

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>3</sup> Ein Begriff den insb. die EU-Kommission verwendet, siehe Europäische Kommission 2003

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

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

### 3.2.3 Die marktwirtschaftliche Grundintention des EG-Vertrages

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

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

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