

Oliver Prausmüller/Alice Wagner (Hrsg.)

Reclaim Public Services

Bilanz und Alternativen zur
neoliberalen Privatisierungspolitik



VSA

Oliver Prausmüller/Alice Wagner (Hrsg.)
Reclaim Public Services

Oliver Prausmüller / Alice Wagner (Hrsg.)

Reclaim Public Services

Bilanz und Alternativen

zur neoliberalen Privatisierungspolitik

VSA: Verlag Hamburg

Die Publikation wurde finanziell durch das Netzwerk Wissenschaft der AK Wien unterstützt.



www.vsa-verlag.de

© VSA: Verlag 2014, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg
Alle Rechte vorbehalten

Druck- und Buchbindearbeiten: Beltz Bad Langensalza GmbH
ISBN: 978-3-89965-602-2

Inhalt

Oliver Prausmüller/Alice Wagner
**Reclaim Public Services. Zur Auseinandersetzung
um die Zukunft öffentlicher Dienstleistungen** 7

1. Privatisierung in der Kritik

Jörg Flecker
Was ist da schiefgegangen? 25
Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen
und die Qualität der Beschäftigung

David Hall
**Öffentlich-Private Partnerschaften –
die Lehren aus internationaler Erfahrung** 41

Werner Raza
**Öffentliche Dienstleistungen in internationalen Handelsabkommen:
Erfahrungen aus der GATS-2000-Debatte** 65

2. Aktuelle Arenen der Auseinandersetzung

Heide Rühle
**EU-Richtlinie zu Dienstleistungskonzessionen:
Liberalisierung des Wassers wurde verhindert** 89

Joseph Zacune/Sol Trumbo Vila
**Die Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen
im Europa der Austerität** 110

Markus Krajewski
**»GATS plus«: Öffentliche Dienstleistungen in Freihandels-
und Investitionsabkommen der Europäischen Union** 132

3. Alternativen für die Zukunft öffentlicher Dienstleistungen

Roland Atzmüller

Die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates in der Krise 159

Soziale Sicherungssysteme und öffentliche Dienstleistungen
in der Austerität

Judith Schacherreiter

Öffentliche Dienstleistungen im Lichte der Commons-Debatte 179

Zur Verteidigung der Gemeingüter am Beispiel der Wasserversorgung

Martin Pigeon

Wasser: Rekommunalisierung eines lebenswichtigen Bereichs 195

Claudia Falk/Thorsten Schulten

**Rekommunalisierung und Gewerkschaften –
ein spannungsgeladenes Verhältnis** 216

Christoph Hermann

Der Kampf um öffentliche Dienstleistungen 238

Die Autorinnen und Autoren 259

Oliver Prausmüller/Alice Wagner

Reclaim Public Services: Zur aktuellen Auseinandersetzung um die Zukunft öffentlicher Dienstleistungen

Einleitung

Geht es um die Zukunft öffentlicher Dienstleistungen, sind in Europa derzeit zwei widerstreitende Entwicklungen anzutreffen. BefürworterInnen eines neuerlichen Privatisierungsschubs stützen sich insbesondere auf die »Politik der leeren Kassen« und die rigiden Sparauflagen, die vielfach in verschärfter Form auf die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008ff. gefolgt sind. Aus dieser Perspektive stellt die Krise gleichsam einen Hebel dar, den Wunsch nach erweiterten Anlage- und Geschäftsfeldern in der Daseinsvorsorge zu verwirklichen. Zugleich lässt sich nicht ausblenden, dass die in den 1980er Jahren losgetretene Euphorie zur Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen vielerorts verebbt ist. Den markantesten Gegenakzent bilden hier die Konsequenzen, die bisweilen vor allem auf kommunaler Ebene aus negativen Erfahrungen mit z.B. Versorgungssicherheit, Dienstleistungsfinanzierung und -qualität gezogen worden sind: Die vermehrte Rückführung von Leistungen der Daseinsvorsorge in Bereichen wie etwa Wasserver- und Abwasserentsorgung, Energie oder Verkehr in die öffentliche Hand lässt von einer wichtigen »Gegenbewegung« (Matecki/Schulten 2013) bis zur »Renaissance der Kommune« (Broß/Engartner 2013) sprechen. Es ist unmittelbar offen, für welche dieser widerstreitenden Entwicklungen die Krise 2008ff. längerfristig gesehen ein Momentum darstellt: Kann durch die Abwälzung der Krisenkosten auf die öffentlichen Haushalte gerade auch die Vision eines minimalisierten öffentlichen Dienstleistungssektors neuerlich auf den Weg gebracht werden? Oder kommt die Wahrnehmung einer umfassenderen Krise der Liberalisierungs- und Privatisierungsideologie der letzten Jahrzehnte zum Durchbruch? Dann wären die – keineswegs nur in Europa beobachtbaren¹ – Rückführungen ehemals

¹ Vgl. z.B. für den Bereich der Wasserversorgung die laufenden Aktualisierungen des »Water Remunicipalisation Tracker« unter www.remunicipalisation.org/ sowie die Dokumentationen des »Municipal Services Project« unter www.municipalservicesproject.org/.

privatisierter Dienstleistungen in die öffentliche Hand Einstiegsprojekte in eine grundlegendere Kehrtwende, die Motive der demokratischen, sozialen und ökologischen Tragfähigkeit in den Mittelpunkt eines neu entstehenden Entwicklungsmodells stellt.

Diese Widersprüche führen zu Auseinandersetzungen, die weit über den konventionellen nationalstaatlichen Rahmen hinausweisen. Während Entscheidungen zur Erbringung, Organisation und Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen bis in die 1990er Jahre kaum mit dem Entwicklungsweg der Europäischen Union kollidierten, stellt sich ihre Binnenmarkt-, Fiskal- und Globalisierungspolitik zunehmend auch für die Daseinsvorsorge als »neoliberale Handlungsarena und Kampffeld für progressive Politik« dar (Bieling 2003, Bieling/Deckwirth/Schmalz 2009, Raza 2009). Dafür finden sich die aktuellsten Bezüge beispielsweise in den zuletzt gescheiterten Versuchen, die Wasserversorgung im Zuge der so genannten EU-Konzessionsrichtlinie unter verstärktem Druck zur Marktöffnung zu setzen, oder dem rezenten Vorhaben, auch Leistungen der Daseinsvorsorge im Rahmen des EU-USA-Freihandels- und Investitionsschutzabkommens »TTIP« und im parallel verhandelten Folgeprojekt zum WTO-Dienstleistungsabkommen GATS, dem so genannten Trade in Services Agreement »TiSA«, zur Verhandlungsmasse offensiver kommerzieller Interessen zu machen (vgl. dazu den Folgeabschnitt). Zwar ist dieser spezifische Fokus der EU-Politik auf öffentliche Dienstleistungen alles andere als neu. Dieser wettbewerbsorientierte Bias war schon vor der Krise vorherrschend und findet sich in seinen Grundsätzen bereits in den Anfängen des EU-Primärrechts.

Doch während positive Beispiele für ein Umdenken auf EU-Ebene bislang spärlich sind, zeigt sich insbesondere seit den 1990er Jahren ein erweiterter Zugriff des EU-Binnenmarkt- und Wettbewerbsrechts auf die Handlungsspielräume zur Erbringung, Organisation und Finanzierung der öffentlichen Daseinsvorsorge. Dadurch ist eine wiederkehrende Dynamik zwischen fortschreitenden Liberalisierungsprojekten, ihrer teilweisen Abschwächung nach Protest und ihrer neuerlichen Aufnahme zu beobachten (Wagner 2013). Hier reihen sich auch neuere Reorganisationsprojekte wie z.B. die EU-Konzessionsrichtlinie in ein historisch durchwachsenes Konfliktfeld ein, das durch den Widerstreit zwischen der ordnungspolitischen Orientierung auf Wohlfahrtsstaatlichkeit, auf (Binnen-)Markt und Wettbewerb sowie den Handlungskompetenzen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten dimensioniert ist (Krajewski 2013). Diese Konflikte setzen sich auf erweiterter Stufenleiter in der Handels- und Investitionsschutzpolitik der Europäischen Union fort. Der Aufbau eines globalisierten Dienstleistungsmarktes kraft internationaler Freihandelsabkommen führt dabei auf besonders markante

Weise vor Augen, wie ungleichgewichtet öffentliche Interessen gegenüber den expansiven Interessen transnationaler Dienstleistungskonzerne verhandelt werden. Damit sind nicht nur die wiederholten Kritiken an der Intransparenz und dem privilegierten Zugang unternehmenszentrierter Lobbynetzwerke in der Ausgestaltung der EU-Handels- und Investitionsschutzpolitik angesprochen. Letztlich spiegeln Projekte wie das WTO-Dienstleistungsabkommen GATS (1995ff.) und jüngste Neuauflagen wie »TiSA« (2012ff.) und »TTIP« (2013ff.) die wiederholten Versuche, das Leitbild minimalisierter Wohlfahrtsstaatlichkeit gerade auch auf dem Weg völkerrechtlich bindender Verträge gegenüber EU-Drittstaaten zu forcieren. Sind langfristige Liberalisierungsverpflichtungen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge gegenüber EU-Drittstaaten einmal verankert, gelten diese gegenüber demokratischen Zugriffen als weitgehend immunisiert. Dieser Politikansatz des »neuen Konstitutionalismus« erweist sich nicht zuletzt vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen zur Rückführung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge in die öffentliche Hand als folgenreich: Denn ein politischer Kurswechsel kann damit so teuer wie möglich gemacht werden, politisch-demokratische Handlungsspielräume treten im Sinne einer marktkonformen Demokratie gegenüber der Verpflichtung zu »einmal privat – immer privat« in den Hintergrund (Sinclair 2014, Opratko/Prausmüller 2011).

Die Auseinandersetzung über die künftige Entwicklungsrichtung öffentlicher Dienstleistungen gestaltet sich damit nicht nur äußerst vielschichtig, sondern lässt sich zudem als ein zentraler Umschlagspunkt für die Diskussion über die Möglichkeiten und Grenzen eines fortschrittlichen europäischen Sozialmodells verstehen. Denn letzterem fehlt ohne neu gewonnene Handlungsspielräume für den transeuropäischen Ausbau öffentlicher Dienste die Basis (Huffschmid/Mazier 2009).

Vor diesem Hintergrund gilt der Schwerpunkt dieses Buches aktuellen Entwicklungen in der Binnenmarkt- und Freihandelspolitik der Europäischen Union. Welche Projekte und Strategien werden hier gegenwärtig verfolgt? Wo bestehen Kontinuitäten und Brüche in der europäischen Liberalisierungspolitik? Welche Unterschiede zeigen sich allenfalls aus einem globaleren Blickwinkel? Und: Welche Perspektiven und Gegenbewegungen lassen sich für die Zukunft öffentlicher Dienstleistungen und den Ausbau von Sozialstaatlichkeit ausmachen? Diese und andere Fragen wollen wir im Rahmen des Buches »Reclaim Public Services: Bilanz und Alternativen zur neoliberalen Privatisierungspolitik« (kurz: RPS) vertiefen und diskutieren.

1. Privatisierung in der Kritik

Die Erfahrungen mit den Wegen und Folgen der (De)Formierung öffentlicher Dienstleistungen sind nach mehr als zwei Jahrzehnten vertiefter Neoliberalisierung zwangsläufig reichhaltig. Umso mehr wird auch die Notwendigkeit hervorgestrichen, die institutionell-regulative Vielfalt und die unterschiedlichen Erscheinungsformen der damit verbundenen Reorganisationsprojekte im Blick zu behalten (vgl. Bieling/Deckwirth/Schmalz 2008, Hermann/Verhoest 2012, Brenner/Peck/Theodore 2014). Dafür nimmt der erste Abschnitt von RPS, »Privatisierung in der Kritik«, drei markante Erfahrungsbereiche als Ausgangspunkt.

Jörg Flecker widmet sich eingangs der Frage, was bei der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen insbesondere auch für die Qualität von Arbeits- und Beschäftigungsverhältnissen schiefgegangen ist. Vor dem Hintergrund der vergleichenden Analysen des europäischen Forschungsprojekts PIQUE (www.pique.at) zeigt sich: Entgegen den Beteuerungen wirtschaftsliberaler Promotoren in Politik und Mainstream-Ökonomie ging die Anzahl der Arbeitsplätze teils drastisch zurück. Eine Verschlechterung der Beschäftigungsbedingungen ist die Regel und vielfach Teil einer Geschäftsstrategie, die auf Lohndumping baut. Durch politische Interventionen wurden Märkte für Dienstleistungen geschaffen und zugleich ein Aushebeln bestehender Kollektivvertragssysteme befördert. Auch innerhalb der ehemaligen öffentlichen Monopolisten zeigt sich eine verstärkte Spaltung der Arbeitsbeziehungen: So kommen zu den Fragmentierungen der Tariflandschaft durch die Gefälle zwischen Stamm- und Randbelegschaften etwa die Entstehung kollektivvertragsfreier Zonen und die systematische Umgehung des Arbeitsrechts durch Scheinselbständigkeit hinzu. Während in der gegebenen Situation in Bemühungen um Verhandlungssysteme auf Branchenebene, sozialen Klauseln in der öffentlichen Auftragsvergabe und Maßnahmen gegen die Zergliederung der Beschäftigung auch innerhalb einzelner Unternehmen wichtige Ansatzpunkte gesehen werden, führt die vorherrschende Krisenpolitik zu einer skeptischen Einschätzung. Denn diese forciert eine Agenda »struktureller Reformen« des Arbeitsmarktes, die gerade auch bei der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen zu erheblichen Folgeproblemen geführt hat: Vermeidung von Mindestlöhnen, Dezentralisierung von Verhandlungssystemen, Abbau des Beschäftigungsschutzes usw. Dies verweist darauf, dass zwar im Bereich öffentlicher Dienstleistungen etwas für die Qualität der Arbeit schiefgelaufen ist, nicht aber für die dominanten Kräfte in der europäischen Politik. Diesen war es durch die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen nicht nur möglich, zentrale Leistungen

der Daseinsvorsorge für die Erzielung privater Gewinne zu öffnen, sondern auch eine Schwächung der kollektiven Arbeitsbeziehungen inklusive der kollektiven Lohnfindung als »Plus« für ihre Agenda »struktureller Reformen« zu verbuchen.

David Hall wendet sich in seinem Beitrag wiederum den Lehren aus internationalen Erfahrungen mit »Öffentlich-Privaten Partnerschaften« (ÖPP) zu. Diese kommen oftmals bei der Auslagerung einzelner öffentlicher Aufgabenbereiche an private Unternehmen – z.B. in der Form von Konzessionen – zum Einsatz und werden etwa im Rahmen der Weltbank oder der Europäischen Kommission als zentrales Finanzierungsinstrument für öffentliche Infrastrukturinvestitionen propagiert. Hall zeigt in diesem Zusammenhang eine Schiefelage zwischen negativen empirischen Befunden und fortgesetzter Förderung von ÖPP auf: Während die internationale Erfahrung der letzten 15 Jahre zeigt, dass es sich bei ÖPP um eine teure und ineffiziente Finanzierungsform für Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen handelt, werden diese ohne Unterlass von globalen Netzwerken aus Unternehmen, Beratungsforen und internationalen Institutionen forciert. In seiner Revue internationaler Erfahrungen mit ÖPP widmet sich der Beitrag auch den Verwerfungen im Vereinigten Königreich. Hier wird am Beispiel der so genannten Private Finance Initiative und der Londoner Transport-ÖPP verdeutlicht, welche Problemverkettungen letztlich zu einer Beendigung der Programme geführt haben. Zugleich zeigt der Beitrag, wie der Druck sowie Anreiz zum Einsatz von ÖPP in Europa im Zuge von Austeritäts- und Förderprogrammen zunimmt. So bewirbt etwa die Europäische Kommission diese aktiv als zentrales Finanzierungsinstrument für Infrastrukturinvestitionen, obwohl ÖPP in Portugal und Zypern als Mitursache der Finanzprobleme identifiziert wurden. Angesichts der Dekonstruktion der Wirtschaftlichkeitsargumente, die für ÖPP wiederholt ausgegeben werden, stellt Hall umso mehr die Sorgfalt der zugrunde liegenden Kosten-Nutzenanalysen in Zweifel. Ein seriöser Vergleich von Handlungsoptionen müsse gerade auch die Auswirkungen auf die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen oder etwa die Beschäftigungsentwicklung berücksichtigen.

Der dritte Beitrag führt wiederum zu einer Auseinandersetzung, die rund um die Jahrtausendwende die neue Relevanz des internationalen Handelsregimes für öffentliche Dienstleistungen verdeutlicht hat. *Werner Raza* unternimmt eine polit-ökonomische Ortsbestimmung des GATS, des Dienstleistungsabkommens der Welthandelsorganisation, und lotet die Einflussmöglichkeiten für politische Akteure im Multi-Ebenen-System der EU-Handelspolitik aus. Dafür bildet zunächst eine Einführung in den Umbau von Staatsfunktionen und das Zusammenspiel von Liberalisierungs- und

Privatisierungsmaßnahmen in der neoliberalen Transformation die Grundlage. Der Bedeutungsgewinn von Handelsabkommen wie dem GATS für öffentliche Dienstleistungen lässt sich dabei nicht ohne die vorangegangenen marktschaffenden Maßnahmen in der Daseinsvorsorge auf kommunaler, nationaler und europäischer Ebene verstehen. Raza entwickelt im Zuge seines Beitrags eine Typologie, die nicht nur im Zusammenhang mit dem GATS eine tiefgehende Analyse der strategischen Stoßrichtung von Liberalisierungsprojekten ermöglicht. Erstens verweist die Option einer »Top-down-Liberalisierung« auf den Versuch, marktschaffende oder -vertiefende Maßnahmen in der Daseinsvorsorge »von oben« gegenüber der nationalen oder kommunalen Ebene durchzusetzen. Diese Option kann beispielsweise dann zum Zuge kommen, wenn Liberalisierungen auf nationaler Ebene bislang an starkem Widerstand gescheitert sind und eine »günstigere« Ebene für ihre Durchsetzung avisiert wird. Zweitens verweist die »Lock-in«-Option auf bereits durchgesetzte Liberalisierungen, die etwa durch Verpflichtungen in internationalen Freihandelsabkommen langfristig abgesichert werden. In dieser erschwerten Reversibilität sieht Raza bislang den zentralen »Mehrwert« des GATS. Derartige Bindungen wurden von der EU in den GATS 2000-Verhandlungen beispielsweise für Post- und Zustelldienste sowie Verkehrsdienstleistungen angeboten. Drittens wird die Option einer »außenorientierten Liberalisierung« identifiziert. Hier liegt die Stoßrichtung vornehmlich auf einer selektiven Liberalisierungsstrategie, da das offensive Interesse an der Erschließung neuer Märkte in EU-Drittstaaten nicht unmittelbar mit einer Öffnung des »Heimmarktes« für ausländische Konkurrenzunternehmen korrespondieren muss. Beispielsweise richtete die EU in den GATS 2000-Verhandlungen an 72 Staaten die Forderung, die Wasserversorgung für europäische Wasserkonzerne zu öffnen und auf jedwede Vorzugsbehandlung für lokale Anbieter zu verzichten. Wie diese potenziellen Liberalisierungsstrategien im vermachteten Terrain der EU-Handelspolitik weiter verhandelt werden, gewinnt angesichts der gegenwärtigen Konjunktur von neueren Abkommen wie etwa dem GATS-Folgeprojekt »TiSA« umso mehr an Bedeutung. Denn die Verhandlungen für dieses neue internationale Dienstleistungsabkommen werden seit dem Jahr 2012 durch eine »Koalition der Willigen« forciert, die neben der EU und den USA bisweilen eine Sondergruppe von 21 Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation umfasst (die »Really Good Friends of Services«). In Anbetracht der stockenden GATS-Verhandlungen soll das »TiSA«-Abkommen eine Vorreiterfunktion einnehmen und den Weg für einen weiteren Liberalisierungsschub im internationalen Dienstleistungshandel ebnen (Sinclair/Mertins-Kirkwood 2014, Prausmüller 2013).

2. Aktuelle Arenen der Auseinandersetzung

Der zweite Abschnitt »Arenen der Auseinandersetzung« zeigt aktuelle Kämpfe um die öffentlichen Dienstleistungen auf. Diese sind unmittelbar in die Konflikte um die Wettbewerbs(des)orientierung und austeritätsgetriebenen Krisenstrategien in der dominanten EU-Politik eingebettet (Feigl/Zuckerstätter 2013, Oberndorfer 2013). Auch hier zeigt sich ein folgenreicher Widerstreit zwischen Projekten für das weitere Festzurren eines neoliberalen Korsetts und den Versuchen eines Kurswechsels.

Als Abgeordnete zum Europäischen Parlament für die Fraktion Grüne und Regionalisten war *Heide Rühle* unmittelbar in einen jener aktuellen Kämpfe involviert: die Konzessionsrichtlinie, welche Binnenmarktkommissar Michel Barnier 2012 im Rahmen eines neuen Vergaberechtspakets vorlegte. Bis zu diesem Zeitpunkt waren Dienstleistungskonzessionen von den Vergaberichtlinien ausgenommen bzw. unterlagen nur grundlegenden Bestimmungen des EU-Primärrechts wie Transparenz, Gleichbehandlung oder Nicht-Diskriminierung. Gerade Dienstleistungskonzessionen sind aber besonders sensibel, da sie vor allem im Bereich der Daseinsvorsorge etwa im Wasser-, Abfall- oder Energiesektor eingesetzt werden. Die Autorin verortet den Vorschlag für eine Konzessionsrichtlinie als Bestandteil einer anhaltenden Liberalisierungsstrategie der Kommission und zeichnet Versuche seit den frühen 1990er Jahren nach, auch den Bereich der Konzessionen sekundärrechtlich zu erfassen. In ihrem Beitrag beschreibt Rühle im Detail die Einschränkungen kommunaler Selbstverwaltung, welche sich aus dem ursprünglichen Kommissionsentwurf ergeben hätten. Dazu zählen konkrete Erschwernisse für Mehrspartenunternehmen, kommunale Zweckverbände sowie die Erbringung von Leistungen für Umland-Gemeinden. Zudem weist der Beitrag auf die demokratiepolitisch höchst problematische Situation hin, dass ein so umstrittener Rechtsakt wie der Vorschlag für die Konzessionsrichtlinie im Rahmen eines beschleunigten Gesetzgebungsverfahrens zustande gekommen ist und dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren – wie im Primärrecht vorgesehen – in der Praxis kaum noch Anwendung findet. Letztlich stellt sich die Konzessionsrichtlinie allerdings als Beispiel für eine erfolgreiche Auseinandersetzung um die Daseinsvorsorge dar: Im Juni 2013 gab Kommissar Barnier schlussendlich den Richtungsschwenk der Kommission und eine komplette Ausnahme des Wasserbereichs aus der Konzessionsrichtlinie bekannt (Strahlhofer/Wagner 2013). Damit ist vorerst ein weiterer Versuch zur Liberalisierung des Wassersektors der Kommission gescheitert. Zurückzuführen ist dieser Erfolg auf die Kämpfe einiger europäischer und nationaler Abgeordneter, die massiven Proteste seitens vieler VertreterInnen

von Städten, Gemeinden, Gewerkschaften und sozialen Bewegungen sowie letztendlich einer überaus erfolgreichen Europäischen BürgerInneninitiative. Als Fragezeichen bleibt bestehen, warum die Proteste gegen den Richtlinienvorschlag außerhalb von Deutschland und Österreich lediglich von relativ wenigen UnterstützerInnen mitgetragen wurden.

Vor dem Hintergrund der Krise beleuchten *Joseph Zacune* und *Sol Trumbo Vila* in ihrem Beitrag, welche Folgewirkungen sich aus dem gegenwärtigen europäischen Regime der Austerität für die Leistungen der Daseinsvorsorge ergeben. Die Autoren zeigen auf, wie die Krise als Vorwand dafür verwendet wurde, den Neoliberalismus und insbesondere die Doktrin der Wettbewerbsfähigkeit in der EU noch weiter zu vertiefen: Neben erhöhtem Druck auf die Lohnkosten sind Kürzungen im Bereich öffentlicher Leistungen und Privatisierungen von Staatsbesitz Schlüsselemente der gegenwärtigen Troika-Politik. Zum einen weisen Zacune und Trumbo Vila darauf hin, dass die auf Privatisierungen abzielende Ausrichtung der Troika-Politik womöglich gegen das EU-Primärrecht verstößt. Denn der Artikel 345 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) verankert die Unparteilichkeit gegenüber den mitgliedstaatlichen Eigentumsordnungen. Sie schließen damit auch unmittelbar an aktuelle Auseinandersetzungen zur Rechtswidrigkeit der Troika-Politik an (Fischer-Lescano 2013). Zum anderen zeigt der Beitrag auf, dass diese Politik oftmals nicht einmal das selbst gewählte Ziel der Verringerung der Staatsschulden zu erreichen vermag. Zacune und Trumbo Vila bilden ein breites Spektrum der unterschiedlichen Auswirkungen der Austeritätspolitik ab: Entwicklungen in den öffentlichen Gesundheitssystemen, welche Mangelernährungen, Anstieg von Depressionen und der Selbstmordraten zur Folge haben; Privatisierungsbestrebungen im staatlichen Gesundheitssystem im Vereinigten Königreich; Abwanderungstendenzen in Irland; die Tätigkeit der griechischen Privatisierungsagentur, welche den Verkauf beinahe des gesamten Spektrums öffentlicher Dienstleistungen abwickelt; Privatisierungswellen in Spanien und Portugal sowie aktuelle Privatisierungspläne in Italien. Aus den Erfolgen der Protestbewegungen in den einzelnen Ländern sowie Ansätzen der Selbstorganisation, mit welchen sich die Autoren ebenfalls befassen, lassen sich zumindest einige positive Ausblicke gewinnen.

Der Beitrag von *Markus Krajewski* widmet sich wiederum einer Arena der Auseinandersetzung, die unmittelbar an die Erfahrungen der GATS 2000-Verhandlungen anschließt. Wenn außereuropäische Aspekte in der rechtlichen Debatte über öffentliche Dienstleistungen bislang überhaupt adressiert wurden, dann bezogen sich die einschlägigen Diskurse meistens auf die Frage, wie öffentliche Dienstleistungen durch Bestimmungen des

WTO-Dienstleistungsabkommens GATS beschränkt und begrenzt werden. Die Auswirkungen bilateraler und regionaler Handels- und Investitionsabkommen der EU auf öffentliche Dienstleistungen sind hingegen bisher noch kaum analysiert und diskutiert. Diese erleben jedoch insbesondere auch angesichts der stockenden WTO-Verhandlungen und des bilateralen Schwenks der EU-Globalisierungspolitik eine Hochkonjunktur. Vertragsprojekte der »neueren Generation« wie z.B. das EU-Kanada-Abkommen »CETA«, das plurilaterale Dienstleistungsabkommen »TiSA« oder das mittlerweile prominenterer EU-USA-Abkommen »TTIP« bergen nicht zuletzt den Anspruch, als eine Art »Goldstandard« für das künftige Regelwerk des internationalen Dienstleistungshandels zu dienen. Vor diesem Hintergrund analysiert Krajewski die verschiedenen Elemente, mit denen in Freihandelsabkommen regulatorische Spielräume für die Erbringung, Finanzierung und Organisation öffentlicher Dienstleistungen aufrechterhalten werden können. Im Zuge dessen wird das Konfliktpotenzial zwischen öffentlichen Dienstleistungen und Handels- und Investitionsabkommen herausgearbeitet und vor allem auch die potenzielle Tragweite von neueren Liberalisierungstechniken wie z.B. dem »Negativlistenansatz« und von »Sperrklinkenklauseln« verdeutlicht. Ein tieferes Verständnis dieser Mechanismen ist unerlässlich, um den vielfach öffentlichkeitsfern und technokratisch geführten Verhandlungen besser begegnen zu können. Andernfalls kann ein im Rahmen dieser Abkommen gelöstes »one-way ticket« in Richtung vertiefter Marktintegration gerade auch mit aktuellen Projekten zur Rückführung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge in die öffentliche Hand kollidieren.

3. Alternativen für die Zukunft öffentlicher Dienstleistungen

Im dritten Abschnitt rückt das Thema der Alternativen für die Zukunft öffentlicher Dienstleistungen stärker in den Mittelpunkt. Damit sollen wichtige Ansatzpunkte für einen Perspektivenwechsel vorangebracht werden, der über die Grenzziehungen vorherrschender Liberalisierungs- und Privatisierungsideologie hinausweist. Dafür braucht es nicht zuletzt eine Auseinandersetzung mit den Widersprüchen, mit denen gegenwärtige Gegenbewegungen nach mehr als zwei Jahrzehnten marktgängiger (De)Formation öffentlicher Dienstleistungen konfrontiert sind.

Roland Atzmüller nimmt dafür aktuelle Diskussionen zur Entwicklung des Wohlfahrtsstaates in der Krise auf. So zeigt sich in den austeritätspolitischen Formen der Krisenbearbeitung zwar eine unmittelbare Kontinuität der neoliberalen Angriffe auf den Wohlfahrtsstaat, die Anfang der 1980er

Jahre in den USA und Großbritannien (und vor dem Hintergrund der latein-amerikanischen Erfahrungen in Staaten wie Chile) ihren Ausgang nahmen. Doch Atzmüller zieht zugleich in Zweifel, ob Ansätze, die dieser Politik so genannte Social-Investment-Strategien entgegenstellen, eine tragfähige Alternative darstellen. Diese Strategien heben die Bedeutung sozialpolitischer Ausgaben und insbesondere auch von Investitionen in (Aus)Bildung und soziale Dienstleistungen für die Prosperität des Wirtschaftsstandortes hervor. Zugleich wird gezeigt, wie dieser Versuch, den Staat bzw. öffentliche Institutionen wieder zu einem legitimen Akteur der wirtschaftlichen Entwicklung zu machen, gegenteilige Effekte bewirken kann. Dies geschieht, wenn beispielsweise Ausgaben für die Alterssicherung, öffentliche Dienste oder eine als »unproduktiv« stigmatisierte Armutsbevölkerung in den Auseinandersetzungen um Budgetkonsolidierung gegen investive Ausgaben für z.B. Bildung oder den Ausbau der Kinderbetreuung ausgespielt werden. Es brauche hingegen eine Perspektive, die über defensive Abwehrkämpfe hinausreicht: Nach Atzmüller muss es darum gehen, durch die Stärkung des öffentlichen Charakters der Produktion bestimmter Güter und Dienstleistungen die Demokratisierung der Gesellschaft als radikale Alternative zur marktförmigen Allokation von Ressourcen voranzutreiben, um die dominanten Formen des Krisenmanagements herausfordern zu können.

Judith Schacherreiter präsentiert in ihrem Beitrag das Commons-Konzept als ein alternatives Modell, welches auch die Auseinandersetzung um die öffentlichen Dienstleistungen bereichern könnte. Dabei unternimmt die Autorin zunächst eine historische und theoretische Einbettung des Commons-Konzepts, welches sich im vorkapitalistischen England für gemeinschaftlich genutztes Land entwickelt hat. Darauf aufbauend stellt Schacherreiter in Lateinamerika gelebte, aktuelle Commons-Ansätze dar und konkretisiert diese anhand der Wassercommons in der peruanischen Gemeinde Huaynacota: In genanntem Beispiel ist es durch Anwendung des Commons-Konzepts der Bevölkerungen gelungen, dem Problem der Wasserknappheit eine effiziente und sozial gerechte Verteilung zwischen allen Gemeindemitgliedern entgegen zu stellen und gleichzeitig landwirtschaftliches Wissen vor Ort zu sichern. Zwar ist das Commons-Konzept als »Alternative jenseits von Staat und Privat« verortet, zugleich versteht die Autorin dies auch nicht als Absage an den Sozialstaat. Jedoch fordert sie eine Demokratisierung desselben und die Herstellung einer Verbindung zwischen NutzerInnen und öffentlichen Gütern bzw. Dienstleistungen. Insofern lassen sich auch Parallelen zwischen diesem Beitrag und den Folgebeiträgen zum Themenkomplex Rekommunalisierungen ziehen. Für den rechtlichen Diskurs weist der Beitrag zudem auf die notwendige Transformation des Ei-

gentumsbegriffs («neue eigenständige Commons-kategorie neben dem Eigentum») hin, durch welche ein effektiver Schutz vor Privatisierungen für die öffentlichen Dienstleistungen geschaffen werden könnte. Weitere Ansatzpunkte für Alternativen sieht Schacherreiter im Bereich des internationalen Menschenrechtsdiskurses – welcher etwa auch titelgebend für die europäische BürgerInneninitiative »Wasser und Sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht« war – sowie in bei Fischer-Lescano/Möller skizzierten »globalen sozialen Rechten« (Fischer-Lescano/Möller 2012).

Martin Pigeon widmet sich mit dem Thema Wasserrekommunalisierung einem besonders relevanten Sektor: Er weist darauf hin, dass in den vergangenen 15 Jahren in 86 Städten quer über alle Kontinente die Wasserversorgung rekommunalisiert wurde. Der Beitrag zeigt, dass die Rekommunalisierung der Wasserversorgung in der Stadt Paris nicht nur erhebliche Einsparungen für die NutzerInnen und die öffentliche Hand mit sich brachte, sondern auch von symbolisch großer Bedeutung war: Die beiden weltweit größten Wasserkonzerne Veolia und Suez haben ihren Firmensitz in Paris. Anhand eines umfangreichen Kriterienkatalogs analysiert Pigeon neben dem Beispiel Paris noch vier weitere internationale, bereits abgeschlossene Rekommunalisierungsprojekte im Wassersektor: Hamilton (Kanada), Buenos Aires (Argentinien), Dar es Salaam (Tansania) und Malaysia. Er zieht dabei eine durchweg positive Bilanz: In allen untersuchten Beispielen führte die Rekommunalisierung zu einer transparenteren Dienstleistungserbringung, in den meisten Fällen zu einer gerechteren und effizienteren Leistung. Durch Rekommunalisierungen gelang es nicht nur Ersparnisse und Effizienzgewinne zu lukrieren, sondern auch große durch Privatisierung verursachte umweltpolitische Herausforderungen zu bewältigen und öffentliche Dienstleistungen somit längerfristig nachhaltig auszurichten sowie Wasserdienste auch ärmeren Teilen der Bevölkerung zugänglich zu machen. Dass das Resümee zu Rekommunalisierungen bei Pigeon positiver ausfällt als im nachfolgenden Beitrag von Falk und Schulten, mag auf die untersuchten Sektoren und Länder zurückzuführen sein, könnte teilweise aber auch daran liegen, dass die Qualität der Arbeitsplätze bei Pigeon nur ein Kriterium in einem weit gefassten Kriterienkatalog (u.a. Zugänglichkeit, Effizienz und Qualität der Dienste, Transparenz der Prozesse, Nachhaltigkeit) darstellt. Insofern können die unterschiedlichen Akzentsetzungen der beiden Beiträge auch eine gute Vergleichsfolie für die Weiterentwicklung von Rekommunalisierungsprojekten sein.

Claudia Falk und *Thorsten Schulten* werfen aus Sicht der Gewerkschaften einen Blick auf den Trend der Rekommunalisierung. Obwohl die beiden AutorInnen ArbeitnehmervertreterInnen quer durch Europa zu den vehe-

mentesten KritikerInnen der europäischen Privatisierungs- und Liberalisierungspolitik zählen, gestalten sich Diskussionsprozesse und Positionierungen zu Rekommunalisierungen innerhalb der Gewerkschaften nicht als derart einhellig, als man vordergründig hätte annehmen können. Anhand des Beispiels der Rekommunalisierungen im Energiesektor – während die Bevölkerung in Hamburg sich für den Rückkauf der Stromnetze aussprach, ging der Volksentscheid in Berlin gegen die Rekommunalisierung aus – zeichnen Falk und Schulten die Bruchlinien innerhalb der deutschen Gewerkschaften nach: In beiden Städten fanden sich Teile der Gewerkschaft auf Seiten der BefürworterInnen, aber auch auf Seiten der GegnerInnen der Rekommunalisierung. Die Bruchlinien in der Positionierung verliefen sogar durch einzelne Gewerkschaften. Jedoch positionierten sich auch die gewerkschaftlichen GegnerInnen des Rückkaufs nicht als grundsätzliche KritikerInnen von Rekommunalisierungen, sondern befürchteten im konkreten Fall negative Auswirkungen für die Beschäftigten, insbesondere auch Einschnitte bei den Löhnen. In anderen Sektoren – Beispiel Abfallwirtschaft Böblingen – gibt es aber auch in Deutschland Beispiele, wo sich Rekommunalisierungen als Win-win-Situation für alle Beteiligten (Beschäftigte, NutzerInnen, Kommune) erwiesen haben. Als Leitlinie für zukünftige erfolgreiche Rekommunalisierungen haben Falk und Schulten daher einen detaillierten Kriterienkatalog aus Sicht der Beschäftigten erstellt, welcher u.a. Themen wie Arbeitsplatzgarantie, atypische und prekäre Beschäftigung, Mitbestimmungsmöglichkeiten oder frühzeitige Einbindung der Beschäftigten erfasst.

Der abschließende Beitrag von *Christoph Hermann* setzt bei den Erfolgen und Misserfolgen bisheriger gewerkschaftlicher Strategien im Kampf um öffentliche Dienstleistungen an. In einer Reihe von Fallbeispielen wird aufgezeigt, wie sich diese Auseinandersetzung mehrfach gewandelt hat: Das Repertoire reicht von unmittelbaren Streiks, neuen Wegen der Mitgliederorganisation, dem Aushandeln von Zugeständnissen über neue Protest-, Kampagnen- und Bündnisformen bis hin zu einer verstärkten Einmischung in das Lobbyieren auf europäischer Ebene. Dabei stellten sich die im Zuge von Liberalisierungs- und Privatisierungsprozessen gemachten Zugeständnisse im Nachhinein nicht selten als Fehler heraus. Während die Gewerkschaften vielfach davon ausgingen, dass es sich dabei um einmalige Zugeständnisse handelte, führten der durch den Wettbewerb initiierte Kostendruck oder die Renditeforderungen der privaten Eigentümer dazu, dass dieser Prozess immer weiter fortgesetzt wurde. Die Erfahrungen haben zudem auch bei erfolgreichen Protesten gezeigt, dass es schwierig ist, den Aktivismus der UnterstützerInnen über einen längeren Zeitraum aufrechtzuerhalten, vor allem dann, wenn das unmittelbare Ziel erreicht ist. Eine ähnliche Problema-

tik sieht Hermann darin, die oft mühsam erarbeiteten Koalitionen zwischen verschiedenen BündnispartnerInnen auch mit Blick auf spätere Auseinandersetzungen zu verstetigen. Dazu kommen die Herausforderungen, die indirekter angelegte Strategien zur Aushöhlung öffentlicher Dienstleistungen an ihre KritikerInnen stellen. So eignen sich Kampagnen und Proteste zwar für unmittelbar greifbare Bedrohungen einer Privatisierung. Es zeige sich aber auch, dass es viel schwieriger ist, UnterstützerInnen gegen schleichende Privatisierungen wie z.B. in der Form von Auslagerungen zu mobilisieren. Insbesondere angesichts der fortgesetzten Austeritäts- und Liberalisierungspolitik in der EU geht Hermann davon aus, dass sich die Kämpfe um öffentliche Dienstleistungen in den nächsten Jahren voraussichtlich weiter verschärfen werden. Für die Zukunft wird nicht nur eine gezielte Kombination von Strategieoptionen, sondern auch ein hohes Maß an Entschlossenheit und Flexibilität als essentiell angesehen. Dazu gehört nicht zuletzt, angesichts der vielfachen Privilegierung von Unternehmensinteressen in bestehenden Entscheidungsstrukturen rechtzeitig auf den Aufbau öffentlichen Gegendrucks zu setzen.

Danksagung

Vor dem Hintergrund dieser mannigfaltigen Auseinandersetzungen gilt unser Dank dem Netzwerk Wissenschaft der Arbeiterkammer Wien und den TeilnehmerInnen der Tagung »Reclaim Public Services«.² Ihre finanzielle und inhaltliche Unterstützung hat das Projekt maßgeblich vorangebracht. Unter den Vielen, die die Entstehung von RPS begleitet haben, möchten wir zudem insbesondere Marion Fisch, Lukas Neißl, Judith Schacherreiter und Angelika Adensamer für ihre organisatorische, übersetzende und lektorierende Unterstützung danken.

Literatur

- Bieling, Hans-Jürgen (2003): Die Europäische Union: neoliberale Handlungsarena und Kampffeld für eine progressive Politik, in: Faschingeder, Gerald et al. (Hrsg.): *Bewegung Macht Geschichte*, Wien: Mandelbaum, S. 57-79.
- Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (Hrsg.) (2008): *Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur*, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Brenner, Neil/Peck, Jamie/Theodore, Nik (2014): *New constitutionalism and va-*

² Die Online-Dokumentation der Tagung findet sich unter http://wien.arbeiterkammer.at/service/veranstaltungen/rueckblicke/Rueckkehr_des_Oeffentlichen.html.

- riegated neo-liberalization, in: Gill, Stephen et al. (Hrsg.): *New Constitutionalism and World Order*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 126-142.
- Broß, Siegfried/Engartner, Tim (2013): Vom Wasser bis zur Müllabfuhr: Die Renaissance der Kommune, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1/2013, S. 90-96.
- Feigl, Georg/Zuckerstätter, Josef (2013): Wettbewerbs(des)orientierung, Policy Paper Nr. 2, http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/PolicyPapers/WWWforEurope_Policy_Paper_002.pdf (11.4.2014)
- Fischer-Lescano, Andreas (2013): Austeritätspolitik und Menschenrechte. Rechtspflichten der Unionsorgane beim Abschluss von Memoranda of Understanding, http://media.arbeiterkammer.at/PDF/Studie_Austeritaetspolitik_und_Menschenrechte.pdf (11.4.2014)
- Fischer-Lescano, Andreas/Möller, Kolja (2012): *Der Kampf um globale soziale Rechte*, Berlin: Verlag Klaus Wagenbach.
- Hermann, Christoph/Verhoest, Koen (2012): *The Process of Liberalisation, Privatisation and Marketisation*, in: Hermann, Christoph et al. (Hrsg.): *Privatization of Public Services. Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*, Houndmills: Palgrave, S. 6-32.
- Huffschnid, Jörg/Mazier, Jacques (2009): *The Role of the Public Sector in a Progressive Construction of Europe*, in: Frangakis, Marica et al. (Hrsg.): *Privatisation against the European Social Model. A Critique of European Policies and Proposals for Alternatives*, Houndmills: Palgrave, S. 245-255.
- Krajewski, Markus (2013): Dienstleistungen von allgemeinem Interesse als Element europäischer Staatlichkeit, in: Bast, Jürgen et al. (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaatlichkeit und soziale Demokratie in der EU*, *Europarecht Beiheft* 1/2013, S. 109-129.
- Matecki, Claus/Schulden, Thorsten (2013): *Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung*, Hamburg: VSA.
- Oberndorfer, Lukas (2013): Die Antwort auf die soziale Krise: Troika für alle! – Pakt(e) für Wettbewerbsfähigkeit als nächste Etappe in der Entdemokratisierung der Wirtschaftspolitik?, *infobrief eu & international* 1/2013, S. 19-26, http://media.arbeiterkammer.at/PDF/EU_Infobrief_1_2013.pdf (11.4.2014)
- Opratko, Benjamin/Prausmüller, Oliver (Hrsg.) (2011): *Gramsci global. Neogramscianische Perspektiven in der Internationalen Politischen Ökonomie*, Hamburg: Argument.
- Prausmüller, Oliver (2013): GATS reloaded, in: *infobrief eu & international* 2/2013, S. 25-27, http://media.arbeiterkammer.at/PDF/EU_Infobrief_2_2013.pdf (11.4.2014)
- Raza, Werner (2009): *Privatisierungseffekte in Europa*, in: Candeias, Mario et al. (Hrsg.): *Krise der Privatisierung. Rückkehr des Öffentlichen*, Berlin: Dietz, 41-52.
- Sinclair, Scott/Mertins-Kirkwood, Hadrian (2014): *TISA versus Public Ser-*

vices, <http://www.world-psi.org/en/psi-special-report-tisa-versus-public-services> (11.4.2014)

Sinclair, Scott (2014): Trade agreements, the new constitutionalism and public services, in: Gill, Stephen et al. (Hrsg.): *New Constitutionalism and World Order*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 179-196.

Strahlhofer, Lukas/Wagner, Alice (2013): EU-Bürgerinitiative zu Wasser: Schon jetzt ein Erfolg?, *Blog Arbeit & Wirtschaft*, Eintrag vom 12. November 2013, <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/eu-buergerinitiative-zu-wasser-schon-jetzt-ein-erfolg/> (11.4.2014)

Wagner, Alice (2013): Daseinsvorsorge in Europa, in: *Wirtschaft & Umwelt*, 4/2013, S. 14-17, <http://www.ak-umwelt.at/schwerpunkt/?issue=2013-04> (11.4.2014)

1. Privatisierung in der Kritik

Jörg Flecker

Was ist da schiefgegangen?

Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen
und die Qualität der Beschäftigung

1. Die Folgen der Liberalisierung und Privatisierung für Arbeit und Beschäftigung

Die in den öffentlichen Dienstleistungen Beschäftigten sind definitiv nicht die GewinnerInnen der Etablierung bzw. Liberalisierung von Märkten und der Privatisierungen in diesen Bereichen: Die Anzahl der Arbeitsplätze geht entgegen den Beteuerungen wirtschaftsliberaler politischer Akteure und der sie legitimierenden *Mainstream*-ÖkonomInnen teils drastisch zurück. Die Beschäftigungsbedingungen erfahren in der Regel eine Verschlechterung, die in manchen Bereichen bis zur Prekarisierung geht; und die Arbeitsbedingungen lassen in den meisten Feldern eine Intensivierung der Arbeit erkennen, die teils auf schlichte Personalknappheit, teils auf zusätzliche bürokratische Aufgaben und teils auf altgediente tayloristische Rationalisierungsmethoden zurückgeführt werden kann (Hermann/Flecker 2012).

Die Wirkungen der Transformation öffentlicher Dienstleistungen auf Beschäftigung und Arbeit hängen in erster Linie von den Strategien der Organisationen und Unternehmen, die die Dienstleistungen anbieten, also von deren Reaktionen auf die neue Gestalt der Regulierung ab.

Wie verhalten sie sich angesichts der Optionen auf den neu gebildeten Märkten? Wie reagieren sie auf die dadurch entstehende Konkurrenzsituation? Wie versuchen sie den Renditeforderungen der Kapitaleigner und der Beurteilung des Unternehmens an der Börse zu entsprechen?

Zunächst ist festzuhalten, dass die Folgen für Beschäftigung und Arbeit nicht allein auf die Regulierung der Dienstleistungsmärkte und die darauf ausgerichteten Strategien der Organisationen und Unternehmen zurückzuführen sind. Vermittelt werden die Konsequenzen durch die Regulierung der jeweiligen Arbeitsmärkte, welche die Möglichkeiten in der Personalpolitik abstecken: von der Option zur Kündigung im Fall von teilweise verbeamteten Belegschaften bis hin zu den vielfach auf überbetrieblicher Ebene festgelegten Löhnen, Gehältern und Arbeitszeiten. Will man die materiellen Wirkungen auf die Beschäftigten abschätzen, ist also ein Blick in die Organisationen, aber auch auf die Systeme der Arbeitsbeziehungen erforderlich.

In den Dienstleistungen mit hoher Arbeitsintensität, wie insbesondere Post oder Personennahverkehr, reagierten die Organisationen auf die Ökonomisierung und Vermarktlichung mit Umstrukturierungen, die vorwiegend auf die Senkung der Personalkosten ausgerichtet waren. Entsprechend nahm der Umfang der Beschäftigung insbesondere bei den Postdienstleistungen, aber auch in der Energieversorgung ab, während im Personennahverkehr und im Gesundheitswesen durch die Ausweitung des Angebots Beschäftigungszuwächse zu verzeichnen waren (Kozek et al. 2012).

Einen besonders drastischen Rückgang der Beschäftigung durch die Liberalisierung und Privatisierung verzeichnete die Elektrizitätswirtschaft: In der heißen Phase ging in manchen Ländern ein Drittel der Arbeitsplätze verloren, was sich zwischen 1995 und 2004 in den EU-15-Ländern insgesamt auf einen Abbau von 246.000 Arbeitsplätzen summierte (Ecotec 2007). Hinzu kommt die Ausweitung von Teilzeitbeschäftigung, die sich in mehreren Ländern und Branchen beobachten ließ. Ersparnisse bei den Personalkosten wurden nicht nur durch das Absenken des Personalstandes, sondern auch durch niedrigere Löhne und geänderte Beschäftigungsbedingungen erzielt. Hintergrund dafür ist ein tiefgreifender Wandel der Arbeitsbeziehungen in den öffentlichen Dienstleistungen (Brandt et al. 2008, Brandt/Schulten 2009a): Das traditionelle Regime der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor der meisten europäischen Länder war gekennzeichnet durch eine relativ große Homogenität mit geringen Lohnunterschieden, Lohnverhandlungen auf zentraler Ebene, hohem gewerkschaftlichen Organisationsgrad und großer Beschäftigungssicherheit für die Arbeitskräfte. Die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen und deren teilweise Privatisierung bewirkten in der Regel eine Dezentralisierung und Fragmentierung von Verhandlungen, einen Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrades und eine mitunter empfindliche Abnahme der Beschäftigungssicherheit.

Im Einzelnen ist der Umbruch in den Arbeitsbeziehungen auf eine Reihe verschiedener Maßnahmen und Entwicklungen zurückzuführen. Bereits die Ausgliederung einer Organisation aus dem öffentlichen Dienst, also die formale Privatisierung,¹ hat Folgen für die Geltung des Arbeitsrechts und der Kollektivverträge. Mit Auslagerungen und Subverträgen an Privatfirmen sind in der Regel Branchenwechsel mit Auswirkungen auf die Regulierung der Arbeit verbunden. Aber nicht nur zwischen den ehemals staatlichen Unternehmen und den neuen privaten Anbietern tut sich eine Kluft auf. Auch innerhalb der ehemaligen Monopolunternehmen ist die homo-

¹ Eine materielle Privatisierung verweist hingegen auf eine unmittelbare Veräußerung, Anm. der Hrsg.

gene Beschäftigungsstruktur Geschichte: Die Beschäftigungsbedingungen unterscheiden sich erheblich zwischen Stammbeschaften einerseits und Randbeschaften andererseits, zwischen langjährig Beschäftigten und neu Eingestellten. Zu dieser Fragmentierung der Tariflandschaft kommen kollektivvertragsfreie Zonen und die systematische Umgehung des Arbeitsrechts durch Scheinselbständigkeit hinzu.

Wie vergleichende Analysen im europäischen PIQUE-Projekt (Brandt/Schulten 2009a, Hermann/Flecker 2012) zeigten, sind die nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen in unterschiedlichem Ausmaß in der Lage, Löhne und Beschäftigungsbedingungen aus der neu eingeführten Konkurrenz zwischen den Anbietern von öffentlichen Dienstleistungen herauszuhalten, also eine grundlegende Funktion kollektiver Lohnfindung auf überbetrieblicher Ebene zu erfüllen. Dies hat mit der angeführten Dezentralisierung und Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen und der Lohnfindung im öffentlichen Sektor, aber auch damit zu tun, auf welche Kollektivvertragslandschaft die Einrichtung neuer Dienstleistungsmärkte trifft.

In Schweden sind die Beschäftigungsverhältnisse umfassend durch überbetriebliche Kollektivverträge abgedeckt, die zudem hochgradig koordiniert sind und dadurch nur geringe Unterschiede in den Lohnhöhen aufweisen. Trotz einer sehr frühen und weitreichenden Liberalisierung der öffentlichen Dienstleistungen begrenzt die Regulierung des Arbeitsmarktes somit die negativen materiellen Auswirkungen auf die Beschäftigten. Auch in Belgien unterboten die Unternehmen in den öffentlichen Dienstleistungen einander nicht durch niedrigere Löhne und schlechtere Beschäftigungsbedingungen. Dies ist zum einen ebenfalls auf eine umfassende Regulierung der jeweiligen Arbeitsmärkte durch Kollektivverträge, zum anderen aber auch auf die Tatsache zurückzuführen, dass Belgien die öffentlichen Dienstleistungen in geringerem Maße liberalisiert hat als andere Länder. Am anderen Pol mit einem starken Druck auf die Beschäftigungsbedingungen finden wir nicht etwa das liberale Großbritannien (dort wird die Konkurrenz nur begrenzt über die Löhne ausgetragen), sondern die kontinentaleuropäischen Länder Deutschland und Österreich, die sich lange Zeit durch eine umfassende Regulierung der Arbeitsmärkte ausgezeichnet hatten. Von den vier untersuchten Branchen in sechs in die Analyse einbezogenen Ländern sind es die Postdienstleistungen in Deutschland und Österreich sowie der Personennahverkehr in Deutschland und Polen, in denen die neue Konkurrenz zwischen den Unternehmen in hohem Maße über die Arbeitskosten ausgetragen wird (Brandt/Schulten 2009a: 44).

Der Grund liegt teils in tarifvertragsfreien Zonen, teils in der Umgehung von kollektivvertraglichen Regelungen durch Scheinselbständigkeit. Diese

Tabelle 1: Wettbewerb über Arbeitskosten in liberalisierten und privatisierten Branchen

Land	Sektor			
	Postdienste (Briefzustellung)	Elektrizität	Öffentlicher Personen- nahverkehr	Krankenhäuser
Österreich	Stark	Gering	Mäßig	Mäßig
Belgien	Gering	Gering	Gering	Gering
Deutschland	Stark	Mäßig	Stark	Mäßig
Polen	Mäßig	Gering	Stark	Gering
Schweden	Gering	Gering	Mäßig	Gering
Großbritannien	Gering	Mäßig	Mäßig	Mäßig

Quelle: Torsten Brandt/Thorsten Schulten, Liberalisation and privatisation of public services and the impact on labour relations, Dezember 2007. PIQUE Forschungsbericht, www.pique.at

Befunde zeigen, dass innerhalb einer generellen Konvergenz bei der Transformation der öffentlichen Dienstleistungen und auch ihrer Wirkung auf die materiellen Arbeitsbedingungen große Differenzen zwischen Ländern und Branchen bestehen bleiben. Je nach Land und Branche ist es also in sehr unterschiedlichem Ausmaß möglich, die Beschäftigungsbedingungen aus dem Wettbewerb in den liberalisierten und privatisierten Diensten herauszuhalten (Brandt/Schulten 2009b: 41) (siehe Tabelle 1).

Diese Unterschiede entsprechen aber nur begrenzt den verbreiteten Typologien von Wohlfahrtsstaaten, *varieties of capitalism* oder nationalen Beschäftigungsmodellen. Der Grund dafür liegt in der vielfach stark gewachsenen Vielfalt innerhalb von Nationalstaaten, in der Teile der öffentlichen Dienstleistungen nicht mehr die Merkmale des bisherigen oder auch noch überwiegenden nationalen »Modells« aufweisen. Das trifft insbesondere auf Deutschland mit seiner inzwischen ausgeprägten dualen Wirtschaftsstruktur mit großen Niedriglohnbereichen zu (Hassel 2012). Dadurch wurde der in Form der Arbeitsmarktregulierung gesicherte soziale Schutz in einzelnen Branchen deutlich eingeschränkt, wovon aber nicht alle Beschäftigten gleichermaßen betroffen sind. Vielmehr erweisen sich die kollektiven Arbeitsbeziehungen insofern als »mis-framed« (Fraser 2009), als sie bestimmten Gruppen, etwa neuen oder migrantischen Arbeitskräften, schlechtere Beschäftigungsbedingungen oder gar höchst prekäre Arbeitsformen zuweisen.

2. Die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in einzelnen Branchen

Im Folgenden werden Entwicklungen der Arbeitsbeziehungen im Zusammenhang mit der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen dargestellt. Grundlage dafür sind großteils die Ergebnisse des genannten europäischen Forschungsprojekts PIQUE (Hermann/Flecker 2012), in dem vier Branchen (Elektrizität, Post, öffentlicher Personennahverkehr und Krankenhäuser) in sechs Ländern (Belgien, Deutschland, Österreich, Polen, Schweden und Vereinigtes Königreich) untersucht wurden.

Elektrizität

Ausgangspunkt der Veränderungen in den Beschäftigungsbedingungen und Arbeitsbeziehungen in der Elektrizitätswirtschaft war, dass die Arbeitskräfte in dieser Branche zu den bestbezahlten in den jeweiligen Ländern zählten (siehe dazu und zum Folgenden: Hermann/Pond 2012). Die Prozesse der Liberalisierung und Privatisierung, die meist gegen Ende der 1990er Jahre einsetzten und bis in die späten 2000er Jahre erfolgten, erschütterten die Arbeitsbeziehungen nachhaltig. So war in den Fallanalysen fast durchgängig die Entstehung verschiedener Kategorien von Beschäftigten mit unterschiedlichen Löhnen und Gehältern festzustellen: Neu Eintretende mussten im Vergleich zu den bereits langjährig Beschäftigten niedrigere Einkommen in Kauf nehmen. Im österreichischen Fall betrug der Unterschied zwischen den »alten« und den »neuen« Arbeitskräften etwa 13%. Diese Änderung wurde auf dem Verhandlungsweg ohne nachhaltigen Widerstand vonseiten der Interessenvertretungen der Beschäftigten durchgesetzt. Im belgischen Beispiel kam es in dieser Frage zu einem Arbeitskonflikt mit vorübergehenden Stilllegungen von Kraftwerken. Dennoch wurden letztlich um 22 bis 34% niedrigere Löhne für die neu Eintretenden vereinbart. Eine Ausnahme stellte das polnische Beispiel dar, wo den neu aufgenommenen Arbeitskräften höhere Löhne als den bereits länger Beschäftigten geboten wurden, um ausreichend BewerberInnen in dem von Auswanderung geprägten Arbeitsmarkt zu finden. Ein weiteres gemeinsames Merkmal der Unternehmen im neuen Strommarkt war es, dass sie häufig Arbeiten auslagerten und über diesen Weg deutliche Unterschiede in den Löhnen, Arbeitszeiten und Sozialleistungen einführten. War es schon innerhalb der Unternehmen zu Einkommensunterschieden zwischen den Beschäftigten in der Stromerzeugung, in der Instandhaltung und im Verkauf gekommen, so konnten die Lohnkosten bzw. Einkommen in den ausgelagerten Callcentern aufgrund eines ganz anderen Kollektivvertrags noch einmal deutlich gedrückt werden, wie insbesondere das belgische Beispiel zeigte. Sowohl die niedrigeren Löhne für neu aufgenommene

Beschäftigte als auch die Auslagerungen führten zu höheren Einkommensnachteilen der im Vertrieb und in der Kundenbetreuung der Elektrizitätsunternehmen Beschäftigten. Denn in diesem Bereich nahm die Beschäftigung zu, während sie in den anderen Bereichen schrumpfte.

Die Liberalisierung und Privatisierung der Elektrizitätswirtschaft brachte auch eine Fragmentierung der Verhandlungssysteme mit sich. Im Vereinigten Königreich wurden Branchenkollektivverträge nicht nur durch Vereinbarungen auf Unternehmensebene ersetzt, die Verhandlungen werden nun auch getrennt nach den Unternehmensdivisionen geführt. Diese Fragmentierung und der sinkende Organisationsgrad schwächten die Gewerkschaften erheblich und führten zu einer Abnahme von Arbeitskonflikten. Im Gegensatz dazu haben die Konflikte in Belgien deutlich zugenommen. Generell konnten bei allen Änderungen zumindest für die Stromerzeugung und -verteilung, wenn auch nicht für den Vertrieb, vergleichsweise hohe Löhne und ein Schutz durch Kollektivverträge erhalten werden (Brandt/Schulten 2009b). Der Einfluss der Gewerkschaften scheint aber durchgängig gesunken zu sein. So ist im Vereinigten Königreich und in Polen der gewerkschaftliche Organisationsgrad drastisch gesunken, aber auch im österreichischen Beispiel wurde darüber berichtet, dass der Betriebsrat nun weniger auf Unternehmensentscheidungen einwirken könne (Hermann/Pond 2012: 46).

Post

Die Europäische Union schaffte das Monopol auf Postdienstleistungen ab 1998 schrittweise ab und sicherte neuen Unternehmen den Zugang zu diesem so geschaffenen Markt. In einigen untersuchten Ländern ging die Liberalisierung mit einer Privatisierung oder Teilprivatisierung der ehemaligen Monopolanbieter einher, die noch immer den Postmarkt beherrschen. Die Arbeitsbeziehungen der Post waren vor der Liberalisierung und Privatisierung durch die Strukturen und Bestimmungen des öffentlichen Dienstes gekennzeichnet (siehe dazu und zum Folgenden: Brandt/Hermann 2012 und Brandt/Schulten 2009b). Dazu gehörten öffentliche Anstellungsverhältnisse und teilweise Verbeamtung, wie in Deutschland und Österreich, sowie zentralisierte Kollektivvertragsverhandlungen. Mit der Transformation der Branche wurde die Verbindung zu den Arbeitsbeziehungen des öffentlichen Sektors weitgehend gekappt und in der Regel Lohnverhandlungen auf Unternehmensebene eingeführt.

In Belgien und Schweden bleibt die Fragmentierung der Verhandlungssysteme dennoch begrenzt, weil die Verhandlungen auf Unternehmensebene noch in die Kollektivverträge des öffentlichen Sektors eingebunden bleiben, wie in Belgien, oder durch Koordinierung die Unterschiede zwischen

den Kollektivverträgen gering sind, wie in Schweden. In Deutschland und Österreich ist die Situation anders. Die neuen deutschen Postdienstleister etablierten sich zunächst als tarifvertragsfreie Zone. Nach der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes für die Branche riefen sie das Verwaltungsgericht an, das die Mindestlohnregelung im Jahr 2010 suspendierte. Somit war es den neuen Anbietern von Postdienstleistungen möglich, ihre Geschäftsstrategie auf Niedrigstlöhnen aufzubauen. Wie Fallstudienresultate zeigten, bezahlten einzelne von ihnen nur die Hälfte des Lohnes der Deutschen Post – noch ohne Einrechnung der Zulagen, der kürzeren Arbeitszeit und des längeren Urlaubs bei letzterer.

Ähnlich stellte sich die Situation in Österreich dar, allerdings mit der Besonderheit, dass die Beschäftigten von den neuen Postdienstleistern nicht angestellt waren und nach Stück entlohnt wurden. Auch hier gingen Schätzungen davon aus, dass die Arbeitskräfte nur etwa ein halb so hohes Einkommen erreichen wie die Bediensteten der Österreichischen Post – ohne Berücksichtigung von Zulagen, Krankengeld oder Urlaub (Haidinger/Hermann 2008).

Die Niedriglohnstrategie stützte sich insbesondere im Wiener Raum auf die Nutzung eines spezifischen Arbeitsmarktsegments, nämlich AsylwerberInnen oder einpendelnde Arbeitskräfte aus der nahen Slowakei.

Die ehemaligen Monopolunternehmen reagierten auf die neue Konkurrenzsituation, aber auch auf die neuen Anforderungen in Folge der (Teil)Privatisierung und Börsennotierung mit einer Lohnsenkung. Dies erfolgte über die Einführung neuer Kategorien von Beschäftigten. Waren es in Belgien, wie auch in den Niederlanden, »Hilfszusteller« mit einem deutlich niedrigeren Lohn, so mussten in Deutschland und Österreich alle neu aufgenommenen Beschäftigten um bis zu 30% niedrigere Löhne hinnehmen. Die Österreichische Post hatte der Gewerkschaft dieses Zugeständnis mit der Drohung abgerungen, größere Teile der Zustellung an eine Tochterfirma auszulagern, welche die üblichen Löhne genauso wie die neuen Anbieter mit dem Einsatz von Scheinselbständigen unterließ. In Deutschland und Österreich ergab sich daraus eine Prekarisierung der Arbeit in einer Dienstleistung, die Personen mit niedrigem Bildungsniveau davor sichere Arbeit zu guten Bedingungen geboten hatte – in Österreich trotz einer generellen Deckungsrate bei den Kollektivverträgen von annähernd 100%.

Auch wenn in Schweden und Belgien keine solche Fragmentierung der Beschäftigung und der Verhandlungssysteme festzustellen war, konnten die neuen Anbieter in der Konkurrenz doch mit niedrigeren Lohnkosten punkten. So verfügte ein neuer schwedischer Anbieter über eine deutlich jüngere Belegschaft, die wegen der sehr hohen Fluktuationsrate auch nicht alterte

und trotz ähnlichen Kollektivvertrags und Vollzeitanstellung wie beim ehemaligen Monopolisten weniger verdiente.

Insgesamt führte die Liberalisierung und Privatisierung der Postdienstleistungen damit zu einer Fragmentierung der Verhandlungssysteme und Beschäftigungsverhältnisse, die es nicht mehr erlaubte, die Löhne aus der Konkurrenz herauszuhalten, welche durch politische Entscheidungen eingeführt worden war. Die Unterschiede im gewerkschaftlichen Organisationsgrad und in der Interessenvertretung im Betrieb verstärkten diese Tendenz zum Lohndumping.

Öffentlicher Personennahverkehr

Der öffentliche Personennahverkehr wurde in einigen europäischen Ländern, wie in Schweden und dem Vereinigten Königreich, bereits Mitte der 1980er Jahre liberalisiert und weitgehend privatisiert. In anderen Ländern werden Dienstleistungen des Personentransports im Nahverkehr von öffentlichen Einrichtungen angeboten. Dennoch wirkten sich die Umstrukturierungen überall stark auf die Arbeitsbeziehungen aus (siehe zum Folgenden Schulden/Brandt 2012, Flecker/Thörnqvist 2012). Der Grund dafür sind die formale und bisweilen auch materielle Privatisierung von Organisationen, die öffentliche Ausschreibung von Strecken, die Auslagerungen von Funktionen sowie die Entflechtung von Unternehmen, die in der Regel zu gravierenden Veränderungen der Verhandlungssysteme führten. In Deutschland bestand zwar ein Tarifvertrag für den Nahverkehr in fast allen Bundesländern, der für die meisten Verkehrsbetriebe der Gemeinden gültig war. Dieser deckt jedoch weder die Tochtergesellschaften noch die ausgelagerten Betriebe ab. Die Bildung von Konzernstrukturen und die Subauftragsvergabe bewirkten daher eine Fragmentierung der Verhandlungssysteme mit der Folge großer Unterschiede bei Löhnen und Beschäftigungsbedingungen.

In Schweden, wo der öffentliche Personennahverkehr schon viele Jahre privatisiert ist, war keine solche Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen festzustellen. Hier wird für den öffentlichen Personennahverkehr ein Kollektivvertrag auf der Ebene der gesamten Branche abgeschlossen. Alle privaten Busfirmen müssen diese Vereinbarung übernehmen, wodurch es nur zu begrenzten Unterschieden in den Löhnen und Beschäftigungsbedingungen zwischen den Firmen kommt. Da auch die Preise, Routen und Fahrpläne durch die Transportbehörde festgelegt werden, bleibt den Firmen nur die Kostensenkung durch die Reduktion der Zahl an eingesetzten Bussen als Wettbewerbsstrategie. Das führte zu einem Abbau von Pausen für die Fahrer, der wegen seiner drastischen Wirkungen mit einem erfolgreichen Streik für Toilettenpausen beantwortet wurde.

In London war es mit der Privatisierung zu Lohnkürzungen durch Änderungskündigungen gekommen. Darüber hinaus wurden für Neueintretende lange Probezeiten mit niedrigerem Einkommen eingeführt. Hatte es vor der Privatisierung einheitliche Beschäftigungsbedingungen für alle BusfahrerInnen in London gegeben, so legt seither jede Firma die Löhne und die Beschäftigungsbedingungen eigenständig fest. Bei einem Jahreseinkommen bis zu 30.000 Pfund wurden die Unterschiede zwischen den Firmen auf bis zu 10.000 Pfund geschätzt (Bus and Coach 2009).

Gewerkschaftskampagnen zielten auf einheitliche Löhne für BusfahrerInnen in London ab, um die Löhne aus der Konkurrenz zwischen den Firmen zu nehmen. Nach Ansicht befragter BusfahrerInnen würde eine Vereinheitlichung auch die Jobsicherheit erhöhen, weil die Einschränkung für den Unterbietungswettbewerb auch die Wahrscheinlichkeit reduzieren könnte, dass Firmen Buslinien an einen Konkurrenten verlieren.

Das Beispiel des öffentlichen Nahverkehrs weist deutlich auf die Lohnsenkungen durch die Ausschreibung öffentlicher Dienstleistungen hin. Diese treten nicht nur in den Ländern ein, in denen die Löhne auf Betriebsebene verhandelt oder einseitig von den Firmen festgelegt werden. Auch wenn Branchenkollektivverträge bestehen, wie in Deutschland und Österreich, kann die Auslagerung der Dienstleistung an Tochter- oder Fremdfirmen eine Vermeidung des Kollektivvertrags ermöglichen und zu erheblichen Lohnunterschieden führen. Während Belgien und Schweden sich auch in dieser Branche von den anderen Ländern durch ihr umfassendes Kollektivvertragssystem unterscheiden, waren doch auch in Schweden Senkungen der Löhne über die Änderung von Arbeitszeitbestimmungen festzustellen.

Krankenhäuser

Die Europäische Union unterwarf das Gesundheitswesen zwar nicht der aus den anderen diskutierten Bereichen bekannten Liberalisierungspolitik. Dennoch kam es in den Krankenhäusern zur Ökonomisierung und zu Umstrukturierungen, die in der Regel von einer Veränderung in der Spitalsfinanzierung angestoßen wurden. Auch die zunehmende Investition privaten Kapitals in den Sektor zieht Rationalisierungsmaßnahmen nach sich. Zu weitreichenden Privatisierungen ist es in der Europäischen Union jedoch bisher nur in Deutschland gekommen (dazu und zum Folgenden siehe Schulten/Böhlke 2012).

Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist in den Krankenhäusern im Vergleich zu anderen Organisationen, Unternehmen und Branchen relativ hoch. Allerdings bestehen in dieser Hinsicht große Unterschiede zwischen den verschiedenen Arten von Krankenhäusern. Während etwa in Ös-

terreich über 90% der Beschäftigten in den von den Sozialversicherungen betriebenen Krankenhäusern Gewerkschaftsmitglieder sind, sind es in den kleineren Privatspitälern nur 10%. Auch in Polen, wo ein durchschnittlicher hoher Organisationsgrad von 50% festgestellt wurde, sind die Gewerkschaften *de facto* nur in öffentlichen Spitälern vertreten. Aus diesen Bedingungen lassen sich gravierende Probleme der Gewerkschaften in der Sicherung der Beschäftigungsbedingungen im privaten Sektor ableiten. Die Lohnfindung für die Beschäftigten in öffentlichen Krankenhäusern ist in der Regel in das Verhandlungssystem für öffentlich Bedienstete integriert. Eine Ausnahme ist das Vereinigte Königreich, wo eine eigene Verhandlungsstruktur für das *National Health Service* (NHS) eingerichtet ist. Die gewinnorientierten Privatspitäler und die vor allem in Österreich verbreiteten Einrichtungen des dritten Sektors weisen dagegen in vielen Ländern ein stark fragmentiertes System der Arbeitsbeziehungen auf. So überwiegen in den Privatspitälern Deutschlands, die aus dem öffentlichen Verhandlungssystem ausgetreten sind, Firmentarifverträge, vielfach gibt es aber auch keinerlei kollektive Lohnfindung – eine Situation, die in Polen und im Vereinigten Königreich generell festzustellen ist. Private Unternehmen dürften ihre Wettbewerbsfähigkeit gerade dadurch steigern, dass sie die Löhne und Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Sektor zu unterschreiten suchen. In Belgien, Österreich und Schweden bestehen Branchenkollektivverträge für die nicht-öffentlichen Krankenhäuser, welche die Konkurrenz über Lohnkosten einschränken. Auf den Druck zur Kostensenkung reagierten die Krankenhäuser mit der Auslagerung von Aufgaben, wie Reinigung, Verpflegung, Wäsche, Labors oder Administration. Damit wurde Arbeit häufig aus dem Bereich der Arbeitsbeziehungen des öffentlichen Sektors verlagert und anderen Bestimmungen unterworfen. Auch in Privatkrankenhäusern bewirkten Auslagerungsstrategien eine Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen und eine Verschlechterung der Beschäftigungsbedingungen. Aber auch die Verhandlungssysteme im öffentlichen Bereich erfuhren durch den Druck zur Kostensenkung und die entstehende Konkurrenz vonseiten privater Anbieter eine Veränderung in Richtung Dezentralisierung. Damit bekommen die öffentlichen Krankenhäuser mehr Autonomie in der Gestaltung ihrer Beschäftigungsbedingungen, durchaus auch in Abweichung von den kollektiven Vereinbarungen im öffentlichen Sektor.

3. Was ist schiefgelaufen?

Die Europäische Union hatte die Liberalisierung mehrerer öffentlicher Dienstleistungen vorangetrieben. Viele der dabei versprochenen Vorteile sind jedoch nicht oder nur teilweise Wirklichkeit geworden, wie etwa die Schaffung zusätzlicher Beschäftigung oder die Preissenkungen für die KonsumentInnen. Gerade die Beschäftigungswirkungen zeigen, dass viele Arbeitsplätze durch die Liberalisierungspolitik verloren gingen (Kozek et al. 2012). Zudem führten Liberalisierung und Privatisierung zu gesellschaftlichen Folgeproblemen, insbesondere durch den Verlust von »good bad jobs« (Wickham/Latniak 2010), also sicherer und vergleichsweise gut bezahlter Arbeitsplätze für Personen mit niedrigem Bildungsniveau. Neben dem Personalabbau fällt insbesondere die Umwandlung von Beschäftigung, die früher unter eine relativ einheitliche und für die Arbeitskräfte günstige Regulierung des öffentlichen Sektors fiel, in deutlich unsicherere und schlechter bezahlte Arbeit.

In einer Reihe von Ländern und Branchen wurden durch politische Intervention Märkte für Dienstleistungen geschaffen und in neuer Form reguliert, aber keine Bemühungen unternommen, zugleich für den jeweiligen Arbeitsmarkt eine angemessene Regulierung zu finden. In manchen Ländern, wie in Schweden oder Belgien, waren die Systeme der Arbeitsbeziehungen generell so gestaltet, dass es dadurch zu keinen Verwerfungen kam. Die umfassenden Kollektivverträge bzw. die enge Koordination zwischen unterschiedlichen Kollektivvertragsbereichen bewirkten, dass die Firmen einander nur in Grenzen durch Absenken der Löhne unterbieten konnten. In anderen Ländern war das aber bei Weitem nicht der Fall. Dadurch wurde die Konkurrenz gerade in den arbeitsintensiven Dienstleistungen über die Löhne ausgetragen. Ein Lohndumping war die Folge, das in manchen Fällen, wie den Postdienstleistungen in Deutschland und Österreich, bis hin zur Prekarisierung der Arbeit geht.

Nun hat aber die PIQUE-Studie gezeigt, dass die Liberalisierungspolitik nur begrenzt zur beabsichtigten Steigerung der Konkurrenz geführt hat. Viel weiter ist hingegen die Privatisierung vorangeschritten (Hermann/Verhoest 2012). Angesichts der nicht ausreichenden Regulierung vieler Arbeitsmärkte in diesen Bereichen stellt sich die Frage, welche nachteiligen Folgen für die Arbeitskräfte erst eine intensive Konkurrenz auf den neu geschaffenen Märkten für öffentliche Dienstleistungen nach sich ziehen würde. Am Beispiel der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen werden einmal mehr die Mängel der europäischen Integration sichtbar. Dem europäischen Einigungsprojekt fehlt offensichtlich die soziale Dimension, die zu-

mindest dafür sorgen sollte, dass politische Maßnahmen der Europäischen Union in einer Form umgesetzt bzw. so durch sozialpolitische Maßnahmen begleitet werden, dass sie zu keinen Nachteilen für große Beschäftigten-Gruppen und damit für die Gesellschaft insgesamt führen.

Die überwiegend »negative Integration« (Scharpf 2008), welche die Abschaffung von Binnenzöllen und anderen Hemmnissen für einen einheitlichen liberalisierten Markt umfasst, wird nur begrenzt durch eine Rechtsetzung etwa zur aktiven Gestaltung insbesondere der Arbeitsmärkte und der sozialen Sicherungssysteme auf europäischer Ebene im Sinne einer »positiven Integration« begleitet. Nun wird insbesondere in den letzten Jahren immer deutlicher, dass es sich dabei um kein Versäumnis handelt, das man auf mangelnde Einigungsfähigkeit der Mitgliedstaaten zurückführen könnte. Vielmehr haben gerade die Interventionen in den südeuropäischen Ländern seit der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie die Konzepte für die so genannte europäische Wirtschaftsregierung gezeigt, dass unter dem Schlagwort »strukturelle Reformen« des Arbeitsmarktes genau jene nachteiligen Konstellationen gezielt angestrebt werden, die bei der Liberalisierung der öffentlichen Dienstleistungen zu erheblichen Folgeproblemen geführt hatten: Vermeidung von Mindestlöhnen, Dezentralisierung von Verhandlungssystemen, Abbau des Beschäftigungsschutzes etc. (Hermann et al. 2013, Schulten/Müller 2013, Allinger et al. 2014). Somit ist die Vermutung nicht von der Hand zu weisen, dass auch im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen zwar für die Beschäftigten und ihre Interessenvertretungen etwas schiefgelaufen ist, nicht aber für die dominanten Kräfte in der europäischen Politik. Diese konnten mit der Liberalisierung, deren Hauptzweck es ja ist, die öffentlichen Dienstleistungen für die Erzielung privater Gewinne zu öffnen, auch gleich eine Schwächung der kollektiven Arbeitsbeziehungen und insbesondere der kollektiven Lohnfindung als Plus verbuchen.

Welche Ansatzpunkte gibt es in dieser Situation, um den beschriebenen nachteiligen Entwicklungen entgegenzuwirken? Am wichtigsten für die öffentlichen Dienstleistungen sind Bemühungen um Verhandlungssysteme auf Branchenebene, soziale Klauseln in der öffentlichen Auftragsvergabe und Maßnahmen gegen die Fragmentierung der Beschäftigung auch innerhalb einzelner Unternehmen (Schulten/Brandt 2012). Branchenkollektivverträge haben die wichtige Funktion, die Löhne und Beschäftigungsbedingungen aus der Konkurrenz zwischen den Unternehmen herauszuhalten und diese dadurch zu Wettbewerbsstrategien zu bewegen, in denen die Qualität der Dienstleistung und die Steigerung der Produktivität im Mittelpunkt stehen. Vielfach ist es aber in den öffentlichen Dienstleistungen nicht gelungen, zu solchen Branchenkollektivverträgen zu kommen. So gilt der Post-

kollektivvertrag in Österreich nach wie vor nur für die Österreichische Post AG. Kommt es zu keinen umfassenden Verhandlungssystemen, so wäre die Allgemeinverbindlichkeit von Kollektivverträgen für eine gesamte Branche ein gangbarer Weg.

Die öffentliche Auftragsvergabe ist ein weiterer Hebel zur Sicherung von Mindestlöhnen und akzeptablen Beschäftigungsbedingungen. So kann die Vergabe von Lizenzen von der Einhaltung von Kollektivverträgen abhängig gemacht werden. In Belgien enthalten die Ausschreibungen für Dienstleistungen des öffentlichen Personennahverkehrs Klauseln, welche die Einhaltung von Beschäftigungsbedingungen des öffentlichen Dienstes auch in privaten Unternehmen vorschreiben. In Deutschland gelten in vielen Ländern rechtliche Bestimmungen, die eine öffentliche Auftragsvergabe nur an Unternehmen zulassen, welche sich zur Einhaltung bestimmter Tarifverträge verpflichten. Soziale Standards in der öffentlichen Auftragsvergabe kommen auch in Österreich zum Einsatz. Einzelne europäische Richtlinien ermöglichen es den Behörden explizit, im Zuge der Regulierung öffentlicher Dienstleistungen soziale Standards vorzuschreiben, um ein Sozialdumping zu vermeiden.

Die Einhaltung von Kollektivverträgen sicherzustellen, genügt dann nicht für die Herstellung gleicher Beschäftigungsbedingungen, wenn sogar innerhalb der einzelnen Unternehmen mehrere Kategorien von Beschäftigten mit unterschiedlichen Rechten bestehen. So war es in den öffentlichen Dienstleistungen weitverbreitete Praxis, eigene Kollektivverträge oder Betriebsvereinbarungen für Beschäftigte abzuschließen, die ab einem bestimmten Zeitpunkt neu ins Unternehmen aufgenommen wurden. Die österreichische Post beispielsweise reduzierte die Einkommen auf diesem Weg drastisch. Es ist naheliegend, dass eine solche Differenzierung die Solidarität der Beschäftigten untergräbt.

Entsprechend versuchten die Gewerkschaften, insbesondere im Vereinigten Königreich, durch Kampagnen und Verhandlungen die Zweiteilung von Belegschaften wieder zu überwinden. Eine Fragmentierung der Beschäftigung ergibt sich aber auch durch den Einsatz von Leiharbeitskräften und die Auslagerung von Aufgaben aus dem Unternehmen. Durch die hohe Kollektivvertragsdeckung in Österreich bedeutet das nicht notwendigerweise eine Flucht aus dem Kollektivvertrag, wie dies in Deutschland häufig der Fall ist. Dennoch gehören Sub-Firmen in der Regel zu einer Branche, in der die Beschäftigungsbedingungen für die Arbeitskräfte ungünstiger sind. Darüber hinaus kann die Einhaltung der arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen in vielen Subauftragnehmerfirmen schlechter durchgesetzt werden. Wird bei der Regulierung die gesamte

Wertschöpfungskette und nicht nur das Kernunternehmen in den Blick genommen, kann es gelingen, die Tendenz zur Informalisierung der Arbeit zu bremsen. Ein Ansatzpunkt dafür ist die Generalunternehmerhaftung, wie sie im Bauwesen und in Österreich auch in der Reinigung besteht. Es gibt also mehrere Ansatzpunkte auf nationaler und europäischer Ebene für eine Sicherung der Qualität der Beschäftigung in den öffentlichen Dienstleistungen. Dennoch dürfte es in der gegenwärtigen politischen Situation schwierig sein, das nachträglich zu reparieren, was bei der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen schiefgegangen ist. Mit umso mehr Widerstand sollten die Begehrlichkeiten nach weiteren Liberalisierungsschritten beantwortet werden.

Literatur

- Allinger, Bernadette/Flecker, Jörg/Hermann, Christoph (2014): Das Ende der Pfadabhängigkeit? Umwälzungen in den industriellen Beziehungen seit der Krise, in: Sozialer Fortschritt, 1+2/2014, S. 7-13.
- Brandt, Torsten/Hermann Christoph (2012): Between Former Monopolists and New Competitors: Fragmentation and Deterioration of Employment Conditions in Postal Services, in: Hermann, Christoph/Flecker, Jörg (Hrsg.): Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe. London/New York, S. 33-54.
- Brandt, Torsten/Schulten, Thorsten (2009a): The Impact of Liberalisation and Privatisation on Labour Relations; in: Flecker, Jörg/Hermann, Christoph et al.: Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity (PIQUE), Summary Report, Vienna.
- Brandt, Torsten/Schulten, Thorsten (2009b): Die Folgen von Liberalisierung und Privatisierung für Arbeitsbeziehungen, in: AK Wien (Hrsg.): Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen – Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und deren Auswirkungen auf Qualität, Beschäftigung und Produktivität. Wien, S. 35-49.
- Brandt, Torsten/Schulten, Thorsten/Sterkel, Gabriele/Wiedemuth, Jörg (Hrsg.) (2008): Europa im Ausverkauf – Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik. Hamburg.
- Bus and Coach (2009): ›Bottoms Up in London Wage Protest‹, www.busandcoach.com (Zugriff 3. Juni 2011).
- ECOTEC (2007): The Impact of the Opening of Electricity and Gas Markets on Employment in the EU-27 and of key EU directives in the field of energy, Birmingham: ECOTEC Research & Consulting.
- Flecker, Jörg/Hermann, Christoph (2011): The liberalization of public services: Company reactions and consequences for employment and working condi-

- tions, in: *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 32, No. 3, S. 523-544.
- Flecker, Jörg/Thörnqvist, Christer (2012): *Outsourcing, Competitive Tendering and Changing Working Conditions in Local Public Transport*, in: Hermann, Christoph/Flecker, Jörg (Hrsg.): *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*. London/New York, S. 74-88.
- Fraser, Nancy (2009): *Marketization, Social Protection, Emancipation: Toward a Neo-Polanyian Conception of Capitalist Crisis*, Storrs Lectures, Yale Law School.
- Haidinger, Bettina/Hermann, Christoph (2008): *Beschäftigungsverhältnisse bei den neuen Postdienstleistern*, FORBA-Forschungsbericht 04/2008. Wien.
- Hassel, Anke (2012): *The Paradox of Liberalization – Understanding Dualism and the Recovery of the German Political Economy*, in: *British Journal of Industrial Relations* (first published online: 20.9.2012; DOI: 10.1111/j.1467-8543.2012.00913.x
- Hermann, Christoph/Hinrichs, Karl/Brosig, Magnus (2013): *Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf Sozialstaaten und Arbeitsbeziehungen*, in: Filipič, Ursula/Beer, Elisabeth (Hg.): *Sozialer Aderlass in Europa: Arbeit und soziale Sicherung unter Druck*, Sozialpolitik in Diskussion Nr. 13, AK Wien, S. 27-52.
- Hermann, Christoph/Flecker, Jörg (Hrsg.) (2012): *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*. London, New York.
- Hermann, Christoph/Pond, Richard (2012): *Concentration and disintegration – Company Responses in the Electricity Sector and Consequences for Employment*, in: Hermann, Christoph/Flecker, Jörg (Hrsg.), *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*. London, New York, S. 33-54.
- Hermann, Christoph/Verhoest, Koen (2012): *Liberalisation, Privatisation, Marketisation and Changes in Regulation*, in: Hermann, Christoph/Flecker, Jörg (Hrsg.): *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*. London/New York, S. 6-32.
- Kozek, Wieslawa/Radzka, Beata/Hermann, Christoph (2012): *The impact on employment*, in: Hermann, Christoph/Flecker, Jörg (Hrsg.): *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*. London/New York, S. 124-135.
- Paraskevopoulou, Anna/Pond, Richard (2008): *Local Public Transport UK Case Study*, PIQUE Project. London.
- Scharpf, Fritz W. (2008): *Negative und positive Integration*, in: Höpner, M./Schäfer, A. (Hrsg.), *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration*. Frankfurt a.M., S. 49-88.
- Schulten, Thorsten/Brandt, Torsten (2012): *Privatisation and the Impact on Labour Relations*, in: Hermann, Christoph/Flecker, Jörg (Hrsg.), *Privatization*

- of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe. London/New York, S. 136-152.
- Schulten, Thorsten/Böhlke, Niels (2012): Hospitals under Growing Pressure from Marketisation and Privatisation, in: Hermann, Ch./Flecker, J. (Hrsg.): Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe. London/New York, S. 89-108.
- Schulten, Torsten/Müller, Torsten (2013): A new European Interventionism? The impact of the New Economic Governance on Wages and Collective Bargaining, in: Natali, D./Vanhercke, B. (Hrsg.): Social Developments in the EU 2012, European Trade Unions Institute and the European Social Observatory. Brussels.
- Wickham, James/Latniak, Erich (2010): European Urban Public Transport: Towards a Single European Employment Model?, in: Work Organisation, Labour and Globalisation 4 (1), S. 160-174.

David Hall

Öffentlich-Private Partnerschaften – die Lehren aus internationaler Erfahrung

1. Einleitung

Eine Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP) ist ein Vertrag zwischen der öffentlichen Hand und einem privaten Unternehmen, auf dessen Grundlage

- ein privates Unternehmen eine Infrastruktur und/oder eine öffentliche Dienstleistung finanziert, errichtet, abwickelt oder bereitstellt; und
- die Vergütung des privaten Unternehmens über mehrere Jahre hinweg entweder durch Gebühren der NutzerInnen oder durch die öffentliche Hand oder durch beides aufgebracht wird.

ÖPP werden derzeit weltweit von globalen Finanzinstitutionen und BeraterInnen beworben und gefördert. Sie verschleiern Staatsverschuldung und gewähren privaten Unternehmen langfristige staatliche Garantien für profitable Geschäfte. Nationale Regierungen, die EU und Entwicklungsinstitutionen gewähren fortgesetzte öffentliche Unterstützung für ÖPP. Länder, die den Regimes des Internationalen Währungsfonds (IWF) unterliegen, stehen zudem unter politischem Druck und sind Ziel intensiver Marketingkampagnen. Die Erfahrung der letzten 15 Jahre zeigt allerdings, dass es sich bei ÖPP um eine teure und ineffiziente Finanzierungsform für Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen handelt, die finanzielle Probleme weniger löst als vielmehr verursacht. In diesem Artikel betrachte ich zuerst die allgemeine Anwendungsbreite von ÖPP und anschließend die Erfahrung in einzelnen Ländern, wobei das Hauptaugenmerk auf der Krise in Portugal und Zypern sowie auf dem Vereinigten Königreich (VK) liegt, wo ÖPP die größte Verbreitung gefunden haben.

Die Einführung von ÖPP

Zwar begann die Verwendung des ÖPP-Konzepts erst in den 1990er Jahren. Konzessionssysteme, auch eine Art der ÖPP, existieren allerdings schon seit vielen Jahrhunderten. In Frankreich wurden bereits unter dem »anciën regime« Konzessionen für Steuereintreibung vergeben, gehörten hier allerdings zu den korruptesten Aspekten des Systems. Zudem ist die fortgesetzte Verwendung von Konzessionen beispielsweise im Bergbau und in der Ölexploration anzutreffen. Im 19. Jahrhundert wurden Konzessionen oft für die mit einem hohen Investitionsvolumen verbundene Entwicklung von

Wasser-, Gas- und Elektrizitätssystemen eingesetzt. Sie basierten auf dem Grundprinzip, dass das private Unternehmen zustimmte, sein eigenes Geld zu investieren, während der Staat dem Unternehmen im Gegenzug ein Monopol für die Erbringung der jeweiligen Dienstleistung in einem bestimmten Gebiet garantierte, wodurch das Unternehmen darauf bauen konnte, sein investiertes Kapital durch die Gebühren der NutzerInnen wieder zurückzuerhalten. Dasselbe Prinzip galt für Mautstraßen, Brücken, Eisenbahnstrecken etc. Das für Universaldienste notwendige Investitionsvolumen konnte man aber mit Konzessionen nicht zu erschwinglichen Kosten aufbringen und daher wurden sie durch öffentliches Eigentum und Finanzierung durch die öffentliche Hand ersetzt.

Die moderne Version der ÖPP, bei der das private Unternehmen nicht von den KonsumentInnen, sondern von der öffentlichen Hand bezahlt wird, wurde im Vereinigten Königreich (VK) der 1980er Jahre unter der Regierung Thatcher erfunden.¹ Neoliberale finanzpolitische Regeln schränkten die Staatsverschuldung ein; Regierungen wollten aber trotzdem in öffentliche Infrastruktur investieren. Die ÖPP erschienen – unter dem Schlagwort der »private finance initiative« (PFI) – als Lösung. Man bediente sich ihrer zur Errichtung von Spitälern, Schulen, Straßen, Eisenbahnstrecken, Regierungs- und anderer Gebäude. Obwohl die öffentliche Hand über einen Zeitraum von 25 oder mehr Jahren verpflichtet war, die Investitionen zu vergüten, gerade so, als ob sie dafür selbst einen Kredit aufgenommen hätte, ermöglichten es die Rechnungslegungsvorschriften, diese Leistungen als Privatkredit zu deklarieren, der nicht gegen die finanzpolitischen Vorschriften verstieß. Zudem galt diese Art der Privatisierung deshalb als attraktiv, weil sie es privaten Unternehmen ermöglichte, von öffentlichen Ausgaben zu profitieren und öffentliche Dienstleistungen als profitversprechende Marktoptionen zu nutzen. Das VK schuf eine spezielle Einheit im Finanzministerium, um das Konzept der PFI voranzutreiben. Das Personal dieser Einheit stammte überwiegend aus dem privaten Sektor – insofern handelte es sich um das erste Beispiel einer ÖPP-Einheit. Von Beginn an wurde am PFI-Modell sowohl von links als auch von rechts kritisiert, dass es erheblich teurer kommt als öffentliche Finanzierungen, Dienstleistungen unterminiert und dazu dient, tatsächliche Staatsverschuldungen und -ausgaben zu verschleiern. Trotzdem wurde dieses Modell von den Folgerierungen des VK übernommen und weiter forciert (UK Parliament 2001).

¹ Zur selben Zeit wurden sie auch unter der Militärdiktatur in Chile entwickelt, zum Beispiel durch die Umwandlung der Technik- und Berufsausbildung in ÖPP: vgl. www.unevoc.unesco.org/e-forum/GTZ_PPP-in-TVET.pdf.

Andere Industrieländer begannen aus ähnlichen Motiven ÖPP einzuführen, in Europa insbesondere vor dem Hintergrund, dass die EU die Staatsverschuldung auf 3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) beschränkte. In Neuseeland, Australien, Kanada und den USA wurden die ÖPP zu einem Teil der allgemeinen Privatisierungspolitik. Während die EU gegenüber den ÖPP eine ambivalente Haltung einnahm, kritisierte sie der IWF wiederholt als einen unzulässigen Verstoß gegen finanzpolitische Vorschriften, der schlechte Investitionsentscheidungen fördert.

In Entwicklungsländern begannen Entwicklungsbanken und multinationale Unternehmen im Rahmen der allgemeinen Privatisierungsstrategie der 1990er Jahre ÖPP zu forcieren. Die zentrale Privatisierungsform im Bereich Wasserversorgung waren Konzessionen oder Pachtverträge, eine klassische Form der ÖPP; im Bereich Energie wurden im großen Stil unabhängige Kraftwerke (independent power plants, IPPs) eingerichtet, denen man langfristig den Bezug von Elektrizität durch den öffentlichen Sektor zusagte. Diese Maßnahmen stießen in vielen Ländern auf starken öffentlichen Widerstand, der insbesondere im Wasserbereich zur Beendigung von Konzessionen zwang.

2. Überblick: Zahlen

In den Industrieländern sind ÖPP seit zirka 20 Jahren in Verwendung. Zum ganz überwiegenden Teil beziehen sie sich auf Straßen- und Schienenverkehrsinfrastruktur, häufig auch auf Wasser sowie die Erbringung anderer öffentlicher Dienstleistungen und die Errichtung der dafür notwendigen Infrastruktur, etwa im Bereich von Schulen und Spitälern. Die Hälfte aller ÖPP-Projekte befindet sich in Europa, wobei das VK den größten Anteil hält. Trotzdem trägt bis heute die herkömmliche öffentliche Finanzierung weltweit 90%, und damit den ganz überwiegenden Teil der Infrastrukturinvestitionen. Sogar in Ländern mit der größten Verwendung von ÖPP, zum Beispiel dem VK und Australien, decken ÖPP nur etwa 15% aller Infrastrukturinvestitionen ab; in den meisten Industrieländern beträgt ihr Anteil weniger als 5% oder null; der Durchschnitt beträgt 4%. Schweden hat sich explizit gegen ÖPP entschieden. (OECD 2013) Dasselbe gilt für Entwicklungsländer: Obwohl sich internationale Institutionen und Geldgeber intensiv bemühen, private Investitionen in die Wasserversorgung und das Abwassersystem zu forcieren, blieben die Ergebnisse bis dato dürftig. Gemäß einer Weltbank-Studie über Afrikas Infrastruktur aus dem Jahr 2010 werden 2,5 Milliarden US-Dollar der Investitionen jährlich durch den öffentlichen Sektor und Ent-

wicklungshilfeorganisationen und nur 0,01 Milliarden US-Dollar durch den privaten Sektor getragen. In Indien leisteten zwischen 2007 und 2012 die Zentralregierung und Regierungen der Bundesstaaten 99,6% der insgesamt 22,3 Milliarden US-Dollar, die in Wasserversorgung und das Abwassersystem investiert wurden. Auch bei den beschränkten Investitionen in ÖPP-Modelle in diesen Bereichen blieben optimistische Prognosen unerfüllt. Infolgedessen war die öffentliche Hand vielfach damit konfrontiert, für die nicht benötigten Mengen von aufbereitetem Wasser aufkommen zu müssen (PSIRU 2012). Die Finanzkrise bremste die Zunahme von ÖPP-Modellen, weil sie privaten Unternehmen die Kreditaufnahme erschwerte. 2012 befanden sich Anzahl und Gesamtvolumen von ÖPP in Europa (mit 66 neuen Vereinbarungen mit einem Volumen von 11,7 Milliarden Euro) auf dem historischen Tiefstand der letzten zehn Jahre. Die Hälfte dieser ÖPP befand sich im VK und der Großteil der übrigen ÖPP in Frankreich und den Niederlanden. Im übrigen Europa bediente man sich dieses Modells kaum. Die Europäische Investi-

Tabelle 1: Von 1985 bis 2009 finanzierte ÖPP

	Anzahl der ÖPP	Wert in Mrd. USD
USA und Kanada	440	75.4
Lateinamerika	253	82.4
Europa	642	302.9
Afrika/Mittlerer Osten und Nordafrika (MENA)	66	29.2
Asien	346	155.0
Welt gesamt	1747	644.8

Quelle: OECD 2012, Tabelle 1

Tabelle 2: ÖPP: Geringer Anteil an den Infrastrukturinvestitionen in OECD-Ländern 2011 (Angaben in %)

Länder	Anteil an den Infrastrukturinvestitionen finanziert durch	
	ÖPP	Öffentliche Finanzierung
Österreich, Estland, Ungarn, Schweden, Schweiz (5)	≥ 0	≤ 100
Tschechische Republik, Kanada, Italien, Neuseeland (4)	0.5 -2	98-99.5
Deutschland, Norwegen, Südafrika, Spanien (4)	4	96
Korea, Luxemburg (2)	7.5	92.5
Australien, Finnland (2)	12.5	87.5
Mexiko, Vereinigtes Königreich (2)	15	85

Quelle: OECD 2013 (unter Verwendung von Mittelwerten)

tionsbank (EIB) sieht die Ursache dieses Rückgangs in den Veränderungen des politischen Klimas, den fehlenden staatlichen Garantien und den Maßnahmen zur Konsolidierung der Staatsfinanzen, die Einsparungen bei öffentlichen Ausgaben bewirken (EPEC 2013c).

3. Die Förderung von PPPs durch Netzwerke

Ein Netzwerk aus Unternehmen und internationalen Institutionen forciert ÖPP auf globaler, regionaler und nationaler Ebene und setzt Regierungen unter Druck, Gesetze zu erlassen und Organisationen zu schaffen, um die Bildung von ÖPP zu ermöglichen, ÖPP schließlich vorzugsweise für die Infrastrukturentwicklung zu verwenden und sie in Form von rentablen langfristigen Verträgen, die staatliche Subventionen und Garantien einschließen, zu implementieren.

Globale Netzwerke

Zu diesen Netzwerken gehören die Weltbank; ihre Förderstelle für den privaten Sektor, die Internationale Finanz-Corporation (IFC); die anderen regionalen Entwicklungsbanken, etwa die Europäische Investitionsbank (EIB) und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE); die OECD; UN-Institutionen, inklusive der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE).

Auch andere internationale Organisationen sind aktiv, etwa das Weltwirtschaftsforum (World Economic Forum, WEF) und die G20. Das WEF verfasste im Jahr 2013 Berichte, die ÖPP sowohl allgemein als auch speziell für bestimmte Regionen empfehlen (WEF 2013a), etwa für Afrika (vgl. den Bericht »Strategic Infrastructure in Africa: A business approach to project acceleration«, WEF 2013b). Internationale Institutionen werben zudem intensiv für ÖPP in Nordafrika. (Counterbalance 2013) Auch ursprünglich anderen Angelegenheiten gewidmete Organisationen konnten für die Förderung der ÖPP gewonnen werden.

Ein Beispiel ist das Global Green Growth Forum, das von den Regierungen von Dänemark, China, Kenia, Südkorea, Mexiko und Katar eigentlich anknüpfend an den Kopenhagener Klimagipfel eingerichtet wurde, dessen ausdrückliche Ziele sich jedoch fast ausschließlich auf die Förderung von ÖPP beziehen: »die Suche nach neuen Wegen, zwischen verschiedenen Sektoren Verbindungen herzustellen und dadurch grünes Wachstum zu fördern und zu stärken; das Aufzeigen von Wegen, auf denen das Potenzial für langfristiges grünes Wachstum dadurch gesteigert werden kann, dass kon-

krete Öffentlich-Private Partnerschaften entwickelt, und exemplarisch präsentiert werden; das Angebot einer Plattform um größere Öffentlich-Private Initiativen voranzubringen...«

Das Global Green Forum organisierte drei Jahresforen, die sich alle auf die Entwicklung von ÖPP konzentrierten. Das zentrale Thema im Oktober 2013 war die Ökologisierung der Wertschöpfungskette in den Sektoren Energie, Wasser und Nahrung, wobei festgehalten wurde, dass das »Hauptaugenmerk auf der Entwicklung neuer oder der Erweiterung bestehender ÖPP, die grünes Wachstum effektiv fördern, liegen soll«. Das Forum des Jahres 2012 hatte einen ähnlichen Fokus: »Man nutzte den einzigartigen Charakter des Global Green Growth Forum durch einen Fokus auf Öffentlich-Private Partnerschaften, um nachhaltige Lösungen auf Länderebene zu entwickeln.« (Global Green Growth Forum 2013)

Zu den an den Netzwerken beteiligten Unternehmen gehören große Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, wie zum Beispiel PricewaterhouseCoopers, KPMG und Ernst & Young sowie Anwaltskanzleien wie etwa DLA Piper. McKinsey ist in internationalen Foren und auf nationaler Ebene höchst aktiv, fördert ÖPP und profitiert von ihnen. McKinsey arbeitet sowohl für private Unternehmen als auch für den öffentlichen Sektor, nationale Regierungen und internationale Institutionen.

In den Jahren 2012 und 2013 veröffentlichte McKinsey Berichte über ÖPP, die sich auf bestimmte Länder und Regionen konzentrieren, zum Beispiel auf Lateinamerika, Indien, Myanmar/Burma, USA und das VK, oder auf globale Themen wie Infrastruktur, Städte, Stadtentwicklung, Wasser und natürliche Ressourcen. Ein weiterer Bericht empfiehlt ÖPP für spezifische Sektoren, zum Beispiel für die Bereiche Wasser, Energie, Klimaveränderung, Gesundheitswesen und Entwicklung (McKinsey 2013a, 2013b).

Die Europäische Union und Regierungen

In Europa nimmt dieser Druck in Richtung ÖPP aufgrund der Politik der Europäischen Kommission und der Austeritätsprogramme besondere Formen an. Die Europäische Kommission bewirbt ÖPP aktiv als zentrales Finanzierungsinstrument für Infrastrukturinvestitionen, obwohl in Portugal und Zypern ÖPP als Mitursache der Finanzprobleme identifiziert wurden, und man auch in anderen Ländern, insbesondere dem VK (dazu weiter unten) negative Erfahrungen machte. Die Forcierung von ÖPP erfolgt vor allem durch nachstehende Maßnahmen:

- Der größte Vorteil von ÖPP besteht für Regierungen darin, dass die mit ihnen verbundenen Schulden nicht als öffentliche, sondern als private Schulden gelten. Die EU erleichtert diese Qualifikation durch eine Euro-

stat-Regel, wonach der private Sektor so lange das Bau- und Ausfallrisiko trägt, wie die Finanzierung nicht in die Berechnung der Staatsschulden einfließt. Wie auch der IWF kritisierte, ist die Erfüllung dieser Voraussetzung einfach, sodass ÖPP für Regierungen (selbst dann, wenn Staatsgarantien gewährt werden) stets eine attraktive Möglichkeit zur Verdeckung von Staatsverschuldung darstellen. (Mittlerweile berücksichtigt Eurostat staatliche Garantien aber teilweise.) (EPEC 2013a)

- Projektanleihen ermöglichen es den ÖPP, von EU/EIB-Garantien besicherte Finanzierungen zu erhalten, wodurch letztlich für Unternehmen, die außerhalb einer ÖPP nicht dazu in der Lage wären, Finanzierungen zu risikoarmen Public-Finance-Raten bereitstehen. Dahinter steht das ausdrücklich festgehaltene Ziel, »die Kreditwürdigkeit privater Entitäten, die für Infrastrukturprojekte private Finanzierungen benötigen, zu erhöhen«. (European Commission 2013b)
- Durch ein eigenes Kreditgarantieinstrument sollen Verkehrsprojekten, die den Verkehrs- oder Energieprogrammen der EU entsprechen, weitere Garantien zur Verfügung stehen. (European Commission 2013b)
- ÖPP sollen leichteren Zugang zu den 55 Milliarden Euro der EU-Strukturfonds erhalten. Zweck dieser Fonds ist es, Regierungen bei der Entwicklung von notwendiger Infrastruktur zu unterstützen. (Rehn 2012)
- Das Kapital der EIB soll um 10 Milliarden Euro erhöht werden, um mehr zinsgünstige Kredite zu Public-Finance-Raten zu ermöglichen. (ebd.)
- Für Projekte, die den EU-weiten Transport- und Energieprogrammen entsprechen, sollen Zuschüsse zu Baukosten gewährt werden. (European Commission 2013a)
- Die EK und die EIB finanzieren gemeinsam das Europäische ÖPP-Kompetenzzentrum (EPEC), das bei der Errichtung und Implementierung von ÖPP berät (EPEC 2013b).

Auch auf nationaler Ebene nehmen die Regierungen ÖPP in ihre Austeritätspolitik auf, um Staatsschulden aus ihrer Bilanz verschwinden zu lassen. Beispielsweise hat die Regierungskoalition in Österreich, einem Land, das bisher nur wenig Gebrauch von ÖPP-Modellen machte, sich verpflichtet, »alternative und innovative Formen der Finanzierung, wie etwa durch ÖPP zu prüfen«, obwohl der österreichische Rechnungshof diesem Modell sehr kritisch gegenüber steht. (BMVIT 2010)

4. Erfahrungen mit ÖPP

Krisenländer: ÖPP als Teil des Problems

Obwohl in Ländern, die haushaltspolitischen Zwängen unterliegen, ÖPP oft als Lösung beworben werden, lehrt die Erfahrung, dass sie fiskalische Probleme letztlich vielmehr verschlimmern. Nach Angaben der EIB machten unter den EU-Ländern Griechenland, Irland, Portugal, Spanien und das VK am meisten von ÖPP-Modellen Gebrauch. Drei dieser Länder unterliegen nun den Rettungspaketen der »Troika« und auch die anderen beiden – Spanien und das VK – sind mit großen finanziellen Problemen konfrontiert. In Portugal und Zypern haben die IWF/EU-»Troika«-Pakete ÖPP als Mitursache der fiskalischen Probleme qualifiziert und gefordert, bestehende ÖPP einer Prüfung und Neuverhandlung zu unterziehen sowie die Neugründung von ÖPP zu stoppen (Kappeler/Nemoz 2010).

Portugal

Portugal unterzeichnete 86 ÖPP, die neue Verbindlichkeiten für die öffentliche Hand in der Höhe von mehr als 25 Milliarden Euro (14% des BIP) sowie jährliche Zahlungen in der Höhe von zirka zwei Milliarden Euro (1,24% des BIP) mit sich brachten. (Infrastructure Investor 2011). Das Troika-Paket verlangte von Portugal im Jahr 2011, die existierenden ÖPP zu überprüfen und neu zu verhandeln und vor Einführung eines neuen Regelungsrahmens keine neuen ÖPP zu gründen.

»Wir werden eine umfassende Überprüfung der ÖPP und der Konzessionen vornehmen, um die finanziellen Belastungen der öffentlichen Hand zu reduzieren. Die ÖPP haben zu erheblichen finanziellen Belastungen der öffentlichen Hand geführt [...]« (IWF 2011) Im November 2012 begann die Neuverhandlung, die sich auf die ÖPP im Straßensektor (das sind rund 74% aller bestehenden ÖPP) konzentrierten. »Bedeutende Einsparungen« wurden für 2013 und die Folgejahre erwartet. (European Commission 2012) Das Problem der ÖPP war in Portugal zwar bekannt, wurde aber ignoriert. Im Jahr 1996 war das Spital Amadora-Sintra Gegenstand einer ÖPP mit der Mello Group Health. Im Jahr 2008 wurde bekannt, dass man dem Staat Zahlungen für fiktive medizinische Tests und Behandlungen verrechnet hatte. Daraufhin wurde diese Partnerschaft zwar beendet, die Unternehmensgruppe in der Folge aber trotzdem in ÖPP für zwei weitere Spitäler einbezogen. Mittlerweile wurde sie wegen Betrugs zu einer Geldstrafe verurteilt. (Maia 2012) Die stärkste Kritik richtete sich gegen die Kosten der ÖPP im Straßensektor. Im Jahr 2012 fasste eine Wirtschaftsprüfung die größten Probleme der ÖPP im Gesundheitswesen zusammen. Dazu gehören zum Beispiel:

- Die Transaktionskosten inklusive Beratungsgebühren sind sehr hoch.
- Der Großteil des Risikos wird von der öffentlichen Hand getragen.
- Die ÖPP-Verträge wurden nach Vertragsabschluss neu verhandelt, um die Anzahl der Betten und das Serviceniveau zu reduzieren.
- Diverse Arbeiten wurden zu anderen Tochtergesellschaften derselben Gruppen ausgelagert.
- Es kommt zu Korruption und Interessenskonflikten.

Im Falle des Cascais-Spitals etwa »weigerte sich das private Unternehmen, die Kosten für Medikamente von Krebsbehandlungen zu tragen [...]. Die Zahl der Betten wurde reduziert und das Spital war laufend überbelegt. Zahlreiche Beschäftigte klagten wegen unbezahlter Überstunden. Zudem schloss das Spital sein klinisches Labor und übertrug die Laborarbeit durch Vertrag an Clinical Pathology, ein privates Unternehmen, das zur selben Gruppe wie die ÖPP gehörte.« (Maia 2012)

Zypern

Im Jahr 2011 warnte der IWF, dass es sich bei Zyperns ÖPP um »unzureichend evaluierte finanzielle Risiken« für den Staatshaushalt handelte. (IWF 2011a). Auch das Troika-Paket, das Zypern im Jahr 2013 auferlegt wurde und Bedingungen für seine Rettung formulierte, beschrieb die ÖPP als versteckte öffentliche Verbindlichkeiten und forderte eine Wirtschaftsprüfung sowie einen Stopp. »Die Behörden werden:

- Eine ÖPP-Bestandsaufnahme erstellen, die Informationen über die Ziele bestehender und geplanter ÖPP enthält sowie detaillierte Angaben über unterzeichnete Verträge und ihre Beschaffenheit, den privaten Partner, den Kapitalwert, zukünftige Dienstleistungszahlungen, Höhe und Art der Eventualschulden sowie Höhe und Bedingungen der Finanzierung. Dazu kommt eine Bestandsaufnahme über Eventualschulden mit Angaben zur Art dieser Schulden, über das beabsichtigte Ziel, die Begünstigten, die voraussichtliche Dauer, erfolgte Zahlungen, Vergütungen, Rückforderungen, finanzielle Ansprüche gegen die Begünstigten, Anspruchsverzicht, Garantiegebühren und andere Einnahmen, die budgetäre Berücksichtigung erwarteter Calls und erwartete neue Eventualschulden des Budgetjahres [...]
- verbindlich erklären, vor Einführung eines neuen rechtlichen und institutionellen Rahmens für ÖPP keine neuen Ausschreibungen durchzuführen und keine neuen ÖPP-Verträge abzuschließen.« (Famagusta Gazette 2013)

Dennoch waren die globalen Unternehmen, die ÖPP forcieren, über Zyperns ÖPPs, in denen PricewaterhouseCoopers (PWC) eine führende Rolle

spielte, begeistert. Nur drei Monate zuvor, im Januar 2013, verlieh das Magazin über Projektfinanzierungen *World Finance* seinen Preis für das beste Projekt im Bereich Verkehr in Europa an jene – 2006 unterzeichnete und auf 25 Jahre ausgerichtete – ÖPP, die die Flughäfen Larnaka und Pafos betrieb. Das Magazin verlautbarte enthusiastisch: »Dieser Deal ist die erste größere ÖPP der zypriotischen Regierung und weist der weiteren Entwicklung der Infrastruktur des Landes den Weg für zukünftige ÖPP [...]. Die Regierung wurde bei diesem Vertrag von PricewaterhouseCoopers (PWC), einem globalen Leader in Sachen ÖPP-Beratung, beraten.« (*World Finance* 2013) Nur wenige Monate später stellte sich heraus, dass ein Teil dieses ÖPP-Vertrages in Korruption verstrickt war. Der alte Flughafen wurde auf Grundlage eines geheimen Vertrages an ein chinesisches Unternehmen verpachtet, das schon in China dem Korruptionsverdacht ausgesetzt gewesen war. Ein Berater des Präsidenten musste daraufhin zurücktreten (*Cyprus Mail* 2012).

Irland

In Irland wurde im Jahr 1999 die erste ÖPP gegründet, aber »häufig entpuppten sich die ÖPP-Ausschreibungsverfahren als langwierige Prozesse; manchmal wurden die Vorhaben wieder aufgegeben (z.B. Pflegeheime, nationales StrahlentherapieNetzwerk, Eisenbahnverkehr und Gefängnisse)« (Reeves 2013). Die Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten wird oft mangelhaft bewertet. Ein Wirtschaftsprüfungsbericht von C&AG über das erste ÖPP-Schulprojekt kam zu dem Schluss, dass diese ÖPP um 8 bis 13% teurer war als traditionelle Beschaffungsmodelle. Auch die Behauptungen der Regierung über die angeblich höhere Wirtschaftlichkeit von ÖPP im Wassersektor hielten einer Überprüfung nicht stand. Trotzdem verpflichtete sich die irische Regierung, die noch bis Ende 2013 dem Troika-Programm unterstand, erneut, im Jahr 2012 2,25 Milliarden Euro für weitere ÖPP aufzuwenden (ebd.).

Vereinigtes Königreich: Kollaps der Private Finance Initiative und ihrer ÖPP

Das VK gilt häufig als Beispiel für ein Land, das in großem Stil Infrastruktur über ÖPP-Modelle erfolgreich aufbaute. Tatsächlich übten aber Öffentlichkeit und Parlament scharfe Kritik an den hohen Kosten und der fehlenden Flexibilität der ÖPP. 25% der ÖPP im VK wurden bereits beendet. Aufgrund zahlreicher kritischer Berichte öffentlicher Wirtschaftsprüfer und parlamentarischer Ausschüsse kündigte die konservative Regierung im Jahr 2012 an, dass sie das gegenwärtige Modell, bekannt unter dem Begriff der Private Finance Initiative (PFI), nicht mehr verwenden werde. Bis heute schaffte

sie es nicht, ein neues glaubwürdiges ÖPP-Modell zu entwickeln (UK Treasury 2012, UK Parliament 2011b). Das PFI-Modell des VK wird in vielerlei Hinsicht, insbesondere aufgrund der hohen Kosten, kritisiert. Die hohen Kosten rühren insbesondere daher, dass die Verschuldung durch Private teurer ist als staatliche Verschuldungen. Diese Diskrepanz verschlimmerte sich mit der Finanzkrise, die die Kosten für private Verschuldungen erheblich stärker steigen ließ. Ein parlamentarischer Bericht erklärt, dass »durch den massiven Anstieg privater Finanzierungskosten das Finanzierungsmodell der PFI außerordentlich ineffizient wurde. Neuere Daten weisen darauf hin, dass die durchschnittlichen Kapitalkosten im PFI doppelt so hoch sind wie Staatsobligationen. [...] Die Kapitalkosten für ein typisches PFI-Projekt betragen derzeit über 8% – das ist das Doppelte eines langfristigen Zinssatzes für Staatsobligationen von zirka 4%. Aufgrund dieser Differenz sind PFI-Projekte über die Projektdauer hindurch berechnet entscheidend teurer und führen daher zu einer enormen Belastung für die Steuerzahlenden.« (UK Parliament 2011b) Die Financial Times schätzt, dass die SteuerzahlerInnen im VK »für die 700 PFI-Projekte, die von den verschiedensten Regierungen sukzessive eingerichtet wurden, mehr als 20 Milliarden Pfund für zusätzliche Finanzierungskosten zahlen. Dieser Betrag entspricht den Kosten von 40 großen neuen Spitälern.« (Timmins/Giles 2011) Im August 2011 erklärte der parlamentarische Ausschuss, der das Finanzministerium überprüft, dass es sich bei PFI-Modellen um eine teure und verschwenderische Art der Infrastrukturfinanzierung handle. Der Ausschuss empfahl der Regierung nicht nur, keine neuen PFI-Systeme mehr zu errichten, sondern auch die Finanzierung bestehender ÖPP mittels einer Art Renationalisierung zu übernehmen, weil dies langfristig gesehen die Kosten senken würde.

- »Der Preis der Finanzierung im PFI-Modell ist bedeutend höher. Die Finanzierung der Rückzahlung an InvestorInnen der PFI kostet erheblich mehr als die entsprechende Rückzahlung einer direkten staatlichen Investition. [...] Es gibt keinerlei Beweis dafür, dass diese ineffiziente Finanzierungsmethode durch den Nutzen aus der Risikoübertragung im PFI-Modell ausgeglichen werden könnte, im Gegenteil.«
- Der einfachste Weg im Umgang mit bestehenden PFI-Verträgen bestünde für die Regierung darin, nach Abschluss der Bauphase die Schulden (und allenfalls auch das Kapital) aufzukaufen. Dies würde zwar zunächst die Staatsverschuldung erhöhen, aber in der Folge käme diese sichtbare Staatsverschuldung günstiger als die versteckten PFI-Schulden. Jeder Prozentpunkt weniger im Zinssatz, der für die geschätzten 40 Milliarden Pfund der PFI-Schulden bezahlt wird, würde im Jahr zu einer Einsparung von 400 Millionen Pfund führen (UK Parliament 2011b).

Zwar müssen ÖPP-Projekte vor ihrer Autorisierung einem Wirtschaftlichkeitsvergleich unterzogen werden, doch diese Vergleiche wurden von WissenschaftlerInnen, WirtschaftsprüferInnen und parlamentarischen Ausschüssen vielfach stark kritisiert. So wird beanstandet, dass sie schlecht ausgeführt, weder einer kritischen Reflexion noch einer öffentlichen Debatte unterzogen und systematisch einseitig zugunsten der ÖPP ausgestaltet werden. »Der Einsatz von PFI-Modellen erfolgte auf der Basis von inadäquaten und unzureichend hinterfragten Vergleichen mit herkömmlichen Beschaffungsformen.« (UK Parliament 2011a) »Wir sind besorgt darüber, dass die Wirtschaftlichkeitsprüfung einseitig und zu PFI-freundlich ausgestaltet ist. Ein Beispiel für diese Einseitigkeit ist die grundsätzliche Annahme, dass es bei anderen als den PFI-Optionen immer zu einer signifikanten Überschreitung der Kosten kommt. [...] Das Finanzministerium sollte sicherstellen, dass alle der Prüfung zugrunde liegenden Annahmen auf objektiven und qualitativ überzeugenden Fakten und Daten aufbauen.« (UK Parliament 2011b) Auch in anderen Ländern, beispielsweise in den Niederlanden, haben öffentliche Wirtschaftsprüfer auf die Mängel der Wirtschaftlichkeitsvergleiche hingewiesen.

In der Praxis ist das traditionelle öffentliche Beschaffungswesen für Regierungen keine Option, weil es zu einem Anstieg der Staatsverschuldung führt, während ÖPP-Modelle die Verschuldung verschleiern. Und so werden die ÖPP zur einzigen Alternative. Im VK »war die PFI in einigen Sektoren für zu lange Zeit das einzig mögliche Modell, weil diese Sektoren kein ausreichendes Budget für die erforderlichen Investitionen erhielten. Es ist anzunehmen, dass sich dieses Problem in Zukunft mit den Einsparungen auf der Ausgabenseite verschlimmern wird. Wenn das PFI-Modell die einzige Möglichkeit ist, notwendige Investitionsausgaben aufzubringen, dann wird man sich dieses Modells weiterhin, eben auch bei Unwirtschaftlichkeit, bedienen.« (UK Parliament 2011b)

Dasselbe geschieht in anderen Ländern: In Irland etwa präferierte die Regierung ÖPP-Modelle so stark, dass lokale Behörden dazu angehalten wurden, ihre eigenen Wirtschaftlichkeitsprüfungen und vorläufigen Berichte hintan zu setzen, wenn diese zum Ergebnis kamen, dass traditionelle Methoden der öffentlichen Beschaffung vorzuziehen seien (Reeves 2011).

Obwohl sich im VK die größten und längsten ÖPP-Programme finden, gab es hier keine systematische Evaluation ihrer Ergebnisse. »Die Ministerien führten keine systematische Wirtschaftlichkeitsprüfung operativer PFI-Projekte durch. Es gibt daher keine ausreichenden Daten, um bestimmen zu können, ob der Gebrauch privater Finanzierung wirtschaftlichere Ergebnisse erzielt als andere Formen der Beschaffung.« (UK National Audit Office 2011)

Trotz der umfassenden Erfahrung baute die Regierung keinerlei eigene Expertise für den Umgang mit ÖPP auf. »Die Ministerien hätten beim Einsatz von PFI-Modellen unternehmerische Erfahrung sammeln sollen, doch wir sind immer noch mit Beispielen von Projekten und Verträgen konfrontiert, bei denen es daran ganz offensichtlich fehlt.« (UK Parlament 2011a)

Die Regierung argumentiert, dass die Errichtung von Gebäuden im Rahmen von PFI-Projekten – anders als bei konventionell beschafften Gebäuden – im Hinblick auf Termine und Investitionsbudgets typischerweise planmäßig verläuft. Grund dafür ist allerdings nicht das PFI-Modell als solches, sondern die Tatsache, dass diese Projekte »turnkey contracts« benutzen.

Das bedeutet, dass erst nach schlüsselfertiger Übergabe des Gebäudes Geld bezahlt wird. Damit ist sichergestellt, dass die Zahlungen an den Finanzpartner im ÖPP-Konsortium – also die Bank, die die Errichtung kreditfinanziert – umgehend beginnen. Allerdings sind turnkey contracts ca. um 25% teurer als andere Bauverträge. Sollten diese Mehrkosten – aufgrund der Übertragung des Baurisikos – überhaupt gerechtfertigt sein, so könnte man turnkey contracts auch im Rahmen der traditionellen Beschaffung verwenden, ohne sie mit einer 30-jährigen ÖPP zu verbinden (UK Parlament 2011b). Letztlich sind ÖPP aufgrund der mit den ÖPP-Verträgen verbundenen langwierigen Verhandlungsprozesse nicht schneller, wenn es darum geht, Infrastruktur zur Verfügung zu stellen. »Es liegen keine überzeugenden Belege dafür vor, dass PFI-Projekte schneller und zu günstigeren Endkosten abgewickelt werden als Projekte auf Basis konventioneller Beschaffungsmethoden. Vielmehr kann es – wenn man den Gesamtprozess in den Vergleich aufnimmt – in einem PFI-Projekt bis zur Übergabe des Gebäudes länger dauern.« (UK Parlament 2011)

Die Erfahrung im VK zeigt außerdem, dass ÖPP auch kein besseres Design hervorbringen als die traditionelle Beschaffung. »Im Bereich Design und Innovation sowie Gebäudequalität liegen uns Daten vor, die dafür sprechen, dass PFI-Projekte schlechter abschneiden als traditionell beschaffte Gebäude. [...] Die Tatsache, dass auf Bieterseite Konsortien geschlossen werden, beschränkt Auswahl und Wettbewerb. Beispielsweise kann ein Architekturbüro das beste Design entwickelt oder ein Unternehmer das beste Angebot unterbreitet haben – Design bzw. Angebot kommen nur dann zum Tragen, wenn sie Teil des gewählten Bieterkonsortiums sind.« (UK Parlament 2011b)

Weitere Probleme betreffen Transaktionskosten und Kostenrisiken. Ausschreibungsverfahren für ÖPP sind zeit- und kostenintensiver als die traditionelle Beschaffung und verursachen damit zusätzliche Transaktionskosten sowohl für die öffentliche Hand als auch für die Unternehmen. Aufgrund ihrer

Komplexität führen ÖPP auf beiden Seiten außerdem zu hohen Kosten für Rechtsberatung und Rechnungslegung. Der Ausschreibungszeitraum beträgt durchschnittlich 34 Monate (Iossa/Martimort 2012). Die Financial Times schätzt, dass an allen im VK bestehenden ÖPP-Projekten BeraterInnen und RechtsanwältInnen mindestens 2,8 Milliarden und wahrscheinlich sogar mehr als vier Milliarden Pfund verdient haben (Timmins/Giles 2011).

Eine Studie der EIB über Projekte in Europa kam zum Ergebnis, dass die Ausschreibungskosten im Durchschnitt mehr als 10% des Gesamtvolumens eines jeden ÖPP-Vertrags betragen. (Dudkin/Välilä 2005) Die Komplexität führt zu Verfahren des »wettbewerblichen Dialogs«, und aufgrund der hohen Angebotskosten können es sich nur wenige Unternehmen überhaupt leisten, für ÖPP-Projekte ein Angebot zu machen.

Im VK stellte jüngst ein parlamentarischer Bericht fest, dass »der Wettbewerb bei PFI meist weniger intensiv ist als bei anderen Beschaffungsformen. Die Zutrittsschranken sind unserer Ansicht nach zu hoch und führen zu Märkten ohne Wettbewerb. Das lange, komplexe und teure Vergabeverfahren beschränkt die Motivation von Konsortien, sich zu beteiligen, und den Bieterkreis auf solche Unternehmen, die es sich leisten können, mit erfolglosen Angeboten allenfalls Millionen von Pfund zu verlieren.« (UK Parliament 2011b)

Zu Neuverhandlungen kam es in 33% der zwischen 2004 und 2006 unterzeichneten PFI-Projekte, und jede Neuerung entsprach 17% des Projektvolumens – im Durchschnitt vier Millionen Pfund im Jahr (Iossa/Martimort 2011).

Ungeachtet der Tatsache, dass EigentümerInnen von PFI-Projekten ihren Hauptsitz häufig in Steueroasen haben, geht die Regierung bei ihrer Kostenberechnung davon aus, dass sie aus den Gewinnen der PFI-Unternehmen Steuern einnimmt. »Manche PFI-Investoren reduzieren ihre Steuerpflicht im Vereinigten Königreich durch Offshore-Gestaltungen. Dennoch geht das Finanzministerium bei der Kosten-Nutzen-Rechnung der PFI-Projekte von Steuereinnahmen aus. Ob PFI-InvestorInnen für Gewinne und Aktiengewinne Steuern zahlen und ob von PFI-Unternehmen Körperschaftssteuern eingehoben werden, konnte uns das Ministerium nicht erklären. [...] Der öffentliche Sektor hat nicht genügend Information über die finanziellen Erträge der PFI-Investoren und verfügt über keinen Mechanismus einer Gewinnteilung, wenn InvestorInnen ihre Anteile veräußern.« (UK Parliament 2011a)

Der Schutz von Geschäftsgeheimnissen und kommerzieller Vertraulichkeit beschränkt die Transparenz. »Die Herstellung von Transparenz bezüglich der gesamten Kosten und des gesamten Nutzens von PFI-Projekten gegenüber öffentlichen und privaten Sektoren wurde durch Ministerien und

InvestorInnen unter Verweis auf das Geschäftsgeheimnis erschwert.« (UK Parliament 2011a)

ÖPP-Modelle drohen die Ausgaben für öffentliche Dienstleistungen zu verdrängen, weil vertraglich zugesagte Geldleistungen für ÖPP einen immer größeren Teil der öffentlichen Ausgaben absorbieren.

Ein Beispiel dafür ist eine Gruppe von Spitälern im südlichen London. Ihre jährlichen Kosten für PFI-Programme betragen 70 Millionen Pfund; bei herkömmlicher Finanzierung hätten diese Kosten nur 49 Millionen Pfund betragen. Die Spitäler sahen sich zur Einschränkung von Dienstleistungen, zu Zusammenlegungen und zum Schließen von Anlagen gezwungen, um die PFI-Gebühren weiterhin zahlen zu können (CEPA 2007).

Obwohl die Regierung des VK zustimmte, die Verwendung von PFI-Modellen zu beenden, widmete sie 40 Milliarden Pfund öffentlicher Gelder der Subvention zukünftiger Infrastruktur-ÖPP durch einen neuen »UK-Garantie-Plan«. Dieser Plan enthält ein »vorläufiges Darlehensprogramm, das sicherstellen soll, dass zirka 30 Infrastruktur-ÖPP mit einem Volumen von ungefähr sechs Milliarden Pfund in den nächsten zwölf Jahren fortgesetzt werden können« (UK Treasury 2012).

Die Londoner Transport-ÖPP

Zwischen 1996 und 2005 wurden zehn ÖPP für den Londoner U-Bahn-, Bus- und Bahnverkehr gegründet. Das gesamte Volumen dieser ÖPP beträgt mehr als 20 Milliarden Pfund und damit mehr als 25% des gesamten ÖPP-Programms im VK. Beinahe alle diese ÖPP (97% des Gesamtvolumens) sind mittlerweile beendet, weil die Unternehmen ihre Vertragspflichten nicht erfüllten. Die drei größten ÖPP für die Renovierung der Infrastruktur wurden im Jahr 2003 auf der Grundlage von ÖPP-Verträgen mit einem Volumen von mehr als 17 Milliarden Pfund an zwei große private Konsortien, Metro-net und Tubelines, vergeben. »Transport for London« (TfL), die für den öffentlichen Verkehr zuständige Behörde, und die Regierung gewährten eine Garantie für 89% der durch die Konsortien zur Finanzierung der ÖPP aufgenommenen Schulden. Die Gründung dieser ÖPP erfolgte trotz starker Opposition des Londoner Bürgermeisters, des Greater London Assembly und ihrer Fachberater, die die notwendigen Arbeiten direkt erbringen und durch die Ausgabe von Schuldverschreibungen finanzieren wollten.

Die ÖPP brachen in den Jahren 2007 und 2010 zusammen. TfL rekommunalisierte die Arbeit und beendete die ÖPP mit der Ausnahme eines ÖPP-Projekts für Telekommunikation. Doch auch diese ÖPP bereitet Probleme und liegt in ihrer Leistungserbringung mittlerweile drei Jahre hinter dem Plan zurück; sie kann beendet werden, wenn die Halbzeit der Vertragslauf-

Tabelle 3: Londons 20 Milliarden Pfund-Verkehrs-ÖPP: 96% beendet

PFI-Projekt	Startjahr	Sektor	Aufgabe	Wert (Pfund, Mio.)	Jahr der Beendigung
Metronet SSL	2000	LU	Renovierung	6.700	2008
Metronet BCV	2000	LU	Renovierung	5.400	2008
Tubelines	2000	LU	Renovierung	5.500	2010
Prestige	1998	LU	Kartenvertrieb	1.300	2010
Croydon Tramlink	1996	Light rail	Stadtbahn	205	2008
Powerlink PFI	1998	LU	Stromnetz	133	2013
Woolwich DLR	2005	Light rail	Erweiterung	177	2011
City Airport DLR	2003	Light rail	Erweiterung	147	2011
Connect	1999	LU	Kommunikation	475	–
Lewisham DLR	1995	Light rail	Erweiterung	142	–
Gesamtvolumen				20.179	
Abgeschlossenes Volumen				19.562	
% beendet				97%	

LU = London underground (Londoner U-Bahn); Light rail = Docklands Light Railway (Docklands Stadtbahn)

Quelle: zusammengefasst von TfL 2011, TfL 2014

zeit im Jahr 2014 erreicht wird (UK Newsquest Regional Press 2006). Im Zuge der Beendigung von ÖPP-Projekten stellte sich heraus, dass AnwältInnen während ihrer Bestandsdauer für unterschiedliche Leistungen über 400 Millionen Pfund erhalten hatten (The Lawyer 2010).

Des Weiteren wurde die hoffnungslose Ungenauigkeit der Prognosen von BeraterInnen über die Effizienz im privaten Sektor sichtbar. »Als die Partnerschaft gegründet wurde, prognostizierte PricewaterhouseCoopers, eine Beraterfirma, dass der private Sektor Einsparungen bis zu 30% ermöglichen würde, eine Zahl, die das gesamte Projekt beeinflusste. Doch eine adäquate Grundlage für diese Prognose fehlte.« (The Economist 2010)

Tatsächlich wurde mittlerweile das ursprünglich vom Londoner Bürgermeister favorisierte öffentliche Verkehrsmodell eingeführt, um die von den ÖPP verursachten Probleme zu lösen.

Die Beendigung der ÖPP-Verträge brachte TfL in zweifacher Weise große Einsparungen:

- Erstens konnte man teure Privatkredite durch günstigere öffentliche Kreditaufnahme und die Ausgabe von Schuldverschreibungen ersetzen.

- Zweitens konnte man mehr als zwei Milliarden Pfund einsparen, indem man Mehraufwände beseitigte und Subverträge, die Metronet und Tubelines selbst übernommen hatten, in kompetitiven Ausschreibungen vergab. Zudem ist TfL nun ausreichend flexibel, um auf veränderte Bedingungen zu reagieren, und nicht mehr über einen langen Zeitraum hinweg an ein rigides Vertragswerk gebunden.

Andere Länder

Ähnliche Probleme verursachten ÖPP in anderen Ländern, beispielsweise in Frankreich und Deutschland.

Frankreich

Frankreich verwendet seit vielen Jahrzehnten in den Bereichen Wasser, Abfallwirtschaft und für andere Gemeindedienstleistungen Konzessionen und Nutzungsverträge, wobei der jährliche Gesamtumsatz ungefähr 85 Milliarden Euro beträgt. Im Jahr 2004 wurde ein neues Gesetz erlassen, um auf der Grundlage eines »contrat de partenariat« (Partnerschaftsvertrag) ÖPP-Modelle einzuführen, und die Regierung richtete eine eigene Einheit ein, die ÖPP fördern und vorantreiben sollte – die Mission d'Appui aux Partenariats Publics Privés (Delegation zur Unterstützung von ÖPP, MAPPP). Im Jahr 2010 waren bereits 3,25 Milliarden Euro dieser neuen ÖPP unterschrieben (Campagnac 2012). Die seit damals eingerichteten ÖPP verursachten eine ganze Reihe von Problemen, und zwar:

- höhere Finanzierungskosten: So wie in anderen Ländern sind die Kosten der privaten Finanzierung beträchtlich höher als jene der öffentlichen Finanzierung. Im April 2013 konnte Frankreich Zehn-Jahres-Schuldverschreibungen mit einem effektiven Zinssatz von 1,7% (das heißt einem real negativen Zinssatz) verkaufen. Für private Geldgeber sind solche Zinssätze unmöglich und die Eigenkapitalrendite ist erheblich höher. (Financial Times 2013a, 2013b, 2013c)
- rechtliche Probleme: Das neue Gesetz stand auf dem Prüfstand des Verfassungsrates, der den Anwendungsbereich einschränkte, und ein Gericht in Orléans qualifizierte die erste ÖPP für eine Schule in Villemandeur (Loiret) als rechtswidrig und nichtig.
- staatliche Garantien und Subventionen: Als die Krise begann, die Finanzierung für private Unternehmen zu erschweren, richtete die Regierung Sarkozy ein Spezialbudget für Staatsgarantien (im Umfang von 10 Milliarden Euro) ein und subventionierte von der Regierung selbst gewährte Kredite (acht Milliarden Euro, durch die Caisse de Dépôts), um die Finanzierung der ÖPP zu ermöglichen.

- überhöhte Kosten und Aufwärtsrevisionen: In der ÖPP war für den neuen Hauptsitz des Verteidigungsministeriums eine Investition von 745 Millionen Euro vorgesehen, doch die tatsächlichen Gesamtkosten für die öffentliche Hand werden (verteilt über 27 Jahre) 3,5 Milliarden Euro betragen. Die Kosten für eine Spitals-ÖPP in der Nähe von Paris (l'Hôpital Sud Francilien) überstiegen die ursprüngliche Schätzung um mehr als 115 Millionen Euro, worauf man mit einer Reduktion von Dienstleistungen reagierte (Le Parisien 2012).

Deutschland

Deutschland mangelt es erheblich an Infrastrukturinvestitionen. Die Regierung investiert zu wenig und private Unternehmen investieren im Ausland. Investitionen in Glasfaserkabel und erneuerbare Energie hängen derzeit stark von lokalen Kooperationen und anderen lokalen Initiativen ab (Der Spiegel 2013). ÖPP sind dabei keine Hilfe und verursachen die typischen Probleme, zum Beispiel:

- Eine ÖPP für den neuen Berliner Flughafen wurde aufgegeben.
- Für eine Konzerthalle in Hamburg wurden die Kosten ursprünglich auf 114 Millionen Euro geschätzt und die Fertigstellung war für das Jahr 2010 vorgesehen. Mittlerweile geht die private Baufirma Hochtief von einer Fertigstellung im Jahr 2017 aus und schätzt die Kosten auf 780 Millionen Euro.
- Die Gesamtmieten in einem ÖPP-Projekt mit einer Laufzeit von 15 Jahren für 90 Schulen in Offenbach stiegen von den ursprünglich prognostizierten 780 Millionen Euro auf 1,3 Milliarden Euro.
- Hinsichtlich der beabsichtigten ÖPP zur Erneuerung der A7-Autobahn zeigten AktivistInnen auf, dass sie 25 Millionen Euro mehr kostet, als eine traditionelle öffentliche Beschaffung gekostet hätte (Gemeingut in BürgerInnenhand 2012).

5. Schlussfolgerungen

Wirtschaftlichkeit scheint zwar ein zentrales Motiv für die Gründung von ÖPP zu sein, doch tatsächlich gibt es keinen Beweis dafür, dass es sich dabei tatsächlich um eine effiziente Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen handelt. Die Tabelle 4 enthält einen einfachen Vergleich zwischen ÖPP und der herkömmlichen öffentlichen Finanzierung.

Zusätzlich zu einer sorgfältigen Wirtschaftlichkeitsprüfung müsste ein seriöser Vergleich auch diverse öffentliche Interessen berücksichtigen, etwa

Tabelle 4: Vergleich der Wirtschaftlichkeit und der allgemeinen Auswirkungen zwischen ÖPP und der öffentlichen Hand

	Faktor	Vergleich	Erfahrungen zeigen
1	Kapitalkosten	Kreditzinsen + Dividenden	ÖPP teurer
2	Baukosten	Kostenvergleich	ÖPP teurer
3	Betriebskosten	Effizienzvergleich	Neutrale/traditionelle öffentliche Modelle flexibler
4	Transaktionskosten	Ausschreibung + Kontrolle, Management	ÖPP teurer
5	Unsicherheit	Unvollkommene Verträge, Neuverhandlungen, Eventualverbindlichkeiten	ÖPP risikoreicher
6	Auswirkungen auf die Allgemeinheit	Auswirkungen auf Dienstleistungen, demokratische Entscheidungsprozesse, Gemeinden, ArbeitnehmerInnen, Umwelt	ÖPP gefährlicher

die Auswirkungen einer ÖPP auf öffentliche Dienstleistungen, die breiteren wirtschaftlichen Folgen, zum Beispiel für die Beschäftigung, sowie die Zahlungsbereitschaft der BürgerInnen (Friedrich/Reiljan 2007).

Der erste Bereich der Unterschiede betrifft die Kapitalkosten. Wie bereits ausgeführt, sind die Finanzierungskosten für ÖPP im Vereinigten Königreich, den USA und anderen Industrieländern zirka zweimal so hoch wie öffentliche Finanzierungskosten. Die Erfahrung hat gezeigt, dass lokale, bundesstaatliche sowie zentrale Regierungen ihre Investitionen fernab von ÖPP-Konstruktionen zinsgünstiger refinanzieren können.

Der zweite Bereich der Unterschiede betrifft die Flexibilität, die Kontrolle und den Effizienzvergleich. Traditionelle Modelle zeichnen sich gegenüber ÖPP durch größere Flexibilität, bessere Kontrolle und mehr Effizienz aus.

Die Transaktionskosten sind niedriger, vertragliche Unsicherheiten geringer, Größeneinsparungen hingegen höher. Dazu kommen Effizienzsteigerungen aufgrund der größeren demokratischen Verantwortlichkeit. Sowohl in Paris als auch in London konnten durch Beendigung von ÖPP und durch Rekommunalisierungsmaßnahmen Effizienzsteigerungen erreicht werden, weil Dienstleistungen besser geplant wurden.

Wenn zentrale und lokale Regierungen Arbeitskräfte direkt anstellen, um Systeme zu betreiben und aufrechtzuerhalten, und wenn sie Güter und Dienstleistungen selbst produzieren, können sie die Erbringung von Infrastrukturleistungen langfristig planen und bleiben flexibel, um auf Verände-

rungen der Bedürfnisse und der Technologie einzugehen. Die Verantwortlichkeiten können zwischen Behörden und verschiedenen Verwaltungsebenen verändert und neuverteilt werden.

Es können gemeindeübergreifende Einrichtungen und andere Partnerschaften eingerichtet, und staatliche oder gemeindeeigene Unternehmen sowie Sonderabteilungen gegründet werden, ohne dabei den Zwängen privater Verträge mit Unternehmen zu unterliegen, und ohne jene Kosten, die mit privaten Unternehmenszusammenlegungen und -restrukturierungen verbunden sind.

Die Einrichtung und Aufrechterhaltung des Personals im öffentlichen Sektor schafft annehmbare und geregelte Arbeitsplätze. Es handelt sich damit um eine wichtige Alternative zu den prekären Beschäftigungsverhältnissen, die den privaten Sektor zunehmend charakterisieren, gerade auch bei den privaten AuftragnehmerInnen.

Übersetzung aus dem Englischen von Judith Schacherreiter

Literatur

- BMVIT (2010): Umsetzung des PPP-Konzessionsmodells Ostregion, Paket 1; www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2010/berichte/teilberichte/bund/bund_2010_02/Bund_2010_02_1.pdf
- Campagnac, E. (2012): The challenges of implementing new forms of PPP in France, in: Taking Stock of PPP and PFI Around the World. ACCA 2012. Summary of Research Report 126, www.accaglobal.co.uk/content/dam/acca/global/PDF-technical/public-sector/rr-126-001.pdf
- CEPA (2007): Analysis of the causes of the Queen Elizabeth NHS hospital trust deficit, www.cepa.co.uk/publication-nhstrustdeficitqueenelizabeth?flBack=PB&selYear=2007
- Counterbalance (2013): The Great Middle East Beanfeast, www.counterbalance-eib.org/wp-content/uploads/2013/03/ME-beanFeastWeb.pdf
- Cyprus Mail (2012): Chinese airport deal a dead duck, 17.10.2012, www.news.cyprus-property-buyers.com/2012/10/17/chinese-airport-deal-a-dead-duck/id=001298
- Der Spiegel (2013): The Next Disaster? Berlin Lays Cornerstone of Troubled Palace. 12.6.2013, www.spiegel.de/international/germany/berlin-lays-cornerstone-on-controversial-palace-project-a-905366.html
- Der Spiegel (2013): Disastrous Public Works Projects. 10.1.2013, www.spiegel.de/international/business/disastrous-public-works-projects-in-germany-a-876856.html

- Down to Earth (2012a): PPP is the way forward to improve healthcare in India: McKinsey, 19.12.2012, www.downtoearth.org.in/content/ppp-way-forward-improve-healthcare-india-mckinsey
- Down to Earth (2013b): Chhattisgarh's PPP model for diagnostic services flawed, 24.5.2013, www.downtoearth.org.in/content/chhattisgarhs-ppp-model-diagnostic-services-flawed
- Down to Earth (2013c): Chhattisgarh stalls PPP project to outsource diagnostic-facilities, 21.6.2013, www.downtoearth.org.in/content/chhattisgarh-stalls-ppp-project-outsource-diagnostic-facilities
- Down to Earth (2013d): India launches vaccine against Japanese encephalitis, 5.10.2013, www.downtoearth.org.in/content/india-launches-vaccine-against-japanese-encephalitis
- Down to Earth (2013e): Profitable exit, 31.7.2013, www.downtoearth.org.in/content/profitable-exit
- Dudkin, G. / Väililä, T. (2005): Transaction Costs In Public-Private Partnerships: A First Look At The Evidence. In: EIB Economic and Financial Report, No. 3, www.eib.org/Attachments/efs/efr05n03.pdf
- Economist (2010): The 2010 Finis. The Tube upgrade deals, 15.5.2010, www.economist.com/node/16113111
- EIB (2005): Economic and Financial Report 2005/03, www.eib.org/Attachments/efs/efr05n03.pdf
- EIB (2013): PPPs Financed by the European Investment Bank since 1990, www.eib.org/epec/resources/PPP_financed_by_EIB_1990_-_2012.pdf
- EPEC (2013a): Debt and deficit treatment of PPPs according to Eurostat, www.eib.org/epec/g2g/i-project-identification/12/125/index.htm
- EPEC (2013b): European PPP Expertise Centre, www.eib.org/epec/
- EPEC (2013c): The PPP Market European Trends and Developments, www.eib.org/epec/
- European Commission (2012): The Economic Adjustment Programme for Portugal, Sixth Review – Autumn 2012, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp124_en.pdf
- European Commission (2013a): Innovation & Networks Executive Agency <http://tentea.ec.europa.eu/download/events/2013PPPworkshop/presentations/3ouaki.pdf>
- European Commission (2013b): The pilot phase of the Europe 2020 Project Bond Initiative, http://ec.europa.eu/economy_finance/financial_operations/investment/europe_2020/index_en.htm
- Famagusta Gazette (2013): Cyprus Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, 12.4.2013, <http://famagusta-gazette.com/full-text-cyprus-memorandum-of-understanding-on-specific-economic-policy-c-p18824-69.htm>
- Financial Times (2013a): Bond investors show generous side. In: Financial Times, 11.4. 2013, www.ft.com/cms/s/0/2aef3e0a-a2cb-11e2-bd45-00144feabdc0

- html#axzz2QR1140uZ
- Financial Times (2013b): Global Insight: Weak economy adds to Hollande's headache. In: Financial Times, 9.4.2013, www.ft.com/cms/s/0/fad6b776-a116-11e2-990c-00144feabdc0.html#axzz2QR1140uZ;
- Financial Times (2013c): Japan's yield hunters seek European debt. In Financial Times, 8.4.2013, www.ft.com/cms/s/0/b5a2046e-a042-11e2-a6e1-00144feabdc0.html#axzz2QR1140uZ
- Friedrich, P./Reiljan, J. (2007): An Economic Public Sector Comparator for Public Private Partnership and Public Real Estate Management. ASPE Conference St Petersburg November 2007, http://eng.som.pu.ru/files/upload/research/conferences/ps_reform/2007/ASPE_Conference_Program_eng.pdf
- Gemeingut in BürgerInnenhand (2012): PPP-Leuchtturm-Projekte – eine Spur des Scheiterns, 3.1.2012, www.gemeingut.org/2012/01/ppp-leuchtturm-projekte-eine-spur-des-scheiterns/
- Gemeingut in BürgerInnenhand (2013): Ausverkauf der A7 per PPP verhindert – Bauindustrie schäumt, 1.2.2013, www.gemeingut.org/2013/02/presse_gib-ausverkauf-der-a7-per-ppp-verhindert-bauindustrie-schaumt/
- Global Green Growth Forum (2013): <http://3GF.dk>
- IMF (2011a): Cyprus: 2011 Article IV Consultation-Staff Report; Supplement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Cyprus, www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11331.pdf
- IMF (2011b): Portugal: Letter of Intent, 17.5.2011, www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/051711.pdf
- Infrastructure Investor (2011): EU/IMF tell Portugal to renegotiate PPP contracts, 5.5.2011
- Iossa, E./Martimort, D. (2012): Risk Allocation and the Costs and Benefits of Public-Private Partnerships. In: The RAND Journal of Economics, Volume 43, Issue 3, 442-474
- Kappeler, A./Nemoz, M. (2010): Public-private partnerships in Europe – before and during the recent financial crisis. Economic and Financial Report 2010, 4.7.2010, www.eib.org/eppec/resources/efr_eppec_ppp_report.pdf
- Le Parisien (2012): Grands travaux: une bombe à retardement de 60 Mds €, 9.1.2012, www.leparisien.fr/economie/grands-travaux-une-bombe-a-retardement-de-60-mds-09-01-2012-1803940.php
- Maia, B. (2012): As Parcerias Público-Privadas no Sector da Saúde, 28.3.2012, Iniciativa de Auditoria Cidadã à Dívida Pública, <http://auditoriacidada.info/article/parcerias-p%C3%BAblico-privadas-no-sector-da-sa%C3%BAde>
- McKinsey (2013a): >Investors<, www.mckinsey.com/client_service/infrastructure/expertise/investors
- McKinsey (2013b): www.mckinsey.com/
- OECD (2012): Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships, www.oecd.org/gov/budgeting/PPP-

- Recommendation.pdf
- OECD (2013): Capital budgeting and procurement practices, GOV/PGC/SBO(2013)2, <http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO%282013%292&doclanguage=en>
- P3T3 (2013): France, in: Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory P3T3: 2013 Discussion, Papers. www.pptransport.eu/docs/Book_part_1.pdf
- PSIRU (2012): Financing water and sanitation: public realities. www.psiru.org
- PWC (2012): World overview of the PPP Markets OECD of 26 March 2012, www.oecd.org/dataoecd/9/0/49945473.pdf
- Reeves, E. (2011): The Only Game in Town: Public Private Partnerships in the Irish Water Services Sector. In: The Economic and Social Review, Vol. 42, No. 1, 95-111
- Reeves, E. (2013): Public-Private Partnerships in Ireland: A Review of the Experience. Nevin Economic Research Institute, Dublin, www.nerinstitute.net/download/pdf/reeves_neri_2013_ppp.pdf
- Rehn, Olli (2012): Europe's growth challenge and innovative infrastructure financing, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-789_en.htm?locale=en
- TfL (2005): Annual Report 2005, www.tfl.gov.uk/corporate/about-tfl/investor-relations/4443.aspx
- TfL (2011): Evidence to parliamentary Treasury select committee, www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/1146we05.htm
- TfL (2012): TfL to acquire docklands light railway PFI concessionaries, <http://propertiesforlondon.co.uk/2011/12/12/tfl-to-acquire-docklands-light-railway-pfi-concessionaries/>
- TfL (2014): News Archive, www.tfl.gov.uk/corporate/media/3119.aspx
- The Lawyer (2010): Does failure of tfl deals spell the end of the line for ppp bonanza?, 6.9.2010, www.thelawyer.com/does-failure-of-tfl-deals-spell-the-end-of-the-line-for-ppp-bonanza/1005403.article
- Timmins, N./Giles, C. (2011): Private finance costs taxpayer £20bn, in: Financial Times, 7.8.2011, www.ft.com/cms/s/0/65068d1c-bdd2-11e0-babc-00144feabdc0.html#axzz1YbE1rI9m
- UK National Audit Office (2011): Lessons from PFI and other projects: summary of the five PFI reports, www.nao.org.uk/publications/1012/lessons_from_pfi.aspx
- UK Newsquest Regional Press (2006): Tube's communication system hampered rescue, 31.8.2006
- UK Parliament (2001): House of Commons Research Paper 01/117: The Private Finance Initiative (PFI), www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2001/rp01-117.pdf
- UK Parliament (2008): House of Commons Transport Committee: The London

- Underground and the Public-Private Partnership Agreements. Second Report of Session 2007-08 HC 45, 16.1.2008, www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmtran/45/45.pdf
- UK Parliament (2011a): Public Accounts Committee, 44th Report – Lessons from PFI and other projects HC 1201, 1.9.2011, www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpublicacc/1201/120102.htm
- UK Parliament (2011b): Treasury Select Committee, 17th Report – Private Finance Initiative HC 1146, www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasury/1146/114602.htm
- UK Parliament (2012): London Underground after the PPP, 2007 Briefing Paper SN01746, www.parliament.uk/briefing-papers/SN01746
- UK Treasury (2012): Government uses fiscal credibility to unveil new infrastructure investment and exports plan. News release 62/12, 18.7.2012, www.hm-treasury.gov.uk/press_62_12.htm
- UK Treasury (2013): Public Private Partnerships, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130129110402/www.hm-treasury.gov.uk/infrastructure_public_private_partnerships.htm
- UNISDR (2013): Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2013/en/home/index.html
- WEF (2013a): Strategic Infrastructure Steps to Prepare and Accelerate PPPs, www3.weforum.org/docs/AF13/WEF_AF13_Strategic_Infrastructure_Initiative.pdf
- WEF (2013b): Strategic Infrastructure in Africa, www3.weforum.org/docs/AF13/WEF_AF13_African_Strategic_Infrastructure.pdf
- Wolmar, C. (2010): Rail 644: Why the PPP was doomed from the start, 22.5.2010, www.christianwolmar.co.uk/2010/05/rail-644-why-the-ppp-was-doomed-from-the-start/
- World Finance (2013): Cyprus aims to boost its tourist infrastructure, 10.1.2013, www.worldfinance.com/inward-investment/europe/cyprus-aims-to-boost-its-tourist-infrastructure.

Werner Raza

Öffentliche Dienstleistungen in internationalen Handelsabkommen: Erfahrungen aus der GATS-2000-Debatte

1. Einleitung – Polit-ökonomischer Hintergrund des GATS

Bereits seit den 1980er Jahren, verstärkt aber im letzten Jahrzehnt, erleben wir in Europa, aber auch weltweit, einen weitreichenden Umbau des modernen Staates. Dieser war – freilich in Europa stärker als anderswo – in den drei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat ausgebaut worden. Damit erbrachte er nicht mehr nur die klassischen Funktionen des liberalen Staatswesens des 19. Jahrhunderts (Gewährleistung innerer und äußerer Sicherheit, Durchsetzung und Garantie von Eigentumsrechten und individueller Freiheiten), sondern sein Aufgabenfeld wurde auf eine ganze Reihe neuer Bereiche ausgedehnt, welche zwei zentralen Zielen dienen: Einerseits wurden die für das Funktionieren industrialisierter Volkswirtschaften zentralen Infrastrukturen in Bereichen wie Schienen- und Straßenverkehr, Elektrizitäts- und Gasversorgung, Telekommunikation und Postverkehr zur Verfügung gestellt. Andererseits wurden aber auch soziale Kohäsion und politische Legitimität des demokratischen Staates gewährleistet durch die solidarische Absicherung existenzieller Risiken des/der Einzelnen aufgrund von Unfällen, Krankheit und Alter in Form solidarisch finanzierter Sozialversicherungssysteme, gesellschaftliche und politische Teilhabe wurde durch die Einrichtung eines frei zugänglichen, allgemeinen öffentlichen Schul- und Bildungswesens gefördert und öffentliche Kultur- und Medieneinrichtungen sowie verschiedene andere Formen öffentlicher Aktivitäten wurden auf- und ausgebaut.

Diesen Entwicklungen lag ein gewandeltes Bild von der Rolle des Staates zugrunde. Der Staat verkörperte nicht mehr primär als Zwangs- und Gewaltmonopol ein notwendiges Übel zur Zählung einer ansonsten von Anarchie bedrohten Gesellschaft, sondern wurde als zentrales Mittel begriffen, durch welches das staatsbürgerliche Individuum erst in die Lage versetzt wird, ein selbstbestimmtes Leben zu führen und alle Rechte und Pflichten des politischen Gemeinwesens vollumfänglich wahrzunehmen.

Diesen beiden zentralen Funktionen diene der moderne Wohlfahrtsstaat mit seinem umfangreichen öffentlichen Sektor. Zentrale öffentliche Dienst-

leistungen wurden daher vom Staat selbst erbracht oder unter Vorgabe gesetzlicher Standards an Dritte wie Genossenschaften, Wohlfahrtsorganisationen, Kirchen u.a. übertragen, deren gemeinsames Charakteristikum darin bestand, nicht-profitorientiert zu arbeiten.

Ganz offensichtlich ist dieses Staatsmodell aber sowohl von der gesellschaftlichen Entwicklung als auch dem politischen Diskurs der letzten drei Jahrzehnte massiv infrage gestellt worden. Das liberale Staatsverständnis erlebte in einer ökonomistisch radikalisierten Form (»Neoliberalismus«) eine Renaissance, und der Wohlfahrtsstaat mit seinem umfangreichen öffentlichen Sektor wurde einer systematischen Kritik ausgesetzt, delegitimiert und sukzessive zurückgefahren. Dazu und zu einer restriktiven Geld- und Fiskalpolitik trugen auch die Bedeutungszunahme der Finanzmärkte, die ihre Anlagefelder auf die traditionellen Bereiche der Daseinsvorsorge ausdehnen wollten, und der parallel dazu vollzogene Politikwechsel entscheidend bei, welcher öffentliche Haushalte unter einen permanenten Spar- und Konsolidierungskurs zwang. Diese Trends wurden durch die globale Finanzkrise und die Krise der Europäischen Währungsunion seit 2008 noch einmal verschärft.

Einer der tragenden Pfeiler der neoliberalen Transformation ist die Kommodifizierung öffentlicher Güter und Dienstleistungen. Diese vollzog sich vor allem in Form von Liberalisierung und Privatisierung. Während Liberalisierung die politische Herstellung von Wettbewerbsmärkten für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen meint, was zwangsläufig bedeutet, dass ein zumeist öffentliches Unternehmen seinen Monopolstatus verliert und dem Wettbewerb privater kommerzieller Unternehmen ausgesetzt wird, bezeichnet Privatisierung den Verkauf staatlicher Unternehmen an Private. Das kann mit der Schaffung eines Wettbewerbsmarktes einhergehen, muss aber nicht. Auch private Monopole sind in der Wirtschaftsgeschichte nichts Seltenes.

Die jüngere Liberalisierungsgeschichte in der EU lehrt allerdings, dass zuerst Liberalisierungsmaßnahmen umgesetzt werden, um wenig später die staatlichen Unternehmen vornehmlich über die Börse an private InvestorInnen vollständig oder teilweise zu verkaufen. Auch wenn das Monopolunternehmen nicht privatisiert wird, führt die Liberalisierung zu weitreichenden Änderungen im Geschäftsmodell des in formaler Hinsicht weiterhin staatlichen Unternehmens: Es operiert nun in einem Wettbewerbsmarkt und muss sein Verhalten jenem kommerzieller Konkurrenten anpassen. Dies kann zu Druck auf die Löhne und Arbeitsplätze der im öffentlichen Unternehmen beschäftigten ArbeitnehmerInnen führen (Flecker in diesem Band und Hermann/Atzmüller 2008). Zudem werden Gemeinwohlverpflichtungen, für die

das Unternehmen bislang verantwortlich war, und die in der Regel intern querfinanziert worden waren, zur Last, und müssen, soweit sie erhalten bleiben sollen, von der öffentlichen Hand abgegolten werden.

Politisch kann Liberalisierung auf unterschiedlichen Wegen durchgesetzt werden. Historisch waren es, erstens, vor allem konservative Regierungen in den kapitalistischen Zentrumsökonomien wie Großbritannien und den USA, die in den 1980er Jahren die ersten großflächigen Liberalisierungen und Privatisierungen durchgesetzt haben. Parallel dazu haben, zweitens, internationale Organisationen wie IWF und Weltbank, nicht zufällig unter dem starken Einfluss der USA, im Rahmen ihrer Strukturanpassungsprogramme zahlreichen hoch verschuldeten peripheren Staaten Liberalisierung und Privatisierung als Medizin zur Gesundung ihrer Wirtschaft verschrieben. Im Rahmen der Europäischen Union (bzw. der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft) kam es, drittens, auf nationalstaatlicher Ebene bis in die frühen 1990er Jahre nur in Ausnahmefällen (z.B. Schweden) zu nennenswerten Liberalisierungs- und Privatisierungsprozessen. Der zentrale Anstoß entstand erst mit der Umsetzung des Binnenmarktprogramms ab Mitte der 1990er Jahre. Dieses sah im Zuge der so genannten Vollendung des Binnenmarkts für Dienstleistungen ein umfassendes Programm zur Liberalisierung der wesentlichen Infrastrukturdienstleistungen (Telekom, Energie, Transport, Post) vor. Dieses Programm war bis zur Mitte der 2000er Jahre in den wesentlichen Zügen abgeschlossen. Die Ausnahme war die Wasserversorgung, welche weiterhin und trotz mehrerer EU-Liberalisierungsversuche national geregelt blieb. Parallel dazu wurden die Steuerungsmöglichkeiten der Nationalstaaten durch ein rigides europäisches Wettbewerbs-, Beihilfe- und Vergaberecht zurückgedrängt (Raza/Wedl 2003).

Ein vierter Kanal, der für die Liberalisierung und Privatisierung von (öffentlichen) Dienstleistungen seit den frühen 1990er Jahren an Bedeutung gewonnen hat, ist schließlich der internationale Handel. Das institutionell bedeutendste Forum dafür war und ist die Welthandelsorganisation WTO mit dem Allgemeinen Abkommen für den Handel mit Dienstleistungen (GATS). Dieses wurde während der Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) verhandelt und trat am 1. Januar 1995 in Kraft. Nachdem 1996 und 1997 sektorale Zusatzabkommen für die Liberalisierung von Finanz- und Telekommunikationsdienstleistungen abgeschlossen worden waren, wurde im Jahr 2000 neuerlich der Startschuss für umfassende Verhandlungen zur weiteren Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen gegeben. Diese GATS 2000-Verhandlungen wurden dann bei der WTO-Ministerkonferenz in Doha im November 2001 zum offiziellen Bestandteil der WTO Doha Runde erklärt.

Maßgeblich betrieben wurden diese neuerlichen Verhandlungen auf WTO-Ebene von der EU und den USA. Beide beheimaten die am weitesten entwickelten Dienstleistungssektoren und sind auch jene Handelsmächte mit den größten Dienstleistungsexportvolumina und den höchsten Auslandsinvestitionen. Hinter der Forderung nach weiterer Liberalisierung des Dienstleistungshandels verbergen sich daher wenig überraschend die Expansionsinteressen der großen Dienstleistungsunternehmen. Auch im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen kommen die großen, zunehmend international tätigen Player aus den USA und der EU. Galten Dienstleistungen bis in die 1980er Jahre als nicht-handelbar (von Ausnahmen wie Transport und Tourismus abgesehen), gewann der globale Dienstleistungshandel in den letzten 30 Jahren stark an Bedeutung. Federführend in der internationalen Expansion des Dienstleistungskapitals waren dabei die unternehmensbezogenen Dienstleistungen und als Folge der Kapitalverkehrsliberalisierung der 1970er und 80er Jahre die Finanzdienstleistungen. Eine weitere expansive Triebkraft entstand aus der schon erwähnten Liberalisierungs- und Privatisierungswelle in den Entwicklungsländern. Multinationale Dienstleistungskonzerne aus den USA und der EU nutzten die sich ihnen bietenden Gelegenheiten zum Einstieg in deren Wasser-, Energie- oder Telekommunikationsmärkte. Das Interesse an den GATS 2000-Verhandlungen war daher ein Zweifaches: Zum einen ging es darum, den Zugang für das internationale Dienstleistungskapital in neue Märkte weiter zu verbessern (market access negotiations), zum anderen sollten nicht-tarifäre Handelshemmnisse, die sich vor allem aus sehr stark national divergierenden Rechtssystemen ergeben, abgebaut werden (rules-negotiations) (Raza 2008).

In den folgenden Ausführungen wird daher vor allem die Frage geklärt, welche spezifische Bedeutung der internationalen Ebene, d.h. den GATS 2000-Verhandlungen, im Vergleich zur nationalen und supra-nationalen EU-Ebene für die Durchsetzung von liberalisierten öffentlichen Dienstleistungen zukam. Dazu wird eine aus zentralen Konzepten der kritischen Internationalen Politischen Ökonomie entwickelte Typologie von Liberalisierungsformen entwickelt (Abschnitt 2) und deren jeweilige Bedeutung für die GATS 2000 Verhandlungen untersucht (Abschnitt 3). Im Anschluss werden der institutionelle Aufbau der EU-Handelspolitik analysiert und die Einflussmöglichkeiten für politische Akteure in diesem Multi-Ebenen-System ausgelotet (Abschnitt 4). Den Abschluss bilden eine Reihe von Schlussfolgerungen, welche Handlungsmöglichkeiten, aber auch Beschränkungen sich für liberalisierungskritische Akteure daraus ergeben.

2. Die Internationalisierung des Staates und die Rolle der GATS- Verhandlungen

Die Diskussion über die Rolle des Staates bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen ist historisch, wie einleitend ausgeführt, sehr eng mit der Entstehung des nationalen Wohlfahrtsstaates verknüpft. Die wesentlichen gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um die Daseinsvorsorge waren auf der nationalen Ebene angesiedelt, die Erfolge in der Durchsetzung von Wohlfahrtsstaatlichkeit wurden durch den Nationalstaat abgesichert. Dies hat sich in den letzten 30 Jahren deutlich verändert. Angesichts von Prozessen der Internationalisierung von Staatlichkeit kann sich die Analyse nicht auf den nationalen Rahmen beschränken, sondern muss die europäische und internationale Ebene berücksichtigen. Die politikwissenschaftliche Fachliteratur umschreibt die zunehmende Bedeutung supra-nationaler Ebenen unter dem Begriff der Multi-Level Governance. Darunter verstanden wird das Zusammenwirken sowohl verschiedener räumlicher Ebenen im Prozess der politischen Regulierung als auch verschiedener Akteure, darunter Regierungen, internationale Organisationen, aber auch die Zivilgesellschaft und der privatwirtschaftliche Sektor. Nach wie vor umstritten ist die Frage, wie zentral die inter- bzw. die transnationale Ebene für die Formulierung und Durchsetzung von Politik wirklich geworden ist. Während die neo-poulantzianische Internationale Politische Ökonomie (IPÖ) mittlerweile von einem internationalisierten Staat bzw. von internationalen Staatsapparaten als »materiellen Verdichtungen zweiten Grades« spricht, d.h. davon ausgeht, dass internationale Organisationen zunehmend bestimmte staatliche Funktionen übernehmen, halten andere Ansätze weiterhin an einem Primat des Nationalstaats fest (insbesondere der Ansatz von Cox 1987).

In der IPÖ wird insbesondere betont, dass aufgrund von Prozessen wirtschaftlicher Globalisierung die Sicherstellung stabiler Bedingungen für Kapitalakkumulation und Wachstum zunehmend über internationale Organisationen (IWF, Weltbank u.a.) und Regelwerke (WTO-Verträge u.ä.) organisiert wird (Brand 2009). Zudem wird hervorgehoben, dass in den und durch die internationalen Staatsapparate auch ein transnationalisierter Machtblock konstituiert wird, über den spezifische politische Projekte formuliert und in die Nationalstaaten hineingetragen werden. Mit anderen Worten: Es sind nicht nur mehr die Nationalstaaten, welche die Agenda der internationalen Staatsapparate bestimmen und diese kontrollieren, sondern umgekehrt nutzt eine »transnationale innere Bourgeoisie« (Wissel 2007) die internationalen Apparate, um ihre Agenda politisch voranzutreiben und damit sozusagen von oben Politikänderungen in den Nationalstaaten durchzusetzen.

Mit der Herausbildung internationaler Staatsapparate hat sich das Feld der Auseinandersetzung um Hegemonie somit ebenfalls internationalisiert. Soziale Akteure konstituieren sich nicht nur aufseiten des Kapitals zunehmend international, sondern auch aufseiten der organisierten ArbeiterInnenschaft und der Zivilgesellschaft, wenngleich qualitative Unterschiede in der internationalen Organisationsfähigkeit auszumachen sind (Bieling 2013: 318). Insbesondere Gewerkschaften sind auf internationaler Ebene nach wie vor relativ schwach organisiert, während unternehmenszentrierte Lobbyorganisationen und bestimmte zivilgesellschaftliche Organisationen eine zum Teil beachtliche internationale Organisationsfähigkeit aufweisen.

Ein konzeptuelles Problem der neo-poulantzianischen IPÖ mag man in dem Umstand sehen, dass den Staatsapparaten per se keine eigenständige Akteursqualität zugemessen wird (Brand 2009). Diese theoretische Prämisse, die sich auf die Betonung des Staates als sozialem Verhältnis zurückzuführen lässt, ist gerade bei der Analyse des internationalisierten Staates und seiner Apparate fragwürdig. Sind es doch die VertreterInnen nationaler Staatsapparate (insbesondere Ministerien), welche die wesentlichen Entscheidungen treffen bzw. Verhandlungen auf internationaler Ebene – etwa in der WTO – führen. Zwar ist es zweifellos zutreffend, dass die Positionen von staatlichen Akteuren stark durch gesellschaftlich artikuliert Interessen geprägt sind und der Staat in diesem Zusammenhang ein Terrain darstellt, über das sich soziale Akteure organisieren und ein »Allgemeininteresse« konstituiert wird. Ich würde allerdings argumentieren, dass die Staatsapparate diesen Prozess nicht nur im Sinne eines Mediators organisieren, sondern potenziell auch die Eigeninteressen staatlicher Akteure in diesen Prozess einfließen. In dem hier interessierenden Kontext könnten das beispielsweise die Interessen bestimmter öffentlicher Unternehmen bzw. deren ManagerInnen sein, oder der sie besitzenden Gebietskörperschaften (Länder, Gemeinden). In Ländern mit stark ausgebautem öffentlichen Sektor haben staatliche Akteure zum Beispiel das Interesse, öffentliche Unternehmen zu kontrollieren, sei es, weil diese Unternehmen Einnahmequellen darstellen, Postenbesetzungen erlauben oder für andere machtpolitische Zwecke eingesetzt werden können. Wie stark diese Eigeninteressen von Staatsapparaten im Vergleich zu den gesellschaftlichen Interessen sind, lässt sich nicht theoretisch vorhersagen. Diese Eigeninteressen a priori auszuschließen, wäre jedoch m.E. analytisch zu kurz gegriffen.

Letztlich ist die Frage, inwieweit bestimmte Politikfelder maßgeblich von nationalen wie von internationalen Kräften – sozialen Akteuren wie Staatsapparaten – beeinflusst werden, nicht allgemein und theoretisch zu beantworten. Inwieweit Prozesse der Liberalisierung der Daseinsvorsorge in der

EU durch die internationale Ebene, konkret die GATS-Verhandlungen, vorangetrieben wurden, bedarf der empirischen Analyse. Nachdem die treibenden Kräfte der Liberalisierung vornehmlich Unternehmen sind, ist es sinnvoll, die strategischen Optionen der WegbereiterInnen von Liberalisierungen zum Ausgangspunkt der weiteren Überlegungen zu machen. Grundsätzlich sind drei strategische Stoßrichtungen denkbar:

1. »Top-down-Liberalisierung«: Bestimmte Akteure, insbesondere die transnationale innere Bourgeoisie, versuchen, die Liberalisierung von öffentlichen Dienstleistungen »von oben« gegenüber der nationalen Ebene durchzusetzen. Dies wäre zum Beispiel dann zu erwarten, wenn Liberalisierungen auf nationaler Ebene bislang an starkem Widerstand gescheitert sind und die liberalisierungsfreundlichen Kräfte durch *forum-shifting* (Braithwaite/Drahos 2000) versuchen, über den Umweg der internationalen Ebene zum Ziel zu kommen.
2. »Lock-in-Liberalisierung«: National bereits durchgesetzte Liberalisierungen können durch internationale Normierungen zusätzlich abgesichert werden. Die gesellschaftliche Auseinandersetzung um Liberalisierung wäre hier primär auf der nationalen Ebene verortet. Der internationalen Ebene käme die subsidiäre Rolle zu, das Ergebnis eines nationalen Kampfes international verbindlich zu machen. Ein Diskussionsstrang der kritischen IPÖ hat bereits in den 1990er Jahren im Zusammenhang mit der Analyse des Neoliberalismus vom Aufbau eines »neuen Konstitutionalismus« auf internationaler Ebene gesprochen. Dieser habe das primäre Ziel, die neoliberale Globalisierung irreversibel zu machen (vgl. etwa Gill 1998, 2005).
3. »Außenorientierte Liberalisierung«: Drittens können nationalstaatlich orientierte Akteure versuchen, Liberalisierungen gegenüber Drittstaaten durchzusetzen, um den auf Marktexpansion ausgerichteten nationalen Kapitalen neue Absatzmärkte oder Anlagemöglichkeiten zu erschließen. Anzumerken ist, dass hier unter Umständen kein verallgemeinertes, sondern ein selektives Interesse an Liberalisierung vorherrscht, wo große nationale Unternehmen, welche über einen geschützten Heimmarkt verfügen und diesen auch für ausländische Konkurrenzunternehmen verschlossen halten wollen, ihrerseits aber sehr wohl die Liberalisierung von Märkten in Drittstaaten betreiben. Die internationale Ebene dient daher primär der Durchsetzung von Liberalisierungsinteressen gegenüber anderen. Dies setzt eine starke Verbindung zwischen nationalen Kapitalen und Nationalstaat bzw. europäischen Kapitalen und den EU-Apparaten voraus und dient insbesondere der Verfolgung außenorientierter bzw. neomerkantilistischer Wachstumsstrategien. Diese Strategie ist analog für

die europäische Ebene zu denken, wenn im Binnenmarkt groß gewordene Unternehmen mithilfe der EU-Apparate internationale Expansionspläne vorantreiben wollen (vgl. Becker/Raza 2007).

Die drei beschriebenen Strategien schließen einander nicht aus, vielmehr ist davon auszugehen, dass sie von bestimmten Akteuren auch gleichzeitig eingesetzt werden. Inwieweit dies der Fall ist und welche Strategie in welchem Ausmaß von welchen Akteuren im Zusammenhang mit den GATS-Verhandlungen eingesetzt wurde, dies zu untersuchen bleibt der empirischen Analyse vorbehalten.

3. »Top-down-«, »Lock-in-« und/oder »Außenorientierte Liberalisierung« durch das GATS?

a) Außenorientierte Liberalisierung

Die letzte Verhandlungsrunde in der Welthandelsorganisation (WTO) zum Dienstleistungsabkommen (GATS) begann im Jahr 2000 und wurde dann 2001 formell in die Doha-Verhandlungsrunde der WTO integriert. Sie drehte sich zentral um die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen. Sowohl die EU als auch die USA als die zwei zentralen globalen Dienstleistungsexporteurinnen stellten im Juni 2002 eine umfassende Liste von einschlägigen Forderungen. Während die EU den Schwerpunkt auf die Sektoren Wasser- und -entsorgung, Verkehr, Telekom und Postdienste legte, fokussierten die USA zusätzlich auf tertiäre und berufsbezogene Bildung. Beide Handelsblöcke konfrontierten zahlreiche WTO-Partner – die EU insgesamt 109 Länder – mit weitreichenden Liberalisierungsforderungen (so genannten *requests*), sowohl im Hinblick auf den Marktzugang, die Inländerbehandlung, als auch im Hinblick auf die De-Regulierung dieser Sektoren.

Dem Wassersektor kam dabei besondere Bedeutung zu. Insgesamt an 72 Staaten richtete die EU die Forderung, die Wasserver- als auch -entsorgung für europäische Wasserkonzerne zu öffnen und auf jedwede Vorzugsbehandlung für lokale Wasserunternehmen zu verzichten. Die Durchsetzung dieser Unternehmensinteressen wurde von der EU-Kommission (EK) explizit als ein *offensive interest* der EU bezeichnet und mit den positiven Wirkungen auf Einkommen und Beschäftigung in der EU gerechtfertigt.

b) Top-down-Liberalisierung

Die Strategie der Durchsetzung von Liberalisierungen in der EU über den Umweg der WTO könnte praktisch nur umgesetzt werden, wenn die EU aufgrund des WTO-Prinzips der Reziprozität auch selbst jene Sektoren öffnen

müsste, deren Liberalisierung sie von anderen Staaten gefordert hat. Dies ist retrospektiv allerdings nicht geschehen. Zwar hat die EU von Drittstaaten die Liberalisierung von Sektoren gefordert, die in der EU geschützt waren. Sie hat aber im Gegenzug die Öffnung dieser geschützten Sektoren letztendlich ausgeschlossen. Dies ist drei Gründen geschuldet: Zum einen wird das WTO-Prinzip der Reziprozität im GATS breit und nicht sektorspezifisch ausgelegt. Das heißt, die Liberalisierungsverpflichtungen aller Verhandlungsländer müssen einander insgesamt in etwa entsprechen, nicht aber in jedem Sektor identisch sein. Zum zweiten bestand aufseiten der Drittstaaten kein kommerzielles Interesse an der Öffnung des EU-Wassersektors, kommen doch alle wichtigen internationalen Wasserkonzerne aus der EU. Drittens formierte sich schon frühzeitig eine breite Widerstandsfront gegen jedwedes Angebot einer Öffnung des EU-Wassersektors. Diese bestand aus öffentlichen Wasserversorgern und deren EigentümervertreterInnen (überwiegend Kommunen und Länder in Deutschland und Österreich) sowie aus Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Gruppen. Es ist zwar zutreffend, dass die kommerziellen Wasserkonzerne aus Frankreich und die EK, insbesondere der damalige Binnenmarktkommissar Frits Bolkestein, die Liberalisierung des Wassersektors aktiv betrieben. Um die Öffnung des EU-Wassersektors über das GATS durchzusetzen, hätte es aber der Zustimmung aller EU-Mitgliedsstaaten im Rat bedurft. Der starke Widerstand auf kommunaler und föderaler Ebene veranlasste die Regierungen von Deutschland und Österreich, sich hier ablehnend zu positionieren, und schob diesem Vorhaben damit einen effektiven Riegel vor.

c) Lock-in-Liberalisierung

Das GATS ist eine der drei zentralen Säulen der 1995 gegründeten Welt handelsorganisation WTO. Der Dienstleistungssektor macht in den Industrieländern bereits zwei Drittel der Wirtschaftsleistung aus, entsprechend groß ist vor allem das Interesse multinationaler Konzerne an einer weltweiten Liberalisierung (und Privatisierung) der gemäß der geltenden GATS-Klassifikation insgesamt 150 gelisteten Dienstleistungsbranchen. Die zentralen Grundprinzipien des GATS sind Transparenz (Offenlegung aller dienstleistungsrelevanten Gesetze, Normen und Standards), Meistbegünstigung (Gleichbehandlung ausländischer Handelspartner), freier Marktzugang sowie Inländerbehandlung (Diskriminierungsverbot von in- und ausländischen Dienstleistern).

Jeder Unterzeichnerstaat hat sich im GATS grundsätzlich zur sukzessiven Ausweitung und Vertiefung der Handelsliberalisierung im Dienstleistungsbereich verpflichtet (Art. XIX). Rücknahmen oder Änderungen bereits ein-

gegangener Liberalisierungsverpflichtungen können frühestens drei Jahre nach deren Inkrafttreten und nur nach Kompensation davon nachteilig betroffener Handelspartner vollzogen werden (Art. XXI). Dabei auftretende Streitigkeiten zwischen Vertragsparteien können dem WTO-Streitbeilegungsverfahren vorgelegt werden. Streitfälle, die zulasten eines Vertragspartners entschieden werden, ziehen die Verpflichtung zur Rücknahme bzw. Änderung abkommenswidriger nationaler Bestimmungen nach sich. Im gegenteiligen Fall können Vergeltungsmaßnahmen ergriffen werden, welche sich nicht nur auf den Dienstleistungs-, sondern auch auf den Warenbereich erstrecken können. Die Rücknahme bereits eingegangener Liberalisierungsverpflichtungen ist damit zwar nicht unmöglich, kann einen Staat aber teuer zu stehen kommen. Das GATS bildet also neben bestehenden nationalstaatlichen Normierungen eine zusätzliche legislative Schranke auf der Ebene des internationalen Rechts. Diese hat zum Ziel, einmal auf nationaler Ebene umgesetzte Liberalisierungsmaßnahmen zusätzlich zu binden, und im Gegenzug für eine solche internationale Bindung Liberalisierungszugeständnisse vonseiten der Handelspartner zu erreichen. Darin scheint mir der zentrale »Mehrwert« des GATS zu liegen. Die grundsätzliche Reversibilität national durchgesetzter Liberalisierungen wird eingeschränkt, andererseits werden die kommerziellen Interessen der nationalen, nunmehr privatisierten Dienstleistungskapitale an neuen Märkten durch die an Drittstaaten adressierten Liberalisierungsforderungen unterstützt.

Im Rahmen der GATS 2000-Verhandlungen bestand eine zentrale Forderung zahlreicher WTO-Länder, so auch der EU, darin, dass jene Staaten, welche eine Liberalisierung in ihrem Kompetenzbereich bereits durchgeführt hatten (autonome Liberalisierung), diese Liberalisierung nunmehr im GATS binden sollten. Die EU verfolgte hier die grundsätzliche Politik, bereits liberalisierte Sektoren der öffentlichen Daseinsvorsorge zur Bindung im GATS anzubieten, natürlich unter dem Vorbehalt diverser Gegenleistungen vonseiten der Handelspartner. Diese Bindung wurde von der EK als unproblematisch angesehen, da dadurch keine Änderung der EU-Rechtslage erforderlich war. Solche Bindungen wurden konkret für Post- und Zustelldienste, Telekom-, Transport oder Bildungsdienstleistungen angeboten.

Neben der erschwerten Reversibilität war auch die Regulierungsautonomie ein in der Diskussion wichtiger Aspekt. Bekanntlich regulieren Staaten mit Gesetzen und Vorschriften die Erbringung von Dienstleistungen, um nicht-ökonomische Ziele wie Versorgungssicherheit, Umweltschutz, Schutz der öffentlichen Gesundheit, Kulturgüterschutz oder Ähnliches zu verfolgen. Es findet politische Gestaltung im Sinne eines Ausgleichs zwischen privatwirtschaftlichen und öffentlichen Interessen statt. Dieses fundamentale

nationalstaatliche Erfordernis einer Regulierung wirtschaftlicher Tätigkeit steht in einem mehr oder weniger offenen Spannungsfeld zu den Vorgaben des GATS. Zwar hält der Abkommenstext (Präambel) fest, dass das nationale *right to regulate* anerkannt wird. Das Problem aus Sicht der im GATS propagierten Liberalisierungsperspektive besteht aber nun darin, dass diese nationalen Regulierungen sehr unterschiedlich aussehen können und damit Transaktionskosten für ausländische Unternehmen bedeuten, welche beim Markteintritt diese Bestimmungen umsetzen müssen. Es handelt sich damit um nicht-tarifäre Handelshemmnisse. Methodisch fragwürdige Versuche, diese Handelshemmnisse zu quantifizieren, schätzen die Schutzwirkung der bestehenden Regulierungen auf Zolläquivalente im Ausmaß von 20-40% (Lee-Makiyama 2012).

Im GATS wird versucht, diesem Problem auf zweierlei Weise zu begegnen. Zum einen enthält das Abkommen einige Bestimmungen, welche darauf abzielen, bestimmte Regulierungen für unzulässig zu erklären. Dazu gehört z.B. Art. XVI GATS, der es grundsätzlich untersagt, dass für geöffnete Sektoren Regelungen zur Beschränkung der Anzahl der Dienstleistungserbringer, der Geschäftsvolumina, der Anzahl der Beschäftigten, der zulässigen Rechtsformen (AG, GmbH etc.) oder der Obergrenzen für Auslandsbeteiligungen an inländischen Unternehmen aufrecht erhalten bleiben. Hier wird also versucht zu de-regulieren. Zum anderen wird im GATS der Versuch unternommen, regulatorische Mindeststandards zu definieren und damit divergierende nationale Standards zu harmonisieren. Dies ist der explizite Zweck von Art. VI.4, der eine Agenda formuliert, um in bestimmten Bereichen so genannte Disziplinen zu entwickeln.

Darunter sind verbindliche Richtlinien zu verstehen, die gewährleisten sollen, dass nationale Regelungen in den Bereichen Qualifikationserfordernisse und -verfahren, technische Normen, Zulassungserfordernisse/ Konzessionsvergabe so ausgestaltet werden, dass sie keine »unnötigen Hemmnisse für den Handel mit Dienstleistungen darstellen«, d.h. die Maßnahmen »nicht belastender sind als nötig, um die Qualität der Dienstleistung zu gewährleisten« (Art. VI.4 GATS).

Beispielsweise beschränken Raumordnungs- oder Bauvorschriften die Möglichkeiten von internationalen Handelsketten bei der Gestaltung von Supermärkten. Oder: Die Regelung von Ladenöffnungszeiten verunmöglicht es neu eintretenden Unternehmen, Marktanteile durch im Vergleich zur etablierten Konkurrenz längere Öffnungszeiten zu erobern. Solche Regelungen sind national oder lokal geprägte gesellschaftliche Kompromisse, die bestimmte öffentliche Ziele verfolgen, aus Unternehmenssicht aber handels-hemmend wirken. Im Rahmen des GATS soll es in Zukunft möglich sein,

dass solche Regelungen beschränkenden Vorgaben unterworfen werden und damit letztendlich auch vor dem WTO-Schiedsgericht anfechtbar sind. Dieses unterzieht die Regelungen einem »Notwendigkeitstest«. Das heißt, es wird geprüft, ob die betreffende Regelung die am wenigsten handelshemmende aller zur Auswahl stehenden Maßnahmen ist. Wenn nicht, kann der Nationalstaat vom Schiedsgericht der WTO dazu aufgefordert werden, das Gesetz aufzuheben. Bei Nichtbefolgung drohen Vergeltungsmaßnahmen.

Die hier angelegte Re-Regulierungsagenda geht damit über die traditionelle Prüfung von nationalen Regulierungen, wie sie die WTO im Bereich der Inländerbehandlung (National Treatment) seit langem anwendet, substanziell hinaus. Eine Regelung kann auch dann WTO-widrig sein, wenn sie nicht zwischen in- und ausländischen Unternehmen diskriminiert. Es verwundert daher nicht, dass der in Art. VI.4 angelegte Prozess während der letzten Jahre äußerst umstritten war und nur wenige Fortschritte erzielt worden sind. Schließlich geht es hier um den Kern nationalstaatlicher Regelungskompetenz. Bisherige Erfahrungen mit der WTO-Rechtsprechung im Dienstleistungsbereich zeigen, dass der Grat zwischen dem Verfolgen legitimer politischer Ziele und dem Freihandelsgebot recht eng ist.

Fortschritte bei den *rules negotiations* sind seit 1995 sind vor allem in einzelnen Sektoren wie Telekommunikation und Postdienstleistungen erzielt worden, wo in Form von *Annexes* und *Reference Papers* eine nicht unproblematische Harmonisierung herbeigeführt wurde. Die hier normierten Sektorregulierungen gehen zwar vom Leitbild einer *pro-competitive regulation* aus, meinen damit aber in der Praxis eine an den Interessen der großen US-amerikanischen und europäischen Dienstleistungskonzerne ausgerichtete Politik. So urteilte zum Beispiel ein WTO-Panel im Fall Mexico-Telecoms auf Basis der geltenden WTO Telekom-Richtlinien, dass das Verrechnen von Durchleitungsgebühren an internationale Telekommunikationsunternehmen, die über den direkten Gestehungspreis hinausgehen, WTO-widrig ist. Damit ist es kaum mehr möglich, Infrastrukturkosten in die Preisberechnung einzubeziehen oder gar Kosten aus dem Netzausbau in periphere Regionen querzufinanzieren. Beides war und ist weiterhin in vielen Entwicklungsländern gängige Praxis, um die nationale Versorgung mit Telekom-Leistungen sicherzustellen.

In einem anderen Fall (US-Gambling) befand ein WTO-Schiedsgericht, dass das in einzelnen US-Bundesstaaten geltende Verbot von grenzüberschreitenden Internet-Wetten nicht notwendig ist, um die öffentliche Moral (public morals) gemäß Art. XIV GATS aufrechtzuerhalten. Was immer man von dem US-Verbot halten mag, die dahinter liegende politische Grundsatfrage ist doch, ob eine solche Entscheidung durch einen demokratischen po-

litischen Prozess getroffen oder an das Schiedsverfahren einer internationalen Organisation delegiert werden soll.

Auch wenn festgehalten werden soll, dass sich die Bemühungen der WTO um die beschriebene Re-Regulierungsagenda in einem frühen Stadium befinden, sind die hier verhandelten Fragen doch sehr weitreichender Natur. Im Kern zielt die skizzierte Regulierungsagenda auf die Aushöhlung demokratischer Entscheidungsverfahren durch Etablierung rechtlicher Normierungen auf internationaler Ebene ab. Der nationalen bzw. lokalen Ebene soll eine »goldene Zwangsjacke« (golden straightjacket) übergestülpt werden, wie dies VertreterInnen der Theorie einer weitgehend liberalisierten Weltwirtschaft auf den Punkt gebracht haben (Friedman 2000). Zwangsjacke, da die nationale Regulierungsautonomie signifikant reduziert wird durch das WTO-Regelwerk, golden, weil dies – so die Hoffnung – für die BürgerInnen der Staaten zu mehr Wohlstand durch Freihandel führen soll.

Als Resümee unserer Diskussion über die empirische Inzidenz der drei Liberalisierungsstrategien können wir festhalten, dass die zeitliche Abfolge von Liberalisierungsprozessen in metropolitanen Regionen wie der EU bislang so ablief, dass zuerst intern eine Liberalisierungsmaßnahme durchgesetzt wird, um danach die erfolgte Liberalisierung auf internationaler Ebene festzuschreiben und gleichzeitig als Verhandlungsmasse gegenüber Drittstaaten einzusetzen. Die umgekehrte Reihenfolge, d.h. von außen, top-down, implementierte Liberalisierungen, lässt sich nur im Fall stark geschwächter staatlicher Souveränität feststellen, wie es in vielen Entwicklungsländern während der Strukturanpassungsprogramme der 1980er und 90er Jahre der Fall war. Rezent muss allerdings auch für die europäische Peripherie, konkret Krisenstaaten wie Griechenland, eine markante Schwächung staatlicher Souveränität festgestellt werden, die es der so genannten Troika aus EK, EZB und IWF ermöglichte, ebenfalls Top-down-Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen durchzusetzen.

4. Das strategische Terrain der EU-Handelspolitik und die Möglichkeiten für politische Akteure

Der Außenhandel gehört zu den ältesten Kompetenzbereichen der Europäischen Gemeinschaft (Smith 1999). Indem die gemeinsame Handelspolitik schon mit dem Vertrag von Rom 1957 als Kompetenz der Gemeinschaft etabliert wurde, gehörte sie von Anfang an zusammen mit der gemeinsamen Agrarpolitik, der Binnenmarkt- und der Wettbewerbspolitik zum Kern der wirtschaftlichen Dimension der europäischen Integration. Allerdings blieb

sie bis in die 1990er Jahre auf den Handel mit Gütern beschränkt, obwohl es im Lauf der Zeit verschiedene Versuche gab, die handelspolitische Kompetenz auf Agrargüter und Dienstleistungen auszuweiten. Erst mit dem Vertrag von Amsterdam kam es zu Veränderungen. Art. 113 EGV, der dann zu Art. 133 wurde, wurde um einen Absatz erweitert. Dieser sah vor, dass die Mitgliedstaaten die geteilte Kompetenz im Bereich Dienstleistungen und geistige Eigentumsrechte auf die EU übertragen konnten. Dies setzte allerdings eine einstimmige Befürwortung durch alle Mitgliedstaaten voraus, behielt Letzteren also ein Vetorecht in diesen Materien vor.

Ein neuerlicher Versuch einer weiteren Vergemeinschaftung der handelspolitischen Kompetenzen zugunsten der Union erfolgte mit dem Vertrag von Nizza. Die Bereiche Dienstleistungen und geistige Eigentumsrechte wurden verstärkt in die Kompetenz der Union transferiert. Allerdings blieben Ausnahmen bestehen, wo weiterhin eine gemischte Zuständigkeit von Union und Mitgliedstaaten galt. Dazu gehörten insbesondere bestimmte Bereiche der Daseinsvorsorge (Gesundheit, Soziales, Kultur, Bildung). Diese Bestimmungen machten die Ratifikation von Handelsabkommen durch die nationalen Parlamente weiterhin erforderlich, soweit diese gemischten Materien in den Abkommen enthalten waren.

Mit dem Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, erfolgte schließlich der bislang letzte Schritt im Transfer von handelspolitischen Kompetenzen auf die EU-Ebene. Die Zuständigkeit der EU für die Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik wurde durch Art. 207 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vollumfänglich als ausschließliche Zuständigkeit der Union benannt und gilt damit auch für die Bereiche des Dienstleistungshandels und des Schutzes geistigen Eigentums. Der Vertrag von Lissabon erstreckt die Zuständigkeit der Union erstmals auch auf den Bereich der internationalen Investitionspolitik. Mit dem Investitionsschutz erschließt sich die Union ein Handlungsfeld, das bislang nahezu vollständig von den Mitgliedstaaten wahrgenommen wurde (vgl. Bungenberg/Hermann 2011). Der Bedeutungsverlust der Mitgliedstaaten und hier insbesondere der nationalen Parlamente wurde damit weitgehend besiegelt. Begleitet wurde diese Ausweitung des Geltungsbereichs der gemeinsamen Handelspolitik allerdings von einer beträchtlichen Stärkung der Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments. Zwar gibt es nach wie vor kein direktes parlamentarisches Mitspracherecht bei der Aufnahme von Verhandlungen mit dritten Staaten und internationalen Organisationen. Der Rat erteilt der Kommission das Mandat zur Aufnahme der Verhandlungen, nachdem ihm die Kommission einen entsprechenden Vorschlag unterbreitet hat. Die Kommission führt dann die Verhandlungen

im Namen der Union in enger Abstimmung mit einem vom Rat bestellten Sonderausschuss (TPC – Trade Policy Committee, vormaliger 133er-Ausschuss). Allerdings wird die Kommission durch den Vertrag von Lissabon erstmals verpflichtet, das Europäische Parlament über laufende Handelsverhandlungen in gleichem Umfang wie den TPC zu informieren. Außerdem ist für alle Handelsabkommen nunmehr die Zustimmung des EU-Parlaments erforderlich, sofern es sich dabei nicht lediglich um Verwaltungsabkommen handelt, deren Materie intern durch nicht-legislatives Recht geregelt werden kann. Dazu bedarf es einer einfachen Parlamentsmehrheit (vgl. Fairbrother/Quisthoudt-Rowohl 2009).

Die Geschichte der institutionellen Ausgestaltung der EU-Handelspolitik zeigt deutlich den kontinuierlichen Transfer des handelspolitischen Gestaltungsspielraums von der nationalen auf die europäische Ebene. Der Motor dieser Entwicklung ist eindeutig die EU-Kommission. Diese verfügt über das Initiativrecht, definiert die Verhandlungsagenda und führt die Verhandlungen im Namen der Europäischen Union. Die Mitgliedstaaten entscheiden hingegen über die Aufnahme und den Abschluss von Verhandlungen grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit. Ausgenommen davon sind nur gemäß Art. 207 AEUV der Abschluss von Abkommen, welche den Handel mit audiovisuellen und kulturellen Dienstleistungen sowie den Handel mit Dienstleistungen des Sozial-, Bildungs- und Gesundheitssektors umfassen. Allerdings ist das Einstimmigkeitsprinzip nur dann anzuwenden, wenn ein Handelsabkommen in diesen Bereichen die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Union beeinträchtigen bzw. die einzelstaatliche Organisation dieser Dienstleistungen ernsthaft stören und die Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für ihre Erbringung beeinträchtigen könnte (Art 207 (4) a) und b)). Wann eine solche Beeinträchtigung bzw. Störung vorliegt, bleibt allerdings weitgehend unklar. Zudem liegt die Beweislast bei jenem Mitgliedstaat, der eine einstimmige Abstimmung verlangt (vgl. Krajewski 2005).

Während der Verhandlungen dient das TPC zur Koordinierung der handelspolitischen Agenden zwischen EU-Kommission und Rat. Über die Sitzungen werden in der Regel keine Informationen veröffentlicht. Die daraus resultierende Intransparenz der EU-Handelspolitik wurde von Gewerkschaften und Zivilgesellschaft wiederholt kritisiert. Verlierer dieser institutionellen Architektur waren insbesondere die Parlamente auf europäischer wie nationaler Ebene. Erst mit dem Vertrag von Lissabon wurde diese Schieflage in einem gewissen Ausmaß korrigiert, indem nunmehr gemäß Art. 207 (3) AEUV dem Europäischen Parlament regelmäßig Bericht zu erstatten ist.

Die institutionelle Architektur der EU-Handelspolitik ist somit von einem komplexen Geflecht von Beziehungen und Kompetenzen zwischen den Ap-

paraten auf EU-Ebene (EU-Kommission, Rat, Europäisches Parlament) und den Mitgliedstaaten gekennzeichnet. Klar ersichtlich ist dabei das Interesse der EK, immer mehr handelspolitische Kompetenzen an sich zu ziehen, während die Mitgliedstaaten auf ihren Kompetenzen in bestimmten sensiblen Bereichen beharren. Immer wieder kommt es daher zu juristischen Auseinandersetzungen zu Kompetenzfragen. Das Verhältnis von EK und Rat in der Gestaltung der Handelspolitik ist von einem Spannungsfeld gekennzeichnet, das von Kooperation und Konflikt geprägt ist.

Betrachtet man das Feld der Akteure näher, ist das Ausmaß der informellen Beziehungen zwischen den handelspolitischen Apparaten und den UnternehmensvertreterInnen auffallend. Dies gilt insbesondere für die Dienstleistungsindustrie. Die EU-Kommission sucht dabei aktiv den Kontakt zu WirtschaftsvertreterInnen. So trat sie im Rahmen der GATS 2000-Verhandlungen an große europäische Dienstleistungsunternehmen heran und erkundigte sich nach deren Anliegen und Wünschen. Vor allem für den Wassersektor sind die diesbezüglichen Kontakte öffentlich dokumentiert (Gould 2003, Deckwirth 2005). Zentraler Gesprächspartner für die EK war und ist dabei das European Services Forum (ESF), ein im Jahr 1999 gegründeter Zusammenschluss großer europäischer Dienstleistungskonzerne und Wirtschaftsverbände. Das ESF verfügt über einen privilegierten Zugang sowohl zur EK als auch zum handelspolitischen Sonderausschuss und damit zu den beiden Institutionen, in denen alle wesentlichen Entscheidungen zur EU-Handelspolitik fielen. Entscheidend dabei ist, dass das ESF sowohl in der Agenda-setting-Phase Einfluss auf die Positionierung der EU nehmen kann, als auch in entscheidenden Phasen der Verhandlungen die Möglichkeit hat, seine Interessen gegenüber EK und Rat auf informeller Basis einzubringen.

Außergewöhnlich an der Gründungsgeschichte des ESF ist, dass ein Staatsapparat, nämlich die Generaldirektion für Handel (DG Trade) und der damalige EU-Handelskommissar Leon Brittan, die Gründung des ESF initiierte. Die Entstehung des Felds der Handelspolitik für Dienstleistungen auf EU-Ebene muss daher als ein Prozess gesehen werden, der von einem Staatsapparat maßgeblich gestaltet wurde. Nicht die im Binnenmarkt expandierenden Wirtschaftsinteressen haben sich quasi endogen auf EU-Ebene politisch konstituiert, sondern der zuständige Staatsapparat hat sich seine präferierten Stakeholder selbst geschaffen, bzw. war daran zumindest maßgeblich beteiligt. Nicht unähnlich verhält es sich mit der Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Handelspolitik. Es war wiederum die EK, welche im Jahr 1998 einen so genannten zivilgesellschaftlichen Dialog (Civil Society Dialogue [CSD], siehe <http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/index.cfm>) initiierte. Auch wenn das erklärte Ziel desselben die Konsultation mit und Partizipa-

tion der Zivilgesellschaft zu Fragen der Handelspolitik ist (vgl. DG Trade, http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/csd_proc.cfm), lässt sich feststellen, dass im Rahmen des CSD keine wirkliche Partizipation stattfindet. Vielmehr werden bei den CSD-Treffen meist bereits bekannte Informationen verbreitet bzw. die Ergebnisse der von der EK durchzuführenden Trade Sustainability Impacts Assessments präsentiert. Diese Evaluierungsstudien werden in der Regel von Beratungsunternehmen durchgeführt, und sind generell von einer Methodik geprägt, welche die Vorteile der Handelsliberalisierung betont (vgl. George 2010). Deren Ergebnisse und Politikempfehlungen sind für die EK nicht bindend. Während also das ESF durch den informellen Zugang zu den Staatsapparaten (EK und Rat) die Verhandlungen in allen Phasen beeinflussen kann, ist dies für die anderen zivilgesellschaftlichen Akteure nicht im selben Umfang möglich. Das Terrain der EU-Handelspolitik ist damit strategisch selektiv strukturiert (vgl. Jessop 1999).

5. Schlussfolgerungen – Handlungsspielräume für liberalisierungskritische Akteure

Die wesentlichen Ergebnisse der Diskussion lassen sich in sechs Schlussfolgerungen zusammenfassen:

1. GATS ist ein zentraler Mechanismus für die »Konstitutionalisierung« von auf nationaler oder supra-nationaler Ebene erzielten Liberalisierungs- bzw. Privatisierungsmaßnahmen von (öffentlichen) Dienstleistungen mit dem Ziel, diese diskretionären politischen Eingriffen zu entziehen und weitgehend irreversibel zu machen (Lock-in-Liberalisierung).
2. GATS ist ein emergentes Forum für die Entwicklung global harmonisierter Regulierungen für den Dienstleistungssektor. Elemente der Transnationalisierung von Staatlichkeit lassen sich dabei erstens in dem Umstand ausmachen, dass das GATS die maßgebliche Vertragsschablone für bilaterale und regionale Handelsabkommen ist, zweitens in der bislang allerdings noch wenig entwickelten WTO-Rechtsprechung zum GATS, und drittens in den im GATS angelegten Prozessen zur Ausarbeitung harmonisierter Regelwerke, die maßgeblich von transnationalen Akteursnetzwerken betrieben werden. Von diesen Prozessen geht ein Druck auf die innerstaatliche Regulierungsautonomie aus und es besteht die Gefahr, die Umsetzung demokratiepolitisch legitimer Politikziele auf lokaler, nationaler oder supra-nationaler (EU) Ebene zu erschweren.
3. Der transnationale Charakter des GATS ist allerdings schwach ausgeprägt. Vom GATS geht primär dann ein Druck aus, das Liberalisierungsniveau

weiter voranzutreiben, wenn die maßgeblichen Handelsmächte, insbesondere die EU und die USA, es zum zentralen Forum für ihre Liberalisierungsbestrebungen machen. Spätestens mit dem Scheitern der WTO-Konferenz von Hongkong im Dezember 2005 haben die USA und die EU einen strategischen Schwenk auf die bilaterale Ebene als präferiertes Forum für die Durchsetzung außenorientierter Liberalisierung vollzogen. Die laufenden Verhandlungen über ein Trans-Pazifisches Freihandelsabkommen (TPP Agreement) und ein Transatlantisches Freihandelsabkommen (TTIP) zwischen USA und EU sind die diesbezüglichen Leuchtturmprojekte. Die auf Betreiben von USA und Australien seit Anfang 2012 zwischen 50 WTO-Mitgliedern (inkl. EU-28) laufenden Verhandlungen über ein plurilaterales GATS-Folgeabkommen (TiSA-Verhandlungen), sind hingegen als Versuch zu interpretieren, ein über das GATS hinausgehendes Referenzabkommen zu erreichen, das neue Standards sowohl in Bezug auf das Liberalisierungsniveau als auch im Hinblick auf Regulierungsfragen definiert (vgl. Krajewski in diesem Band). Ob über diesen Umweg auch eine neue Dynamik auf multilateraler Ebene entsteht, d.h. es zur Herausbildung eines GATS-Plus kommt, bleibt vorläufig abzuwarten.

4. Die multilaterale Ebene ist für liberalisierungskritische Akteure das günstigere Terrain. Dies hat mit der institutionellen Architektur der WTO zu tun (Konsensfordernis bei Entscheidungen, Möglichkeit zur Bildung von breiten Veto-Koalitionen), aber auch mit der erhöhten öffentlichen Sichtbarkeit der Verhandlungen. Auch wenn die WTO für ihre Intransparenz wiederholt kritisiert wurde (z.B. Jawara/Kwa 2004), sind WTO-Verhandlungen für Medien meist attraktiver als bilaterale Verhandlungen, und der Informationsfluss in die Öffentlichkeit ist für die VerhandlerInnen schwieriger zu kontrollieren.
5. Das handelspolitische Terrain der EU ist von einer starken Asymmetrie geprägt. Die EK als handelspolitischer Staatsapparat ist sowohl von ihrer eigenen ideologischen Prädisposition als auch in ihrer Praxis sehr liberalisierungsfreundlich aufgestellt, ihre Bereitschaft, liberalisierungskritische Positionen aufzunehmen, äußerst beschränkt. Ansatzpunkte für liberalisierungskritische Akteure, auf die handelspolitische Entscheidungsfindung einzuwirken, bietet daher traditionellerweise nur der Rat über den Umweg der Mitgliedstaaten und das seit 2010 aufgewertete Europäische Parlament. Die Bereitschaft und Fähigkeit dieser Apparate, politische Kompromisse zu ermöglichen, welche auch Positionen von LiberalisierungskritikerInnen aufnehmen, ist als vergleichsweise hoch einzuschätzen, unterliegt freilich je nach Mehrheitsverhältnissen gewissen Schwan-

kungen. Konkrete Interventionsmöglichkeiten bieten hier zwei im Vertrag von Lissabon angelegte Mechanismen. Zum einen die Möglichkeit von Entscheidungen mit Einstimmigkeitserfordernis für Handelsabkommen im Dienstleistungsbereich im Rat, zum anderen die mit dem Vertrag erfolgte institutionelle Aufwertung des Europäischen Parlaments in der Handelspolitik. Beide dürfen allerdings nicht als gegeben angenommen werden. Das Einstimmigkeitsprinzip muss von zumindest einem Mitgliedsstaat verlangt und durchgesetzt werden. Aufgrund der starken strukturellen Selektivität der mit der Umsetzung der Handelspolitik betrauten EK bleibt auch das Ausmaß der Einbindung des Parlaments umkämpft. Sowohl die Dynamik des Abstimmungsmodus im Rat als auch der Kampf um die Einbindung des Parlaments werden dabei maßgeblich von der Zivilgesellschaft geprägt werden. Je stärker Letztere den Rat bzw. das Parlament zum Terrain ihres Kampfes machen, desto größer sind die Chancen, dass über diese beiden Kanäle auf die Handelspolitik Einfluss genommen werden kann.

6. Die Verlagerung der handelspolitischen Kompetenzen auf die EU-Ebene setzt aufseiten der LiberalisierungskritikerInnen die Kapazität zur länderübergreifenden Mobilisierung und zur Vernetzung voraus. Die Erfahrung mit den Stopp-GATS-Kampagnen der frühen 2000er Jahre zeigt, dass das teilweise Verhindern von Liberalisierungsprojekten gelingen kann, wenn breite Allianzen gebildet werden können, die sowohl auf der nationalen Ebene als auch direkt in Brüssel Druck aufbauen. Ebenso wichtig ist die föderale Ebene (Kommunen, Bundesländer) in den Mitgliedstaaten, um Widerstand direkt im politischen Teilsystem der exekutiven Staatsgewalt zu mobilisieren (vgl. Oberndorfer 2004). Zu konstatieren ist aber auch, dass die erfolgreichen Beispiele hinsichtlich der handelspolitischen Auseinandersetzung bislang einem Abwehrkampf gleichkamen. Eine darüber hinausgehende grundsätzliche Richtungsänderung der liberalisierungsfreundlichen Handelspolitik konnte bislang nicht erreicht werden.

Der bekannte österreichische Finanzwissenschaftler Egon Matzner hatte sicher recht in seiner Einschätzung der mit Privatisierung und Liberalisierung verbundenen Gefahren für das öffentliche Gemeinwesen. Nicht zufällig hat er die besondere Bedeutung der im GATS-Abkommen prinzipiell angelegten Entwicklungstendenzen frühzeitig erkannt (vgl. Matzner 2003). Die Erfahrungen seit der Jahrtausendwende zeigen jedoch auch, dass der normative Rahmen des GATS das politische Terrain zwar vorstrukturiert, letztendlich aber die unmittelbaren gesellschaftlichen Auseinandersetzungen da-

rüber entscheiden, in welcher Form öffentliche Dienstleistungen in Zukunft erbracht werden.

Literatur

- Becker, Joachim/Raza, Werner (2007): Zur Einführung: Was ist Neo-Merkantilismus heute?, in: Kurswechsel, Nr. 4/2007, S. 3-7.
- Bieling, Hans-Jürgen (2013): Die Krise der Europäischen Union aus der Perspektive einer neo-gramscianisch erweiterten Regulationstheorie, in: Atzmüller, Roland u.a. (Hrsg.), Fit für die Krise? Perspektiven der Regulationstheorie. Münster, S. 309-328.
- Braithwaite, John/Drahos, Peter (2000): Global Business Regulation. Cambridge.
- Brand, Ulrich (2009): Staatstheorie und Staatsanalyse im globalen Kapitalismus. Ein »neo-poulantzianischer« Ansatz der Internationalen Politischen Ökonomie, in: Hartmann, Eva/Kunze, Caren/Brand, Ulrich (Hrsg.), Globalisierung, Macht und Ökonomie. Perspektiven einer kritischen Internationalen Politischen Ökonomie. Münster, S. 212-241.
- Bungenberg, Marc/Herrmann, Christoph (Hrsg.) (2011): Die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union nach Lissabon. Baden-Baden.
- Cox, Robert (1987): Production, Power and World Order. Social Forces in the Making of History. New York.
- Deckwirth, Christina (2005): Die Konzernagenda in der EU-Handelspolitik. Zur Rolle europäischer Konzerne und ihrer Lobbygruppen in der WTO-Politik der Europäischen Union, Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED e.V.). Berlin.
- Fairbrother, Benjamin/Quisthoudt-Rowohl, Godelieve (2009): Europäische Handelspolitik: Von Rom bis Lissabon. Analysen und Argumente, Ausgabe 73, Konrad Adenauer Stiftung.
- Friedman, Thomas. (2000): The Golden Straightjacket, in: The Lexus and the Olive Tree (S. 101-111). New York, NY.
- George, Clive (2010): The Truth about Trade. The Real Impact of Liberalization. London.
- Gill, Stephen (1998): New constitutionalism, democratisation and global political economy, in: Pacifica Review: Peace, Security & Global Change, Volume 10, Issue 1, 1998, S. 23-38.
- Gill, Stephen (2005): Conceptualizing the Global Restructuring of Public Services: Privatization, TRIPS & GATS, in: juridikum Nr. 3/2005, S. 127-132.
- Gould, Ellen (2003): Water in the Current Round of WTO Negotiations on Services, Canadian Centre for Policy Alternatives, Briefing Paper Series: Trade and Investment. Vol. 4, Number 1.
- Hermann, Christoph/Atzmüller, Roland (2008): Liberalisation and Privatisation

- of Public Services and the Impact on Employment, Working Conditions and Labour Relations, in: Keune, Maarten u.a. (Hrsg.), *Privatisation and Marketisation of Services – Social and Economic Impacts on Employment, Labour Markets and Trade Unions*, ETUI-REHS, Brussels, S. 175-193.
- Jawara, Fatoumata/Kwa, Aileen (2004): *Behind the Scenes at the WTO: The Real World of International Trade Negotiations, the Lessons of Cancun*, Updated edition. London.
- Jessop, Bob (1999): ›The strategic selectivity of the State: reflections on a theme of Poulantzas‹, in: *Journal of the Hellenic Diaspora*, Vol. 25, (3), S. 41-77.
- Krajewski, Markus (2005): *External trade law and the Constitution Treaty: Towards a federal and more democratic common commercial policy?*, in: *Common Market Law Review* No.1/2005, S. 91-127.
- Lee-Makiyama, Hosuk (2012): *The International Services Agreement (ISA) – from the European vantage point*. European Centre for International Political Economy (ECIPE).
- López-Inaldi, Luis Armando (2009): *The Mexico–Telecoms Case: What Lessons Can Be Drawn for South Asian Countries?*, Background Paper prepared for CUTS-GRC, September 2009. www.cuts-grc.org/pdf/The_Mexico-Telecoms_Case.pdf.
- Matzner, Egon (2003): *A note on privatisation mechanisms*. www.epoc.uni-bremen.de/home.htm.
- Oberndorfer, Lukas (2004): *Erfolge und Schwächen*, in: *Die Stopp-GATS Kampagne. Analysen, Hintergründe, Perspektiven*. Wien, S. 62-70. www.attac.at/uploads/media/GATS-Broschuere1_01.pdf
- Raza, Werner (2008): *The WTO – a driving force for the liberalisation of public services in the EU?*, In: *transfer. European Review of Labour and Research*, Vol. 14, No. 2, S. 277-294.
- Raza, Werner/Wedl, Valentin (2003): *Lokale Auswirkungen der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungserbringung in der Europäischen Union: eine polit-ökonomische und rechtliche Analyse*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 3/2003.
- Smith, Michael (1999): *The European Union*, in: Hocking, Brian/McGuire, Steven (Hg.): *Trade Politics. International, Domestic and Regional Perspectives*, London, S. 275-289.
- Thayer, James D. (2004): *The Trade of Cross-Border Gambling and Betting: The WTO-Dispute between Antigua and the United States*, in: *Duke Law and Technology Review*, No.13/2004.
- Wissel, Jens (2007): *Die Transnationalisierung von Herrschaftsverhältnissen. Zur Aktualität von Nicos Poulantzas' Staatstheorie*. Baden-Baden.

2. Aktuelle Arenen der Auseinandersetzung

Heide Rühle

EU-Richtlinie zu Dienstleistungskonzessionen: Liberalisierung des Wassers wurde verhindert

»Wasser ist keine Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss.«
(Erwägung 1 der Wasser-Rahmen-Richtlinie 2000/60/EG
des Europäischen Parlaments und des Rates)

Nach breiten öffentlichen Protesten und einer in 14 Mitgliedstaaten erfolgreichen Europäischen Bürgerinitiative (sie erzielte fast 2 Mio. Unterschriften in 14 Mitgliedstaaten¹) zog Michael Barnier, Kommissar für Binnenmarkt und Dienstleistungen, Ende Juni 2013 die Reißleine und schlug der Verhandlungskommission von Europäischem Parlament und Rat vor, den Wasserbereich aus der umstrittenen Richtlinie zur Vergabe von Konzessionen herauszunehmen. Zu diesem Zeitpunkt hatte damit niemand mehr gerechnet. Bis zuletzt hatte die Kommission betont, nur eine Anpassung der Richtlinie an die Besonderheiten des Wassersektors zu akzeptieren, nicht jedoch die Ausnahme des Wasserbereiches.

Damit ist ein weiterer Versuch der EU-Kommission, den Wasserbereich zu liberalisieren, gescheitert. Im Gegensatz zu ihren früheren Versuchen hatte sie dieses Mal in Rat und Parlament eine klare Mehrheit. So sprach sich im Januar 2013 der Rat fast einstimmig – mit Ausnahme Österreichs – für den Vorschlag der Kommission aus und auch im Europäischen Parlament war die Mehrheit der konservativen Abgeordneten, vor allem aber auch die große Mehrheit der Sozialistischen Fraktion und der Liberalen, für den Vorschlag. Sie lehnten auch eine Ausnahme für den Wasserbereich im Binnenmarktausschuss mit großer Mehrheit ab.

1. Hintergrund: Was sind Dienstleistungskonzessionen?

Dienstleistungskonzessionen sind in vielen Mitgliedstaaten ein Mittel zur Übertragung hoheitlicher Aufgaben an Dritte, wobei dieser Dritte ein öffentliches, kommunales Stadtwerk, ein kommunaler Wasserzweckverband, ein

¹ www.right2water.eu/de/node/37.

Öffentlich-Privates Unternehmen (ÖPP), aber auch ein rein privater Konzern sein kann.

Dienstleistungskonzessionen werden vor allem im Bereich der Daseinsvorsorge – im EU-Jargon Dienstleistungen von allgemeinem Interesse – für Wasser, Abfall, Energie, das Gesundheitswesen und Sozialdienstleistungen verwendet; sie werden meist im Verhandlungsverfahren ausgehandelt, haben in der Regel lange Laufzeiten und Nachverhandlungen während ihrer Laufzeit – z.B. zur Anpassung von Gebühren – sind häufig erforderlich. Zwischen den Vertragspartnern besteht im Allgemeinen ein besonderes Vertrauensverhältnis.

Dienstleistungskonzessionen waren bisher vom europäischen Vergaberegime ausgenommen, da ihr rechtlicher Rahmen und ihr Gebrauch in den Mitgliedstaaten erheblich voneinander abweichen und demzufolge eine einheitliche Definition, die genügend Rechtssicherheit bietet, schwierig ist. So sind beispielsweise Wegeverträge nach deutschem Recht Konzessionsverträge, nicht dagegen in Frankreich. Auch Besonderheiten des nationalen Rechtes, wie Leihverträge oder Lizenzmodelle, sind nur schwer in einer einheitlichen europäischen Regelung abzudecken. Ferner werden mithilfe von Konzessionen häufig »hoheitliche Aufgaben« an Dritte übertragen. Auch das lässt sich schwer ins Europarecht übertragen, denn dieses kennt den Begriff der »hoheitlichen« Aufgabe nicht.

In europäischer Rechtssprache handelt es sich bei Konzessionen um Verträge, bei denen »die Gegenleistung für die Erbringung der Dienstleistungen ausschließlich in dem Recht zur Nutzung der Dienstleistung oder in diesem Recht zuzüglich der Zahlung eines Preises besteht« (Artikel 1, Absatz 3, Buchstabe b der Richtlinie 2004/17/EG und Artikel 4 der Richtlinie 2004/18/EG). Wesentlich für die Unterscheidung zwischen Konzessionen und öffentlichen Aufträgen ist das Kriterium der Risikoübertragung. So geht aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) hervor, »dass eine Dienstleistungskonzession dann vorliegt, wenn die vereinbarte Vergütung im Recht des Dienstleistungserbringers zur Verwertung seiner eigenen Leistung besteht und impliziert, dass er das mit den fraglichen Dienstleistungen verbundene Betriebsrisiko übernimmt« (so das EuGH-Urteil C-382/05 vom 18.7.2007, Randnummer 34).

Der EuGH verlangt aber keine unverhältnismäßige Risikoübertragung. Das Urteil in der Rechtssache »Eurawasser« betont beispielsweise, dass es öffentlichen Auftraggebern freistehen muss, Dienstleistungen mittels einer Konzession erbringen zu lassen, wenn sie der Auffassung sind, dass die Erbringung der betreffenden gemeinwirtschaftlichen Leistung so am besten sicherzustellen ist, und das auch dann, wenn das mit der Nutzung verbundene

Risiko aufgrund der öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung der Dienstleistung zwar erheblich eingeschränkt ist, dieses eingeschränkte Betriebsrisiko aber vollständig übertragen wird (Urteil in der Rechtssache C-206/08 vom 10. September 2009, Randnummern 72-75). Das Urteil betont: »Es wäre außerdem nicht sachgerecht, von einer Behörde, die eine Konzession vergibt, zu verlangen, dass sie für einen schärferen Wettbewerb und ein höheres wirtschaftliches Risiko sorgt, als sie in dem betreffenden Sektor aufgrund der für ihn geltenden Regelungen existieren.« (Randnummer 75).

Die Unterscheidung zwischen öffentlichen Aufträgen und Konzessionen ist wichtig, sie war in der Vergangenheit Gegenstand vieler Prozesse vor dem Europäischen Gerichtshof, denn Dienstleistungskonzessionen unterliegen nicht dem Vergaberecht mit seinen detaillierten und restriktiven Vorschriften, sondern, wie der EuGH mehrfach ausgeführt hat, nur dem Transparenz- und Nichtdiskriminierungsgebot der Europäischen Verträge. Sie sind, im Gegensatz zur öffentlichen Beschaffung, auch nicht in internationalen Verträgen wie dem Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (engl. Government Procurement Agreement, kurz GPA) fixiert.

2. Geschichte der gescheiterten EU-Wasserliberalisierung

Viele Aufgaben, die in EU-Mitgliedstaaten traditionell im Verantwortungsbereich der öffentlichen Hand lagen, wurden durch die Liberalisierung der Europäischen Union für den Wettbewerb geöffnet. In Bereichen wie Energie, Telekommunikation, Fernsehen, Post und Bahn, hat die EU mit so genannten Sektoren-Richtlinien diese Märkte geöffnet und so auch den Weg zur Privatisierung dieser Dienstleistungen geebnet. Allerdings war das Ziel der Sektoren-Richtlinien in erster Linie der Abbau zwischenstaatlicher Barrieren und die Vervollständigung des europäischen Binnenmarktes, nicht Privatisierung oder Deregulierung. Liberalisierung mittels EU-Richtlinien muss neutral gegenüber der Eigentumsform sein, das erfordert Art. 345 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ex-Artikel 245 EGV): »Die Verträge lassen die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt.« Dies ist ein Kernbestandteil der Europäischen Verträge. Im Gegensatz zu anderen netzbetriebenen Dienstleistungen, wie Strom, Gas, Telekommunikation und dem öffentlichen Schienenverkehr, ist es der Europäischen Kommission aber bis heute nicht gelungen, Wasser zu liberalisieren. An Versuchen hat es nicht gefehlt.

Schon bei der Verabschiedung der ersten europäischen Vergaberichtlinie im Jahr 1971 (Richtlinie 71/305/EWG über die Koordinierung der Verfah-

ren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge) gab es lebhaftere Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission über die Einbeziehung von Dienstleistungskonzessionen, wie beispielsweise Wasser, in die Vergaberichtlinien.

Das Themenpapier »Konzessionen« (PE 429.994 – Themenpapier Konzessionen, Seite 4-5), das der Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucher (IMCO) in Auftrag gab, schildert die langjährigen Auseinandersetzungen um die Einbeziehung von Dienstleistungskonzessionen in das europäische Vergaberecht. Der Vorschlag der Europäischen Kommission zur ersten Richtlinie für die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge (Richtlinie 92/50/EWG, verabschiedet 1992) »enthielt ausdrücklich analog zu den in der Bau richtlinie enthaltenen Bestimmungen über öffentliche Baukonzessionen auch Bestimmungen zur Regelung von Dienstleistungskonzessionen«. Ursprünglich begründete die Kommission dies in der 10. Begründungserwägung des Vorschlags wie folgt: »Um kohärente Vergabeverfahren einzuführen, müssen öffentliche Dienstleistungskonzessionen von dieser Richtlinie in der gleichen Weise erfasst werden wie öffentliche Baukonzessionen von der Richtlinie 71/305/EWG.« Der Rat beschloss jedoch, diese Art von Aufträgen »wegen der höchst unterschiedlichen Praktiken der Mitgliedstaaten bei öffentlichen Dienstleistungskonzessionen« auszuklammern. Nach seiner Ansicht wäre es ansonsten zu einer großen Unausgewogenheit in der Handhabung gekommen.

Auch der Vorschlag für die Sektorenrichtlinie, verabschiedet 1997, enthielt Bestimmungen zur Regelung öffentlicher Dienstleistungskonzessionen. Dazu bemerkt das Thesenpapier Konzessionen: »Der Vorschlag für die Sektorenrichtlinie (97/531/EWG) enthielt Bestimmungen zur Regelung öffentlicher Dienstleistungskonzessionen. Der Rat strich diese aber wieder mit dem Argument, dass es solche Konzessionen nur in einem einzigen Mitgliedstaat gebe und dass zunächst eine eingehende Untersuchung erforderlich sei. Österreich nannte in seiner schriftlichen Erklärung als Grund für die Ablehnung, dass in einigen Mitgliedstaaten die Konzessionen nur durch hoheitlichen (Verwaltungs-)Akt vergeben werden und deshalb von der Definition, wie sie die Kommission vorgeschlagen habe, nicht erfasst worden wären, in der auf die Konzessionsvergabe durch zweiseitige privatrechtliche Verträge abgestellt worden sei. Dies wurde von der Kommission, wenn auch mit Bedauern, in ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament betreffend den Gemeinsamen Standpunkt anerkannt.«

Der nächste Vorstoß der Kommission erfolgte 2004, bei der erneuten Revision der Vergabe-Richtlinien. Wiederum schlug die Kommission den Einbezug von Dienstleistungskonzessionen vor, scheiterte aber erneut an Rat

und Parlament (Richtlinie 2004/18/EG und Richtlinie 2004/17/EG). Dazu Näheres in der von mir verfassten »Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. Mai 2010 zu neuen Entwicklungen im öffentlichen Auftragswesen«, Ziffer 13 und 14. In dieser Entschließung bekräftigt das Parlament auch seine skeptische Haltung zu den Versuchen der Kommission, Dienstleistungskonzessionen europaweit zu regeln. Das Europäische Parlament »erklärt mit Nachdruck, dass ein Vorschlag für einen Rechtsakt über Dienstleistungskonzessionen nur dann gerechtfertigt wäre, wenn durch ihn Verzerrungen beim Funktionieren des Binnenmarkts abgestellt werden sollen; weist darauf hin, dass derartige Verzerrungen bisher noch nicht festgestellt worden sind, und dass ein Rechtsakt über Dienstleistungskonzessionen deshalb nicht erforderlich ist, solange er nicht eine merkliche Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarkts bezweckt« (Ziffer 14).

Parallel zu diesen Versuchen, Dienstleistungen über das europäische Vergaberecht dem Markt zu öffnen, bemüht sich die Europäische Kommission auch seit Ende der 1990er Jahre im Rahmen der internationalen Handelsvereinbarungen um die Öffnung der Dienstleistungsmärkte (siehe dazu auch Schenner, EU und Wasserliberalisierung, Informationen zur Umweltpolitik 196/Wien 2006). Die Europäische Kommission ist dabei die treibende Kraft, sie spielt hier gerne über die Bande, Vereinbarungen, die auf internationaler Ebene erzielt worden sind – wohlgermerkt ohne Einbeziehung und demokratische Kontrolle durch das Europaparlament –, werden als Druckmittel benutzt, um die europäischen Regulierungen entsprechend anzupassen. So waren beispielsweise weder die Kommission noch der Rat bereit, Schwellenwerte bei der Revision der Vergaberichtlinien zu erhöhen, mit dem Argument, das gerade neu verhandelte Government Procurement Agreement (GPA) habe diese entsprechend festgelegt und Abweichungen davon könnten Vertragsstrafen nach sich ziehen. Allerdings hat das Parlament die (in den Vergaberichtlinien schriftlich verankerte) Verpflichtung der Kommission erreicht, bei künftigen Verhandlungen für die Erhöhung der Schwellenwerte einzutreten. Auch in bilateralen Verhandlungen – wie den Verhandlungen um ein bilaterales Handelsabkommen mit den USA (TTIP) – setzt die Kommission auf die Liberalisierung des Dienstleistungsbereichs und will über die Vereinbarungen des GPA hinaus den Vergabebereich öffnen.

Darüber hinaus bemühte sich die Europäische Kommission aber auch darum, den Wassersektor durch eine Sektorenrichtlinie zu liberalisieren. Der frühere Binnenmarktkommissar Frederik Bolkestein (1999-2004) schlug die Liberalisierung des Wassersektors im Rahmen der 2003 vorgelegten neuen »Binnenmarktstrategie 2003-2006« vor. Begründet wird dies damit, dass es sich um einen wichtigen, finanzkräftigen Wirtschaftszweig handelt, der aber

in erster Linie durch lokale Monopole beherrscht würde. Während die Kommission in den Bereichen Telekommunikation, Energie, Post und Bahn mit dieser Strategie erfolgreich war, scheiterte sie bei der Liberalisierung des Wassersektors jedoch am Europäischen Parlament. Das Parlament sprach sich zwar für eine Modernisierung des Sektors aus, lehnte eine Marktöffnung (Liberalisierung) jedoch ab (Entschließung des Europäischen Parlamentes vom 11.3.2004). Die Kommission musste letztlich akzeptieren, dass im Wassersektor aus ökologischen und ökonomischen Gründen eine Marktöffnung nicht funktioniert. Wasser ist ein lokales Monopol, der Bau paralleler Wasserleitungen ist nicht rentabel, andererseits kann aber auch nicht Wasser unterschiedlicher Qualitäten durch ein und dasselbe Netz befördert werden, ohne dass es zu Qualitätsverlusten kommt. Es gibt im Wassersektor keinen Wettbewerb im Markt, das schließt aber nicht aus, den Wettbewerb um den Markt zu forcieren, damit blieb der Kommission nur noch der erneute Weg über die Vergabe.

3. Neuer Vorschlag: Eigenständige Richtlinie für Konzessionen

So begann die Vorbereitung einer eigenständigen Richtlinie für die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen. Zunächst gegen große Widerstände: Das Europäische Parlament bezweifelte den Nutzen einer solchen Richtlinie und sprach sich in zwei mit großer Mehrheit im Plenum verabschiedeten Resolutionen gegen eine europäische Regelung von Dienstleistungskonzessionen aus (Entschließung des Europäischen Parlamentes vom 18. Mai 2010, A7-0151/2010 und vom 25. Oktober 2011, A7-0326/2011).

Auch in der Öffentlichkeit gab es fast nur warnende Stimmen: Die Ablehnung umfasste neben den kommunalen Verbänden und den Verbänden der öffentlichen Unternehmen auch die meisten Unternehmensverbände sowie die Gewerkschaften. In zahlreichen Stellungnahmen wurde angezweifelt, dass eine Regelung mehr Transparenz in dem Bereich öffentlicher Dienstleistungen schaffen könne, stattdessen wurde betont, dass zusätzliche Regelungen die notwendige Flexibilität in diesem Bereich beeinträchtigen und zu einer weiteren Verrechtlichung der Vergabe mit der Folge zahlreicher Nachprüfungs- und Gerichtsverfahren führen würden. Die daraus resultierenden rechtlichen Unsicherheiten würden die Vergabe von Konzessionen letztlich unattraktiv machen.

Dennoch ließ sich die Kommission nicht abhalten. Schließlich wurde der vorbereitete Richtlinienentwurf im Rahmen der Revision der Vergabe-Richtlinien vorgelegt. Die bisher in den Vergabe-Richtlinien geregelten Baukon-

zessionen wurden aus diesen Richtlinien herausgelöst, sie sollen gemeinsam mit den Dienstleistungskonzessionen im Entwurf einer Richtlinie für die Vergabe von Konzessionen (KOM[2011] 897 endgültig) geregelt werden.

Die Europäische Kommission begründete ihren Vorschlag unter anderem mit mangelnder Rechtsklarheit und einer Fragmentierung des Rechts in der EU. Richtig daran ist, wie ausgeführt, dass der Gebrauch von Dienstleistungskonzessionen und ihr rechtlicher Rahmen sich in den Mitgliedstaaten stark unterscheiden. Aber das ist Teil der unterschiedlichen Verwaltungsstruktur und -kultur in den Mitgliedstaaten, welche in den Europäischen Verträgen auch ausdrücklich anerkannt wird. Relevanz hätte nur die Frage, ob die unterschiedliche Verwaltungspraxis bzw. die fehlende europaweite Regelung zu einer Störung des Binnenmarktes oder gar einem Marktversagen führen kann. Dies konnte die Kommission aber nicht nachweisen.

Fraglich ist zudem, ob es für Dienstleistungskonzessionen überhaupt ein grenzüberschreitendes Interesse und damit einen Binnenmarktbezug gibt. Die meisten Dienstleistungskonzessionen werden im Bereich netzgebundener Dienste vergeben. Solche Dienstleistungen werden aber in der Regel nicht über Grenzen hinweg erbracht. Eine weitere Besonderheit von Dienstleistungskonzessionen ist, dass sie lange Laufzeiten haben, auch dies setzt voraus, dass die Dienstleister sich vor Ort niederlassen. Ferner delegieren viele Verträge ausschließliche Rechte an den Konzessionär, derartige Rechte und die korrespondierenden Pflichten sind aber meist durch nationale oder regionale Gesetzgebung geregelt. Der Mehrwert einer europäischen Regelung ist deshalb zu hinterfragen.

Auch die Begründung mit mangelnder Rechtssicherheit greift nicht. Durch das bestehende Primärrecht der Europäischen Union (Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und Transparenz) und die ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes sind Dienstleistungskonzessionen hinreichend rechtsicher geregelt. Es ist schlicht eine Illusion zu glauben, eine europäische Richtlinie würde weitere gerichtliche Auseinandersetzungen verhindern. Der Bereich der öffentlichen Vergabe ist seit 40 Jahren europarechtlich geregelt, dennoch gibt es in keinem Bereich mehr Klagen auf nationaler und europäischer Ebene, und öffentliche Beschaffung ist, wie die Jahresberichte des Europäischen Rechnungshofes zeigen, die Hauptfehlerquelle bei der Verwendung von EU-Strukturfondsgeldern. Auch die Autorin der Stellungnahme des Ausschusses für Regionale Entwicklung zur Revision des Vergaberechtes (2011/0439[COD]), Ramona Nicole Mănescu, kritisiert »die schwerwiegenden Versäumnisse den Vorschriften zum öffentlichen Auftragswesen nachzukommen, welche wiederholt seitens des Europäischen Rechnungshofes bei der Umsetzung von Projekten im Rah-

men des EFRE und des Kohäsionsfonds ausgemacht worden sind« (verabschiedet im REGI am 18.10.2012).

4. Mehrheit bröckelt: Mitgliedstaaten und Parlament erteilen Verhandlungsmandat

Entgegen ihren früheren Positionen erteilten Parlament und Rat im Januar 2013 ein Verhandlungsmandat (siehe Kasten) für die neue »Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Konzessionsvergabe« (KOM(2011) 897 endgültig). Sie stimmten der Richtlinie mit wenigen Änderungen (Rat) bzw. unter erheblich erleichtertem Regime (Änderung durch das Parlament bzw. den zuständigen Binnenmarktausschuss) zu. Im März 2013 begannen die Verhandlungen im so genannten Informellen Trilog.

Wie konnte es dazu kommen, wieso haben beide Institutionen ihre früheren Positionen geändert? In welchem Bezug steht das zur gestärkten Subsidiarität? Hatte nicht der Reformvertrag von Lissabon, mit seinem neuen Artikel 4, das kommunale Selbstverwaltungsrecht erstmals in den Europäischen Verträgen verankert? Zur Erinnerung: Artikel 4 EUV, Absatz 2, besagt: »Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.« Man könnte es sich nun einfach machen und auf die Kommission verweisen, die trotz Anerkennung der kommunalen Selbstverwaltung in den Europäischen Verträgen bisher noch in keinem ihrer Richtlinienvorschläge das kommunale Selbstverwaltungsrecht berücksichtigt hat. Allerdings schlägt die Kommission zwar vor, doch die Gesetzgeber, Parlament und Rat, können Änderungen vornehmen und haben dies ja auch in der Vergangenheit gemacht.

Dazu müssen sie sich aber einig sein und hier liegt das eigentliche Problem. Europa ist nicht nur größer geworden, auch die Schere zwischen den Mitgliedstaaten ist größer als je zuvor. Staaten mit (relativ) guter Verwaltungsstruktur und gefestigten rechtstaatlichen Strukturen stehen Staaten gegenüber, die bisher keine entsprechende Verwaltungskultur entwickelt haben. Das Misstrauen untereinander ist groß. Man lässt, bzw. verlagert, im Zweifelsfall die Kompetenz lieber auf die EU-Ebene, um so wenigstens Mindeststandards abzusichern. Manche Mitgliedstaaten bevorzugen von vornherein eine europäische Regelung, die sie dann nur noch 1:1 in nationale Gesetzgebung übertragen müssen, das ist für sie einfacher, als einen nationalen Gesetzgebungsprozess anzustoßen. Dazu kommen die veränderten

Exkurs: Verhandlung der Konzessionsrichtlinie im beschleunigten Gesetzgebungsverfahren

Nach Lehrbuch läuft das »Ordentliche Gesetzgebungsverfahren« folgendermaßen ab: Das Europäische Parlament berät den Gesetzesvorschlag der Kommission und legt mit einfacher Mehrheit seinen Standpunkt fest. Es kann den Vorschlag ohne Änderungen billigen oder Änderungsvorschläge machen. Dem folgt die erste Lesung im Rat der Europäischen Union. Dieser kann per Beschluss mit qualifizierter Mehrheit entweder den Standpunkt des Parlaments annehmen oder einen eigenen Standpunkt erarbeiten. Bestätigt er den Standpunkt des Parlaments, so ist das Verfahren beendet und der Rechtsakt wurde erlassen. Er wird im Falle einer Verordnung unmittelbar rechtsgültig, im Falle einer Richtlinie muss er dagegen im Lauf von zwei Jahren (je nach Verhandlungsergebnis) in das nationale Recht übernommen werden. Einigen sich dagegen Parlament und Rat nicht, tritt man in die zweite Lesung und ggf. die Schlichtung und dritte Lesung ein.

Dieses Verfahren wird aber nur noch selten angewandt. In den meisten Fällen wird ein »beschleunigtes Verfahren« benutzt. In diesem Fall beginnen, entweder bereits nach der Abstimmung im jeweiligen Ausschuss, oder spätestens nach der Abstimmung im Plenum des Europaparlamentes, die »informellen« Verhandlungen mit Rat und Kommission. Allerdings muss für diese Verhandlungen sowohl im Parlament als auch im Rat, ein Verhandlungsmandat erteilt werden. Dieses Mandat legt die Verhandlungsdauer und die jeweilige Ausgangsposition der Verhandelfinder fest. Für das Parlament wird damit auch die Verhandlungsdelegation bestimmt, die sich aus VertreterInnen aller Fraktionen plus den Ausschussvorsitzenden zusammensetzt (jedenfalls theoretisch, es nehmen aber nicht immer alle Fraktionen an den Verhandlungen auch teil), für den Rat führt die jeweilige Ratspräsidentschaft die Verhandlungen stellvertretend. Die Kommission wird durch die jeweilige Generaldirektion vertreten.

Im für das Vergaberecht zuständigen Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherpolitik (IMCO) wird fast nur noch das beschleunigte Verfahren angewandt. Nach der Abstimmung im Ausschuss (d.h. durch ungefähr 40 Abgeordnete von 766 – künftig 751 – Abgeordneten) beginnen bereits die Verhandlungen. Ziel ist ein Kompromiss in erster Lesung, das heißt, das Plenum des Parlamentes stimmt nur noch über den erzielten Kompromiss ab. Wird er abgelehnt, bzw. werden Änderungsanträge mehrheitlich angenommen, gelten die Verhandlungen als gescheitert. Dieses Verfahren erhöht den Druck auf die Konsensbildung enorm. Es ist zudem ein demokratisch fragwürdiges Verfahren, da jedenfalls in der Form wie im IMCO-Ausschuss praktiziert, das Plenum nur noch am Ende des Verfahrens zum Zuge kommt. Das Mandat für Verhandlungen und der Inhalt der Verhandlungen werden nur von einem relativ kleinen Ausschuss festgelegt. Zudem ist die Öffentlichkeit nach Beginn der Verhandlungen weitgehend ausgeschlossen, die Verhandlungen finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt, alle Papiere sind intern.

Bedingungen durch die Wirtschafts- und Finanzmarktkrise. Die Schuldenlast der öffentlichen Hand – auch der Kommunen – ist in vielen Mitgliedstaaten erdrückend groß. Der Druck, durch Privatisierungen oder Teilprivatisierungen Entlastung zu schaffen, ist stark. Da konnte die Kommission (vor allem im Parlament) mit dem Versprechen punkten, durch eine europaweite Regelung wenigstens Mindeststandards und eine gewisse Transparenz bei Privatisierungen abzusichern. Allerdings wurden damit falsche Erwartungen geweckt, denn das Vergaberecht garantiert nur die Transparenz im Markt, das heißt Transparenz und Gleichbehandlung zwischen den jeweiligen Wettbewerbern, die Kontrolle der Öffentlichkeit ist nur in engen Grenzen vorgesehen. Die Hoffnungen, die manche Abgeordnete vor allem der sozialistischen Fraktion hegten, und die sie zur Zustimmung verleiteten, werden durch die restriktiven Vorschriften zur Respektierung der rechtlichen Interessen der Bieter eingeschränkt. So stellt Artikel 28 der neuen Konzessionsrichtlinie zu diesem Thema klar: »unbeschadet der Verpflichtungen zur Bekanntmachung vergebener Konzessionsverträge und der Unterrichtung der Bewerber und Bieter gemäß den Artikeln 32 und 40 gibt ein öffentlicher Auftraggeber oder ein Auftraggeber keine ihm von den Wirtschaftsteilnehmern übermittelten und von diesen als vertraulich eingestuft Informationen weiter, wozu insbesondere technische und handelsbezogene Geschäftsgeheimnisse sowie die vertraulichen Aspekte der Angebote selbst gehören.« Das ist nun wirklich nichts Neues!

Nicht zuletzt war der Vorschlag auch so komplex, dass nur wirklich informierte Abgeordnete seine Auswirkungen einschätzen konnten. Leider hatte dies auch Auswirkungen in den Medien. Die Medienberichterstattung war äußerst dürftig und setzte erst spät ein. Auch für JournalistInnen waren die Hintergründe dieser Gesetzgebung schwer zu durchschauen. Erst die Zuspitzung in Fernsehsendungen, wie beispielsweise der satirischen Kabarett-Show »Neues aus der Anstalt« in Deutschland, weckte größeres (mediales) öffentliches Interesse.

5. Die Vorschläge der Kommission: Einschränkung kommunaler Selbstverwaltung

Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission hat zu einigen Missverständnissen geführt, deshalb ist es sinnvoll, ihn nochmals zu erläutern. Die vorgeschlagene Richtlinie verlangt nicht die Privatisierung des Wassers. Eigentumsfragen liegen gemäß den Europäischen Verträgen (Artikel 345 AEUV, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ex-Artikel 245 EGV

– siehe auch Punkt 2) in der alleinigen Kompetenz der Mitgliedstaaten, die Kommission kann eine Privatisierung nicht verordnen.² Sie kann allerdings im Rahmen der Binnenmarktgesetzgebung eine Marktöffnung (Liberalisierung) vorschreiben, um allen Marktteilnehmern gleiche Chancen zu gewährleisten. Dies kann in Form von Sektorenregulierungen geschehen, wie beispielsweise bei Post, Telekommunikation, Bahn oder Energie, aber auch über die Verpflichtung zu europaweiten Ausschreibungen in den europäischen Vergaberegeln. Auch die vorgeschlagene Konzessionsrichtlinie hatte das Ziel, die in der Richtlinie geregelten Bereiche »dem Markt zu öffnen« (COM_COM[2011] 0897, Erwägungsgrund 11). Um diese Marktöffnung zu erreichen, wollte die Richtlinie vor allem die Kooperation öffentlicher Einrichtungen erschweren. Für eine Kommune, die die Wasserver- und -entsorgung direkt durch ihre eigenen Dienststellen erbringt, hätte sich durch diese Richtlinie nichts geändert. Erst wenn ein Dritter beauftragt wird, beispielsweise ein kommunales Stadtwerk, ein kommunaler Wasserzweckverband, eine Öffentlich-Private-Partnerschaft (ÖPP) oder aber auch ein rein privater Wasserkonzern, hätte die Richtlinie gegriffen. Die folgenden vorgeschlagenen Vorschriften sollten dies bewirken:

Restriktive Vorschriften für Mehrspartenunternehmen

Der Vorschlag der Kommission (alter Artikel 11 und 15, in der neuen Nummerierung Artikel 13 und 17) wollte Stadtwerken und kommunalen Zweckgesellschaften vorschreiben, dass sie künftig mindestens 80% ihres Gesamtumsatzes für die Eignerkommunen erbringen müssen (ursprünglich forderte die Kommission sogar 90%). Dies hätte für den Wasserbereich bei Mehrsparten-Stadtwerken zu großen Problemen geführt. Meist liefern diese Stadtwerke neben dem Wasser auch Energie, der Energieumsatz übersteigt den Wasserbereich sogar um ein Vielfaches. Da der Energiebereich jedoch liberalisiert ist und Kunden ihren Energieversorger frei wählen können, lassen sich Energie-Dienstleistungen nicht auf den Raum der Eignerkommunen begrenzen.

Der Gesamtumsatz des Mehrspartenstadtwerkes fällt also unter die Marge von 80%, und die Wasserkonzessionen hätten, selbst wenn sie 100% für die Eignerkommunen erbringen, ausgeschlossen werden müssen – oder das Stadtwerk hätte, um dieser Ausschreibung zu entgehen, organisatorisch,

² Dennoch mischt sich die Kommission durch die Hintertür in den Staaten ein, die finanzielle Unterstützung durch den ESM bekommen, so in den Forderungen der Troika an Portugal und Griechenland, die Wasserversorgung zu privatisieren. Vgl. hierzu ausführlicher den Beitrag von Zacune/Trumbo in diesem Buch.

mindestens aber buchhalterisch getrennt werden müssen. Nun lässt sich eine buchhalterische Trennung relativ leicht herstellen, in vielen Stadtwerken ist das heute schon üblich.

Allerdings verfolgte die Kommission mit diesem Vorschlag einen Hintergedanken, mit der buchhalterischen Trennung sollte auch die so genannte Quersubventionierung in öffentlichen Unternehmen besser unterbunden werden.

Restriktive Bedingungen für Umland-Gemeinden

Zudem hätte die 80 bzw. 90%-Regelung die Möglichkeit von Stadtwerken, ihre Umland-Gemeinden mit Wasser zu versorgen, erheblich eingeschränkt. Selbst Stadtwerke in rein öffentlicher Hand hätten Gemeinden im nächsten Umkreis nur noch eingeschränkt beliefern können. Viele dieser Umland-Gemeinden wären deshalb gezwungen worden, Wasser entweder wieder selbst zu erbringen, es auszuschreiben – oder einen kommunalen Zweckverband mit »wechselseitigen Rechten und Pflichten« (s.u.) zu gründen, obwohl die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, beispielsweise im Urteil »Stadtwerke Hamburg«, Rechtsache C-480/06, betont hatte, dass das Gemeinschaftsrecht den öffentlichen Stellen für die gemeinsame Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgaben keine spezielle Rechtsform vorschreibt.

Rechtsunsicherheit für kommunale Zweckverbände

Eine horizontale interkommunale Zusammenarbeit sollte nur noch dann vom Vergaberegime befreit sein, wenn die Vereinbarung eine »echte Zusammenarbeit« (»genuine cooperation«) begründet, die »wechselseitige Rechte und Pflichten« der verschiedenen Parteien umfasst (alter Artikel 15.4[a]). Damit wären beispielsweise kleinere, leistungsschwächere Gemeinden, die als Gegenleistung im Rahmen einer interkommunalen Zweckgemeinschaft ausschließlich finanzielle Leistungen erbringen können, von einer Zusammenarbeit ausgeschlossen. Das widerspricht den eigenen Aussagen und Studien der Kommission, die in Kooperationen im öffentlichen Verwaltungsbereich ein großes Potenzial für Einsparungen und Schuldenabbau in der Eurozone sehen (bis zu 30% Einsparungen).

Ausschluss privater Beteiligung

Nach dem bisherigen Rechtsverständnis wurde zwischen aktiver und passiver Beteiligung Privater unterschieden. Die Hereinnahme privaten Kapitals in Stadtwerke und kommunale Zweckgesellschaften galt in gewissen Grenzen als tolerierbar, sofern sichergestellt war, dass der private Kapitalgeber keinerlei Einfluss auf Unternehmensentscheidungen ausüben konnte und kei-

nen Vorteil gegenüber anderen privaten Marktteilnehmern genoss (das heißt solange das Kontrollrecht vollständig in öffentlicher Hand lag).

Zwar sprach sich der EuGH, beispielsweise im Urteil *Acoset*, C-196/08, vom 15. Oktober 2009, gegen eine freihändige Vergabe einer Konzession für die Wasserversorgung aus, und verlangte zur Ermittlung des privaten Gesellschafters ein transparentes und diskriminierungsfreies Verfahren. Allerdings war nie von einer formellen Ausschreibung die Rede, vielmehr betonte der EuGH in zahlreichen Urteilen, dass Dienstleistungskonzessionen nicht dem Vergaberecht unterliegen. Klargestellt war ferner durch mehrere Urteile (unter anderem *Coname*, C-231/03, vor allem auch *Acoset*, C-196/08), dass eine Konzession auch bei Beteiligung Privater nicht mehr ausgeschrieben werden muss, wenn der Private zuvor durch ein transparentes und diskriminierungsfreies Verfahren ermittelt worden war. Der Vorschlag der Kommission hätte nun aber bei jeglicher privaten Beteiligung zu einer europaweiten Ausschreibung verpflichtet. Das hätte beispielsweise Rekommunalisierungen³ erschwert. Diese setzen häufig den Rückkauf der Netze voraus. Dies bringt hohe finanzielle Belastungen für die meist bereits verschuldeten Kommunen mit sich. Oft lässt sich das nur mit der Minderheitsbeteiligung eines Privaten stemmen. Dieser Private muss (s.o.) entweder durch eine europaweite Ausschreibung oder ein anderes diskriminierungsfreies und transparentes Verfahren ermittelt werden. Aber welche Kommune wird sich dem Risiko aussetzen und ihre Gelder für den Rückkauf der Netze einsetzen, wenn danach auch die Konzession europaweit ausgeschrieben werden muss und nicht an das rekommunalisierte Stadtnetz vergeben werden kann?

7. Der Rückzug: Wasser wird ausgenommen

Gegen diese Vorschläge brachte sich nun eine europäische Bürgerinitiative in Stellung. Die Initiative »right2water«⁴ war eine von mehreren Initiativen, die das neue Instrument der Europäischen Bürgerinitiative nutzen wollten – und das Erstaunliche geschah: Obwohl der Richtlinien-Vorschlag sehr kom-

³ Dies ist nicht Thema meines Beitrages, dennoch sei der Hinweis gestattet: Immer mehr Bürgerinnen und Bürger zweifeln an dem Nutzen von Privatisierung und Liberalisierung. Selbst in Frankreich, dem Mutterland der Wasserprivatisierung, wächst der Trend wieder, öffentliche Stadtnetze zu gründen und Privatisierungen rückgängig zu machen. Zum Thema Rekommunalisierung vgl. die Beiträge von Falk/Schulzen und Pigeon in diesem Buch.

⁴ www.right2water.eu/de.

plex und die Folgen nicht einfach erkennbar waren, sprachen sich in kurzer Zeit fast zwei Millionen Menschen dagegen aus und unterzeichneten die Initiative. Damit war »right2water« die erste erfolgreiche Bürgerinitiative.

Dies erhöhte den Druck. Vor allem die Mitgliedstaaten, in denen 2013 Wahlen anstanden, wie Deutschland und Österreich (aber auch die bayrischen Landtagswahlen im Herbst 2013 müssen in diesem Zusammenhang erwähnt werden), forderten Nachverhandlungen. Im Mai 2013 – fünf Monate nachdem das Verhandlungsmandat mit großer Mehrheit im Rat erteilt worden war – diskutierte der Rat nach Aussagen der irischen Ratspräsidentschaft erstmals die Wasserproblematik und verlangte weitreichende Korrekturen, um die besonderen Bedingungen des Wassersektors zu berücksichtigen.

Allerdings zeigte sich schnell, dass es mit Korrekturen nicht getan war. Der Versuch, »die Besonderheiten des Wassersektors« im Rahmen der Richtlinie zu respektieren, hätte den gesamten Richtlinienvorschlag so durchlöchert und verzerrt, dass die Kommission sich schließlich zum radikalen Schnitt entschloss und die Ausnahme des Wassersektors vorschlug.

8. Die Ergebnisse im Überblick

Alles in allem lässt sich sagen, dass die neue Richtlinie stark zurückgestutzt wurde. Außer den Baukonzessionen, die bereits dem EU-Vergaberegime unterlagen, enthält die neue Richtlinie nicht mehr viel Substantielles.

Ausgeschlossen wurden neben den Wasserkonzessionen auch

- Konzessionen im Bereich der Rettungsdienste (s.u.),
- Dienstleistungskonzessionen über den Erwerb oder die Miete von Grundstücken oder vorhandenen Gebäuden,
- Arbeitsverträge und die Vergabe aufgrund eines ausschließlichen Rechtes,
- die audiovisuellen Mediendienste,
- Kommunalkredite,
- die Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste,
- politische Kampagnen,
- Rechtsberatung,
- Schieds- und Schlichtungsdienste
- sowie der Lotteriebereich.

Klargestellt wird zudem, dass Konzessionen im öffentlichen Verkehrsbereich nur unter die entsprechende Verordnung (Verordnung [EG] Nr. 1370/2007, über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße), nicht aber unter die Konzessions-Richtlinie fallen. Für Dienstleistungskonzessi-

onen über einem Schwellenwert von fünf Mio. € im Sozial-, Kultur- und Gesundheitsbereich gilt ein »light regime« (Artikel 19, 31.3, 32, 46 und 47, Liste der Dienstleistungen in Annex IV), das heißt eine geplante Vergabe muss öffentlich bekanntgegeben werden, aber ein komplexes Vergaberegime entfällt. Transparenz war nun allerdings gemäß der Rechtsprechung des EuGH schon bisher Pflicht (Transparenz- und Nichtdiskriminierungsgebot des EUV).

9. Die Ergebnisse im Einzelnen

Im Folgenden gebe ich eine detaillierte Beschreibung der Ergebnisse, die wir in den Verhandlungen durchsetzen konnten:

Wasser: Dienstleistungs- und Baukonzessionen im Wasserbereich sowie die damit verbundenen Leistungen im Abwasserbereich (d.h. alles, was ursprünglich unter die Richtlinie fallen sollte) werden aus der Richtlinie ausgenommen – nicht zeitweilig, wie der ursprüngliche Vorschlag von Kommission und Berichterstatter lautete, sondern komplett. Der entsprechende Erwägungsgrund 40 erwähnt ausdrücklich als Grund für den Ausschluss, dass »Wasser als öffentliches Gut für alle Bürger der Union von grundlegendem Wert ist«, und nimmt damit Bezug auf die Europäische Bürgerinitiative.

Es gibt allerdings eine Review-Klausel: Drei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie soll die Kommission die Auswirkungen des Ausschlusses unter Berücksichtigung der besonderen Strukturen im Wasserbereich überprüfen. De facto wird das allerdings frühestens in fünf Jahren der Fall sein, da für die Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten eine Frist von 24 Monaten angesetzt ist, zudem halten sowohl Erwägungsgrund 84 als auch Artikel 53 fest, dass diese Überprüfung »unter Berücksichtigung der besonderen Strukturen in der Wasserwirtschaft« zu erfolgen hat.

Ausschluss von Rettungsdiensten: Ein weiterer Erfolg ist der Ausschluss von Rettungsdiensten. Viele Organisationen in diesem Bereich arbeiten mit ehrenamtlichen Strukturen, die bei europaweiten Ausschreibungen nicht geschützt und deshalb unter massiven Druck geraten könnten. Rettungsdienste werden nun nicht dem Vergaberegime unterliegen, sofern und soweit sie von Non-Profit-Organisationen angeboten werden. Dem leichten Regime, d.h. Ankündigung einer Vergabe und Information über die erfolgte Vergabe, unterliegen dagegen Ambulanzdienste, das sind die reinen Krankentransporte. Diese sind in der Regel bereits liberalisiert und werden z.T. auch von Taxen erbracht.

Öffentlich-öffentlich: Während der ursprüngliche Vorschlag der Kommission keinen Bezug auf das durch den Lissabon-Vertrag erstmals primärrechtlich verankerte kommunale und regionale Selbstverwaltungsrecht hatte, wird nun dieses Prinzip in Artikel 2 (»Grundsatz der Verwaltungsautonomie der Behörden«) ausdrücklich erwähnt und herausgehoben. Zudem wird in Artikel 2 betont, dass die EU keine Kompetenz hat, Mitgliedstaaten Privatisierungen vorzuschreiben. Ferner wird in Artikel 3 (»Freiheit der Festlegung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse«) klargestellt, dass es in der alleinigen Kompetenz der Mitgliedstaaten liegt, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu definieren. In Artikel 1 (»Gegenstand und Anwendungsbereich«) wird bekräftigt, dass die Übertragung von Kompetenzen zwischen öffentlichen Stellen außerhalb des Kompetenzrahmens der EU liegt und damit nicht in den Anwendungsbereich dieser Richtlinien fällt. Allerdings schränkt Artikel 1 dies auch ein: Nur wenn die Übertragung ohne Kostenerstattung verläuft (»und die keine Vergütung für vertragliche Leistungen vorsehen«), liegt sie außerhalb des Anwendungsbereiches – das dürfte aber auch die Regel sein.

Artikel 17 wurde verschlankt; restriktive Bedingungen für interkommunale Zusammenarbeit, die weit über die EuGH-Rechtsprechung hinausgingen, wurden wieder gestrichen. Dies betrifft v.a. den alten Abschnitt 4 (d), der nur eine reine Kostenerstattung bei kommunalen Kooperationen erlaubt hätte, ergänzt wurde allerdings in Erwägungsgrund 47, dass ein finanzieller Transfer zwischen öffentlichen Auftraggebern nur dem öffentlichen Interesse dienen darf (aber auch das sollte unproblematisch sein). Artikel 17, Abschnitt 4(a) wurde ebenfalls entschärft. Die Passage, die verlangt hatte, dass kommunale Kooperationen eine »echte« Zusammenarbeit mit »gegenseitigen Rechten und Pflichten« begründen, wurde gestrichen, allerdings muss eine horizontale Zusammenarbeit darauf zielen, Aufgaben zu erfüllen, die allen gemeinsam sind, das heißt »die Durchführung dieser Zusammenarbeit (muss) ausschließlich durch Überlegungen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse bestimmt« sein.

Es wird klargestellt, dass private Minderheitsbeteiligungen nicht dem Inhouse-Privileg entgegenstehen (d.h. es gibt keine Verpflichtung zur Ausschreibung), solange der Private kein Kontrollrecht hat, keine Entscheidungen blockieren kann und die Beteiligung in dem jeweiligen Mitgliedstaat rechtlich vorgeschrieben ist: »es besteht keine direkte private Kapitalbeteiligung an der kontrollierten juristischen Person, mit Ausnahme nicht beherrschender Formen der privaten Kapitalbeteiligung und Formen der privaten Kapitalbeteiligung ohne Sperrminorität, die in Übereinstimmung mit den Verträgen durch nationale gesetzliche Bestimmungen vorgeschrieben

sind und die keinen ausschlaggebenden Einfluss auf die kontrollierte juristische Person vermitteln.« Damit wird deutlich gemacht, dass gesetzlich angeordnete Pflichtmitgliedschaften nicht dem Inhouse-Privileg entgegenstehen und keinen Zwang zur Ausschreibung zur Folge haben. Damit geht der Vorschlag über das EuGH-Urteil »Stadt Halle« hinaus und schafft mehr Rechtsklarheit in Bereichen wie dem sozialen Wohnungsbau.

10. Resümee: Warum sind die Pläne gescheitert?

Trotz aller Widerstände verfolgte die Kommission unbeirrt jahrelang ihr Ziel, mit einer europarechtlichen Regelung der Dienstleistungskonzessionen Druck zur Öffnung und Liberalisierung des Wasserbereiches zu entfalten. Und bis zum Frühsommer 2013 sah auch alles nach einem Erfolg dieser Strategie aus. Es stellt sich deshalb die Frage nach dem Grund für das Scheitern bzw. danach, was oder wer diese Liberalisierung verhindert hat.

Die Antwort ist nicht einfach. Letztendlich war es das erfolgreiche Zusammenwirken vieler einzelner Initiativen, von denen eine allein vermutlich keinen Erfolg erzielt hätte. War der Widerstand zu Beginn vor allem kommunal und gewerkschaftlich geprägt, änderte sich das mit dem Aufschwung der Europäischen Bürgerinitiative »right2water«. Ihr Erfolg ließ auch die Politik hellhörig werden, es standen schließlich einige Wahlen an. Die Medien wurden aufmerksam. Die deutsche Fernsehsendung »Monitor« berichtete erstmals im Dezember 2012 ausführlich, die Unterstützung der Europäischen Bürgerinitiative in der deutschen politischen Kabarettssendung »Neues aus der Anstalt« durch »Erwin Pelzig« ließ die Zahl der Unterschriften für »right2water« nach oben schnellen. Zudem gab es zahlreiche Resolutionen gegen die Richtlinie von Parlamenten aller Ebenen.

Im Europaparlament spielte die fraktionsübergreifende Zusammenarbeit und der zähe Widerstand einiger Abgeordneter im Europaparlament gegen die Pläne der Kommission eine wichtige Rolle. Und sicher war auch hilfreich, dass mit mir eine dieser Abgeordneten direkt an den Verhandlungen mit Rat und Kommission beteiligt war.

Deutlich wurde aber auch, dass es in der Bevölkerung – zumindest heute – keine Mehrheiten mehr für die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen gibt.

11. Nachtrag

Eine Analyse muss auch die Schwachstellen beleuchten. Leider gelang es, den Widerstand gegen die Richtlinie im Europaparlament als nationales (vor allem deutsches!) Eigeninteresse zu diffamieren. Das Argument, die Deutschen spielten ein doppeltes Spiel, war nur schwer zu entkräften. Geschickt verwies Kommissar Barnier auf ein »deutsches Stadtwerk«, das selbst zwar im nationalen Markt geschützt werden wolle, andererseits sich aber ungeeignet in anderen Mitgliedstaaten, wie z.B. Frankreich, um Wasser-Konzessionen bewerbe. Es war nach meinen Recherchen kein Stadtwerk, sondern der Konzern Gelsenwasser, der zwar privatwirtschaftlich organisiert und an der Börse notiert ist – er gehörte ursprünglich E.ON –, sich aber seit 2003 mehrheitlich in öffentlichem Besitz der Dortmunder und Bochumer Stadtwerke befindet und sich um die Wasserkonzession in Nantes beworben und den Zuschlag bekommen hatte.⁵

Das zeigt ein Problem auf: Unabhängig davon, dass es in Brüssel grundsätzlich nicht ratsam ist, mit der nationalen Karte aufzutreten, sondern sich um breite transnationale Bündnisse zu bemühen, bleibt das Problem der veränderten Landschaft des Wassersektors. Wir haben es heute nicht nur mit Interessengegensätzen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten aufgrund der unterschiedlichen Strukturen des Wassersektors zu tun. Auch innerhalb des gleichen Landes verschärfen sich die Gegensätze. Die Liberalisierung des Energiebereiches hat den Druck auf die Stadtwerke verstärkt. Mehrspartenstadtwerke mit Energieanteil bekamen dadurch oft eine private Minderheitsbeteiligung ins Unternehmen. Finanzknappheit und Verschuldungen des öffentlichen Sektors trugen das ihre dazu bei. Privatisierungen und Teil-Privatisierungen waren die Folge. Häufig ohne die Bürgerinnen und Bürger einzubeziehen, in geheim gehaltenen Verträgen, mit wenig Transparenz und am Rande der Legalität. Dagegen wehren sich Bürgerinnen und Bürger zu Recht. Rekommunalisierungen stehen vielerorts auf der Tagesordnung.

Die veränderten Strukturen verstärken die Interessengegensätze im Wasserbereich. Es sind ja nicht nur Veolia oder Suez, die sich von einer stärkeren Öffnung des Wassersektors Vorteile erhoffen. Auch einige Unternehmen in öffentlichem Besitz agieren europaweit und erhoffen sich davon finanzielle Vorteile. Ihnen sind interkommunale Zweckverbände ein Dorn im Auge, da sie ihre Geschäftsaussichten schmälern. Börsennotierte Unternehmen müs-

⁵ www.gelsenwasser.de/chronik_2000_2009.html und www.gelsenwasser.de/das_unternehmen.html.

sen im Interesse ihrer Aktionäre eine andere Politik verfolgen als ein kommunaler Wasserverband.

Auf Dauer wird es, jedenfalls meiner Meinung nach, nicht möglich sein, diese veränderten Strukturen bei der Rechtssetzung außen vor zu lassen. Es wäre an der Zeit, dass die Verbände der öffentlichen Unternehmen diese Fragen aufgreifen und angehen. Falls nicht, wird sich das spätestens beim nächsten Vorstoß der Kommission bitter rächen.

Literatur

- Europäischer Gerichtshof (2005a): Urteil des Gerichtshofes (Erste Kammer) vom 11. Januar 2005, »Stadt Halle« Rechtssache C-26/03. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=49805&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=188851>.
- Europäischer Gerichtshof (2005b): Urteil des Gerichtshofes (Große Kammer) vom 21. Juli 2005, »Coname«, Rechtssache C-231/03. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=60617&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=285583>.
- Europäischer Gerichtshof (2007): Urteil des Gerichtshofes (Zweite Kammer) vom 18. Juli 2007 in der Rechtssache C-382/05. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=62758&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=277790>.
- Europäischer Gerichtshof (2009a): Urteil des Gerichtshofes (Große Kammer) vom 9. Juni 2009, »Stadtwerke Hamburg«, Rechtssache C-480/06. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=76261&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=283975>.
- Europäischer Gerichtshof (2009b): Urteil des Gerichtshofes (Dritte Kammer) vom 10. September 2009, »Eurawasser«, Rechtssache C-206/08. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=78174&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=278191>
- Europäischer Gerichtshof (2009c): Urteil des Gerichtshofes (Dritte Kammer) vom 15. Oktober 2009, »Acoset«, Rechtssache C-196/08. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&jur=C,T,F&num=C-196/08&td=ALL>.
- Europäische Kommission (1971): Richtlinie 89/665/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989L0665:de:HTML>.
- Europäische Kommission (1992): Richtlinie 92/50/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=>

- CONSLEG:1992L0050:20040501:DE:PDF.
- Europäische Kommission (2000): Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:327:0001:0001:DE:PDF>.
- Europäische Kommission (2003): Binnenmarktstrategie – Vorrangige Aufgaben 2003-2006 (KOM[2003] 238 endg.). http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/internal_market_general_framework/170003_de.htm.
- Europäische Kommission (2004a): Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004L0017:20100101:DE:PDF>.
- Europäische Kommission (2004b): Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:DE:PDF>.
- Europäische Kommission (2007): Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:315:0001:0013:DE:PDF>.
- Europäische Kommission (2012): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Konzessionsvergabe (KOM/2011/0897 endgültig – 2011/0437[COD]). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011PC0897:DE:NOT>.
- Europäisches Parlament (2003): Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission: Binnenmarktstrategie – Vorrangige Aufgaben 2003-2006 (KOM[2003] 238 – C5-0379/2003 – 2003/2149[INI]). www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2004-0183+0+DOC+XML+V0//DE.
- Europäisches Parlament (2010a): Generaldirektion Interne Politikbereiche (Hrsg.) / Rosenkötter und Seidler (Verfasser), Thesenpapier Konzessionen, PE 429.99. www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/429994/IPOL-IMCO_NT%282010%29429994_DE.pdf.
- Europäisches Parlament (2010b): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. Mai 2010 zu neuen Entwicklungen im öffentlichen Auftragswesen (2009/2175[INI] oder A7-0151/2010). www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0173+0+DOC+XML+V0//DE.
- Europäisches Parlament (2011): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. Oktober 2011 zu der Modernisierung im Bereich des öff-

- fentlichen Auftragswesens (2011/2048[INI] oder A7-0326/2011). www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0454&language=DE&ring=A7-2011-0326.
- Europäisches Parlament (2013): Procedure File, 2011/0439(COD), Procurement in the water, energy, transport and postal services sectors. www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2011/0439%28COD%29.
- Europäische Union (2010): Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2010/C 83/01). <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:DE:HTML>.
- Rühle, Heide (2008): Europas Wasser – lebensnotwendiges Gut oder Ware? www.heide-ruehle.de/heide2007/media/doc/1220970735085.pdf.
- Rühle, Heide (2010a): Wichtige EuGH-Urteile zur (kommunalen) Daseinsvorsorge. www.heide-ruehle.de/heide2007/media/doc/1259228095551.pdf.
- Rühle, Heide (2010b): Neue Entwicklungen im öffentlichen Auftragswesen, Entwurf eines Berichts des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz. www.heide-ruehle.de/heide2007/media/doc/1266837126643.pdf.
- Rühle, Heide (2012): Öffentliche Wasserversorgung der Krisenstaaten in Gefahr, Kommission treibt Privatisierung in Griechenland und Portugal voran. www.heide-ruehle.de/heide/fe/pub/de/dct/917.
- Schenner, Elisa (2006): EU und Wasserliberalisierung, Informationen zur Umweltpolitik Nr. 167. Wien: AK Österreich und Österreichischer Städtebund.

Joseph Zacune/Sol Trumbo Vila

Die Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen im Europa der Austerität

»Der Schwenk zur Austerität diene dazu, die Krise zu benutzen, nicht zu lösen. Daran hat sich nichts geändert.«

Wirtschaftsnobelpreisträger Paul Krugman

Steht Europa vor einem verlorenen Jahrzehnt? Untersuchungen der Hilfs- und Entwicklungsorganisation Oxfam warnen davor, dass aufgrund der Austeritätsmaßnahmen bis 2025 weitere 15-25 Millionen Menschen in Europa in Armut gestürzt werden könnten (Cavero/Poinasamy 2013). Die Austerität untergräbt Arbeitsmärkte, löst das Sicherheitsnetz für jene auf, die nicht arbeiten können, kürzt öffentliche Dienstleistungen und zerstört somit Millionen an Arbeitsplätzen und senkt die Ausgaben für Bildung und Gesundheit. Diese Maßnahmen gehen mit Privatisierungsvorstößen grundlegender öffentlicher Dienstleistungen einher. Die Nobelpreisträger Joseph E. Stiglitz und Paul Krugman und andere ÖkonomInnen, die Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten des Sekretariates der Vereinten Nationen (DESA) und der Internationale Währungsfonds (IWF) prognostizierten, dass Austeritätsmaßnahmen inmitten dieser Weltwirtschaftskrise Wachstum, Beschäftigung und Gleichheit in Europa zerstören würden (Fairchild 2013, Krugman 2013, Batini et al. 2012, DESA 2012).

Austeritätsmaßnahmen werden als Instrument zur Senkung von Staatsdefiziten durch Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen (oder einer Kombination beider Strategien) dargestellt. Das Staatsdefizit – die Lücke zwischen öffentlichen Ausgaben und Steuereinnahmen – könnte stattdessen jedoch auch durch die Besteuerung von Vermögen, das entschlossene Vorgehen gegen Steuerumgehung und die Beseitigung der grundlegenden Fehler im Finanzsystem durch staatliche Eingriffe angegangen werden.

Darüber hinaus könnte der Staat durch die Schaffung von *Green Jobs* das Wachstum ankurbeln, öffentliche Dienstleistungen schützen und Schulden abbauen. Nichtsdestotrotz entschieden sich die europäischen Regierungen infolge des Ausbruchs der Finanzkrise 2008 in erster Linie für den Schutz des Finanzsektors und anderer privater Interessen auf Kosten des öffentlichen Sektors. Jüngste Zahlen deuten – in den Worten von Mario Draghi, Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB) – an, dass sich die Wirtschaft der Eurozone aus ihrer längsten Rezession mit einer schwachen, ungleichen und

fragilen Erholung zu entwickeln scheint (Steen 2013). Gewöhnliche BürgerInnen quer durch die Europäische Union haben allerdings wenig Grund zum Feiern, da viele Länder der Eurozone weiterhin mit schweren Wirtschaftskrisen konfrontiert sind, die sich am deutlichsten in den Arbeitslosenzahlen widerspiegeln.

Die Arbeitslosigkeit in südlichen EU-Mitgliedstaaten und Irland liegt noch immer auf Rekordhöhen und die Länder sind zudem mit einer katastrophalen Jugendarbeitslosigkeit konfrontiert. Darüber hinaus werden sich die Langzeitfolgen von Krise und Austerität erst noch zeigen und die daraus resultierenden Probleme werden in der gesamten EU noch über Jahrzehnte zu spüren sein. Im Oktober 2013 hat die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften in einer umfangreichen Studie vor einer sich anbahnenden humanitären Krise gewarnt (Rotes Kreuz 2013).

Zahlen der Europäischen Kommission zufolge waren 2011 120 Millionen Menschen in der EU von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht (Eurostat 2012). »Eine leise Verzweiflung verbreitet sich unter EuropäerInnen, die zunehmend depressiv, resigniert und hoffnungslos in ihre Zukunft blicken.« (Rotes Kreuz 2013) Schwerwiegende Auswirkungen der Krise und der Kürzungen sind nicht auf Krisenländer beschränkt, sondern reichen auch nach Frankreich, Deutschland und Skandinavien. In Frankreich fielen im Zeitraum von 2008 bis 2011 350.000 Menschen unter die Armutsgrenze. Im August 2012 verdienten in Deutschland fast 600.000 sozialversicherte ArbeitnehmerInnen nicht genügend, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten (ebd.).

1. Die tieferen Ursachen

Die Ursachen der Eurokrise, die sich zu einer anhaltenden und schweren Wirtschaftskrise in der gesamten EU entwickelt hat, liegen in der »neoliberalen« Wirtschaftsdoktrin, die in den vergangenen drei Jahrzehnten entworfen und durchgesetzt wurde. Der »Neoliberalismus« stärkt die gesellschaftliche Vorherrschaft des Kapitals durch die Privatisierung des öffentlichen Sektors und die Deregulierung der Finanz- und Arbeitsmärkte. Typischerweise stellen Arbeitnehmerrechte, Steuern, Umweltschutz und Sozialstaat für den Neoliberalismus Hürden dar, die kurzfristige Profitabsichten stören. Dieser Prozess der Europäischen Integration wurde wesentlich von mächtigen Wirtschaftslobbyisten beeinflusst (Nollert/Fielder 2000).

Bis 2008 trafen die schwersten wirtschaftlichen Erschütterungen, die durch die entfesselten Marktkräfte verursacht wurden, tendenziell den Glo-

balen Süden. Dies änderte sich 2008, als die US-Bankenkrise ausbrach, sich nach Europa ausbreitete und die Eurokrise auslöste. Die späteren Verluste wurden sozialisiert und an die SteuerzahlerInnen weitergegeben, während die Banken unter der Prämisse gerettet wurden, dass ansonsten weltweit größerer wirtschaftlicher Schaden angerichtet worden wäre.

Im Zeitraum von Oktober 2008 bis Oktober 2011 genehmigte die Europäische Kommission staatliche Finanzhilfen in der Höhe von 4,5 Billionen Euro (37% des EU-BIP) an Finanzinstitute und belastete die SteuerzahlerInnen mit sich verschlechternden Staatshaushalten (Europäische Kommission 2012a). Die Kosten der »Rettungsmaßnahmen« verschärften die Ungleichheiten in der Eurozone. Portugal, Irland, Italien, Griechenland und Spanien mussten die Hauptlast der negativen Auswirkungen des unregulierten Finanzkapitals tragen.

Die Deregulierung der Finanzmärkte wirkte sich stark auf die Eurokrise aus, und man würde annehmen, dass daher auf staatliche Intervention und Regulierung zurückgegriffen würde, um die entstandenen Probleme zu lösen. Doch es wurden lediglich geringfügige Regulierungen umgesetzt, um die riskantesten Geschäftspraktiken der Banken auf den Finanzmärkten einzudämmen. Diese Maßnahmen werden allerdings nicht ausreichen, um zukünftige Krisen zu verhindern.

Nun werden – anstatt der unverantwortlichen Akteure auf den Finanzmärkten – die einfachen BürgerInnen gezwungen, die bittere Pille der Austerität zu schlucken; eine Pille, die die Rezession verschärft, das Potenzial für gleichmäßiges Wachstum verlangsamt und europäische Länder mit einem eingeschränkten Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen und eingeschränkten Beschäftigungsmöglichkeiten belastet hat.

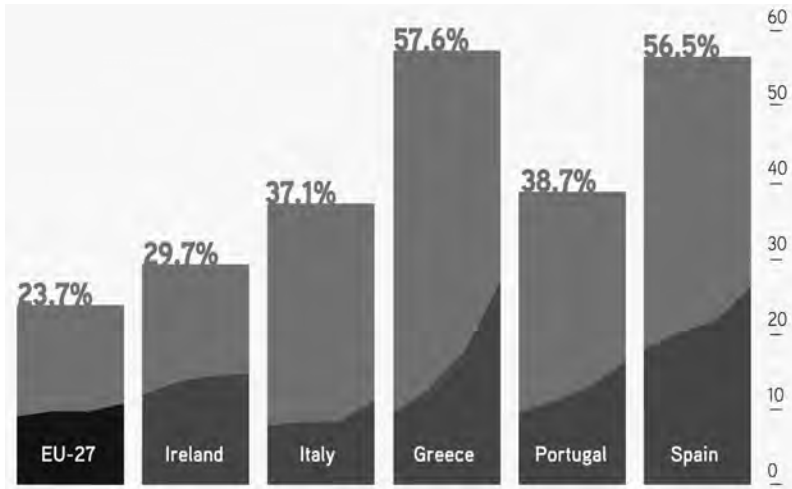
2. Falsche Medizin für notleidende Volkswirtschaften

Statt den unregulierten Finanzsektor anzupacken, wurden die öffentlichen Ausgaben für die Eurokrise verantwortlich gemacht und Kürzungen erzwungen, die – wie vorherzusehen war – eine Abwärtsspirale von Staatsverschuldung und steigender Arbeitslosigkeit in Gang setzten.

Portugal, Griechenland, Irland, Rumänien, Ungarn und Lettland wurden gezwungen, Abkommen zu den von der EU-Kommission, dem IWF und der EZB vorgegebenen Bedingungen zu unterzeichnen. Bulgarien, Italien und Spanien wurden gedrängt, ähnliche Maßnahmen ohne formale Abkommen umzusetzen. Diese Maßnahmen werden in der gesamten Europäischen Union institutionalisiert und betreffen somit alle Mitgliedstaaten.

Abbildung 1: Soziale Folgen der Eurokrise: Anstieg der Arbeitslosigkeit 2009-2012

Über den Säulen ist die Jugendarbeitslosigkeit vermerkt, innerhalb der Säulen der Anstieg der allgemeinen Arbeitslosigkeit von 2009 bis 2012 (rechte Skala)



Quelle: www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/privatising_europe.pdf (Datenbasis: EC Eurostat)

Die Krise als Vorwand für die Vertiefung des Neoliberalismus

Warum verfolgen EntscheidungsträgerInnen diese Vorgehensweise derart eifrig, wenn der Neoliberalismus die vorrangige strukturelle Ursache für die Krise war und seine Doktrinen die Rezession vorhersehbarerweise vertieften? Wirtschaftsnobelpreisträger Paul Krugman meint: »Der Schwenk zur Austerität diente dazu, die Krise zu benutzen, nicht zu lösen. Daran hat sich nichts geändert.« (Krugman 2012) Die wirtschaftlichen und politischen Eliten verwenden die Krise als Vorwand zur Vertiefung des Neoliberalismus und um die erweiterte Vorherrschaft des Kapitals über Schlüsselsektoren der Wirtschaft abzusichern. Eine neoliberale wirtschaftspolitische Steuerung war bereits im Vertrag von Lissabon, der ohne demokratische Referenden vorgelegt wurde, eingeschrieben.

Die Eurokrise wurde als Möglichkeit benutzt, um neue Gesetzgebungsvorhaben – wie das Europäische Semester und den Fiskalpakt – durchzusetzen. Diese von Brüssel ausgehenden Maßnahmen verschieben Entscheidungsfindungen weg von nationalen Parlamenten und verstärken die Vorherrschaft von nicht gewählten BürokratInnen, die unter dem starken Einfluss von WirtschaftslobbyistInnen stehen.

Die Troika und das Opfer der Souveränität

Die Troika (Europäische Kommission, EZB und IWF) organisiert Kredite zur »Rettung« von Volkswirtschaften. Diese Kredite diktieren neoliberale Politiken als Auflage für den Erhalt der Gelder, die die Krisenländer umsetzen müssen, wie beispielsweise Privatisierungen und Kürzungen in Sozialdienstleistungen. José Manuel Barroso, Präsident der EU-Kommission, verdeutlichte unmissverständlich, dass zukünftig von Brüssel ausgehende Entscheidungen durch nicht gewählte BeamtInnen der nationalen Souveränität vorgehen: »Macht verschiebt sich gegenwärtig nicht nur zwischen den Staaten, sondern auch über diese Staaten hinaus [...] Der Schlüssel liegt im Austausch von formaler Souveränität für tatsächlichen Einfluss.« (Public Service Europe 2013) In den Worten von Mario Draghi, Präsident der EZB: »Die Währungsunion benötigt die Bereitschaft aller Länder, einer Disziplin unterworfen zu sein, die von überhaupt keiner Regierung wie auch immer verändert werden kann.« (Draghi 2012) Die deutsche Kanzlerin Merkel hat die Länder der Eurozone dazu aufgerufen, nationale Souveränität in entscheidenden Wirtschafts- und Budgetangelegenheiten an Brüssel abzugeben.

Der Druck auf Lohnkosten, hohe Arbeitslosigkeit und Kürzungen in öffentlichen Dienstleistungen werden gerechtfertigt, um die Wettbewerbsfähigkeit Europas zu stärken (Wearden/Elliott 2013). Der Begriff der »Wettbewerbsfähigkeit« ist ein zentraler Wert der neoliberalen Doktrin. Wettbewerbsfähigkeit impliziert, dass im öffentlichen Sektor gekürzt werden muss, da dieser nicht den Regeln der profitorientierten Konkurrenz folgt, während der Privatsektor ermutigt wird – ohne Rücksicht auf die gesellschaftlichen Kosten der Ungleichheit – zu gedeihen (George 1999).

Privatisierung als Schlüsselement

»Die Verpflichtung, Staatsbesitz zu privatisieren, gehört zu den wesentlichen Elementen der Sanierungspläne, welche die Troika aus IWF, EZB und Europäischer Kommission Ländern des Eurogebietes bei Inanspruchnahme von Hilfen der Euro-Rettungsschirme auferlegt.«
(Deutsche Bank 2011)

Staatseigentum, das für Privatisierungen ins Visier genommen wurde, erstreckt sich über verschiedene Branchen, wie beispielsweise die öffentliche Wasserversorgung, Immobilien, Banken, Energieversorgungsunternehmen, Transportinfrastruktur, den Gesundheitsbereich und Postdienstleistungen. Die Rechtmäßigkeit auferlegter Privatisierungen ist fraglich, da Artikel 345

AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) die EU-Kommission zur Unparteilichkeit in der Frage von öffentlichem oder privatem Eigentum an Unternehmen verpflichtet: »Die Verträge lassen die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt.«

Privatisierungen als Teil der Austeritätsprogramme werden mit der Behauptung gerechtfertigt, dass sie Einnahmen zur Tilgung der Staatsschulden erwirtschaften würden. In Griechenland, dem höchst verschuldeten EU-Mitgliedstaat, scheinen die Privatisierungserlöse niedriger auszufallen als erwartet: Die EU-Kommission rechnet insgesamt lediglich mit 25,6 Mrd. Euro an Privatisierungseinnahmen bis zum Jahr 2020 anstatt des ursprünglichen Ziels von 50 Mrd. Euro bis 2015 (Europäische Kommission 2013a).

Im Februar 2012 hob ein vertraulicher Bericht für die FinanzministerInnen der Eurozone hervor, dass sich das Griechenland aufgezwungene Austeritätsprogramm als kontraproduktiv erweisen könnte, da die griechische Wirtschaft massiv geschwächt und zukünftige Investoren abgeschreckt würden. Ein Schlüsselbereich, der vor dem Scheitern stand, war der Privatisierungsplan (Spiegel 2012). Darüber hinaus wurden aufgrund des instabilen politischen Klimas und schlechter Wirtschaftszahlen, verbunden mit öffentlichem und gewerkschaftlichem Widerstand, geplante Verkäufe wie beispielsweise die Privatisierung der portugiesischen Fluglinie TAP und des Wasserversorgungsunternehmens Canal de Isabel II in Madrid verschoben oder gestoppt. Selbst wenn der Ausverkauf öffentlicher Wasserversorgungen vorangeschritten ist, zeigt die Bilanz der Wasserprivatisierungen, dass die Privatisierungspolitik nicht die häufig angeführten Kosteneinsparungen mit sich bringt (Warner 2011).

Wenn das vorrangige Ziel in der Erhöhung von Staatseinnahmen besteht, warum werden dann nicht die vermögenden Teile der Gesellschaft einschließlich des Finanzsektors besteuert und die Steueroasen trockengelegt, um die Kosten der Krise zu tragen? Das Netzwerk Steuergerechtigkeit (Tax Justice Network) hat aufgedeckt, dass weltweit Superreiche mithilfe von Privatbanken Lücken in grenzüberschreitenden Steuerbestimmungen ausnutzen, um Offshore-Vermögen in der Höhe von 21-32 Billionen Dollar (16-25 Billionen Euro) anzuhäufen (Netzwerk Steuergerechtigkeit 2012).

3. Die Auswirkungen

Die Verteidigung des öffentlichen Zugangs zu Wasser – ein Symbol des Widerstandes

Eine Gruppe europäischer zivilgesellschaftlicher Organisationen verlangte von der EU-Kommission, die Griechenland und Portugal auferlegten Wasserprivatisierungen zurückzunehmen. In einer schriftlichen Antwort vom 26. September 2012 gestand die EU-Kommission, dass sie sich bewusst für die Privatisierung des Wassers als eine ihrer Bedingungen von »Rettungspaketen« einsetzt: »Wie Sie wissen, trägt die Privatisierung von öffentlichen Unternehmen sowohl zum Abbau von Staatsschulden als auch zur Senkung von öffentlichen Subventionen, anderen Transferleistungen oder Haftungen an staatlichen Unternehmen bei. Auch haben Privatisierungen das Potenzial, die Effizienz von Unternehmen und infolgedessen die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft insgesamt zu verbessern und zugleich ausländische Direktinvestitionen anzulocken.« (Corporate Europe Observatory 2012).

Die Wasserprivatisierungen scheiterten in der Verbesserung der Versorgung von armen Bevölkerungsschichten und haben darüber hinaus rund um die Welt durch die Erhöhung von Tarifen, die Verschlechterung der allgemeinen Leistungen und Unfälle aufgrund von Kosteneinsparungen gut dokumentierte negative Auswirkungen (Peeroo 2013, Transnational Institute/Corporate Europe Observatory 2007). Die Europäische Bürgerinitiative gegen die Privatisierung von Wasser erhielt knapp zwei Millionen Unterstützungserklärungen.¹

Krisen der öffentlichen Gesundheit

Die massiven Auswirkungen der Kürzungen in der öffentlichen Gesundheit in Europa spiegeln sich in der wachsenden Anzahl an Menschen wider, die kleine Gesundheitsambulanzen und Sozialzentren für medizinische Behandlung, finanzielle Unterstützung für den Kauf von Medikamenten und psychologische Unterstützung aufsuchen. Der öffentliche Sektor in zahlreichen Ländern zwingt viele dieser Initiativen zur Verkleinerung oder Schließung (Rotes Kreuz 2013). Die griechische Gesundheitskrise ist – in Anbetracht der Tatsache, dass das Gesundheitssystem durch die Rezession, erzwungene Austeritätsmaßnahmen und Budgetkürzungen verwüstet wird – ein erschreckendes Beispiel. Das Griechische Rote Kreuz konstatiert: »Die gegenwärtige Wirtschaftskrise hat schwerwiegende Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit, da diese in Zusammenhang mit Mangelernährung und unge-

¹ Siehe dazu auch den Beitrag von Heide Rühle in diesem Band.

sunden Lebensbedingungen, dem Anstieg der Arbeitslosigkeit, steigenden Depressionen, erhöhten Selbstmordraten, Gesundheitsproblemen von Kindern und Jugendlichen, Gewalt, Drogenabhängigkeit, Umweltproblemen und oftmals dem fehlenden Zugang zu medizinischen und sozialstaatlichen Einrichtungen steht.« (ebd.) PatientInnen müssen nun im Falle einer stationären Aufnahme Spritzen selbst mitnehmen. Nach Angaben des griechischen Gesundheitsministeriums ist die Selbstmordrate in Griechenland von Januar bis Mai 2011 verglichen mit demselben Zeitraum 2010 um dramatische 40% angestiegen. Die Selbstmordrate unter Frauen hat sich mehr als verdoppelt. Diese Statistiken verbergen sowohl Selbstmordversuche – die bis zu 15-20 mal häufiger sein können als tatsächliche Selbstmorde – und nicht gemeldete Selbstmorde aufgrund der damit verbundenen Stigmatisierung in orthodox-gläubigen Teilen der Gesellschaft (ebd.).

Untersuchungen aus den 1990er Jahren veranschaulichen, wie Rezession und strikte Austerität in Finnland eine Krise der öffentlichen Gesundheit losgetreten haben. Der plötzliche Anstieg von Arbeitslosigkeit und finanzieller Unsicherheit ging mit tiefen Einschnitten im Gesundheitsbereich und anderen grundlegenden Dienstleistungen einher. Das Ergebnis? Ein Fünftel aller Kinder in den betroffenen Haushalten benötigte psychiatrische Behandlung oder Medikamente, um psychische Erkrankungen, Angst oder Verhaltensstörungen zu therapieren (ebd.).

Die Gesundheit Großbritanniens

In Großbritannien äußert die Allgemeinheit eine steigende Abneigung gegen profitorientierte Anbieter von grundlegenden Dienstleistungen. Die Oppositionspartei verspricht sogar die Privatisierungspläne gesetzlich aufzuheben (Siddique 2013). Dennoch hält die gegenwärtige Koalitionsregierung an den strikten Austeritätsmaßnahmen fest und beabsichtigt eine verstärkte Beteiligung des Privatsektors in öffentlichen Dienstleistungen. Diese Maßnahmen werden unabhängig von den Entscheidungen in Brüssel gefällt und unterstreichen die Tatsache, dass die Krisenländer nicht die einzigen europäischen Staaten sind, die wirtschaftliche Struktur Anpassungsmaßnahmen umsetzen.

Das NHS

Bislang wurde das staatliche Gesundheitssystem National Health Service (NHS), das 53 Millionen Menschen versorgt, gegen eine Übernahme des Privatsektors verteidigt. Allerdings wurde im März 2012 ein Gesetz (Health and Social Care Act 2012) verabschiedet, das Pläne zur Öffnung von Leistungen des NHS an Privatunternehmen offenlegt (National Health Service 2013).

Als Teil der radikalen Gesundheitsreformen der Regierung haben neue Bestimmungen das NHS bereits für Privatunternehmen, die nun Angebote für die Erbringung von Leistungen vorlegen können, geöffnet (Stacey 2013). Das Ergebnis war ein ›Wettrüsten‹ über Verträge im Wert von mehr als 5 Mrd. Pfund (6 Mrd. Euro). Insgesamt sind rund 160 Verträge ausgeschrieben, über die Privatunternehmen nun konkurrieren (Plimmer 2013). Bislang haben mehr als 370.000 Menschen eine Petition gegen die Privatisierungsbestrebungen, die zu einer Fragmentierung der Gesundheitsleistungen führen werden, unterschrieben (38 Degrees 2013).

Kürzungen des Sozialstaates werden die Zwangslage der Menschen, die von schlechter Gesundheit und hoher Arbeitslosigkeit geplagt sind, weiter verschärfen. Nachdem die, die nicht arbeiten können, als Sündenböcke für die Wirtschaftskrise dienen, wird das Sicherheitsnetz, von dem sie abhängen, zerschnitten: Im Zeitraum von April 2013 bis 2015 werden voraussichtlich 19 Mrd. Pfund (23 Mrd. Euro) aus der Sozialversicherung der unselbstständig Beschäftigten genommen. Diese Maßnahme wird katastrophale Auswirkungen auf berufsunfähige und kranke ArbeitnehmerInnen haben, die zur Arbeit gezwungen werden, und auch auf Menschen, die unbezahlte Pflegeleistungen – in der Regel Frauen – verrichten und ihre Beschäftigung aufgaben, um ältere und kranke Familienmitglieder zu pflegen.

Die Bestrebungen, Leistungen des NHS zu kürzen und zu privatisieren sind nicht nur moralisch verwerflich, sondern machen auch ökonomisch keinen Sinn. Wie die Public and Commercial Services Union (PCS) – eine Gewerkschaft, die Beschäftigte im öffentlichen Dienst und privatisierten Unternehmen organisiert – aufgezeigt hat, ist es in Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheit sogar äußerst vernünftig, in öffentliche Dienstleistungen zu investieren: Ein Pfund in öffentlichen Dienstleistungen erwirtschaftet weitere 64 Pence, während im Gegensatz dazu Privatisierungen Geld aus der lokalen Wirtschaft abziehen und zu vermögenden Aktionären verschieben (Public and Commercial Services Union 2013).

Irland – Widerstand gegen Privatisierungen

Irland wird – trotz Arbeitslosigkeit und nach wie vor hoher Staatsverschuldung – als das »Aushängeschild für Austerität« (Mackintosh 2013) der EU-Kommission beschrieben. Zum Jahresende 2010 schloss die damalige Regierung mit der Troika einen »Rettungsplan« ab, nachdem das Land einen Kredit in der Höhe von 67,5 Mrd. Euro erhalten hatte, um den Staatsbankrott abzuwenden und die Finanzinstitute des Landes zu retten. Am 15. Dezember 2013 war Irland das erste Land, das formal aus einem »Rettungsprogramm« der Troika ausstieg.

Als Teil dieses Drei-Jahres-Programmes stimmte die irische Regierung der Privatisierung des Energieversorgungsunternehmens Bord Gáis Energy (BGE) in der ersten Jahreshälfte 2013 und der Verwendung von zumindest der Hälfte des Privatisierungserlöses zur Schuldentilgung zu (Europäische Kommission 2013). Schließlich wurden aufgrund des schleppenden Verkaufsprozesses Bedenken laut und gegen Jahresende 2013 verkündete die Regierung, dass sie nicht in der Lage sei, private Übernahmeangebote anzunehmen, und dass der Verkauf verschoben werde. Allerdings wurde im Dezember 2013 berichtet, dass das Unternehmen für mehr als eine Mrd. Euro an den multinationalen britischen Energieversorger Centrica und zwei weitere Unternehmen verkauft werde (RTE 2013a).

Auch gab es Pläne, Forstrechte – Rechte zum Fällen und Verkaufen von Holz – zu veräußern. Eine Koalition aus Gewerkschaften, Umweltschutzgruppen und anderen Organisationen übte großen Druck auf die Regierung aus, um diesen geplanten Verkauf zu stoppen (Save Our Forests 2013). Im April 2013 organisierte diese Koalition Spaziergänge in den Wäldern, um gegen den Ausverkauf von natürlichen Ressourcen zu protestieren. Zwei Monate später machte die Regierung einen Rückzieher und die Privatisierungspläne von Forstrechten wurden verworfen. Die Regierung bemühte sich auch um den Verkauf des verbleibenden staatlichen 25%-Anteils an der irischen Fluglinie Aer Lingus. Doch diese Verkaufspläne bleiben unsicher und hängen von der »Marktlage und kartellrechtlichen Bestimmungen« (Europäische Kommission 2013a) ab.

Das staatliche Wasserversorgungsunternehmen Irish Water wird zukünftig den jeweiligen Verbrauch von KundInnen messen und diesen entsprechend in Rechnung stellen, anstatt die Wasserversorgung weiterhin über das Steuersystem zu finanzieren. Entsprechende Planungsdokumente der EU-Kommission erwähnen, dass die Behörden beunruhigt seien, dass sich öffentlicher Widerstand gegen diese Pläne regen könnte (ebd.). Und diese Sorgen sind wohl begründet: Es wurde bereits eine Kampagne – No Water Charges (Keine Wassergebühren) – gestartet, um die Regierungspläne zu stoppen.

Schulden und Migration

Nachdem Irland durch eine Kombination aus Verkaufserlösen, Ausgabenkürzungen und anderen Reformen genügend Schulden aus eigener Kraft getilgt hat, kann sich das Land wieder Geld auf den internationalen Kapitalmärkten leihen. Trotzdem wird dieser Wendepunkt die andauernde Verschuldungsproblematik nicht lösen. Im Abschlussbericht der EU-Kommission über die Entwicklung der irischen Wirtschaft vom Dezember 2013 heißt es: »Mit einer öffentlichen Verschuldung von 124% des BIP im Jahr 2013 muss Irland

die Budgetkonsolidierung fortsetzen, den Überhang der Privatverschuldung reduzieren und die Rentabilität der Banken verbessern, um den Kreditmarkt wiederzubeleben.« (Europäische Kommission 2013e)

In den vergangenen vier Jahren sind 300.000 Menschen aus Irland ausgewandert, wobei 40% der EmigrantInnen zwischen 15 und 24 Jahren alt waren (RTE 2013b). Irland wurde somit innerhalb von sechs Jahren von dem europäischen Land mit der höchsten positiven Wanderungsbilanz zum Land mit der höchsten Auswanderungsrate. In mehr als 25% aller irischen Haushalte ist ein enges Familienmitglied ausgewandert (BBC 2013).

Griechenland – Ein »El Dorado« für Investoren?

Die durch das unregulierte Finanzkapital verursachte Weltwirtschaftskrise hat Griechenland in eine Tragödie gestürzt und die erzwungenen Reaktionen auf die Krise haben das Leid der ärmeren Bevölkerungsschichten nur noch weiter verschlimmert. Die EU-Kommission hat sehr deutlich gemacht, dass das Zurückdrängen von staatlichem Einfluss in der Wirtschaft und die Privatisierung von Staatseigentum das offenkundige Ziel ihres »Rettungspaketes« ist. Die griechische Regierung hat dieses Ziel bestätigt: »Grundlegende Verringerung des Einflusses der Regierung in der Wirtschaft durch entschlossene strukturelle Reformen und der Privatisierung von öffentlichem Eigentum. Die Erholung Griechenlands muss auf Grundlage der dynamischen Entfaltung des Privatsektors stattfinden, die nicht durch die Kontrolle von entscheidenden Wirtschaftsgütern durch die Regierung behindert werden darf.« (Griechisches Finanzministerium 2012)

Nach Takis Athanopoulos, früherer Chef der griechischen Privatisierungsagentur, könnte Griechenland zu »einem El Dorado für Investoren« (Hope 2013) werden. Jedoch sind die erwarteten Verkaufserlöse seit 2011, als sich Griechenland verpflichtete, bis zum Jahr 2015 50 Mrd. Euro aus Privatisierungen einzunehmen, von der EU-Kommission nach unten korrigiert worden, da das instabile politische Umfeld und die schwache Wirtschaftsleistung das Vertrauen der Investoren geschwächt haben. Nun erwartet die EU-Kommission, dass Griechenland insgesamt mindestens 6,7 Mrd. bis 2014, 8,7 Mrd. bis 2016 und 24,2 Mrd. Euro bis 2020 an Privatisierungserlösen einnimmt (Europäische Kommission 2013b). Staatliche Unternehmen und Vermögenswerte aus verschiedenen Branchen, die zur Privatisierung vorgesehen sind, umfassen:

- Energie: Elektrizitätsgesellschaft PPC, staatliche Erdgasgesellschaften (DEPA & DESFA), Mineralölkonzern Hellenic Petroleum (HELPE)
- Wasserversorgung: Wassergesellschaft Thessalonikis (EYATH), Wassergesellschaft Athens (EYDAP)

- Transport: Betreibergesellschaft des internationalen Flughafens von Athen (AIA), regionale Flughäfen, Eisenbahngesellschaft TrainOSE, Hafen von Thessaloniki (OLTH), Hafen von Piräus (OLP) und große regionale Häfen
- Öffentliche Unternehmen: Postdienstleistungen – Hellenic Post (ELTA), staatliche Lotterien, Rüstungsindustrie – Hellenic Defence Systems (EAS)
- Immobilien: 1.000 ausgewählte, weitere 3.150 vorausgewählte Immobilien

Im Juli 2013 sah sich die EU-Kommission zu folgendem Eingeständnis gezwungen: »Bislang wurde nur wenig Fortschritt im Verkauf von Staatseigentum durch Privatisierungen gemacht und die Erlöse im Jahr 2013 sind bislang weit hinter den Erwartungen geblieben.« (Europäische Kommission 2013a)

Von Protesten zur Selbstorganisation

Selbst nach offiziellen EU-Angaben sind fast ein Drittel aller GriechInnen von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen (Europäische Kommission 2013b). Trotz Armut und Verzweiflung ist eine Vielzahl an gemeinschaftlichen Initiativen entstanden. Im Juli 2012 wurde in Athen die Kampagne gegen die Privatisierung der griechischen Wasserversorgung (Save Greek Water) gestartet, um die Öffentlichkeit auf die Gefahren der Wasserprivatisierung aufmerksam zu machen und für die demokratische Kontrolle der Wasserressourcen einzutreten. In Thessaloniki reagierte die Bürgerbewegung »Initiative 136« auf die Pläne zum Verkauf der staatlichen Wasserversorgungsgesellschaft EYATH mit dem Vorschlag, dass ein Zusammenschluss an nicht-profitorientierten Wassergenossenschaften, die als Bürgervereinigung für Wasser (Citizens' Union for Water) bekannt wurde, die Führung des Unternehmens übernehmen sollte. Das endgültige Ergebnis dieses Widerstandes gegen die Privatisierungsvorhaben bleibt noch abzuwarten, aber der Druck der Bevölkerung gegen Wasserprivatisierungen führt bereits zu ersten Durchbrüchen. So haben die Gemeinden von Pallini und Galatsi bereits beschlossen, dass ihre Wasserversorgung nicht privatisiert werden darf (Save Greek Water 2013). Darüber hinaus haben Gewerkschaften gemeinsam mit BürgerInnen Massenproteste und Massenstreiks gegen die Privatisierung der griechischen Energieversorgung, des Telekommunikationswesens und der Transportinfrastruktur organisiert (Ertel 2011).

Spanien – Sozialisierung der Kosten der Bankenrettung

In Spanien hat die Rettung der nationalen Banken, die von der Immobilienblase schwer angeschlagen waren, dazu geführt, dass Milliarden an Schulden des Privatsektors in die öffentliche Hand überführt wurden (Mallet 2012). In Anbetracht der nationalen Bankenkrise und massiver Kapitalflucht hat sich die spanische Regierung an die EU-Kommission für Hilfen von bis zu 100 Mrd. Euro gewendet (Europäische Kommission 2013c). 37 Mrd. Euro wurden bereits für die Rettung von vier spanischen Banken aufgewendet (Economist 2012).

Während die Schuldenlast Spaniens weiter steigt, sinken die Chancen auf wirtschaftliche Erholung; eine Tatsache, die das Land wiederum anfällig für externe wirtschaftliche Erschütterungen macht. Die Arbeitslosigkeit liegt noch immer über 25% und es wird erwartet, dass sie noch mindestens fünf Jahre derart hoch bleibt (Buch 2013). Privatisierungen und Kürzungen in öffentlichen Dienstleistungen wurden als zentraler Lösungsmechanismus dieser Wirtschaftskrise gepriesen.

Kürzungen und Privatisierungen

Im Jahr 2012 kündigte der spanische Premierminister Mariano Rajoy – in einem fehlgeschlagenen Versuch Märkte und Investoren zu beruhigen – Ausgabenkürzungen im Gesundheits- und Bildungsbereich in Höhe von 10 Mrd. Euro an. Unmittelbar danach folgten Warnungen vor Massenentlassungen, unter anderem würden 40.000 LehrerInnen ihren Arbeitsplatz verlieren (Garea 2012).

Die öffentliche medizinische Grundversorgung ist ernsthaft bedroht und viele Krankenhäuser sind zur Privatisierung ausgeschrieben. Diese Maßnahmen haben dramatische Auswirkungen auf die verletzlichsten Bevölkerungsschichten, wie ältere Menschen, Jugendliche, Arbeitslose und MigrantenInnen (Europäisches Armutsnetzwerk 2013).

Seit dem EU-Beitritt hat Spanien eine Welle an Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen erfahren, weshalb viele Branchen – Finanzsektor, Energiesektor, Transportsektor – in privatem Eigentum stehen. Rund die Hälfte der spanischen Wasserversorgung wird bereits vom Privatsektor, in erster Linie durch die Unternehmen Agbar und FCC, kontrolliert (Ecologistas en Acción 2012). Seit Ausbruch der Krise werden neue Privatisierungspläne geschmiedet; darunter auch Vorschläge zur Privatisierung von 49% der Wasserversorgung von Madrid innerhalb von zwei Jahren, um zwischen 1 und 3,3 Mrd. Euro an Erlösen zu erzielen. Darüber hinaus bestehen in Madrid umstrittene Pläne zur Privatisierung von sechs Krankenhäusern (Sevillano 2013).

»Bürgerwellen« (Mareas Ciudadanas)

Inspiziert durch die spanische Massenbewegung der Indignados wurden verschiedene Basiskollektive – bekannt als »Bürgerwellen« (Mareas Ciudadanas) – gegründet, um Widerstand gegen die Kürzungen und Privatisierungen von öffentlichen Dienstleistungen zu leisten (diese Initiativen tragen unterschiedliche Farben: blau gegen die Wasserprivatisierung, grün für Bildung, weiß für den Gesundheitsbereich und orange für Sozialdienstleistungen). Die Kollektive setzen sich aus selbst organisierten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zusammen, die gemeinsam mit den NutzerInnen der öffentlichen Dienstleistungen die führenden Akteure im Kampf gegen Privatisierungen waren und Rollen einnehmen, die traditionell von Gewerkschaften besetzt waren (Marea Ciudadana 2013).

Bisher konnten einige Siege errungen werden. In Madrid hätte die Privatisierung der sechs Krankenhäuser mehr als 1,2 Mio. EinwohnerInnen und 5.000 ArbeitnehmerInnen betroffen; doch der Privatisierungsprozess wurde gestoppt (El País 2013c). Erstmals haben sich Berufsvereinigungen und Gewerkschaften im Gesundheitsbereich gegen Privatisierungen zusammengeschlossen, um die »Qualität der Behandlung« (Sevillano 2013) zu wahren.

Im Februar 2013 hat die Regionalregierung von Madrid verkündet, dass die Wasserversorgung »im Augenblick« (El País 2013a) aufgrund der schwachen Marktlage nicht privatisiert wird. Eine aus Basisinitiativen bestehende politische Plattform organisierte ein Referendum über die Privatisierung der Wasserversorgung, an dem 167.000 Menschen teilnahmen: 99% stimmten für den Verbleib der Wasserversorgungsunternehmen in öffentlichen Händen (Sevillano 2013).

Portugal

Im Frühjahr 2011 nahm die Troika Privatisierungen als zentrales Element des Umschuldungsprogrammes des Landes auf, um bis Ende 2013 5 Mrd. Euro einzunehmen (Europäische Kommission 2011). Die Privatisierungspläne erstrecken sich über den Transportsektor (der staatliche Flughafenbetreiber ANA Aeroportos de Portugal, die staatliche Fluggesellschaft TAP Portugal und die Güterverkehrssparte der staatlichen Eisenbahngesellschaft Comboios de Portugal [CP]), den Energiesektor (GALP, EDP, REN), den Post- und Telekommunikationssektor (CTT – Correios de Portugal) und den Versicherungssektor (Caixa Seguros).

Tatsächlich hat die portugiesische Regierung das Ziel von 5 Mrd. Euro an Verkaufserlösen um 1,7 Mrd. Euro übertroffen, indem Anteile an Energieversorgungsunternehmen und dem Flughafenbetreiber ANA veräußert wurden (Deutsche Bank 2013).

Nun sind die Postdienstleistungen, der Schienengüterverkehr, der Versicherungssektor, Wasser- und Abwasserunternehmen, die öffentlichen Busunternehmen in Lissabon und Porto und Häfen zur Privatisierung ausgeschlossen. Darüber hinaus steht – nach einem gescheiterten Privatisierungsversuch Anfang 2013 – die staatliche Fluglinie TAP Portugal erneut zum Verkauf. Diese weitreichenden Privatisierungsreformen übertreffen alle anderen Verkäufe von Staatseigentum in der restlichen Eurozone.

Proteste gegen Privatisierungen

ArbeitnehmerInnen haben gegen die Privatisierung von Wasser-, Transport- und Postdienstleistungen protestiert und gestreikt. Im März 2013 gingen Hunderttausende für den Rücktritt der Regierung und gegen die Troika auf die Straße und das bekannte Lied »Grândola, Vila Morena« war überall zu hören, das den Geist der Nelkenrevolution 1974 – die die Diktatur stürzte – beschwor.

Die portugiesische Bürgerinitiative *Água é de todos* (Das Wasser gehört allen) legte 40.000 Unterschriften gegen die Privatisierung der staatlichen Wasserversorgungsgesellschaft vor (Right2Water 2013). Darüber hinaus spielen portugiesische Basisinitiativen eine wichtige Rolle im Aufbau von europaweitem Protest gegen die Austerität. Am 1. Juni 2013 wurde der Aufruf für eine internationale Demonstration unter dem Motto »Gemeinsam gegen die Troika« Berichten zufolge in rund 100 Städten Europas unterstützt (El País 2013b).

Neue umstrittene Vorschläge zum Verkauf von öffentlichem Eigentum in Italien²

Im November 2013 kündigte der italienische Premierminister Enrico Letta als Teil des wirtschaftlichen Sanierungsplanes des Landes einen neuen Privatisierungsplan an, um die Staatsverschuldung von rund 130% des BIP zu senken. Im Dezember versprach Letta dem italienischen Parlament, dass weitere Privatisierungen vorgenommen werden, und betonte die Absicht, Anteile an der Poste Italiane SpA (der staatlichen italienischen Post), die auch über eine lukrative Bankensparte verfügt, zu verkaufen.

² Dieses Kapitel stützt sich größtenteils auf Beiträge von Tommaso Fattori, Gründungsmitglied der italienischen Wasserbewegung und einer der InitiatorInnen des erfolgreichen Referendums über Wasser und lokale öffentliche Dienstleistungen in Italien vom Juni 2011. Im Januar 2011 wurde Fattori zum Direktor von transform! Italien gewählt und koordiniert ein Forschungsprojekt zu Commons.

Der Privatisierungsplan umfasst den Verkauf von Anteilen an folgenden Unternehmen:

- 60% an SACE, ein Unternehmen, das italienische Handelsunternehmen mit Kreditversicherungen, Investitionsschutz, Sicherheiten und finanziellen Garantien unterstützt;
- 60% an Grandi Stazioni S.p.A.,³ die Betreibergesellschaft der 13 größten italienischen Bahnhöfe;
- 40% an ENAV, dem italienischen Flugsicherungsunternehmen;
- 40% an Fincantieri, eines der europa- und weltweit größten Schiffbauunternehmen;
- STMicroelectronics, dem italienisch-französischen Halbleiterriesen (an dem der italienische Staat noch rund 14% hält);
- 50% an CDP Reti, einer Holdinggesellschaft, die bereits die Mehrheitsanteile an der SNAM Rete Gas (dem führenden italienischen Erdgasversorgungsunternehmen mit einem landesweiten Netz von 32.000 km) hält und die bald auch die Mehrheitsbeteiligung an Terna (dem Eigentümer des italienischen Stromnetzes) halten soll;
- rund 3% an ENI, dem großen Erdöl- und Erdgaskonzern.

Auch gibt es Bestrebungen, das Verkehrsnetz in wichtigen Städten wie Genua, Mailand und Bologna zu privatisieren. 2012 hat der Bürgermeister von Florenz, Matteo Renzi, trotz Protesten von EinwohnerInnen und Beschäftigten das lokale öffentliche Transportunternehmen Ataf S.p.A privatisiert.

Wasserprivatisierung

Ein Bericht der Deutschen Bank vom Oktober 2011 stellt fest, dass durch den Verkauf von Staatseigentum in Italien 571 Mrd. Euro oder knapp 37% des BIP eingenommen werden könnten (Deutsche Bank 2011). Außerdem werden die OECD-Empfehlungen zur Privatisierung der Wasserversorgung darin als »sinnvoll« (ebd.) bezeichnet. Italienische BürgerInnen sind anderer Meinung. Bei einer Wahlbeteiligung von 57% stimmten bei einem Referendum im Juni 2011 96% (26 Millionen Menschen) gegen Gesetze zur Privatisierung der Wasserversorgung und anderer lokaler öffentlicher Unternehmen.

Dennoch scheinen die EU-Kommission und die EZB derart ideologisch getrieben zu sein, dass dieser Volksentscheid ignoriert und zunächst weiterhin an der Privatisierung der Wasserversorgung festgehalten wurde. Nur

³ 40% der Grandi Stazioni S.p.A wurden bereits privatisiert. Nun verkauft die italienische Regierung die verbleibenden 60%. Nach dem bevorstehenden Verkauf wird das Unternehmen zur Gänze in Privateigentum stehen.

zwei Monate nachdem das Referendum die Privatisierung der Wasserversorgung und anderer lokaler öffentlicher Dienstleistungen unmissverständlich ablehnte, forderte eine geleakte Mitteilung der EZB unter Mario Draghi vom 5. August 2011 die scheidende Regierung Berlusconi explizit auf, »eine umfassende, radikale und glaubwürdige Reformstrategie einschließlich der vollkommenen Liberalisierung der lokalen öffentlichen Dienstleistungen [einzuleiten]. Dies sollte insbesondere für das Angebot von lokalen Dienstleistungen durch großflächige Privatisierungen gelten.« (Il Sole 24 Ore 2011).

Nach massivem öffentlichen Druck stellte das italienische Verfassungsgericht im Juli 2012 fest, dass erneute rechtliche Vorstöße zur Privatisierung von lokalen öffentlichen Dienstleistungen verfassungswidrig sind. Die Entscheidung vereitelte auch spätere Gesetzesänderungen der Regierung, die Privatisierungen hätten ermöglichen sollen (Fattori 2011, Council of Canadians 2012).⁴ Landesweite Erfolge wurden durch erfolgreichen Widerstand gegen Wasserprivatisierungen auf kommunaler Ebene bekräftigt. Die Stadt Rom hält 51% an dem öffentlichen Unternehmen Acea (Wasser- und Energieversorgung). Der frühere Bürgermeister von Rom, Giovanni Alemanno, versuchte öffentliche Anteile zu verkaufen und die Anteile der Stadt Rom auf 30% zu reduzieren. Glücklicherweise konnten soziale Bewegungen und die EinwohnerInnen von Rom diesen Versuch im Jahr 2012 stoppen. Darüber hinaus engagieren sie sich für die gänzliche Re-Kommunalisierung von Acea und zahlreichen weiteren Public-Private-Aktiengesellschaften der italienischen Wasserversorgung (Fattori 2014).

4. Schlussfolgerung

In den Krisenländern der Eurozone schreiten die umstrittenen Privatisierungsprozesse öffentlicher Dienstleistungen – mit Ausnahme von Portugal, das die Ziele sogar übertrifft – schleppend voran. Die Krisenländer stehen an einem Scheideweg. Sie können unpopuläre Privatisierungen umsetzen oder sie können sich diesen von der Troika bestimmten Bedingungen widersetzen. Diese Entscheidungen werden bestimmen, ob die betroffenen BürgerInnen

⁴ Dazu ist anzumerken, dass das Referendum die Verpflichtung zur Privatisierung von lokalen öffentlichen Dienstleistungsunternehmen verhindert hat. Gemeinden können aber nach wie vor auf Privatisierungen setzen, um auf den Druck von Austeritätsmaßnahmen und Budgetkürzungen zu reagieren, oder aus ideologisch motivierten Überlegungen.

in den kommenden Jahren einen erschwinglichen und zuverlässigen Zugang zu Gesundheit, Energie, Transport und auch zu Wasser haben werden.

Übersetzung aus dem Englischen von Lukas Neißl

Literatur

- 38 Degrees (2013): Stop the NHS Privatisation Plot. <https://secure.38degrees.org.uk/page/s/nhs-section-75#petition>, 11.11.2013.
- Batini, Nicoletta/Callegari, Giovanni/Melina, Giovanni (2012): Successful Austerity in the United States, Europe and Japan (IMF Working Paper 12/190). www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12190.pdf
- BBC (2013): 300,000 Irish people emigrate in four years. www.bbc.co.uk/news/uk-northern-ireland-22461030
- Benoit, Angelina/Sills, Ben (2012): Spanish Bonds Fall Even as Rajoy Unveils More Budget Cuts. www.bloomberg.com/news/2012-04-09/spain-confronts-crisis-threat-as-rajoy-seeks-deficit-cuts.html
- Buck, Tobias (2013): IMF forecasts alarming Spain unemployment outlook, in: Financial Times, 2.8.2013. www.ft.com/intl/cms/s/0/0d91deb8-fb6c-11e2-8650-00144feabdc0.html#axzz2rcZLDNmG
- Cavero, Teresa/Poinasamy, Krisnah (2013): A Cautionary Tale: The true cost of austerity and inequality in Europe. www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp174-cautionary-tale-austerity-inequality-europe-120913-en_1.pdf
- Council of Canadians (2012): WIN! Italian Constitutional Court blocks water privatization. canadians.org/blog/?p=16176
- Corporate Europe Observatory (2012): Brief von Gabriele Giudice, Europäische Kommission, Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen (ECFIN), Abteilungsleiterin der Dienststelle für Griechenland (ECFIN.DDG1.G.3) an Frau Zanzanani. corporateeurope.org/sites/default/files/reply_to_mrs_zanzanani.pdf
- DESA (2012): World Economic Situation and Prospects 2012, Update as of mid-2012. http://un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_archive/2012wespupdate.pdf
- Deutsche Bank (2011): Erlöse, Wettbewerb, Wachstum: Möglichkeiten der Privatisierung im Eurogebiet (EU-Monitor 87). www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000279744/Erl%C3%B6se%2C+Wettbewerb%2C+Wachstum%3A+M%C3%B6glichkeiten+der+Privatisierung+im+Eurogebiet.pdf
- Deutsche Bank (2013): Privatisierung im Eurogebiet: Unterschiedlicher Umgang mit Staatsbesitz. www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000317220/Privatisierung+im+Eurogebiet%3A+Un

- terschiedlicher+Umgang+mit+Staatsbesitz.pdf
- Draghi, Mario (2012): Introductory statement to the press conference (Frankfurt am Main, 8.3.2012). www.ecb.int/press/pressconf/2012/html/is120308.en.html
- Ecologistas en Acción (2012): La privatización del agua en España. www.ecologistasenaccion.org/article22703.html
- Economist (2012): Spanish Banks: Bail-out tapas, in: *The Economist*, 28.11.2012. www.economist.com/blogs/schumpeter/2012/11/spanish-banks
- El País (2013a): El Gobierno de Madrid dice que «ahora» no va a privatizar el Canal de Isabel II, in: *El País*, 27.2.2013. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/02/27/madrid/1361967165_602980.html
- El País (2013b): Miles de manifestantes en Madrid contra los recortes impuestos por la troika, in: *El País*, 1.6.2013. http://economia.elpais.com/economia/2013/06/01/agencias/1370112590_180299.html
- El País (2013c): El Tribunal Superior detiene la privatización sanitaria de Madrid, in: *El País*, 11.9.2013. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/09/11/madrid/1378901142_037649.html
- Ertel, Manfred (2011): Desperate Bid to Cut Deficit: Greek Privatization Plan Faces Massive Domestic Resistance, in: *Der Spiegel*, 7.6.11. www.spiegel.de/international/europe/desperate-bid-to-cut-deficit-greek-privatization-plan-faces-massive-domestic-resistance-a-767199.html
- Europäisches Armutsnetzwerk (2013): Widening the Gap: EAPN Assessment of the National Reform Programmes 2013. www.eapn.eu/images/stories/docs/NRPs/2013-EAPN-NRP-Report.pdf
- Europäische Kommission (2011): The Economic Adjustment Programme for Portugal (Occasional Paper 79). http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp79_en.pdf
- Europäische Kommission (2012a): Neue Krisenmanagement-Maßnahmen zur Vermeidung künftiger Bankenrettungen. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-570_de.htm
- Europäische Kommission (2013a): Economic Adjustment Programme for Ireland: Autumn 2012 Review (Occasional Paper 127). http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp127_en.pdf
- Europäische Kommission (2013b): The Second Economic Adjustment Programme for Greece: Third Review – July 2013 (Occasional Papers 159). http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp159_en.pdf
- Europäische Kommission (2013c): Social Investment Package: Key facts and figures. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=de&moreDocuments=yes>
- Europäische Kommission (2013d): Financial assistance for the recapitalisation of financial institutions in Spain. http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/spain/index_en.htm, 12.11.2013.

- Europäische Kommission (2013e): Economic Adjustment Programme for Ireland: Autumn 2013 Review (Occasional Paper 167). http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp167_en.pdf
- Eurostat (2012): Armutsgefährdung und soziale Ausgrenzung in der EU27. http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-12-171_de.htm
- Fairchild, Caroline (2013): Joseph Stiglitz: »There Is No Instance« Of A Large Economy Growing Through Austerity, in: Huffington Post, 4.10.2013. www.huffingtonpost.com/2013/04/10/joseph-stiglitz-austerity_n_3048330.html
- Fattori, Tommaso (2011): Fluid Democracy: The Italian Water Revolution. <http://transform-network.net/journal/issue-092011/news/detail/Journal/fluid-democracy-the-italian-water-revolution.html>
- Fattori, Tommaso (2014): Persönliche Korrespondenz vom 8.1.2014.
- Garea, Fernando (2012): El PP ratifica sin apoyos en el Congreso el mayor recorte al Estado de bienestar, in: El País, 17.5.12. http://politica.elpais.com/politica/2012/05/17/actualidad/1337245957_222091.html
- George, Susan (1999): A Short History of Neo-liberalism. www.globalexchange.org/resources/econ101/neoliberalismhist
- Griechisches Finanzministerium (2012): Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the Euro-Area Member States and the Hellenic Republic. www.minfin.gr/content-api/f/binaryChannel/minfin/datastore/d1/d9/7c/d1d97cb60bad8706a2cabbf83e5ae9fb7f3ab369/application/pdf/MOU+_+MEFP+13+march+2012%5B1%5D.pdf
- Hope, Kerin (2013): Greek privatisation chief predicts bonanza, in: Financial Times, 17.9.2012. www.ft.com/cms/s/0/b4f6b8e2-fa62-11e1-b775-00144feabdc0.html#axzz2k9w5oU90
- Il Sole 24 Ore (2011): Il testo della lettera della Bce al Governo italiano, in: Il Sole 24 Ore, 29.9.2011. www.ilssole24ore.com/art/notizie/2011-09-29/testo-lettera-governo-italiano-091227.shtml?uuid=Aad8ZT8D
- Krugman, Paul (2012): The Austerity Agenda, in: The New York Times, 31.5.2012. www.nytimes.com/2012/06/01/opinion/krugman-the-austerity-agenda.html
- Krugman, Paul (2013): How the Case for Austerity Has Crumbled, in: New York Review of Books 60 (10). www.nybooks.com/articles/archives/2013/jun/06/how-case-austerity-has-crumbled/?pagination=false
- Mackintosh, James (2013): Ireland: poster child for austerity, in: Financial Times, 4.3.2013. <http://blogs.ft.com/ft-long-short/2013/03/04/ireland-poster-child-for-austerity/>
- Mallet, Victor (2012): Alarm sounds over Spain's rising public debt, in: Financial Times, 8.3.2012. www.ft.com/cms/s/0/2c02be0c-6870-11e1-b803-00144feabdc0.html#axzz2k9w5oU90
- Marea Ciudadana (2013): <http://mareaciudadana.blogspot.co.uk>, 11.11.2013.
- National Health Service (2013): The National Health Service (Procurement, Patient Choice and Competition) Regulations 2013. www.legislation.gov.uk/

- uksi/2013/257/pdfs/uksi_20130257_en.pdf
- Netzwerk Steuergerechtigkeit (2012): Estimating the Price of Offshore. www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=148, 1.11.2013.
- Nollert, Michael/Fielder, Nicola (2000): Lobbying for a Europe of big business: the European Roundtable of Industrialists, in: Bornschiefer, Volker (Hrsg.), *State-building in Europe: The Revitalization of Western European Integration*. Cambridge, S. 187-209.
- Peeroo, Aleksandra (2013): Privatisation in times of economic crisis: Shalt thou covet thy people's water? www.globalwaterforum.org/2013/02/04/privatisation-in-times-of-economic-crisis-shalt-thou-covet-thy-peoples-water/
- Plimmer, Gill (2013): »Arms race« over £5bn in NHS work, in: *Financial Times*, 29.7.2013. www.ft.com/cms/s/0/6424b29e-f60a-11e2-a55d-00144feabdc0.html#axzz2j1BNZaqC
- Public and Commercial Services Union (2013): The truth about privatisation. www.pcs.org.uk/en/news_and_events/facts-about-civil-and-public-services/the-truth-about-privatisation.cfm, 1.11.2013.
- Public Service Europe (2013): Barroso: EU states must sacrifice »sovereignty for influence«. www.publicserviceeurope.com/article/2903/barroso-eu-states-must-sacrifice-sovereignty-for-influence, 3.1.2013.
- Right2Water (2013): Portuguese citizens initiative against water privatisation collects 40.000 signatures! www.right2water.eu/news/portuguese-citizens-initiative-against-water-privatisation-collects-40000-signatures, 29.11.2013.
- Rotes Kreuz (2013): Think Differently: Humanitarian impacts of the economic crisis in Europe. www.ifrc.org/PageFiles/134339/1260300-Economic%20crisis%20Report_EN_LR.pdf
- RTE (2013a): Bord Gáis Energy to be sold to consortium led by Centrica for € 1.12 billion. www.rte.ie/news/business/2013/12/12/492512-bord-gais-energy/
- RTE (2013b): Survey shows 300,000 people have emigrated from Ireland in past four years. www.rte.ie/news/2013/05/09/391211-emigration-report/
- Save Our Forests (2013): Dáil debate on proposed sale of forest harvesting rights – TD says sale of Coillte harvesting rights now »most unlikely«. www.save-ourforests.ie/NewsDetails/13
- Save Greek Water (2013): Galatsi Municipality adopts also resolution against water privatization. www.savegreekwater.org/?p=2087, 11.11.2013.
- Sevillano, Elena (2012): 167.000 personas votan en la consulta popular sobre el Canal de Isabel II, in: *El País*, 05.03.2012. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/03/05/madrid/1330953021_434239.html
- Sevillano, Elena (2013): Los médicos firman una nueva carta de rechazo a la privatización sanitaria, in: *El País*, 29.10.2013. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/10/29/madrid/1383078636_736947.html
- Siddique, Haroon (2013): Poll shows growing disaffection over private health-care providers, in: *The Guardian*, 29.11.2013. www.theguardian.com/socie

- ty/2013/nov/29/poll-public-disaffection-private-healthcare-nhs
- Spiegel, Peter (2012): Greek debt nightmare laid bare, in: Financial Times, 21.2.2012. www.ft.com/cms/s/0/b5909e86-5c0f-11e1-841c-00144feabdc0.html#axzz2N7zo74VX
- Stacey, Kiran (2013): NHS privatisation »within health bill«, in: Financial Times, 17.4.2013. www.ft.com/cms/s/0/3bdd3b3e-a77d-11e2-9fbe-00144feabdc0.html#axzz2j1BNZaqC
- Steen, Michael (2013): Eurozone fails to cheer recovery, in: Financial Times, 10.10.2013. www.ft.com/cms/s/0/6e56cd8a-2c36-11e3-8b20-00144feab7de.html?siteedition=uk&siteedition=uk#axzz2iXcAQBS9
- Transnational Institute/Corporate Europe Observatory (2007): Reclaiming Public Water: Achievements, Struggles and Visions from Around the World. www.tni.org/tnibook/reclaiming-public-water-2
- Warner, Mildred E. (2011): Water Privatization Does Not Yield Cost Savings. www.tni.org/article/water-privatization-does-not-yield-cost-savings
- Wearden, Graeme/Elliott, Larry (2013): Angela Merkel tells Davos austerity must continue, in: The Guardian, 24.1.2013. www.theguardian.com/world/2013/jan/24/angela-merkel-davos-austerity-continue

Markus Krajewski

»GATS plus«: Öffentliche Dienstleistungen in Freihandels- und Investitionsabkommen der Europäischen Union¹

1. Hintergrund

Die Auswirkungen internationaler Handelsabkommen auf öffentliche Dienstleistungen sind seit mehreren Jahren Gegenstand intensiver Diskussionen in Wissenschaft und Politik. Verpflichtungen aus internationalen Handelsabkommen beschränken grundsätzlich die Auswahl staatlicher Handlungsoptionen für die Organisation und Erbringung von für das Gemeinwohl essenziellen Dienstleistungen, wie zum Beispiel Kommunikationsnetzwerke, Energie- und Wasserversorgung, Bildungswesen, Gesundheit und Sozialleistungen (Daseinsvorsorge) (siehe Werner Raza in diesem Band). Wegen ihrer Fokussierung auf Marktöffnung und Wettbewerb entfalten die Liberalisierungsverpflichtungen in Handelsabkommen Druck auf nationale politische Entscheidungsträger, nur noch diesen Abkommen entsprechende Maßnahmen in Erwägung zu ziehen (»regulatory chill effect«), und binden die Regierungen an den gegenwärtigen Grad der Liberalisierung, wodurch das Überprüfen und Überdenken der Liberalisierungsmaßnahmen erschwert wird (»lock in effect«).

Der Schwerpunkt der Debatte über öffentliche Dienstleistungen auf europäischer Ebene lag bisher auf dem Recht des EU-Binnenmarktes, insbesondere dem Beihilfen- und Vergaberecht. Wenn außereuropäische Aspekte überhaupt behandelt wurden, dann bezogen sich die einschlägigen Diskurse meistens auf die Frage, wie öffentliche Dienstleistungen durch Bestimmungen des Allgemeinen Übereinkommens über den Dienstleistungsverkehr (General Agreement on Trade in Services, GATS) beschränkt und begrenzt werden. Die Auswirkungen bilateraler und regionaler Handels- und Investitionsabkommen der EU auf öffentliche Dienstleistungen wurden bisher noch kaum analysiert und diskutiert. Diese Abkommen enthalten Vorschriften über öffentliche Dienstleistungen, die teilweise mit GATS-Vorschriften vergleich-

¹ Der Beitrag beruht auf einer Studie, die im Auftrag der European Public Service Union (EPSU) und der Arbeiterkammer Wien erstellt wurde (Krajewski 2011). Für die Übersetzung danke ich Judith Schacherreiter.

bar sind, teilweise aber auch davon abweichen. In manchen Fällen gewähren sie hinsichtlich der Erbringung von Dienstleistungen im allgemeinen Interesse eine größere rechtliche Flexibilität, andere Abkommen hingegen sind strenger. Hinzu kommen neue Aspekte, die vor allem in den EU-Freihandelsabkommen der »neuen Generation« zu finden sind. Dazu gehört auch die Frage der Strukturierung spezifischer Zugeständnisse in den Handelsabkommen (etwa der Ansatz der »Negativliste« oder »Positivliste«) sowie die Tatsache, dass zunehmend Kapitel über den Investitionsschutz in bilaterale Handelsabkommen aufgenommen werden.

Die EU-Kommission schien das Konfliktpotenzial der Auswirkungen von Freihandelsabkommen auf öffentliche Dienstleistungen erkannt zu haben, als sie im Februar 2011 ein »Reflexionspapier über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in bilateralen Freihandelsabkommen« (im Folgenden: »Reflexionspapier«, Europäische Kommission 2011a) und im Oktober 2011 ein Papier mit dem Titel »Commission Proposal for the Modernisation of the Treatment of Public Services in EU Trade Agreements« (im Folgenden: Oktobervorschlag, Europäische Kommission 2011b) veröffentlichte. Auch wenn diese Dokumente keine offiziellen handelspolitischen Erklärungen enthalten, zeigen sie, dass das Verhältnis zwischen öffentlichen Dienstleistungen und Freihandelsabkommen kontrovers und hochaktuell ist.

Die Auswirkungen der Handels- und Investitionsabkommen der EU auf Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ist auch im Kontext des allgemeinen rechtlichen und politischen Rahmens der auswärtigen Beziehungen der EU relevant. Die Gründungsverträge der EU begründen eine wertorientierte Außenpolitik. Artikel 21 EUV (Vertrag über die Europäische Union) erklärt, dass sich die EU »bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten [lässt], die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren«. Zu diesen Grundsätzen gehören auch die Prinzipien der Gleichheit und der Solidarität. Artikel 207 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) erklärt, dass die gemeinsame Handelspolitik im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union gestaltet wird. Es lässt sich daher argumentieren, dass zu jenen Grundsätzen, auf die sich Artikel 21 EUV bezieht, auch die konstitutionellen Werte der EU gehören. In ihrem handelspolitischen Strategiepapier »Das Globale Europa« aus dem Jahr 2006 schien die Kommission diese Ansicht zu teilen, als sie erklärte: »Wenn wir zuhause Kohäsion und soziale Gerechtigkeit anstreben, sollten wir im Übrigen auch versuchen, unsere Werte, und dazu zählen auch unsere Sozial- und Umweltstandards und die kulturelle Vielfalt, weltweit zu befördern.« (Europäische Kommission 2006)

Der besonderen Bedeutung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse Rechnung zu tragen, ist ein gemeinsamer konstitutioneller Wert der EU und ihrer Mitgliedstaaten; dies wird schon in Artikel 14 AEUV festgehalten und durch das Protokoll Nr. 26 über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bestätigt. Die besondere Bedeutung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse stellt daher ein Prinzip und einen Wert dar, der von der EU bei ihren außenpolitischen Handlungen und insbesondere bei den Verhandlungen von Handelsabkommen zu berücksichtigen ist. In dieser Hinsicht ist bemerkenswert, dass die Verhandlungsrichtlinien des Rats für ein plurilaterales Dienstleistungshandelsabkommen (Trade in Services Agreement, TiSA) erstmals Handelsverhandlungen mit dem Protokoll Nr. 26 in Verbindung bringt. So halten die Richtlinien Folgendes fest: »Die hohe Qualität der öffentlichen Versorgungsunternehmen der EU sollten im Einklang mit dem AEUV, insbesondere dem Protokoll Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse, und unter Berücksichtigung der Verpflichtungen der EU in diesem Bereich, einschließlich des GATS, erhalten werden.« Der gleiche Wortlaut findet sich im Verhandlungsmandat zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen der EU und den USA (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP). Hierin zeigt sich nicht nur das Konfliktpotenzial der Auswirkungen von Handelsabkommen auf öffentliche Dienstleistungen, sondern auch der besondere Wert der Dienstleistungen im allgemeinen Interesse, der in den Verhandlungen der EU über Handelsabkommen respektiert werden soll.

Vor diesem Hintergrund analysiert dieses Kapitel die verschiedenen Elemente, mit denen in Freihandelsabkommen regulatorische Spielräume für die Erbringung, Finanzierung und Organisation öffentlicher Dienstleistungen aufrechterhalten werden können. Der Beitrag konzentriert sich auf von der EU unterzeichnete Abkommen und Abkommensentwürfe, die derzeit verhandelt werden. Er unterstreicht das Konfliktpotenzial zwischen öffentlichen Dienstleistungen und Handels- und Investitionsabkommen, entwickelt einen Beurteilungsrahmen, mit dem die Auswirkungen von Ausnahmeklauseln für öffentliche Dienstleistungen analysiert werden können, und schlägt mögliche Reformen vor.

2. Überblick über Abkommen und Verhandlungen

Die EU ist Vertragspartnerin zahlreicher bilateraler Freihandels- und Investitionsabkommen und verhandelt derzeit über weitere Abkommen. Die bestehenden bilateralen Freihandelsabkommen lassen sich in zwei Generationen

unterteilen. Die erste Generation dieser Abkommen basiert auf dem WTO-Modell. Sie enthalten nur Kapitel zum Dienstleistungsverkehr und folgen dem GATS-Ansatz. Beispiele sind das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EG und Mexiko aus dem Jahre 1997 sowie das Assoziationsabkommen zwischen der EG und Chile von 2002.

Die neue Generation von Freihandelsabkommen enthält Kapitel zu Dienstleistungen und Investitionen (Niederlassung), aber keine Investitionsschutzbestimmungen. Daneben finden sich sektorspezifische regulatorische Rahmenvorschriften, Vorgaben zu öffentlicher Beschaffung und wettbewerbsrechtliche Bestimmungen, die deutlich über die im GATS zu findenden Disziplinen hinausgehen (»GATS plus«-Abkommen). Das erste Abkommen dieser Art ist das Abkommen zwischen der EU und Korea, das seit 2011 in Kraft ist. Weitere EU-Abkommen der neuen Generation bestehen mit Kolumbien und Peru sowie Zentralamerika (Honduras, Nicaragua und Panama). Die letztgenannten Abkommen wurden im Jahr 2012 unterzeichnet und sind seit 2013 provisorisch anzuwenden.

Zukünftig wird eine dritte Generation von Freihandelsabkommen der EU bestehen. Diese werden neben der Dienstleistungsliberalisierung auch ein umfassendes Investitionsschutzkapitel enthalten. In diesem Sinne verhandelt die EU derzeit mit Indien (seit 2007), Malaysia (seit 2010), Vietnam (seit 2012), Thailand (seit 2013), Japan (seit 2013) und Marokko (seit 2013). Die Verhandlungen über handelspolitische Aspekte eines Abkommens mit Singapur wurden 2012 abgeschlossen, über Investitionsschutz wird jedoch weiterverhandelt.

Seit 2009 verhandeln zudem die EU und Kanada ein umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA). Nach offiziellen Angaben wurden diese Verhandlungen am 18. Oktober 2013 abgeschlossen. Allerdings wurde noch kein Entwurf des Abkommens veröffentlicht. Im Juli 2013 begann die EU Verhandlungen mit den USA über eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP).

Auf zwei weitere Entwicklungen sei in diesem Kontext hingewiesen. Die EU beteiligt sich an den Verhandlungen über ein plurilaterales Abkommen über den freien Dienstleistungsverkehr (TiSA). Dieses Abkommen basiert auf dem GATS und zielt auf weitere Liberalisierungsverpflichtungen der beteiligten WTO-Mitglieder ab. Es ist umstritten, ob und wie es in den WTO-Rahmen integriert werden kann. Schließlich sei erwähnt, dass die EU auch begonnen hat, Verhandlungen über reine bilaterale Investitionsschutzabkommen zu führen. So erteilte der Rat im Oktober 2013 das Mandat für ein bilaterales Investitionsschutzabkommen mit China.

3. Konfliktpotenzial zwischen Handelsabkommen und öffentlichen Dienstleistungen

Der potenzielle Konflikt zwischen internationalen Handelsabkommen und der Erbringung, Finanzierung und Organisation öffentlicher Dienstleistungen hängt von den spezifischen Verpflichtungen des jeweiligen Handelsabkommens ab.

3.1 Marktzugang und Inländerbehandlung

Die Verpflichtung zu Marktzugang in Freihandelsabkommen verbietet eine Vielzahl mengenmäßiger und qualitativer Marktzugangsbeschränkungen, wenn diesbezüglich keine spezifischen Einschränkungen oder Ausnahmen vorgesehen sind. Dazu zählen öffentliche Monopole, ausschließliche Rechte, die privaten Leistungsanbietern gewährt wurden (so genannte Ausschließlichkeitsrechte) und wirtschaftliche Bedarfsprüfungen. Bedarfsprüfungen schränken die Anzahl der Dienstleistungserbringer auf Grundlage des Bedarfs ein, um ruinösen Wettbewerb zu verhindern, der die Sicherheit und Qualität der Dienstleistungen gefährden könnte.

Während das GATS und ältere Handelsabkommen wirtschaftliche Bedarfsprüfungen wie andere Marktzugangsbeschränkungen behandeln, enthalten einige neuere Verhandlungsvorschläge der EU-Freihandelsabkommen ein generelles Verbot derartiger Bedarfsprüfungen. Indem sie Monopole, Ausschließlichkeitsrechte und wirtschaftliche Bedarfsprüfungen verbieten, richten sich Marktzugangsverpflichtungen gegen traditionelle Instrumente der Erbringung und Regulierung von Dienstleistungen und setzen Regierungen unter Druck, die derartige Maßnahmen aufrechterhalten oder einführen wollen. In der Folge sehen sich staatliche Stellen immer öfter veranlasst, die Erbringung der betroffenen Dienstleistungen im Rahmen eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens auf den effizientesten Bieter zu übertragen, was nicht zwingend auch zur höchsten Qualität der Dienstleistung führt. Der Grundsatz der Inländerbehandlung verlangt, dass ausländische Dienstleistungen und Leistungserbringer nicht schlechter als inländische Dienstleistungen und Leistungserbringer behandelt werden.

Diese Verpflichtung verbietet jede förmliche Diskriminierung zwischen ausländischen und inländischen Dienstleistungen und ihren Erbringern. Darüber hinaus sind auch faktische Diskriminierungen verboten. Der Grundsatz der Inländerbehandlung könnte daher dann mit der Erbringung und Regulierung von Dienstleistungen in Konflikt geraten, wenn die zuständigen Entscheidungsträger lokale oder regionale Dienstleistungsanbieter bevorzugen, um sicherzustellen, dass die Dienstleistungen »auf eine den Bedürf-

nissen der Nutzer so gut wie möglich entsprechende Weise zur Verfügung« gestellt werden (Artikel 1, Protokoll Nr. 26 über Dienste von Allgemeinem Interesse).

Diese Überlegungen zeigen, dass Verpflichtungen des Marktzugangs und der Inländerbehandlung der Einrichtung und Aufrechterhaltung eines spezifischen Regelungsregimes für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen nicht grundsätzlich entgegenstehen, wohl aber die Verwendung spezifischer regulatorischer Instrumente beeinflussen, da bestimmte Formen der Erbringung und Organisation von Dienstleistungen gegen diese Verpflichtungen verstoßen können.

3.2 Der Positiv- und Negativlisten-Ansatz

Die Reichweite der Verpflichtung zu Marktzugang und Inländerbehandlung hängt in den meisten Abkommen von spezifischen Zugeständnissen bzw. entsprechenden Einschränkungen ab. Um die Auswirkungen von Handelsabkommen auf öffentliche Dienstleistungen zu beurteilen, ist daher die Struktur dieser spezifischen Zugeständnisse von entscheidender Bedeutung.

Basiert das Abkommen auf einem Positivlisten-Ansatz, wie z.B. das GATS, gelten Marktzugang und Inländerbehandlung nur für solche Sektoren, für die spezifische Verpflichtungen vorliegen, und auch hier nur vorbehaltlich bestimmter Beschränkungen und Bedingungen, die in den Listen der spezifischen Verpflichtungen festgelegt wurden. Beruht das Abkommen dagegen auf dem Negativlisten-Ansatz, wie z.B. das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (North American Free Trade Agreement, NAFTA), gelten Marktzugang und Inländerbehandlung grundsätzlich für alle Sektoren und Maßnahmen, mit Ausnahme der Maßnahmen, die in den Annexen des Abkommens ausdrücklich erwähnt und auf diese Weise von den Verpflichtungen ausgenommen wurden.

In beiden Fällen hängt der konkrete Geltungsbereich der Disziplinen letztlich von den spezifischen Verpflichtungen ab. Dennoch besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen den beiden Ansätzen (Stephenson 2002: 193): Ein Negativlisten-Ansatz bedeutet, dass die Kernverpflichtungen des Abkommens stets gelten, wenn nicht die Vertragsparteien bestehende oder potenzielle Maßnahmen, die diese allgemeinen Verpflichtungen verletzen könnten, explizit in die relevanten Annexe aufnehmen. Beim Positivlisten-Ansatz gelten Marktzugang und Inländerbehandlung nur für solche Sektoren, die »positiv« in eine Liste aufgenommen wurden, und nur im Rahmen der in derselben Liste angeführten Bedingungen. Die meisten bisherigen EU-Abkommen folgen dem Positivlisten-Ansatz. Die jüngeren Verhandlungen deuten jedoch einen Richtungswechsel an: Das Handelsabkommen zwischen

der EU und Kanada (CETA) folgt dem Negativlisten-Ansatz. Die Verhandlungen über das Abkommen über den freien Dienstleistungsverkehr (TiSA) basieren auf einem hybriden Ansatz, der eine Negativliste für die Inländerbehandlung sowie eine Positivliste für den Marktzugang vorsieht. Einen ähnlichen Ansatz scheint man auch für die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) in Erwägung zu ziehen. In diesem Kontext ist daran zu erinnern, dass das Europäische Parlament in seiner Resolution über die Handelsbeziehungen zwischen der EU und Kanada vom 8. Juni 2011 festhielt, dass der Negativlisten-Ansatz des CETA als Ausnahme und nicht als Präzedenzfall für künftige Verhandlungen gelten soll.

Der Negativlisten-Ansatz unterscheidet häufig zwei Arten von Einschränkungen, die jeweils in einem Annex I und einem Annex II zu finden sind. In Annex I sind bereits bestehende Maßnahmen enthalten, die den Kernverpflichtungen nicht entsprechen. Die Länder können diese Maßnahmen aufrechterhalten und erneuern. Eine Änderung der Maßnahme ist jedoch nur insoweit zulässig, als dadurch die Abweichung der Maßnahme von der betroffenen Verpflichtung nicht vergrößert wird. Mit anderen Worten: Es ist unzulässig, Maßnahmen so zu ändern, dass diese anschließend weniger dem jeweiligen Abkommen entsprechen. Dieses Erfordernis führt zu einem sogenannten *ratchet effect* (»Sperrklinkeneffekt«), der künftige Liberalisierungsmaßnahmen auf Dauer festschreibt und eine verselbständigte Dynamik in Richtung Liberalisierung bewirkt. Ein Land, das eine spezifische Maßnahme in Annex I auflistet und diese Maßnahme später liberalisiert, kann die Maßnahme nicht mehr in ihrer ursprünglichen Form wiedereinführen. In Annex I angeführte Maßnahmen können somit nur in Richtung Liberalisierung geändert werden. Eine einmal eingeführte Marktöffnung kann nicht mehr rückgängig gemacht werden. Dieser Mechanismus ist für öffentliche Dienstleistungen bedeutsam, die in vielen EU-Mitgliedstaaten Gegenstand von Reformen waren, die teilweise auch Renationalisierungen oder Rekommunalisierungen umfassten und damit Liberalisierungen rückgängig gemacht haben.

Annex II ermöglicht es den Ländern, mit den Kernverpflichtungen nicht übereinstimmende Maßnahmen zu erlassen und aufrechtzuerhalten; er erfasst damit gegenwärtige und zukünftige Maßnahmen. Das bedeutet, dass ein politischer Entscheidungsspielraum nur für solche zukünftigen Regulierungen und Veränderungen des Status quo besteht, die in Annex II aufgeführt sind. Daher ist es auch bedeutsam, dass im Annex II der EU zu dem Abkommen mit Kanada eine Ausnahmeklausel für öffentliche Dienstleistungen, soweit sie als »public utilities« (zum Begriff siehe Abschnitt 4.1c) bezeichnet werden können, eingefügt wurde.

Während es sowohl auf Grundlage des Negativ- als auch des Positivlisten-Ansatzes möglich ist, bestimmte Maßnahmen aufrechtzuerhalten und Liberalisierungen auszuschließen, entfaltet der Negativlisten-Ansatz gleichwohl einen stärkeren Liberalisierungseffekt, weil alle Sektoren und Maßnahmen grundsätzlich den Kernverpflichtungen unterliegen, während eine Positivliste spezifische Verpflichtungen zur Liberalisierung erfordert. Der Wechsel von einer Positiv- zu einer Negativliste verlangt detaillierte und umsichtige Auflistungen, da jede nicht explizit angeführte Maßnahme unter die Liberalisierungsverpflichtung fällt (»list it or lose it«).

3.3 Disziplinen für innerstaatliche Regulierung, Subventionen und Beschaffungswesen

Die meisten Abkommen über den Dienstleistungsverkehr enthalten Bestimmungen über Disziplinen für innerstaatliche Regelungen, die sicherstellen sollen, dass diese Regulierungen keine unnötigen Handelshemmnisse darstellen und nicht belastender als notwendig sind, um die Qualität der Dienstleistungen sicherzustellen. Das GATS und viele andere Handelsabkommen enthalten ein multilaterales Verhandlungsmandat für die Entwicklung solcher Disziplinen, jedoch keine direkte Verpflichtung. Dagegen findet sich in anderen Abkommen eine Regel, wonach nationale Regelungen nicht belastender sein dürfen als nötig (so genannte Notwendigkeitstests, dazu auch Werner Raza in diesem Band). Disziplinen für innerstaatliche Regelungen sollen sicherstellen, dass innerstaatliche Regelungen wie Zulassungsvoraussetzungen und technische Standards nicht unnötig belastend sein, das heißt den Handel nicht über das erforderliche Maß hinaus beschränken dürfen. Diese Disziplinen können die regulatorische Autonomie von Regierungen empfindlich beschränken. Je nach ihrem jeweiligen Umfang und der Ausgestaltung der Überprüfung, ob eine Belastung nötig ist, können innerstaatliche Regelungen wie zum Beispiel Universaldienstverpflichtungen als unnötige Belastung qualifiziert werden.

Anders als beim Warenverkehr enthalten das GATS und die meisten anderen bilateralen Freihandelsabkommen kein spezifisches Regelungsregime über Subventionen im Dienstleistungssektor. Allerdings werden Subventionen von den Bestimmungen der Abkommen nicht grundsätzlich ausgenommen. Daher verbietet das Gebot der Inländerbehandlung auch die Diskriminierung zwischen ausländischen und nationalen Dienstleistungsanbietern bezüglich Subventionen. Viele Länder, auch die EU, haben daher allgemeine Ausnahmen für Subventionen in ihre Listen aufgenommen.

Die Bestimmungen über öffentliche Beschaffung (Vergaberecht) sind in Freihandelsabkommen oft in zwei Regelungsregimes unterteilt. Die öffent-

liche Auftragsvergabe ist typischerweise von den wichtigsten Disziplinen wie etwa der Meistbegünstigungsklausel, dem Marktzugang und der Inländerbehandlung ausgenommen. Allerdings gibt es spezielle Disziplinen für das öffentliche Beschaffungswesen: In der WTO gilt das plurilaterale Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Plurilateral Agreement on Government Procurement, GPA) in seiner im Jahr 2012 revidierten Fassung für Regierungen, Behörden und öffentliche Unternehmen, wie sie von jeder Vertragspartei in einem Annex zum GPA festgelegt sind. Die Disziplinen des Abkommens erfassen allgemeine Prinzipien wie Transparenz und ein Diskriminierungsverbot sowie detaillierte Ausschreibungsbedingungen für die vom Abkommen erfassten Beschaffungen. Der Geltungsbereich des GPA im Hinblick auf Dienstleistungen hängt davon ab, welche Dienstleistungssektoren jede Vertragspartei des Abkommens in den Annexen angeführt hat.

Die EU hat u.a. öffentliche Verkehrsleistungen, Finanzdienstleistungen und Telekommunikationsdienste sowie Abfall- und Abwasserbeseitigung und sonstige Entsorgungen den Disziplinen des GPA unterstellt. Die bilateralen Freihandelsabkommen der EU folgen diesem Ansatz: Die öffentliche Beschaffung ist von den Verpflichtungen des Kapitels über Dienstleistungen und Niederlassung tendenziell ausgenommen. Hingegen sind aber auch spezifische Kapitel über das öffentliche Beschaffungswesen enthalten, die Prinzipien des GPA übernehmen und anpassen.

3.4 Investitionsschutz

Wie bereits oben erwähnt, befassen sich die bestehenden EU-Handelsabkommen nicht mit dem Investitionsschutz. Allerdings bezieht die EU mittlerweile den Investitionsschutz in laufende Verhandlungen ein. Die Auswirkungen des Investitionsschutzes auf öffentliche Dienstleistungen unterscheiden sich von den Auswirkungen reiner Handelsabkommen. Auf der einen Seite zwingen die Kapitel über Investitionsschutz nicht zur Marktöffnung. Diese sind erst dann auf ausländische Investitionen anwendbar, wenn die Investition im Gastland getätigt wurde (»post establishment«). Allerdings können einige grundlegende Standards des Investitionsschutzes, wie zum Beispiel das Prinzip der gerechten und billigen Behandlung (»fair and equitable treatment«) oder die Verpflichtung zur Entschädigung von indirekten Enteignungen, den regulatorischen Spielraum für öffentliche Dienstleistungen einschränken.

So könnte eine Regelung, die ausländischen Investoren Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt, als Verletzung der gerechten und billigen Behandlung angesehen werden. Ebenso könnte das Festlegen einer Preisobergrenze als indirekte Enteignung bewertet werden, wenn sie den Wert einer auslän-

dischen Investition merklich reduziert. Es ist daher wichtig sicherzustellen, dass die Kapitel über den Investitionsschutz nicht das Recht auf Regulierung einschränken. Dies ist umso bedeutender, als Investitionsabkommen typischerweise keine Ausnahmeregelungen für öffentliche Dienstleistungen enthalten, wie etwa Artikel I:3 (b) GATS (siehe Abschnitt 4.1a).

Des Weiteren enthalten Kapitel über den Investitionsschutz regelmäßig einen Streitbeilegungsmechanismus für Rechtsstreitigkeiten zwischen dem Investor und dem Staat. Diese Mechanismen geben privaten Investoren die Möglichkeit, eine staatliche Maßnahme vor einem internationalen Ad-hoc-Schiedsgericht zu bekämpfen, ohne zuvor den innerstaatlichen Rechtsweg zu beschreiten. Dieses bemerkenswerte Element internationaler Investitionsabkommen ist der Grund für die dynamische Entwicklung des internationalen Investitionsrechts. Zahlreiche bereits entschiedene Investor-Staat-Streitfälle bezogen sich auf öffentliche Dienstleistungen, insbesondere die Wasser- und Energieversorgung. So wurden vor einigen Jahren mehrere Streitverfahren gegen Argentinien und Tansania angestrengt, nachdem die zuvor erfolgten Privatisierungen der Wasserversorgung wieder rückgängig gemacht und die dem privaten ausländischen Investor übertragenen Konzessionen zurückgenommen wurden.

4. Bewertung der Ausnahmeklauseln für öffentliche Dienstleistungen in Freihandelsabkommen

Um die potenziellen Konflikte zwischen öffentlichen Dienstleistungen und Freihandelsabkommen zu reduzieren oder ganz auszuschließen, enthalten die meisten Handelsabkommen Ausnahmeklauseln, die öffentliche Dienstleistungen oder bestimmte Aspekte ihrer Erbringung, Finanzierung und Regulierung von allen oder manchen ihrer Disziplinen ausnehmen. Hierbei handelt es sich um typische Instrumente in Handelsabkommen. Sie gelten nicht für Investitionsabkommen und -kapitel.

Der Anwendungsbereich von Ausnahmeklauseln in Handelsabkommen und ihr Beitrag zum Schutz öffentlicher Dienstleistungen lässt sich in einem Beurteilungsrahmen analysieren, der auf zwei Faktoren beruht (so auch Arena 2011: 495). Der erste Faktor betrifft den inhaltlichen Anwendungsbereich der Klausel, der zweite das Schutzniveau. Um den inhaltlichen Anwendungsbereich zu bestimmen, ist festzustellen, welche Tätigkeiten und Dienstleistungen erfasst werden. Das Schutzniveau betrifft die Frage, welche Verpflichtungen des Handelsabkommens von der Klausel erfasst werden und ob sie die öffentlichen Dienstleistungen von allen oder nur

von bestimmten Teilen der Verpflichtungen ausnimmt (siehe dazu auch das Schaubild unter 4.3, S. 150).

4.1 Inhaltlicher Anwendungsbereich

a) Funktionale Definitionen: hoheitliche oder öffentliche Gewalt

Traditionell werden von Handelsabkommen solche Tätigkeiten ausgenommen, die mit der Ausübung hoheitlicher oder öffentlicher Gewalt verbunden sind. Die bekanntesten Beispiele einer solchen Ausnahmeklausel sind Art. I:3 (b) und (c) GATS. Diese Vorschriften sehen vor, dass das Abkommen nicht auf solche Dienstleistungen anzuwenden ist, »die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden,« worunter all jene Dienstleistungen zu verstehen sind, die »weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht« werden. Ähnliche Bestimmungen finden sich in vielen von der EU abgeschlossenen Freihandelsabkommen.

Eine zweite – weniger übliche – Art der Ausnahmeklausel ist dieser bekanntesten Klausel ähnlich, definiert aber nicht zusätzlich, was unter einer »in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbrachten Dienstleistung« zu verstehen ist. Sie wurde in älteren Freihandelsabkommen der EU verwendet. So sieht z.B. das Abkommen zwischen der EG und Chile aus dem Jahr 2002 vor, dass »die Bestimmungen dieses Titels [...] nicht für Tätigkeiten im Gebiet einer Vertragspartei [gelten], die dauernd oder zeitweise mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse verbunden sind«.

Beide Klauseltypen enthalten eine funktionale Beschreibung der öffentlichen Dienstleistungen. Sie beziehen sich auf eine spezifische hoheitliche Aufgabe (Ausübung öffentlicher Gewalt) und legen nicht fest, welcher Sektor von der Ausnahmeklausel erfasst werden soll. Üblicherweise werden Tätigkeiten wie die öffentliche Verwaltung, die Justizverwaltung, der Strafvollzug sowie polizeiliche und militärische Aktivitäten unter dem Begriff der »Ausübung hoheitlicher Gewalt« verstanden. Es ist jedoch auch denkbar, dass auch andere Tätigkeiten hiervon erfasst werden, insbesondere, wenn sie nur vom Staat ausgeübt werden (öffentliche Bildung, staatliche Eisenbahngesellschaften, staatliche Arbeitsvermittlung).

Die Mehrdeutigkeit des Konzepts der »hoheitlichen Gewalt« mag der Grund dafür gewesen sein, warum der Begriff im GATS näher definiert wird (eine Dienstleistung, die »weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht wird«). Die Formulierungen »zu kommerziellen Zwecken« oder »im Wettbewerb« führen dazu, dass Dienstleistungen, die in einem marktähnlichen Umfeld

oder in einem stark regulierten Markt erbracht werden, nicht unter die Ausnahme Klausel fallen (Adlung 2006; Leroux 2006; Krajewski 2003).

In der Fachliteratur und Handelspraxis scheint sich zunehmend ein Konsens herauszubilden, wonach der funktionelle Zugang, der sich auf hoheitliche oder öffentliche Gewalt bezieht – ob mit oder ohne zusätzliche Definition – nur jene staatlichen Aktivitäten umfasst, die den Kern staatlicher Souveränität bilden. Das bedeutet, dass die meisten öffentlichen Dienstleistungen, inklusive Sozial- und Gesundheitswesen, Bildung sowie netzgestützte Dienstleistungen und Universaldienstleistungen wie Post- oder Telekommunikationsleistungen von der Ausnahme Klausel nicht erfasst werden.

b) Sektorbasierte Kategorisierung

Ein zweiter, wenn auch weniger üblicher Ansatz, um Ausnahmen für öffentliche Dienstleistungen zu formulieren, basiert auf sektoralen Kategorisierungen. So sieht etwa Art. 1203: 3 NAFTA vor, dass »nichts in diesem Kapitel so auszulegen ist, dass: [...] (b) ein Vertragspartner daran gehindert wird, eine Dienstleistung oder Funktion wie etwa Rechtsdurchsetzung, Strafvollzug, Einkommenssicherheit und -versicherung, soziale Wohlfahrt, öffentliches Bildungswesen, öffentliche Ausbildungseinrichtungen, Gesundheit und Kinderbetreuung in einer diesem Kapitel nicht entsprechenden Art wahrzunehmen«. In ähnlicher Weise verwendete Kanada in seinen NAFTA-Vorbehalten die folgende Formulierung: »Kanada behält sich das Recht vor, Maßnahmen einzuführen und aufrechtzuerhalten, die sich auf die Wahrnehmung der öffentlichen Rechtsdurchsetzung und des Strafvollzugs beziehen oder – soweit es sich um Sozialleistungen handelt, deren Erbringung für öffentliche Zwecke eingerichtet oder aufrechterhalten wird – auf die Erbringung nachstehender Dienstleistungen: Einkommenssicherheit, soziale Wohlfahrt, öffentliches Bildungswesen, öffentliche Ausbildungseinrichtungen, Gesundheit und Kinderbetreuung.« Gegenüber dem funktionalen Ansatz des Art. I:3 (b) und (c) und ähnlicher Vorschriften bedeutet eine sektorbasierte Ausnahme Klausel für öffentliche Dienstleistungen mehr Klarheit im Hinblick auf die Frage, welche Tätigkeiten erfasst werden. So wird etwa das öffentliche Bildungs- und Gesundheitswesen von den oben zitierten Bestimmungen eindeutig erfasst. Auf den ersten Blick scheint es daher, dass diese Klauseln einen größeren Anwendungsbereich haben als die auf der hoheitlichen Gewalt basierenden funktionalen Ausnahme Klauseln. Allerdings können auch diese Sektoren im Hinblick auf ihre exakten Grenzen strittig sein. Letztlich steht daher nicht eindeutig fest, ob der Anwendungsbereich einer sektorbasierten Ausnahme Klausel tatsächlich präzi-

ser ist als die oben erwähnten funktionalen Ansätze. Darüber hinaus könnten sektorbasierte Ausnahmeklauseln, die auf einer abschließenden Liste von Sektoren beruhen, zu statisch sein, um sich an Veränderungen der Dienstleistungserbringung anzupassen und um zu berücksichtigen, dass sich Konzeption und Verständnis der »öffentlichen Dienstleistungen« im Laufe der Zeit ändern. Sektorspezifische Ansätze, die nicht auf einer nicht-abschließenden Liste beruhen, ermöglichen größere Flexibilität und damit ein dynamisches Verständnis ihres Anwendungsbereichs.

c) Hybride Ansätze: »Public utilities« und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse

In ihren GATS-Verpflichtungen und bilateralen Freihandelsabkommen verwendet die EU hybride Ansätze, die Elemente der funktionalen und der sektoralen Definition kombinieren. Die bekannteste Klausel ist die so genannte *public utilities clause*, die die EU auch in ihren Listen der GATS-Verpflichtungen verwendet. Danach können in allen EU-Mitgliedstaaten Dienstleistungen, die auf nationaler oder lokaler Ebene als »public utilities«, also öffentliche Versorgungsleistungen angesehen werden, Gegenstand von öffentlichen Monopolen oder Ausschließlichkeitsrechten sein. In einer ergänzenden Fußnote wird festgehalten, dass »public utilities« in einer Vielzahl von Sektoren, u.a. Umwelt-, Gesundheits- oder Verkehrsdienstleistungen, bestehen. Damit wird deutlich, dass keine abschließende Beschreibung dessen, was unter »public utilities« gemeint ist, erfolgen soll. Die »public utilities«-Klausel soll – wie oben bereits erwähnt – auch in einem Annex II der EU zum CETA aufgenommen worden sein.

Der Begriff der »public utilities« hat weder im internationalen Handelsrecht noch im Recht der EU eine klare Bedeutung. Im Allgemeinen sind »public utilities« die Versorgung mit Energie und Wasser oder Verkehrsleistungen, die für die Gesellschaft notwendig sind, gewöhnlich durch ein staatliches oder privates Monopol kontrolliert werden und der staatlichen Regulierung unterliegen. Dieses Begriffsverständnis bezieht sich auf große netzgebundene Wirtschaftszweige, insbesondere die Energie- und Wasserversorgung sowie das Verkehrswesen (Graham 2000: 1). Es ist enger als die Beschreibung in der oben erwähnten Fußnote, die auch Forschungs-, Entwicklungs- und Gesundheitsdienstleistungen mit umfasst. Das allgemeine Verständnis des Begriffs »public utilities« impliziert die Vorstellung eines gesellschaftlichen Bedarfs. Dieser Aspekt kann auch für die Interpretation des Begriffs herangezogen werden. »Public utilities« sind demnach alle Leistungen, die für eine Gesellschaft notwendig sind, weil sie einen öffentlichen Bedarf decken. Diese Interpretation dürfte auch mit dem Verständnis

des Begriffs der öffentlichen Dienstleistungen in den EU-Mitgliedstaaten übereinstimmen.

Ein anderer Ansatz, der ebenso auf einem hybriden Verständnis der öffentlichen Dienstleistungen beruht, ist der Verweis auf die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Dieser Ansatz wurde bisher noch in keinem einzigen Handelsabkommen verwendet, wohl aber im Reflexionspapier der Europäischen Kommission vom Februar 2011 vorgeschlagen. In diesem Papier führte die Kommission drei unterschiedliche Kategorien ein: nichtwirtschaftliche Dienstleistungen im allgemeinen Interesse, netzgebundene Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse und nicht-netzgebundene Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.

Während es sich bei der Definition des Begriffs der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Kontext der EU um eine funktionale Definition handelt, kombiniert der Vorschlag in seiner Bestimmung und Beschreibung der verschiedenen Kategorien funktionale und sektorale Aspekte. Gemäß dem Vorschlag umfassen nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen im allgemeinen Interesse »die Polizei und Gerichtsbarkeit, Gefängnisse, gesetzliche Systeme der sozialen Sicherheit, Grenzsicherung, Luftraumkontrolle etc.«. Der Vorschlag hält außerdem fest, dass der Begriff der nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen im allgemeinen Interesse im Kern der GATS-Definition der im Rahmen der Hoheitsgewalt erbrachten Dienstleistungen entspricht. Gemäß dem Vorschlag der Kommission handelt es sich bei netzbasierten Wirtschaftszweigen um große netzbasierte Infrastrukturen wie Telekommunikation, Energie, Verkehrswesen, Postdienste, umweltbezogene Dienste. Die nicht-netzbasierten Dienstleistungen im allgemeinen Interesse umfassen das Gesundheitswesen, Sozialleistungen, das Bildungswesen, Beschäftigung und Schulung, Kultur etc.

d) Beurteilung

Die zentrale Herausforderung bei den Definitionen der öffentlichen Dienstleistungen in Handelsabkommen betrifft die dynamische und veränderliche Natur des Konzepts. Öffentliche Dienstleistungen werden durch eine bestimmte Gesellschaft in einem bestimmten historischen, sozialen und wirtschaftlichen Kontext und basierend auf den jeweiligen Werten der Gesellschaft definiert. Dies impliziert soziale und politische Wertentscheidungen, die in unterschiedlichen Teilen der Welt und in unterschiedlichen historischen Momenten variieren können. Die Vielfalt und Veränderlichkeit ist daher ein Hauptmerkmal des Konzepts der öffentlichen Dienstleistungen. So wurden zahlreiche Dienste, die traditionell als öffentliche Dienstleistungen galten, in den letzten Jahren zum Gegenstand von Liberalisierungs- und Privatisie-

rungsprozessen, was den Begriffsumfang der öffentlichen Dienstleistungen verkleinerte. In jüngerer Zeit hingegen gibt es in manchen Ländern Tendenzen einer Rekommunalisierung, was darauf hinauslaufen könnte, dass der Begriff in nächster Zukunft wiederum gedehnt und sein Umfang vergrößert wird. Ausnahmeregelungen für öffentliche Dienstleistungen in Handelsabkommen müssen daher ausreichend flexibel und offen formuliert werden, um sich der Dynamik ihres Gegenstandes anpassen zu können; gleichzeitig müssen sie aber auch ausreichend präzise sein, um sicherzugehen, dass sie wirklich jene Sektoren und Dienste aus dem Anwendungsbereich des Handelsabkommens ausnehmen, die als öffentliche Dienstleistungen gelten.

Ausnahmebestimmungen für öffentliche Dienstleistungen, die auf abschließenden Listen beruhen, mögen präzise und transparent sein, doch es fehlt ihnen die erforderliche Flexibilität. Funktionelle Ansätze wie etwa Art. I:3 (b) und (c) GATS mögen ausreichend flexibel sein, doch verändert sich ihr Anwendungsbereich in Abhängigkeit davon, wie die Erbringung einer bestimmten Dienstleistung organisiert wird. Bestimmungen in Handelsabkommen, die sich wiederum auf Rechtskonzepte beziehen, die man nur in bestimmten Rechtssystemen findet – wie zum Beispiel der europarechtliche Begriff der Dienstleistungen im allgemeinen Interesse – können in verschiedenen internationalen Kontexten unterschiedlich interpretiert und verstanden werden.

4.2 Schutzniveau

Abgesehen von ihrem inhaltlichen Anwendungsbereich lassen sich Ausnahmeklauseln für öffentliche Dienstleistungen danach unterscheiden, welche Bestimmungen des Handelsabkommens sie erfassen.

a) Vollständiger Ausschluss

Ausnahmebestimmungen für öffentliche Dienstleistungen wie etwa Art. I:3 (b) und (c) GATS gelten für alle Bestimmungen eines Abkommens und schließen die von ihnen erfassten Leistungen und Tätigkeiten vom gesamten Handelsabkommen aus. Diese Bestimmungen finden sich typischerweise im Rahmenabkommen.

Sie haben den weitreichendsten Anwendungsbereich. Dieser beschränkt sich nicht auf Marktzugang und Inländerbehandlung, sondern gilt auch für alle anderen Verpflichtungen. Leistungen und Tätigkeiten, die von diesen Ausnahmeklauseln erfasst werden, sind zur Gänze aus dem Handelsabkommen ausgenommen. Grundüberlegung hinter diesen allgemeinen Ausnahmen im Rahmenabkommen ist, dass die von der Klausel erfassten Tätigkeiten typischerweise nicht als wirtschaftliche oder kommerzielle Tätigkeiten gelten,

die liberalisiert werden sollten oder könnten. Eine Ausnahmeklausel für öffentliche Dienstleistungen im Rahmenabkommen gilt für alle Vertragsparteien in gleicher Art und Weise, denn das Rahmenabkommen – anders als die spezifischen Listen – bindet alle Mitglieder.

Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass aufgrund ihres weitreichenden Anwendungsbereichs diese Ausnahmeklauseln häufig sehr eng formuliert werden. Die WTO-Mitglieder einigten sich 1998 im Rat für den Handel im Dienstleistungssektor darauf, dass die in Artikel I:3 vorgesehene Ausnahmeklausel eng auszulegen ist. Zudem sei daran erinnert, dass der inhaltliche Anwendungsbereich dieser umfassenden Ausnahmeklausel häufig auf die Kernfunktionen des Staates beschränkt wird.

b) Listen mit spezifischen Zugeständnissen oder Ausnahmen

Neben den Ausnahmeklauseln für öffentliche Dienstleistungen im Rahmenabkommen finden sich auch in den Verpflichtungslisten der einzelnen Länder Ausnahmeklauseln in Form einer Einschränkung auf spezifische Verpflichtungen (Positivlisten-Ansatz) oder in Form von Ausnahmen (Negativlisten-Ansatz). Diese Klauseln gelten nur für das jeweilige Land, das von ihnen Gebrauch macht, und nur für die Disziplinen, die den jeweiligen spezifischen Verpflichtungen und Vorbehalten unterliegen. Nach dem traditionellen Positivlisten-Ansatz des GATS sind dies nur Marktzugang und Inländerbehandlung.

Zwei Ansätze können unterschieden werden: Zunächst können sich Ausnahmeklauseln für öffentliche Dienstleistungen im horizontalen Teil einer auf dem Positivlisten-Ansatz basierenden Verpflichtungsliste befinden. In diesem Fall gilt die Ausnahmeklausel für alle Sektoren, in denen spezifische Verpflichtungen eingegangen wurden. In ähnlicher Weise können Ausnahmen für alle Sektoren einer auf dem Negativlisten-Ansatz basierenden Vorbehaltsliste gelten. Zweitens können Ausnahmeklauseln für öffentliche Dienstleistungen in sektorspezifische Verpflichtungen oder Beschränkungen integriert werden. Nach diesem Ansatz wird die Anwendung der Verpflichtungen eines Handelsabkommens im Kontext sektoraler spezifischer Verpflichtungen ausgeschlossen oder beschränkt. Anstatt den Anwendungsbereich auf einer horizontalen Ebene zu regeln, schließen die Länder jene Teile eines Dienstes aus, die sie auf der sektoralen Ebene als öffentliche Dienstleistung betrachten.

Ein Beispiel hierfür ist die bereits erwähnte »public utilities«-Klausel, die von der EU in vielen Handelsabkommen verwendet wird. Diese Klausel nimmt öffentliche Versorgungsleistungen von der Anwendung der Disziplinen des Marktzugangs aus, dies jedoch nur hinsichtlich der Monopole

und der Ausschließlichkeitsrechte von Dienstleistungserbringern. Darüber hinaus gilt sie nur für Modus 3 (kommerzielle Präsenz) des GATS.

Die Ausnahmeklausel für öffentliche Versorgungsleistungen ist ein zentraler Teil des derzeitigen Standardmodells der EU, um die Anwendung bestimmter Marktzugangspflichten für öffentliche Dienstleistungen auszuschließen. Diese Ausnahmeklausel erfasst alle Monopole und Ausschließlichkeitsrechte unabhängig davon, wann sie eingeführt wurden. Mitgliedstaaten können daher bei solchen Dienstleistungen, die als öffentliche Versorgungsleistungen gelten, Monopole wiedereinführen, weil die Maßnahmen in jenen Sektoren, die als öffentliche Versorgungsleistungen gelten, nicht von ihren spezifischen Verpflichtungen umfasst werden.

Sektorspezifische Ausnahmen gelten nur für den jeweiligen Sektor. Beispiele für diese Art von Ausnahmen sind die spezifischen GATS-Verpflichtungen der EU im Rahmen des Bildungswesens, die sich auf privat finanzierte Bildungseinrichtungen beschränken. Die Unterscheidung zwischen öffentlicher oder privater Finanzierung von Diensten wurde auch in jüngeren Handelsverhandlungen als Kriterium herangezogen. Die Bezugnahme auf dieses Kriterium mag auf den ersten Blick attraktiv scheinen, weil es bedeutet, dass nur privat finanzierte Dienstleistungen Gegenstand von Liberalisierungsverpflichtungen sind. Allerdings steckt der Teufel im Detail: Erstens muss erst definiert werden, ob »öffentliche Finanzierung« eine 100%ige öffentliche Finanzierung voraussetzt oder ob es genügt, dass mehr als 50% öffentlich finanziert werden.

Zweitens ist festzulegen, auf welcher Basis unterschieden wird. Ist die Basis die – öffentlich finanzierte – Universität oder ein bestimmter Studiengang, der sich über Beiträge der Studierenden und private Sponsoren finanziert? Einige dieser Probleme lassen sich verhindern, wenn sich die Ausnahmeklausel auf Dienste bezieht, »die in welcher Form auch immer öffentliche Finanzierung oder staatliche Unterstützung erhalten«, denn dies würde jedenfalls sowohl gänzlich als auch teilweise vom Staat finanzierte Institutionen miteinbeziehen.

Wie oben erwähnt spielt die Unterscheidung zwischen Positiv- und Negativlisten-Ansätzen für die Auswirkungen von Handelsabkommen auf öffentliche Dienstleistungen eine zentrale Rolle. Vor allem ermöglicht es ein Positivlisten-Ansatz, dass Länder, die in einem bestimmten Sektor ein Maximum an regulatorischem Spielraum aufrechterhalten möchten, davon Abstand nehmen, spezifische Verpflichtungen in diesem Sektor zu übernehmen, indem sie ihn schlicht nicht in ihre Listen aufnehmen. Bei einem Negativlisten-Ansatz hingegen müssen diese Länder die jeweiligen Sektoren explizit in ihren Annexen anführen und auch ausdrücklich erwähnen, welche

Maßnahmen sie aufrechterhalten wollen, oder aber eine wohlüberlegte Ausschlussklausel für zukünftige Maßnahmen formulieren.

c) Ausnahmen für andere Verpflichtungen

Zusätzlich zu den Ausnahmen für öffentliche Dienstleistungen in den relevanten Verpflichtungslisten, die nur für die jeweiligen spezifischen Verpflichtungen gelten, können Handelsabkommen auch solche Ausnahmeklauseln enthalten, die für andere Verpflichtungen gelten. Beispielsweise können solche Klauseln die Anwendung bestimmter allgemeiner Regelungen eines Handelsabkommens, wie Disziplinen für Subventionen oder das Beschaffungswesen, reduzieren. Diese Klauseln bewirken damit keinen Ausschluss vom gesamten Abkommen, sondern nur von bestimmten Pflichten. Schließlich können spezifische Klauseln, insbesondere im Kontext von Verpflichtungs- und Vorbehaltslisten, vorsehen, dass bestimmte innerstaatliche Regulierungen wie Gemeinwohlverpflichtungen aufrechterhalten werden dürfen. In diesen Fällen liegt der Fokus nicht darauf, eine bestimmte Disziplin des Handelsabkommens auszuschließen, sondern darauf, eine ganz bestimmte Maßnahme aufrechtzuerhalten, unabhängig davon, welche Pflichten des Handelsabkommens dadurch verletzt werden könnten.

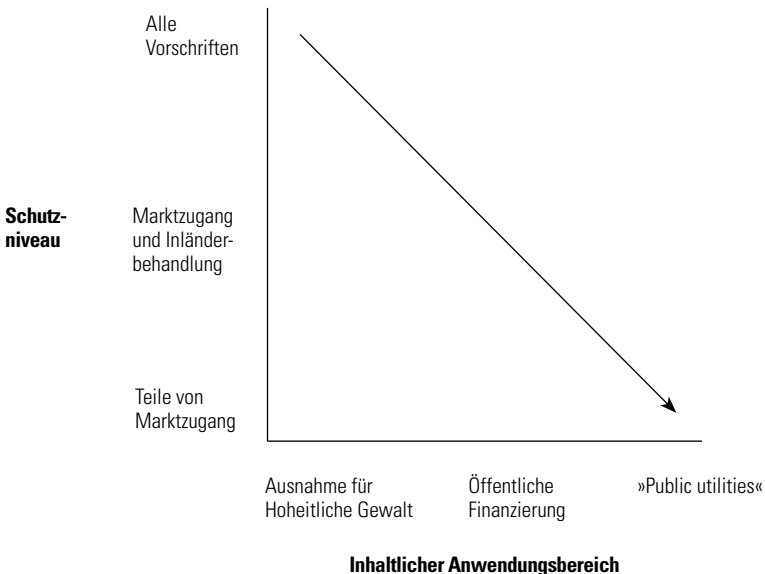
d) Beurteilung

Die Ebene, auf der die Länder Ausnahmeklauseln für öffentliche Dienstleistungen einführen, ist für den Anwendungsbereich dieser Klauseln von entscheidender Bedeutung. Ausnahmen im Kernabkommen selbst gelten für alle Teile des Abkommens und schließen daher öffentliche Dienstleistungen soweit sie von der Klausel überhaupt erfasst sind, vom gesamten Abkommen aus. Daraus folgt, dass eine Ausnahmeklausel auf dieser Ebene den (jeweils erfassten) öffentlichen Dienstleistungen den umfassendsten Schutz vor den Auswirkungen der Disziplinen des jeweiligen Handelsabkommens einräumt. Dem entgegen gelten Ausnahmeklauseln auf der Ebene der Verpflichtungs- und Vorbehaltslisten nur für bestimmte Disziplinen, typischerweise für die Inländerbehandlung, den Marktzugang und die Meistbegünstigung. Andere Pflichten aus dem Handelsabkommen, etwa die Disziplinen für innerstaatliche Regulierung, Subventionen und das Beschaffungswesen, gelten trotzdem, soweit sie allgemein auf den Dienstleistungsverkehr anzuwenden sind. Sektorspezifische Ausnahmen für öffentliche Dienstleistungen in den Verpflichtungs- und Vorbehaltslisten gelten nur für den spezifischen Sektor und haben allgemein keine Auswirkungen auf andere öffentliche Dienste in anderen Sektoren. Ausnahmen in sektorspezifischen Annexen gelten meistens für das gesamte Abkommen und nicht

nur für bestimmte Verpflichtungen. Sie sind jedoch auf den jeweiligen Sektor beschränkt, auf den sie sich beziehen.

4.3 Zusammenfassung

Die bisherige Diskussion zeigt eine umgekehrte Korrelation zwischen dem inhaltlichen Anwendungsbereich von Ausnahmeklauseln und dem Schutzniveau, den sie den öffentlichen Dienstleistungen bieten. Während allgemeine Ausnahmen wie etwa in Art. I:3 (b) und (c) GATS das höchste Schutzniveau garantieren, haben sie nur einen engen inhaltlichen Anwendungsbereich und damit nur eine geringe Auswirkung für den Schutz öffentlicher Dienstleistungen. Sektorale Ausschlüsse, die spezifische Verpflichtungen auf privat finanzierte Dienste beschränken, haben einen breiteren Anwendungsbereich, weil sie auf den Schutz aller Aktivitäten des jeweiligen Sektors abzielen, die als öffentlich finanziert gelten. Allerdings ist ihr Schutzniveau geringer, weil sie nur die Anwendbarkeit von Schlüsseldisziplinen, etwa Marktzugang und Inländerbehandlung, ausschließen. Den größten inhaltlichen Anwendungsbereich schließlich haben »public utilities«-Klauseln. Allerdings gelten diese bis dato nur für zwei Typen der Marktzugangsbeschränkung und haben daher insgesamt nur einen geringen Anwendungsbereich. Die Wirkungsweise der genannten Elemente lässt sich auch mit folgendem Schaubild zeigen:



5. Reformvorschläge

Die Analyse der bestehenden Ausnahmeklauseln für öffentliche Dienstleistungen, insbesondere die Analyse ihres Anwendungsbereichs und ihres Schutzniveaus, haben gezeigt, dass deren Wirksamkeit begrenzt ist: Auf der einen Seite fehlt es ihnen an rechtlicher und konzeptueller Klarheit, auf der anderen Seite scheinen sie nicht ausreichend flexibel zu sein, um sich an einen Wandel von öffentlichen Dienstleistungen anzupassen.

Allgemein bieten die bestehenden Bestimmungen den öffentlichen Dienstleistungen vor den Auswirkungen der Pflichten von Handelsabkommen keinen ausreichenden Schutz. Jeder Reformvorschlag muss daher versuchen, zwischen dem erforderlichen Grad an rechtlicher Klarheit und der notwendigen rechtlichen Flexibilität eine Balance zu finden. Im Folgenden werden zwei Reformvorschläge dargelegt, die sich – auf unterschiedliche Weise – um diese Balance bemühen. Sie unterscheiden sich außerdem hinsichtlich ihrer Kompatibilität mit dem bestehenden Handelsregime.

Während der erste Vorschlag der dominierenden Logik der Handelsliberalisierung folgt und versucht, spezifische Ausschlüsse zu formulieren, fordert der zweite Vorschlag die »Lock-in«-Funktion der Handelsabkommen heraus und widerspricht damit der orthodoxen Logik der Handelsabkommen.

5.1 Verbesserung der Rechtssicherheit und konkrete Ausschlussklauseln

Wie oben gezeigt ist eine Ausnahmeklausel, wie sie im GATS verwendet wird, mehrdeutig, weil sie eine mehrdeutige Definition enthält, die weder den inhaltlichen Anwendungsbereich noch das Schutzniveau stärkt. Es wäre daher denkbar, die zusätzliche Definition zu streichen und schlicht die Anwendung von Handelsabkommen für jene Tätigkeiten und Leistungen auszuschließen, die »in der Rechtsprechung der jeweiligen Partei des jeweiligen Mitglieds als Ausübung hoheitlicher Gewalt gelten«. Eine solche Bestimmung würde klarstellen, dass staatliche Kernfunktionen, wie sie im Rechtssystem jedes Landes definiert werden, vom Anwendungsbereich des Handelsabkommens ausgeschlossen sind.

Für den verbleibenden großen Bereich der öffentlichen Dienstleistungen, die unter den Anwendungsbereich der Abkommen fallen, sollten Mitglieder den Begriff »öffentliche Dienste/Dienstleistungen« (public services) verwenden und sie definieren als »Dienstleistungen, die spezifischen regulatorischen Regimes unterliegen oder die sich durch spezifische Verpflichtungen auszeichnen, die den Leistungserbringern auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene im Sinne des allgemeinen Interesses auferlegt werden«. Diese Definition würde ein Verständnis der öffentlichen Dienstleistungen reflek-

tieren, das den meisten, wenn nicht allen Ländern dieser Welt entspricht und gleichzeitig die Mehrdeutigkeit des Begriffs der »public utilities« (öffentliche Versorgungsleistung, Gemeinwohl, Gemeinnützigkeit etc.) vermeidet.

Auf der Basis dieser Definition könnten die Mitglieder entscheiden, welche Bestimmungen des Handelsabkommens für öffentliche Dienstleistungen gelten und welche nicht. Dafür könnten spezifische Klauseln für öffentliche Dienstleistungen ins Rahmenabkommen selbst eingeführt werden. Beispielsweise könnte eine solche Klausel folgendermaßen lauten: »Die Bestimmungen dieses Abkommens gelten weder für direkte noch für indirekte Subventionen bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen.« Darüber hinaus könnten Mitglieder die Auswirkungen der Disziplinen für die innerstaatliche Regulierung der Dienstleistungserbringung einschränken, indem sie entweder öffentliche Dienstleistungen vom Anwendungsbereich zukünftiger Disziplinen ausnehmen oder indem sie klarstellen, dass bestimmte Regelungen nicht als unnötig belastend gelten. Eine mögliche Bestimmung könnte wie folgt lauten: »Einem Dienstleistungserbringer in transparenter und nicht diskriminierender Weise eine Gemeinwohlverpflichtung (oder Universaldienstverpflichtungen) aufzuerlegen, gilt nicht als unnötige Belastung.«

Schließlich können Mitglieder die Anwendung von Marktzugang und Inländerbehandlung einschränken. Im Rahmen eines Positivlisten-Ansatzes kann dies durch eine horizontale Einschränkung geschehen. Verglichen mit der gegenwärtigen »public utilities«-Klausel der EU, würde eine solche breitere Beschränkung für öffentliche Dienstleistungen mehr Rechtssicherheit bringen, weil sie den mehrdeutigen Begriff der »public utilities« vermeidet. Des Weiteren sollte sie sich nicht nur auf zwei Aspekte der Marktzugangspflicht (Monopole und Ausschließlichkeitsrechte) konzentrieren. Im Kontext eines Negativlisten-Ansatzes müsste eine Ausnahmeklausel der öffentlichen Dienstleistungen für alle Sektoren und für die Vorbehalte bezüglich zukünftiger Maßnahmen (Annex II) gelten. Ein solcher Vorbehalt könnte wie folgt formuliert werden: »Im Hinblick auf öffentliche Dienstleistungen behält sich die Partei das Recht vor, die Anzahl der Dienste und Dienstleistungserbringer zu beschränken, den Dienstleistungsanbietern spezifische Verpflichtungen aufzuerlegen und die Erbringung dieser Dienstleistungen im Sinne des allgemeinen Interesses zu regulieren.«

5.2 Größere Flexibilität: Ein vereinfachtes Verfahren für die Änderung von Verpflichtungen

Ein weitreichender Reformvorschlag geht von der Erkenntnis aus, dass das Schlüsselproblem der Auswirkungen von Handelsabkommen auf öffentliche Dienstleistungen oder die innerstaatliche Regulierung allgemein in der restriktiven und unflexiblen Natur der spezifischen bindenden Verpflichtungen liegt. Eine grundlegende Reform sollte daher nicht auf eine Verfeinerung der Ausnahmeklauseln abzielen, sondern den Einfluss der spezifischen Verpflichtungen auf die Regulierung reduzieren. Dies könnte durch einen vereinfachten Mechanismus für die Änderung spezifischer Verpflichtungen erreicht werden. Der bestehende Mechanismus für die Reduktion von Verpflichtungen, beispielsweise gem. Art. XXI GATS, besteht in einem sehr schwierigen und beschwerlichen Verfahren mit ungewissem Ausgang. Dieses erfordert eine Anzeige der angestrebten Änderung bei allen WTO-Mitgliedern und Verhandlungen mit den betroffenen Mitgliedern über Ausgleichsmaßnahmen in Form zusätzlicher Verpflichtungen. Sollten diese Verhandlungen zu keiner Einigung führen, so entscheidet ein Schiedsgericht über die Art der Ausgleichsmaßnahmen.

Um die Flexibilität von Freihandelsabkommen zu erhöhen, könnte ein vereinfachtes Änderungsverfahren in Handelsabkommen eingeführt werden. Ein solches Verfahren könnte Folgendes vorsehen: eine Anzeigepflicht über die geplante Änderung einer Verpflichtungsliste; eine Frist für Stellungnahmen der anderen Vertragsparteien; die Verpflichtung, diese Stellungnahmen zu berücksichtigen, und die Pflicht, jeden Dienstleistungserbringer, der dadurch substantielle und nachweisbar tatsächlich Verluste seiner Investitionen erleidet, zu entschädigen. Zusätzlich sollte eine Schonfrist von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens festgelegt werden, um einen gewissen Grad der rechtlichen Stabilität zu gewährleisten.

Ein diesen Grundprinzipien entsprechendes vereinfachtes Änderungsverfahren könnte den »regulatory chill«-Faktor von Handelsabkommen deutlich reduzieren, weil es die Auswirkung der Behauptung, eine spezifische regulatorische Maßnahme verletze die Verpflichtungen, reduzieren würde. Ein erleichtertes Verfahren würde es außerdem ermöglichen, dass Länder im Falle eines fundamentalen politischen Richtungswechsels in Bezug auf öffentliche Dienstleistungen ihre internationalen Verpflichtungen entsprechend ändern können. Dies würde auch jenen Ländern einen Entscheidungsspielraum einräumen, die ihre gegenwärtige Liberalisierungspolitik überprüfen und die durch die gegenwärtige »Lock-in«-Logik der Handelsabkommen bewirkten Einschränkungen beseitigen.

6. Ausblick

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass die Erbringung, Regulierung und Organisation öffentlicher Dienstleistungen durch die Verpflichtungen von Handelsabkommen unter Druck geraten können. Um diesen Druck aufzufangen und bestimmte Modelle öffentlicher Dienstleistungen zu bewahren, haben sich in der Praxis, insbesondere der EU-Abkommen, bestimmte Mechanismen herausgebildet, mit denen in unterschiedlichem Umfang und auf unterschiedlichen Regelungsebenen versucht wird, den Besonderheiten öffentlicher Dienstleistungen Rechnung zu tragen. Allerdings greifen diese Mechanismen in vielfacher Hinsicht zu kurz und berücksichtigen die dynamische Entwicklung öffentlicher Dienstleistungen und die Notwendigkeit von Regulierungsautonomie nicht hinreichend. Daher wurden am Ende des Beitrags Reformoptionen entwickelt, die in spezifischer Weise auf die Besonderheiten öffentlicher Dienstleistungen reagieren können. Diese Optionen zeichnen sich durch eine Erhöhung des Grades staatlicher Flexibilität und Regulierungsautonomie aus.

Die genannten Reformvorschläge erlangen im Kontext der aktuellen Vertragsverhandlungen mit Kanada (CETA) und insbesondere mit den USA (TTIP) eine besondere Relevanz, da diese Abkommen weitreichende Handelsliberalisierungs- und Investitionsschutzverpflichtungen erhalten werden und damit in besonders intensiver Weise öffentliche Dienstleistungen unter Druck setzen können. Das gilt auch für Fragen des öffentlichen Beschaffungswesens oder des allgemeinen Wettbewerbsrechts. Es genügt daher bei derart umfassenden Abkommen nicht, lediglich die im Rahmen des GATS oder bilateralen Freihandelsabkommen entwickelten Ausnahmeklauseln ohne Weiteres zu wiederholen. Vielmehr bedarf es einer Weiterentwicklung und Präzisierung der Standards zum Schutz von öffentlichen Dienstleistungen in diesen Abkommen.

Übersetzung aus dem Englischen von Judith Schacherreiter

Literatur

- Adlung, R. (2006): Public Services and the GATS, *Journal of International Economic Law*, S. 455.
- Arena, A. (2011): The GATS Notion of Public Services as an Instance of Intergovernmental Agnosticism: Comparative Insights from the EU Supranational Dialectic, *Journal of World Trade*, S. 489.
- Europäische Kommission (2006): Mitteilung der Kommission – Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt – Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, KOM(2006)0567 endgültig.
- Europäische Kommission (2011a): Reflections Paper on Services of General Interest in Bilateral FTAs (Applicable to both Positive and Negative Lists) Revised 28 February 2011.
- Europäische Kommission (2011b): Commission Proposal for the Modernisation of the Treatment of Public Services in EU Trade Agreements, 26.10.2011.
- Graham, C. (2000): *Regulating Public Utilities – A Constitutional Approach*. Oxford.
- Krajewski, M. (2003): Public Services and Trade Liberalization: Mapping the Legal Framework, *Journal of International Economic Law*, S. 341.
- Krajewski, M. (2011): Public Services in Bilateral Free Trade Agreements of the EU, <http://ssrn.com/abstract=1964288>.
- Leroux, E. (2006): What is a »Service Supplied in the Exercise of Governmental Authority« under Article I:3(b) and (c) of the General Agreement on Trade in Services?, *Journal of World Trade*, S. 345.
- Stephenson, S. M. (2002): Regional versus multilateral liberalisation of services, *World Trade Review*, S. 187.

3. Alternativen für die Zukunft öffentlicher Dienstleistungen

Roland Atzmüller

Die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates in der Krise

Soziale Sicherungssysteme und öffentliche Dienstleistungen in der Austerität

1. Einleitung

Die Transformation der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise (Stockhammer 2008; Sablowski 2011; Young 2009) in eine Staatsschuldenkrise (Altwater 2010), die nicht zuletzt aus der Sozialisierung der Kosten zur Stabilisierung des Finanzsektors (Bankenrettungspakete) resultierte, rückte die sozialpolitischen Regime in Europa ins Zentrum der sozialen Kämpfe um die Bewältigung der Krise des finanzgetriebenen Akkumulationsregimes.

Den Angriffen auf den Wohlfahrtsstaat liegt eine Radikalisierung der neoliberalen Projekte zugrunde, die eine Einschränkung der sozialen Sicherungssysteme zur alternativlosen Form des Krisenmanagements und zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der Ökonomie erklären. Die umfangreichen Sparprogramme sowie die Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen tragen zur massiven Erhöhung der Arbeitslosigkeit und zum Anstieg der Armut großer Teile der Bevölkerung bei. Darüber hinaus verstärken Maßnahmen zur Einschränkung der Tarifautonomie der Gewerkschaften, zur Reduktion des Lohnniveaus sowie zur Deregulierung des Arbeits- und Sozialrechts (Busch u.a. 2012; Lehdorff 2012) die Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse wie auch der gesellschaftlichen Reproduktionsbedingungen.

Die austeritätspolitischen Formen der Krisenbearbeitung setzen eine Reihe von Politiken fort, die die neoliberalen Angriffe auf den Wohlfahrtsstaat bestimmten, die Anfang der 1980er Jahre in den USA und Großbritannien (vor dem Hintergrund von Erfahrungen in lateinamerikanischen Staaten wie Chile) ihren Ausgang nahmen (exemplarisch: Blankenburg/Schui 2002). Diese zielten einerseits auf umfangreiche Privatisierungen und Liberalisierungen des öffentlichen Eigentums (z.B. soziale Dienstleistungen) wie auch der sozialen Sicherungssysteme (Pensionen, Krankenversicherungen, Bildung, Wohnen etc.), andererseits auf tief gehende Kürzungen sozialer Transferleistungen und Einschränkungen öffentlicher Dienstleistungen ab

(Gray 2004; Leys 2001). Die Maßnahmen des »retrenchments« des Wohlfahrtsstaates waren vor allem im Bereich der Lohnverhältnisse – entgegen der propagierten Ideologie vom schlanken Staat – meist begleitet von der Etablierung vielfältiger neuer staatlicher Aktivitäten (aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Workfare), die zur Regulation der flexibilisierten Arbeitsmärkte des finanzgetriebenen Akkumulationsregimes und der Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse beitragen und auf eine Rekommodifizierung, also eine Stärkung der Warenförmigkeit der Arbeitskraft abzielen (Peck 2001). Im Kontext der Arbeitsmarkt- und Finanzierungsprobleme der kontinental-europäischen Wohlfahrtsstaaten wurden diese Entwicklungen, wofür etwa die arbeitsmarktpolitischen Reformen in Deutschland (Hartz IV) stehen, als Überwindung des angeblichen »Reformstaus« präsentiert, der diese Länder bis Ende der 1990er Jahre geprägt habe und wachsende Budgetdefizite und Arbeitslosenzahlen bewirkte (Emmenegger u.a. 2012). In aktuellen Debatten zur Transformation des Wohlfahrtsstaates in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten wurden ihre Auswirkungen auf die national unterschiedlichen sozialpolitischen Regime als »Dualisierung« beschrieben (ebd.). Dualisierung bedeutet, dass das wohlfahrtsstaatliche »retrenchment« hauptsächlich und in verschiedenen Ländern unterschiedlich bestimmte, vor allem marginalisierte Teile der Bevölkerung (MigrantInnen, Frauen, Niedrigqualifizierte, Junge und Langzeitarbeitslose) trifft. Demgegenüber, so das dualisierungstheoretische Argument weiter, stehen die Kernschichten des Wohlfahrtsstaates, die weiterhin von den meisten Folgen der wohlfahrtsstaatlichen Einschränkung abgeschirmt werden:

»Dualisierung impliziert, dass Politiken zunehmend Rechte, Ansprüche und Dienstleistungen zwischen verschiedenen Kategorien von EmpfängerInnen differenzieren. Auf diese Weise bleibt der Status von Insidern mehr oder wenig stabil, während sich nur der Status der Outsider verschlechtert. Alternativ dazu können derartige Politiken zur Schaffung neuer Kategorien von Outsidern führen, die bislang nach den gleichen Regeln behandelt wurden wie Insider.« (ebd.: 10)

Die zentralen Stärken der dualisierungstheoretischen Analysen der Transformation des Wohlfahrtsstaates in Europa liegen einerseits in der längerfristigen historischen Perspektive, die eine Einbettung der austeritätspolitischen Kürzungspolitik in die Entwicklungslinien neoliberaler Hegemonie erlaubt, andererseits in dem Hinweis, dass die verschiedenen »Reform«projekte nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen getroffen haben. Die dualisierungstheoretischen Überlegungen zeigen daher erstens, dass die Rekonfiguration des Wohlfahrtsstaates die Durchsetzung national variabler Formen der Re-Regulation, der Neuzusammensetzung des Arbeitskräftepotenzials

im Kontext von Migration und der Feminisierung von Arbeit sowie der Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und der Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse ermöglichte (Eichhorst/Marx 2012). Zweitens machen sie sichtbar, dass die Privatisierungs- und Liberalisierungsprozesse etwa im Bereich der Pensionssysteme, aber auch in der Bildung, der Gesundheit, in der Wohnungsfrage und den öffentlichen Dienstleistungen in Europa ihrerseits auf unterschiedliche Weise (etwa durch Steuererleichterungen, Förderungen und umfangreiche Regulierungen etc.) staatlich konstituiert wurden (Palier 2011; Seeleib-Kaiser u.a. 2012). Die dualisierungstheoretischen Analysen werfen aber auch eine Reihe von Fragestellungen auf, die von den analytischen wie auch politischen Grenzen dieser Konzeption herrühren.

Werden nämlich die skizzierten Rekonfigurationen des Wohlfahrtsstaates bloß als Dualisierung gefasst, besteht *erstens* die Gefahr, dass die Heterogenität der Gruppen der »Outsider« wie auch der »Insider« sowie der diese Gruppen betreffenden Veränderungen nicht ausreichend erfasst werden kann. Dies verstellt die Frage, wie sich Bewegungen gegen die austeritätspolitischen Angriffe auf die sozialen Sicherungssysteme formieren können. Ja, es drohen sogar die unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen (z.B. die Mobilisierung des Rassismus durch den Rechtspopulismus etc.) aus dem Blick zu geraten, die auf eine Zerstörung der in den sozialpolitischen Regimen institutionalisierten und von den sozialen Bewegungen seit 1968 dynamisierten Formen der gesellschaftlichen Solidarität abzielen (Atzmüller 2011).

Darüber hinaus stellt sich *zweitens* die Frage, wie die skizzierten Spaltungen innerhalb der sozialpolitischen Regime miteinander zusammenhängen und mit den unterschiedlichen Rahmenbedingungen des finanzgetriebenen Akkumulationsregimes artikuliert sind, die beispielsweise in Kontinentaleuropa auf einem exportorientierten Wachstumsmodell beruhen. Das heißt, es geht darum zu zeigen, wie die Dynamik des wohlfahrtsstaatlichen Umbaus zur Finanzkrise seit 2008 und ihrer Transformation in eine (angebliche) Staatsschuldenkrise beigetragen haben.

Im ersten Teil dieses Beitrages werde ich die Zusammenhänge zwischen Transformationen der sozialpolitischen Regime seit den 1980er Jahren, der Prekarisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse sowie der Durchsetzung des finanzgetriebenen Akkumulationsregimes nachzeichnen. Der zweite Abschnitt widmet sich einerseits der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates in der Krise. Andererseits werde ich der Frage nachgehen, ob das vor allem in sozialdemokratischen Kreisen diskutierte Konzept des Social-Investment-Staates eine Alternative zur austeritätspolitischen Hegemonie darstellen kann. Die abschließenden Überlegungen skizzieren die Wider-

sprüche einer defensiven Verteidigung des Wohlfahrtsstaates und von öffentlichen Dienstleistungen.

2. Transformationen des Wohlfahrtsstaates seit den 1980er Jahren

Vor dem Hintergrund der Krise und ihrer austeritätspolitischen Bearbeitung werfen die angesprochenen Veränderungen des Wohlfahrtsstaates die Frage nach der Zukunft der sozialen Sicherungssysteme und sozialen Dienstleistungen (in Europa) auf. Diese kann aber nur beantwortet werden, wenn die Funktionen und Widersprüche des Wohlfahrtsstaates im Kapitalismus adäquat diskutiert werden, da die austeritätspolitischen Einschnitte diese unter veränderten Bedingungen aktualisieren und zuspitzen. Die Widersprüche des Wohlfahrtsstaates bestehen vereinfacht dargestellt darin, dass dieser zwar in sozialen Kämpfen gegen das Kapital (und auch den Staat) durchgesetzt werden musste, er aber gleichzeitig aufgrund seiner Funktionen für die Reproduktion der Ware Arbeitskraft zur Voraussetzung der erweiterten Reproduktion der kapitalistischen Produktionsverhältnisse und der damit verbundenen Macht- und Herrschaftsverhältnisse wird (für paradigmatische Argumentationen: Offe 1993; Esping-Andersen 1990). Mit dem Wohlfahrtsstaat wird ein institutioneller Mechanismus durchgesetzt, der durch die partielle De-kommodifizierung der Arbeitskraft, die dadurch vor den sozial dysfunktionalen Auswirkungen der Akkumulationsprozesse geschützt wird, den Warenstatus der Arbeitskräfte dauerhaft sichert.

In diesem Kontext kam insbesondere dem Ausbau der öffentlichen und sozialen Dienstleistungen nach 1945 eine wichtige Rolle zu (Leys 2001). Mit deren wohlfahrtsstaatlichen Organisation, Produktion und Verteilung konnte nämlich eine Reihe von Gütern und Dienstleistungen (Post, Bahn, öffentlicher Nahverkehr, Elektrizitätserzeugung, Wasserversorgung, Schulen, Krankenhäuser etc.), also öffentliche bzw. Gemeingüter (Altvater 2003), konstituiert werden. Damit wurden tendenziell die für öffentliche Güter (wie etwa Sicherheit, Recht) genannten Kriterien der Nichtausschließbarkeit (also des universellen Zugangs) und der Nicht-Rivalität (also der Abwesenheit marktvermittelter Konkurrenz) auf weitere für den gesellschaftlichen Zusammenhalt relevante Bereiche ausgedehnt. Zu Gemeingütern konstituiert trugen die öffentlichen Dienstleistungen zur Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes gegenüber der Destruktivität des Marktes bei, stabilisierten damit aber auch die gesellschaftlichen Voraussetzungen der fordistischen Expansion der kapitalistischen Produktionsverhältnisse und der damit verbundenen Lebensweisen.

So stützte die Ausdehnung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor in den Jahrzehnten nach 1945 die Vollbeschäftigung, die für die Stabilisierung der auf Massenproduktion und Massenkonsum basierenden Lebensweise des Fordismus zentral war. Das wachsende Niveau öffentlicher Beschäftigung erlaubte es, konjunkturelle Schwankungen des Beschäftigungsvolumens auszugleichen, und stützte die keynesianisch orientierte Wachstums- und Sozialpolitik. Durch die Ausdehnung des öffentlichen Beschäftigungssystems gelang es, die Standards der öffentlichen Arbeitsverhältnisse, die ursprünglich nur den StaatsbeamtInnen ein erhebliches Maß an Sicherheit und Stabilität der Arbeitsverhältnisse im Austausch für Loyalität gegenüber dem Staat garantiert hatten, auf eine wachsende Zahl der Lohnabhängigen im privaten Sektor auszudehnen. Außerdem ist festzuhalten, dass trotz des exklusiven und obrigkeitstaatlichen Charakters mancher staatlicher Sektoren Beschäftigungsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst für Beschäftigungsgruppen, die am Regularbeitsmarkt wenig Chancen haben und vielfältigen Diskriminierungen unterliegen (vor allem Frauen), zentrale Bedeutung erlangten (Atzmüller/Hermann 2004).

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wird klar, dass die neoliberalen Angriffe auf den Wohlfahrtsstaat in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten sowie in der Krise seit 2008 nicht einfach die Frage nach einer Zerstörung der Sozialsysteme, sondern nach ihrer Transformation aufwerfen. In ihrem Zentrum steht die Stärkung jener Funktion staatlicher Aktivitäten, die zur Aufrechterhaltung der Akkumulationsprozesse beitragen. Die Rekommodifizierung der Ware Arbeitskraft im wohlfahrtsstaatlichen »retrenchment« zielt daher auf die Sicherung bzw. Vervielfältigung der Tauschbeziehungen zwischen Lohnarbeit und Kapital (Offe 1993).

In-Wertsetzung der sozialen Sicherheit und finanzdominierte Akkumulation

In den dualisierungstheoretischen Untersuchungen zur Rekonfiguration des Wohlfahrtsstaates wird betont, dass seine zentralen Sicherungssysteme für Kerngruppen am Arbeitsmarkt intakt geblieben seien. Dies unterschätzt, dass die Entstehung neuer sozialpolitischer Aktivitäten zur Regulation der Prekarisierungsprozesse, die vor allem Frauen, MigrantInnen, niedrig qualifizierte Arbeitskräfte und Junge betreffen, »notwendig« wurden, weil gleichzeitig eine noch stärkere Erwerbszentriertheit der Kernbereiche der sozialen Sicherungssysteme durchgesetzt worden ist, die sich nicht zuletzt in einer Erschwerung des (vollen) Zugangs zu diesen zeigt. Dies kann paradigmatisch an den Reformen im Pensionsbereich sowie den Liberalisierungs- und Privatisierungsprozessen im Bereich öffentlicher Dienstleistungen gezeigt

werden. Eine wesentliche Dimension der neoliberalen Angriffe auf die sozialen Sicherungssysteme der letzten zwei bis drei Jahrzehnte zielte nämlich auf die Einschränkung der umlagefinanzierten, solidarischen Pensionssysteme und den Ausbau der kapitalgedeckten privaten bzw. betrieblichen Pensionsmodelle (Friot 2013), was auch durch staatliche Förderungen wie Steuererleichterungen oder direkte Zuschüsse forciert wurde.

Auch im Bereich der Krankenversicherung fanden in den verschiedenen Staaten Europas umfangreiche Formen der Liberalisierung statt, die mit der Privatisierung von Krankenhäusern und anderen Gesundheitseinrichtungen korrespondieren. Im Weiteren wurden Möglichkeiten von Zusatzversicherungen, die den VersicherungsnehmerInnen eine bevorzugte und bessere Behandlung im privaten, aber auch öffentlichen Bereich bieten, ausgebaut, sodass auch in Europa aus der Gesundheitsvorsorge zunehmend eine Anlageform wird. Aber auch Privatisierungen im Bildungsbereich, die Forcierung von Selbsthalten in Form von Studiengebühren wie auch die Ausdehnung des kreditfinanzierten Immobilienbesitzes zielten darauf ab, die solidarischen Aspekte der Sozialsysteme durch die Forcierung privater Alternativen auszuhöhlen. Auf diese Weise wurde insbesondere den Mittelklassen und bessergestellten Arbeitskräften die Möglichkeit geboten, individuelle Vorsorgeformen zur Ergänzung oder gar – wenn opting-out Möglichkeiten eingeführt wurden – zum Austritt aus den solidarisch finanzierten Systemen zu nutzen. Diese Entwicklungen hängen eng zusammen mit der Liberalisierung, also der Schaffung von (internationalen/europaweiten) Märkten für öffentliche Dienstleistungen und der Privatisierung ihrer vormals öffentlichen Anbieter. Dies stellt auf der einen Seite eine wesentliche Dimension der Inwertsetzung wohlfahrtsstaatlicher Aktivitäten dar und trägt zur Durchsetzung des finanzgetriebenen Akkumulationsregimes bei. Die entstehenden Märkte der Daseinsvorsorge und die privatisierten Dienstleistungsunternehmen konstituierten nämlich ein wichtiges Feld der Kapitalveranlagung (nicht zuletzt auch für Pensionsfonds) (Huffschmid 2009). Die Expansion des Finanzmarktes ermöglichte wiederum, dass insbesondere auch vormals öffentliche Unternehmen dem Druck des Shareholder Value ausgesetzt wurden, was zur Verschlechterung der Arbeitsbedingungen auch in diesen Bereichen genutzt wurde (s.u.).

Auf der anderen Seite trug die Unterminierung der Gemeingüterdimension der öffentlichen Dienstleistungen weiter zur Aushöhlung der im Wohlfahrtsstaat institutionalisierten Solidarität bei. In diesen Prozessen war es neoliberalen Diskursen sukzessive gelungen, die Lösung für die mit der staatlichen Produktion und Verteilung öffentlicher Güter im Bereich der wohlfahrtsstaatlichen Daseinsvorsorge verbundenen Probleme und Wider-

sprüche (bürokratische Steuerung, administrative Kontrolle und Normierung der Leistungserbringung und -nutzung etc.) in der Stärkung des unternehmerischen Handelns und marktwirtschaftlicher Logiken erscheinen zu lassen. Erstere waren nicht zuletzt auch von den sozialen Bewegungen seit 1968 kritisiert worden und auch die sozialdemokratischen Reformprojekte der frühen 1970er Jahre wollten die genannten Probleme noch mit einem Mehr an Demokratie bewältigbar machen. In den neoliberalen Angriffen auf den Wohlfahrtsstaat wurden die Kriterien öffentlicher Güter mit privatwirtschaftlichen Vorstellungen von Effizienz, Effektivität und Kostenkontrolle konfrontiert, die vor allem über einen Angriff auf die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Bereich hergestellt werden sollten.¹ Gleichzeitig wurde insbesondere den Mittelklassen versprochen, dass die marktförmige Produktion und Verteilung öffentlicher Dienstleistungen die Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Anbietern erweitern und die Qualität der angebotenen Leistungen insbesondere für zahlungskräftige KundInnen verbessern würden.

Die skizzierten Privatisierungsprozesse im Bereich der Sozialversicherungen, aber auch der öffentlichen Dienstleistungen erlauben die Flucht der Mittelklassen aus den kollektiv finanzierten Sozial- und Daseinsvorsorgesystemen, was auf die fortschreitende Delegitimation des Wohlfahrtsstaates hindeutet. Diese äußert sich nicht zuletzt in der zunehmenden Kritik der Mittelklassen an den (wachsenden) Ausgaben des Wohlfahrtsstaates, die sich gegen all jene richtet, die als unproduktiv wahrgenommen werden, egal ob es sich um Angestellte des Staates, PensionistInnen oder BezieherInnen von Sozialhilfe und Mindestsicherung handelt.

Die Entsolidarisierungstendenzen bleiben aber nicht nur auf die Sozialsysteme beschränkt, sondern werden vor allem durch die In-Wertsetzung der Pensionsversicherung auf die Lohnverhältnisse übertragen. So werden auf der einen Seite die aus den Löhnen und den propagandistisch als Lohnnebenkosten gebrandmarkten Arbeitgeberabgaben finanzierten Sozialversicherungsbeiträge aus dem Lohnverhältnis herausgelöst, in kapitalgedeckte Systeme transferiert und auf den Finanzmärkten veranlagt (Mum 2008; Friot 2004). Die skizzierten Prozesse der In-Wert-Setzung der sozialen Sicherheit machen die Reproduktion der Individuen und Familien zu einer (fiktiven) Ware, die auf den Finanzmärkten investiert und an die Rentabilität der An-

¹ Für ausführliche Analysen zur Entwicklung der Arbeitsbedingungen und -verhältnisse in öffentlichen Dienstleistungen siehe die Ergebnisse des internationalen PIQUE-Projektes (Laufzeit 2006-2009), das von FORBA (Christoph Hermann und Jörg Flecker) koordiniert wurde (www.pique.at).

lageformen gebunden werden kann. Die Absicherung bestimmter Risiken und Bedürfnisse (Krankheit, Alter, Wohnen) wird der individuellen Eigenverantwortung übertragen, und die dafür notwendigen Ressourcen, die sich aus den Löhnen speisen, werden im Anlageprozess zu Kapital. Die Umstellung der Pensionsysteme auf Kapitaldeckung in den privaten bzw. betrieblichen Säulen der Pensionsvorsorge wurde vor allem den besserverdienenden Gruppen der Lohnabhängigen als Lösung der Finanzierungsprobleme in der Altersvorsorge präsentiert und hat massiv zum Wachstum des Anlagekapitals beigetragen, wie etwa Robin Blackburn (1999) bzw. Michel Aglietta (2000) bereits Ende der 1990er Jahre diskutiert hatten. Sowohl die Einbrüche der Pensionsfonds als auch die Krise im Immobilienbereich haben in der Wirtschaftskrise gezeigt, dass diese Transformationen aber auch bessergestellte Gruppen von Lohnabhängigen erheblichen Existenzrisiken aussetzen (Deutschmann 2010).

Diese Entwicklungen haben gravierende politische Auswirkungen für die Gewerkschaften. Unter den Bedingungen umlagefinanzierter sozialer Sicherungssysteme konnte eine gewisse Korrespondenz zwischen den Interessen der Lohnabhängigen und der TransferleistungsbezieherInnen hergestellt werden, da ihre Finanzbasis und damit die daraus finanzierten Transferleistungen vom Ausmaß der Lohnabschlüsse abhängen, sodass eine Solidarisierung dieser Gruppen der Bevölkerung leichter möglich wurde. Das drückte sich beispielsweise darin aus, dass in manchen Staaten etwa der Anstieg der Pensionszahlungen, aber auch anderer Sozialleistungen an die Lohnsteigerungen gebunden war. Durch die Veranlagung der Altersvorsorge auf den Finanzmärkten wird letztlich die Reproduktion der auf diese Systeme angewiesenen Teile der Lohnabhängigen (im Alter) aus ihrer Verbindung zu den Lohnkämpfen gelöst. Die Interessen der Arbeitskräfte, die hier als InvestorInnen auftreten, werden an die Performance der jeweiligen Fonds gebunden, die in letzter Konsequenz von der Profitabilität der Unternehmen abhängen.

Dadurch werden sie in Widerspruch zur Entwicklung der Löhne gebracht, was bedeutet, dass das Interesse der Beschäftigten an adäquaten Lohnsteigerungen ihrem über die kapitalgedeckten Fonds vermittelten Interesse an hohen Profiten entgegenläuft. Da eine Veranlagung der Altersvorsorge im Kapitaldeckungsverfahren wohl vor allem besser verdienenden Arbeitskräften vorbehalten bleibt, bedeutet dies wohl, dass die Interessen zwischen diesen Teilen der Beschäftigten und den eher atypisch Beschäftigten und prekären Randbelegschaften der Unternehmen weiter auseinanderdriften und Möglichkeiten der Solidarität untergraben werden. Letztere sind aufgrund niedriger Löhne und prekärer Beschäftigung in den Sozialversicherungssy-

stemem, in denen ein Erwerb existenzsichernder Ansprüche etwa im Alter zunehmend erschwert worden ist, mehr und mehr von staatlichen Transfers abhängig, sodass sie mehr und mehr als Belastung der steuerzahlenden Mittelklassen erscheinen.

Arbeitslosigkeit, Feminisierung und Migration

Der massive Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Krise des Fordismus und ihre sich durchsetzende neoliberale Bearbeitung, die auf die Flexibilisierung und Deregulierung der Arbeitsmärkte, Lohnsenkungen und die Einschränkung arbeits- und sozialrechtlicher Standards setzte, führte seit den 1970er und 80er Jahren zu einer Destabilisierung der Existenzen der Lohnabhängigen (Dörre 2009; Dörre/Haubner 2012; Standing 2012). Diese Entwicklung unterminierte nicht nur die soziale und ökonomische Basis des Wohlfahrtsstaates, da Arbeitslose keine Sozialversicherungsbeiträge zahlen und eine große Reservearmee die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften schwächt, sondern erlaubte die auch politisch herbeigeführte Destabilisierung des Normalarbeitsverhältnisses, die sich nicht zuletzt im erschwerten Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen manifestiert (Pelizzari 2008). Die politisch herbeigeführte Verstärkung sozialer Ungleichheit bewirkte in vielen Staaten Europas ein massives Wachstum von Armut und sozialer Unsicherheit. Die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses und die Entstehung eines wachsenden Segments prekärer und atypischer Beschäftigung trugen wesentlich zur Delegitimation der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Sektor/Wohlfahrtsstaat bei, die im Fordismus eine wesentliche Triebkraft der Ausdehnung des Normalarbeitsverhältnisses dargestellt hatten. Die Angriffe auf die Beschäftigungsregime im öffentlichen Sektor im Kontext von Liberalisierungs- und Privatisierungsprozessen zielten auf die Reduktion der Kosten durch Personalabbau und Lohnsenkungen einerseits, Flexibilisierungen im Personaleinsatz etwa durch Veränderungen der Arbeitszeitregelungen oder durch den Einsatz prekär beschäftigter Arbeitskräfte etc. andererseits (Flecker/Hermann 2011). Darüber hinaus haben die Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse zur Etablierung und Stabilisierung prekärer Arbeitsmarktsegmente beigetragen. Auf der einen Seite setzt das Outsourcing und Contracting Out bestimmter Leistungen (Reinigung, Catering etc.) die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in diesen Branchen massiv den Kräften des Marktes aus, die nicht zuletzt zu Verschlechterungen für niedrigqualifizierte Arbeitskräfte, Frauen und MigrantInnen führten. Auf der anderen Seite entstanden etwa beim Ausbau der arbeitsmarkt- und armutspolitischen Aktivitäten des aktivierenden Wohlfahrtsstaates wachsende Segmente prekärer Beschäftigung, die vor allem hoch

qualifizierte Arbeitskräfte betreffen. Dies trägt nicht nur zu einer Prekarisierung der Qualität, des Zugangs und der Verfügbarkeit öffentlicher Dienstleistungen bei, sondern auch zur wachsenden Unsicherheit der Mittelklassen. Die Entwicklungen im öffentlichen Bereich fördern daher die Polarisierungen am Arbeitsmarkt, die mit der Zunahme atypischer und prekärer Arbeitsverhältnisse verbunden sind.

Neben der Ausweitung der Prekarisierungsprozesse, zu der die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen beitrugen, wurde die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses auch durch die politische und wohlfahrtsstaatliche Bearbeitung der Feminisierung der Arbeitswelt einerseits sowie die Neuzusammensetzung des Arbeitskräftepotenzials durch Migration andererseits vorangetrieben. In den meisten (europäischen) Staaten hat sich die Frauenerwerbstätigkeit massiv erhöht. Auch wenn dies auf weitreichende Transformationen der geschlechtlichen Arbeitsteilungen hindeutet, wie sie gerade auch von den feministischen Kämpfen immer wieder thematisiert werden, führte diese Entwicklung aber nicht zu einer Gleichstellung der Frauen. Ein großer Teil der erwerbstätigen Frauen ist vielmehr auf prekäre Arbeitsverhältnisse angewiesen, wie etwa Teilzeitarbeit, was nicht zuletzt mit fehlenden Kinderbetreuungsplätzen in vielen Ländern zu tun hat. Aufgrund der Arbeitsteilungen in den Familien ist die Hauptlast der Pflege- und Versorgungstätigkeiten weiterhin den Frauen übertragen.

Aus dem männlichen Familienernährermodell wurde durch diese Prozesse in vielen Ländern zwar ein »Eineinhalb-«FamilienernährerInnenmodell (Lewis 2005; Giullari/Lewis 2005), in dem der Mann Vollzeit, die Frau Teilzeit arbeitet, damit wird aber gerade im unteren Bereich der Qualifikationsstruktur der Status von Frauen als »kontingente Arbeitskräfte« – also als Reservearmee – auf den flexibilisierten Arbeitsmärkten des Postfordismus reproduziert. In diesem Kontext führt die Zerstörung des universalistischen Anspruchs der überkommenen Wohlfahrtsstaaten zu einer spezifischen Reproduktion der Benachteiligung von Frauen auf den Arbeitsmärkten und in den sozialen Sicherungssystemen, die gleichzeitig zur Stabilisierung der Familienstrukturen der Mittelklassen beiträgt. Diese können die Möglichkeiten globalisierter Arbeitsmärkte bzw. prekärer Beschäftigungsverhältnisse nutzen und die Betreuungs- und Versorgungsarbeit an vor allem weibliche MigrantInnen auslagern, wodurch sich geschlechtsspezifische wie auch ethnisierte Macht- und Herrschaftsverhältnisse transformieren und neu zusammensetzen (Haidinger 2013).

Dies verweist auf die Restrukturierung der Arbeitsmärkte durch umfangreiche Migrationsprozesse und deren staatliche Kontrolle. Eingesetzt als Flexibilitätsreserven bilden MigrantInnen einen wesentlichen Teil der pre-

kären Segmente des Arbeitsmarktes, deren Verfügbarkeit als flexible und niedrig entlohnte Arbeitskräfte durch den (re-)kommodifizierenden, aktivierenden Workfare-Staat, wie die Transformation des Wohlfahrtsstaates unter neoliberaler Hegemonie zusammengefasst werden kann, gesichert wird. Rechtspopulistische/-extreme Bewegungen mobilisieren den gesellschaftlichen Rassismus und ethnisieren die soziale Frage, um EinwandererInnen die Teilhabe an den gesellschaftlichen Solidaritätsbeziehungen in den sozialen Sicherungssystemen zu verweigern. Vorangetrieben durch die rassistische Strukturierung der verschiedenen Kapitalismusmodelle entstanden Segmente der ArbeiterInnenklasse, deren Möglichkeiten zum Erwerb adäquater sozialer Rechte aufgrund ihres marginalisierten Status auf den Arbeitsmärkten (unterschiedliche Formen von Aufenthaltsbewilligungen und Arbeitserlaubnis etc.) und faktischen Ausschlusses aus den kollektiven Interessenvertretungen immer noch prekär sind (Standing 2012).

Prekarisierung und exportorientierte Wachstumsmodelle

Während also die In-Wert-Setzung der sozialen Sicherungssysteme und die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen zur Ausdehnung des auf den Finanzmärkten nach Anlagemöglichkeiten suchenden Kapitals beigetragen haben, ermöglichte die wohlfahrtsstaatliche Regulation der prekären Arbeitsverhältnisse die Etablierung großer Niedriglohnsektoren im Bereich privater, niedrigqualifizierter und -entlohnter Dienstleistungen in Ländern wie Deutschland (Emmenegger u.a. 2012). Die Arbeitsmarktprobleme der kontinentaleuropäischen Staaten in den 1990er Jahren wurden nämlich als Folge einer so genannten Dienstleistungslücke interpretiert. Diese resultierte – so die sich durchsetzende Interpretation – aus der Höhe der Arbeitskosten. Die Etablierung umfangreicher Niedriglohnsektoren in den verschiedenen kontinentaleuropäischen Staaten beruhte – neben massiven Leistungseinschnitten – auf der Entwicklung und dem Ausbau einer Reihe von Instrumenten und Maßnahmen, zu denen die Reduktion von Sozialversicherungsbeiträgen, die Entwicklung von Lohnsubventionen, Formen negativer Einkommenssteuer und anderer »in-work-benefits«, die zur Senkung der Arbeitskosten beitrugen, zu zählen sind.

Durch die mit diesen Entwicklungen verbundene Steigerung der Beschäftigung wurden gleichzeitig wesentliche Voraussetzungen zur Stabilisierung der exportorientierten Wachstumsmodelle in Ländern wie Deutschland und Österreich geschaffen (Priewe 2011). Diese beruhten ja nicht zuletzt auf der Bereitschaft der Gewerkschaften und der Belegschaften zu einer zurückhaltenden Lohnpolitik, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der exportorientierten Industrien zu sichern und auszubauen. Die damit notwen-

digerweise verbundenen Lebensstandardeinbußen der Kernbelegschaften konnten durch die Reduktion der Kosten im Dienstleistungsbereich eingedämmt und akzeptabel gemacht werden, da sie auf die entstehende Klasse der Prekarisierten übertragen wurden. Das heißt, nicht nur die vergleichsweise schlechte Lohnentwicklung in Ländern wie Deutschland trug zur Durchsetzung exportorientierter Wachstumsmodelle bei, sondern auch die zunehmende soziale Ungleichheit, die neben den internationalen ökonomischen Ungleichgewichten zu den Krisenerscheinungen seit 2008 beitrug.

So betont Engelbert Stockhammer, dass die »Polarisierung der Einkommensverteilung (...) zu stagnierender Nachfrage, v.a. zu stagnierender Konsumnachfrage« (Stockhammer 2011: 387) führe. Diese werde außerdem durch den Erfolg der exportorientierten Wachstumsmodelle, die ja auf Lohnzurückhaltung beruhen, weiter gedämpft. Dazu kommt noch, dass die wachsende Ungleichheit der Einkommensverteilung »einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung der spekulativen Finanzanlagen« geleistet hatte (Stockhammer 2011: 394), da wohlhabendere Haushalte eher bereit sind, ihr Vermögen auf den Finanzmärkten zu veranlagen, was den Wettbewerb und die Restrukturierung der Wirtschaft verstärkt.

3. Vom Wohlfahrtsstaat in der Krise zum Social-Investment Staat?

In der ersten Phase der Krise des finanzdominierten Akkumulationsregimes wurden vor allem in jenen Staaten, die aufgrund ihrer Leistungsbilanzüberschüsse (Deutschland, Österreich) über ausreichend ökonomische Spielräume zur Gegensteuerung verfügten, die wohlfahrtsstaatlichen Systeme genutzt, um die Auswirkungen des wirtschaftlichen Einbruchs möglichst gering zu halten (Vis u.a. 2010; Farnsworth/Irving 2011; Hemerijck 2011). Zu diesem Zweck wurden – durchaus auf keynesianische Weise – insbesondere beschäftigungsfördernde Investitionen in diversen Konjunkturpaketen forciert und darüber hinaus beschäftigungssichernde Instrumente der Arbeitsmarktpolitik (etwa Kurzarbeit, Weiterbildung) ausgebaut.

Das Abfedern der sozialen Auswirkungen der ersten Krisenphase hatte u.a. sicherlich systemstabilisierende Wirkung, da durch den Zusammenbruch der Finanzmärkte das finanzdominierte Akkumulationsregime massiv delegitimiert worden war. Der propagandistisch vermarktete Erfolg dieser Krisenpolitik verschleierte aber, inwiefern sich die Krise aufgrund der skizzierten Transformationen der sozialpolitischen Regime und der damit verbundenen sozialen Fragmentierungen auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen unterschiedlich ausgewirkt hat.

In der Debatte nach 2008 wurde insbesondere auf die Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren des Wohlfahrtsstaates zur Bewältigung der Auswirkungen des Konjunkturerinbruchs hingewiesen, die in der (weitgehenden) Sicherung des Einkommensniveaus der Bevölkerung beruht. Diese helfen nicht nur Armut zu vermeiden, sondern dämpfen auch den wirtschaftlichen Einbruch, da die Gesamtnachfrage stabilisiert wird. Angesichts der skizzierten Veränderungen in den sozialen Sicherungssystemen und angesichts der Prekarisierung stellt sich aber die Frage, inwiefern die Kosten der Krise nicht den ohnehin unsicheren Segmenten am Arbeitsmarkt aufgebürdet werden. Diese haben in der Krise die Hauptlast der wachsenden Arbeitslosigkeit wie auch der sinkenden Einkommen in vielen Ländern Europas tragen müssen, während die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen vor allem der Stabilisierung der Beschäftigung in den (exportorientierten) Kernbereichen der Ökonomie dienen (aus österreichischer Perspektive: Atzmüller u.a. 2012).

Nach der Transformation der Finanzkrise in eine (angebliche) Staatsschuldenkrise zeichnet sich nun eine neue Phase des Abbaus der wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme ab. Diese resultiert aus einer zumindest vorläufigen Erneuerung des Neoliberalismus als Regierungsprojekt, die sich in den sozialen Auseinandersetzungen um die Krisenbearbeitung (insbesondere in den peripheren Ländern Europas) und ihrer ideologischen Bearbeitung (Notwendigkeit, die »Verschwendung« und den »mangelnden Fleiß« in Südeuropa zu bekämpfen) realisiert. Die Ursache der Krise wird nun in den angeblich überbordenden und unproduktiven Sozialausgaben verortet, die einer Sanierung der Wettbewerbsfähigkeit und der Akkumulationsbedingungen entgegenstehen.

Gegen die dominante neoliberale Interpretation der Krise stehen Diskussionen, die die Bedeutung sozialpolitischer Ausgaben und Aktivitäten für die Prosperität kapitalistischer Ökonomien hervorheben. Diese zielen darauf ab, den Staat bzw. öffentliche Institutionen wieder zu einem legitimen Akteur der wirtschaftlichen Entwicklung zu machen. Das Konzept wird als Social-Investment Staat bezeichnet und hebt den investiven Charakter vieler wohlfahrtsstaatlicher Ausgaben hervor, die die Anpassungs- und Innovationsfähigkeit nationaler Standorte verbessern sollen, um auf diese Weise zur Bewältigung der Krisen beizutragen. Die Diskussionen zum Social-Investment Staat (Morel u.a. 2012) reihen sich daher in jene Untersuchungen ein, die die Bedeutung des Wohlfahrtsstaates und der sozialen Sicherungssysteme für die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung (also der Akkumulationsprozesse) herausarbeiten.

»Die Schlüsselidee, mit Blick auf mögliche Politiken, bestand darin, Individuen, Familien und Gesellschaften auf die verschiedenen Transformationen ›vorzubereiten‹, wie etwa Veränderungen in den Berufsverläufen und Arbeitsbedingungen, der Entwicklung neuer sozialer Risiken, Alterung der Bevölkerung und den Klimawandel, anstatt einfach den Schaden zu ›reparieren‹, nachdem sich passive Sozialpolitiken als inadäquat erwiesen haben.«

(Hemerijck 2011: 13)

Social-Investment Strategien stellen daher den Ausbau der (Aus-)Bildungseinrichtungen, die Förderung von Forschung und Entwicklung, aber auch den Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen sowie die umfassende Aktivierung der arbeitsmarktpolitischen Institutionen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit der Bevölkerung ins Zentrum, um die gesellschaftlichen Voraussetzungen des Wirtschaftswachstums zu sichern (ebd.: 14). Diese Strategie wird als Alternative zu den dominanten austeritätspolitischen Formen der Krisenbearbeitung in Europa lanciert. Dabei gilt das Augenmerk zunächst dem Versuch, jene Dimensionen wohlfahrtsstaatlicher Aktivitäten hervorzuheben, die zur Dynamik kapitalistischer Gesellschaften beitragen. Deren Ausbau wird als alternative Form der Krisenbearbeitung präsentiert, die eine Wiederherstellung der Akkumulationsdynamik gewährleisten kann und zugleich mit dem Anspruch ausgeglichener Budgets versöhnbar ist.

»In der gegenwärtigen Krise besteht die zentrale politische Herausforderung daher darin, langfristige soziale Investitionen und kurzfristige fiskalische Konsolidierung so zu gestalten, dass sie einander unterstützen.«

(ebd.: 88)

Konkret bedeutet dies, dass Kürzungen der Ausgaben für wohlfahrtsstaatliche Programme, wenn sie zu weit gehen, immer auch die investiven Funktionen des Wohlfahrtsstaates bedrohen und damit auch die Dynamik der kapitalistischen Produktionsweise. Da das Social-Investment Konzept jedoch die Widersprüchlichkeit des Wohlfahrtsstaates ausblendet, werden eine Reihe von Entwicklungen nicht ausreichend in den Blick genommen, die in der Krise in verstärkter Form manifest werden und zur politischen Durchsetzbarkeit der Kürzungen der Sozialausgaben beitragen.

Die von der Social-Investment Strategie reproduzierte Spaltung wohlfahrtsstaatlicher Aktivitäten in produktive und wachstumsfördernde Investitionen sowie unproduktive und belastende Ausgaben kann nämlich letztlich kein adäquates argumentatives Instrumentarium gegen neoliberale Diskurse entwickeln, die die Ansprüche bestimmter Gruppen von Sozialleistungsemp-

fängerInnen delegitimieren und als Belastung der Ökonomie stigmatisieren. Es ist daher nicht verwunderlich, dass Ausgaben für Pensionen, Staatsbeamte und die zunehmend als unproduktiv gebrandmarkte Armutsbevölkerung in den Auseinandersetzungen um die Budgetkonsolidierung gegen die investiven Ausgaben für Bildung, Forschung und Entwicklung, ja sogar für den Ausbau der Kinderbetreuung (nicht zuletzt um Mittelschichtfrauen die Erfüllung des Kinderwunsches zu ermöglichen) ausgespielt werden (Cantillon 2011: 15ff.). Das Social-Investment Konzept richtet sozialpolitische Aktivitäten auf die Förderung der Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit des nationalen Wirtschaftsstandortes aus. Es setzt dafür vor allem bei der Ware Arbeitskraft und ihrer Erneuerung an, die zuallererst auf die Anpassung ihrer Fähigkeiten und Kompetenzen im wirtschaftlichen Restrukturierungsprozess, aber auch auf die Erhaltung der Arbeitsbereitschaft angesichts dauerhaft hoher Arbeitslosigkeit abzielt. Auch die Anpassung der gesellschaftlichen Voraussetzungen, unter denen Menschen am Arbeitsmarkt teilnehmen können, steht dabei zunehmend im Zentrum, wie an den Strategien zum Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen sichtbar wird. Die Social-Investment Strategie möchte daher den Wohlfahrtsstaat relegitimieren, indem sie seine Funktion für die Aufrechterhaltung der Produktionsverhältnisse und für die Fähigkeit der Ware Arbeitskraft, in ein Tauschverhältnis mit dem Kapital einzutreten, zu aktualisieren versucht. Es geht ihr nicht um einen Bruch mit der kapitalistischen Vergesellschaftung, sondern um deren sozialverträgliche Gestaltung.

4. Schluss

Vor dem Hintergrund der skizzierten Transformationen der Sozialsysteme in den letzten zwei Jahren erweisen sich die austeritätspolitischen Strategien zur Bewältigung der Staatsschuldenkrise bei genauerer Betrachtung als paradox. Einerseits treffen die austeritätspolitischen Sparprogramme auf eine Konfiguration europäischer Wohlfahrtsstaatlichkeit, die in national unterschiedlichen Formen bereits das Ergebnis von zwei bis drei Jahrzehnten neoliberaler Transformation der sozialen Sicherungssysteme darstellt. Andererseits werden sie in der gegenwärtigen Phase als alternativlose Form des Krisenmanagements präsentiert, obwohl die seit 2008 manifestierte Krise des finanzgetriebenen Akkumulationsregimes nicht von den politökonomischen Auswirkungen des neoliberalen Um- und Abbaus der sozialen Sicherungssysteme und sozialpolitischen Regime seit Anfang der 1980er Jahre getrennt werden kann und nicht zuletzt auch aus ihren Widersprüchen resultiert. Dies

aber verweist auf einen möglicherweise grundlegenden Widerspruch der gegenwärtig hegemonialen Formen des Krisenmanagements.

Die austeritätspolitisch begründeten Einschnitte ins Sozialsystem, die als Voraussetzung für die weitere Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und der Beschäftigungsverhältnisse präsentiert werden, setzen nämlich letztlich die gesellschaftlichen bzw. sozialpolitischen Voraussetzungen der Krise fort und erklären sie zur adäquaten Form der Krisenbearbeitung. Das heißt, in gewisser Weise wird die Krise selbst zur spezifischen Interventionsform in der Auseinandersetzung um die Durchsetzung eines effektiven Krisenmanagements.

Die austeritätspolitischen Maßnahmen zur Krisenbewältigung zwingen die sozialen Bewegungen und die Gewerkschaften in defensive Abwehrkämpfe zur Verteidigung des Wohlfahrtsstaates und für die Sicherung eines menschenwürdigen Lebens. Das zeigt sich vor allem auch in Ländern wie Österreich oder Deutschland, die aufgrund ihrer ökonomischen Position bislang relativ gut durch die Krise gekommen zu sein scheinen. Dabei blenden aber die Kämpfe der Gewerkschaften und insbesondere sozialdemokratischer Parteien – so sie überhaupt in offener Opposition zur europäischen Austerität auftreten – tendenziell die in den Jahrzehnten vor der Krise durchgesetzten Transformationen des Wohlfahrtsstaates aus.

Dies hat einerseits zur Folge, dass damit Strategien und politische Projekte, die über die simple Verteidigung des erreichten Sicherungsniveaus hinausgehen könnten, verbaut werden. Andererseits liegt das Problem aber tiefer, da der gegenwärtige sozialpolitische Status quo, der als Sicherung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Gerechtigkeit und Fairness in der Krise präsentiert wird, schon lange nichts mehr mit den Kämpfen um eine radikale Weiterentwicklung, Universalisierung und Demokratisierung der sozialpolitischen Reformprojekte der 1970er Jahre zu tun hat.

Verteidigt wird der Mythos des inklusiven und universalistischen Wohlfahrtsstaates, der aber immer weniger der Lebensrealität der Menschen entspricht. Diese sind mit Arbeitslosigkeit und prekären Beschäftigungsverhältnissen sowie erschwerten Zugangsbedingungen zu den sozialen Sicherungssystemen konfrontiert und werden auf das sich ausdehnende residuale System basaler Absicherung verwiesen, das nicht mehr auf Statussicherung, sondern auf die Vermeidung absoluter Armut und Kontrolle der Armutsbevölkerung setzt. Es ist daher nicht verwunderlich, dass diese Gruppen sich zunehmend vom politischen Prozess (sinkende Wahlbeteiligung) verabschieden (oder in diesen erst gar nicht eingebunden werden können) und sich von den Gewerkschaften sowie progressiven Parteien, die als VerteidigerInnen des Status quo erscheinen, immer weniger mobilisieren lassen,

und sich auch in Teilen rechtspopulistischen Bewegungen² zuwenden. Vor diesem Hintergrund kann es mit Blick auf die Erneuerung einer emanzipatorischen Perspektive keine Rückkehr zum fordistischen Wohlfahrtsstaat und der bürokratisch-etatistischen Erzeugung sowie Verteilung öffentlicher Güter und Dienstleistungen geben. Stattdessen muss die Dekommodifizierung der Arbeitsverhältnisse, wie sie zumindest von der Tendenz her im öffentlichen Arbeitsregime des Fordismus zum Ausdruck kam, mit der Demokratisierung wirtschaftlicher Abläufe verbunden werden. Der öffentliche Sektor könnte diesbezüglich eine Vorreiterrolle erfüllen, wie dies etwa in den Diskussionen um eine öffentliche Infrastruktur angedeutet ist (Hirsch u.a. 2013). Dabei ginge es darum, die universalistischen Aspekte der Gemeingüterdimensionen öffentlicher Dienstleistungen, die in der Nichtrivalität (Aushebelung des Konkurrenzprinzips) und Nichtausschließbarkeit (Universalität des Zugangs für alle Mitglieder der Gesellschaft) angelegt sind, zu radikalisieren und zu demokratisieren.

Es müsste also darum gehen, durch die Stärkung des öffentlichen Charakters der Produktion bestimmter Güter und Dienstleistungen die Demokratisierung der Gesellschaft als radikale Alternative zur marktförmigen Allokation von Ressourcen, die die Liberalisierung und Privatisierung bestimmt, voranzutreiben, um den austeritätspolitischen Formen des Krisenmanagements einen Gegenentwurf entgegengesetzt zu können.

Literatur

- Aglietta, Michel (2000): Ein neues Akkumulationsregime. Die Regulationstheorie auf dem Prüfstand, Hamburg.
- Altwater, Elmar (2003): Was passiert, wenn öffentliche Güter privatisiert werden, in: Peripherie, 90/91, S. 171-201.
- Altwater, Elmar (2010): Der große Krach oder die Jahrhundertkrise von Wirtschaft und Finanzen, von Politik und Natur, Münster.
- Atzmüller, Roland (2011): Überlegungen zur Krise der Solidarität – Thesen zur Entwicklung des Wohlfahrtsstaates, in: Stelzer-Orthofer, Christine/Weidenholzer, Josef (Hrsg.), Aktivierung und Mindestsicherung. Nationale und europäische Strategien gegen Armut und Arbeitslosigkeit. Linz, S. 13-29.
- Atzmüller, Roland/Hermann, Christoph (2004): Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen. Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU und Österreich: Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeits-

² Diese Feststellung bedeutet nicht, dem Mythos aufzusitzen, wonach rechtspopulistische Parteien wie die FPÖ »neue Arbeiterparteien« seien.

- beziehungen, Arbeiterkammer Wien. Wien
- Atzmüller, Roland/Krenn, Manfred/Papouschek, Ulrike (2012): Innere Aushöhlung und Fragmentierung des österreichischen Modells: Zur Entwicklung von Arbeitslosigkeit, prekärer Beschäftigung und Arbeitsmarktpolitik, in: Scherschel, Karin/Streckeisen, Peter/Krenn, Manfred (Hrsg.), *Neue Prekarität. Die Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik - europäische Länder im Vergleich*. Labour Studies, Band 2. Frankfurt a.M./New York, S. 75-110.
- Blackburn, Robin (1999): The new collectivism. Pension reform, grey capitalism and complex socialism, in: *New Left Review*, 233, S. 3-65.
- Blankenburg, Stephanie/Schui, Herbert (2002): *Neoliberalismus: Theorie, Gegner, Praxis*, Hamburg.
- Busch, Klaus/Hermann, Christoph/Hinrichs, Karl/Schulten, Thorsten (2012): *Eurokrise, Austeritätspolitik und das Europäische Sozialmodell. Wie die Krisenpolitik in Südeuropa die soziale Dimension der EU bedroht*. Friedrich Ebert Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlin (<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/09444.pdf>, Zugriff: November 2013).
- Cantillon, Bea (2011): The paradox of the Social Investment State. Growth, employment and poverty in the Lisbon era, CSB Working Paper 03 (http://webhost.ua.ac.be/csb/sites/default/files/CSB%20Working%20Paper%2011%2003_March%202011.pdf; Zugriff: Februar 2012).
- Deutschmann, Christoph (2010): Paradoxes of social rise. The expansion of middle classes and financial markets, in: *Journal of Social Science Education*, 9, 1, S. 20-31.
- Dörre, Klaus (2009): Prekarität im Finanzmarkt-Kapitalismus, in: Castel, Robert/Dörre, Klaus (Hrsg.), *Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung. Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts*. Frankfurt a.M./New York, S. 35-64.
- Dörre, Klaus/Haubner, Tina (2012): Landnahme durch Bewährungsproben – Ein Konzept für die Arbeitssoziologie, in: Dörre, Klaus/Sauer, Dieter/Wittke, Volker (Hrsg.), *Kapitalismustheorie und Arbeit. Neue Ansätze soziologischer Kritik*. Frankfurt a.M./New York, S. 63-106.
- Eichhorst, Werner/Marx, Paul (2012): Whatever works. Dualization and the service economy in Bismarckian welfare states, in: Emmenegger, Patrick/Häusermann, Silja/Palier, Bruno/Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.), *The age of dualization. The changing face of inequality in deindustrializing societies*. Oxford, S. 73-99.
- Emmenegger, Patrick/Häusermann, Silja/Palier, Bruno/Seeleib-Kaiser, Martin (2012): How we grow unequal, in: Dies. (Hrsg.), *The age of dualization. The changing face of inequality in deindustrializing societies*. Oxford, S. 3-26.
- Emmenegger, Patrick/Häusermann, Silja/Palier, Bruno/Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.) (2012): *The age of dualization. The changing face of inequality in deindustrializing societies*. Oxford.
- Esping-Andersen, Gösta (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge. Oxford.

- Farnsworth, Kevin/Irving, Zoe (2011): Varieties of crisis, in: Farnsworth, Kevin/Irving, Zoe (Hrsg.), Social policy in challenging times. Economic crisis and welfare systems. Chicago, S. 1-30.
- Flecker, Jörg/Hermann, Christoph (2011): The liberalization of public services: Company reactions and consequences for employment and working conditions, in: Economic and Industrial Democracy, 32, 3, S. 523-544.
- Friot, Bernard (2004): Resource Regime Reforms and Worker Status, in: Clasquin, Bernadette/Moncel, Nathalie/Harvey, Mark/Friot, Bernard (Hrsg.), Wage and Welfare: New Perspectives on Employment and Social Rights in Europe. Brüssel.
- Friot, Bernard (2013): Employment and the wage: Relationships on the move, in: Clasquin, Bernadette/Friot, Bernard (Hrsg.), The wage under attack. Employment policies in Europe. Brüssel, S. 47-68.
- Giullari, Susy/Lewis, Jane (2005): The Adult worker model family, gender equality and care: the search for new policy principles and the possibilities and problems of a capabilities approach, in: Economy and society, 34, 1, S. 76-104.
- Gray, A. (2004): Unsocial Europe: social protection or flexploitation, London.
- Haidinger, Bettina (2013): Hausfrau zweier Länder sein. Zur Reproduktion des transnationalen Haushaltes. Münster.
- Hemerijck, Anton (2011): 21st Century welfare provision is more than the »Social Insurance State« – A reply to Paul Pierson, ZeS-Working Paper No. 3/2011; (www.zes.uni-bremen.de/ccm/research/dateien/datei_21st-century-welfare-provision-is-more-than-the-social-insurance-state-a-reply-to-paul-pierson/; Zugriff: Februar 2012).
- Hemerijck, Anton (2011): Stress testing the new welfare state, in: Bonoli, Bruno/Natali, David (Hrsg.), The politics of the new welfare state. Oxford, S. 68-90.
- Hirsch, Joachim/Brüchert, Oliver/Krampe, Eva-Maria (Hrsg.) (2013): Sozialpolitik anders gedacht. Soziale Infrastruktur. Hamburg.
- Huffschnid, Jörg (2009): Finance as driver of privatisation, in: Frangakis, Marica/Hermann, Christoph/Huffschnid, Jörg/Lorant, Karoly (Hrsg.), Privatisation against the European Social Model. A critique of European policies and proposals for alternatives. Houndsmills/Basingstoke/Hampshire.
- Lehndorff, Steffen (Hrsg.) (2012): Ein Triumph gescheiterter Ideen. Warum Europa tief in der Krise steckt. Zehn Länder-Fallstudien, Hamburg.
- Lewis, Jane (2005): Auf dem Weg zur »Zwei-Erwerbstätigen«-Familie, in: Leitner, Sigrid/Ostner, Ilona/Schratzenstaller, Margit (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch: Was kommt nach dem Ernährermodell? Wiesbaden.
- Leys, Colin (2001): Market-Driven Politics. Neoliberal Democracy and the Public Interest. London.
- Morel, Nathalie/Palier, Bruno/Palme, Joakim (Hrsg.) (2012): Towards a social investment welfare state. Bristol/Chicago.

- Mum, David (2008): Wie viel Privatisierung verträgt der Mensch – Pensionssysteme im Wandel, in: ATTAC (Hrsg.), *Crash statt Cash: Warum wir die globalen Finanzmärkte bändigen müssen*. Wien, S. 137-154.
- Offe, Claus (1993): *Contradictions of the Welfare State*, Hrsg. von John Keane. London.
- Palier, Bruno (2011): Turning vice into vice, in: Bonoli, Bruno/Natali, David (Hrsg.), *The politics of the new welfare state*. Oxford, S. 233-255.
- Peck, Jamie (2001): *Workfare states*, New York/London.
- Pelizzari, Alessandro (2008): Widerständiges Prekariat? Probleme der Interessenvertretung in fragmentierten Arbeitsmärkten, in: Eickelpasch, Rolf/Rademacher, Claudia/Lobato, Philipp R. (Hrsg.), *Metamorphosen des Kapitalismus – und seiner Kritik*. Wiesbaden, S. 193-216.
- Priewe, Jan (2011): *Die Weltwirtschaft im Ungleichgewicht. Ursachen, Gefahren, Korrekturen, Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung*.
- Sablowski, Thomas (2011): Die jüngste Weltwirtschaftskrise und die Krisentheorien, in: Demirović, Alex/Dück, Julia/Becker, Florian/Bader, Pauline (Hrsg.), *Vielfachkrise im finanzdominierten Kapitalismus. In Kooperation mit dem wissenschaftlichen Beirat von attac*. Hamburg, S. 29-44.
- Seeleib-Kaiser, Martin/Saunders, Adam/Nadai, Eva (2012): Shifting the public-private mix. A new dualization of welfare?, in: Emmenegger, Patrick/Häusermann, Silja/Palier, Bruno/Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.), *The age of dualization. The changing face of inequality in deindustrializing societies*. Oxford, S. 151-175.
- Standing, Guy (2012): *The precariat. The new dangerous class*. London.
- Stockhammer, Engelbert (2008): Anatomie und Auswirkungen der US-Immobilienkrise: von der Sub-prime Krise zur Wirtschaftskrise?, in: *grundrisse - Zeitschrift für linke Theorie & Debatte*, 25, S. 21-24.
- Stockhammer, Engelbert (2011): Polarisierung der Einkommensverteilung als strukturelle Ursache der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 37, 3, S. 378-402.
- Vis, Barbara/van Kersbergen, Kees/Hylands, Tom (2010): Did the financial crisis open up opportunities for welfare state reform? Paper for the Workshop »International political economy« at the Dutch/Flemish Politologennetmaal 2010, Leuven (www.barbaravis.nl/Vis_VanKersbergenHylands_Etmaal_2010_FINAL.pdf, Zugriff: Januar 2012).
- Young, Brigitte (2009): Die Subprime-Krise und die geschlechtsspezifische Schuldenfalle, in: Biesecker, Adelheid/Michalitsch, Gabriele/Reiner, Sabine/Stiegler, Barbara (Hrsg.), *Antworten aus der feministischen Ökonomie auf die globale Wirtschafts- und Finanzkrise*. Friedrich Ebert Stiftung, Arbeitsbereich Frauen und Geschlechterforschung, S. 15-26.

Judith Schacherreiter

Öffentliche Dienstleistungen im Lichte der Commons-Debatte

Zur Verteidigung der Gemeingüter
am Beispiel der Wasserversorgung

1. Einleitung

Mit den gegenwärtigen Krisen kam die neoliberale Privatisierungspolitik der letzten Jahrzehnte mehr als zuvor ins Kreuzfeuer der Kritik. Soziale Bewegungen gegen die Krisenpolitik der EU machten deutlich, dass viele Teile der Gesellschaft alternative Modelle wünschen und einfordern. Die in den letzten Jahren entstandenen Bewegungen stützen ihren Protest weder auf ein umfassendes ideologisches Programm und noch weniger legen sie ein Patentrezept zur gesellschaftlichen Umgestaltung vor. Sie entstanden aus unterschiedlichen lokalen und politischen Kontexten und sind in sich heterogen. Dennoch lassen sich Gemeinsamkeiten ausmachen, die sie miteinander verbinden: Das sind insbesondere die Einforderung von sozialen Rechten und mehr Demokratie im Sinne direkter politischer Mitbestimmung. Beide Aspekte, soziale Rechte und demokratische Mitbestimmung, spielen auch in der politischen Auseinandersetzung über die öffentlichen Dienstleistungen eine wichtige Rolle. Sie verbinden sich in einem Topos, der im politischen und wissenschaftlichen Diskurs der letzten Jahre zu einem zentralen Referenzpunkt für alternative Modelle gegenüber neoliberaler Politik wurde. Es handelt sich um das Konzept der Commons, die im deutschen Sprachraum als Gemeingüter oder Allmenden bezeichnet werden und als Gegenstück schlechthin zu Privateigentum und Privatisierung gelten.

Während sich der Begriff der Commons ursprünglich auf gemeinschaftlich genutztes Land bezieht, ist er in diesem Kontext zu einem allgemeinen Schlagwort für eine Vielzahl von Gütern und Lebensbereichen geworden, die gegen Privatisierungen verteidigt werden sollen. Diese Verallgemeinerung birgt zwar die Gefahr in sich, dass der Begriff der Commons zunehmend unscharf wird, ermöglicht es aber andererseits, die Dynamik von Privatisierungen auf einer grundlegenden Ebene zu analysieren. Vor diesem Hintergrund möchte ich im Folgenden erörtern, wie das Konzept der Commons die Auseinandersetzung über die öffentlichen Dienst-

leistungen bereichern kann. Dazu bespreche ich zuerst das ursprüngliche Modell der Commons (Punkt 2) und seine Zerstörung durch Einhegung beziehungsweise Privatisierung (Punkt 3). Im Anschluss skizziere ich mögliche emanzipatorische Ansätze, die sich daraus für die öffentlichen Dienstleistungen, insbesondere die Wasserversorgung, gewinnen lassen (Punkte 4 und 5). Konkretisieren werde ich meine Erwägungen anhand aktuell gelebter Wassercommons in Lateinamerika (Punkt 2.2) und anhand gegenwärtiger Kampffelder in der Wasserpolitik (wiederum Punkt 5).

2. Das Konzept der Commons

2.1 Die historischen Commons

Der Begriff der Commons geht auf die englische Agrargeschichte zurück. Im vorkapitalistischen England handelte es sich dabei um gemeinschaftlich genutztes Land, und zwar vorwiegend um Wald- und Weideflächen. Das historische Pendant zu den englischen Commons im deutschsprachigen Raum war die Allmende (De Moor 2012; Greif/Neuwirth 2012).

In beiden Fällen (bei den Commons und bei der Allmende) bildete das Gemeinschaftsland Teil einer Bodenordnung, in der noch kein Eigentumsrecht an Land im modernen Sinn existierte, das heißt, Land unterlag keinem absoluten und individuellen Herrschaftsrecht, das auf einem freien Markt veräußert werden kann. Bei den Rechten der commoners (das waren die am Gemeinschaftsland Berechtigten) handelte es sich vielmehr um Nutzungs- und hoheitliche Herrschaftsrechte.

Für die bäuerliche Bevölkerung war Land primär Lebensraum und Lebensbasis, für die Grundherren darüber hinaus Territorium, über das ihnen auch hoheitliche Rechte zukamen. Die Commons gehörten jeweils zum Land eines bestimmten Grundherrn, der allerdings – jedenfalls zunächst – respektieren musste, dass die Bauern und Bäuerinnen diese Teile seines Landes gemeinschaftlich nutzten (Bader 1973: 1ff.; Floßmann 2008: 141ff.). Die gemeinschaftliche Nutzung der Commons entstand gewohnheitsmäßig. Und als aufgrund des Bevölkerungswachstums im Laufe der Zeit immer mehr Personen die Gemeinschaftsflächen nutzten, entwickelten die commoners ein immer dichteres Netz von Normen, die den Zugang, die Nutzungsintensität und die Form der Nutzung regelten (Neeson 1996: 110ff.; Thompson 1991: 97, 127). Bei den historischen Commons handelte es sich also primär um bestimmte Besitz- und Nutzungsformen, die nicht auf dem Eigentumsrecht basierten und von den NutzerInnen selbst festgelegt und allenfalls auch abgeändert wurden. Besitz- und Nutzungsformen implizieren soziale Bezie-

hungen und so gingen auch mit den Commons gemeinschaftliche soziale und politische Interaktionsformen einher. Die normbildenden Prozesse der commoners und ihre sozialen Interaktionen gelten als Teil des Konzepts der Commons und werden als »commoning« bezeichnet.

2.2 Gelebte Commons in Lateinamerika

Während in Europa heute kaum noch solche Formen gemeinschaftlicher Landnutzung existieren, handelt es sich in Teilen Lateinamerikas, und zwar insbesondere in indigenen ländlichen Gemeinden, nach wie vor um ein gelebtes Konzept. Für diese Gemeinden (comunidades) bildet das gemeinschaftlich genutzte Land nicht nur eine existenzielle Basis, um sich als Gemeinschaft materiell zu reproduzieren, sondern auch die Voraussetzung dafür, sich kulturell, sozial und politisch zu verwirklichen (Bautista Gómez 2012). Die gemeinschaftliche Nutzung fällt hier mit einer spezifischen Auffassung von Mensch und Natur zusammen, die nicht das Individuum, sondern die Gemeinschaft in den Vordergrund stellt, und der es nicht um Aneignung der Natur durch den Menschen geht, sondern darum, in Einklang mit der Natur zu leben.

Dieses Entwicklungskonzept wird in manchen neueren lateinamerikanischen Verfassungen als »buen vivir« (das gute Leben) verankert (Acosta 2009). Wie in den alten Commons manifestiert sich das Gemeinschaftliche in den indigenen Gemeinden nicht nur in Besitz- und Nutzungsformen, sondern auch in der gesellschaftlichen Praxis, etwa in der Gemeinschaftsarbeit und der Vollversammlung der comunidad, die der Gemeinschaft ihre Regelungen gibt, für Konflikte Lösungen sucht und Entscheidungen fällt (Bautista Gómez 2012).

Für das Überleben dieser Gemeinschaften sind Landrechte und das Recht auf Selbstbestimmung existenziell. Ausdruck indigener Selbstbestimmung sind die indigenen Autonomien, die es indigenen Gemeinden ermöglichen, legislative, exekutive und judikative Aufgaben nach ihren eigenen Regelungen wahrzunehmen, ihre Commons aufrechtzuerhalten und ihre gemeinschaftliche Praxis und Lebenskultur zu verwirklichen – typischerweise unter der Voraussetzung, dass bestimmte menschenrechtliche Prinzipien und verfassungsrechtlich garantierte Grundrechte eingehalten werden (Kuppe 2013). Man spricht bei jenen Staaten, die indigene Autonomien gewährleisten, je nach deren konkreter Ausgestaltung von multikulturellen oder pluriationalen Staaten (Schilling-Vacaflor/Kuppe 2012).

Nicht nur im ländlichen Raum, sondern auch in lateinamerikanischen Städten gibt es gemeinschaftliche Strukturen, die als commoning verstanden werden können. Das hängt damit zusammen, dass der Staat existenzielle

Aufgaben, wie etwa die Wasser- und Abwasserversorgung, häufig nicht ausreichend wahrnimmt. In dieser Situation entstehen Projekte aus Eigeninitiative, die sich als gemeinschaftliche Strukturen verfestigen können (Sánchez Gómez/Terhorst 2005; Arconada Rodríguez 2005; Fechner 2012).

Die historischen Commons in Europa und die aktuellen Commons in Lateinamerika sind insofern vergleichbar, als die gemeinschaftliche Güternutzung einen zentralen Teil der Lebensgrundlage darstellt und auf Basis dieser Nutzungsform die Gemeinschaft selbst von unten her Regelungen für die Nutzung und das Zusammenleben entwickelt. Diese beiden Aspekte der Commons sind auch auf andere Lebensbereiche übertragbar. Ob bestimmte Güter Commons sind oder ob bestimmte Aufgaben und Dienste (etwa die Wasserversorgung, das Schulwesen etc.) gemeinschaftlich verwaltet und wahrgenommen werden, hängt nämlich nicht von fest stehenden Eigenschaften des Gutes oder der Aufgabe ab, sondern davon, ob man Strukturen einrichtet, die gemeinschaftliche Nutzung, Mitsprache, Verantwortung und Gestaltung ermöglichen. Grundsätzlich können daher so unterschiedliche Dinge wie Land, Wasser, Universitäten, Wohnraum, Parks, Straßen und geistige Güter als Commons ausgestaltet werden.

Auf der anderen Seite zeichnen sich die historischen und die gegenwärtigen indigenen Commons dadurch aus, dass es sich um lokale Gemeinschaften mit einem relativ überschaubaren Kreis von Gemeinschaftsmitgliedern handelt und dass sich die gemeinschaftliche Nutzung auf Land und damit verbundene Ressourcen bezieht. Diese Commons stehen teilweise anderen Herausforderungen gegenüber als die neueren (etwa die geistigen oder globalen) Commons. Ein anschauliches Beispiel für gegenwärtige indigene Commons bietet Trawicks Feldstudie des Bewässerungssystems der indigenen Gemeinde Huaynacota (Trawick 2001, 2003), die sich im Hochland der peruanischen Anden befindet.

Die Grundprinzipien dieses Bewässerungssystems knüpfen an überlieferte Traditionen der Inkas an und sind in den Anden weit verbreitet. Sie ähneln jenen Bewässerungssystemen, die die Nobelpreisträgerin Elinor Ostrom (1990: 69ff.) als Beispiele heranzieht, um daraus allgemeine Prinzipien abzuleiten, die für den Erfolg der lokalen gemeinschaftlichen Nutzung natürlicher Ressourcen ausschlaggebend sind. Die meisten von Ostroms Bewässerungssystemen befinden sich, ebenso wie die von Trawick studierte Gemeinde Huaynacota, in unsicheren Klimazonen, wo Wasser immer wieder zu einem knappen Gut wird. In Huaynacota baut das Bewässerungssystem darauf auf, dass das Kanalsystem der Gemeinde gehört und von dieser autonom betrieben, aufrechterhalten und verwaltet wird. Die Regelungen werden von der Vollversammlung aller Gemeindemitglieder festgelegt und

bei Bedarf abgeändert. Grundprinzip ist, dass nicht alle Mitglieder gleichzeitig, sondern der Reihe nach, in so genannten turnos, bewässern. Die turnos rotieren in Zyklen. Während eines Zyklus wandern die turnos von einem Feld zum nächsten. Mit einem neuen Zyklus wird wieder von vorne begonnen. Das bedeutet, dass jeder Haushalt beziehungsweise jedes Feld während eines Zyklus einmal zum Zug kommt. Wann welches Feld beziehungsweise welcher Haushalt an die Reihe kommt, hängt nur von seiner geografischen Lage ab, steht daher von vornherein fest und ist allen Gemeindegliedern bekannt.

Wie viel Wasser die NutzerInnen verbrauchen dürfen, bestimmt sich in Zeiten der Wasserknappheit nach der Größe des zu bewässernden Landes. Je nach Boden- und Bewirtschaftungsart kann es zu geringen Unterschieden zwischen gleich großen Feldern kommen, allerdings nicht in einem Ausmaß, das die Grundsymmetrie zwischen Umfang des Wasserrechts und Größe der Landfläche stören würde. In Perioden der Trockenheit wird die Wasserknappheit von allen Haushalten proportional in gleichem Umfang getragen.

Wenn notwendig müssen Teile des Landes aus der Produktion genommen werden. Dies war in Huaynacota bis jetzt nur einmal der Fall und damals entschied sich die Vollversammlung für einen Teil des Landes, in dem fast alle Haushalte Landflächen bewirtschafteten, weswegen fast alle in gleicher Weise betroffen waren. Da alle auf dieselbe Art und Weise bewässern, drücken sich unterschiedliche Wassermengen in unterschiedlichen Bewässerungszeiten aus. Dementsprechend kommt allen NutzerInnen eine bestimmte Bewässerungszeit zu. Sowohl die Reihenfolge als auch die Zeit der Bewässerung sind unveränderlich. Dadurch ist das System für alle Gemeindeglieder nachvollziehbar und transparent. Da alle die Verteilungsregeln und die Reihenfolge der turnos kennen, die von einem Feld zum jeweils benachbarten Feld verläuft, wird die Bewässerung zur öffentlichen Angelegenheit. Benachbarte Felder werden häufig am selben Tag bewässert, die NachbarInnen bereiten zur selben Zeit ihre Felder vor, beobachten sich dabei zwangsläufig gegenseitig und warten gemeinsam, bis sie an die Reihe kommen. Kontrolle und Überwachung werden daher automatisch von den NutzerInnen ohne zusätzlichen Organisationsaufwand selbst wahrgenommen. Sie verlaufen routinemäßig und demokratisch. Vor allem die, die als nächste zum Zug kommen sollen, kontrollieren ihre Vormänner und -frauen. Dadurch entsteht von alleine, als Nebenprodukt des Bewässerungsablaufs, ein gemeinschaftliches Überwachungs- und Kontrollsystem, das weder Korruption noch Klientelismus zulässt.

FunktionärInnen, die das Kanalsystem betreuen und für einen reibungslosen Ablauf der Bewässerungszyklen sorgen, werden durch die Gemeinde-

vollversammlung gewählt. Ihr Amt ist auf Zeit begrenzt und unterliegt einem Rotationssystem zwischen den Gemeindemitgliedern. Auch dies verhindert Korruption und Klientelismus.

Das System wird zur Gänze selbst verwaltet. Keine äußere Behörde oder Autorität interveniert. Obwohl der peruanische Staat gemäß staatlichem Recht Eigentümer des Wassers wäre, hat er im Bewässerungssystem von Huaynacota, wie in vielen anderen Hochlandgemeinden auch, noch nie interveniert.

Eine weitere wichtige Regelung betrifft die Verteilung der Pflichten, die dazu dienen, das Kanalsystem aufrechtzuerhalten, zu verbessern, zu erneuern etc. Die Gemeindemitglieder sind dafür selbst verantwortlich, wobei allgemein gilt, dass einem Mehr an Rechten ein Mehr an Pflichten korrespondiert. Das bedeutet, dass jene Familien, die mehr Land besitzen und daher mehr Wasser beziehen dürfen, sich im Gegenzug intensiver an der entsprechenden Gemeinschaftsarbeit beteiligen und einen größeren Beitrag zum jährlichen Wasserfest leisten müssen.

Da die NutzerInnen in Form von Gemeinschaftsarbeit selbst das Kanalsystem aufrechterhalten und die laufende Betreuung und Abwicklung der Bewässerung zwischen ihnen rotiert, verfügen die meisten von ihnen nicht nur über ein umfassendes landwirtschaftliches, sondern auch über entsprechendes Ingenieurwissen. Ferner kennen alle die Regeln der Bewässerung und der Wasserverteilung. Das bedeutet, dass jegliches Wissen, das mit der Bewässerung in Zusammenhang steht (landwirtschaftlicher, technischer und rechtlicher Art), nicht in wenigen Köpfen konzentriert, sondern demokratisch verteilt ist.

Mit diesen Regelungen schafft es Huaynacota, das knappe Gut Wasser effizient und sozial gerecht zu nutzen und zu verteilen. Im Vergleich zu anderen peruanischen Gemeinden, die zentral durch den Staat oder privat mit Wasser versorgt werden, kommt es nur selten zu Regelverstößen und Konflikten (Trawick 2001, 2003).

3. Privatisierung und enclosure

Eine der größten Bedrohungen für die Commons früher wie heute sind Privatisierungen. Im vorkapitalistischen England erfolgte die Privatisierung und damit einhergehend die Beendigung der Commons durch die enclosure (Einhegung, Einzäunung). Mit der enclosure wurde das Gemeinschaftsland eingezäunt, den commoners entzogen und zugunsten der Lords in individuelles property (Eigentum) umgewandelt (Neeson 1996). Gerechtfertigt wurde die Aneig-

nung des Gemeinschaftslandes durch die Lords mit folgenden Argumenten: Zunächst sprach man den commoners den Rechtsanspruch auf die Nutzung der Commons ab.

Nachdem die Bauern und Bäuerinnen über Jahrhunderte hinweg Teile des Landes ihrer jeweiligen Grundherren gemeinschaftlich genutzt hatten und die Grundherren dies auch hatten hinnehmen müssen, argumentierte man nun, dass es sich bei der gemeinschaftlichen Nutzung um eine bloße Gewohnheit handle, aus der heraus keine Rechte entstünden. Umgekehrt wurden die territorialen Landrechte der Lords als »property rights« (Eigentumsrechte) anerkannt und geschützt. Damit machte man die commoners zu trespassers, also zu Personen, die ohne rechtliche Grundlage Besitz- und Eigentumsrechte (der Lords) verletzen. Mit diesem Argument rechtfertigte man es, den Bauern und Bäuerinnen in der Folge den Zugang zu ihrem ehemaligen Gemeinschaftsland zu verwehren (Neeson 1996: 35, 55f.; Travis 2000: 785, 789).

Ferner galt die gemeinschaftliche Landnutzung als Ausdruck einer prämodernen, unzivilisierten und barbarischen Lebensweise (Neeson 1996: 30ff., 41f.). Bestätigt wurde dieses ideologische Argument von den Eigentumstheorien des Vernunftrechts, die davon ausgehen, dass die gemeinschaftliche Landnutzung den Naturzustand charakterisiert und die Beseitigung von Gemeinschaftsland durch Begründung von Privateigentum einen Schritt in Richtung Zivilisation darstellt (Schacherreiter: in Druck).

Ein weiteres Argument – eines, das bis heute gegen Gemeingüter geführt wird – verweist auf die angebliche Unproduktivität und Ineffizienz der gemeinschaftlichen Nutzung (Thompson 1991: 107f.; Neeson 1996: 41f.). Diese Behauptung wurde vor allem durch Hardins »Tragedy of the Commons« (1968) in die aktuelle Diskussion über die Commons eingeführt.

Hardin argumentiert, dass gemeinschaftlich genutzte Güter notwendigerweise überbeansprucht werden, was etwa im Fall von Gemeinschaftsland zu Bodenerschöpfung führt. Weil das Land niemandem »wirklich gehört«, also weil niemand daran Eigentumsrechte hat, sehe sich auch niemand dazu veranlasst, es sorgsam zu behandeln und in seine Verbesserung zu investieren.

Dieses utilitaristische Argument wird allerdings (neben grundsätzlichen Einwendungen gegen das ihm zugrunde liegende Modell des homo oeconomicus) dadurch entkräftet, dass die Abwesenheit von Eigentumsrechten ja nicht bedeutet, dass die gemeinschaftliche Nutzung in einem gänzlich rechtsfreien Raum stattfindet, wo jede und jeder tun und lassen kann, was sie oder er will. Tatsächlich können Gemeinschaften wohl ihre eigenen Regelungen entwickeln, die Überbeanspruchung verhindern. Dies gilt für historische (Neeson 1996) und – wie insbesondere Ostroms (1990) Arbeit zeigt –

für gegenwärtige Commons. Denken wir nur an die schon angesprochenen gemeinschaftlichen Bewässerungssysteme.

Der Hardin'schen Logik folgend müsste sich bei gemeinschaftlicher Verwaltung der Bewässerung folgende Tragödie ereignen: Jede/r einzelne NutzerIn geht davon aus, dass wenn nur er/sie in die kostenintensive Verbesserung und Instandhaltung der Kanäle investiert, das dadurch erzielte Ergebnis kaum spürbar ist. Da er/sie sich aber nicht darauf verlassen kann, dass die anderen NutzerInnen vergleichbare Aufwendungen tätigen, trifft auch er/sie keine Vorkehrungen.

Umgekehrt, wenn viele NutzerInnen entsprechende Aufwendungen machen, und wenige nicht, dann profitieren die wenigen davon genauso wie die, die Aufwendungen getätigt haben. Daher wird sich der rationale Kostenmaximierer dazu entscheiden, nicht zu investieren. Gleichzeitig versuchen alle NutzerInnen, so viel Wasser wie möglich für sich selbst zu verwenden. Denn für das einzelne Individuum ist dies sowohl in jenem Fall rational, in dem die anderen sparsam mit dem Gemeingut umgehen, als auch in jenem Fall, in dem es auch die anderen exzessiv nutzen (Ostrom/Gardner 1993: 94). Indigene Bewässerungssysteme wie jenes von Huaynacota zeigen aber, dass diese Tragödie nicht notwendigerweise eintritt, weil sie es gerade in Situationen der Wasserknappheit besser als zentralisierte oder privatisierte Systeme schaffen, eine sozial ausgewogene und effiziente Verteilung und Nutzung zu gewährleisten (Ostrom 1990: 69ff.; Ostrom/Gardner 1993; Co-ward 1979; Maass/Anderson 1986; Trawick 2001).

Mit den genannten Argumenten gegen die Commons versuchte man zu verdecken, was die enclosure eigentlich war: ein Eingriff in die Gemeingüter der breiten Landbevölkerung zugunsten weniger Individuen, die dadurch zu Eigentümern (seltener wohl Eigentümerinnen) wurden.

Daher sahen sich die Verfechter (seltener wohl Verfechterinnen) der enclosure zur Behauptung gezwungen, dass die jahrhundertelange Gemeinschaftsnutzung mit keinerlei Rechtsqualität verbunden war. Wenn man nämlich die Nutzungsrechte der commoners als Rechtspositionen respektiert, dann entpuppt sich die enclosure als das, wofür sie Marx kritisiert hat: als »große Enteignung des Landvolks«, eine Enteignung, die die ursprüngliche Akkumulation und damit das Entstehen der kapitalistischen Produktionsweise ermöglichte (Marx 1890: 741ff.). Der französische Theoretiker Proudhon kritisierte aufgrund vergleichbarer Erwägungen die Begründung von Privateigentum allgemein als »Diebstahl«. Mit seinem berühmten Satz »Eigentum ist Diebstahl« meint er genau das gegenständliche Phänomen, dass wer Privateigentum begründet, dadurch der Gemeinschaft ihr Gemeingut entzieht. Auch Proudhon hat dabei vor allem die ursprüngliche Begründung von Land-

eigentum im Blick und darüber hinaus auch das individuelle Eigentum an Ergebnissen gemeinschaftlicher Arbeitsprozesse (Proudhon 1896).

Nach Harvey (2005: 145ff.) wiederholen gegenwärtige Privatisierungsmaßnahmen diese Prozesse der Akkumulation durch Enteignung. Die Privatisierung von natürlichen Ressourcen (wie Wasser), an denen zuvor keine privaten Eigentumsrechte bestanden, entzieht der Gemeinschaft diese Ressourcen, um sie einem Eigentumsregime zu unterwerfen, das private Verfügungsrechte und Kontrolle ermöglicht. Auch im Bereich der geistigen Güter hat sich eine Bewegung zur Verteidigung der »public domain« gebildet, die eine Parallele zwischen der historischen enclosure und der zunehmenden Begründung geistiger Eigentumsrechte sieht (Boyle 2003).

3. Eine Alternative jenseits von Staat und Markt

Sowohl in der Gemeingüterforschung als auch in politischen Diskursen gelten die Commons als eine alternative Güternutzung und -verwaltung jenseits von Markt und Staat. Bei den Commons handle es sich weder um Staats- noch um Privateigentum; ihre Regulierung erfolge weder durch zentralisierte Steuerung noch durch den Markt, sondern durch die Gemeinschaft selbst, die autonom und durch direkte politische Partizipation der Gemeinschaftsmitglieder ihr eigenes Regelungsregime entwickelt (Ostrom 1990; Helfrich/Bollier 2012; Mattei 2012). Vor allem Ostroms Arbeiten zeigen, dass solche Regelungsregime sogar nachhaltiger und produktiver als staatliche Steuerung und Marktmechanismen funktionieren können. Es gilt aber im Auge zu behalten, dass es bei Ostroms Beispielen darum geht, wie relativ kleine lokale Commons natürliche Ressourcen gemeinschaftlich nutzen, und dass es sich – wie auch bei den ursprünglichen Commons – nicht um offene Gemeinschaften bzw. offen zugängliche Güter handelt, sondern um Gemeinschaften mit (oft sogar sehr strikten) Zugangs- und Ausschlussregelungen. Erst in jüngerer Zeit, vor allem im Kontext der geistigen Güter, wurde begonnen, den Begriff der Commons im Sinne von frei zugänglichen und immateriellen Gütern zu verwenden (De Moor 2012).

Die Grundprinzipien, die diese beiden Commonskonzepte verbinden und die auch auf öffentliche Dienstleistungen übertragen werden können, sind die Folgenden: Die Commons werden entweder einer bestimmten Gemeinschaft oder der Öffentlichkeit zugeordnet, keinem Individuum.

Die Gemeinschaft beziehungsweise Öffentlichkeit verfügt über direkte politische Mitbestimmungsmöglichkeiten bei der Festlegung von Nutzungsregelungen und der Kontrolle ihrer Einhaltung. Eine Privatisierung, d.h. die

Begründung privater Eigentumsrechte an den Commons, stellt sich aus dieser Perspektive als Enteignung der betroffenen Gemeinschaft beziehungsweise der Öffentlichkeit dar. Staatliches Eigentum wird diesen Grundsätzen der Commons nur dann gerecht, wenn der Staat – wie dies etwa Mattei (2012) fordert – als Treuhänder der Gemeinschaft/der Öffentlichkeit verstanden wird. Das bedeutet vor allem, dass er über die Commons nicht frei nach seinem Willen verfügen (sie z.B. privatisieren) kann.

Dass die Commons als Alternative jenseits von Staat und Markt beschrieben werden, sollte nicht als Absage an den Sozialstaat verstanden werden. Vielmehr muss es darum gehen, den Sozialstaat stärker zu demokratisieren und die Verbindung zwischen Gütern beziehungsweise Dienstleistungen und ihren NutzerInnen aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen. Dies erfordert Arrangements zur kollektiven Mitbestimmung. Ebenso sollen Kontrolle und Überwachung nicht einer externen Autorität allein überlassen, sondern an die Gemeinschaft/die Öffentlichkeit rückgebunden werden. Dies kann auch dadurch geschehen, dass die kontrollierende Instanz rechenschaftspflichtig ist.

Jedenfalls sollen sich Mitbestimmung und Kontrolle nicht darauf beschränken, alle paar Jahre politische RepräsentantInnen zu wählen. Je nach Art der Güter oder Dienstleistungen und je nach Region können diese Grundprinzipien der Commons unterschiedlich ausgestaltet und staatliche Institutionen können auf unterschiedliche Weise einbezogen sein. Beispielsweise können Dienstleistungen zwar durch den Staat, aber unter Kontrolle der Betroffenen erbracht werden. Oder sie können durch Bürgerinnen und Bürger selbst organisiert werden, dies aber mit unterschiedlichen Formen staatlicher Förderung und Finanzierung (Kratzwald 2012).

Das International University College in Turin rief jüngst eine Initiative zur Erarbeitung einer »European Charter of the Commons« aus, um öffentliche Güter (wie etwa Wasser) als Commons vor Privatisierung zu schützen (www.iuctorino.it/content/european-charter-commons-workshop). Gefordert wird, die Commons gleichberechtigt mit dem Privateigentum und dem staatlichen Eigentum rechtlich anzuerkennen. Als rechtlich anerkannte Kategorie könnten die Commons sowohl gegenüber dem neoliberalen Staat, der Gemeingüter an Private veräußert, als auch gegenüber Privaten, die sich Gemeingüter aneignen wollen, geschützt werden (Mattei 2012).

Ungeachtet dieses Vorschlags, eine neue eigenständige Commons-kategorie neben dem Eigentum zu entwickeln, kommt noch eine weitere Strategie infrage: Durch eine entsprechende Transformation des Eigentumsbegriffs könnten die Gemeingüter als besondere Form des Eigentums rechtlich erfasst werden. Damit ließe sich Eigentumsschutz, d.h. ein bereits bestehen-

der global anerkannter und höchst effektiver Rechtsschutz, für die Commons einfordern.

4. Der Kampf ums Wasser

Beide Strategien – die Entwicklung einer eigenständigen Kategorie der Commons und die Erstreckung des Eigentumsbegriffs auf die Commons – können mit der Einforderung sozialer Rechte verbunden werden. In der Wasserpolitik lässt sich dies gut veranschaulichen. Wie viele andere Politikbereiche wurde auch die Wasserversorgung während der letzten Jahrzehnte auf Betreiben internationaler Finanzakteure von Privatisierungsbestrebungen geprägt – vor allem, aber nicht nur, in den Entwicklungsländern. Im Grundsatz geht es dabei darum, Wasser vom öffentlichen oder gemeinschaftlichen in den privaten Sektor überzuführen und private Wasserrechte zu schaffen, die über Marktmechanismen gehandelt werden. Richtungsweisend für diese Politik war das Dublin Statement 1992 (Dublin Statement on Water and Sustainable Development), das auf der International Conference on Water and the Environment beschlossen wurde und festhält, dass Wasser einen »wirtschaftlichen Wert« (economic value) hat und als »wirtschaftliches Gut« (economic good) anerkannt werden sollte (Bakker 2007, 2005; Robbins 2003).

Die bisherigen Ergebnisse dieser Privatisierungspolitik sind ernüchternd und haben vermehrt Gegenbewegungen auf den Plan gerufen (Hall 2005: 16f.; Bakker 2007). Der international bekannt gewordene »Wasserkrieg« in der bolivianischen Stadt Cochabamba (Assies 2003; Perreault 2006) ist nur die Spitze des Eisbergs. Die meisten PrivatisierungsgegnerInnen, etwa die europäische BürgerInneninitiative Right2Water, knüpfen bei ihrer Kritik an den Menschenrechtsdiskurs an. Wasser dürfe nicht zur Ware gemacht, sondern müsse als Menschenrecht geschützt werden. Auf den Punkt gebracht lautet die Devise: »Wasser ist Menschenrecht, keine Ware!« (Bakker 2007; Morgan 2004) Dieses Argument kann sich seit 2002 auf den »General Comment No 15: The Right to Water« des UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights und seit 2010 auch auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Resolution 64/292) stützen.

Die internationalen Menschenrechte bieten sicherlich wertvolle Referenzpunkte, um Alternativen zur Privatisierung zu entwickeln. Allerdings gilt es zu bedenken, dass der Privatisierungs- mit dem Menschenrechtsdiskurs nicht von vornherein inkompatibel ist. Beide Diskurse beziehen sich primär auf das Individuum und den Schutz individueller Rechte inklusive des individuellen Eigentumsrechts.

VerfechterInnen der Privatisierung können in diesem Kontext ihre altbewährte Argumentation führen, wonach nur Eigentum, Markt und Preis garantieren, dass knappe Güter effizient verteilt und notwendige Investitionen getätigt werden. Eine staatliche Versorgung sei wegen Misswirtschaft, Ineffizienz und Korruption ausgeschlossen (Bakker 2007; Morgan 2004). Auf die Spitze getrieben läuft dieses Argument darauf hinaus, dass das Menschenrecht auf Wasser Regierungen sogar zur Privatisierung verpflichtet, um dieses zu erfüllen (Robbins 2003: 1075).

Trotzdem darf man das emanzipatorische Potenzial der Menschenrechte nicht ungenutzt lassen, um ein globales Gegenprogramm zu entwerfen. Genau dabei können die Commons hilfreich sein. Wenn man Wasser nämlich nicht nur als Menschenrecht, sondern auch als Gemeingut verteidigt und (wieder-)erobert, entzieht man der Privatisierungsideologie tatsächlich den Boden (Bakker 2007).

Ganz in diesem Sinne fordert die europäische Bürgerinitiative Right2Water die Anerkennung von Wasser nicht nur als Menschenrecht, sondern auch als »öffentliches Gut« (sowie damit in Zusammenhang seine Ausnahme aus den Binnenmarktregelungen und den Liberalisierungslisten in der Handelspolitik).¹ Fischer-Lescano und Möller (2012: 11) beschreiben ihre gegenhegemoniale Agenda zum Neoliberalismus allgemein als einen Kampf um »globale soziale Rechte« und um die »global commons«.

Dabei bilden nicht primär die Menschenrechte, sondern die Commons das direkte Gegenstück zu Eigentum und Privatisierung. Die Commons sind für die bestehende Ordnung erheblich unbequemer als die Menschenrechte, weil sie sich nicht in kapitalistische Kategorien fassen lassen und die wichtigste dieser Kategorien, das Eigentum, von Grund auf unterminieren. Eigentum, so E.P. Thompson (1991: 165), ist erst dann sicher, wenn die Commons zugrunde gehen.

Tatsächlich wird Wasser in vielen Regionen der Welt auf lokaler Ebene als Gemeingut verwaltet. Dies gilt vor allem für indigene Gemeinden im globalen Süden wie die oben beschriebene Gemeinde Huaynacota. Indigene Völker haben es auch geschafft, auf internationaler Ebene die Anerkennung ihrer Rechte an ihren Territorien und Ressourcen durchzusetzen. (Die reale Umsetzung dieser Rechte steht leider noch hinter den Rechtstexten zurück.) Zu erwähnen sind hier insbesondere die ILO-Konvention 169 (Artikel 13-19) und die UN-Deklaration der Rechte indigener Völker (Artikel 8 Absatz 2 litera b). Diese Instrumente gewähren indigenen Völkern kollektive Rechte an ihrem Land und ihren Ressourcen und inkludieren das

¹ Vgl. dazu auch den Artikel von Heide Rühle in diesem Band.

Recht, Land und Ressourcen entsprechend ihren eigenen Regeln zu nutzen und zu verwalten.

Der UN-Sonderberichtersteller für das Recht auf Nahrung, Olivier De Schutter, schlägt vor, die bestehenden Regelungen zum Schutz indigener Territorien als Inspirationsquelle zu nutzen, um ein allgemeines, über indigene Völker hinausgehendes kollektives Recht auf Land zu formulieren (2010: Randziffer 13). Dasselbe kann auch für Wasser erwogen werden. In diesem Sinne beschreibt Hammer (2004) indigene Völker als »Katalysator«, durch den sich ein Menschenrecht auf Wasser, das die kollektive Dimension der Wassernutzung sowie Fragen der Nachhaltigkeit und des Umweltschutzes einbezieht, formulieren lässt.

In Lateinamerika knüpfen einige neue Wasserversorgungsmodelle, die unter dem Eindruck der schlechten Erfahrung sowohl mit der staatlichen Wasserversorgung als auch mit der Privatisierung entwickelt wurden, an kommunale indigene Traditionen an. Viele dieser Modelle versuchen Formen der öffentlichen Wasserversorgung mit Prinzipien des *commoning* zu verbinden, insbesondere mit direkter BürgerInnenbeteiligung und -mitbestimmung, der Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit und der demokratischen Kontrolle.

Der Großteil dieser Entwicklungen befindet sich noch im Stadium eines »work in progress« und verläuft keineswegs problemfrei, was aber in Anbetracht dessen, dass es sich um sehr junge Entwicklungen handelt, deren Ausgangslage von dem Durcheinander erschwert wurde, das private AkteurInnen zurückgelassen hatten, noch keine Rückschlüsse darauf erlaubt, ob sie am Ende des Tages zu einer erfolgreichen Alternative werden, die allenfalls auch für andere Regionen dieser Welt Modell sein kann (TNI 2006; Spronk/Crespo/Olivera 2012). Sie können aber jedenfalls als Versuche gelesen werden, das Konzept der Commons mit sozialen Rechten zu verbinden und dadurch ein »Gegen-Recht« (Fischer-Lescano/Möller 2012: 15) zu entwickeln, das sich als Alternative zur neoliberalen Privatisierungsdoktrin versteht.

Literatur

- Acosta, Alberto (2009): Das »Buen Vivir«. Die Schaffung einer Utopie, in: *juridikum – zeitschrift für kritik | recht | gesellschaft*, Nr. 4, S. 219-223.
- Arconada Rodríguez, Santiago (2005): The Venezuelan Experience in the Struggle for People Centred Drinking Water and Sanitation Services, in: *Transnational Institute (TNI) & Corporate Europe Observatory (CEO), Re-*

- claiming Public Water: Achievements, Struggles and Visions from Around the World. www.tni.org/tnibook/reclaiming-public-water-book, 17.9.2013, S. 131-137.
- Assies, Willem (2003): David versus Goliath in Cochabamba: Water rights, neo-liberalism, and the revival of social protest in Bolivia, in: *Latin American Perspectives* 30, S. 14-36.
- Bader, Karl Siegfried (1973): *Rechtsformen und Schichten der Liegenschaftsnutzung im mittelalterlichen Dorf*. Wien.
- Bakker, Karen (2007): The »Commons« Versus the »Commodity«: Alter-globalization, Anti-privatization and the Human Right to Water in the Global South, in: *Antipode*, S. 433-450.
- Bautista Gómez, Juan Jorge (2012): »Lo común« und »comunalidad«. Eine alternative Lebensform mexikanischer indigener Gemeinden, in: *juridikum – zeitschrift für kritik | recht | gesellschaft*, Nr. 4, S. 234-244.
- Boyle, James (2003): The Second Enclosure Movement and the Construction of the Public Domain, in: *Law and Contemporary Problems*, Vol. 66, S. 33-74.
- Coward, E. Walter (1979): Principles of Social Organization in an Indigenous Irrigation System, in: *Human Organization*, Vol. 38, Nr. 1, S. 28-36.
- De Moor, Tine (2012): Von der Allmende zu den globalen commons: eine historische Analyse interdisziplinärer Annäherungen an die commons, in: *juridikum – zeitschrift für kritik | recht | gesellschaft*, Nr. 4, S. 186-197.
- De Schutter, Olivier (2010): Interim Report of the Special Rapporteur on the right to food, submitted in accordance with General Assembly resolution 64/159.
- Fechner, Heiner (2012): Die venezolanische Comuna: Ein Beitrag zur Vergesellschaftung der Rechtsform?, in: *juridikum – zeitschrift für kritik | recht | gesellschaft*, Nr. 4, S. 223-233.
- Fischer-Lescano, Andreas/Möller, Kolja (2012): *Der Kampf um globale soziale Rechte*, Berlin.
- Floßmann, Ursula (2008): *Österreichische Privatrechtsgeschichte*, 6. Aufl., Wien.
- Greif, Elisabeth/Neuwirth, Karin (2012): Die historische Allmende als Basis der aktuellen Commons-Debatten? Allmende in der mitteleuropäischen Rechts-, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, in: *juridikum – zeitschrift für kritik | recht | gesellschaft*, Nr. 4, S. 198-204.
- Hall, David (2005): Introduction, in: *Transnational Institute (TNI) & Corporate Europe Observatory (CEO), Reclaiming Public Water: Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. www.tni.org/tnibook/reclaiming-public-water-book, 17.9.2013, S. 15-24.
- Hammer, Leonard (2004): Indigenous peoples as a catalyst for applying the human right to water, in: *International Journal on Minority and Group Rights* Vol. 10, S. 131-161.

- Hardin, Garrett (1968): The Tragedy of the Commons, in: Science, Vol. 162, S. 1244-1247.
- Harvey, David (2005): The New Imperialism. New York (deutsch: Der neue Imperialismus, Hamburg 2005).
- Helfrich, Silke/Bollier, David (2012): Commons als transformative Kraft. Zur Einführung, in: Helfrich, Silke/Heinrich-Böll-Stiftung: Commons. Für eine neue Politik jenseits von Markt und Staat. Bielefeld, S. 15-23.
- Kratzwald, Brigitte (2012): Commons und das Öffentliche. Wem gehören öffentliche Dienstleistungen?, in: Helfrich, Silke/Heinrich-Böll-Stiftung: Commons. Für eine neue Politik jenseits von Markt und Staat. Bielefeld, S. 79-84.
- Kuppe, René (2013): Indigene Völker und Selbstbestimmungsrecht, in: Gornig, Gilbert/Horn, Hans-Detlef/Murawiek, Dietrich, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker – eine Problemschau. Berlin, S. 121-168.
- Maass, Arthur/Anderson, Raymond L. (1986): ... and the Desert Shall Rejoice. Conflict, Growth and Justice in Arid Environments. Malabar (Florida).
- Marx, Karl (1890): Das Kapital, Band I, nach der 4., von Engels durchgesehen und herausgegebenen Auflage, Hamburg, Nachdruck Berlin (1947/1962).
- Mattei, Ugo (2012): Privatisierung ist Diebstahl an der Öffentlichkeit. Das Gemeineigentum braucht Verfassungsrang, in: Le Monde diplomatique 13.1.2012, www.monde-diplomatique.de/pm/2012/01/13.mondeText.artikel,a0032.idx,5, 17. 9. 2013.
- Morgan, Bronwen (2004): The regulatory face of the human right to water, in: Journal of Water Law, S. 179-186.
- Neeson, J. M. (1996): Commoners: Common Right, Enclosure and Social Change in England, 1700-1820. Cambridge.
- Ostrom, Elinor (1990): Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action. New York.
- Ostrom, Elinor/Gardner, Roy (1993): Coping with Asymmetries in the Commons: Self-Governing Irrigation Systems Can Work, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 7, Nr. 4, S. 93-112.
- Perreault, Tom (2006): From the Guerra del Agua to the Guerra del Gas: Resource governance, popular protest and social justice in Bolivia, in: Antipode, S. 150-172.
- Proudhon, Pierre-Joseph (1840): Qu'est-ce que la propriété? Ou recherches sur le principe du droit et du gouvernement, Volltext zugänglich unter: <http://fr.wikisource.org/wiki>, 17. 9. 2013.
- Robbins, Peter (2003): Transnational corporations and the discourse of water privatization, in: Journal of International Development, S. 1073-1082.
- Sánchez Gómez, Luis/Terhorst, Philipp (2005): Cochabamba, Bolivia: Public-Collective Partnership after the Water War, in: Transnational Institute (TNI) & Corporate Europe Observatory (CEO), Reclaiming Public Water: Achievements, Struggles and Visions from Around the World. www.tni.org/tinibook/reclaiming-public-water-book, 17.9.2013, S. 121-130.

- Schacherreiter, Judith (in Druck): Propertization as a Civilizing and Modernizing Mission: Land and the Human Rights in the Colonial and Postcolonial World, in: Dhawan, Nikita: Decolonizing Enlightenment: Transnational Justice, Human Rights and Democracy in a Postcolonial World. Leverkusen.
- Schilling-Vacaflor, Almut/Kuppe, René (2012): Plurinational Constitutionalism: A New Era of Indigenous-State Relations?, in: Schilling-Vacaflor, Almut/Nolte, Detlef (Hrsg.), *New Constitutionalism in Latin America. Promises and Practices*. Farnham (England), S. 347-370.
- Spronk, Susan/Crespo, Carlos/Olivera, Marcela (2012): Struggles for water justice in Latin America. Public and »social public« alternatives, in: McDonald, David A./Ruiters, Greg (Hrsg.), *Alternatives to Privatization: Public Options for Essential Services in the Global South*, New York, S. 421-452, frei verfügbar unter: www.hspress.ac.za/product.php?productid=2287&freedownload=1, 18. 9. 2013.
- Thompson, E. P. (1991): Custom, Law and Common Right, in: Ders., *Customs in Common*, New York, S. 97-184.
- Transnational Institute (TNI) (2006): *Public Water for All: the Role of Public-Public Partnerships*. www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/water-docs/pu-bwaterforall.pdf, 18.9.2013.
- Travis, Hannibal (2000): Pirates of the Information Infrastructure: Blackstonian Copyright and the First Amendment, in: *Berkeley Technology Law Journal*, S. 777-863.
- Trawick, Paul (2001): Successfully Governing the Commons: Principles of Social Organization in an Andean Irrigation System, in: *Human Ecology*, Vol. 29, Nr. 1, S. 1-25.
- Trawick, Paul (2003): Against the privatization of water: An indigenous model for improving existing laws and successfully governing the commons, in: *World Development*, S. 977-996.

Martin Pigeon

Wasser: Rekommunalisierung eines lebenswichtigen Bereichs

1. Ein neuer Trend gegen vorherrschende politische Narrative

Im Jahr 2010 bzw. 2013 haben Paris und Berlin die Verwaltung ihrer städtischen Wasserversorgung wieder unter öffentliche Kontrolle gestellt. Die Entscheidung der zwei europäischen Hauptstädte, diese lebenswichtige Dienstleistung zu rekommunalisieren, ist in politischen Zeiten wie diesen alles andere als eine Randbemerkung. Einerseits sind sie Teil eines weltweiten Trends in Richtung Rekommunalisierung der Wasserversorgung, der dazu führte, dass in den vergangenen 15 Jahren weltweit 86 Städte Verträge mit privaten Wasserversorgungsunternehmen über die Betriebsführung ihrer gemeinschaftlichen Wasserversorgungen kündigten oder nicht erneuerten und stattdessen zur öffentlichen Verwaltung zurückkehrten (Lobina/Hall 2013).

Andererseits schlossen sich die französische und deutsche Regierung – im Widerspruch zu den Entwicklungen in den jeweiligen Hauptstädten – den EU-Institutionen und dem Internationalen Währungsfonds an, um im Gegenzug für einen Schuldenerlass Druck auf Griechenland zur Privatisierung der Wasserversorgungen der zwei größten Städte des Landes – Athen und Thessaloniki – auszuüben (siehe auch den Beitrag von Sol Trumbo und Joseph Zacune im vorliegenden Band). Derselbe Druck wird auch auf andere krisengeschüttelte EU-Mitgliedstaaten wie Portugal, Spanien und Italien ausgeübt (Corporate Europe Observatory 2012). Dieser Doppelstandard spiegelt wider, wie Wasserprivatisierung oder Rekommunalisierung unabhängig von ihren jeweiligen konkreten Vorzügen vom Kräfteverhältnis beeinflusst werden können.

Seitdem Paris im Jahr 2010 die Wasserversorgung rekommunalisiert hat, konnte die jetzige öffentliche Betreibergesellschaft, Eau de Paris, die Wassergebühren um 8% senken, rund 35 Millionen Euro im ersten Geschäftsjahr (mehr als 10% des Unternehmensumsatzes) einsparen und sich bis heute überwiegend selbst finanzieren. Gleichzeitig übersteigt die Leistungsqualität der neuen öffentlichen Wassergesellschaft die ihrer privaten Vorgänger – den zwei größten privaten, multinationalen Wasserunternehmen der Welt, Veolia und Suez – auf mehreren Ebenen.

Dieser verlorene Kampf war eine bedeutende symbolische Niederlage: Beide Unternehmen haben ihren Sitz in Paris (Pigeon u.a. 2012). Dennoch empfiehlt ein Bericht der Deutschen Bank über die Möglichkeiten von Privatisierungen in der Eurozone vom Oktober 2011 »die Privatisierung staatlicher Leistungen der Daseinsvorsorge, also etwa der Wasserversorgung und -entsorgung, von Einrichtungen des Gesundheitswesens und von nicht hoheitlichen staatlichen Verwaltungsaufgaben« (Deutsche Bank 2011: 5). Der Bericht selbst enthält kaum begründete Fakten und besteht zum Großteil aus pauschalen Ausführungen über die allgemeinen Vorteile privater Unternehmensführung. Aber der Zeitpunkt der Veröffentlichung machte den Bericht interessant: Die Bankenkrise 2007-08 und die nachfolgende Staatsschuldenkrise (nachdem die Banken von den Regierungen gerettet wurden) haben sowohl das Wirtschaftswachstum abgewürgt als auch viele nationale Regierungen in der EU dem Druck internationaler Märkte zur Rückzahlung ihrer unlängst angestiegenen Schulden ausgesetzt. Für Finanzinstitutionen sind in dieser Situation Wasserversorgungsinfrastrukturen verlockende Investitionen: Als natürliches Monopol, das eine für alle lebenswichtige Substanz liefert, bedeutet das langfristig beinahe garantierte Erlöse. Daraufhin wurden die Wasserversorgungen in den am meisten von der Krise betroffenen EU-Ländern in die Liste des profitablen öffentlichen Eigentums aufgenommen, das mit den Austeritätsmaßnahmen verkauft werden sollte.

Die EU-Institutionen selbst und insbesondere gewisse Abteilungen der EU-Kommission, wie die Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen und die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, haben die Krise auch als Chance genutzt, um die direkte und indirekte Privatisierung des Wassers weiter voranzutreiben (Corporate Europe Observatory 2013). Die erste erfolgreiche Europäische Bürgerinitiative in der Geschichte (eine Petition mit mehr als 1,6 Millionen Unterschriften von EU-BürgerInnen) und der erhebliche politische Widerstand der dominierenden politischen Kräfte Deutschlands waren notwendig, um die EU-Kommission dazu zu zwingen, die Wasserbranche im Juni 2013 von einer Richtlinie über Konzessionsverträge auszunehmen (siehe auch den Beitrag von Heide Rühle im vorliegenden Band) (EPSU 2013).

Jeder (nicht nur Finanzinstitute) weiß, dass Wasser Leben ist, und genau diese Tatsache ist die beste Verteidigung gegen unverantwortliche Pläne. Der bereits erwähnte Bericht der Deutschen Bank (2011: 10) merkt an, dass Projekten der Wasserprivatisierung in Italien ein Referendum entgegensteht. Ein »Detail« am Rande: 96% der italienischen WählerInnen haben im Juli 2011 ihren entschiedenen Widerstand gegen Wasserprivatisierungen kundgetan.

Genau genommen widerspricht die neoliberale Politik der EU-Institutionen und zahlreicher nationaler Regierungen im Wassersektor den Geschehnissen vielerorts in Europa. Die Wassersparte von Veolia ist vom Verlust mehrerer seit Langem bestehender Verträge in Frankreich, die wieder direkt in die öffentliche Verwaltung übernommen wurden (darunter auch in politisch konservativen Hochburgen wie Nizza), schwer angeschlagen und gezwungen, Gewinnspannen zu kürzen, um andere Verträge zu behalten. Als Ergebnis durchlebt die Sparte mit dem Verkauf von Anteilen und weitreichenden Kündigungen eine der dramatischsten Kürzungen in der Unternehmensgeschichte (Veolia 2013). Die Wassersparte von Suez, dem weltweit zweitgrößten privaten Wasserunternehmen, schneidet trotz der rauen Bedingungen besser ab, da das Unternehmen weniger der öffentlichen Kritik ausgesetzt war als der größere Konkurrent. Nichtsdestotrotz kann die ökonomische Krise des Sektors mit langsam sinkender Nachfrage und steigenden Kosten – aus Sicht der Privatwirtschaft – nur durch Gebührenerhöhungen gelöst werden, die wiederum die Wasserversorgungen mehr und mehr zum politisch sensiblen Thema machen, erneute Kontrollen und Überprüfungen seitens der kommunalen Auftraggeber auslösen und eine allgemeine Krise des Modells der privaten Wasserversorgung hervorrufen werden. Der private Wassersektor scheint im globalen Kampf um kommunale Verträge (die Kontrolle über einen strategischen Bereich: die Betriebsführung kommunaler Wasserversorgungen) ein wenig an Boden zu verlieren und sich weniger exponierten Marktsegmenten zuzuwenden, wie Bauprojekten oder Industriekunden (beispielsweise wäre die Entwicklung der Schiefergasförderung in Europa eine ausgezeichnete Nachricht für die Wasserindustrie, die auch mit der Wasserverschmutzung Geschäfte macht).

2. 2010-12: Ein Buch als erster Einblick und als Warnung

Der Kampf zwischen Kapitalinteressen und demokratischen Interessen kann in den meisten gesellschaftlichen Bereichen beobachtet werden. Aber der Wassersektor ist politisch einzigartig sensibel und mit der Rekommunalisierungswelle, die in den letzten Jahren entstanden ist und seit dem Fall von Paris an Geschwindigkeit gewinnt, ist eindeutig ein wichtiges Phänomen zutage getreten, das wir als AktivistInnen für eine öffentliche Wasserversorgung besser verstehen wollten. Nach zweijähriger Arbeit veröffentlichten wir ein Buch zum Thema: »Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands« (Pigeon u.a. 2012). Dieser Beitrag fasst die zentralen Erkenntnisse des Buches zusammen und erörtert sie.

Aber bevor wir uns dieser Diskussion annehmen, noch eine Bemerkung. Es ist nicht das erste Mal, dass die Welt Zeugin von (Re-)Kommunalisierungsdebatten wird. Die meisten heutigen Wasserversorgungen rund um die Welt begannen als Privatunternehmen (manche bereits zur Mitte des 19. Jahrhunderts). Doch nachdem die Ineffizienz mehrerer privater Wasserversorger zunehmend offensichtlich wurde, und nachdem sich Privatunternehmen weigerten, Wasserdienstleistungen an arme Bevölkerungsschichten zu erbringen (und somit zum Ausbruch der Cholera und anderer Krankheiten beitragen), begannen Kommunalregierungen erstmals mit der Kommunalisierung dieser Dienstleistungen. Beispielsweise wurde in London aus einem »neunköpfigen Monopol« in den 1850er Jahren ein zentral koordiniertes öffentliches Wasserversorgungsunternehmen Anfang des 20. Jahrhunderts – das Metropolitan Water Board. Niemand Geringerer als der liberale Ökonom John Stuart Mill kritisierte die Ineffizienzen der zersplitterten und überaus komplexen privaten Wasserversorgung und merkte an, dass »wenn [...] ein Geschäft von wirklich öffentlicher Wichtigkeit mit Vortheil nur auf so großem Fuß betrieben werden kann, daß die Freiheit der Konkurrenz beinahe illusorisch wird [...], wäre [es] viel besser, es gänzlich als öffentliche Anstalt zu behandeln« (Mill 1852: 170). Er argumentierte, dass es ein Fehler gewesen sei zu glauben, dass Wettbewerb unter Versorgungsunternehmer die Preise tatsächlich niedrig halten würde: Preisabsprachen, nicht billigere Preise, waren das unvermeidliche Ergebnis. Nach dem Ersten Weltkrieg wurde weltweit de facto die Gesamtheit der modernen kommunalen Wasserversorgungssysteme öffentlich betrieben. Frankreich blieb eine nennenswerte Ausnahme: Hier schafften es die Vorgänger der heute weltweit führenden privaten Wasserunternehmen, Veolia und Suez, eine Handvoll Verträge zu behalten und die unterschiedlichen Verstaatlichungswellen im 20. Jahrhundert zu überleben.

In mancherlei Hinsicht scheinen heutige Debatten über Rekommunalisierung die Diskussionen zu wiederholen, die bereits vor mehr als einem Jahrhundert geführt wurden. Kommunalverwaltungen sind nach wie vor über die Macht von multinationalen Konzernen über wesentliche Dienstleistungen in ihren Städten und Gemeinden und die Auswirkungen auf das soziale und ökologische Wohl besorgt. Wir erleben ähnliche Bedenken im Zuge der Finanzkrisen und eine wachsende Vermögenspolarisierung, die zu einem gesunden Skeptizismus gegenüber der Ideologie des freien Marktes beiträgt und den Widerstand gegen die private Übernahme und Ausbeutung von öffentlichen Gütern neu belebt.

Weniger optimistisch betrachtet werfen die Parallelen mit diesen früheren Kommunalisierungsbestrebungen auch Fragen auf. Fragen nach der Natur

des Staates und dem Interesse, in welchem diese »öffentlichen« Wasserversorgungssysteme tatsächlich betrieben werden – insbesondere sobald sie korporatisiert¹ und entlang privatwirtschaftlich-orientierter Prinzipien geführt werden. Schließlich wurde das skizzierte Rekommunalisierungsbeispiel von London, obwohl als tatsächlich öffentliche Dienstleistung im Dienst von London und den umliegenden Städten geführt, von der Mehrheit der lokalen Unternehmer unterstützt, die der Meinung waren, dass eine Reform zu billigeren Wasserkosten und einer verbesserten Arbeitsgesundheit führt, die wiederum zu einer erhöhten Produktivität führen würde.

Obwohl die öffentliche Gesundheit und finanzielle Effizienz ungeachtet ihrer UnterstützerInnen vollkommen legitime Anliegen sind, können damit Rekommunalisierungen manchmal auch als Anpassungen in der Aufteilung von Kosten und Profiten zwischen dem Staat und Privatunternehmen im Streben nach Expansion und Wirtschaftswachstum dienen, anstatt das alleinige Ergebnis einer fortschrittlichen, sozialpolitischen Vision zu sein. Das bedeutet, dass der tatsächlich »fortschrittliche« Charakter jedes Rekommunalisierungsversuchs sehr sorgfältig untersucht werden muss, da öffentliches Eigentum an sich nicht unbedingt Kompetenz, Nachhaltigkeit oder Rechenschaft impliziert. Darüber hinaus scheinen gewisse »Rekommunalisierungs«versuche größtenteils rechtliche Neuordnungen darzustellen, die zumindest in ihrer ersten Phase nicht wirklich viel in die öffentliche Verwaltung überführen. So schuf beispielsweise die Stadt Nizza das Kommunalunternehmen »Eau de Nice«, um die Wasserversorgung der Stadt zu betreiben, sobald der private Konzessionsvertrag mit Veolia endet. Gleichzeitig unterzeichnete die Stadt aber auch eine technische Partnerschaft mit dem Unternehmen namens »Smart Excellence«, die dem multinationalen Unternehmen noch immer die Verantwortung für die Gebührenerhebung, die technische Aufsicht über die Wasserbetriebe und sogar die Planung des Ausbaus der Wasserversorgungsinfrastruktur – das politische Herz des Systems – einräumt.

Nichtsdestotrotz ist die Tatsache, dass Wasserprivatisierungen auf kommunaler Ebene bereits einmal als jämmerlicher Misserfolg betrachtet wurden und sich heute ein vergleichbarer Trend beobachten lässt, ermutigend. Wenngleich öffentliches Eigentum nicht ausreicht, so bleibt es eine unverzichtbare Voraussetzung für eine fortschrittliche öffentliche Verwaltung. Deshalb kann die Dokumentation gegenwärtiger Rekommunalisierungsfälle

¹ Korporatisierung im Sinne einer Anpassung an die Unternehmensführung von Privatunternehmen, Anmerkung der Hrsg.

allen Interessierten helfen, gewisse Tücken zu vermeiden und diese lebenswichtige öffentliche Dienstleistung zum Besseren zu verändern.

3. Fallauswahl und »fortschrittliche« Beurteilungskriterien

Die Entscheidungen über die Auswahl der Untersuchungsfälle basierten auf mehreren Kriterien. Erstens versuchten wir Orte auszuwählen, an denen die Rekommunalisierungen zur Gänze abgeschlossen waren und genügend Zeit vergangen war, um begründete Schlussfolgerungen über ihre jeweilige Durchführung ziehen zu können (wenngleich alle Fallbeispiele noch laufende Unterfangen darstellen). Zweitens versuchten wir eine globale Auswahl zu treffen; mit Orten in Europa (Paris), Kanada (Hamilton), Lateinamerika (Buenos Aires), Afrika (Daressalam) und Asien (Malaysia), allesamt in sehr unterschiedlichen politischen, ökonomischen und geophysikalischen Kontexten. Malaysia stellte einen besonderen Fall dar: Es handelte sich um eine nationale statt einer kommunalen Reform und sie war, als der Beitrag verfasst wurde, noch nicht abgeschlossen. Der Umfang und die Bedeutung der Reform machten das Fallbeispiel dennoch sehr interessant.

Die Tatsache, dass dies die erste umfassende und vergleichende Studie über Rekommunalisierung der Wasserversorgung war, brachte eine Reihe an Hindernissen mit sich; allen voran, dass kaum auf fundierte Literatur zum Thema zurückgegriffen werden konnte. Erschwerend kam das Fehlen an Literatur über Alternativen zu Privatisierungen hinzu, da die überwiegende Mehrheit der Anti-Privatisierungsliteratur eine Kritik an Privatisierungen darstellt und keine Untersuchung von nicht-privaten Dienstleistungsalternativen.

Die Ausgangspunkte der Untersuchung waren Fragen über die Geschichte der ursprünglichen Privatisierung am jeweiligen Ort und die Ereignisse und Bedingungen, die zur Abkehr von der privatisierten Wasserversorgung führten. Alle Privatisierungen hinterließen bedeutende strukturelle, finanzielle und ideologische Vermächtnisse, von denen viele die Richtung der folgenden Rekommunalisierungen vorgaben und oftmals das spätere Erfolgspotenzial der öffentlichen Betriebsführung einschränkten.

Aber das Herzstück der Arbeit – und ihr schwierigster Teil – war die Evaluierung der Erfahrungen der Rekommunalisierung an sich. Für diese Bewertung griffen wir auf eine normative Reihe an »Erfolgskriterien« zurück, die bereits zuvor im Rahmen einer allgemeineren Studie über Alternativen zur Privatisierung entwickelt wurden. Unser Ziel war die Begründung eines Kriterienkataloges, mit dem man den (Miss-)Erfolg der rekommunalisier-

ten Dienstleistung evaluieren und gleichzeitig Unterschiede berücksichtigen konnte. Wie Hachfeld u.a. (2009: 4) anmerken, gibt es »kein Modell für die ›gute‹ oder ›fortschrittliche‹ öffentliche Verwaltung von Wasserversorgungen«. Da die Verwaltung von Wasserversorgungen in erster Linie eine lokale Angelegenheit an der Schnittstelle von bestimmten Kulturen und spezifischen Öko- und Hydrosystemen ist, wäre es nur sinnlos und sogar kontraproduktiv, die magische Vorstellung von Privatisierung mit einem allgemeingültigen Modell öffentlicher Verwaltung zu ersetzen. Gleichzeitig ist Wasser überall ein absolut lebenswichtiges Bedürfnis und die heutige kommunale Wasserversorgung und Kanalisation hat weltweit eine vergleichbare Form angenommen: ein sehr kostspieliges Rohrnetz, das Wasser aus Wasseraufbereitungsanlagen einspeist, die gemeinsamen Standards entsprechen (für gewöhnlich angelehnt an die der Weltgesundheitsorganisation WHO) und das Abwasser anschließend wieder der Umwelt zuführt. Wenngleich man im Auge behalten sollte, dass eine derartige technische Homogenisierung ihre eigenen Probleme mit sich bringen kann, ermöglichten die in der Tabelle (S. 202f.) aufgelisteten Punkte, klare und eindeutige Kriterien festzulegen, anhand derer wir die Ergebnisse von Rekommunalisierungen beurteilen und die Erfahrungen über verschiedene Räume hinweg miteinander vergleichen konnten.

4. Fallbeispiele²

Paris (Frankreich)

Die Wasserversorgung der Stadt wurde in den Jahren 2009/10 erfolgreich in die öffentliche Hand übergeführt und zeigte in vielen Bereichen beeindruckende Erfolge: von erhöhter Transparenz über Kostenersparnisse bis zum verbesserten Schutz der Wasserressourcen. Als bislang größte Rekommunalisierung in Europa war das Beispiel von Paris ein keineswegs leichtes Unterfangen; mitunter aufgrund der Tatsache, dass die städtische Wasserversorgung zuvor von zwei Privatunternehmen betrieben wurde, die jeweils die Hälfte der Stadt abdeckten. Es gab internen Widerstand von Teilen der Stadtverwaltung; das neue öffentliche Unternehmen war das Ergebnis der Fusion von drei Unternehmen (darunter zwei Privatunternehmen), die zu Spannungen zwischen den jeweiligen Belegschaften führte; und strenge öf-

² Alle in diesem Kapitel zusammengefassten Einzelfälle sind im Detail unter www.municipalservicesproject.org/publication/remunicipalisation-putting-water-back-public-hands veröffentlicht.

Evaluierungskriterien von Rekommunalisierungen	
Verteilungsgerechtigkeit	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ist die Verfügbarkeit der Dienstleistung für unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen gerecht? ■ Sind Qualität und Umfang der Dienstleistung verteilungsgerecht? ■ Sind die Preise gerecht? ■ Ist die Gerechtigkeit formalisiert, verrechtlicht oder auf andere Weise institutionalisiert?
Beteiligung an Entscheidungsfindungen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sind Umfang und Reichweite der Beteiligung angemessen? ■ Ist die Beteiligung gerecht? ■ Ist die Beteiligung formalisiert, verrechtlicht oder auf andere Weise institutionalisiert? ■ Ist das Beteiligungsmodell nachhaltig?
Effizienz	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wird die Dienstleistung finanziell effizient erbracht? ■ Werden angemessene Investitionen in die langfristige Erhaltung getätigt? ■ Untergraben Effizienzsteigerungen andere potenziell positive Ergebnisse? ■ Berücksichtigen Effizienzsteigerungen andere öffentliche Dienstleistungen und/oder Regierungsebenen?
Qualität der Dienstleistung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ist die allgemeine Qualität der Dienstleistung gut? ■ Verbessert sich die Qualität?
Rechenschaft	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sind die Dienstleistungsanbieter den EndverbraucherInnen rechenschaftspflichtig? ■ Ist die Rechenschaftspflicht formalisiert, verrechtlicht oder auf andere Weise institutionalisiert?
Transparenz	<ul style="list-style-type: none"> ■ Versteht die allgemeine Öffentlichkeit den Betriebsauftrag des Dienstleistungsanbieters? ■ Werden Entscheidungen betreffend die Erbringung der Dienstleistung der Öffentlichkeit regelmäßig kommuniziert? ■ Ist die Transparenz formalisiert, verrechtlicht oder auf andere Weise institutionalisiert?
Arbeitsplatzqualität	<ul style="list-style-type: none"> ■ Nehmen ArbeitnehmerInnen des kommunalen Unternehmens an der Politikgestaltung der Dienstleistung teil? ■ Erhalten ArbeitnehmerInnen gerechte Löhne und Zulagen? ■ Gibt es eine ausreichende Anzahl an ArbeitnehmerInnen, um Qualität, Sicherheit und Nachhaltigkeit zu gewährleisten? ■ Bestehen gute Beziehungen zwischen ArbeitnehmerInnen, Führungskräften und EndverbraucherInnen der Dienstleistung? ■ Besteht unter den ArbeitnehmerInnen Gleichheit?
Nachhaltigkeit	<ul style="list-style-type: none"> ■ Stehen ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung, um die erfolgreiche Kontinuität der Dienstleistung zu gewährleisten? ■ Besteht ausreichend politische Unterstützung für die Rekommunalisierung auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen? ■ Verwendet der Dienstleister Ressourcen nachhaltig?

Solidarität	<ul style="list-style-type: none"> ■ Unterstützt die Dienstleistung die Solidarität zwischen ArbeitnehmerInnen, der örtlichen Gemeinschaft, hohen BeamtInnen, PolitikerInnen, NGOs und EndverbraucherInnen? ■ Unterstützt die Dienstleistung die Solidarität zwischen verschiedenen Dienstleistungsbereichen (z.B. mit dem öffentlichen Gesundheitsbereich)? ■ Unterstützt die Dienstleistung die Solidarität mit anderen Ebenen des Staates?
Öffentlicher Ethos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Unterstützt das Modell einen stärkeren »öffentlichen Ethos« bezüglich der Erbringung von Dienstleistungen? ■ Fördert das Modell Diskussion und Diskurs über Konzepte von öffentlichem Eigentum und öffentlicher Kontrolle? ■ Lehnt das Dienstleistungsmodell Privatisierung und Kommerzialisierung explizit ab?
Übertragbarkeit	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ist das Modell auf andere Orte (im Gesamten oder in Teilen) übertragbar?

fentliche Vergaberichtlinien schufen Probleme für die neue öffentliche Betreibergesellschaft. Doch diese und andere Probleme konnten überwunden werden. Durch die Rekommunalisierung sparte die Stadt im ersten Jahr rund 35 Mio. Euro und konnte die Wassergebühren um 8% senken. Diese Einsparungen spiegeln die Tatsache wider, dass die beiden Privatunternehmen (Suez und Veolia) übermäßige Gewinne aus ihren Privatisierungskonzessionen abgeschöpft hatten. Der neue öffentliche Betreiber beendete die finanzielle Intransparenz und fehlende Rechenschaft, die die Privatisierung gekennzeichnet hatte, und stellte unter Beweis, dass es bei Rekommunalisierungen nicht unbedingt nur um die Übertragung von Eigentum und Unternehmenssteuerung geht, sondern auch um eine fortschrittliche Wasserpolitik, die Verbesserung von Umweltstandards und die Stärkung internationaler Solidarität und anderer Ziele des öffentlichen Interesses. Das öffentliche Wasserunternehmen der Stadt arbeitet heute mit einer langfristigen Perspektive, die bewusstseinsbildende Kampagnen zu Trinkwasser beinhaltet, begann mit der finanziellen Unterstützung von biologischer Landwirtschaft in Wassereinzugsgebieten und hat auch Public Public Partnerships (PUPs) mit Wasserversorgungsunternehmen in Entwicklungsländern begonnen.

Hamilton (Kanada)

Die Überführung in öffentliche Kontrolle führte auch in der kanadischen Stadt Hamilton zu wesentlichen Einsparungen und Effizienzsteigerungen. Nach einer großen Kampagne von BürgerInneninitiativen und Gewerkschaften gegen die Verschwiegenheit und Misswirtschaft des privaten Wasserbetreibers endete der größte Privatisierungsvertrag Nordamerikas in der

Nichterneuerung des Vertrages. Als Ergebnis der Rekommunalisierung verbesserte sich die Transparenz der Unternehmenstätigkeit des Wasserversorgungsunternehmens massiv. Die Rekommunalisierung erwies sich auch als tatsächliche Einsparungsquelle, da die Stadtverwaltung das Betriebsergebnis des Wasserversorgers genau prüfen und jährliche Budgetanpassungen vornehmen konnte. Die Rekommunalisierung war ein eindeutiger Erfolg, wenngleich nicht alle Probleme gelöst wurden. Es gibt Sorgen über die zunehmende Korporatisierung des öffentlichen Unternehmens, die dazu führen könnte, dass sich der Wasserversorger wie ein Privatunternehmen verhält und seinen BürgerInnen nicht wie vorgesehen Rechenschaft ablegt. Darüber hinaus leidet Hamilton an großen Umweltproblemen, darunter auch ein toxisches Problem der Klärschlamm Entsorgung. Es ist unwahrscheinlich, dass dieses Problem durch sehr teure Neuinvestitionen in großflächige Infrastrukturprojekte zur Wasseraufbereitung gelöst werden kann. Vielmehr wäre es hilfreich, den städtischen Wasserverbrauch langfristig und nachhaltig zu gestalten und einen inklusiveren Ansatz in der Problemlösung zu verfolgen. Das Problem, sich auf großflächige, zentralisierte Infrastruktur und technologische Lösungen zu verlassen, existiert in unterschiedlichem Ausmaß in allen in der Studie behandelten Fällen und stellt nach wie vor eine Herausforderung für heutige kommunale Wasserversorgungssysteme dar.

Buenos Aires (Argentinien)

Gemessen an der Einwohnerzahl war die Rekommunalisierung in Buenos Aires sogar größer als jene in Paris. Während die Überführung in öffentliche Kontrolle in Paris nach Auslaufen des Vertrages mit den Privatunternehmen stattfand, begann die Rekommunalisierung in der argentinischen Hauptstadt mit der vorzeitigen Kündigung des 30-jährigen Konzessionsvertrages mit Suez durch die Regierung. In Anbetracht der rechtlichen Folgen war diese Entscheidung mutig: Der argentinische Staat wurde von dem Unternehmen sofort beim Internationalen Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID) der Weltbank auf 1,7 Mrd. Dollar verklagt und obwohl das Schiedsgericht noch detaillierte Finanzinformationen erstellen muss, wurde Argentinien zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Artikels bereits haftbar gemacht (ICSID 2004). Die Entscheidung, den Vertrag zu kündigen, wurde gefällt, nachdem Suez es verabsäumt hatte, seine vertraglichen Ziele zur Ausweitung und Qualitätsverbesserung der Wasserversorgung zu erfüllen. Das multinationale Wasserunternehmen verabsäumte es, versprochene Investitionen zu tätigen, was das Unternehmen aber nicht davon abhielt, wiederholt auf vertragliche Nachverhandlungen zur Gewinnsteigerung zu bestehen. Das neue öffentliche Unternehmen, das zu 10% im

Eigentum der Betriebsgewerkschaft steht, konnte in den ersten fünf Jahren beeindruckende Erfolge verzeichnen; insbesondere hinsichtlich der Ausweitung der Wasserversorgung auf ärmere Stadtteile, der Beteiligung der dortigen Bevölkerung an öffentlichen Beschäftigungsprogrammen und der Gewährleistung, dass sie Zugang zu Wasser und Kanalisation haben. Diese durch öffentliche Investitionen finanzierten Ergebnisse konnten trotz sinkender Unternehmenseinnahmen und Problemen in der institutionellen Organisation – wie fehlende Beteiligungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten von WasserverbraucherInnen auf der Entscheidungsebene des Unternehmens und andere Altlasten aus Zeiten der Privatisierung (wie ein unfaires Gebührensystem) – erzielt werden. Das öffentliche Wasserunternehmen muss sich erst der ambitionierten Herausforderung annehmen, ein ökonomisch und ökologisch nachhaltiges Wasserversorgungsmodell sicherzustellen, das den gesamten Wasserkreislauf umfasst. Dieses Modell müsste auch Lösungen für die verschmutzten Gewässer im städtischen Flussgebiet beinhalten.

Daressalam (Tansania)

Durch die Rekommunalisierung in Daressalam konnte nach einer kurzen – aber verheerenden – Privatisierung der Wasserverlust im Wassersystem reduziert und die Wasserversorgung ausgeweitet werden. Dennoch ist der allgemeine Zugang zu Wasser und Kanalisation noch lange nicht erreicht. Die Abhängigkeit Tansanias von internationalen Geldgebern – insbesondere Entwicklungsbanken – hatte entscheidenden Einfluss auf die Rekommunalisierung: Zunächst einmal wurde der Regierung der gescheiterte Privatisierungsvertrag von der Weltbank und anderen Entwicklungsbanken aufgezwungen; und diese Institutionen akzeptierten lediglich die Ersetzung des Privatunternehmens durch ein öffentliches, ohne irgendetwas an den früheren institutionellen Rahmenbedingungen zu ändern, wodurch diese in Kontrolle der Unternehmensausrichtung blieben.

Dieser von den Geldgebern kontrollierte Übergang trug zu einem übertriebenen Fokus auf die Erhöhung der Gebühreneinnahmen, der fehlenden Identifikation der Unternehmensbelegschaft mit dem an sich öffentlichen Unternehmensauftrag, einem konfliktbeladenen Verhältnis mit dem tansanischen Staat und der Förderung von Projekten bei, die technisch nicht unbedingt am geeignetsten waren. Dieses Beispiel unterstreicht das nach wie vor bestehende Problem von verarmten Ländern, die finanziell von institutionellen, internationalen Geldgebern abhängig sind, die neoliberale Reformen im Wassersektor und andere vorgefertigte, schablonenhafte Zugänge zu lokalen Problemen fördern.

4.5 Malaysia

Die Reform des Wassersektors in Malaysia war etwas anders als die anderen untersuchten Fälle, da sie landesweit durchgeführt wurde. Nach einer Reihe von enttäuschenden Konzessionen im Kontext von großen Unterschieden zwischen der technischen Ausstattung der Wasserversorgungsinfrastruktur in verschiedenen Landesteilen bestand die Reform in der Verstaatlichung der Wasserversorgungsinfrastruktur und der Korporatisierung der lokalen Unternehmensverwaltungen. Außerdem galt sie als Versuch, die Verwaltung der Wasserversorgung landesweit zu vereinheitlichen. Das Projekt sollte die Entwicklung der Wasserversorgungsinfrastruktur in den ärmsten Bundesstaaten ankurbeln und überarbeitete Leistungskennzahlen und -standards auf die öffentlichen oder privaten Betreibergesellschaften anwenden. Die beiden wichtigsten Reformziele waren die »Entpolitisierung« der Gebührenfestlegung und die Durchsetzung einer zur Gänze kostendeckenden Betriebsführung.

Bislang führte die Reform zu unterschiedlichen Ergebnissen. Positiv ist einerseits, dass die neuen öffentlichen Investitionen die Wasserversorgung scheinbar ausweiten und die technische Zuverlässigkeit in den Bundesstaaten, in denen die Probleme am größten waren, verbessern konnten und eine Beschwerdestelle für WasserverbraucherInnen bei der staatlichen Aufsichtsbehörde eingerichtet wurde. Negativ sind auf der anderen Seite die problematische Ausklammerung von Fragen des Wasserressourcenmanagements sowie die voraussichtliche Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und der öffentlichen Rechenschaft durch die Korporatisierung der Wasserversorgungsunternehmen. Die landesweite Zentralisierung reduziert auch die Flexibilität von kommunalen und staatlichen Wasserversorgungsunternehmen, auf lokale Umstände, einschließlich sozialer Bedürfnisse, einzugehen. Noch besorgniserregender ist, dass sich die hinter der gesamten Reform steckende technokratische Ambition, die auf eine Loslösung der Wasserversorgung von der Politik abzielt, bereits als falsch herausgestellt hat und bewiesen hat, dass Wasser ein höchst strategischer und politischer Bereich ist – ob einem das nun gefällt oder nicht.

5. Zentrale Erkenntnisse

Wie bei jedem komplexen Unterfangen liegt der Teufel immer im Detail. Es ist daher unerlässlich, jede Fallstudie gesondert für sich zu betrachten. Es gibt allerdings einige gemeinsame Erkenntnisse, die herausgearbeitet werden können.

5.1 Rekommunalisierung funktioniert

Die Fallbeispiele zeigen, dass Wasserdienstleistungen mit minimalen Friktionen und sehr positiven Ergebnissen von privatem in öffentliches Eigentum und öffentliche Kontrolle überführt werden können. Rekommunalisierung ist möglich. In allen Fallbeispielen wurde das rekommunalisierte Unternehmen transparenter und in den meisten Fällen auch gerechter und effizienter.

Ein anderer Aspekt, den es hervorzuheben gilt, ist, dass Rekommunalisierungen auf lokaler Ebene und überall sonst durchgeführt werden können. Obwohl die nationalen Regierungen im Fall von Daressalam und Malaysia beteiligt waren, können Rekommunalisierungen auch innerhalb der Zuständigkeitsgrenzen einer kommunalen Behörde stattfinden, wo es für lokale Gruppen einfacher ist, zu mobilisieren und für Veränderungen einzutreten. Auch kleine Städte und Gemeinden können ihre Wasserversorgung zurück in die öffentliche Hand holen. Doch da die Grenzen von Wassersystemen oftmals nicht entlang der politischen und administrativen Einteilungen verlaufen und unterfinanzierte Städte und Gemeinden zunehmend verzweifelt nach Kapital- und Betriebsgewinnen streben, ist die Kooperation zwischen unterschiedlichen staatlichen Stellen notwendig.

Privatisierung ist sich selbst der größte Feind ...

Das zunehmend offensichtliche Scheitern der Wasserprivatisierung (in allen Ausprägungen) unterstützt diesen Rekommunalisierungstrend. In vier der fünf Fallbeispiele löste der (beinahe) Zusammenbruch der privatisierten Wasserversorgung den Schritt zur Rekommunalisierung aus. Die Situation war in zwei Fällen (Daressalam, Buenos Aires) katastrophal und in zwei weiteren Fällen (Malaysia, Hamilton) problematisch. In Paris war die private Wasserversorgung nicht per se ein Misserfolg (tatsächlich verbesserte sich die technische Leistung der Privatunternehmen, sobald klar wurde, dass die Stadt an eine Rekommunalisierung dachte).

Doch es war offensichtlich, dass die beiden Privatunternehmen Gewinne abschöpften, die in öffentlichen Händen hätten bleiben können. In allen Fallbeispielen wurde offensichtlich, dass die privaten Wasserunternehmen kurzfristige Profitinteressen über langfristige Nachhaltigkeit und eine selektive Erbringung der Dienstleistung über allgemeine Gleichheit stellten und BürgerInnen als KonsumentInnen und Wasser als Ware betrachteten.

Bezeichnenderweise waren es hohe BeamtInnen und PolitikerInnen, die diese Probleme erkannten und sich fragten, warum die Wasserversorgungen überhaupt privatisiert wurden. Teilweise wurde dieses Bewusstsein von einer wachsenden weltweiten Privatisierungskritik genähert, doch die lokalen Fehler und Schwächen waren derart offenkundig, dass selbst diejenigen, die

die Privatisierung einst unterstützten, sich nun dagegen aussprachen. Die Tatsache, dass die meisten für die Studie interviewten hohen politischen EntscheidungsträgerInnen im Allgemeinen für eine marktorientierte Politik eintraten und sogar Privatisierungen in anderen Branchen unterstützen, macht ihre Ablehnung der Wasserprivatisierung umso bedeutender.

... doch die Umkehr ist nicht leicht

Hervorzuheben ist, dass die vorzeitige Kündigung eines Privatisierungsvertrages im Vergleich zur Nichterneuerung eines ausgelaufenen Vertrages eindeutig der schwierigste Weg zur Rekommunalisierung ist. Vorzeitige Vertragskündigungen umfassen komplexe und erbitterte politische Kämpfe sowie juristische Auseinandersetzungen an weit entfernten und oftmals unternehmerfreundlichen Streitbeilegungsorganen. Es ist wahrscheinlich auch kein Zufall, dass die beiden Fallbeispiele von vorzeitigen Vertragskündigungen – Buenos Aires und Daressalam – auch die Städte sind, in denen die humanitäre Lage aufgrund des mangelhaften Zugangs zu Wasser am schlimmsten war. Nichtsdestotrotz beweisen beide Fälle, dass die Beendigung von Privatisierungsverträgen selbst unter sehr schwierigen Bedingungen realisierbar ist, solange der politische Wille dafür gegeben ist. Eine weitere wichtige Lehre ist, dass jeder Rekommunalisierungsversuch sich bemühen sollte, Tücken und Fallen zu beseitigen, bevor der Übergang stattfindet. Beispielsweise hat die BürgerInnenbewegung für die Rekommunalisierung in Hamilton technischen Fragen – sowohl hinsichtlich der Untersuchung von Mängeln der Privatisierung als auch der Auswahl ihrer strategischen Kampagnenziele – große Aufmerksamkeit geschenkt. Diese Tatsache erwies sich als Schlüsselement für den späteren Erfolg der Kampagne.

So ermutigend das Momentum hinter den Wasserrekommunalisierungen ist, so dürfen die mit diesem Wandel verbundenen technischen und politischen Schwierigkeiten dennoch nicht unterschätzt werden. Selbst wo der politische Wille stark ist und die finanziellen und technischen Möglichkeiten vorhanden sind, ist die Rückkehr zu öffentlichem Eigentum und öffentlicher Kontrolle voller Schwierigkeiten: institutioneller Gedächtnisverlust; heruntergekommene Betriebsanlagen; von den Privatunternehmen zurückgelassene Giftpillen; Kommunikations- und Buchhaltungssysteme, die nicht mit den Systemen des öffentlichen Sektors kompatibel sind, usw. Die hier skizzierten Fallbeispiele erörtern einige dieser Herausforderungen, doch sie mussten im Vergleich zu den Ansprüchen einer umfassenden Überprüfung kurz ausfallen. Der Teufel der Rekommunalisierung liegt wahrlich in diesen Details. Die politische Mobilisierung ist unersetzlich, um eine Wasserrekommunalisierung einzuleiten, doch schlussendlich liegt die wirkliche

Herausforderung in der Routinearbeit der tatsächlichen operativen Umsetzung und des langfristigen Funktionierens.

Zu allem Übel können sich BefürworterInnen von Rekommunalisierungen wohl kaum auf Fördermittel für ihre Reformen verlassen. Nach jahrzehntelanger großzügiger (und andauernder) politischer und finanzieller Unterstützung von Privatisierungen durch internationale Finanzinstitutionen und bilaterale Geldgeber haben die meisten dieser »Entwicklungs«organisationen den Rekommunalisierungstrend faktisch ignoriert, wenn nicht sogar bekämpft. Die Forschungsförderung auf dem Gebiet ist im Vergleich zu den Ausgaben für kommerzialisierungsfreundliche Forschung nicht mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein. Der Fall von Daressalam ist insofern interessant, als er aufzeigt, dass internationale politische und finanzielle Unterstützung für Entwicklungsländer, damit diese fortschrittliche, öffentliche Wasserversorgungen frei wählen und lokal entwickeln können, nach wie vor fehlt. Die Weltbank hält stur an der Suche nach neuen Arten der Kommodifizierung und Privatisierung von Wasser fest und beschränkt ihre Empfehlungen für öffentliche Unternehmen darauf, dass sie sich wie profitorientierte Privatunternehmen verhalten sollten. Die zivilgesellschaftlichen Kampagnen für eine Reform der internationalen Entwicklungsbanken und die Schaffung von Alternativen zu diesen Institutionen sind deshalb von allergrößter Bedeutung.

Glücklicherweise gibt es auch Hoffnung! Alternativen wie Public Public Partnerships (PUPs) sind sowohl für die Kampagnenführung als auch die tatsächliche Umsetzung von Rekommunalisierungen sehr wichtig. Das Beispiel von Daressalam ist – trotz seiner Einschränkungen – ein interessanter Fall, wie nicht-profitorientierte Partnerschaften mit öffentlichen Unternehmen an anderen Orten genützt werden können, um (verwaltungs-)technische Expertise für die Verbesserung der kommunalen öffentlichen Wasserversorgung zu erhalten. Die Erfahrung von Grenoble, einer anderen französischen Stadt, war für Paris in ArbeitnehmerInnen- und IT-Fragen äußerst hilfreich. PUPs werden zunehmend beliebt, da sie praktische Verbesserungen ohne den verheerenden Verlust kommunaler Kontrolle durch Privatisierungen bringen können und auch nicht den bitteren Beigeschmack von Public Private Partnerships – frühere Fälle von »Solidaritäts«partnerschaften zwischen transnationalen Konzernen und kommunalen Wasserverwaltungen, die von den privaten »Partnern« zur Wirtschaftsspionage genutzt wurden – haben. Im Jahr 2006 gründeten die Vereinten Nationen die von UN-HABITAT koordinierte Global Water Operators' Partnerships Alliance (*GWOPA*), deren Aufgabe es ist, solche Partnerschaften zu fördern. Eine wachsende Zahl öffentlicher europäischer Wasserunternehmen beteiligt sich heute an solida-

rischen internationalen Partnerschaften, wie beispielsweise die Wassergesellschaften von Paris, Amsterdam und Sevilla.

Der Staat und die Rollen der organisierten ArbeiterInnenbewegung

Zudem ist es ebenso wichtig anzuerkennen, dass aufgrund des Fehlens von breiteren und umfassenderen gesellschaftlichen Reformen für eine genuine politische BürgerInnenbeteiligung der Unterstützung durch die Bevölkerung und ihren Mitsprachemöglichkeiten Grenzen gesetzt sind. Wasserversorgungssysteme zählen zwar nicht zu den kompliziertesten Systemen überhaupt, benötigen aber dennoch hauptberufliche Fachkräfte, um betrieben werden zu können. Die Frustrationen, die viele Basisinitiativen im Wasserbereich mit dem Staat erlebten, sind verständlich, doch die Realität komplexer Wasserversorgungssysteme verlangt, dass Regierungen eine entscheidende Rolle in ihrer Reformierung spielen. Eine derartige Zusammenarbeit wird dort, wo führende BeamInnen und PolitikerInnen sich dem fortschrittlichen Wandel verschrieben haben, leichter sein, doch selbst dort, wo schwere Spannungen bestehen, sind Kooperations- und Dialogmechanismen unabdingbar.

Auch die Miteinbeziehung der organisierten ArbeiterInnenbewegung ist wichtig (siehe auch den Beitrag von Claudia Falk und Thorsten Schulten im vorliegenden Band). Trotz der Tatsache, dass vor Ort tätige ArbeitnehmerInnen wichtige Einblicke in operative Probleme und Möglichkeiten haben und dass Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes weltweit an der Spitze des Widerstandes gegen Privatisierungen standen und stehen, haben letztere in Debatten über Rekommunalisierungen nicht immer die beste Rolle gespielt. Teilweise sind schlechte Arbeitsbeziehungen zu den Arbeitgebern das Problem, doch manchmal waren es auch die Gegensätze zu sozialen Bewegungen. So wurde ArbeitnehmerInnen im öffentlichen Dienst gelegentlich der Vorwurf gemacht, dass sie in erster Linie an der Absicherung ihrer eigenen Arbeitsplätze und an Zusatzleistungen auf Kosten der Allgemeinheit interessiert wären. Der Gebührensenkung in Paris wurde beispielsweise von Betriebsgewerkschaften mit einer gewissen Angst begegnet, da diese besorgt waren, die zukünftigen Finanzaussichten des Unternehmens könnten dadurch beeinträchtigt werden. Einige Gewerkschaften haben beeindruckende Schritte unternommen, um diese Spannungen abzubauen, und die hier untersuchten Fälle belegen, dass es wichtig ist, gute Beziehungen zwischen Gewerkschaften, lokalen Gemeinschaften und sozialen Bewegungen aufzubauen, damit die Kampagne eine Chance auf tatsächliche Veränderung hat.

Von öffentlichem Eigentum und öffentlicher Kontrolle zu »Öffentlichkeit«

Ebenso wichtig wie die Kostenersparnisse sind die politischen Verschiebungen, die in den unterschiedlichen Wasserdienstleistungen stattgefunden haben: von einer beschränkten profitorientierten Perspektive zu einer Perspektive, die eine Vielzahl von gesellschaftlichen und politischen Zielsetzungen berücksichtigt; von der Sicherstellung einer Wasserversorgung für die Armen in Buenos Aires bis zur wiedervereinigten und einheitlichen Verwaltung des gesamten Wasserzyklus in Paris haben die von uns untersuchten entprivatisierten Wasserunternehmen die Fähigkeit bewiesen, über ihre geografischen und branchen- und unternehmensspezifischen Grenzen hinauszublicken, um in ihrem Denken und Handeln ganzheitlicher zu werden. Im Gegensatz zu dem Pro-Privatisierungsargument, dass »die Politik« schlecht für Wasserversorgungen sei, haben diese Rekommunalisierungsbeispiele gezeigt, dass die Politik unumgänglicher Bestandteil der Wasserversorgung ist und dass der einzige Schutz vor möglichem politischen Missbrauch deshalb in der wirksamen Organisation der Rechenschaft der politischen EntscheidungsträgerInnen liegen muss.

Das wachsende Phänomen der Rekommunalisierung untergräbt sowohl die Vorstellung, dass es derart schwer ist, von Privatisierungen abzurücken, als auch jene, dass diese unumkehrbar sind. Es ist jedoch notwendig zu überdenken, was wir mit »öffentlichem« Wasser meinen; insbesondere in Ländern des Globalen Südens, wo öffentliche Dienstleistungen oftmals unterfinanziert, ungleich, intransparent und anfällig für Korruption waren. Mit anderen Worten: Rekommunalisierung sollte nicht als simple Entscheidung zwischen entgegengesetzten Auffassungen von privater oder staatlicher Versorgung verstanden werden, sondern als Herausforderung für die Erneuerung und Neudefinition unserer Vorstellung von »öffentlich« und einer Erweiterung unserer Definition von erfolgreichen Wasserdienstleistungen.

Obwohl alle Fallbeispiele eindeutige Vorteile der Rekommunalisierung aufzeigen, bestehen offenkundige Unterschiede bezüglich des Ausmaßes der Öffentlichkeit der neuen öffentlichen Wassergesellschaften. In einigen Fällen sind die neuen Systeme weitaus ambitionierter »öffentlich« als andere hinsichtlich ihrer Verbundenheit mit dem öffentlichen Interesse und tatsächlicher Rechenschaft gegenüber den BürgerInnen. In Daressalam wurde der private Betreiber durch ein neues öffentliches Unternehmen ersetzt, doch die institutionellen Rahmenbedingungen und die Prioritäten des Unternehmens haben sich nicht wirklich verändert. In Buenos Aires hat die Regierung sichergestellt, dass das Hauptaugenmerk des neuen öffentlichen Unternehmens zur Gänze auf dem universellen Zugang zu Wasser und Kanalisation liegt, der auch durch öffentliche Investitionen unterstützt wird. In Paris ver-

folgt das neue öffentliche Wasserunternehmen eine ganzheitliche Agenda der Wasserpolitik im öffentlichen Interesse, einschließlich des universalen Zugangs zur Wasserversorgung, des Ressourcenschutzes und der Verfolgung von Zielen internationaler Solidarität. In Paris und Buenos Aires war eine entschlossene politische Führung in der Absicherung der Öffentlichkeit der Tätigkeiten der neuen Wasserunternehmen entscheidend. In beiden Fällen sind die Mechanismen für Bürgerbeteiligung sowie andere institutionelle Rechenschaftsmechanismen, die dabei helfen, die öffentlichen Unternehmen auf Kurs im öffentlichen Interesse zu halten, jedoch unterentwickelt. In Daressalam hat die Macht internationaler Geldgeberinstitutionen potenzielle Ambitionen in dieser Hinsicht verunmöglicht.

Eine der wichtigsten Erkenntnisse unserer Untersuchung ist die Tatsache, dass der Übergang von privater in öffentliche Verwaltung in den meisten Fällen kaum aus vorausgegangenen politischen Motivationen erfolgte. Obwohl in fast allen Fällen politische Kampagnen beteiligt waren, scheint die Erkenntnis von PolitikerInnen und BeamtenInnen, dass sie selbst es »besser« machen könnten, der ausschlaggebende Grund für die Rekommunalisierungen gewesen zu sein. Viele – wenn nicht die meisten – der für diese Untersuchung interviewten PolitikerInnen und BeamtenInnen schienen in der Logik des »New Public Managements« gefangen zu sein und verwendeten Managementmethoden und -kriterien als Referenzpunkte für ihre Arbeit. Das häufigste für Rekommunalisierungen angeführte Argument war nicht Gleichheit, Gerechtigkeit oder öffentliche Solidarität, sondern dass Rekommunalisierungen »Geld sparen« oder »effizienter« sind als Verträge mit Privaten. Dies sind keine unwichtigen Kriterien, aber sie veranschaulichen eine gewisse Prioritätensetzung. Tatsächlich haben mikroökonomische Instrumente marktwirtschaftlicher Anreize, gesonderte Buchhaltungsmethoden, kostendeckende Preisgestaltung und Wettbewerb in und zwischen öffentlichen Einrichtungen die Art, wie öffentliche Dienstleistungen erbracht werden, verändert und »korporatisierte« öffentliche Dienstleistungen entstehen lassen, die Fragen nach der Notwendigkeit grundlegender Reformen des öffentlichen Sektors aufwerfen.

Es muss gesagt werden, dass in einigen Fällen öffentliche FunktionsträgerInnen in ihrem Beharren auf Marktprinzipien sogar weitaus dogmatischer waren als die von ihnen ersetzten ManagerInnen der Privatunternehmen. Warum? Darüber kann man nur Vermutungen anstellen, doch ihre Unkenntnis der tagtäglichen Realität von Privatunternehmen sowie ein nach jahrzehntelanger ideologischer Vorherrschaft entstandener echter Minderwertigkeitskomplex gegenüber dem Privatsektor könnten womöglich Erklärungsansätze liefern. Einige dieser ManagerInnen öffentlicher Dienstleistungen verwei-

gerten einkommensschwachen Gegenden die Erbringung der Dienstleistung aufgrund der damit verbundenen »hohen Kosten« und setzten die Einstellung der Dienstleistungserbringung als Strafe für Nichtzahlungen ein. Einige Anbieter beschränken Leistungen an einkommensschwache Haushalte einfach auf ein im vornherein festgelegtes Maß an »Grundbedürfnissen«. Derartige Denkweisen werden wohl nicht von heute auf morgen verändert, doch eine grundsätzlich andere Einstellung im öffentlichen Dienst wird nachhaltige und demokratische Anstrengungen hervorbringen.

Die gute Nachricht ist, dass ein tieferes Umdenken über die Bedeutung von öffentlichen Dienstleistungen ohnehin notwendig ist. Wie bereits angeführt, haben einige öffentliche Dienstleistungen schlecht abgeschnitten (oder waren inexistent) und die Notwendigkeit für ein Umdenken offensichtlich gemacht. Doch selbst wo der öffentliche Sektor gute Leistungen erbrachte – die überwiegende Mehrheit der Wasserdienstleistungen im Globalen Norden –, gibt es gute Gründe für wohlüberlegte Reformen. Keynesianische Wasserdienstleistungen waren oftmals zentral von oben gesteuert und nicht partizipativ und ihre Infrastruktur selbst steht heute unter dem Druck des veränderten Verbrauchsverhaltens und des Klimawandels. Diese Wasserdienstleistungen waren üblicherweise auch Teil eines größeren fordistischen Entwicklungsmodells zur Unterstützung von schnellem Industrie- und Konsumwachstum – verbunden mit den ökologischen und toxikologischen Auswirkungen, mit denen wir heute leben müssen.

Doch Versuche der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Wasserdienstleistungen (Public Public Partnerships) und egalitäre und partizipative Planung, ArbeitnehmerInnengenosenschaften, gemeinschaftliche Wasserversorgungssysteme und andere innovative Wasserversorgungsmodelle stellen die älteren Modelle infrage und veranschaulichen das Potenzial von Wasserversorgungssystemen, neue Horizonte aufzuzeigen. Rekommunalisierungen sollten keine unhinterfragte Rückkehr zu dem sein, was früher angeboten wurde, sondern als Möglichkeit für die Erweiterung demokratischer Beteiligung gesehen werden.

6. Schlussfolgerungen

Abschließend einige Beobachtungen. Zuerst: Rekommunalisierungen sind möglich – überall und auf allen Ebenen. Zweitens: Alle hier beschriebenen Fallbeispiele haben ab dem Zeitpunkt der Rekommunalisierung beachtliche Verbesserungen sowohl hinsichtlich der technischen Leistung als auch der politischen Rechenschaft gezeigt. Drittens: Ein zurück in öffentliche

Hände gebrachtes Wasserversorgungssystem ist mit Blick auf die Entwicklung einer fortschrittlichen Wasserverwaltung eine Möglichkeit, wenngleich nur ein erster Schritt, da Machtmissbrauch unabhängig von den Eigentumsverhältnissen möglich ist. Dennoch waren einige der untersuchten Versorgungssysteme in der Lage, sich von einer sehr engstirnigen Kultur, die ausschließlich auf finanzielle und technische Leistungsziele ausgerichtet war, zu einem weitaus breiteren Verständnis von öffentlicher Dienstleistung – aufbauend auf der Verpflichtung zu universellem Zugang und langfristiger Nachhaltigkeit – zu wandeln. Viertens: Rekommunalisierungen sind kein leichtes Unterfangen und Bündnisse sind notwendig: Bündnisse zwischen VerbraucherInnen und ArbeitnehmerInnen, zwischen der Zivilgesellschaft und PolitikerInnen und BeamtenInnen, zwischen Städten usw., um von früheren Erfahrungen zu profitieren und Qualifikationen und Fähigkeiten zu verallgemeinern. Diese Bündnisse helfen nicht nur im Aufbau der entscheidenden politischen Unterstützung und der Stärkung des Enthusiasmus für gemeinsame Ziele, sondern können auch den Weg für eine spätere demokratisierte Verwaltung der Wasserversorgung bereiten, sobald die Entscheidung über die Rekommunalisierung gefällt wurde. Dies kann wiederum die Widerstandsfähigkeit des Projektes stärken und mögliche zukünftige erneute Privatisierungen erschweren.

Schließlich kann jede Rekommunalisierungskampagne auch als Beitrag zur Thematisierung von grundlegenden gesellschaftlichen Herausforderungen betrachtet werden. Der Zugang zu sauberem Wasser ist ein universelles Bedürfnis und Wasser selbst ist die unabdingbare Voraussetzung für Leben auf der Erde. Welches bessere Medium gibt es, um auf echte Demokratie und Gesellschaftsmodelle hinzuwirken, die nicht unsere Zukunft als Teil des Lebens auf diesem Planeten gefährden?

Übersetzung aus dem Englischen von Lukas Neißl

Literatur

- Corporate Europe Observatory (2012): EU Commission forces crisis-hit countries to privatise water. <http://corporateeurope.org/pressreleases/2012/eu-commission-forces-crisis-hit-countries-privatise-water>
- Corporate Europe Observatory (2013): The battle to keep water out of the internal market – a test case for democracy in Europe. <http://corporateeurope.org/water-justice/2013/03/battle-keep-water-out-internal-market-test-case-democracy-europe>
- Deutsche Bank (2011): Erlöse, Wettbewerb, Wachstum: Möglichkeiten der Pri-

- vatisierung im Eurogebiet (EU-Monitor 87). www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000279744/Er1%C3%B6se%2C+Wettbewerb%2C+Wachstum%3A+M%C3%B6glichkeiten+der+Privatisierung+im+Eurogebiet.pdf
- EPSU (2013): Commissioner Barnier's proposal to exclude water services success for Europe's citizens. www.epsu.org/a/9598
- Hachfeld, David/Terhorst, Philipp/Hoedeman, Olivier (2009): Progressive Public Water Management in Europe: In search of exemplary cases. www.waterjustice.org/uploads/attachments/A5%20format_En_Sep%202009.pdf
- ICSID (2004): Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. and Vivendi Universal S.A v. Argentine Republic (ICSID Case No. ARB/03/19).
- Lobina, Emanuele/Hall, David (2013): List of water remunicipalisations worldwide – As of November 2013. www.psiru.org/sites/default/files/2013-W-Remunicipalisationswater.pdf
- Mill, John Stuart (1852): Grundsätze der politischen Oekonomie, nebst einigen Anwendungen derselben auf die Gesellschaftswissenschaft. Band 1. Hamburg.
- Pigeon, Martin/McDonald, David/Hoedeman, Olivier/Kishimoto, Satoko (2012): Remunicipalisation: Putting water back into public hands. <http://corporate-europe.org/water-justice/2012/03/remunicipalisation-putting-water-back-public-hands>
- Veolia (2013): First Half 2013 Results. www.veolia.com/en/medias/press-releases/2013-half-year-results.htm

Claudia Falk/Thorsten Schulten

Rekommunalisierung und Gewerkschaften – ein spannungsgeladenes Verhältnis

Rekommunalisierung in Europa – ein neuer Trend?

Seit mehr als zwei Jahrzehnten unterliegt die öffentliche Daseinsvorsorge in Europa einem anhaltenden Trend hin zur Liberalisierung und Privatisierung (Hermann/Flecker 2012). Bei der Liberalisierung geht es im Wesentlichen um die Einführung von Markt und Wettbewerb. Anstelle der Gemeinwohl-orientierung, die sich primär an sozialen und demokratischen Zielen orientiert, wird die Herstellung öffentlicher Dienstleistungen dabei zunehmend von marktwirtschaftlichen Effizienzkriterien dominiert. Verstärkt wird dieser Prozess durch die Privatisierung, in deren Folge öffentliche Dienstleistungen zunehmend durch private Unternehmen erbracht werden, die hierdurch Gewinn erzielen wollen.

Am Beginn der Liberalisierungs- und Privatisierungswelle standen seit den 1980er Jahren vor allem die großen nationalen Netzwerkindustrien wie z.B. Energie, Post, Telekommunikation oder Bahn. Nachdem diese weitgehend privatisiert waren, rückten seit den 2000er Jahren immer mehr regionale und kommunale Dienstleistungen in den Mittelpunkt.

Mittlerweile gibt es kaum mehr einen Bereich, der nicht als ein potenzielles Privatisierungsobjekt angesehen werden könnte. Die Liste reicht vom kommunalen Wohnungsbestand über örtliche Energieversorgung, Müllabfuhr und Straßenreinigung, kommunale Wasserbetriebe, öffentlichen Nahverkehr, öffentliche Krankenhäuser und andere Bereiche des Gesundheits- und Sozialwesens bis hin zu sozialen und kulturellen Einrichtungen.

Dass es sich bei der Liberalisierung und Privatisierung um einen europaweiten Trend handelt, hat vor allem mit der Politik der Europäischen Union zu tun. So wurde mit der Schaffung des Europäischen Binnenmarktes ein umfassender europaweiter Liberalisierungsschub ausgelöst, der auch weite Teile der öffentlichen Daseinsvorsorge den europäischen Wettbewerbsregeln unterordnet.

Hinzu kommt eine explizit durch die EU koordinierte und vorangetriebene Liberalisierungspolitik in den wichtigsten öffentlichen Netzwerkindustrien (Bieling u.a. 2008). Schließlich hat die aktuelle Krise in der EU und der damit verbundene starke Anstieg der Staatsverschuldung in vielen

europäischen Ländern einen neuen Privatisierungsschub ausgelöst (Bräuninger 2013, Zacune 2013).

Obwohl der Trend hin zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen nach wie vor ungebrochen zu sein scheint, lassen sich in einigen europäischen Ländern seit Mitte der 2000er Jahre jedoch auch Anzeichen einer Gegenbewegung beobachten, die unter dem Begriff »Rekommunalisierung« gefasst werden (Matecki/Schulten 2013). Hierbei geht es im Kern um die Rückführung ehemals privatisierter oder an private Unternehmen ausgelagerter Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge in kommunale Einrichtungen und Unternehmen. Insbesondere in Deutschland wird mitunter bereits von einer »Renaissance der Kommunalwirtschaft« (Lenk u.a. 2011) gesprochen. Aber auch in anderen europäischen Ländern wie z.B. Großbritannien oder Frankreich sind mittlerweile zahlreiche Fälle von Rekommunalisierungen dokumentiert (Association for Public Service Excellence 2011; Hall 2013; Halmer/Hauenschild 2012).

Ob sich mit der Rekommunalisierung tatsächlich ein umfassender Gegenteilstrend zur Privatisierung in Europa herausbildet, kann heute noch nicht mit Sicherheit gesagt werden. Zwar finden sich Beispiele für Rekommunalisierungen bereits im gesamten Spektrum der öffentlichen Daseinsvorsorge, eine größere, über Einzelfälle hinausgehende Relevanz hat diese Entwicklung bislang jedoch vor allem im deutschen Energiesektor und in der französischen Wasserwirtschaft erreichen können (Hall u.a. 2013) (vgl. zum Wassersektor auch den Beitrag von Pigeon im vorliegenden Band). In Deutschland sind nach Angaben des Verbandes Kommunaler Unternehmen (VKU) seit dem Jahr 2007 bereits 83 kommunale Energieunternehmen neu gegründet und mehr als 200 Konzessionen zur kommunalen Energieversorgung wieder von kommunalen Unternehmen übernommen worden, nachdem sie zuvor in der Hand privater Energieunternehmen waren (vgl. www.vku.de/energie/unternehmensstrategien/rekommunalisierung/rekommunalisierung.html). In Frankreich haben mittlerweile mindestens 16 größere Kommunen (darunter die Hauptstadt Paris), in denen zusammen etwa 9% der französischen Bevölkerung leben, ihre Wasserversorgung rekommunalisiert (Hall u.a. 2013). Darüber hinaus finden sich auch zahlreiche Beispiele aus anderen Branchen wie z.B. der Abfallentsorgung, dem öffentlichen Nahverkehr, der Gebäudereinigung, dem Wohnungsbau, verschiedenen sozialen Einrichtungen usw., die deutlich machen, dass Rekommunalisierungen prinzipiell das gesamte Spektrum der öffentlichen Daseinsvorsorge umfassen können. Die Gründe, die die öffentliche Hand dazu bewegen, bestimmte Bereiche der Daseinsvorsorge nicht mehr von privaten Unternehmen erledigen zu lassen, sondern wieder in Eigenregie durchzuführen, sind vor allem der Tat-

sache geschuldet, dass sich die mit der Privatisierung verbundenen Versprechen von mehr Effizienz und Kostenersparnis in der Praxis oft nicht bewahrt haben (Hall 2013). In vielen Fällen sind im Gegenteil die Kosten nach der Privatisierung deutlich angestiegen, während sich die Qualität der Dienstleistungen mitunter sogar merkbar verschlechtert hat. Hinzu kommt, dass private Unternehmen insbesondere im Energiesektor vielfach sehr hohe Gewinne machen, sodass eine Rekommunalisierung den Kommunen wieder neue finanzielle Spielräume eröffnet. Nach wie vor ist die Praxis weit verbreitet, dass kommunale Stadtwerke ihre Gewinne aus dem Energiegeschäft zur Quersubvention von anderen defizitären Aufgaben (z.B. öffentlicher Nahverkehr, Schwimmbäder, Kultureinrichtungen usw.) nutzen. Schließlich spielt bei vielen Kommunen auch der Aspekt der demokratischen Kontrolle und Steuerung der öffentlichen Daseinsvorsorge eine zentrale Rolle. Nach einer Umfrage der Universität Leipzig aus dem Jahr 2011 war dies sogar der meist genannte Grund für die Durchführung von Rekommunalisierungen in Deutschland (Lenk u.a. 2011). Vor dem Hintergrund der großen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008ff., die das Vertrauen in sich selbst überlassene Märkte und privatwirtschaftliche Strukturen nachhaltig erschüttert hat, deutet sich hier bei vielen Kommunen ein politischer Mentalitätswandel an, der auf die Rückgewinnung kommunaler Steuerungsoptionen und die Rückbesinnung auf die traditionellen Leitbilder öffentlicher Daseinsvorsorge setzt.

Privatisierung, Rekommunalisierung und die Rolle der Gewerkschaften

Die Gewerkschaften gehören in der Regel überall in Europa zu den wichtigsten Unterstützern eines starken öffentlichen Sektors. Dies hat zum einen ordnungs- und gesellschaftspolitische Gründe: So wird die öffentliche Daseinsvorsorge als wesentlicher Bestandteil des europäischen Sozialstaates angesehen, der allen BürgerInnen unabhängig von ihren eigenen materiellen Ressourcen einen Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen ermöglichen soll und sich damit bereits strukturell einer rein marktförmigen Organisation entzieht. Dementsprechend haben sich die europäischen Gewerkschaften auch immer wieder mit Kampagnen für einen starken öffentlichen Sektor engagiert, wie dies z.B. in Deutschland unter dem Motto »Öffentlich ist wesentlich« (<http://oeffentlich-ist-wesentlich.verdi.de>), in Großbritannien unter »A million voices for public services« (www.unison.org.uk/our-campaigns/unison-campaigns/million-voices) oder den Niederlanden unter »Samen sterk

voor publiek werk« (www.fnv.nl/nieuwsberichten/manifest_ondertekend) geschieht (s.a. Hermann u.a. 2012). Darüber hinaus spielen auch organisationspolitische Gründe eine wesentliche Rolle für die Unterstützung eines starken öffentlichen Sektors, da dieser in vielen europäischen Ländern eine wichtige Organisationsbasis der Gewerkschaften ist. Schließlich verkörpert der öffentliche Sektor in den meisten Fällen auch immer noch ein besonderes Arbeitsregime, das durch vergleichsweise gute Arbeitsbedingungen und gesicherte Beschäftigungsverhältnisse geprägt ist (Schulten/Brandt 2012). Die europäischen Gewerkschaften gehörten von Beginn an zu den schärfsten KritikerInnen der Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik in Europa und haben sich in zahlreichen lokalen und nationalen Netzwerken gegen konkrete Privatisierungsvorhaben engagiert. Während der gewerkschaftliche Widerstand in nur wenigen Fällen eine Privatisierung verhindern konnte, wurden die gewerkschaftlichen Befürchtungen im Hinblick auf den Abbau von Arbeitsplätzen und die Verschlechterung von Arbeitsbedingungen zu meist vollständig bestätigt (Brandt u.a. 2008).

Ähnliches gilt auch für die Effizienz und Qualität öffentlicher Dienstleistungen, die sich im Zuge der Liberalisierung und Privatisierung oft deutlich verschlechtert haben. In vielen Fällen ist zudem ein direkter Zusammenhang zwischen verschlechterten Arbeitsbedingungen und verminderter Servicequalität feststellbar (Hermann/Flecker 2012). So ist es auch nicht verwunderlich, dass es in der öffentlichen Meinung vieler europäischer Länder mittlerweile eine weitverbreitete Skepsis gegenüber der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen gibt (van Gyes/Vandekerckhove 2012). In Deutschland sind mittlerweile mehr als drei Viertel (76%) der Meinung, dass ein starker Staat benötigt wird, der die BürgerInnen vor ausufernden Entwicklungen schützen kann. Während im Jahr 2007 noch 24% die Meinung vertraten, dass »noch mehr öffentliche Dienstleistungen privatisiert werden sollen«, waren es 2013 nur noch 12% (Forsa 2013). Vor dem Hintergrund einer weitverbreiteten Privatisierungsskepsis stoßen Ansätze zur Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der Regel auf eine breite Unterstützung.

Auch bei den Gewerkschaften wäre auf den ersten Blick zu erwarten, dass sie angesichts ihrer grundsätzlichen Positionen zum öffentlichen Sektor und ihrer Privatisierungserfahrungen eine Politik der Rekommunalisierung uneingeschränkt unterstützen. Bei genauem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass die Haltung der Gewerkschaften bei konkreten Rekommunalisierungsprojekten deutlich differenzierter ist und von der starken Unterstützung bis hin zu deutlicher Ablehnung reichen kann (Falk 2013). Starke Unterstützung findet die Rekommunalisierung insbesondere bei den Gewerkschaften

des öffentlichen Sektors für den Bereich der Kommunen und Gemeinden. Hier besteht die Hoffnung, negative Auswirkungen der Privatisierungspolitik rückgängig zu machen und die sozialen und demokratischen Potenziale der öffentlichen Daseinsvorsorge zu stärken (z.B. Sternatz 2013). Die Widerstände zeigen sich vor allem in den Bereichen, wo Gewerkschaften Beschäftigte in privaten Unternehmen vertreten, die direkt von einer potenziellen Rekommunalisierung betroffen sind. Besonders deutlich zeigte sich dies im Energiesektor, wo in Deutschland konkrete Rekommunalisierungsvorhaben zu äußerst kontroversen Auseinandersetzungen innerhalb der Gewerkschaften geführt haben.

Rolle der Gewerkschaften bei Rekommunalisierungen im Energiesektor

Die Schwierigkeiten, die Gewerkschaften im Energiesektor mit Rekommunalisierungen haben, lassen sich exemplarisch anhand von zwei Volksentscheiden über den kommunalen Rückkauf der Stromnetze aufzeigen, die im Jahr 2013 in Hamburg und Berlin stattgefunden und großes öffentliches Aufsehen erregt haben. In beiden Städten hatte sich die Bevölkerung mit großer Mehrheit für die Rekommunalisierung ausgesprochen, allerdings wurde in Berlin anders als in Hamburg das notwendige Quorum für die Wirksamkeit des Volksentscheids knapp verfehlt. Inzwischen hat der Hamburger Senat Vattenfall die Stromnetze abgekauft (www.abendblatt.de/hamburg/article123940148/Netze-Rueckkauf-Wie-teuer-wird-es-wirklich-fuer-Hamburg.html). Wer in Berlin die Strom-Konzession gewinnen und damit letztendlich Eigentümer des Netzes sein wird, ist noch ungewiss. Hier werden sich sowohl Vattenfall als auch die Stadt mit ihrer neu gegründeten eigenen Gesellschaft »Berlin Energie« um die Konzession bewerben.

Der Fall Hamburg

In Hamburg wurde der Volksentscheid für den Rückkauf der Stromnetze von der Bürgerinitiative »Unser Hamburg – unser Netz« initiiert, die von zahlreichen Sozial-, Umwelt- und Verbraucherverbänden wie z.B. Greenpeace, Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND), Verbraucherzentrale Hamburg, attac usw. unterstützt wurden (<http://unser-netz-hamburg.de/>). Von den in der Hamburger Bürgerschaft vertretenen Parteien wurde die Initiative von den Grünen und den Linken unterstützt. Während zahlreiche GewerkschaftlerInnen sich für die Initiative engagierten und einen Aufruf für deren Unter-

stützung formulierten, war es jedoch einzig die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), die sich als Organisation der Initiative anschloss.

Auf der Seite der Gegner der Rekommunalisierung stand nicht allein die mit absoluter Mehrheit regierende Hamburger SPD-Regierung, sondern standen auch die Oppositionsparteien CDU und FDP sowie alle führenden Wirtschaftsverbände der Stadt. Hinzu kommt, dass sich auch die in der Energiebranche zuständigen Gewerkschaften Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), die IG Metall sowie IG Bergbau Chemie Energie (BCE) sowie die Betriebsräte des betroffenen Energiekonzerns Vattenfall mit großer Mehrheit gegen den Rückkauf der Stromnetze und für eine Ablehnung des Volksentscheides ausgesprochen haben. Während die IG Metall als Organisation offiziell keine Stellungnahme abgegeben hat, hat sich die IG BCE zusammen mit verschiedenen Wirtschaftsorganisationen im Bündnis »Nein zum Netzkauf« offensiv gegen die Rekommunalisierung engagiert. Schwieriger war schließlich die Auseinandersetzung innerhalb der Gewerkschaft ver.di, die sowohl Beschäftigte im öffentlichen Dienst als auch innerhalb der privaten Energiekonzerne organisiert. Während sich der ver.di-Fachbereich Ver- und Entsorgung eindeutig gegen den Rückkauf der Netze aussprach, hielten sich der ver.di Landesbezirk Hamburg und der DGB Hamburg als Dachverband der Gewerkschaften mit ihren Bedenken gegen die Rekommunalisierung stärker zurück.

Die Argumentation der gewerkschaftlichen Rekommunalisierungsgegner lässt sich in diesem Fall deutlich in der so genannten Wilhelmsburger Erklärung nachlesen, die von Betriebsräten und Vertrauensleuten von ver.di, der IG Metall sowie der IG BCE aus der Energiebranche formuliert wurde (vgl. Dokument 1 auf der folgenden Seite). Darin wird betont, dass die UnterzeichnerInnen keineswegs grundsätzlich gegen Rekommunalisierungsmaßnahmen sind, in dem konkreten Hamburger Fall jedoch die Rekommunalisierung aus beschäftigungs- und energiepolitischen Gründen ablehnen. Zum einen wird befürchtet, dass der Rückkauf der Stromnetze bei dem Energiekonzern Vattenfall auch dann zu Arbeitsplatzverlusten führen wird, wenn die direkt von der Rekommunalisierung betroffenen Beschäftigten einen Bestandschutz genießen. Hierzu gehört auch die Befürchtung, dass bei Vattenfall bestehende Regelungen etwa zur Altersvorsorge oder Standort-sicherung nach der Rekommunalisierung verloren gehen. Schließlich wird darauf hingewiesen, dass sich die Einkommenssituation vieler Beschäftigter perspektivisch verschlechtern könnte, da die Tariflöhne bei den privaten Energiekonzernen teilweise oberhalb der vergleichbaren Löhne im öffentlichen Dienst liegen. Neben den arbeits- und beschäftigungspolitischen Gründen führen die Betriebsräte und Vertrauensleute jedoch auch energie-

Dokument 1: Betriebsräte und Vertrauensleute von ver.di, der IG Metall sowie der IG BCE aus der Energiebranche**Wilhelmsburger Erklärung zum Hamburger Volksentscheid über den Rückkauf der Energienetze**

»(...) Aus Sicht der Betriebsräte und Vertrauensleute ist ein vollständiger Netzzrückkauf durch die Stadt Hamburg, so wie es die Initiative ›Unser Hamburg – unser Netz‹ anstrebt, u.a. aus den nachfolgenden Gründen nicht überzeugend.

Schon nach den geltenden Regelungen ist es so, dass kein Netzbetreiber – ob privat oder öffentlich – bestimmen kann, welcher Strom durch sein Netz fließen darf. Vielmehr gilt schon jetzt für alle Netzbetreiber gleichermaßen, dass Strom aus erneuerbaren Energien jeweils Vorrang hat. Insofern geht von einem vollständigen Netzzrückkauf keine zusätzliche Steuerungswirkung für eine nachhaltige Energiewende aus. Auch die Inaussichtstellung sinkender Energiepreise ist wenig realistisch, denn die enormen Finanzierungskosten – 2 Mrd. Euro – werden eher nicht zu sinkenden Strompreisen führen, ggf. aber zusätzliche Kosteneinsparungen beim Personal auslösen. Außerdem gibt es keine Garantie dafür, dass ein Hamburg-eigener Netzbetreiber bei der anstehenden Konzessionsvergabe auch den Zuschlag erhalten würde. Dieses Szenario hätte unkalkulierbare Folgen für die Arbeits- und Ausbildungsplätze. Für uns Betriebsräte und Vertrauensleute ist jedoch die Absicherung der Arbeits- und Einkommensbedingungen für die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von herausragender Bedeutung. Dies betrifft u.a. die Sicherung aller Arbeitsplätze, auch der Arbeitsplätze in den verbleibenden Betrieben, den Schutz vor einer Verschlechterung der Lohn- und Arbeitsbedingungen, den dauerhaften Erhalt der bestehenden Regelungen zur betrieblichen Altersversorgung, die Fortführung der vorhandenen Standortsicherungsverträge sowie der vorhandenen Ausbildungskapazitäten einschließlich der bestehenden Übernahmeregelung sowie die Absicherung notwendiger Investition in die Netze. Diese Aspekte werden, nicht zuletzt aufgrund der Aktivitäten der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus der Energiebranche, durch die derzeit bestehenden Gesamtregelungen unterstützt.

Wir, die Betriebsräte und Vertrauensleute aus der Energiebranche und den energieempfindlichen Anwendungsbereichen, sprechen uns nicht gegen Rekommunalisierungsmaßnahmen im Grundsatz aus. Aber aus Verantwortung für die Absicherung der Einkommens- und Arbeitsbedingungen in der Energiebranche bzw. in den energieempfindlichen Anwendungsbereichen Hamburgs bitten wir alle wahlberechtigten Hamburgerinnen und Hamburger um eine entsprechende Unterstützung durch die Ablehnung des Volksentscheides.«

30.8.2013

Quelle: <http://hamburg-harburg.igbce.de/download/36550-56408/1/neuesdokument.pdf>

politische Gründe an und übernehmen hierbei teilweise die Argumentation der privaten Energiekonzerne (s.a. Hansen/Grau 2013). So wird in Zweifel gezogen, ob angesichts knapper öffentlicher Kassen die öffentliche Hand in der Lage ist, die notwendigen Zukunftsinvestitionen im Energiebereich zu tätigen. Damit eng verbunden ist die gesamte Debatte um den Ausstieg aus der Atomenergie und die Energiewende in Deutschland, die insgesamt zu großen Verunsicherungen bei den Beschäftigten im Energiesektor geführt hat. Schließlich wurde auch von GewerkschafterInnen außerhalb der Energiebranche die Befürchtung geäußert, dass die hohen Summen für den Rückkauf der Stromnetze an anderer Stelle für soziale und kulturelle Einrichtungen eingespart werden.

Die BefürworterInnen der Rekommunalisierung haben demgegenüber argumentiert, dass der private schwedische Energiekonzern Vattenfall mit den Hamburger Stromnetzen hohe Gewinne erwirtschaftet, die nicht notwendig in Hamburg reinvestiert werden. Durch die Sozialisierung dieser Gewinne würden hingegen entsprechende Mittel bereitstehen, um sowohl den Interessen der Beschäftigten gerecht zu werden, als auch durch notwendige Investitionen die Energiewende auf lokaler Ebene voranzubringen.

Die Pro-RekommunalisierungsvertreterInnen fragten sich auch, weshalb die Vattenfall-Beschäftigten so klar an der Seite des Konzerns standen: Schließlich gibt es die begründete Annahme, Vattenfall wolle sich ganz aus dem Deutschlandgeschäft zurückziehen und versuche sich vor dem Verkauf durch den Gewinn der Energiekonzessionen in Hamburg und Berlin zuvor »wertvoller zu machen«. Aber wenn Vattenfall Deutschland verlässt, sind die Perspektiven für die Beschäftigten keineswegs sicher; anders als es in kommunaler Eigentümerschaft der Fall wäre. Nachdem sich die Hamburger Bevölkerung schlussendlich für die Rekommunalisierung entschieden hat, wird sich nun zeigen, welche energie- und beschäftigungspolitischen Konsequenzen damit verbunden sein werden.

Der Fall Berlin

Eine ähnliche Ausgangskonstellation wie in Hamburg bestand auch beim Berliner Volksentscheid zum Rückkauf des Stromnetzes und der Gründung eines kommunalen Stadtwerkes. Letzterer wurde maßgeblich von der Bürgerinitiative »Berliner Energietisch« betrieben, die ebenfalls von einem Trägerkreis aus sozialen und umweltpolitischen Gruppen gestützt wurde (www.berliner-energietisch.net). Wie in Hamburg war wiederum die GEW die einzige Gewerkschaft, die sich als Organisation an der Bürgerinitiative beteiligt hat. Im Gegensatz dazu hat sich die IG BCE im Rahmen des so genannten Faktenbündnis Stromentscheid zusammen mit zahlreichen

**Dokument 2: Ver.di Bezirk Berlin, Positionen zum Thema
Rekommunalisierung****Starke öffentliche Daseinsvorsorge und gute Arbeit
müssen Hand in Hand gehen**

»Nach einem Jahrzehnt der massenhaften Privatisierung öffentlicher Einrichtungen zeigt sich zunehmend ein Umdenken. Das ist auch ein Erfolg von ver.di. Beharrlich haben wir darauf hingewiesen, dass durch Privatisierungen die Handlungsmöglichkeiten der öffentlichen Daseinsvorsorge eingeschränkt und häufig die Arbeitsbedingungen der betroffenen Beschäftigten massiv verschlechtert wurden. Immer deutlicher zeigt sich, dass diese Politik die gesellschaftliche Spaltung vertieft. Wir bleiben dabei: Öffentlich ist wesentlich. Wir wollen eine starke öffentliche Daseinsvorsorge. Öffentliche Kontrolle sichert demokratischen Einfluss auf die Qualität und auf den Preis von öffentlichen Gütern. Das kommt insbesondere denjenigen zu Gute, die nicht zu den gut oder sehr gut Verdienenden gehören. Stromnetze sind Teil der Daseinsvorsorge. Die Grundversorgung der Bevölkerung mit Energie darf nicht der Gewinnmaximierung geopfert werden. Eine Rekommunalisierung darf jedoch keinesfalls zu Lasten der Beschäftigten gehen! Bei den Beschäftigten des aktuellen Betreibers Vattenfall bestehen erhebliche Sorgen, dass eine Rekommunalisierung letztlich zu einer Verschlechterung ihrer Arbeits- und Einkommensbedingungen führen wird. ver.di Berlin tritt dafür ein, dass die Berliner Energieversorgung auf guter Arbeit beruht. Jede Übertragung an einen neuen Anbieter, sei er öffentlich oder privat, welche die tarifliche Absicherung der Kolleginnen und Kollegen, die erreichten Standards ihrer Arbeitsbedingungen, Ausbildung oder Übernahme in Frage stellt, wird daher auf unseren entschiedenen Widerstand treffen. Denn klar muss sein: Die Kosten von Privatisierung und Rekommunalisierung sind nicht durch die Beschäftigten entstanden und dürfen nicht auf sie abgewälzt werden. Deshalb sagen wir: Rekommunalisierung: Ja – aber nicht um jeden Preis, weder zu Lasten der Beschäftigten noch zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger Berlins.«

Beschluss des Bezirksvorstandes ver.di Berlin vom 15.10.2012
(<http://bb.verdi.de/++co++446b7968-3b21-11e3-b7c4-525400438ccf>)

Wirtschafts- und Unternehmerverbänden ebenfalls wie in Hamburg eindeutig gegen die Rekommunalisierung der Stromversorgung positioniert. Schwieriger war in diesem Fall die Positionierung von ver.di, die von starken internen Debatten geprägt war. Schließlich hat der ver.di-Landesbezirk Berlin ein Positionspapier verabschiedet, in dem er sich grundsätzlich für eine Stärkung der öffentlichen Daseinsvorsorge durch Rekommunalisierungen ausspricht, jedoch »nicht um jeden Preis« und »weder zu Lasten der Beschäftigten noch zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger Berlins« (Doku-

ment 2, s.a. Ott 2012). Damit hatte ver.di einen Formelkompromiss gefunden, der es einzelnen Gruppen innerhalb der Gewerkschaft erlaubte, sowohl für als auch gegen den Berliner Volksentscheid zu sein.

In den Positionen der gewerkschaftlichen Gegner eines Rückkaufes der Berliner Stromnetze kamen im Wesentlichen die gleichen Argumente zum Tragen wie in Hamburg. Einmal mehr äußerten die Gewerkschaften vor allem ihre Angst vor Beschäftigungsverlusten.

Die InitiatorInnen des Berliner Volksentscheides haben versucht, den gewerkschaftlichen Befürchtungen insofern Rechnung zu tragen, als der von ihnen vorgelegte Gesetzentwurf für eine »demokratische, ökologische und soziale Energieversorgung in Berlin« (EnergieVG) weitreichende Beschäftigungsgarantien und einen umfangreichen Bestandsschutz im Hinblick auf die Arbeits- und Entgeltbedingungen sicherstellt. So heißt es in dem vorgeschlagenen § 12 (2) EnergieVG: Die neu zu gründende kommunale Netzgesellschaft »bietet allen im Netzbetrieb beschäftigten Mitarbeitern des Netzbetreibers, mit dem zuvor der Konzessionsvertrag abgeschlossen war, und den im Netzbetrieb beschäftigten Mitarbeitern der mit dem Netzbetreiber vertraglich verbundenen Konzernunternehmen entlang der Wertschöpfungskette ab dem Zeitpunkt der Netzübernahme die Übernahme in ein Arbeitsverhältnis gemäß § 613 a BGB an, also mit den Rechten und Pflichten, wie sie zum Zeitpunkt der Netzübernahme bestehen. Über die Rechte des § 613 a BGB hinaus wird jedem so übernommenen Arbeitnehmer individuell der Ausschluss einer betriebsbedingten Kündigung bis zum 31. Dezember 2020 garantiert. Jedem der übernommenen Arbeitnehmer wird individuell für die Dauer von drei Jahren ab der Übernahme die Anwendung des auf das Arbeitsverhältnis bei der früheren Arbeitgeberin jeweils geltenden Tarifvertrags und/oder Betriebsvereinbarung gemäß § 4 Abs. 3, 2. Alt. TVG (Günstigkeitsprinzip) zugesichert, für den Fall, dass ein Tarifvertrag und/oder eine Betriebsvereinbarung im Betrieb der Netzgesellschaft dem gegenüber ungünstigere Bedingungen enthalten sollte. Für alle Arbeitnehmer gelten zur Wahrung des Besitzstandes die bisher maßgebenden Vorschriften hinsichtlich der materiellen Arbeitsbedingungen bis zum In-Kraft-Treten neuer Regelungen. Die Netzgesellschaft wird während der Laufzeit des nächsten Konzessionsvertrages, mindestens jedoch bis zum 31. Dezember 2020, die Beschäftigung am Standort Berlin mit mindestens so vielen Beschäftigten erhalten, wie sie zum Zeitpunkt der Netzübernahme beschäftigt sind. Die Netzgesellschaft beschäftigt eigene Beschäftigte für die Aufgaben eines Netzbetreibers.«

Teilen der Gewerkschaften fehlte allerdings offenkundig das Vertrauen, dass im Zuge einer Rekommunalisierung tatsächlich solch weitreichende

Beschäftigtenrechte durchgesetzt werden könnten. Hinzu kam eine weitere Kontroverse zwischen dem Berliner Energietisch und Teilen der Gewerkschaften, die sich um die Verwaltungsstruktur der neu zu gründenden Netzgesellschaft drehte. Nach Vorstellungen des Energietisches sollte die Kontrolle von einem Verwaltungsrat durchgeführt werden, dem neben RepräsentantInnen des Landes Berlin und der Beschäftigten auch direkt von den EndverbraucherInnen gewählte VertreterInnen angehören sollten. Teile der Gewerkschaften befürchteten hingegen bei einer solchen Konstellation, in eine Minderheitenposition geraten zu können, und forderten stattdessen eine volle paritätische Mitbestimmung, wie sie nach dem Berliner Betriebs-Gesetz in einigen öffentlichen Unternehmen, wie z.B. der Berliner Stadtreinigung (BSR), den Berliner Verkehrsbetrieben (BVG) oder den Berliner Wasserbetrieben, bereits heute existiert. Mit der Ablehnung der Rekommunalisierung bleibt es nun bei der traditionellen Mitbestimmungsstruktur von Vattenfall, die entsprechend dem deutschen Mitbestimmungsgesetz eine eingeschränkte paritätische Mitbestimmung darstellt, bei der die Arbeitgeberseite über den Aufsichtsratsvorsitzenden immer ein doppeltes Stimmrecht hat und im Zweifelsfall die Arbeitnehmerseite überstimmen kann.

Rolle der Gewerkschaften bei Rekommunalisierungen in anderen Sektoren

Entsprechend seiner herausragenden Bedeutung wird die gewerkschaftliche Debatte um Rekommunalisierung stark durch die Erfahrungen im Energiesektor geprägt. Dieser wird jedoch von einigen besonderen Bedingungen geprägt, die für die meisten anderen Branchen der öffentlichen Daseinsvorsorge eher untypisch sind. Hierzu gehört insbesondere die Tatsache, dass der private Energiesektor von einigen wenigen großen Energiekonzernen dominiert wird, die über hohe Gewinnmargen verfügen und ihren Beschäftigten vergleichsweise gute Arbeitsbedingungen bieten. In vielen anderen Branchen würde eine Rekommunalisierung, wenn sie mit einer Rückführung in das Arbeitsregime des öffentlichen Dienstes verbunden ist, für die Beschäftigten eine deutliche Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen bringen. Dementsprechend sind die gewerkschaftlichen Rekommunalisierungsdebatten in anderen Branchen zumeist deutlich weniger kontrovers. Auch außerhalb von Deutschland, wo der Energiesektor nicht eine so dominante Rolle im Rekommunalisierungsdiskurs spielt, ist die gewerkschaftliche Unterstützung in der Regel weniger zwiespältig (Hall 2013). Allerdings existieren auch in anderen Branchen negative Erfahrungen, die im Nachhinein die Akzeptanz

Abfallwirtschaft Böblingen

Der Kreis Böblingen beschloss nach eingehender Prüfung und dem Vergleich mit Leistungen privater Abfallentsorgung Ende der 1990er Jahre, dass die Abfallwirtschaft Aufgabe des Kreises sein soll. Die Abfallwirtschaft Böblingen ist ein Eigenbetrieb und dem Landkreisamt unterstellt.

In diesem Fall lässt sich ein Blick auf die inzwischen langjährige Erfahrung mit der kommunalen Müllentsorgung werfen. Darüber berichteten 2013 die Personalräte R. Henninger und W. Koch in Telefon-Interviews. R. Henninger war Ende der 90er Jahre bis 2000 Einsatzleiter der Abfallwirtschaft und am Aufbau des landeseigenen Betriebs maßgeblich beteiligt. Heute ist er stellvertretender Personalrat. W. Koch ist erst seit 2005 im Betrieb und Personalratsvorsitzender.

Beide betonen, dass es dem Betrieb gut gehe, die Jahresabschlüsse seien positiv. Die Gebühren für die BürgerInnen sind konstant geblieben, 2013 habe es erstmals seit 15 Jahren eine leichte Erhöhung gegeben. Die Beschäftigten seien zufrieden, vor allem wegen der Arbeitsplatzsicherheit. Bis auf den Wertstoffbereich, wo im Rahmen des dualen Systems regelmäßige Ausschreibungen stattfinden müssen, gebe es keine befristeten Anstellungsverhältnisse, sondern nur feste Stellen. Da in Kürze mit der Abholung weiterer Wertstoffe (Papier, Glas, Altkleider) in Zusammenarbeit mit Vereinen noch ein neues Geschäftsfeld hinzukomme, sei ein Arbeitsplatzabbau glücklicherweise nicht in Sicht.

Die Beschäftigten werden nach TVÖD bezahlt, was i.d.R. über den Tarifen der privaten Müllentsorger liege (die seit 2009 den Branchenmindestlohn in Höhe von derzeit 8,68 Euro pro Stunde zahlen müssen). Auf die Frage, ob die Beschäftigten beim Aufbau der kommunalen Müllentsorgung damals neu rekrutiert werden mussten oder von den privaten Unternehmen herüber wechselten, lautet die Antwort von R. Henninger, dass viele gerne zum Öffentlichen Dienst gewechselt seien, obwohl zu dem Zeitpunkt noch nicht sicher war, wie sich der kommunale Betrieb entwickeln würde. Zudem hätten Einzelne sogar bei den Privaten geringfügig besser verdient, allerdings nur durch Überstunden, was bedeutete, 12 bis 14 Stunden am Tag im Einsatz zu sein. Das würde jetzt vermieden und käme nur noch im Ausnahmefall vor.

Liest man nach, wie es der kommunale Abfallbetrieb im Kreis Böblingen geschafft hat, der Konkurrenz durch die Privaten nicht nur standzuhalten, sondern besser abzuschneiden, ist u.a. von Touren- und Zeitoptimierung die Rede (siehe Festschrift »100 Jahre kommunale Stadtreinigung«). Dabei drängt sich die Frage nach Arbeitsverdichtung auf. Durch die Anschaffung moderner Müllfahrzeuge führen nach 2002 tatsächlich nur noch zwei statt wie vorher drei Beschäftigte auf einem Wagen. Das brachte eine nennenswerte Ersparnis. Die neue Technik erleichtere nach Aussagen von R. Henninger allerdings auch die Arbeit. Zudem seien die Stellen aufgewertet worden, da für das Führen dieser Wagen LKW-Führerscheine notwendig sind. Die Kollegen wurden entsprechend geschult und erhalten seither

eine übertarifliche Zulage von 15 Euro pro Tag. Damit seien diese Fahrer die bestbezahlten im gesamten Böblinger Verwaltungsbereich. Die beiden Fahrer pro Wagen müssten sich in Schichten mit Fahren und Laden abwechseln, manchmal muss auch der Fahrer mit absteigen und anpacken. Die Arbeit ist insofern also verdichtet worden, gleichzeitig aber auch anspruchsvoller und abwechslungsreicher geworden, was sich in der Bezahlung niederschlägt. Die Ersparnis durch die Modernisierung des Fuhrparks wurde gedrittelt: 1/3 geht in Form der erwähnten übertariflichen Zulage an die Fahrer, 1/3 wurde genutzt, um die Gebühren für die BürgerInnen zu senken und das letzte Drittel fließt an den Abfallwirtschaftsbetrieb des Kreises, kommt also den kommunalen Finanzen zugute.

Parteien- und fraktionsübergreifend seien alle im Kreistag nach wie vor zufrieden mit der Müllabfuhr, die derzeit niemand wieder privatisieren will. Etwas schwieriger sehe es bei den Wertstoffen aus; zwar gibt es den Service der Wertstoffhöfe, doch die Leute würden am liebsten nur den gelben Sack zur Abholung vor die Tür stellen und sich eigene Wege sparen.

Regelmäßig durchgeführte Bürgerbefragungen hätten eine hohe Zufriedenheit ergeben. So werde insbesondere die eigens vom Betrieb eingerichtete Reklamationsstelle geschätzt. Hier gelte die Zusage, dass ein Problem innerhalb von drei bis vier Tagen gelöst werde. Bleibe also wirklich einmal Müll aus Versehen stehen, schicke der Betrieb relativ zügig jemanden vorbei, der den Fehler korrigiert. Die privaten Unternehmen hingegen würden ihre Kunden in solchen Fällen auf die nächste reguläre Müllabholung verfrachten und sie mit ihrem Müllberg sitzen lassen.

Fazit: In diesem Kommunalisierungsfall scheint sich eine Win-Win-Situation ergeben zu haben: Zufrieden sind sowohl Beschäftigte und BürgerInnen als auch die KommunalpolitikerInnen.

Die Zufriedenheit der Beschäftigten speist sich hier aus einer Kombination von Arbeitsplatzsicherheit, gutem Lohn und – wie im Beispiel der Müllwagenfahrer – einer Zusatzqualifikation, die auch finanziell gewürdigt wird.

der Rekommunalisierung bei den Beschäftigten und ihren Gewerkschaften untergraben könnten. Ein solches Negativbeispiel bildet die Rekommunalisierung der Berliner Wasserbetriebe (Wolf 2013). So wurde beim Rückkauf der Wasserwerke von den Unternehmen Veolia und RWE nicht nur nach Ansicht vieler ExpertInnen ein deutlich zu hoher Preis gezahlt. Der Berliner Senat hat es zudem versäumt, eigene Haushaltsmittel für den Rückkauf der Wasserwerke bereitzustellen, und fordert nun von dem rekommunalisierten Unternehmen, den Kaufpreis selber zu erwirtschaften. Angesichts einer solchen finanziellen Bürde ist das Unternehmen bereits dazu übergegangen, umfangreiche Spar- und Rationalisierungspotenziale ausfindig zu machen, die sich in vielen Fällen zulasten der Beschäftigten auswirken dürften.

Ein in der Literatur breit rezipiertes und aus Beschäftigtensicht positives Beispiel stellt dagegen die Rekommunalisierung der Abfallwirtschaft in dem

schwäbischen Landkreis Böblingen dar (vgl. u.a. Verbücheln 2008 und Kasten). Mit der Rückführung der Abfallentsorgung in einen kommunalen Eigenbetrieb wurden auch die Arbeitsbedingungen wieder in das Arbeitsregime des öffentlichen Dienstes zurückgeführt.

Die Beschäftigten werden nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) bezahlt, der in der Regel eine höhere Vergütung vorsieht als bei privaten Entsorgungsunternehmen, die oft lediglich an den branchenspezifischen Mindestlohn gebunden sind. Der Landkreis Böblingen hat es insgesamt geschafft, mit der Rekommunalisierung ein effizientes Entsorgungsunternehmen aufzubauen, das gute und sichere Arbeitsplätze zur Verfügung stellt, die eine hohe Dienstleistungsqualität garantieren und zudem ihre Dienstleistungen noch günstiger anbieten als die vorherigen privaten Anbieter. So scheint sich dieser Rekommunalisierungsfall auch im 15-jährigen Rückblick als Win-Win-Situation herauszustellen. Zufrieden sind sowohl Beschäftigte und BürgerInnen als auch die KommunalpolitikerInnen, die letztlich politisch für diesen Eigenbetrieb verantwortlich sind.

Kriterien für eine erfolgreiche Umsetzung von Rekommunalisierungen aus gewerkschaftlicher Sicht

Die unterschiedlichen und teilweise widersprüchlichen gewerkschaftlichen Erfahrungen machen deutlich, dass eine erfolgreiche Umsetzung von Rekommunalisierungen an eine Reihe von Voraussetzungen gebunden ist. Viele Beschäftigte sehen in Rekommunalisierungen die Chance, endlich wieder zu tariflichen Bedingungen arbeiten zu können. Andere fürchten jedoch – je nach Branche unterschiedlich – um die Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen. Um systematisch ein Rekommunalisierungsvorhaben aus gewerkschaftlicher Sicht zu überprüfen, könnte ein Kriterienkatalog helfen. Mit einer Checkliste ließen sich mögliche positive wie negative Wirkungen abfragen. Folgende Fragen stehen dabei im Mittelpunkt:

Wie sicher sind nach der Rekommunalisierung die Arbeitsplätze?

Die wichtigste Voraussetzung vor einer Rekommunalisierung ist die Zusage der Übernahme aller Beschäftigten entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Zudem sollten Belegschaften eine dauerhafte Arbeitsplatzgarantie bekommen. Das heißt für Deutschland, dass es Zusagen über den § 613 a BGB hinaus braucht, da diese Regelung den Schutz für die bisherigen tariflichen Regelungen nur für ein Jahr vorsieht. Einkommenseinbußen müssen ausgeschlossen werden. Die verantwortlichen Politiker und die Kommune als Ar-

beitgeber sind den BürgerInnen und Arbeitsplätzen vor Ort verpflichtet und stehen unter genauer Beobachtung. Sie sind also gut beraten, auf Nachhaltigkeit und Arbeitsplatzsicherheit zu setzen. Dazu zählt auch, rechtzeitig eigenen Nachwuchs auszubilden, für Weiterbildungsangebote, altersgerechte Arbeitsplätze und einen umfassenden Arbeitsschutz zu sorgen.

Entstehen neue sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze / wird atypische und prekäre Beschäftigung zurückgedrängt?

Gewinnt die Kommune politische Steuerungsmöglichkeiten, kann sie der prekären Beschäftigung einen Riegel vorschieben und reguläre, sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze schaffen. Auch die (tarifliche) Bezahlung kann – je nach Branche – bei einem öffentlichen Arbeitgeber besser sein als bei privaten Arbeitgebern. Dafür ist etwa die Abfallwirtschaft ein gutes Beispiel.

Oft können Private ihre Dienstleistungen nur auf Kosten ihrer prekären Beschäftigten günstiger anbieten als Öffentliche. In der Gesamtschau liegt es im Interesse der Kommune, in ihrem Einflussbereich für gute Arbeit und faire Löhne zu sorgen, da somit auch die Belastungen der öffentlichen Hand für Sozialleistungen sinken und die Steuereinnahmen steigen. Die Wertschöpfungskette vor Ort wird genutzt: Auch die Zulieferbetriebe profitieren von Rekommunalisierungen durch zusätzliche Aufträge. Das sichert und schafft Arbeitsplätze vor Ort.

Verbessern sich die Mitbestimmungsmöglichkeiten?

Bessere Unternehmens- und betriebliche Mitbestimmung: Kommunalparlamente können Arbeitnehmervertretungen und Betriebsräte über entsprechende Regelungen in den Gemeindeordnungen und Unternehmenssatzungen stärken.

Durch welche Faktoren könnte die Arbeitszufriedenheit nach einer Rekommunalisierung noch steigen?

Beschäftigungssicherheit und gute Arbeitsbedingungen führen zu besserer Planbarkeit des Lebens, zu höherer Motivation und Zufriedenheit. Das wirkt sich nicht nur positiv auf Arbeitsergebnisse aus, sondern kann auch niedrigere Krankenstände bedeuten.

Wie profitieren Beschäftigte in ihrer Rolle als VerbraucherInnen/KundInnen vor Ort von der Rekommunalisierung?

Nimmt eine Kommune im Rahmen der Rekommunalisierung etwa die Energieerzeugung selbst in die Hand, kann sie nicht nur über die Art der En-

ergieerzeugung bestimmen, sie müsste (und dürfte) auch keine Extra-Profitte wie private Betreiber erzielen. Sie hätte also die Mittel, Rücklagen für Instandhaltung und technische Neuerungen zu bilden. Bleiben Überschüsse, ließen sie sich u.U. sinnvoll via Querverbund auch in andere Bereiche öffentlicher Daseinsvorsorge investieren, die der Bevölkerung (zu denen auch die Beschäftigten am Ort zählen) zu Gute kommen (z.B. kulturelle Einrichtungen oder Schwimmbäder). Denkbar ist auch, Gebühren anderer öffentlicher Dienstleistungen wie etwa Kinderbetreuungseinrichtungen zu senken. Rechtlich ist diese Vorgehensweise allerdings nicht unumstritten. Verknüpft man die Bereiche Wasserver- und -entsorgung, Energieerzeugung, Müllentsorgung miteinander in einem Stadtwerk, lassen sich Synergien nutzen, die nicht nur einen Beitrag zur Energiewende leisten können, sondern auch wohnort- und bürgernahe Dienstleistungen und den Beschäftigten tariflich entlohnte und sichere Arbeitsplätze in der Region ermöglichen. Dabei ist klar, dass die Bedingungen und damit die Umsetzungsmöglichkeiten in Großstädten völlig andere sind als in ländlichen Räumen. Keinesfalls darf eine Rekommunalisierung jedoch den Zweck haben, mit den Erlösen einfach nur Haushaltslöcher zu stopfen.

Kann Rekommunalisierung Beschäftigte vor weiteren Liberalisierungsbestrebungen der EU schützen?

Andauernde Liberalisierungsbestrebungen auf europäischer Ebene können negative Auswirkungen auf die Beschäftigten und VerbraucherInnen hierzulande haben und nahelegen, dass möglichst die Kommunen selbst die Dienstleistungen aus Kernbereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge erbringen. Zwar konnte u.a. auf Druck der Gewerkschaften jüngst erreicht werden, dass die Wasserversorgung aus dem Anwendungsbereich der EU-Vergabe- und Dienstleistungskonzessionsrichtlinie herausgenommen wurde, doch von Entwarnung auf breiter Linie kann nicht gesprochen werden. So wurde etwa nicht erreicht, dass das Arbeitsortprinzip (gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort) unmissverständlich in der Vergaberichtlinie verankert ist. Wenn die öffentliche Hand Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge zu 100% selbst erbringt, schützt das vor Dumpingprozessen, die bei europaweiter Ausschreibung drohen.

Was sind die möglichen Probleme der Rekommunalisierung aus Sicht der Beschäftigten?

Rekommunalisierung zu planen und umzusetzen, ist mühsam, langwierig und nur mit viel Fachwissen zu bewerkstelligen. Es sind rechtliche Rahmenbedingungen zu beachten, Laufzeiten von Konzessionen, (scheinbare)

Sparzwänge – z.B. das in der Schuldenbremse verankerte Verbot für die Kommunen, ab 2020 neue Schulden aufzunehmen, wenn sie nicht durch Einnahmen gedeckt sind. Dazu kommt die tatsächliche, strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen.

Werden Beschäftigte frühzeitig in Rekommunalisierungspläne einbezogen?
Mangelnde Transparenz des Vorgangs der Rekommunalisierung für Beschäftigte: Nicht immer werden die Betriebsräte frühzeitig und umfassend in die Pläne einer möglichen Rekommunalisierung eingebunden. Das zerstört Vertrauen und führt eher zu Abwehrhaltungen auf der Arbeitnehmerseite. Denn wer sonst, wenn nicht diejenigen, die die Gewinne erwirtschaften, müssen von Anfang an in geplante Strukturveränderungen einbezogen werden?

Drohen angesichts der Schuldenbremse und chronischer Unterfinanzierung der Kommunen Arbeitsplatzverlust, Verschlechterungen bei Tarifen oder Arbeitsbedingungen?

Beispiel Stromversorger Vattenfall: Hier arbeiten nur vergleichsweise wenige MitarbeiterInnen im Kerngeschäft (Netze), die meisten KollegInnen sind jedoch in ausgelagerten, eigenständigen Gesellschaften beschäftigt, die Vattenfall als Dienstleister zuarbeiten (Marketing, Vertrieb, Service etc.). Es ist eine Herausforderung, im Falle einer Rekommunalisierung etwa der Stromnetze nicht nur die »Kern«-Beschäftigten, sondern alle entlang der Wertschöpfungskette tätigen KollegInnen zu übernehmen und ihnen Beschäftigungssicherung zu garantieren.

Verfügen die politischen Akteure in der Kommune über ausreichend Wissen, um eine Rekommunalisierung gut über die Bühne zu bringen?

Nach Jahrzehnten der Privatisierung sind die Verwaltungen personell ausgedünnt und verfügen nicht überall mehr über ausreichendes Know-how im Umgang mit kommunalen Unternehmen. Können und wollen sie sich den Neuerungen stellen? Nimmt die Kommune – wo nötig – ausreichend Geld für gute, externe FachberaterInnen in die Hand, die auch das Wohl der Beschäftigten im Auge behalten? Wollen klamme Kommunen über den Weg der Rekommunalisierung nur (Haushalts)Löcher stopfen? Wird Geld aus rekommunalisierten Unternehmen womöglich entnommen, um andere defizitäre Bereiche damit quer zu subventionieren, wird es den Beschäftigten also »weggenommen«? Werden Überschüsse gar dafür benutzt, um zu einem ausgeglicheneren Haushalt zu kommen? Ein kommunales Unternehmen nur als Melkkuh zu benutzen, würde im Kontrast zur Nachhaltigkeit stehen, die Investitionen in Arbeitsplätze, Maschinen und Forschung erfordern.

Haben die rekommunalisierten Unternehmen genügend KundInnen?

Spielen die VerbraucherInnen und BürgerInnen mit und bleiben sie auch einem rekommunalisierten Unternehmen als KundInnen treu oder werden sie womöglich vom privatwirtschaftlichen Betrieb oder anderen Konkurrenten abgeworben? Ein Unternehmen ist natürlich nur mit einem ausreichend großen Kundenstamm tragfähig.

Fazit: Rekommunalisierung als gewerkschaftliche Strategie?

Nach mehr als zwei Jahrzehnten Erfahrungen sind die negativen Erfahrungen der Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik offensichtlich. Mit einer zunehmenden Anzahl von Rekommunalisierungen hat sich in den letzten Jahren eine Gegenbewegung herausgebildet. Getrieben wird diese Entwicklung im Wesentlichen von Privatisierungsgegnern, aber auch nüchtern kalkulierenden KommunalpolitikerInnen, die erkannt haben, dass effiziente und qualitativ hochwertige Dienstleistungen vielfach besser von öffentlichen Unternehmen erbracht werden können. Die Gewerkschaften reagieren bislang vorwiegend defensiv auf solche Rekommunalisierungsvorstöße und versuchen die Arbeitsbedingungen der betroffenen Beschäftigten zu sichern. Dahinter verbirgt sich die Erfahrung, dass auch im öffentlichen Sektor die Prekarisierung von Beschäftigungsverhältnissen mittlerweile deutlich vangeschritten ist und eine Rekommunalisierung somit keineswegs automatisch zu besseren Arbeitsbedingungen führt.

Gleichzeitig gilt aber umgekehrt, dass auch die privaten Arbeitgeber (etwa im Bereich der Energie- und Wasserwirtschaft) nicht per se die besseren Arbeitgeber sind, wie der Arbeitsplatzabbau und die Arbeitsverdichtung der vergangenen Jahre zeigen. Klar ist: Private Unternehmen wollen Gewinne machen und haben deshalb das Interesse, ihren Status quo bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zu bewahren und Rekommunalisierungen zu verhindern. Dafür versuchen sie massiv auf die kommunalen EntscheidungsträgerInnen Einfluss zu nehmen, wie dies unlängst am Beispiel der Energiewirtschaft in einer Sondierungsstudie »Stadtwerke-Neugründungen und Rekommunalisierungen« des Wuppertal Instituts anschaulich beschrieben wurde (Berlo/Wagner 2013: 73ff.). Gearbeitet wird dabei mit einer »Zuckerbrot-und-Peitsche-Politik«: Um Kommunen von der Netzübernahme abzuhalten, arbeiten gerade Stromkonzerne mit Verärgstigungsstrategien wie der Drohung von Arbeitsplatzverlusten. Sie versuchen Städte und Gemeinden, die häufig auch Aktien der Stromkonzerne besitzen, langfristig an das Unternehmen zu binden, spricht: dafür zu sorgen, dass die

Konzessionsvergabe an das Unternehmen gesichert bleibt. Da die VertreterInnen dieser Kommunen (meistens Bürgermeister) über den Aktienbesitz auch Mitglieder der Unternehmensbeiräte sind, versuchen sich die Unternehmen auch über üppige Sitzungsgelder etc. diese kommunalen Beiratsmitglieder gewogen zu halten. Schließlich kommt es nicht selten vor, dass die Konzerne Sportvereine oder örtliche Feuerwehren großzügig sponsern, wenn es um die Verlängerung von Konzessionsverträgen geht. Und wenn das alles nicht hilft und die Konzession verloren geht, werden überhöhte Entflechtungskosten verlangt, die Datenherausgabe verweigert oder verzögert und Gerichtsprozesse angestrengt.

In dieser Gemengelage können die ArbeitnehmervertreterInnen zwischen die Fronten geraten. BetriebsrätInnen (gerade in Energie-Unternehmen) stehen häufig in einem Spannungsfeld. Sie wollen Errungenschaften für ihre KollegInnen retten und ausbauen und sind z.T. weniger geneigt, gewinnbringende Geschäftsmodelle der Vergangenheit infrage zu stellen. Gleichzeitig erkennen sie, dass sich das politische Umfeld und die Stimmung in der Gesellschaft verändert haben, und erleben z.T. einen ruppigen Umgang mit Beschäftigten und zweifelhafte Geschäftspolitiken der Unternehmen. Um den Blick über den Betrieb hinaus werfen zu können, scheint es daher wichtig, dass sie Unterstützung von außen bekommen, z.B. von ihren zuständigen Gewerkschaften. Um einschätzen zu können, was Rekommunalisierung im Einzelfall für alle Beteiligten bedeutet, braucht es Kenntnisse. Die Gewerkschaft ver.di, in deren Organisationsbereich der Großteil der Rekommunalisierungen in Deutschland fällt, bietet Tagungen und Fortbildungen für Betriebs- und Personalräte an. Zudem werden den Belegschaften auf Wunsch von ver.di entsandte ExpertInnen zur Seite gestellt. Diese Schulungsangebote für alle beteiligten gewerkschaftlichen AkteurInnen könnten gewerkschaftsübergreifend ausgebaut werden.

Die in der Studie des Wuppertal-Instituts eingebundenen ExpertInnen aus Wissenschaft und Praxis schätzen die Erreichbarkeit der mit einer Rekommunalisierung verbundenen Ziele im hohen Grade als wahrscheinlich oder sogar sehr wahrscheinlich ein (ebenda: 40ff.). Dazu zählen etwa die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen vor Ort, die Verbesserung der lokalen Wertschöpfung und stärkere Einbindung der örtlichen Marktpartner, die Demokratisierung der Energieversorgung und stärkere Ausrichtung auf das Gemeinwohl, die Realisierung von Synergien mit anderen Sparten oder auch die Verbesserung der Einnahmesituation der Kommune. Kurzum: Der öffentliche Ver- und Entsorger vor Ort könnte die Fehler schlechter Dienstleistung vermeiden. Beschäftigte könnten davon profitieren, dass es bei einem öffentlichen Stadtwerk nicht vorrangig darum geht, Shareholder-Interessen

zu bedienen, also jährlich kräftige Gewinne auszuschütten. Das erwirtschaftete Geld könnte in Innovationen und bessere Arbeitsbedingungen investiert werden. Und die Kommune mit ihren gewählten VertreterInnen könnte auf die Art der Energieversorgung Einfluss nehmen.

Um aus der Defensive herauszukommen, stehen die Gewerkschaften vor der Aufgabe, eine eigene Strategie für Rekommunalisierungen zu entwickeln. Hierzu kann der oben beschriebene Kriterienkatalog dienen, der deutlich macht, welche Mindestanforderungen aus Sicht der Belegschaften bei der Rückübertragung ehemals öffentlicher, dann privatisierter Unternehmen auf die öffentliche Hand erfüllt sein müssen. Im Zentrum eines solchen Kriterienkatalogs werden die unmittelbaren Beschäftigteninteressen stehen (Entgelte und Arbeitsbedingungen) und der Erhalt oder Ausbau der Mitbestimmungsmöglichkeiten, wozu natürlich die frühzeitige Einbindung bei strukturellen Veränderungen wie einer Rekommunalisierung gehört.

Aber auch übergeordnete gesellschaftspolitische Ziele wie mehr Demokratie (u.a. auch Bürgerbeteiligung über die Volksgesetzgebung) und politische Steuerungsmöglichkeiten sowie Umwelt- und Klimaschutz könnten berücksichtigt werden. Denn Beschäftigte agieren nie isoliert in der Rolle der ArbeitnehmerIn. Sie sind auch VerbraucherInnen und BürgerInnen. Und als solche profitieren sie von einer nachhaltigen Wirtschaftspolitik, die schonend mit Ressourcen umgeht und ihnen ein lebenswertes Umfeld ermöglicht: gute Infrastruktur vor Ort bezogen auf Mobilität, Energieversorgung, Bildungseinrichtungen, Krankenversorgung – zu bezahlbaren Preisen. Klar ist: Rekommunalisierungen sind nicht das allheilbringende Mittel. Es ist denkbar, dass die Beschäftigten hart um ihre Bedingungen ringen müssen. Der Abwägungsprozess zwischen den Interessen der Beschäftigten, VerbraucherInnen, Kommunen und BürgerInnen unter rechtlich hoch komplexen Rahmenbedingungen ist zäh, kann sich aber lohnen, auch damit sich nicht nur das Kundeninteresse »Hauptsache billig« durchsetzt.

Schließlich besteht für die Gewerkschaften in der Auseinandersetzung um Rekommunalisierungsprojekte und der Mobilisierung gegen weitere Privatisierungen die Chance, ihr gesellschaftspolitisches Mandat sichtbar zu machen und diese nicht zuletzt auch für die Mitgliedergewinnung zu nutzen – vielleicht auch in Bereichen, die schwer zu organisieren sind. Die Umfragen zeigen: Die Stimmung in der Bevölkerung hat sich während der Wirtschafts- und Finanzkrise und nach der Atomkatastrophe in Fukushima gewandelt. Viele wünschen sich den Schutz des Staates, dezentrale, kommunale Energieversorger, die politische Einflussnahme in Richtung erneuerbarer Energien. Und sie lehnen mit übergroßer Mehrheit weitere Privatisierungen ab. Gesamtgesellschaftlich könnten sich Gewerkschaften also von Fall zu Fall

aktiv in breiten Bündnissen wie etwa Volksentscheiden – über ihre betriebs-spezifischen Aufgaben hinaus – betätigen.

Literatur

- Association for Public Service Excellence (APSE) (2011): Insourcing update: The value of returning local authority services in-house in an era of budget constraints, Report by APSE for UNISON (<https://www.unison.org.uk/upload/sharepoint/On%20line%20Catalogue/20122.pdf>).
- Berlo, Kurt/Wagner, Oliver (2013): Stadtwerke-Neugründungen und Re-kommunalisierungen – Energieversorgung in kommunaler Verantwortung, Wuppertal.
- Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (Hrsg.) (2008): Liberalisierung und Privatisierung in Europa, Münster.
- Brandt, Torsten/Schulten, Thorsten/Sterkel, Gabriele/Wiedemuth, Jörg (Hrsg.) (2008): Europa im Ausverkauf – Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik, Hamburg.
- Bräuninger, Dieter (2013): Privatisierung im Eurogebiet, Deutsche Bank Research, Research Briefing Paper vom 11. Juli 2013 (www.dbresearch.de/MAIL/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000317220.pdf).
- Falk, Claudia (2013): Die Bedeutung von Gewerkschaften und Betriebsräten im Prozess der Re-kommunalisierung, in: Matecki, Claus/Schulten, Thorsten (Hrsg.), Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Re-kommunalisierung, Hamburg, S. 120-139.
- Forsa (2013): Bürgerbefragung Öffentlicher Dienst – Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen, Befragung im Auftrag des Deutschen Beamtenbunds (dbb) und Tarifunion (www.dbb.de/fileadmin/pdfs/themen/forsa_2013.pdf).
- Hall, David (2013): Re-municipalising municipal services in Europe, Studie für die European Federation of Public Services Unions (EPSU), Version September 2013 (<http://berliner-wassertisch.net/assets/files/GUE/David%20Hall%20Re-municipalising%20municipal%20services%20in%20Europe.pdf>).
- Hall, David/Lobina, Emanuele/Terhorst, Philipp (2013): Re-municipalisation in the early twenty-first century: water in France and energy in Germany, in: International Review of Applied Economics, 2013, Vol. 27 (2), S. 193-214.
- Halmer, Susanne/Hauenschild, Barbara (2012): (Re-)Kommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU, Studie für die Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung, Wien.
- Hansen, Thies/Grau, Peter (2013): Ein kritischer Blick auf Re-kommunalisierungsprojekte in der Energiewirtschaft, in: Matecki, Claus/Schulten, Thorsten (Hrsg.), Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der

- Rekommunalisierung, Hamburg, S. 140-147.
- Hermann, Christoph/Flecker, Jörg (Hrsg.) (2012): *Privatization of Public Services*, London.
- Hermann, Christoph/Kubisa, Julia/Schulten, Thorsten (2012): *The Struggle for Public Services*, in: Hermann, Christoph/Flecker, Jörg (Hrsg.), *Privatization of Public Services*. London, S. 153-168.
- Lenk, Thomas/Rottmann, Oliver/Albrecht, Romy (2011): *Renaissance der Kommunalwirtschaft – Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen*, Studie im Auftrag der HypoVereinsbank (www.gemeinderat-online.de/fileadmin/default/files/PDF_Dokumente/Studie_HVB.pdf).
- Matecki, Claus/Schulten, Thorsten (Hrsg.) (2013): *Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung*, Hamburg.
- Ott, Erhard (2012): *Gemeinwohlinteresse statt Gewinnstreben – Ordnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft aus Gewerkschaftssicht*, Präsentation auf dem 2. Berliner Kolloquium des FIW »Wettbewerb und Rekommunalisierung« am 10. Mai 2012 in Berlin (www.fiw-online.de/files/berlko_12_-_handout_ott.pdf).
- Schulten, Thorsten/Brandt, Torsten (2012): *Privatisation and the Impact on Labour Relations*, in: Hermann, Christoph/Flecker, Jörg (Hrsg.), *Privatization of Public Services*, London, S. 136-152.
- Sternatz, Renate (2013): *Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung*, in: Matecki, Claus/Schulten, Thorsten (Hrsg.), *Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung*, Hamburg, S. 60-65.
- Telefoninterviews mit den Personalräten der Böblinger Abfallwirtschaft R. Henninger, W. Koch, August 2013.
- Telefonate und Interviews mit Berliner GewerkschafterInnen, Betriebsräten und Aufsichtsratsmitgliedern der Arbeitnehmerseite öffentlicher und privater Berliner Betriebe, August, September, Oktober, Dezember 2013.
- Van Gyes, Guy/Vandekerckhove, Sem (2012): *The Citizen-User Perspective. Results from a Cross Country Survey*, in: Hermann, Christoph/Flecker, Jörg (Hrsg.), *Privatization of Public Services*, London, S. 169-191.
- Verbücheln, Maic (2008): *Rückübertragung operativer Dienstleistungen durch Kommunen am Beispiel der Abfallwirtschaft*, Berlin, Difu-Papers Nr. 3/2008.
- Wolf, Harald (2013): *Zähes Ringen um den Rückkauf der Berliner Wasserbetriebe* in: Matecki, Claus/Schulten, Thorsten (Hrsg.), *Zurück zur öffentlichen Hand? – Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung*, Hamburg, S. 95-109.
- Zacune, Joseph (2013): *Privatising Europe. Using the Crisis to entrench Neoliberalism*, Transnational Institute (TNI) Working Paper, Amsterdam, März 2013.

Christoph Hermann

Der Kampf um öffentliche Dienstleistungen

1. Einführung

Der öffentliche Sektor ist ein zentrales Kampffeld für die Herausbildung einer progressiven Gewerkschaftsstrategie und für die Entwicklung einer Alternative zum Neoliberalismus in Europa. Auf der einen Seite ist die Existenz des öffentlichen Sektors ein fortdauerndes Beispiel dafür, dass Güter und Dienstleistungen auch ohne Profit zu akzeptablen Kosten und in hoher Qualität hergestellt werden können. Andererseits ist der öffentliche Sektor in vielen Ländern die letzte Bastion der nationalen Gewerkschaftsbewegungen. Trotz Privatisierung und Vermarktlichung sind Beschäftigte in den öffentlichen Dienstleistungen wesentlich häufiger Mitglied einer Gewerkschaft als in der Privatwirtschaft. In Ländern wie Großbritannien ist der öffentliche Sektor nahezu der einzige Bereich der Wirtschaft, wo es noch branchenweite Kollektivverträge gibt. Der Präsenz der Gewerkschaften ist es nicht zuletzt zu verdanken, dass die Beschäftigungsverhältnisse trotz massiver Verschlechterungen (siehe den Beitrag von Jörg Flecker in diesem Band) in der Regel noch immer stabiler und für Niedrigqualifizierte lohnender sind als in der Privatwirtschaft.

Die Bedeutung des öffentlichen Sektors als politisches Kampffeld (Atzmüller/Hermann 2004) kann auch daran gesehen werden, dass die Krise derzeit genutzt wird, um die letzten verbliebenen Staatsbetriebe und weite Teile der öffentlichen Daseinsvorsorge zu privatisieren (Busch u.a. 2012).

Gleichzeitig wird die von Brüssel und Frankfurt verordnete Sparpolitik dazu genutzt, um die öffentliche Beschäftigung zu reduzieren. In Griechenland soll ein Viertel der Beschäftigten im öffentlichen Bereich abgebaut werden, in Großbritannien immerhin 10% (Hermann/Hinrichs 2012). Insgesamt sind in Europa mehr als eine Million Arbeitsplätze von den Abbauplänen betroffen. Dabei handelt es sich nicht nur um unnütze BürokratInnen, wie rechte Medien suggerieren, sondern in vielen Fällen um LehrerInnen, DozentInnen und Personal im Gesundheitsbereich (Vaughan-Whitehead 2013). Die gegenwärtige Attacke auf den öffentlichen Sektor ist aber nur das jüngste Kapitel in einem langen Kampf um öffentliche Dienstleistungen. In dieser Auseinandersetzung haben die europäischen Gewerkschaften verschiedene Strategien ergriffen, um öffentliche Dienstleistungen gegen Privatisierung und Vermarktlichung zu verteidigen. Nicht

nur das: Auch die Taktiken haben sich im Laufe der Kämpfe verändert. Die folgenden Seiten geben deshalb nicht nur einen Überblick über verschiedene Strategien im Kampf um öffentliche Dienstleistungen, sondern auch darüber, wie die Gewerkschaften auf Erfolge oder Misserfolge der jeweiligen Ansätze reagiert haben. Im ersten Abschnitt geht es um klassische Gewerkschaftsstrategien wie Streiks, Mitgliederorganisation und das Aushandeln von Zugeständnissen. Während der zweite Abschnitt eher unorthodoxe Methoden wie das Organisieren von Protesten beschreibt, beschäftigt sich der dritte Abschnitt mit gewerkschaftlichem Lobbyismus und mit speziellen Kampagnen, die auf eine europäische Regulierung von öffentlichen Dienstleistungen abzielen. Der letzte Abschnitt beschreibt schließlich gewerkschaftliche Initiativen, die Alternativen zur gegenwärtigen Politik der Liberalisierung und Privatisierung darstellen. Der Beitrag endet mit einer Reihe von Schlussfolgerungen für den Kampf für öffentliche Dienstleistungen.

2. Streiks, Mitgliederorganisation und das Aushandeln von Zugeständnissen

Seit den 1980er Jahren kam es in Europa zur Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen (Frangakis/Huffs Schmid 2009). Die konservative Regierungschefin Margaret Thatcher initiierte in Großbritannien eine regelrechte Privatisierungswelle, aber auch in Schweden kam es in den 1980er Jahren zur Liberalisierung von öffentlichen Dienstleistungen wie der Post und dem öffentlichen Nahverkehr. In den 1990er Jahren hat dann die europäische Liberalisierungspolitik die Initiative an sich gerissen und durch sektorspezifische Richtlinien die Abschaffung von Daseinsvorsorgemonopolen vorangetrieben (Hermann/Verhoest 2012). Die Gewerkschaften betrachteten die Liberalisierungs- und Privatisierungspläne mit großer Skepsis. Vielen war klar, dass eine Aufhebung der öffentlichen Dienstleistungsmonopole mit einer Verschlechterung der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen verbunden ist. In einer ersten Phase griffen die Gewerkschaften hauptsächlich auf die traditionellen Mittel gewerkschaftlicher Auseinandersetzung zurück. Dazu zählte vor allem der Streik (Hermann/Kubisa/Schulten 2012: 153f.). Eine Reihe von Gewerkschaften brachte ihre Mitglieder dazu, die Arbeit niederzulegen, um die drohenden Umstrukturierungen abzuwenden. Mit wenigen Ausnahmen, wie etwa dem Hafentarbeiterstreik gegen die Liberalisierung der europäischen Häfen im Jahr 2006, verfehlten die Streiks ihr Ziel. In der Regel konnten sie PolitikerInnen nicht davon abhalten, ihre Pläne umzusetzen. Im Gegenteil: Die Streiks gaben den Befür-

worterInnen von Privatisierungen – darunter rechtslastigen Massenmedien – die Möglichkeit, den streikenden ArbeiterInnen zu unterstellen, sie würden egoistisch und rückständig agieren und ein schlechtes und überkommenes System verteidigten. Dazu passte auch das Bild von Gewerkschaftsbossen, die Druck auf die PolitikerInnen ausübten, die Pläne, wenn sie schon nicht gänzlich aufzuhalten waren, wenigstens zu verschieben.

Was die BefürworterInnen von Privatisierung nicht erwähnten, war, dass in zahlreichen Fällen der schlechte Zustand öffentlicher Infrastrukturen nicht die Schuld von fehlendem Wettbewerb oder vermeintlich ignoranten BeamtenInnen war. Vielmehr war er das Resultat einer seit Jahren andauernden mangelnden Investitionstätigkeit, die wiederum mit fehlenden öffentlichen Mitteln zusammenhing, die nicht zuletzt durch die bei rechten Regierungen beliebten Steuersenkungen zusammengeschrumpft waren.

Nachdem aber die Gewerkschaften in dieser Phase nur selten das Problem der sinkenden Qualität öffentlicher Infrastrukturen ansprachen, viele NutzerInnen öffentlicher Dienstleistungen die Verschlechterungen aber am eigenen Leib spürten, stießen die Pro-Privatisierungsargumente in der Öffentlichkeit auf Resonanz.

Das Scheitern der Streiks und die schwache öffentliche Unterstützung führten zu einer Ernüchterung und zu einer Kurskorrektur. Anstatt Liberalisierung und Privatisierung abzuwenden, fingen die Gewerkschaften an, mit PolitikerInnen und ManagerInnen über die Auswirkungen für die Beschäftigten zu verhandeln (ebenda). Ziel dieser Verhandlungen war es, die schlimmsten Folgen für die Belegschaften abzuwenden. Im Falle des Beschäftigungsabbaus, der bei der britischen Elektrizitätsindustrie bis zur Hälfte aller Stellen betraf, konzentrierten sich die Gewerkschaften in der Folge auf das Aushandeln von Frühpensionsprogrammen und Sonderzahlungen für jene, die freiwillig aus den Unternehmen ausschieden (so genannte golden handshakes). Dadurch sollte der Beschäftigungsabbau »sozial verträglich« gestaltet werden. Angesichts des Drucks, der vielfach auf die Beschäftigten ausgeübt wurde, und der zum Teil verheerenden Langzeitfolgen für die Betroffenen – in der Telekommunikationsbranche hatten viele das Unternehmen verlassen, um in der New Economy durchzustarten, was sich nach dem Krachen der Blase als Fehler herausstellte – muss das Attribut »sozial verträglich« infrage gestellt werden (Atzmüller/Hermann 2004: 67).

In einer Reihe von Fällen konzentrierten sich die Gewerkschaften in dieser Phase darauf, die Beschäftigungsbedingungen der bestehenden Arbeitnehmer zu sichern. Dafür nahmen sie Zugeständnisse bei den neu eingestellten Beschäftigten in Kauf. Das bedeutete, dass das neue Personal, das ab einem bestimmten Stichtag in das Unternehmen aufgenommen wurde,

für dieselbe Arbeit weniger Lohn erhielt als die schon länger angestellten KollegInnen (Flecker/Hermann 2011). Diese Spaltungen wirkten sich nicht gerade förderlich auf den gewerkschaftlichen Zusammenhalt und die Organisierungsfähigkeit der Gewerkschaften aus. Manche Gewerkschaften erkannten, dass der Druck nur dann verringert werden konnte, wenn die Beschäftigten bei den neuen Anbietern organisiert würden (Hermann/Kubisa/Schulten 2012: 154).

Das war aber leichter gesagt als getan. Vor der Liberalisierung funktionierten die Gewerkschaften bei den staatlichen Monopolen wie der Post und der Eisenbahn quasi als Unternehmensgewerkschaften. Alle Mitglieder arbeiteten für den/die gleiche/n ArbeitgeberIn. Die Situation, dass sie Mitglieder in konkurrierenden Unternehmen vertreten sollten, war neu. Dazu kam, dass in einigen Ländern die staatlichen Monopolbetriebe so genannte Closed Shops waren. Das heißt, dass neue Beschäftigte automatisch der Gewerkschaft beitraten. In Großbritannien verzeichnete die staatliche Elektrizitätsindustrie dadurch eine Gewerkschaftsdichte von nahezu hundert Prozent. Das bedeutete aber auch, dass die Gewerkschaften im öffentlichen Dienst wenig Erfahrung damit hatten, neue Mitglieder zu gewinnen. Die Organisierung der Beschäftigten bei den neuen Anbietern stellte deshalb eine immense Herausforderung dar (ebenda).

Im Postbereich wurde sie dadurch erschwert, dass in einigen Ländern die neuen Anbieter die Zusteller als Selbständige beschäftigten, die ohne regulären Arbeitsvertrag von den Gewerkschaften offiziell gar nicht vertreten werden können.

Der Umstand, dass sich die Beschäftigten bei den neuen Anbietern auch in kultureller Hinsicht von den traditionellen BeamtInnen der Staatsmonopole unterschieden, hat die Organisierung sicher auch nicht leichter gemacht. Während in einigen Ländern der öffentliche Sektor dazu genutzt wurde, um gesellschaftlich marginalisierten Gruppen wie etwa Frauen oder MigrantInnen einen Job zu verschaffen, war in anderen Ländern die Staatsbürgerschaft eine Voraussetzung, um bei der Post oder bei einem anderen öffentlichen Dienst zu arbeiten. Hier waren die Belegschaften deshalb hauptsächlich männlich und nicht-migrantischer Herkunft. Im Gegensatz dazu haben die Beschäftigten bei den neuen Anbietern vielfach einen Migrationshintergrund bzw. sind weiblich und jung. Im Unterschied zu den Beschäftigungsverhältnissen bei den früheren Monopolisten, wo bis vor kurzem MitarbeiterInnen noch ihre gesamte Berufskarriere im öffentlichen Dienst verbrachten, sehen die Beschäftigten bei den neuen Anbietern ihre Tätigkeit oft als Übergangsjob. Für die Gewerkschaften war es nicht ganz einfach, einen Draht zu diesen Menschen zu finden.

Zum Teil waren die Gewerkschaften bei ihren Bemühungen, die neuen Anbieter zu organisieren, durchaus erfolgreich. In Schweden ist es beispielsweise gelungen, dass über 50% der zumeist noch jungen Beschäftigten beim Konkurrenten der staatlichen Post der Gewerkschaft beigetreten sind (das hat nicht zuletzt dazu geführt, dass die Beschäftigungsbedingungen im schwedischen Postsektor im Großen und Ganzen stabil geblieben sind). Ver.di in Deutschland hat ebenfalls umfangreiche Kampagnen zur Organisation der neuen Konkurrenten im Postbereich gestartet, die zumindest dazu geführt haben, dass bei einem der Anbieter ein Betriebsrat gegründet wurde. In vielen Fällen waren solche Bemühungen aber wenig erfolgreich. In den meisten Ländern und Branchen gibt es immer noch eklatante Unterschiede zwischen den früheren Monopolisten und den neuen Anbietern: Während die Gewerkschaften bei den ehemaligen Staatsbetrieben noch immer eine wichtige Rolle spielen, sind sie bei den neuen Anbietern oft nicht existent (Schulzen/Brandt/Hermann 2008: 300).

Manchmal kommt es im Zuge der Anwerbung von neuen Mitgliedern auch zu Konflikten mit anderen Gewerkschaften. So hat beispielsweise die Liberalisierung des Eisenbahnverkehrs in Deutschland dazu geführt, dass drei Gewerkschaften um Mitglieder buhlen (EVG, GDL und ver.di). Manchmal reagierten Gewerkschaften auf solche Konflikte mit Zusammenschlüssen. In Großbritannien schlossen sich drei Gewerkschaften aus dem öffentlichen Bereich zusammen und gründeten Anfang der 1990er Jahre UNISON. Mit 1,3 Millionen Mitgliedern ist UNISON heute nicht nur die zentrale gewerkschaftliche Vertretung im öffentlichen Dienst, sondern auch die zweitgrößte Gewerkschaft im Land. Auch in Deutschland ist die 2001 gegründete Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) die zweitgrößte Gewerkschaft (mit 2,1 Millionen Mitgliedern). Letztere ging aber noch einen Schritt weiter als UNISON und vertritt Beschäftigte sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich (Hermann/Kubisa/Schulzen 2012: 155).

Liberalisierung und Privatisierung führten aber auch zu gegenteiligen Entwicklungen: So scherte die deutsche Lokführergewerkschaft GDL 2002 aus dem Kollektivtragsverbund Deutsche Bahn aus und startete eigenständige Verhandlungen. Die LokführerInnen sind gewerkschaftlich besonders schlagkräftig, da sie im Konfliktfall kaum ersetzt werden können (inzwischen wurde die Mitgliedschaft auch für andere Berufsgruppen im Bahnbetrieb geöffnet).

Die deutsche Ärztegewerkschaft Marburger Bund entschloss sich 2006 ebenfalls, aus den allgemeinen Verhandlungen für den Gesundheitsbereich auszusteigen und einen eigenen Kollektivvertrag für das ärztliche Personal zu verhandeln. In Polen ging die Spaltung sogar noch weiter: Dort haben

die AnästhesistInnen eine eigene gewerkschaftliche Vertretung gegründet und damit in der Folge deutlich höhere Lohnerhöhungen als andere ÄrztInnen erzielt (ebenda 155f.). Seit dem Ausbruch der Krise und der darauf folgenden Sparpolitik, die insbesondere die Beschäftigten im öffentlichen Sektor traf, kam es vor allem in den südeuropäischen Ländern zu einer Wiederbelebung von Streiks. Griechenland, Portugal und Spanien erlebten in den letzten zwei Jahren eine Reihe von eintägigen Generalstreiks, die ganze Städte lahmlegten. Die Streikbewegung gipfelte am 14. November 2012 in einem europäischen Streik gegen die Austeritätspolitik der EU (Gallas/Nowak/Wilde 2012). Allerdings handelte es sich hier nicht um Streiks im klassischen Sinn. Ziel war nicht, die Arbeitgeber zu Konzessionen zu zwingen. Ziel war vielmehr, eine neue Politik zu erzwingen, die mit den Kürzungen Schluss macht und stattdessen in Wachstum und in den Sozialstaat investiert. Als politische Streiks basierten die Aktionen nicht auf Fabrikbesetzungen, sondern auf Massendemonstrationen, an denen neben Gewerkschaftsmitgliedern alle möglichen AktivistInnen teilnahmen, die sich ebenfalls für ein Ende der Sparpolitik aussprachen (ebenda).

3. Protestieren, Kampagnen organisieren und Koalitionen bilden

Seit dem Jahr 2000 haben die Gewerkschaften ihre Strategien noch einmal geändert. Nach den mäßigen Erfolgen mit den Streiks und den Enttäuschungen beim Aushandeln von Zugeständnissen brachen einige Gewerkschaften aus dem traditionellen Terrain industrieller Konflikte aus. In einem ersten Schritt wurden Gespräche mit anderen progressiven Organisationen aufgenommen, die sich ebenfalls gegen die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen einsetzten.

Dazu zählten zum einen globalisierungskritische zivilgesellschaftliche Gruppen wie Attac, aber auch grüne Parteien, die sich für den öffentlichen Transport einsetzten, oder etwa konservative Bürgermeister, die sich gegen die Schließung von Postämtern auf dem Land zu Wehr setzten. Die Gespräche mündeten dann in gemeinsamen Kampagnen zur Verteidigung von öffentlichen Dienstleistungen. Diese Koalitionen sind Teil einer größeren Bewegung, in der sich Gewerkschaften mit sozialen Bewegungen verbündet haben, um den neoliberalen Umbau der Gesellschaften aufzuhalten (ebenda 156-159).

Die wohl spektakulärste und erfolgreichste Aktion war die Kampagne gegen die Europäische Dienstleistungsrichtlinie. Zwischen 2005 und 2006 gingen Hunderttausende Menschen in zahlreichen europäischen Städten auf

die Straße, um gegen die Implikationen der Pläne des damaligen Binnenmarktkommissars Frits Bolkestein zu protestieren.

Diese hätten eine Liberalisierung von weiten Teilen öffentlicher Dienstleistungen vorgesehen. Zwar konnten die Proteste den Beschluss der Richtlinie nicht verhindern, zumindest wurde sie aber wesentlich entschärft. So wurde der gesamte Gesundheitsbereich aus dem Geltungsbereich der Richtlinie herausgenommen. Äußerst erfolgreich war auch eine 2012 gestartete europäische Bürgerinitiative zur Verankerung von Wasser als Menschenrecht, die nahezu zwei Millionen Unterschriften gesammelt hat. Mit dieser Initiative reagierte der Europäische Gewerkschaftsverband für den Öffentlichen Dienst zusammen mit einer Reihe von zivilgesellschaftlichen Gruppen u.a. auf Pläne der Kommission, mit einer Konzessionsrichtlinie die Wasserversorgung zu liberalisieren. Jetzt muss die Initiative in Anwesenheit der Europäischen Kommission im Europäischen Parlament diskutiert werden. Ähnliche Kampagnen gab es auch auf nationaler Ebene: In Italien haben 2011 95% der TeilnehmerInnen in einer Volksbefragung gegen die Privatisierung von Wasser gestimmt, nachdem zuvor 1,4 Millionen Menschen eine Petition für den Schutz der öffentlichen Wassersysteme unterzeichnet hatten. In Ungarn haben sich 2004 in einer Volksabstimmung 65% der TeilnehmerInnen gegen eine Globalisierung des Gesundheitssystems ausgesprochen. Die Volksabstimmung ging auf eine gemeinsame Initiative der Demokratischen Gewerkschaft für Gesundheits- und SozialarbeiterInnen und der Ärztekammer zurück, die damit gegen die Pläne der Regierung protestierten, Krankenhäuser in private Unternehmen umzuwandeln.

Neben der Volksbefragung organisierten die InitiatorInnen auch einen Massenprotest vor dem Gesundheitsministerium in Budapest. In Slowenien stimmten die BürgerInnen 2003 gleich zweimal gegen Privatisierungen – zuerst gegen die Privatisierung der staatlichen Eisenbahnen und dann gegen die Privatisierung des staatlichen Telekommunikationsunternehmens. In Großbritannien versucht eine Koalition aus Gewerkschaft und zivilgesellschaftlichen Gruppen unter dem Slogan »Keep our NHS public« die schleichende Aushöhlung des nationalen Gesundheitsdienstes NHS zu stoppen. In der Krise bildete sich 2010 außerdem die Initiative »UK Uncut« heraus.

Sie hat es sich zum Ziel gesetzt, die Steuerumgehungen der großen Konzerne anzuprangern, die mitverantwortlich dafür sind, dass keine Mittel für Gesundheit und Bildung vorhanden sind. Die Gruppe bedient sich dabei medienwirksamer Interventionen wie der Besetzung von Filialen von Einkaufsketten, die der Steuerumgehung bezichtigt werden. Im Oktober 2011 wurde aber auch ein großer Protest mit Beschäftigten aus dem Gesundheitsbereich organisiert, der sich gegen den Health and Social Care Act und die damit verbun-

dene Fragmentierung und Vermarktlichung des NHS richtete. Alexander Galas und Jörg Nowak (2013: 27) stellen fest: Dank der »klaren Positionierung verfügt UK Uncut über eine Schnittstelle zu den Protesten gegen Kürzungspolitik aus dem Gewerkschaftsspektrum. Entsprechend haben zahlreiche Gewerkschaftschefs und -funktionärInnen ihre Unterstützung für UK Uncut erklärt und sich gegen die Kriminalisierung der Besetzungsaktionen gewandt.« Noch mehr Initiativen gibt es auf lokaler Ebene: In Hamburg gab es 2004 zwei Volksbefragungen zu öffentlichen Dienstleistungen. Die erste Kampagne lief unter dem Motto »Unser Wasser« und war gegen die Privatisierung des städtischen Wasserversorgungssystems gerichtet. Die zweite Kampagne lief unter dem Slogan »Gesundheit ist keine Ware« und hatte zum Ziel, den Bürgermeister dabei zu stoppen, die städtischen Krankenhäuser zu verkaufen. In beiden Fällen sprach sich eine klare Mehrheit gegen die Privatisierung aus, aber nur der Verkauf der Wasserversorgung wurde tatsächlich aufgehalten. In Bayern konnte 2009 eine Volksbefragung die Privatisierung von drei öffentlichen Krankenhäusern stoppen, nachdem sich 90% der Befragten dagegen ausgesprochen hatten. In Leipzig führte eine Volksbefragung immerhin dazu, dass die Stadtregierung für drei Jahre lang alle Privatisierungspläne auf Eis legen musste.

Der erfolgreiche Kampf gegen die Dienstleistungsrichtlinie und andere gemeinsame Erfahrungen führten zur Etablierung eines gemeinsamen Dialoges zwischen Gewerkschaften und sozialen Bewegungen. 2006 wurde auf dem Europäischen Sozialforum in Athen ein Netzwerk für öffentliche Dienstleistungen gegründet, an dem 30 Organisationen beteiligt sind, darunter Gewerkschaften, zivilgesellschaftliche Gruppen wie Attac und progressive Think Tanks. Ziel des Netzwerkes ist es, durch den Austausch von Informationen und die Erarbeitung von gemeinsamen Positionen die Stimmen gegen die Privatisierung in Europa zu stärken (Etxezarreta/Frangakis 2009).

Dieser Prozess ist jedoch keineswegs friktionslos. Wie Alexandra Strickner (2008: 367) aus Sicht der sozialen Bewegungen feststellt: »Für die Erarbeitung von Alternativen und deren Strategien zur Durchsetzung bedarf es ... einer Re-Radikalisierung und Re-Politisierung großer Teile der Gewerkschafts- und Arbeiterbewegung.« So verhandelten die Gewerkschaften in Spanien zu Beginn der Krise noch mit der sozialdemokratischen Regierung über Kompromisse beim Sozialabbau, während Tausende Jugendliche auf die Straßen strömten, um gegen die Krisenpolitik zu protestieren (Lehndorff 2013: 187). Andererseits zeigt die kurzlebige Geschichte der »Empörten« und der »Bewegung 15. Mai« in Spanien, dass ohne dauerhafte Strukturen und ein klares politisches Ziel soziale Bewegungen als mögliche Koalitionspartner schnell wieder verschwinden können.

4. Lobbyieren

Neben Streiks und Kampagnen setzten die Gewerkschaften auch auf Lobbyismus, vor allem in Brüssel, wo die Weichen für die Liberalisierungspolitik in Europa gestellt werden (Hermann/Kubisa/Schulten 2012: 161f.). Unter anderem lobbyierte der Europäische Gewerkschaftsverband in Brüssel für eine europäische Rahmenrichtlinie zum Schutz von öffentlichen Dienstleistungen (Huffschnid 2008: 35). Hintergrund ist die fortschreitende Unterwerfung öffentlicher Dienstleistungen unter die Regeln des gemeinsamen Marktes. Ursprünglich hatten die Europäische Union und ihre Vorgängerorganisationen kein Interesse, in die national-spezifische Organisation öffentlicher Dienstleistungen einzugreifen. Erst mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte Mitte der 1980er Jahre und der darauf folgenden Intensivierung des Integrationsprozesses gerieten Teile der öffentlichen Dienstleistungen in den Fokus der Marktliberalisierung (Hermann 2007). Öffentliche Dienstleistungen wurden vermehrt als Teil eines europaweiten Marktes gesehen – und damit galten die in den Mitgliedsländern bestehenden öffentlichen Monopole zunehmend als Hindernis der europäischen Integration, das beseitigt werden sollte (Huffschnid 2008: 17).

Im Folgenden vermieden es die europäischen Institutionen aber, eine grundsätzliche Diskussion über den Charakter und die Rolle von öffentlichen Dienstleistungen in den europäischen Gesellschaften zu führen. Stattdessen wurde ein Zickzackkurs verfolgt. In zahlreichen Dokumenten der Kommission, des Rates und des Parlamentes wurde die positive Rolle der öffentlichen Dienstleistungen bzw. der Dienstleistungen von allgemeinem ökonomischem Interesse unterstrichen – als »gemeinsamer Wert«, »grundsätzliches Recht« und als »Säule des Europäischen Sozialmodells« (Hermann/Hofbauer 2007: 128f.). 2004 veröffentlichte die Kommission sogar ein Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, dem ein umfangreicher Konsultationsprozess vorausgegangen war.

Darin wird Folgendes festgehalten: »Trotz mitunter substanziell divergierender Meinungen und Betrachtungsweisen der verschiedenen Teilnehmer an der Debatte hat die Konsultation klar gezeigt, dass hinsichtlich der Notwendigkeit, hochwertige Dienste von allgemeinem Interesse zu erschwinglichen Kosten, zu denen jeder Bürger und jedes Unternehmen in der Europäischen Union Zugang hat, bereitzustellen, weitgehend Konsens besteht.« (Europäische Kommission 2004: 4)

Gleichzeitig wies die Wahl des Begriffes »Dienstleistungen von allgemeinem Interesse« (später auch »Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse«) auf die ambivalente Haltung der Kommission hin:

Die Kommission hat tunlichst vermieden, das Attribut »öffentlich« zu verwenden, obwohl außerhalb der Brüsseler Institutionen niemand etwas mit dem künstlichen Begriff »Dienstleistungen von allgemeinem Interesse« anfangen konnte.

Darin impliziert war, dass diese Dienstleistungen keineswegs von öffentlichen Unternehmen erbracht werden müssen (Clifton/Comín/Díaz Fuentes 2005). Während die Diskussion über öffentliche Dienstleistungen nach der Veröffentlichung des Weißbuches zusehends im Sand verlief, schritt die Liberalisierung munter fort. Gerade weil es in Europa eine starke Identifikation mit dem Prinzip der öffentlichen Dienstleistungen und vor allem des universalen Zuganges zu diesen Diensten gibt, wählten der Rat und die Kommission eine Salamtaktik: Anstatt die gesamten öffentlichen Dienstleistungen auf einmal zu liberalisieren, wurden die öffentlichen Monopole durch sektorspezifische Richtlinien und durch eine schrittweise Öffnung der Märkte abgeschafft. Den Start machte die Telekommunikationsbranche, gefolgt von den Postdienstleistungen, der Elektrizitätswirtschaft und Gasversorgung, den Eisenbahnen und dem öffentlichen Nahverkehr (Hermann/Verhoest 2012: 10f.).

Zwar haben die Mitgliedsländer das Recht, bestimmte Dienstleistungen als »Aufgaben des allgemeinen Interesses« zu definieren (Krajewski 2006). Davon unbenommen fallen weite Bereiche öffentlicher Dienstleistungen unter die Regeln des gemeinsamen Marktes.

So hat etwa der Europäische Gerichtshof wiederholt die Ansicht vertreten, dass diesen ein wirtschaftlicher Charakter zukommt und die EU-Wettbewerbsregeln anzuwenden seien. Nach Jahren von Liberalisierung, Privatisierung und Vermarktlichung gibt es außer der hoheitlichen Verwaltung mittlerweile nur noch wenige öffentliche Dienstleistungen, die nicht unter die Regeln des Binnenmarkts fallen (Huffschnid 2008: 29).

Um die Unklarheiten zu beseitigen, forderte der Europäische Gewerkschaftsbund zusammen mit anderen Organisationen 2006 die Verabschiedung einer eigenen Rahmenrichtlinie für Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse. Die Richtlinie sollte sicherstellen, dass »allgemeine[s] Interesse ... Vorrang gegenüber den Gesetzen des Marktes« habe (zitiert in Huffschnid 2008: 35). Darüber hinaus sollten mit der Richtlinie Rechtssicherheit und eine langfristige Finanzierung des öffentlichen Dienstes gewährleistet werden (Hermann/Kubisa/Schulten 2012: 162f.).

Trotz zahlreicher Gespräche mit VertreterInnen der Kommission und PolitikerInnen war die Initiative von wenig Erfolg gekrönt. Statt einer eigenen, auf einen umfassenderen Schutz öffentlicher Dienstleistungen ausgerichteten Richtlinie, gab es nur ein Protokoll (Nummer 26) über Dienste von all-

gemeinem Interesse, das 2008 dem Vertrag von Lissabon hinzugefügt wurde (Huffschmid 2008: 30).

Darin wird sehr allgemein festgehalten, dass Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ein »hohes Niveau in Bezug auf Qualität, Sicherheit und Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung und Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte« haben sollen (Europäischer Rat 2008: 394). Auf die Liberalisierungspolitik der EU hatte dieser Zusatz keinen Einfluss. Seit 2011 und in manchen Ländern seit 2013 ist der Postmarkt vollständig liberalisiert und zurzeit wird gerade der Zeitplan für die volle Liberalisierung des Eisenbahnsektors verhandelt.

Etwas mehr Erfolg hatten die Gewerkschaften mit dem Versuch, die sektoralen Liberalisierungsrichtlinien zu beeinflussen. Nachdem in den letzten Jahren wissenschaftliche Untersuchungen – nicht zuletzt die Studien des von der Europäischen Kommission finanzierten PIQUE-Projektes¹ – die negativen Auswirkungen der Liberalisierung auf Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen belegten, wurde die Forderung nach einer sozialen Regulierung immer stärker.

Solche Regulierungen sollten das durch den Wettbewerb ausgelöste Sozialdumping unterbinden. Auf Initiative der Postgewerkschaften wurde 2008 folgender Passus in die zweite Richtlinie zur Postmarktliberalisierung aufgenommen: »Diese Richtlinie berührt nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Regulierung der Beschäftigungsbedingungen im Sektor der Postdienste ... Sozialen Überlegungen sollte bei der Vorbereitung der Öffnung des Postmarktes gebührend Rechnung getragen werden.« (Europäische Kommission 2008: 5)

Noch deutlicher formuliert es die 2007 verabschiedete Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste. Dort wird festgehalten, dass es den Behörden frei steht, Qualitätsstandards aufrechtzuerhalten und zu erhöhen. Dazu zählen auch Verpflichtungen aus Kollektivvereinbarungen und anderen mit dem Arbeitsplatz und dem Sozialschutz zusammenhängenden Vorschriften. Insbesondere sollten die zuständigen Behörden zur »Gewährleistung transparenter und vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen zwischen den Betreibern und um das Risiko des Sozialdumpings zu verhindern ... besondere soziale Normen und Dienstleistungsqualitätsnormen vorschreiben können« (Europäische Kommission 2007: 3). Natürlich sind diese Bestimmungen noch lange keine Garantie, dass es nicht zum Sozialdumping kommt.

¹ Privatisation of Public Services and the Impact on Employment, Quality and Productivity. www.pique.at

Sie geben bestenfalls den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, entsprechende nationale Vorschriften zu erlassen. Hier kommt es dann darauf an, inwieweit die Gewerkschaften auf nationale PolitikerInnen einwirken und ihre Interessen in Gesetzgebungsprozessen einbringen können. In den Niederlanden haben die Gewerkschaften 2007 ein Schwarzbuch über den Postmarkt veröffentlicht, in dem auf die teilweise skandalösen Arbeitsbedingungen bei den neuen Postdienstleistern hingewiesen wurde. Die Mehrheit der PostverteilerInnen arbeitete als Selbständige und wurde nach einem Stücklohn bezahlt, der deutlich unter dem niederländischen Mindestlohn lag. In der dadurch angestoßenen parlamentarischen Debatte gelang es den Gewerkschaften zusammen mit der oppositionellen Sozialistischen Partei und GrünLinks-Partei, genug Druck auf die mitregierenden SozialdemokratInnen auszuüben, sodass zunächst die volle Liberalisierung des Postmarktes verschoben und dann die neuen Anbieter auf dem Postmarkt per Gesetz verpflichtet wurden, mindestens 80% ihrer PostverteilerInnen mit einem regulären Arbeitsvertrag auszustatten (Schulten 2008).

5. Alternativen zu Liberalisierung, Privatisierung und Vermarktlichung

Die bisher beschriebenen Kämpfe sind hauptsächlich passiver Natur. Damit ist gemeint, dass es primär darum geht, die Bedrohung durch Liberalisierung und Privatisierung abzuwenden. Neuere Gewerkschaftskampagnen sind inzwischen dazu übergegangen, aus dieser Passivität auszubrechen und eine Offensive für öffentliche Dienstleistungen, die nicht nur von der öffentlichen Hand finanziert, sondern auch von der öffentlichen Hand erbracht werden, zu propagieren. Beispiele dafür sind UNISONs »Positively Public«-Kampagne und die gemeinsam von verd.i und Attac Deutschland ins Leben gerufene »Initiative für öffentliche Dienste« (Hermann/Kubisa/Schulten 2012: 162f.).

Auf europäischer Ebene hat der Europäische Gewerkschaftsverband für den Öffentlichen Dienst unter dem Motto »Turning the Tide« eine Kampagne gestartet, in der auf einer Website Fälle aus ganz Europa dokumentiert werden, in denen Menschen sich dafür engagiert haben, »öffentliche Dienste wieder öffentlich zu machen«. Zu der Dokumentation gehören auch Video-Interviews mit AktivistInnen. Die Fälle reichen von der Rekommunalisierung von Wasser- und Elektrizitätsversorgung bis zur Verstaatlichung von Eisenbahnen. Das Ziel der Kampagne ist es, auf positive Beispiele hinzuweisen und damit die Motivation für ähnliche Aktionen in anderen Ländern oder Kommunen zu stärken.

Die Mehrheit der Beispiele stammt nicht zufällig aus dem kommunalen Bereich. Dort gibt es seit Jahren einen Trend, der als Rekommunalisierung bezeichnet wird (siehe den Beitrag von Schulden/Falk in diesem Band).

Dieser Trend entstand vor allem durch die Erkenntnis, dass Auslagerungen von kommunalen Diensten an private Unternehmen in vielen Fällen keine Einsparungen bringen. Und wenn es zu Einsparungen kommt, rühren diese nicht von einer höheren Effizienz der privaten Unternehmen her, sondern von einer Verschlechterung der Dienstleistungsqualität.

Im Falle der Elektrizitäts- und Wasserversorgung kamen dazu noch Überlegungen zur kommunalen Autonomie und demokratischen Kontrolle sowie hinsichtlich der Möglichkeit, zusätzliche Einnahmequellen für die Gemeinden zu erschließen. In Deutschland gibt es inzwischen eine ganze Reihe von Beispielen von Kommunen, die zwischenzeitlich ausgelagerte kommunale Dienste wieder in Eigenregie übernommen haben (Matecki/Schulden 2013).

In Hamburg stimmte im Herbst 2013 eine knappe Mehrheit dafür, das städtische Energienetz zu rekommunalisieren. In Berlin stimmten über 80% der TeilnehmerInnen an dem Volksentscheid für die Rekommunalisierung des Stromnetzes, die Abstimmung scheiterte aber knapp an der geforderten Mindestbeteiligung von 25%. Initiativen zur Rekommunalisierung werden in der Regel von vielen Initiativen unterstützt – im Falle von Hamburg waren es mehr als 33 Organisationen –, darunter ökologische und soziale Gruppen sowie kirchliche und gewerkschaftliche Organisationen (Taschner 2013). Aber gerade für Gewerkschaften haben Rekommunalisierungen nicht nur positive Seiten: Im Strombereich kann es beispielsweise dazu kommen, dass den Beschäftigten durch den Wechsel von den Kollektivverträgen der großen Elektrizitätsversorger zum Kollektivvertrag für den öffentlichen Dienst Lohneinbußen drohen (Falk 2013 und Schulden/Falk in diesem Band).

In anderen Ländern betrifft die Rekommunalisierung vor allem die Wasserversorgung. Der wohl schillerndste Fall ist Paris, wo die Stadtverwaltung nach mehr als 20 Jahren die Konzessionsverträge mit den privaten Wassergiganten Suez und Veolia gekündigt und die Wasserversorgung in die eigenen Hände genommen hat. Neben Paris haben auch Grenoble und mindestens 40 weitere Kommunen diesen Schritt gemacht, wodurch die kommunale Wasserversorgung im größtenteils privaten französischen Wassersystem von 18% im Jahr 1970 auf 28% im Jahr 2010 angestiegen ist (Wollmann 2013: 43). Ob aus diesen Beispielen bereits eine »Krise der Privatisierung« und »Rückkehr des Öffentlichen« abgeleitet werden kann, wie Mario Candeias, Rainer Rilling und Katharina Weise (2008) argumentieren, sei dahin gestellt. Wie oben ausgeführt, kam es im Zuge der Krise vor allem in den südeuropä-

ischen Ländern auch zu einer Renaissance der Privatisierung, von der auch kommunale Dienste nicht verschont geblieben sind.

6. Schlussfolgerungen

Wie in den bisherigen Zeilen ausgeführt, hat sich der Kampf für öffentliche Dienstleistungen in den letzten 20 Jahren mehrfach gewandelt. Zuerst griffen Gewerkschaften zu traditionellen Kampfmitteln wie dem Streik, um Liberalisierung und Privatisierung zu verhindern. Nachdem diese Strategie die Abschaffung der öffentlichen Monopole nicht verhindern konnte, konzentrierten sich GewerkschafterInnen und BetriebsrätInnen auf das Aushandeln von Konzessionen, mit denen die angekündigten Personaleinsparungen »sozial verträglich« gestaltet werden sollten. Gemeint waren damit vor allem Frühpensionierungen und freiwillige Abgänge, die mit »golden handshakes« abgegolten wurden. Zu den Zugeständnissen gehörten aber auch die Akzeptanz von niedrigeren Löhnen für NeueinsteigerInnen und Beschäftigte in ausgelagerten Teilen der früheren Monopolisten. Zum Teil antworteten die Gewerkschaften auf die Liberalisierungspläne mit dem Versuch, die Beschäftigten bei den neuen Anbietern zu organisieren. Manche Einzelgewerkschaften reagierten auch damit, dass sie sich mit anderen Gewerkschaften zu größeren Verbänden zusammenschlossen, während andere sich von größeren Verhandlungsbünden absplatteten und sich auf die Vertretung ihrer meist besser gestellten Mitglieder konzentrierten.

Nachdem die konventionellen Taktiken nur mäßige Erfolge brachten, gingen die Gewerkschaften zusehends dazu über, neue Strategien wie die Organisation von Protesten und Kampagnen auszuprobieren. Dazu wurden vielfach Bündnisse mit sozialen Bewegungen und anderen Akteuren mit ähnlichen Zielen geschlossen. Gemeinsame Kampagnen fanden auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene statt und beinhalteten unter anderem die Erzwingung von Volksentscheiden gegen die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. Daneben widmeten sich Gewerkschaften aber auch dem Lobbyismus, um klare rechtliche Grundlagen für einen nichtkommerzialiserten öffentlichen Dienst zu schaffen und durch die Adaption von bestehenden Liberalisierungsvorschriften die Beschäftigungsbedingungen der in den betroffenen Sektoren arbeitenden Menschen zu schützen. Während diese Strategien insgesamt eher passiver Natur waren – in der Regel ging es darum, den Status quo gegen Liberalisierung oder Privatisierung zu verteidigen –, haben sich in den letzten Jahren verstärkt Kampagnen herausgebildet, die darauf abzielen, den öffentlichen Sektor zu stärken und auszuweiten.

Dazu zählt auch eine Reihe von Rekommunalisierungen, mit denen Gemeinden vor allem im Bereich der Elektrizitäts- und Wasserversorgung nach außen vergebene Dienste wieder in Eigenregie übernahmen.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die verschiedenen Strategien spezifische Stärken und Schwächen haben. Solange sie nicht mit einem allgemeinen Kampf zur Verteidigung öffentlicher Dienstleistungen und mit einer Verbesserung der Dienstleistungsqualität verbunden werden, sind Streiks im öffentlichen Dienst wenig Erfolg versprechend. Zudem treffen die durch die Streiks hervorgerufenen Unterbrechungen vor allem die NutzerInnen der Dienstleistungen, die nicht unbedingt jene sind, die sich für die Privatisierung einsetzen. PolitikerInnen und führende Geschäftsleute fahren selten mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Häufige Unterbrechungen steigern nur den Unmut von jenen, die noch am ehesten als Verbündete für einen Kampf für öffentliche Dienstleistungen gewonnen werden könnten. Die im Zuge von Liberalisierungs- und Privatisierungsprozessen gemachten Zugeständnisse stellten sich im Nachhinein nicht selten als Fehler heraus.

Während die Gewerkschaften erwarteten, dass es sich dabei um einmalige Zugeständnisse handelte, führten der durch den Wettbewerb initiierte Kostendruck und die Renditeforderungen der privaten Eigentümer dazu, dass dieser Prozess nie aufhörte und das Management ständig nach mehr Zugeständnissen fragte. Durch die Akzeptanz von niedrigeren Löhnen für NeueinsteigerInnen und für Beschäftigte in ausgelagerten Diensten kam es zudem zu einer Fragmentierung der Beschäftigungsverhältnisse und zu einer Erosion des solidarischen Zusammenhaltes unter den Beschäftigten. Insgesamt stellt die Auflösung der staatlichen Monopole die Gewerkschaften vor eine Reihe von Herausforderungen wie etwa die Organisation der Beschäftigten bei konkurrierenden Unternehmen, die nur zum Teil bewältigt wurden. Bisweilen nutzen Vertretungen von speziellen, hoch qualifizierten MitarbeiterInnen das Aufbrechen der bestehenden Strukturen, um für ihre Mitglieder auf Kosten von anderen Beschäftigten mehr herauszuholen.

In Teilen Südeuropas haben es die Gewerkschaften bis zur Krise geschafft, den öffentlichen Dienst vor den in der Privatwirtschaft grassierenden Prekariisierungstendenzen abzuschotten. Das ist zwar rühmlich, gleichzeitig aber auch problematisch, weil sich dadurch die Kluft zwischen den Beschäftigungsverhältnissen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Sektor immer weiter ausweitete (die Kluft gab es früher zwar auch, aber in Zeiten der Vollbeschäftigung mussten sich die privaten Unternehmen an die höheren Standards im öffentlichen Bereich anpassen). Durch die daraus resultierende Segmentierung des Arbeitsmarktes, unter der vor allem jüngere Menschen litten, die keinen Zugang zu einer gesicherten Beschäftigung fanden, entstand aber der Ein-

druck, dass die Beschäftigten im öffentlichen Bereich Privilegien genossen. Diese Spaltung wiederum schwächte die Protestbewegungen in der Krise. Die Welle von politischen Streiks gegen die Sparpolitik in Europa, die eine Reihe von Hauptstädten in Südeuropa lahm gelegt haben, ist zweifellos beeindruckend. Gleichzeitig hat sie ihr Ziel bisher verfehlt (Lehndorff 2013: 187).

Sowohl die EU als auch die nationalen Regierungen lassen bislang keine Bereitschaft erkennen, mit der Sparpolitik zu brechen. Hier ist das Problem, dass die Solidarität zwischen Süd- und Nordeuropa nur bedingt gegeben ist. Solange die Streiks nicht auch Brüssel, Berlin und Frankfurt lahmlegen, sind die EntscheidungsträgerInnen in Europa nicht davon betroffen und werden sich deshalb auch wenig darum kümmern. Bisher ist es den Gewerkschaften in den von der Krise weniger betroffenen Ländern nicht in ausreichendem Maße gelungen, ihre Mitglieder gegen die Austeritätspolitik der EU zu mobilisieren. Zum Teil sind dafür die sehr unterschiedlichen Krisenerfahrungen in den Mitgliedsländern verantwortlich; zum Teil liegt das Problem aber auch in strukturellen Schwächen der europäischen Gewerkschaftsbewegung.

Kampagnen und Proteste waren in vielerlei Hinsicht erfolgreich, Liberalisierung und Privatisierung kurzfristig abzuwenden. Langfristig waren manche Erfolge aber nicht zu halten. So trieb die ungarische Regierung beispielsweise trotz der klaren Absage der BürgerInnen beim Volksentscheid die Privatisierung des ungarischen Gesundheitssystems voran.

Und der damalige Hamburger Bürgermeister verkaufte 2004 die städtischen Krankenhäuser, obwohl sich eine klare Mehrheit der BürgerInnen dagegen ausgesprochen hatte. Im Unterschied zu Streiks, die zu einer Unterbrechung der Dienstleistungen führen, können Kampagnen leichter ignoriert werden – vor allem, wenn die betreffenden PolitikerInnen nicht mehr an einer Wiederwahl interessiert sind. Allerdings gibt es hier neuere Ansätze wie jenen von »UK Uncut«, bei denen es sehr wohl zu Unterbrechungen kommt, aber nicht bei den öffentlichen Dienstleistungen, sondern bei jenen, die für die Kürzungen mitverantwortlich sind.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass es schwierig ist, den Aktivismus der UnterstützerInnen über einen längeren Zeitraum aufrechtzuerhalten, vor allem dann, wenn das Ziel erreicht wurde. Ähnlich problematisch ist es, die oft mühsam erarbeiteten Koalitionen zwischen verschiedenen BündnispartnernInnen über das unmittelbare Ziel hinaus zu verstetigen. Ein drittes Problem ist, dass sich Kampagnen und Proteste für unmittelbare Bedrohungen wie Privatisierungen eignen, dass es aber viel schwieriger ist, UnterstützerInnen gegen schleichende Privatisierungen in Form von Auslagerungen oder einer

Etablierung von internen Märkten zu mobilisieren. Wenn sie sehen, dass der Widerstand für direkte Privatisierungen zu groß ist, greifen PolitikerInnen aber gerne auf solche indirekten Strategien zurück.

Auch beim Lobbyismus halten sich die Erfolge der Gewerkschaften zumindest in Brüssel in Grenzen. Im Vergleich zu den Lobbyisten des europäischen Kapitals sind die Einflussmöglichkeiten der Gewerkschaften sehr beschränkt (Eberhardt 2010). Einerseits fehlen den Gewerkschaften die Erfahrung und der Zugang zu den entscheidenden Netzwerken. Andererseits werden sie durch die »strukturelle Selektivität« der Brüsseler Institutionen durchgängig benachteiligt (Bieler 2010: 182). Die frustrierenden Erfahrungen mit früheren Projekten haben sicherlich dazu beigetragen, dass der Europäische Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst bei der Konzessionsrichtlinie nicht lange gefackelt hat und auf eine öffentliche Kampagne statt auf Verhandlungen setzte.

Die Vielzahl an Rekommunalisierungen, die in den letzten Jahren in Deutschland, Frankreich und anderen Ländern stattgefunden haben, stellen sicher einen Grund zur Hoffnung für öffentliche Dienstleistungen dar. Gleichzeitig muss aber anerkannt werden, dass sich mit wenigen Ausnahmen solche Bewegungen bisher auf den lokalen Bereich beschränken. Während Kommunen ausgelagerte Dienste zurück in die Gemeindeverwaltung holen, fährt die Europäische Union munter mit ihrer Liberalisierungspolitik fort. Derzeit wird das Vierte Eisenbahnpaket verhandelt, mit dem die Liberalisierung des europäischen Bahnsektors abgeschlossen werden soll. Zudem hat die Europäische Kommission zusammen mit der Europäischen Zentralbank und dem Internationalen Währungsfonds Krisenländern wie Griechenland, Portugal, Spanien und Italien umfangreiche Privatisierungsprogramme ans Herz gelegt, von denen auch kommunale Dienste wie die Wasserversorgung betroffen sind. Angesichts des ungebrochenen Bekenntnisses zu Austerität und Liberalisierung werden sich die Kämpfe um die öffentlichen Dienstleistungen in den nächsten Jahren voraussichtlich weiter verschärfen.

Die Gewerkschaften können hierfür je nach Art der Auseinandersetzung auf ein breites Repertoire an Strategien zurückgreifen. Dabei erscheint eine Kombination verschiedener Taktiken als der vielversprechendste Weg. Wichtig ist deshalb, dass die Gewerkschaften ein hohes Maß an Entschlossenheit und Flexibilität an den Tag legen. Entschlossenheit bedeutet, dass unter Umständen auf kurzfristige oder gruppenspezifische Gewinne für das langfristige und übergreifende Ziel der Stärkung des öffentlichen Dienstes verzichtet wird. Flexibel meint nicht nur Offenheit gegenüber verschiedenen Strategien, sondern auch Offenheit in Bezug auf die Wahl von möglichen BündnispartnerInnen. Im Hinblick auf Parteienbündnisse sollte mit jenen

Parteien zusammengearbeitet werden, die sich wirklich für die Verteidigung und Stärkung des öffentlichen Dienstes einsetzen und nicht mit jenen, die den Gewerkschaften zunächst ihre Unterstützung zusagen, in Brüssel dann aber für die Liberalisierung stimmen.

Literatur

- Atzmüller, Roland/Hermann, Christoph (2004): Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und industrielle Beziehungen in liberalisierten und privatisierten Dienstleistungsmärkten, Kurswechsel 3/2004, S. 62-67.
- Bieler, Andreas (2010): Trade Union and Social Movement Cooperation in Defense of the European Public Sector (and a Postscriptum with Jan Willem Goudriaan), in: Bieler, Andreas/Lindberg, Ingemar (Hrsg.), *Global Restructuring, Labour and the Challenges for Transnational Solidarity*. London, S. 177-190.
- Busch, Klaus/Hermann, Christoph/Hinrichs, Karl/Schulten, Thorsten (2012): *Eurokrise, Austeritätspolitik und das Europäische Sozialmodell. Wie die Krisenpolitik in Südeuropa die soziale Dimension der EU bedroht*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/09444.pdf>
- Candeias, Mario/Rilling, Rainer/Weise, Katharina (2008): Krise der Privatisierung – Rückkehr des Öffentlichen, WSI Mitteilungen 10/2008, S. 563-569.
- Clifton, Judith/Comín, Francisco/Díaz Fuentes, Daniel (2005): Empowering Europe's Citizens?, *Public Management Review* Jg. 7, Nr. 3, S. 417-443.
- Eberhardt, Pia (2010): Die Brüsseler Lobbyismus-Krake, *Blätter für Deutsche und Internationale Politik* 6/2010, S. 121-123.
- Etzezarreta, Miren/Frangakis, Marica (2009): Social Actors – Trade Unions and Social Movements, in: Marica Frangakis u.a. (Hrsg.), *Privatization against the European Social Model. A critique of European policies and proposals for Alternatives*. Houndsmills, S. 256-266.
- Europäische Kommission (2004): Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM(2004) 374, Brüssel, 12.5.2004.
- Europäische Kommission (2007): Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates.
- Europäische Kommission (2008): Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft.
- Europäischer Rat (2008): Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 6655/1/08 REV 1, Brüssel, 30. April 2008.

- Falk, Claudia (2013): Bedeutung von Gewerkschaften und Betriebsräten im Prozess der Rekommunalisierung, in: Matecki, Claus/Schulten, Thorsten (Hrsg.), Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung. Hamburg, S. 120-139.
- Flecker, Jörg/Hermann, Christoph (2011): The Liberalization of Public Services: Company Reactions and Consequences for Employment and Working Conditions, *Economic and Industrial Democracy* Jg. 32 Nr. 3, S. 523-544.
- Frangakis, Marica/Huffschnid, Jörg (2009): Privatization in Western Europe, in: Marica Frangakis u.a. (Hrsg.), Privatization against the European Social Model. A critique of European policies and proposals for Alternatives. Houndsmills, S. 9-29.
- Gallas, Alexander/Nowak, Jörg/Wilde, Florian (Hrsg.) (2012): Politische Streiks im Europa der Krise. Hamburg.
- Gallas, Alexander/Nowak, Jörg (2013): Zeit für breite Bündnisse, *AK (Analyse & Kritik)* Nr. 582, 19.4.2013. www.akweb.de/ak_s/ak582/32.htm
- Hermann, Christoph (2007): Neoliberalismus in der Europäischen Union, *Kurswechsel* 1/2008, S. 27-37.
- Hermann, Christoph/Hofbauer, Ines (2007): The European Social Model: Between Competitive Modernisation and Neoliberal Resistance, *Capital & Class* Jg. 31, Nr. 3, S. 125-139.
- Hermann, Christoph/Verhoest, Koen (2012): The Process of Liberalisation, Marketisation and Privatisation, in: Hermann, Christoph/Flecker, Jörg (Hrsg.), Privatisation of Public Services. Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe. London, S. 6-32.
- Hermann, Christoph/Kubisa, Julia/Schulten, Thorsten (2012): The Struggle for Public Services, in: Hermann, Christoph/Flecker, Jörg (Hrsg.), Privatisation of Public Services. Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe. London, S.153-168.
- Hermann, Christoph/Hinrichs, Karl (2012): Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf Sozialstaaten und Arbeitsbeziehungen – ein europäischer Rundblick, *Arbeiterkammer Wien*. www.arbeiterkammer.at/bilder/d184/Forba-Studie_Finanzkrise_2012_neu.pdf
- Huffschnid, Jörg (2008): Die Bedeutung der EU für die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, in: Brandt, Torsten u.a. (Hrsg.), Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für Tarifpolitik. Hamburg, S. 14-41.
- Krajewski, Markus (2006): Background paper on a legal framework for services of general (economic) interest, *European Federation of Public Service Unions (EPSU)*. http://epsu.org/IMG/pdf/M_Krajewski_paper-2.pdf
- Lehndorff, Steffen (2013): Verschiedene Welten? Gewerkschaften in der europäischen Krise, in: *Das Argument* 301 (55) 1/2, S. 181-199.
- Matecki, Claus/Schulten, Thorsten (Hrsg.) (2013): Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung. Hamburg.

- Schulden, Thorsten (2008): Die Liberalisierung des Postsektors in den Niederlanden – ein Lehrstück, in: Brandt, Torsten u.a. (Hrsg.), Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik. Hamburg, S. 248-258.
- Schulden, Thorsten/Brandt, Torsten/Hermann, Christoph (2008): Liberalisation and Privatization of Public Services and Strategic Options for European Trade Unions, *Transfer* Jg. 14, Nr. 2, S. 295-311.
- Strickner, Alexandra (2008): Das Europäische Netzwerk für öffentliche Dienstleistungen, in: Brandt, Torsten u.a. (Hrsg.), Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik. Hamburg, S. 360-372.
- Taschner, Stefan (2013): Die Bedeutung von NGOs und lokalen Bündnissen für die Entwicklung von lokalen Rekommunalisierungsprojekten, in: Matecki, Claus/Schulden, Thorsten (Hrsg.), Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung. Hamburg, S. 173-181.
- Wollmann, Hellmut (2013): Rekommunalisierung in europäischen Nachbarländern, in: Matecki, Claus/Schulden, Thorsten (Hrsg.), Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung. Hamburg, S. 37-47.
- Vaughan-Whitehead, Daniel (Hrsg.) (2013): *Public Sector Shock. The Impact of Policy Retrenchment in Europe*. Cheltenham.

Die Autorinnen und Autoren

Roland Atzmüller ist Assistenzprofessor an der Johannes Kepler Universität Linz, Abteilung für theoretische Soziologie und Sozialanalysen (TSS). Von 2002 bis 2011 war er Mitarbeiter bei FORBA (Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt). Arbeitsschwerpunkte: kritische Staats- und Gesellschaftstheorien, Veränderungen des Wohlfahrtsstaates und der Sozialpolitik, sowie Transformationen der Arbeit und Ausbildungspolitik.

Claudia Falk ist Journalistin und Dipl.-Sozialpädagogin. Nach fast zehn Jahren Tätigkeit als DGB-Pressesprecherin arbeitet sie seit 2011 in der Wirtschaftsabteilung der DGB-Bundesvorstandsverwaltung. Hier beschäftigt sie sich im Rahmen ihres Themenfeldes Öffentliche Daseinsvorsorge mit Rekommunalisierung. Zudem ist sie für die DGB-Mindestlohnkampagne verantwortlich.

Jörg Flecker ist Professor am Institut für Soziologie der Universität Wien und Vorstandsmitglied der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) in Wien. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsorganisation, Arbeitsbeziehungen, Beschäftigungssysteme, Internationalisierung, öffentliche Dienstleistungen.

David Hall ist Gastprofessor an der Public Services International Research Unit (PSIRU) der University of Greenwich. Seine Forschungs- und Publikationstätigkeit bezieht sich insbesondere auf öffentliche Dienstleistungen und verschiedene Formen der Privatisierung.

Christoph Hermann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) in Wien und Lektor an der Universität Wien. Forschungsschwerpunkte: Politische Ökonomie, Arbeit, Privatisierung, Gewerkschaftspolitik, Europäische Integration.

Markus Krajewski lehrt Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Universität Erlangen-Nürnberg. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören Wirtschaftsvölkerrecht, Europäisches Außenwirtschaftsrecht und das Recht öffentlicher Dienstleistungen. Er ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesvereinigung Öffentliche Dienstleistungen (bvöd) und berät Gewerkschaften, kommunale Unternehmen und Verbände zu Fragen des internationalen Handels- und Investitionsschutzrechts.

Martin Pigeon arbeitet seit 2008 als Forscher und Campaigner für die NGO Corporate Europe Observatory (CEO) in Brüssel, zuvor war er als freier Autor und Übersetzer tätig. Seine Schwerpunkte liegen in den Bereichen Wasserprivatisierung, Ernährung und Landwirtschaft sowie Wissenschafts- und Forschungspolitik. CEO fokussiert darauf, den privilegierten Zugang sowie Einfluss von Unternehmen und ihren Lobbygruppen in der EU-Politik sichtbar zu machen und anzufechten.

Oliver Prausmüller ist seit 2011 Mitarbeiter der Abteilung EU & Internationales der Arbeiterkammer Wien mit den Schwerpunkten Außenwirtschafts- und Handelspolitik sowie öffentliche Dienstleistungen. Zudem ist er als Lektor (Universität Wien, FH des bfi Wien) tätig und im Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (BEIGEWUM) aktiv.

Werner Raza ist Wirtschaftswissenschaftler und Leiter der ÖFSE – Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung in Wien. Zahlreiche Lehraufträge und Forschungsaufenthalte an in- und ausländischen Universitäten und Forschungseinrichtungen. Aktuelle Arbeitsschwerpunkte: Internationaler Handel, Politische Ökonomie von Privatisierung und Liberalisierung, Entwicklungsökonomie und -politik, insbesondere Entwicklungsfinanzierung.

Heide Rühle, Mitglied des Europäischen Parlamentes von 1999 bis 2014, Fraktion Die Grünen/EFA, Mitglied im Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherpolitik, mit Schwerpunkt öffentliche Auftragsvergabe, ist Autorin zweier Resolutionen des Europäischen Parlamentes zum Vergaberecht, Mitglied des informellen Trilogs zur Verhandlung der Vergabe- und Konzessionsrichtlinien.

Judith Schacherreiter ist Universitätsassistentin an der Abteilung für Rechtsvergleichung der Universität Wien. Sie forschte zwei Jahre in Mexiko und ist Redaktionsmitglied der Zeitschrift *juridikum*. Ihre Arbeitsschwerpunkte liegen im Bereich des Privat-, insbesondere Eigentumsrechts, des Internationalen Privatrechts und der Rechtsvergleichung mit besonderem Fokus auf das Recht in Lateinamerika.

Thorsten Schulten ist Wissenschaftler am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans Böckler Stiftung in Düsseldorf. Arbeitsschwerpunkte: International vergleichende Arbeitsbeziehungen, Lohn- und Tarifpolitik, Politische Ökonomie der Europäischen Integration

Sol Trumbo Vila ist Ökonom mit Spezialisierung auf internationale Beziehungen. Er koordiniert das »EU economic governance«-Projekt für das Transnational Institute (TNI) und arbeitet eng mit sozialen Bewegungen zusammen, die sich gegen die gegenwärtigen neoliberalen Politiken der EU richten und an Alternativen arbeiten. Zudem ist er Autor für das Netzwerk transform! und die Rosa Luxemburg Stiftung mit dem Schwerpunkt politische Mobilisierung sowie Allianzenbildung.

Alice Wagner ist seit 2004 als Juristin in der Abteilung EU und Internationales der Arbeiterkammer Wien tätig, Arbeitsschwerpunkte: Europarecht und -politik, insbesondere öffentliche Dienstleistungen, Kräfteverhältnisse, Transparenz und Lobbyingkontrolle, zudem ist sie als Lektorin an der FH bfi Wien und in der Redaktion der Zeitschrift *juridikum* aktiv.

Joseph Zacune arbeitete als Politikberater und Forscher zu Fragen von Klima, Energie und Landnutzung für Organisationen wie Oxfam, Friends of the Earth International, Via Campesina und das Transnational Institute (TNI).

VSA: Gegen neoliberale Dogmen



BEIGEWUM

Mythen des Sparens

Antizyklische Alternativen
zur Schuldenbremse

Hrsg. vom Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen
144 Seiten | € 11.80
ISBN 978-3-89965-555-1

Die AutorInnen stellen die wichtigsten Mythen zu »Schulden« und »Sparen« dar. Diese werden kritisch hinterfragt und die dahinterstehenden ökonomischen Zusammenhänge erklärt. Auch die Ebene der EU-Politik und der dort kursierenden Mythen kommt nicht zu kurz.



Harald Klimenta/Andreas Fisahn u.a.

Die Freihandelsfalle

Transatlantische Industriepolitik
ohne Bürgerbeteiligung – das TTIP
AttacBasisTexte 45

128 Seiten | € 9.00
ISBN 978-3-89965-592-6

Bei den Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen zwischen den USA und der EU werden neoliberale Dogmen weiter verfolgt, obwohl die Schattenseiten allgegenwärtig sind: Standortwettbewerb, Lohndumping, sinkende Standards und Gestaltungsmöglichkeiten in demokratischen Staaten.

Claus Matecki/Thorsten Schulten (Hrsg.)

Zurück zur öffentlichen Hand?

Chancen und Erfahrungen
der Rekommunalisierung
192 Seiten | € 16.80
ISBN 978-3-89965-535-3

Prospekte anfordern!

VSA-Verlag
St. Georgs Kirchhof 6
20099 Hamburg
Tel. 040/28 09 52 77-10
Fax 040/28 09 52 77-50
Mail: info@vsa-verlag.de

VSA

www.vsa-verlag.de

VSA: Zukunft des Öffentlichen



Steffen Lehndorff (Hrsg.)

Spaltende Integration

Der Triumph gescheiterter Ideen in Europa – revisited

Zehn Länderstudien

350 Seiten | € 24.80

ISBN 978-3-89965-574-2

Der Band verbindet Politikanalysen mit dem Blick auf die ganz unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Probleme in zehn europäischen Ländern. Denn Anstöße zu demokratischen und sozialen Veränderungen der EU und der Eurozone werden letztlich von einzelnen Ländern ausgehen.



Claus Matecki/Thorsten Schulten (Hrsg.)

Zurück zur öffentlichen Hand?

Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung

Claus Matecki/Thorsten Schulten (Hrsg.)

Zurück zur öffentlichen Hand?

Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung

192 Seiten | € 16.80

ISBN 978-3-89965-535-3

Die AutorInnen analysieren praktische Erfahrungen mit der Rückübertragung von Dienstleistungen in öffentlichen Besitz. Dabei kommt auch zur Sprache, dass das Für und Wider von Rekommunalisierung in den Belegschaften und Gewerkschaften durchaus unterschiedlich diskutiert wird.

Prospekte anfordern!

VSA: Verlag

St. Georgs Kirchhof 6

20099 Hamburg

Tel. 040/28 09 52 77-10

Fax 040/28 09 52 77-50

Mail: info@vsa-verlag.de

Joachim Hirsch/Oliver Brüchert/

Eva-Maria Krampe u.a.

Sozialpolitik anders gedacht:

Soziale Infrastruktur

Herausgegeben von der AG links-netz

216 Seiten | € 18.80

ISBN 978-3-89965-577-3

www.vsa-verlag.de

VSA