

ALESSANDRO PELIZZARI

Kommodifizierte Demokratie
Zur politischen Ökonomie der »Modernisierung«
im öffentlichen Sektor

Privatisierung samt Entstaatlichung und Staatsverschlingung ist Teil einer weltweiten neoliberalen Offensive, die durch IWF- und WTO-Auflagen auch zwangsweise gegenüber den Nationalstaaten durchgesetzt wird, die aber auch schon als reine Ideologie erhebliche hegemoniale Wirkungen entfaltet. So bezeugen etwa die jährlichen OECD-Berichte, dass sich ausnahmslos alle westlichen Regierungen an privatwirtschaftlichen Reformstrategien orientieren, um »die Gründe zu überdenken, welche die staatlichen Interventionen rechtfertigen, und deren Effizienz im Verhältnis zu den Kosten der öffentlichen Institutionen, deren Programme und Regulierungsaktivitäten zu überprüfen« (OECD 1995, 7). Vor dem Hintergrund von Staatsverschuldung und Budgetdefiziten sowie einer verschärften internationalen Standortkonkurrenz gelten öffentliche Dienste als ineffizient, teuer und innovationsfeindlich. Nur Privatisierungen, Marktöffnung und Wettbewerb versprechen eine höhere Kosteneffizienz; der Staat hat sich auf seine »Kernbereiche« zu beschränken.

Jeder neue Anlauf, diese Bereiche abstrakt-theoretisch zu bestimmen, hat indessen nur Max Webers These bestätigt, dass es weltgeschichtlich kaum eine Aufgabe gibt, die Staaten nicht schon ausgeübt hätten, während es andererseits keine Tätigkeit des Staates gibt, die nicht auch schon von Privaten wahrgenommen worden wäre. Welche Aufgaben vom Staat übernommen werden, hängt demnach davon ab, welche Bedürfnisse in Form von Forderungen von Einzelnen und Gruppen artikulationsfähig sind und für oder gegen welche dieser Bedürfnisse und deren Befriedigung sich Allianzen in der Gesellschaft bilden lassen. Ob es etwa einen staatlichen Gesundheitsdienst oder ein für alle zugängliches Bildungssystem gibt, hängt eng mit einer Variablen zusammen: der Entwicklung gesellschaftlicher und politischer Kräfteverhältnisse.

So gilt die Herausbildung dessen, was in der französischen Tradition als *Service Public* definiert wird und seine juristische Verankerung in den Prinzipien der Rechtssicherheit, der Gleichbehandlung und der Unentgeltlichkeit (im Sinne einer sozialisierten Finanzierung) fand, insbesondere in der regulationstheoretischen Literatur »als Verhaltensmodell und zentrales Bezugssystem der Nachkriegszeit« (Chambat 1990, 631). Öffentliche Dienste waren somit Teil jener Institutionen, für die namentlich die aus der Tradition der Arbeiterbewegung stammenden gewerkschaftlichen und politischen Organisationen gut ein Jahrhundert lang gekämpft hatten. Ihre Klientel war besonders im sozialstaatlichen Bereich hauptsächlich der unterprivilegierte Teil der Bevölkerung, welcher seinen Anspruch auf gesellschaftliche Solidarität einforderte. Gleichzeitig blieb der öffentliche Sektor als wesentliches Merkmal einer *mixed economy* immer auch Teil des kapitalistischen Reproduktionszusammenhangs und stand unter der Zweckbestimmung, die Profitabilität privater Wirtschaftstätigkeit zu erhalten, indem er das Wirtschaftssystem mit »allgemeinen Produktionsbedingungen« (Transportmittel, Bildung, Hygiene, Nachfrageförderung usw.) bediente.

Staatlicher Besitz gilt jedoch inzwischen prinzipiell als »illegitim, gemeinwohlschädlich und ineffektiv« (Zeuner 1999, 285), und die »Vermarktwirtschaftlichung« drängt, wie Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf (1996, 114) festhalten, »nicht nur in noch nicht erfasste geographische Räume, sondern auch nach innen, in die Refugien des gesellschaftlichen Lebens«. Dieser Wandlungsprozess geschah lautlos, ohne Kritik von links, obwohl das Gemeineigentum zu den klassischen Forderungen der Arbeiterbewegung gehörte und sich die Fragen, wer welche Güter und Dienstleistungen für wen produziert, einer demokratischen Debatte nicht entziehen dürften. Wer indessen die Frage nach den Transformationen im öffentlichen Sektor zum Gegenstand eines reinen »Modernisierungs« -Diskurses macht, ignoriert die weitreichenden sozio-ökonomischen Auswirkungen, die die Änderung der Besitzverhältnisse begleiten. Eine vorläufige Bilanz der Privatisierungspolitiken lässt darüber wenig Zweifel: Der Imperativ des Profits drängt dazu, die kaufkräftige Nachfrage gegenüber den Rechtsansprüchen zu privilegieren, ohne dass die öffentlichen Dienstleistungen dabei

.....

»besser, billiger, bürgernäher« geworden wären, wie ein Schweizer Privatisierungsmanifest in den 80er Jahren im Titel versprach.

Um diese Entwicklung umfassend einschätzen zu können, ist es notwendig, die neuen Formen der politischen Regulation im öffentlichen Sektor als Ausdruck einer tiefgreifenden Veränderung zu betrachten, die nicht nur den zyklischen Verlauf der kapitalistischen Akkumulationsprozesse betrifft, sondern auch die Aufkündigung des asymmetrischen Klassenkompromisses der fordistischen Entwicklungsetappe, und die somit eine politisch gewollte Attacke auf die Legitimationsbasis der Demokratie einschließt. Die in der Folge skizzierte politische Ökonomie der »Modernisierung« im öffentlichen Sektor soll aufzeigen, wie zunächst im Zuge des Funktionswandels der Nationalstaaten der Handlungskorridor der öffentlichen Dienste durch austeritätspolitische Vorgaben eingeschränkt wurde. Im Kontext dieser fiskalpolitischen Gegenreformen und der Ausbreitung der neoliberalen Ideologie kam es zu einer Welle von Privatisierungen, d.h. zur teilweisen neuen »In-Wert-Setzung« (Kommodifizierung) bislang vom Markt ausgeschlossener Sektoren. In der Darstellung soll deutlich werden, dass Nationalstaaten dabei trotz aller Veränderung im Zusammenhang mit der neoliberalen Globalisierung ein strukturelles Element der internationalen Konkurrenz bleiben. Internationale Abkommen wie das *General Agreement on Trade in Services* (GATS), welches in der Welthandelsorganisation (WTO) verhandelt wird, dienen dabei der institutionellen Verregelung von Verfügungsrechten im Rahmen sich verschärfender Weltmarktkonkurrenz.

Der »arme Staat« als Staatsprojekt

Die »Modernisierung« des öffentlichen Sektors hat im Laufe der 90er Jahre verschiedene Formen angenommen. Erwerbswirtschaftliche staatliche Unternehmen wurden veräußert, während im Bereich der Infrastruktur (z.B. Telekommunikation, Bahn, Wasserwirtschaft) der Marktzugang liberalisiert wurde, d.h. vormals allein öffentliche Aufgaben wurden auch von profitwirtschaftlichen Trägern übernommen, die nun zu den staatlichen in Konkurrenz standen. Was dem Staat nach dieser Funktionsbereinigung noch an Aufgabenbewältigung blieb – die öffentlichen Dienste im engeren Sinne (Bildungs-

und Gesundheitswesen, Sozialwesen usw.) sowie die klassischen »hoheitlichen« Bereiche staatlicher Tätigkeit (Polizei, Steuerwesen, Militär, usw.) –, wurde durch interne Rationalisierung und die Übernahme marktpreissimulierter Kosten-Ertrags-Kalküle konzentriert. Durch diese Reformen änderte sich der Charakter der Aufgabenerfüllung erheblich. Die Betriebe sind nunmehr rechtlich dazu verpflichtet, in Konkurrenz zu neuen Anbietern den Profit zu mehren, also Preise bis an die Zumutbarkeitsgrenze anzuheben, unrentable Angebote, die sozial aber erwünscht sein können, zu streichen, dem Unternehmen Konkurrenz Nachteile, die durch Einhaltung gemeinwohlorientierter Vorgaben entstehen könnten, zu ersparen usw.

Dass somit ganze Bevölkerungsteile, die über wenig Kaufkraft verfügen, von der Befriedigung grundlegender Bedürfnisse ausgeschlossen werden, ist nur eine Seite der Privatisierungspolitik. Die andere ist, dass durch die Neudefinition von Staatsaufgaben ein neues Staatsmodell entsteht, welches grundsätzlich auf der Wegnahme demokratischer Mitspracherechte beruht. Für Joachim Hirsch, der in diesem Zusammenhang den Begriff des »nationalen Wettbewerbsstaates« geprägt hat, beruht dessen Funktionslogik »in der alle sozialen Sphären umgreifenden Ausrichtung der Gesellschaft auf das Ziel globaler Wettbewerbsfähigkeit, deren Grundlage die Profitabilität von Standorten' für ein international immer flexibler werdendes Kapital ist« (Hirsch 1995, 109). Privatisierungen erscheinen somit als der notwendige Bestandteil der Umgestaltung staatsinterner Organisationsformen und deren Ausrichtung auf die Konkurrenzfähigkeit. Die profitorientierte, private Warenproduktion bestimmt mehr und mehr die entsprechenden Staatsaktivitäten, und die Verwaltung wird zunehmend an eine unpolitische Legitimationsquelle gebunden: Leistungsabbau, Qualitätseinschränkungen und Preiserhöhungen werden so über die Anonymität des Marktes »entpolitisiert«. Damit einher geht die Ausschaltung weiterer Teile des demokratischen Prozesses bei der Haushaltsplanung, bei welcher in einer parlamentarischen Demokratie die Bürgerinnen und Bürger die formelle Möglichkeit besitzen, darüber mitzubestimmen, welche Bedürfnisse welcher Privatleute oder welcher Gruppen und Klassen als legitime Staatsangelegenheiten anerkannt werden sollen. Privatisierungspolitiken tendieren also zu einer spezifischen Entpoliti-

sierung der Politik und zur Kommodifizierung bislang formal-demokratisch abgestützter Produktionsprozesse (vgl. Pelizzari 2001).

Dieser Formwandel des Nationalstaates ist das Resultat konkreter gesellschaftlicher Auseinandersetzungen zur Absicherung ökonomischer Prozesse und die Antwort auf den Kostensenkungsdruck, welchen die öffentlichen Dienste von Seiten des privaten Sektors verspürten. Denn der Staat ist für die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen von der privatkapitalistischen Produktions- und Akkumulationsweise abhängig. Somit sind die Entwicklungslinien des öffentlichen Sektors eng an den Verlauf von Krisen, Machtverhältnissen und Widersprüchen des Kapitalismus gekoppelt. Die Werte, die der Staat steuerlich abschöpft, um etwa Bildung zu finanzieren, kann er nicht aus dem Nichts schöpfen, sondern nur aus der produzierten Wertschöpfung. Folglich gehen sie durch die Abschöpfung irgendwo »verloren« : bei den privaten verfügbaren Mitteln, sei es auf der Einkommenseite der Haushalte oder bei den Profiten der Unternehmungen. Und letztere wurden gerade während des Konjunkturerinbruchs, wie ihn der Grossteil der europäischen Staaten zu Beginn der 90er Jahre erfuhr, inakzeptabel, weil es die Profite direkt schmälerte.

Über drastische Haushaltskonsolidierungen, wie sie im Maastrichter Stabilitätspakt festgelegt wurden, sowie Steuersenkungsprogramme namentlich für Unternehmen und Kapitalbesitzer wurde der fiskalpolitische Handlungsspielraum auf nationalstaatlicher Ebene stark eingeschränkt und die Finanzkrise des Staates zu Lasten der abhängigen Bevölkerung gelöst: sowohl zu Lasten der Lohnabhängigen, von deren Einkommen die erforderlichen Finanzmittel abgeschöpft wurden, als auch zu Lasten der von sozialstaatlichen Leistungen Abhängigen, indem diese Leistungen eingeschränkt wurden. In diesem Zusammenhang ist auch auf die sogenannte »Politik der leeren Kassen« (*politics of deficit*) zu verweisen, welche darauf abzielt, durch Steuersenkungen dem Staat systematisch die finanziellen Ressourcen zu entziehen. Die besitzenden Klassen sind in der Tat staatlichen Defiziten alles andere als abgeneigt, sie tendieren zu einem »armen Staat«. Ein »armer Staat« ist gezwungen öffentliche Anleihen aufzunehmen. Da die Kreditierung nicht gleichmäßig durch alle Bevölkerungsschichten, sondern vor al-

lem über die Geldvermögen der besitzenden Klassen erfolgt, sind diese Staatsschulden und die hierfür bezahlten Zinsen eine der wichtigsten Quellen für den sprunghaften Anstieg der Vermögenseinkommen in den letzten zwanzig Jahren geworden. Und da die Zinsen vornehmlich aus Steuereinnahmen der lohnabhängigen Bevölkerungsmehrheit bezahlt werden, sind die Staatsschulden zugleich ein Instrument, um einen Teil der Arbeitseinkommen in Vermögenseinkommen der Reichen und Wohlhabenden umzuwandeln.

Der zentrale Vorteil dieser Politik besteht jedoch darin, mit dem Hinweis auf die »Löcher in der Staatskasse« die Forderungen nach öffentlichen Dienstleistungen zurückzuweisen und damit »die potentiellen Umverteilungskapazitäten des Staates einzuschränken« (Guex 1998, 76). Dadurch wird es möglich, mit Hilfe von Umschichtungen im Staatshaushalt die unterschiedlichen Politikressorts neu zu gewichten, »marktnahe« Politikbereiche wie Wirtschafts- und Finanzpolitik, aber auch Außenpolitik im Dienste der Erschließung neuer Märkte gegenüber »marktfernen« Bereichen wie Bildungs-, Sozial- und Kulturpolitik aufzuwerten. Diese systematische Unterfinanzierung und der damit verbundene Leistungsrückgang der öffentlichen Dienste hat überdies die gesellschaftliche Akzeptanz für deren Privatisierung massiv erhöht.

Der öffentliche Sektor im finanzgetriebenen Akkumulationsregime

Zwar kann im Vergleich zu früheren Entwicklungsphasen des Kapitalismus, in denen nachlassendes Wachstum zu niedrigen Profiten geführt hat, davon heute keine Rede mehr sein, jedenfalls nicht für die großen Akteure: Die Unternehmen konnten ihre Gewinne durch Steuerentlastungen, Senkung der Lohnkosten und die Lockerung investitionshemmender Vorschriften in Bereichen des Umwelt-, Arbeits- und Kündigungsschutzes und einer erheblichen Intensivierung der Arbeit steigern. Die Kehrseite dieser Entwicklung ist jedoch in erster Linie, dass seit Mitte der 70er Jahre in allen kapitalistischen Ländern der Anteil der Löhne und Gehälter am Volkseinkommen massiv gesunken ist. Als Ergebnis entstand in den achtziger Jahren die Situation, dass die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten – wegen unzureichender Nachfrage – wesentlich unter denen der

60er Jahre blieben. Mit anderen Worten: Die mit dem Anstieg der Unternehmensgewinne verbundene Umverteilung zu Lasten der Masseneinkommen hat die gesamtwirtschaftliche Nachfrage weiter gesenkt und die Investitionsneigung der Kapitalbesitzer gehemmt.

Diese so genannte Überakkumulationskrise ist neben der sinkenden Kaufkraft der arbeitenden Bevölkerung aber auch darauf zurückzuführen, dass der produzierte Mehrwert nicht den gesellschaftlichen Bedürfnissen entspricht. Um es vereinfachend mit Michel Husson auszudrücken, zeichnet sich die aktuelle Phase des Kapitalismus durch die »wachsende Schwierigkeit aus, das Entsprechungsverhältnis zwischen dem, was die Menschen konsumieren wollen, und dem, was der Kapitalismus herstellen will, zustande zu bringen« (Husson 1996, 70). Der größte Anteil der Ausgaben der Haushalte fließt in der Tat in Bereiche, die bislang noch weitgehend marktgeschützt waren und durch den Service Public abgedeckt wurden. Aus diesem Grund wollen Großinvestoren nicht nur weniger Steuern bezahlen, sondern fordern auch mit Nachdruck eine Deregulierung und Privatisierung des öffentlichen Sektors, um in diesen (potentiell) rentablen Sektoren investieren zu können. Die weltweiten Erlöse aus Privatisierungen haben sich daher auch zwischen 1990 und 1997 von jährlich 30 auf 154 Mrd. Dollar gut verfünffacht und allein gegenüber 1995 mehr als verdoppelt (Huffs Schmid 1999, 76). Die Bereiche Gesundheit und Bildung erweisen sich dabei als die lukrativsten: Auf dem noch weitgehend staatlich kontrollierten Gesundheitsmarkt werden weltweit jährlich 3.500 Mrd. US-Dollar umgesetzt, auf dem Bildungsmarkt 2.200 Mrd. Im Wassermarkt schätzt man die zu erwartenden Gewinne auf 800 Mrd. (vgl. CCCOMC 2000).

Im Süden übernahm der Internationale Währungsfonds (IWF) im Zuge der Schuldenkrise nach und nach die Funktion, diese Märkte den Investoren zu öffnen. Brutale Strukturanpassungsprogramme schrieben den Kredit suchenden Ländern den systematischen Ausverkauf ihrer öffentlichen Infrastruktur vor, wovon in erster Linie die transnationalen Unternehmen aus dem Dienstleistungssektor des Nordens profitieren. Diese sind es auch, die nun die Weltbank dazu drängen, im Rahmen einer neuen Entwicklungsstrategie (*Private Sector Development*), die Kreditvergabe an Staaten durch Subventionen an private

Dienstleistungsunternehmer zu ersetzen (vgl. www.challenge-globalization.org). So groß das Interesse der Investoren aus dem Norden für die Märkte im Süden auch ist, so gilt es doch vornehmlich den Märkten des Nordens, wo mehr als 85% der Direktinvestitionen aus den Industrienationen fließen, davon rund zwei Drittel in den Dienstleistungssektor (Neue Zürcher Zeitung, 3.8.2001 und 19.1.2002).

Ob durch die Erschließung dieser neuen Märkte aus der Wachstumskrise herausgefunden werden kann, bleibt abzuwarten. Festzustellen ist jedoch bereits jetzt, dass sich die Investoren aus diesen Bereichen nur jene Sektoren herausbrechen, die hohe Profite versprechen, und sich in jenen Bereichen noch zurückhalten, in denen trotz großer gesellschaftlicher Nachfrage die Erwartungen auf hohe Gewinne (u.a. wegen hoher Arbeitsintensität in der Pflege oder der Erziehung, die sich nur bis zu einem gewissen Grad »rationalisieren« lässt) gering sind. Der Konkurrenzkampf um die profitablen Bereiche hat bereits unerreichte Ausmaße erreicht: Vier Fünftel der ausländischen Direktinvestitionen zielen nicht auf die Errichtung neuer, sondern auf die Übernahme bestehender Produktionsstätten, sind also v.a. Rationalisierungsinvestitionen, durch die weitere Arbeitsplätze vernichtet werden. »Investition« bedeutet in diesem Zusammenhang zugespitzte Konzentration und Zentralisation von Kapital auf den zentralen Märkten der Dienstleistungsproduktion: »Die für den Fordismus charakteristischen nationalen Oligopole werden durch die verstärkte transnationale Konkurrenz aufgebrochen, gleichzeitig bilden sich durch die zahlreichen Fusionen und Übernahmen neue, globale Oligopole heraus« (Sablowski 2001, 876f.).

Die langfristige Schwäche des Wachstums in den Industrieländern bei gleichzeitiger Umverteilung des Volkseinkommens zugunsten der Gewinne einerseits und die besonders schnelle Entwicklung der Kapitalkonzentration andererseits sind demnach zwei Seiten einer Medaille, welche zusammen ein neues Muster der spätkapitalistischen Entwicklung bilden, in dem die globalen Finanzmarktakteure eine entscheidende Rolle spielen: Dies ist, was François Chesnais das »finanzgetriebene Akkumulationsregime« (1996, 261) nennt. Der Siegeszug der neoliberalen Politik dürfte gerade diese Widersprüche noch weiter verschärfen.

In diesem Kontext sind auch die Verhandlungen rund um das Dienstleistungsabkommen (GATS) der WTO zu begreifen. Die unter dem Eindruck sich verschärfender Verteilungskonflikte reorganisierte internationale Wirtschaftskooperation betrifft dabei an zentraler Stelle die Existenz von Nationalstaaten. Sie bewirkt allerdings nicht deren Verschwinden, sondern verändert die Art der Einbindung staatlicher Prozesse in den ökonomischen Verwertungsprozess. Das ist es, was Görg und Brand (2001) als Internationalisierung des Staates bezeichnen. Die Veränderung des Verhältnisses von Nationalstaaten zueinander drückt sich dabei zwar in einer verstärkten Standortkonkurrenz aus, gleichzeitig aber auch in intensiveren internationalen Kooperationsbemühungen untereinander. »Dafür lassen sich sehr unterschiedliche Gründe anführen: Einmal gibt es kooperative Strategien der Inwertsetzung, wenn etwa Regierungen aus südlichen Ländern partiell gemeinsame Interessen mit großen transnationalen Konzernen bei der Inwertsetzung ihrer Ressourcen haben. In der internationalen Politik geht es zudem um die Sicherung von Krisen und ihren Folgeproblemen, wie prekär diese auch immer sein mögen« (Görg/Brand 2001, 469).

Das General Agreement on Trade in Services

Beim grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen geht es nicht in erster Linie um die Bewegungsfreiheit von Gütern. Dienstleistungen werden nämlich dort angeboten, wo sie hergestellt werden, sind also lokal verankert und weniger von einer Exportlogik abhängig als von Investitionen vor Ort. Damit steht mit dem GATS weniger ein Abbau von Zollrechten zur Diskussion, als vielmehr eine verallgemeinerte Anwendung von Prinzipien, welche »Investitionsfreiheit« garantieren. Das bereits 1994 abgeschlossene Dienstleistungsabkommen, das sich auf über 160 Sparten bezieht, die sich vom Tourismus und von der Telekommunikation über die Wasserwirtschaft bis hin zur Bildung und Gesundheit erstrecken, hat prinzipiell zum Ziel, diese Investitionsschranken zu beseitigen. Das GATS, welches zurzeit neu verhandelt wird, gilt daher als das erste multilaterale Investitionsabkommen, nachdem ein erster Versuch, ein solches im Rahmen der OECD durchzusetzen, an der Mobilisierung einer breiten Bürgerbewegung gescheitert war (vgl. Observatoire de la Mondialisation 1998).

Um entsprechenden Einfluss auf die Verhandlungen zu nehmen, haben sich die großen Dienstleistungsmultis zu mächtigen *Pressure Groups* zusammengeschlossen (vgl. <http://www.gatswatch.org/LOTIS/LOTIS.html>). Die in der *US Coalition of Services Industries (USCSI)* zusammengefassten amerikanischen Unternehmen legten sich auf die Position fest, »die größtmögliche Liberalisierung für sämtliche Formen der Dienstleistungsbereitstellung in so vielen Dienstleistungssektoren wie möglich zu erreichen, und zwar so rasch als möglich« (zit. in ATTAC 2001, 108). In Zentrum des Interesses steht dabei insbesondere der europäische Gesundheitsmarkt, dessen noch weitgehend öffentliche Besitzverhältnisse es den amerikanischen Firmen schwer machen, Fuß zu fassen. Trotz divergierender Interessen, drängt auch die europäische Dienstleistungsindustrie auf Marktöffnung: Leon Brittan, der ehemalige Handelsbeauftragte der EU, brachte im Namen der von ihm gegründeten Lobby *European Services Forum* (ESF) diesen Widerspruch zwischen Konkurrenz und Kooperation auf den Punkt: »Wir sollten uns nun weniger darauf konzentrieren, was wir verteidigen wollen, als vielmehr darauf, welche Möglichkeiten sich uns weltweit bieten, wenn wir anderswo die Barrieren beseitigen. Hindernisse in Drittstaaten beseitigen bedeutet aber natürlich auch, dass wir bereit sein müssen, sämtliche Barrieren zu beseitigen, die wir selber noch haben« (zit. in ebd., 107).

Zurzeit kristallisieren sich diese Konflikte in der Auseinandersetzung, was unter das Label »Dienstleistungen« fallen soll. Zwar werden öffentliche Dienstleistungen explizit vom GATS-Regime ausgeschlossen: Laut Artikel I.3 gilt Dienstleistung als öffentlich, wenn sie nicht auf kommerziellen Basis zur Verfügung gestellt wird und nicht in Konkurrenz zu anderen Dienstleistungsanbietern steht. Jedoch bleibt offen, was unter »kommerzieller Basis« zu verstehen ist. Gilt beispielsweise der Selbstbehalt, den Patienten bei einem Spitalsaufenthalt bezahlen müssen, bereits als eine kommerzielle Basis? Reine Regierungsleistungen existieren heute kaum noch. Vielmehr bestehen unterdessen auch im Gesundheits- oder Bildungsbereich in den meisten Ländern staatliche und private Anbieter nebeneinander. Die zuständige WTO-Kommission hält diesbezüglich fest, dass trotz massiver Regierungsbeteiligung im Gesund-

heits- und Sozialwesen diese Sektoren nicht prinzipiell außerhalb des Wirkungskreises des GATS anzusiedeln sind: »Die Ausnahmeregelungen von Artikel I.3 sollten eng interpretiert werden« (vgl. http://docsonline.wto.org/GEN_viewerwindow.asp?D:/DDFDDOCUMENTS/T/S/CSS/W16.DOC.HTM).

Wird eine Dienstleistung einmal in das GATS-Regime eingeschrieben, so treffen den Staat die so genannten horizontalen Pflichten wie Transparenz (Staaten müssen beweisen, dass nationale Regelungen keine versteckten Investitionsschranken darstellen), Meistbegünstigung (eine einem Staat erklärte Präferenz muss allen anderen Staaten gewährleistet werden) und nationale Behandlung (eine vom Staat an ein inländisches Unternehmen gewährte Begünstigung muss allen Dienstleistern auch gewährt werden). Diese drei Pflichten verhindern sowohl neue Umweltgesetze, arbeitsrechtliche Bestimmungen oder die Bevorzugung lokaler Firmen (»Investitionsschranken«), entwicklungspolitische Zielsetzungen (»Meistbegünstigung«) und die staatliche Subventionierung öffentlicher Dienstleistungen, da mit Rückgriff auf die »nationale Behandlung« auch private Investoren auf staatliche Zuschüsse pochen können. Schließlich fällt eine Dienstleistung dann unter die progressive Liberalisierungspflicht (*in-built commitment*), d.h. der Staat ist rechtlich verpflichtet, in weiteren Verhandlungsrunden Marktzugänge zu erleichtern. Eine solche Verpflichtung ist kaum wieder rückgängig zu machen. Möchte z.B. eine Regierung von Liberalisierungsverpflichtungen zurücktreten, so hat sie zwei Möglichkeiten: Entweder ist sie in einem anderen Sektor bereit, die Grenzen für ausländische Importe zu öffnen, oder sie bezahlt für diesen »Vertragsbruch« eine große Summe Geld. Ärmere Länder haben diese beiden Möglichkeiten aufgrund der großen Verschuldung und des kleinen Angebots an Dienstleistungen nicht (vgl. http://www.canadians.org/campaigns/campaigns-tradepub-gats_primer.html).

Um dem Regelwerk einen verbindlichen Rahmen zu geben, verfügt die WTO über einen effektiven Streitbeilegungsmechanismus (SBM), der insofern Erzwingungscharakter hat, als er Verstöße mit bilateralen Sanktionen zu beantworten erlaubt. Der geschädigte Staat kann gezielt Produkte des schädigenden Staates mit Strafzöllen belegen. Gerade die Erfahrung mit dem SBM macht deutlich, dass sich die internationale Kooperation

nicht nur an der Standortkonkurrenz stößt, sondern auch an der ungleichen Machtverteilung im Staatssystem, in dem sich mächtige Interessenkonstellationen – artikuliert als »nationale Interessen« – immer stärker durchsetzen können. Stephen Gill spricht in diesem Zusammenhang von einem »neoliberalen Konstitutionalismus«, der im Kern darin besteht, »die privaten Eigentümerrechte zu schützen und auszuweiten und darüber hinaus die politischen und ökonomischen Reformen' gesetzlich-rechtlich abzusichern« (Gill 2000, 25).

Der Service Public als Ansatz einer radikalen Demokratisierung

Die Kommodifizierung öffentlicher Dienste als ein Element der Globalisierung ist somit nicht allein ein ökonomischer, über Marktkräfte induzierter Prozess, sondern wird auch politisch durchgesetzt, wobei der Nationalstaat nach wie vor eine entscheidende Rolle für die herrschaftsförmige Verdichtung dieser Interessen spielt. Deswegen ist die Frage, ob denn in Zukunft nationalstaatliche Regulierungen bevorzugt werden sollen oder eher multilaterale, falsch gestellt. Beide stehen vor dem gleichen Problem: sie dienen als Elemente einer Internationalisierung des Staates der Aufrechterhaltung und der weiteren Durchsetzung der Strukturprinzipien kapitalistischer Vergesellschaftung. Strukturalternativen gehen vielmehr aus dem neuerlichen Aufflammen der Kritik gegen die Privatisierungen hervor. Ausgehend von der Idee, dass alle Menschen unabhängig von ihrer Position im gesellschaftlichen Gefüge ein Menschenrecht auf die Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse haben, konfrontiert uns die Weigerung der »Vermarktwirtschaftlichung« der Lebenswelt unweigerlich mit der Frage nach dem Eigentum der Produktions-, Kommunikations- und Tauschmittel. Diese Frage stellt sich umso dringender, als die internationalen und nationalen Investoren von den Regierungen verlangen, alle Bereiche zu öffnen und zu privatisieren, die noch nicht direkt der Kapitalakkumulation unterworfen sind.

Das Ziel öffentlicher Dienstleistungsproduktion ist demgegenüber nicht, möglichst hohe Profite zu erzielen, sondern allen Bürgerinnen und Bürgern den gleichen Zugang zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse zu ermöglichen. Wie Charles-André Udry ausführt, impliziert dies einen Rentabilitäts- und Pro-

duktivitätsbegriff, der sich, in radikaler Umkehr der privatkapitalistischen Verwertungslogik, nicht am Tauschwert der Dienstleistungen orientiert, sondern an deren Gebrauchswert: »Um die Gleichheit und die Solidarität zu sichern, nimmt der Service Public Bezug auf eine Konzeption der sozialen – oder sozio-ökologischen – Rentabilität, welche mit der ökonomischen Rentabilität eines Unternehmens, das in Konkurrenz mit anderen privaten Kapitalien steht, nichts zu tun hat« (Udry 1996, 1). Mit anderen Worten liegt der Wert des Service Public in seinem gesellschaftlichen Inhalt, in der Nützlichkeit des Einsatzes öffentlicher Arbeitskraft für die Gesellschaft. Ob ein gering ausgelasteter Bus, ein nur von wenigen Studierenden besuchtes Seminar oder ein monatelang ungenutztes Spitalsbett weitergeführt werden soll, d.h. ob die verfügbare Arbeitskraft für die Erbringung gerade dieser Leistung oder einer anderen eingesetzt werden soll, lässt sich nur über politische Willensbildungsprozesse bestimmen – im Sinne einer Entscheidung, welcher Aufwand den Betroffenen die Erbringung welcher Dienste »wert« ist.

Dass solche Prozesse heute möglich sind, zeigt nicht nur die Erfahrung des Partizipativen Budgets aus Porto Alegre (Brasilien). Diese Erfahrung einer radikalen Demokratisierung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft über das Instrument der gesellschaftlichen Mitverwaltung des Staatsbudgets, mit welchem die Entscheidungen über gesellschaftlich relevante Dienstleistungen und deren Finanzierung den Bürgerinnen und Bürgern in die Hände gelegt werden, birgt den Keim für eine auch hierzulande mögliche Selbstverwaltung der öffentlichen Dienste. Die breite Mobilisierung beispielsweise gegen die Privatisierung der Schweizer Post, im Zuge deren sich Quartiersversammlungen gegründet haben, zeigt, dass sich eine mögliche Alternative nur auf das kreative Potential der Menschen im Sinne der wirtschaftlichen Selbst-Organisation und politischen Gegenmacht stützen kann.

Literatur:

- Altvater, Elmar/Birgit Mahnkopf (1996): Grenzen der Globalisierung, Münster
- ATTAC (2001): Remettre l'OMC à sa place, Paris
- CCCOMC (2000): Alerte Générale à la Capture des Services Publics, Paris
- Chesnais, François (1996): La mondialisation du capital, Paris
- Chambat, Pierre (1990): Service public et néolibéralisme; in: Annales, 3, 615–640
- Gill, Stephen (2000): »Theoretische Grundlagen einer neo-gramscianischen Analyse der europäischen Intergration« ; in: Hans-Jürgen Bieling/Jochen Steinhilber (Hg.): Die Konfiguration Europas, Münster, 23–50
- Görg, Christoph/Ulrich Brand (2001): Patentierter Kapitalismus. Zur politischen Ökonomie genetischer Ressourcen; in: Das Argument 242, 466–480
- Guex, Sébastien (1998): L'argent de l'Etat. Parcours des finances publiques au XXe siècle, Lausanne
- Hirsch, Joachim (1995): Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus, Berlin
- Huffschmid, Jörg (1999): Politische Ökonomie der Finanzmärkte, Hamburg
- Husson, Michel (1996): Misères du capital. Une critique du néolibéralisme, Paris
- Neue Zürcher Zeitung, 3.8.2001 und 19.1.2002
- Observatoire de la Mondialisation (1998): Lumière sur l'AMI, Paris
- OECD (1995): Le gestion publique en mutation. Les réformes dans les pays de l'OCDE, Paris
- Pelizzari, Alessandro (2001): Die Ökonomisierung des Politischen. New Public Management und die neoliberale Offensive auf die öffentlichen Dienste, Konstanz
- Sablowski, Thomas (2001): Globalisierung; in: Wolfgang Fritz Haug (Hg.): Historisch-kritisches Wörterbuch des Marxismus, Bd. 5: Gegenöffentlichkeit bis Hegemonialapparat, Hamburg, 869–881
- Udry, Charles-André (1996): Rentabilité sociale; in: Page deux, 6, 1
- Zeuner, Bodo (1999): Das Politische wird immer privater. Zu neoliberaler Privatisierung und linker Hilflosigkeit; in: Michael Heinrich und Dirk Messmer (Hg.): Globalisierung und Perspektiven linker Politik. Festschrift für Elmar Altvater zum 60. Geburtstag, Münster, 284–300