

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 Kapital 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 ArbeitnehmerInnenenschaft 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 ArbeitnehmerInnenenschaft 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

der ArbeitnehmerInnenschaft an sozialen Dienstleistungen. Dieser Interessenswandel hat mehrere Ursachen. Eine wesentliche Ursache findet sich in der zunehmenden Exportorientierung des Realkapitals und der damit korrespondierenden Internationalisierung ihrer Unternehmensaktivitäten. Für die zunehmend internationalisierte Großindustrie verliert der Inlandsmarkt als Absatzgebiet daher an Bedeutung. Damit einher geht ein sinkendes Interesse an der Aufrechterhaltung umfangreicher sozialer Dienste mit der Ausnahme des Bildungswesens, genauso wie die Lohnpolitik der Unternehmen generell stärker kostenorientiert gestaltet wird. Zugleich findet eine Finanziarisierung v.a. der großen, international agierenden Unternehmen statt. Sie erzielen einen signifikant höheren Teil ihrer Erträge aus Finanzanlagen. Ihre Interessenlage ist daher nicht mehr so eindeutig auf reale Akkumulation ausgerichtet.

Dazu gewinnt der Verteilungskampf zwischen Industrie und ArbeitnehmerInnen um zunehmend knappe öffentliche Finanzmittel zur Finanzierung öffentlicher Güter an Schärfe. Das im Wohlfahrtsstaat weitgehend komplementäre Verhältnis von physischer zu sozialer Infrastruktur wird zunehmend ein substitutives. Entweder werden mit den öffentlichen Geldern soziale Dienstleistungen finanziert, oder es wird der Wirtschaftsstandort gefördert, indem die Verkehrs-, Telekommunikation, Energieinfrastruktur etc. ausgebaut wird. Die teilweise Umwidmung der Mittel des sozialen Wohnbaus zur öffentlichen Infrastrukturfinanzierung in Österreich ist dafür ein anschauliches Beispiel.

Eine andere Form dieses Verteilungskonflikts findet sich in der durch die Liberalisierung von Telekommunikation oder Energie geänderten Tarifstruktur. Waren im Wohlfahrtsstaat die Tarife für private Haushalte und Unternehmen zwar verschieden, aber vergleichsweise geringfügig, so konnten die Unternehmen aus der Liberalisierung dieser Dienste eine ungleich größere Preissenkung lukrieren, während die Preisreduktionen für die privaten Haushalte geringer ausfielen (Telekommunikation) oder weitgehend ausblieben (Energie). Die dadurch entstandene Spreizung der Tarifstruktur führt zu einer regressiven Umverteilung zwischen Unternehmen als Großverbraucher und privaten Haushalten.

Der Liberalisierungs- und Privatisierungsprozess hat darüber hinaus zur Entstehung bzw. Stärkung einer weiteren Kapitalfraktion, nämlich des Dienstleistungskapitals geführt. Dazu zählen neben den liberalisierten Sektoren wie Telekom, Energiewirtschaft, Post- und Kurierdienste, insbesondere der Handel, das Gewerbe, der Immobiliensektor, die unternehmensbezogenen Dienste wie Unternehmensberatung, Wirtschaftsprüfung, Marketing, Werbung etc., sowie die persönlichen Dienste wie etwa Sicherheits- oder Reinigungsdienste. Die Funktionslogiken und darauf aufbauend Interessen von privaten Dienstleistungsunternehmen stehen in einem wesentlich stärkeren Gegensatz zu jenen der ArbeitnehmerInnen. Kapitalkosten sind im Bereich der Dienstleistungen meist relativ gering. Demnach sind Löhne hier der primäre Kostenfaktor, gleichzeitig wird ein höheres Maß an Flexibilität von der Arbeitskraft eingefordert. Daher ist die Gewerkschaftsfeindlichkeit im Dienstleistungssektor auch besonders ausgeprägt. Im Hinblick auf soziale Dienstleistungen wie z.B. Kinder- und Altenbetreuung, Freizeit- und kulturelle Aktivitäten etc. gibt es ganz klare Geschäftsinteressen von Dienstleistungsunternehmen, welche eine Liberalisierung dieser Bereiche mittels Ausschreibungen, Public Private Partnerships u.ä. daher aktiv betreiben. In bezug auf Gesundheit, Alterssicherung, Unfall u.a. steht das Kostenargument zunehmend im Vordergrund, bzw. werden daher die Kommerzialisierungs- und Privatisierungsinteressen des Finanzkapitals unterstützt.

Die „Entfesselung“ des im beiderseitigen Einvernehmen zwischen Industrie und ArbeitnehmerInnen gebändigten Finanzkapitals sowie die damit in engem Zusammenhang stehende starke Bedeutungszunahme des Dienstleistungskapitals markieren also den stärksten Unterschied des herrschenden Wettbewerbsstaats zum wohlfahrtsstaatlichen Modell. Festzustellen ist auch, dass die

Interessen zwischen stärker lokal gebundenen Klein- und Mittelunternehmen und der internationalisierten Großindustrie sich auseinanderentwickelt haben.

Die wohlfahrtsstaatliche Interessensgemeinschaft zwischen Realkapital und ArbeitnehmerInnen ist damit fragmentiert worden. Nur mehr insoweit, als dass die explizite Ausrichtung öffentlicher Dienstleistungserbringung der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit dient und damit Wachstumsinteressen verfolgt werden, kann noch von einer – partiellen – Übereinstimmung zwischen Industrie und Arbeit gesprochen werden. Die von allen Kapitalfraktionen großteils begrüßte Liberalisierung der Dienstleistungserbringung selbst führt aber zu verteilungs- und machtpolitischen Konflikten mit den ArbeitnehmerInnen.

Als Gegenreaktion hat sich in den letzten Jahren auch eine neue politische Bewegung aus ArbeitnehmerInnenvertretungen bzw. Gewerkschaften, zivilgesellschaftlichen Gruppen, NGOs, Kirchen bzw. karitativen Einrichtungen, lokalpolitischen Interessengruppen gebildet, welche insbesondere auch im Zusammenhang mit dem Thema Globalisierung eine soziale, ökonomische und politische Kritik an der herrschenden Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik formuliert hat. Damit konnte auch der öffentliche Diskurs beeinflusst werden. Die liberalisierungsfreundlichen Kräfte wurden vorübergehend in die Defensive gedrängt. Diese Erfolge auf dem Feld der öffentlichen Meinungsbildung führten allerdings nur beschränkt zur Änderung der realen Politik. Im wesentlichen konnten nur bestimmte Liberalisierungsvorhaben, wie etwa bei Wasser, öffentlicher Nahverkehr, oder in bezug auf die GATS Verhandlungen – vorläufig verhindert werden. Eine nachhaltige Kurskorrektur ist jedoch bislang noch nicht erfolgt.

3 Von der Theorie zur Praxis: die Durchsetzung neoliberaler Politik auf internationaler und europäischer Ebene

In diesem Kapitel geht es nunmehr darum, den Schritt von der Theorie zur konkreten Untersuchung der Praxis neoliberaler Transformation zu tun. Dabei soll gezeigt werden, dass das bereits angeführte neoliberale Charakteristikum, dass staatliches Handeln zunehmend als System von mehreren territorialen Regulierungsebenen funktioniert, ein zentraler Hebel für die Durchsetzung politischen Wandels war. Staatliche Politik wird dabei immer stärker auf andere Ebenen verschoben. Der europäischen wie auch der internationalen Ebene kommt dabei insbesondere im Hinblick auf die Durchsetzung der Liberalisierungspolitik bei öffentlichen Dienstleistungen eine strategische Rolle zu.

3.1 Die internationale Ebene: Liberalisierung des Dienstleistungshandels in der WTO

3.1.1 Entstehungskontext des GATS

Die Grundlage der starken Expansion der Dienstleistungswirtschaft waren die Umwälzungen der 1970er Jahre. Die ökonomische Krise der 70er Jahre beendete das eher binnenorientierte, auf Massenproduktion und –konsumption ausgerichtete so genannte „fordistische“ Wirtschaftsmodell. Die Unternehmen antworteten auf diese Krise damit, dass sie die Produktion internationalisierten und gesteigert in neue ausländische Märkte drängten.

Die zunehmende Bedeutung der Finanzmärkte für die Weltwirtschaft hat die Expansion der Dienstleistungswirtschaft begünstigt. Am Beginn der Herausbildung und des rasanten Wachstums internationaler Finanzmärkte stehen die Freigabe des US-Wechselkurses und das de-facto Ende des Bretton Woods System fester Wechselkurse (Anfang der 1970er Jahre). In den 1980er Jahren kam es