

## **Was passiert, wenn öffentliche Güter privatisiert werden?**

Elmar Altvater<sup>1</sup>

### **Vorbemerkung**

Das Thema der öffentlichen Güter ist von politisch zentraler Bedeutung, so dass sich auch der wissenschaftliche Beirat von ATTAC-Deutschland, WEED und die Rosa-Luxemburg-Stiftung damit auseinandersetzen (müssen). Von der Bereitstellung öffentlicher Güter hängen soziale, ökonomische und politische Sicherheit ab. Insbesondere die Auswirkungen der Privatisierung öffentlicher Güter auf die Lebensbedingungen betroffener Menschen und die soziale Demokratie müssen beobachtet werden, um politisch in das Geschehen der Globalisierung eingreifen zu können. Denn Globalisierung bedeutet wesentlich Deregulierung und Privatisierung von öffentlichen Einrichtungen und Gütern. Wie sehr die Privatisierung von Gesundheits- oder Bildungsdienstleistungen, von Altersversorgung oder Wasser und Abwasser, von sozialer oder öffentlicher Sicherheit ins Zentrum der Auseinandersetzungen gerückt ist, zeigen die Debatten über das GATS oder die Konflikte in der EU und auf nationalstaatlicher Ebene um Privatisierungsmaßnahmen – von den Rentensystemen bis zur Wasserversorgung.

Die Einrichtung einer mailing-list zum Thema kann als Anregung einer nicht nur akademischen, einer „kollektiven Forschung“ (Lelio Basso) verstanden werden. In diesem Prozess des Austausches zwischen Theorie und politischer Praxis können sich soziale Bewegungen befähigen. Es handelt sich um ökonomische Alphabetisierung im Sinne von Pierre Bourdieu, um die Herausbildung kollektiver Intellektualität.

Der nachfolgende Text erscheint in leicht überarbeiteter Fassung in der Zeitschrift „Peripherie“. Er versucht einige Vorklärungen im Zusammenhang der Debatte über die Privatisierung öffentlicher Güter. Resultate empirischer Forschung gehen in den Text kaum ein, er ist in dieser Hinsicht vorläufig, „work in progress“, und daran können sich möglichst viele beteiligen, damit ein politisches Konzept in kollektiver Forschung entwickelt werden kann.

### **1. Einleitung: Die Auseinandersetzung um die Privatisierung öffentlicher Güter**

Was sind öffentliche Güter? In aller Regel werden dazu so heterogene Erscheinungen gezählt wie die Sicherung der natürlichen Lebensbedingungen (saubere Luft, Wasser, Biodiversität, öffentliche, soziale, menschliche Sicherheit), das kulturelle Erbe (Künste, Architektur, Bräuche etc.), die Daseinsvorsorge (Bildung, Gesundheit, Wissen etc.) sowie die Bereitstellung und Erhaltung einer materiellen Infrastruktur (Verkehrswege, Telekommunikation etc.) und eines immateriellen Systems von Regeln und Institutionen (für den Welthandel, das Finanzsystem, die öffentliche Sicherheit in der lokalen Gemeinde ebenso wie in den internationalen und globalen Beziehungen). Kaul u.a. (2003: 44) führen eine Liste aller derjenigen (globalen) öffentlichen Güter auf, die in UN-Dokumenten aufgeführt werden: von der „basic human dignity for all people“ über „global peace“ bis zur „availability of international arenas for multinational negotiations between as well as between state and nonstate actors“. Von „Gut“ wird also nicht im dinglichen Sinne gesprochen, sondern im übertragenen Sinne von dem, was „gut“ ist. Es muss natürlich sofort gefragt werden, für wen und für was etwas „gut“ oder umgekehrt auch „schlecht“ und daher „von Übel“ sein kann. In der Debatte um öffentliche Güter sind folglich normative Festlegungen nicht zu vermeiden. Daher wird im Folgenden auch der Begriff der menschlichen Sicherheit im Vergleich zur

„kommerziellen Sicherheit“ und zur Sicherheit von Staaten zu diskutieren sein; öffentliche Güter sollen Sicherheit vermitteln, doch fragt es sich immer, welche Sicherheit gemeint ist.

Ob und in wie weit diese „öffentlichen Güter“ Domäne der Öffentlichkeit sind und bleiben oder privatisiert bzw. kommerzialisiert werden sollten oder könnten, ist ebenso strittig wie die Art und Weise der Privatisierung. In Handelsabkommen (GATS, TRIPS), Strukturanpassungsprogrammen der Bretton Woods-Institutionen oder in den Broad Policy Guidelines der EU ist die Privatisierung bislang öffentlicher, vom Staat (von der lokalen bis zur supranationalen Ebene) betriebener Unternehmen, Einrichtungen und Dienste eine dominante Strategie: Die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen und Dienstleistungen ist Bestandteil des Konzepts der so genannten „good governance“ (der „guten Regierungsführung“) in Zeiten der Globalisierung.

Die Auswirkungen der Privatisierung auf die Gestaltung des öffentlichen Raums und daher auch auf die Rahmenbedingungen menschlicher Sicherheit sind weitreichend, und mit einigen wollen wir uns im Verlauf dieses Artikels beschäftigen. Allerdings müssen zuvor Grundfragen geklärt werden: die nach dem Zusammenhang von öffentlichen Gütern und menschlicher bzw. kommerzieller Sicherheit, der sie letztendlich dienen sollen; die nach den Konzepten öffentlicher Güter in verschiedenen Theorietraditionen. Auch ist zu zeigen, dass das Konzept keineswegs widerspruchsfrei, klassen- und geschlechterneutral ist, dass öffentliche Güter Dilemmata aufweisen, die nicht einfach zu bewältigen sind, dass öffentliche Güter für einige gut, für andere aber von Übel sein können. Wenn es dann um die Privatisierung öffentlicher Güter geht, müssen zunächst bestimmte Formen der Privatisierung unterschieden werden; sie reichen von der Regelung des Zugangs zu Naturdenkmälern dadurch, dass Eintrittsgeld gefordert wird, bis zum brutalen Raub von Teilen des Kulturerbes der Menschheit, wie – allerdings mit aktiver Hilfestellung öffentlicher Institutionen (der US-Army) – ganz offensichtlich im Krieg gegen den Irak 2003 durch eine international operierende Antiquitäten-Mafia geschehen. Dann wird zu zeigen sein, welche technischen, politischen und ökonomischen Voraussetzungen historisch gegeben sein müssen, damit die Privatisierung überhaupt durchgeführt werden kann. Auch geht es um Formen der Privatisierung, die von der profitorientierten Kommerzialisierung bis zur Vergemeinschaftung oder zur Bildung von Genossenschaften einer „solidarischen Ökonomie“ reichen können. Erst danach könnten die Auswirkungen der Privatisierung, Kommerzialisierung oder Vergemeinschaftung eingeschätzt werden. Dies ist aber schwierig, weil es dazu viel zu wenige empirische Untersuchungen gibt, die auch den Bezug zu Aspekten der menschlichen Sicherheit enthalten. Hier öffnet sich ein Feld, das noch der Erforschung und der daraus herzuleitenden politischen Zuspitzung harret. Doch ist es möglich, die Kriterien zu benennen, mit denen die Privatisierung öffentlicher Güter bewertet werden kann. Darum wird es im Ausblick dieses Artikels gehen.

## **2. Menschliche oder kommerzielle Sicherheit durch öffentliche Güter?**

*Was ist menschliche, was ist kommerzielle Sicherheit?*

Menschliche Sicherheit bedeutet Freiheit von Furcht und Freiheit von Mangel („freedom from fear“ and „freedom from want“). „Wunschlos glücklich“ zu sein, ist die Vorstellung, die das UNDP (UNDP 1994) entwickelt hat. Die alltäglichen Bedrohungen durch Krankheiten, Hunger, Arbeitslosigkeit, Verbrechen, soziale Konflikte, politische Repression und Umweltschäden sollen ein Ende haben (UNDP 1994: 22). Es ist auffällig, dass diese Bedrohungen (und noch einige andere mehr) auch von der „Commission on Global Governance“ als Herausforderungen für die Notwendigkeit der Entwicklung einer neuen „Weltordnungspolitik“ (*Global Governance*) identifiziert werden (Nachbarn in einer Welt

1995). Zweifelsohne hat das Ende der Blockkonfrontation dazu beigetragen, dass nun neue Dimensionen der Bedrohung von menschlicher Sicherheit verstärkt ins Blickfeld geraten.

Eher orientiert an den Bedürfnissen der Menschen als an der Sicherheit von Nationalstaaten und ihrer Eliten hat der Sicherheitsbegriff des UNDP einen universellen Anspruch. Zwar bleibt der Staat der entscheidende Garant von Sicherheit. Doch, so heißt es im Bericht der „Commission on Human Security“ der UNO, „(the state) often fails to fulfill its security obligations – and at times has even become a source of threat to its own people. That is why attention must now shift from the security of the state to the security of the people – to human security“ (Commission on Human Security 2003: 2). UNDP deutet die Erweiterung des Sicherheitsbegriffs als Schritt hin zu mehr Frieden und mehr Wohlstand und stellt das Konzept der menschlichen Sicherheit explizit in den Kontext von menschlicher Entwicklung und Menschenrechten. Das Dreieck von *human development* – *human security* – *human rights* ist das Feld, auf dem Globalisierung gestaltet werden muss.

Sicherheit entsteht auf verschiedene Weise, (1) durch verlässliche Regeln in einem Gemeinwesen, (2) durch Vermeidung von Instabilitäten und die Wiederherstellung stabiler Verhältnisse, wenn sie denn - wie in finanziellen Krisen - destabilisiert worden sind, (3) durch "Daseinsvorsorge" in jenen Passagen des menschlichen Lebens, in denen Individuen oder Familien nicht in der Lage sind, aus eigenen Ressourcen für Bildung und Ausbildung, für Erhaltung oder Wiederherstellung der Gesundheit, für die Alterssicherung oder auch für Nahrung und Unterkunft, für Wasserangebot und Abwasserbeseitigung Sorge zu tragen, (4) durch Zugang zu allen jenen Gütern, die für die menschliche Existenz wesentlich sind. Kurz: Menschliche Sicherheit wird durch die Bereitstellung öffentlicher Güter gewährleistet.

Die Bereiche, in denen menschliche Sicherheit zu Beginn des 21. Jahrhunderts bedroht ist, können unschwer identifiziert werden. Es sind die Umweltsicherheit im Sinne der Verfügbarkeit lebenswichtiger Ressourcen wie sauberer Luft, fruchtbarer Böden und sauberen Wassers. Damit ist eng die Ernährungssicherung verbunden, und zwar sowohl im Sinne von „food security“ als auch im Sinne von „food safety“. In all ihren verschiedenen Facetten in Frage gestellt ist vielerorts auch die sozio-ökonomische Sicherheit; denn als Folge eines weltweiten Verdrängungswettbewerbs steigt die Arbeitslosigkeit und es wächst die Arbeit im Schattenreich der Informalität. Es lockert sich auch der für eine selbstverantwortliche Lebensführung so wichtige Zusammenhang von Erwerbsarbeit und sozialer Sicherheit (vgl. Altwater & Mahnkopf 2002). Dies wiederum geht einher mit einer defizitären Absicherung von Lebensrisiken wie Krankheit, Unfall, Alter und Erwerbslosigkeit, mit Einschnitten bei der gesundheitlichen Sicherheit und beim Zugang zu Bildungsangeboten. Dafür gibt es viele Ursachen, doch von großem Gewicht sind in den Ländern des Südens und Osten die stabilitätsorientierten Strukturanpassungsmaßnahmen und im Norden und Westen der ruinöse globale Steuerwettbewerb (und die in seiner Folge sinkenden Staatseinnahmen). Beides lässt die öffentliche Armut ansteigen und befördert die Tendenz zur Privatisierung von Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge. Auch hinsichtlich anderer Dimensionen von menschlicher Sicherheit erhöhen Entwicklungen, die eng mit der ökonomischen Globalisierung verbunden sind, die biophysische und die soziale Verletzbarkeit von Individuen und Gemeinschaften. Erschüttert wird so auch die psycho-soziale Sicherheit, die Menschen aus der Zugehörigkeit zu Gemeinschaften beziehen, mit denen sie Denk- und Verhaltensweisen teilen. Schließlich hat in vielen Ländern auch die politische Unsicherheit deutlich zugenommen, durch bewaffnete Konflikte, in die transnational operierende Akteure verwickelt sind und durch finanzielle Instabilitäten, die durch Währungsspekulation, Kapitalflucht, legale und illegale Steuerhinterziehung und durch die weit verbreitete kleine und große Korruption ausgelöst oder von ihnen begleitet werden. In der einen oder anderen Kombination sorgen diese

Unsicherheiten dafür, dass Menschen vielerorts nach alternativen Zugängen zu lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen suchen müssen. Bei dieser Suche geraten sie leicht in das Schattenreich informeller Aktivitäten oder in die Illegalität und Kriminalität oder sie verlassen ihre Heimat und schlagen sich als Flüchtlinge und Migranten durchs Leben.

Bei der Herstellung von menschlicher Sicherheit geht es um die *Beseitigung von vermeidbaren Unsicherheiten*, die Menschen daran hindern, ein selbstbestimmtes Leben zu führen und sich zu kollektivem Handeln zusammen zu finden, um die Zukunft zu gestalten. Zu vermeidbaren Unsicherheiten rechnet beispielsweise der Status "illegaler Arbeit", in dem Menschen zwar als Arbeitskräfte nachgefragt werden, doch rechtlose Wesen sind, die nicht ihrem freien Willen gehorchen, sondern der Willkür anderer Folge leisten müssen, bis hin zu modernen Formen der Sklaverei. Auch Eingriffe in das Ökosystem, deren Auswirkungen nicht absehbar sind, weil es keine Gewissheit über die Folgen gibt, gehören zu den vermeidbaren Unsicherheiten, deren radikale Einschränkung menschliche Sicherheit erhöhen würde. Und gleiches gilt auch für Systeme der Alterssicherung, die auf dem Prinzip der Kapitaldeckung beruhen. Denn dies macht die Chancen auf einen menschenwürdigen Lebensabend von den Zufälligkeiten der Entwicklung auf deregulierten und daher liberalisierten und privatisierten globalen Finanzmärkten abhängig. Diese wenigen Hinweise machen deutlich, dass menschliche Sicherheit durch private Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen auf Märkten nur unvollkommen und besser durch die Bereitstellung öffentlicher Güter durch die öffentliche Hand gewährleistet werden kann.

Diese eindeutig scheinende Aussage ist jedoch keineswegs unumstritten. Denn erstens bedeutet „menschliche Sicherheit“ in einer durch soziale Gegensätze strukturierten Gesellschaft keineswegs für alle Menschen dasselbe. Am deutlichsten wird dies im neoliberalen Verständnis von „Ordnung“, die ja Sicherheit und Verlässlichkeit für Unternehmensentscheidungen bieten soll. Ob aber die „corporate security“ bzw. die „kommerzielle Sicherheit“ immer mit „human security“ kongruent ist, darf in Frage gestellt werden. Denn kommerzielle Sicherheit ist eine Ware, deren Verkauf den Anbietern Profit bringen soll. Menschliche Sicherheit hingegen kann denen nicht als Ware angeboten werden, die nicht über die notwendige monetäre Kaufkraft verfügen, und dabei handelt es sich um die Mehrzahl der Menschen. Für sie steigt entweder die Unsicherheit, von der auch die Commission on Human Security berichtet, oder aber Sicherheiten müssen als öffentliche Güter bereitgestellt und nicht über den Markt „verkauft“ werden.

#### *Private, öffentliche und positionelle Güter*

Grundsätzlich wird zwischen *privaten* Gütern (1), die als Waren auf dem Markt gegen Geld getauscht werden, *öffentlichen* Gütern (2), die nicht als Ware auf dem Markt verkauft werden und die allgemein genutzt werden können, Gemeingütern oder *Allmendegütern* (3), die als natürliches und kulturelles Erbe in der Vergangenheit entstanden sind und der gegenwärtigen Generation zur Verfügung stehen, unterschieden. Eine Sonderstellung nehmen so genannte *positionelle* Güter (4) ein, die zwar als Ware, aber nur in begrenzter Quantität ohne Qualitätseinbußen erzeugt oder bereitgestellt werden können (Hirsch 1980): ein Naturpark darf nicht von zu vielen Menschen genutzt werden, weil er durch übermäßige Nutzung zerstört wird. Bildung verliert ihren Charakter als Schlüssel zu bestimmten Karrieren, wenn viele die notwendige Bildung genossen haben und nicht für alle Platz auf der Karriereleiter ist. Das Automobil wird zum Autoimmobil, wenn zu viele gleichzeitig damit fahren und die Straßen und Parkplätze verstopfen. Hier sind wir zweifelsfrei mit einem Dilemma der Demokratie und der Demokratisierung konfrontiert. Denn bestimmte Güter behalten nur dann ihren Gebrauchswert, wenn sie „oligarchischen“ Charakter haben, d.h. nicht im Prinzip allen,

sondern einer begrenzten Zahl vorbehalten sind (Harrod 1958). Güter mit dieser Eigenschaft werden auch als „Clubgüter“ bezeichnet, die in aller Regel nach „plutokratischen“ Kriterien, also gemäß monetärer Kaufkraft, mit der die Mitgliedschaft im Club erworben wird, und nicht etwa gemäß einer Rangfolge von Bedürfnissen zugeteilt werden (Altwater 1992; Altwater 1994).

Öffentliche Güter müssen - ebenso wie jedes private Gut auch - „produziert“ werden, um „konsumiert“ werden zu können. Man sollte sie also als Elemente des „Systems der Bedürfnisse“ von Nutzern und des „Systems der Arbeit“ von Produzenten (Marx 1953: 427) behandeln. Die Systeme von Arbeit und Bedürfnissen hängen zusammen und voneinander ab. Diese Unterscheidung ist wesentlich für die gängigen Definitionen öffentlicher Güter. Gemäß herrschender Lehre verlangt die ökonomische Logik, dass jedes Gut durch Zuteilung privater Eigentumsrechte „eigentlich“ ein privates Gut werden kann. Doch gibt es die vertrackte Situation, dass diese Zuteilung nicht immer möglich ist. Dann kann das Gut nicht zur privaten auf dem Markt feil gebotenen Waren werden, es wird (oder bleibt) ein öffentliches Gut, dessen Existenz eigentlich den marktwirtschaftlichen Prinzipien widerspricht. Hinderungsgründe für die Verwandlung eines Gutes in private Waren sind mindestens drei Eigenschaften, von denen die ersten beiden zentral sind (Samuelson 1954; Musgrave 1969; Kaul et al. 1999; 2003).

Die erste bezieht sich auf das System der Bedürfnisse, auf die Nutzer von öffentlichen Gütern; es handelt sich um die *Nicht-Rivalität des Konsums*. Im Prinzip können unendlich viele Personen das Gut in gleicher Weise nutzen; es wird durch die Nutzung nicht verzehrt oder in seiner Qualität gemindert. Ein Beispiel ist das Wissen, das von vielen genutzt werden kann, wenn es erst einmal gewonnen wurde. Wissen kann allen zur Verfügung stehen, ohne dass die Konsumtion des Wissens durch die einen die Verfügbarkeit für die anderen mindern würde; Wissen ist ein exemplarisches öffentliches Gut. Durch die breitere Wissensbasis entstehen sogar positive Synergieeffekte, d.h. die Qualität des öffentlichen Gutes Wissen gewinnt durch seine Verbreitung. Diese Überlegung liegt der „open-access-“, bzw. „open source-Software“, etwa der Arbeit am Betriebssystem Linux zugrunde (vgl. dazu Nuss 2002). Umgekehrt ergibt sich daraus, dass eine Privatisierung des öffentlichen Gutes Wissen dessen Verbreitung und Entwicklung eher behindern dürfte, also unter Gesichtspunkten der Effizienz, und nicht nur mit Argumenten aus Diskursen über Demokratie und Gerechtigkeit abzulehnen wäre.

Die zweite Eigenschaft bezieht sich auf „das System der Arbeit“, auf die Bereitstellung von öffentlichen Gütern. Es geht um das Prinzip der *Nicht-Ausschließbarkeit*. Niemand kann von der Nutzung des produzierten Gutes – im Prinzip - ausgeschlossen werden. Das „Ausschlussprinzip“ im privaten Geschäftsverkehr, das dafür sorgt, dass nur jene(r) ein Gut nutzen kann, der/ die dafür gezahlt hat, ist also nicht selbstverständlich anwendbar. Einmal bereit gestellt oder als natürliche Allmende und kulturelles Erbe vorhanden, ist das Gut für alle, für die Gemeinschaft da. Es werden also keine privaten Eigentumsrechte vergeben, bzw. sie können nicht zugeteilt werden. Doch der Erfindungsreichtum ist groß, um den „marktwirtschaftsfremden“ Zustand der Nicht-Ausschließbarkeit zu überwinden und exklusive Eigentumsrechte zuzuteilen. Viele technische Möglichkeiten und regulative Maßnahmen (Patentrecht; TRIPS) werden entwickelt, um alle jene von der Nutzung auszuschließen, die dafür nicht zahlen (wollen oder können). Die Nicht-Ausschließbarkeit ist also keineswegs natürliche oder technische Eigenschaft, sondern in aller Regel soziales und rechtliches Konstrukt, Resultat politischer Auseinandersetzungen, normativer Entscheidungen und manchmal auch von militärischer Gewalt<sup>2</sup>. Dabei spielt die Vorstellung von Sicherheit eine Rolle: Ist menschliche Sicherheit gemeint oder geht es in erster Linie um „kommerzielle

Sicherheit“, also um die Sicherheit des reibungslosen Geschäftemachens. Darauf wird sogleich mit Rekurs auf Adam Smith zurück zu kommen sein.

Positionelle Güter liegen zu diesen Definitionen gewissermaßen quer. Denn Nicht-Rivalität ist eine Eigenschaft auf der Verwendungsseite, für die „Konsumenten“ oder die Nutzer öffentlicher Güter. Die Eigenschaft der Nicht-Ausschließbarkeit bezieht sich in erster Linie auf die Seite der Verfügbarkeit, bzw. der Produktion dieser Güter. Es geht also gewissermaßen um Nachfrage und Angebot öffentlicher Güter, und erst in diesem Rahmen lassen sich positionelle Güter einordnen. Sie entstehen dann, wenn die *Produktion* bzw. *Verfügbarkeit* der öffentlichen Güter im Vergleich zur *Konsumtion* bzw. *Verwendung und Nutzung* knapp und daher begrenzt ist. Das öffentliche Gut einer intakten Naturlandschaft kann zerstört werden, wenn bei der Nutzung die Nachhaltigkeitsregel missachtet wird. Nahezu alle Güter, ob privat oder öffentlich, verwandeln sich in positionelle Güter, wenn sie übernutzt werden. Hier zeigt es sich, wie bedeutsam die Ökologie für ein angemessenes Verständnis der Ökonomie ist. Produktion und Konsumtion bestimmter Güter – oder das System der Arbeit und das der Bedürfnisse - geraten in Widerspruch. (vgl. dazu generell: Altvater 1992; 1994).

Hinzu kommt als „weiches“ drittes Kriterium bei der Definition öffentlicher Güter der Sachverhalt von *positiven externen Effekten* bei der Produktion bzw. Konsumtion des Gutes. Dieses Kriterium verweist auf Verteilungswirkungen von Kosten und Vorteilen öffentlicher Güter, da externe Effekte definitionsgemäß nicht die ursprünglichen Produzenten und intentionalen Konsumenten öffentlicher Güter betreffen. Die räumliche und zeitliche Reichweite externer Effekte kann unterschiedlich sein: lokal und in kurzer Zeitspanne, aber auch global mit langer Fristigkeit. Beispiele sind etwa die positiven Effekte von Gesundheits- oder Bildungsprogrammen, von denen auch jene profitieren können, für die das Programm gar nicht gedacht und gemacht war. Ein eindrucksvolles Beispiel ist die Bekämpfung von AIDS in Entwicklungsländern, vor allem in Afrika südlich der Sahara. Dadurch wird nicht nur den jeweiligen Patienten geholfen, sondern es werden auch soziale Strukturen, die zusammen zu brechen drohen, aufrecht erhalten. Doch externe Effekte sind sehr häufig negativ, und dann sind sie soziale Kosten („public bads“), die Dritte bzw. die Gesellschaft insgesamt zu tragen haben: von der Umweltverschmutzung als Begleiterscheinung der Industrialisierung bis zur „Unwohnlichkeit der Städte“ infolge der Automobilität. Die negativen externen Effekte sind wegen des Kontextcharakters von Produktion und Konsumtion unvermeidlich (Kapp 1958 und die anschließende Diskussion) und sie können auch nicht in ihrer materiellen Wirkung internalisiert werden. Dies ist, wenn überhaupt, nur im Hinblick auf die *informationelle* Wirkung von „externalities“ möglich (dazu Altvater 1969). Auch wenn „Preise die Wahrheit“ über die sozialen Kosten des Straßenverkehrs sagen, werden die *materiellen* Negativeffekte (Unfälle, Lärmbelästigung, Luftverschmutzung etc.) dadurch nicht ungeschehen gemacht.

Was „privat“ und was „öffentlich“ ist oder sein sollte, lässt sich nicht „objektiv“ definieren. Daher geht es in der Auseinandersetzung um öffentliche Güter in aller erster Linie um normative Entscheidungen, warum bestimmte Bedürfnisse von Nutzern durch private Anbieter befriedigt werden sollen, nachdem sie möglicherweise seit Menschengedenken (in einer bestimmten Gesellschaft) durch das Angebot öffentlich verfügbarer und öffentlich erarbeiteter Güter befriedigt worden sind. Auch der umgekehrte Fall ist denkbar. Öffentliche Güter wie die Regelung der Wasserversorgung können privatisiert oder verstaatlicht worden sein – und weder das eine noch das andere System funktionierte, weil sich in einer bestimmten Kultur über Jahrhunderte eine gemeinschaftliche Regelung der Wasserversorgung heraus gebildet hatte. Also bedarf gegenüber den ökonomischen Definitionsversuchen von privaten Gütern und der Festlegung einer Restkategorie für jene Güter, für die private Eigentumsrechte – aus welchen Gründen auch immer - nicht zugeteilt werden können, auch das „*Öffentliche*“ des

öffentlichen Gutes der genaueren Bestimmung. Inge Kaul hat dafür drei Dimensionen vorgeschlagen (Kaul u.a. 2003: 21ff.): Öffentlichkeit des Konsums und der Verteilung sowie der Entscheidungen über öffentliche Güter (Kaul et al. 2003). Damit wird, so Martens und Hain, das Konzept aus der ökonomischen, quasi-objektiven Definition herausgelöst und in einen politischen Diskurs überführt (Martens & Hain 2002). Es gibt keine "objektive" und eindeutige ökonomische Definition öffentlicher (und daher auch in Abgrenzung dazu: privater) Güter, sondern wir haben es – wie schon angedeutet wurde - mit einem umkämpften Feld zu tun. Nicht-Rivalität und vor allem die Nicht-Ausschließbarkeit sind demzufolge keine „natürlichen“ oder „technischen“ Eigenschaften des einen oder anderen Gutes, sie werden ihm vielmehr zugeschrieben. Dies gilt auch für soziale Kosten, für die "public bads" im Kontext von Produktion und Konsumtion der Güter, die einen erheblichen Umfang annehmen. Auch diese sind nicht „objektiv“, sondern sie hängen von gesellschaftlichen Wahrnehmungsweisen, von Präferenzen und Normen, von der Entwicklung sozialer Bewegungen ab.

Foren, auf denen die Auseinandersetzungen um öffentliche Güter artikuliert werden, sind in den letzten Jahren der forcierten Privatisierung auf allen Ebenen entstanden: von den Konflikten um *cross border leasing* öffentlicher Einrichtungen im Gemeinderat deutscher Städte auf kommunaler bis zum *World Social Forum* in Porto Alegre auf globaler Ebene. Kurz: Bei der Definition öffentlicher Güter geht es ebenso wie bei der Debatte um soziale Kosten der Naturschädigung und des Kulturabbaus letztlich um die Konstruktion des sozialen Raums, um die Frage von Einschluss in die und Ausschluss aus der sozialen Demokratie. Denn öffentliche Güter sind eine Angelegenheit der Gemeinschaft und für viele Menschen die einzige Möglichkeit der Partizipation an den jeweiligen Gratifikationen einer Gesellschaft.

#### *Öffentliche Güter in der Kritik der Politischen Ökonomie*

In den modernen Texten zu öffentlichen Gütern wird zumeist Adam Smith – in der Regel äußerst verkürzt - zitiert, der – funktionalistisch - auf die Notwendigkeit der Bereitstellung öffentlicher Güter zur Erfüllung von als unabdingbar erachteten Aufgaben eines Gemeinwesens hingewiesen hat. „Gewisse Güter“, so Adam Smith,

„which though they may be in the highest degree advantageous to a great society are, however, of such a nature that the profits could never repay the expenses to any individual or small number of individuals, and which it therefore cannot be expected that any individual or small number of individuals should erect.“ (Smith 1776/ 1976, Buch V: 244).

Das Kriterium für die Bereitstellung privater Güter ist der Profit, der mit ihnen erzielbar ist. Güter, deren Erzeugung keinen Profit bringt, werden nicht auf den Markt geworfen und können nur als öffentliche Güter ins Angebot gelangen, wenn sie dennoch (also trotz des „handicap“, nicht privat und profitabel erzeugt werden zu können) als vorteilhaft für die Gesellschaft angesehen werden. Unterstellt wird dabei, dass ein gesellschaftlicher Bedarf nach diesen Gütern vorhanden ist, dessen Befriedigung man nicht vernachlässigen kann, und dass es eine gesellschaftliche Verständigung darüber gegeben hat, dass Güter, die nicht als Ware privat erzeugt werden können, dennoch zur Verfügung gestellt werden sollen, als öffentliche Güter nämlich.

Adam Smith behandelt die materiellen öffentlichen Güter im Kapitel über die „Ausgaben des Souveräns“. Dazu gehören jene für die Verteidigung (also für die Gewährleistung äußerer Sicherheit), für ein Justizsystem (also für die Rechtssicherheit), für die Erziehung der Jugend, für religiöse Bildung von Menschen aller Altersgruppen und nicht zuletzt jene für „public works and public institutions“ (ebd.: 244-282). Sie müssen, so heißt es im „Article I“, dazu dienen, den „Handel und Wandel der Gesellschaft zu erleichtern“ (ebd.: 245). Öffentliche

Güter haben in diesem Verständnis eine eindeutige Funktion. Sie sollen dem „commerce“ förderlich sein. Als Beispiele öffentlicher Arbeiten nennt Smith „good roads, bridges, navigable canals, harbours &c“ (ebd.). Die Ausgaben zur Finanzierung müssen vom Volkseinkommen auf geeignete Weise „abgezweigt“ werden. Dann aber können die öffentlichen Einrichtungen durchaus privat betrieben werden, z.B. durch Vergabe von Mautrechten an Kanälen an Private, deren Interesse es sein muss, den Kanal zu erhalten, wie Smith schreibt (ebd.: 247). Dies könnte als Beispiel für heutige „public-private partnerships“ interpretiert werden. Alle öffentlichen Institutionen werden von Smith unter dem Aspekt der Interessen von Handel und Wandel diskutiert: „The object of the public works and institutions... is to facilitate commerce...“ (ebd.: 253). Botschaften im Ausland sind zur Förderung des britischen Außenhandels oder für die Unterstützung von britischen Handelskompanien notwendig. Dies gilt allerdings im wesentlichen für die „zivilisierte Welt“; für „barbarische“ Nationen ist auch die Errichtung von militärischen „Forts“ ins Auge zu fassen, um den britischen „commerce“ zu unterstützen (ebd.: 254f). Öffentliche Güter müssen demzufolge zu Diensten des britischen Kolonialismus bereit gestellt werden. Die normative Begründung seiner funktionalistischen Interpretation öffentlicher Güter leitet Adam Smith also in eindeutiger Weise aus dem britischen, kolonialen Handelsinteresse ab.

Auch Marx diskutiert öffentliche Güter, „allgemeine Produktionsbedingungen“, „travaux publics“ (Marx 1953: 422ff) als Bedingungen für die reibungslose Aufrechterhaltung des kapitalistischen Reproduktionsprozesses. Marx argumentiert ebenso wie Smith funktionalistisch, allerdings nicht mit positivem Bezug auf kommerzielle Sicherheit“ bzw. die Interessen des Kommerz. Das Kapital, so seine Annahme, „unternimmt nur *vorteilhafte*, in seinem Sinne vorteilhafte Unternehmungen“ (ebd.: 430). Doch gibt es für einen reibungslosen Reproduktionsprozeß notwendige Aufgaben, die für das individuelle Kapital nicht vorteilhaft sind und daher nicht erfüllt würden, würde man sie individuellen Kapitalisten überantworten. Sie müssen folglich von der öffentlichen Hand finanziert und bereit gestellt werden. Dazu müssen wie bei Smith auch mit Hilfe der Steuern von der „Revenue des Landes“ Finanzmittel abgezweigt werden:

„Die *allgemeinen, gemeinschaftlichen* Bedingungen der Produktion – solange ihre Herstellung durch das Kapital als solches, unter seinen Bedingungen noch nicht geschehen kann – werden daher bestritten aus einem Teil der Revenue des Landes – der Regierungskasse, und die Arbeiter erscheinen nicht als produktive Arbeit, obgleich sie die Produktivkraft des Kapitals vermehren“ (ebd.: 432).

Hier kommt eine doppelte Unterscheidung zur Geltung, die für Marx wichtig ist: erstens die zwischen Einzelkapital und Gesamtkapital, und zweitens die zwischen produktiver, Mehrwert erzeugender Arbeit und unproduktiver Arbeit, die zwar notwendig sein mag, aber eben keinen Mehrwert erzeugt. Öffentliche Güter sind zur Erhaltung des gesamtkapitalistischen Reproduktionsprozesses notwendig, aber einzelkapitalistisch unprofitabel. Dies ist ein Widerspruch, den nur der „ideelle Gesamtkapitalist“, der Staat, mit „public works“ zur Herstellung der allgemeinen Produktionsbedingungen auflösen kann. Die dabei eingesetzte Arbeit hebt zwar die Produktivität des Gesamtkapitals, ist aber im Sinne einzelkapitalistischer Mehrwerterzeugung unproduktiv.

Nun ist die vorherrschende kapitalistische Tendenz die Verwandlung aller Arbeit in Mehrwert erzeugende produktive Arbeit. Daher ist die Finanzierung öffentlicher Güter aus Steuermitteln nach Marx eher Ausdruck von Zurückgebliebenheit. Im Stadium des hoch entwickelten Kapitalismus können allgemeine Produktionsbedingungen auch privat, sprich kapitalistisch profitabel erzeugt werden, dann nämlich, wenn (1) genügend Kapital akkumuliert worden ist, das (2) nicht Profit zu erzielen trachtet, sondern Zinsen erwartet und

Renditen auf Aktien- und Anleihemärkten vergleicht, und (3) das öffentliche Gut auf dem Markt anzubieten vermag, weil eine entsprechend geordnete Vergabe von Eigentumsrechten existiert (ebd.: 428f).

„Die höchste Entwicklung des Kapitals ist, wenn die allgemeinen Bedingungen des gesellschaftlichen Produktionsprozesses nicht aus dem *Abzug der gesellschaftlichen Revenu* hergestellt werden, den Staatssteuern – wo Revenu nicht Kapital, als labour funds erscheint und der Arbeiter, obgleich er freier Lohnarbeiter ist wie jeder andre, doch ökonomisch in einem andren Verhältnis steht – sondern aus dem *Kapital als Kapital*. Es zeigt dies den Grad einerseits, worin das Kapital sich alle Bedingungen der gesellschaftlichen Produktion unterworfen, und daher andererseits, wieweit der gesellschaftliche reproduktive Reichtum *kapitalisiert* ist und alle Bedürfnisse in der Form des Austausches befriedigt werden; auch die als *gesellschaftlich gesetzten* Bedürfnisse des Individuums, d.h. die, die es nicht als einzelnes Individuum in der Gesellschaft, sondern gemeinschaftlich mit andren konsumiert und bedarf – deren Weise der Konsumtion der Natur der Sache nach eine gesellschaftliche ist, auch diese durch den Austausch, den individuellen Austausch, nicht nur konsumiert werden, sondern auch produziert“ (ebd.: 431).

Es gibt also einen bemerkenswerten Unterschied zwischen der Bereitstellung öffentlicher Güter aus Steuermitteln und der Anlage privaten Kapitals in den Sphären öffentlicher Güter. Auf der einen Seite ist

„...die Frage... gerade, ob der Kapitalist den Weg verwerten, ob er seinen Wert durch den Austausch realisieren könnte? Diese Frage existiert natürlich bei jedem Produkt, aber sie nimmt bei den allgemeinen Produktionsbedingungen eine besondere Form an. Gesetzt, der Wert des Weges verwerte sich nicht. Er wird aber gebaut, weil er ein notwendiger Gebrauchswert... für die Gemeinde ist, weil sie seiner à tout prix bedarf...“ (ebd.: 424f).

Auf der anderen Seite stellt sich im Zuge der kapitalistischen Entwicklung der öffentliche Sektor mehr und mehr als potentielle Anlagesphäre für Kapital dar. Inwertsetzung wird zum politischen Projekt, Privatisierung öffentlicher Güter zur Maßnahme, um die potentielle Anlagesphäre für Kapitaleigner appetitlich zuzubereiten. Was öffentlich und was privat ist, hat also auch mit dem Grad der Entwicklung des Kapitalismus zu tun, insbesondere mit dem historischen Bedeutungszuwachs des zinstragenden Kapitals und mit der Deregulierung der Finanzmärkte, inzwischen auf globaler Ebene. Man wird also die Tendenzen der Privatisierung öffentlicher Einrichtungen und Güter in aller Welt nicht ohne Rekurs auf die Entwicklung der globalen Finanzmärkte verstehen und beurteilen können. Die Schlussfolgerungen von Marx aus den 50er Jahren des 19. Jahrhunderts sind also sehr modern; die Privatisierung von öffentlichen Gütern ist eine Form der Kapitalanlage, bei der alles auf die Konditionen ankommt. Wir müssen auf sie bei der Diskussion der Privatisierung öffentlicher Güter und ihrer Finanzierung mit „innovativen“ Finanzinstrumenten, etwa mit Hilfe des cross-border leasing, durch das kommunale öffentliche Güter in großem Stil privatisiert werden, zurückkommen.

### 3. Dilemmata öffentlicher Güter

*Öffentliche Güter sind kein widerspruchsfreies und klassenneutrales Konzept*

Öffentliche Güter umfassen sehr heterogene Sachverhalte, und daher ist es notwendig, Arten und Weisen zu unterscheiden, mit denen öffentliche Güter (Definitionsmerkmal: Nicht-Ausschließbarkeit) bereitgestellt werden und so gewissermaßen das „Angebot“ für die „Nachfrager“, also für die Befriedigung ihrer Bedürfnisse (in nicht-rivalisierender Weise) bilden.

(1) *Natürliche öffentliche oder Allmende-Güter* sind die Sphären des Planeten Erde: die Luft, das Wasser, die Böden, die Lebewesen. Ein reines natürliches Allmendegut ist die Luft, die wir atmen: Niemandem kann das Atmen der Luft verwehrt werden (non-exclusion). Zugleich können Milliarden Personen das öffentliche Gut Luft nutzen, ohne dass sie es erschöpfen (non rivalrous) – jedenfalls unter freiem Himmel, nicht in geschlossenen Räumen und wenn sie nicht die Luft in großem Stil verschmutzen und so soziale Kosten erzeugen, deren Resultat das „*public bad*“ von lokalem Smog oder globalem Treibhauseffekt ist. Hier wird deutlich, dass Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität von der Nutzungsart, also nicht vom Angebot sondern von der Verwendung und mithin von den Rückwirkungen der Verwendung auf das Angebot abhängen. Wenn die Luft als Ressource zum Atmen genutzt wird, gelten andere Bedingungen als wenn die Atmosphäre als Deponie für Schadstoffe dient. Die Verschmutzung der Luft rivalisiert mit der Nutzung der Luft zum Atmen.

Für die anderen natürlichen Sphären lassen sich vergleichbare Widersprüche zeigen. Nutzungsarten rivalisieren bei beschränktem und nicht ausdehnbarem Angebot, und dies ist die Hauptursache der ökologischen Degradation. Ein mit Beton versiegeltes Stück Land kann nicht mehr als Biotop oder Wasserspeicher fungieren. Auch gibt es eine unendliche Vielfalt der Interferenzen zwischen den Sphären. Die Luftverschmutzung hat sauren Regen und mithin die Belastung der Gewässer zur Folge. Dadurch ist das Überleben empfindlicher Lebewesen gefährdet, so dass die Evolution des Lebens in Mitleidenschaft gezogen wird etc. Die Bereitstellung der natürlichen Allmende ist bis zu einem gewissen Grade der Belastung robust, darüber hinaus aber höchst prekär. Das öffentliche Gut der natürlichen Sphären ist also durch das „*public bad*“ der Umweltverschmutzung gefährdet. Ein Allmende-Gut ist also nichts in der Zeit Stationäres, sondern beeinflusst und beeinträchtigt durch menschliche Eingriffe.

(2) *Kulturelle Gemeingüter* sind das kulturelle Erbe der Menschheit, die Werke der Weltliteratur, der Musik, Architektur, Malerei, Wissenschaft. Die kulturelle Diversität ist Grundlage der sozialen Evolution. Kulturgüter gehören allen Menschen; doch gibt es viele Möglichkeiten des Ausschlusses von der Nutzung der kulturellen Allmendegüter – vom Eintrittsgeld bei Konzerten oder für Museen bis zu gezielten Zugangsverboten und diffus wirkenden Bildungsbarrieren oder bis zum Raub von Manifestationen des Kulturerbes der Menschheit (Skulpturen, Malereien etc.) durch finanzkräftige private Sammler, wie im Irak mit Billigung der US-army geschehen. Die kulturelle Allmende (für die natürliche Allmende gilt Ähnliches) besteht also nur im Prinzip aus Gemeingütern. Der Zugang und die Nutzungsmöglichkeiten sind in aller Regel begrenzt und daher stehen Gemeingüter nicht allen, jedenfalls nicht gleichzeitig am gleichen Ort, zur Verfügung. Die Nutzung lässt sich ab einer bestimmten Zahl potenzieller Nutzer nicht demokratisieren. Ihre „Öffentlichkeit“ als öffentliches Gut kann sich daher nicht auf den „freien Zugang“ beziehen, sondern auf öffentlich kontrollierte Verfahren, die den begrenzten Zugang legitimiert lenken. Kulturelle Gemeingüter sind also in vielen Fällen positionelle Clubgüter. Die „Weltkulturgüter“ sind zumeist in Museen in Europa oder in den USA gesammelt, und nicht am Ort ihrer Entstehung. Die Kulturgüter von Ländern der Dritten Welt findet man eher in den reichen Industrienationen, vor allem wegen der kolonialen Vergangenheit in Europa, als in den Ursprungsländern. „Ägyptische Museen“ gibt es daher in vielen europäischen Städten. „Europäische Museen“ in Ägypten oder anderswo mit aus Europa geraubten Exponaten hingegen gibt es nicht. Die Verfügung über das Kulturerbe ist für das Selbstbewusstsein der Völker außerordentlich wichtig, Kulturgüter sind auch Symbole der Macht eines Staates oder einer Zivilisation. Die Enteignung durch Privatisierung (wie jüngst im Irak geschehen) ist ein enormer, in seinen Ausmaßen gar nicht abschätzbarer Akt der Vergewaltigung.

„Erebt“ öffentliche Güter der Natur und Kultur werden durch Maßnahmen der *Konservation* erhalten. Denn Naturgüter können nicht oder nur unter schwierigen Bedingungen reproduziert werden. Einige Kulturgüter (Musik, Literatur, Filme) können zwar technisch in unbegrenzter Zahl reproduziert werden; doch ist der ursprüngliche Produktionsakt einmalig. Sie müssen bewahrt werden mit Regeln, die Verbote destruktiver Nutzungsweisen einschließen, und in zweiter Linie mit Aufwand zu ihrer Erhaltung, der aber in aller Regel in einem geringen Verhältnis zu ihrem – monetär nicht zu messenden - Wert steht. Auch die Zeit eines öffentlichen Gutes ist also von Bedeutung. Öffentliche Güter haben eine Geschichte, sind seit Milliarden Jahren naturgegeben oder kulturell in der näheren oder fernerer Vergangenheit erzeugt worden und stellen eine (positive) Erbschaft dar, die genutzt und an kommende Generationen weiter gereicht wird. Gemeingüter lassen sich daher ohne Rekurs auf eine (lokale, nationale, globale) Geschichte nicht identifizieren. Nur geschichtslose Völker gehen mit dem Kulturerbe nonchalant um.

(3) *Öffentliche Güter und Dienstleistungen*, also „public works“ im Sinne Adam Smith' oder „allgemeine Produktionsbedingungen“ im Sinne Marx', müssen, z.B. im Bildungs- oder Gesundheitswesen oder im Bereich der materiellen Infrastruktur, *produziert* oder erbracht werden. Die Bereitstellung allgemeiner, gemeinschaftlicher Produktions- und Reproduktionsbedingungen ist eine Aufgabe öffentlicher Einrichtungen (aufgrund öffentlicher Entscheidungen), wenn das Gut nicht privat nach dem *exclusion-principle* gegen Zahlung eines Preises durch den ausschließlichen Nutzer angeboten wird. Anstelle der monetären Zahlung durch individuelle Nutzer an private Anbieter oder der steuerfinanzierten Bereitstellung für alle sind auch Gutscheine, z.B. für Bildungsdienstleistungen im Gespräch.

(4) *Regeln und Institutionen sind öffentliche Güter* oder bringen sie hervor, z.B. öffentliche Sicherheit, Stabilität ökonomischer Verhältnisse, sozialen Frieden, und müssen nicht materiell erzeugt oder durch eine spezielle Dienstleistung bereitgestellt werden. Diese öffentlichen Güter sind auf den ersten Blick „billig“, d.h. sie können ohne großen finanziellen Aufwand als immaterielle Infrastruktur (z.B. die nationale Gesetzgebung, internationales Recht) beschlossen werden – wenn man von den Kosten des öffentlichen Dienstes absieht, der aber zur Bereitstellung dieser öffentlichen Güter unverzichtbar ist. Aber ihre Erzeugung hängt in Zeiten der Globalisierung mehr und mehr vom Benehmen mit der „internationalen Gemeinschaft“ und den geltenden „weichen“ Regeln der „good governance“ bzw. den „harten“ Bestimmungen der WTO oder des „*aquis communautaire*“ der EU ab und sie sind nicht immer mit den Interessen privater Akteure an möglichst wenig regulierten Räumen für private Geschäfte kompatibel. Indizes konservativer Stiftungen wie der von *Freedom House* oder der *Heritage Foundation*, mit denen der Grad von Marktfreiheit und Demokratie, sprich des Rückzugs des Staates aus der Bereitstellung öffentlicher Güter, gemessen werden, präferieren eindeutig die private Versorgung an Stelle der Bereitstellung von öffentlichen Gütern. Öffentliche (z.B. gesetzliche) Regeln betrachten sie im Gegensatz zu privaten Regeln (*codes of conduct*; Selbstverpflichtungen) skeptisch, sofern es nicht um die Herstellung öffentlicher Sicherheit durch „law and order“ geht.

#### *Public goods für die einen sind public bads für die anderen*

Die „Tragödie der Allmende“ (vgl. Hardin 1968; Ostrom 1991) besteht darin, dass Einzelakteure im Zuge der Maximierung ihres Gewinns ein öffentliches Gut übernutzen und langfristig möglicherweise zerstören (Ozonschicht, Fischbestände, Almweiden etc.). Ein öffentliches Gut wird zum positionellen Gut, das durch den Marktmechanismus oder unregelmäßigem Zugang nicht verteilt werden kann. Die Nutzung bedarf der Rationierung. Ostrom untersucht jene Institutionen, die durch lokale Bevölkerungen entwickelt werden, um

den Umgang mit einem öffentlichen Gut so zu regeln, dass er nachhaltig erfolgt. Hardin schwebte die Rationierung durch Marktpreise vor. Doch beginnen hier sogleich die Probleme. Marktpreise können dazu führen, Menschen von der Nutzung eines öffentlichen Gutes auszuschließen, also das in einer Demokratie unverzichtbare Gleichheitsprinzip zu brechen. Im dominanten neoliberalen Diskurs ist dies weder Nachteil noch Hindernis. Doch eine soziale, substantielle Demokratie wird dadurch unterminiert.

Ein weiteres Dilemma öffentlicher Güter ist ihre ambivalente, sogar gegensätzliche Wirkung. Was für die einen gut ist, ist für andere schlecht. Manche eindeutig privaten Güter wie das Geld können für ihre Besitzer nur dann ihren Wert bewahren, wenn dieser für alle Geldvermögensbesitzer durch Bereitstellung des öffentlichen Gutes der finanziellen Stabilität, der Abwehr von Betrug (an den Börsen, auf den Finanzmärkten und in den Unternehmen) und der Gewährleistung der Integrität der Finanzinstitutionen (durch Geldwäschebekämpfung, durch eine Finanzaufsicht) gesichert wird. Denn Wertstabilität ist dem Geld (anders als in einer Goldwährung) nicht mehr „intrinsisch“ eigen; sie muss institutionell, also jenseits des Marktes, generiert und reproduziert werden. Der Wert des öffentlichen Gutes „Finanzstabilität“ lässt sich daher auch daran bemessen, wie teuer Finanzkrisen (Schulden-, Währungs- und Banken Krisen) die jeweils betroffenen Länder gekommen sind. Der krisenbedingte Rückgang des BIP im Verlauf der Währungs- und Banken Krisen der 1990er Jahre hat in den jeweils betroffenen Ländern zwischen 20% (Mexiko) bis 60% (Indonesien, Argentinien) gekostet (Wyplosz 1999; de Luna Martinez 2002). Demgegenüber sind die Kosten der Vorbeugung verschwindend gering. Von Conceicao im Buch von Kauls u.a. werden sie mit 0,3 Mrd US\$ angegeben (Kaul u.a.: 159). Also stellt sich die Frage, warum nicht rational nach einer Abwägung der Kosten der Weg der finanziellen Stabilisierung beschritten wird. Der Grund ist darin zu suchen, dass die finanziellen Instabilitäten für die Akteure auf den Finanzmärkten auch eine Chance für spekulative Geschäfte bieten, bei denen sie hohe Profite machen können. Das öffentliche Gut finanzieller Stabilisierung stört also ihre privaten Geschäfte.

Aber das ist noch nicht alles. Denn (1) ist die grundsätzliche Frage aufzuwerfen, ob das öffentliche Gut „finanzielle Stabilität“ unter kapitalistischen Bedingungen überhaupt erzeugt werden kann, ob also dieses Gut eine Fiktion und der Versuch seiner Bereitstellung eine Illusion sind. Hinzu kommt (2), dass Stabilitätspolitik in aller Regel restriktive geldpolitische und fiskalische Maßnahmen einschließt, und davon sind vor allem Arbeitnehmer negativ betroffen. Bei der Bereitstellung des öffentlichen Gutes finanzieller Stabilität fallen also soziale Kosten an (z.B. Kosten der Arbeitslosigkeit), und es stellt sich die Frage, ob Arbeitnehmer, damit das öffentliche Gut der finanziellen Stabilität von Privaten genutzt werden kann, diese objektiv zu tragen in der Lage und subjektiv dazu bereit sind. Die Auseinandersetzungen um die Stabilitätspolitik der EZB gehen genau um den Preis der Stabilität der Geldvermögen von Geldvermögensbesitzern, den die Lohnabhängigen in der Form von Arbeitsplatzabbau und Lohnverzicht zu zahlen haben. Das öffentliche Gut der finanziellen Stabilität ist in aller erster Linie für Geldvermögensbesitzer gut, die so ihre privaten Vermögen sichern (lassen). Wird es durch eine Stabilitätspolitik, die auf das Beschäftigungsziel keine Rücksicht nimmt, erzeugt, dann ist das öffentliche Gut Finanzstabilität durch soziale Kosten der Arbeitslosigkeit (also die Erzeugung eines „public bad“) erkauft. Die von Kaul u.a. aufgeworfene Frage nach der Öffentlichkeit des öffentlichen Gutes schließt also die nach der Regelung von heftigen sozialen Konflikten ein.

#### **4. Die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen und Güter – eine dominante globale Strategie**

Nachdem die „Lebenswelten“ der Menschen in den Haushalten im Verlauf des „Fordismus“ durch den Markt erobert und kapitalistisch durchdrungen worden sind, kommen nun die öffentlichen Güter an die Reihe, um privatisiert, zur Anlagesphäre von Kapital gemacht, also „in Wert gesetzt“ zu werden (dazu Altwater & Mahnkopf 1999: 128ff). Wissen und Wasser, Autostraßen und Opern, Strände oder Bergkulissen, die öffentliche Sicherheit und die Feuerwehr werden zum Ziel renditesuchender Kapitalanleger. Dabei ist, wie wir unten bei der Diskussion von „cross border leasing“-Geschäften noch sehen werden, die Tatsache kein Hindernis, dass das betreffende öffentliche Gut, beispielsweise ein Opernhaus, nicht profitabel im privatwirtschaftlichen Sinn betrieben werden kann. Doch ist es möglich, das Steuerrecht so zu gestalten, dass steuerliche Abschreibungen eine Rendite erzeugen. So wie unrentable Immobilien durch steuerliche Regelungen privaten Anlegern hohe Profite gebracht haben, so können auch öffentliche Güter zur Erzeugung von Renditen genutzt werden.

Die übliche Unterscheidung zwischen globalen öffentlichen Gütern und regionalen oder lokalen und nationalen öffentlichen Gütern ist nur zum Teil hilfreich. Damit kann die Reichweite von Produktion und Konsumtion öffentlicher Güter, die tatsächlich unterschiedlich ist, markiert werden. Jedoch unterliegen alle öffentlichen Güter den „Sachzwängen“ der Globalisierung. Diese nehmen beispielsweise die Gestalt von Strukturanpassungsprogrammen des IWF an, die die Privatisierung der lokalen Wasserversorgung im Zuge von „private-public partnerships“ in Bolivien empfehlen (in anderen Ländern ist dies ebenfalls geschehen). Lokale öffentliche Einrichtungen werden auch zur Kapitalanlage von global operierenden Fonds mit Sitz in Offshore-Finanzzentren, den „schwarzen Löchern des Weltmarkts“ (z.B. im Falle des „cross-border leasing“, dazu unten mehr). Regionale öffentliche Güter wie die monetäre Stabilität des Euro kommen nur durch Regulierung der globalen Währungskonkurrenz zustande, sind also in die Globalisierungstendenzen (auf den Weltfinanzmärkten) eingebettet und bleiben von ihnen abhängig.

Die Privatisierung hat beträchtliche Auswirkungen auf die Art und Weise, wie öffentliche Güter produziert (bereit gestellt) und konsumiert (genutzt) werden können. Die Ausgestaltung einer substanziellen (also nicht nur formalen und prozeduralen), sozialen Demokratie hängt ja vom Zugang zu öffentlichen Gütern, zu Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen oder zu Versorgungseinrichtungen ab. Die Versorgung der Menschen mit öffentlichen Gütern ist unverzichtbar für die Gewährleistung menschlicher Sicherheit (UNDP 1994; 1999; Kaul et al. 2003; Commission on Human Security 2003). Öffentliche Güter nutzen Menschen in ihrer Eigenschaft als StaatsbürgerInnen; private Güter kaufen sie als KonsumentInnen. Der eine Anspruch ergibt sich aus einem politischen Recht, der andere aus der Verfügung über monetäre Kaufkraft. Schon daraus ergibt sich die große Bedeutung der Privatisierungen, die in den letzten Jahrzehnten der neoliberalen Dominanz durchgeführt wurden.

Erfahrungen sprechen dafür, dass die Privatisierung öffentlicher Güter in aller Regel nicht zu ihrer Verbesserung beiträgt. Diejenigen, die sich mit Geld auf dem Markt die Versorgungsleistungen (Bildung, Gesundheit, persönliche Sicherheit etc.) „kaufen“ können, sind möglicherweise nach einer Privatisierung besser dran. Diejenigen freilich, deren monetäre Kaufkraft beschränkt ist, müssen mit verschlechterten Leistungen der sozialen Systeme Vorlieb nehmen. Die Privatisierung öffentlicher Unternehmen, Einrichtungen, Dienste und Güter spaltet die Gesellschaften in die Marktbürger, die sich mit monetärer Kaufkraft ausgestattet, nahezu alles leisten können, und in die Staatsbürger, die mit einem reduzierten Angebot öffentlicher Leistungen vorlieb nehmen müssen. Der von John K. Galbraith für die US-Gesellschaft schon vor Jahrzehnten konstatierte Gegensatz von „privatem Reichtum und

öffentlicher Armut“ hat sich überall dort zugespitzt, wo die Privatisierung besonders weit getrieben wurde. Die Verteilungswirkungen der Privatisierung sind regressiv, die Möglichkeiten der demokratischen Partizipation, also die soziale Demokratie werden unterminiert. Dies trifft auch dann zu, wenn die Protagonisten der Privatisierung (moderne) Sozialdemokraten sind, wie „New Labour“ in Großbritannien oder Schröders SPD in Deutschland (Zeuner 1998; Mahnkopf 2002; Matzner 2003).

Die Privatisierung öffentlicher Güter erfordert jeweils unterschiedliche Vorgehensweisen, je nachdem ob es um die natürliche und kulturelle Allmende, die öffentliche Infrastruktur, die Regelwerke und Institutionen auf lokaler Ebene oder im supraregionalen und globalen Raum geht. Insofern gibt es zwar ein Prinzip, das der Privatisierung nämlich, aber sehr viele unterschiedliche Methoden, es umzusetzen, und sehr viele Nutznießer und Geschädigte vom Akt der Privatisierung. Nur einige der Privatisierungsstrategien können hier erwähnt werden; sie müssten in Fallstudien differenziert werden. Die systematische Evaluierung der in den vergangenen Jahrzehnten durchgeführten Privatisierungen öffentlicher Einrichtungen und Güter in Ländern der „Dritten Welt“, in den Transformationsgesellschaften Ost- und Mitteleuropas und in den Industrieländern steht noch aus<sup>3</sup>.

#### *Die Privatisierung des Zugangs zu öffentlichen Gütern*

Die Privatisierung kann in der Form einer Überführung von bisher zumeist staatlich zur Verfügung gestellter Güter in das Eigentum und das Management ihrer Bereitstellung durch private Akteure (Privatunternehmen, aber auch zivilgesellschaftliche NROs) erfolgen. Die privaten Akteure ermöglichen den freien Zugang und die nicht-exklusive Nutzung ihres Gutes (private Rundfunk- und Fernsehanstalten: free-TV), indem sie Spenden einwerben oder Werbeeinnahmen haben. Einen Schritt weiter gehen alle jene Maßnahmen, mit denen der Zugang zu öffentlichen Gütern begrenzt wird. Öffentliche Güter werden in Waren oder Klubgüter verwandelt, die nicht mehr frei zugänglich sind, sondern deren Zugang durch Preise, Gebühren oder Mitgliedsbeiträge erkaufte werden muss. Diese Form der Privatisierung kann durch private (Bau eines Yacht-Klubs am Seeufer) oder staatliche Akteure (Einführung von Studiengebühren oder Bildungsgutscheinen) veranlasst werden. Ein besonderer Fall ist die *Überlassung der Nutzung von öffentlichen Gütern gegen ein Entgelt*, das von Institutionen der öffentlichen Hand erhoben wird. Dabei kommt es sehr darauf an, welche Höhe das Entgelt hat und wie die Höhe zustande kommt (durch Festlegung von Gebühren, Versteigerung, z.B. von UMTS-Lizenzen) und ob diejenigen, die Entgelte (Studiengebühren) zu entrichten haben, teilweise subventioniert werden. Die Frage der Entgelte ist besonders wichtig bei Nutzungsrechten für Naturressourcen, etwa bei der Nutzung der Luft durch den Flugverkehr (vgl. WBGU 2002).

Wissen und Information können zwar als exemplarische öffentliche Güter bezeichnet werden, doch kann der Zugang zum öffentlichen Gut Information und Bildung so reglementiert werden, dass von der Öffentlichkeit des Gutes wenig übrig bleibt. Es kommen manipulative Praktiken der Medien zur Geltung, aber auch militärstrategische Maßnahmen der Begrenzung von Informationszugang oder der intentionalen Fehlinformation<sup>4</sup>

Tatsächlich ist in den vergangenen Jahrzehnten in allen Ländern, z.T. massiv durch internationale *Governance*-Institutionen (IWF, Weltbank, OECD, GATS) gefördert, eine Tendenz zur Bevorzugung der marktvermittelten Bereitstellung öffentlicher Güter gegenüber der „öffentlichen Daseinsvorsorge“ wirksam. Die Nutzung ist dann ebenfalls nur noch privat und nicht öffentlich möglich, da für die bereitgestellten öffentlichen Güter ein Marktpreis gezahlt werden muss oder aber der Zugang durch Gutscheine (zum Teil subventioniert) ermöglicht wird. Auf der einen Seite werden davon Effizienzgewinne und Einsparungen von

Kosten für das Gemeinwesen erwartet. Auf der anderen Seite wird der Zugang beschränkt und er ist nur offen für diejenigen, die über monetäre Kaufkraft verfügen oder damit durch Subventionen (Gutscheine) der einen oder anderen Art ausgestattet werden. Nicht-exklusive öffentliche Güter werden so zu exklusiven privaten oder zu semi-exklusiven (da von einer begrenzten Klientel nutzbaren) Klubgütern. So kann es passieren, dass sich die Ungleichheit von Einkommen und Geldvermögen in jeweils nationalen Gesellschaften und in der Welt insgesamt auch beim Zugang zu und bei der Nutzung von öffentlichen Gütern repliziert. Die Privatisierung öffentlicher Güter ist folglich eine Rücknahme sozialer Demokratie, auch wenn die Privatisierung (z.B. die Einführung von Studiengebühren im tertiären Bildungswesen) mit der Anwendung von Regeln der Gerechtigkeit begründet wird (zur Kritik vgl. Mahnkopf 2002).

Die Herstellung von Exklusivität des Zugangs und dessen Regelung durch den Marktpreis bzw. durch Gutscheine (beispielsweise im Bildungswesen) hat Auswirkungen auf das Angebot des Gutes. Denn Anbieter unterliegen nun der Konkurrenz, in der jene Institutionen scheitern, deren Leistungen nicht nachgefragt werden. Dies kann daran liegen, dass die Leistungen qualitativ unzureichend oder zu teuer sind. Das wäre vorteilhaft. Der Grund des Scheiterns kann aber auch sein, dass bestimmte Varietäten in einem Prozess der noch durch private Rating-Agenturen forcierten Vereinheitlichung von Standards eliminiert werden. Im Bildungswesen könnten Bildungsgutscheine dazu führen, dass beispielweise betriebswirtschaftliche Angebote auf große Nachfrage stoßen, noch dazu wenn sie in englischer Sprache erfolgen, und sozial- und kulturwissenschaftliche Angebote in „indigenen“ Sprachen austrocknen. Der Effekt dieser Regelung des Zugangs könnte einen äußerst negativen Effekt auf die Diversität und daher die Evolution von Wissen und Bildung haben. Die Welt öffentlicher Güter verändert sich durch Privatisierungsprozesse sowohl bei der Bereitstellung, der Nutzung als auch bei den politischen Entscheidungen darüber.

Die natürliche Allmende erscheint uns als chaotisches System, weil wir die inneren Zusammenhänge des Wirkens der Sphären im globalen Raum, die Prozesse der Evolution, der Zusammenhänge von lokalen, regionalen und globalen Ökosysteme nur sehr unzureichend kennen und verstehen. Jeder Eingriff hat also Folgen, die nur schwer abzuschätzen sind. Dies alles ist unter Ökologen wohl bekannt, die daher in aller Regel einen holistischen, ganzheitlichen Ansatz verfolgen. Wenn es zur Privatisierung von natürlicher Allmende kommt, dann sind mindestens zwei Effekte zu bedenken. *Erstens* werden nur jene Teile der Natur durch Eigentumsrechte eingegrenzt, die in Wert gesetzt werden können, andere nicht. Die Ganzheit des natürlichen Geschehens wird in private Parzellen aufgelöst. *Zweitens* sind die nicht in Wert zu setzenden Gemeingüter gemäß der Logik privater Aneignung aus privaten Eigentumsrechten uninteressant und könnten auch der Zerstörung anheim gestellt oder aber zumindest könnte die Pflege vernachlässigt werden. Das Auseinanderreißen natürlicher Reproduktionszusammenhänge kann aber für das gesamte Ökosystem schädlich sein und schließlich auch die Nutzung des privatisierten Teils der Allmende verunmöglichen. Beispiele sind die Verarmung der Böden im amazonischen Regenwald nach dessen Abholzung, um die natürliche Allmende für die privatwirtschaftlich betriebene Rinderzucht in Wert zu setzen, oder die Dezimierung der Fischbestände durch privatwirtschaftlich betriebene industrielle Fischerei in allen Ozeanen.

#### *Die Aushöhlung der Steuerbasis*

Im Prozess der Globalisierung konkurrieren „Standorte“ und „Finanzplätze“ auch mit der jeweiligen Steuerbelastung für mobile Produktionsfaktoren, also vor allem für Geldvermögen und anderes Kapital, das zur „Kapitalflucht“ in der Lage ist. Die eher immobilen

Produktionsfaktoren, vor allem die Arbeitskräfte sind aus vielen Gründen am Standort gebunden (Kultur, Sprache, Familie, Nachbarn usw.) und müssen daher inzwischen einen wachsenden Teil der Steuerlast zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben, darunter die der Bereitstellung öffentlicher Güter tragen. Die Verringerung der Steuerbelastung der Vermögens- und Kapitaleinkünfte, ideologisch vielfältig verbrämt („man darf die Leistungsträger nicht vergraulen...“ etc.), steigert die private Nachfrage nach bislang öffentlich angebotenen öffentlichen Gütern, so dass auch ein privates Angebot entsteht: Privatkliniken befriedigen nun das Bedürfnis nach Gesundheitsdienstleistungen, private Schulen, Universitäten, Alterssicherungssysteme können infolge der Steuerentlastung privat nachgefragt werden. Der Marktmechanismus vermittelt zwischen Angebot und Nachfrage. Die Voraussetzung dafür ist freilich eine Verschlechterung des Angebots der öffentlichen Güter und Dienstleistungen, so dass private Anbieter dieser Dienstleistungen trotz in aller Regel höherer Preise konkurrenzfähig sind und ihr Angebot von den Nachfragern, die als mit monetärer Kaufkraft ausgestattete Konsumenten und nicht als Staatsbürgerinnen und –bürger auftreten, gekauft wird.

Da die öffentliche Hand mit ihrer Steuerpolitik die eigene Fiskalkrise erzeugt, ist es kein Wunder, wenn die Finanzausstattung öffentlicher Einrichtungen so miserabel wird, dass die Bereitstellung der öffentlichen Güter sich quantitativ und qualitativ verschlechtert. In manchen Fällen (etwa bei der Telekommunikation in einigen lateinamerikanischen Ländern oder bei öffentlichen Bildungseinrichtungen in Europa) ist dies sogar Strategie: Verschlechtere das Angebot öffentlicher Güter so sehr, dass deren Privatisierung als eine Erleichterung empfunden wird, auch wenn die Dienstleistungen und Güter teurer werden. Dieser Effekt der Privatisierung lässt sich damit rechtfertigen, dass ja Steuersenkungen zur Hebung der privat verfügbaren Einkommen beigetragen haben. Nur profitieren von diesem Tauschgeschäft die, die in den Genuss der Steuerminderung gelangen, also die Unternehmen und Geldvermögensbesitzer. Die Lohn- und Gehaltsempfänger haben weniger oder nichts davon. Ganz leer gehen die Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger aus, die ausschließlich die Verschlechterung öffentlicher Güter und Dienste erfahren und auf diese Weise der Teilhabe an einem Stück sozialer Demokratie beraubt werden.

#### *Privatisierung öffentlicher Einrichtungen und Unternehmen*

Die von Bodo Zeuner so bezeichnete „Staatskapitalprivatisierung“ kann hier nur kurz angesprochen werden (Zeuner 1998), obwohl sie in den vergangenen Jahrzehnten eine außerordentlich große Rolle gespielt hat. Die Privatisierung hat ja nicht nur öffentliche Güter und Dienste der so genannten Daseinsvorsorge erfasst, sondern vor allem öffentliche Unternehmen. In den Jahrzehnten nach der großen Weltwirtschaftskrise von 1929 und dem Zweiten Weltkrieg sind viele Industrien verstaatlicht oder als Staatsunternehmen neu errichtet worden. Volkswagen war bis zur Privatisierung zu Beginn der 60er Jahre ein Staatsunternehmen. Die Eisenbahngesellschaften, Energieversorger, Unternehmen der Telekommunikation, viele Banken und Versicherungen gehörten der öffentlichen Hand in den jeweiligen Nationalstaaten. Das war so in den keynesianischen Interventionsstaaten der Industrieländer und erst recht in den „Entwicklungsstaaten“ der Dritten Welt, vor allem in Lateinamerika. In Mittel- und Osteuropa gab es so gut wie kein privates Unternehmen von einiger Bedeutung. Das hat sich inzwischen radikal nach dem Paradigmenwechsel vom keynesianischen Interventionsstaat zum neoliberalen Modell der 70er Jahre in den Industrieländern, infolge der Schuldenkrise der Dritten Welt in den 80er Jahren und im Verlauf der „samtenen Revolution“ in Mittel- und Osteuropa in den 90er Jahren geändert. Dafür sind jenseits des skizzierten historischen Bruches zwei Tendenzen maßgeblich.

*Erstens* sind öffentliche Einrichtungen und Unternehmen manchmal systematisch durch Missmanagement ruiniert worden, so sehr, dass die Nutzer nichts sehnlicher wünschten als eine Privatisierung, die der technischen Zurückgebliebenheit, der Schlamperei, Willkür und Korruption ein Ende bereiten würde. Die öffentlichen Unternehmen und Einrichtungen sind also in vielen Fällen heruntergewirtschaftet worden, so dass sich deren Privatisierung als Ausweg aus der Misere nachgerade angeboten hat. Niemand hat den staatlichen Telefongesellschaften in Lateinamerika nachgetrauert, als sie privatisiert wurden. Schlechter konnte die Versorgung ja nicht werden, höchstens teurer. Die Medien haben bei der Propagierung des Modells der Privatisierung eine wichtige Rolle gespielt, mit ideologischem Material von den diversen neoliberalen „Think Tanks“, die der Privatisierung das Wort reden, gefüttert.

*Zweitens* hat sich im Verlauf des Weltmarktaufschwungs in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts auch ein Weltfinanzmarkt gebildet, auf dem sehr viel Liquidität nach Anlage sucht. Dabei sind professionelle Anlageberater hilfreich und *Rating Agencies* sorgen für jene Informationen, die zur Einschätzung von Anlagerisiken unverzichtbar sind: zweifelsohne ein privat erzeugtes öffentliches Gut für Geldvermögensbesitzer, wenn auch nicht ohne Tücken und Nachteile für all jene, die nicht über Geldkapital verfügen. Saskia Sassen bezeichnet *Rating Agencies* als „private justice“, denn sie diktieren die Regeln, definieren wo investiert werden soll und wo nicht und wenn investiert wird, dann zu welchen Konditionen (sie definieren den Zinsaufschlag, den „spread“, den Schuldner zu zahlen haben, wenn das von *rating agencies* definierte Risiko sich verändert. Da alle Anleger sich auf die gleichen Informationen verlassen, reagieren sie auch auf die gleiche Weise, nämlich als „eine Herde“ und können dadurch gerade Krisen provozieren, die sie mit dem Rekurs auf Einschätzungen von *Rating agencies* vermeiden wollen. Hier haben wir es erneut mit einem Dilemma öffentlicher Güter zu tun, ja mit einer Tragödie im Sinne Hardins. Denn rationales Verhalten erzeugt das Gegenteil des Beabsichtigten.

Doch entscheidend ist in dem hier zur Diskussion stehenden Zusammenhang die Marx'sche Feststellung von den öffentlichen Gütern, die zum Anlagefeld des zinstragenden Kapitals werden. Dessen Manager stehen bereit, große Kapitalmassen in die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Einrichtungen zu stecken, wenn sich dies lohnt. Es lohnt sich, wenn die Veräußerungspreise und sonstigen Konditionen im Verkaufs- bzw. Übereignungsvertrag den privaten „Investor“ entgegen kommen. Die Privatisierung ist in den einzelnen Ländern ganz unterschiedlich erfolgt (darauf kann hier nicht eingegangen werden). Aber fast überall besteht das Resultat darin, dass die öffentliche Hand nicht reicher sondern eher ärmer geworden ist. Es wurde schon auf Argentinien verwiesen. Die Treuhand-Privatisierung in Deutschland nach 1990 könnte als weiteres Beispiel herangezogen werden. Auch in anderen Ländern lässt sich resümieren, dass mit der Privatisierung öffentlicher Unternehmen, Einrichtungen und Güter die öffentlichen Finanzen nicht verbessert werden konnten, dass vielmehr Schulden entstanden sind, die nun – ganz historisch traditionell aus der Revenue, also aus den Staatseinnahmen, für die die Steuerzahler gerade stehen, zu bedienen sind.

Gleichwohl ist die „Staatskapitalprivatisierung“ differenziert zu betrachten. Denn tatsächlich gibt es Bereiche, in denen sich die öffentliche Versorgung verbessert hat, z.B. in der Telekommunikation. Andererseits schrumpft mit der Privatisierung öffentlicher Güter und Einrichtungen der öffentliche Sektor nicht nur quantitativ, sondern er verändert dabei auch seinen Charakter qualitativ. Der Staat wird weniger Kompetenzen und Kapazitäten haben, um regulierend in die Ökonomie und Gesellschaft einzugreifen, wenn dies notwendig ist. Geradezu dramatisch hat sich dies in Argentinien gezeigt, wo nach einer nahezu totalen

Privatisierung des öffentlichen Sektors in den 1990er Jahren keine gesellschaftliche Instanz mehr die Fähigkeit besaß, in der schweren Finanzkrise seit 2001 regulierend einzugreifen.

*Feminisierung der Verantwortung für die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienste und die Ansätze einer „solidarischen Ökonomie*

In dieser im wissenschaftlichen *mainstream* häufig ausgeblendeten Form der Privatisierung (in den Industrieländern) ersetzt die (unbezahlte) Bereitstellung öffentlicher Güter durch private Haushalte Leistungen des öffentlichen Sektors, der unter Sparmassnahmen schrumpft. Der häufig unsichtbare Transfer von Arbeit und Aufgaben an private Haushalte läuft im Rahmen der geschlechtlichen Arbeitsteilung auf eine Feminisierung der Verantwortung hinaus. Das beginnt undramatisch bei der Mülltrennung, setzt sich aber fort bei der Kinderbetreuung im Fall der Schließung von öffentlichen Kindergärten oder bei Unterrichtsausfall infolge von Lehrermangel, oder bei der familiären Gesundheitspflege infolge der Sparmaßnahmen im Gesundheitswesen. Tatsächlich ist der „dritte“ Selbsthilfesektor zumeist eine Domäne von Frauen, die der Verarmung von bislang öffentlich erbrachten Dienstleistungen entgegen arbeiten und fehlende öffentliche Einrichtungen mit ihren Aktivitäten kompensieren, um Minimalstandards menschlicher Sicherheit durch ihre privaten Initiativen aufrecht zu erhalten. Diese Art der Privatisierung ist nicht profitorientiert, sondern eine Vergesellschaftung bislang staatlich erbrachter Leistungen – wobei diese Vergesellschaftung einseitig zu Lasten von Frauen geht und eher Ausdruck von Mangel als von reicher Entfaltung gesellschaftlicher Selbstbestimmung ist. Allerdings zeigen sich inzwischen auch Ansätze einer „solidarischen Ökonomie“, die aus dem Mangel hervorgeht (z.B. in Argentinien und Brasilien). Darauf kann hier nicht eingegangen werden.

## **5. Voraussetzungen der privaten Kapitalanlage**

Wir müssen nun auf die Vorbedingungen der Privatisierung eingehen. Zumindest müssen technische Voraussetzungen der Herstellung des *Exklusions-Prinzipal*, der Ausschließung aller jener von der Nutzung eines Gutes oder einer Dienstleistung, die nicht dafür gezahlt haben, gegeben sein. Aber auch der politische Wille ist wesentlich, die Privatisierung zum Prinzip zu erheben, und nicht zuletzt müssen Interessenten einer Privatisierung vorhanden sein, also Anleger, die genügend Kapital zu mobilisieren in der Lage sind, um öffentliche Güter zu übernehmen.

Private Kapitalanlage ist nur möglich, wenn die exklusive Nutzung aufgrund klar definierter Eigentumsrechte garantiert werden kann. Damit dies geschieht, sind eine Reihe von Voraussetzungen zu erfüllen. Infolge des Übergewichts neo-liberaler Theorien und Wertvorstellungen im „atlantischen Kapitalismus“ der vergangenen Jahrzehnte gewinnt das Private gegenüber dem Öffentlichen einen prinzipiellen Vorrang. Dieser Vorrang ist auch zum „Sachzwang“ in der Ideologie der Sozialdemokratie geworden, die einst angetreten war, die soziale Demokratie durch Bereitstellung öffentlicher Güter auszubauen. Diese politische Wendung zum Vorrang des Privaten gegenüber dem Öffentlichen hat zur Folge, dass die technischen Möglichkeiten der Privatisierung öffentlicher Güter nun sehr weitgehend genutzt werden, ja dass technische Verfahren mit der Zielsetzung der Kontrolle von Exklusivität nun entwickelt werden, weil sich für sie ein Markt auftut. Außerdem werden alle rechtlichen Bedingungen im Rahmen internationaler Abkommen geschaffen, um die Privatisierungsstrategien abzusichern: innerhalb der Eu, aber vor allem im Rahmen von WTO, GATS, TRIPS etc..

*Die technischen Voraussetzungen für die Herstellung exklusiver Eigentumsrechte*

Eine kommunale Strasse wird in aller Regel öffentlich gebaut und öffentlich und gebührenfrei genutzt. Die Transaktionskosten wären irrational hoch, wollte man für jeden Gang zum Bäcker an der Ecke eine Gebühr erheben. Eine Autobahn wird in aller Regel öffentlich bereitgestellt (freilich nicht immer und überall), die Nutzung kann aber durch Mautgebühren privatisiert werden, und dabei helfen moderne elektronische, satellitengesteuerte Verfahren. Das ist ganz vergleichbar mit dem von Adam Smith erwähnten Kanal, der zwar öffentlich („public works“) errichtet, aber dann Privaten zur Erhebung der Maut verpachtet wird. Wissen wird in aller Regel privat, aber zumeist in und mit Unterstützung von öffentlichen Institutionen erzeugt, die Nutzung ist im Prinzip allen möglich (non-exclusion; non-rivalrous). Sie kann aber durch Patente, oder copyright-Regelungen ausgeschlossen und nur gegen Zahlung eines Preises eingeräumt werden (Vgl. dazu Weltbank 1994). Das Regelwerk von TRIPS dient diesem Zweck. Auch ein öffentliches Fernsehprogramm kann exklusiv gemacht werden („Bezahlfernsehen“). Diese Beispiele verweisen darauf, dass die Exklusion und daher die Vergabe von Eigentumsrechten technisch hergestellt werden kann, die Privatheit bzw. Öffentlichkeit eines Gutes also auch von der technischen Entwicklung abhängt. Es geht hier also um das „System der Arbeit“, um das Angebot öffentlicher Güter, das privat gestaltet werden kann, nicht um das „System der Bedürfnisse“, die Nutzung der öffentlichen Güter.

Die Gentechnologie etwa schafft die technischen Voraussetzungen für die Patentierung von Lebewesen, sie ermöglicht die Privatisierung der mikroskopischen und (Nano)Sstrukturen des Lebens und schafft erstmals den Zugriff Privater auf den Prozess und die Geschwindigkeit der Evolution. Die Konsequenzen sind gravierend, insbesondere wegen der Einflussnahme auf den Evolutionsprozess und auch wegen der „trade offs“, d.h. den Nebenwirkungen einer Privatisierung von Wissen über genetische Strukturen für Forschung und Entwicklung und die Bekämpfung von Krankheiten (vgl. dazu Sulston 2002). Die Privatisierung öffentlicher Güter eröffnet zwar Felder für die Erzielung privater Profite, beeinflusst aber in gefährlicher Weise die Entwicklungsbahn der Evolution. Die Evolution aber ist nicht privatisierbar.

Auch politisch innovative Instrumente wie Emissionsrechte von CO<sub>2</sub> in der Klimapolitik haben neue Formen des privaten Zugriff auf die Nutzung des öffentlichen Gutes Atmosphäre hervorgebracht. Die Belastung der Atmosphäre wird mit Zertifikaten zu einem privaten Rechtstitel, der auf dem Markt (auf „Verschmutzungsbörsen“) gehandelt werden kann. Oder: Umweltverbände haben damit begonnen, Eigentumsrechte an ökologischen Reservaten (etwa im Zuge von „debt-for-nature-swaps“) zu erwerben, um sie vor schädlichen menschlichen Eingriffen und vor der kapitalistischen Inwertsetzung zu bewahren. Dies könnte als Beispiel dafür dienen, dass den Tendenzen der Übernutzung von Naturgütern (Allmende) auch mit einer Privatisierung entgegengewirkt werden kann; dies träge die Intention vieler eher konservativer Ökologen, die meinen, die Natur vor Schädigung schützen zu können, indem sie exklusive Eigentumsrechte vergeben (Hardin 1968). Allerdings sind damit sehr viele negative Begleiteffekte verbunden (vgl. z.B. Altwater 1991), und die Dimensionen dieser Art der Privatisierung öffentlicher Güter halten sich in Grenzen.

*Privatisierung als globale Kapitalanlage; cross-border leasing*

Die Deregulierung von Märkten im Verbund mit einer steuerlichen Entlastung der Kapitaleinkünfte hat zur Folge, dass viel Kapital nach rentabler Anlage sucht. Doch in Zeiten der Krise sind die Anlagemöglichkeiten im privaten Sektor begrenzt, und daher wird der öffentliche Sektor zum Objekt der Begierde privater Anleger. Um diese zu stillen, werden innovative Finanzkonzepte entwickelt, zum Beispiel das „cross-border leasing“, durch das öffentliche Güter in private Kapitalanlage überführt werden. Dabei treffen sich Interessen

privater Geldvermögensbesitzer und von Verantwortlichen kommunaler Finanzen. Die einen verfügen über viel liquide Mittel, die sie nach dem Ende des New Economy-Booms schwer anlegen können. Die anderen befinden sich in akuter Finanzklemme, da – auch angesichts von Steuerflucht und Steuerwettbewerb – die Einnahmen zusammenschmelzen. Was also liegt näher als diesen beiden Nöten abzuhelpfen, indem man Bedingungen schafft, unter denen die Anlage suchenden Geldvermögensbesitzer ihr Kapital bei den Finanzierung suchenden Stadtkämmerern europäischer Kommunen anlegen können?

Dabei ist die oben zitierte Bemerkung Karl Marx' von großer Bedeutung. Die Finanzierung öffentlicher Güter hängt davon ab, ob sie aus Einkommensströmen abgezweigt wird oder als Kapitalanlage erfolgt. Ist die erste Finanzierungsweise vorherrschend, dann dürfte die öffentliche Finanzierung öffentlicher Güter aus dem nationalstaatlichen Steueraufkommen die Regel sein, da ja Private kein Monopol besitzen, mit dem sie auf die Revenue der Einkommensbezieher zugreifen könnten. Denn die Pacht von Steuern ist als ein vordemokratisches Privileg abgeschafft. Hat aber der moderne Kapitalismus Innovationen des Finanzsystems hervorgebracht, und verfügen Unternehmen und Geldvermögensbesitzer über hohe liquide Mittel, dann wird der Bereich der öffentlichen Güter und Dienste zu einem Feld der Kapitalanlage von Privaten. Sie werden gewinnträchtig „in Wert gesetzt“, zumal dann, wenn es in der Depression alternative private Anlagemöglichkeiten nicht gibt. Doch wie soll die Inwertsetzung gelingen, werden doch in der Regel keine verkäuflichen Marktwerte mit öffentlichen Gütern erzeugt? Denn Opern und Schwimmbäder, Straßenbahnen und Kanalnetze zur Abwasserentsorgung sind zumeist Zuschusseinrichtungen. Also gelingt nicht die von Marx angesprochene Verwandlung unproduktiver in produktive (d.h. Mehrwert erzeugende) Arbeit.

Innovative Finanzmärkte und die auf ihnen jonglierenden Analysten und Spekulanten, Anlageberater und Fondsmanager jedoch sind erfinderisch. Zunächst haben sie Finanzinstrumente erfunden, mit denen die „emerging markets“ der Schwellenländer aufgerollt werden konnten. Nach der Asienkrise aber stagnierte das Geschäft und sie wandten sich der Kapitalanlage an den großen Börsenplätzen zu und jagten während des so angefachten new-economy-booms bis in den Sommer 2000 hinein die Börsenwerte der windigsten Firmen in luftige Höhen. Dann platzte die Blase des Shareholder-value-Kapitalismus und viel Kapital wurde vernichtet. Aber viel Kapital war nun auch frei und suchte erneut nach Anlagegelegenheiten.

Eine Finanzinnovation globalen Zuschnitts ist das inzwischen skandalisierte cross-border leasing (CBL), das eine Vielzahl deutscher Kommunen zusammen mit Finanzdienstleistern und großen Fonds betreibt; man spricht von inzwischen (Anfang 2003) 150. CBL ist ein Scheingeschäft zur Ausplünderung öffentlicher Kassen, um die Kapitalanlage in öffentlichen Gütern durch Steuervermeidung rentabel zu gestalten. Und das geht im Prinzip so:

Eine Kommune verpachtet das Eigentum an einem öffentlichen Gut (z.B. an den Berliner Opernhäusern, an der Dresdner Kläranlage, der Zürcher Straßenbahn, den Essener Messehallen) unter Zwischenschaltung eines treuhänderischen Trust (mit Sitz in einem Offshore-Finanzzentrum außerhalb der Einflussphäre der Finanzaufsicht) auf 99 Jahre an einen US-amerikanischen Investor (head leasing). Die Kommune least sofort die Opernhäuser oder Kläranlagen etc. zurück (subleasing), mit der Verpflichtung, die Einrichtung so zu betreiben, dass ihr im Leasingvertrag durch Einschaltung technischer Fachgutachter festgelegter Wert für den Investor erhalten bleibt. Nach 30 Jahren kann die Kommune eine Rückkaufoption ausüben, also den Vertrag beenden. Wenn sie dies nicht tut, fällt das Eigentum für die restliche Laufzeit (also für 69 Jahre) an den Investor, der die Einrichtung dann von privaten Investoren betreiben lassen kann. Der Kommune wird das Leasing-Abkommen dadurch versüßt, dass sie an den steuerlichen Vergünstigungen beteiligt wird, die

der Investor in den USA geltend machen kann. Denn der Leasing-Vertrag über 99 Jahre gilt in den USA derzeit steuerrechtlich wie eine Auslandsinvestition zum Erwerb von Eigentum, die steuerliche Vorteile durch Abschreibungen auf das erworbene „Eigentum“ bringt. Die so erzielten Minderungen des zu versteuernden Gewinns über drei Jahrzehnte hinweg können auf den Gegenwartswert abgezinst werden. Davon werden in der Regel der Kommune als Leasingpartner 4% bis 5% als „Barwert“ sofort ausgezahlt. Dieser einmalig gezahlte Barwert interessiert die Stadtkämmerer der Kommunen, die so den notleidenden Haushalt etwas aufbessern können.

CBL ist also eine Methode der Ausnutzung steuerlicher Regelungen der USA zu Gunsten der privaten Finanzinstitute in den USA und unter Beteiligung europäischer Kommunen. Die vertragliche Konstruktion enthält absurde Elemente, nur sind die nicht zum Lachen. Denn durch sie wird die gleiche Sache zweimaliges Eigentum, nämlich in der Hand der deutschen Kommune diesseits und in der Hand des Trusts oder Investors jenseits des Atlantik. Kein Zufall also, dass die Geschäftsbeziehungen außerordentlich komplex sind und die Verträge zumeist mehrere 1000 Seiten umfassen und in diesen Deals US-amerikanische und europäische Finanzinstitute, Anwalts- und Ingenieurfirmen, Rating-agencies und nicht zuletzt die Kommunen eingeschaltet sind. Sie alle verdienen an diesem Privatisierungsdeal, an einem Scheingeschäft, das nur dadurch materielle Substanz und finanziellen Gewinn bringt, weil seine Konstruktion durch ein deregulierendes Steuerrecht zu Gunsten der großen Geldvermögensbesitzer zugelassen ist.

Dieses Scheingeschäft zur Inwertsetzung durch Privatisierung öffentlicher Einrichtungen mittels CBL ist nichts anderes als ein Raubzug auf öffentliche Kassen, zunächst in den USA durch die Möglichkeiten, Abschreibungen auf angeblich erworbenes Eigentum geltend machen zu können. Der Raubzug ist dort aber nicht beendet. Auch die deutschen Kommunen können Opfer des Raubzugs werden, an dem sie sich selbst beteiligen. Dies ist dann der Fall, wenn der Trust des Offshorezentrums den steuerlichen Vorteil verlieren würde, und dies daran liegen könnte, dass die Kommune die geleaste Anlage nicht voll funktionsfähig zu halten vermag und dies durch Wertgutachten von Ingenieursfirmen (wie im Vertrag vorgesehen) belegt würde. Dann nämlich müsste die Kommune den nun unvermeidlichen Ausfall der Steuervergünstigungen in den USA (den „Schaden“, der dem US-Investor entstünde<sup>5</sup>) aus dem Steueraufkommen in Deutschland ersetzen. Da für die Kommunen in Deutschland Länder und Bund haften, könnten sich die Barwertvorteile heute in beträchtliche Haushaltsbelastungen morgen verwandeln. Auch wenn das US-amerikanische Steuerrecht, das für private Kapitalanleger diesen Raubzug auf öffentliche Güter legalisiert, geändert wird, stellt sich die Frage, wie die komplizierten Vertragswerke rückabgewickelt werden können<sup>6</sup> und welche Partner dieses Scheingeschäfts geschröpft werden.

Die lokalen oder nationalen öffentlichen Einrichtungen werden also zum Feld der Kapitalanlage und in die Wirkungsmechanismen der globalen Finanzmärkte integriert. Im Fall von CBL wird besonders offenbar, wie wenig die globalen Finanzbeziehungen noch mit der Vermittlung von Kapital an Investoren zu tun haben; sie sind mehr und mehr zu innovativen Vehikeln des legalisierten Raubs öffentlicher Güter geworden. Die verlustreiche Dresdner Strassenbahn wird nicht schon dadurch zur Goldgrube, dass sie privatisiert wird, sondern nur deshalb, weil mit dem CBL-Modell der öffentlichen Hand Steuereinnahmen durch Geltendmachung steuermindernder Abschreibungen auf erworbenes Eigentum vorenthalten werden können. Daran profitieren vor allem die privaten Akteure des CBL-Deal. So kommt das paradoxe Resultat zustande, dass durch Privatisierung öffentlicher Güter, wenn sie zur Anlage privaten Kapitals werden, die öffentlichen Mittel zur Finanzierung öffentlicher Güter aus den Einkommensströmen (aus Steuereinnahmen) zurück gehen. Insgesamt wird durch

diese Art der Privatisierung die Versorgung mit öffentlichen Gütern verschlechtert und mithin die Bedingungen für menschliche Sicherheit auch.

### **6. Ausblick: Öffentliche Güter und menschliche Sicherheit**

Nur einige wenige Aspekte der Privatisierung öffentlicher Güter sind angesprochen worden. Vieles musste offen bleiben, zum Beispiel der Druck in Richtung Privatisierung öffentlicher Güter der Daseinsvorsorge im Rahmen des GATS-Abkommens, die Verpflichtungen zum Schutz exklusiver Eigentumsrechte im TRIPS-Abkommen, die Rolle, die die Bretton Woods-Institutionen, die OECD oder die EU bei der Herrichtung des öffentlichen Sektors für private Kapitalanlage spielen. Die Bedeutung der Korruption bei der Privatisierung öffentlicher Güter, die ganze Gesellschaften zugrunde gerichtet hat, musste an dieser Stelle gänzlich ausgespart werden. Es war auch nicht möglich, so zwischen Ländern und Kontinenten zu differenzieren, wie es notwendig und wünschenswert ist: Nicht immer und nicht überall und nicht in allen Sektoren zeitigt die Privatisierung negative Resultate. Doch wäre die Bewertung an Kriterien zu bemessen, über die man sich verständigen müsste. In diesem Zusammenhang hat die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Globalisierung der Weltwirtschaft“ in ihrer Empfehlung 3-12 (Enquete-Kommission 2002: 155) die Folgeabschätzung vor der Übernahme weiterer Verpflichtungen aus dem GATS-Abkommen ausgesprochen. Der dort genannte Katalog kann erweitert werden. Bei einer Privatisierung öffentlicher Güter wären zu berücksichtigen:

- Die Folgen für die Marktstrukturen; wird das öffentliche lediglich durch ein privates Monopol ersetzt?
- Die Folgen für Effizienz und Produktivität der privatisierten Einrichtungen; kommt die erwartete Steigerung zustande?
- Die Wirkungen auf die Beschäftigten, und zwar sowohl im Hinblick auf die Zahl der Beschäftigten als auch auf die Qualität der Arbeit, die Sicherheit der Arbeitsplätze etc.;
- Die Folgen für Kosten und Preise, die die Nutzer der nun privatisierten Güter und Dienstleistungen zu bezahlen haben;
- Die Konsequenzen für die Versorgungssicherheit, d.h. auch für Umwelt und Gesundheit;
- Die Wirkungen im globalen Rahmen, insbesondere in bezug auf EU-Regeln und GATS-Verhandlungen.

Im Zentrum der Auseinandersetzung um die Privatisierung öffentlicher Güter steht also letztlich die Frage nach den Konsequenzen für menschliche Sicherheit, für Ernährungs- und Umweltsicherheit, für öffentliche und äußere Sicherheit, für Versorgung mit Wasser, Bildungsangeboten und Gesundheitsdienstleistungen etc. Schon Adam Smith allerdings begründet die Bereitstellung öffentlicher Güter und ihre Finanzierung aus dem Steueraufkommen funktionalistisch mit der „Erleichterung“ für den „commerce“, für kommerzielle Sicherheit. Darum geht es: Was schätzt eine Gesellschaft in politischer Auseinandersetzung höher: kommerzielle, also corporate security der großen Unternehmen, Banken und Fonds oder „human security“ für Milliarden Menschen? Die in diesem Beitrag angesprochenen Probleme müssen bei der Beantwortung der Frage berücksichtigt werden.

## Literatur

- Altwater, Elmar (1969): Gesellschaftliche Produktion und ökonomische Rationalität - Externe Effekte und zentrale Planung im Wirtschaftssystem des Sozialismus. Frankfurt und Wien.
- Altwater, Elmar (1994): Die Ordnung rationaler Weltbeherrschung oder: Ein Wettbewerb von Zauberlehrlingen. In: PROKLA- Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Nr. 95, Juni 1994, S. 186-226.
- Altwater, Elmar (1991): Die Zukunft des Marktes - Ein Essay über die Regulation von Geld und Natur nach dem Scheitern des "real existierenden Sozialismus". Münster.
- Altwater, Elmar (1992): Der Preis des Wohlstands oder Umweltplünderung und neue Welt(un)ordnung. Münster.
- Altwater, Elmar; Mahnkopf, Birgit (1999): Grenzen der Globalisierung. Politik, Ökonomie und Ökologie in der Weltgesellschaft. Vierte völlig neu überarbeitete Auflage. Münster.
- Altwater, Elmar; Mahnkopf, Birgit (2002): Globalisierung der Unsicherheit – Arbeit im Schatten, schmutziges Geld und informelle Politik. Münster.
- Barr, Nicholas (2001): The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State. New York und Oxford.
- Commission on Global Governance (1995): Our Global Neighbourhood. Oxford; (deutsch: Nachbarn in Einer Welt. Stiftung Entwicklung und Frieden (Hg.). Bonn).
- Commission on Human Security (2003): Human Security Now, New York 2003 (im Internet: <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>)
- Enquete-Kommission (2002): Deutscher Bundestag (Hrsg.): Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft. Opladen.
- George, Soros (1998): Preface. In Goldman, M (Ed.): Privatising nature. Political Struggles for the Global Commons. London.
- Hardin, Garrett (1968): The Tragedy of the Commons. In: Science, Nr. 162, S. 1243-1248.
- Harrod, Roy (1958): The Possibility of Economic Satiation - Use of Economic Growth for Improving the Quality of Education and Leisure, in: Problems of United States Economic Development. In: Committee for Economic Development, Vol. I, New York, S. 207-213.
- Hirsch, Fred (1980): Die sozialen Grenzen des Wachstums. Reinbek.
- Hurtienne, Thomas (1986): Fordismus, Entwicklungstheorie und Dritte Welt. In: Peripherie: Zeitschrift für Politik und Ökologie der Dritten Welt, Heft 22/23, 60-110.
- Kapp, K. William (1958): Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft. Tübingen und Zürich.
- Kaul, Inge; Conceicao, Pedro; Le Goulve, Kattel; Mendoza, Ronald (2003): Providing global public goods: managing globalization. UNDP, Oxford und New York.
- Kaul, Inge; Grunberg, Isabell; Stern, Marc (1999): Global public goods: international cooperation in the 21st century. New York und Oxford.
- Luna Martínez, José de (2002): Globalisierung und Finanzkrisen: Lehren aus Mexiko und Südkorea. Berlin.
- Mahnkopf, Birgit (2000): Formel 1 der neuen Sozialdemokratie: Gerechtigkeit durch Ungleichheit, in: PROKLA – Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 30. Jahrg., Nr. 4, Dezember 2000, S. 489-526
- Martens, Jens/ Hain, Roland (2002): Globale Öffentliche Güter. Zukunftskonzept für die internationale Zusammenarbeit? – Ein WEED-Arbeitspapier, Heinrich Böll Foundation, Papers No. 20
- Marx, Karl (1953): Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie (Rohentwurf 1857-1858). Berlin.
- Matzner (2003): A preliminary note on privatisation mechanisms, paper presented at a workshop organised for the European thematic network "Improvement of economic policy co-ordination for full employment and social cohesion in Europe" financed by the European Union (within the programme "Key Action Improving the Socio-economic Knowledge Base").
- Musgrave, Robert A. (1969): Finanztheorie. Tübingen, 2. Aufl.
- Nuss, Sabine (2002): Download ist Diebstahl? – Eigentum in einer digitalen Welt. In: PROKLA – Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Nr. 126, 32. Jahrg., Nr 1. März 2002, S. 11-36.
- Ostrom, Elinor (1990): Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge.
- Rose-Ackerman, Susan (1999): Corruption and Government: causes, consequences and reform. Cambridge.

- Samuelson, Paul A. (1953): Foundation of Economic Analysis. Harvard.
- Smith, Adam (1776): An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations, (repr. 1976, Chicago); deutsch: Jena 1923 (repr. 1973, Giessen).
- Stiglitz, Joseph (2000): Scan globally, reinvent locally: knowledge infrastructure and the localisation of knowledge. In: Stone, D. (Ed.): Banking on Knowledge. The genesis of the Global Development Network. London and New York, S. 24-43.
- Sulston, John (2002): Das menschliche Genom: Eine Entdeckung, keine Erfindung. In: Le Monde Diplomatique, Nr 6928 vom 13.12.2002.
- UNDP (United Nations Development Program)(1994): Human Development Report. Oxford und New York.
- WBGU (2001): Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen: Welt im Wandel. Neue Strukturen globaler Umweltpolitik, Berlin, Heidelberg, New York etc.
- Weltbank (1994): Weltentwicklungsbericht, Washington D.C.
- Wylosz, Charles (1999): Global Justice. Beyond International Equity. In: Kaul, Inge; Grunberg, Isabelle; Stern, Marc A. (Ed.): Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century. New York und Oxford.
- Zeuner, Bodo (1998): Das Politische wird immer privater. Zu neoliberaler Privatisierung und linker Hilflosigkeit, in: Heinrich, Michael/ Messner, Dirk, Hrsg.: Globalisierung und Perspektiven linker Politik, Münster, S. 284-300

---

<sup>1</sup> Der Text ist im Rahmen eines Forschungsprojekts zu den Auswirkungen globaler Transformationen auf menschliche Sicherheit und öffentliche Güter entstanden. An den Vorarbeiten waren neben dem Verfasser Birgit Mahnkopf, Dagmar Vinz und Beate Andrees beteiligt, deren Ideen Eingang in das vorliegende Papier gefunden haben.

<sup>2</sup> So heißt es lapidar in einer Pressemeldung: „Nach Angaben der US-Entwicklungsbehörde USAID steht der irakische Hafen Umm Kasr wieder unter Zivilverwaltung. Dieser war am Freitag unter die Leitung des US-amerikanischen Unternehmens Stevedoring Services of America gestellt worden, hieß es“ (Tagesspiegel, 25. Mai 2003, S. 5). Das US-Militär hat also bewirkt, dass öffentliche Infrastruktur aus der Hand des irakischen Staates in die „Zivilverwaltung“ eines privaten US-Unternehmens übertragen wurde. Die Enteignung privaten Eigentums durch wen auch immer hat die wütendsten Proteste, politische Demarchen und Militärinterventionen ausgelöst. Wenn ein wehrloser Staat zu Gunsten privater US-Firmen enteignet wird, rührt sich nichts, noch nicht einmal verbaler Protest gegen diese Infamie.

<sup>3</sup> Es kann hier nicht auf die Privatisierung von Gemeindeland, des Ejido in Mexiko nach der bei Bildung der NAFTA durchgeführten Verfassungsreform eingegangen werden. Auch fehlen in folgenden Ausführungen zur Privatisierung durch Korruption, die ja in manchen Ländern (in Mittel- und Osteuropa, in den Neuen Bundesländern, in Argentinien und anderswo) gewaltige Ausmaße der öffentlichen Enteignung zu Gunsten privater Akteure angenommen hat.

<sup>4</sup> Auf der Kasseler Documenta 11 (2002) wurde eine Collage von Alfredo Jaar gezeigt („Lament of the Images“), die an drei Beispielen die Konsequenzen der Privatisierung des öffentlichen Gutes Information durch Bilder verdeutlicht: Der Kauf von 17 Millionen Bildern durch Bill Gates und deren Verbringung in eine Kalksteingrube in Pennsylvanien, um der Öffentlichkeit Zugang zu verwehren, es sei denn, die Bilder werden gescannt und digitalisiert durch Gates (gegen Bezahlung) zugänglich gemacht. Auf diese Weise wird das visuelle Gedächtnis einer Gesellschaft privatisiert und auf jeden Fall manipuliert und in Richtung derjenigen, die über private Kaufkraft verfügen, vereinseitigt. Ein zweites Beispiel ist der Kauf der Exklusivrechte an allen Satellitenbildern von Afghanistan und den benachbarten Ländern durch das Pentagon, um zu verhindern, dass Bilder der Luftangriffe und ihrer Wirkungen im und nach dem Krieg von 2001 unzensuriert an die Öffentlichkeit gelangen können.- Die Privatisierung eines öffentlichen Gutes ist also immer mit einem Verlust an Öffentlichkeit und daher mit einer Einengung demokratischer Partizipation verbunden.

<sup>5</sup> Umgekehrt ist dieser „Schaden“ des Investors eine zusätzliche Steuereinnahme der öffentlichen Hand in den USA, für die nun die deutsche Kommune bezahlen müsste. In diesem Deal hat also nur der „Investor“ keine finanziellen Nachteile.

<sup>6</sup> Die Verträge sind nach US-amerikanischem Recht (Gerichtsstand ist immer New York) ausgearbeitet. Den Verantwortlichen in den Kommunen ist zumeist nur eine knappe Kurzfassung bekannt. Es wird befürchtet, dass im Fall rechtlicher Dispute die Kommunen einen schweren Stand gegen Trust, Anwaltskanzleien und Investoren am Gerichtsstand New York haben werden. Kritiker betonen denn auch, dass mit CBL hohe Risiken verbunden sind.