

2 Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat – Überlegungen zur neoliberalen Transformation

Prozesse umfassenden gesellschaftlichen Wandels basieren zum einen auf einer spezifischen Vorstellung von einer anzustrebenden alternativen Gesellschaftsordnung und der Funktion ihrer grundlegenden Institutionen. Diesen konzeptuellen Grundlagen des neoliberalen Verständnisses der Rolle von Staat, Markt und Demokratie widmet sich Kapitel 2.1.. Dem korrespondiert zum anderen eine Veränderung materieller Interessenslagen gesellschaftlicher Gruppen. Erst indem ein bestimmtes politisch-institutionelles Arrangement der Produktion bzw. der Verteilung gesellschaftlichen Reichtums nicht mehr die materiellen Interessen bestimmter Gesellschaftsgruppen widerspiegelt, wird die Transformation zu einem alternativen Gesellschaftsmodell vom Konzept zum konkreten politischen Projekt möglich. Die Veränderung gesellschaftlicher Interessenslagen im Übergang vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat wird in Kapitel 2.2. skizziert.

2.1 Konzeptuelle Grundlagen neoliberaler Politik

Historisch lässt sich feststellen, dass sich die Periode wirtschaftlicher Prosperität der 1950-70er Jahre – der sog. „atlantische Fordismus“ - in den frühen 1970er Jahren erschöpfte und in eine Krise mündete. Diese Krise betraf die Akkumulation (Duménil/Levy 2000, Stockhammer 2000) und auch den gesellschaftlichen Regulationsmodus. Am Ende der 1970er Jahre, eines Jahrzehnts ökonomischer Probleme und sozialer Konflikte, kam es ausgehend von den USA zur Implementierung der ersten wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die darauf abzielten, der Krise durch eine Transformation der gesamten kapitalistischen Beziehungen Herr zu werden. Diese sog. „neoliberale“ Gegenreform konnte sich in den 1980er Jahren als politisch dominantes Modell in den USA und Großbritannien und daraufhin nach und nach in der gesamten OECD-Welt etablieren. Infolge der Schuldenkrise der Dritten Welt Anfang der 1980er Jahre wurde diesen Ländern das neoliberale Modell über internationale Organisationen wie den IWF und die Weltbank aufoktroziert. In den 1990er Jahren wurden die ehemaligen realsozialistischen Staaten als nunmehrige Transformationsökonomien einer radikalen Strukturanpassung unterzogen, und auch die krisengeschüttelten Länder Südostasiens wurden vom neoliberalen Denken erfasst. Last but not least kam es seit den 1980er Jahren auch in Westeuropa im Kontext des EG-Binnenmarktes auf Betreiben des transnationalen Finanz- und Industriekapitals zu einer Aushöhlung des wohlfahrtsstaatlichen Modells und seiner Ablösung durch ein liberales, auf den Prinzipien von Markt und Wettbewerb basierendes Modell.

Worin besteht nun das spezifisch Neue des Neoliberalismus? Dazu zählen wir im Bewusstsein der „Fuzzyness“ des Begriffs, die sich aus der Existenz partiell unterschiedlicher geistiger Strömungen ergibt, insbesondere

1. Seinen Marktfundamentalismus: Der Markt wird als „spontane Ordnung“ (F.A.Hayek), somit als nicht-intendiertes Ergebnis einer kulturellen Evolution, oder als „einfaches System der natürlichen Freiheit“ (A.Smith) und daher als universelles Regulationsmodell gesellschaftlichen Lebens gesehen. Die semantischen Bezüge auf „Natur“ und „Evolution“ sind hochsuggestive Metaphern. Sie verbergen den ideologischen Gehalt hinter dem Verweis auf das sich dem menschlichen Einfluss entziehende, einer höheren Ordnung entsprungene und daher Zwangsläufige, Schicksalhafte des Marktes (Jessop 2001). Seine Überlegenheit gründet sich auf die freie Entfaltung des Wettbewerbs. Dadurch wird eine effiziente Allokation gesellschaftlicher Ressourcen ermöglicht und Innovation und technologischer Fortschritt gefördert. Insgesamt wird damit der gesellschaftliche Wohlstand maximiert. Die Implementierung von Markt und Wettbewerb

in möglichst allen Lebensbereichen wird so zum obersten strategischen Ziel, auch wenn dies gegen den Widerstand breiter Bevölkerungskreise passieren muss. Daraus folgt

2. Sein latenter anti-demokratischer Bias: dieser gründet sich auf ein elitäres Gesellschaftsverständnis, in dem Politik einer kleinen Schicht dafür geeigneter Führungspersönlichkeiten vorbehalten bleiben soll. Hier gibt es auch einen inhaltlichen Bezug zu italienischen Elitetheoretikern wie Vilfredo Pareto. Die politische Mitgestaltung des Volkes ist daher auf einen periodischen Akt der Wahl zwischen wenigen, von konkurrierenden Fraktionen der Elite vorgegebenen Angeboten zu beschränken. Räume politischer Mitgestaltung durch eine breit gestreute Beteiligung der Bevölkerung mittels ihrer demokratisch legitimierten VertreterInnen sind daher eng zu begrenzen. Dies kommt im Plädoyer für eine „regelgebundene“ und damit „willkürlicher“ (im Fachjargon „diskretionärer“) politischer Gestaltung entzogener Wirtschaftspolitik zum Ausdruck, oder in den weitgehenden, sie demokratischer Kontrollmechanismen entledigenden Autonomiestatuten von Notenbanken. Nicht zuletzt auch in der veränderten Regulierung liberalisierter Märkte durch die Einrichtung weitgehend autonomer Kontroll- und Aufsichtsbehörden. Diesen sind zwar behördliche Aufgaben übertragen. Sie verfügen aber oft über eine privatrechtliche Organisationsform, und entziehen sich in der Praxis damit weitgehend Kontrollen demokratisch legitimierter Organe. Stephen Gill (1998, 2000) spricht in diesem Zusammenhang von einem „neuen Konstitutionalismus“, der mittels rechtlicher Festschreibungen die ökonomische Sphäre von demokratischer Verantwortlichkeit separiert. Der politische Raum und die Unterordnung breiter Lebensbereiche unter demokratische Verfahren der kollektiven Willensbildung werden so deutlich restringiert. Damit verbunden ist

3. Die Transformation der Staatlichkeit: Der Staat als fundamentale Struktur kapitalistischer Vergesellschaftung stellt das zentrale Angriffsziel des Neoliberalismus dar. Für ihn garantiert ja die natürlich evolvierte Ordnung des Marktes die Freiheit des Individuums. Diese Freiheit gründet sich primär auf die Abwesenheit von Zwang. Zwangsausübung durch den Staat wird daher abgelehnt. Insofern ist das Aufbrechen des Wohlfahrtsstaats von zentraler Bedeutung, als nur dadurch eine neue liberale Entwicklungsweise, welche die „freie“ Initiative dem Individuum zurückgibt, begründet und für alle bindend gemacht werden kann. Damit gemeint ist natürlich in erster Linie die Freiheit im ökonomischen Bereich, also die ungehinderte Entfaltung unternehmerischer Tätigkeit bzw. die „Freiheit“ des Individuums, seine Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt zu verkaufen. In zweiter Linie bezieht sich Freiheit auf die Verantwortlichkeit des einzelnen in bezug auf die Bewältigung seines individuellen Schicksals. Die im Wohlfahrtsstaat verwirklichte Idee sozialer Grundrechte wird so zurückgewiesen. Sie umfasst schließlich auch aufgewertete Formen der freien Assoziation im Bereich der sog. „Zivilgesellschaft“. Der Begriff der Zivilgesellschaft (in konservativer Prägung: „Bürgergesellschaft“) hat parallel zum stattfindenden gesellschaftlichen Wandel eine starke normative Aufladung erfahren. Sowohl Konservative, Liberale als auch die alternative Linke verbinden mit ihm weitreichende Hoffnungen. Sehen die einen in ihm die verheißungsvolle Möglichkeit, den als Zwang wahrgenommenen Wohlfahrtsstaat aufzubrechen und die gesellschaftliche Initiative den – primär männlichen! - Bürgern zurückzugeben, wollen die anderen den Staat der partizipativen Demokratie öffnen. Inwieweit diese Hoffnungen sich erfüllen, bleibt freilich abzuwarten. Die Diskussion der Veränderung von Staatlichkeit verläuft dabei unter dem Leitmotiv „from government to governance“, d.h. einer Dezentralisierung gesellschaftlicher Steuerung weg vom quasi omnipotenten (National-)Staat hin zu Formen der Ko-Regulierung von Staat, Markt und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Das markiert denn auch einen grundsätzlichen Strukturbruch mit dem fordistisch-wohlfahrtsstaatlichen Modell. Die Wirkungsmächtigkeit des Governance-Diskurses kristallisiert sich in drei dominante Trends (Jessop 1995):

- (i) Die Entnationalisierung des Staates bzw. der Staatlichkeit: Damit gemeint ist die Erosion nationalstaatlicher Apparate, deren Kompetenzen territorial und funktional auf verschiedenen Ebenen (subnational, national, supranational) neu organisiert werden. Es entsteht damit ein neuer staatlicher „spatial fix“ (Brenner 1999, Candeias 2000), d.h. eine veränderte territoriale Kompetenzverteilung;
 - (ii) Die Entstaatlichung politischer Regime: Dies impliziert eine Bewegung weg von der Zentralität des Staates in der Bereitstellung ökonomischer und sozialer Projekte und der Sicherung politischer Hegemonie hin zur Aufwertung verschiedener Formen der Kooperation von gouvernementalen, paragouvernementalen und nichtgouvernementalen Organisationen, in welchen der Staat nur mehr *Primus inter pares* ist. Damit einher geht ein tendenzieller Verlust autonomer staatlicher Handlungsfähigkeit. Bestimmte nichtgouvernementale Akteure (z.B. Verbände, Unternehmen) erlangen einen größeren Einfluss auf Politikformulierungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse. Teilweise übernehmen sie sogar staatliche Aufgaben. Die Staatsmacht als solche muss darunter aber nicht leiden, kann in bestimmten Bereichen sogar aufgewertet werden. Sie wird lediglich in den Dienst bestimmter gesellschaftlicher Interessen gestellt. Mit Poulantzas (1980) könnte man daher vielleicht treffender von einer *Verschiebung* von der allgemeinen –Gewährleistung sozialer Kohäsion - zu den besonderen Funktionen des Staates, d. h. der Sicherung der ökonomischen Verwertungsbedingungen, sprechen (Candeias 2000);
 - (iii) Die Internationalisierung des Nationalstaates: Damit umrissen ist die systematisch gestiegene Bedeutung der inter- bzw. supranationalen Ebene für nachrangige staatliche Ebenen. In vielen Bereichen der Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt- oder anderer Politiken ist es zunehmend die internationale Ebene, welche die Orientierungen und Leitlinien vorgibt. Die Wandlung vom auf sozialen Ausgleich orientierten nationalen Wohlfahrtsstaat zum auf den internationalen Wettbewerb getrimmten Schumpeterianischen Leistungsstaat möge als paradigmatische Exemplifizierung dienen (Jessop 1993, Hirsch 1995).
4. Die über die Ent- bzw. Internationalisierung vermittelte Entstaatlichung gesellschaftlicher (Re-) Produktionsbereiche ist Voraussetzung des letzten hier identifizierten Charakteristikums neoliberaler Vergesellschaftung: ihre expansive, auf die Durchkapitalisierung weiter Gesellschaftsbereiche angelegte Tendenz. Diese Tendenz hat ihre maßgebliche Ursache in der außerordentlichen Bedeutungszunahme der Finanzmärkte, und dem Druck, den das nach neuen Veranlagungen suchende Spekulationskapital ausübt. Das äußert sich speziell im eindeutigen Trend zur Kommodifizierung aller Lebensbereiche. Öffentliche Güter wie die staatliche Infrastruktur, soziale Dienstleistungen (Pensionen, Gesundheit), oder die natürliche Umwelt werden zunehmend warenförmig gestaltet. Sie werden sukzessive dereguliert, liberalisiert und flexibilisiert, also vermarktet und damit den Verwertungsinteressen des privaten Sektors unterworfen. Umgekehrt impliziert dies die Schwächung des kollektiven politischen Zusammenhangs, der die Bedingungen und Formen ihrer Bereitstellung zumindest *idealiter* nach Gesichtspunkten eines demokratisch formulierten Allgemeininteresses geregelt hatte.

Inwieweit das eben geschilderte neoliberale Modell in der gesellschaftlichen Realität, also auch im gemeinschaftlichen Europa durchgesetzt hat, ist hingegen eine primär empirische Frage. Es steht nicht zu erwarten, dass sich ein Neoliberalismus in „Reinkultur“ vorfinden wird, sondern dass wir es mit spezifischen Mischformen auf Basis vorhandener historisch-institutioneller Strukturen zu tun haben. Gleichwohl lassen sich dominante Politikformen nachweisen. Eine Reihe von regulationstheoretisch angeleiteten Untersuchungen gibt hier klare Hinweise, dass auch die

europäische Integration stark von neoliberalen Elementen geprägt ist, wenngleich man nicht von einem ausschließlich neoliberalen Modell sprechen kann (Röttger 1997, Ziltener 1999, Bieling/Steinhilber 2000, aus neogramscianischer Perspektive Gill 1998). Diese empirisch vorzufindenden Mischformen bestehen aus Versatzstücken tradierter Gesellschaftsmodelle und aus durch Veränderungsprozesse hinzugekommenen, neuen Elementen. Die jeweilige spezifische Mischung gibt dabei Auskunft über Macht- und Interessenkonstellationen einer Gesellschaft. Sie spiegelt einen expliziten oder impliziten Kompromiss zwischen gesellschaftlichen Kräften wider. Dieser Kompromiss ist allerdings nichts statisches, sondern unterliegt besonders in gesellschaftlichen Krisen einem starken Veränderungsprozess. An dessen Ende kann - muss aber nicht - ein für einen gewissen Zeitraum stabiler neuer Ausgleich einander entgegengesetzter Gesellschaftsinteressen stehen (vgl. Becker 2002).

Zu erwarten ist daher, dass sich die Interessen von Kapital und Arbeit in bezug auf öffentliche Dienstleistungen im Zuge der neoliberalen Transformation verändert haben. Diesen Wandel versucht Kapitel 2.2. nachzuzeichnen.

2.2 Gesellschaftliche Interessen von Kapital und Arbeit an öffentlichen Dienstleistungen und deren Veränderung im Übergang zum Wettbewerbsstaat

Welche gesellschaftlichen Interessenkonstellationen lassen sich nun im nationalen Wettbewerbsstaat bezüglich der öffentlichen Dienstleistungen ausmachen? Ist die für den fordistischen Wohlfahrtsstaat konstitutive weitgehende Konvergenz der Interessen bzgl. des Wohlfahrtsstaates zwischen Realkapital und ArbeitnehmerInnen noch vorhanden oder mittlerweile zur Gänze obsolet (vgl. Schulmeister 2004)? Im Fordismus gab es nicht nur ein gemeinsames Interesse dieser beiden Gesellschaftsgruppen sowohl an einer gut ausgebauten Infrastruktur wie auch an einem qualitativ hochwertigen Bildungssystem, beides zum Zweck der Förderung wirtschaftlichen Wachstums und technologischer Entwicklung, sondern es war bis zu einem gewissen Grad auch im Interesse der Industrie, dass die Reproduktionskosten der Arbeitskraft, z.B. in Form der Zurverfügungstellung sozialer Dienstleistungen, wie etwa des subventionierten sozialen Wohnbaus, Kinderbetreuung u.a. vom Staat bereitgestellt wurde. Dies hatte seinen Grund im Umstand, dass in einem relativ stark binnenorientierten Wirtschaftsmodell die Bedeutung der Löhne als wichtigstem Bestandteil der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und damit für den Absatz der erzeugten Güter auch von den Unternehmern erkannt wurde. Subventionierte öffentliche Dienste kamen daher auch Unternehmen zugute, indem der so den ArbeitnehmerInnen zur Verfügung gestellte „Soziallohn“ es diesen ermöglichte, einen vergleichsweise größeren Teil ihres verfügbaren Einkommens für den Kauf von - v.a. dauerhaften – Konsumgütern zu verausgaben.

Die hier für den fordistischen Wohlfahrtsstaat skizzierte günstige Interessenlage zwischen Realkapital und ArbeitnehmerInnenschaft hatte allerdings die „Einhegung“ des Finanzsektors zur Voraussetzung. Dies passierte in Kontinentaleuropa vornehmlich über eine starke Stellung des Staates im Bankensystem, die enge Verflechtung der Banken mit den wichtigsten Industriesektoren, einer Niedrigzinspolitik sowie kontrollierter Devisen- und Kapitalbewegungen. Diese entscheidende Voraussetzung existiert heute nicht mehr. Daher findet sich die für den fordistischen Wohlfahrtskapitalismus charakteristische Interessengemeinschaft zwischen Realkapital und ArbeitnehmerInnenschaft aktuell nicht mehr in dieser ausgeprägten Form. Einerseits wird sie von den Interessen des Finanzkapital, welchen sich das Realkapital bis zu einem gewissen Grad unterzuordnen hat, überlagert. Andererseits ist das Interesse an einer modernen physischen Infrastruktur zwar weiterhin gegeben, befindet sich jedoch zunehmend im Gegensatz zum Interesse