

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

nochmals zu einem beeindruckenden Wachstumsschub bei internationalen Finanztransaktionen: so gut wie alle Industriestaaten liberalisierten den Kapitalverkehr völlig; der Börsehandel wurde zunehmend elektronisch durchgeführt. Diese Entwicklung internationalisierte die Aktivitäten von Banken, Versicherungen, Finanzfonds sowie im Immobilien- und Leasingbereich. Sie beförderte aber auch die Internationalisierung unternehmensbezogener Dienstleistungen - Werbung, Consulting, Wirtschaftsprüfung uä - , weiters von Computerdienstleistungen sowie von Informations- und Kommunikationsdiensten. Die Internationalisierung dieser Branchen erhöhte das Interesse der Unternehmen an günstigen Marktzugangs- und Investitionsbedingungen im Ausland, ebenso das Interesse an einfachen und zügigen Immigrationsverfahren für ihre MitarbeiterInnen.

Demgegenüber sind viele Dienstleistungen nach wie vor traditionell in großem Ausmaß an den Bedürfnissen des heimischen Marktes orientiert. Die sie regulierenden Standards -, z.B. Qualifikationsniveaus, technische Vorschriften oder Normen - unterliegen zum großen Teil spezifischen gesetzlichen Bestimmungen, die mit sozialen und wirtschaftlichen Eigenheiten der jeweiligen Länder zusammenhängen. Das erschwert allerdings den internationalen Handel mit Dienstleistungen.

Spätestens mit der Uruguay Runde des GATT (1986-1994) bekam die internationale Regulierungsebene daher für die (öffentlichen) Dienstleistungen eine neue Qualität. Die in der Uruguay Runde beschlossenen Abkommen beinhalteten auch eines über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS). Es kam nicht zuletzt auf Betreiben der US-amerikanischen Dienstleistungsindustrie zustande und musste erst gegen den Widerstand vieler Entwicklungsländer durchgesetzt werden. Mit diesem Abkommen wollte man zweierlei: einerseits sollte der Prozess der Handelsliberalisierung im Dienstleistungsbereich auf multilateraler Ebene vorangetrieben werden; andererseits sollte der stark gestiegenen Bedeutung des internationalen Dienstleistungshandels insbesondere in regulatorischer Hinsicht Rechnung tragen. Dabei ging es zentral darum, die vielen nationalen Spezifika von Dienstleistungen transparent, damit international vergleichbar und letztlich auch homogener zu machen. Erst über die Entwicklung von internationalen Standards hinsichtlich der Regulierung von Dienstleistungen und deren Übernahme in die Rechtssysteme der einzelnen Mitgliedsstaaten können die traditionell sehr abgeschotteten Dienstleistungssektoren für den internationalen Handel effektiv geöffnet werden.

Transnational tätige Konzerne engagierten sich daher im Verbund mit Regierungen seit den 1980er Jahren nicht zufällig sehr stark dafür, das GATT von einer reinen Handelsorganisation zur wichtigsten internationalen Regulierungsinstitution des gesamten realwirtschaftlichen Sektors - in Form der Welthandelsorganisation WTO - zu machen. Im Verbund mit anderen internationalen Organisationen wie der OECD geht von der WTO ein starker, in der Tendenz disziplinierender Einfluss auf die nationale Wirtschaftspolitik aus. Das belegen die zusätzlichen Abkommen, die im Rahmen der Uruguay Runde beschlossen wurden. Dazu zählen etwa der Investitionsschutz (TRIMs Abkommen), und der Schutz geistiger Eigentumsrechte (TRIPs Abkommen). Mit der im November 2001 in Doha/ Qatar eingeläuteten neuen Verhandlungsrunde wurden insbesondere aber auch Fragen der Wettbewerbspolitik, öffentlicher Beihilfen, Investitionen und der öffentlichen Auftragsvergabe zum Gegenstand von Verhandlungen innerhalb der WTO. Auch hier geht es nicht nur darum, mehr Transparenz und Vergleichbarkeit der nationalstaatlichen Regelungen herzustellen. Vielmehr sollen multilaterale Standards definiert und durchgesetzt werden, welche nationale Vergabemärkte öffnen und damit die internationale Verflechtung dieser Märkte erleichtern sollen.

Das GATS wurde als Teil der Schlussakte der Uruguay-Verhandlungsrunde in Marrakesch 1994 angenommen und trat am 1.1.1995 in Kraft. Weitere Verhandlungen führten in den folgenden Jahren

zu zusätzlichen Abkommen im Bereich der Finanzdienstleistungen, des grenzüberschreitenden Personenverkehrs, der Telekommunikations- und zu Luftverkehrsdienstleistungen.

3.1.2 Die GATS-2000 Verhandlungen

Der Startschuss für die neuerlichen GATS Verhandlungen fiel bereits im Februar 2000. Auf der 4. WTO Ministerratskonferenz im November 2001 in Doha/Qatar beschlossen die Mitglieder einen konkreten Zeitplan für die Verhandlungen und trieben damit die im GATS (Artikel XIX) festgeschriebene progressive Liberalisierung des Dienstleistungshandels voran.

Der Verhandlungsablauf sieht vor, dass in einem ersten Schritt alle Mitgliedsstaaten bis 30. Juni 2002 in Genf ihre Liberalisierungsforderungen an die anderen Vertragsstaaten vorlegen. In einem zweiten Schritt machen die WTO-Staaten bzw. die EU für die 15 EU Länder bis 31.3.2003 erste Liberalisierungsangebote. Der Verhandlungsprozess sollte dann bis zur 5. WTO-Ministerkonferenz im September 2003 in Cancún/Mexiko so weit vorangeschritten sein, dass bei der Konferenz allfällige Problembereiche ausgeräumt und die Verhandlungen in die entscheidende Phase treten können. Der Abschluss der Verhandlungen war für 1.1.2005 vorgesehen. Dieses Vorhaben kann allerdings mit großer Wahrscheinlichkeit nicht verwirklicht werden. Das Scheitern von Cancún bedeutet auch für die GATS Verhandlungen als Teil des sog. „single undertakings“ einen schweren Rückschlag. Selbst wenn die Verhandlungen in nächster Zukunft wieder aufgenommen werden sollten, ist mit einer erheblichen Verzögerung im Hinblick auf den Abschluss der Verhandlungen zu rechnen.

3.1.2.1 Forderungen

Insgesamt liegen derzeit rund 50 Forderungslisten vor (Stand Dezember 2003). Darunter jene der wichtigsten Handelsnationen, allen voran der USA und der EU. Die Listen enthalten Forderungen für zum Teil weit reichende Liberalisierungen in so gut wie allen vom GATS erfassten Dienstleistungsbereichen.

Die EU verlangt von den anderen WTO Mitgliedsstaaten zum Teil weitgehende Liberalisierungen in Sektoren wie Energie, Transport, Post- und Kurierdiensten, Telekommunikation, Finanzdienstleistungen und Wasserversorgung. Besonders in den Bereichen Wasserversorgung, Finanz- und Telekommunikationsdienstleistungen sind die Forderungen qualitativ und quantitativ in bezug auf die Zahl der Länder, welche mit Forderungen konfrontiert wurden, sehr umfassend. Besonders die Forderung an 72 Staaten, deren Wasserversorgung zu liberalisieren, hat zu massiver Kritik von innerhalb und außerhalb der EU geführt.

Die EU wiederum ist von Seiten der USA und anderer Staaten mit weit reichenden Liberalisierungsforderungen vor allem in den Bereichen Bildung, audiovisuelle Dienstleistungen, Telekommunikation, und Finanzdienstleistungen konfrontiert.

Ein, wenn nicht der zentrale Schwerpunkt der laufenden Verhandlungen liegt also im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen.

3.1.2.2 Angebote

Die EU-Kommission (EK) hat am 6. Februar 2003 einen Entwurf für ein Liberalisierungsangebot der EU an die anderen WTO Verhandlungspartner vorgelegt.

Wohl in Folge des europaweiten öffentlichen Drucks von Zivilgesellschaft, lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, aber auch auf Grund des Widerstands einiger Mitgliedsstaaten (Frankreich, Belgien, BRD) agiert die EK in Bezug auf öffentliche Dienstleistungen einstweilen verhalten.