



ÖFFENTLICHE GÜTER FÜR MENSCHLICHE SICHERHEIT UND SOZIALE DEMOKRATIE

1. Menschliche versus kommerzielle Sicherheit	36
2. Private, öffentliche und positionelle Güter	39
3. Die Vielfalt öffentlicher Güter	44
4. Public goods für die einen sind public bads für die anderen	46
5. Die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen und Güter – eine dominante globale Strategie	48
6. Ausblick: Öffentliche Güter, menschliche Sicherheit und soziale Demokratie	58

Elmar Altvater¹

**Professor für
Politikwissenschaft
am Otto Suhr Institut
der Freien Universität
Berlin;
Tätigkeitsbereich:
Politische Ökonomie,
Globalisierung, Global
Governance,
Transformations-
prozesse**

Auszug aus WISO 3/2003



Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Weingartshofstraße 10

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@ak-ooe.at

Internet: www.isw-linz.at

35

*normative
Festlegungen
nicht zu
vermeiden*

Kaul u. a. (2003: 44) führen eine Liste aller in UN-Dokumenten aufgeführten (globalen) öffentlichen Güter an. Darin sind neben vielen anderen „basic human dignity for all people“, „global peace“, „availability of international arenas for multi-national negotiations between states as well as between state and nonstate actors“ etc. enthalten. 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 wofür 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 und wessen Sicherheit gemeint ist.

1. Menschliche versus 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 kann, und zwar durch die Bereitstellung von öffentlichen Gütern.

Dreieck, auf dem Globalisierung gestaltet werden kann

Denn 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, fruchtbaren Böden und sauberen Wassers. Damit ist eng die Ernährungssicherung verbunden, und zwar die Vermeidung des Hungers („Food Security“) ebenso wie die Vermeidung ernährungsbedingter Gesundheitsgefahren („Food Safety“).

*ruinöser globaler
Steuerwett-
bewerb führt zu
öffentlicher
Armut*

*„menschliche
Sicherheit“
bedeutet nicht
für alle
Menschen
dasselbe*

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 der Umfang prekärer Arbeit im Schattenreich der Informalität. Es lockert sich auch der für eine selbstverantwortliche Lebensführung so wichtige Zusammenhang von Erwerbsarbeit und sozialer Sicherheit (vgl. Altvater & Mahnkopf 2002). Dies wiederum geht einher mit einer defizitären Absicherung von Lebensrisiken wie Krankheit, Unfall, Alter und Erwerbslosigkeit und beim gesicherten Zugang zu Bildungsangeboten. Dafür gibt es viele Ursachen, doch von großem Gewicht sind in den Ländern des Südens und Ostens die stabilitätsorientierten Strukturanpassungsmaßnahmen von Internationalem Währungsfonds und Weltbank und im Norden und Westen der ruinöse globale Steuerwettbewerb (und die in seiner Folge unvermeidliche Fiskalkrise der Staaten, der Kommunen ebenso wie der Nationalstaaten). Beides lässt die öffentliche Armut ansteigen und befördert die Tendenz zur Privatisierung von Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge. 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.

„Menschliche Sicherheit“ in einer durch soziale Gegensätze strukturierten Gesellschaft bedeutet 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“ immer mit „human Security“ kongruent ist, darf in Frage gestellt werden. Adam Smith sieht den Sinn von „public works and public institutions“ (Smith 1776/1976: 244–282) darin, dass sie dazu dienen, den „Handel und Wandel der Gesellschaft zu erleichtern“ (ebd.: 245). 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 bereitgestellt werden. Das Beispiel zeigt, wie wichtig die Klärung des Begriffs von Sicherheit ist, wenn von öffentlichen Gütern die Rede ist.

2. 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 „Klubgüter“ bezeichnet, die in aller Regel nach „plutokratischen“ Kriterien, also gemäß monetärer Kaufkraft, mit der die Mitgliedschaft im Klub erworben wird, und nicht etwa gemäß einer Rangfolge von Bedürfnissen zugeteilt werden (Altvater 1992; Altvater 1994).

... jedes Gut kann durch Zuteilung privater Eigentumsrechte zum privaten Gut werden

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 feilgebotenen Ware 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.

Ähnliches gilt für die Information, etwa über politische und wirtschaftliche Entscheidungsprozesse oder über die Verwendung öffentlicher Gelder. Ohne Informationen über Regierungshandeln ist eine Kontrolle der Regierungen durch das Volk nicht möglich und die Rechenschaft vor den Wählern kann umgangen werden. Information ist daher in einer Demokratie ein unverzichtbares öffentliches Gut; es muss aber immer wieder zivilgesellschaftlich eingefordert werden, etwa durch „Right to Information-Kampagnen“ zur Herstellung von Transparenz bei der Verwendung von Mitteln und daher der Abwehr eines öffentlichen Übels, der Korruption nämlich.

*Information ist
in der
Demokratie
unverzichtbares
Gut*

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 können also keine privaten Eigentumsrechte vergeben 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.

„Club-Güter“

Positionelle „Club-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 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. (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.)

objektiv nicht definierbar, was privat und was öffentlich sein sollte

Was „privat“ und was „öffentlicht“ ist oder sein sollte, lässt sich nicht „objektiv“ definieren. Daher geht es in der Auseinandersetzung um öffentliche Güter in allererster 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 herausgebildet 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. 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 eines oder anderen Gutes, sie werden ihm vielmehr zugeschrieben. Dies gilt auch für soziale Kosten, für die „public goods“ 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.

umkämpftes Feld

3. Die Vielfalt öffentlicher Güter

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

*Nicht-
Ausschließbarkeit
und Nicht-
Rivalität*

(1) Natürliche öffentliche oder Allmendegüter 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. Ein Allmende-Gut ist also nichts in der Zeit Stationäres, sondern in Quantität und Qualität durch menschliche Eingriffe beeinflusst.

(2) Kulturelle Gemeingüter sind 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.) zu Gunsten finanzkräftiger privater Sammler (Beispiel Irak). 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 ...*

*... Nutzung lässt
sich nicht
demokratisieren*

(3) Öffentliche Güter und Dienstleistungen, also „public Works“ im Sinne Adam Smith' (1776/1976) oder „allgemeine Produktionsbedingungen“ im Sinne Marx' (Marx 1953: 422ff), 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.

**weiche und
harte Regeln**

(4) Regeln und Institutionen sind öffentliche Güter oder bringen sie hervor, z. B. öffentliche Sicherheit, Stabilität ökonomischer Verhältnisse, die Integrität des globalen Finanzsystems, sozialer 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 „Acquis communautaire“ der EU ab und sie sind nicht immer mit den Interessen privater Akteure an möglichst wenig regulierten Räumen für private Geschäfte kompatibel.

4. „Public goods“ für die einen sind „Public bads“ für die anderen**Übernutzung von
Allmende-Gütern**

Die „Tragödie der Allmende“ (vgl. Hardin 1968; Ostrom 1990) 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 ungeregelten Zugang nicht verteilt werden kann. Die Nutzung bedarf der Rationierung. Ostrom (1990) 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, substanzelle Demokratie wird dadurch unterminiert.

Ein weiteres Dilemma öffentlicher Güter ist ihre ambivalente 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 Bankenkrisen) die jeweils betroffenen Länder gekommen sind. Der krisenbedingte Rückgang des BIP im Verlauf der Währungs- und Bankenkrisen der 1990er Jahre hat in den jeweils betroffenen Ländern zwischen 20 % (Mexiko) und 60 % (Indonesien, Argentinien) gekostet (Wyplosz 1999; de Luna Martinez 2002). Demgegenüber sind die Kosten der Vorbeugung verschwindend gering. Von Conceicao werden sie mit 0,3 Mrd. US\$ angegeben (Conceicao 2003: 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 finanzielle Stabilisierung stört also ihre privaten Geschäfte.

*Wertstabilität
ist dem Geld
nicht mehr
„intrinsisch“
eigen*

Aber das ist noch nicht alles. Denn (1) ist die grundsätzliche Frage aufzuwerfen, ob das öffentliche Gut „finanzielle Stabilität“ unter kapitalistischen Bedingungen überhaupt erzeugt

*finanzielle
Stabilität
erfordert
soziale Kosten*

werden kann, ob also dieses Gut eine Fiktion und der Versuch seiner Bereitstellung eine Illusion ist. 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 finanzielle 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.

5. Die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen und Güter – eine dominante globale Strategie

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 Strukturpassungsprogrammen 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“). 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 (bereitgestellt) und konsumiert (genutzt) werden können. Die Ausgestaltung einer substantiellen (also nicht nur formalen und prozeduralen) sozialen Demokratie hängt ja vom Zugang zu öffentlichen Gütern, zu Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen oder zu Versorgungseinrichtungen ab. 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. 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 Gegensatz von „privatem Reichtum und öffentlicher Armut“ hat sich überall dort zugespielt, 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 2000; Matzner 2003).

*öffentliche
Güter nutzen
Menschen als
Staatsbürger,
private Güter
kaufen sie als
Konsumenten*

*Verteilungs-
wirkungen sind
regressiv,
demokratische
Partizipation
wird unter-
miniert*

5.1. Die Privatisierung des Zugangs zu öffentlichen Gütern

In den vergangenen Jahrzehnten ist 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. Davon werden Effizienzgewinne und Einsparungen von Kosten für das Gemeinwesen erwartet. Doch werden nicht-exklusive öffentliche Güter zu exklusiven privaten oder zu semi-exklusiven (da von einer begrenzten Klientel nutzbar) 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.

*Privatisierung
öffentlicher
Güter ist eine
Rücknahme
sozialer
Demokratie*

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. 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 Welt
öffentlicher
Güter ändert
sich durch
Privatisierungs-
prozesse*

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, sodass 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 öffentlicher Güter und Dienstleistungen, sodass 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: Verschlechtert 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 Steuer-

*Strategie:
Verschlechterung
des Angebots
öffentlicher
Güter*

minderung 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. Neil Smith berichtet über die Privatisierung der Verkehrsinfrastruktur infolge von Strukturanpassungsprogrammen des IWF in großen Städten wie São Paulo oder Harare. Menschen benötigen bis zu acht Stunden für die Fahrten zwischen Wohnort (in der urbanen Peripherie) und Arbeitsplatz (im Zentrum); während zu Beginn der 1980er Jahre das Pendeln etwa 8 % der Wochenlöhne kostete, waren es Mitte der 1990er Jahre zwischen 22 % und 45 % (Smith 2002: 435).

5.2. 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 außergewöhnlich 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 eigener 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. 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 und Handeln erzeugt das Gegenteil des Beabsichtigten.

5.3. Privatisierung lokaler öffentlicher Güter als globale Kapitalanlage: cross-border Leasing

Interessen von privaten Geldvermögensbesitzern und von Verantwortlichen kommunaler Finanzen treffen sich

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 die Begierde 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 abzuhelfen, indem man Bedingungen schafft, unter denen die Anlage suchenden Geldvermögensbesitzer ihr Kapital bei den Finanzierung suchenden Stadtkämmerern europäischer Kommunen anlegen können?

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 Anlagentmöglichkeiten nicht gibt. Doch wie soll die Inwertsetzung gelingen, werden doch in der Regel keine verkauflichen Marktwerte mit öffentlichen Gütern erzeugt? Denn Opern und Schwimmbäder, Straßenbahnen und Kanalnetze zur Abwasserentsorgung sind zumeist Zuschusseinrichtungen. Also gelingt nicht die von Marx (1953) 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 erfunderisch. 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.

*Shareholder-
Value-
Kapitalismus*

Eine Finanzinnovation globalen Zuschnitts ist das inzwischen skandalisierte cross-border Leasing (CBL), das eine Vielzahl europäischer 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 Einflusssphäre der Finanzaufsicht) auf 99 Jahre an einen US-

*CBL ist
Scheingeschäft
zur
Ausplünderung
öffentlicher
Kassen*

*einmalig
gezahlter
Barwert
interessiert
Stadtkämmerer
der Kommunen*

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. Der einmalig gezahlte Barwert interessiert die Stadtkämmerer der Kommunen, die so den Not leidenden 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 Atlantiks. Kein Zufall also, dass die Geschäftsbeziehungen außerordentlich komplex sind, die Verträge zumeist mehrere 1.000 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 da-

durch materielle Substanz und finanziellen Gewinn bringt, dass 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 geleasten 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) 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 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 lustreiche Dresdner Straßenbahn wird nicht schon dadurch zur Goldgrube, dass sie privatisiert wird, sondern nur deshalb, weil

*legalisierter
Raub
öffentlicher
Güter*

**paradoxes
Resultat**

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-Deals. 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) zurückgehen. 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, menschliche Sicherheit und soziale Demokratie

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 ge-

nannte 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.
- Und nicht zuletzt die Auswirkungen auf staatsbürgerliche Rechte, auf die soziale Ausgestaltung der Demokratie, auf Zugangsmöglichkeiten und Partizipationschancen.

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 Zeiten der Globalisierung im globalen Raum – 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.

*Konsequenzen
für menschliche
Sicherheit*

Anmerkung:

- 1 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. Eine längere Version des Textes wird in der Zeitschrift „Peripherie“ publiziert.

Literatur:

- Altvater, Elmar (1991): Die Zukunft des Marktes – Ein Essay über die Regulation von Geld und Natur nach dem Scheitern des "real existierenden Sozialismus". Münster.
- Altvater, Elmar (1992): Der Preis des Wohlstands oder Umweltplünderung und neue Welt(un)ordnung. Münster.
- Altvater, Elmar (1994): Die Ordnung rationaler Weltbeherrschung oder: Ein Wettbewerb von Zauberlehrlingen. In: PROKLA – Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Nr. 95, Juni 1994, S. 186–226.
- Altvater, Elmar; Mahnkopf, Birgit (1999): Grenzen der Globalisierung. Politik, Ökonomie und Ökologie in der Weltgesellschaft. 4. völlig neu überarbeitete Auflage. Münster.
- Altvater, Elmar; Mahnkopf, Birgit (2002): Globalisierung der Unsicherheit – Arbeit im Schatten, schmutziges Geld und informelle Politik. Münster.
- 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 (im Internet: <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>)
- Conceicao, Pedro (2003): Assessing the Provision Status of Global Public Goods, in: Kaul, Inge; Conceicao, Pedro; Le Goule, Kattel; Mendoza, Ronald (2003): Providing global public goods: managing globalization. UNDP, Oxford und New York: 152–179.
- Enquete-Kommission (2002): Deutscher Bundestag (Hg.): Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft. Opladen.
- Hardin, Garrett (1968): The Tragedy of the Commons. In: Science, Nr. 162, S. 1243–1248.
- Harrod, Roy (1958): The Possibility of Economic Satiety – 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.
- Kapp, K. William (1958): Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft. Tübingen und Zürich.
- Kaul, Inge; Conceicao, Pedro; Le Goule, 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.
- Ostrom, Elinor (1990): Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action. 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).
- Smith, Neil (2002): New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy, in: Antipode. A Radical Journal of Geography, Vol. 34, No 3, June 2002.
- Stiglitz, Joseph (2000): Scan globally, reinvent locally: knowledge infrastructure and the localisation of knowledge. In: Stone, D. (Hg.): Banking on Knowledge. The genesis of the Global Development Network. London and New York, S. 24–43.
- UNDP (United Nations Development Program) (1994): Human Development Report. Oxford und New York.
- UNDP (United Nations Development Program) (1999): Human Development Report. Oxford und New York.
- Weltbank (1994): Weltentwicklungsbericht, Washington D. C.
- Zeuner, Bodo (1998): Das Politische wird immer privater. Zu neoliberaler Privatisierung und linker Hilflosigkeit, in: Heinrich, Michael; Messner, Dirk, (Hg.): Globalisierung und Perspektiven linker Politik. Münster, S. 284–300

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN



WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätlInnen, GewerkschafterInnen, WissenschafterInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

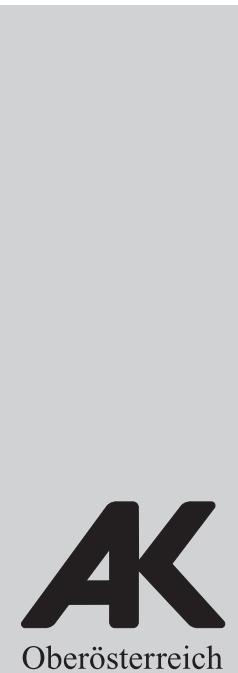
Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:
* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inschriftnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
 1 ISW Publikationsverzeichnis
- Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)
 Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inschriftnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Weingartshofstr. 10, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@ak-ooe.at
Internet: www.isw-linz.at