

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

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

3.2.3 Die marktwirtschaftliche Grundintention des EG-Vertrages

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

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

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

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

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

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

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

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