Dienstleistungen sowie kulturelle und audiovisuelle Dienstleistungen gibt es keine über die bereits bestehenden Verpflichtungen hinausgehenden Angebote. Trinkwasser- und Energieversorgung sind ebenfalls nicht enthalten, obwohl die EU von zahlreichen Ländern die Liberalisierung dieser Sektoren zugunsten hiesiger Multi-Utility-Firmen forderte.

Welche Bereiche allerdings tatsächlich im Laufe der GATS-Runde geopfert werden, ist noch nicht absehbar. Dank des Scheiterns der Ministerkonferenz von Cancún wird der ursprünglich angepeilte Abschluss der GATS-Runde zum Ende kommenden Jahres nicht mehr haltbar sein. Üblicherweise kommt es aber erst gegen Ende derartiger Runden zu umfassenderen Paketlösungen. Welche Sektoren in derartige Pakete hineingeraten, ist schwer herauszufinden. Die staatlichen Unterhändler halten sich bedeckt und konsultieren erfahrungsgemäß bestenfalls die Industrie. Die Bundestagsfraktionen von SPD und Grünen brachten daher in

einem gemeinsamen Antrag "schwerwiegende Bedenken" gegen das EU-Angebot vor und sprachen erstmals in der Geschichte des Bundestags einen Parlamentsvorbehalt aus. Die Bundesregierung wird aufgefordert, kein bindendes Votum bezüglich des Europäischen GATS-Angebotes abzugeben, solange die Willensbildung des Parlaments nicht abgeschlossen ist (Deutscher Bundestag 2003).

Konvent: vollständige Verlagerung der Handelspolitik nach Brüssel

Der Konvent plant ein deutlich verändertes Verfahren für die Aushandlung und Annahme von Handelsverträgen, welches auch das GATS betreffen würde. Nach dem Verfassungsentwurf sollen diese Entscheidungen zukünftig vollständig auf die europäische Ebene verlagert werden (Europäischer Konvent 2003). Noch müssen Handelsabkommen aufgrund einer Ausnahmeklausel des EG-Vertrags sowohl vom Rat der Handelsminister als auch von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Der Konvent aber schlägt vor, die nationale Ratifizierung zu streichen. Hierzulande dürfte der Bundestag dann nicht mehr über die gegenwärtig neu verhandelten WTO-Verträge einschließlich GATS mitentscheiden. Darüber würden nur noch der Ministerrat und – wenn entsprechende Rechtsauffassungen Bestand haben sollten – das Europäische Parlament befinden (ausführlicher dazu: Fritz 2003).

Mit Wegfall der nationalen Ratifizierung von Handelsverträgen, die wie im Fall des GATS sensible öffentliche Daseinsvorsorgeleistungen betreffen können, unterminiert der Konvent das im Verfassungsentwurf bestätigte Subsidiaritätsprinzip. Damit sinken nicht nur die Einflussmöglichkeiten für lokale und nationale Parlamente, sondern auch für nationale zivilgesellschaftliche Gruppen wie Gewerkschaften oder soziale Bewegungen. Dagegen wächst der Handlungsspielraum der Handels- bzw. Wirtschaftsministerien. Sie können sich in noch stärkerem Maße gegen demokratische Kontrolle immunisieren. Ob dieser Demokratieverlust durch eine mögliche Beteiligung des Europäischen Parlaments aufgewogen wird, ist fraglich. Allerdings ist nach der gescheiterten Regierungskonferenz vom Dezember 2003 ungewiss, ob der Verfassungsentwurf überhaupt in dieser Form von den Mitgliedstaaten angenommen werden wird.

5. EU und GATS: Konzertierte gegen öffentliche Dienste

Der Europäische Binnenmarkt und das Dienstleistungsabkommen GATS stellen zwei sich ergänzende Liberalisierungsebenen dar, die einen gleichgerichteten Druck auf die öffentliche Bereitstellung sämtlicher Daseinsvorsorgeleistungen ausüben. Sie verfügen hierfür über ein in weiten Teilen ähnliches rechtliches Instrumentarium, wenn auch das GATS noch lang nicht so weit entwickelt ist wie der Binnenmarkt. Hervorzuheben sind die Vorschriften zum Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern, zur Vergabe von Subventionen und öffentlichen Aufträgen sowie zur Definition handelskonformer Gemeinwohlverpflichtungen. Ferner unterwerfen beide Regime unter dem Stichwort der „Transparenz“ die staatliche Regulierung einer rigiden Kontrolle. Auf beiden Ebenen schließlich wurden effektive Streitbeilegungs- und Sanktionsmechanismen etabliert. Zur

ideologischen Formierung des Binnenmarkts und des GATS gehört, dass beidesmal die Neutralität hinsichtlich der Eigentumsform (öffentlich oder privat) kodifiziert wurde, de facto aber vielfältige Dynamiken des öffentlichen Ausverkaufs am Werke sind.

Daneben entfalten Binnenmarkt und GATS spezifische Wechselwirkungen. So fordern außereuropäische Anbieter bestehende Lücken der Binnenmarktliberalisierung über den Weg der GATS-Verhandlungen heraus, so im Bereich der Transportdienstleistungen, der audiovisuellen Medien, des Bildungswesens oder der Post- und Kurierdienste. Über das GATS sind zudem im EU-Rahmen etablierte Schutzmechanismen wie das Vorsorgeprinzip oder die Europäische Entsenderichtlinie angreifbar.

Ferner lässt sich immer wieder beobachten, dass RegierungsvertreterInnen innenpolitisch konfliktive Themen in laufende Verhandlungen auf EU- oder WTO-Ebene einbringen, oftmals ohne vorherige demokratische Entscheidungsfindung. Dies gilt aktuell beispielsweise für Vorschläge zur weiteren Liberalisierung des Bildungswesens oder der Wasserversorgung. Die „transnationale Klasse“ von Ministerialbeamten, Wirtschaftslobbyisten und HandelsexpertInnen entwickelt dabei immer größeres Geschick, die verschiedenen Regulierungsebenen gegeneinander auszuspielen. Sind dann erst einmal Fakten im Binnenmarkt oder in der WTO geschaffen, benutzt die Politik sie wiederum zur Legitimation weiterer Privatisierungsmaßnahmen. Der mächtige Lobbyverband „European Services Forum“ begrüßt diese antidemokratischen Tendenzen ausdrücklich, da sie „den Spielraum für politisch motivierte Debatten auf der nationalen Ebene verringern“ (ESF 2000).

Etwaige Forderungen nach Rücknahme einzelner Privatisierungsmaßnahmen können in der Folge mit Verweis auf Binnenmarkt- und GATS-Verpflichtungen abgewiesen werden. Eine Wiedergewinnung staatlicher Regelungskompetenzen auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene ist im Prinzip nicht vorgesehen. Das Subsidiaritätsprinzip wird ausgehöhlt, indem die Rahmenbedingungen für die Versorgung mit öffentlichen Diensten ausschließlich auf höherer Ebene gesetzt werden. Diese aber folgen den Vorgaben eines dogmatischen Austeritätskurses mitsamt Haushaltskonsolidierung und Ausverkauf der öffentlichen Grundversorgung.

Zuguterletzt schreiben Binnenmarkt und GATS die bereits vollzogenen Liberalisierungen dauerhaft im supranationalen und multilateralen Rahmen fest. Sie erfüllen damit die Funktion eines „lock in“, das heißt einer politisch-rechtlichen Verankerung neoliberaler Praktiken, die den Unternehmen auch in der Zukunft Verwertungssicherheit bei der Erbringung öffentlicher Aufgaben verschafft (Gill 2002). Es bleibt die kritische Frage, ob es gelingen kann, diesem Prozess demokratische Alternativen entgegen zu setzen, die nicht privaten Eigentumsrechten, sondern umfassenden sozialen Rechten zur Durchsetzung verhelfen.

6. Literatur:

- Apeldoorn, Bastiaan van, 2000: Transnationale Klassen und europäisches Regieren: Der European Round Table of Industrialists, in: Bieling/Steinhilber 2000: 189-221.
- BDI, 2000: Deckmantel Daseinsvorsorge. Vorfahrt für die Privatwirtschaft – Vorteil für die Verbraucher. Bundesverband der Deutschen Industrie, Dezember, Berlin.
- Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hrsg.), 2000: Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie, Münster.
- BMWA, 2003: Public Private Partnership. Ein Leitfaden für öffentliche Verwaltung und Unternehmer. Dokumentation. Herausgeber: Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung und Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2. Auflage 2003, Eschborn.
- BMWA, 2003a: WTO-Dienstleistungsverhandlungen, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Papier verteilt bei der 15. Gesprächsrunde mit NRO am 14.8.03 in Berlin.
- Deutscher Bundestag, 2003: Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen "GATS-Verhandlungen - Transparenz und Flexibilität sichern", 12. März, Drucksache 15/576.
- Drake, William J. und Kalypso Nicolaidis, 1992: Ideas, interests, and institutionalization: „trade in services“ and the Uruguay Round. In: International Organization, Vol. 46, Nr. 1, Winter 1992, S. 37-100.
- EG, 1994: Die Europäischen Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten. Liste der spezifischen Verpflichtungen. Bundesgesetzblatt, Jg. 1994, Teil II, Nr. 40, 9. November, 1678-1729, Bonn.
- EuGH, 2003: Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 24. Juli 2003, Altmark Trans, Rechtssache C 280/00.
- Europäische Kommission, 2003: Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, 21. Mai, KOM(2003) 270 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission, 2003a: Binnenmarktstrategie. Vorrangige Aufgaben 2003 bis 2006. 7. Mai, KOM(2003) 238 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission, 2003b: Binnenmarkt: 10-Punkte-Plan der Kommission – damit es Europa besser geht. 7. Mai, IP/03/645, Brüssel.
- Europäischer Konvent, 2003: Vertrag über eine Verfassung für Europa. Entwurf, 18. Juli, CONV 850/03.
- European Commission, 2000: Commission Directive 2000/52/EC of 26 July 2000, in: Official Journal of the European Communities, 29.7.2000, L 193, 75-78.
- European Commission, 2003: Trade in Services: Conditional Offer from the EC and its Member States (hereinafter the EC). Directorate-General for Trade, 29. April, Brüssel.
- ESF, 2000: The Temporary Movement of Key Business Personnel: Second Position Paper, European Services Forum, 24. Oktober, Brüssel.
- Evenett, Simon J./Bernard M. Hoekman, 2000: Government Procurement of Services and Multilateral Disciplines, in: Pierre Sauvé and Robert M. Stern (ed.), GATS 2000. New Directions in Services for Trade Liberalization, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 143-164.

- Fritz, Thomas, und Christoph Scherrer, 2002a: GATS: Zu wessen Diensten?, Öffentliche Aufgaben unter Globalisierungsdruck, Hamburg: VSA.
- Fritz, Thomas, 2003: Kompetenzverlagerung nach Europa. Die Vorschläge des Europäischen Konvents für die Gemeinsame Handelspolitik. Manuskript, 23. Juli, www.blue21.de/handel
- Gill, Stephen, 2002: Privatization of the State and Social Reproduction? GATS and New Constitutionalism. Draft Paper, präsentiert bei dem Workshop "GATS: Trading Development?", 20.-21. September, University of Warwick, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, Coventry.
- Hall, David, 2001: EU competition policies and public services. Public Services International Research Unit (PSIRU), London.
- Hall, David, 2003: EC Internal market strategy – implications for water and other public services. Public Services International Research Unit (PSIRU), Mai, London.
- Huffschild, Jörg, 1999: Politische Ökonomie der Finanzmärkte, Hamburg: VSA.
- OECD, 2002: Recent Privatisation Trends in OECD Countries, in: Financial Markets Trends, No. 82, Juni, 43-55.
- Pelizzari, Alessandro, 2001: Die Ökonomisierung des Politischen. New Public Management und der neoliberale Angriff auf die öffentlichen Dienste, Konstanz.
- Raza, Werner, 2001: Entstaatlichung lokaler öffentlicher Dienstleistungserbringung in der Europäischen Union. Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG), Arbeitspapier Nr. 21, Marburg.
- Salesse, Yves, 2002: Service public, entreprise publique et appropriation sociale. Fondation Copernic, Paris.
- VKU, 2003: Stellungnahme des Verbandes kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, 4. August, Köln.
- Waghorne, Mike, 2000: Health Services for Trade, Public Services International, 18. April, Ferney-Voltaire Cedex.
- WTO, 1996: Subsidies and Trade in Services. Note by the Secretariat, S/WPGR/W9, Genf.
- WTO, 1998: Health and Social Services. Background Note by the Secretariat. 18. September, S/C/W/50, Genf.
- WTO, 1999a: Application of the necessity test: issues for consideration. Informal Note by the Secretariat. 8. Oktober, Job No. 5929.
- WTO, 2001: GATS – Facts and Fiction. Genf.

Dieser Text erschien in leicht veränderter Form in:

Frank Lorenz/Günter Schneider (Hrsg.), 2004: Wenn öffentliche Dienste privatisiert werden. Herausforderungen für Betriebs- und Personalräte, Hamburg, VSA-Verlag.

Thomas Fritz: Mitglied des Vorstands von BLUE 21 und aktiv in den ATTAC Arbeitsgruppen „Welthandel“ und „Privatisierung“. Kontakt: Thomas.Fritz@blue21.de