

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

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

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

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

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

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

3.2 Liberalisierungsbestrebungen auf EU-Ebene

3.2.1 Einleitung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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