

Texte

dietz berlin

Mario Candeias, Rainer Rilling, Katharina Weise (Hrsg.)



Krise der Privatisierung
Rückkehr des Öffentlichen

rls

53

Rosa-Luxemburg-Stiftung

Texte 53

Rosa-Luxemburg-Stiftung

MARIO CANDEIAS, RAINER RILLING,
KATHARINA WEISE (HRSG.)

Krise der Privatisierung
Rückkehr des Öffentlichen

Karl Dietz Verlag Berlin

Mario Candeias, Rainer Rilling, Katharina Weise (Hrsg.):
Krise der Privatisierung. Rückkehr des Öffentlichen
(Reihe: Texte / Rosa-Luxemburg-Stiftung; Bd. 53)
Berlin: Karl Dietz Verlag 2009

ISBN 978-3-320-02182-5

© Karl Dietz Verlag Berlin GmbH 2009

Satz: Elke Sadzinski

Umschlag: Heike Schmelter (unter Verwendung eines Fotos von www.pixelio.de)

Druck und Verarbeitung: MediaService GmbH BärenDruck und Werbung

Printed in Germany

Inhalt

| | |
|--|-----|
| <i>Mario Candeias, Rainer Rilling, Katharina Weise</i> Vorbemerkung | 7 |
| <i>Mario Candeias</i> Krise der Privatisierung | 9 |
| <i>Lutz Brangsch, Sabine Nuss</i> Mach mit, mach's nach, mach's effizienter. In der Privatisierungskrise – wie in der Wirtschaftskrise – kommt der Staat zu sich selbst | 25 |
| <i>Werner Raza</i> Privatisierungseffekte in der EU | 41 |
| <i>Emanuele Lobina, David Hall</i> Wasserprivatisierung und Umstrukturierung in Lateinamerika | 53 |
| <i>David Hachfeld</i> Rekommunalisierung – Lehren aus Potsdam und Grenoble | 87 |
| <i>Erik Swyngedouw</i> Städtische Wasserflüsse und Kapitalakkumulation. Die Widersprüche der Urbanisierung des Wassers unter dem Neoliberalismus | 99 |
| <i>Birgit Mahnkopf, Christoph Herrmann</i> Vergangenheit und Zukunft des Europäischen Sozialmodells | 123 |
| <i>Alex Demirović</i> Hegemonie und das Paradox von Privat und Öffentlich | 143 |

| | |
|--|-----|
| <i>Dieter Klein</i> | |
| Das Öffentliche – verstrickt in die Verknüpfung von Großkrisen | 157 |
| <i>Rainer Rilling</i> | |
| Plädoyer für das Öffentliche | 175 |
| AutorInnenverzeichnis | 191 |

Vorbemerkung

»Ein Privatisierungshalbjahr zum Vergessen!« klagte der letzte Bericht des *Privatization Barometer* zum Umfang der Privatisierung in der ersten Jahreshälfte 2008. Tatsächlich ist die aktuelle »Schwäche« der seit den frühen 80er Jahren ausgreifenden Politik der Privatisierung unbestreitbar. Ist also die Zeit der Privatisierung zu Ende? Mit Recht lässt sich von einer Krise der Privatisierung sprechen – doch was sind ihre Ursachen? Ist dies eine Wende – und ist sie von Bestand? Zur Beantwortung dieser Fragen wird man sich daran erinnern müssen, dass die lange Dynamik der Privatisierung gleichermaßen Resultat und Triebkraft jener Vertiefung der Ungleichheit gewesen ist, die in den 70ern mit globalem Schwung einsetzte. In den Zentren des Kapitalismus (USA, EU, Japan) verdoppelte oder verdreifachte zwischen 1975 und 2005 das oberste eine Prozent der Vermögensbesitzer und Einkommensbezieher seinen Anteil am Volksvermögen und -einkommen, eine dramatische, unerhörte, nur mit der Situation der goldenen Gründerzeit des modernen, imperialen Kapitalismus seit den 1890er Jahren vergleichbare Steigerung. Diese Verschiebung war auch ein Ergebnis der Vermögensbildung aus der Privatisierung staatlichen (und genossenschaftlichen) Eigentums und der Inwertsetzung solcher Güter, die noch gar kein Bestandteil erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit waren – also nützlicher Güter der Natur und der »immateriellen«, intellektuellen Produktion. Die dabei angehäuften riesigen Kapitale suchten Anlage- und Verwertungsfelder und fanden sie immer neu in Beständen öffentlichen Eigentums. Die Privatisierung des Öffentlichen ist in den letzten drei Jahrzehnten eine ganz wesentliche Triebkraft bei der Herausbildung eines neoliberalen Finanzmarktkapitalismus gewesen.

2005 jedoch geriet diese beispiellose Ausweitung der neoliberalen Privatisierung öffentlichen Eigentums und der Inwertsetzung ins Stocken. Die Politik der Privatisierung geriet in die Krise. 2006-2008 verringerte sich ihre Bedeutung als Medium der Umverteilung von Reichtum und Macht rapide – zumal die Filetstücke des öffentlichen Eigentums längst ihren Besitzer gewechselt hatten. Zur 2007 offenbar gewordenen galoppierenden »Kernschmelze des Finanzsektors« gehört, dass aktuell das Anlage suchende Kapital der Finanzinvestoren als mächtigste Triebkraft der Privatisierung dramatisch an Kraft verloren hat. Das spektakulärste Beispiel hierzulande war der »verschobene« Börsengang der Deutschen Bahn AG. Doch diese Krise der Privatisierung reflektiert nicht nur die Schwäche der Finanzakteure. Sie spiegelt ebenso den Zusammenbruch der ganzen Hagiographie des neoliberalen Privatisierungsprojekts und seiner Rhetorik von Effizienz, Kostenersparnis, Flexibilität usw. wider. Die neuen politischen Kämpfe um Rekommunalisierung, die Wiederaneignung öffentlicher Dienste und Güter und die Sicherung der Zugänglichkeit der grundlegenden Versorgungsleistungen, wie

sie sich im letzten Jahrzehnt zunächst in Süd- und Mittelamerika, dann aber von Wellington bis Leipzig entwickelten und die Politik der Privatisierung immer stärker unter Rechtfertigungsdruck setzten, haben ebenso dazu beigetragen, dass dieses Schlüsselprojekt des Neoliberalismus immer stärker in die Defensive geraten ist.

Allerdings: Krisen sind wahre Wunderkammern der Enteignung. Da ist Kapital überakkumuliert, was meint: es findet gegenüber der Zeit vor der Krise nur noch vergleichsweise schlechtere Verwertungs-, also Profitbedingungen. Große Kapitalstücke werden so entwertet. Dabei werden gesellschaftlicher Reichtum und Privateigentum umverteilt: von unten nach oben und von oben nach ganz oben. Die wenigen Ausnahmen bestätigen diese einfache Regel und die neue große Krise zeigt dasselbe Bild: Die Eigentumslandschaft wird umgepflügt. Die neoliberalen Staatseliten, die über Jahrzehnte große Stücke ihrer eigenen ökonomischen Machtbasis an Finanzinvestoren verscherbelten und so die neue Dominanz der Finanzmärkte zu organisieren halfen, versuchen nun unter Einsatz von Milliarden Euro und Dollar diese Grundkonstellation zu bewahren – auch zum Preis einer Veränderung der formellen Eigentumsverhältnisse. Ob diese neue Politik der Verstaatlichung und der Regulierung der Finanzmärkte diese Krise überwinden und letztlich die neoliberale Grundkonstellation, wie modifiziert auch immer, erhalten kann, ist offen und umstritten. Die gegenwärtige Politik der Krisenüberwindung durch eine neue Runde ungeheurer Mobilisierung öffentlicher Mittel wird jedoch dazu führen, dass zugleich neuer Druck zur Privatisierung öffentlicher Sektoren entstehen wird – in der Bundesrepublik insbesondere auf der Ebene der Länder und Kommunen, der Infrastruktur und der öffentlichen Dienste. Ähnliches könnte unter globalem Vorzeichen geschehen: China als der weltweite Protagonist der Privatisierung staatlichen Eigentums wird diese Politik voraussichtlich nicht völlig aufgeben, sondern angesichts seiner gestärkten Position in der Weltwirtschaft in abgeschwächter Form fortsetzen. Die gegenwärtige tiefe soziale und wirtschaftliche Krise bedeutet also nicht ein Ende der Politik der Privatisierung. Diese wird es erst dann geben, wenn eine *Politik des Öffentlichen* hegemonial und die aktuelle der kapitalistischen Verstaatlichung überwunden sein wird. Umrisse einer solchen zeichnet dieser Band nach.

Mario Candeias, Rainer Rilling, Katharina Weise

Krise der Privatisierung

Schon vor der dramatischen Zuspitzung der Finanz- und Wirtschaftskrise diagnostizierten wir eine Krise der Privatisierung mit Blick auf schwindende Legitimation, Effizienz (mit Bezug auf Preise, Qualität, Zugang), sowie Profitabilität.¹ Verschiebungen im gesellschaftlichen Klima werden deutlich, die Anti-Privatisierungskampagnen Erfolge bescheren, Rekommunalisierungen und die Debatte um das Öffentliche befördern. Doch Krisen ziehen nicht unbedingt das Ende der Privatisierungen als vielmehr Versuche und Strategien ihrer Effektivierung nach sich. Politik und Investoren reorientieren sich auf andere (Anlage)Felder. Doch die Finanzkrise unterbrach alle Aktivitäten zur Privatisierung vor allem von öffentlichem Eigentum und Dienstleistungen. Insbesondere Private-Equity-Fonds, die zu den Aktivisten im Bereich der Privatisierung gehörten, sehen im Zuge der Kreditklemme ihr Geschäftsmodell bedroht. Der Börsengang der Bahn wurde abgeblasen und Cross-Border-Leasing-Verträge zahlreicher Kommunen platzen. Unklar ist, wie es mit der Privatisierung weitergehen wird, wenn die Krise sich irgendwann abschwächt: Die in der Krise geschnürten Investitions- und Konjunkturpakete (weniger in der Bundesrepublik als in den USA oder China) und das mögliche Projekt eines neuen New Deal (Candeias 2009) setzen nach Jahren der Sparpolitik und Privatisierung auf einen deutlichen Ausbau öffentlicher Investitionen sowie öffentlicher physischer und sozialer Infrastrukturen. Wahrscheinlich ist, dass ein großer Teil davon über privat-öffentliche Partnerschaften realisiert werden wird: Der Staat vergibt Aufträge und finanziert, Private bauen und betreiben Autobahnen, Brücken, Schulen oder Krankenhäuser, der Staat wiederum garantiert die Rendite. Darüber hinaus werden durch die Rezession und sinkende Steuereinnahmen einerseits und die Kosten der Rettungsprogramme andererseits die Haushalte des Staates und der Kommunen zukünftig in besonderem Maße schwer belastet werden. Entsprechend könnten sich Regierungen und Kommunalparlamente dazu gezwungen sehen, weitere Privatisierungen vorzunehmen, um ihre Haushalte kurzfristig zu entlasten. Zumindest in den Kommunen ist nach den Erfahrungen allerdings die Skepsis gewachsen. Denn jenseits der Finanz- und Wirtschaftskrise stecken die Privatisierung selbst und die sie tragende Ideologie des Neoliberalismus in der Krise. Der Trend der vergangenen Jahre wies in Richtung Deprivatisierung.

1 Vgl. Dokumentation der Jahrestagung des ppg-Netzwerkes vom Dezember 2007 auf www.rosalux.de; bzw. Candeias/Rilling/Weise 2008.

Deprivatisierung

Neuseeland markiert dabei am deutlichsten die Verschiebung: Schon in den frühen 1980er Jahren wurde dort als eines der ersten Länder weltweit der Weg radikal neoliberaler Reformen eingeschlagen und der – in Neuseeland zu dieser Zeit ökonomisch dominierende – öffentliche Sektor konsequent privatisiert, enorme Ungleichheiten bei Einkommen und Versorgung wurden produziert. Es betraf Energie- und Wasserversorger, Telekom, die Bahn, insgesamt rund 40 öffentliche Unternehmen, aber auch das Radio, die Wälder, die Renten, das Gesundheitssystem. Mit erheblichen Konsequenzen: 1998 brach im Norden der Insel für 66 Tage das Stromnetz komplett zusammen, immer wieder kam es zu Stromausfällen in der Hauptstadt und zur Stilllegung zahlreicher Bahnstrecken (insbesondere im Nahverkehr). Das Bahnunternehmen TranzRail versuchte daraufhin, den Betrieb in Einzelteile zu zerlegen und die lukrativen Bestandteile zu verkaufen. Investoren zogen enorme Profite aus den privatisierten Unternehmen, entließen Zehntausende von Beschäftigten, vernachlässigten Investitionen und waren nicht mehr in der Lage, den Betrieb aufrechtzuerhalten. Der Aktienkurs von TranzRail stürzte 2002 ab, das Unternehmen wurde verkauft. Auch die Fluggesellschaft Air New Zealand stand vor dem Konkurs und die Infrastruktur war weitgehend abgenutzt. Daraufhin wurde Schritt für Schritt deprivatisiert: 2001 wurde die Fluglinie wieder verstaatlicht (und ist inzwischen wieder profitabel). 2004 wurde das Streckennetz für einen neuseeländischen Dollar wieder in staatliches Eigentum überführt. Im Mai 2008 kaufte die neuseeländische Regierung für 665 Million neuseeländische Dollar (336 Mio. Euro) die 1993 privatisierte Bahn wieder von der australischen Firma Toll Holdings zurück. Dies sei der beste Weg für notwendige Investitionen in diesem Bereich, erklärte Finanzminister Cullen: »Der Verkauf der staatlichen Bahn zu Beginn der 90er Jahre und der danach folgende Niedergang des Vermögens war eine schmerzliche Lektion für Neuseeland«. Es habe sich gezeigt, dass es äußerst schwierig ist, ein profitables Unternehmen, das einen Beitrag zur wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung Neuseelands leisten soll, ohne Unterstützung der Regierung zu betreiben, so Cullen. Die Modernisierung der Bahn soll ein Schritt beim Aufbau eines nachhaltigen Verkehrsnetzes sein, erklärte Ministerpräsidenten Helen Clark. Wegen schlechter Erfahrungen sollen im ehemals neoliberalen Musterland das Experiment Privatisierung beendet, Ungleichheiten abgebaut werden.

Länderübergreifend zeigt auch das Beispiel der Wasserversorgung die Schwierigkeiten der Privatisierung. Die Versorgung der Pariser Bevölkerung mit Wasser soll ab 2009 wieder vollständig in die Verantwortung der öffentlichen Hand übergehen, verkündete der sozialistische Bürgermeister Delanoë am 2. Juni 2008. Bis dahin oblag die Wassergewinnung der halb-staatlichen Aktiengesellschaft SAGEP, die Distribution an die Endverbraucher den transnationalen Konzernen Veolia und Suez. Deren Verträge wurden nicht erneuert, um die kommunale Neuordnung mit

dem Ziel einer langfristigen »Stabilisierung der Wasserpreise« zu ermöglichen. Nach Grenoble wäre dies der zweite spektakuläre Fall einer Rekommunalisierung des Wassers in Frankreich. Die Beispiele Potsdam oder Fürstenwalde zeigen, dass dies durchaus erfolgreich auch in Deutschland erfolgt (Weise/Hachfeld in diesem Band). Es scheint einfacher geworden zu sein, Menschen gegen den Verkauf ihrer Wasserbetriebe zu mobilisieren. So konnte eine geplante Wasserprivatisierung in Hamburg durch ein erfolgreiches Bürgerbegehren verhindert werden. In dieselbe Richtung drängt die Initiative Berliner Volksbegehren zur Offenlegung der Wasser-Privatisierungsverträge.²

Seit dem sogenannten Krieg um Wasser im bolivianischen Cochabamba im April 2000 (Ramirez-Voltaire 2001) ist die Privatisierung dieses öffentlichen Gutes zu einem umkämpften Feld geworden und wird nicht nur deswegen unprofitabel und daher unattraktiv (vgl. Swyngedouw und Hall/Lobina in diesem Band). In den 1990er Jahren galt das Wasser als »blaues Gold«, ein Geschäft an dem auch der »Stromkonzern« RWE verdienen wollte. Mit dem Kauf der American Water Works 2006 und des bereits privatisierten Londoner Wasserversorger Thames Water 1999 stieg der Konzern zu einem *Global Player* in Sachen Wasser mit über 70 Millionen Kunden auf. Doch die Gewinnkalkulation von RWE wurde durch anhaltende Proteste der Londoner Bevölkerung und ihres Bürgermeisters Livingstone durchkreuzt. Die Regulierungsbehörden verlangten hohe Aufwendungen für Investitionen, um die hohen Wasserverluste im Netz zu senken, ohne dass es RWE ermöglicht wurde, die Kosten auf die Preise umzulegen und eine höhere Rendite als sechs Prozent auszuweisen. 2006 verkaufte RWE Thames Water wieder. 2008 folgte eine weitere Niederlage in den USA: Nachdem RWE dort über eine amerikanische Tochter die Wasserversorgung der kalifornischen Stadt Felton übernommen hatten und anschließend Arbeitsplätze auslagerte und die Preise um fast 50 Prozent erhöhte, stimmte 2005 bei einer Volksabstimmung eine Mehrheit von 74 Prozent für die Rekommunalisierung. RWE weigerte sich zunächst, doch um einer drohenden Enteignung zuvor zu kommen, wurde die Wasserversorgung zum ehemaligen Kaufpreis von 10,5 Millionen US-Dollar wieder an die Stadt zurück verkauft, Begründung: »begrenzttes Potenzial« und »mangelnde Gewinn-aussichten«.

Legitimationskrisen: Ablehnung von Privatisierung – Affirmation privater Effizienz

Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung – der Dreiklang neoliberaler Modernisierung, er klingt nicht mehr gilt. Die Enteignung und Inwertsetzung gesellschaftlichen Eigentums war dabei wesentliches Element zur Erschließung neuer

2 Vgl. www.berliner-wassertisch.net

Anlagesphären für überschüssiges Kapital und private Bereicherung. Angesichts der sozialen Verheerungen infolge dieser Aneignungspolitik – Ausdünnung öffentlicher Beschäftigung, Umwandlung von regulären in prekäre Arbeitsverhältnisse, Verteuerung notwendiger ehemals erschwinglicher öffentlicher Dienstleistungen, Einschränkung sozialer Rechte und demokratischer Entscheidungsmöglichkeiten (vgl. Dickhaus/Dietz 2006; Weizsäcker u. a. 2006; Huffs Schmid 2004) – als Preis für z. T. bessere und »effizientere« Leistungen für die, die es sich leisten können, wird der Ruf nach Schutz vor intensivierter Konkurrenz, nach Regulierung, staatlicher Kontrolle laut. Insbesondere der Ausverkauf des Öffentlichen stößt mittlerweile auf wachsenden Protest. Eine von der ZEIT in Auftrag gegebene Umfrage (v. 9.8.07) ergab, dass 67 Prozent der Befragten Unternehmen wie die Deutsche Bahn, Telekom und die Energieversorgung in staatlicher Hand lassen würden. Nach einer Umfrage des dimap-Instituts lehnen mehr als 75 Prozent eine Privatisierung der Wasserwirtschaft ab. Nicht nur für die traditionelle Linke, auch für Konservative überall in Europa wird statt der Freiheit privater Eigentümer zur Sicherung der allgemeinen Reproduktionsbedingungen der »Staat wieder chic«, jammert die FAZ (5.8.07, 32). Aber »nein, nicht die Privatisierung ist falsch«, klagt der Neoliberaler, es wurde »nur manchmal falsch privatisiert« (ebd.). Der Ton ist defensiv, gedämpft, voller Unverständnis.

Einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts forsa vom Januar 2008 zufolge befürworten nur noch 47 Prozent der Bevölkerung die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. Die Erfahrungen mit Privatisierungen werden von 52 Prozent als eher schlecht bezeichnet. »Weitere Privatisierungen werden immer kritischer gesehen.« Die generelle Akzeptanz ist gegenüber den 1990er Jahren deutlich zurück gegangen. Zugleich glauben aber 80 Prozent der Bevölkerung, der Staat arbeite schwerfälliger als private Anbieter; 71 Prozent denken, private Unternehmen seien leistungsfähiger, billiger (61 Prozent) und außerdem freundlicher (58 Prozent). Und dies, obwohl es den Privaten nur um hohe Gewinne gehe (74 Prozent).

Dies verweist nicht nur auf die Persistenz der Privatisierungsideologie, sondern zugleich auf einen »bizarr« zusammengesetzten Alltagsverstand (Gramsci): Denn obwohl die Mehrheit glaubt, private Unternehmen seien billiger und leistungsfähiger, denkt die Mehrheit zugleich, sie erhöhten unkontrolliert die Preise (68 Prozent) und nur der Staat garantiere eine flächendeckende Versorgung (58 Prozent), angemessene Preise (52 Prozent) und die Sicherung der Qualität der Dienste (49 Prozent). Dieser bizarre Alltagsverstand spiegelt keineswegs irrationale Vorstellungen, sondern widersprüchliche Erfahrungen: Einst fand die Politik der Privatisierung breite Unterstützung, weil sie die Wiederherstellung von Effizienz angesichts des maroden Zustandes vieler öffentlicher Einrichtungen versprach, ebenso wie Kosten- und damit Preissenkungen, eine neue Wahlfreiheit der Konsumenten durch Vielfalt der Anbieter und Produkte, sowie die Lösung der öffentlichen Haushaltskrisen durch Veräußerungsgewinne. Nach 20 Jahren Erfahrung mit privatisierten

Dienstleistungen zeigt sich: Die Versprechen wurden nicht eingehalten. Die Ausdünnung von Dienstleistungen hat die angeblichen Effizienzgewinne durch Private als Mythos entlarvt; statt Kostensenkung gibt es höhere Preise bei Energie, Gas, Wasser, Gesundheit; die neue Wahlfreiheit wird als intransparentes Tarifchaos erlebt, hinter dem doch nur einige wenige, z. T. oligopolistisch organisierte Anbieter stehen; und auch die Krise der öffentlichen Finanzen wurde nur in Einzelfällen kurzfristig durch Privatisierungserlöse gelindert, in der Regel führt der Verkauf des »Tafelsilbers« insbesondere in den Kommunen zu langfristigen Einnahmefällen bzw. hohen Folgekosten; allzu häufig beförderte Privatisierung massiv die Korruption.

Kriterien für eine Privatisierungsfolgenabschätzung

Der Charakter des Eigentumsverhältnisses und seine Veränderungen werden sichtbar an seinen konkreten Wirkungen. Damit aber geht es um eine »Privatisierungsfolgenabschätzung« und es geht um 6 Fragen:

- Welche Konsequenzen für die Marktstruktur ergeben sich? Welche Position nehmen privatisierte Unternehmen im Wirtschaftsgefüge ein? [Aspekt der ökonomischen Ungleichheit]
- Wirkungen auf die sozialökonomische Sicherheit – wie entwickeln sich Beschäftigungssicherheit, Arbeitsbedingungen, soziale Sicherungen etc.?
[Aspekt der sozialen Ungleichheit]
- Wirkungen von Privatisierung auf die Gewährleistung von Diensten und Gütern (Zugang zu und Verteilung von Gütern und Diensten, »human security«, Gleichheit des Zugangs und der Möglichkeiten, Qualität der Dienste und Güter, Gebühren, räumliche Verteilung, geschlechtsspezifische, ökologische und gesundheitliche Wirkungen) [Aspekt der Entwicklung der Gebrauchswertseite]
- Wirtschaftliche Auswirkungen für den Staat: Welche Einnahmen durch Verkäufe oder Steuern hat der Staat? Welche Einnahmefälle und zusätzlichen Belastungen gibt es? Wie steht es um den Verlust der Politikfähigkeit des Staates? [Aspekt der ökonomischen und politischen Ungleichheit]
- Welche Effekte haben Privatisierungen auf die Politik – also Transparenz, Zugang, Mitwirkung, Einfluss und öffentliche Kontrolle? [Aspekt der politischen Ungleichheit]
- Welche Konflikte ergeben sich aus diesen Auswirkungen?

aus dem Info-Flyer des Netzwerkes *Privatisation – Public Goods* (ppg): www.who-owns-the-world.org

Die dürre Wirklichkeit führt zu einer neuen »Privatisierungs-Verdrossenheit«, belebt zugleich politisches Engagement dagegen wie auch die direkte Demokratie. Über 160 Bürgerbegehren gegen Privatisierung wurden in Deutschland initiiert, immerhin 32 hatten Erfolg. Viel Aufsehen erregte der Fall Leipzig. Gaz de France hatte bereits den Zuschlag für 49 Prozent an den Leipziger Stadtwerken erhalten.

Doch beim von Anti-Privatisierungskampagnen erzwungenen Volksentscheid vom 27. Januar 2008 stimmten 87 Prozent gegen den Verkauf städtischer Unternehmen. Der Stadt entgehen 520 Mio. Euro und der Oberbürgermeister Burkhard Jung (SPD) erklärte, er sei enttäuscht von seinen Bürgern. Nun könne der Haushalt nicht durch Schuldenabbau von den erdrückenden Zinsforderungen entlastet werden, was notwendig andere Einsparungen zur Folge hätte. Doch aus Sicht der Privatisierungsgegner drohte wie so oft, dass die kurzfristige Entlastung schon nach kurzer Zeit verpufft, die Einnahmen aus den profitablen Stadtwerken weggefallen wären und damit auch die übliche »Quersubventionierung« anderer sozialer Dienstleistungen. Zur Finanzierung letzterer werden dann neue Schulden gemacht – beispielsweise in Dresden. Häufig fallen später weitere Zusatzkosten an, etwa durch vertragliche vereinbarte Mindestrenditen, steigende Preise und anderes.

Doch sogar ein erfolgreicher Volksentscheid wurde in Hamburg vom Senat ignoriert. In Leipzig gilt der Privatisierungsaufschub zunächst für drei Jahre. In Freiburg, Heidelberg und Rostock konnte der Verkauf kommunaler Wohnungen durch Bürgerentscheide verhindert werden.

Failed Privatisations – Effizienz- und Profitabilitätskrise

Eine veritable Legitimationskrise der Privatisierung nährt sich nicht zuletzt aus den zahlreichen fehlgeschlagenen Privatisierungen der Vergangenheit: am bekanntesten sicher das Desaster bei der englischen Bahn, deren Netz am Ende wieder vom Staat übernommen wurde. Immer häufiger kommt es zu Deprivatisierung bzw. Rekommunalisierung von Müllabfuhr, Wasserwerken, Stromnetzen oder Wohnungen.

Nicht nur Paris, sondern immerhin jede zehnte Stadt in Deutschland plant, Privatisierungen wieder rückgängig zu machen.

Dabei werden auch die Erwartungen der Investoren enttäuscht, die vom Wirbel und manchmal heftigen Widerständen überrascht sind, um Image und Profite fürchten. Zwar verkauften in den vergangenen Jahren Kommunen ganze Bestände städtischer Wohnungen an große internationale Private-Equity-Fonds, die versprochen, sich langfristig zu engagieren, soziale Standards zu beachten und dennoch die Rendite zu vervielfachen. Doch Giganten wie Cerberus stießen nach kurzem Engagement ihre Neuerwerbung ab, weil sich augenscheinlich doch nicht so schnelle und hohe Rendite heraus pressen ließ: Tausende rentitenter Mieter, oft auch alt oder krank, und mühseliges Hausverwaltungsgeschäft passen nicht zur beschleunigten, glamourösen Welt der internationalen Finanz.³ Die Immobiliengruppe

3 Ein weiteres Beispiel sind die Überlegungen großer Versicherungskonzerne wie Allianz und Axa, die via Financial Times Deutschland (vom 11.6.08) einen radikalen Umbau der privaten Krankenversicherung anregen. Denn angesichts steigender Leistungen und Arzt-Honorare, verschärften Wettbewerbs, vor allem aber aufgrund des sogenannten demographischen Wandels fürchten insbesondere die börsennotierten Versicherungsunternehmen auf

Level One hat bereits für ihre rund 200 Objektgesellschaften in Deutschland Insolvenz angemeldet. Von dieser Pleite, die im Immobilienbereich deutschlandweit eine der größten der vergangenen Jahre ist, sind insgesamt rund 28 000 Wohnungen und etwa 700 Gewerbeeinheiten vor allem in Berlin und in den neuen Bundesländern betroffen. Verbindlichkeiten in Höhe von 1,3 Mrd. Euro stehen aus. Nach der Krise am Immobilienmarkt funktioniert das Geschäftsmodell, Objekte in großem Stil auf Kredit einzukaufen und nach kurzer Frist weiterzuveräußern, offenbar nicht mehr. Generell muss der Staat immer wieder bei gescheiterten Privatisierungen einspringen. Die Staatsintervention wird nötig, um die Schulden bankrotter Unternehmen zu übernehmen und die Bereitstellung wesentlicher öffentlicher Güter zu gewährleisten.

Daher wählen Investoren anstelle einer direkten Leistungserbringung und Kontrolle mehr und mehr Strategien der Inwertsetzung über Finanzialisierung und Public-Private-Partnerships, zum Beispiel im Bereich der Wasserver- und -entsorgung: Investmentfonds wollen kein Wasser managen, sondern Geld«, so Eric Swyngedouw (in diesem Band). Angesichts der enormen infrastrukturellen Anforderungen, lassen sich (insbesondere in Ländern des »globalen Südens«) mit dem Wasser keine angemessenen Profitraten erzielen, ohne dass staatliche Subventionen notwendig werden. »Dann«, schreibt Marx bereits in den *Grundrissen*, »wälzt das Kapital« die Bereitstellung entsprechender Reproduktionsbedingungen »auf den Staat« ab (MEW 42, 437). Entsprechend plädierte schon Adam Smith dafür, dass solche »öffentlichen Güter« von staatlicher Seite zur Verfügung gestellt werden müssen.⁴ Sogar der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) beklagt die Gefährdung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit durch mangelnde Investitionen in Kraftwerke, Strom- oder Straßennetze und fordert »zehn Prozent mehr staatliche Investitionen in die Infrastruktur« (FR v. 27.5.08). Die unterschiedlichen Investitions- und Konjunkturprogramme zur Bekämpfung der Finanz- und Wirtschaftskrise zielen auf eben diesen Ausbau des Öffentlichen zur Nachfragestützung bei privaten Unternehmen.

Auf den ersten Blick scheint die große Zeit der Privatisierung am Ende. In 2007 ging die Zahl der Privatisierungen wie die Höhe der Privatisierungserlöse in der EU von etwa 70 Mrd. Euro noch in 2005 auf ca. 40 Mrd. Euro in 2007 deutlich zurück. Dabei entfällt mit 41 Prozent der größte Teil der Erlöse auf die Privatisierung von Finanzinstituten und Banken, gefolgt vom Verkauf von Stromversorgungs- (21 Prozent) und Telekommunikationsunternehmen (19 Prozent; PB

Dauer sinkende Profitraten. Daher schlagen sie eine für alle gleiche öffentliche Grundversorgung mit entsprechend zu zahlender Grundprämie vor, die dann privat über Zusatzversicherungen aufgestockt werden kann. Dies sei das einzig tragfähige Modell, wenn die private Krankenversicherung eine Zukunft haben will. Mit der Grundversorgung lässt sich kein Geld verdienen.

4 »Certain goods 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).

2008, 11). Der Schwerpunkt der Privatisierungen hat sich wahrscheinlich auf absehbare Zeit hin von der EU nach China und Russland verlagert.⁵ Größere Privatisierungen innerhalb der EU fanden nur in Frankreich statt: der Verkauf des staatlichen Anteils (35 Prozent) an der Caisse Nationale de Caisses d' Epargne brachte knapp 7 Mrd. Euro, der Verkauf der Anteile der Electricité de France 3,7 Mrd. Euro, der Telecom 2,65 Mrd. Euro (ebd., 8 f.). Andere große Vorhaben, wie der Verkauf der italienischen Fluggesellschaft Alitalia oder umfassende Privatisierungen in Schweden scheiterten. Ursächlich für die sinkenden Privatisierungserlöse ist, neben Legitimationsproblemen, dass wesentliche, insbesondere die lukrativen Bereiche des öffentlichen Eigentums bereits privatisiert sind, sowie mangelnde Ausichten auf stabile Renditen in den verbleibenden Bereichen.

Eine Ursache ganz anderer Art sind Probleme der Finanzierung weiterer Privatisierungen von Seiten der Investoren. Der Gerichte in den USA erkannten beim Cross-Border-Leasing mit Kommunen – insbesondere in Deutschland – den lukrativen Steuervorteil ab: die Investoren, meist Banken wie die Citigroup und First Union, haben den Eigentumserwerb nur vorgetäuscht, so die Begründung. Die US-Steuerbehörde forderte die etwa 100 Investoren auf, ihre Verträge bis 31.12.2008 zu beenden (Rügemer 2008). Viele Leasing-Verträge laufen aber weiter. Die CBL-Geschäfte der Städte Berlin und Nürnberg beispielsweise werden über die AIG (American International Group), einen amerikanischen Versicherungskonzern, abgewickelt, der kürzlich vom amerikanischen Staat nur mit Hilfe eines Kredits von 85 Milliarden US-Dollar vor der Pleite gerettet werden konnte. Die prekäre Lage von AIG verschlechterte die Bewertung der Rating-Agenturen. Das kann für die Kommunen erhebliche finanzielle Belastungen zur Folge haben, denn in vielen Verträgen haben die Kommunen die Haftung für die Liquidität des Leasinggebers übernommen und sich vertraglich verpflichtet, bei einer Bonität unterhalb eines AAA-Ratings einen neuen Vertrag mit einem anderen Versicherer abzuschließen. Diese neuen Verträge sind jedoch mit erheblichen Mehrkosten verbunden, so dass letztlich auf einen einzelnen kommunalen Haushalt Mehrbelastungen in Millionenhöhe zukommen können. »Im Fall des Crashes der Leasing gebenden Bank oder Versicherung kann es sogar sein, dass die Kommunen den Rückkaufwert nochmals bezahlen müssen«, erklärt das Geschäftsportal B2B (vgl. www.b2b-deutschland.de).

Auch das Private-Equity-Geschäft stockt: 2008 wurden in Europa fremdfinanzierte Übernahmen im Wert von 73 Mrd. Euro abgeschlossen. Das sind 60 Prozent weniger als 2007, als das Geschäftsvolumen noch 184,9 Mrd. Euro betragen

5 Die Privatisierungserlöse in China nehmen mit enormem Tempo und stetig zu, erreichten in 2007 bereits nahezu 42 Mrd. €, u. a. mit dem Verkauf von Unternehmen wie PetroChina (6,14 Mrd. €) oder China Shenhua Energy (6,07 Mrd. €; vgl. PB, S. 7). Auch in China scheint allerdings mit der schweren Wirtschaftskrise die Bedeutung eines öffentlichen Sektors, öffentlicher Infrastrukturen und staatlicher Sozialversicherungssysteme in den Augen der Parteiführung einen höheren Stellenwert zu erhalten. Entsprechend wurde ein ca. 460 Mrd. Euro großes Konjunkturprogramm zur Stabilisierung der Wirtschaft durch Investitionen in diesen Bereiche (sowie in grüne Technologien) aufgelegt (vgl. Candeias 2009).

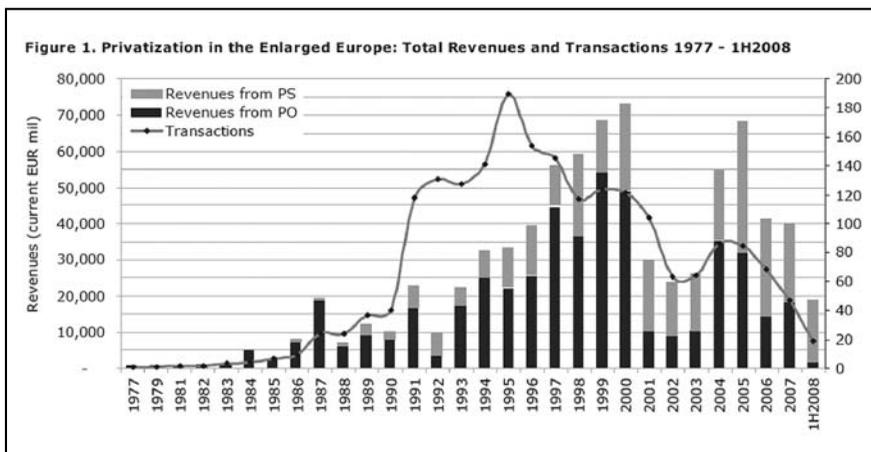
hatte; in Großbritannien brach der Private-Equity-Markt um 80 Prozent ein und rutschte zum ersten Mal seit 15 Jahren unter 1 Mrd. Pfund (FTD 12.01.09). Insbesondere Private-Equity-Fonds wie Cerberus, aber auch Blackstone oder KKR, erleiden in der Finanz- und Wirtschaftskrise milliardenschwere Verluste und können nicht mehr ausreichend Kredite aufnehmen. Schätzungen prognostizieren Kapitalabflüsse von über 140 Mrd. Euro im Jahr 2009 (FTD 1.12.08). Zahlreiche Pensionsfonds, Stiftungen, Banken und Versicherungsunternehmen oder US-Universitäten erwägen, ihre Private-Equity-Portfolios zu verkaufen, insbesondere angeschlagene Banken und Versicherungsunternehmen wie AIG. Fraglich ist, ob sich die extrem günstigen Kreditbedingungen bis 2007 nach der Krise wieder in dieser Weise herstellen lassen und das Geschäftsmodell überhaupt in diesem Maßstab weitergeführt werden kann. Das traditionelle Private-Equity-Geschäftsmodell besteht darin, mit einem hohen Anteil an Fremdkapital Unternehmen zu kaufen, diesen die Schulden aufzubürden, sie zu restrukturieren und dann gewinnbringend zu verkaufen. Doch das funktioniert nicht mehr: Nicht nur halten sich Banken mit der Kreditvergabe zurück: Standard & Poor's zufolge verdoppelte sich bereits 2008 die Zahl der Unternehmen, die ihre Verbindlichkeiten nicht einlösen können. »Wenn Europa in eine Rezession rutscht, und Beteiligungsgesellschaften nicht länger ihre Portfoliounternehmen am Leben halten, werden sich die Finanzierungsprobleme verstärken«, so S&P (FTD 12.11.08). Die Beteiligungen der Fonds verlieren rasant an Wert und bringen einige Private-Equity-Fonds selbst in Zahlungsschwierigkeiten.

Zu erwarten ist, dass möglicherweise die großen Staatsfonds Chinas, der arabischen Staaten und anderer in Zukunft eine größere Rolle bei der Finanzierung von Privatisierungen spielen werden (vgl. Kaufmann 2008), als von Private-Equity-Fonds selbst. Bereits mit der Finanzkrise stiegen die Staatsfonds zu Kapital bringenden Rettern angeschlagener Banken auf. Alle größeren US-amerikanischen Banken wie die Citigroup und Merrill Lynch oder die einst größte Bank der Welt, die Schweizer UBS, stockten ihr Eigenkapital mit Hilfe ausländischer Staatsfonds auf, um den Zusammenbruch abzuwenden. Allerdings haben auch die Staatsfonds in der Krise eine Abwertung ihrer Vermögen in Höhe von durchschnittlich 40 Prozent hinnehmen müssen. Der chinesische Staatsfonds CIC bspw. musste bei Beteiligungen an der US-Bank Morgan Stanley und dem Finanzinvestor Blackstone seit 2007 eine Abwertung von mehr als drei Viertel ihres Marktwerts verkraften. Ähnlich erging es der Kuwait Investment Authority (KIA) mit ihrer Beteiligung an der Citigroup. Angesichts der schlechten Ergebnisse und der Folgen der Krise in den Herkunftsländern der Fonds steigt der Druck, im eigenen Land zu investieren. Der Wert der Investitionen in Mitgliedstaaten der OECD fiel 2008 rapide: von 37 Mrd. Dollar im ersten Quartal auf 8 Mrd. Dollar im dritten Quartal. Fast die Hälfte der Transaktionen tätigen Staatsfonds wieder in den jeweiligen Heimatmärkten (FTD 14.01.09)

Das Interesse der Investoren beschränkt sich nicht zuletzt daher auf profitable Filetstücke. Die Kommunen schauen bei Private-Public-Partnerships, der weniger

sichtbaren, aber expandierenden Form der Privatisierung, genauer hin. Der Staat – die USA, Spanien, Italien, natürlich Frankreich und nun auch Deutschland – sucht in »strategischen« Bereichen, v. a. den netzgebundenen Infrastrukturbereichen, unliebsame ausländische Konkurrenten aus den Nachbarländern oder »dubiose« Staatsfonds aus China und dem Nahen Osten von Übernahmen abzuhalten.⁶ Der Spiegel (1/2008) urteilte, noch bevor die Finanzkrise in Europa durchschlug: »Die Privatisierung und Liberalisierung, wie sie der Politik einst vorschwebte, ist gescheitert.«⁷

Zahl der Privatisierungen und Privatisierungserlöse in der EU 1977-2007



Quelle: Privatisation Barometer

Krise, doch kein Ende der Privatisierungen

Dennoch werden die nächsten Runden der Privatisierung bereits vorbereitet. Die Privatisierung von Krankenhäusern funktioniert – aus Sicht ihrer Befürworter, über ein Viertel ist bereits im Besitz von Konzernen wie Vivantes oder Asklepios – 2015 sollen es 40 bis 50 Prozent sein (vgl. Rilling 2007). Sie erwirtschaften wachsende Profite, die mit deutlich sinkender Qualität (für Normalversicherte)

6 Zwischenzeitlich erwog die Bundesregierung, die vollständige Privatisierung von Post und Telekom zu stoppen. Eine dauerhafte Mindestbeteiligung der KfW war im Gespräch, um auf diese Weise die Unternehmen vor dem Zugriff ausländischer Staatsfonds zu schützen (manager magazin 26.01.07). Inzwischen zeigt das Finanzministerium Interesse am Teilverkauf der Bahn an den chinesischen Staatsfonds CIC. Auch russische und arabische Fonds hatten Interesse bekundet.

7 Dokumentiert auf www.spiegel-online.de

und höherer Arbeitsbelastung bei sinkenden Reallöhnen erkaufte werden, so Jane Lethbridge (2007) von der Londoner Privatisierungs-Forschungsgruppe PSIRU. Trotzdem werden nur 0,07 Prozent der Kosten eingespart (ebd.). Kein gutes »Geschäft« für die Allgemeinheit. Entsprechend nehmen die Proteste gegen Privatisierungen zu. In Großbritannien nahm die Labour-Regierung Abstand von der weiteren Privatisierung der staatlichen Health Care. Werner Raza (in diesem Band) spricht von der dritten Welle des Protests – es fällt den Neoliberalen zunehmend schwerer, die Segnungen der Privatisierung zu propagieren, nicht zuletzt angesichts einer wachsenden Zahl kritischer internationaler Studien zur Abschätzung der Privatisierungsfolgen. Doch die Finanzkrise dürfte »als Katalysator für weitere Privatisierungen und Eigentümerwechsel wirken«, gerade bei Krankenhäusern, meint Jens-Michael Otte, der bei der Deutschen Bank das Geschäft mit Kommunen leitet (FTD 02.10.08). Denn die Banken passen die Kreditkonditionen für klamme Kommunen an und verlangen höhere Sicherheiten und Zinsen.

Nun erfasst die Finanzkrise Städte und Kommunen, die mit spekulativen Geldanlagen, Swap-Geschäften, Cross-Border-Leasing (CBL) oder Privatisierungen versucht haben, staatliche Gelder zu vermehren oder Geld einzusparen. Oft ist wenig bekannt, wohin öffentliche Gelder der Kommunen geflossen sind, CBL-Vertragswerke sind undurchsichtig und unterliegen der Geheimhaltung. Kämmerer und andere politisch Verantwortliche möchten derzeit kaum eine Auskunft zu den Auswirkungen von Cross-Border-Leasing-Geschäften oder der Krise geben.⁸ Nach Angaben des deutschen Städtebundes haben etliche Kommunen Geld in Zertifikate der US-Investmentbank Lehman gesteckt. Mit der Pleite der Bank sind diese Papiere wertlos geworden, so dass zu befürchten sei, dass einzelne Kommunen so zweistellige Millionenbeträge verbrannt haben. Bei schätzungsweise 700 deutschen Städten und Kommunen, die der Deutschen Bank, der WestLB und anderen berüchtigte »Zinswetten« abgekauft haben, sind weitere Verluste zu erwarten. Allein in Nordrhein Westfalen haben 40 bis 60 Kommunen auf diese Weise bereits einen dreistelligen Millionen-Betrag an Steuergeldern vernichtet (RP 16.10.08). Zudem werden die hohen Abschreibungen und Verluste von Banken, Versicherungen und anderen Finanzinstituten sowie von Unternehmen in Folge der Rezession die Einnahmen der Gewerbesteuer unvermeidlich einbrechen lassen. Die Milliarden aus dem Konjunkturpaket der Bundesregierung u. a. für Investitionen in die kommunale Infrastruktur können dies kaum kompensieren. Zumal aufgrund der ange-

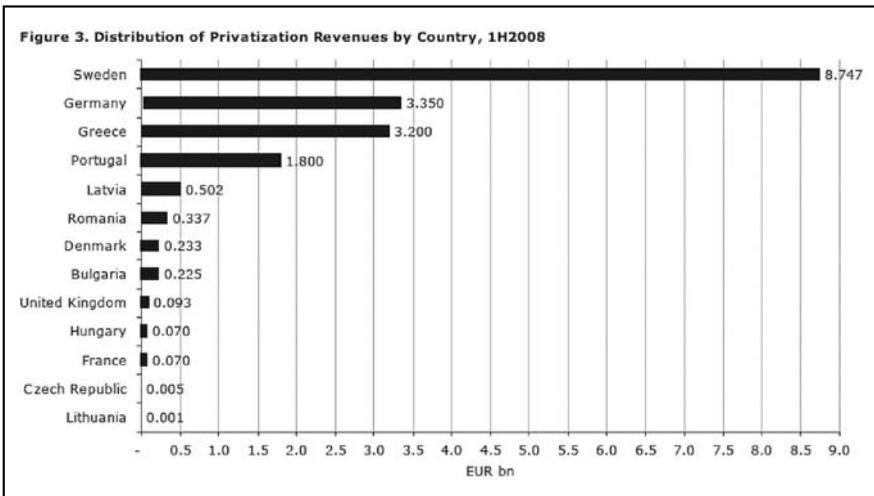
8 »Diese Cross-Border-Leasing-Transaktionen sind wie bereits erwähnt ein strukturiertes Finanzprodukt. Das heißt also, kein Investor, der irgendwo einen Dreißigjahre-Vertrag mit irgendeinem Mieter abschließt, wartet, bis der Schuldner in 30 Jahren seine letzte Rate bezahlt hat, sondern verkauft die Verträge – wie bei diesen amerikanischen Hypothekenkrediten – sofort nach Abschluss weiter, d. h. also der Investor, der einen Dreißigjahre-Vertrag hat, verkauft diesen an eine Bank und genauso verkaufen die beiden Darlehensbanken ihre Zinsforderungen für 30 Jahre an den Investor ebenfalls weiter. All diese Verträge und Forderungen zwischen den etwa sieben Vertragspartnern werden zu einem weiteren Finanzprodukt und weiter verkauft. Dabei ist aber inzwischen ein Problem aufgetaucht: Denn im Falle, dass dieser Geldfluss an irgendeiner Stelle unterbrochen wird, bricht das Kartenhaus Cross-Border-Leasing langsam in sich zusammen.« Werner Rügemeier in: Telepolis, 28.10.08, www.heise.de/tp/r4/artikel/29/29005/1.html

spannten Finanzsituation in den zurückliegenden Jahren sich ein Nachholbedarf bei den Investitionen angestaut hat: Allein im Bereich der Schulen liegt der Erneuerungs- und Erhaltungsbedarf bis zum Jahre 2020 bei rund 76 Mrd. Euro. In den Ausbau und Erhalt des Angebots an öffentlichem Nahverkehr müssen in diesem Zeitraum gut 38 Mrd. Euro investiert werden. Das kommunale Straßennetz benötigt zur Deckung des Ersatz- und Nachholbedarfs 73 Mrd. Euro.⁹ Mit dem drohenden oder faktischen Bankrott von Kommunen werden privat-öffentliche Partnerschaften möglicherweise wieder in ein attraktiveres Licht rücken. Die Stadt Hamburg beispielsweise hat schon 2007 detailliert alle ihre öffentlichen Vermögenswerte erfasst, um vom Hafen bis zum letzten Denkmal alles auf den Markt werfen zu können. Jede dritte Großstadt plante nach einer Studie der Prüfungs- und Beratungsgesellschaft Ernst & Young aus dem Jahr 2007 weiterhin Privatisierungen.¹⁰

Zwar erklärt Jost Riecke, Chef des Verbandes der kommunalen Wohnungswirtschaft: »Derzeit gibt es keine Käufer, die interessante Preise zahlen.« (MZ 04.11.08) Doch Wohnungsprivatisierungen bleiben im Trend. Im Juni 2008 verkaufte die nordrhein-westfälische Landesregierung 93 000 Wohnungen der Landesentwicklungsgesellschaft an den US-Immobilienfonds Whitehall trotz des Protests einer Volksinitiative, die 66 000 Unterschriften sammelte. Whitehall ist nun Eigentümer von rund 800 000 Mietwohnungen in Deutschland. Insgesamt nahm Deutschland 2006 mit knapp 9 Mrd. Euro Privatisierungserlösen den Spitzenplatz in Europa ein, verlor den zweifelhaften Titel jedoch 2007 mit nur etwas über 6, 7 Mrd. Euro Privatisierungserlösen wieder an Frankreich mit knapp 14,7 Mrd. Euro (PB 2008, 9), obwohl die deutsche Regierung es »als ordnungspolitisch gebotenen Weg« ansieht, den »Staat weiter zu verschlanken«, auch gegen den Willen der Bevölkerung. Ursache sind die Schwierigkeiten bei der Privatisierung der Deutschen Bahn: Proteste von Privatisierungsgegnern wie auch Ängste in einzelnen Bundesländern und Kommunen, vom Bahnverkehr abgeschnitten zu werden, führten dazu, dass die Mehrheiten in der Bundestagsfraktion der SPD für einen Beschluss der regierenden Koalition unsicher wurden. Laut Beschluss des Bundestages vom 30. Mai 2008 sollen zunächst nur 24,9 Prozent der Transportsparte der Bahn privatisiert werden, das Netz bleibt formal in öffentlichem Eigentum im Besitz der Bahn AG – gegen den in Umfragen immer wieder erklärten Willen der Bevölkerung. Aufgrund der Finanzkrise musste jedoch selbst die Teilprivatisierung auf unbestimmte Zeit verschoben werden, ebenso wie der Verkauf der ostdeutschen Immobilientochter TLG. Die Einnahmen aus Privatisierungen erreichten 2008 mit ca. 4,7 Mrd. Euro einen Tiefststand und blieben mit rund sechs Mrd. Euro hinter den Erwartungen der Planungen zum Bundeshaushalt zurück. Grundsätzlich wird von den Plänen weiterer Privatisierungen aber nicht abgewichen.

9 Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin, Pressemitteilung Nr. 58, 03.11.2008, www.dstgb.de
10 »Jede dritte Großstadt plant Privatisierungen«, Ernst & Young, 29. August 2007, www.ey.com

Privatisierungserlöse nach Ländern in 2007

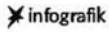


Quelle: Privatization Barometer

Doch der Wille der Bevölkerung ist nicht immer so eindeutig: Laut forsa befürwortet eine überwältigende Mehrheit von über 90 Prozent den Verbleib von Justiz, Polizei und Feuerwehr in staatlicher Hand, ebenso wie von Finanzverwaltung, Schulen und Hochschulen sowie der Rentenversicherung. Dies gilt mittlerweile auch für die Deutsche Bahn: 46 Prozent meinen, die Leistungen der Bahn hätten sich durch deren formelle Privatisierung (die Bahn ist immer noch im Besitz des Staates) verschlechtert und die Preise erhöht. Die reelle Privatisierung durch Verkauf an private Investoren oder Börsengang wird daher abgelehnt. Durch den Verbleib der Bahn im öffentlichen Eigentum wäre eine politische Kontrolle zumindest potenziell möglich. Doch eine Mehrheit denkt auch, Theater und Museen, die Müllentsorgung, der öffentliche Nahverkehr, die Energieversorgung und sogar die Arbeitsämter könnten privatisiert werden. Dem smithschen Argument folgend, ist für den Alltagsverstand ein öffentliches Gut eben nur die Ausnahme von der ansonsten gut funktionierenden marktförmigen (kapitalistischen) Produktion. Doch mit der Finanz- und Wirtschaftskrise kommt die Frage nach der Rolle des Staats mit Macht zurück in die Debatte. Umfragen belegen weltweit wachsende Mehrheiten für eine starke staatliche Regulierung, sowie wachsende Zustimmung für Verstaatlichung von Schlüsselindustrien und Banken. Regierende und das Kapital selbst praktizieren zur Rettung des Finanzsystems umfassende (Teil)Verstaatlichungen und ein neues Verhältnis von Staat und Markt.

Welche Branchen sollten in staatliche Hand überführt bzw. mit staatlicher Beteiligung geführt werden?

| Branchen | Anhänger von: | | | | | |
|------------------------|---------------|----------|-----|-----|--------|--------|
| | insgesamt | CDU /CSU | SPD | FDP | GRÜNEN | LINKEN |
| Energiewirtschaft | 77 | 73 | 83 | 70 | 84 | 78 |
| Banken/Versicherungen | 64 | 61 | 76 | 58 | 67 | 73 |
| Fluglinien, Bahn, Post | 60 | 58 | 70 | 46 | 74 | 66 |
| Chemie/Pharma | 45 | 39 | 51 | 35 | 54 | 53 |
| Telekommunikation | 40 | 39 | 41 | 38 | 38 | 46 |
| Landwirtschaft | 40 | 33 | 37 | 25 | 44 | 42 |
| Elektroindustrie | 35 | 35 | 34 | 26 | 33 | 33 |
| Immobilienwirtschaft | 31 | 23 | 40 | 28 | 37 | 26 |
| Automobilindustrie | 26 | 24 | 26 | 23 | 29 | 23 |

1001 Befragte am 22. und 23. Oktober 2008. Quelle: Forsa 

Deprivatisierung, Rekommunalisierung, Ausbau des Öffentlichen

Zusammengefasst: Für weitere Privatisierungen ist nur eine Minderheit von 16 Prozent, doch auch eine Deprivatisierung überzeugt nur 28 Prozent. Die Mythen glaubt keiner mehr, aber das Projekt der Privatisierung wird fortgeführt. Das liegt auch am Mangel überzeugender Alternativen. Forderungen wie »Wasser ist keine Ware« beispielsweise befördern die Mythenbildung von links. Wasser war schon seit langem eine Ware, die auch bei staatlicher Bereitstellung bezahlt wurde, schärft Eric Swyngedouw (2008) ein – ein bezahlbarer Zugang zu Wasser für alle ist nicht gleichbedeutend mit der Warenform zur Maximierung von Profiten. Auch einfache Forderungen nach Reverstaatlichung überzeugen nicht: Werner Rügemer¹¹ erinnert daran, dass Staatseigentum wahrlich kein Garant für die Gewährleistung des Gemeinwohls ist. »Der Staat ist vielmehr ein Akteur der Privatisierung.« Umso mehr, wenn er nicht nur aktiv Eigentum veräußert, sondern wenn staatseigenen Unternehmen selbst Profitmaximierung und Wettbewerbsfähigkeit als leitende Maxime verordnet werden, und diese deshalb an Qualität und Löhnen sparen, wie die Beispiele von Bahn, Energieversorgern oder Müllbeseitigung zeigen. Reine Reverstaatlichungsstrategien ohne eine weitgehende Demokratisie-

¹¹ Auf der Jahrestagung des ppg-Netzwerkes vom Dezember 2007, dokumentiert auf www.rosalux.de.

rung, Dezentralisierung und Effektivierung des Öffentlichen mit Blick auf die Bedürfnisse der Nutzer und der unmittelbaren Produzenten greifen zu kurz.

Rekommunalisierungen beispielsweise müssen umfassender gedacht werden: Ziel ist es, die allgemeinen Reproduktionsbedingungen für jede und jeden Einzelnen im Sinne eines sozialen Rechts zu garantieren, d. h. allen günstige (oder gar kostenlose) qualitativ hochwertige Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen, dabei hohe Umwelt- und Gesundheitsstandards zu gewährleisten, gute und tariflich abgesicherte Beschäftigung zu schaffen, Investitionen in allen wichtigen Bereichen zu sichern (Quersubventionierung) und allen – einschließlich der Beschäftigten und Nutzer – weitgehende demokratische Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung von Produktion und Distribution der öffentlichen Dienstleistungen zu eröffnen, also »im Zusammenschluss mit anderen *Verfügung* über« die relevanten Lebensbedingungen zu erlangen (Holzkamp 1987, 14).

Privatisierung als effiziente Form der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen hat sich als untauglich erwiesen. Sie bewirkte die Ausdünnung öffentlicher Beschäftigung, Umwandlung von regulären in prekäre Arbeitsverhältnisse, Verteuerung notwendiger ehemals erschwinglicher öffentlicher Dienstleistungen, Einschränkung sozialer Rechte und demokratischer Entscheidungsmöglichkeiten. Um einen Beitrag zur Entprekarisierung von Beschäftigten und Arbeitslosen zu leisten, bedarf es der Ausdehnung öffentlicher Beschäftigung. Bildungsmisere und mangelnde Kindergartenplätze, wachsende Armut und ökologische Degradierung wurden weithin beklagt, aber über Jahrzehnte verschlimmert. Daher bedarf es des Ausbaus des Öffentlichen mit Blick auf Gesundheit, Erziehung und Bildung, Forschung, soziale Dienste, Pflege, Naturschutz etc. Das ist zugleich ein Beitrag zur Ökologisierung unserer Produktionsweise (da diese Arbeit mit Menschen und am Erhalt der Natur selbst wenig Umweltzerstörung mit sich bringt), wie zur Bearbeitung der Krisen von Arbeit und Reproduktion, ihrer Dekommodifizierung und zur Zurückdrängung des Marktes, als auch zur emanzipativen Gestaltung von Geschlechterverhältnissen durch den zentralen Blick auf reproduktive Funktionen. Mit der damit verbundenen Binnenorientierung, der partiellen Tendenz zu Deglobalisierung und Regionalisierung der Wirtschaft, wird auch zum Abbau der Exportfixierung sowie von Leistungsbilanzungleichgewichten beigetragen und die Überakkumulation des Kapitals teilweise absorbiert. Die Finanzkrise hat auch schlagend gezeigt, dass die Umstellung der staatlichen Rente auf Kapitaldeckung und private Vorsorge (Riester-Rente) keineswegs mehr Sicherheit bringt – die Verluste der Pensionsfonds in den USA sind noch höher als zu Zeiten von Enron-Skandal und des New-Economy-Crash und haben Millionen von Rentnern enteignet und in Armut gestürzt. In Deutschland hat bisher nur eine Minderheit privat vorgesorgt. Hier bietet sich die Chance, eine erneuerte solidarische Sozialversicherung für alle statt privater Eigenvorsorge zu fordern, und zwar im Sinne einer umfassenden Idee eines sozialen Europa und transnationaler sozialer Rechte, nicht nur im nationalen Rahmen.

Der Ausbau des Öffentlichen muss zugleich eine partizipative Veränderung des Staates sein. Weder der paternalistische und fordistische Wohlfahrtsstaats noch der autoritäre Staatssozialismus, schon gar nicht ein neoliberaler Umbau von öffentlichen Diensten auf Wettbewerb und reine betriebswirtschaftliche Effizienz waren besonders emanzipativ. Ein linkes Staatsprojekt muss also die Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten und Transparenz realisieren (hin zur Absorption des Staates in die Zivilgesellschaft, wie es bei Gramsci heißt). Die Entscheidungen über Haushalte und Finanzen müssen stärker demokratisiert werden, partizipative Haushalte sind ein möglicher Ansatz. Die Repräsentations- und Legitimationskrise des politischen Systems hat viel damit zu tun, dass wesentliche Bedürfnisse der Bevölkerung nicht berücksichtigt werden, die Menschen selbst nicht mitwirken können.

Literatur

- Candeias, Mario, 2009: »This party is so over...« Krise, neuer Staatsinterventionismus und grüner New Deal, in: ders. u. Rainer Rilling (Hrsg.), 2009: Krise. Neues vom Finanzkapitalismus und seinem Staat, Reihe: Texte der RLS, Berlin.
- Dies. u. Katharina Weise, 2008: Krise der Privatisierung – Rückkehr des Öffentlichen, in: WSI-Mitteilungen 10, 61. Jg., 563-69.
- Dickhaus, Barbara, Kristina Dietz, 2004: Public Services under Privatisation Pressure: Consequences of Privatisation and Liberalisation of Public Services in Europe, hrsg. v. Weed, RLS und ppg, Berlin.
- Holm, André (2008): »Visionen des Öffentlichen«, Interview in: So! Zeitung der Linken in Sachsen, 1. April (www.linke-bildung-kultur.de).
- Holzcamp, Klaus, 1978: Grundkonzepte der Kritischen Psychologie, in: AG Gewerkschaftliche Schulung und Lehrerfortbildung (Hrsg.): Wi(e)der die Anpassung, Soltau, 13-19 (www.kritische-psychologie.de).
- Huffschmid, Jörg (Koordination), 2004: Die Privatisierung der Welt, hgg. v. Wissenschaftlichen Beirat von attac, Hamburg.
- Kaufmann, Stefan, 2008: Investoren als Invasoren, Staatsfonds und die neue Konkurrenz um die Macht auf dem Weltmarkt, Reihe: Texte der RLS Bd. 51, Berlin.
- Klein, Dieter, 2008: Krisenkapitalismus. Wohin es geht, wenn es so weiter geht?, Bd. 1 der Reihe einundzwanzig, Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin.
- Lethbridge, Jane, 2007: Scheitern der Privatisierung im Bereich der Gesundheitsversorgung, Beitrag auf der ppg-Jahrestagung Berlin, Dezember 2007, vgl. www.wem-gehoert-die-welt.de.
- Passadakis, Alexis, 2006: Die Berliner Wasserbetriebe. Von Kommerzialisierung und Teilprivatisierung zu einem öffentlich-demokratischen Wasserunternehmen, Berlin-Brüssel.
- PB – Privatization Barometer, 2008: Reporting on Privatisation in Enlarged Europe, Report 2007, Mailand, www.privatizationbarometer.net.
- Ramirez-Voltaire, Simon, 2001: Smoke on the Water, in: Arranca 28/2001, <http://arranca.nadir.org/arranca/article.do?id=250>.
- Rilling, Rainer, 2007: Die Eigentumsfrage kehrt zurück. Eine Zwischenbilanz zur Politik der Privatisierung, RLS-Standpunkte Nr. 12, Berlin.
- Rügemer, Werner, 2008: Kommunen in der Finanzkrise, in: ver.di Publik, Nr. 12/2008, http://publik.verdi.de/2008/ausgabe_12/gewerkschaft/brennpunkt/seite_3/A0.
- Weizsäcker, Ernst Ulrich v./Young, O./Finger, M. (Hrsg.), 2006: Grenzen der Privatisierung, Stuttgart.

Mach mit, mach's nach, mach's effizienter

In der Privatisierungskrise – wie in der Wirtschaftskrise –
kommt der Staat zu sich selbst

Wir schreiben das Jahr 2009. In Talkshows des öffentlich-rechtlichen Fernsehens führen Bundestagsabgeordnete aller Couleur das Wort »Enteignung« im Munde, als würden sie seit Jahren über nichts anderes reden. Während 8000 Arbeiter des Schaeffler-Konzerns durch die Gassen von Herzogenaurach ziehen, um ihren vorm Bankrott stehenden Betrieb zu retten und ihrer zu Tränen gerührten Chefin, der Milliardärin Maria-Elisabeth Schaeffler, ermutigend zu zujubeln, arbeitet die Bundesregierung an einem neuen Insolvenzrecht, wonach der Staat im Falle einer Pleite die Kontrolle über Banken und Unternehmen übernehmen kann. Nebenbei wird ein Konjunkturpaket nach dem anderen geschnürt. Maastricht? Nie gehört. Arbeit und Kapital rufen in trauter Zweisamkeit nach dem Staat. Die alles zum Wohle der Menschen lenkende Hand des Marktes ist das, was man an ihr bislang immer geschätzt hatte: unsichtbar. Spätestens jetzt sollte auch dem letzten Verfechter der These vom Rückzug des Staates aufgehen: Der Staat war nie weg, er war nur anders. In der Krise kommt er zu sich selbst.

Das Gleiche ließe sich für Privatisierungen sagen, wenn sie in die Krise und dann ins öffentliche Bewusstsein geraten: »Der Staat ist wieder chic, Privatisierungen out«, resümiert entsprechend Mario Candeias die Tagung »Krise der Privatisierung«, um gleich hinterher zu schieben: »– so scheint es.« (Candeias 2007). Die 5. Jahrestagung des privatisierungskritischen Netzwerkes PPG (Privatization, Public Goods) der Rosa-Luxemburg-Stiftung – damals noch unbehelligt von der gegenwärtigen Wirtschaftskrise – kam zu ambivalenten Ergebnissen. Einig war man sich, dass angesichts einiger gescheiterter Privatisierungen (insbesondere bei netzgebundenen Dienstleistungen wie Bahn und Wasser) wenigstens von einer Legitimationskrise gesprochen werden könne. Die Reaktionen darauf – Rückholung zumindest einzelner privatisierter Geschäftsbereiche unter staatliche Ägide oder auf lokaler Ebene Rekommunalisierungen – können aber nicht gleich als Abkehr von der hinter diesen Privatisierungen stehenden Logik begriffen werden. Wie ambivalent die Rolle des Staates in diesen Prozessen ist, zeigt sich hier ähnlich wie in der gegenwärtigen Wirtschaftskrise, wenn Stichworte wie »Verstaatlichung« und »Enteignung« plötzlich die Schlagzeilen beherrschen. Angesichts dessen, dass und auf welche Weise der Staat in der Wirtschaftskrise zu sich selbst kommt, freuen sich die Einen über den Sozialismus, der hier vermeintlich am Horizont aufscheint, während die Unverbesserlichen, selbst in der Krise noch stand-

haften Verfechter des freien Marktes vor dem kommunistischen Gespenst warnen, das diesmal nicht nur in Europa, sondern sogar in den USA umgeht. Doch weder so noch so wird ein Schuh draus. Sei es die Debatte um Privatisierungskrise und Rekommunalisierung oder die um die (Teil)Verstaatlichung von Banken in der Finanzkrise: Die schlichte Dichotomie von »Staat gut« und »privat böse« (oder umgekehrt) geht nicht auf. Ein genauerer Blick tut not.

Prozesse und Phasen der Privatisierung

Die Privatisierung von staatlich erbrachten Dienstleistungen der sogenannten Daseinsvorsorge ist schon älteren Datums, auch wenn sie erst seit wenigen Jahren Gegenstand sozialer Kämpfe geworden ist. Bieling/Deckwirth/Schmalz (2008) teilen in ihrer jüngst vorgelegten Studie »Liberalisierung und Privatisierung in Europa« die Zeit, in welcher in den europäischen Ländern Privatisierungen überhaupt vor sich gehen, idealtypisch in drei Phasen auf: Die erste Phase betrifft die 60er und 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts. Ausgehend von einem stark ausgebauten öffentlichen Dienstleistungssektor, der für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg symptomatisch war, wurden in diesen beiden Jahrzehnten nur sporadisch Privatisierungen durchgeführt. Angesichts erster Wachstumsrückgänge wurden einzelne Industrie- und Finanzunternehmen verkauft. In der zweiten Phase, ab den späten 80er Jahren, beschleunigte sich diese Art der Privatisierung und erstreckte sich auf Felder wie Telekommunikation, Post, Energie- und Wasserversorgung und auf Eisenbahnen. Seit dem Ende der 90er Jahre, so die Ergebnisse der erwähnten Studie, zeichnet sich nun eine dritte Phase ab, die in wachsendem Maße durch die Privatisierung der sozialen Sicherungssysteme geprägt ist (Bieling, Deckwirth, Schmalz 2008: 17).

Doch was genau meint Privatisierung? Häufig wird schon der Verkauf eines Unternehmens in staatlicher Hand (sei es nun auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene) synonym mit Privatisierung verstanden. Damit bleibt die Bestimmung von Privatisierung aber unvollständig. Der Verkauf eines Unternehmens beschreibt erst mal nur den Eigentümerwechsel, adressiert damit die Trägerschaft (wem gehört rechtlich das Unternehmen?). Das eigentlich Interessante bzw. Relevante ist jedoch die Frage, wie sich die Handlungslogik verändert, wenn ein ehemals öffentliches oder staatliches Unternehmen privatisiert wird – sei es nun in privater oder in staatlicher Hand. Auf einer allgemeinen Ebene lässt sich der Wandel der Handlungslogik im Zuge von Privatisierungen kennzeichnen als ein Wandel von einer gemeinwohl- zu einer profitorientierten Handlungslogik. Die ehemaligen Staatsunternehmen wie beispielsweise die Bundespost waren zuvorderst politischen Zielen verpflichtet,¹ Gewinne waren zwar nicht verboten (und wurden

1 Im Hinblick auf die Abhängigkeit der Deutschen Bundespost (DBP) von politischen Kräften und damit auch von tagespolitischen Auseinandersetzungen war ganz entscheidend, dass die DBP »nach den Grundsätzen der

zum Teil auch gemacht, dadurch waren Quersubventionen innerhalb des Staatsunternehmens möglich), sie waren jedoch nicht der erste Zweck der Unternehmen. Staatsunternehmen agierten vorwiegend als Monopole und standen fern jedweder Konkurrenz, sie waren vom Marktwettbewerb ausgenommen. Der Begriff Privatisierung beschreibt nun nach Bieling/Deckwirth/Schmalz nur eine Dimension des Wandels, nämlich die der rechtlichen Trägerschaft. Mit der Veränderung der Eigentumsverhältnisse einher gehen Prozesse der *Liberalisierung*, *De- und Reregulierung* und der *Kommerzialisierung*. Während die Liberalisierung darauf abzielt, Monopolrechte abzubauen, Märkte zu öffnen und Wettbewerbselemente in die öffentliche Infrastruktur einzuführen, sorgen *De- und Reregulierungen* beispielsweise für wettbewerbskonforme Entflechtungen von vertikal integrierten Unternehmen (»Wettbewerbsregulierung«), zugleich hat aber die sogenannte »Aufgabenregulierung« zum Ziel, dass die privatisierten Unternehmen, bzw. das, was sie produzieren, nicht ganz dem Markt überlassen werden.

Hier wird quasi im Vorbeigehen eingestanden, dass der Markt nur die zahlungsfähige Nachfrage bedient, die nicht zahlungsfähige Nachfrage aber vom Zugang zu dem entsprechenden Gut ausschließt und damit von lebensnotwendigen Grundgütern wie Wasser, Strom oder aber auch Mobilität. Bei Dienstleistungen, für die es aus der Perspektive des Gesetzgebers daher von Interesse ist, dass eine möglichst flächendeckende Versorgung unabhängig vom Einkommen gewährleistet ist, müssen daher marktkorrigierende Regeln erlassen werden (für »Universaldienstleistungen«), so dass es ein Mindestangebot an Diensten für die Öffentlichkeit gibt, »für die eine bestimmte Qualität festgelegt ist und zu denen alle Endnutzer unabhängig von ihrem Wohn- oder Geschäftsort zu einem erschwinglichen Preis Zugang haben müssen und deren Erbringung für die Öffentlichkeit als Grundversorgung unabdingbar geworden ist« (Telekommunikationsgesetz § 78 »Universaldienstleistungen«²). Was als »unabdingbar« gilt, ist natürlich nicht statisch und stets umkämpft.³ Als Kommerzialisierung verstehen die erwähnten HerausgeberInnen der Studie endlich den Einzug einer bestimmten Handlungslogik, nämlich die Schaffung einer möglichst kostengünstigen und rentablen Or-

Politik der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere der Verkehrs-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik zu verwalten« war. Von politischer Bedeutung war schließlich die Vorschrift: Die Verwaltung hat »den Interessen der deutschen Volkswirtschaft Rechnung zu tragen« (§ 2 Abs. 2 Postverwaltungsgesetz) (Berger 2001).

2 Quelle z. B.: http://bundesrecht.juris.de/tkg_2004/_78.html

3 Öfinger gibt bei Labournet plastisch darüber Aufschluss am Beispiel der Privatisierung der Bundespost, in deren Zuge Briefkästen abmontiert und Postfilialen geschlossen wurden: »Ob in Hamburg-Eimsbüttel, Berlin-Lübars, Erkrath im Rheinland, Rheinböllen im Hunsrück oder Althengstett in Baden-Württemberg – überall haben die vom Post-Management vorangetriebene Demontage von Briefkästen (die Zahl bundesweit wurde von 140.000 auf 108.000 reduziert) und die Schließung von Post-Filialen in den letzten Monaten einen Sturm der Entrüstung mit Protestversammlungen, Unterschriftenlisten und anderen Aktivitäten ausgelöst und Lokalpolitiker auf den Plan gerufen. Dabei setzten sich des Öfteren auch die Mittäter von damals wirkungsvoll als Anwalt der Opfer in Szene – so zum Beispiel der CDU-Politiker Hans-Joachim Fuchtel, der seit 1987 den Wahlkreis Calw (Nordschwarzwald) im Bundestag vertritt, 1994 mit seinem Votum die Privatisierung abgesegnet hatte und jetzt nach Hinweisen aus seinem Wahlkreis empört beim Post-Management gegen die Demontage von Briefkästen intervenierte. Als der hessische Ministerpräsident Roland Koch (aus seinem CDU-Landesverband stammt der frühere Postminister Schwarz-Schilling) im November 2003 mit einer massiven landesweiten Protestbewegung

ganisationsstruktur, »oder die Einstellung von Managern aus der Privatwirtschaft, die auf den Aufbau effizienzorientierter Strukturen drängen« (Bieling/Deckwirth/Schmalz 2008: 16). Doch nicht nur die Einstellung von Managern aus der Privatwirtschaft war im Zuge der Privatisierung Usus. Im Zuge der Zu- und Herrichtung der Deutschen Bundespost für den freien Markt wurden auch Postbeamte in Manager-Kurse geschickt. Zum Manager ausgebildet, durften diese zunächst Postfilialen auf dem Land dicht machen und deren Mitarbeiter entlassen, um dann später als Manager einer Filiale, die überlebt hatte, mit anderen Filialen darum zu konkurrieren, wer die meisten »Praline-Post«- oder andere Merchandising-Produkte pro Monat verkauft. So buchstabiert sich Effizienz, und dies nicht nur in privatwirtschaftlichen Betrieben, bzw. in auf den Verkaufserfolg angewiesenen Betrieben. »Neoliberale« Handlungsmuster kehren beispielsweise im Zuge von Verwaltungsreformen auch in Kommunen ein, so in Gestalt von New-Public-Management-Konzepten – siehe am Beispiel der Stadtverwaltung Berlin (Lebuhn 2007: 12-16). Auch an Volkshochschulen wird nicht mehr von »Teilnehmern«, sondern von »Kunden« gesprochen, Mitarbeiter (»Dienstleister«) müssen sich einem »Qualitätsmanagement« aussetzen, und werden darauf hin »evaluiert«, ob sie »effizient« arbeiten. Diese Phänomene werden auch unter dem Schlagwort »Verbetriebswirtschaftlichung« diskutiert. So können die ideologischen Versatzstücke einer neoliberalen, profitorientierten Handlungslogik in Bereichen Wirkung entfalten, die gar nicht wirklich profitorientiert wirtschaften (vgl. PROKLA 148).

Vor dem Hintergrund der bis hier getroffenen, mehrdimensionalen Bestimmungen kann Privatisierung schließlich unterschieden werden in formelle Privatisierung (das öffentliche Unternehmen bleibt im staatlichen Eigentum, aber das Produkt oder die Dienstleistung selbst wird nach privatwirtschaftlichen Kriterien erbracht) und in materielle Privatisierung (das öffentliche Unternehmen wird ganz oder in Teilen an Private verkauft). Zu unterscheiden sind in jedem Fall zwei Ebenen: Der Zweck der Produktion bzw. die Handlungslogik (Gemeinwohl- oder Profitzweck) und die Rechtsform (Wer ist Eigentümer?).

| | | Handlungslogik | |
|-------------------|----------------------|-----------------------|------------------|
| Eigentümer | Staatlich/Öffentlich | Gemeinwohl-orientiert | profitorientiert |
| | Privat | √ | √ |
| | | ??? | √ |

gegen seine Politik des sozialen Kahlschlags konfrontiert war, versuchte er es angesichts der Unzufriedenheit mit der Postversorgung im Lande mit einen »Befreiungsschlag«: *Seine Landesregierung griff publikumswirksam den Volkszorn über die Post auf und kündigte eine Bundesratsinitiative an. Ziel dieser Initiative: Durch Änderungen an Postgesetz und Post-Universaldienstleistungsverordnung sollen die Zahl der Briefkästen auf 100.000 festgeschrieben und eine Schließung von Postfilialen in Ortsteilen mit mehr als 2000 Einwohnern verhindert werden.*« (Öfinger 2004, Herv. d. Verf.)

Deutlich wird die wenig überraschende Einsicht, dass staatlich angebotene Dienstleistungen durchaus beide Handlungslogiken verfolgen können, während privatwirtschaftliche (non-profit-Bereiche natürlich ausgenommen) Unternehmen qua Definition Gewinne erwirtschaften müssen, wollen sie in der Konkurrenz bestehen bleiben und überleben. Der Leitfaden Rekommunalisierung der Partei DIE LINKE. im Bundestag drückt es so aus: »Kommunale Unternehmen stehen nicht unter Profiterwartungen wie die Privatwirtschaft. Sie arbeiten aufwandsdeckend, was nicht ausschließt, dass sie Gewinne erwirtschaften« (DIE LINKE. im Bundestag 2009: 4). Kommunale Unternehmen, wie alle Unternehmen in staatlicher Hand, können aber auch, wenn sie sich dazu entschließen, unter Profitbedingungen produzieren. Werner Rügemer betonte auf der eingangs erwähnten Tagung, dass auch der Staat ein Akteur der Privatisierung sei und das eben umso mehr, wenn er nicht nur aktiv Eigentum veräußere, sondern wenn staatseigenen Unternehmen selbst Profitmaximierung und Wettbewerbsfähigkeit als leitende Maxime verordnet werden (Rügemer zit. nach Candeias 2007).⁴

Öffentliche Güter als Verwertungsbedingung für das Kapital

Die Gründe für die in den 60er Jahren einsetzende Privatisierungswelle liegen nun nicht einfach im Wandel politischer Rahmenbedingungen, letzteres ist vielmehr Ausdruck tieferliegender Veränderungen der kapitalistischen Produktionsweise. Wie bereits erwähnt sind es ehemals staatliche Unternehmen der Daseinsfürsorge, Infrastrukturleistungen wie Wasser, Strom, Mobilität, usw., die Objekt der Privatisierung geworden sind. Diese Leistungen werden auch »öffentliche Güter« genannt. Letztlich ein höchst unscharfer Begriff. Er stammt ursprünglich aus den Wirtschaftswissenschaften; dort diskutiert man seit den 50er Jahren, ob es bestimmte Eigenschaften von Gütern gibt, die zu deren staatlichen Regulierung Anlass geben. Zwei zentrale Kriterien wurden dafür entwickelt: a) Nicht-Ausschließbarkeit und b) Nicht-Rivalität im Konsum. Ersteres gilt, wenn Güter physisch so beschaffen sind, dass Nutzer entweder schwer oder gar nicht vom Gebrauch ausgeschlossen werden können, das zweite Kriterium gilt, wenn der Nutzen einer Person durch den Nutzen einer anderen Person nicht geschmälert wird. Das klassische Beispiel ist der Leuchtturm: Wenn dessen Licht strahlt, kann ein Schiff von der Nutzung nicht ausgeschlossen werden. Ebenso schmälert die Nutzung des Lichts durch ein Schiff nicht die Nutzung durch ein anderes; im Konsum wird es nicht verbraucht sondern gebraucht. In den über diese enge Vorstellung hinausge-

4 Das wissen Kapitalisten ganz intuitiv, so beispielsweise Reinhold Würth, Vorsitzender des Beirats der Würth-Gruppe, wenn er sagt, dass »Wachstum ohne Gewinne tödlich« sei (s. Wertheimer Zeitung vom 14.07.01, Quelle: www.pro-region.de/web/media/pro-region/pdf/presse_01/1pressearchiv01wertheimerzeitung140701.pdf). Auch selbstständige Einzelunternehmer müssen dem Finanzamt nachweisen, dass sie in einem gewissen Zeitraum Gewinne machen, ansonsten gilt ihre Erwerbsarbeit als »Liebhabelei« oder als »Hobby«, dadurch können sie ihre Verluste nicht steuerlich absetzen.

henden Debatten um öffentliche Güter herrscht dagegen weitgehend Konsens, dass es von gesellschaftlichen Verhältnissen abhängt, ob ein Gut öffentlich oder privat ist. Es gibt »von Natur aus« kein öffentliches Gut. Die stoffliche Beschaffenheit spielt zwar eine Rolle, aber nur indem es von der stofflichen Beschaffenheit abhängt, ob bei einem Gut die »Nicht-Öffentlichkeit« mit größerem oder kleinerem Aufwand herzustellen ist. Nur scheinbar davon zu unterscheiden ist die Privatisierung von Beteiligungen des Bundes und der Länder an Industrieunternehmen und Kreditinstituten. Diese Beteiligungen spielten eine enorme Rolle bei der Entwicklung einer konkurrenzfähigen Infrastruktur und, wie etwa im Falle der öffentlichen Banken, einer konkurrenzfähigen Wirtschaftsstruktur unter Berücksichtigung spezifischer sozialer und politischer Interessenlagen (Orientierung auf die Mittelstandsförderung etwa). Die Energie- und Industriekonzerne VEBA und VIAG, bis zum Ende der 60er Jahre fest in staatlicher Hand, waren mächtige Hebel zur Entwicklung der bundesdeutschen Wirtschaft. Ihre Privatisierung wurde erst in den neunziger Jahren vollendet. Gerade die öffentlichen Energieunternehmen gehörten in den 90er Jahren auch zu den Vorreitern der neuen Globalisierungswelle.

Marx zufolge sind öffentliche Güter allgemeine Verwertungsbedingungen des Kapitals. Damit ein reibungsloser Warenverkehr möglich ist, was im Übrigen auch die Notwendigkeit einschließt, dass sich die Ware Arbeitskraft nicht nur zum Arbeitsplatz hin und zurück bewegen können, sondern täglich wieder von neuem in alter Frische wieder hergestellt werden muss, braucht es eine Grundversorgung, es braucht Wasser, Energie, öffentlichen Fern- und Nahverkehr, Telekommunikationsmittel, etc. Die Anfangskosten für diese Infrastrukturleistungen sind enorm, sie werden vom Staat übernommen, wenn sie für das private Einzelkapital nicht rentabel sind. Öffentliche Güter sind damit die »allgemeinen Produktionsbedingungen«, »travaux publiques« (MEW 42, 437), sie sind die Bedingungen für die Aufrechterhaltung des kapitalistischen Reproduktionsprozesses. »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.« (MEW 42, 439).

Dies führt uns zu einem Widerspruch, in dem sich Privatisierung, Deprivatisierung und Verstaatlichung wie auch die Akteure dieser Prozesse gleichermaßen bewegen müssen und der die konkreten Auseinandersetzungen bezüglich dieser Fragen in allen gesellschaftlichen Lagern prägt. Auf der einen Seite ist der Kapitalismus in wachsendem Maße auf das Funktionieren dieser nur gesellschaftlich zu schaffenden Reproduktionsbedingungen angewiesen. Dabei geht es nicht einfach nur um die Höhe der notwendigen Kapitalvorschüsse bei der Entwicklung einer den Verwertungserfordernissen entsprechenden Infrastruktur. Es geht um den gesellschaftlichen Gesamtzusammenhang, in dem eine bestimmte Qualität von Arbeitskraft, die Verlässlichkeit der Kontrakte, die Sicherheit der Infrastruktur und

viele verschiedene weitere Faktoren zusammenwirken müssen, wenn das Einzelkapital funktionieren soll. Diese Faktoren sind dem Zugriff der Einzelkapitale der Natur der Sache nach entzogen – sie existieren nur und ausschließlich eben in ihrem gesellschaftlichen Zusammenhang. Werden sie aus diesem Zusammenhang gelöst, werden sie also durch Einzelkapitale tatsächlich monopolisiert, verlieren sie in der Tendenz die ihnen zukommende Rolle als eben allgemeine Reproduktionsbedingung des Kapitals in seiner Totalität. Folge ist eine deformierte Entwicklung, die weitere Widersprüche und Instabilitäten nach sich zieht.

Weiter wird dieser gesellschaftliche Zusammenhang aber nur in dem Maße überhaupt reproduziert, in dem er die Interaktion der Kapitale aus der Sicht der Einzelkapitale, nicht aus der Sicht des gesellschaftlichen Zusammenhanges, der sie hervorbringt, effektiver gestaltet. Gesellschaftliche Produktivkraft, um die es hier geht, kann im Kapitalismus überhaupt nur als Produktivkraft der Einzelkapitale in Erscheinung treten. Um den Erfolg des Einzelkapitals zu sichern, muss die Gesellschaft daher ihrer Produktivität »enteignet« werden. Staatliche Intervention wie auch Privatisierung öffentlichen Eigentums sind erst einmal nur verschiedene Wege dieser »Enteignung«, der Verwandlung gesellschaftlicher in Produktivkraft der Einzelkapitale. Bürgerlicher Staat und bürgerliche Demokratie sind die beiden entscheidenden politischen Setzungen, die gesellschaftliche Produktivkraft gleichermaßen produzierbar wie auch privatisierbar machen. Die Entwicklung des Öffentlichen als gesellschaftlicher Reproduktionsbedingung und die Privatisierung des Öffentlichen als Weg der Erweiterung der Akkumulationsmöglichkeiten privaten Kapitals bilden so einen Widerspruch, der immer nur partiell und zeitweise lösbar ist. Die Lösung dieses Widerspruches setzt das politische Handeln des Staates zwingend voraus – und bietet damit aber auch Angriffspunkte für die Entwicklung von Alternativen. Damit ist aber auch gesagt, dass dieser Widerspruch nicht für sich genommen betrachtet werden kann. Privatisierung und Deprivatisierung verändern die Art und Weise der Reproduktion des Gesamtkapitals. Sie verschieben die Interessenlagen und Reproduktionsmöglichkeiten der Einzelkapitale bzw. der Kapitalfraktionen gegeneinander. Auch dies erzwingt beständige politische Intervention. In geschichtlichen Dimensionen ist daher in vielen Staaten eine starke staatliche Intervention, auch über Staatsbesitz, eher das Normale. Im Kapitalismus und erst recht im hochentwickelten Kapitalismus sind das Politische und der oft geschmähte Staat also unmittelbare ökonomische Potenz, wie auch Privatisierung und Deprivatisierung einander bedingen und hervorbringen – andernfalls bricht die (kapitalistische) Gesellschaft auseinander.

Privatisierung als zentrale Strategie im Neoliberalismus

Um diesen Widerspruch aus dem gesellschaftlichen Bewusstsein zu tilgen, war und ist ein enormer ideologischer Aufwand erforderlich. Der Neoliberalismus als

Ideologie hat sich quasi an das Privatisierungsdogma gekettet. Er lebt als Ideologie von der Entgegensetzung von Staat und Markt. Dass der Markt effizienter ist als ein teurer und behäbiger Beamten- und Behördenapparat, kann heute jedes Kind nachbeten – sowieso jeder Student der Volkswirtschaftslehre: In der Neoklassik, der herrschenden Schule der Wirtschaftslehre, gilt jeder Eingriff in den Markt als Störfaktor. Es waren ab den 1970er Jahren verschiedene Diskursstränge, die allesamt in Debatten über Deregulierung im Sinne einer Enteignung der Öffentlichkeit von den von ihr geschaffenen Reproduktionsbedingungen mit Hilfe der Politik mündeten. Die Verknüpfung von Ideologie und Politik und das Bündnis zwischen Wirtschaft und Staat realisierten sich in der Tätigkeit »unabhängiger« Kommissionen zu Telekommunikation, öffentlichem Nah- und Fernverkehr, Energieversorgung etc. Der entscheidende Durchbruch zur Etablierung einer solchen, interessengeleiteten »Expertokratie« gelang mit der Zukunftskommission der Freistaaten Bayern und Sachsen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre. So wurden Stichwortgeber und wissenschaftliche Stützpunkte für neoliberale Politik etabliert. Genauer betrachtet ist so der Neoliberalismus selbst mehr durch die unsichtbare Hand des Staates, als durch die unsichtbare Hand des Marktes geprägt. Wenn nun die Hand wieder sichtbar wird, bedarf dies schon einiger Rechtfertigung. Der neue Bundeswirtschaftsminister Karl-Theodor zu Guttenberg verkündete jüngst angesichts der Krise in den Tagesthemen schon mal: »Es gelten keine Lehrbücher mehr.« (Guttenberg 2009).

Diskurspolitik ist aber nicht alles. Bestimmte Diskurse existieren ja bereits, bevor sie überhaupt hegemonial wirkmächtig werden. Warum sich ein Diskurs jedoch gegen einen anderen durchsetzt, ist nicht einfach eine Frage der geschickteren Medienpolitik oder der Einflussnahme auf mächtige Meinungsträger in der Politik und Wirtschaft. In der Krise des Fordismus kamen mehrere Momente zusammen, die die Hegemonie des Neoliberalismus begünstigt haben. Um nur einige zu nennen: Mit dem Ende des Währungssystems von Bretton Woods veränderten sich die Bedingungen der nationalen Geldpolitik. Währungen konnten als Ware gehandelt werden. Die Zentralbanken müssen seitdem stärker auf den Außenwert achten. Zeitgleich drängte das Geldkapital angesichts der hohen Inflationsraten auf Preisstabilität. Die starke Organisations- und Produktionsmacht der ArbeiterInnen und die ausgereizten Produktivitätsreserven im Rahmen des tayloristisch-fordistischen Produktionsmodells führten zu einem Druck auf die Profitrate. Die mikroelektronische Revolution als neue Stufe der Produktivkraftentwicklung schuf die Bedingungen für eine Neubestimmung der Kräfteverhältnisse zwischen Kapital und Arbeit und damit auch für die Neubestimmung der Rolle des Öffentlichen in der Totalität der Reproduktion des Kapitalverhältnisses. Neben der Reorganisation der Produktion und dem davon ausgehend möglichen Druck auf Löhne und Sozialleistungen waren die Investition in Finanztitel und die Privatisierung einer ganzen Palette öffentlicher Güter eine der zentralen Strategien, um dem nach Anlagemöglichkeiten suchenden Kapital neue Optionen zu

eröffnen (Stütze/Nuss 2008). Dazu kam, dass die Infrastruktur bereits existierte, das heißt, dass das Kapital für die Produktion der Dienstleistungen ja vom Staat bereits längst vorgeschossen war. Es schien, als ob der Finanzmarkt alle Voraussetzungen bot, um die notwendigen Erhaltungsinvestitionen ohne Probleme abzusichern. Die Installierung »innovativer Finanzmarktprodukte«, einer der wesentlichen Krisenauslöser, erhielt von dieser Seite zusätzlichen Antrieb. Dies lief schließlich in einer Interessenlage aus, in der allein über die Bewegung des Finanzmarktes alles möglich schien. Letztlich basierten viele Privatisierungsprojekte, vor allem im Infrastrukturbereich, auf der Möglichkeit der beteiligten Großkonzerne, sich zu vorteilhaften Konditionen auf den Finanzmärkten zu refinanzieren.

Ausgehend von dieser Verschiebung der Interessenlage haben politische Institutionen die Privatisierung schließlich vorangetrieben. So drängte die EU im Zuge der Herstellung des Binnenmarktes bereits in den 1980er Jahren auf Privatisierungen. All dem lag die Vorstellung zugrunde, die Europäische Union gegenüber den USA und Japan durch wachsende Attraktivität für Kapitalanleger konkurrenzfähig zu machen, die EU wollte sich für den Standortwettbewerb um die Weltmarktführerschaft rüsten. Attraktivität für Investoren wurde mit Innovations- und Konkurrenzfähigkeit identifiziert. Eines der zentralen Mittel dazu war die Deckelung der Staatsschuld, was im Verbund mit anderen Ausgabenmehrbelastungen insbesondere Kommunen in die Knie zwang; diese sahen sich dem stets beklagten »Sachzwang« ausgesetzt, ihren Haushalt mit dem Verkauf von kommunalen Leistungserbringern zu entlasten. Dies wiederum führte zu verdeckten Formen der Privatisierung durch Cross-Border-Leasing, Sale-and-lease-back-Geschäfte, Einbeziehung kommunalen Vermögens in spekulative Finanzgeschäfte oder Sponsoring – alles, um dem Dogma der Haushaltskonsolidierung gerecht werden zu können. Privatisierung hat inzwischen viele Gesichter.

Rekommunalisierung als Privatisierungskorrektiv

Eine Studie von Ernst & Young über »Handlungsoptionen für Kommunen« aus dem Jahr 2007 ergab, dass fast jede dritte Kommune in der Bundesrepublik in der Vergangenheit Privatisierungen durchgeführt hat.⁵ Größere Städte erwiesen sich dabei als besonders aktive Privatisierer – 72 Prozent der Städte mit mehr als 200.000 Einwohnern haben Privatisierungen durchgeführt. Bei den Privatisierungen standen Immobilien im Fokus: 32 Prozent der Kommunen, die privatisierten, haben Transaktionen im Bereich des kommunalen Immobilienbestands oder der Wohnungsbaugesellschaften durchgeführt. An zweiter und dritter Stelle standen

⁵ Diese Untersuchung basierte auf einer repräsentativen Befragung von Stadtkämmerern bzw. leitenden Mitarbeitern der Finanzverwaltung von 300 deutschen Kommunen. Es wurden nur Kommunen mit mindestens 20 000 Einwohnern in die Analyse einbezogen (Ernst & Young 2007).

die Privatisierung von Energieversorgungsunternehmen (27 Prozent) und der Bereich Müllabfuhr und Straßenreinigung (24 Prozent). Knappe Kassen waren in der Regel der Grund dafür: 53 Prozent der Kommunen, die Privatisierungen und/oder ÖPP-Projekte durchführten oder solche planen, gaben als wichtigen Grund »finanzielle Erfordernisse« an. 41 Prozent versprachen sich Effizienzsteigerungen (Ernst & Young 2007: 4).

Welche Form der Privatisierung auch immer gewählt wird, es lassen sich damit zwei zentrale Momente kapitalistischer Produktion aktivieren: Drastische Senkung der Löhne und Produktivitäts- bzw. Intensitätssteigerung. Charakteristisch ist die Kombination von Lohnsenkung und Steigerung der Arbeitsintensität. Dies zeigt sich in einem Abbau von Arbeitsplätzen im Öffentlichen Dienst: »Mit der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen sind in Deutschland seit Anfang der 90er Jahre mindestens 600 000 Arbeitsplätze verloren gegangen.« (Brandt/Schulten 2008). Das bedeutet aber auch, dass der Staat zunehmend die Fähigkeit zur Steuerung bestimmter wirtschaftlicher Prozesse verliert. Privatisierung öffentlicher Leistungen bedeutet so auch immer Verlust von Kompetenz – womit Privatisierung immer wieder Begründungszusammenhänge ihrer selbst produziert.

Die Privatisierung hat für das Kapital jedoch nicht nur positive Folgen. Neben unklarer Preisentwicklung (Energie, Ölpreis), die Kalkulationen erschweren, gibt es auch Qualitätsverluste zu beklagen (vor allem bei der Infrastruktur), und häufig werden auch die Gewinnerwartungen enttäuscht (wie beispielsweise bei Wasserprivatisierungen). Qualitätsverluste und die sozialen Folgen von Privatisierungen, wie stellenweise starke Preisanstiege, Entlassungen und Lohnsenkungen, haben zu Legitimationsproblemen geführt, so dass durchaus von einer Krise der Privatisierung gesprochen werden kann. Dafür sprechen nicht nur durch Bürgerentscheide verhinderte Privatisierungen (wie zumindest für drei Jahre bei den Leipziger Stadtwerken), sondern auch Meinungsumfragen, die die schwindende Zustimmung dokumentieren (vgl. Candeias/Rilling/Weise 2008).

Auch wenn dies durchaus als Riss in der neoliberalen Privatisierungsideologie gedeutet werden kann, so ist auch in Zukunft kaum von einer prinzipiellen Rücknahme der Privatisierungspolitik auszugehen. Nach wie vor stehen viele Privatisierungsprojekte (vor allem im Wohnungsbau) an. Es geht eher um eine Neujustierung zwischen Privatem und Öffentlichem vor dem Hintergrund der Erfahrungen der letzten Jahre und vor allem der derzeitigen Wirtschaftskrise. Die bereits zitierte Studie von Ernst & Young ergab, dass jede sechste Kommune (16 Prozent) weiterhin plant, in den kommenden drei Jahren Privatisierungen durchzuführen. Nach wie vor sollen vor allem Immobilien oder Wohnungsbaugesellschaften verkauft werden, daneben spielt nur noch die Abwasserentsorgung eine herausragende Rolle – 16 Prozent der Kommunen mit Privatisierungsabsichten geben an, in diesem Bereich aktiv werden zu wollen. Jede zehnte Kommune plant jedoch eine Rekommunalisierung. Dabei betont die Studie ausdrücklich, dass nicht nur Kommu-

nen, die mit den Ergebnissen der bei ihnen durchgeführten Privatisierungen nicht zufrieden sind, eine Rekommunalisierung planen, sondern auch Kommunen, die mit den Ergebnissen der Privatisierung zufrieden sind; von diesen planen immerhin neun Prozent eine Rekommunalisierung: »Ein direkter Zusammenhang zwischen ›mislungenen‹ Privatisierungen und Rekommunalisierungen lässt sich also nicht belegen.« (Ernst & Young 2007: 4).

Die Gründe für eine Rekommunalisierung können laut dieser Studie vielfältig sein. Auf der Hand läge demzufolge der »mögliche« Grund, dass die betreffende Kommune schlichtweg unzufrieden mit den Privatisierungsergebnissen sei – beispielsweise mit der Qualität und den Kosten einer privatisierten Abfallentsorgung: »Tatsächlich hat die Erfahrung gezeigt, dass private Anbieter nicht in jedem Fall günstiger sind als kommunale Betriebe. Mit der Privatisierung haben die Städte auch politischen Einfluss verloren, denn der privatisierte Betrieb entzieht sich teilweise der öffentlichen Kontrolle.« (ebd. 18). Diese Kontrolle zurückzugewinnen könne ebenfalls Ziel einer Rekommunalisierung sein. Kommunen seien aber auch aufgrund des Wirtschaftlichkeitsgebots verpflichtet zu prüfen, ob eine Neuausschreibung oder die Durchführung in Eigenregie die wirtschaftlichere Alternative ist, wenn Verträge mit privaten Anbietern auslaufen. Schließlich kommt die Studie zum Schluss: »Ein rekommunalisierter Betrieb ist oftmals deutlich besser aufgestellt, als er es vor der Privatisierung war, da mit einer Rekommunalisierung in der Regel eine Modernisierung und eine stärkere betriebswirtschaftliche Ausrichtung des betreffenden Betriebs einhergehen: Rationalisierungen, Optimierungen der Arbeitsschritte, straffere Führung und klarere Verantwortlichkeiten.« (ebd.) Was heißt jedoch »besser aufgestellt«? Das Handeln von Banken, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist, war einer der entscheidenden Krisenauslöser in Deutschland; Stadtwerke versuchten bis vor kurzem, als Global Player von den Ungleichheiten der Weltwirtschaftsordnung zu profitieren.

Staatliches bzw. kommunales Eigentum (die Formen, in denen das öffentliche Eigentum meist erscheint), Reverstaatlichungen oder Rekommunalisierungen bedeuten also nicht zwingend, dass die an betriebswirtschaftlichen Kriterien, genauer an den Kriterien der Verwertung des eingesetzten Kapitals. orientierte Handlungslogik aufgegeben werden würde: »Selbst dort, wo erfolgreich rekommunalisiert wurde, wie zum Beispiel die Müllabfuhr in Bergkamen, erfolgt dies meist mit dem Verweis auf die höhere Effizienz und die geringeren Kosten der kommunalen Unternehmen« (Candeias/Rilling/Weise 2008 : 565). Die Empirie zeigt außerdem, dass Lohnsenkungen, Entlassungen und Preissteigerungen, zu denen es im Zuge der Privatisierung gekommen ist, bei einer Rekommunalisierung nicht wieder vollständig zurückgenommen werden. Vorsichtig verallgemeinert lässt sich sagen, dass rekommunalisierte Betriebe durch die Privatisierung eine Art »Schlankheitskur« durchlaufen haben: »Es wird jedoch deutlich, dass der im Prozess der Rekommunalisierung begonnene Wiedereinstieg in das öffentliche Eigentum die Nutzung marktförmiger Mechanismen keineswegs ausschließt, son-

dern nach dem Verständnis vieler beteiligter Akteure geradezu voraussetzt, um sich in einem Umfeld erwerbswirtschaftlicher Konkurrenz behaupten zu können. Hier zeigt sich, dass das Öffentliche selbst eine weite Skala unterschiedlichster Formen der Vermarktlichung einschließt und (Re)Kommunalisierung ohne einen entwickelten Zielbegriff des Kommunen bzw. des Öffentlichen keineswegs automatisch als Gegenkonzept zur Privatisierung angesehen werden kann.« (Candeias, Rilling, Weise 2008: 566, vgl. auch DIE LINKE. im Bundestag 2009: 4). Geht man von einem mehrdimensionalen Verständnis von Privatisierung aus, wie eingangs in Anlehnung an Bieling, Deckwirth, Schmalz (2008) skizziert, so führt die Krise der Privatisierung nicht notwendig zu einer Abkehr von Privatisierungen. Sie eröffnet vielmehr verschiedene Handlungsoptionen: Sie kann eine zweite Phase der Privatisierung einleiten, in welcher die negativen Effekte der ersten Phase bedacht werden, oder sie führt zu bestimmten Modellen von Reverstaatlichungen oder Rekommunalisierungen, die dem Widerspruch zwischen privatwirtschaftlichem Handeln und Sicherung allgemeiner Reproduktionsbedingungen wenigstens zeitweilig gerecht werden. In beiden Fällen ist aber die Tendenz auszumachen, dass nicht einfach betriebswirtschaftliche Logik an Gewicht gewinnt, sondern das Verwertungsdogma, die Konstituierung des öffentlichen Eigentums als ausdrückliches und unmittelbares Kapitalverhältnis auf einem der beiden Wege vollendet wird. Der Weg über die Privatisierung hat, so zumindest eine Tendenz, das nun wieder öffentliche Eigentum noch fester unter die Herrschaft der Exekutive gebracht und vielerorts auch soziale Kriterien öffentlichen Wirtschaftens (auch eine oft vergessene allgemeine Reproduktionsbedingung des Kapitals) verdrängt.

Hier zeigt sich das Spannungsfeld, in dem sich der Staat bewegt: Die Qualitätsverluste, die Privatisierungen mit sich bringen können, und die Verstärkung sozial destabilisierender Tendenzen bedrohen ja durchaus die allgemeinen Produktions- bzw. Verwertungsbedingungen des Kapitals. In diesem Fall sagt der Staat bei »Failed Privatization« nicht einfach »Shit happens« (wie er das bei anderen Gütern durchaus mit der Freiheit des Marktes begründet tut), sondern er greift ein, wie beispielsweise in Großbritannien, wo inzwischen die Bahn reverstaatlicht wurde. Bei Wirtschaftskrisen wie der gegenwärtigen hingegen geht es ums Ganze; hier springt er mit Mitteln wie Verstaatlichung und im äußersten Falle Enteignungen ein, nicht um Sozialismus einzuführen, sondern um die Marktwirtschaft zu retten. US-Ökonom Paul Krugman beruhigte entsprechend die Gemüter in der New York Times: »We are not talking about fears that leftist radicals will expropriate perfectly good private companies.« (Krugman 2009). Die Analyse des in der aktuellen Krise eilig erlassenen Finanzmarktstabilisierungsgesetzes, welches von einigen Beobachtern als Mittel der Verstaatlichung interpretiert wird, zeigt vielmehr: »Es wird darum gehen, zu sichern, dass die in die Unternehmen gepumpten staatlichen Mittel im Sinne der Stärkung der Unternehmen genutzt werden, vielleicht auch darum, Fusionen von Unternehmen möglich zu machen, die

ansonsten nicht fusionieren würden – kurz eine den Verwertungsinteressen der Unternehmen und den künftigen Renditeerwartungen entsprechende Restrukturierung der Wirtschaft zu ermöglichen.« (Brangsch 2009). Korrekturen im Privatisierungsprozess, ebenso wie sogenannte Verstaatlichungen in der Wirtschaftskrise, sind damit eher Prozesse der Wiederherstellung kapitalistischer Reproduktionsfähigkeit, denn Schritte zum Sozialismus. Auch wenn Marx nicht mehr dazu kam, ein Buch zur Staatstheorie zu schreiben, so wird in seinem Werk »Das Kapital« im Allgemeinen, wie bei seiner Analyse der Rolle der öffentlichen Güter im Besonderen, deutlich, dass der bürgerliche Staat keine Entgegensetzung zum Kapital ist. Vielmehr sind Staat und Kapital wechselseitig aufeinander verwiesen: »Holzschnittartig formuliert: kein Kapitalismus ohne staatlich garantiertes Privateigentums- und Arbeitsrecht, kein Staat ohne kapitalistisch erwirtschaftete Steuern.« (Bretthauer/Stützle 2009: 9).⁶

Ambilavenz als Chance: Linke Strategien im Kampf um öffentliche Güter

Das heißt dennoch nicht, dass öffentliche Güter kein Feld linker Politik wären, weil diese ja sowieso nur die Produktionsbedingungen für das Kapital sind, noch dass die gegenwärtige Krisenintervention des Staates die Linke völlig gleichgültig lassen sollte, weil hier ja nur der Kapitalismus gerettet wird. Es handelt sich dabei um ein wirkliches Widerspruchsverhältnis. Die Verteidigung und Rekonstruktion der öffentlichen Güter bedeutet gleichermaßen die Verbesserung der Positionen der Linken in gesellschaftlichen Auseinandersetzungen wie auch die Stabilisierung des Kapitalismus. Eines ist ohne das andere nicht zu haben.

Unter den Bedingungen einer manifesten Weltwirtschaftskrise drängt sich just die steinalte Frage des Verhältnisses der Linken zur ambivalenten Rolle des Staates erneut auf. Bezogen auf die Ambivalenz öffentlicher Güter – einerseits Verbesserungen der Lebensqualität der Menschen mit sich zu bringen, andererseits aber allgemeine Verwertungsbedingungen für das Kapital zu sein – hieße das, die im Übrigen nicht nur von links geforderte Rücknahme von Privatisierungen zu unterstützen bzw. weitere Privatisierungen zu verhindern und für Rekommunalisierungen einzutreten. Diese Unterstützung darf sich aber keinesfalls auf eine Rhetorik einlassen, die stets beweisen möchte, dass es der Staat – der Bund, das Land, die Kommune – billiger und effizienter als die Privaten hinbekommt. Das hieße nicht nur, in die Falle der neoliberalen Ideologie zu tappen, sondern sich auch die dieser Ideologie zu Grunde liegende Interessenlage zu eigen zu machen. Vielmehr muss der neoliberalen Hegemonie ein neuer Diskurs entgegengestellt werden, einer, der darauf insistiert, dass es bei Verstaatlichungen, egal auf welcher regionalen Ebene auch immer, nicht darum gehen kann, der bessere Betriebswirt zu sein, sondern

6 »Das ökonomische Dasein des Staats sind die Steuern.« (Marx, MEW 4: 348).

dass es bei der Produktion – und zwar *jeglicher* Güter – *primär* auf die Bedürfnisse der Menschen ankommen sollte. Umgekehrt ist es ja in der Marktlogik so, dass die Bedürfnisse der Menschen immer nur das Mittel zum Zweck sind, das heißt, das Mittel, um Profit zu erzielen. Die blinde und bewusstlose Dynamik der kapitalistischen Produktionsweise, aus Kapital mehr Kapital zu machen – auf Kosten von Mensch und Natur – ist stets darauf angewiesen, immer neue Geschäftsfelder zu erschließen und muss daher auch stets neue Bedürfnisse wecken (letzteres wiederum ist das Geschäftsfeld einer ganz eigenen Industrie – die der Werbung). Wenn diese Maschinerie ohne größere Stockungen läuft, ist das erfüllt, was im neoliberalen Diskurs stets mit »effizient« betitelt wird, ohne dass der Begriff entsprechend näher bestimmt werden müsste. Mittlerweile hat sich der Begriff der Effizienz dermaßen in den allgemeinen Wortschatz und ins öffentliche Bewusstsein eingenistet, und das in einer Weise, dass alles, was das Wörtchen »effizient« vorne weg trägt, irgendwie »gut« und alternativlos daher kommt. Auch Privatisierung, Deregulierung, Kommerzialisierung, etc. werden mit einer größeren Effizienz legitimiert. Was aber ist Effizienz? Nach Marx gibt es nicht »die Wirtschaft« oder »die Produktion«, sondern nur historische spezifische Produktionsweisen (Kapitalismus, Feudalismus, Sklavenhaltergesellschaft), die nach je eigenen Zwecken organisiert sind. Die Frage nach der Effizienz einer kapitalistischen Produktion führt also zur Frage nach dem Zweck der kapitalistischen Produktion: Dieser Zweck besteht in der beständigen und beständig gesteigerten *Verwertung des Werts*. Zweck kapitalistischer Produktion ist der Mehrwert, aber nicht, um ihn als Konsumtionsmittel für den Kapitalisten zu verwenden, sondern um ihn zu akkumulieren, ihn als Mittel der Mehrwertproduktion auf noch größerer Stufenleiter zu verwenden. Eine effiziente *kapitalistische* Wirtschaft muss daher nicht einfach, wie die bürgerliche Ökonomie meint, einen möglichst großen Güterausstoß ermöglichen, *sondern eine hohe Kapitalverwertung*. Hier schließt sich der Kreis. Hohe Kapitalverwertung bedeutet bedingungslose Aneignung gesellschaftlicher Produktivkraft. Wirtschaftskrisen sind Ausdruck dessen, dass die kapitalistische Reproduktionsweise beständig die Bedingungen für die Entfaltung dieser gesellschaftlichen Produktivkraft untergräbt. Der Staat ist die wieder notwendige Krücke; in seinem Handeln konzentrieren sich die widersprüchlichen Interessen der Einzelkapitale und konstituieren ein von diesen Einzelinteressen unterschiedenes und mit diesen Einzelinteressen wiederum im Widerspruch stehendes Interesse.

Daher kann es nicht nur um das Brechen des neoliberalen Diskurses gehen. Antiprivatisierungspolitik als tätige Aneignung der gesellschaftlichen Produktivkraft durch die Öffentlichkeit muss an diesem Schwachpunkt angreifen. Rekommunalisierung und Verstaatlichung sind Formen, in denen sich der gesellschaftliche Charakter der Reproduktion Bahn bricht. Die Form ist aber nicht gleichgültig gegen den Inhalt – das WIE dieser Prozesse bestimmt, welche Lösungsrichtungen der beschriebenen Widerspruchskonstellationen sich durchsetzen. Dieses WIE ist

aber eben politisch bestimmt, hängt also auch von der politischen Handlungsfähigkeit der linken Bewegungen ab. Abstinenz von diesen, oft auch in parlamentarischen Formen zu führenden Auseinandersetzungen, oder selbstzufriedene Passivität nach erfolgreicher Rekommunalisierung bedeutet Kapitulation vor der und Akzeptanz der Kapitallogik. Die Art und Weise der Privatisierung von öffentlichem Eigentum und öffentlichen Leistungen, die sich von den Privatisierungswegen der Vergangenheit unterscheidet, ist der eigentliche Sündenfall, der die Konditionen der Auseinandersetzung um das Öffentlich grundlegend verändert hat. Die Privatisierung im Rahmen eines finanzinvestorengetriebenen Akkumulationsregimes hat, wie oben dargestellt, die Unternehmen bzw. die Art der erbrachten Leistungen selbst verändert. Verändert haben sich auch diejenigen, die in den Unternehmen arbeiten, die die Leistungen erbringen, die die Unternehmen führen – und natürlich auch diejenigen, die die Leistungen in Anspruch nehmen. Was das tatsächlich heißt, ist noch offen. Jedenfalls sind verstaatlichte und rekommunalisierte Unternehmen vor diesem Hintergrund weniger denn je Keime des Sozialismus, sie müssen bestenfalls erst wieder dazu gemacht werden.

Die Kriterien für eine Rückholung von privatisierten Unternehmen sollten also nicht die »tauschwertorientierten« des Marktes (billiger, effizienter, etc) und die verwertungsorientierten sein, sondern die »gebrauchswertorientierten«, die sich an einem sozialökologischen Wandel kapitalistischer Produktionsweise so orientieren, dass ersterer über letzteres hinausweist. Dies kann einerseits durchaus in den Kämpfen für öffentliche Güter im Rahmen linker, etatistischer Politik geschehen, andererseits aber haben diese Kämpfe für öffentliche Güter da ihre Grenzen, wo ihre Rolle als allgemeine Produktionsbedingungen für das Kapital ausgeblendet wird, das heißt, alle anderen Bereiche gesellschaftlicher Produktion stillschweigend der Logik des Kapitals überlassen werden.

Literatur

- Berger, Heinz: Die Diskussion um die Errichtung der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, in: Post- und Telekommunikationsgeschichte, Heft 2/2001,
Quelle: http://www.post-und-telekommunikation.de/PuT/Gastbeitrag_Berger.html.
- Bieling, Hans-Jürgen /Deckwirth, Christina /Schmalz, Stefan, 2008: »Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union«, Schriftenreihe der Hans-Böckler-Stiftung, Westfälisches Dampfboot, Münster.
- Brandt, Torsten/ Schulten, Thorsten: Privatisierung. Jobverluste überwiegen, in: Böcklerimpuls 14/2008, download http://www.pique.at/reports/files/impuls_2008_14_3.pdf.
- Brangsch, Lutz (2009): Verstaatlichung, in: PROKLA, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Heft Nr. 154, Nr. 1, März 2009, Berlin.
- Brethauer, Lars/ Stütze, Ingo: Der Staat, das verflixte Ding. Warum materialistische Staatstheorie für linke Politik hilfreich sein kann, in: prager frühling. Magazin für Freiheit und Sozialismus, Nr. 3, 9-10.
- Candeias, Mario, 2007: PPG-Jahrestagung »Krise der Privatisierung«, URL: http://www.who-owns-the-world.org/wp/2007/12/14/jahrestagung2007/langswitch_lang/de.
- Candeias, Mario/ Rilling, Rainer/ Weise, Katharina (2008): Krise der Privatisierung – Rückkehr des Öffentlichen, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 10, S.563-569.

- DIE LINKE im Bundestag, 2009: Für Starke Kommunen mit leistungsfähigen Betrieben in öffentlicher Hand. Leitfaden Rekommunalisierung, Berlin.
- Ernst & Young, 2007: Privatisierungen und ÖPP als Ausweg? Kommunalfinanzien unter Druck – Handlungsoptionen für Kommunen, Studie, Stuttgart.
- Karl-Theodor zu Guttenberg – ein Porträt, in: Tagesthemen vom 9. Februar 2009, download <http://www.tagesschau.de/multimedia/sendung/tt1144.html>.
- Öfnger, Hans-Gerd: Mittäter und Komplizen setzen sich als Opferanwalt in Szene. Sturm der Entrüstung gegen Schließung von Postfilialen und Demontage von Briefkästen, vom 11. März 2004, download: <http://www.labournet.de/branchen/dienstleistung/allg/postabbau.html>.
- PROKLA 148, Schwerpunkt »Verbetriebswirtschaftlichung«, 37. Jahrgang, Nr. 3, September 2007.
- Krugman, Paul: Nationalization fears, in: The New York Times, 21. Februar 2009, download: <http://krugman.blogs.nytimes.com/2009/02/20/nationalization-fears/>.
- Lebuhn, Henrik, 2007: Neoliberale Technokratie und Stadtpolitik. Zur Herrschaftsfunktion von New Public Management am Beispiel Berlins, in: *dérive – Zeitschrift für Stadtforschung* (Wien), Nr. 28, Juli-September 2007, S. 12-16.
- Marx, Karl, 1867/1989: Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. Erster Band. MEW 23. Dietz-Verlag, Berlin.
- Marx, Karl, 1847/1972: Die moralisierende Kritik und die kritisierende Moral. Beitrag zur Deutschen Kulturgeschichte. Gegen Karl Heinzen von Karl Marx. MEW 4. Dietz-Verlag, Berlin.
- Stützle, Ingo/ Nuss, Sabine, 2008: Privatize Me!, in: *They Gonna Privatize the Air*, herausgegeben von der Antifaschistischen Linken Berlin.

Privatisierungseffekte in der EU

Einleitung

Die Diskussion zu öffentlichen Dienstleistungen und zum Wohlfahrtsstaat im Allgemeinen verläuft auf einer schiefen Ebene. Hatten bis zur Mitte der 1970er Jahre Politik und Medien über den Wohlfahrtsstaat überwiegend als eine zivilisatorische Errungenschaft gesprochen, hat sich der öffentliche Diskurs seitdem grundlegend gewandelt. Der Wohlfahrtsstaat und die öffentliche Daseinsvorsorge werden zunehmend als Grundübel moderner Gesellschaften dargestellt, ihre Zurückdrängung als politische Notwendigkeit. Unter dem Motto »Mehr Eigenverantwortung« und »Mehr privat, weniger Staat« gelten der Abbau sozialer Leistungen und die Privatisierung der öffentlichen Dienstleistungserbringung als erstrebenswertes politisches Ziel. Die permanente Rede vom Versagen des Staates, von alternativlosen Reformnotwendigkeiten, die es endlich durchzusetzen gälte u. ä., tragen nicht nur zu einer generellen Verunsicherung der Bevölkerung bei, sondern führt schleichend zu einer allgemeinen Legitimitätskrise des Staates. Gleichwohl zeigt eine Vielzahl von Umfragen in Europa und auch in anderen Erdteilen, dass Schleifung des Wohlfahrtsstaates und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen nicht dem Willen der Bevölkerungsmehrheit entsprechen. Der reale politische Prozess ist daher nach wie vor keine »gmahte Wiesn« (d. i. österr. etwa für: »unproblematisch/ohne Schwierigkeit« – Anmerk. d. Red.) für die neoliberale Politik, sondern ein politisch umkämpftes Terrain. Im Gegenteil, der Widerstand gegen die Privatisierung zentraler Eckpfeiler des Wohlfahrtsstaats in der Europäischen Union hat in der jüngeren Vergangenheit zugenommen. Das zeigten etwa in der jüngeren Vergangenheit die Auseinandersetzungen um das GATS-Abkommen der WTO, die Dienstleistungsrichtlinie der Europäischen Union, der jüngste Widerstand gegen die Privatisierung der Deutschen Bahn und, nolens volens, die aktuellen Ereignisse im Zeichen der Finanzmarktkrise.

Die bisherigen Resultate der Privatisierungspolitik in ökonomischer, sozialer und ökologischer Hinsicht sind in der Tat äußerst ambivalent. Sie aufzuzeigen ist daher eine wichtige Rolle von progressiven politischen und sozialen Kräften im Verbund mit kritischer Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Freilich kann dies auf Dauer nicht reichen. So die Kritik über die herrschenden Verhältnisse hinausgehen will, wird sie nicht umhin kommen, auch möglichst konkrete Vorstellungen darüber zu artikulieren und Vorschläge zu machen, wie eine erneuerte Daseinsvorsorge aussehen soll. Im Folgenden wird es daher darum gehen, ausgehend von einer kritischen Analyse des liberalen Wettbewerbsstaats die ökonomischen und

sozialen Auswirkungen der Privatisierungspolitik darzulegen. Daran anschließend werden die Hindernisse und Probleme einer progressiven Politik zur Sicherung und zum Ausbau öffentlicher Dienstleistungen auf EU-Ebene aufgezeigt. Schließlich sollen noch kurz die Aussichten für eine Daseinsvorsorgepolitik jenseits von Liberalisierung und Privatisierung beleuchtet werden.

Öffentliche Dienstleistungen im liberalen Wettbewerbsstaat

Unter liberalem Wettbewerbsstaat soll im Folgenden die seit den 1990er Jahren in Europa einsetzende Transformation des keynesianischen Wohlfahrtsstaats verstanden werden, welche die Ziele und Funktionen des modernen Staats wesentlichen Änderungen unterwarf.¹ Vereinfacht gesagt, lief diese Transformation auf eine Stärkung der ökonomischen Produktions- und Verwertungsinteressen angesichts der »Sachzwänge« von Globalisierung- und Standortwettbewerb zulasten der sozialen Funktionen des Staates hinaus.² Mit Ausnahme der Telekommunikation sind die Resultate der Liberalisierung bzw. Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen im Hinblick auf die Qualität, Leistbarkeit und universelle Verfügbarkeit als durchweg ambivalent bis negativ einzustufen.³ Wesentliche Merkmale des liberalen Wettbewerbsstaats im Hinblick auf die Regulierung und Organisation der öffentlichen Daseinsvorsorge sind:

Vermarktlichung und Kommerzialisierung der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen: Dazu zählen die in vielen Staaten vorgenommenen Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungsunternehmen, die als Liberalisierung bezeichnete Abschaffung öffentlicher Monopole zugunsten der Errichtung von Dienstleistungsmärkten, die Ausgliederungen von staatlichen Einrichtungen in eigenständige Unternehmen, Öffentlich-private Partnerschaften (PPP) u. ä. m.

Disziplinierung der öffentlichen Finanzierung: Durch die Vorgaben des europäischen Wettbewerbs- und Beihilfenrechts und infolge der Trennung von Netzen und eigentlichen Dienstleistungen (»Unbundling«, z. B. bei Strom, Bahn, Telekom) sowie der organisationsrechtlichen Trennung horizontal integrierter Verbundunternehmen (z. B. von Telekom und Post) wurde zum Einen die Quer-

1 Vgl. Hirsch, J., 1995: Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus, Berlin & Amsterdam; Jessop, B. (1993): Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy, In: Studies in Political Economy 40, S.7-39; Jessop B., 1995: Die Zukunft des Nationalstaats: Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa, In: Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (Hg.), Europäische Integration und politische Regulierung – Aspekte, Dimensionen, Perspektiven. Studien der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften Nr. 5, Marburg.

2 Detaillierter dazu: Raza, W./Wedl, V./Angelo, S.: Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen: eine konzeptuelle, begriffliche und rechtliche Einführung ins Thema, Reihe »Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen«, Bd. 1, AK Wien, Januar 2004.

3 Detaillierte empirische Untersuchungen dazu sind in der Schriftenreihe der österreichischen Arbeiterkammer »Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen« erschienen; siehe: <http://wien.arbeiterkammer.at/www-3682.html>; Eine Vielzahl von Untersuchungen findet sich auch auf: www.psiur.org

subventionierung unprofitabler Geschäftsbereiche durch profitable unterbunden. Zum Anderen sind staatliche Beihilfen an die Erbringer von öffentlichen Dienstleistungen nur mehr dann zulässig, wenn diese nicht zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungserbringern diskriminieren. Aus Sicht privatkapitalistischer Interessen ist dies eine zentrale Voraussetzung, um jene staatlichen Leistungsbereiche, welche gewinnbringend zu führen sind, durch Liberalisierung bzw. Verkauf in das Eigentum privater Betreiber zu überführen. Nachteil aus Sicht der öffentlichen Hand ist jedoch, dass möglichen Einmalerlösen durch Verkauf ein konstanter Verlustabdeckungsbedarf der in öffentlicher Erbringung verbleibenden Dienstleistungsbereiche gegenübersteht. In diesem Fall muss man wohl von einer Privatisierung der Gewinne bei gleichzeitiger Sozialisierung der Verluste sprechen. Selbst wenn der Staat weiterhin das Mehrheitseigentum an Erbringern öffentlicher Dienstleistungen hält, sind seine Interventionsmöglichkeiten beschränkt. Kapitaleinlagen unterliegen den strengen Auflagen des europäischen Beihilfenrechts, anderweitige gemeinwirtschaftliche Auflagen (z. B. bestimmte Versorgungspflichten) kollidieren rasch mit den betriebswirtschaftlichen Vorgaben der Unternehmensführung bzw. den Rentabilitätsersparungen seitens der Aktienmärkte, sofern das Unternehmen börsennotiert ist.

Übergang zu Marktpreissetzung: Statt politischer Preisfestsetzung kommt es zu einem – wenngleich nicht vollständigen – Übergang zu einer Bildung von Preisen und Tarifen durch den Wettbewerb zwischen mehreren Anbietern. Das führt insbesondere zu einer Ausdifferenzierung der Preis- und Tarifstrukturen. GroßverbraucherInnen haben daher einen wesentlich größeren Verhandlungsspielraum als KleinverbraucherInnen und konnten dementsprechend stärker von Preissenkungen profitieren. Verteilungspolitisch bedeutet dies eine Umverteilung zugunsten des Unternehmenssektors und insbesondere der Industrie und zulasten der breiten Masse der Bevölkerung. Für sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen werden die Zeiten zunehmend härter. Allenfalls sind noch beschränkte soziale Nothilfe Maßnahmen denkbar, diesen sind aber angesichts enger budgetärer Handlungsspielräume relativ enge Grenzen gesetzt.

Entdemokratisierung des regulatorischen Arrangements: Ein gemeinsames Merkmal aller Liberalisierungen/Privatisierungen besteht darin, neue, in der Regel unabhängige, Regulierungsinstanzen zu schaffen. Diese sind aus der hoheitlichen Verwaltung ausgegliedert und oft in privatrechtlicher Organisationsform installiert (z. B. GmbHs). Sie unterliegen zwar bestimmten Kontrollrechten seitens des zuständigen Ministers (z. B. Ernennung des Regulators, Richtlinienkompetenz), einer direkten Kontrolle durch das Parlament aber typischerweise nicht.⁴ Ihre Handlungsformen sind zwar grundsätzlich staatlich-dirigistischer Natur, in der Praxis kommt es aber stärker zu Aushandlungsprozessen zwischen Regulierungs-

4 Vgl. Majone, G., 1999: The regulatory state and its legitimacy problems, in: West European Politics, 22 (1), p. 1-24.

behörde und Sektorunternehmen. In der Fachliteratur wird dies als »partnership approach« bzw. »conversational engagement« bezeichnet.⁵ Damit einher geht in der Tendenz eine Stärkung der Stellung der Unternehmen. Die Wünsche von Investoren finden aus Gründen der Standortförderung, zum Beispiel auch in der Stadtplanung, verstärkt Berücksichtigung. Dieses Phänomen des »regulatory capture«, d. h. Einfluss der zu Regulierenden auf die Regulierungsbehörde bzw. auf die Inhalte der Regulierung, ist problematisch, da insbesondere Erfahrungen v. a. aus dem anglo-amerikanischen Raum und vielen Entwicklungsländern zeigen, dass ein demokratiepolitisch bedenkliches Naheverhältnis zwischen Regulierungsbehörden und Unternehmen entstehen kann. Dadurch kann es zu Principal-agent-Problemen kommen mit demokratisch unerwünschten Folgen.⁶ Ein weiterer und völlig unterbelichteter Effekt der neuen Regulierungsarchitektur besteht in der Zunahme regulatorisch-bürokratischer Strukturen. Wie z. B. die Erfahrungen der letzten zwei Jahrzehnte in Großbritannien zeigen, kommt es statt eines Abbaus von Bürokratie zum Aufbau einer Vielzahl von neuen Regulierungsbehörden, Schiedsgerichten u. ä. Eine britische Studie zählte über 200 solcher Einrichtungen im Jahr 1995.⁷ Die politisch gewünschte Herstellung von Dienstleistungsmärkten ohne parallelen Aufbau einer diese regulierenden umfangreichen neuen Bürokratie bleibt also blanke Illusion.

Subjektive Wahrnehmung und tatsächliche Effekte der Privatisierung

Der erfreuliche Befund, der sich aus einer Reihe von Umfragen für Europa, aber auch darüber hinaus, ergibt, ist erstens, dass Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen von einer Mehrheit der Bevölkerung abgelehnt wird, und zweitens, dass der Sozialstaat nach wie vor über eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung verfügt. So zeigt z. B. eine Umfrage der österreichischen Sozialwissenschaftlichen Studiengesellschaft vom Oktober 2003, dass eine große Mehrheit der WienerInnen Privatisierungen kommunaler Einrichtungen (Krankenhäuser, Wasserwerke, Verkehrsbetriebe, Müllabfuhr, Kindergärten etc.) ablehnt.⁸ In einer von der deutschen Meinungsforschungsgesellschaft TNS EMNID für »Die Zeit« im August 2007 durchgeführten Umfrage sprachen sich 67 Prozent der Befragten gegen eine Privatisierung öffentlicher Unternehmen bei Bahn, Strom oder Telekom aus. SPD und CDU Wähler waren zu rund 70 Prozent dagegen, aber auch FDP-WählerInnen lehnten Privatisierungen in diesen Bereichen mehrheitlich (57 Prozent) ab.

5 Vgl. McGregor, L. et al., 2000: Regulation and Markets beyond 2000, Aldershot.

6 Vgl. Minogue, M., 2002: Governance-based analysis of regulation, in: Annals of Public and Cooperative Economics, 73:4, 2002, pp.649-666.

7 Hood, C. et al., 1999: Regulation inside Government: Waste-Watchers, Quality Police and Sleaze-Busters, Oxford.

8 Vgl. »Privatisierung des Kommunalen?«, in: Mitbestimmung Nr. 2/2003, S. 10.

Auch beim Privatisierungsvorreiter Großbritannien scheint die Privatisierungskesis mittlerweile weit verbreitet zu sein. In einer von den britischen Gewerkschaften in Auftrag gegebenen Umfrage sprachen sich 74 Prozent der Befragten 2006 dagegen aus, dass der private Sektor eine stärkere Rolle in der Erbringung öffentlicher Dienste einnehmen sollte.⁹

Auch und besonders in peripheren Staaten mit umfassenden Privatisierungsprogrammen in der jüngeren Vergangenheit ist die Ablehnung groß und im Steigen begriffen. Die Lateinamerika-weite Umfrage LATINOBAROMETRO zeigt, dass 71 Prozent der Bevölkerung gegen die weitere Privatisierung von öffentlichen Diensten sind.¹⁰ Eine Studie, basierend auf der LATINOBAROMETRO-Umfrage aus 2002, kommt zu dem Ergebnis, dass die Ablehnung von Privatisierung desto stärker ausfällt, je ärmer die Befragten, je umfangreicher (insb. Wasser, Elektrizität) und je rascher die Privatisierung umgesetzt wurde, und je höher das Bildungsniveau der Befragten war.¹¹ Diese verheerende Einschätzung blieb auch nicht ohne Wirkung auf die wesentlichen Promotoren der Privatisierung in der sog. Dritten Welt, wie Weltbank und Internationaler Währungsfonds. Hatten diese in den 80er und 90er Jahren im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme großen Druck auf periphere Staaten zur umfassenden Privatisierung der öffentlichen Dienste ausgeübt, so vollzog sich in den letzten 10 Jahren ein Wandel hin zu einer zurückhaltenderen Linie. Privatisierung ohne angemessene staatliche Überwachung und Regulierung der privaten Anbieter wird nicht mehr uneingeschränkt unterstützt, wenngleich die nunmehr favorisierten Public-Private-Partnership-Modelle in vielerlei Hinsicht nicht weniger problematisch sind als der regulatorisch unbegleitete Abverkauf öffentlicher Unternehmen.¹²

Die in der EU wie auch in anderen Erdteilen weitverbreitete Ablehnung von Privatisierung lässt sich mittlerweile auch durch die Ergebnisse einer ganzen Reihe von Untersuchungen belegen. Die Strategie der neoliberalen Privatisierer bestand in den 80er und 90er Jahren nicht zufällig darin, die – vermeintlichen und tatsächlichen – Schwächen und Probleme öffentlicher, insbesondere staatlicher Erbringungen in propagandistischer Absicht durch eine Vielzahl an Studien, Analysen und sonstigen Publikationen, die vom ökonomischen Mainstream im Auftrag liberaler und konservativer Think-Tanks massiv unterstützt wurden, gebetsmühlenartig zu wiederholen und breitest zu streuen. Damit konnte die Ordnung des Diskurses (Michel Foucault) massiv beeinflusst werden, und es fiel kritischen WissenschaftlerInnen, Gewerkschaftern oder zivilgesellschaftlichen AktivistInnen immer schwerer, mit ihrer Kritik in den Medien und der Öffentlichkeit überhaupt

9 Vgl. <http://www.publicnotprivate.org.uk/poll.html>.

10 Vgl. »Gegen Privatisierung«, in: Mitbestimmung Nr 2/2003, S. 26.

11 Vgl. Carrera, J. / Checchi, D./Florio, M., 2004: Privatization Discontent and its Determinants: Evidence from Latin America, The American University of Paris, Working Paper No. 23, June 2004, www.aup.edu.

12 Vgl. Fritz, Th.: Schleichende Privatisierung. Kritik der deutschen und internationalen Entwicklungshilfe im Wassersektor, FDCL/Blue 21, Berlin, April 2006, <http://fdcl-berlin.de/index.php?id=678>.

wahr-, geschweige denn ernst genommen zu werden. Erst in den letzten Jahren wurden vermehrt Anstrengungen unternommen, die Effekte der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen systematisch und rigoros zu untersuchen. Dabei hilft natürlich auch, dass es den BefürworterInnen mit jeder fehlgeschlagenen Privatisierung schwerer fällt, die Llöcher in die Realität überdeckenden propagandistischen Schleier zu stopfen. Es zeigt sich nämlich immer klarer, dass die Ergebnisse der bisherigen Liberalisierungen und Privatisierung überwiegend negativ ausfallen. Das bezieht sich nicht nur auf Aspekte wie universelle Verfügbarkeit, Versorgungssicherheit, Leistbarkeit der Dienste, oder Arbeitsbedingungen, Beschäftigung und Entlohnung.¹³ Auch beim erklärten politischen Ziel der Liberalisierungs- und PrivatisierungproponentInnen, nämlich den zu erwartenden Effizienzgewinnen und den positiven Effekten für die VerbraucherInnen, zeigt sich, dass positive Effekte nicht auf Liberalisierung und Privatisierung zurückzuführen sind. Eine umfassende statistische Analyse der Effekte der Liberalisierung der Netzwerkindustrien (Strom, Gas, Telekom) in den EU-15 der italienischen Ökonomen Doronzo und Florio fand keinen positiven Zusammenhang zwischen Eigentumsform, Marktöffnung und Preisen, sehr wohl aber einen positiven Zusammenhang zwischen öffentlichem Eigentum, Marktanteil des vormaligen Monopolisten und der Zufriedenheit der VerbraucherInnen.¹⁴ Die Ergebnisse dieser Studie werden auch von anderen Untersuchungen unterstützt.¹⁵ Ganz eindeutig belegt sind auch die negativen Effekte auf die Beschäftigung, die Löhne und die Arbeitssituation von durch Privatisierung betroffenen ArbeitnehmerInnen.¹⁶

Die systematische Dekonstruktion einschlägiger Privatisierungs- und Liberalisierungsmythen durch die finanzielle Unterstützung und Verbreitung solcher Studien ist eine wichtige Aufgabe für progressive Parteien, Gewerkschaften wie auch die Zivilgesellschaft und eine notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Be-

13 Vgl. dazu z. B. die Studien der Arbeiterkammer Wien, <http://wien.arbeiterkammer.at/www-3682.html>; von Public Services International Research Unit, www.psiu.org, des Forschungsnetzwerks Privatization and the European Social Model, www.presom.eu; und des Forschungsprojekts Privatization of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity (PIQUE), www.pique.at.

14 Vgl. Doronzo, M./Florio, M.: Privatization, unbundling, and liberalization of network industries: a discussion of the dominant policy paradigm in the EU, Paper presented at EPSU/ETUI-REHS/SALTSA Conference »An alternative to the market. The social, political and economic role of public services in Europe.«, Brussels, 19-20 November 2007, <http://www.etui-rehs.org/research/Events/Current-events/Workshop-and-conference-Alternative-to-the-market-Brussels-19-20-Novembre-2007/Plenary-papers-and-presentations>.

15 Siehe insbesondere die Studien des Forschungsnetzwerks Privatization and the European Social Model (PRE-SOM) www.presom.eu, und des Forschungsprojekts Privatization of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity (PIQUE), www.pique.at.

16 Vgl. Atzmüller, R./Herrmann, Chr.: Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU und Österreich: Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen, Schriftenreihe »Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen«, Band 2, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Februar 2004, <http://wien.arbeiterkammer.at/www-403-IP-12520.html>; für Deutschland siehe Brand, T./Schulten, Th.: Auswirkungen von Liberalisierung und Privatisierung auf die Tarifpolitik in Deutschland., in: T. Brand/Th. Schulten/G. Sterkel/J. Wiedemuth (Hrsg.): Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik, Hamburg 2008, S. 68-91.

einflussung sowohl der öffentlichen Meinung als auch der politischen EntscheidungsträgerInnen.

Europäische Liberalisierungspolitik

Seit der Jahrtausendwende intensivierte sich auf europäischer Ebene die Diskussion um die Abgrenzung zwischen den wettbewerblich verfassten, privatwirtschaftlichen Wirtschaftsbereichen einerseits und den öffentlichen Dienstleistungen – im EU-Jargon: Dienstleistungen im allgemeinen (wirtschaftlichen) Interesse – andererseits. Hier gibt es zwei einander konfliktiv gegenüberstehende Prozesse. Zum Einen ist das der Prozess der Vollendung des Binnenmarktprojekts – auch und insbesondere im Dienstleistungsbereich. Die durch die Kommission vorangetriebene Liberalisierungspolitik erstreckt sich vor allem seit den 1990er Jahren auf den traditionellen Bereich der öffentlichen Infrastrukturleistungen. Darunter fallen letztlich alle traditionell staatlicherseits erbrachten öffentlichen Dienstleistungen, reichend von Post- und Telekommunikation, Verkehr, Energie bis hin zu Wasserver- und Abwasserentsorgung und auch Leistungen weitgehend sozialer oder medizinischer Natur. Die Liberalisierung und daraus partiell folgende Privatisierung der staatlichen Infrastrukturerbringung impliziert überdies insoweit eine neue Qualität, als sich damit das Feld der politischen Auseinandersetzung verschiebt. Es wird damit nämlich die Anwendung privatkapitalistischer Logik auf Bereiche übertragen, die bislang zumindest partiell durch andere Rationalitäten in Bezug auf gesellschaftliche Funktion und Organisation gekennzeichnet waren. Damit sind weniger die politischen Zielsetzungen gemeint. Die Produktion einer qualitativ hochwertigen, leistbaren Infrastruktur für die Bevölkerung ist zumindest im politischen Diskurs nach wie vor weitgehend unbestritten. In Frage gestellt wird vielmehr die im Fordismus breit akzeptierte Annahme, dass die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen aufgrund ihrer speziellen Charakteristika ebenso wie durch ihre grundlegende Bedeutung für die Gesellschaft besonderer Organisationsformen bedarf, welche ihre (partielle) Herauslösung aus dem privatkapitalistischen Kontext rechtfertigen.

Die zuerst sektoral vorangetriebene Liberalisierung der öffentlichen Dienstleistungen versuchte die Europäische Kommission seit 2000 zu verbreitern. Sie formulierte dazu eine horizontale Initiative, die Binnenmarktstrategie 2003-2006. Ziel der Strategie war die umfassende Integration der Dienstleistungssektoren aller mittlerweile 27 Mitgliedstaaten. Motivation dessen waren davon erhoffte zusätzliche Produktivitäts-, Wachstums- und Beschäftigungseffekte. Erreicht werden sollte dies, indem der gesamte Bereich der Dienstleistungen liberalisiert und bestehende regulatorische Hemmnisse, die den Marktzugang für Unternehmen aus anderen europäischen Staaten einschränken, in allen Mitgliedstaaten umfassend abgebaut würden.

Zentrales Instrument zur Umsetzung dieser Strategie war der von der Kommission im Jahr 2004 vorgelegte Entwurf für eine Richtlinie zur Vollendung des Binnenmarkts für Dienstleistungen. Diese nach dem damaligen Binnenmarktkommissar benannte »Bolkestein-Richtlinie« wollte die von der Kommission überall vermuteten, vielfältigen nationalen Marktzugangshemmnisse durch Einführung des sog. Herkunftslandprinzips beseitigen. Dadurch wären Dienstleistungsanbieter, wenn sie in einem anderen europäischen Mitgliedsland tätig werden wollen, nicht länger verpflichtet, sich den im Gastland geltenden Vorschriften – bezüglich des Marktzugangs, bezüglich der Qualität der von ihnen erbrachten Dienstleistungen, bezüglich der Qualifikationserfordernisse etc. – zu unterwerfen, sondern lediglich den Bestimmungen ihres Herkunftslandes, die dann als adäquat zu den Bestimmungen des Gastlandes angesehen würden.

Dieses Prinzip hätte ziemlich sicher zwischen den europäischen Staaten zu einer Systemkonkurrenz der regulatorischen Rahmenbedingungen geführt. Unternehmen wäre es dadurch ermöglicht worden, den Unternehmenssitz – die Niederlassung – in jenes Land zu verlegen, wo es die niedrigsten Standards in der EU gibt, um von dort aus dann den gesamten gemeinsamen Markt zu bedienen. Der Richtlinienentwurf führte denn auch zu starken Protesten von Gewerkschaften, sozialen Bewegungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Erst nach langwierigen Verhandlungen zwischen Kommission, Mitgliedstaaten und europäischem Parlament wurde die Richtlinie in einer leicht abgeschwächten Fassung im Frühjahr 2006 schließlich verabschiedet. Trotz einiger Verbesserungen – so wurden das Arbeitsrecht, Teile der Gesundheits- und sozialen Dienste vom Anwendungsbereich ausgenommen als auch das Herkunftslandprinzip etwas abgeschwächt – zielt auch die revidierte Richtlinie weiterhin einseitig auf Deregulierung.

Das soeben skizzierte Binnenmarktprojekt konfligiert mit einem anderen auf der EU-Ebene stattfindenden politischen Diskurs, nämlich dem Diskurs zur Absicherung von Dienstleistungen im allgemeinen (wirtschaftlichen) Interesse als zentralem Bestandteil des europäischen Sozialmodells. Im Wesentlichen geht es um die Frage, inwieweit öffentliche von privatwirtschaftlich erbrachten Dienstleistungen zu unterscheiden sind, inwieweit es hier andere Qualitäts- und Anforderungskriterien gibt, und inwieweit diese Kriterien auch im rechtlichen Rahmenregelwerk der EU abzusichern sind. Das spitzt sich unmittelbar auf die Frage zu, inwieweit solche Dienstleistungen von der Anwendung des Binnenmarkt- und Wettbewerbsrechts der EU auszunehmen sind.

Dazu gibt es einen Diskussionsprozess, der anfangs vor allem sehr stark von den europäischen Vertretungen der Städte und Gemeinden forciert wurde, und in den dann andere Akteure, insbesondere Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Akteure, eingetreten sind. Eine erste Reaktion darauf war die Aufnahme eines eigenen Artikels (Art 16 EGV) in den Vertrag von Amsterdam 1997, der in appellativer Form auf die besondere Bedeutung von öffentlichen Dienstleistungen für

das europäische Gesellschaftsmodell hinwies. Aufgrund seiner Unverbindlichkeit konnte er allerdings die schrittweise Unterwerfung der öffentlichen Dienstleistungen unter die Bestimmungen des Binnenmarkt- und Wettbewerbsrechts nicht aufhalten. Ebenfalls in Reaktion auf die stärker werdende Kritik am Liberalisierungskurs veröffentlichte die EU-Kommission in den letzten Jahren eine ganze Reihe von programmatischen Papieren (Grünbuch 2003, Weißbuch 2004, Mitteilung vom 20. November 2007, u. a.), in welchem sie ihre Sicht zur Problematik der Dienstleistungen im allgemeinen (wirtschaftlichen) Interesse darlegte.

Genereller Tenor dieser Dokumente war, dass man sich der besonderen Bedeutung der öffentlichen Daseinsvorsorge für den sozialen Zusammenhalt in der EU sehr wohl bewusst wäre, dass aber eine marktwirtschaftliche Erbringung dieser Dienstleistungen mit den sozialen Zielen der Union in keiner Weise unvereinbar wäre. Die Kommission betonte dabei ihre Überzeugung, dass sich die bisherigen Liberalisierungen öffentlicher Netzwerkdienstleistungen (Telekom, Post, Energie, Bahn) bewährt habe, und weigerte sich beharrlich, einen grundsätzlichen Widerspruch zwischen dem Binnenmarkt- und Wettbewerbsrecht und den Dienstleistungen im allgemeinen (wirtschaftlichen) Interesse zu sehen. So stellt sie einen zunehmenden Konsens fest, eine »harmonische Kombination von Marktmechanismen und öffentlichen Gemeinwohlerfordernissen« zu gewährleisten. Ebenso sieht sie eine zunehmende Aufgabenteilung zwischen Markt und Staat, wobei dem Staat die Definition und Gewährleistung einer angemessenen Versorgung zukomme, während die Leistung selbst von Privaten erbracht werde (Konzept des Gewährleistungsstaats).

Darüber hinaus war die Kommission bestrebt, die Sorgen der Kommunen durch beihilfenrechtliche Klarstellungen auszuräumen. Durch das sogenannte Monti-Paket und später das Kroess-Paket wurden etwa Freigrenzen definiert, unterhalb derer etwaige Ausgleichszahlungen an kommunale Unternehmen generell genehmigt wurden. Die sich verengenden beihilfenrechtlichen Spielräume hatten vor dem Hintergrund einer Reihe von Gerichtsurteilen des EuGH (insb. *Rs Altmark Trans*) die Finanzierung und Organisation kommunaler Dienstleistungen ernsthaft in Frage gestellt.

Die Diskussion zur Daseinsvorsorge schlug sich auch bei der Ausarbeitung eines europäischen Verfassungsvertrags in dreierlei Hinsicht nieder. Erstens wurde der alte Art. 16 EGV in den neuen Vertrag übernommen und inhaltlich ausgebaut. Der neue Art. 14 AEUV unterstreicht zwar die grundsätzliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen, schafft aber zugleich eine europäische Rechtsgrundlage (Verordnung), durch welche die »Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art«, für das Funktionieren dieser Dienste durch die EU im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zu regeln sind. Überraschend daran ist, dass für die Implementierung einschlägiger Rechtsakte explizit das Instrument der Verordnung vorgesehen ist. Letzteres lässt im Vergleich zur Richtlinie den Mitglied-

staaten kaum autonome Umsetzungsspielräume. Ein allfälliges Rahmenrecht könnte damit explizit nur als Rahmenverordnung, nicht aber als flexiblere Rahmenrichtlinie umgesetzt werden.

Zweitens wurde in die Charta der Grundrechte der Europäischen Union mit Art. 36 ein Grundrecht auf »Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse« aufgenommen. Auch wenn der Charta Rechtsverbindlichkeit zukommen soll, wird sich damit kein subjektives, einklagbares Recht auf Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen ergeben. Damit dürfte der juristische Zusatznutzen von Art. 36 beschränkt bleiben, auch wenn er als Argument in der politischen Diskussion sicher hilfreich sein kann.

Schließlich wurde drittens auf besonderes Betreiben Frankreichs auch ein eigenes Protokoll über Dienste von allgemeinem Interesse in den Vertrag von Lissabon eingefügt. Darin wird erstens die wichtige Rolle der Mitgliedstaaten und die Vielfalt und lokale Variabilität der öffentlichen Dienstleistungen betont sowie zweitens ein hohes Niveau in Bezug auf Qualität, Sicherheit und Bezahlbarkeit hervorgehoben. Drittens wird festgehalten, dass nichtwirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nicht in den Anwendungsbereich des EU-Rechts fallen. Letzteres ist einerseits lediglich die Bestätigung eines ohnehin bekannten Faktums, andererseits insofern von geringer Bedeutung, als die Anzahl der als »nichtwirtschaftlich« eingestuften Dienstleistungen durch die Judikatur des EuGH schon sehr eingeschränkt ist. Sie umfasst explizit nur klassisch hoheitliche Tätigkeiten, die gesetzliche und auf dem Solidaritätsprinzip aufbauende Sozialversicherung und die allgemeine Schulbildung. Auch die emphatische Prosa des ersten Punktes stellt rechtlich keine Neuigkeit dar, auch wenn sich die Intention herauslesen lässt, damit eine Kompetenzschränke für die Union zum Ausdruck zu bringen. Lediglich der Verweis auf das hohe Niveau in Bezug auf Qualität, Sicherheit etc. stellt eine gewisse Neuheit dar, als damit eine Messlatte definiert wird, an der sich rechtliche oder politische Maßnahmen zur Gestaltung der öffentlichen Dienstleistungen in Zukunft messen lassen müssen.¹⁷

Nichtsdestotrotz nahm die Kommission in ihrer Mitteilung vom November 2007¹⁸ die Annahme des Vertrags von Lissabon zum Anlass, die Diskussion über die Zukunft der öffentlichen Dienstleistungen in Europa für beendet zu erklären. Im Gegensatz zu den europäischen Dachgewerkschaften und der SPE sieht die Kommission keinerlei Notwendigkeit mehr für eine Rahmenrichtlinie. Schließlich sei die öffentliche Daseinsvorsorge ja nunmehr primärrechtlich verankert. Im gleichen Dokument bläst die Kommission auch gleich zum Angriff auf die sozialen Dienste. Deren letztlich erfolgreiche Ausklammerung aus der Dienstleistungs-

17 Vgl. Wedl, V., 2008: Die Neuerungen für Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse – DAWI/DAI – nach dem Vertrag von Lissabon: Rechtspolitische Einschätzung, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, unveröffl. Manuskript.

18 »Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment«, Companion document to the final report on the single market review »A single market for 21st century Europe«, Commission of the European Communities, Brussels, COM(2007) 724 final.

richtlinie wollte die Kommission offensichtlich nicht widerstandslos hinnehmen. Folgerichtig stellt die Kommission in der Mitteilung klar, dass soziale Dienste unter das EU-Wettbewerbs- und insbesondere das Beihilfenrecht fallen (S. 7). Auch im Bereich der Gesundheitsdienste drängt die EU auf die zunehmende Integration der nationalen Gesundheitssysteme. Der Richtlinienvorschlag zu grenzüberschreitenden Gesundheitsdienstleistungen¹⁹ zielt auf die Erleichterung der Patientemobilität in der EU ab. Dabei soll das Refundierungsprinzip zur Anwendung kommen. Das heißt, die Kosten für die Behandlung im EU-Ausland werden dem einzelnen Patienten von seiner Krankenkasse rückerstattet, allerdings nur bis zur Höhe der Kosten für eine äquivalente Behandlung im Wohnsitzstaat (reimbursement principle). Für wohlbestallte Bürger mit privaten Zusatzversicherungen mag die Inanspruchnahme einer medizinischen Behandlung bei einem Spezialisten in einem anderen EU-Staat eine attraktive Option darstellen. Es ist aber kaum vorstellbar, dass die Masse der nur pflichtversicherten BürgerInnen oder der gar nicht versicherten diese Möglichkeit angesichts hoher Behandlungs- und Reisekosten, Sprachbarrieren etc. in Anspruch nehmen wird. Im Gegenteil, für die große Mehrheit der Menschen in der EU ist eine hochwertige lokale Versorgung mit Gesundheitsdiensten nach wie vor ausschlaggebend.²⁰ Dazu leistet die Richtlinie aber keinen Beitrag.

Die politische Debatte ist also zur Zeit an einem kritischen Punkt angekommen. Während die Kommission unbeirrt am Liberalisierungsprogramm festhält, konnten im Rahmen des Verfassungsprozesses nur symbolische Erfolge ohne rechtliche Bindungswirkung erzielt werden. Von einer wirklichen Trendwende hin zu einer universellen sozialen Prinzipien verpflichteten Daseinsvorsorgepolitik, welche öffentliche Dienstleistungen von den Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln explizit ausnimmt bzw. einen eigenständigen Rechtsrahmen definiert, sind wir nach wie vor weit entfernt.

Perspektiven für Alternativen jenseits von Liberalisierung und Privatisierung

Wo liegen also Ansätze für eine progressive Politik zum Schutz und Ausbau öffentlicher Dienstleistungen in der Europäischen Union? Die letzten 15 Jahre haben gezeigt, dass es möglich war, relativ breite Bündnisse gesellschaftlicher Kräfte im Kampf gegen Privatisierung zu schmieden, die auch Erfolge zeitigen (z. B. GATS -Kampagne 2002/03, Verhinderung einer EU-Initiative zur Liberalisierung der öffentlichen Wasserversorgung, Kampagne der europäischen Gewerkschaften und sozialen Bewegungen gegen die Dienstleistungsrichtlinie, Wider-

19 »Proposal for a Draft directive on the application of patients' rights in cross-border healthcare« 2/7/2008.

20 Vgl. Dräger, K.: Background Briefing on the proposal for an EU directive on cross-border healthcare, Group of the European Left (GUE/NGL) in the European Parliament, 14 July 2008.

stand gegen die Privatisierung der deutschen Bahn AG, viele lokale Widerstände gegen die Privatisierung kommunaler Einrichtungen). Diese Erfolge in der Opposition gegen Privatisierung scheinen den alten Lehrsatz der politischen Kampagnenlehre zu bestätigen, nämlich dass negative Kampagnen, d. h. politische Bewegungen, um ein bestimmtes Ziel zu verhindern, größere Erfolgchancen haben als Kampagnen, die für ein konstruktives, aber möglicherweise zu abstraktes Ziel eintreten. Dazu kommt, dass es europaweit eine große Heterogenität im Hinblick auf die Definition des zu erreichenden Ziels bzw. des anzustrebenden alternativen Modells der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gibt. Dies manifestiert sich insbesondere auf der Ebene der europäischen Politik. Es gibt zwar eine breite Front politischer Kräfte auf EU-Ebene gegen weitere Liberalisierungen, aber wenig Unterstützung für Initiativen zur Definition eines alternativen europäischen Modells der öffentlichen Daseinsvorsorge. Das zeigt die Ablehnung der SPE – Initiative für eine Europäische Rahmenrichtlinie für Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse im Europäischen Parlament, und die schwache Mobilisierung rund um die EGB/EGÖD Petition »Hochwertige öffentliche Dienstleistungen für alle« mit nur 400 000 Unterschriften (Stand November 2007).

Auch die konzeptive Diskussion über Alternativen zu Liberalisierung und Privatisierung der öffentlichen Dienste ist bislang nicht sehr weit gediehen. Sie reicht vom absoluten Vorrang des Subsidiaritätsprinzips, also der Beibehaltung rein nationaler Daseinsvorsorgemodelle, bis zu Vorschlägen zum Aufbau eines eigenen Rechtsrahmens jenseits der Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln für die finanzielle und organisatorische Gestaltung der Daseinsvorsorge auf EU-Ebene.²¹ So nachvollziehbar daher die Gründe für das Scheitern der EGB-Kampagne für eine überdies schwer kommunizierbare Rahmenrichtlinie für öffentliche Dienste waren – in einer ausschließlich auf die Verteidigung des Status Quo beschränkten Strategie liegt langfristig eine beträchtliche Gefahr, nämlich die Erschöpfung der Akteure und ihre zunehmende Isolation von ihren UnterstützerInnen und SympathisantInnen in der Bevölkerung. Nur wenn es gelingt, zumindest eine gemeinsame alternative Vision der öffentlichen Daseinsvorsorge in der Europäischen Union zu formulieren, wird es möglich sein, den Widerstand gegen Privatisierung langfristig aufrecht zu erhalten, und auch den öffentlichen Diskurs zum Thema nachhaltig zu verändern. Die Chancen dafür mögen angesichts der vielen Rückschläge, des Rechtsrucks in vielen Mitgliedstaaten wie auch der rechten Mehrheit im Europäischen Parlament nicht vielversprechend scheinen. Andererseits ist angesichts der jüngsten vielfältigen Krisendynamiken die Erosion neoliberaler Politik auch in der EU weit vorangeschritten. Das sollte auch wieder zur Eröffnung von Handlungsspielräumen für progressive politische und soziale Kräfte führen.

21 Vgl. Huffschmid, J. : Die Bedeutung der EU für die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, in: T. Brand/Th. Schulten/G. Sterkel/J. Wiedemuth (Hrsg.): Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik, Hamburg 2008, S. 14-41.

Wasserprivatisierung und Umstrukturierung in Lateinamerika

Dieser Bericht über die Situation der Wasserwirtschaft in Lateinamerika besteht aus drei Teilen.¹ Der erste Teil deckt die Entwicklung in Institutionen privaten und öffentlichen Charakters ab. Damit verbunden ist ein Überblick darüber, welche internationalen Unternehmen in der Region verblieben sind und welche sie verlassen haben, die Aktivitäten der in Südamerika beheimateten Unternehmen selbst; die regionale Präsenz von privaten Aktien- und Investmentfonds, die Entwicklung neuer öffentlicher Dienstleistungen sowie Beispiele für Public-Public Partnerships (PUPs)² und Partnerschaften zwischen Wasserversorgern (WOPs)³. Im zweiten Teil werden einige der größten Probleme angesprochen, die gegenwärtig die Wasserversorger in der Region betreffen. Dazu gehören auch die Unterzeichnung von BOT-Verträgen⁴, die Aktivitäten der Entwicklungsbanken; anhaltende Auseinandersetzungen über Privatisierungen und das spezifische Problem nicht abgeschlossener Entschädigungsverfahren von multinationalen Unternehmen. Der dritte Teil besteht aus einem Länderüberblick, in dem die Entwicklungen der Dienstleistungen, an denen es bereits eine Beteiligung seitens der Privatwirtschaft gegeben hat, beschrieben werden.

1 Gekürzte Fassung. Das englische Original mit weiteren Länderstudien und umfangreichen Nachweisen findet sich auf www.psir.org.

2 Partnerschaften zwischen öffentlichen Institutionen, die nicht unbedingt staatlich, aber am Gemeinwohl statt am Profit orientiert sein müssen. Wird in der jüngsten internationalen Debatte um die institutionellen Formen öffentlicher Dienstleistungen oft als politischer Gegenpol zu den neoliberalen Public-Private-Partnerships verstanden, in denen das beteiligte Privatkapital weiterhin das Ziel der Profitmaximierung verfolgt; diese und alle folgenden sind: Anm. d. Ü.

3 Ausgehend davon, dass ca. 90 Prozent der ca. 250 000 weltweit existierenden Wasserversorger in öffentlichem Besitz sind, haben die Vereinten Nationen diese Partnerschaften angeregt und unterstützen sie als Teil der Anstrengungen zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele.

4 Sogenannte Build-Operate-Transfer (BOT) (Konstruktions-Betriebs-Übertragungs-Verträge) sollen Privatinvestitionen in den Bau neuer Infrastrukturanlagen lenken. Nach Regierungsvorgaben finanziert, baut und betreibt eine Privatfirma die Infrastruktur, die durch eine lange Betriebszeit von 10-20 Jahren Profit abwirft. Die Regierung bleibt Eigentümer und ist Kunde und Aufsichtsbehörde zugleich. Nach Ablauf der Refinanzierungsfrist geht der Betrieb wieder an den Staat. Das bekannteste deutsche Beispiel ist der Warnowtunnel, dessen niedrige Nutzerfrequenz zu einer Ausweitung der Refinanzierungsfrist von 30 auf 50 Jahre geführt hat.

Der Rückzug der Multis

Die multinationalen Wasserunternehmen haben sich in den letzten fünf Jahren aus Lateinamerika zurückgezogen. Der Widerstand der Öffentlichkeit und unzureichende Profite stellten die zwei wichtigsten Gründe dafür dar. Die Firma Suez, eine der größten Partnerinnen privater Wasserverträge in Lateinamerika, gab im Januar 2003 bekannt, dass sie sich aus den Aktivitäten in Entwicklungsländern zurückziehen würde, sofern nicht mindestens ein Kapitalertrag von 13 Prozent zu realisieren wäre. Im Jahr 2007 gab Suez bekannt, dass es sich vollständig zurückgezogen hätte und über keine weiteren Beschäftigten in der Wasserwirtschaft Lateinamerikas verfügen würde.

Nur wenige multinationale Unternehmen von außerhalb der Region verfügen jetzt noch über operative Verträge – Konzessionen, Pachtverträge oder Betreiberverträge – in der Wasserwirtschaft Lateinamerikas. Die noch verbleibenden Unternehmen haben keine Expansionsabsichten und einige haben gar versucht, ihre verbleibenden Pakete zu verkaufen.

Es sind keine eigenständig arbeitenden englischen oder französischen Wasserunternehmen zurückgeblieben. Die kurze Liste der verbliebenen Unternehmen wird von zwei spanisch-französischen Gruppen angeführt sowie von zwei weiteren spanischen Unternehmen. Das ist mit dem Stromsektor vergleichbar, in dem alle drei spanischen Stromerzeuger weiterhin in der Region arbeiten, obgleich die meisten Multis aus den USA und anderswo, einschließlich der französischen EdF (Electricité de France), sich aus Lateinamerika zurückgezogen haben.

Bei den zwei spanisch-französischen Wasserunternehmen handelt es sich um Aguas de Barcelona (AgBar), dessen größter Auktioniener das französische Unternehmen Suez ist, und Proactiva, einem Gemeinschaftsunternehmen, das zu je 50 Prozent der spanischen Bau- und Abfallbeseitigungsgruppe FCC und dem französischen Wasser- und Abwasserunternehmen Veolia gehört. Selbst diese Unternehmen haben einige ihrer Verträge aufgegeben: AgBar zum Beispiel hat sich von seinen Verträgen in Brasilien, Uruguay und Argentinien verabschiedet, und Veolia/FCC/Proactiva hat seine argentinischen Verträge in Tucuman und Catamarca verloren. Keines dieser Unternehmen geht von einem Wachstum aus, vielmehr wird erwartet, dass sich ihre Aktivitäten zukünftig verringern. AgBar gibt an, dass es nicht beabsichtigt, den gegenwärtig existierenden Verträgen weitere hinzuzufügen, und hat bereits 49,9 Prozent seines größten chilenischen Tochterunternehmens Aguas Andinas über die Börse an lokale Investoren verkauft. AgBar stimmte 2005 auch dem Verkauf seines Anteils an dem Vertrag in Cartagena, Kolumbien, zu, jedoch legte die Gemeindeverwaltung ihr Veto gegen den Verkauf ein. Veolia/Proactiva hat 49 Prozent seines mexikanischen Tochterunternehmens an ein lokales Unternehmen verkauft und möchte seinen Anteil an der brasilianischen Firma Sanepar, trotz einer juristischen Auseinandersetzung um das Recht, einen Minderheitenanteil zu halten, verkaufen.

Die Präsenz der Multis reduziert sich somit auf den kleinen Kern von AgBar, Proactiva, einigen wenigen anderen spanischen Firmen und, in Chile, den Investmentfonds OPTT und Marubeni.

Andere Unternehmen haben sich aus allen Betreiberverträgen in Lateinamerika zurückgezogen. Ihre Verträge wurden beendet, oder ihre Tochterunternehmen an lokale Privatunternehmen oder öffentliche Körperschaften verkauft. Diese Liste umfasst die größten privaten Wasserunternehmen der Welt, mit Ausnahme von Aguas de Barcelona und Veolia (s. o.). Die größte, Suez, übertrug ihr letztes verbliebenes Tochterunternehmen in der Region, in Chile, an die Aguas de Barcelona (s. o.).

Tabelle 1: *Nicht länger in Lateinamerika vertretene Wassermultis*

| Multi | Heimatland | Verkaufte oder ausgelaufene Verträge | |
|-------------------|-------------------|---|--------------------------|
| | | Land | Stadt/Unternehmen |
| Suez | Frankreich | Argentinien | Buenos Aires |
| | | Argentinien | Santa Fe |
| | | Brasilien | Limeira |
| | | Bolivien | La Paz/El Alto |
| | | Puerto Rico | |
| SAUR | Frankreich | Venezuela | Hidrolara |
| | | Argentinien | Mendoza* |
| Thames Water | England | Chile | Essbio, Essel |
| Anglian Water | England | Chile | Essval |
| Aguas de Bilbao | Spanien | Argentinien | AGBA |
| | | Uruguay | Aguas de la Costa |
| Azurix | USA | Argentinien | OSBA |
| | | Argentinien | Mendoza |
| Aguas do Portugal | Portugal | Brasilien | Prolagos |

* Im Begriff auszuscheiden.

Die Privatisierung und der Weggang der Multis haben dazu geführt, dass manche Betriebsverträge in der Wasserwirtschaft von südamerikanischen Unternehmen gehalten werden, wie aus der untenstehenden Tabelle 2 hervorgeht. Nur zwei dieser in der Region beheimateten Unternehmen sind international, d. h. außerhalb ihres Heimatlandes, aktiv. Eines ist die AAA, aus Kolumbien, die über Betriebsverträge in der Wasserwirtschaft in Ekuador und der Dominikanischen Republik verfügt; bei dem anderen handelt es sich um Latin Aguas, das als Teil eines Joint

Ventures mit einem peruanischen Unternehmen einen Vertrag in Tumbes (Peru) erhielt. Die Anzahl chilenischer Unternehmen kann sich durch weitere Angebote multinationaler Unternehmen noch verringern.

Diese lokalen Unternehmen sind möglicherweise nicht instande, bedeutende Beträge lokalen Kapitals zu mobilisieren. Die argentinischen Unternehmen haben von der Finanzierung der öffentlichen Hand und dem Verzicht auf Investitionsziele in Cordoba (Roggio), Mendoza (Sielecki) und Rioja (Latinaguas) profitiert; und 60 Prozent des Kapitals der AAA stammen von dem spanischen öffentlichen Betreiber, Canal Isabel II. Die Anzahl chilenischer Privatunternehmen kann sich verringern, zumal es Berichte gibt, nach denen japanische Gruppen sich für einen Kauf von Solaris Aguas Nuevas interessieren.

Tabelle 2: *Wichtige südamerikanische Privatunternehmen*

| Unternehmen | Heimatland | Operationen im Heimatland | Operationen im Ausland | |
|----------------------------|-------------------|--|-------------------------------|---------|
| Latinaguas/Chamas Group | Argentinien | Corrientes, Salta und la Rioja | Peru | |
| South Water/Sielecki group | Argentinien | Clorinda, Santiago del Estero, Mendoza | | |
| Grupo Roggio | Argentinien | Cordoba | | |
| Odebrecht | Brasilien | Limeira | | |
| Bertin/Equipav | Brasilien | Campo Grande; Prolagos; Itu | | |
| Solari group | Chile | Aguas Nuevas | | |
| Luksic group | Chile | Aguas de Antofagasta | | |
| Hidrosan/Icafal/Vecta | Chile | Regions III and XI | | |
| AAA | Kolumbien | | | Ecuador |
| Concisa | Peru | Tumbes (JV mit Latinaguas) | | |

In Chile hat ein kanadischer Rentenfonds, der Ontario Teachers Pension Plan (OTTP), eine Reihe von Wasserunternehmen aufgekauft, wodurch er Besitzer des zweitgrößten Konglomerats von Wasserunternehmen im Land wurde und über 36 Prozent der Bevölkerung versorgt. Es gibt keine weiteren Anzeichen dafür, dass Investitionsfonds aus dem Norden Wasserunternehmen in Südamerika aufkaufen.

Bis zum Oktober 2007 befand sich kein privates Wasserunternehmen in Südamerika vollständig oder teilweise im Besitz eines in Lateinamerika beheimateten Investitionsfonds. Es hat einige wenige Fälle gegeben, in denen lateinamerikanische Investitionsfonds Anteile an Wasserunternehmen gekauft oder dies versucht haben, aber bis zum Oktober 2007 hielt keiner entscheidende Anteile. Im Jahr 2006 diskutierte Suez den Verkauf des Privatunternehmens in Buenos Aires an die

Investitionsfonds Fintech (Argentinien) und Latam Assets (Mexiko-USA), aber der Verkauf kam nicht zustande, weil die Fonds keine Preissteigerungsgarantien bekamen. Ein argentinischer Investitionsfonds, Southern Cross, kaufte 2006 die chilenischen Betriebe von Thames Water, verkaufte diese aber 2007 weiter an OTTP. Chilenische Investitionsgruppen kauften 2003 auch die Kontrolle über Esvál von Anglia Water, erklärten sich aber bereit, Esvál 2007 an OTTP zu verkaufen.

Mittlerweile hat die öffentliche Wirtschaft viele der privatisierten Konzessionen wiedererlangt. Wie in der Tabelle dargestellt, kommt es in diesem Prozess zu einer Wiederauflage der innerhalb der öffentlichen Wirtschaft angewendeten Formen und Strukturen, mit unterschiedlichen Rollen für nationale, regionale und lokale Regierungen sowie Kommunen und ihre Angestellten.

Mit Ausnahme jener Städte, in denen die privaten Betreiber beibehalten wurden, fungiert die öffentliche Hand weiterhin in allen Städten als Betreiber.

Tabelle 3: *Die Rolle der öffentlichen Hand*

| Land | Stadt/Region | Körperschaft d. öffentl. Hand | Eigentümer | | | |
|-------------|-------------------------------|--|------------|------------------------------------|----------|-------------------------------|
| | | | National | Bundesstaat/ Region/ Provinz | Gemeinde | Angest./ Gewerk- schaft |
| Argentinien | Buenos Aires | AySA | 90 | | | 10 |
| | Buenos Aires (Provinz) | Aguas Bonaerense SA (ABSA) | | 90 | | 10 |
| | Buenos Aires (Provinz) | Aguas Bonaerense SA (ABSA) | | 90 | | 10 |
| | Tucuman | Sapem/OST | | 90 | | 10 |
| | Santa Fe | Aguas Santafesinas SA | | 51 | 39 | 10 |
| Bolivien | La Paz/El Alto Cochabamba | Epsas Semapa | 100 | | 100 | |
| Uruguay | Maldonado (Aguas de la Costa) | OSE | 100 | | | |
| | Maldonado (Uruguay) | OSE | 100 | | | |
| Venezuela | Hidrolara | Bundesstaat Lara und Gemeinde-regierungen | | 50 | 50 | |
| | Aguas de Monagas | Bundesstaat Monagas und Gemeinde-regierungen | | 49 | 51 | |

In Argentinien hat die Zentralregierung durch die Wiederverstaatlichung des Wassers in Buenos Aires wieder eine starke Rolle übernommen, wie auch schon vor Beginn der Privatisierungen in den 1990er Jahren. Bemerkenswert ist daran, dass Arbeiter und Gewerkschaften oftmals einen formell abgesicherten Anteil an den neu geschaffenen öffentlichen Körperschaften haben. Dies ist das Ergebnis der Aktienbeteiligungen der Beschäftigten, die bei der Privatisierung eingeführt wurden und die ursprünglich dazu gedacht waren, Arbeiter und Gewerkschaften zu kaufen und ihren Widerstand zu brechen.

In Brasilien gibt es eine Mischung von Wasserversorgungsbetrieben auf staatlicher und kommunaler Ebene und ein großes Spektrum an Initiativen und Entwicklungen. Die Vereinigung der kommunalen Unternehmen, Assemae, hat die Entwicklung von im kommunalen Besitz befindlichen Betrieben, einschließlich des Aufbaus von Public-Public-Partnerships, aktiv gefördert. Andererseits sind zwei der größten in staatlichem Besitz befindlichen Unternehmen in Brasilien durch den Börsenverkauf von Anteilen an Investoren teilprivatisiert worden. SABESP, im Besitz des Bundesstaates São Paulo, gehört zu 49,7 Prozent Investoren, die an den Börsen von New York und São Paulo aktiv sind. Copasa, im Besitz des Bundesstaates Minas Gerais (59,8 Prozent) und der Kommune von Belo Horizonte (9,7 Prozent) wird auch an der Börse von São Paulo gehandelt, und 30,24 Prozent befinden sich in den Händen privater Investoren. Beide Unternehmen sind auch an internationalen »Partnerschaften« beteiligt: SABESP an dem Versorger Sedepal, in Lima, Peru, und Copasa an dem paraguayischen staatlichen Wasserunternehmen Essap.

In Kolumbien, wo es sowohl einen multinationalen als auch einen lokalen privaten Betreiber gibt, versuchen drei in kommunalem Besitz befindliche Wasserbetreiber, in andere Bereiche zu expandieren: EAAB (Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogota)⁵, EPM (Empresas Publicas de Medellin) und Aguas de Manizales.⁶ Aguas de Manizales vereinbarten, die Konzession von AgBar in Cartagena zu übernehmen, aber der Stadtrat von Bogotá legte sein Veto dagegen ein. Das Unternehmen entwickelt Betriebsverträge in zwei anderen Regionen. Gemeinsam mit einem Angestelltenrentenfonds hat EPM den Betriebsvertrag in Bogotá über- und an einer Ausschreibung in Peru teilgenommen. In Uruguay wurde durch ein Referendum entschieden, dass die Privatisierung von Wasser illegal ist, was zur Renationalisierung der beiden privatisierten Konzessionen unter Aufsicht der OSE⁷ führte. In Venezuela hat der Staat die Entwicklung von Wasserdienstleistungen durch Gemeindeorganisationen in Caracas und Umgebung finanziell gefördert.

5 Leitungs- und Kanalisationsunternehmen von Bogota.

6 Öffentliche Unternehmen Medellin und Wasserwerke von Manizales.

7 Obras Sanitarias del Estado = Sanitäre Werke des Staates; aufbauend auf Vorläuferorganisationen des 19. Jahrhunderts 1952 gegründete, für die sanitären Aufgaben Uruguays zuständige nationale Verwaltung mit regionalen und kommunalen Gliederungen.

Es gibt eindeutige Länderunterschiede beim Eigentümerwechsel der privatisierten Versorgungsbetriebe. In Bolivien, Uruguay und Venezuela sind alle privatisierten Betriebe wieder zur öffentlichen Hand zurückgekehrt und befinden sich nun in nationalem oder kommunalem Besitz. In Brasilien und Chile haben Privatunternehmen ihre Betriebe an neue Privateigentümer verkauft. Nur in Argentinien ist das Muster gemischt, d. h. einige Unternehmen kehren in nationale oder kommunale Eigentümerschaft zurück und andere werden an neue Privateigentümer verkauft.

Dadurch, dass nur sehr wenige privatisierte Unternehmen in den Händen ihrer ursprünglichen Eigentümer verblieben, wurde der kurzfristige Horizont und Charakter der Aktivitäten der Privatunternehmen deutlich. Nur in Kolumbien und Ecuador befindet sich die Mehrheit der Verträge immer noch in Händen der ursprünglichen Eigentümer. Mit Ausnahme von AgBar in Santiago haben die meisten ursprünglichen Betreiber Chile, das fast die Hälfte seiner Anteile an lokale Investoren verkauft hat, verlassen. In Ecuador ist der Vertrag in Guayaquil zunehmend umstritten. In Brasilien stellen Veolias Sanepar-Anteile die einzigen ursprünglichen Beteiligungen eines internationalen Unternehmens dar, und der juristische Status und die Zukunft dieser Anteile sind heiß umstritten; die sehr viel kleineren Privatbetriebe auf lokaler Ebene werden auch weiterbetrieben.

Tabelle 3: *Eigentümerwechsel bei privatisierten Wasserunternehmen in Südamerika, 2007*

| Land | Keine Privatisierung | In kommunale oder staatliche Eigentümerschaft zurückgekehrt | An lokale Privateigentümer verkauft | An internationale Privateigentümer verkauft | Weiterbetrieb unter ursprünglicher Eigentümerschaft | Neue Privatverträge (seit 2005) |
|-------------|----------------------|---|-------------------------------------|---|---|---------------------------------|
| Argentinien | | x | x | | | |
| Bolivien | | x | | | | |
| Brasilien | | | x | | X | |
| Chile | | | x | x | X | |
| Kolumbien | | | | | X | x |
| Ecuador | | | | | X | |
| Paraguay | X | | | | | |
| Peru | | | | | | x |
| Uruguay | | X | | | | |
| Venezuela | | X | | | | |

Finanzierung und Kampagnenführung

BOTs und andere Verträge

Die multinationalen Wasserunternehmen halten weiterhin Verträge für den Bau und Betrieb von Wasser- oder Abwasseraufbereitungsanlagen, die nach dem Schema der so genannten Build-Operate-Transfer-Verträge (BOT-Verträge) funktionieren. Diese Verträge sind insofern für die Unternehmen attraktiv, als sie für einen Zeitraum von 30 Jahren, in einem Vertrag mit einem einzigen Kunden, nämlich dem Wasserverteilungsunternehmen, einen Finanzzufluss garantieren.

Es hat jedoch in Lateinamerika eine Reihe von Problemen mit den BOTs gegeben. Dazu gehören die Beendigung des BOT für die Abwasseraufbereitungsanlage von Suez/Degremont in Salitre, Kolumbien, wo die Behörden schätzten, dass die dem Unternehmen erstatteten Gebühren um das Zehnfache überhöht waren, und die Auflösung des BOT-Vertrages mit Biwater in Chile im Jahr 2006. Dies entspricht dem Muster der weltweiten Probleme mit BOT-Verträgen: Es kam zu Korruption beim Aufsetzen der Verträge, die Betreiber kassierten höhere Gebühren für aufbereitetes Wasser von den Wasserdienstleistern als diese von den Verbrauchern einfordern, und die Wasserdienstleistungsbehörden sind unerfüllbare finanzielle Verpflichtungen eingegangen (Hall und Lobina 2006).

Außerdem profitiert einer der verbleibenden Vertragsnehmer, der Betrieb von AgBar in Cartagena, von einer Abmachung, die vorsieht, dass der Betreiber selbst, Acuacar, der sich in gemeinsamem Besitz von AgBar und der Kommune befindet, die Leitung des Betriebs gegen eine substanzielle und festgeschriebene Summe an AgBar als Subunternehmer vergibt, wodurch ein Gewinn unabhängig von der Leistung garantiert wird.

Internationale Finanzinstitutionen und das öffentliche Finanzwesen unterstützen die Privatisierung: Subventionen und Kampagnen

Das öffentliche Finanzwesen spielt selbst dort eine wichtige Rolle, wo noch private Betreiber verbleiben. Insbesondere spielt es weiterhin eine wichtige Rolle für die Investitionsaktivitäten.

- Die Investitionen des von AgBar in Cartagena, Kolumbien, gehaltenen Vertrages wurden zum überwiegenden Anteil durch die Regierung und ein Darlehen der Weltbank finanziert.
- Die kolumbianische Regierung hat in Veolias Konzession in Monterria bis 2003 über 4,5 Millionen US-Dollar investiert.
- Der von Grupo Roggio in Córdoba gehaltene Vertrag wird durch den Verzicht auf Konzessionsgebühren und eine Subvention unterstützt, die zusammen 6,5 Millionen US-Dollar im Jahr wert sind.
- Die privatisierte Konzession von Tumbes in Peru erhielt Garantien der Regierung, die wiederum durch hohe deutsche Subventionen mittels der KfW⁸ ga-

rantiert wurden: eine Spende von 15 Millionen US-Dollar und ein Darlehen über 15 Millionen US-Dollar, das an die Vertragsvergabe an einen privaten Betreiber gebunden war.

Das öffentliche Finanzwesen in Gestalt der internationalen Finanzinstitutionen spielt auch eine führende Rolle bei der andauernden Förderung von Privatisierung in der Wasserwirtschaft. Paraguay hat auf den Druck des IWF, seine Wasserversorger für die Privatisierung zu öffnen, reagiert und ist eine Partnerschaft mit einem teilprivatisierten brasilianischen Staatsunternehmen eingegangen. Die IDB⁹ hat 2005 einen Kredit über 50 Millionen US-Dollar zur Förderung von Public-Private-Partnerships in der Wasserver- und der Abwasserentsorgung an Peru bewilligt; die deutsche Entwicklungsbank KfW trägt 22,3 Millionen US-Dollar dazu bei, die peruanische Regierung 18 Millionen US-Dollar.

Das Cato-Institut, eine rechte US-Denkfabrik, fördert auch in Peru die Privatisierung. Peruanos sin Aguas, ein ungewöhnliches Beispiel einer für Privatisierung Eintretenden Kampagne, operiert in Peru, und das Cato-Institut hat eine Unterstützungserklärung herausgegeben, in der hochgradig fehlerhafte Behauptungen erhoben werden, wie: »Die marginalisierten Armen nehmen zu Recht an, dass die Privatwirtschaft das Potenzial hat, ihren Bedarf an Wasserversorgung zufriedenzustellen... Die Armen wissen auch, dass der von ihnen bisher bezahlte Preis mit der Privatisierung drastisch sinken würde.«

Die Refinanzierung der Investitionen durch lokale Fonds – negative Auslandsdirektinvestitionen

Der Rückzug der multinationalen Unternehmen führt allgemein dazu, dass ihre Investitionen, die als ausländische Direktinvestitionen (FDI) galten, durch den Einsatz lokaler Rücklagen refinanziert werden. Dies trifft unabhängig davon zu, ob dies durch den Verkauf von Anteilen geschieht, z. B. bei dem Verkauf von 49,9 Prozent von Aguas Andinas in Chile, die es Suez und AgBar erlaubten 458 Millionen US-Dollar abzuziehen, durch die Ausgabe lokaler Schuldscheine als Ersatz für internationale Darlehen oder die Nationalisierung/Kommunalisierung. Entschädigungssummen, wie die im Falle Tucumans an Vivendi zugesprochenen 105 Millionen US-Dollar, erhöhen dies noch.

Durch die Privatwirtschaft gab es einen deutlichen Abfluss ausländischer Investitionen. Dessen Auswirkungen können sich beispielsweise an Argentinien ablesen lassen, wo der vollständige Abzug französischer Nettoinvestitionen, durch den Rückzug der Suez aus dem nationalen Wassermarkt und den Verkauf der privatisierten Stromproduzenten, 2005 über 289 Millionen US-Dollar betrug und 2006 ähnlich hoch war.

8 Kreditanstalt für Wiederaufbau.

9 Inter-American Development Bank = Interamerikanische Entwicklungsbank.

Gegenwärtige Kampagnen

Es gibt weiterhin in einer Reihe von Städten, in denen die Privatisierung nicht zu Ende geführt wurde oder an ein anderes Privatunternehmen verkauft wurde, wie z. B. in Guayaquil (Ecuador) und Córdoba (Argentinien), Kampagnen gegen die Privatisierung.

Peru, das von seiten des IADB und der deutschen Regierung unter Druck steht, seine Wasserversorgung zu privatisieren, ist gegenwärtig das Land mit der stärksten Anti-Privatisierungskampagne. Die Kampagne hat erfolgreich die Privatisierung von Sedapal, des Wasserversorgungsbetriebs Limas, und die geplante Privatisierung in Huancayo verhindert. Stattdessen wurde ein WOP/PUP zwischen Huancayo und der argentinischen ABSA¹⁰ vereinbart, sowie zusätzlich ein Übereinkommen zwischen den peruanischen und argentinischen Gewerkschaften.

In Quito, Ecuador, hat kürzlich eine Kampagne erfolgreich eine Privatisierung verhindert. Auch in Mittelamerika, z. B. in Nicaragua, gibt es Kampagnen gegen Privatisierungsvorschläge. In El Salvador wurden 16 Demonstranten des Terrorismus angeklagt und im Juli 2007 ein Gewerkschafter umgebracht, kurz nachdem er an einer Demonstration gegen die Privatisierung des Wassers teilgenommen hatte.

Unabgeschlossene Verhandlungen und Gerichtsverfahren zur Durchsetzung von Entschädigungen

Der Abgang der multinationalen Unternehmen führt überdies zu signifikanten Kosten für die lateinamerikanischen Länder. Die Unternehmen haben viele Fälle vor das Schiedsgericht der Weltbank, das ICSID¹¹, gebracht, mit denen sie Entschädigungsleistungen für die vorzeitig beendeten Verträge einklagen. Diese Verfahren haben sich als sehr kostspielig erwiesen, sowohl in Hinblick auf zugesprochene Summen als auch auf die Kosten der Verteidigung. Nichtregierungsorganisationen haben, nur teilweise mit Erfolg, versucht, als *amicus curiae*¹² an den Verhandlungen teilzunehmen. Im Mai 2007 entschlossen sich Venezuela, Bolivien, Nicaragua und Kuba, das ICSID zu verlassen.

Es sollte betont werden, dass es sich bei dem Kläger um Vivendi Universal, ein Medienunternehmen und vormaliger Eigner von Veolia, handelt, welches die Fälle verfolgt und von den Einnahmen profitiert.

10 Aguas Boerenses SA, Wasserbetriebe von Buenos Aires (AG). Von der Gewerkschaft der Beschäftigten der Wasserversorgungsbetriebe Buenos Aires aufgebauter Betrieb. Der operative Betrieb wird von der Arbeiterkooperative »5 de setiembre« (5. September) geführt.

11 International Centre for Settlement of Investment Disputes, Internationales Zentrum für die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten.

12 Die »Freunde des Gerichts« sind eine Rechtsinstanz des angelsächsischen und internationalen Rechts, über deren Teilnahme das Gericht entscheidet. Sie üben Gutachterfunktionen aus, obgleich sie immer klar für eine Seite Stellung beziehen, was sie formal auch von der Gutachterfunktion bei deutschen Gerichtsprozessen unterscheidet.

Tabelle 4: ICSID-Fälle, Stand September 2007

| Land | Konzession | Kläger | Forderung | Urteil | Status |
|-------------|----------------------|--|-------------------------|---|--|
| Argentinien | Tucuman | Aguas del Aconquija, Vivendi Universal | 375 Mill. US-Dollar | 105 Mill. US-Dollar | Eingereicht: 19.02.97 Urteil gesprochen 20.08.07: Zahlung von 105 Mill. US-Dollar |
| Argentinien | Provinz Buenos Aires | Azurix | 400 Mill. US-Dollar | 165 Mill. US-Dollar, Berufungsentscheidg. steht aus | Eingereicht: 23.10.01 Urteil gesprochen (abhängig von Berufungsentscheidg.): Zahlung von 165 Mill. US-Dollar |
| Argentinien | Mendoza | SAUR International | 200-300 Mill. US-Dollar | Entscheidung steht aus | Eingericht: 27.01.04 Wird Saur das Verfahren beenden? April 2007 |
| Argentinien | Mendoza | Azurix | ? | Entscheidung steht aus | Eingereicht: 08.12.03 Entscheidung steht aus (Gericht noch nicht konstituiert) |
| Argentinien | Provinz Santa Fe | Aguas Provinciales de Santa Fe, Suez, Aguas de Barcelona, Interaguas Servicios | 300 Mill. US-Dollar | Entscheidung steht aus | Eingericht: 17.07.03 Entscheidung steht aus |
| Argentinien | Córdoba | Aguas Cordobesas, Suez, Aguas de Barcelona | 108 Mill. US-Dollar | Schlichtung | Eingereicht: 17.07.03 »Schlichtungsergebnis zw. den Parteien und Abbruch des Verfahrens auf beiders. Antrag«, Januar 2007 |
| Argentinien | Buenos Aires | Aguas Argentinas, Suez, Aguas de Barcelona, Vivendi Universal | 1.7 Mrd. Dollar | Entscheidung steht aus | Eingereicht: 17.07.03 Entscheidung steht aus (<i>amicus curiae</i> zugelassen) |
| Argentinien | Provinz Buenos Aires | Impregilo | 100 Mill. US-Dollar | Entscheidung steht aus | Eingereicht: 25.07.06 Entscheidung steht aus (Gericht noch nicht konstituiert) |
| Bolivien | Cochabamba | Aguas del Tunari | 50 Mill. US-Dollar | 2 Pesos | Eingereicht: 25.02.02 Rückzug (formales Schlichtungsergebnis), Januar 2006 |
| Bolivien | La Paz/ El Alto | Aguas de Illimani | - | zurückgezogen | Nicht eingereicht, da es eine gütliche Einigung zw. den Parteien gab, März 2006 |

Quelle: www.worldbank.org/icsid/cases/pending.htm

Entwicklungen nach Ländern

Argentinien

Argentinien gehört zu den lateinamerikanischen Staaten, die die Wasser- und Abwasserdienstleistungen in größerem Umfang und bereits ab einem sehr viel früheren Zeitpunkt privatisiert haben. Ende 1999 versorgten 22 private Betriebe 71 Prozent der städtischen Bevölkerung des Landes (Ducci, 2007: 64-65). Der restliche Teil der Bevölkerung wurde durch Staatsbetriebe und Kooperativen versorgt, wobei die Bedeutung öffentlicher Betriebe nach der argentinischen Krise im Jahr 2001 als Folge der Auflösung einer Reihe von Konzessionen zunahm. Argentinische Investoren und Betreiber waren auch an denjenigen Konzessionen in größerem Ausmaß beteiligt, die nicht wieder nationalisiert wurden.

Aguas Argentinas

Leistung und Neuverhandlung

Die Konzession über die Wasserver- und Abwasserentsorgung von Aguas Argentinas in Buenos Aires, Argentinien, durch die über 10 Millionen Menschen versorgt wurden, begann im Mai 1993. Im September 2005 beschlossen die privaten Teilhaber, den Dreißigjahre-Vertrag zu kündigen. Zuvor waren neue Gebührenverhandlungen mit der Regierung nach der argentinischen Finanzkrise vom Dezember 2001 gescheitert. Die Konzession von Aguas Argentinas, einem Aushängeschild der Privatisierung, war lange vor der zu einer massiven Abwertung der lokalen Währung führenden Wirtschaftskrise mit Problemen behaftet, darunter die vertragliche Neuaushandlung geringerer als der geplanten Investitionssummen, die Nichterfüllung des vollständigen Investitionsprogramms und die Neuaushandlung höherer Gebühren (Hall & Lobina, 2006: 34-37).

Offensichtlich war die Konzession von Suez in Buenos Aires bereits vor der Abwertung des Pesos im Jahr 2002 mit erheblichen Schwierigkeiten behaftet. So kam Aguas Argentinas seinen bereits gesenkten Investitionsverpflichtungen nicht nach, während gleichzeitig die Wassergebühren im Verhältnis zu anderen Preisen signifikant anstiegen (Hall & Lobina, 2006: 34-37). Die Wasserregulierungsbehörde ETOSS¹³ gab die Investitionen durch Aguas Argentinas von 1993 bis 2002 mit 1,34 Milliarden US-Dollar an, was einem Anteil von 61 Prozent der geplanten Investitionssumme entspricht (Ducci, 2007: 73).

13 Die »Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios« (Dreiparteienkörperschaft für Wasserwerke und Wasserdienstleistungen, <http://www.etoss.org.ar/desarrollo/sitioetoss05/index.htm>) nahm mit der Privatisierung des Wassers 1993 in Buenos Aires ihren Dienst auf. Sie basiert auf einem Abkommen zwischen dem argentinischen Staat, der Provinz- und der Stadtregierung von Buenos Aires.

Die argentinische Krise und das internationale Schlichtungsverfahren

Im Juli 2003 beantragten Aguas Argentinas, Aguas de Barcelona und Vivendi Universal ein internationales Schlichtungsverfahren vor dem ICSID der Weltbank.

Aguas Argentinas und seine Anteilseigner machten Schadensersatzansprüche in Höhe von 1,7 Milliarden US-Dollar geltend, die durch den Gebührenanhebungsstopp der Regierung infolge der Währungsabwertung entstanden seien. Die von Suez geforderte Summe entspricht fast dem Wert der 1,8 Milliarden US-Dollar, die AYSA¹⁴, der öffentliche Wasserdienstleistungsbetreiber, der den Betrieb nach dem Weggang von Aguas Argentinas übernommen hat, als 5-Jahres-Investitionsprogramm für den Zeitraum von 2007-2011 entwickelt hat. Der Gesamtwert der 62 bis April 2005 bei der ICSID von verschiedenen, in öffentlichen Dienstleistungsbranchen tätigen multinationalen Unternehmen (einschließlich Wasserver- und Abwasserentsorgung) eingereichten Entschädigungsklagen beträgt fast 18 Milliarden US-Dollar, obgleich andere Schätzungen von 80 Milliarden US-Dollar sprechen. Letztere Zahl stellt einen Betrag dar, der den Auslandsschulden der öffentlichen Hand entspricht, deren Zahlung Argentinien im Gefolge der Krise Ende 2001 einstellte und die kürzlich als Debt-Equity-Swaps¹⁵ umgeschuldet wurde. Der Unterschied zwischen den zwei Schätzungen entsteht durch die angewendeten Berechnungsmethoden: Die konservativere Schätzung gab nur die öffentlich bekannte Summe der von den multinationalen Unternehmen eingeklagten Beträge wider, während die pessimistischere Schätzung der Kläger gegen die argentinische Staatskasse auch diejenigen Entschädigungsklagen einbezog, bei denen kein Geldwert festgesetzt wurde.

Während der Ausgang des Schiedsverfahrens noch offen war, hatten die argentinische Regierung und die Wasseraufsichtsbehörde ETOSS seit einiger Zeit mit Suez über die von Aguas Argentinas zu entrichtende Investitionssumme verhandelt. Im Mai 2005 traf das Schiedsgericht im Fall Aguas Argentinas eine Entscheidung auf der Grundlage einer von den folgenden fünf Nichtregierungsorganisationen eingereichten Petition: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Center for International Environmental Law (CIEL), Consumidores Libres Cooperativa Ltda. de Provisión de Servicios de Acción Comunitaria and Unión de Usuarios y Consumidores.¹⁶ Die Petenten hatten eine »Petition für Transparenz und Beteiligung als Amicus Curiae« eingereicht, in der sie forderten, dass a) ihnen die Beteiligung an den Anhörungen des Falls erlaubt werden solle sowie die Anhörungen aus Gründen der Transpa-

14 Aguas y Saneamientos Argentinos, Wasser- und Abwasserversorgungsbetriebe Argentinien.

15 Finanzinstrument zur Umschuldung von Staatsschulden. Die Banken verkaufen mit Verlust nicht einzutreibende Staatsanleihen in harter Währung an Unternehmen, die dafür Beträge in Landeswährung bekommen, mit denen sie wiederum Firmenanteile aufkaufen können.

16 Zivile Vereinigung für Gleichheit und Gerechtigkeit (ACIJ), Zentrum für Rechts- und Soziale Studien (CELS), Zentrum für Internationales Umweltrecht (CIEL), Freie Konsumenten GmbH für gemeinschaftliche Versorgungsdienstleistungen und Vereinigung der Nutzer und Konsumenten.

renz öffentlich sein sollten, dass b) ihnen die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, als *amicus curiae* Rechtsgründe einzubringen, da der Fall von öffentlichem Interesse ist, und dass c) ihnen rechtzeitiger, ausreichender und ungehinderter Zugang zu allen den Fall betreffenden Dokumenten gegeben werde. Das Gericht entschied a) den Zugang zu verweigern, da »das entscheidende Element der Zustimmung beider Parteien des Verfahrens in diesem Fall fehlt«, b) dritten Parteien die Einreichung von Schriftsätzen an das Gericht unter bestimmten Bedingungen als *amicus curiae* oder »Freunde des Gerichts« zu erlauben, da das Gericht anerkannte, dass die Schriftsätze durch das in diesem Fall betroffene öffentliche Interesse gerechtfertigt wären und sie die Palette der Bewertungselemente bei der Fällung des Urteils zu verbreitern helfen würden, und c) über den Antrag auf Einsicht in die Dokumente des Falls nur dann zu entscheiden, wenn das Gericht es einer dritten Partei erlauben würde, einen Schriftsatz als »Freund des Gerichts« einzureichen. Im Februar 2007 entschied das Gericht, den Petenten zu erlauben, einen *amicus curiae*-Schriftsatz einzureichen. Den fünf NROs war es jedoch verwehrt, an den Verhandlungen teilzunehmen und Einsicht in die Schiedsakten zu nehmen.

Im April 2007 reichten die Petenten einen *amicus curiae*-Schriftsatz beim Gericht ein. »Der Schriftsatz hebt hervor, dass das Recht auf Wasser zu den Menschenrechten zählt und einen engen Bezug zu anderen Menschenrechten hat, darunter das Recht auf Leben, Gesundheit, Wohnung und einen angemessenen Lebensstandard. Der Schriftsatz hält weiterhin fest, dass die Menschenrechtsnormen erfordern, dass Argentinien Maßnahmen ergreift, um den Zugang der Bevölkerung zu Wasser physisch und ökonomisch sicherzustellen. In diesem Licht hat der Gebührenerhöhungsstopp mitten in einer Wirtschaftskrise der Bevölkerung den Zugang zu Wasser- und Abwasserdienstleistungen ermöglicht, weshalb die Maßnahmen durch die Menschenrechtsnormen den an Argentinien gestellten Anforderungen entsprachen.

Der *amicus curiae*-Schriftsatz hält fest, dass die Menschenrechtsnormen erfordern, dass Argentinien Maßnahmen ergreift, um den Zugang der Bevölkerung zu Wasser- und Abwasserdienstleistungen sicherzustellen und dass die dem Einfrieren der Gebühren mitten in einer wirtschaftlichen und sozialen Krise zugrundeliegenden Prinzipien für die Interpretation und Anwendung der Behandlungsstandards in den relevanten BITs (Bilaterale Investmentverträge) von Bedeutung sind.“

Vertragsbeendigung und die Nachwirkungen des Abgangs von Aguas Argentinas

Im Februar 2006 erklärte Suez, dass es seine Klage vor dem ICSID zurückzieht, um den Verkauf seiner Anteile an Aguas Argentinas zu ermöglichen, da das Geschäft durch die Weigerung der Regierung erschwert worden war, dem Konzessionär eine Erhöhung der Wassergebühren zu ermöglichen. Im Januar 2006 führte

Suez Gespräche mit dem Ziel, seine Anteile an ein von dem argentinischen Investmentfonds Fintech und dem mexikanisch-amerikanischen Investmentfonds Latam Assets gebildetes Konsortium zu verkaufen, während Aguas de Barcelona als Dienstleistungsbetreiber fungiert hätte. Selbst wenn die möglichen Käufer Suez eine Kompensation für die Einstellung der ICSID-Klage angeboten haben sollten, platzten die Verhandlungen mit dem Konsortium, weil die argentinische Regierung die Forderung der Investmentfonds nach höheren Gebühren ablehnte. Auch die Verhandlungen mit dem argentinischen Geschäftsmann Eduardo Eurnekian scheiterten, da er nicht bereit war, die 350 Millionen US-Dollar zu zahlen, die die Suez-Gruppe als Ausgleich für den Rückzug der Klage vor dem ICSID verlangte, »da sie das Verfahren als einen Aktivposten betrachteten, der ebendiese Summe wert sei«. Ende Februar 2006 versuchte Suez dann, Druck auf die Regierung auszuüben, damit diese die Konzession von Buenos Aires beende und die Schiedsverhandlungen voranbringe. Suez zufolge konnte die argentinische Regierung Aguas Argentinas kaufen, sofern kein Privatinvestor sich dazu entschloss. Eine weitere, offenbar von der Regierung und der Gewerkschaft Fentos/CGT, die einen zehnzehnten Anteil an Aguas Argentinas besaß, verfolgte Überlegung war, den Konzessionär zeitweilig wieder zu nationalisieren. In der Zwischenzeit sollte die Regierung nach einem neuen Betreiber suchen oder die Konzession erneut ausschreiben, während der Betrieb von den Arbeitern geleitet werden sollte. José Luis Lingeri, der Generalsekretär von Fentos/CGT, erklärte, dass sich, angesichts fehlenden Interesses von Seiten der Privatwirtschaft, der Staat um die Versorgungsdienstleistung kümmern solle und die Gewerkschaften dies unterstützen würden, indem sie für den entsprechenden Betrieb und die Wartung der Werke sorgten. Lingeri bestätigte, dass die Gewerkschaft ihren 10-prozentigen Anteil an Aguas Argentinas behalten würde, hob jedoch hervor, dass die Regierung öffentliche Finanzmittel und Subventionen bereitstellen müsse, wenn sie jegliche Gebührenerhöhung ausschliesse. So würden für Betrieb und Wartung jährlich 150 Millionen Pesos benötigt, und für die Ausweitung der Wasserversorgung seien zwischen 200 und 250 Millionen Pesos erforderlich, bei einem jährlichen Umsatz von Aguas Argentinas von ca. 750 Millionen Pesos.

Im März 2006 hob die argentinische Regierung die Konzession von Aguas Argentinas mit der Begründung auf, dass zugesagte Investitionen ausgeblieben und die Qualität der Dienstleistung unzureichend waren. Juan de Vido, der Planungsminister, enthüllte, dass »der Nitratgehalt in 43 der 151 von Aguas Argentinas genutzten Wasserquellen die erlaubten Grenzwerte überschreitet, was nahelegt, dass das Wasser nicht richtig gefiltert worden war«. Aguas Argentinas rechtfertigte die Verringerung der Investitionsanstrengungen mit dem Hinweis auf die seit 2002 eingefrorenen Wasser- und Abwassergebühren. Eine von der Beratungsfirma OPSM für die argentinische Tageszeitung »Página12« durchgeführte Erhebung ermittelte eine 83,4-prozentige Zustimmung der Befragten für den Entzug der Konzession. Genauer gesagt, 72,3 Prozent der Befragten sprachen sich für eine

Annullierung des Vertrages aus und 11,1 Prozent waren sehr mit dieser Entscheidung einverstanden.

Im Oktober 2006 reichte eine Kreditgebergruppe von Aguas Argentinas in New York eine Klage gegen Suez und Aguas de Barcelona auf 135 Millionen US-Dollar Schadensersatz für Ansprüche in der Hauptsache, Zinsen und andere Ansprüche, als auch Strafzahlungen ein. Die Aguas Lenders Recovery Group LLC benannte Gruppe beschrieb Aguas Argentinas als »bloße Hülle« und behauptete, »dass die kontrollierenden Aktionäre die wertvollste Anlage von Aguas, die Wasserkonzession, aufgrund massiver Unterkapitalisierung und Missmanagement verloren hat, während gleichzeitig über angebliche ›Managementgebühren‹ und andere ›Self-Dealing-Transaktionen‹¹⁷, Kapital aus Aguas herausgezogen wurde. Am Ende haben Suez/AgBar nicht nur die Bürger von Buenos Aires, sondern auch den Kläger und andere Gläubiger im sprichwörtlichen und im übertragenen Sinne ›auf dem Trockenen sitzen lassen‹, wird in der Klage ausgeführt«. Schließlich schätzte der staatseigene Betreiber AYSA, der die Nachfolge von Aguas Argentinas antrat, dass 2,82 Milliarden argentinische Pesos (910 Millionen US-Dollar) erforderlich seien, um die beim Wasserdruck aufgetretenen Probleme zu lösen und die Leitungen zu ersetzen und forderte, dass das Geld dafür beim vorigen Konzessionär eingefordert werden solle.

Aufbau des öffentlichen Wasserwirtschaftsbetreibers AYSA

Nachdem die argentinische Regierung im März 2006 beschlossen hatte, die Konzession von Aguas Argentinas aufzuheben, wurde der staatseigene Wasserwirtschaftsbetreiber AYSA als neuer Dienstleistungsbetreiber der Wasserver- und Abwasserentsorgung bestimmt. AYSA befand sich zu 90 Prozent im Besitz der argentinischen Regierung und zu 10 Prozent im Besitz der Gewerkschaft CGT, die auch Anteile in derselben Höhe an Aguas Argentinas hielt.

Die Ernennung von Carlos Ben zum Präsidenten von AYSA wurde kritisiert, da er zuvor als Vertreter der Suez-Gruppe ein leitender Angestellter von Aguas Argentinas gewesen sei und angeblich in das Ausschlachten des Unternehmens verwickelt gewesen sein soll. José Luis Lingeri, Generalsekretär von Fentos/CGT, der bereits im Vorstand von Aguas Argentinas gesessen hatte, wurde als Vorstandsmitglied von AYSA bestätigt. Angesichts des erheblichen Wissens der Arbeiter über das System, ohne deren Anstrengungen während der letzten vier Monate des Betriebes von Aguas Argentinas das System »unmöglich« hätte aufrechterhalten werden können, sei die Entscheidung gerechtfertigt, so ein Regierungssprecher. Andere Berichte meldeten jedoch auch, dass Lingeri, ein ehemali-

17 »Self dealing transactions« sind Wirtschaftsvorgänge, in denen das Insiderwissen der Firmen zum Handel genutzt wird und anderen am Handel Beteiligten und/oder dem Informanten Vorteile zukommen. Im Allgemeinen ist dieses negativ besetzt, weil davon ausgegangen wird, dass durch die Verschleierung von (durchsichtigen) Marktverhältnissen das Unternehmen auf jeden Fall einen Nachteil erleidet.

ger Unterstützer der Menem-Regierung, intensive politische Kontakte zur Regierung Kirchner aufgebaut hätte. Im Juni 2007 wurde Lingeri zusammen mit anderen für das Missmanagement eines Kredits der Weltbank in Höhe von 285 Millionen US-Dollar verurteilt.

Ungeachtet der oben dargestellten Kontroversen stimmten in einer von der Beratungsfirma OPSM durchgeführten Erhebung 71,6 Prozent der Befragten der Entscheidung zu, AYSA als öffentlichen Wasserdienstleistungsbetreiber auszuwählen. Genauer gesagt gaben 67,3 Prozent an, dass sie sehr stark mit der Entscheidung, die Wasserwirtschaft wieder zu nationalisieren, übereinstimmen, und 4,3 Prozent drückten nur ihre Übereinstimmung aus. 4,3 Prozent sprachen sich gegen die Benennung eines in staatlichem Besitz befindlichen Betreibers aus.

Im Oktober 2006 wurde ein langfristiger Investitionsplan verabschiedet, der Investitionen in Höhe von 17,6 Milliarden argentinischen Pesos zwischen 2006 und 2020 vorsieht. Der Investitionsplan zielte auf einen Wasserversorgungsgrad von 100 Prozent (bei einem gegenwärtigen Versorgungsgrad von 84 Prozent) und einen Abwasserentsorgungsgrad von 90 Prozent (bei derzeit 64 Prozent) bis 2011 ab. Die Finanzierung dafür sollte aus AySAs eigenen Quellen stammen, d. h. in erster Linie Gebühren, während die verbleibenden 48 Prozent aus öffentlichen Quellen, wie der Zentralregierung (38 Prozent), der Kommunalregierung von Buenos Aires (5 Prozent) und der Provinz Buenos Aires und den übrigen Kommunalregierungen innerhalb des Konzessionsgebietes, kommen sollten.

AYSA verfolgte eine soziale Tarifpolitik zur Unterstützung von Privatkunden mit geringem Einkommen, die die Rechnungen nicht zahlen konnten. Gegen Ende Dezember 2006 profitierten davon 114 000 Begünstigte, was Kosten von vier Millionen argentinischen Pesos im Jahr verursachte. Eine weitere Maßnahme, die AYSA vom privaten Vorgänger übernahm, war das so genannte partizipative Leitungsmodell, in dem alle beteiligten Parteien zusammenarbeiten, die Kommunen, die Firma, die Regulierungsbehörde, die Nachbarn und ihre Vertreter. Die Kommunen sind für die Ausrichtung der Arbeit verantwortlich, das Unternehmen ist für die Projektentwicklung, die Ausbildung der Ausführenden, die Bereitstellung des Materials und die Ausführungskontrolle zuständig, die Nachbarn führen die Arbeiten aus, und die Regulierungsbehörde gewährt den notwendigen juristischen Schutz. Der »Wasser-und-Arbeits-Plan«¹⁸ war eine Initiative, die von der Zentralregierung eingeführt wurde, um sowohl den Grad der Wasserver- und Abwasserentsorgung als auch die Beschäftigungszahlen zu erhöhen. Der Plan wurde von der Zentralregierung finanziert, sah die Beteiligung der Kommunen vor, in denen die Arbeiten von Arbeitskooperativen und der Nachbarschaft ausgeführt werden sollten, und er sollte den Erwerbslosen eine Ausbildung in der Bauindustrie vermitteln. 2006 hatte AYSA derart Bauarbeiten für die Verlegung von 88,13 km Kanalisation und Leitungen sowie die Installation von 8 532 An-

18 Nach dem Aufstand von 2001 wurden sogenannte »planes« aufgelegt, die in der Regel die Verrichtung einer im weitesten Sinne für die Öffentlichkeit bedeutsamen Arbeit gegen Zahlung eines geringen Lohnes vorsahen.

schlüssen, die insgesamt 56 820 Menschen zugute kamen, ermöglicht und überwacht. Bis Dezember 2006 waren gemäß dem Wasser-und-Arbeits-Plan noch 55 Baustellen in Betrieb, deren Ergebnisse nach Fertigstellung 106 245 Menschen zugute kommen sollten.

Im Dezember 2006 beschäftigte AYSA 4058 Arbeiter, obgleich die Entscheidung des ehemals privaten Konzessionärs Aguas Argentinas, die Auslagerung von Arbeiten zu beenden, das Beschäftigungsniveau beeinflussen sollte. AYSA verlangte von den Zulieferern, sich vor allem in Bereichen wie Bezahlung, soziale Sicherheit, Versicherungen, Sicherheit, Hygiene und Umwelt an die tariflichen und gesetzlichen Standards zu halten. Gemäß den 2002 erlassenen nationalen Verordnungen »Von der nationalen Industrie kaufen« zog AYSA auch nationale Auftragnehmer vor. Im August 2006 trat ein »neuer und wegweisender« Tarifvertrag in Kraft. Die AYSA-Auszubildendenschule wurde vergrößert, und mit der Universität Tres de Febrero wurde ein Abkommen »zur Weiterentwicklung und zum Unterricht von Postgraduiertenstudien in der Sanitärtechnik« geschlossen. Initiativen im Bereich der Sicherheit umfassten die Ausbildung und Aufklärung über Unfallverhütung, Grippe- und Hepatitisimpfungen, regelmäßige medizinische Kontrolluntersuchungen aller Beschäftigten, spezifische technische Fortbildungen und medizinische Kontrollen derjenigen Arbeiter, die mit Geräten und Fahrzeugen arbeiten, sowie eine Kampagne gegen das Rauchen auf dem Betriebsgelände.

Provinz von Santa Fe: Probleme; Suez zieht sich zurück, und ein öffentliches Unternehmen übernimmt

Im September 1995 wurde einem von Suez-Lyonnais angeführten Konsortium eine dreißigjährige Konzession für die Wasserver- und Abwasserentsorgung in der Provinz Santa Fe, Argentinien (2,2 Millionen Einwohner, von denen Suez 1,8 Millionen mit Wasser versorgt und bei 1,2 Millionen die Abwässer entsorgt) erteilt. Der Konzessionsvertrag setzte den Grenzwert für schädliche Substanzen, die in dem bereitgestellten Trinkwasser gefunden werden durften, weit über den in Argentinien gesetzlich geregelten Grenzwerten fest. Die lokale Verbrauchervereinigung Unión de Usuarios y Consumidores beschrieb darüber hinaus, dass die Konzessionsvergabe einem bei anderen Privatisierungen in Argentinien etablierten Muster folgte, mit unmittelbaren einsetzenden und fortdauernden Nachverhandlungen, Preiserhöhungen sowie Veränderungen der zugesagten Investitionen und betrieblichen Ziele. Die erste Nachverhandlung des Konzessionsvertrages begann im Mai 1997, nur 18 Monate nach Aufnahme des Betriebs und führte zum Verschieben der beabsichtigten Investitionen um 6 bis 7 Jahre, in einigen Fällen von 1998 auf das Jahr 2004, in anderen von 2001 auf die Jahre 2007 und 2008. Im Dezember 2000 trafen der Konzessionär Aguas Provinciales de Santa Fe (APSF) und die Provinzregierung ein vorläufiges Abkommen über den Inhalt einer zweiten Nachverhandlung. Das vorgeschlagene nachverhandelte Abkommen sah zu-

sätzliche Gebührenerhöhungen und eine erhebliche Verringerung des beabsichtigten Investitionsbetrages vor (s. Tabelle 5 unten). Für den Zeitraum von 1996-2008 sollte dieser 405 Millionen US-Dollar anstatt der im ursprünglichen Vertrag vorgesehenen 707 Millionen US-Dollar betragen (Muñoz, 2002). Im Jahr 2002 behauptete APSF, dass es in den ersten Jahren der Konzession 250 Millionen US-Dollar investiert hätte. Da der ursprüngliche Konzessionsvertrag vom Konzessionär Investitionen in Höhe von 356 Millionen US-Dollar verlangte, blieb APSF 106 Millionen US-Dollar oder 29,8 Prozent der ursprünglich vereinbarten Investitionen schuldig (Lobina & Hall, 2003: 11). Zu anderen Problemen der Konzession von Santa Fe in Bezug auf Qualitätsstandards und den Umgang mit Gebühren siehe Lobina & Hall (2003: 26).

Tabelle 5: APSF (Santa Fe, Argentinien). Höhe der aufzubringenden Investitionen im Vertrag der Originalkonzession und in der zweiten Nachverhandlung (Vorschlag) (in Millionen Pesos/Dollar)

| Fünfjahreszeitraum | Aufzubringende Investitionen laut Originalvertrag | In zweiter Nachverhandlung vereinbarte Investitionen |
|--------------------|---|--|
| 1996 –2000 | 290.00 | 245.00 |
| 2001 –2004 | 211.00 | 80.00 |
| 2005 –2008 | 206.00 | 80.00 |
| Gesamt | 707.00 | 405.00 |

Quelle: Muñoz (2002).

Nach einem Bericht der Interamerikanischen Entwicklungsbank beliefen sich die von APSF vom Beginn des Betriebes bis 2003 getätigten Investitionen auf 228 Millionen US-Dollar, was 53 Prozent der ursprünglich ausgehandelten Summe entspricht (Ducci, 2007: 78).

Nach der argentinischen Krise, der Abwertung der lokalen Währung und der Regierungsentscheidung, die Wassergebühren einzufrieren, reichten im Juli 2003 APSF, Suez, Aguas de Barcelona und Interagua Servicios eine Schadensersatzklage in Höhe von 170 Millionen US-Dollar vor einem ICSID-Schiedsgericht ein. Die anschließend geforderte Summe erhöhte sich nachträglich auf 310 Millionen US-Dollar (Ducci, 2007: 83). Das Schiedsgericht setzte sich aus denselben Mitgliedern zusammen, die auch die Fälle von Aguas Argentinas und Aguas Cordobesas angehört hatten. Bei Abfassung dieses Berichts stand eine Entscheidung noch aus. Im März 2006 lehnte das ICSID-Schiedsgericht aus formellen Gründen die von einer Gruppe von Nichtregierungsorganisationen vorgebrachte Forderung ab, einen amicus-curiae-Schriftsatz einreichen zu dürfen. Genauer gesagt, gelang es der Petition

nicht nachzuweisen, dass die von den Petenten vorgebrachte Erfahrung, Expertise und Perspektive »das Schiedsgericht bei der Entscheidungsfindung unterstützen« würde, obgleich der Charakter des Schriftstücks dem im Fall Aguas Argentinas entsprach. Die Lokalbehörden beauftragten darüber hinaus die Universität von Rosario mit einer Kostenschätzung derjenigen Arbeiten, die der Konzessionär zu erfüllen vertraglich gezwungen war, die er jedoch nicht tätigte, um so den für die Konsumenten und Steuerzahler entstandenen Schaden bewerten zu können.

Im Juni 2005 befand sich Suez in Verhandlungen mit dem argentinischen privaten Wasserversorger Latinaguas, um seine Anteile an APSF zu veräußern. Als die Gespräche scheiterten, versuchte Suez, seine Anteile an die argentinische Keramik- und Fliesenherstellergruppe Cerámica Alberdi zu verkaufen, wobei geplant war, den Betrieb durch den privaten technischen Betreiber Passavant, ein Ingenieursunternehmen ohne direkte Erfahrung im Betrieb eines Wasserver- und Abwasserentsorgungsbetriebs, weiterführen zu lassen. Auch diese Option scheiterte, und im Januar 2006 beschloss Suez, sich aus Santa Fe zurückzuziehen. Die Provinzregierung gründete den Betreiber Aguas Santafesinas SA (ASSA), der sich mehrheitlich im Eigentum der Provinzbehörden (51 Prozent) befand und an dem die 15 Kommunalregierungen innerhalb des Konzessionsgebietes und die Gewerkschaften Minderheitenanteile von 39 Prozent bzw. 10 Prozent hielten. Anfang Februar 2006 nahm er den Betrieb auf.

Öffentliches Unternehmen in Arbeiterhand übernimmt OSBA im Großraum Buenos Aires, nachdem der Vertrag mit Azurix beendet wurde

Im Jahre 1999 geriet die Konzession von Azurix OSBA (Obras Sanitarias Provincia de Buenos Aires), die zwei von drei Regionen der Provinz Buenos Aires und damit 2 Millionen Einwohner umfasst (Ducci, 2007: 100), nach Beschwerden über eine schlechte Servicequalität, die Nichteinhaltung vertraglicher Verpflichtungen und finanzielle Probleme, in Schwierigkeiten.

Im Oktober 2001 kündigte Azurix (das anschließend aufgelöst wurde) an, dass es sich ab Januar 2002 wegen »schwerer Vertragsbrüche« der Regionalregierung aus dem Vertrag zurückziehen und eine Schadenersatzklage in Höhe von bis zu 400 Millionen US-Dollar einreichen würde. Die Konzession wurde im März 2002 beendet (Hall & Lobina, 2002: 13-14; Amorebieta 2005: 149-153).

Im Oktober 2001 reichte Azurix bei der ICSID eine Schadenersatzklage gegen die argentinische Regierung und die Regierung der Provinz Buenos Aires ein. Im Juli 2006 sprach das ICSID-Schiedsgericht der Firma einen Entschädigungsanspruch in Höhe von über 165 Millionen US-Dollar plus Zinsen zu, zahlbar von der argentinischen Regierung. Dies stellte 29 Prozent des von Azurix geforderten Betrages dar, der sich schließlich auf 565 Millionen US-Dollar belief. Die Rechtmäßigkeit der von Azurix vorgebrachten Entschädigungsansprüche war bereits infragegestellt worden. »Es werden Untersuchungen über die Konstruktionsarbeiten

angestellt, von denen Azurix behauptet, sie durchgeführt zu haben. Es wird davon ausgegangen dass es sich bei den von ihnen vorgeblich ausgeführten Arbeiten um Betrug handelt, denn in Wahrheit existierten die Arbeiten nicht, oder es handelte sich bloß um eine einfache Ausbesserung einiger Aquädukte, anstatt dass diese erneuert worden wären« (Amorebieta, 2005: 16). Zur Zeit der Abfassung dieses Berichts war der Fall noch nicht abgeschlossen, da die argentinischen Behörden Rechtsmittel gegen die Entscheidung eingelegt und einen Antrag auf Rückgängigmachung des Verfahrens eingereicht hatten.

Nach der Auflösung der privatisierten Konzession wurde der Betrieb von einer Arbeiterkooperative weitergeführt, die sich in öffentlichem Besitz befindet. Im Februar 2002 verfügte die Provinzregierung nicht über die Angestellten oder Leitungskräfte, die für den Betrieb gebraucht wurden. Angesichts des Zeitdrucks führte dies zu dringlichen Verhandlungen mit der Gewerkschaft der Wasserver- und Abwasserentsorgung der Provinz Buenos Aires (Sindicato de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires), um die Qualität, die Quantität und die Stetigkeit der Versorgung für die fast drei Millionen Menschen sicherzustellen, die von dieser Konzession abgedeckt wurden. Die Provinzregierung gründete die Aguas Bonaerense SA (ABSA) als Wasserunternehmen der öffentlichen Hand, deren Miteigentümer und Betreiber die Arbeiterkooperative »5 de setiembre S. A.« wurde und an der die Öffentlichkeit in vielfältiger Weise beteiligt wurde. »Die Nutzer wurden durch Vertreterorganisationen sowohl in der Regulierungsbehörde (ex ORAB) als auch in der Leitung des Unternehmens Aguas Bonaerenses S. A. (ABSA) vertreten, und es wurde ein Abkommen unterzeichnet, um die Gehälter für den Versorgungsbetrieb in neue Unternehmensanteile umzuwandeln, sobald die Salden des Unternehmens ausgeglichen und der durch das Missmanagement von Azurix Buenos Aires – ENRON hervorgerufene Wasser- und Abwassernotstand überwunden sein würden.« Die Arbeiter verfügen über besseres technisches und betriebliches Wissen, was sie aber nicht davon abhielt »einen breit verankerten Ansatz der Konsultationen mit den Behörden, den Nutzern und den Verbraucherorganisationen« (Amorebieta, 2005: 153-155) zu entwickeln.

Die unmittelbar erreichten Ergebnisse des von einer Arbeiterkooperative betriebenen öffentlichen Unternehmens waren positiv. »Was das Trinkwasser betrifft, werden mehr als 100 000 Meter der ältesten noch im Betrieb befindlichen Wasserleitungen, von denen manche schon mehr als 70 Jahre genutzt wurden, ersetzt. Dabei kommen moderne Techniken der Rohrverlegung zum Einsatz und kleine bis mittlere einheimische Unternehmen erhalten die Aufträge. In den wichtigsten Städten stellte der Bau neuer Wassernetzwerke zur Verbesserung der Versorgung dicht besiedelter Gegenden mit Abwasserproblemen und zur Erhöhung des Wasserdrucks und der Wasserstände in der Peripherie einiger Städte eine weitere Priorität dar. Die durch die Lähmung von Azurix unterbrochene Arbeit ist wieder aufgenommen worden, insbesondere sind die Abwasserbehandlungspläne reaktiviert und Klärsysteme instand gesetzt worden, die aufgrund ausbleibender

Investitionen außer Betrieb gestellt worden waren. Dies stellt eine Verringerung der Verschmutzungsgrades sicher.

Als die Dienste privatisiert wurden verfügten 1999 in der Provinz Buenos Aires 74 Prozent der städtischen Bevölkerung über Wasserversorgung, und 47 Prozent waren an das Abwassersystem angeschlossen. Nachdem Azurix sich 2002 zurückzog und ABSA gegründet worden war, war aufgrund des demographischen Wachstums und fehlender Investitionen der Wasserversorgungsgrad auf 68 Prozent gesunken. 43 Prozent der Bevölkerung waren nicht an die Abwasserentsorgung angeschlossen. Heute verfügen 71 Prozent über Trinkwasser, und 45 Prozent der Haushalte sind an die Abwasserentsorgung angeschlossen. Wichtig ist dabei, dass alle Investitionen bis jetzt vom Unternehmen und aus dem Budget der Provinzregierung bezahlt wurden. Kürzlich vereinbarte der Gouverneur mit der Weltbank eine Anleihe, die für die Ausweitung des Dienstes bedeutsam sein wird. Da Azurix überhaupt nichts getan hat und die Leckagen sich auf 40 Prozent des produzierten Trinkwassers beliefen, mussten wir das Leitungsnetz dringend erneuern. Millionen von Litern sind durch das Alter der Leitungen verloren gegangen. Mehr als 110 000 Meter Leitungen wurden ausgetauscht, und wir haben den vertraglich festgelegten Wasserdruck in 30 Prozent des Versorgungsbereichs wieder erreicht. Azurix hatte gleichfalls die Hälfte der Kläranlagen aufgegeben, was zu einer erheblichen Erhöhung der Flusverschmutzung führte. Jetzt verfügen weitere 30 Prozent der lahmgelegten Anlagen wieder über eine optimale Funktionsweise« (Amorebieta, 2005: 155-156).

Für Amorebieta (2005: 156-157) lagen die wesentlichen Herausforderungen für ABSA in der »Erlangung vollständiger Autonomie durch die Einbindung der Nutzer als Teilhaber, die durch ihre jeweiligen Organisationen vertreten sind, und die Beteiligung anderer produktiver Sektoren der Region, in der ABSA Dienstleistungen bereitstellt. Dies ist notwendig, um den höchstmöglichen Grad an Demokratie in der Entscheidungsfindung, den rationellen Einsatz der ökonomischen und finanziellen Ressourcen, den Beginn eines nach sozial gestaffelten Prioritäten funktionierenden Systems der Ausweitung der Dienstleistungen und die Verpflichtung des Staates zur Finanzierung der umfangreichsten Arbeiten, derer eine solch wichtige Region für die Bewältigung des Bevölkerungswachstums und der produktiven Entwicklung bedarf, sicherzustellen«.

Nach Ducci (2007: 105) hatte ABSA mitgeteilt, dass es kein Defizit im operativen Bereich habe und dass es sein Investitionsprogramm der Jahre 2003 und 2004 erfüllt habe.

Bolivien

Privatisierung und Renationalisierung in La Paz, El Alto

Die private Konzession in La Paz wurde 1997 an das von Suez geführte Konsortium Aguas de Illimani (AISA) vergeben. Wie auch der Vertrag von Aguas Argen-

tinias, war die Konzession von AISA als Erfolgsgeschichte dargestellt worden und eine Zeitlang vor allem als den Armen »förderliche« PPP, bis die Geschehnisse zu ihrer Auflösung führten.

Der Vertrag sah ausdrücklich die Erhebung von Gebühren für die Ausweitung der Anschlüsse auch auf arme Haushalte, einschließlich von El Alto¹⁹, vor, aber der Vertrag wurde dahingehend uminterpretiert, dass, in Abhängigkeit von der Zahlungsfähigkeit, eine Reihe verschiedener Dienstleistungen angeboten werden konnte (Komives, 1999: 30-34). Die hierbei von Suez eingesetzten Techniken, um diese Ausweitung profitabel zu machen, beinhalteten die Beteiligung von Gemeindegruppen, den Einsatz von Mikrokrediten und ehrenamtlicher Arbeit durch die Bewohner, um die Verbindungen herzustellen. Auch wurde auf das von den Hausbesitzern flachgründig angelegte Abwassersystem zurückgegriffen. Alle diese Elemente waren problematisch, denn die Führer der Gemeindegruppen organisierten Proteste gegen die Nutzung der Konzession, und der ökonomische Erfolg des von den Hausbesitzern angelegten Abwassersystems ist vom Einsatz unbezahlter Arbeit abhängig (Laurie & Crespo, 2002). Die niedrigen täglichen Wasserverbrauchsquoten in El Alto stellten ein weiteres Problem für die Wirtschaftlichkeit der Dienstleistungen dar (Hall and Lobina, 2007). Crespo (2004) erklärt die Verbrauchsmuster mit der allgemein herrschenden Armut und dem Umstand, dass El Alto eine Schlafstadt von La Paz ist, was zu großen schwankenden Bevölkerungszahlen am Tag und in der Nacht führt, anstatt kulturelle Gewohnheiten dafür verantwortlich zu machen.

Ungeachtet des positiven Bildes, das AISA international seit kurzem genießt und das es in erster Linie der Öffentlichkeitsarbeit des privaten Betreibers und der unterstützenden internationalen und bilateralen Behörden zu verdanken hat, war die Konzession von Anfang an umstritten. Crespo (2004) zeigt, dass der soziale Widerstand gegen die Konzession nicht mit der Zeit schwächer wurde, obgleich verschiedene Strategien in dem Kampf zur Anwendung kamen. Die Nachbarschaftsorganisation von El Alto, FEJUVE, spielte eine herausragende Rolle in der Organisation des sozialen Widerstands. Ihre Stärke erklärt sich dadurch, dass Menschen aus verschiedenen Gesellschaftsschichten zusammenkamen, um gegen die mangelhaften Dienstleistungen und die hohen Anschlusskosten zu protestieren. FEJUVE übte dauerhaft Druck auf die bolivianische Regierung aus, um eine Beendigung des Konzessionsvertrages zu erreichen, wozu sich die Regierung unter Carlos Mesa im Januar 2005 dann auch entschloss. Dies geschah zwei Tage, nachdem FEJUVE eine unbefristete Straßenblockade bis zur Aufhebung der AISA-Konzession ausrief. Damit hob FEJUVE die seit Beginn der Konzession durchgeführten Demonstrationen und Protestmärsche auf eine neue Eskalationsstufe. Der Vertrag wurde dann endgültig im Januar 2007 unter Evo Morales been-

19 El Alto ist eine ursprünglich zur bolivianischen Hauptstadt La Paz gehörige Stadt mit ca. einer knappen Million vor allem indigener und armer Einwohner. Durch seine Lage oberhalb von La Paz kann von dort die Hauptstadt vollständig von der Außenwelt abgesperrt werden.

det, nachdem es zu Verhandlungen gekommen war, in denen sich die bolivianische Regierung bereit erklärte, die Verantwortung für die sich auf 9,6 Millionen US-Dollar belaufenden Anleihen von AISA zu übernehmen, sowie 5,5 Millionen US-Dollar als Entschädigung an die Aktionäre von AISA zu zahlen. Statt eine einseitige Vertragsbeendigung umzusetzen, sahen sich die bolivianischen Regierungsvertreter zu Verhandlungen veranlasst, um die internationalen Finanzinstitutionen nicht abzuschrecken, von denen sie sich die Finanzierung des Betriebs des neu gegründeten Wasserdienstleisters Epsas erhofften. Einvernehmlich geführte Verhandlungen verhinderten auch ein internationales Schiedsgerichtsverfahren bei ICSID. Im April 2007 erbat der bolivianische Wasserminister Abel Mamani, dass die Regulierungsbehörde SISAB die Gebührenindexierung nicht mehr an den US-Dollar koppelte, was letztlich auch erreicht wurde. Die Verbrauchs- und Anschlussgebühren würden sich so um 6 Prozent jährlich erhöhen. Die bolivianische Regierung hat die von Epsas bei einer Reihe von Finanzinstitutionen aufgenommenen Schulden abgeschrieben und hatte 5,5 Millionen US-Dollar von der venezolanischen Regierung erhalten, um sie für das Epsas-Investitionsprogramm aufzuwenden. Die Beteiligung der Öffentlichkeit an den Entscheidungsprozessen von Epsas wird durch die Einbeziehung von sozialen Bewegungen und die Kommunalregierung von La Paz und El Alto umgesetzt. Die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Regulierung befindet sich durch den Aufbau einer Regulierungsbehörde, in der vielfältige gesellschaftliche Interessen vertreten sind, gleichfalls auf dem Weg (Ducci, 2007: 115-116).

Prüfung der AISA-Konzession

Im September 2005 beauftragte die Wasserregulierungsbehörde SISAB (Superintendencia de Saneamiento Basico) das bolivianische Unternehmen Pozo & Asociados zu einer unabhängigen Wirtschaftsprüfung der Aktivitäten von AISA im Zeitraum von August 1997 bis Dezember 2005. Die Prüfung, die auch die Grundlage für die Auflösung des Vertrages lieferte, hob das Versagen des Betreibers in Bezug auf die vertraglich festgelegten Ziele der Anschlusszahlen von Privathaushalten an das Leitungsnetz hervor. Von 1997 bis 2001 schloss AISA insgesamt 46 438 Haushalte an das Netz in El Alto an, was 25 314 oder 35,28 Prozent unter dem vertraglich festgelegten Ziel liegt. Die Prüfer fanden auch Anzeichen für »willkürliche« Gebührenerhebungen in Rechnungen die 12 Rechnungsperioden umfassten (SISAB, 2006).

Eine von SAMAPA Residual, dem mit der Kontrolle der an AISA durch die Konzession übertragenen Vermögenswerte beauftragten öffentlichen Unternehmen, durchgeführte Studie, stellte fest, dass die Gebühren so kalkuliert waren, dass sie die von dem öffentlichen Betreiber SAMAPA getätigten Investitionen wieder hereinholten. Dies bedeutet, dass AISA von den Nutzern 8,9 Millionen

US-Dollar kassierte. Die von AISA für die Nutzung der von SAMAPA gebauten Infrastruktur entrichtete Gebühr betrug jedoch nur 3,5 Millionen US-Dollar pro Jahr, wobei diese Summe im Verlauf der Konzession allmählich gesenkt werden sollte. Des Weiteren waren die Gebühren in US-Dollar festgelegt, um den Betreiber vor Kursschwankungen zu schützen und eine garantierte Rendite von 12 Prozent zu erreichen (Crespo, 2004). Die Wirtschaftsprüfung durch Pozo & Asociados stellte fest, dass die tatsächliche Rendite von AISA in dem achtjährigen Untersuchungszeitraum bei über 15 Prozent lag. Ungeachtet der von AISA vorgebrachten Behauptung, 51,7 Millionen US-Dollar investiert zu haben, schätzten die Prüfer, dass sich die durch den privaten Betreiber tatsächlich getätigten Investitionen auf 23,6 Millionen US-Dollar beliefen, was nach den Abschreibungen einen Nettowert von 19,9 Millionen US-Dollar ausmachte, anstatt des von AISA behaupteten Betrags von 42,2 Millionen US-Dollar (Pozo & Asociados, 2006).

Die von Pozo & Asociados durchgeführte Wirtschaftsprüfung zeigte, dass AISA mit dem Anteilseigner Suez einen Vertrag abgeschlossen hatte, der Zahlungen an das Mutterunternehmen für den Transfer von Technik, Wissen und technische Unterstützung sowie Unterstützung der Betriebsführung vorsah. Der Vertrag sah die jährliche Zahlung einer Managementgebühr in Höhe von 8 Prozent der EBITDA²⁰ des Betreibers vor. Zusätzlich hatte sich AISA vorab verpflichtet, eine feststehende Summe von 155 000 US-Dollar für die technische Assistenz im ersten Vertragsjahr, 230 000 US-Dollar im zweiten und eine noch auszuhandelnde Summe im dritten Jahr zu zahlen (SISAB, 2006). Der Vertrag über die Betriebs- und technische Assistenz erlaubte es Suez, höhere Profite als die von AISA zu zahlenden Dividenden aus der Konzession zu ziehen. Die von Pozo & Asociados durchgeführte Wirtschaftsprüfung errechnete, dass der von 1997 bis Dezember 2005 an die Suez-Gruppe im Rahmen des Abkommens über Management- und technische Unterstützung gezahlte Gesamtbetrag mehr als 11 Millionen US-Dollar beträgt. Obgleich AISA diese als Betriebskosten verrechnete, beschrieben die Wirtschaftsprüfer dies als eine Form der Rendite, die fast der vom Konzessionär beigetragenen Kapitalhöhe entspricht (Pozo & Asociados, 2006).

Aufgrund der Ergebnisse der Wirtschaftsprüfung und unter Berücksichtigung der Stellungnahme von AISA, sanktionierte SISAB AISA im Dezember 2006 mit einer Strafe in Höhe von 50 000 US-Dollar für eine Reihe von Unregelmäßigkeiten, einschließlich der mehr als undurchsichtigen Buchführung und des Berichtswesens und dem Versäumnis Arbeiten nach den übereingekommenen Standards auszuführen (SISAB, 2006). Der Chef von SISAB, Álvaro Camacho, gab zu, dass die von SISAB über den Privatbetreiber ausgeübte Kontrolle während der Dauer der Konzession von AISA »schwach« gewesen war.

20 »Earnings before interests, taxes, depreciation and amortization«. Der Begriff bezeichnet das Betriebsergebnis vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen auf Sachanlagen und Abschreibungen auf immaterielle Vermögenswerte. Das EBITDA ist eine international weit verbreitete und eine der aussagekräftigsten Erfolgskennzahlen um die operative Ertragskraft einer Gesellschaft zu beurteilen. Die Bilanzkennzahl ermöglicht Vergleiche bei der operativen Ertragskraft von Gesellschaften, die unter verschiedenen Gesetzgebungen bilanzieren.

Privatisierung und erneute Nationalisierung in Cochabamba

Im September 1999 wurde an das von International Water angeführte Konsortium Aguas del Tunari eine vierzigjährige Konzession für das Wasser- und Abwassersystem von Cochabamba, der drittgrößten Stadt des Landes mit 500 000 Einwohnern, vergeben (Hall and Lobina, 2002: 15-16). Die Vergabe an den Privatbetreiber war durch fehlende Transparenz gekennzeichnet (Lobina, 2000; Jouravlev, 2004: 39). Die Wassergebühren stiegen um bis zu 150 Prozent an (Jouravlev, 2004: 39), um die Kosten für das Misticuni-Projekt²¹ abzudecken, ein riesiges Bauwerk, das dazu führt, dass Wasser »rund sechsmal so viel [kosten wird] wie aus alternativen Quellen« und das eine garantierte Rendite von 15 Prozent sicherstellen soll (Hall and Lobina, 2002: 15-16). Die Gebührenhöhen waren auch an den US-Dollar gekoppelt (Jouravlev, 2004: 39). Massive Gebührenerhöhungen trafen die Bevölkerung in Cochabamba, wo der Mindestlohn unter 100 US-Dollar pro Monat liegt. Die durchschnittliche Wasserrechnung entsprach schätzungsweise 22 Prozent des Lohns eines selbständigen Mannes und 27 Prozent dessen einer Frau. Die Konzession wurde im April 2000 aufgehoben, nachdem es zu sozialen Unruhen und militärischer Repression mit einem Toten, zwei Erblindeten und mehreren Verletzten gekommen war (Lobina, 2000; Hall and Lobina, 2002: 15-16).

Der soziale Widerstand gegen die Konzession wurde durch die Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida (Koordination zur Verteidigung des Wassers und des Lebens) angeführt, einem Zusammenschluss von Gewerkschaftern, die Fabrikarbeiter, die zu Mindestlöhnen arbeiten, vertreten, von Kleinbauern, Umweltschützern und der Jugend, (Lobina, 2000). Parallel zu den Vorgängen in El Alto »begann [die Coordinadora] Demonstrationen und Protestmärsche zu organisieren, die sich später zu Straßenblockaden auswuchsen, welche die Stadt lahmlegten. Die Unterstützung für die Bewegung wuchs durch lokale Versammlungen, auf denen ein Querschnitt der Bevölkerung zusammenkam, die sonst selten gemeinsam gehandelt haben«. Jouravlev (2004: 39) und Sjölander Holland (2005: 23-35) konstatieren als weitere Entstehungsfaktoren für die sozialen Unruhen einen Mangel an öffentlicher Beteiligung am der Einführung von Reformen vorhergehenden Entscheidungsprozess und Unzufriedenheit mit den Gesetzesvorgaben, die die Zuteilung von Wasser an Indigene und Bauern regeln.

Die Erhebung von kostendeckenden Preisen führte ebenfalls dazu, dass die Konsumenten von Cochabamba aufgebracht waren. Im Juni 1999 empfahl der Bericht der Weltbank über die öffentlichen Ausgaben in Bolivien, dass »zur Linderung der Erhöhung der Wassergebühren in Cochabamba, die die vollständigen Kosten der durch das Misticuni-Projekt bereitgestellten Dienstleistungen widerspiegeln sollten, keine Subventionen vergeben werden sollten«. Weiter wurde in dem Bericht aus-

21 Das Misticuni-Projekt in Cochabamba besteht aus einem Damm und einem Tunnel mit Turbinen. Mit dem Projekt soll die Wasser- und Elektrizitätsversorgung Cochabambas sichergestellt werden, obgleich es wegen seiner Kosten umstritten ist.

führlicher auf diesen Punkt eingegangen: »Bis jetzt hat die Regierung die klare Entscheidung getroffen, keine öffentlichen Subventionen zu verteilen ... und dass die Nutzer vollständig für die [Wasser]dienstleistungen [in Cochabamba] zahlen werden. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Regierung an dieser Position festhält.« Dies hätte den offensichtlichen Effekt, dass die Belastung der über 200 Millionen US-Dollar des Misicuni-Projekts und die garantierten 15 Prozent wirklicher Rendite alleine von den Konsumenten zu tragen wären (Lobina, 2000; Hall and Lobina, 2002: 15-16).

Im November 2001 hat Aguas del Tunari, das Tochterunternehmen von International Water, eine Entschädigungsklage im Wert von 25 Millionen US-Dollar bei dem ICSID-Schiedsgericht der Weltbank eingereicht (Hall and Lobina, 2002: 15-16). Im Januar 2006 beschloss Aguas del Tunari, dieses Verfahren gegen die symbolische Zahlung von 2 Bolivianos (30 US-Cents) einzustellen. Das Democracy Center, eine in den USA angesiedelte NRO, die an der Organisation des Protests gegen die Entschädigungsforderungen an die in finanziellen Schwierigkeiten steckende bolivianische Regierung beteiligt war, kommentierte: »Direkt an den Entschädigungsverhandlungen beteiligte Quellen benannten den anhaltenden internationalen Druck von Bürgerrechtsorganisationen als Grund dafür, dass das Unternehmen die Klage zurückgezogen hat.«

Nach der Auflösung der Konzession von Aguas del Tunari, wurde der Betrieb an das kommunale Unternehmen SEMAPA übergeben. Der Vorstand von SEMAPA wurde so verändert, dass eine breitere Beteiligung von Interessenvertretern möglich ist. In seiner neuen Zusammensetzung gehören dem Vorstand der Bürgermeister Cochabambas, der gleichzeitig Vorstandsvorsitzender ist, ein weiterer Vertreter der Kommunalverwaltung, 3 Vertreter der Konsumenten Cochabambas, ein Gewerkschaftsvertreter und ein (vom Bürgermeister ernannter) Vertreter der Selbständigenvereinigung an. Nichtsdestoweniger war die Leistung von SEMAPA uneindeutig. Einerseits ist der Versorgungsgrad auf 70 Prozent angestiegen, ein sehr viel höherer Versorgungsgrad im Vergleich zum Zeitpunkt, als Aguas del Tunari die Konzession zugesprochen bekam, und die Anzahl der Anschlüsse hat im Zeitraum von 2000 bis 2004 die ursprünglich für Aguas del Tunari gesetzten Betriebsziele überschritten. Andererseits haben von der Erhöhung des Versorgungsgrades hauptsächlich das städtische Zentrum und seine relativ einkommensstarken Bewohner profitiert, während die Verbesserung des Versorgungsgrades der südlichen peripheren Gegenden zurückgestellt wurde. Dies bedeutet, dass Konsumenten mit geringem Einkommen nicht an das Leitungsnetz angeschlossen sind und Wasser aus Tankwagen oder anderweitig zu viel höheren Preisen, als die von SEMAPA erhobenen, kaufen müssen. Weiterhin liegt die Servicekontinuität nur bei 60 Prozent und das Unaccounted-for Water (UFW)²² liegt bei über 50 Prozent. Es hat eine deutliche Erhöhung des Verhältnisses von Be-

22 Hierbei handelt es sich um all jenes Wasser, das zwar von der Zentrale verteilt, jedoch nicht bezahlt wird. Ursachen dafür sind sowohl Wasserverlust durch Leckagen, aber auch unbezahlte Rechnungen und weitere Faktoren.

schäftigten pro Tausend Anschlüsse gegeben, nämlich von 5,77 im Jahr 2002 auf 11,52 im Jahr 2003, da die Anzahl der Arbeiter von 270 auf 700 stieg. Einige Beobachter haben dies mit dem Einfluss der Gewerkschaften und des Bürgermeisters innerhalb des Vorstandes von SEMAPA erklärt, da zwischen ihnen anscheinend eine enge politische Bindung besteht. Die Vertretung der Konsumenten sei umgekehrt durch einen Mangel an Interesse der Bevölkerung und eine geringe Beteiligung an den Wahlen der Nutzervertreter geschwächt worden. Schließlich ist SEMAPA durch starke Schulden belastet, die 2004 24 Millionen US-Dollar betragen. Die Schuldenlast hätte sich durch einen fünfjährigen Verzicht auf die Anhebung von Gebühren verschärft, was einem realen Rückgang um 21 Prozent entsprochen hätte. Im November 2005 wurden die Gebühren um 7,5 Prozent erhöht und im Mai 2006 um weitere 5 Prozent, so dass die Gebühren effektiv wieder den Stand von 1999 erreichten. Dies hatte die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) als Bedingung für die Vergabe eines Kredits verlangt. Weitere von der IDB gemachte Auflagen sahen die Verringerung der Beschäftigten im Verhältnis pro Tausend Anschlüssen auf 4 und die Reorganisierung der Leitungsstruktur des kommunalen Betreibers vor (Ducci, 2007: 122-124).

Brasilien

Bis September 2005 gab es insgesamt 63 Konzessionen für die Wasserver- und Abwasserentsorgung, die Dienstleistungen für 7 Millionen Konsumenten abdeckte. Die Mehrheit davon war relativ geringen Umfangs. Wenn die Beteiligung von Veolia an und der Betrieb der dem Bundesstaat Parana gehörigen Sanepar, die alleine mehr als 7,5 Millionen Einwohner abdeckte, außer Betracht gelassen wird, wurden nur vier Konzessionen an multinationale Konzerne vergeben. Diese deckten nur 35 Prozent des Gesamtbedarfs einer Bevölkerung von 2 450 000 Einwohnern ab. Zur Zeit der Abfassung des Berichts waren drei der fünf oben dargestellten Operationen (einschließlich des Betriebs von Sanepar) von den multinationalen Betreibern wieder aufgegeben worden, und zwei waren mit andauernden Problemen behaftet. In keinem der Fälle, in denen sich die multinationalen Konzerne vollständig herausgezogen hatten, wurden die Firmen erneut nationalisiert, da lokale Unternehmen die jeweiligen Anteile aufkauften.

Eine Reihe größerer Wasserunternehmen im Besitz des Staates waren durch die Börsennotierung teilprivatisiert worden. Dies war der Fall bei Sabesp in Sao Paulo, welches mit 25 Millionen Konsumenten der größte brasilianische Wasserversorger ist, und bei Copasa aus dem Bundesstaat Minas Gerais, der drittgrößte brasilianische Wasserver- und Abwasserentsorger mit 11,1 Millionen versorgten Menschen. Der öffentliche Betrieb wird nicht nur von PLCs (Public Limited Companies oder Aktienunternehmen) in öffentlichem Besitz durchgeführt, sondern auch von Betreibern in Kommunalbesitz, von denen sich eine Reihe als effiziente und effektive Dienstleistungsunternehmen erwiesen haben.

Suez gibt die Aguas de Limeira-Konzession ab

1995 wurde an Aguas de Limeira, ein Konsortium, das zu je 50 Prozent dem brasilianischen Unternehmen Odebrecht und der Suez gehört, eine Konzession mit einer Laufzeit von 30 Jahren für die Wasserver- und die Abwasserentsorgung der Stadt Limeira (250 000 Einwohner) im Bundesstaat Sao Paulo vergeben. Die Konzession ist durch Korruptionsvorwürfe und rechtliche Auseinandersetzungen über ihre Beendigung beeinträchtigt (Ducci, 2007: 160).

Nach Schätzungen ist im Zeitraum von 1995 bis 2002 unter dieser Konzession der Versorgungsgrad mit Wasser von 87 Prozent auf 100 Prozent und der Abwasserentsorgungsgrad von 80 Prozent auf 100 Prozent gestiegen. Der Anteil des Unaccounted-for-Water (UFW) liegt bei 16 Prozent und die Zufriedenheit der Nutzer bei 98 Prozent (Ducci, 2007: 160-161). Vargas (2003: 41) hat jedoch ein eher gemischtes Bild herausgearbeitet und auch auf Zweifel an der Zuverlässigkeit der von dem Unternehmen aufgestellten Behauptungen hingewiesen. »Es gab auch eine kleine Verbesserung in der Ausweitung des Versorgungsgrades an Dienstleistungen, der bereits sehr hoch war und eine umfassende Investition in die Abwasseraufbereitung ... Andererseits gab es starke Vermutungen ... , dass die Daten über die Höhe der Investitionen und die Vertragsziele manipuliert worden waren«.

Im Juni 2006 wurde gegen Aguas de Limeira ein Gerichtsverfahren wegen Vertragsbruchs (Ablassen unbehandelten Wassers) eingeleitet (Ducci, 2007: 161). Im Februar 2007 war die Suez gegangen und Aguas de Limeira gehörte vollständig der Firma Odebrecht.

Konzession von Manaus: Aguas do Amazonas

Im Juni 2000 wurde an die Suez-Lyonnaise des Eaux eine Konzession zur Wasserver- und Abwasserentsorgung im brasilianischen Amazonas-Bundesstaat Manaus (1,2 Millionen Einwohner) mit einer 30-jährigen Laufzeit vergeben (Hall & Lobina, 2002: 18). Die Konzession ist von Konflikten zwischen dem privaten Betreiber und den lokalen Behörden über den Zustand der Infrastruktur vor der Vertragsvergabe und die Übernahme von Vertragspflichten geprägt. Der Konzessionär ist mit einer Gesamtstrafe von 2 Millionen US-Dollar für die schlechte Dienstleistungsqualität belegt worden. Die Aussichten der Konzession sind als »extrem prekär« bezeichnet, und eine mögliche Vertragsbeendigung ist angekündigt worden (Ducci, 2007: 162). Zum Zeitpunkt der Abfassung des Berichts gab es keine Anzeichen dafür, dass Suez sich aus der Konzession zurückziehen würde, obwohl berichtet worden war, dass Suez die Entscheidung getroffen habe, sich vollständig aus Brasilien zurückzuziehen.

AgBar gibt die Konzession von Aguas de Guariroba in Campo Grande, Bundesstaat Mato Grosso, ab

Im Juli 2000 erlangte das Gemeinschaftsunternehmen von Suez und AgBar, Interagua, eine Konzession über die Wasserver- und Abwasserentsorgung in Campo Grande, der Hauptstadt des brasilianischen Bundesstaates Mato Grosso do Sul (750 000 Einwohner) mit einer 30-jährigen Laufzeit und einem Wert von 217 Millionen US-Dollar. Das Gemeinschaftsunternehmen wurde ursprünglich unter dem Namen Interagua angekündigt, aber im Dezember 2000 sagte AgBar, dass das Gemeinschaftsunternehmen Aguas de Guariroba hieße und zu 50 Prozent AgBar, zu 41 Prozent Cobel und zu 9 Prozent dem staatlichen Wasserunternehmen Mato Grossos, Sanesul, gehöre. AgBar, das 53 Prozent der Anteile von Interagua hält, war der Betreiber der Konzession von Campo Grande (Hall and Lobina, 2002: 18).

Die allgemein verzögerte Erreichung der Investitionsziele führte dazu, dass im Dezember 2003 Aguas de Guariroba von der Kommunalverwaltung 90 Tage lang unter ihre Aufsicht gestellt wurde. Die Untersuchungen förderten übertriebene Kosten von ca. 2 Millionen US-Dollar zutage. Um den fälligen Investitionen nachzukommen und die Ziele für 2004 zu erreichen, wurden auch die Investitionsziele neu definiert. Als Teil seiner Strategie zur Verringerung seiner Präsenz in Lateinamerika und zum Verlassen Brasiliens, verkaufte AgBar seine Anteile an Aguas de Guariroba an die lokale Investorengruppe Bertin und Equipav für 26 Millionen US-Dollar (Ducci, 2007: 162-163). Bis Februar 2006 hatte Bertin/Equipav-Konsortium Cobels Anteil an Aguas de Guariroba aufgekauft und beabsichtigte die verbleibenden 9 Prozent, die von Sanesul gehalten wurden, zu kaufen.

Aguas de Portugal gibt die Konzession von Prolagos im Seendistrikt Rio de Janeiros ab

Gegen Ende 2000 übernahm Aguas de Portugal das brasilianische Wasserunternehmen Prolagos, das eine Konzession zur Wasserver- und Abwasserentsorgung hielt, mit der im Seendistrikt Rio de Janeiros 250 000 Menschen versorgt wurden. Die dem portugiesischen Staat gehörende Aguas de Portugal hielt einen Anteil von 93,5 Prozent an Prolagos (Hall and Lobina, 2002: 18). Im Juli 2007 schloss Aguas de Portugal den Verkauf von Prolagos ab, nachdem berichtet wurden, dass es »ernsthafte Schwierigkeiten« hätte, Rendite auf die getätigten Investitionen zu zahlen.

Erfolgreiche kommunale Wasserbetriebe in ganz Brasilien

Im Gegensatz dazu: die brasilianische Vereinigung der kommunalen Wasserbetriebe ASSEMAE hat eine Informationsbroschüre unter dem Titel »Erfolgreiche Erfahrungen der kommunalen Wasser- und Abwasserbetriebe aus Brasilien« (Exit) veröffentlicht. In der Broschüre werden zwanzig erfolgreiche kommunale

Wasserver- und Abwasserentsorger in großen und kleinen, reichen und armen Kommunen, verteilt über ganz Brasilien, beschrieben. Darunter befinden sich so bekannte Fälle wie DMAE aus Porto Alegre (s. hierzu auch Hall et al., 2002) und das in kommunalem Besitz befindliche und als PLC geführte Unternehmen SANASA in Campinas. Die dargestellten Erfahrungen bewegen sich von finanziell gesunden Betrieben bis hin zu demokratischer Beteiligung an der Entscheidungsfindung.

Uruguay: Referendum und Verfassungsreform, gefolgt von Beendigung privater Konzessionen

Am 31. Oktober 2004 wurde in einem Referendum eine Verfassungsänderung mit 62,75 Prozent der Stimmen durchgesetzt. Die Veränderung umfasst eine Reihe von Elementen, darunter die Erklärung, dass der Zugang zu Leitungswasser und Abwasser grundlegende Menschenrechte sind und dass im Bereich der Wasserpolitik gesellschaftliche gegenüber ökonomischen Erwägungen Vorrang haben. So hieß es wörtlich: »Die öffentliche Abwasserentsorgung und die öffentliche Wasserversorgung für den Verbrauch durch den Menschen werden ausschließlich und direkt von staatlichen juristischen Personen durchgeführt.«

Das Referendum wurde von der Nationalen Kommission zur Verteidigung des Wassers und des Lebens unterstützt, an dem auch die FFOSE, die Gewerkschaft der Beschäftigten des in öffentlichem Besitz befindlichen Unternehmens Obras Sanitarias del Estado (OSE), und verschiedene Bürgerrechtsorganisationen, wie zum Beispiel REDES-Amigos de la Tierra (Freunde der Erde), beteiligt waren. Die Wasserversorgung war mittels Konzessionsverträgen an zwei Orten Uruguays privatisiert worden, und die Kampagne basierte auf der Unzufriedenheit mit der Dienstleistung und dem Umgang mit diesen Konzessionen, dem durch die Kreditbedingungen des IWF ausgeübten Drucks zu weiteren Privatisierungen und anderen sich aus den Verhandlungen zur Handelsliberalisierung in der WTO, in der FTAA, im EU-Mercosur- und anderen Freihandels- und Investitionsabkommen ergebenden Bedrohungen. In der Kampagne spielten auch die Sorge um die Umwelt, einschließlich der Nutzung der Wasserressourcen, und die Bedenken gegen ein intransparentes Management des öffentlichen Versorgungsbetriebes (dessen Direktoren selbst für die Privatisierung eintraten) eine Rolle.

Nach uruguayischem Recht besteht der nächste Schritt nun darin, dass das Parlament ein Gesetz beschließen muss, in dem die Mechanismen für die Umsetzung der Verfassungsreform niedergelegt werden. Präsidentschafts- und Parlamentswahlen wurden ebenfalls am selben Tag in Uruguay abgehalten. Aus ihnen ging Tabaré Vázquez, der Kandidat der linken EP-FA-Koalition (Frente Amplio, eine Art Volksfront), die die Verfassungsreform unterstützt hat, als Sieger hervor. Die Frente Amplio gewann auch eine absolute Mehrheit in beiden Parlamentskammern. Es gibt unterschiedliche Meinungen zur Wirksamkeit der vorhandenen

Konzessionen, aber nach der Reform können die eventuell zu zahlenden Entschädigungen nur die bis dahin getätigten Investitionen umfassen, und Entschädigung für entgangene zukünftige Gewinne werden nicht gezahlt (Hall et al., 2004: 2-3).

Beendete Konzessionen: AgBars Aguas de la Costa und Aguas de Bilbaos Uruguay

Nach Ducci (2007: 145) führte die Verfassungsreform dazu, dass die uruguayische Regierung nicht unproblematische Verhandlungen über den Abzug der multinationalen Betreiber aus dem Land führte. Dazu kam es im Falle von Aguas de Bilbao, welches die Konzession in Uruguay hielt, im Oktober 2005 und im Falle von AgBars Aguas de la Costa im September 2006.

Es sollte jedoch vermerkt werden, dass es bei beiden Konzessionen vor dem Referendum zur Ächtung der Privatisierung zu erheblichen Kontroversen gekommen war. Für detailliertere Berichte siehe Hall und Lobina (2002: 21-22). Im Mai 2007 teilte die Corporacion Andina de Fomento (Andine Entwicklungsgesellschaft, die Entwicklungsbank des Andenpaktes) mit, dass »das in Staatsbesitz befindliche Wasserversorgungsunternehmen Uruguays (OSE) sich als finanziell stabil erwiesen hat«.

Venezuela: Gekündigte Konzessionen, begleitet von öffentlichem Betrieb mit Beteiligung der Bevölkerung

Im April 1999 erhielt das spanische Unternehmen Aguas de Valencia einen Vierjahresvertrag für die Leitung des Tochterunternehmens Hidrolara, im Bundesstaat Lara, Teil der nationalen Mutterfirma Hidroven. Die Verbesserungen in den Dienstleistungen blieben hinter den Erwartungen zurück und der Vertrag wurde einvernehmlich im Dezember 2002, drei Monate vor seinem Ende, aufgelöst (Ducci, 2007: 152-154).

Für die Leitung von Hidrolago im Bundesstaat Zulia, das die Versorgung von 3,5 Millionen Einwohnern sicherstellt, wurde im August 2001 ein Vertrag mit einer Laufzeit von 30 Monaten an Triple A vergeben (Hall and Lobina: 22). Es ist unklar, ob der Betrieb nach dem Mai 2003 noch weitergeführt wurde.

Nach Aussage von Veolia hat Proactiva einen von 2002 bis 2008 laufenden Vertrag über die Wartung des Leitungsnetzes und die Leitung und Finanzverwaltung in Caracas. Der Betrieb beschäftigt 96 Arbeiter.

In einer vom britischen Ministerium für Internationale Entwicklung (DFID) finanzierten Studie wurde die Beteiligung der Öffentlichkeit, einschließlich von Gemeindeorganisationen in Caracas und Umgebung, an der Entscheidungsfindung des öffentlichen Betriebs Hidrocapital als ein Beispiel des Aufbaus verantwortlicher Staatsbürgerlichkeit bezeichnet. Den Autoren zufolge haben die Reformen »die Abdeckung an Wasser- und Abwasserdienstleistungen erweitern helfen und die solidarischen Verbindungen in der Gemeinde gestärkt, während sie gleich-

zeitig Beispiele für eine partizipative Demokratie liefern, in der nicht nur die Rechte, sondern auch die Pflichten der Gemeindemitglieder betont werden. Es lässt sich sagen, dass sie die Auswirkungen der klientelistischen Politik verringerten, die historisch durch die hohen Einkünfte des ölfreudigen venezolanischen Staates begünstigt wurde, auf die lokale und nationale Politiker als Mittel zur Bereitstellung einer Infrastruktur im Gegenzug für Wählerstimmen zurückgreifen konnten.« (Allen et al., 2006: 35, 56-57, 59, 77-78, 88)

Literatur

- Allen, A., Dávila, J. D., Hofmann, P., 2006: Governance of Water and Sanitation Services for the Peri-urban Poor. A Framework for Understanding and Action in Metropolitan Regions, Development Planning Unit, UCL, London.
- ARD, 2005: Case Studies of bankable Water and Sewerage Utilities – Volume II: Compendium of Case Studies. Report prepared by ARD, Inc. for USAID (United States Agency for International Development), August 2005. Washington, DC: USAID (http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADE148.pdf).
- Amorebieta, G., 2005: Reclaiming Public Water – Achievements, Struggles and Visions from around the World. Amsterdam: Transnational Institute (TNI) & Corporate Europe Observatory (CEO) (<http://www.tni.org/books/publicwater.pdf>).
- Crespo, C., 2004: Aguas del Illimani y Resistencia Social. Paper presented at seminar on »Agua y privatización«, held by FEJUVE El Alto (El Alto, September 2004).
- Ducci, J., 2007: Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina. Washington, DC: Inter-American Development Bank (<http://www.iadb.org/sds/doc/SOPIAALWEB.pdf>).
- Gómez-Lobo, A., 2003: La PSP en el sector sanitario en Chile, in Foro sobre Participación del sector privado en la prestación de los servicios de utilidad pública de agua potable y alcantarillado en América Latina y el Caribe [online] Montevideo, 27-28 November (http://www.ose.com.uy/descargas/foro/chile/Andres_GomezLobo.zip).
- Gómez-Lobo, A., Contreras, D., 2003: Water Subsidy Policies: A Comparison of the Chilean and Colombian Schemes, in The World Bank Economic Review, Vol. 17, No. 3, pp. 391-407.
- Gómez-Lobo, A., Vargas, M., 2002: La regulación de las empresas sanitarias en Chile: una revisión crítica, in Perspectivas en política, economía y gestión, vol. 6, No 1.
- Gómez-Lobo, A., Vargas, M., 2001: »La regulación de las empresas sanitarias en Chile: una revisión del caso de EMOS y una propuesta de reforma regulatoria«, Documento de trabajo, No 177, Santiago, Chile, Universidad de Chile, Departamento de Economía.
- Guidek, R., Keller, D., Nicolas, S., Carlino, E., De Luca, J.M., Pona, C., M. Rondan, 2005: Construction of Scenarios in Models of Financial Administration. Application of Decisions Theory in Crisis Situations: The case of Misiones Water Services S. A., in Revista Científica Visión de Futuro, Year 2, No 1, Vol. 3, January-June 2005 (http://www.fce.unam.edu.ar/revistacientifica/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=25).
- Haglund, L.D., Gomez, G., 2006: Context matters: how state forms and reforms influence water provision in Latin America. Draft paper, Policy Innovations, November 2006 (http://www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/01405/_res/id=sa_File1/Haglund-Gomez_FinalDraft11-06.pdf).
- Hall, D., 2002: The Water Multinationals 2002 – financial and other problems. PSIRU Reports, August 2002 (<http://www.psiru.org/reports/2002-08-W-MNCs.doc>).
- Hall, D., Lobina, E., 2007: Profitability and the poor: Corporate strategies, innovation and sustainability, in Geoforum (article in press).
- Hall, D., Lobina E., 2006: Pipe dreams – The failure of the private sector to invest in water services in developing countries. PSIRU Reports, March 2006. Report commissioned by Public Services International and World Development Movement (<http://www.psiru.org/publicationsindex.asp>).
- Hall, D., Lobina, E., 2002: Water privatisation in Latin America, 2002. PSIRU Reports, July 2002 (<http://www.psiru.org/reports/2002-06-W-Latam.doc>).
- Hall, D., Lobina, E., de la Motte, R., 2004: Making water privatisation illegal: new laws in Netherlands and Uruguay. PSIRU Reports, 31 November 2004 (<http://www.psiru.org/reports/2004-11-W-crim.doc>).
- Hall, D., Lobina, E., Viero, O. M., Maltz, H., 2002: Water in Porto Alegre, Brazil – accountable, effective, sustainable and democratic. Joint PSIRU and DMAE paper for WSSD Joburg August 2002, August 2002 (<http://www.psiru.org/reports/2002-08-W-dmae.pdf>).

- Jouravlev, A., 2004: Drinking water supply and sanitation services on the threshold of the XXI century, SERIE Recursos Naturales e Infraestructura N° 74. Santiago, Chile: United Nations (<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/19539/lcl2169i.pdf>).
- Komives, K., 1999: »Designing Pro-Poor Water and Sewer Concessions: Early Lessons from Bolivia«, Private Participation in Infrastructure Group at the World Bank.
- Laurie, N., Crespo, C., 2002: An examination of the changing contexts for developing pro-poor water initiatives via concessions. Final report, DFID project SSR Project R7895, 1st April – 2001, 30th June 2002.
- Lee, T., Floris, V., 2003: Universal access to water and sanitation: Why the private sector must participate, in *Natural Resources Forum*, 27: 279-290.
- Lobina, E., 2005: Problems with Private Water Concessions: A Review of Experiences and Analysis of Dynamics, in *International Journal of Water Resources Development*, Vol. 21, No. 1, pp. 55-87.
- Lobina, E., 2000: Cochabamba – water war, in *FOCUS on the public services*, Vol. 7, N° 2, June 2000, pp. 5-10 (<http://www.psiru.org/reports/Cochabamba.doc>).
- Lobina, E., Hall, D., 2003: Problems with private water concessions: a review of experience. PSIRU Reports, June 2003 (<http://www.psiru.org/reports/2003-06-W-over.doc>).
- Lobina, E., Hall, D., 2000: Public Sector Alternatives to Water Supply and Sewerage Privatization: Case Studies, in *International Journal of Water Resources Development*, Vol. 16, No. 1, pp. 35-55 (<http://www.psiru.org/reports/9908--W-U-Pubalt.doc>).
- Muñoz, A. D., 2002: El Agua: Derecho Humano o Mercancia de Lucro? – Suez Lyonnaise des Eaux. Paper for Union de Usuarios y Consumidores.
- Nickson, A., 2001: The Córdoba water concession in Argentina, Working Paper 442 05 (London, GHK International: January 2001) (<http://www.ghkint.com/downloads/cordoba.pdf>).
- Ortega de Miguel, E., Sanz Mulas, A., 2007: A public sector multinacional company: The case of Canal de Isabel II, in *Utilities Policy*, 15, pp. 143-150.
- Pozo & Asociados, 2006: Auditoría Regulatoria con carácter Técnico – Ambiental, Económico – Financiera, Legal y Comercial sobre el cumplimiento del Contrato de Concesión de Aguas del Illimani S.A. – Informe Final Resumen Ejecutivo. La Paz, 26 May 2006 (http://www.stopsuez.org/iaactivepublicdownload.aspx?filename=Resumen_Ejecutivofinallimpio-4.pdf).
- Roda, P., 2003: Análisis de la concesión de acueducto y alcantarillado en la ciudad de Montería. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- SISAB (Superintendencia de Saneamiento Basico), 2006: Resolución Administrativa Regulatoria SISAB No. 110/2006. La Paz, 18th December 2006 (http://www.sisab.gov.bo/sisab2/images/noti/resolucion_aisa.pdf).
- Sjölander Holland, A.C., 2005: The Water Business – Corporations versus people. London and New York: Zed Books.
- Sotomayor, M.A., 2003: Colombia: Expanding Water Services to Low-Income Areas: Comparing Private and Public Utilities. En Breve, No. 24, May 2003. Washington, DC: The World Bank ([http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/8d6661f6799ea8a48525673900537f95/9d1e563bde3280c185256d240053588a/\\$FILE/Col Prozent 20- Prozent 20Water Prozent 20Utilities.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/8d6661f6799ea8a48525673900537f95/9d1e563bde3280c185256d240053588a/$FILE/Col%20Prozent%20Water%20Utilities.pdf)).
- Vargas, M.C., 2003: Privatisation of Water and sewerage services in Brazil: Lessons from three south-eastern case studies. D7 Report, Prinwass Research Project, pp. 123 (<http://www.prinwass.org>).
- World Bank, 2006: Local Solutions Improve Water Supply and Sanitation Services in Colombia. Water Supply and Sanitation Feature Story #12, March 2006. Washington, DC: The World Bank (<http://siteresources.worldbank.org/INTWSS/Resources/colombia.pdf>).
- World Bank and PPIAF (Public-Private Infrastructure Advisory Facility), 2006: Approaches to Private Participation in Water Services: a toolkit. Washington, DC: The World Bank (http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/Water/Water_Full.pdf).

Rekommunalisierung – Lehren aus Potsdam und Grenoble

Hintergrund: Aktuelle Trends der Wasserprivatisierung

Zur Jahrtausendwende waren die Erwartungen an eine schnelle Kommerzialisierung des Wassersektors hoch. Auch wenn zu diesem Zeitpunkt weltweit lediglich 5 Prozent der Wasserversorgung in privater Hand waren, markieren diese Jahre gewissermaßen einen Höhepunkt der konventionellen Privatisierung. Ein charakteristisches, wenn auch nicht unbedingt repräsentatives Beispiel dieser Zeit ist die Tatsache, dass die Schweizer Investment-Bank Pictet, in Erwartung einer bevorstehenden Privatisierungswelle, den ersten Investment-Fond für Wasser einrichtete. Der Manager des Investment Fonds, Hans Peter Portner, ging davon aus, dass sich der Anteil der Menschen, die von privaten Unternehmen versorgt werden, von 7 Prozent im Jahr 2002 auf 17 Prozent im Jahr 2015 erhöhen würde. Für die USA und Europa waren seine Erwartungen sogar noch höher: von 14 Prozent auf 65 Prozent in den USA und von 38 Prozent auf 75 Prozent in Europa (Köhler 2002).

Tatsächlich verlief der Trend zur Wasserprivatisierung jedoch bei weitem nicht so rosig, wie es sich Portner und andere erhofft hatten. Auch wenn es falsch wäre zu sagen, dass dieser Trend gestoppt wurde, so gab es doch eine Reihe von schwerwiegenden Rückschlägen. Der Marktführer Suez musste in den letzten Jahren unter anderem hohe Verluste in Argentinien abschreiben und hat sich in der philippinischen Hauptstadt Manila sogar gänzlich aus dem Wassersektor zurückgezogen, da die erhofften Profite nicht erreicht werden konnten (Hall 2003, 6-7). Der bis dahin drittgrößte private Wasserversorger RWE trennte sich im Oktober 2006 von seiner Wasser-Tochter Thames Water und versucht zur Zeit, sich auch von seiner amerikanischen Tochter American Water zu trennen, hat dabei jedoch Schwierigkeiten, Käufer zu finden, die bereit sind den angestrebten Preis zu zahlen.¹

Es ist jedoch wichtig zu betonen, dass diese Beispiele nicht vorschnell als Indizien für eine grundlegende Trendwende gewertet werden sollten. Vielmehr hat sich die Art der Privatisierung verändert. Dabei lassen sich drei zentrale Veränderungen feststellen. Erstens zielen Unternehmen weniger auf eigenständige Akquisitionen von Projekten mit hohen Investitionserfordernissen, sondern streben zunehmend öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) an, in denen ihre unterneh-

¹ Auch einige andere Wasserkonzerne konnten ihre Profiterwartungen nicht erfüllen und haben Expansionspläne aufgegeben oder wurden verkauft (Hall/Lobina 2006b: 8).

merischen Risiken minimiert sind, da diese meist von der öffentlichen Hand getragen werden. Zweitens spielen Finanzinvestoren wie Hedge-Fonds eine zunehmend wichtigere Rolle. Das bekannteste Beispiel in diesem Zusammenhang ist die australische Investment-Bank Macquarie, die Thames Water übernommen hat. Und drittens richten klassische Wasserkonzerne ihre Strategie neu aus und investieren mehr in die »zweite Linie«, in Technologie und Beratung, in die Abwasseraufbereitung und Meerwasserentsalzung, also in Felder, in denen sie weniger potentiell Protest und Widerstand ausgesetzt sind.

Globale Kämpfe um die gesellschaftliche Aneignung von Wasser

Der Trend zur Privatisierung im Wasser-Sektor ist also nicht gestoppt, doch es ist eine deutliche Veränderung der Strategien festzustellen. Ein entscheidender Grund dafür ist die Tatsache, dass es weltweit eine bemerkenswerte (und nicht selten erfolgreiche) Opposition von politischen Parteien, sozialen Bewegungen und Gewerkschaften gegen die Privatisierung gab (siehe dazu Hall/Lobina/de la Motte 2005; Barlow/Clarke 2003, 227-235). Diese Mobilisierungen haben nicht nur Privatisierungs-Pläne gestoppt, sondern es ist ihnen in einigen Fällen sogar erfolgreich gelungen, privatisierte Wasserversorgungen wieder in die öffentliche Domäne zurück zu führen. Anders ausgedrückt, es kam zu Prozessen der gesellschaftlichen Wiederaneignung von Wasser.² Diese Prozesse gehen einen entscheidenden Schritt weiter, denn sie machen Alternativen sichtbar und widerlegen praktisch die These, Privatisierung sei eine Einbahnstraße. Je bekannter diese Fälle werden, umso einfacher dürfte es dort, wo um Wasserversorgung gestritten wird, sein, Alternativen zu Privatisierungen im politischen Diskurs Gehör zu verschaffen.

Genau diesen Zweck verfolgen in den letzten Jahren entstandene Sammlungen von Fällen gesellschaftlicher Aneignung von Wasserversorgungssystemen. Das wohl umfangreichste dieser Projekte ist das von Transnational Institute und Corporate Europe Observatory gemeinsam herausgegebene und laufend erweiterte Buch »Reclaiming Public Water«, das inzwischen in zehn Sprachen erschienen ist (Balanyá et al. 2005).³

Der durch internationale Berichterstattung wohl bekannteste Fall einer Wiederaneignung ereignete sich in der bolivianischen Stadt Cochabamba. Infolge der Privatisierung der Wasserbetriebe im Rahmen eines Konzessionsvertrages mit einem von Bechtel geführten privaten Konsortium im September 1999 kam es zu massiven Preiserhöhungen und Enteignungen von lokalen Wassernetzen. Wütende Proteste und ein Generalstreik waren die Antworten der betroffenen Bür-

² Vgl. hierzu auch den französischen Begriff »appropriation sociale« bzw. den englischen »social appropriation«.

³ Weitere Zusammenstellungen finden sich u. a. bei Hall, Lobina und de la Motte (2005, 288-290) sowie auf der Webseite der Indischen NGO Manthan Adhyayan Kendra (2007).

gerInnen. Nach mehrtägigen Straßenkämpfen beschloss die Regierung im April 2000 schließlich, die Wasserversorgung wieder selbst zu übernehmen. Während der Konzern Schadensersatz einfordert, wird in Cochabamba daran gearbeitet, die Struktur des Wasserbetriebes durch partizipative Elemente zu demokratisieren.⁴

Cochabamba hat Nachahmer gefunden. In El Alto, der drittgrößten Stadt des Landes, erwarb ein von Suez geführtes Konsortium eine Konzession für die Wasserversorgung. Aufgrund der Nichteinhaltung von vereinbarten Leistungen, Preissteigerungen und Protesten der Bevölkerung leitete die Regierung die Rekommunalisierung ein. Auch hier wurde ein Demokratisierungsprozess in Gang gesetzt (Pérez 2005). 1999 erwarb Azurix, Wassertochter des amerikanischen Enron-Konzerns, eine Konzession für Teile der Wasserversorgung im Großraum Buenos Aires. Nach drei Jahren, in denen das Unternehmen notwendige Investitionen in die Infrastruktur vernachlässigte, ging der Mutterkonzern spektakulär pleite, worauf hin die Konzession aufgegeben wurde. Der Betrieb wurde daraufhin von den Beschäftigten und ihrer Gewerkschaft übernommen (Amorebieta 2005). In Trinidad wurde 1994 das Management der Wasserversorgung für fünf Jahre an das britische Unternehmen Severn Trent vergeben. 1999 wurde diese Privatisierung beendet. Die Regierung weigerte sich, einen Anschlussvertrag einzugehen und nahm das Management wieder in die öffentliche Hand. Grund für den Ausstieg waren die Unzufriedenheit mit dem privaten Betreiber sowie negative öffentliche Meinungen zur Privatisierung (Mycoo 2005).

In Daressalam, der Hauptstadt von Tansania, wurde die Geschäftsführung des Wasserbetriebes auf Druck internationaler Finanzinvestitionen 2002 an ein privates Konsortium unter Führung des englischen Konzerns Biwater vergeben. Infolge dieser Privatisierung kam es zu Protesten der BürgerInnen: Immer wieder waren sie mit der Situation konfrontiert, dass kein Wasser aus ihren Leitungen kam – die Rechnungen kamen jedoch trotzdem. 2005 übernahm die Regierung wieder die Geschäftsführung. Das private Konsortium versucht daraufhin, Entschädigungszahlungen einzuklagen, scheiterte damit jedoch 2008 vor Gericht (WDM 2008). In Nkonkobe, Südafrika, annullierte 2002 ein Gericht einen Privatisierungsvertrag mit einer Suez-Tochter, weil der Vertrag nicht korrekt zustande gekommen war. Eine andere bemerkenswerte Form der gesellschaftlichen Aneignung von Wasser stellt die technische Umgehung von Prepaid water-meters dar, mit denen Anti-Privatisierungs-AktivistInnen in verschiedenen Orten Südafrikas auf die Kommerzialisierung und Privatisierung des Wassers reagieren (McKinley 2005).

In der philippinischen Hauptstadt Manila wurde die Wasserversorgung 1993 in zwei Teile geteilt und durch zwei Konzessionsverträge privatisiert. In der Westhälfte der Stadt übernahm ein Konsortium, an dem auch Suez beteiligt war, den

4 In der Praxis ist diese Demokratisierung mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden. Siehe dazu Sánchez Gómez/Terhorst (2005).

Betrieb. Als sich die staatliche Regulierungsbehörde 2001 weigerte, einer weiteren Preiserhöhung zuzustimmen, stellte das Unternehmen seine Konzessionszahlungen an die Stadt ein. Da es auch später zu keiner Einigung mehr kam, verkauften die privaten Investoren 84 Prozent der Unternehmensanteile an die Stadt, die damit die Versorgung wieder selbst übernommen hat (Public Citizen 2003, 3-4; Hall/Lobina 2006a, 31).

Dass die Praxen der gesellschaftlichen Aneignung der Wasserversorgung nicht auf Länder des globalen Südens beschränkt sind, zeigen Beispiele aus den USA, Frankreich und Deutschland. In Atlanta schloss ein Konsortium unter Führung von Suez 1999 den bis dahin umfangreichsten Konzessionsvertrag in den USA ab und wollte für einen Zeitraum von 20 Jahren die Wasserversorgung übernehmen. Nach nur drei Jahren, in denen mehr als der Hälfte der Angestellten gekündigt wurde, das Unternehmen höhere Zuschüsse von der Stadt forderte und notwendige Reparaturen so verschleppte, dass BürgerInnen aufgerufen werden mussten, ihr Trinkwasser abzukochen, kündigte die Stadt den Vertrag vorzeitig und übernahm den Betrieb wieder selbst (Segal 2003). Eine anderes US-Beispiel aus jüngster Zeit ist die kleine kalifornische Stadt Felton, die infolge eines Referendums und gegen den heftigen Widerstand des Unternehmens ihre Wasserversorgung von der RWE-Tochter American Water Kalifornien zurück kaufte (Hachfeld 2008).⁵ In der französischen Stadt Grenoble wurden die Wasserbetriebe 2000 wieder in öffentliche Hand genommen. Der Entscheidung vorausgegangen war eine öffentliche Kampagne von BürgerInnen und Gerichtsentscheidungen, welche die Privatisierung der Wasserversorgung wegen Korruption und Falschinformationen für ungültig erklärt hatten. In Deutschland hat die Stadt Potsdam Schlagzeilen gemacht, als sie 2000 den kurz zuvor teilprivatisierten Wasserbetrieb wieder rekommunalisierte.

Im Folgenden werde ich die beiden letztgenannten europäischen Fälle genauer vorstellen, da sie zeigen, wie unterschiedlich Prozesse der Rekommunalisierung von Wasser sein können.

Der Fall Potsdam

Potsdam, Hauptstadt des deutschen Bundeslandes Brandenburg, ist eine Stadt mit 150 000 Einwohnern in der Nähe von Berlin. Am 17.12.1997 hatten die Stadtverordneten von Potsdam dem Verkauf vom 49 Prozent der Anteile der Wasserbetrieb Potsdam GmbH an die Eurawasser GmbH, einem Tochterunternehmen von Suez und Thyssen, zugestimmt. Der vereinbarte Kaufpreis lag bei 167 Mio. DM (85 Mio. Euro). Bis zum Abschluss des endgültigen Privatisierungsvertrages vergingen jedoch noch einige Monate, in denen die Einzelheiten der komplizierten Vertrags-

5 Für weitere Fälle in den USA siehe (Public Citizen 2005; Flynn/Baudouris 2005).

konstruktion aus dreizehn Einzelverträgen ausgearbeitet wurden. Die Vereinbarungen zwischen der Stadt und dem Unternehmen unterliegen der Geheimhaltung, so dass von den Vertragsbedingungen nur einige Aspekte bekannt sind. Die wesentlichen sind der Verkauf von 49 Prozent der Anteile an Eurawasser und die faktische Übertragung der Geschäftsführung an dieses Unternehmen.

Zu Konflikten kam es jedoch erst, als der städtische Geschäftsführer 1999 in den Ruhestand ging und sein Nachfolger Pfaffenhausen, der zugleich auch als Geschäftsführer des städtischen Energieversorgers tätig war, sich weigerte, Beschlüssen, die zum Nachteil der Stadt waren, zuzustimmen. Dies betraf unter anderem Beschlüsse über Auftragsvergaben zu Gunsten von Eurawasser und die Verbuchung von Ausgaben: Eurawasser hatte ein Interesse daran, Ausgaben nicht als Betriebskosten, sondern als Investitionen auszuweisen, da diese allein von der Stadt hätten getragen werden müssen. Als es zu keiner für beide Seiten zufriedenstellenden Lösung kam, begann die Stadt, hinter den Kulissen eine Strategie zur Rekommunalisierung vorzubereiten. Diese Vorbereitung dauerte angesichts der unüberschaubaren Vertragskonstruktion fünf Monate (Attac 2003). Die tatsächliche Rekommunalisierung erfolgte dann für Eurawasser überraschend auf der Sitzung der Gesellschafterversammlung des Wasserbetriebs am 19.6.2000. Kurz zuvor hatte ein von der Stadt in Auftrag gegebenes Gutachten bestätigt, dass die Vertragskonstruktion zu Lasten der Stadt ging.

Die Möglichkeit zu einem Rückkauf hatte seit der Privatisierung formal stets bestanden (ebd.), allerdings bedurfte es dafür der Zustimmung des Wasserbetriebs und der Rückzahlung des Kaufpreises, so dass ein Rückkauf praktisch nur schwer möglich war. Die Stadt studierte die Verträge jedoch genauer und stellte bei der Analyse fest, dass der Kaufpreis bei der Privatisierung tatsächlich gar nicht von Eurawasser gezahlt worden war. Stattdessen wurden die 167 Mio. DM (85 Mio. Euro) über eine Forfaitierung von einer Bank eingebracht, als Gegenleistung erhielt die Bank Anspruch auf Einnahmen aus den Wassergebühren über eine Laufzeit von mehr als 20 Jahren im Wert von ca. 400 Mio. DM (205 Mio. Euro). Dieses Forfaitierungsgeschäft war direkt über den Wasserbetrieb eingefädelt, so dass Eurawasser faktisch gar keinen Kaufpreis bezahlt hatte. Die Stadt interpretierte die Verträge daraufhin so, dass auch für einen Rückkauf keine Summe zu zahlen sei. Ohne ihre Absichten offen zu legen, brachte sie in der Gesellschafterversammlung den Vorschlag ein, beide Geschäftsführer mit einer Alleinvertretungsberechtigung auszustatten. Als Eurawasser diesem Vorschlag zustimmte, nutzte der von der Stadt berufene Geschäftsführer diese Berechtigung sofort, um dem Rückkauf zuzustimmen.

Eurawasser, von den Geschehnissen überrumpelt, protestierte gegen die Rückabwicklung und prüfte Regressforderungen. Ob die Klagen gegen den überraschenden Rückkauf und/oder für Entschädigungszahlungen vor Gericht Erfolg gehabt hätten, bleibt offen, da beide Vertragsparteien nach diversen Gesprächen zum Jahresanfang 2001 eine gütliche Einigung abgeschlossen haben. Von deren

Inhalt ist lediglich bekannt, dass Eurawasser noch einige Leistungen für den Wasserbetrieb erbrachte und eine finanzielle Entschädigung bekam. Die Höhe dieser Entschädigung ist unbekannt, die Schätzungen reichen bis zu 25 Mio. DM (12,8 Mio. Euro) (Schellenberger 2001).

Als Hauptgrund für die Rekommunalisierung wurde von der Stadt die von Eurawasser prognostizierte Preisentwicklung genannt; der Wasserpreis sollte bis 2017 um über 100 Prozent auf dann 8,39 Euro pro Kubikmeter steigen (Attac 2003). Doch dass die Preise durch die Privatisierung ansteigen würden, hätte der Stadt klar sein müssen: Die Hauptursache der Preissteigerung liegt in der Forfaitierungsfinanzierung, die im Ergebnis eine teure Kreditaufnahme für die Stadt darstellt, deren Tilgung über die Gebühren von den WassernutzerInnen zu tragen sind. Dementsprechend sind die Preise auch nach der Rekommunalisierung weiter gestiegen (allerdings schwächer als in der Prognose von Eurawasser), schließlich laufen die Verbindlichkeiten ununterbrochen weiter.

Insgesamt gibt die Potsdamer Rekommunalisierung ein zwiespältiges Bild ab. Einerseits wurde der Wasserbetrieb durch geschicktes Agieren der Stadt der Verfügungsgewalt und den Profitinteressen von Eurawasser entzogen. Dieser Aspekt kann durchaus als Prozess der gesellschaftlichen Aneignung von Produktionsmitteln bezeichnet werden, wenn auch die Stadt dafür einen hohen Preis gezahlt hat. Andererseits ist das Unternehmen zwar Eurawasser entzogen worden, die fortbestehenden Verpflichtungen aus der Forfaitierung und die erneute indirekte Teilprivatisierung 2002 sorgen jedoch dafür, dass das Unternehmen nach wie vor eine rentable Anlagemöglichkeit für Kapital darstellt. Die Renditelogik zu Lasten der NutzerInnen ist in der Potsdamer Wasserver- und Abwasserentsorgung also ungebrochen.

Der Fall Grenoble⁶

Ein anderes interessantes Beispiel der gesellschaftlichen Aneignung stellt die Rekommunalisierung der Wasserversorgung der französischen Stadt Grenoble dar. Grenoble hat 158 000 Einwohner und liegt in den französischen Alpen. Unter maßgeblichem Einfluss des Bürgermeisters Alain Carignon und gegen den Protest von Umwelt- und BürgerInnenvereinigungen und Gewerkschaften beschloss der Gemeinderat am 3. November 1989 die Privatisierung der Wasserver- und Abwasserentsorgung (Hall/Lobina 2001, 7). Die Privatisierung erfolgte nach dem in Frankreich weit verbreiteten Konzessionsmodell. Die Stadt schloss mit der *Compagnie de Gestion des Eaux du Sud-Est* (COGESE), einem Tochterunternehmen von Suez, einen über 25 Jahre laufenden Konzessionsvertrag ab, wonach das Ei-

6 Ich beschränke mich hier auf die Wasserver- und -entsorgung der Stadt Grenoble. Zur Wasserver- und -entsorgung in der Region Grenoble, die ebenfalls rekommunalisiert wurde, siehe Lobina 2006: 25-29.

gentum an der Infrastruktur formal in öffentlicher Hand bleibt, der Betrieb jedoch dem privaten Betreiber unterliegt. Die Vertragskonstruktion fiel gänzlich zu Lasten der WassernutzerInnen aus. Statt den Preis für die Betriebsrechte in Höhe von 150 Mio. Francs (ca. 23 Mio. Euro) am Anfang der Vertragslaufzeit zu zahlen, konnte die COGESE die Zahlung auf 15 Jahre strecken und wälzte sie über den Wasserpreis auf die NutzerInnen ab (Pflieger 2003: 338). Durch diesen Trick sowie durch die interne Vergabe von Aufträgen an andere Konzernteile, durch betrügerische Preisberechnung und Bilanzfälschung, war die Privatisierung ein lukratives Unternehmen für die COGESE und deren Muttergesellschaft Suez (Hall/Lobina 2001: 7-8). Der regionale Rechnungshof bezifferte die Summe dieser zu Lasten der NutzerInnen und SteuerzahlerInnen gehenden Kosten über die 25-jährige Vertragslaufzeit auf über eine Milliarde Francs (ebd.).

Doch so lange währte das Geschäft nicht. Zwei Ereignisse sorgten Mitte der 1990er Jahre für eine Erschütterung. Zum einen wechselten 1995 die Mehrheitsverhältnisse im Stadtrat, eine links-grüne Mehrheit löste die bis dahin regierende konservative ab. Bedeutender, und wohl auch nicht unwesentlich für den Mehrheitswechsel verantwortlich, war das zweite Ereignis. Es wurde öffentlich bekannt, dass Korruption auf höchster Ebene zur Privatisierungsentscheidung 1989 geführt hatte und dass die daraus hervorgehende Vertragskonstruktion durch überhöhte Wasserpreise zu Lasten der BürgerInnen ging. Alain Carignon, der Bürgermeister persönlich, hatte den Privatisierungsdeal eingefädelt und dafür Wahlkampfunterstützung, Freiflüge, eine Luxuswohnung in Paris und andere Geschenke mit einem Wert von insgesamt 18 Mio. Francs erhalten (2,7 Mio. Euro) (Godoy 2003). Alain Carignon, Jean-Jacques Prompsy, verantwortlicher Manager bei Suez, und Marc Michel Merlin, Präsident der COGESE, wurden 1995 zu Haftstrafen und hohen Geldstrafen verurteilt. Die Urteile wurden 1998 von einem Berufungsgericht bestätigt, das außerdem feststellte, dass die NutzerInnen Schadensersatz fordern können (Lobina 2006, 8).

Die beiden Ereignisse leiteten einen Prozess der Rekommunalisierung der Wasserversorgung von Grenoble ein. Aus Angst vor befürchteten Entschädigungsforderungen wurde die Rekommunalisierung vom neuen Stadtrat zuerst jedoch nur zaghaft angegangen. Nach Verhandlungen mit Suez wurde 1996 die öffentlich-private Gesellschaft Société des Eaux de Grenoble (SEG) gegründet, die zu 51 Prozent in öffentlichem und zu 49 Prozent im Eigentum von Suez war. Trotz der materiellen Minderheitsposition wurden dem privaten Konzern jedoch weitgehende Veto-Rechte in sämtlichen wichtigen Entscheidungen eingeräumt. Die SEG übernahm den Betrieb nicht selbst, sondern gliederte diesen wiederum an die Société Grenobloise de l'Eau et de l'Assainissement (SGEA), einer 100-prozentigen Tochter von Suez, aus. Auch übernahm die Stadt 30 Mio. Franc (4,6 Mio. Euro) Schulden der COGESE, stimmte einer disproportionalen Gewinnverteilung und der Übernahme von Verlusten der SGEA zu, die vor allem aus weiteren subcontracting-Verträgen dieser Gesellschaft mit anderen Suez-Töch-

tern resultierten (Hall/Lobina 2001, 8-9). Im Ergebnis führte die Übertragung der Wasserversorgung von einer privaten in eine öffentlich-private Gesellschaft zu keiner Verbesserung für die WassernutzerInnen und die BürgerInnen von Grenoble. Im Gegenteil sicherte die neue Vertragskonstruktion Suez sogar noch höhere Profite (Stürmer 2006, 36).

Der entscheidende Auslöser für eine tatsächliche Rekommunalisierung ging schließlich von einer Reihe von Gerichtsentscheidungen aus, die von der Öffentlichkeitsarbeit einer Bürgerinitiative begleitet wurden. Raymond Avrillier, Abgeordneter des sozialistisch-ökologischen WählerInnenbündnisses Association Démocratie-Écologie-Solidarité (ADES), der bereits 1989 gegen die Privatisierung protestiert und Klage eingereicht hatte,⁷ erreichte in zweiter Instanz am 1. Oktober 1997 vor dem Conseil d'Etat die Annullierung des Konzessionsvertrages aufgrund von Korruption und Falschinformation bei der Privatisierungsentscheidung. Zwei weitere Gerichtsurteile annullierten am 7. August 1998 auch die Entscheidung des Stadtrates zur Überführung der Wasserversorgung in die öffentlich-private SEG sowie die Wasserpreise und erklärten am 12. Mai 1999 auch die ehemaligen Tarife der COGESE für illegal (Lobina 2006: 18-19). Parallel dazu arbeitete die Bürgerinitiative *Eau secours* mit Öffentlichkeitsarbeit und Lobbying auf eine Rekommunalisierung hin. Die Initiative klärte die BürgerInnen von Grenoble in regelmäßig erscheinenden Publikationen und auf ihrer Webseite über die Strukturen der Wasserversorgung auf und legte die Mechanismen offen, die Suez auch in der neuen Konstellation überhöhte Profite ermöglichten. In zwei offenen Briefen an die Abgeordneten des Stadtrates forderten sie die Rückführung der Wasserversorgung in einen Eigenbetrieb der Stadt (Pflieger 2003: 341-342). Diese Öffentlichkeitsarbeit von *Eau secours* und die Gerichtsentscheidungen sorgten schließlich für eine Kurswende des Stadtrates. Am 20. März 2000 entschied er, die Wasserversorgung zu rekommunalisieren.⁸ Die neue Rechtsform hat zu einer Stabilisierung der Wasserpreise und zu einem deutlichen Anstieg der Investitionsleistungen geführt. Durch die Ersetzung von Fremdvergaben durch Eigenleistungen wurden Kosten eingespart, und das Unternehmen ist nicht mehr darauf ausgerichtet, Profite zu erwirtschaften (Lobina 2006: 22-23).

Der Fall der Rekommunalisierung der Wasserbetriebe von Grenoble kann als eine gesellschaftliche Aneignung des Eigentums an Produktionsmitteln bezeichnet werden. Darüber hinaus gibt es auch Anzeichen einer gesellschaftlicher Aneignung von Verfügungsgewalt (Demokratisierung) und des Wissens, das mit dem Betrieb zusammenhängt. Im Vorstand des neuen Betriebes sitzen nun neben sechs vom Stadtrat gewählten VertreterInnen auch fünf ExpertInnen der Zivilgesellschaft (*personnes qualifiées*). Diese werden jedoch auch vom Stadtrat berufen, so

7 Zu diesem Zeitpunkt war Avrillier noch Abgeordneter der Grünen im Stadtrat.

8 Als Rechtsform wurde »régie à autonomie financière et personnalité morale« gewählt. Diese Rechtsform sichert dem Unternehmen ein Mindestmaß an Autonomie vom Stadtrat. Zu den Besonderheiten dieser Rechtsform und zu den Gründen, die in Grenoble für diese Form sprachen, siehe Lobina 2006: 19-20.

dass nach wie vor keine Formen direkter Demokratie praktiziert werden. Die ursprünglich anvisierte Zusammensetzung, bei der lediglich ein Drittel der Vorstandsmitglieder vom Stadtrat zu wählen gewesen wären, konnte aufgrund eines neuen nationalen Gesetzes zur Struktur von Régie-Betrieben nicht realisiert werden. Die Informationspolitik des Unternehmens gegenüber den NutzerInnen und der allgemeinen Öffentlichkeit hat sich seit der Rekommunalisierung deutlich verbessert, dafür sorgen die regelmäßigen Konsultationen mit einem NutzerInnen-Komitee und die Veröffentlichung von Dokumenten über die Geschäftsführung des Unternehmens. Dennoch muss darauf hingewiesen werden, dass auch heute noch nicht alle Informationen öffentlich zugänglich sind, darunter auch Berichte über die Preiskalkulation (ebd.: 21). Trotz dieser Einschränkungen kann die Rekommunalisierung in Grenoble jedoch als Vorbild für andere Kämpfe um die gesellschaftliche Aneignung des Wassers weltweit dienen.

Schlussfolgerungen

Der Blick auf die internationalen Konflikte um die Privatisierung der Wasserversorgung zeigt nicht nur, dass Wasserprivatisierung verhindert kann, sondern auch, dass Prozesse der gesellschaftlichen Wiederaneignung von privatisierter Wasserversorgung initiiert und umgesetzt werden können. Ausgangspunkt, Strategie und Ergebnis von gesellschaftlichen Aneignungsprozessen hängen in hohem Maß von den lokalen Gegebenheiten und Kräfteverhältnissen ab. Daher gibt es auch keine fertige und erprobte Strategie der Wiederaneignung von Wasser, die sich eins zu eins auf andere Orte übertragen ließe. Dennoch liefern die Analysen der Fälle Potsdam und Grenoble eine Reihe von Erkenntnissen, die auch andernorts interessant sind.

Die Potsdamer Erfahrung zeigt, dass sich eine Stadt trotz eines komplizierten und zu ihren Lasten gestrickten Vertragswerks gegen einen privaten Investor wehren kann. Allerdings, das macht der Fall ebenso deutlich, muss sie dafür auch ernsthaft bereit sein, eine konfrontative Haltung einzunehmen. Erst nachdem die Stadt angefangen hatte, durch den städtischen Geschäftsführer ihre Interessen im Unternehmen stärker durchzusetzen, kam die Dynamik der Rekommunalisierung in Gang. Dafür musste sie sich erst das Wissen über die vertraglichen Grundlagen der Teilprivatisierung und die Knackpunkte der Geschäftsführung aneignen. Durch die Bildung einer eigenen Task Force und externe Gutachten trieb die Stadt diesen Prozess konsequent voran. Das so angeeignete Wissen konnte sie schließlich in der Auseinandersetzung mit dem privaten Investor nutzen. Der Potsdamer Fall weist jedoch auch bedeutende Schwächen auf. Die BürgerInnen und WassernutzerInnen waren in den Fall lediglich passiv involviert. Vorbereitet und durchgesetzt wurde die Rekommunalisierung von einer kleinen, nicht öffentlich agierenden Gruppe, bestehend aus wenigen VertreterInnen der Stadtregierung, aus der

städtischen Geschäftsführung und aus externen BeraterInnen. Dadurch gelang es zwar, den Investor Eurawasser zu überrumpeln und das Unternehmen zu rekommunalisieren, doch die Strukturen der Wasserbetriebe wurden kaum verändert. Nach wie vor sind die Einflussmöglichkeiten der BürgerInnen und NutzerInnen äußerst gering, und die Kommerzialisierung der Wasserversorgung ist ungebrochen.

In Grenoble, wo die Rekommunalisierung ein öffentlicher politischer Prozess war, in dem Bürgerinitiativen eine tragende Rolle einnahmen, ist die Rekommunalisierung hingegen mit einer Demokratisierung und Neuausrichtung des Unternehmens verknüpft worden. Die intensive kritische Begleitung des gesamten Privatisierungsprozesses durch BürgerInnen führte dazu, dass diese sich Wissen über die Funktionsweise des Unternehmens angeeignet und alternative Unternehmensziele formuliert haben, die nun im rekommunalisierten und demokratisierten Unternehmen zur Geltung kommen. Deutlichster Ausdruck dieser Entwicklung ist die Tatsache, dass Kritiker der Privatisierung heute im Vorstand des Betriebes sitzen. Im Gegensatz zu Potsdam ist in Grenoble die gesellschaftliche Aneignung des Eigentums an Produktionsmitteln also mit der gesellschaftlichen Aneignung der Verfügungsgewalt über diese Produktionsmittel verknüpft worden.

Kämpfe für die Rekommunalisierung von Wasser können gewonnen werden, selbst in Situationen, die scheinbar aussichtslos sind. Wenn Rekommunalisierungen jedoch nicht nur zu einer Veränderung von Eigentumsverhältnissen, sondern auch zum Ende von Profit-Maximierung und zu einem neuen sozialen und nachhaltigen Umgang mit Wasser führen sollen, dann müssen soziale Bewegungen und die Forderung nach einer grundlegenden Demokratisierung des Umgangs mit dem öffentlichen Gut Wasser eine zentrale Rolle in den Reformprozessen spielen.

Literatur

- Amorebieta, Guillermo, Argentina: Worker's Co-operative Takes over Post-Enron, in: Balanyá, Belén, Brid Brennan, Olivier Hoedeman, Satoko Kishimoto und Philipp Terhorst (Hrsg.), *Reclaiming Public Water: Achievements, Struggles and Visions from Around the World*, Amsterdam, 2005: 149-157.
- Attac, GATS und Wasser: Länderbeispiel Deutschland, in:
<http://www.attac.de/gats/wasser/laenderbeispiele/deutschland.php> (Zugriff 24.07.2007), 2003.
- Balanyá, Belén, Brid Brennan, Olivier Hoedeman, Satoko Kishimoto und Philipp Terhorst (Hrsg.), *Reclaiming Public Water: Achievements, Struggles and Visions from Around the World*, Übers., Hrsg. Balanyá, Belén, Brid Brennan, Olivier Hoedeman, Satoko Kishimoto und Philipp Terhorst, Amsterdam, 2005.
- Barlow, Maude und Tony Clarke, *Blaues Gold. Das globale Geschäft mit dem Wasser*, München, 2003.
- Flynn, Sean und Kathryn Baudouris, Democratizing the Regulation and Governance of Water in the US, in: Balanyá, Belén, Brid Brennan, Olivier Hoedeman, Satoko Kishimoto und Philipp Terhorst (Hrsg.), *Reclaiming Public Water: Achievements, Struggles and Visions from Around the World*, Amsterdam, 2005: 73-84.
- Godoy, Julio, *Water and Power: The French Connection*, Center for Public Integrity, in:
<http://www.globalpolicy.org/socecon/tncs/2003/0204frenchwater.htm> (Zugriff 10.07.2007), 2003.
- Hachfeld, David, RWE muss Wasser lassen, in: taz, die tageszeitung, 09.06.2008.
- Hall, David, *Water Multinationals – no longer business as usual*, PSIRU-Report, Paper commissioned by Public Services International to be presented at the 3rd World Water Forum, Kyoto, Japan March 2003, in:
<http://www.psiu.org/reports/2003-03-W-MNCs.doc> (Zugriff 16.07.2007), 2003.
- Hall, David und Emanuele Lobina, *Pipe dreams. The failure of the private sector to invest in water services in developing countries*, Ferney-Voltaire Cedex; London, 2006a.
- Hall, David und Emanuele Lobina, *Water as a public service*, PSIRU Report, in:
<http://www.psiu.org/reports/2007-01-W-waaps.pdf> (Zugriff 16.07.2007), 2006b.
- Hall, David, Emanuele Lobina und Robin de la Motte, *Public resistance to privatisation in water and energy, in: Development in Practice*, 15. Jg., 2005, H. 3+4: 286-301.
- Hall, David und Emanuele Lobina, *Private to Public: International lessons of water remunicipalisation in Grenoble, France*, PSIRU Report, Presented at the AWRA conference University of Dundee 6-8 August 2001, in:
<http://www.psiu.org/reports/2001-08-W-Grenoble.doc> (Zugriff 10.07.2007), 2001.
- Köhler, Anne-Barbara, *Analysten erwarten Sprudelnde Gewinne für Wasserfonds und Wasserzertifikate. Wasser wird einmal so kostbar wie heute Öl*, in: Handelsblatt, 19.06.2002: 37.
- Lobina, Emanuele, D21: Watertime case study – Grenoble, France, in:
http://www.watertime.net/docs/WP2/D21_Grenoble.doc, Zugriff 05.06.2007, 2006.
- Manthan Adhyayan Kendra, *Failed Privatisation Projects in Water Supply and Sanitation Sector*, in:
http://www.manthan-india.org/IMG/pdf/Database_Failed_Privatisation_Projects_-_Website_Feb_07.pdf (Zugriff 19.07.2007), 2007.
- McKinley, Dale T., *The Struggle against Water Privatisation in South Africa*, in: Balanyá, Belén, Brid Brennan, Olivier Hoedeman, Satoko Kishimoto und Philipp Terhorst (Hrsg.), *Reclaiming Public Water: Achievements, Struggles and Visions from Around the World*, Amsterdam, 2005: 181-189.
- Mycio, Michelle, *Shifting Paradigms in Water Provisioning Policies: A Trinidad Case Study*, in: *International Journal of Water Resources Development*, 21 Jg., 2005, H. 3: 509-523.
- Pérez, Julián, *Social Resistance in El Alto – Bolivia. Aguas de Illimani, a Concession Targetting the Poor*, in:
<http://www.tni.org/books/waterelalto.pdf> (Zugriff 18.07.2007), 2005.
- Pflieger, Géraldine, *Consommateur, client, citoyen: l'usager dans les nouvelles régulations des services de réseaux. Les cas de l'eau, de l'électricité et des télécommunications en France* Thèse de doctorat de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, in: http://pastel.paristech.org/archive/00000573/01/These_Pflieger.pdf (Zugriff 04.08.2007), 2003.
- Public Citizen, *Water Privatization Fiascos: Broken Promises and Social Turmoil, A special report by Public Citizen's Water for All program*, Washington, DC, 2003.
- Public Citizen, *Waves of regret. What some cities have learned and other cities should know about water privatization fiascos in the United States, A special report by Public Citizen's Water for All program*, Washington, DC, 2005.
- Sánchez Gómez, Luis und Philipp Terhorst, *Cochabamba, Bolivia: Public-Collective Partnership After the Water War*, in: Balanyá, Belén, Brid Brennan, Olivier Hoedeman, Satoko Kishimoto und Philipp Terhorst (Hrsg.), *Reclaiming Public Water: Achievements, Struggles and Visions from Around the World*, Amsterdam, 2005: 121-130.
- Schellenberger, Pouven, *Eurawasser peilt kräftigen Umsatzsprung an. Ausschreibungen im Volumen von 150 Millionen Mark*, in: *Berliner Zeitung*, 16.07.2001: 33.

- Segal, Geoffrey F., Issue Analysis: The Atlanta Water Privatization: What Can We Learn?, in:
http://www.gppf.org/article.asp?RT=20&p=pub/Water/atlanta_water.htm (Zugriff 19.07.2007), 2003.
- Stürmer, Martin, Das Waterleau von Grenoble, in: Weizsäcker, Ernst Ulrich, Oran Reed Young und Matthias Finger (Hrsg.), Grenzen der Privatisierung. Wann ist des Guten zu viel? Bericht an den Club of Rome, Stuttgart, 2006: 34-39.
- WDM, UK water company fails in \$20 million compensation claim from Tanzanian government, in:
<http://www.wdm.org.uk/news/UKcompanyfails28072008.htm> (Zugriff 30.10.2008), 2008.

Erik Swyngedouw

Städtische Wasserflüsse und Kapitalakkumulation

Die Widersprüche der Urbanisierung des Wassers
unter dem Neoliberalismus

»Ich möchte kurz auf die Jahre 2002 und 2003 zurückblicken, deren desaströse Ergebnisse uns bis ins Mark erschütterten: die internationale, allzu überstürzte Expansion der Wasserindustrie endete mit für uns alle schmerzlichen Misserfolgen; die von ONDEO und SITA getätigten Firmenaufkäufe, die zu Quellen des Wachstums werden sollten, führten stattdessen zu Verlusten oder boten Anlass zur Sorge. Wir waren gezwungen, uns aus unprofitablen Projekten zurückzuziehen (Puerto Rico, Atlanta, etc.) und unsere Firmen, wie Northumbrian und Cespa, deren Entwicklung wir nicht länger finanzieren konnten, zu verkaufen oder teilweise zu verkaufen. Dies stellte unser ansonsten bewährtes Geschäftsmodell und unsere Sicherheit hart auf die Probe« (J. L. Chaussade, 2004).

Das Rätsel der urbanen Wasserversorgung

Jean-Paul Chaussade, stellvertretender Vorstandsvorsitzender von Suez, einer der weltweit führenden Firmen der Wasser- und Entsorgungsbranche, gab zu, dass die Privatisierung der öffentlichen Dienste, insbesondere der Wasserversorgung und des Abwassers, nicht zu der erwarteten hohen Rendite geführt hat. Trotz ihres »erprobten Geschäftsmodells« gelang es ihnen nicht, Wasser einfach in Profit zu verwandeln. Er wiederholte diese Äußerung auf dem Weltwasserforum im März 2006 in Mexiko, im Angesicht von Vertretern der Weltbank, die beharrlich darauf bestanden, dass die weltweiten Probleme der städtischen Wasserversorgung nur durch marktorientierte Strategien, Privatisierung und Privatinvestitionen in Angriff zu nehmen seien. Odin Knudsen (2003) von der Abteilung für Umwelt der Weltbank betont nachdrücklich: »Milliarden Dollar werden [für die Bereitstellung sauberen Wassers für die Armen] gebraucht. Der Staat, die Zivilgesellschaft und die multilateralen Finanzinstitutionen verfügen nicht über das Kapital, um die nötigen Investitionen zu leisten und gleichzeitig den Gesundheits- und Bildungsbereich zu entwickeln, sowie sich den HIV-Infektionen und der Vielfalt der Herausforderungen zu stellen, vor denen Entwicklungsländer stehen.« John F. Talbot, Vorsitzender und alleiniger Geschäftsführer von SAUR, des viertgrößten Wasserunternehmens der Welt, fragte sich in einer Ansprache in der Weltbank, ob das in-

ternationale Wassergeschäft »ein gutes und attraktives Geschäft ist«. Er kam zu dem Schluss, dass es angesichts »sinkender Zuschüsse und Subventionen, dem Beharren auf häufig übereilten und unrealistischen Konzessionsvergaben und vollständiger Ausgliederung, sowie dem Glauben, dass jedes Geschäft ein gutes Geschäft sein muss und dass der Privatsektor über unbegrenzte Mittel verfügt«, gegenwärtig kein gutes Geschäft ist. Ferner betonte er, dass Privatinvestitionen im Wassersektor der Entwicklungsländer wegen »höherer Länderrisiken, höherer Finanzrisiken, höherer Vertragsrisiken, unvernünftiger Vertragsrestriktionen und unvernünftiger Macht und Einflusses der Regulierungsinstanzen« unter unrealistischen Erwartungen stattfänden. Weiter erklärte er, dass überwiegend »unrealistische Dienstleistungsniveaus« erwartet würden, sowie »[die Einhaltung] sehr strenger Wasserqualitätsstandards, (die Anwendung) europäischer Standards in Entwicklungsländern und (die Einführung) von »Anschlüssen für alle« in Entwicklungsländern.« All dies führe zu einer »Überlastung der Privatbilanzen, wenigen neuen Verträgen, geringen und sinkenden Gewinnen für Privatinvestoren, einer Nichteinhaltung von Verträgen und gar zur Insolvenz von Unternehmen, geringem Interesse am Markt und zu Investoren, die sich anderen, lukrativeren Märkten zuwenden« (Talbot 2002; s. auch Goldman, 2007).

Hier scheint die Welt auf dem Kopf zu stehen. Internationale und nationale Regierungsagenturen bestehen darauf, dass der Markt und die Privatwirtschaft die bedeutendsten Wege zur Lösung der Wasserprobleme der Welt seien. Gleichzeitig erwidern Schlüsselvertreter der Privatwirtschaft, dass, obgleich es bei vernünftigen Profiterwartungen eine große Investitionsbereitschaft gebe, sie die Sache weder in die Hand nehmen wollten noch könnten; die Profite würden nicht fließen, die Risiken seien einfach zu hoch, die Zivilgesellschaft erhebe zu viele Ansprüche, die vertraglichen Verpflichtungen seien zu scharf und Subventionen seien oftmals gesetzlich verboten (letzteres oftmals genau deswegen, um ausgeglichene Bedingungen zu schaffen, die einen offenen und fairen Wettbewerb ermöglichen).

Nun sind neben dem eher geringen Erfolg (und Umfang) der unmittelbaren Beteiligung der Privatwirtschaft am Wassersektor viele der in öffentlichem Eigentum befindlichen Wasserversorgungsbetriebe zunehmend der privatwirtschaftlichen Funktionsweise angeglichen worden. Obgleich sie sich immer noch in staatlichem Eigentum befinden, sehen sich viele öffentliche Dienstleistungsunternehmen zunehmend einem Umfeld gegenüber, in dem sie gezwungen sind, als eigenständige, sich selbst finanzierende Unternehmen nach der Logik des Marktes zu handeln. Von einer betrieblichen Sichtweise aus betrachtet, gibt es, wenn überhaupt, nur wenige Unterschiede zwischen diesen beiden Formen des Eigentums. Sie sind mit denselben Einschränkungen konfrontiert und unterliegen vergleichbaren Bedingungen und Dynamiken. Dies hat dazu geführt, dass die Grenze zwischen öffentlicher und Privateigentümerschaft und Verwaltung von Wasserversorgungsunternehmen zunehmend verschwimmt. Loftus (2004; 2005) hat am

Beispiel Durban gezeigt, dass öffentliche Unternehmen, die institutionell und gesetzlich gezwungen sind, wie Privatunternehmen zu handeln (d. h. in einem von Wettbewerb und Profit geprägten Umfeld zu arbeiten), sich großenteils ähnlich wie Privatunternehmen verhalten. Anders ausgedrückt, liegt das wesentliche Problem der städtischen Wasserversorgung nicht in dem Umstand, dass Wasser zu einer Ware wird (tatsächlich wird Wasser schon seit sehr langer Zeit als Ware verkauft) oder ob es ein öffentliches oder privates Gut ist. Vielmehr liegt es darin, dass die Wasserversorgungsunternehmen zunehmend nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten organisiert werden, und damit verbunden ist die Anforderung nach Profitabilität und »vollen Kostendeckung«¹. Letzteres hat, sowohl bei öffentlichen wie auch bei privaten Unternehmen, dramatische Auswirkungen auf deren Fähigkeit, städtische Netzwerke auszuweiten und die Anbindung der ärmeren Gruppen der städtischen Bevölkerung zu verbessern.

Diese Beobachtung führt zu einem paradoxen und ziemlich beunruhigenden Schluss. Internationale Organisationen und nationale Regierungen beharren weiterhin darauf, ein neoliberales Programm zu verfolgen, und es herrscht weitgehend ein postpolitisches, durch Konsens herbeigeführtes Arrangement (s. Swyngedouw, 2007) vor. In diesem wird verbissen an der Vorstellung festgehalten, dass marktorientierte und -basierte Lösungen von Problemen der öffentlichen Dienstleistungsorganisation und -bereitstellung am besten geeignet seien, einige der dauerhaftesten und hartnäckigsten sozialökologischen Probleme unserer Zeit zu lösen. Gleichzeitig müssen die Hauptvertreter der Privatwirtschaft, an die appelliert wird, dieses Versprechen einzuhalten, angesichts der sich häufenden Beweise, dass die Wasserversorgung der Armen oder der nicht ans Netz Angeschlossenen weiterhin unerträglich langsam voranschreitet (Pitman, 2002; Winpenney, 2003), zunehmend ihre Niederlage eingestehen. Unter einem hegemonialen Rahmen, der die Subventionierung sozialökologischer Prozesse (wie sichere und verlässliche Wasserversorgung) oder den Werttransfer von einem Ort, einer sozialen Gruppe, Aktivität und/oder Sektor zu einem anderen mittels Umverteilungspolitik als ökonomisch ineffektiv und politisch inakzeptabel erachtet, wird der Zugang zur Wasserversorgung armer Gemeinden ein Luftschloss bleiben. Hier sollen einige der umfassenderen und hochgradig widersprüchlichen Dynamiken entwirrt werden, die die kläglichen Versuche der Verbesserung der städtischen Wasserversorgung charakterisieren, die weltweit, insbesondere aber im globalen Süden, stattfinden. Trotz der Versprechungen der marktgebundenen Lösungen, die von internationalen Organisationen und Konsortien propagiert werden, waren die Ergebnisse wenig ermutigend, auch wenn sich gegenwärtig keine Alternative zur Beteiligung der Privatwirtschaft abzeichnet. Hier wird jedoch betont, dass der

1 E. S. verwendet den Begriff der »full cost recovery«. S. zu den daran geknüpften Fragen des Verursacherprinzips u. a. in Bezug auf die EU-Wasserrichtlinie das 3. Kapitel von: Unnerstall, Herwig, 2005: Verursachergerechte Kostendeckung für Wasserdienstleistungen – Die Anforderungen des Art. 9 WRRL und ihre Umsetzung (UFZ-Diskussionspapier: Leipzig) (http://www.ufz.de/data/Disk_Papiere_2005-062499.pdf, 20.09.2008); Anm. d. Ü.

besondere öffentliche Charakter der Wasserversorgung eine erfolgreiche Umwandlung in gewinnorientierte Unternehmen ausschließt und nach einer gesellschaftlichen Antwort verlangt, um eine effektiv gestaltete Wasserversorgung aufzubauen. Mit anderen Worten, wir werden uns auf die Widersprüche zwischen der durch gewinnorientierte Unternehmen (gleich ob in öffentlichem oder privatem Eigentum) organisierten Wasserversorgung und dem kollektiven und gesellschaftlichen Wesen der Wasserversorgung konzentrieren.

Während die Millenniumsentwicklungsziele immer noch dafür stehen, dass die Welteliten die Zahl der Menschen ohne ausreichenden Zugang zu Wasser und Abwasser bis 2015 halbiert sehen wollen und dabei an der Privatwirtschaft als bevorzugtem Instrument dafür festhalten, bleibt das städtische Wasserproblem eines der drängendsten sozioökologischen Probleme unserer Zeit, da 960 Millionen Stadtbewohner keinen angemessenen Zugang zu Trinkwasser haben und es über einer Milliarde Menschen an einer anständigen Abwasserversorgung mangelt. Dies führt dazu, dass durch Wasser verursachte Erkrankungen die Hauptursache für vorzeitigen Tod in den Entwicklungsländern darstellt (UNDP, 2006). Hall und Lobina (2006: 37-38) schätzen, dass in dem Zeitraum von 1990-2005, dem ›goldenen Zeitalter‹ der Wasserprivatisierung, nur 600 000 neue Haushalte in Städten mit privatisierter Wasserversorgung an das Wassernetz angeschlossen wurden. Diese Zahl reduziert sich auf 250 000, wenn die öffentlichen Subventionen und Investitionen davon abgezogen werden. Überdies ist die Privatisierung in vielen Städten der ganzen Welt klar gescheitert und zerfällt in anderen oder ist mit ernsthaften Schwierigkeiten konfrontiert (Hall, 2004). Während die Beteiligung der Privatwirtschaft im Wassersektor in den 1990er Jahren rasch anstieg (von 2 Projekten 1989 bis hin zu einer Spitze von 37 im Jahr 1999), ist es ab den Jahren 2001/2002 mit Ausnahme von China auf ein bloßes Tröpfeln zurückgegangen. Die Privatinvestitionen im Wasser- und Abwassersektor haben sich in den ersten fünf Jahren des neuen Jahrtausends im Vergleich zum Zeitraum 1995-1999 fast halbiert (www.worldbank.org). Nur chinesische Städte stellen weiterhin eine attraktive Option für internationale Investoren dar, und es überrascht nicht, dass dies in einem stark autoritären und interventionistischen Staat geschieht, der alle möglichen Formen direkter und indirekter Subventionen und Kapitaltransfers vom öffentlichen Sektor zur Privatwirtschaft zur Verfügung stellt (Loong Qi und Danqing, 2006; ICF International, 2007). 109 der 383 von der Weltbank im Jahr 2005 aufgeführten Privatisierungsprojekte im Wasser- und Abwasserbereich befanden sich in China. Gleichzeitig wurden 44 der Projekte weltweit abgebrochen oder waren in Schwierigkeiten begriffen, was 32,9 Prozent der Gesamtinvestitionssumme von 50 Milliarden US-Dollar von 1991 bis 2005 gleichkommt (ppi.worldbank.org – Zugriff 15.6.2007). Es gibt mittlerweile eine lange und noch wachsende Liste von Städten, die mit ansehen müssen, dass ihre Privatisierungsexperimente scheitern oder in erheblichen Schwierigkeiten gekommen sind. Dazu gehören Buenos Aires, Atlanta, Belize City, Manila, Cochabamba, Jakarta, Nel-

spruit, Kelantan, Mosambik, Nkokebde, Conakry, Gambia, Panama, La Paz, Trinidad und Tobago, Belize, Daressalam und Manila (Prasad, 2006: 682-683; Castro, 2004), während andere sich allen möglichen institutionellen, vertraglichen oder Lieferschwierigkeiten gegenübersehen (s. Hall und Lobina, 2007).

Viele Städte in der sich entwickelnden Welt sehen sich jetzt mit einer widersprüchlichen Situation konfrontiert. Die Regierungen, deren neoliberale Politiken häufig von internationalen Organisationen und Geldgebern auferlegt oder die erneut erzwungen werden, haben zur Absicherung und Erweiterung der sozialen und physischen Infrastrukturen auf das Privatkapital und auf eine Privatwirtschaft zurückgegriffen, die zwar willens sind zu investieren, wenn Profit gemacht werden kann, die sich jedoch zugleich wachsenden Problemen gegenübersehen. Der Markt als Allheilmittel zur Lösung der Schlüsselprobleme scheint zu scheitern, während der öffentliche Sektor noch als zu inkompetent, unterfinanziert und überlastet angesehen wird, um in der Lage zu sein, mit dieser Situation umzugehen oder zu ihrer Lösung beitragen zu können. Hier wirkt immer noch die nicht hinterfragte Annahme vom staatlichen Scheitern in der Wasserversorgung nach, während die Privatwirtschaft einen strategischen Rückzug durchführt. Es ist deshalb dringend erforderlich, die Widersprüche der gegenwärtigen Phase der Neoliberalisierung der städtischen Wasserversorgung zu beurteilen. Gleichzeitig muss die Auseinandersetzung um den Konsens von Washington², der mittels einer Reihe von chirurgischen Eingriffen wiedereingesetzt oder wiederhergestellt werden soll (Mehrota und Delamonica, 2005) einerseits, und die radikale Repolitisierung der städtischen sozio-ökologischen Prozesse andererseits, bewertet werden. Die unvermeidbare Schlussfolgerung aus diesen Erfahrungen ist, dass sauberes Wasser und ausreichende Abwasserentsorgung für die Armen nicht zu Marktbedingungen bereitgestellt werden können, sondern eine öffentliche oder gesellschaftliche Antwort erfordern, wie z. B. systematische und strukturelle Unterstützung oder Subventionen. Kurzum, in diesem Papier wird durchgängig vertreten, dass dauerhafte Transfers finanzieller Mittel von den (in sozialer und/oder geografischer Hinsicht) Bessergestellten hin zu den Schlechtergestellten eine Schlüsselvoraussetzung für die Linderung des soziökologischen Alptrahms der Milliarden von Stadtbewohner ist, denen es an einer ausreichenden Wasser- und Abwasserentsorgung mangelt.

2 Der von John Williamson 1989 aufgebrachte Begriff des »Washington Consensus« kennzeichnet eine informelle Übereinkunft zwischen Regierungen und internationalen Organisationen (u. a. US-Finanzministerium, Weltbank, IWF) über eine Reihe im allgemeinen als neoliberal erachteter politökonomischer Maßnahmen (u. a. strikte Haushaltsdisziplin, Subventionsabbau, Privatisierung, Handelsliberalisierung), die angeblich dem Wirtschaftswachstum und der Armutsbekämpfung dienen, jedoch in Wirklichkeit als Reichtumsumteilungsinstrumente von unten nach oben wirken; Anm. d. Ü.

Städtische Wasserflüsse – der städtische hydro-gesellschaftliche Kreislauf und das Problem der städtischen kollektiven (Re-)Produktion

Wasser stellt ein territoriales »fließendes« Gut dar, das in ein komplexes hydro-gesellschaftliches Arrangement eingebettet ist (Swyngedouw, 2004). Alle möglichen materiellen, regulatorischen, institutionellen, symbolischen, sozialen, kulturellen und ökonomischen Prozesse müssen zusammengeführt und in den städtischen Wasserfluss eingebracht werden. Damit wird dieser allen möglichen Formen von Forderungen, Verwendungsweisen und Konflikten ausgesetzt. Die hydro-gesellschaftliche Zirkulation ist ein heterogen konstituiertes, netzwerkbasiertes Gut, dessen Homogenisierung, Vermarktung und Umwandlung in eine Ware nicht einfach durchzusetzen ist. Wasser ist voluminös, nicht ersetzbar, schwer, gesellschaftlich und ökonomisch umkämpft, ein natürliches Monopol und erfordert langzeitgebundene Investitionen. Der materielle territoriale Flusscharakter des Wassers macht es besonders schwierig, es in ein privates Monopol zu überführen und in eine profitabel zu verkaufende Ware zu verwandeln. Während des Fließens erlangt das Wasser alle möglichen verschiedenen und häufig widersprüchlichen Bedeutungen: es gewinnt an Wert durch seine Behandlung, Klärung, Transport. Aufgrund seines unterschiedlichen Gebrauchs, der von einem Produktionsmittel in der Landwirtschaft und Industrie bis hin zu einem Mittel zur Erfüllung grundlegender physiologischer Bedürfnisse reicht, unterliegt es konkurrierenden Anforderungen. Ökologische Bedingungen und Prozesse sind von seinem Fließen beeinflusst. Es kann gleichzeitig unterschiedlichen Zwecken dienen und während seines hydro-gesellschaftlichen Kreislaufs bei Bedarf mehrere Funktionen erfüllen (Bakker, 2003: 32). Durch diesen unteilbaren und komplex kombinierten Gütercharakter der Gebräuche und Funktionen territorialer Wasserflüsse widersetzen sie sich einfacher Kommerzialisierung. Gleichzeitig schafft gerade diese netzwerkgebundene geographische Organisation der Infrastruktur des hydro-gesellschaftlichen Kreislaufs, eine funktionelle Vielfalt gebündelter, d. h. vergesellschafteter Gebrauchswerte, wie etwa Gesundheit, Reinheit, Abwasserentsorgung etc., die industriellen, kommerziellen, privaten und öffentlichen Zwecken dienen. Der »kollektive« oder »gesellschaftliche« Charakter des Wassers besteht darum nicht nur in seiner Funktion als lebenserhaltendes Mittel, sondern in seinen komplexen und nicht-ausschließenden Charakteren, Funktionen und Zwecken.

Diese territorialen Effekte, die sowohl positiv als auch negativ sein können und sich aus dem gebündelten, netzwerkbasierten, vielfältigen und koordinierten Arrangement des Flusses der Ressource ableiten, sind genau das, was in der klassischen Ökonomie als Externalitäten bezeichnet wird, was ich jedoch schon früher als »territoriale Organisations(effekte)« (Swyngedouw, 1992) bezeichnet habe. Dieser Begriff ermöglicht es, solche Effekte nicht einfach als dem ökonomischen Prozess äußerlich, sondern als integralen Bestandteil der gebündelten sozioökonomischen territorialen Struktur des Gutes zu verstehen. Diese Struktur kann

nicht einfach entflochten, die »Externalitäten« können nicht einfach identifiziert und isoliert und Marktstrukturen unterworfen werden (d. h. diese externen Effekte können nicht einfach in den Markt internalisiert werden). Menschlich und biophysikalisch veränderte Wasserflüsse werden genau durch ihre spezifische und komplex koordinierte, territoriale Organisation, durch die eine Reihe von Gebrauchswerten geschaffen wird, zu einer produktiven Kraft. Solch ein Organisationsmuster ergibt ein hochgradig kreatives und »produktives« Ensemble, das dem individuell Handelnden äußerlich, jedoch der sozioräumlichen Funktion der Makroebene, in die das Ensemble eingebettet ist, eingeschrieben ist. Dies ist ein klassisches Beispiel für gemeinsame Produktion und Konsumtion im Marshallschen Sinne (s. Marshall, 1920), in der der gesellschaftliche oder kollektive Charakter des Netzwerks genau die oben dargestellten territorialen Effekte produziert. Diese externen Effekte werden unabhängig von den spezifischen Knoten oder Verknüpfungspunkten jedes Netzwerks produziert; sie sind im Wesentlichen kollektiv produziert. Oder, in Begriffen des Werts ausgedrückt, liegt der (positive oder negative zusätzliche) Gebrauchswert, der sich aus der Existenz des Netzwerks herleitet, über und jenseits der Werte, die durch den Preismechanismus an jedem seiner konstituierenden Punkte internalisiert werden kann (Swyngedouw, 1992: 421-422). Z. B. ist es praktisch vollkommen unmöglich, die ökonomischen Effekte verbesserter Abwasserversorgung (sinkende Sterblichkeit, verringerte Gesundheitsausgaben, etc.) in den Mechanismus der Wasserpreise zu internalisieren. Wie Preteceille (1977; 1981) argumentierte, produziert die gebündelte räumliche oder territoriale Organisation

- a) eine Reihe von Gebrauchswerten, die keinen Warencharakter haben (oder schwer zu kommodifizieren sind);
- b) konstituiert einen unteilbaren und folglich komplexen Gebrauchswert;
- c) liefert die wesentliche Vorbedingung für die »Entwicklung« gesellschaftlicher Verhältnisse, die Vergesellschaftung individueller und sozialer Gruppen und die Entwicklung der Produktivkräfte und
- d) erfordert Investitionen oftmals hoher Summen fixen Kapitals mit durchschnittlich nur sehr langfristig zu erwartenden Renditen.

»Es sollte eingangs betont werden, dass »Externalitäten« (des »Standorts«, damit der Branche zuzurechnen, oder der »Urbanisierung«, damit der Branche äußerlich) zur allgemeinen Regel werden, sobald der Raum als Größe ins Spiel kommt ... Hier drückt sich der Widerspruch zwischen dem gesellschaftlichen Charakter der Produktion und dem Privatcharakter der Aneignung und der ökonomischen Eigentümerschaft am schärfsten in seiner *stofflichen* Form aus ... Sobald das fixe Kapital installiert ist, verändert sich das Feld der Distanzen und des sozioökonomischen Raums unwiederbringlich: indem es sich [als fixes Kapital] materialisiert, wird das Privatkapital zu kollektivem fixem Kapital.« (Lipietz 1980: 71-72; s. auch 1983)

Zwischen dem kollektiven Charakter der Zirkulation gesellschaftlich-natürlicher Güter wie Wasser und der privaten Aneignung des Gewinns oder Mehr-

werts herrscht wirklich eine fundamentale Spannung. Die marxistische Vorstellung des Widerspruchs zwischen dem zunehmend gesellschaftlichen Charakter der Produktionsverhältnisse und der Reproduktion einerseits sowie der Privatorganisation des Akkumulationsprozesses und der Aneignung des Mehrwerts andererseits drückt dies aus. Auf dem Höhepunkt der fordistischen Urbanisierung wurde diese Spannung durch die besondere Form des Staates vermittelt, der sich in größerem Maße um die Bereitstellung der kollektiven Mittel der Produktion und Reproduktion kümmerte. Alle möglichen Formen der Infrastruktur, Sozialwohnungen, Gesundheits- und Freizeiteinrichtungen und alle möglichen Formen sozialer Dienste wurden kollektiv organisiert, häufig durch Schulden finanziert, aus dem privaten Zirkulationsprozess des Kapitals herausgenommen und durch kollektives Kapital weitergeführt, das der Staat investierte und kontrollierte. Es war eben jene kollektive Bereitstellung der Mittel zur Produktion und Reproduktion, die die Akkumulation des Kapitals und die Mehrwertproduktion in anderen Sphären erhöhte, erleichterte und unterstützte. Diese Unterstützung durch den Staat konnte die Form der staatlichen Eigentümerschaft der kollektiven Mittel zur Produktion und Reproduktion annehmen. Oft nahm sie aber auch die Form von besonderen Partnerschaften zwischen der öffentlichen Hand und dem Privatkapital an, in denen der Staat für einen substanziellen Teil der Betriebskosteninvestitionen aufkam, während den Beteiligten der Privatwirtschaft einträgliche Gewinne garantiert wurden. Zudem, so wurde weiter argumentiert, basierte eine kohärente städtische kapitalistische Entwicklung einerseits auf der Vermittlung der sozialen oder Klassenkämpfe, die sich um den Reproduktionszusammenhang (privater und kollektiver Konsum) herum auftraten, während andererseits eine dauerhafte private Kapitalakkumulation für private Investitionsaktivitäten gesichert wurde (Läpple, 1976). Dies erwies sich als außerordentlich erfolgreiche Initiative, wenn man sie an der Qualität und am Umfang der verschiedensten Formen kollektiver Infrastrukturen bemisst, die im globalen Norden des 20. Jahrhunderts bereitgestellt wurden.

Natürlich kam es dabei zu einer Reihe von oftmals konfligierenden Prozessen in der kollektiven und öffentlichen Bereitstellung dieser (Re)-Produktionsdienstleistungen. Zuerst einmal investierte der Staat in die kollektiven Produktionsmittel, was den Investitionsbedarf an fixem Kapital von Seiten des Privatkapitals reduzierte. Dadurch sank die organische Zusammensetzung des Kapitals und es kam folglich zu einem Wachstum der Mehrwertproduktion und der allgemeinen Rentabilität. Zweitens konnte der Staat als kollektiver Investor (in erster Linie durch Steuertransfers) ausreichend große Summen Kapitals (außerhalb der Logik der Profitmaximierung) bereitstellen, welche das Privatkapital nicht bereitstellen konnte oder wollte (Lojkine, 1976). Drittens konnte der Staat auf gerichtliche und gesetzliche Maßnahmen zurückgreifen, um Land zu enteignen und ihm eine Organisationsform zu verleihen, die der Bereitstellung kollektiver räumlicher Infrastrukturen dienlich war (Dunford, 1988). Viertens führten Investitionen in kollek-

tive Produktions- und Reproduktionsmittel zu einem bedeutenden Anstieg der Nachfrage nach Kapitalgütern aus anderen Sektoren der privaten kapitalistischen Ökonomie und stellten einen zentralen Bestandteil der staatlich geführten keynesianischen Nachfragesteuerung dar. Fünftens verringerte die Bereitstellung kollektiver Konsumgüter (wie Wohnungen, Bildung, Gesundheit, Wasser und so weiter) zu geringen oder subventionierten Preisen, den Druck auf die Löhne und milderte den Klassenkampf und die Konflikte um die Arbeitsbedingungen. Der Staat sicherte oder garantierte die grundlegende kollektive Reproduktion der Arbeiterschaft (Castells, 1976). Und schließlich drehten sich die Mobilisierungen der gesellschaftlichen Kämpfe zunehmend um diese kollektiven Produktions- und Reproduktionsmittel, was zu neuen »städtischen« sozialen Bewegungen führte, die traditionelle Klassenschranken überschritten. Im Gesamtergebnis kam es zu einem korporativen privat-öffentlichen Zusammenspiel, das durch die mehr oder weniger verallgemeinerte öffentliche Bereitstellung kollektiver Dienstleistungen und der privaten Aneignung der positiven sozioräumlichen Externalitäten gekennzeichnet war, die durch diese territoriale öffentliche Versorgung hervorgerufen wurden. Dieses fordistisch-keynesianische städtische Regierungsarrangement sicherte den gesellschaftlichen Zusammenhalt und gleichzeitig eine relativ erfolgreiche Akkumulation des Privatkapitals, das noch weitgehend auf nationaler Ebene organisiert war. Diese Form, die Wechselwirkungen und Spannungen des Kollektiven/Privaten zu arrangieren, wurde zu einem allgemeinen Modell der urbanen Regierung, sowohl im kapitalistischen globalen Norden als auch im globalen Süden, wo der »Entwicklungsstaat« Programm war. Der schwache, instabile, häufig die Eliten bevorteilende und ökonomisch eingeschränkte Dritte-Welt-Staat scheiterte oftmals dabei, dasselbe Niveau staatlicher Intervention zu garantieren wie der globale Norden.

Die Krise dieses Modells – größtenteils ein Ergebnis wachsender Finanzprobleme des lokalen und/oder nationalen Staates –, die während der 70er und 80er des 20. Jahrhunderts sich beschleunigenden Akkumulationsprobleme für das Privatkapital, das erklärte »Versagen« des Staates im globalen Norden und Süden und das Aufkommen der neoliberalen Hegemonie, führten dazu, dass sich die Wissenschaftler zunehmend von dieser Form der Analyse abwandten. Teilweise trug dazu auch die wachsende Kritik am »strukturalistischen« urbanen Marxismus bei. Natürlich verschwand der grundlegende Widerspruch zwischen dem gesellschaftlichen Charakter der Produktion und der privaten Organisation des Produktionsprozesses nicht. Im Gegenteil verschärften die neoliberalen städtischen Regierungsformen der letzten Jahrzehnte in Kombination mit dem Anstieg neuer kollektiver gesellschaftlicher Probleme wie der ökologischen Krise (oder zumindest der Qualität sozialökologischer Bedingungen) diesen Widerspruch, indem Reproduktionsdienstleistungen zunehmend Marktkräften unterworfen wurden (Molaert u. a., 2002). Finanzierung durch Schuldenaufnahme oder die Querfinanzierung wurden zu einem Tabu erklärt, da der Markt als effektives und effizientes

Instrument zur Bereitstellung und Allokation von Dienstleistungen angesehen wurde. Anstatt ihn aufzulösen, verschärfte die massenhafte Privatisierung der kollektiven Produktions- und Reproduktionsmittel den Widerspruch zwischen der kollektiven Bereitstellung komplexer Güter einerseits und dem Privatcharakter der Dienstleistungsausführung andererseits (Swyngedouw u. a., 2002). Dies hat insbesondere für diejenigen Bereiche der Gesellschaft gravierende Auswirkungen, deren Kaufkraft (von Amartya Sen in seiner gefeierten Studie als »Anrechte auf Ressourcen« bezeichnet) zu gering ist, um sich aus der Sackgasse der Unterversorgung an Dienstleistungen herauszukaufen. Später werden wir dieser Umstrukturierung der Schnittstellen zwischen dem Kollektiven und dem Privaten während der Periode intensiver Neoliberalisierung und der damit einhergehenden Intensivierung der grundlegenden Widersprüche zwischen dem Kollektiven und dem Privaten nachgehen.

Aber die Veränderungen der politisch-ökonomischen Verhältnisse während der letzten Jahrzehnte hatten außerordentliche Auswirkungen auf die weltweite Kapitalakkumulation. Die Befreiung des Kapitals von allen möglichen Schranken, die Machtverschiebungen zugunsten des Kapitals und die Öffnung aller möglicher Investitionsschranken für das Kapital (von denen die Wasserver- und -entsorgung nur ein kleines Beispiel ist) führten weltweit zu einer außergewöhnlichen Kapitalexpansion und einem massiven Überschuss an Liquidität (s. Harvey, 2003; 2005). Genau diesem Liquiditätsabsatzproblem, das den fortgeschrittenen neoliberalen Kapitalismus charakterisiert, werden wir uns nun zuwenden.

Die Krise als Kapitalschwemme, die Reorganisation der Klassenverhältnisse und das Problem der Realisierung des Mehrwerts

David Harvey geht davon aus, dass das Problem der Realisierung des Mehrwerts ein auf der Kapitalakkumulation und dem Wachstum des Werts beruhendes sozioökonomisches System beständig verfolgt. Die Wertproduktion muss sich immer mit dem Moment des Austauschs oder der Realisierung auseinandersetzen. Dieser Prozess läuft weder glatt ab, noch ist dessen Stattfinden garantiert. Anders ausgedrückt gibt es einen grundlegenden Unterschied zwischen der Sphäre der Mehrwertproduktion und der Sphäre der Mehrwertrealisation. Es kommt genau dann zu einer ökonomischen Krise, wenn der Mehrwert nicht wiederverwertet werden kann und eine beschleunigte Entwertung stattfindet (Harvey, 1982). Alle möglichen Strategien und Taktiken können eingesetzt werden, um dieses Problem zu begrenzen oder es zu beherrschen, wie zum Beispiel die Kapitalinvestitionen in andere Wirtschaftsbereiche oder Regionen fließen zu lassen, aber auch technologische Innovationen, schuldenfinanzierter Konsum, die Eröffnung neuer Möglichkeiten der Kapitalanlage und so weiter gehören dazu. Im globalen Norden wurde die erfolgreiche Akkumulation während des Großteils des 20. Jahrhunderts

durch Formen der intensiven Akkumulation aufrechterhalten, die auf einer zunehmenden Ausbeutung natürlicher Ressourcen, einem Wachstum der Produktion und einem nachhaltigen individuellen und staatlichen Ausgabenwachstum (der fordistisch-keynesianischen Form der intensiven Akkumulation) (Lipietz, 1987; Aglietta, 1979) basierten. Politisch und gesellschaftlich wurde sie durch stark unterschiedliche Formen des Korporatismus, der Arrangements zwischen öffentlichen und privaten Institutionen und durch öffentliche Nachfragepolitiken aufrechterhalten, die in verschiedenen Regionen und Ländern weltweit durchgesetzt wurden. Die seit Mitte der 70er Jahre bestehende Krise dieses »eingebetteten Liberalismus« war einerseits Ergebnis einer Krise des Modells intensiver Akkumulation, die sich in den sinkenden Profiten traditioneller Sektoren der intensiven Akkumulation zeigte (Glyn, 2006), und andererseits wachsender staatlicher Fiskalprobleme auf allen Ebenen. Dies löste eine Reihe von Veränderungen aus, die sich, trotz hochgradiger Unterschiede in den konkreten und historisch kontingenten Ausformungen der jeweiligen Regionen und Ländern, aus zwei Schlüsselprozessen herausgebildet haben. So fanden sich Klassenfraktionen der Elite zusammen, um die relative politische und gesellschaftliche Macht der Arbeiterklasse und des progressiv umverteilenden, »eingebetteten« Staates zu bekämpfen und ihre Klassenmacht wiederherzustellen, damit sie mehr Freiheit in Entscheidungen über die Zuteilung, Verteilung und Investition des Kapitals, sowie die Organisation des Produktionsprozesses erlangen (Harvey, 2005). Insbesondere wurden die Ströme der Umverteilung, die der eingebettete Staat im Allgemeinen von den Besseren hin zu den Schlechtergestellten organisierte, radikal umgekehrt. Die weltweite Aufblähung der Grundstückspreise und das Verschwinden (oder zumindest die Verringerung) subventionierten Wohnraums sind treffende Beispiele für die perverse Umkehrung dieser Ströme. Außerdem haben die staatlichen Einschnitte die Form des Staates verändert. Von seiner Rolle des strategischen Managers des Zusammenspiels zwischen privater und öffentlicher Sphäre hat er sich zu einer Institution entwickelt, die die private Zuteilung und Verteilung des Kapitals und der Güter und Dienstleistungen reguliert und ermöglicht. Zusätzlich sind große Bereiche des Lebens, die zuvor von Investitionen ausgenommen oder vor ihnen geschützt gewesen waren, diesen zugänglich gemacht worden und in den Kreislauf des Kapitals integriert worden.

Während die erweiterte Reproduktion des Kapitals (d. h. die Erhöhung der Mehrwertproduktion durch Innovation, Produktivitätserhöhungen und gesellschaftliche und räumliche Reorganisation des Produktionsprozesses) in voller Geschwindigkeit voranschritt, wurde ein enormes Überschusskapital angehäuft, das verzweifelt nach neuen Anlagemöglichkeiten suchte. Dazu wurden insbesondere regulatorische und andere Schranken entfernt, mit oftmals sehr unausgeglichene gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Konsequenzen für bestimmte Regionen und Städte (wodurch auch der Prozess der kombinierten und ungleichen Entwicklung neu gestaltet wurde). Ab den späten 1980er Jahren wurden die Weltkapital-

märkte tatsächlich von einer Überliquidität überflutet, für die das Kapital verzweifelt neue Anlagesphären suchte (Duménil und Levy, 2004). Neben der Expansion und Innovation von Produktionsprozessen, suchten Investoren hektisch nach neuen Räumen, Aktivitäten oder Dingen, die in den Zirkulationsprozess des Kapitals eingebracht werden konnten, um dieser Hyperexpansion der Liquidität Herr zu werden. Dieser Prozess wird von David Harvey (2003), analog zu Marx' Analyse der »primitiven Akkumulation« als ursprünglichem Kapitalakkumulations-, -konzentrations- und -zentralisierungsprozess, als »Akkumulation durch Enteignung« bezeichnet. Anders ausgedrückt werden intensive Formen der Akkumulation zunehmend von extensiven Formen der Akkumulation in sehr konkreten und spezifischen Ausprägungen begleitet. Harvey unterscheidet zwischen vier Schlüsselmechanismen der »Akkumulation durch Enteignung«. Derjenige, der uns in diesem Zusammenhang am meisten interessiert, ist der Prozess der Kommodifizierung und der anschließenden Privatisierung von Gütern, die während des 20. Jahrhunderts weitgehend nicht in den Zirkulationsprozess des Privatkapitals integriert waren, sondern öffentlich, genossenschaftlich oder in anderen Form kollektiv organisiert gewesen waren. Das Wasser stellt dabei ein Schlüsselbeispiel dar. Teil- oder Vollprivatisierungen im globalen Norden, die zusammen mit staatlichen Ausgliederungen in der früheren Sowjetunion und seinen Satellitenstaaten, China und dem globalen Süden stattgefunden haben, boten ein gewaltiges Aktionsterrain für Kapitalinvestitionen und die Aufnahme von Liquiditätsüberschüssen. In den 1990er Jahren wurde China zum Treibhaus der Weltwirtschaft, das gewaltige Summen transnationalen Kapitals anzog, unter anderem für Investitionen in städtische Infrastrukturen verschiedenster Art, die jedoch zu massiven Überkapazitäten und Überakkumulationsproblemen führten (Bello, 2006). Während viele Privatisierungen in Bezug auf die Profitabilität erfolgreich waren (z. B. die Erdölindustrie in Russland, die kürzlich renationalisiert wurde), hatten andere einen sehr viel matteren Start und haben, wie bereits festgestellt, nicht zufriedenstellend funktioniert. Ein klassisches Beispiel für die Akkumulation durch Enteignung stellte der Wassersektor dar: nachdem der Sektor durch die Forderungen internationaler Organisationen gegenüber den Nationalstaaten aufgebrochen worden war und sich zunehmend die Vorstellung durchgesetzt hatte, dass marktbasiertere Lösungen für einige der widerspenstigsten »Entwicklungs«probleme gefunden werden konnten, kam es zu einem Durchbruch der Beteiligung der Privatwirtschaft im Wassersektor.

Der Erfolg dieser Privatisierungen, sowohl in Hinblick auf die Lösung der Probleme des Zugangs zu Wasser für die Armen, als auch – noch problematischer für die Wasserunternehmen – in Hinblick auf die Profitabilität, war jedoch nicht gerade ermutigend. Wie bereits oben angesprochen, führte darüber hinaus die Art des territorialen hydrogesellschaftlichen Flusssysteme, das komplexe städtische Wassersysteme auszeichnet, zu allen möglichen Widersprüchen. Erstens nehmen die Enteigneten den Diebstahl ihres als rechtmäßig empfundenen Besitzes nicht

notwendigerweise passiv hin. Zweitens entstehen alle möglichen Formen gesellschaftlicher Spannungen und Konflikte, sobald einmal die Form der privaten Kapitalakkumulation die Oberhand gewonnen hat. Räuberische Mitbewerber lauern um die Ecke, widerspenstige Arbeiter lassen das Gespenst neuer Formen des Klassenkampfes aufleben, verstimimte Konsumenten mobilisieren die »Waffen der Schwachen«,³ wenn deutlich wird, dass die ursprünglichen Versprechungen sich nicht materialisieren, und aus einer Reihe verschiedener Gründe betten die Regierungen die privaten Unternehmer in ein komplexes Netz von Regularien und vertraglichen Auflagen ein. Außerdem haben der Netzwerkcharakter und die komplexen Investitionsarrangements, die für die Aufrechterhaltung, Erneuerung und Ausdehnung des Netzwerks (insbesondere in ärmeren und schwer zugänglichen Gegenden, in denen korrekte Beitragszahlungen nicht immer kontrolliert werden können) und der Wasserbereitstellung erforderlich sind, vor dem Hintergrund ohnehin unsicherer Gewinne zu sinkenden Profiterwartungen geführt. Dies gilt insbesondere, als Subventionen oder andere Unterstützungsformen ideologisch nicht akzeptiert wurden. Damit verschärften sich die Widersprüche zwischen dem komplexen und gesellschaftlichen Charakter des territorialen hydrogesellschaftlichen Flusses und der privaten Aneignung des Mehrwerts. Durch die Verschärfung der mit der Bereitstellung kollektiver Mittel der Produktion und Reproduktion in Zusammenhang stehenden inneren Widersprüche in den frühen Jahren des 21. Jahrhunderts kam schließlich diese von den weltweit agierenden Wasserunternehmen praktizierte Akkumulation durch Enteignung ins Stocken. Außerdem löste die Dominanz des Finanzkapitals in der Weltwirtschaft eine Reihe von massiven, aber regional spezifischen Krisen aus. So kam es im Herbst 1998 in Südostasien zur Krise, die sich dann nach Lateinamerika ausbreitete, wobei Argentinien eines der am stärksten betroffenen Länder war. Die Probleme mit den Wasserverträgen in Manila (s. Lobina, 2005) und Jakarta (s. Bakker, 2007) und das Scheitern der Konzession in Buenos Aires (Castro, 2007) waren unmittelbare Ergebnisse der Finanzkrise und der damit verbundenen Abwertung (welche die auf dem US-Dollar basierenden Kalkulationen der Weltkonzerne ruinierten, deren Ertrag von der einheimischen Währung abhing). Diese überraschende Krise überfiel die Weltwirtschaft und stellte die Sinnhaftigkeit globaler neoliberaler Finanzmärkte ernsthaft in Frage. Zu allem Übel setzte ein weltweiter gesellschaftlich-politischer Ansturm gegen eine zügellose Globalisierung und Privatisierung ein, angefangen bei Präsident Bush, der eine sehr viel protektionistischere Politik für die heimische Wirtschaft vertrat als Clinton, über den Fall Uruguays, wo die Bevölkerung mittels Referendum in der Verfassung das Verbot der Privatisierung der natürlichen Ressourcen, wie etwa Wasser, festschrieb, bis hin zu den Wasserunternehmen selbst, die ohne die finanzielle Unterstützung durch die öffentliche

3 James C. Scott hat in »Weapons of the Weak« (Waffen der Schwachen, 1985) die Mobilisierungs- und Widerstandspotenziale von bäuerlichen sozialen Bewegungen erforscht; Anm. d. Ü.

Hand zunehmend widerwillig die ihnen von den internationalen Organisationen auf den Leib geschriebenen Rollen ausfüllten.

Kurzum, das Problem der Verwertung des Mehrwerts hat sich in dem Maße eher verschärft denn entspannt, als die Quelle für profitable Kapitalanlagemöglichkeiten zunehmend austrocknete. Eine Reihe neuer Streitpunkte kommt schnell zum Vorschein und bedarf dringend der Aufmerksamkeit. Die Parameter lassen sich problemlos ausmachen. Weltweit agierende Unternehmen unterliegen der dringenden Notwendigkeit, ihre bestehenden Investitionsmöglichkeiten auszuweiten oder neue zu finden, wenn sie ihre Akkumulationsrhythmen aufrechterhalten und ihre Anteilseigner zufriedenstellen wollen. Dafür ist natürlich die Aufrechterhaltung lokaler und globaler Ordnungen erforderlich, die privaten Investitionsinitiativen gegenüber aufgeschlossen sind. Die Staaten im globalen Norden sind oftmals noch zurückhaltend und im globalen Süden oft einfach finanziell außerstande, die enormen Ressourcen zu mobilisieren, die für die Bereitstellung adäquater Wasser- und Abwasserdienstleistungen erforderlich sind. Mittlerweile ist der verlässliche und sichere Zugang zu Wasser weltweit zu einem wichtigen Mobilisierungsthema städtischer sozialer Bewegungen geworden. Gleichzeitig hat sich die »Internationale Gemeinschaft« durch die Erklärung von Johannesburg und die Millenniumsziele der Vereinten Nationen dazu verpflichtet, den Zugang zu Wasser- und Abwasserdiensten immens zu verbessern. Dabei entsteht ein Dilemma außerordentlicher Größe, voller neuer – und möglicherweise explosiver – sozialer, politischer und ökonomischer Spannungen. Diesen werden wir uns jetzt zuwenden.

Umbau des Washingtoner Konsenses: Subventionierung des Kapitals?

Die für die Erreichung der Millenniumsziele erforderlichen Finanzsummen sind in der Tat erheblich. Nach der Agenda 21, dem Bericht der 1992 in Rio de Janeiro stattgefundenen Konferenz über Umwelt und Entwicklung, beliefen sich die geschätzten jährlich notwendigen zusätzlichen Investitionskosten zur Erreichung globaler Wassersicherheit auf 56 Milliarden US-Dollar (s. Cosgrove und Rijsberman, 2000). Jüngere Schätzungen gehen jedoch davon aus, dass ein sehr viel höherer Betrag erforderlich ist. Der »World Water Vision Report« (Cosgrove and Rijsberman, 2000) geht davon aus, dass bis zum Jahre 2025 jährlich 180 Milliarden US-Dollar erforderlich sind, um einen guten Zugang zu Wasser für alle zu schaffen. Dies schließt eine Investition von 550 Milliarden US-Dollar in Dämme und Bewässerungsanlagen ein, mit denen die Nahrungsmittelsicherheit der wachsenden Weltbevölkerung sichergestellt werden soll, wobei ein 40-prozentiges Wachstum der Nahrungsmittelproduktion vorausgesetzt wird. Der Bericht geht ferner von einem Bevölkerungswachstum um 1,5 Milliarden Menschen aus, von denen die Hälfte in Städten wohnen wird. Zusammen mit den bestehenden Defizi-

ten (1,5 Milliarden) und der weiterhin stattfindenden Migration vom Land in die Städte (0,5 Milliarden), erhöht dies die Zahl derjenigen, für die ein sicherer Wasserzugang ermöglicht werden muss, auf 3 Milliarden Menschen. Zusätzlich wird der Wasserverbrauch durch die Industrie ansteigen und gleichzeitig sind infrastrukturelle Modernisierungsinvestitionen in der entwickelten Welt und in den ehemaligen sozialistischen Staaten dringend erforderlich.

Außerdem wird davon ausgegangen, dass 70 Prozent der Gesamtsumme dieser erforderlichen, Schwindel erregenden Investitionen von der Privatwirtschaft aufgebracht werden. Der Bericht des Internationalen Wasserrats behauptet, dass »private Akteure folglich die Hauptquelle der Infrastrukturinvestitionen sein können.« Die Weltbank billigte diese Schlussfolgerung, die ihren Vorstoß stützt, wesentlich durch Privatisierung die Beteiligung der Privatwirtschaft zu erreichen (Amann-Blake, 2004; Pitman, 2002; Gleick, 2004; 2006). Angesichts der oben vorgetragenen Argumente ist es sehr unwahrscheinlich, dass von der Privatwirtschaft unter den gegenwärtigen Bedingungen umfassende Direktinvestitionen in die Wasser- und Abwasserdienste getätigt werden, sofern sie überhaupt investiert. Für die Wassereliten der Welt liegt die zentrale Herausforderung folglich darin, öffentliche Ressourcen zu mobilisieren, um den privaten Profit zu stützen. Deshalb geht es ihnen vordringlich um eine Umrüstung des Washingtoner Konsenses in eine die globale neoliberale Ordnung nicht grundlegend in Frage stellende Form.

Zwei wesentliche Strategien werden derzeit verfolgt. Zuerst einmal werden die öffentlichen Dienste durch Verkäufe stärker dem Einfluss des Finanzkapitals ausgesetzt, was zu einem Abbau direkter Kontrolle führt. Dabei werden die globalen Investitionsströme zwar von dem eigentlichen Prozess der Dienstleistung ferngehalten, deren Betrieb richtet sich jedoch an der Marktlogik aus. Die zweite Strategie, die den Städten des globalen Südens einzig zur Verfügung steht, besteht darin, Privatinvestitionen mit allen möglichen Formen von Subventionen und öffentlichen Unterstützungsmaßnahmen zu ergänzen. Anders ausgedrückt, kommt es hier zu einer teilweisen Wiederherstellung keynesianischer Politiken, allerdings unter einem vorherrschend neoliberalen Programm. Wir werden kurz auf diese beiden Strategien eingehen.

Option 1: Von der direkten Kontrolle zur Kontrolle durch das Finanzkapital⁴

Auf den Weltkapitalmärkten herrscht ein Liquiditätsüberfluss. Außer in periodischen Krisen (Candeias/Rilling, 2008) gibt es auf den Kapitalmärkten keinen Mangel an Geld, und zunehmend wird die weltweite Liquidität durch alle mögli-

4 E. S. verwendet hier den noch jungen Begriff »financialization«. Im Kern geht es um die Bedeutung der Sphäre des Finanzkapitals für die Steuerung des Kapitalismus bei gleichzeitig tendenziell abnehmender Bedeutung des Produktionskapitals. Es geht von daher nicht nur um einen abstrakten Machtzugewinn der Finanzmärkte in Bezug auf die Generierung von Profit, sondern um die tendenzielle Ausdehnung der finanzpolitischen Machtmechanis-

chen Investitionen in Infrastrukturen unter öffentlicher oder privater Regie kanalisiert (wie Immobilien, Straßen, Häfen, Eisenbahnen und Infrastrukturen öffentlicher Dienstleistungen). Torrance (2006: 15) definiert die Kontrolle durch das Finanzkapital in diesem Zusammenhang »als Expansion des Wesens und des Ausmaßes von Finanzmärkten und Institutionen, die die Bereitstellung städtischer Infrastrukturen beinhaltet. Es schließt die fortlaufende Beurteilung der Aktivitäten der Finanzmärkte ein« (s. auch Orléan, 1999, in: Theurillat et al., 2006). Die OECD geht davon aus, dass diese Unterordnung städtischer Infrastrukturen unter das Finanzkapital ein gewaltiges Anlagepotenzial für alle möglichen Formen von Investitionsfonds darstellt: »Die Investitionen für Infrastruktur erfordern gewaltige Summen, teils weil ein erheblicher Teil dieser Infrastruktur (z. B. die Wasserinfrastruktur) in der Vergangenheit unter der ›gezielten Vernachlässigung‹⁵ gelitten hat, teils aufgrund der zukünftig erwarteten großen Veränderungen der Entwicklungsländer (Bevölkerungswachstum, Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens, rasante Verstädterung), und teils aufgrund der neuen Anforderungen, die aus Sicherheitsgründen und wachsenden Sorgen um die Umwelt an eine solche Infrastruktur gestellt werden.« (OECD, 2006: 41) Ein Beispiel für diesen Prozess: Die australische Investitionsfirma Macquarie hat in eine Reihe von Wasser- und Abwassergeschäften investiert (sie hat z. B. 2006 die Thames Water von dem deutschen RWE-Konzern gekauft) und sich zu einem der führenden Infrastrukturinvestitionsfonds entwickelt. Torrance (2006) dokumentiert umfassend, dass Pensions- und Investitionsfonds die städtischen Infrastrukturen als potenziell attraktive Anlagen für die langfristige Sicherstellung von Erträgen, die Risikostreuung und die Schaffung neuer Anlagemöglichkeiten betrachten, während sie gleichzeitig eine relativ flexible und ausgeglichene Mischung der Investitionen gewährleisten. Die Kombination aus einer schwachen Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand in die städtische Infrastruktur, einem Anstieg der Investitionsliquidität und den Turbulenzen auf den Aktienmärkten in den späten 90er Jahren des 20. Jahrhunderts, die eine fieberhafte Suche nach alternativen langfristigen Anlagemöglichkeiten

men auf immer weitere Aspekte der gesamten Produktions- und Reproduktionssphäre. Daraus ergibt sich auch, dass es nicht bloß um die »Herrschaft der Finanzmärkte« geht, sondern auch um die Auswirkungen dieser Steuerungsmechanismen auf der Mikroebene. Analog zum Begriff »(Durch)Kapitalisierung« ließe sich der etwas sperrige Begriff »Finanzialisierung« dafür verwenden. Hier wird jedoch nur der Begriff »Dominanz/Kontrolle durch« oder »Unterordnung unter das Finanzkapital« verwendet, weil es letztlich nur ein besonderer Aspekt der allgemeinen Durchkapitalisierung ist. Angedeutet werden kann hier nur, dass es sich im Kern um die Frage dreht, ob sich eine neue Phase des Kapitalismus durchsetzt, in der sich das Verhältnis zwischen der Wertproduktion der »realen« und der »virtuellen« (d. h. der finanzkapitalbasierten) Ökonomie umkehrt. (Lit. u. a.: Epstein, Gerald A. (Hrsg.), 2005: *Financialization and the World Economy* (Cheltenham: Elgar); Foster, John Bellamy, 2007: *The Financialization of Capitalism*, in: *Monthly Review*, Bd. 58, Nr. 11 – Anm. d. Ü.

5 Gemeint ist die Politik des »benign neglect«, die in den späten 60er Jahren des 20. Jahrhunderts von Beratern der Nixon-Regierung als Antwort auf die Aufstände und Bewegungen in den schwarzen Ghettos entwickelt wurde. Was nach außen hin als Beschwichtigungsstrategie auftrat, nach der die kontroversen politischen Fragen stillgeschwiegen werden sollten, zeigte sich auf der sozialstaatlichen Ebene als drastischer Rückzug staatlicher Reproduktionsstrukturen. Das in der Literatur am häufigsten angeführte Beispiel ist der Abbau vieler Feuerwehren in den schwarzen Stadtteilen New Yorks, deren Bevölkerung mit rassistischen Begründungen ihrem Schicksal ausgeliefert wurde; Anm. d. Ü.

ausgelöst haben, machten die Infrastruktur zu einer interessanten Option für Investitionsfondsstrategen. Diese Tendenz wurde von den großen internationalen Organisationen, wie der OECD und der Weltbank, bemerkt. Sie sahen diese Strategien schnell als potenzielle Lösung für alle möglichen Probleme an, die bei der Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen in Entwicklungsländern auftreten. Die Infrastrukturinvestitionen von Privatfonds sind jedoch von sicheren Langzeiterträgen, einem Umfeld stabiler Regularien, effizienten Kapitalmärkten und verlässlichen vertraglichen Regelungen abhängig. Folglich hat es fast ausschließlich in den entwickelten kapitalistischen Ökonomien, wo es ein Umfeld zuverlässiger und förderlicher Regularien gibt, Investitionen in die Infrastrukturanlagen gegeben. Während Aufkäufe und Direktinvestitionen von Wasserunternehmen in den Bereichen Wasser und Abwasser zumindest sichergestellt haben, dass sich das investierende Unternehmen zu einem Management verpflichtet, das die am Markt nachgefragten und durch ausgehandelte Regulationsmechanismen erforderlich gemachten Dienste berücksichtigt, werden sich Investitionsfonds nur langfristig verpflichten, sofern die betriebliche Effizienz der Infrastruktur sichergestellt werden kann oder zumindest die potenziellen Risiken in einer marktkonformen Weise beherrscht werden können. Damit ist diese Option für die Verbesserung der Bereitstellung von Dienstleistungen für die arme oder nicht an die Versorgungsnetze angeschlossene städtische Bevölkerung im globalen Süden praktisch ausgeschlossen. Alles deutet darauf hin, dass dies nicht einfach ohne Subventionen oder andere Formen finanzieller Unterstützung oder Transfers umgesetzt werden kann und hängt damit im Wesentlichen von großen staatlichen (oder transnationalen) Anschubsubventionen oder anderen Formen der Umverteilung ab. Anders ausgedrückt, hängt die Unterordnung der städtischen Wasserinfrastruktur des globalen Südens unter die Herrschaft des Finanzkapitals davon ab, ob die städtischen Wasser- und Abwasserdienstleister zuvor derart organisiert werden, dass sie langfristig relativ stabile Profite liefern. Die Strategie, mit Hilfe der Durchdringung des Finanzkapitals die Krise der Wasserversorgung zu lösen, hängt deshalb wesentlich von der Öffnung bedeutender subventionierter Kapitalflüsse ab, um die existierende Infrastruktur zu verbessern und auszubauen.

Option 2: Die Subventionierung des Privatkapitals

Deshalb ist es für eine dauerhafte Beteiligung der Privatwirtschaft an den Wasser- und Abwasserdienstleistungen erforderlich, Kapitalflüsse großen Ausmaßes von der öffentlichen in die Privatwirtschaft fließen zu lassen, oder anders ausgedrückt, die Profite der Privatwirtschaft zu subventionieren. Dies ist tatsächlich auch die Taktik, die von den Führungskräften der Wasserwirtschaft mit neuer Energie vorangetrieben wird. In einem jüngst erschienenen Bericht des »World Panel on Financing Water Infrastructure« (Weltkommission zur Finanzierung der Infra-

struktur der Wasserwirtschaft; Camdessus-Bericht; Winpenny, 2003), einem Konsortium aus den großen Wasserunternehmen und den führenden internationalen Organisationen, wurden die bescheidenen Beiträge der Privatwirtschaft zur Finanzierung von Wasserprojekten diskutiert. Außerdem erörterte der Bericht, wie die Beteiligung der Privatwirtschaft wieder in Gang gebracht werden könnte und rief ganz schamlos zu größerer Beteiligung der öffentlichen Hand und direkter oder indirekter Subventionierung auf. Der Bericht zog folgenden Schluss: »Multilaterale Finanzinstitutionen werden die Säulen der neuen Finanzarchitektur der Wasserwirtschaft sein. Sie sollten alles in ihrer Macht stehende tun, um den jüngsten Rückgang in der Darlehensgewährung für die Wasserinfrastruktur umzukehren und keine Mühe scheuen, um die von ihnen gegebenen Garantien und Sicherheiten auszuweiten.« (Winpenny, 2003) Letzteres sollte die Einrichtung eines »Devaluation Liquidity Backstop Facility« (Auffangmechanismus für die Liquiditätsabwertung) beinhalten. Dieser ziemlich fantasievolle Name bezeichnet den Aufbau einer internationalen öffentlichen Körperschaft, die »die ausländischen Anleihen effektiv garantieren und die zusätzlichen Schuldenleistungen, die aus der Abwertung entstehen, finanzieren (würde). Diese Garantie ist durch eine Rückgarantie der nationalen Regierung abgesichert und Auszahlungen des Garanten würden zu Staatsschulden. Der Staat würde die Schulden durch eine, unmittelbar oder mittels der lokalen, für die Wasserversorgung zuständigen Behörden stattfindende, Erhebung einer angemessenen Wasserergänzungsabgabe wieder hereinholen.« (Winpenny, 2003) Wie Amann-Blake (2004; 2006) zeigt, bedeutet dies klipp und klar, dass die internationale öffentliche Hand das Risiko der Investitionen der Privatwirtschaft tragen und die möglichen Verluste bei Abwertungen durch Steuern eintreiben würde. Anders ausgedrückt, würde die öffentliche Hand die Hauptlast der unvorteilhaften nationalen und internationalen politökonomischen Bedingungen tragen. Dies wird die Situation der Armen und Machtlosen kaum verbessern. Wie Amann-Blake (2006: 16) weiter schreibt, »sehen wir durch den Blick in die historischen Dokumente (jüngerer Zeit im Fall der Entwicklungsländer; sehr viel weiter zurückreichend im Fall der entwickelten Welt), dass die Infrastruktur ... nicht in erster Linie durch die Privatwirtschaft finanziert wurde, was wiederum die Frage aufwirft, warum das in den Entwicklungsländern, die sich mit einer rasanten Verstärkung, instabilen Volkswirtschaften und (hohem) Bevölkerungswachstum konfrontiert sehen, heute anders sein sollte.«

Trotz der enorm wachsenden Verfügbarkeit von Kapital am Markt, sind nicht alle Aktivitäten mit einem erheblichen Investitionsbedarf und hoher Dringlichkeit auf kurze bis mittelfristige Sicht profitabel. In der Erwartung ausreichender finanzieller Unterstützung zur weiteren Ausdehnung der Kapitalinvestitionen wendet sich das Kapital in solchen Fällen, wie auch in der Vergangenheit, an die öffentliche Hand. Der ideologische Stumpfsinn des starrsinnig verfolgten Washington-Konsenses erlaubt keinen einfachen Umbau des Zusammenspiels zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Hand. Wie bereits oben veranschaulicht, positionieren

die Wasserunternehmen sich jedoch schon gegenüber den nationalen und internationalen Wasserbehörden, um den Weg für einen Wechsel der Politik hin zu einer signifikanten öffentlichen Subventionierung zu ebnet, der gleichzeitig die Profitabilität verbessern und die anhaltende Expansion der Unternehmen sichern würde. Insgesamt gesehen, eröffnet die unsichere Finanzierungsstruktur der städtischen Wasserversorgung ein neues Bündel von Widersprüchen und eine neue Front sozialer Kämpfe. Diese werden sich einerseits um die Frage drehen, wer für die nötigen Investitionen aufkommen wird, und andererseits darum, wer diese Transfersummen erhalten wird. Die Widersprüche zwischen der Notwendigkeit komplexe, territorial vernetzte Waren bereitzustellen, und der Unfähigkeit der Privatwirtschaft, dieses profitabel zu tun, sowie der Staaten im globalen Süden, dieses effektiv zu gewährleisten, verschärfen sich. Das führt unzweifelhaft dazu, dass der Druck wachsen wird, subventionierte, aber privatwirtschaftlich geführte öffentliche Dienstleistungen bereitzustellen.

Unabhängig vom Ergebnis des oben erwähnten Kampfes, werden die Bedingungen der Auseinandersetzung weiterhin im Wesentlichen mit Fragen der Kommodifizierung, der Markteffizienz, der Investitionserträge und des Zusammenspiels zwischen der Privatwirtschaft und der öffentlichen Hand zusammenhängen. Zum Ende dieses Beitrags soll die Notwendigkeit hervorgehoben werden, über den Tellerrand zu schauen, um die Wasserproblematik in theoretisch und politisch neuem und innovativem Licht sehen zu können. Dem werden wir uns jetzt zuwenden.

Über den Tellerrand schauen: Gesellschaftliche Macht, Wasser und die legendäre Debatte über die Kommodifizierung

Wie anfangs diskutiert, haben die jüngsten Erfahrungen mit Experimenten der Privatisierung der Wasserversorgung deutlich gezeigt, dass es keine einfache Aufgabe ist, die Wasserversorger in profitable und gesellschaftlich anerkannte Unternehmen umzuwandeln. Außerdem verringert die Forderung nach vollständiger Kostendeckung in der Wasserwirtschaft die Möglichkeiten der Querfinanzierung und der Quersubventionierung. Schon der Begriff »vollständige Kostendeckung« ist natürlich ein Widerspruch in sich. Selbstverständlich müssen alle investierten Projektkosten irgendwann durch irgendwen wieder hereingeholt werden. Die Schlüsselfrage ist wirklich eine politische, d. h. *wer* wird verantwortlich dafür sein, *welche* Kosten zu decken. Wenn über die vollständige Kostendeckung im Zusammenhang mit Wasserprojekten gesprochen wird, dann bezieht es sich stets auf die Ansicht, dass die Wasserprojekte sich eigenständig tragen sollten, d. h. dass die Investitionskosten durch die Wassertarife vollständig wieder eingefahren werden sollten, kurzum, die Kosten sollen über die Konsumenten zurück gewonnen werden. Dies schränkt natürlich die Möglichkeiten zur Quersubventionierung ein, mit der die Tarifstruktur der Wasserversorgung in Hinblick auf eine spezifi-

sche Umverteilungsfunktion gestaltet werden könnte. Subventionen sind dabei ausgeschlossen und folglich auch die Finanzierung von Projekten durch lokale, regionale oder nationale Steueraufkommen, Entwicklungshilfe oder anderweitig erhobene Steuern. Tarife und direkte oder indirekte Steuern sind die einzig mögliche Form der Finanzierung von Wasserprojekten. Wird das Prinzip der »vollständigen Kostendeckung« eng definiert, dann schließt das den Einsatz von Steueraufkommen für die Finanzierung von Wasserprojekten aus. Dies war jedoch der einzige Weg, durch den die erfolgreiche Entwicklung groß angelegter Wasserwerke mit einer umfassenden Versorgung durchgeführt werden konnte. Dies trifft insbesondere auf die Rolle zu, die sie in der Vermittlung der Widersprüche zwischen dem kollektiven Charakter des Systems und der privaten Organisation seiner Betriebsführung gehabt haben. Es gibt keinen Beleg dafür, dass dies in den Entwicklungsländern jemals anders sein wird. Die Mobilisierung von Steueraufkommen ermöglicht die Umverteilung anderweitig oder aus anderen Aktivitäten erlangter Ressourcen, hin zu anderen, kollektiv wünschenswerten Aktivitäten. Deshalb muss die enge Definition der »vollständigen Kostendeckung« durch eine sehr viel stärker gesellschaftlich und politökonomisch fundierte Definition ersetzt werden, die systemische Formen der Umverteilung finanzieller Ressourcen erlaubt.

Kurzum, Fragen der Investition in kollektive Güter wie Wasser sind niemals unabhängig von der Frage nach der (Um)-Verteilung. Die Modalitäten dieser Umverteilung werden in Abhängigkeit vom öffentlichen oder privaten Organisationscharakter (oder einer Mischform) der Wasserwirtschaft unterschiedlich organisiert werden. Die entscheidenden sozialen und politischen Kämpfe in den kommenden Jahren werden sich eben genau um die Bedingungen der Subventionierung drehen. Anders ausgedrückt, der Kern des gesellschaftlichen Kampfes um die Bereitstellung und den Zugang zu Wasser wird sich in dem Kampf um die Vermittlung zwischen der Spannung ausdrücken, die einerseits von dem Pol der gebündelten territorial vergesellschafteten hydrosozialen Netzwerke und andererseits von der privaten Aneignung des Mehrwerts gekennzeichnet ist. Wenn die Privatwirtschaft postuliert, dass ihre Beteiligung von einer finanziellen Unterstützung der öffentlichen Hand abhängt, dann wächst der Druck auf die öffentlichen Institutionen, die privatwirtschaftlichen Investitionen mittels hoher Unterstützungsleistungen aufrecht zu erhalten. Wie oben dargestellt, ist der ungleiche Zugang zu Wasser in erster Linie eine Frage ökonomischer oder finanzieller Macht (an der es vielen Menschen in den Entwicklungsländern fehlt). Wenn die Millennium-Entwicklungsziele erreicht werden sollen, dann erfordert dies eine erhebliche Umverteilung von Kapitalressourcen. Die Sicherung des Zugangs zu sauberem und sicherem Wasser für diejenigen 1,3 Milliarden Menschen, die nicht darüber verfügen, macht die Übertragung von erheblichen Summen Investitionskapitals erforderlich, dessen Erträge von den reicheren Angehörigen der Weltbevölkerung erbracht werden müssen. Dies ist selbstverständlich unabhängig von der Frage, ob die

tatsächliche Verwaltung der Wasserversorgung durch die öffentliche Hand oder privatwirtschaftlich organisiert ist. Auf der ganzen Welt haben sowohl öffentliche als auch privatwirtschaftlich betriebene (oder Misch-)Unternehmen bewiesen, dass sie effektiv und effizient arbeiten können. Die Debatte um öffentliche oder privatwirtschaftliche Eigentumsformen sollte jedoch die Frage nach dem Ursprung der benötigten Investitionen zur Sicherstellung des Zugangs zu Wasser nicht überschatten (wie sie es in den vergangenen Jahrzehnten getan hat). Aufgrund der strukturellen Forderungen nach einem normalen Ertrag (Profit) für getätigte Investitionen kann und wird die Privatwirtschaft den Zugang zu Wasser für gesellschaftliche Gruppen mit unzureichender Kaufkraft (oder dem Unwillen zu zahlen, wie es ihn in einigen Fällen gibt) nicht sicherstellen. Gleichfalls wird sie keine Investitionen in Projekte mit unsicheren Erträgen tätigen. Die einzige Strategie, die in der Lage ist, eine Lösung für die Massen zu bieten, besteht in der Subventionierung und folglich der Umverteilung von Kapital und Einkommen. Wenn sich die Investitionen und die Verteilung in öffentlicher Hand befinden, erlaubt dies zudem den Einsatz eines viel umfassenderen Spektrums an Technik-, Organisations- und Verwaltungsoptionen. In vielen Städten der Entwicklungsländer existiert eine blühende privatwirtschaftlich betriebene Wasserversorgung kleinen Volumens. Während sie gegenwärtig hauptsächlich mittels informeller, unregulierter und häufig fragwürdiger Organisationsformen betrieben werden, zeigen diese Mikrounternehmen, dass alternative technologische und organisatorische Systeme für die Wasserversorgung sozialökonomisch nachhaltig betrieben werden können (Swyngedouw, 2004).

Die zentrale Frage dreht sich daher nicht darum, ob das Wasser eine Ware ist oder kommodifiziert werden sollte oder nicht. Wasser ist natürlich insofern eine Ware, als die Lieferung der richtigen Menge Wassers in der richtigen Qualität an den richtigen Ort große Investitionen an Kapital und Arbeit erfordert, die bereitgestellt und bezahlt werden müssen. Die zentrale Frage ist selbstverständlich, wer für welchen Teil des hydrogesellschaftlichen Zirkulationsprozesses aufkommen soll. Der ausreichende und verlässliche Zugang zu Wasser für diejenigen, die noch keinen haben, erfordert einen bedeutenden Kapitaltransfer und systematische und nachhaltige Quersubventionierung. Erst die Anerkennung, dass Wasser eine Ware ist, erlaubt eine effektive Quersubventionierung. Die Quersubventionierung der Investitionen macht jedoch die Einbettung der Fragen nach dem Zugang zum und der Verteilung des Wassers in entsprechende institutionelle Rahmen erforderlich, in denen solche Verteilungsfragen demokratisch und offen diskutiert werden. Die Frage, wer sowohl über die Investitionen als auch über die Verteilung entscheidet, wird zu einer eminent wichtigen politischen Frage und bezieht sich so direkt auf Fragen der Demokratie und der Verteilung politischer Macht.

Selbst mit der Privatisierung bleibt die Beteiligung der Privatwirtschaft in der Wasserwirtschaft begrenzt, und die Aussichten auf zukünftige Investitionen der

Privatwirtschaft bleiben eher trübe. Dies lässt keine andere Alternative zu, als die Finanzierung des Großteils der erforderlichen Investitionen durch die öffentliche Hand. Es wäre ein Trugbild oder Schlimmeres, davon auszugehen, dass die Millennium-Entwicklungsziele auf der Grundlage massiv erhöhter privatwirtschaftlicher Investitionen in die Wasserwirtschaft erreicht werden könnten. Die Ergebnisse der bisherigen Experimente sind gelinde gesagt gemischt, und die Aussichten auf eine Erhöhung der Investitionen bei vollständiger Privatisierung sind nicht vielversprechend. Der Ruf von alternativen »Volks-NROs« nach einer Verbesserung des Zugangs zu Wasser durch die Verbesserung der Beteiligung lokaler Interessengruppen und der Bevölkerung wird sich jedoch gleichfalls als Trugbild für die Lösung der sozio-hydraulischen Probleme der großen Städte der Welt erweisen. Ohne eine massiv erhöhte nationale und internationale Unterstützung, werden die Millennium-Entwicklungsziele ein leeres Versprechen bleiben.

Danksagung: Ich möchte Esteban Castro und dem PRINWASS-Projekt dafür danken, viel intellektuelle Anregungen für dieses Papier geliefert zu haben. Ich bin des Weiteren Michael Ekers, Maria Kaika, Alex Loftus und Ame Ramos Castillo für ihre Unterstützung, ihre Einsichten und kreativen Diskussionen zu diesem und verwandten Themen dankbar.

Übersetzung aus dem Englischen von Lars Stubbe

Literatur

- Aglietta, M., 1979: A Theory of Capitalist Regulation – the US experience. London: New Left Books.
- Amann-Blake, N., 2004: Suez Lyonnaise des Eaux 1880-2004: French water, globalisation and the discourse of development, Unpublished M.Sc. Dissertation, School of Geography and the Environment, Oxford University, Oxford.
- Amann-Blake, N., 2006: Turbid waters: globalization, water, development....and private capital?. Unpublished paper available from the author.
- Amann-Blake, N. T. W. G., Water, Development...., and m. and Private Capital?, paper available from author, 2006, p. 16. 2006. Turbid Waters: Globalization, Water, Development and Private Capital?, 16.
- Bakker, K., 2003: An Uncooperative Commodity – Privatizing Water in England and Wales. Oxford: Oxford University Press.
- Bakker, K., 2007: Trickle Down? Private sector participation and the pro-poor water supply debate in Jakarta, Indonesia. Geoforum (forthcoming).
- Bello, W., 2006: The Capitalist Conjuncture: Over-accumulation, Financial Crisis, and the Retreat from Globalisation. Third World Quarterly 27 (8): 1345-1367.
- Castells, M., 1975: Sociologie de l'Espace Industriel. Paris: Anthropos.
- Castells, M., 1976: Krisis van de Staat, Kollektieve Consumptie en Tegenspraken op het Stedelijke Domein. Te Elfder Ure (23): 759-790.
- Castells, M./Godard, F., 1974: Monopolvile – Analyse des Rapports entre l'Entreprise, l'Etat et l'Urbain. Paris: Mouton.
- Castro, E., 2004: Final Report. In PRINWASS Project (European Commission, Framework V – INCO-DEV Project Contract: PL ICA4-2001-10041), ed. E. Castro. Oxford: University of Oxford.
- Castro, E., 2007: Poverty and citizenship: Sociological perspectives on water services and public-private participation. Geoforum 2007 (forthcoming).

- Chaussade, J.-L., 2004: Address to the Staff of Suez Environment. W2 News. The Power of Waste and Water, Suez Environment Newsletter, Special Issue.
- Cosgrove, W./Rijsberman, F., 2000: *World Water Vision: Making Water Everybody's Business*. London: Earthscan.
- Duménil, G./Lévy, D., 2004: *Capital Resurgent: Roots of the Neoliberal Revolution*. Translated by D. Jeffers. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Gleick, P., 2004: *The World's Water 2004-2005 – The Biennial Report on Freshwater Resources*. Washington: Island Press.
- Gleick, P./Cooley, H., 2006: *The world's water, 2006-2007: the biennial report on freshwater resources*. Washington, D. C.: Island Press.
- Glyn, A., 2006: *Capitalism Unleashed – Finance, Globalization, and Welfare* Oxford: Oxford University Press.
- Goldman, M. 2007. How »Water for All!« policy became hegemonic: The power of the World Bank and its transnational policy networks Geoforum.
- Hall, D., Corral, V., Lobina, E., de la Motte, R., 2004: *Water Privatisation and Restructuring in Asia-Pacific*. London: Public Services International.
- Hall, D./Lobina, E., 2006: *Pipe Dreams. The Failure of the Private Sector to Invest in Water Services in Developing Countries*. London: Public Services International Research Unity/World Development Movement.
- Hall, D./Lobina, E., 2007: *Profitability and the Poor: Corporate Strategies, Innovation, and Sustainability* Geoforum, doi:10.1016/j.geoforum.2006.08.012.
- Harvey, D., 1982: *The Limits to capital*. Oxford: Blackwell.
- Harvey, D., 2003: *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, D., 2005: *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- ICF International, 2007: *Privatisation and Regulation of China's Water Sector 2007* [cited 18 June 2007]. Available from http://www.icfi.com/Markets/Energy/doc_files/water-markets-china.pdf.
- Kaika, M., 2005: *City of Flows*. London: Routledge.
- Knudsen, O., 2003: Letter: World Bank's Role in Water Projects. *The Guardian*, 28/08/03.
- Läpple, D., 1976: *Staat en Algemene Produktievoorwaarden. Grondslagen voor een Kritiek op de Infrastructuurtheorieën, Zone Special 1*. Amsterdam: Stichting Zone.
- Lipietz, A., 1980: The Structuration of Space, the Problem of Land, and Spatial Policy; in: *Regions in Crisis*, eds. J. Carney, R. Hudson and J. Lewis, 60-75. London: Croom Helm.
- Lipietz, A., 1983: *Le Capital et son Espace – 2nd Edition with new preface*. Paris: Maspéro. Lipietz, A., 1987: *Mirages and Mirages – Crisis in Global Fordism*. London: Verso.
- Lobina, E., 2005: *Problems with Private Water Concessions: A Review of Experiences and Analysis of Dynamics*. *International Journal of Water Resources Development* 21 (1): 55-87.
- Loftus, A., 2004: *Free Water as Commodity: The Paradoxes of Durban's Water Services Transformation*; in: *The Age of Commodity: Water Privatization in Southern Africa*, eds. D. A. McDonald, G. Ruiters. London: Earthscan.
- Loftus, A., 2006: *The Metabolic Processes of Capital Accumulation in Durban's Waterscape*; in: *In the Nature of Cities: Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*, eds. N. Heynen, M. Kaika, E. Swynedouw. London: Routledge.
- Lojkine, J., 1974: *La Politique Urbaine dans la Région Lyonnaise, 1945-1972*. Vol. 6, *La Recherche Urbaine*. Paris: Mouton.
- Lojkine, J., 1977: *Le Marxisme, l'Etat et la Question Urbaine*. Paris: Presses Universitaires Françaises.
- Loong Yu, A./Danqing, L., 2006: *The Privatization of Water in China*. In *Reclaiming Public Water* (Chinese edition) – *Achievements, Struggles and Visions from Around the World*, eds. B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto, P. Terhorst, 1-6. Amsterdam: Transnational Institute.
- Marshall, A., 1920: *Principles of Economics*. London: Macmillan.
- Mehrota, S., E. Delamonica. 2005. *The Private Sector and Privatization in Social Services – Is the Washington Consensus Dead?* *Global Social Policy* 5 (2): 141-174.
- Moulaert, F., Rodriguez, A., Swynedouw, E., eds., 2002: *The Globalized City – Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*. Oxford: University Press.
- OECD, 2006: *Infrastructure to 2030. Telecom, Land Transport, Water and Electricity*. Paris: OECD Publishing.
- Orléan, A., 1999: *Le Pouvoir de la Finance*. Paris: Odile Jacob.
- Perrat, J., 1987: *Technologies, Externalités et Nouveaux Rapports du Capital à l'Espace Régional*; in: *Doctorat de 3e Cycle, Economie de la Production*. Lyon: Université Lumière Lyon II.
- Pitman, G. K., 2002: *Bridging Troubled Waters: Assessing the World Bank Water Resources Strategy Operations Evaluation Department*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Polanyi, K., 1954: *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Prasad, N., 2006: *Privatisation Results: Private Sector Participation in Water Services after 15 Years*. *Development Policy Review* 24 (6): 669-692.
- Preteceille, E., 1977: *Equipements Collectifs et Consommation Sociale*. *International Journal of Urban and Regional Research* 1:101-123.
- Preteceille, E. 1981: *Collective Consumption, the State and the Crisis of Capitalist Society*; in: *City, Class and Capital. New Developments in the Political Economy of Cities and Regions*, eds. M. Harloe and E. Lebas, 1-16.

- London: Edward Arnold.
- Swyngedouw, E., 1992: Territorial Organization and the Space/Technology Nexus. *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series* 17 (4): 417-433.
- Swyngedouw, E., 2004: *Social Power and the Urbanisation of Water. Flows of Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Swyngedouw, E., 2006: *Circulations and Metabolisms: (Hybrid) Natures AND (Cyborg) Cities*. *Science as Culture* 15 (2):105-122.
- Swyngedouw, E., 2007: *Impossible/Undesirable Sustainability and the Post-Political Condition*; in: *The Sustainable Development Paradox*, eds. J. R. Krueger and D. Gibbs. New York: Guilford Press.
- Swyngedouw, E., Kaïka, M., Castro, E., 2002: *Urban Water: A Political-Ecology Perspective*. *Built Environment* 28 (2): 124-137.
- Talbot, J., 2007: *Is the International Water Business really a Business? 2002* [cited 27 March 2007]. Available from <http://info.worldbank.org/etools/docs/voddocs/96/189/SAUR.pdf>.
- Theurillat, T., Corpataux, J., Crevoisier, O., 2006: *Property Sector Financialisation: the Case of Swiss Pension Funds (1994-2005)*. Oxford: School of Geography and the Environment, Oxford University.
- Torrance, M., 2006: *The Financialisation of the Urban Infrastructure Landscape: Unravelling Financial Flows into Urban Geographies*, 291: School of Geography, Oxford University.
- UNDP, 2006: *Human Development Report 2006 – Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis*. New York: United Nations Development Program.
- Winpenny, J., 2003: *Financing Water for All. The Report on the World Panel on Financing Water Infrastructure* (chaired by Camdessus M.): World Water Council, Global Water Partnership.

Vergangenheit und Zukunft des Europäischen Sozialmodells

Einleitung

Die Finanzkrise, die im Sommer 2007 in den USA als Hypothekenkrise begonnen hatte und inzwischen droht, die gesamte kapitalistische Welt in den Abgrund zu ziehen, hat einmal mehr die Risiken eines von allen sozialen Bindungen entfesselten Kapitalismus vor Augen geführt. Ein solches System zeichnet sich dadurch aus, dass sich der Staat darauf konzentriert, möglichst günstige Bedingungen für die private Kapitalverwertung zu schaffen und dass die Existenz der Menschen – sofern diese keine anderen Einkommensquellen besitzen – in vielfältiger Weise von den Bedingungen der Kapitalverwertung abhängig ist. Wie das Beispiel der USA zeigt, geht in der Krise nicht nur das Wirtschaftswachstum zurück und die Menschen verlieren in der Folge ihren Arbeitsplatz; sie verlieren auch ihre Krankenversicherung (die vielfach an den Job gekoppelt ist), ihre Pensionseinkommen (die zumindest zum Teil auf dem Aktienmarkt angelegt wurden) und ihr Haus (das sie auf Kredit gekauft haben). Weil die soziale Unterstützung fehlt oder unzureichend ist, und weil öffentliche Dienstleistungen nur in geringem Umfang zur Verfügung stehen, können selbst Angehörige der Mittelschicht nicht mehr am gesellschaftlichen Leben teilnehmen; ihnen bleibt nur die karitative Armenfürsorge. Doch wer unverschuldet in die Armut geraten ist, zieht sich (aus Scham) eher von gesellschaftlichen Aktivitäten zurück, als dass er/sie sich kollektiv gegen Kündigungen und Hausräumungen zur Wehr setzen würde.

In diesem Beitrag nehmen wir die Finanzkrise zum Anlass, um über die Vergangenheit und die mögliche Zukunft eines »Europäischen Sozialmodells« zu diskutieren.¹ Unsere zentrale These lautet, dass sich nach dem Zweiten Weltkrieg tatsächlich so etwas wie ein spezifisch europäisches Sozialmodell herausgebildet hat. Dieses entwickelte sich allerdings nicht als ein Gegenmodell zu dem US-amerikanischen Sozialmodell. Denn auch auf der anderen Seite des Atlantik hatte sich in den Nachkriegsjahrzehnten eine Kapitalismusvariante herausgebildet, die im historischen Vergleich eindeutig »sozialverträglicher« war. Allerdings waren die sozialen Dimensionen des Nachkriegskapitalismus in den (west-)europäischen Staaten stärker

1 Ein Teil der Forschungen, die diesem Beitrag zugrunde liegen, wurden im Rahmen des von der Europäischen Kommission finanzierten Forschungsnetzwerk Privatisation and the European Social Model (PRESOM) durchgeführt. Wir danken den Partnern im Netzwerk für die angeregten Diskussionen, die Verantwortung für den Text liegt aber allein bei den Autoren.

ausgeprägt – mit einem umfassenderen Wohlfahrtsstaat und mit einer Vielzahl von öffentlichen Unternehmen und Dienstleistungen. Dadurch bewirkten die europäischen Sozialsysteme einen für kapitalistische Gesellschaften historisch einmaligen Grad an Dekommodifizierung der Ware Arbeitskraft (Hyman 2005).

Dieser durch institutionelle und soziale »Einbettungen« (Polanyi 1979: 153) charakterisierte Kapitalismus ist seit den 1970er Jahren auf beiden Seiten des Atlantik unter Druck geraten. Durch die neoliberale Restrukturierung kam es zu einer Aushöhlung des europäischen Sozialmodells und zu einer weit reichenden Rekommodifizierung der gesellschaftlichen Existenz. In der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise erschrecken selbst einflussreiche Akteure des finanzgetriebenen Kapitalismus vor den ökonomischen und sozialen Gefahren, die der Übergang zu einer aus allen sozialen Beschränkungen herausgelösten Form des Kapitalismus mit sich gebracht hat. Freilich geht dies Erschrecken nicht soweit, dass die Privatisierung von ehemals öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, welche ein wesentliches Element des entfesselten Kapitalismus der letzten 30 Jahre darstellt, rückgängig gemacht wird. Dennoch ist es vorstellbar, dass die Krise auch einen Wendepunkt markiert, der zu einer Revitalisierung des europäischen Sozialmodells und zu einer Dekommodifizierung der europäischen Gesellschaften führen könnte.

Der erste Abschnitt stellt Geschichte und Charakteristika des europäischen Sozialmodells dar. Im zweiten Abschnitt werden einige wesentliche Veränderungen seit den 1970er Jahren beschrieben. Darauf folgt im dritten Teil eine Analyse der Folgen, die mit einer Aushöhlung des europäischen Sozialmodells verbunden sind. Im vierten Abschnitt zeigen wir auf, in welcher Weise das europäische Sozialmodell revitalisiert werden könnte, um Teil einer Alternative zum gegenwärtigen Wirtschafts- und Sozialsystem zu werden. Der Beitrag endet mit einem kurzen Ausblick auf die Zukunft des europäischen Sozialmodells.

Regulierung und Dekommodifizierung

Im Anschluss an Karl Marx, der die Widersprüche des kapitalistischen Gesellschaftssystems herausgearbeitet hatte, doch mehr noch in kritischer Auseinandersetzung mit den Prinzipien des Wirtschaftsliberalismus, hatte Karl Polanyi (nach dem Studium der großen Agrarkrise und der nachfolgenden Depression der Jahre 1873-1886 und unter dem Eindruck der Wirtschaftskrise der 1930er Jahre) die Schlussfolgerung gezogen, dass die Marktwirtschaft vor sich selber geschützt werden müsste. Der »Schutz des Menschen, der Natur und der Produktionsorganisation« ist demnach nur möglich, wenn »in die Märkte für Arbeit und Boden sowie für das Tauschmittel, nämlich Geld«, eingegriffen, »ipso facto die Selbstregulierung des Systems« behindert wird (Polanyi 1978: 189f). Damit das Leben der Menschen und ihr Lebensraum wieder in Ordnung kommen können, müssen poli-

tische Interventionen »notwendigerweise auf eine Verringerung der Flexibilität der Löhne und der Mobilität der Arbeit« zielen, muss eine Stabilisierung der Einkommen, die Kontinuität der Produktion und die »öffentliche Aufsicht über die nationalen Ressourcen« und nicht zuletzt eine »Steuerung der Währungen« bewerkstelligt werden (ebenda: 290). Ebenso umstritten wie der Warencharakter von Arbeit, Natur und Geld, die allesamt nicht produziert werden, um verkauft zu werden, ist der Warencharakter von Gütern, die für ein Leben in modernen Gesellschaften essentiell und daher unverzichtbar sind (Altvater 2003). Wenn der Zugang zu solchen »öffentlichen Gütern« als ein Bürgerrecht etabliert wird, kann von einer relativen Dekommodifizierung von sozialen Verhältnissen gesprochen werden. Dekommodifizierung meint, dass die Menschen nicht ausschließlich von den Einkommen abhängig sind, welche sie durch den kontinuierlichen Verkauf ihrer Arbeitskraft erzielen, sondern dass es zusätzliche und/oder alternative Ressourcen gibt, die dazu beitragen, ihre soziale Existenz sicherzustellen. Wie wir im Weiteren ausführen werden, schlägt sich diese relative Dekommodifizierung nachhaltig in den Erwartungen, Überlebensstrategien und in den Lebensweisen der Menschen nieder.

Der auf die Große Depression in den USA folgende *New Deal* stellte ein Gesellschaftsprojekt dar, in dem durch die Einführung einer Vielzahl von Regeln, die zum Teil direkt in die Marktmechanismen eingriffen, sichergestellt wurde, dass negative Auswirkungen des Strebens nach individueller Profitmaximierung auf das kollektive Wohlergehen begrenzt waren.² Insofern kann von der Herausbildung eines »organisierten Kapitalismus« (Offe 1989) gesprochen werden – in dem die Widersprüche kapitalistischer Gesellschaften freilich nicht aufgehoben waren. Das auf die Krise folgende Wirtschaftswachstum war dann auch weniger dem Übergang zu einem organisierten Kapitalismus geschuldet, als einem durch den Krieg verursachten Nachfrageboom, einer Modernisierung des Produktionsapparates und in weiterer Folge der Herausbildung eines neuen Produktions- und Konsummodells, das als Fordismus bezeichnet wurde. Auf die verstärkte Regelung von Produktions- und Reproduktionsbedingungen folgten nach dem Zweiten Weltkrieg Regeln für Handel und grenzüberschreitenden Kapitaltransfer und die Einführung eines stabilen weil bestimmten Regeln folgenden internationalen Wechselkurssystems (Bretton Woods).

In Westeuropa kam dazu ein großer öffentlicher Sektor, der sowohl klassische öffentliche Dienstleistungen wie die Energieversorgung, den Transport und das Gesundheits- und Bildungssystem umfasste als auch Schlüsselunternehmen in der Rohstoffgewinnung, in der Industrie und im Bankenwesen (Frangakis u. a. im Erscheinen). In vielen Fällen waren die Verstaatlichungen spontane Reaktionen auf politischen Druck oder pragmatische Lösungen für anstehende Probleme. Doch

2 Teil des New Deals war neben der Einführung eines Mindestlohnes und der 40-Stunden-Woche auch die Erlassung von mehr als 500 Industrie-Codes, die dazu dienten, den »exzessiven« Wettbewerb einzuschränken, der nach Ansicht der Roosevelt-Administration für die Krise mitverantwortlich war.

immer unterschieden sich staatliche Unternehmungen von privaten Unternehmen dadurch, dass sie eine Reihe nicht-kommerzieller Auflagen zu erfüllen hatten und dass ihre Aktivitäten einem breiteren öffentlichen Interesse dienen sollten (Millward 2005). In der Praxis hieß dies etwa, dass der Preis und der Zugang zu Dienstleistungen im Prinzip für alle Bürger gleich waren, unabhängig von deren individueller Kaufkraft, ihrer persönlichen Krankengeschichte oder davon, ob sie auf dem Land oder in der Stadt lebten. Die Produkte der staatlichen Unternehmen wurden oft unter Weltmarktpreisen verkauft, und weil es sich dabei nicht selten um Rohstoffe und Halbfertigprodukte handelte, profitierten davon in erster Linie die privaten Unternehmen. Gleichzeitig erlaubte es die Verstaatlichung wichtiger Industriesektoren den Regierungen, direkt in das Funktionieren der Märkte einzugreifen; sie mussten sich bei der Realisierung ihrer Entwicklungsprojekte also nicht auf eine indirekte Steuerung verlassen. Eine entscheidende Rolle spielte dabei der in vielen Ländern bestehende öffentliche Bankensektor. Spiegelbildlich verdeutlichen die Schwierigkeiten, die die Regierungen in der gegenwärtigen Wirtschaftskrise haben, private Banken – und sei es mit massiven Hilfspaketen – dazu zu bringen, Kredite zu vergeben, die Vorteile eines öffentlichen Bankensystems.

Soweit öffentliche Dienstleistungen durch Steuern oder einkommensabhängige Versicherungsbeiträge finanziert wurden, trugen sie zur sozialen Kohäsion der Gesellschaften bei und förderten ein solidarisches Zusammenleben: die Abgaben erfolgten in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Einzelnen, die Leistungen aber wurden je nach Bedarf ermittelt (Mahnkopf 2007: 99). Dieser Effekt wurde durch die Schaffung der westeuropäischen Wohlfahrtsregime nach dem Zweiten Weltkrieg verstärkt. Zwar gab und gibt es noch immer große Unterschiede zwischen einzelnen Regimes nicht zuletzt, was das Niveau der Sozialleistungen betrifft; gemeinsam ist ihnen jedoch, dass sie auf einer Reihe von universellen sozialen Rechten beruhen, die allen (Staats-)Bürgern *de jure* oder *de facto* die soziale Existenz garantieren, unabhängig davon, ob diese ihre Arbeitskraft verkaufen können oder nicht (Kronauer 2007). Im Gegensatz dazu haben in den USA nur bestimmte Gesellschaftsgruppen Anspruch auf Sozialhilfe (bspw. alte Menschen oder Mütter mit Kindern), und ein Großteil der sozialen Unterstützungen ist daran gebunden, dass die Empfänger einen Job haben und dadurch in den Genuss von Steuervergütungen kommen können (Katz 2004). In diesem Sinn versucht der amerikanische Wohlfahrtsstaat zwar bis zu einem gewissen Grad, die in der Marktwirtschaft erzeugten Ungleichheiten abzufedern, er bietet aber keine Alternative zu einer marktvermittelten Existenz.

Im Zuge des Ausbaus der Wohlfahrtsstaaten erreichten die westeuropäischen Gesellschaften der Nachkriegszeit einen Grad der Dekommodifizierung, welcher nie zuvor und nirgends sonst in einer kapitalistischen Gesellschaft realisiert worden war (Esping-Andersen 1990). In Zeiten von hohem Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung mögen sich die Lebensweisen von Europäern und Amerikanern zwar nur marginal unterschieden haben, zumal die Europäer in den Nachkriegs-

jahrzehnten die amerikanische Konsumweise eifrig kopierten. Doch nur in Europa war es zumindest implizit anerkannt, dass es ein Leben auch jenseits kapitalistischer Verwertungszwänge geben sollte. Die große Bedeutung einer Einschränkung des Wirkens von Marktkräften – also eines höheren Grades an Dekommodifizierung – wirkt sich aber vor allem in Krisenzeiten aus. Das zeigt sich besonders prägnant in der gegenwärtigen Krise, in der eine wachsende Zahl von US-amerikanischen Bürgern und Bürgerinnen gezwungen ist, in Zeltstädten zu leben, weil es in den letzten Jahrzehnten praktisch keinen öffentlichen Wohnbau mehr gegeben hat (Marcuse 2008).

Die europäische Entwicklung war indes nur möglich durch das Wirken von starken und institutionell abgesicherten Gewerkschaften, durch lange Zeit sehr einflussreiche sozialdemokratische und kommunistische Parteien und vor allem durch die Existenz einer nicht-kapitalistischen Alternative in Osteuropa. Insofern waren es auch nicht unterschiedliche institutionelle Pfade (die wurden auf beiden Seiten des Atlantik mehr als einmal gewechselt) oder kulturelle Werte, die diesseits des Atlantik zur Herausbildung eines europäischen Sozialmodells geführt haben, sondern soziale Kämpfe. Im Gegensatz zu Europa hatte sich in den USA nie eine landesweit bedeutende Arbeiterpartei herausgebildet; die Kommunisten wurden verfolgt und vor Gericht gestellt, und die Gewerkschaftsbewegung befand sich nach den großen Erfolgen der späten 1930er und in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg ab Mitte der 1950er Jahren in der Defensive (Moody 1997). In der Folge beschränkten sich die Gewerkschaften auf die Sicherung eines »privaten Wohlfahrtsstaates« für ihre Kernmitglieder in den großen Industrien (Liechtenstein 2002: 125 ff.).

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die im Nachkriegseuropa vorangetriebene Dekommodifizierung der sozialen Existenz von Lohnabhängigen den Einfluss der Gewerkschaften und anderer progressiver Kräfte maßgeblich gestärkt hatte. Andererseits bewirkt die in den letzten Jahren in nahezu allen europäischen Ländern betriebene Rekommodifizierung, dass sich viele Menschen nur noch für ihren individuellen Nutzen interessieren. Unter diesen Bedingungen wird es zunehmend schwierig, Unterstützung für eine progressive Politik zu finden. Eine traurige Ironie der Geschichte besteht darin, dass die europäische Sozialdemokratie, die die Politik der Selbstverantwortung ganz wesentlich vorangetrieben hat, selbst zu einem Opfer dieser Politik geworden ist. Denn welchen Grund sollte es geben, sozialdemokratische Parteien zu wählen, wenn diese an der Demontage von solidarischen Gesellschaften mitwirken?

Insofern stehen die USA und Westeuropa eigentlich nicht für zwei gegensätzliche Modelle. Tatsächlich handelt es sich bei dem so genannten europäischen Sozialmodell um eine (gegenüber dem US-amerikanischen Modell) weiter gehende Variante jenes Nachkriegskapitalismus, der im Vergleich zur marktradikalen Version des neoliberalen Kapitalismus der letzten 30 Jahre auf beiden Seiten des Atlantik mit starken Regulierungen und sozialen Abfederungen von Marktmecha-

nismen einherging. Mit anderen Worten: Während die Diskussionen um ein europäisches Sozialmodell hauptsächlich um Unterschiede zwischen Europa und den USA kreisen (andere Teile der Welt kommen in dem Vergleich in der Regel nicht vor), geht es in Wirklichkeit um den Unterschied zwischen einem keynesianistisch geprägten Nachkriegskapitalismus und dem seit den 1980er Jahren vorherrschenden neoliberalen Kapitalismus, der auf nationaler Ebene verschiedene Formen angenommen hat.

Die Aushöhlung des Europäischen Sozialmodells

Auf beiden Seiten des Atlantik stehen die Sozialmodelle seit den 1970er Jahren unter Druck. Die letzten 30 Jahre neoliberaler Restrukturierung haben zu einem radikalen Umbau des Nachkriegskapitalismus geführt. Hier ist nicht der Platz, um die politischen Hintergründe dieser Entwicklung zu diskutieren. Erwähnt sei lediglich, dass der Umbau mit einer Verschiebung der Kräfteverhältnisse einherging, deren augenscheinlichster Ausdruck die Regierungsbeteiligungen oder -übernahmen von rechtskonservativen Parteien waren (bspw. Thatcher in Großbritannien). Interessant ist allerdings, dass der Begriff »europäisches Sozialmodell« zur selben Zeit in den Diskurs eingeführt wurde, als die Besonderheiten der westeuropäischen Sozialmodelle (umfassender Wohlfahrtsstaat, öffentliche Unternehmen und Dienstleistungen) immer stärker unter Druck gerieten (Hermann/Hofbauer 2007). Dies war die Zeit, als es parallel zur Liberalisierung des Welthandels und der Aufhebung von Kapitalverkehrskontrollen praktisch in allen Staaten Westeuropas zur Privatisierung staatlicher Unternehmen und öffentlicher Dienstleistungen kam. Damit wurden in vielen Bereichen, die bisher nicht der Marktlogik unterworfen waren, neue Märkte geschaffen. Darüber hinaus wurde überall der Abbau von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und der Umbau der Sicherungssysteme betrieben – weg von der Garantie einer Existenz abseits der kapitalistischen Verwertungslogik und hin zu einer möglichst raschen (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt (Lessenich 2008). Hinzu kam, dass durch eine rasante Zunahme von atypischen und vielfach prekären Beschäftigungsverhältnissen die Erosion von Tarifverträgen und die Aushöhlung und damit Schwächung des Beschäftigungsstatus vorangetrieben wird (Gray 2004).

Im Kern lief die »Reform« des europäischen Sozialmodells auf eine Entfesselung der Marktkräfte und damit eine Rekommodifizierung der gesellschaftlichen Existenz hinaus. Dies ging mit einer medial gestützten Aushebelung des Solidaritätsprinzips einher. Die Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa, in deren Verlauf in schwachen Ökonomien mit der bürgerlichen Demokratie zugleich eine ultraliberale Politik etabliert wurde, wirkten dabei gewissermaßen als Initialzündung für Liberalisierungs- und Privatisierungsprojekte in ganz Europa. Viele Bürger in den neuen Mitgliedsländern mögen sich von einem Beitritt zur

Europäischen Union eine Adaption des westeuropäischen Sozialmodells der Nachkriegsjahrzehnte erhofft haben; was sie mit ihren bürgerlichen Revolutionen erhielten, war indes eine Variante des Kapitalismus, die weniger Gleichheit, weniger soziale Gerechtigkeit und Sicherheit gewährleistet als der engstirnige und repressive »reale Sozialismus«, dem sie entkommen wollten (Tamás 2009).

Der Umbau erfolgte auf mehrere Ebenen; dabei spielte aber die zur gleichen Zeit immer wichtiger werdende europäische Ebene eine besondere Rolle (Huffschmid 2008; Bieling, Deckwirth und Schmalz 2008). Gerade weil die Veränderungen auf nationaler und kommunaler Ebene in vielen Ländern sehr umstritten waren, wurden sie auf europäischer Ebene durch branchenspezifische Richtlinien eingeleitet. Betroffen waren davon unter anderem die Telekommunikationsbranche, die Post, die Elektrizitäts- und Gasversorgung und die Eisenbahnen. Obwohl die EU-Richtlinien darauf abzielten, Wettbewerb zu schaffen und keine Vorschriften bezüglich der Eigentumsform machten, war das Resultat der Liberalisierungsprozesses in vielen Fällen eine Zunahme von privatem Eigentum bei den Anbietern von öffentlichen Dienstleistungen, während der Wettbewerb eher moderat blieb. Denn staatliche Monopole wurden häufig nur durch private Oligopole ersetzt (Hermann und Verhoest 2008). Neben den gezielten Liberalisierungsprojekten gab es auch eine Reihe von indirekten Prozessen, die in dieselbe Richtung wiesen. Nachdem aufgrund massiver Proteste der Gesundheitsdienst aus der EU-Dienstleistungsrichtlinie herausgenommen werden musste, versuchte die EU-Kommission, durch eine eigene Gesundheitsrichtlinie Konkurrenz im Gesundheitsbereich anzukurbeln. Dadurch sollte es Patienten ermöglicht werden, sich auf Krankenkassenkosten im Ausland behandeln zu lassen (Dräger 2008). Unter dem Vorwand der Wahlfreiheit und unter Rückgriff auf Methoden des »New Public Management« wird inzwischen in vielen Ländern auch im Bildungsbereich und im Bereich der öffentlichen Krankenkassen Wettbewerb eingeführt.

Ein anderes Einfallstor für Wettbewerb und Vermarktlichungsprozesse stellt die Richtlinie zur Vergabe von öffentlichen Aufträgen dar. Dabei rächt sich heute, dass Städte und Länder öffentliche Dienste in eigenständige Tochtergesellschaften ausgelagert haben, um Kosten einzusparen. Diese Gesellschaften müssen jetzt mit privaten Anbietern konkurrieren. Damit wird aber auch eine in einigen europäischen Ländern verbreitete Praxis erschwert, nämlich die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen sowohl von privaten wie von gemeinnützigen Organisationen. Nicht zuletzt wirken sich aber auch die im Wachstums- und Stabilitätspakt festgelegten restriktiven Budgetbeschränkungen aus: Viele Kommunen und Länder sahen sich gezwungen, öffentliche Dienste zu verkaufen, weil diese ihre Bilanzen belasteten (Rügemer 2008; Truger 2009: 548-555). In Deutschland waren davon unter anderem Krankenhäuser betroffen; in keinem anderen Land wurden in den letzten Jahren so viele öffentliche Krankenhäuser an private Betreiber verkauft (Böhlke u. a. im Erscheinen). In Großbritannien wiederum wurden Krankenhäuser dazu angehalten, überfällige Investitionen in die Krankenhausinfrastruktur im

Rahmen von sogenannten *Private Finance Initiatives* vorzunehmen; damit sind die Krankenhausbetreiber 30 Jahre lang oder länger an die privaten Investoren gebunden. In dieser Zeit müssen sie jährliche Gebühren abführen, die in vielen Fällen nicht nur die ursprünglich geplanten Raten übersteigen, sondern in Summe auch deutlich teurer kommen, als wäre das Geld vom Staat als Kredit aufgenommen worden. Um den Mehraufwand zahlen zu können, schränken die betroffenen Krankenhäuser die Leistungen ein (Pollock 2009). Mit David Harvey (2005) und in Anlehnung an Rosa Luxemburg lässt sich dieses neoliberale Akkumulationsmodell als eine »innere Landnahme« des Kapitalismus beschreiben, als ein Prozess, der immer mehr Facetten des gesellschaftlichen Lebens für die kapitalistische Akkumulation erschließt.

Auf diesem Wege wurde in Europa durch Liberalisierung und Privatisierung eine Situation geschaffen, die das neoliberale Projekt in den USA in den Schatten stellt. So argumentieren etwa Greg Palast, Jerrold Oppenheimer und Theo McGregor (2003), dass das britische Modell einer Liberalisierung mit minimaler Kontrolle und keinen Rechenschaftspflichten als Vorbild für die Deregulierung des amerikanischen Strommarktes gedient hat. In den USA befanden sich die Elektrizitätsunternehmen zwar im privaten Besitz, waren aber einem ausgeklügelten Regulierungsregime mit Einflussmöglichkeiten für Konsumentenorganisationen unterworfen. Nach Einschätzung des Autorentrios können sowohl die Blackouts in Kalifornien als auch der Enron-Skandal auf die Übernahme des britischen Modells zurückgeführt werden. So gesehen wäre also nicht nur die Aushöhlung des europäischen Sozialmodells zu beklagen, sondern ebenso die Deregulierung des amerikanischen Nachkriegskapitalismus. In Sachen Privatisierung handelt es sich bei der EU jedenfalls nicht um eine Getriebene, sondern eher um einen Treiber. Deutlich wird dies insbesondere bei der Durchsetzung von Investitionsabkommen, die Interessen von europäischen Unternehmen absichern sollen, welche außerhalb Europas an der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen beteiligt sind (Mahnkopf 2007: 99 ff.). So agieren etwa europäische Energie- und Wasserkonzerne, darunter ehemalige staatliche Monopolisten, in Südamerika und anderen Teilen der Welt ebenso rücksichtslos gegenüber lokalen Interessen und Bedürfnissen wie US-amerikanische Unternehmen.

Parallel zur Liberalisierung, Privatisierung und Vermarktlichung in der und durch die EU wurde ein Diskurs um das europäische Sozialmodell lanciert, dessen wichtigstes Ziel es war, die Gewerkschaften, die sozialdemokratischen Parteien und die Grünen bei der Stange zu halten. Dabei bedienten sich viele Politiker (darunter nicht wenige reformierte europäische Sozialdemokraten) der zynischen Argumentation, »schmerzhafte« Reformen des europäischen Sozialmodells seien eine Voraussetzung dafür, dieses Modell »zu retten« (Hermann und Hofbauer 2007). Beispielhaft studieren lässt sich dies an der Debatte über die Pensionsreformen, die in vielen europäischen Ländern eingeführt wurden. Die gängige Rechtfertigung für diesbezügliche Reformen lautet, dass Ansprüche aus

öffentlichen Pensionen gekürzt werden müssten, damit zukünftige Generationen überhaupt noch eine Pension beziehen können. In Deutschland wurden auch die Agenda 2010 und die Hartz-Reformen damit begründet, dass Einsparungen bei den Sozialausgaben notwendig wären, um die Existenz des Sozialstaates für die kommenden Jahrzehnte sicherzustellen. Tatsächlich aber rückten die Maßnahmen zu einer »Modernisierung des Sozialstaats« in Westeuropa und die verhinderte Übernahme des (west)europäischen Sozialmodells in Mittel- und Osteuropa die gesamte EU sehr nahe zu jenem sozial ungebundenen Kapitalismus, der sich nach der Weltwirtschaftskrise der 1970er Jahre in den USA und in Großbritannien herausgebildet hatte. Unter den Tisch gekehrt wurde dabei, dass der frühere Kommissionspräsident Jacques Delors den Begriff des europäischen Sozialmodells ursprünglich als eine Alternative zu dem US-amerikanischen Kapitalismusmodell in die Diskussion eingeführt hatte (ebenda).

Die Zunahme von Ungleichheit

Der Angleichungsprozess zwischen EU und USA zeigt sich deutlich in den Veränderungen der Einkommensverteilung und bei der Entwicklung von Ungleichheit. Wie in den USA, so hat die Ungleichheit in Europa seit den 1970er Jahren deutlich zugenommen (Hermann im Erscheinen). In einer Analyse der Entwicklung des Gini-Koeffizienten zeigt Jens Alber (2006), dass in acht von zwölf EU-Mitgliedsländern, für die Daten zugänglich waren, die Ungleichheit seit den 1980er Jahren gestiegen ist; in fünf Ländern nahm die Ungleichheit sogar noch schneller zu als in den USA. Ähnlich verhält es sich bei der Entwicklung der Lohnquote; auch deren Entwicklung belegt auf beiden Seiten des Atlantik eine deutliche Umverteilung von lohnabhängigem Einkommen zu Einkommen, die sich von Eigentumsrechten ableiten. Zunehmende Ungleichheit und die gravierenden Einkommensverluste, die große Teile der Bevölkerung in den letzten Jahrzehnten hinnehmen mussten, hatten selbstverständlich Folgen für ihre Lebensweise. In den USA führten diese Entwicklungen dazu, dass sich einerseits die Arbeitszeiten verlängerten (durch wachsende individuelle Arbeitszeiten und durch eine Zunahme von Doppelverdiener-Haushalten), und dass andererseits der Massenkonsum nur noch über Kredite gesichert werden konnte – was bekanntlich in der Finanzkrise zu einem Problem geworden ist.

Hauptgründe für die Umverteilung nach oben und die Zunahme von Ungleichheit waren eine anfangs rasant steigende und im Vergleich zu den Nachkriegsjahren kontinuierlich hohe Arbeitslosigkeit, Steuererleichterungen für die Reichen, stagnierende oder nur marginal wachsende Löhne, die Zunahme von prekären Beschäftigungsverhältnissen und die Privatisierung und Vermarktlichung öffentlicher Unternehmen und Dienstleistungen. Im Fall der netzgebundenen Dienstleistungen führte die Liberalisierung dazu, dass Anbieter von öffentlichen Dienstleistungen

nicht gezwungen waren, die Dienstleistung allen Bürgern zu gleichen Bedingungen anzubieten. So können etwa Großkunden mit den Stromversorgern, aber auch mit der Post einzeln über Preisnachlässe verhandeln, während die Preise für die Haushalte nach der Liberalisierung oder Privatisierung in vielen Fällen deutlich gestiegen sind. In einzelnen Fällen kam es in Deutschland bei der Energieversorgung zu Preissteigerungen von 80 Prozent. Im Postdienst wurde durch die massenhafte Schließung von Filialen (in Deutschland um 40 Prozent seit dem Start der Liberalisierung) der Zugang zur Post in manchen Gebieten für die Bewohner merklich erschwert. Ähnliche Folgen hatte die verbreitete Stilllegung von Nebenbahnen. Dadurch werden ganze Regionen von der Anbindung an den öffentlichen Verkehr ausgeschlossen. Auch hiervon sind vor allem Bezieher unterer Einkommen betroffen, die sich kein Auto leisten können. Im Falle von Privatpensionen werden bestehende Einkommensungleichheiten verstärkt, während bei privaten Krankenversicherungen Personen mit niedrigem Einkommen benachteiligt werden, weil sie statistisch gesehen dazu tendieren, öfter krank zu werden und deshalb höhere Beiträge zahlen müssen. Ungleichheit beschränkt sich aber nicht nur auf die monetäre Sphäre. Im Extremfall führen die Reformen zum Angebot von unterschiedlichen Dienstleistungen für Menschen mit niedrigem und solche mit hohem Einkommen. Dabei ist davon auszugehen, dass Dienstleistungen, die nur für niedrige Einkommensbezieher angeboten werden, qualitativ minderwertige Dienstleistungen sein werden, weil die Betroffenen über vergleichsweise geringere Möglichkeiten der Interessenartikulation verfügen (Mahnkopf im Erscheinen). Dies kommt nicht nur in einer Zwei-Klassen-Medizin zum Ausdruck, welche in vielen Ländern Osteuropas bereits Realität ist, sondern gewinnt zunehmend auch in einer (teil-)privatisierten Schul- und Universitätsausbildung an Bedeutung.

Liberalisierung und Privatisierung verstärken aber nicht nur die Ungleichheit zwischen den Konsumenten öffentlicher Dienstleistungen. Gleichzeitig wächst auch die Ungleichheit zwischen den Beschäftigten in den betroffenen Sektoren. Der Bereich der öffentlichen Dienste bot in der Vergangenheit ja nicht nur stabile Beschäftigungsverhältnisse und vergleichsweise angemessene Löhne, das öffentliche Beschäftigungsregime der Nachkriegsjahrzehnte zeichnete sich auch dadurch aus, dass die Unterschiede zwischen den verschiedenen Beschäftigungsgruppen deutlich geringer waren als in der Privatwirtschaft. Manager verdienten hier deutlich weniger als Manager in privaten Unternehmen; deshalb gehört dieses Führungspersonal auch zu den Hauptgewinnern der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen (Schulten, Brandt und Hermann 2008). Inzwischen aber haben die Unterschiede innerhalb der und zwischen den Belegschaften dramatisch zugenommen – durch die Fragmentierung und Aushöhlung von Tarifverträgen in den betroffenen Branchen, durch den Übergang zu leistungsabhängiger Entlohnung, und durch die Taktik der Gewerkschaften, die Besitzstände für die schon seit längerem Beschäftigten auf Kosten von neuen Mitarbeitern zu sichern. Bei der Deut-

schen Post verdienen ‚neue‘ Beschäftigte bis zu 30 Prozent weniger als ihre länger beschäftigten Kollegen (Hermann, Brandt und Schulten 2008). Bis zur Einführung eines branchenweiten Mindestlohnes verdienen die ›Neuen‹ bei dem ehemaligen Monopolisten aber immer noch doppelt soviel wie die Beschäftigten bei den Konkurrenten. In Österreich und in den Niederlanden wiederum arbeiten die neuen Anbieter auf dem Briefmarkt hauptsächlich mit selbstständigen Austrägern, die nach Stücklöhnen bezahlt werden (ebenda).

Dass vor allem US-amerikanische Linke Europa in sozialen Belangen noch immer als eine Art Vorbild betrachten, hat dennoch gute Gründe. Denn trotz aller Erosionstendenzen existieren noch immer Reste eines spezifischen europäischen Sozialmodells. Die wohlfahrtsstaatlichen Regime wurden zwar zurückgebaut, aber nie völlig abgeschafft. Vermarktlichungsprozesse sind zwar weit vorangeschritten, doch werden soziale Dienstleistungen wie Gesundheit und Bildung in der EU noch immer hauptsächlich von öffentlichen oder gemeinnützigen Organisationen angeboten. Arbeiter sind in Europa nicht rechtlos, und trotz Mitgliederverlusten und teilweiser Paralyse in lokalen und nationalen Sozialpakten ist die europäische Gewerkschaftsbewegung immer noch stärker als ihr amerikanischer Gegenpart (wo es außerhalb des öffentlichen Dienstes nur noch wenige Arbeiter gibt, die in einer Gewerkschaft organisiert sind). Vor allem aber ist es den Eliten in Europa trotz gebetmühlenartiger Beschwörung der Eigenverantwortung von Bürgern und Bürgerinnen nicht gelungen, deren Erwartungen an den Staat und ein gewisses Vertrauen in Instrumente der kollektiven Problemlösung auszulöschen. Das hat den wichtigen Effekt, dass soziale Not in Europa nicht notwendigerweise als Ausdruck individuellen Versagens interpretiert wird. Der positive Klang, den der Begriff eines europäischen Sozialmodells allen neoliberaler Umdeutungen zum Trotz in weiten Teilen der Bevölkerung noch immer genießt, erklärt sich dadurch, dass er etwas anderes verspricht als das, was die Europäer mit dem amerikanischen Sozialmodell und den damit verbundenen individualisierten und kommodifizierten Lebensweisen assoziieren (Hermann und Hofbauer 2007).

Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells

Durch die gegenwärtige Krise wird die Politik der letzten drei Jahrzehnte in Frage gestellt, auch wenn sich ein Bruch mit der neoliberalen Politik der Vergangenheit zur Zeit vornehmlich auf einer semantischen Ebene abspielt. Ob diesem Bruch auch materielle Veränderungen folgen, wird sich zeigen. Diese dürften sich allerdings nicht darin erschöpfen, durch einige Regulierungen dafür zu sorgen, dass die Märkte friktionsloser als derzeit funktionieren. Der antiliberalen Stoßrichtung in der Argumentation von Karl Polanyi folgend ginge es vielmehr darum, die Wirtschaft wieder institutionell und sozial in die Gesellschaft »einzubetten«, mit-

hin das Wirkungsfeld von Märkten so zu begrenzen, dass die gesellschaftliche Existenz der Menschen, und sei es auch nur ein Stück weit, von der Kapitalverwertung unabhängig gemacht wird. Es geht also darum, die Rekommodifizierungswelle der letzten 30 Jahre zu stoppen und sie durch eine Dekommodifizierungsbewegung zu ersetzen. Eine solche Politik ist wenig revolutionär; durch sie würde aber ein gesellschaftlicher Raum geschaffen, der ernsthaftes Nachdenken über und Experimentieren mit Alternativen zu einer kapitalistischen Gesellschaftsordnung möglich machte. An drei Punkte könnte eine auf Dekommodifizierung ausgerichtete Revitalisierung des europäischen Sozialmodells (Huffschmid und Mazier im Erscheinen) ansetzen: Erstens beim Wohlfahrtsstaat und damit verbunden bei den Beschäftigungs- und Arbeitsverhältnissen; zweitens beim öffentlichen Sektor, und drittens bei der Demokratisierung der europäischen Gesellschaften.

Die Erneuerung der europäischen Wohlfahrtsstaaten

Michael Krätke (2005: 92) schreibt, dass das »europäische Sozialmodell« seine Zukunft noch vor sich habe und dass es zu einem Markenzeichen und damit zu einem gemeinsamen Projekt der europäischen Linken werden könnte, weil sich das Konzept des Sozialstaates in den meisten europäischen Ländern noch immer breiter Unterstützung erfreut. »Das neoliberale Ideal eines minimalen Staates, der sich auf reine Armenfürsorge zurückzieht, hat noch lange nicht gewonnen, auch wenn die dazu gehörenden Marktideologien in den Köpfen der so genannten Eliten dominieren« (ebenda). Eine Erneuerung der europäischen Wohlfahrtsstaaten müsste in einem ersten Schritt viele der in den letzten drei Jahrzehnten unter neoliberaler Hegemonie gemachten Reformen zurücknehmen. Damit wäre es aber nicht getan. Denn es müssen auch die strukturellen Schwächen und Unzulänglichkeiten der Nachkriegssysteme beseitigt werden. Dazu gehört insbesondere die in den konservativen Wohlfahrtssystemen angelegte Reproduktion von Ungleichheiten, welche mit der Erwerbsarbeit verbunden sind; dazu gehörten die Bedarfsprüfungen des universellen Wohlfahrtsstaates britischer Prägung und nicht zuletzt die auf der Familie aufbauenden südeuropäischen Wohlfahrtsstaatsvarianten.

In vielen Teilen Europas wäre es durchaus ein Erfolg, wenn die nationalen Systeme an die Funktionsweise und das Niveau der skandinavischen Wohlfahrtsstaaten angepasst werden könnten. Dies wäre dann auch ein Fortschritt im Hinblick auf die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Wohlfahrtssystems, welches es bisher (trotz zahlreicher Bekenntnisse zu einem sozialen Europa) ja nicht einmal im Ansatz gibt.³ Neben der Entkoppelung von Leistungen und Beiträgen und seinem vergleichsweise hohen Leistungsniveau unterscheidet sich das skandina-

3 Obwohl im Vertrag von Maastricht (1992) ein eigenes Kapitel für eine europäische Sozialpolitik hinzugefügt wurde, blieben die sozialpolitischen Initiativen unbedeutend und sind hauptsächlich rhetorischer Natur.

vische Wohlfahrtsstaatmodell von anderen europäischen Modellen dadurch, dass Geldleistungen in großem Umfang durch Sachleistungen ergänzt werden (Heintze und Lehndorff 2009). Dadurch erhalten Familien nicht nur eine monetäre Unterstützung für die Betreuung von Kindern und alten Menschen, sondern könnten auf Betreuungseinrichtungen zurückgreifen, welche vom Staat bereitgestellt werden. Der Ausbau von Betreuungseinrichtungen würde insbesondere Frauen entlasten und zumindest einen Teil der von Frauen unbezahlt erbrachten Betreuungsarbeit in bezahlte Arbeit umwandeln. Der öffentliche Charakter dieser Einrichtungen würde sicherstellen, dass der Zugang für alle Menschen, unabhängig vom ihrem Einkommen, gleich ist, dass bestimmte Qualitätskriterien eingehalten werden, und dass die Beschäftigten halbwegs passable Arbeitsbedingungen vorfinden. Mit anderen Worten, die erneuerten europäischen Wohlfahrtsstaaten müssten nicht nur Reichtümer umverteilen, sie müssten auch für eine ausreichende soziale Infrastruktur sorgen.

Hinsichtlich der anzustrebenden Umverteilung ginge es darum, allen Bürger das Recht auf ein Grundeinkommen zu gewährleisten, welches ihnen nicht nur das materielle Überleben sichert, sondern auch die Teilnahme am kulturellen Leben ermöglicht. Ein derartiges Grundeinkommen stellte nicht zuletzt eine Anerkennung für all jene Sorten von Arbeit dar, die in kapitalistischen Gesellschaften unabhkömmlich und unbezahlt sind oder aber im kapitalistischen Verständnis keinen Wert schaffen. Eine Erneuerung des Wohlfahrtsstaates müsste aber auch eine neue Arbeitsmarktpolitik und eine Verbesserung der Arbeitsverhältnisse umfassen. Zum einen sollte Arbeitsmarktpolitik Arbeitsuchende unterstützen und sie nicht in prekäre Beschäftigungsverhältnisse drängen; zum anderen wäre Arbeitsmarktpolitik darauf auszurichten, Arbeitslosen akzeptable Arbeitsstellen zu vermitteln, und sie sollte schließlich auch den Ausbau des Wohlfahrtsstaates und des öffentlichen Sektors vorantreiben – indem sie den Aufbau eines nicht-profitorientierten, sozialwirtschaftlichen Sektors fördert.

Prekäre Beschäftigungsverhältnisse und ein starker Wohlfahrtsstaat schließen einander aus. Jedes Beschäftigungsverhältnis muss Einkommen und soziale Sicherheit oberhalb eines Mindestniveaus gewährleisten; vor allem aber müssen sie die Beschäftigten in eine Situation versetzen, in denen sie ihr Leben langfristig planen können. Dazu sind neben entsprechenden arbeitsrechtlichen Vorschriften auch starke und flächendeckende Tarifverträge notwendig. Auch in diesem Fall ist eine Anpassung innerhalb Europas durch Mindestlöhne und Höchstarbeitszeiten notwendig. Angesichts der ökologischen Krise, die das westliche Wachstums- und Konsummodell verursacht, und als eine Antwort auf die produktivitätsinduzierte Arbeitslosigkeit müsste eine Erneuerung der europäischen Wohlfahrtsstaaten aber vor allem durch eine substantielle Arbeitszeitverkürzung ergänzt werden. Nicht zufällig besteht einer der augenscheinlichsten Unterschiede zwischen den USA und Europa in den wesentlich kürzeren europäischen Arbeitszeiten (die in den letzten Jahren aber ebenfalls gehörig unter Druck kamen).

Die Rekonstruktion und der Ausbau eines öffentlichen Sektors

Der öffentliche Sektor und insbesondere die öffentlichen Dienstleistungen spielen in einem revitalisierten Europäischen Sozialmodell eine zentrale Rolle. Öffentlich organisierte und für alle zugängliche öffentliche Dienstleistungen haben eine dekommodifizierende Wirkung, die über reinen Geldtransfer hinausgehen. Sozialstaatliche Umverteilung kann zwar soziale Ungleichheit abschwächen, sie stellt diese aber nicht grundsätzlich in Frage. Dagegen kann die Nutzung öffentlicher Dienstleistungen tatsächlich für alle gleich sein. Wenn der Zugang für alle gleich ist, unabhängig von der individuellen Kaufkraft, fördern öffentliche Dienstleistungen darüber hinaus die Kohäsion und soziale Integration in der Gesellschaft. Ein tatsächlich moderner Wohlfahrtsstaat sollte nicht nur Reichtum umverteilen, er sollte die sozialen Dienstleistungen selber organisieren, um sicherzustellen, dass alle den gleichen Zugang haben, dass das Angebot bestimmten Qualitätsstandards entspricht, und dass die Erbringer der Dienstleistungen die dafür notwendigen Arbeitsbedingungen vorfinden.

Zu einer staatlich organisierten sozialen Infrastruktur (Hirsch 2007) gehören aber nicht nur soziale Dienste, sondern ein breites Spektrum an öffentlichen Dienstleistungen wie Wasser- und Energieversorgung, Transport, Kommunikation, Wohnungsbau, Banken, eine große Zahl kultureller Einrichtungen und vieles mehr. Gemeinsam ist ihnen als öffentliche Dienstleistungen, dass sie nicht an Profitmaximierung ausgerichtet sind, sondern gesellschaftlich definierten Zielen folgen. Dabei hat die Vergangenheit gezeigt, dass es nicht ausreicht, wenn sich die Dienstleister im öffentlichen Besitz befinden. Die öffentlichen deutschen Landesbanken verhielten sich nicht viel anders als private Banken und versuchten in der globalisierten und liberalisierten Finanzwelt, schnelle Profite zu machen. Um derartige Verhaltensweisen zu unterbinden, muss klargestellt werden, welche Aufgaben eine öffentliche Dienstleistung zu erfüllen hat und welche nicht. Dabei sollte – anders als bei den auf den Tauschwert ausgerichteten Aktivitäten des Privatsektors – der Gebrauchswert der Dienstleistungen im Vordergrund stehen. Um dies sicherzustellen, sollten neue, partizipative Konsummodelle entwickelt werden, die den Nutzern von Dienstleistungen nicht nur die Wahl zwischen zwei oder mehreren (unbefriedigenden) Angeboten lassen, sondern ihnen Partizipationsmöglichkeiten eröffnen, mit denen sie in die Planung und Erbringung der Dienstleistungen eingreifen können. Damit könnten öffentliche Dienstleistungen nicht allein der Befriedigung von Bedürfnissen dienen, sondern auch eine nachhaltige Demokratisierung der Gesellschaft und der Wirtschaft vorantreiben.

Weitreichende Partizipationsmöglichkeiten stellen sowohl eine Alternative zum *Public Choice* (öffentliche Wahlfreiheit) Paradigma des *New Public Managements* als auch zum bürokratischen Modell der Nachkriegsjahrzehnte dar (Needham 2008). Neue Partizipationsmodelle innerhalb der Organisationen, die die Dienstleistungen erbringen, könnten durch Experimente ergänzt werden, die neue Formen der Zusammenarbeit und der Entscheidungsfindung erproben. In

solche Experimente sollten auch die Erfahrungen mit genossenschaftlichen Produktionsformen und selbstverwalteten Betrieben einfließen. Ebenso wichtig ist aber die Einrichtung von Beiräten und anderen Organen, in denen Dienstleistungsnutzer zusammen mit den Beschäftigten, dem Management und externen Experten klären, welche Dienstleistungen in welcher Form und zu welcher Qualität zur Verfügung gestellt werden. Schließlich aber ginge es auch um grundsätzliche demokratische Entscheidungen darüber, welche gesellschaftlichen Ressourcen für die Dienstleistungserbringung eingesetzt werden.

Jedenfalls sollte der öffentliche Sektor dazu genutzt werden, qualitativ hochwertige Jobs zu schaffen (und zwar nicht nur für hoch qualifizierte Arbeitskräfte, sondern auch für Beschäftigte ohne Ausbildungsabschlüsse), um die Arbeitslosigkeit zu reduzieren und um Druck auf den privaten Sektor auszuüben, die Arbeitsbedingungen auch dort zu verbessern. Einmal abgesehen von seiner Bedeutung für die Dekommodifizierung und Demokratisierung kann der öffentliche Sektor auch eine zentrale Rolle spielen, wenn es darum geht, innovative Produkte, Produktionstechniken oder Dienstleistungen zu entwickeln, die der Herausbildung eines neues Produktions- und Konsummodells dienen, welches dazu beiträgt, die ökonomische Krise zu entschärfen (Huffschmid und Mazier im Erscheinen). Für einen Umstieg auf ein nachhaltiges Wirtschaftsmodell wird eine progressive Steuerpolitik nicht ausreichen. Die Krise der Autoindustrie zeigt deutlich, dass der Staat nicht davor zurückschrecken darf, aktiv in Produktionsentscheidungen einzugreifen. Ein großer und innovativer öffentlicher Sektor macht den Staat und die Gesellschaft weniger abhängig von privaten Kapitaleigentümern und deren Investitionsentscheidungen und damit auch weniger erpressbar, wenn es um Steuervergünstigungen geht. Auch in diesem Sinn könnte der öffentliche Sektor einen Beitrag zur Einschränkung der privatwirtschaftlichen Marktlogik leisten.

Demokratisierung

»Sozialismus ist dem Wesen nach die einer industriellen Zivilisation innewohnende Tendenz, über den selbstregulierten Markt hinauszugehen, indem man ihn bewusst einer demokratischen Gesellschaft unterordnet« (Polanyi 1978: 311). Damit schon weist Polanyi auf das Spannungsfeld zwischen einer »freien« Marktwirtschaft und einer Gesellschaft hin, in der Entscheidungen demokratisch getroffen werden. Im Gegensatz zu einer weit verbreiteten Annahme bedeutete die Entfesselung der Märkte und das Zurückdrängen des Wohlfahrtsstaates ja keineswegs eine Schwächung des Staates. Tatsächlich haben im Zuge der neoliberalen Umstrukturierungen die demokratisch legitimierte Regierungen in vielen Ländern zusehends autoritäre Züge angenommen (Kannankulam 2008). Dies drückt sich einerseits in einer Stärkung der Exekutive (Ministerien) gegenüber der Legislative (Parlament) aus, und andererseits in einer Verschiebung der Machtverhältnisse innerhalb der Exekutive: die Ministerien für Sicherheit und Finanzen sind im Ver-

hältnis zu Ministerien für Soziales und Bildung immer wichtiger geworden. Die Sicherheitsagenden spielen dabei eine besonders wichtige Rolle, weil die Zunahme an Ungleichheit wachsende Mittel erfordert, um die Menschen am unteren Rand der Verteilungsskala unter Kontrolle zu halten. Hinzu kommt die Aufgabe, globale Migrationsströme zu kontrollieren, welche auch eine Folge der weiter wachsenden globalen Ungleichheit sind. Auf europäischer Ebene wird diese Tendenz durch spezifische Merkmale des europäischen Integrationsprozesses verstärkt: Die Aktivitäten des Parlaments beschränken sich im Wesentlichen darauf, Vorlagen der Kommission oder des Rates (beides Institutionen mit einer zweifelhaften demokratischen Legitimation) zu bestätigen, während der Europäische Gerichtshof die mangelhafte Rechtsgrundlage der Union ausnützt, um die Reste der nationalen Arbeits- und Sozialrechte zu schleifen.⁴ Es verwundert nicht, dass diese Verschiebungen zu einer zunehmenden Wahlverweigerung der Bürger/innen führen und in manchen Fällen zu Wahlentscheidungen, die aus Sicht der Eliten ganz unerklärlich sind, wie beispielsweise die Ablehnung der Europäischen Verfassung in Frankreich und den Niederlanden und des Europäischen Vertrages in Irland.

Die wachsenden Legitimationsdefizite der EU sind das Resultat eines Primats des wirtschaftlichen Integrationsprozesses vor der demokratischen und sozialen Integration Europas (Altvater und Mahnkopf 2007). Ein der Zukunft zugewandtes europäisches Sozialmodell muss daher mit dem bisherigen Integrationsmodus der EU brechen. Nicht zufällig beruht die Idee des europäischen Sozialmodells auf Delors Erkenntnis, dass sich niemand in einen Markt verlieben kann. Während es auf europäischer Ebene darum geht, demokratische Verhältnisse, wie sie auf Ebene der Nationalstaaten bestehen, erst herzustellen (Karras und Fisahn 2006), müssen auf der nationalen Ebene die autoritären Tendenzen gestoppt und die sozialen Rechte der Bürger im Sinne einer sozialen Demokratie, die ihrem Namen gerecht wird, gestärkt werden. Der gleiche Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen spielt dabei eine zentrale Rolle, und unter diesen kommt der öffentlichen Bildung eine ganz besondere Rolle zu. Denn diese sollte nicht nur gleiche Bildungschancen gewährleisten, sondern auch die kognitiven und moralischen Grundlagen für demokratisches Bewusstsein und für politisches Engagement zur Veränderung der gegebenen gesellschaftlichen Verhältnisse vermitteln. Eine so verstandene öffentliche Bildung wäre die Voraussetzung für die Wiederherstellung jenes Solidaritätsbewusstseins, ohne das ein europäisches Sozialmodell nicht revitalisiert werden kann (Mahnkopf 2008: 82).

Längerfristig ginge es um die Entwicklung neuer Partizipationsmöglichkeiten, die über die Grenzen der repräsentativen Demokratie hinausgehen. Die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen ließe sich als ein gesellschaftliches Feld nut-

4 In Deutschland sorgte insbesondere das Urteil im Fall Rüffert für Aufsehen. Am 3. April 2008 verurteilte der EUGH das Land Niedersachsen, weil es gegenüber einem polnischen Unternehmen auf die Einhaltung der im deutschen Baugewerbe-Tarifvertrag festgelegten Mindestlöhne bestanden hatte.

zen, um neue Partizipationsmodelle zu erproben; gleiches gilt für die kommunale Verwaltung. Hier gibt es bereits Beispiele dafür, dass Bürger aktiv in die Entscheidungsfindungen eingreifen: Nach dem brasilianischen Vorbild wird inzwischen in einer Reihe von europäischen Städten die partizipative Budgeterstellung praktiziert. Auch Bürgerbefragungen gegen Privatisierungen in Deutschland gehen in dieselbe Richtung. Über die öffentlichen Dienstleistungen hinaus könnten sich solche Entscheidungsfindungsprozesse auch auf die Privatwirtschaft ausbreiten (Albert 2006).

Ausblick

Die Zukunft des europäischen Sozialmodells wird letztendlich in gesellschaftlichen Kämpfen entschieden. Zunächst einmal hat die gegenwärtige Krise nur dazu geführt, dass einige der »Wahrheiten«, die in den letzten drei Jahrzehnten die Köpfe der Menschen vernebelt haben, in Frage gestellt werden. Die Auseinandersetzungen um die Lösung der Krise stehen aber ganz am Anfang. Dabei wird die Interpretation der Krise eine wichtige Rolle spielen. Doch zwei Alternativen deuten sich bereits an: Einerseits die Wiedererrichtung eines vom Finanzmarkt getriebenen Kapitalismus (der sich auf eine neues Spekulationsfeld, vermutlich die klimafreundlichen Technologien, fokussiert), in dem aber ein paar neue Spielregeln dafür sorgen, dass die Märkte besser funktionieren. Andererseits scheint die Schaffung eines sozial verträglichen Kapitalismus durchaus vorstellbar. Dieser würde sich dadurch auszeichnen, dass das Wohlergehen der Menschen weniger stark von der Kapitalverwertung abhängig wäre. Erreicht werden könnte dies dadurch, dass ein großer Teil von Wirtschaft und Gesellschaft außerhalb der Marktlogik organisiert wird. Zumindest ließe sich so verhindern, was Karl Polanyi für seine Zeit befürchtet hat: dass der Konflikt zwischen einem selbstregulierten Markt und den elementaren Erfordernissen eines geordneten gesellschaftlichen Lebens zur Zerstörung der Gesellschaften (und, so wäre heute zu ergänzen: der Natur) führen muss. Daraus zog Polanyi bekanntlich den Schluss: Die Wirtschaft muss der Gesellschaft untergeordnet werden und nicht umgekehrt (Polanyi 1978: 329). Das ist es wohl auch, was die meisten Menschen in Europa mit einem europäischen Sozialmodell verbinden.

Literatur

- Alber, Jens: Das ›europäische Sozialmodell‹ und die USA, in: Leviathan, Jg. 34., Heft 2, 2006, S. 208-241.
- Albert, Michael: Parecon. Leben nach dem Kapitalismus, Frankfurt a. M., 2006
- Altwater, Elmar: Was passiert, wenn öffentliche Güter privatisiert werden? in: Peripherie Nr. 90/91, 2003, S. 171-201.
- Altwater, Elmar und Birgit Mahnkopf: Konkurrenz für das Empire. Die Zukunft der Europäischen Union in der globalisierten Welt, Münster, 2007.
- Bieling, Hans-Jürgen, Christina Deckwirth und Stefan Schmalz Stefan (Hg.): Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in Europa, Münster, 2008.
- Böhlke, Nils, Thomas Gerlinger, Kai Mosebach, Rolf Schmucker und Thorsten Schulten (Hg.): Privatisierung von Krankenhäusern. Gegenstrategien aus gewerkschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Perspektive, Hamburg, im Erscheinen.
- Dräger, Klaus: Zukunftsfähige öffentliche Dienstleistungen in Europa – Kernfragen gewerkschaftlicher Politik, unveröffentlichtes Manuskript, 2008.
- Esping-Andersen, Gösta: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge, 1990.
- Frangakis, Marica, Christoph Hermann, Jörg Huffschnid und Karoly Lorant (Hg.): Privatisation Against the European Social Model, Houndsmills, im Erscheinen.
- Gray, Ann: Unsocial Europe. Social Protection or Flexploitation? London, 2004.
- Harvey, David: Der neue Imperialismus, Hamburg, 2005.
- Heintze, Cornelia und Steffen Lehndorff: Der Staat als Investor und als Dienstleister im gesellschaftlichen Interesse, in: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (Hg.): Memorandum 2009 Köln, 2009.
- Hermann, Christoph: The European Social Models: Contours of the Discussion, in: Frangakis u. a. (Hg.): Privatisation Against the European Social Model, Houndsmills, im Erscheinen.
- Hermann, Christoph und Ines Hofbauer: The European Social Model: Between Competitive Modernisation and Neoliberal Resistance, in: Capital & Class, 93, 2007, S. 125-140.
- Hermann, Christoph und Koen Verhoest: Varieties and Variations of Public Service Liberalisation and Privatisation. PIQUE Policy Paper 1, 2008. http://www.pique.at/reports/pubs/PIQUE_PP1_15_10_2008.pdf
- Hermann, Christoph, Thorsten Brandt und Thorsten Schulten: Commodification, Casualisation and Intensification of Work in Liberalised European Postal Markets, in: Work Organisation, Labour & Globalisation, Vol 2 No 2, 2008, S. 40-55.
- Hirsch, Joachim: Der Kampf um öffentliche Güter – oder weshalb der Ausbau einer sozialen Infrastruktur nötig ist, in: Klautke Roland und Brigitte Oehrlein (Hg.): Pekarität – Neoliberalismus – Deregulierung. Hamburg, 2007, S. 137-146.
- Huffschnid, Jörg: Die Bedeutung der EU für die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, in: Brandt, Thorsten, Thorsten Schulten, Gabrielle Sterkel und Jörg Wiedemuth (Hg.): Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folge für Tarifpolitik. Hamburg, 2008, S. 14-41.
- Huffschnid, Jörg und Jacques Mazier: The Role of the Public Sector in a Progressive Construction of Europe, in: Frangakis u. a. (Hrsgs.), Privatisation Against the European Social Model, Houndsmills, im Erscheinen.
- Hyman, Richard: Trade Unions and the Politics of the European Social Model, in: Economic and Industrial Democracy, Vol. 26 No. 1, 2005, S. 9-40.
- Kannankulam, John: Autoritärer Etatismus im Neoliberalismus. Zur Staatstheorie von Nicos Poulantzas, Hamburg, 2008.
- Karras, Anne und Andreas Fisahn: Plädoyer für eine zukunfts offene Verfasstheit Europas, in: Prokla 114, 2006, S. 419-434.
- Katz, Michael: Der US-amerikanische Wohlfahrtsstaat: Strukturen und Trends, in: Prokla 136, 2004, S. 401-416.
- Krätke, Michael: Hat das Europäische Sozialmodell noch eine Zukunft? in: Widerspruch 48, 2005, S. 85-94.
- Kronauer, Martin (2007): Exklusion und das europäische Sozial(staats)modell, in: Kurswechsel 1, 2007, S. 62-74.
- Lessenich, Stephan: Die Neuerfindung des Sozialen: Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus, Bielefeld, 2008.
- Liechtenstein, Nelson: State of the Union. A Century of American Labour, Princeton NJ, 2002.
- Mahnkopf, Birgit: Gerechtigkeit durch Ungleichheit? Zur Kritik eines zynischen Anti-Egalitarismus, in: Chaloupek, Günther, Arne Heise, Gabriele Matzner und Wolfgang Roth (Hrsgs.): Sisyphus als Optimist. Versuche zur zeitgenössischen politischen Ökonomie. In Memoriam Egon Matzner, Hamburg, 2005, S. 189-202.
- Mahnkopf, Birgit: Das Sozialmodell einer aggressiven Handelsmacht, in: Kurswechsel 1, 2007, S. 92-109.
- Mahnkopf, Birgit: Privatisation of Public Services in the EU: An Attack on Social Cohesion and Democracy, in: Work Organisation, Labour & Globalisation, Vol. 2 No. 2, 2008, S. 72-84
- Mahnkopf, Birgit: The Impact of Privatisation and Liberalisation of Public Services on the European Social Model, in: Frangakis, Marica u. a. (Hrsgs.): Privatisation Against the European Social Model, Houndsmills, im Erscheinen.
- Marcuse, Peter: Ein anderer Blick auf die Subprime Krise, in: Prokla 153, 2008, S. 561-568.

- Millward, Robert: *Private and Public Enterprise in Europe*, Cambridge, 2005.
- Moody, Kim: *An Injury to All: The Decline of American Unionism*, London, 1997.
- Needham, Catherine: *Citizens, Consumers and Co-Producers*, in: *Kurswechsel* 2, 2008, S. 7-16.
- Offe, Claus: *Disorganized Capitalism: Contemporary Transformations of Work and Politics*, Cambridge, 1989.
- Palast, Greg, Jerrold Oppenheim und Theo McGregor (2003): *Democracy and Regulation. How the Public Can Govern Essential Services*, London, 2003.
- Polanyi, Karl: *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, Frankfurt a. M., 1978.
- Polanyi, Karl: *Ökonomie und Gesellschaft*, Frankfurt a. M., 1979.
- Pollock, Allison: *NHS PLC. The Privatisation of Our Health Care* (updated version), London, 2009.
- Rügemer, Werner: *Privatisierung in Deutschland. Eine Bilanz*, Münster, 2008.
- Schulten, Thorsten, Torsten Brandt und Christoph Hermann Christoph: *Liberalisation and Privatisation of Public Services and Strategic Options for European Trade Union Responses*, in: *Transfer* 2, 2008, S. 295-312.
- Tamás, G. M.: »Wir hatten 1989 Unrecht«, in: *Junge Welt* vom 28./29. März 2009.
- Truger, Achim: *Privatisierung und öffentliche Finanzen*, in: *WSI Mitteilungen* 10, 2008, S. 548-555.

Hegemonie und das Paradox von Privat und Öffentlich

1. Gemeinhin werden das Öffentliche und das Private als zwei essentialistisch bestimmbare, getrennte Bereiche der modernen Gesellschaft begriffen. Dafür gibt es sachliche Anhaltspunkte. Erstens die Trennung von Haushalt und Betrieb, die Max Weber zufolge als ein zentrales Merkmal der okzidentalischen Rationalisierung gelten kann. Durch eine solche Trennung wird der Mann zum bestimmenden Oberhaupt der Familie, die er versorgt und im Geschäftsleben repräsentiert. Demgegenüber übernimmt die Frau unter der Leitung des Mannes die Aufgaben des Hauses, also Haushaltsführung, Kindererziehung, Überwachung des Hauspersonals, Repräsentation: sie muss sparsam, ordentlich und fleißig sein, gleichzeitig aber auch schön, sensibel, liebevoll, geschmackvoll und gebildet. Denn der Haushalt kann auch zum Ort der öffentlichen Meinungsbildung und ästhetischen Diskussion werden. Hier treffen sich die Bürgerinnen und Bürger und verständigen sich über Kleidung, Erziehung, Gewohnheiten, Geschmack, Sittlichkeit, wie sie für die Erhaltung der Lebensverhältnisse ihrer Klasse notwendig sind. Sie beobachten sich wechselseitig in ihren privaten Verfehlungen und Katastrophen und sanktionieren diese, wenn sie bestandsgefährlich werden.

Zweitens die Trennung der Ökonomie von der Politik. In diesem Fall umfasst das Private sowohl den Haushalt wie das Unternehmen. Das Unternehmen, die Fabrik und das Büro sind der privaten Herrschaft der Kapitaleigentümer unterworfen. Obwohl es sich faktisch um öffentliche Räume handelt, wo die Individuen am gesellschaftlichen Leben teilnehmen und miteinander kommunizieren, sich in die gesellschaftliche Arbeitsteilung eingliedern und in eine globale Vergesellschaftungsform eintreten, die Anerkennung für ihre Kompetenzen finden und ihre Subsistenz sichern, gilt dies alles nicht als öffentlich. Allein Politik und Staat werden als öffentliche Sphäre angesehen. In der öffentlichen Sphäre treffen sich die Besitzbürger. In den Cafés und Gaststätten tauschen sie sich aus und beweisen im öffentlich geführten Gespräch ihre vernünftige Urteilskraft. In Diskussionen über Zeitungsartikel beurteilen sie Literatur, die Politik der Regierung, die Gesetze, die für sie gelten und erheben mit ihrer kritischen Diskussion den Anspruch, auf diese Einfluss zu nehmen. Die öffentlichen Diskussionen und Medien sind in der vordemokratischen Phase der bürgerlichen Herrschaft der Ort der Demokratie und erheben den Anspruch, den demokratischen Volkssouverän gegen den Staat zu verkörpern. Denn in den Medien verständigen sich die Bürger über ihre ökonomischen und politischen Interessen und bringen Einwände oder Vorschläge vor. Journalisten waren diejenigen Akteure, die, solange es keine politischen Parteien, kein regelmäßig tagendes Parlament und keine Berufspolitiker

gab, Politik als eigenständige Handlungssphäre auf Dauer stellten und damit auch die staatliche Verwaltung kontrollierten.

Der Haushalt und die Familie unterscheiden sich also von einem Bereich privater ökonomischer Interessen, der die Bourgeoisie und die Arbeiterinnen und Arbeiter in den Zusammenhang globaler gesellschaftlicher Verhältnisse stellt. Die Familie unterscheidet sich aber auch von der öffentlichen Sphäre als politisch-staatlichem Bereich der kollektiven Willensbildung und der kollektiv bindenden Entscheidung, auf die die Citoyens durch kritische und rationale Argumente Einfluss nehmen müssen und können. Bei genauerer Betrachtung erweitern sich das Private und das Öffentliche in vier Bereiche: den familiären Haushalt, den Betrieb, die Sphäre der durch Parteien und Kulturindustrie organisierten öffentlichen Meinung und schließlich staatliche Verwaltung und Politik.

Der Haushalt ist im Vergleich zu den drei anderen der am wenigsten öffentliche Bereich; und doch ist auch er nicht privat, sondern der Logik der anderen Bereiche unterworfen. Dies gilt vor allem hinsichtlich der ökonomischen, öffentlichen und staatlichen Interessen an der generativen, sozialisatorischen und habituellen Reproduktion des Bürgertums selbst. Der männliche Familienvorstand sah in der Familie die Instanz, die es ihm erlaubte, sein ökonomisches Eigentum zu vererben. Die Frau sollte kontrolliert werden, so dass sicher war, dass die Kinder tatsächlich die des Familienoberhaupts sind. Es war wichtig, dass der Erbe in einer Weise erzogen wurde, die ihn befähigte, den Härten des zukünftigen Arbeitslebens, der Leitung eines Betriebs, der Kontrolle Untergebener und der Lenkung von Frau und Kindern gerecht zu werden. In dieser Hinsicht gab es ein Misstrauen gegenüber der Frau als Erziehungsinstanz, das dazu führte, die Kinder der allgemeinen Schulpflicht zu unterwerfen, die Söhne in Internate zu schicken und sie von klein auf in die männerbündischen Zwänge und kollektiven Gewohnheiten ihrer Klasse zu sozialisieren. Der Staat überwacht die demographischen Entwicklungen sowie die Verbreitungen von Krankheiten und Todesfällen, er sanktioniert eine normalistische Lebensweise und unterwirft die physischen und psychischen Abweichungen der Überwachung und Ausgrenzung. Die Öffentlichkeit entwickelt ein Interesse an der medizinischen Reinheit und Gesundheit des Blutes oder des Genmaterials, am Gebär- und Zeugungsverhalten der Frau und der Ehepartner wie an den familialen Gesundheitspraktiken, die nicht nur zur Zerstörung der Familien führen, sondern auch zu einer Belastung für das Gemeinwesen werden können. Die Kulturindustrie entwirft weltweit verbreitete Modelle heterosexueller Intimität vom ersten Flirt bis zur Kindererziehung. Diese Modelle schaffen nicht nur eine Bilderwelt, sondern stellen eine kollektive kulturelle Praxis dar, die aus so verschiedenen Elementen wie Kosmetika, Kleidung, Illustrierten, Schönheitswettbewerben, Ernährungsgewohnheiten, Kommunikationsmustern und Sexualpraktiken besteht. Die Paarbeziehung und die Familie sind also bis in die intimsten Praktiken hinein nicht privat, sondern eine öffentlich kontrollierte, überwachte und regulierte Einrichtung.

2. »Privat« und »öffentlich« sind als soziologische Begriffe zu ungenau, um deutlich abgrenzbare Sphären zu bezeichnen. Deswegen schlage ich vor, sie als ein symbolisches Dispositiv zu begreifen, als eine symbolische Ordnung, die eine spezifische Repräsentation des sozialen Raums organisiert. Sie wurde vom Bürgertum als eine der Formen der Hegemonie entwickelt. Das Bürgertum hat es bald nach seiner Entstehung verstanden, sich virtuos in diesem symbolischen Raum zu bewegen und gleichzeitig andere soziale Akteure auszugrenzen.

Öffentlichkeit markiert die Stelle, die aus Meinungen, aus Klatsch und Gerüchten eine sachliche Information, eine begründete Ansicht, ein vernünftiges Urteil werden lässt. Öffentlichkeit, wie sie dann auch von der Presse organisiert wird, stellt einen machtvollen Zugriff auf gesellschaftliche Kommunikation dar, die den Kreis der Hauswirtschaft verlässt und sich unkontrolliert, sprunghaft, diffus verbreitet und zu sozialen Unruhen führen kann. Mit einer Öffentlichkeit lässt sich etwas als eingrenzbare Meinungsäußerung oder Nachricht bezeichnen, der Weg der Verbreitung überblicken und die Herkunft lokalisieren. Es entsteht das Prinzip der Zurechenbarkeit und der Autorschaft, womit eine Information ihrerseits kommodifiziert und verwertet werden kann. Die Öffentlichkeit ist also nicht von außen und nicht nachträglich dem Prozess der Kapitalverwertung und der Kapitalmacht unterworfen worden, sondern ist schon ihrem Prinzip nach ein Modus der Inwertsetzung und Kontrolle gesellschaftlicher Kommunikation. Auf dieser Grundlage kann das angeblich Öffentlichste, die öffentliche Meinungsbildung, zum Privateigentum werden und damit die Art der Interessenartikulation lenken. Zurechenbarkeit und Autorschaft machen die öffentliche Auseinandersetzung und sogar den Rechtsstreit möglich. Eine Nachricht kann man dementieren, ein Gerücht nicht. Nachrichten geben Verhaltenssicherheit und erlauben es, Erwartungen zu bilden und Nutzenkalküle anzustellen. Für langfristig angelegtes ökonomisches und politisches Handeln in einer auf anonymen und unübersichtlichen Märkten beruhenden Ökonomie sind solche stabil gehaltenen, abgesicherten, autorisierten Nachrichten von großer Wichtigkeit. Zunächst schaffen sie für Wirtschaftsakteure Klarheit und Übersichtlichkeit darüber, welche Erwartungen rational und welche Handlungen geboten sind.

Im Bereich der politischen Herrschaft, die Wissen für sich monopolisieren kann, schaffen weiterhin Nachricht und Information ein erhebliches Machtpotential. Denn die Herrschaftsunterworfenen wissen nie genau, was alle anderen tun, welche kollektiven Verhaltensweisen sich entwickeln und durchsetzen und mit welcher politischen Reaktion und Entscheidung sie zu rechnen haben. Aus diesem Verhältnis von politischer Herrschaft als Herrschaft durch Wissen resultiert ein spezifisches Muster der bürgerlichen Kritik an Herrschaft. Danach bemisst sich der demokratische Charakter eines Staates daran, ob und wieweit er Wissen zum Zwecke des Machteinsatzes monopolisiert. Seine Macht besteht demnach darin, einen Wissensvorsprung vor den Herrschaftsunterworfenen zu erreichen, sei es durch polizeiliche und geheimdienstliche Überwachung oder durch eine Informationspolitik, die die Bürger desin-

formiert und deswegen Anlass zu falschen Zukunftserwartungen gibt. Repräsentative Demokratie gilt umgekehrt als ein politischer Koordinationsmechanismus, der staatliches Handeln abhängig macht von der öffentlichen Meinungsbildung.

Wird Öffentlichkeit durch Merkmale wie Nachrichtenwert, Zurechenbarkeit, Autorschaft, Verfahrensförmigkeit, Staatsbezug definiert, dann müssen Gesprächsformen des Haushalts, der Frauen und des Haushalts als unnützes Geschwätz, als gefährlicher Klatsch und als Gerücht gelten, auf das man nichts geben darf. Es ist aber wie das, was Taxifahrer erzählen, eine Informationsquelle für die offizielle Meinungs- und Willensbildung, weil man vermutet, dass hier Meinungen ausgesprochen werden, die, obwohl unzivilisiert und irrational, gerade auch deswegen auf tiefer liegende Verhaltensweisen schließen lassen. Es ist der Volksmund, der sich im Karneval, im Kabarett und im Witz zeitlich begrenzt oder sozial diffus konventionalisiert ausdrücken darf und dann gehört wird. Die Soziologie versucht heute mit aufwendigen qualitativen Verfahren, auch dieser alltäglichen gesellschaftlichen Kommunikation in einer sogenannten zweiten Öffentlichkeit noch habhaft zu werden. Häufig verbindet sich damit die Annahme, dass es hier gefährliche, autoritäre Stimmungslagen gibt, die nicht wirklich öffentlich werden wollen, die aber, würden sie an die Öffentlichkeit gebracht, dem zwanglosen Zwang des Arguments ausgesetzt wären und sich rationalisieren müssten.

3. Folgt man der Logik dieser symbolischen Ordnung, dann stellt man fest, dass sie asymmetrisch angelegt ist. Öffentlichkeit gilt in mancher Hinsicht als besser als das Private. Am Pol der Öffentlichkeit konzentrieren sich Vorstellungen von Freiheit, Demokratie, Rationalität und Universalität, Diskussion, gesellschaftlichem Verkehr, Entscheidung, Willen, Autorität. Diese Eigenschaften werden denjenigen zugerechnet und vorbehalten, die in diesen Teil des symbolischen Raums eintreten, also Männern. Umgekehrt gelten alle diese Eigenschaften nicht für das, was symbolisch als privat markiert wird: eine solche Art der Machtausübung, die den Staat und die Verwaltung nur für private und partikulare Interessen instrumentalisiert und deswegen als irrational, Freiheit einschränkend und undemokratisch betrachtet wird; die korporatistische Kompromissbildung zwischen den großen Verbänden wie Gewerkschaften und Unternehmensverbänden; die Familie und die Frauen. Der Weg der Emanzipation ist vorgezeichnet und soll sich auf der symbolischen Achse vom Privaten zum Öffentlichen bewegen.

Es ist dies die Form, wie in den vergangenen Jahren auch die Emanzipation der Frauen akzeptiert wurde. Frauen treten in den Arbeitsmarkt ein, sie vertreten ihre Interessen öffentlich und handeln politisch. Gleichzeitig thematisieren sie die engen Grenzen familiärer Privatheit und machen deutlich, dass der symbolische Ort des Privaten selbst politisch erzeugt ist. Er wurde aufgrund von partikularistischen Interessen aus der Öffentlichkeit herausgenommen, und zwar von Männern, die sich die Öffentlichkeit und den Staat als privilegierten Ort vorbehalten und den Frauen und Kindern die Familie als private Sphäre zuweisen. Die Familie war

für die Männer der Raum des Rückzugs und der Geborgenheit, in den sie zurückkehrten, wenn sie erschöpft waren, moralische und liebevolle Unterstützung brauchten oder sexuelle Bedürfnisse hatten, und dem sie sich widmeten, wenn sie nach ihren Alltagsgeschäften und neben öffentlichen Diskussionen im Gasthaus, neben Politik oder wichtigem freiwilligen Bürgerengagement in Initiativen und Vereinen noch Zeit hatten.

Gegen die Vorstellung, Emanzipation verlief historisch und politisch entlang einer Achse, die das Private zunehmend in Öffentlichkeit transformiert, gibt es drei empirische Gesichtspunkte. Erstens hat der Wohlfahrtsstaat sich in den vergangenen Jahrzehnten in einem erheblichen Maße auf frauenspezifische Tätigkeiten gestützt, im öffentlichen Dienst waren und sind in vielen Bereichen Frauen tätig – von der Privatisierung staatlicher Wohlfahrtsfunktionen sind sie häufig nicht nur als Leistungsempfängerinnen, sondern auch als Beschäftigte betroffen. Das staatlich-öffentliche Leben wurde also seit langem schon in einem wichtigen Teil von Frauen geprägt.

Zweitens ist es dem Neoliberalismus gelungen, eine umgekehrte Bewegung von Öffentlichkeit zu Privatisierung in Gang zu setzen. Öffentliche Aufgaben wurden und werden privatisiert. Dieser Privatisierungsprozess wird als Entbürokratisierung und die Zunahme von Initiative, Freiheit, Verantwortung und Partizipation der Bürger begriffen. Dies verändert den Begriff des Privaten, denn nun werden Allgemeingüter wie öffentlicher Transport, Kommunikation, Bildung, soziale Sicherheit privat erzeugt und zu einem Mittel der Kapitalakkumulation. War es eines der zentralen Ziele der Linken und der Frauenbewegung, das private Leben der Familie und Arkanpraktiken des Staates in öffentliche Alltagspraktiken zu transformieren und den öffentlichen Raum extensiv und intensiv immer weiter auszudehnen, so beobachten wir heute die Gegenreaktion, den Umfang des Bereichs des Staates einzuschränken. Dies verringert auch den Umfang der Themen, über die öffentlich diskutiert wird. Doch wird dies vielfach positiv bewertet.

Drittens gibt es das empirisch beobachtbare Bedürfnis von Frauen wie von Männern nach Privatheit; sie fühlen sich durch beruflichen Leistungsdruck überfordert, ihnen fehlen Freizeit und Erholung, sie fühlen sich einem Konformitätsdruck ausgesetzt, wenn sie sich ständig öffentlich äußern und verhalten oder berufstätig sein sollen. Sie fordern ein Recht darauf, dass der Staat und die Öffentlichkeit nicht in alle privaten Lebensentscheidungen eingreifen.

4. Wichtiger als diese empirischen Einwände ist mir ein systematisches Problem, das mit dem Begriff der Öffentlichkeit zusammenhängt. Nehmen wir hypothetisch einmal an, alle privaten Lebensformen wären durch emanzipatorische Katalyse nun vollständig öffentlich geworden. In diesem Fall hätte die Öffentlichkeit die ständige Kontrolle über jede einzelne Lebensäußerung, denn sämtliche Interessen, Bedürfnisse und Gedanken hätten unmittelbar öffentliche Bedeutung. Öffentlichkeit wäre total. Öffentlichkeit wäre dann sich selbst völlig transparent und

ein institutionelles Substitut für das, was in der Bewusstseinsphilosophie als Identität von Subjekt und Objekt konzipiert war. Realisiert wird ein solches Modell gegenwärtig mit der in mehreren europäischen Ländern veranstalteten Fernseh-sendung Big Brother. Hier wird das private Leben von zahlreichen Personen, die freiwillig für mehrere Monate in einem Haus zusammenleben, im Fernsehen übertragen. Zu diesem Zweck wird alles, was die Bewohner tun, von Kameras ununterbrochen aufgezeichnet. Privatheit gibt es ausdrücklich nicht.

Bemerkenswert erscheint mir zweierlei. Erstens geht die totale Erfassung des Privaten in eine enorme Banalisierung des auf ständige öffentliche Kommunikation angelegten Zustands über. Das Private ist nun vollständig öffentlich geworden und wird ein uninteressanter Strom von Alltagsereignissen ohne Nachrichtenwert. Da es sich aber um Öffentlichkeit handelt, hat dies zur Konsequenz, dass die Teilnehmer zu öffentlichen Personen und neuartigen Stars der Kulturindustrie werden, der nun nicht mehr einfällt, als den Alltag selbst zu vermarkten. Es kommt zu einer Art informationellem Overkill. Dies hat eine zweite Konsequenz: Öffentlichkeit wird mehr noch als bislang schon als eine Sphäre mit knappen Aufmerksamkeitsressourcen erkannt. In der Folge wird sie in mehrere, hierarchisch aufeinander bezogene Segmente zerlegt, die durch unterschiedliche Formen des Wissensmanagements gekennzeichnet sind. Es handelt sich nicht mehr um öffentliche Kommunikation, in der sich die Bürger und Bürgerinnen mit Argument und Gegenargument engagieren. Entscheidend wird die Möglichkeit und Kompetenz, sich vor Information zu schützen, sie gezielt auszuwählen und jeweils zu entscheiden, was als öffentlich relevante Kommunikation gilt. Diese Selektionspraktiken, also die Möglichkeit, die öffentliche Kommunikation zu verweigern, werden zur Grundlage neuer Machtformen. Denn es gehört zu einer neu sich ausbildenden Privilegienstruktur, sich öffentlicher Kommunikationszumutung zu entziehen (dem Fernsehen als Freizeitkonsum) und tatsächlich hochselektiv mitzureden, wo Entscheidungen getroffen werden.

Ein ähnliches Phänomen lässt sich im Internet beobachten. Das Internet wird mit Echtzeitinformationen überlastet, eine Kontrolle der Nachrichten durch Redaktionen findet nicht statt, so dass mittlerweile darüber geklagt wird, dass sich ungefiltert jedes Gerücht verbreiten und die Aktienmärkte und die Politik irritieren kann. Gegen diese historische Rückkehr des Gerüchts bilden sich nicht nur kontrollierte Zugangssperren in der Form von Kommunikationsgemeinschaften. Unternehmen versuchen auch systematisch, neue Eigentumsregelungen zu etablieren, die der Kommunikation wieder Autorschaft und Zurechenbarkeit zuweisen und damit auch ihre Verwertbarkeit sichern. Gegen die zu offene und unkontrollierbare Kommunikation werden auch Hochgeschwindigkeitsnetze eingerichtet, deren Zugang technisch und sozial beschränkt und deren Nutzung teuer ist.

5. Ich will die Paradoxie noch etwas weiter verfolgen, die mit dem Ziel einer Emanzipation durch Öffentlichkeit verbunden ist. Die öffentliche Diskussion soll

partikulare Interessen rational koordinieren helfen. Das ist nur solange nötig, wie es nicht-rationale Interessen und Einstellungen gibt. Wenn schließlich die Rationalisierung der Lebenswelt soweit fortgeschritten ist, dass alle nur noch in universalistischer Weise und öffentlich immer mit Blick auf den verallgemeinerten Anderen handeln würden, dann gäbe es keine Privatheit mehr, es würden keine partikularen Interessen mehr entstehen, die überhaupt noch öffentlich zur Diskussion gestellt werden müssten. Auf diese Weise untergräbt Öffentlichkeit aber ihre eigene Grundlage. Öffentlichkeit ist auf ihr Gegenteil, das Private und den Partikularismus, auf irrationale Bedürfnisse und Interessenlagen angewiesen. Diejenigen, die mit Öffentlichkeit einen Emanzipationsanspruch verbinden, also in Deutschland insbesondere Jürgen Habermas, sehen das. Da sie Emanzipation nur entlang der symbolischen Achse privat-öffentlich denken, schränken sie notwendig den Begriff der Emanzipation ein und verteidigen die Lebenswelt privater, irrationaler und partikularistischer Praktiken. Das Private darf nicht völlig aufgelöst werden, es muss weiterhin partikularistische private Interessen geben, damit eine Substanz da ist, die weiterhin durch öffentliche Diskussion rationalisiert werden kann. »Die politische Öffentlichkeit kann ihre Funktion, gesamtgesellschaftliche Probleme wahrzunehmen und zu thematisieren, freilich nur in dem Maße erfüllen, wie sie sich aus den Kommunikationszusammenhängen der potentiell Betroffenen bildet« – also aus denen derjenigen, die unter den externalisierten Kosten und internen Störungen von Wirtschafts- und staatlich-politischem System leiden. »Denn die Öffentlichkeit bezieht ihre Impulse aus der privaten Verarbeitung lebensgeschichtlich resonierender gesellschaftlicher Problemlagen.« (Habermas 1992, 441 f.) Öffentlichkeit wird in der Konsequenz ihrer eigenen Logik so eingegrenzt, dass sie am Ende nur noch eine regulative Idee ist, eine Virtualisierung und Norm, die in der wirklichen Welt nicht wirklich erfolgreich sein darf. Es darf schließlich nicht alles inkludiert werden, es handelt sich nur um die Möglichkeit der Inklusion.

Aus sich heraus, so mein Argument, erzeugt also die Dialektik des Öffentlichkeitsbegriffs das Private hier und den Staat dort. Öffentlichkeit wird von Habermas als ein nachmetaphysischer Begriff eingeführt, gleichzeitig lässt sich am Beispiel dieses Begriffs erkennen, dass und wie die moderne bürgerliche Gesellschaft Metaphysik doch nicht überwinden kann. Denn wenn Metaphysik Derrida zufolge durch Anwesenheit, Gegenwart und Transparenz gekennzeichnet ist, dann wäre die vollständige Öffentlichkeit die reine Präsenz und Transparenz. Doch gerade das kann Öffentlichkeit nicht sein, ohne sich selbst aufzulösen. Es müsste dann nichts mehr diskutiert werden. Deswegen wird Öffentlichkeit antimetaphysisch als Aufschub begriffen, als ein Prozess, in dem jeder Meinungsbeitrag kritisierbar und von anderen Meinungsäußerungen ablösbar ist. Öffentlichkeit kann niemals zu sich selbst kommen, sondern muss sich aufschieben, sich ständig von sich selbst unterscheiden, differieren durch Meinungskonflikte. Öffentlichkeit darf niemals vollständig öffentlich werden, sondern bedarf immer von neuem des Restes von Herrschaft, von dem sie den Glauben nährt, um die Ecke der nächsten

öffentlichen Diskussion wäre er beseitigt; und ebenso bedarf sie des Privaten und entfaltet sich nur durch die vielen privaten Meinungsäußerungen hindurch, die sich jeweils von neuem aufgrund von »gesellschaftlichen Problemlagen« bilden.

Öffentlichkeit muss sich trotz ihres Drangs zur umfassenden Allgemeinheit selbst begrenzen und darauf verzichten, alle gesellschaftlichen Bereiche zu umfassen. Sie muss den Staat wie die Ökonomie, das Öffentliche wie das Private eigensinnig operieren lassen: »Daraus ergibt sich für demokratische Bewegungen, die aus der Zivilgesellschaft hervorgehen, der Verzicht auf jene Aspirationen einer sich im ganzen selbst organisierenden Gesellschaft, die u. a. den marxistischen Vorstellungen der sozialen Revolution zugrunde gelegen haben. Die Zivilgesellschaft kann unmittelbar nur sich selbst transformieren und mittelbar auf die Selbsttransformation des rechtsstaatlich verfassten politischen Systems einwirken. [...] Aber sie tritt nicht an die Stelle eines geschichtsphilosophisch ausgezeichneten Großsubjekts, das die Gesellschaft im ganzen unter Kontrolle bringen und zugleich legitim für diese handeln sollte.« (Habermas 1992, 450) Damit Öffentlichkeit nicht in eine metaphysische Identität übergeht, bedarf sie des Staates und der Ökonomie, unter denen die Individuen so sehr leiden, dass sie etwas öffentlich zu diskutieren haben. Der Preis, den Öffentlichkeit bezahlt, um nicht metaphysisch zu werden, ist das Einverständnis mit fortgesetztem gesellschaftlichen Elend und Leid und dem Aufschub einer Versöhnung.

6. Öffentlichkeit, wie Habermas es vorschlägt, soll als der Gegensatz zu Metaphysik betrachtet werden. Denkt man in dieser Weise darüber nach, klingt es kritisch und emanzipatorisch. Doch der sachlichen Logik nach basiert die in und durch Öffentlichkeit entfaltete »Différance« auf einer enormen Macht, die sich intern, also in der Öffentlichkeit selbst entfaltet.¹ Zwei Argumente möchte ich dafür anführen.

1) Das Argument einer Inklusion durch Öffentlichkeit und öffentliches Argumentieren betrifft die Öffentlichkeit und ihre Mechanismen selbst. Empirisch

1 Der Begriff der Différance geht auf Jacques Derrida zurück. Er will damit auf die besondere Bedeutung des Spiels der Signifikanten und der Schrift gegenüber dem Sprechen, dem Logos hinweisen. Kritisch wendet er sich damit gegen die metaphysische Tradition, die in der Schrift nur ein Zeichen, nur ein Auszeichnen des ausgesprochenen Gedankens sieht. Das Sprechen meint Präsenz, Anwesenheit, reine Gegenwart. Demgegenüber ist die Schrift durch den Aufschub gekennzeichnet, die Bedeutung entsteht nur durch immer neue Signifikanten, die sich von den vorherigen unterscheiden. Die Bedeutung wird also nicht durch die Schrift zum Ausdruck gebracht, sondern durch das Spiel der Signifikanten konstruiert. Der kleine Schreibfehler in Différance, der ein »e« durch ein »a« ersetzt, macht deutlich, dass erst durch die Schrift, nicht durch das Sprechen eine Differenz entsteht und ein Aufschub bewirkt wird. Denn die Bedeutung dieses »a« muss selbst wiederum erläutert werden. Mit großen Einschränkungen gesagt, meint Derrida mit Différance etwas ähnliches wie Adorno mit Vermittlung: ein Moment zeitlicher Verzögerung, eine komplexe Struktur, ein Sachverhalt, der sich nicht im direkten Zugriff haben läßt. Vermittlung ist allerdings bei Hegel in eine Teleologie des Systemgedankens eingefügt, gegen die sich Derrida mit dem Begriff der Différance gerade wehrt. Das Differieren der Schrift wird der Geschlossenheit des Systems ebenso entgegenstellt wie bei Adorno die Differenz. – Aus dem Blickwinkel einer kritischen Demokratietheorie werden aber auch Schwächen des Différance-Begriffs deutlich. Denn der Aufschub, der durch immer neue öffentliche Diskussionen und durch die Bildung immer neuer Minderheiten entsteht, hat neben der antimetaphysischen auch eine durchaus antiemanzipatorische Bedeutung, nämlich zu verhindern, die grundlegenden Verhältnisse der Gesellschaft zu verändern.

wird festgestellt, dass es keine einheitliche und umfassende Öffentlichkeit gibt, sondern eine Vielzahl von Öffentlichkeiten. Das ist dem Anspruch nach widersinnig, da damit das Öffentlichkeitsprinzip zerstört wird. Es ist sicher eine interessante Frage, wann ein gesellschaftlicher Kommunikationszusammenhang als öffentlicher gilt; aber davon abgesehen, lassen sich Teilöffentlichkeiten feststellen, die durch bestimmte Lokalitäten, Argumentationsstile, Argumente, Themen, Erscheinungsformen und Handlungsweisen zu charakterisieren wären: Protest in Form eines Streiks durch Arbeiterinnen und Arbeiter, eine Demonstration vor dem Parlament, ein Zeitungsartikel in einer Stadtteilzeitung, ein subkulturelles Diskusstreffen, eine Parlamentsdiskussion oder eine nationale Fernsehsendung über den Bau von Atomkraftwerken. Mir geht es jedoch um etwas anderes, nämlich um die Annahme, dass durch die innere Logik der Öffentlichkeit sich diese Teilöffentlichkeiten immer weiter miteinander verschränken, da Argumente sich verallgemeinern, an Argumente in Teilöffentlichkeiten anschließen und diese damit öffnen würden. Man könnte die Annahme so charakterisieren: Es wäre selbstwidersprüchlich, wenn die Öffentlichkeit, die mit öffentlich vorgebrachten Argumenten einen Anspruch auf Universalität erhebt, selbst bloß partikular bliebe. Am Ende aller öffentlichen Diskussionen muss demnach eine zusammenhängende Öffentlichkeit stehen.

Diese Schlussfolgerung lässt sich empirisch nicht halten, wie ich am Beispiel einer von mir durchgeführten Untersuchung der Berichts- und Argumentationspraxis von 10 deutschen überregionalen Tages- und Wochenzeitungen über etwa neun Jahre hinweg ganz kurz zeigen will (vgl. Demirović 1997, 165 ff.). Die Frage war, wie die deutsche Öffentlichkeit auf die sozialen Protestbewegungen gegen Atomkraftwerke, Flughafenausbau und Nachrüstung reagiert, ob sie die Protestakteure als zum demokratischen Volk öffentlich diskutierender Bürger und Bürgerinnen gehörend betrachtet, ihre Praxisformen des zivilen Ungehorsams als legitime öffentliche Meinungsäußerung ansieht und ihre Themen als öffentliche Argumente anerkennt. Betrachtet man nun, wie die Akteure, also Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen, ihre inhaltlichen Argumente und Forderungen sowie ihr demokratisches Äußerungsverhalten bewertet werden, dann stellt man fest, dass die deutsche Öffentlichkeit in zwei große Blöcke auseinanderfällt. Auf der einen Seite gibt es den Block der inklusiven, für Argumente und Partizipation offenen Zeitungen. Sie lassen während des gesamten Zeitraums der großen sozialen Protestbewegungen die Akteure zu Wort kommen und diskutieren ernsthaft und sachlich die Argumente. Auf der Gegenseite gibt es einen Block von exkludierenden Medien. Für diese Gruppe von überregionalen Tageszeitungen ist charakteristisch, dass sie im Laufe des zunehmenden Protestes, und insbesondere als Reaktion auf die Friedensbewegung, die sich der Nachrüstungspolitik der Nato entgegenstellte, mit öffentlich vorgebrachten Argumenten immer stärker für Ausgrenzungen plädierte und einen Teil der Öffentlichkeit gar nicht als Öffentlichkeit anerkannte. Es gibt also, anders gesprochen, gerade vom Begriff der Öffentlich-

keit her, keine Garantie auf Inklusion. Immer wieder muss ein Interesse sich öffentlich zur Geltung bringen, um dann auch in der Öffentlichkeit anerkannt zu sein. Gerade die nachmetaphysische Logik der *Différance* erzwingt damit, dass alle Interessen immer wieder von neuem durch Meinungskämpfe öffentlich zur Geltung gebracht werden müssen, weil es öffentlich auch immer Gegenmeinungen gibt. Öffentlichkeit ist agonal. In dieser Dynamik entfaltet sich aber eine Machtrelation und eine antagonistische Relation: denn immer wieder von neuem müssen Frauen darum kämpfen, für ihre Forderungen und Interessen einen Platz in der Öffentlichkeit zu finden; immer wieder müssen Individuen gegen Rassismus argumentieren; immer wieder Lohnabhängige für ihre Löhne, Arbeitszeiten und Rechte eintreten. Es bildet sich keine Selbstverständlichkeit. Nun gilt das für alle Interessen; und es ist für die bürgerliche Gesellschaft insgesamt charakteristisch, dass sie ein soziales Verhältnis ist, das sich selbst durch Kritik, Konkurrenz und Konflikt ständig transformiert. In diesem Prozess der Selbsttransformation aber gelten einige Interessenlagen als erhaltenswert und erneuerungswürdig und andere nicht; vor allem aber können einige soziale Gruppen mit dieser Dynamik der ständigen Transformation besser leben als andere, weil es die Art ihrer Lebensweise ist, von der sie profitieren.

2) *Différance* ist ein Prozess, der sich in der Zeit entfaltet, entlang der Schrift, der Spur, einer Kette von Signifikanten, von Äußerungen. Die Kommunikationen schließen aneinander an und müssen als solche füreinander erkennbar sein. Kommen sie alle gleichzeitig oder unzusammenhängend zerstreut, dann kann niemand dem anderen mehr zuhören und antworten. Öffentlichkeit verlangt nach Ordnung, die die Kommunikationen organisiert, nach Verfahren, die regeln, wann und wo gesprochen wird, wer spricht und wer zuhört, welches Gewicht das Wort des Redners aufgrund seiner institutionellen Sprecherposition hat, in welcher Abfolge die Sprechakte erfolgen und schließlich, in welche Handlungen das Wort einmünden soll. Öffentlichkeit ist also ein institutionell vielfältig gegliederter Raum. In ihm entfaltet sich Zeit und Macht. Es sind besondere Personen, die das Privileg wahrnehmen zu sprechen, die dafür die kollektiv zur Verfügung stehende Zeit und den Raum in Anspruch nehmen und damit gleichzeitig für andere unzugänglich machen. Diese müssen zuhören, sie sind Publikum. Die Rolle des Sprechers im öffentlichen Raum ist institutionalisiert, es handelt sich um Intellektuelle. Und mit Intellektuellen ist wie mit Politikern das Problem der Repräsentation verbunden. Sie sprechen für andere, für eine Allgemeinheit. Wenn sie einmal oder zweimal erfolgreich öffentlich gesprochen haben, dann haftet ihrem Wort die Reputation oder das Charisma an, dass sie für die Allgemeinheit sprechen, die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit ist ihnen sicher. Es gibt die allgemeine Vermutung und Erwartung, dass der Intellektuelle, ausgewiesen durch den Ort seiner Rede und durch die Verfahren, die ihn an diesen Ort geführt haben, auch weiterhin für die Allgemeinheit sprechen wird. Der Intellektuelle wiederum erwartet diese Erwartung und beansprucht, diese durch seine Meinungsäußerung zu erfüllen. Wenn es

gelingt, dann lässt sich dies nie vollständig prüfen. Denn die Rolle des Publikums ist ganz allgemein, wie Habermas erläutert, auf Ja-Nein-Stellungnahmen festgelegt, es ist in seiner Kommunikation also auf das Minimum begrenzt. Wenn die Kommunikation misslingt und viele Individuen aus dem Publikum sich nicht repräsentiert fühlen, dann ist das gleichfalls nicht korrigierbar. Der Redner muss dies gar nicht zur Kenntnis nehmen, denn er wird immer jemanden finden, der ihm zustimmt und seine Situationsdeutung teilt. Schließlich kann der öffentliche Redner vieles behaupten. Alle anderen sind nur Einzelne und Private, er aber tritt öffentlich auf und bewegt sich damit im Medium des Allgemeinen. Häufig wissen die einzelnen Privatpersonen nicht einmal, dass gerade über ihre Interessen gesprochen wird und dass sie Objekte der Repräsentation sind; und bis sie sich mit öffentlichen Argumenten und Revisionsforderungen wehren können, ist es schon zu spät, denn die Entscheidungen sind gefallen und einige haben den Nutzen gezogen. Öffentlichkeit stützt sich auf eine informelle Art der Repräsentation, diese erlaubt immer die Bildung von Macht und entmündigt jeweils die große Mehrheit. Denn die Mehrheit hat aufgrund der Arbeitsteilung nicht das *Savoir-faire*, die Funktion des repräsentativen, öffentlichen Intellektuellen, des Journalisten und Politikers wahrzunehmen (vgl. Bourdieu 1992, 174 ff.).

7. Die in der Öffentlichkeit als Raum der öffentlichen Diskussion schon implizierte Macht wird noch dadurch gesteigert, dass Öffentlichkeit im allgemeinen Verständnis auch den Bereich der Politik und des staatlichen Handelns einschließt. Politisches Handeln erfolgt unter Bedingungen knapper Zeit. Dies schafft eigene Zwänge. Am Beispiel der Theorieentwicklung von Habermas lässt sich das nachvollziehen. Habermas hatte zunächst die Vorstellung, dass die Öffentlichkeit ein Raum der herrschaftsfreien Kommunikation sei, in dem die Bürger ohne unmittelbaren Handlungszwang über Entscheidungen rasonieren und nach der Abwägung aller Argumente zu einem gemeinsamen Beschluss gelangen. Doch dann müsste über zu vieles gleichzeitig kommuniziert werden. Deswegen schränken Verfahren die Kommunikation sozial, sachlich und zeitlich ein: Nicht alle reden endlos über alles. Öffentliche Kommunikation muss entlastet werden, indem sie nur der Möglichkeit nach über alles zu sprechen erlaubt, doch vieles, was entschieden ist, einfach bis auf weiteres als Hintergrundkonsens gelten lässt. Da Kommunikation zu komplex würde, hat die moderne Gesellschaft politisch-administratives Handeln ausdifferenziert, das die Kommunikation von Entscheidungen entlastet. Dies schränkt Öffentlichkeit aber noch weiter ein. Denn die Öffentlichkeit als Sphäre demokratischer Selbstverständigung der Bürger wird nun zwischen die Lebenswelt privat-familialer Interessen auf der einen Seite und die staatlich Administration auf der anderen Seite eingespannt. Die öffentliche Diskussion ist eine solche, die sich auf eine Beeinflussung allein des Gesetzgebungsprozesses beschränkt, der wiederum staatliches Handeln programmiert. Dies kann auch einschränkend formuliert werden: Nur die öffentlichen Kommunikationsbeiträge, die auf den

offiziellen Politikprozess einer modernen, repräsentativ verfassten Gesellschaft zielen, können als öffentlich begriffen werden. Alles andere fällt wieder in den Bereich des Privaten zurück. Letztlich, durch eine rekursive Schleife, definiert also indirekt der Staat, was als öffentliche Diskussion gelten kann.

Der Staat definiert aber auch noch in einer weiteren Hinsicht die öffentliche Kommunikation. Denn der Staat ist die Sphäre des politischen Entscheidens. Nicht alles, was entschieden wird, ist das Ergebnis vorangegangener Kommunikation. Vielmehr muss Politik auf neue Herausforderungen reagieren: die Entwicklung der Ölpreise, eine Umweltkatastrophe, die Währungsspekulation oder auch Entscheidungen in internationalen Gremien. In allen diesen Fällen wird vom Parlament verlangt, Entscheidungen der Regierung zuzustimmen. Die Öffentlichkeit kann dann das politische Handeln nachträglich kritisieren. Aber das ist ohne Konsequenz. Der Staat hat Zeit gewonnen und Fakten geschaffen. Die Möglichkeit, die sich mit dem Begriff der Öffentlichkeit verbindet, nämlich virtuell alles noch einmal zum Gegenstand der öffentlichen Diskussion zu machen, leidet grundsätzlich also an einer unaufhebbaren Ungleichzeitigkeit: dass die öffentliche Diskussion immer zu spät kommt.

8. Die hier vorgestellte These ist, dass die symbolische Achse öffentlich und privat als eine Form bürgerlicher Hegemonie zu begreifen ist. Was als öffentlich und privat gilt, wird vom Staat definiert – vom Staat, der als gesellschaftliches Kräfteverhältnis zu begreifen ist, mit dem ein Teil der herrschenden Kräfte sich in einem selbstbezüglichen Akt den Charakter des Öffentlichen geben. Damit ist ein symbolischer Raum geschaffen, der das soziale Handeln mit Blick auf den Staat und seine möglichen Entscheidungen organisiert, das Handeln damit zu einer gewissen Beweglichkeit und Dynamik nötigt, es in Widersprüche und Paradoxien verwickelt. Aus sich heraus erzeugt Öffentlichkeit sowohl die Notwendigkeit von Privatheit als auch von Staat, und damit das Gegenteil dessen, was sie beansprucht. Es sind diese Paradoxien, mit denen die Linke und die Frauenbewegung sowie all diejenigen konfrontiert wurden, die in den vergangenen Jahrzehnten gefordert haben, das Private in Öffentlichkeit zu transformieren. Privat und öffentlich haben keine stabile Bedeutung und verlangen deswegen eine enorme Beweglichkeit. Meine These ist, dass öffentlich und privat ähnlich wie links und rechts oder Regierung und Opposition symbolische Einteilungen und Begrenzungen von sozialen Praktiken sind, die in einem Raum stattfinden, den ich trotz aller Missverständnisse, die das in den vergangenen Jahren hervorgerufen hat, im Anschluss an Gramsci als Zivilgesellschaft (*società civile*) bezeichnen will. Das ist der weitgespannte Bereich der kulturellen Organisation einer Gesellschaft, der als privat gilt – wie ja auch Zeitungen und Fernsehen häufig Privateigentum sind –, den Gramsci aber als Erweiterung des Staates betrachtet, weil eben der Staat die Unterscheidung von privat und öffentlich festlegt und vollzieht. Während der Staat im engeren Sinn aus dem Gewaltapparat, Regierung und Verwaltung besteht, ist

die Zivilgesellschaft ein Bereich, in dem sich umfassende soziale Parteien bilden und ihre Interessen durch politische Bündnisse verallgemeinern und ihre partikuläre Weltsicht versuchen, anderen aufzuherrschen. Hier werden in alltäglichen Konflikten die Kräfteverhältnisse geschaffen, die den Akteuren das besondere Wissen davon vermitteln, dass sie sich von einem Staat lenken und regieren lassen sollen. Die Zivilgesellschaft ist demnach die Grundlage des Staates, insofern hier die Alltagspraktiken und Einstellungen erzeugt werden, die der staatlichen Regierung und Gewaltanwendung Kontinuität verleihen. Es ist ein Bereich, der ein komplex gegliedertes Kräfteverhältnis zwischen den sozialen Klassen und Geschlechtern darstellt und vieles umfasst: Zeitschriften und Zeitungen, Straßennamen, Bibliotheken und Verlage, bewaffnete Gruppierungen und Sicherheitsdienste, politische Zirkel und Galerien, Bildungszirkel und Akademien, Beratungsstellen und Therapieeinrichtungen, Werbung und Kinos, Diskotheken und Fitness-Studios, Verbrauchergruppen und Nichtregierungsorganisationen, Subkulturen und Vereine. In allen diesen Bereichen kämpfen die Individuen und sozialen Gruppen jeweils um kollektive Lebensgewohnheiten und die Art der Routine, die auf dem stillschweigenden alltäglichen Konsens der Menschen beruht und eine der grundlegenden Bedingungen für die Aufrechterhaltung von Herrschaft ist. Öffentlichkeit ist ein soziologisch zu ungenauer Begriff, um diesen Komplex der Zivilgesellschaft theoretisch zu begreifen, er ist lediglich ein Schema, das Kräftekonstellationen abbilden kann. Die Achse privat-öffentlich zeigt an, dass sich die Konsensgrundlagen des politischen Staates verschieben und die kollektiven Gewohnheiten ändern. So gesehen kann es in der Politik wichtig sein, darum zu kämpfen, dass ein soziales Verhältnis als öffentliches anerkannt wird, aber es handelt sich dann um ein Mittel der Emanzipation, nicht schon um das Ziel. Dieses Mittel selbst kann kontraproduktiv werden, weil es sowohl neue Etatisierungs- wie Privatisierungsschübe initiiert.

9. Der Begriff der Öffentlichkeit ist ein Versuch, Konsens und demokratische Prozesse der Willensbildung verständlich zu machen. Die Hegemonietheorie verhält sich zum Begriff der Öffentlichkeit in gewisser Weise metatheoretisch. Denn zum einen thematisiert auch sie die Prozesse der Konsensbildung; und Konsens wird in der Tat auch in der Form öffentlicher Diskussionen und Argumente ausgearbeitet. Darüber hinaus jedoch wird auch versucht, die Logik des Öffentlichen und der Unterscheidung von privat und öffentlich selbst noch im Rahmen der Zivilgesellschaft verständlich zu machen. Die Unterscheidung von öffentlich und privat stellt sich aus diesem Blickwinkel betrachtet als eine Regierungstechnologie dar, die als solche schon einen Konsens erzeugt, einen Konsens, der die Individuen und sozialen Gruppen dazu verhält, sich als Private oder Öffentliche von sich selbst zu unterscheiden. Sie müssen eintreten in einen Konflikt mit sich selbst, in dem sie kritisch sich zum Gegenstand einer Befragung machen, ob sie lediglich partikular oder auch allgemein sind. Ständig bewegen sich die Individuen in die-

sem Zweifel hin und her und sind immer gefangen. Äußern sie sich öffentlich, müssen sie die Kritik antizipieren, dass ihr Interesse, ihre Sicht der Dinge nicht legitim, nicht allgemein ist. Doch nur privat existieren geht auch nicht. Sie unterstehen dem Selbstzwang, öffentlich sprechen zu sollen. Dies gilt als Zeichen von Autonomie, zu der überall erzogen, die überall eingefordert wird, während doch gerade die oben beschriebenen Mechanismen der Öffentlichkeit daran arbeiten, dass die Individuen nicht sprechen oder ihre öffentlichen Äußerungen wertlos und sinnlos werden. Werden sie zu öffentlichen Personen, nimmt dies für die Individuen alsbald zerstörerische Züge an. Die ständige öffentliche Aufmerksamkeit zerstört die Sphäre des Privaten und erzeugt ein solches Maß an Anerkennung, die jenseits dessen ist, was das Individuum noch in eine sinnvolle Beziehung zu seinem Tun bringen kann. Die Macht der Öffentlichkeit selbst wirkt zerstörerisch. So kommt es zu einer letzten Dialektik: Das Private verurteilt die Menschen dazu, sich im Grenzfall in die sinnlose Kette der bloß biologischen Reproduktion der Gattung einzuordnen; das Öffentliche traumatisiert die Individuen, weil sie sich als solche schon für das Allgemeine halten und in narzisstisches Verhältnis zu sich selbst gesetzt werden. Anstatt also die emanzipatorische Phantasie auf die öffentliche Kommunikation zu begrenzen, wäre nach neuen Formen des die Individuen assoziierenden Sprechens zu suchen.

Literatur

- Bourdieu, Pierre, 1992: Rede und Antwort, Frankfurt am Main.
Demirović, Alex, 1997: Demokratie und Herrschaft. Aspekte kritischer Gesellschaftstheorie, Münster.
Habermas, Jürgen, 1992: Faktizität und Geltung, Frankfurt am Main.

Dieter Klein

Das Öffentliche – verstrickt in die Verknüpfung von Großkrisen

Es ist, als hätten sich gegenwärtig alle Ungeister des Kapitalismus dazu verschworen, seine Elementardefizite zu bündeln und gnadenlos bloßzulegen. »Pleite der letzten Utopie« überschrieb »Die Zeit« vom 25.09.2008 ihre Feuilleton-Seiten, als an einem einzigen Septembertag in den USA ein Buchwert von mehr als einer Billion Dollar vernichtet wurde. Gemeint war der Einsturz des Mythos vom Markt als universeller Selbstheilungsinstitution.

Vor zwei Jahrzehnten schien es, als hätte sich die Geschichte endgültig für einen Sieger entschieden. Das »Ende der Geschichte« sei mit ihrem Höhepunkt, dem Kapitalismus nämlich, erreicht. So verkündete bekanntlich Francis Fukuyama in seinem so betitelten Bestseller. Die USA hatten den Boom der New Economy noch vor sich, der erst im Jahr 2000 in das Platzen der Spekulationsblase um die Informations- und Kommunikationstechnologien mündete. Südostasien galt uneingeschränkt als eine Aufstiegsregion, in die das internationale Kapital voller ebenfalls spekulativer Hoffnungen hineinschäumte – bis diese Hoffnungen in der Asienkrise untergingen, das mobile Kapital schlagartig wieder abgezogen wurde und Millionen Menschen in die Armut stürzten. Von Berlin bis Wladiwostok brach der Staatssozialismus zusammen, die kapitalistische Globalisierung umspannt seitdem die Erde. Dem Kapitalismus fiel zeitweilig volle Handlungsfreiheit zur Entfaltung seiner Wesenskräfte fast ohne äußere Schranken zu. Die anfangs »neue Feindlosigkeit« barg die gefährliche Verführung für den Kapitalismus, sich nicht mehr bändigen zu lassen, tatsächlich zu sein, wie er ist. Das Resultat tritt uns gegenwärtig in der Verflechtung globaler Krisen entgegen.

Verflechtung globaler Krisen – Zerstörung öffentlicher globaler Güter

Das Resultat ist nicht allein die tiefste Finanzkrise in der Geschichte des Kapitalismus und deren Einmünden in eine zyklische Weltwirtschaftskrise, sondern darüber hinaus ein einzigartiges zeitlich gerafftes Zusammenfallen unterschiedlicher schwerster struktureller Krisen des neoliberalen Kapitalismus. Die vernetzte Welt hat einen Knoten besonderer Dimension, *eine Verknötung von Großkrisen*, hervorgebracht, die in das gesamte Netz globaler Beziehungen ausstrahlt. Die eruptive Wucht der Finanzkrise birgt die Gefahr, dass der Blick auf kritische Analysen zur Finanzkrise verengt wird und dass darüber die eher längerfristigen, aber kei-

neswegs weniger weitreichenden Krisenprozesse anderer Art in den Hintergrund der Situationseinschätzung geraten.

Die besondere Brisanz dieser Verknüpfung großer Krisen besteht darin, dass sie das Versagen des neoliberalen Kapitalismus gerade vor den größten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts augenfällig machen. Das betrifft die Abwendung einer *Klimakatastrophe*, erdumspannende *Friedenssicherung* gegen imperiale Politik, wie sie sich aktuell in den Kriegen im Irak und Afghanistan zeigt, *die Überwindung von Hunger, Armut und Sackgassen der Entwicklung und die Neuerfindung einer Regulationsweise*, die aus dem scheiternden Marktradikalismus herausführen kann.

Ein besonderer Aspekt dieser Krisen ist ferner, dass sie durchweg mit der Demontage »des Öffentlichen« in einem weiten Sinne verknüpft sind (siehe Rainer Rilling in diesem Band). Bedroht sind die »commons«, sind *elementare öffentliche Güter*. Als natürliche öffentliche Güter gelten zunächst gemeinschaftlich besessene und nutzbare Naturgüter, zu denen grundsätzlich alle Menschen freien gleichen Zugang ohne Zahlung haben (Wasser, Land, Luft, belebte Natur).

- *Sozialökologischer Umbau der Gesellschaft oder Zerstörung ihrer natürlichen Existenzbedingungen* – so lautet die erste Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Und sie schließt die Bewahrung der natürlichen öffentlichen Güter ein. Doch die Realität des neoliberalen Kapitalismus ist eine Vertiefung der Umweltkrise und die Zerstörung dieser globalen Güter. Nur noch eine bis eineinhalb Dekaden umfasst nach seriösen Expertenstudien das historische Zeitfenster, in dem die Voraussetzungen dafür geschaffen werden müssen, eine Klimakatastrophe abzuwenden. Von ihr betroffen ist als ein elementares öffentliches Gut von höchster Bedeutung die Erdatmosphäre einschließlich einer Erdtemperatur im Einklang mit dem gewachsenen Leben auf der Erde (IPCC, 2007; Stern 2006; Edenhofer, 2006). Die Chancen stehen nicht gut, dieses Gut zu retten. Erdweiter Temperaturanstieg, gehäufte Naturkatastrophen, Hunger und Wassermangel durch Waldvernichtung, Überschwemmungen, Dürren, beschleunigte Wüstenbildung, Überfischung der Meere und Artenvernichtung bedrohen Hunderte Millionen Menschen. Die Profitdominanz auf den Weltmärkten und insbesondere die Steigerung des *Shareholder Value* auf den Finanzmärkten sind Maßstäbe, mit denen eine ökologische Zeitenwende nicht zu bewältigen ist. Aber ohne eine solche Wende werden nach der Voraussage des »Stern-Review: The Economics of Climate Change« jährlich mindestens 5, wahrscheinlich aber eher 20 Prozent des jährlichen Weltsozialprodukts durch Umweltschäden verlorengehen. Die Folgen wären vor allem für die Bevölkerung der ärmeren Länder vernichtend.

- *Globale Kooperation in Frieden oder eine Welt fortdauernder Kriege am Rande von atomaren Katastrophen* – das ist die zweite Herausforderung unseres Jahrhunderts. Der Frieden gehört zu den gesellschaftlich herzustellen oder infrage gestellten öffentlichen Gütern höchsten Ranges. Inge Kaul verwies in einem Grundsatzpapier des United Nation Development Program (UNDP) darauf, dass

in UN-Dokumenten »global peace« an vorderer Stelle der »global commons« genannt wird (Kaul u. a., 2003: 44). Der neoliberale Kapitalismus verspielt seine Legitimation auch auf diesem Feld. Der Irak-Krieg ist Krise pur. Er kostete das irakische Volk bisher nach Angaben des »New England Journal of Medicine« (31.1.2008) 654 965 »zusätzliche Todesfälle«.

Im Irakkrieg scheidet der imperiale Anspruch, wenn anders nicht möglich mit militärischer Gewalt die Ordnung in jeder Region der Erde nach westlichem Vorbild zu bestimmen und die knapper werdenden Naturressourcen unter Kontrolle der USA und ihrer Verbündeten zu halten. Als der IWF im Oktober 2008 die Verluste durch die internationale Finanzkrise auf voraussichtlich 1,4 Billionen Dollar schätzte, zeigten sich Banker, Regierungen, Medien und die Öffentlichkeit fast panisch schockiert – mit guten Gründen. Doch nach Berechnungen des Nobelpreisträgers und früheren Chefökonom der Weltbank, Joseph Stiglitz, werden die Gesamtkosten des Krieges im Irak keineswegs geringer sein. Sie werden allein für die USA drei bis eher fünf Billionen Dollar erreichen! (Stiglitz/Bilmes, 2008) *Das ist mehr als die Entwicklungshilfe des Westens in Höhe von 2,3 Billionen Dollar an sämtliche Entwicklungsländer in den vergangenen 60 Jahren.* Die Ausgaben für Rüstung und Krieg fehlen der Finanzierung von Entwicklung im Süden und der öffentlichen Daseinsvorsorge auch in den reichen Ländern. Mehr noch, sie zerstören Ansätze erfolgreicher Entwicklung auf lange Zeit. Die Weltbank beziffert den Einkommensverlust eines »typischen« Bürgerkrieges auf 15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Das hebt die Rate der in absoluter Armut lebenden Bevölkerung nach den vorliegenden Erfahrungen um etwa 30 Prozent an (Führman, 2004: 183). »Untypische Bürgerkriege, die erheblich zum Staatenzerfall – in gegenwärtig etwa einem Fünftel aller Länder der Erde – beitragen und zivile Wirtschaftskreisläufe für lange Zeit in Kriegsökonomien untergehen lassen, haben noch verheerendere Wirkungen.

- Die Bewältigung der dritten großen Herausforderung des 21. Jahrhunderts, *die Überwindung von Hunger, Armut und untauglichen Entwicklungswegen*, liegt nach dem Befund des New Yorker UN-Gipfels zur Armutsbekämpfung vom September 2008 und des Entwicklungsberichtes 2008 der Vereinten Nationen in weiter Ferne. Auch das betrifft ein zentrales globales öffentliches Gut. Rainer Rilling schreibt über den Begriff der öffentlichen Güter, er meine »eine Kultur und Ökonomie des communi-care, des ›Gemeinsam Machens‹, ›Teilens‹, ›Mit-Teilens‹. ... Der Begriff betont das ›Teilen‹ oder ›Teilhaben‹« (Rilling in diesem Band). Diese Momente können als Dimensionen des zentralen öffentlichen Gutes auf der Ebene von Kultur und Werten, der Gerechtigkeit nämlich, betrachtet werden, die u. a. globale Ernährungssicherheit, Überwindung von Armut und vermeidbare Masenerkrankungen einschließt (Martens/Hain, 2002: 17).

Doch der Global Monitoring Report 2008 der Weltbank weist für 42 von 59 untersuchten Ländern das genaue Gegenteil von Gerechtigkeit aus, eine Vergrößerung der Kluft zwischen arm und reich. Die UN-Landwirtschafts- und Ernäh-

rungsorganisation (FAO) verzeichnete im September 2008 eine Erhöhung der Zahl der weltweit Hungernden von 854 auf 923 Millionen Menschen.

Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf betrachten menschliche Sicherheit als ein zentrales öffentliches Gut (Altvater/Mahnkopf, 2002). Wo große Teile der Bevölkerung in Armut leben – bedroht zudem durch die Zerstörung der Natur und durch Kriege –, existiert dieses Gut nicht.

Die Belastungen der Staatshaushalte in den Ländern, die mit Hunderten Milliarden ihre Banken vor dem Absturz retten, untergräbt ebenso wie die Dämpfung des realen Wirtschaftswachstums und die sich entfaltende Weltwirtschaftskrise im Gefolge der Finanzkrise auf zusätzliche Weise eine erfolgreiche Entwicklungspolitik.

• *Übergang zu einer Regulationsweise, die den hochkomplexen globalen Problemlagen entspricht* – das ist eine vierte Herausforderung des 21. Jahrhunderts. In das Zentrum dieser Herausforderung rückt akut, dramatisiert durch die Finanzkrise, eine Grundentscheidung: Einbettung der Finanzmärkte in sozialökologische politische Strategien und Verwandlung der Finanzmärkte in solide Finanzierungsquellen für zivile Produktion, öffentliche Daseinsvorsorge und Entwicklung. Oder Festhalten am Finanzmarkt-Kapitalismus, an der Herrschaft der Geldmachteliten über die Geschicke der Völker und an ihrem Maß für Entscheidungen, am Shareholder Value.

Die Finanzkrise der Gegenwart verweist den neoliberalen Kapitalismus auch in dieser Frage auf die Anklagebank. Längst hat die Demokratie ersten Schaden daran genommen, dass politischer Einfluss von ökonomischer Macht abhängt. Allein die 25 reichsten Amerikaner haben ein Einkommen, das dem von fast 2 Milliarden der ärmsten Menschen entspricht (Milanovic, 2002: 51 ff.). Die US-Zeitschrift »Forbes« weist weltweit 1125 Milliardäre aus. 469 von ihnen leben in den Vereinigten Staaten, 87 in Russland. Die Bundesrepublik liegt mit 59 Milliardären auf Platz 3. Die 24 reichsten Deutschen unter diesen Superreichen verfügen nach Angaben des »Manager-Magazins« vom Oktober 2007 über ein Nettovermögen von 180,3 Milliarden Euro. Sie zählen zu der kleinen globalen Geldmachtelite, für die Merrill Lynch im Jahre 2009 ein reines Finanzvermögen von 42,9 Billionen Dollar, im Jahr 2011 von 51,2 Billionen erwartet (World Wealth Report 2007). Damit fallen die Entscheidungen der Finanzeliten vorbei an Parlamenten, Bürgerinnen und Bürgern, außerhalb jeder ernst zu nehmenden demokratischen Kontrolle. Dieser Umstand gehört zur inneren Natur des Finanzmarkt-Kapitalismus. Das gilt auch, wenn in der Finanzkrise ein paar hundert Milliarden vom Buchwert der Aktien und anderen Wertpapiere abgeschrieben werden müssen.

Die Bündelung unterschiedlichster Aktien- und Wertpapiere zu von ihnen abgeleiteten sogenannten Derivaten (lateinisch: derivatum – das Abgeleitete), denen selbst Experten die oft darin verborgenen faulen Ursprungsgeschäfte nicht mehr ansehen, und die schwindelhafte Höhe ihres außerbörslich gehandelten Marktvolumens von 596 Billionen Dollar im Vergleich zu einem Welt-Bruttoinlands-

produkt von 54,3 Billionen Dollar im Jahr 2007, machen die Finanzmärkte völlig undurchschaubar. Genau das steckt hinter der Entdeckung immer neuer entwerteter Wertpapiere in den Vermögensbeständen der Banken und hinter einer Reihe von Bankpleiten. In Steueroasen sind etwa 11,5 Billionen US-Dollar Privatvermögen angelegt und damit weitgehend der Besteuerung und möglichen Verwendung für die Finanzierung dringlicher Gemeinwohlaufgaben entzogen. Mächtige private Rating-Agenturen bewerten die Kreditwürdigkeit der Großbanken und Investmentfonds, die doch ihre wichtigsten und profitabelsten Kunden sind. Entsprechend blind wurde bisher die Vorwarnfunktion dieser Agenturen wahrgenommen. Hedgefonds müssen der Finanzaufsicht kaum Daten zur Einsicht geben und sind zu waghalsigen Spekulationen dadurch geradezu herausgefordert, dass sie bei geringem eigenen Kapitaleinsatz unbegrenzt auf Kreditbasis spekulieren dürfen.

Auch in der Finanzkrise wird eine Grundtendenz des neoliberalen Kapitalismus deutlich. Er verwandelt reale oder erstrebte *Global Goods* – Güter im Sinne des Guten – in *Global Bads*, in schlechte Grundtendenzen der Entwicklung. Die Finanzmärkte werden im internationalen Diskurs über *Commons* von vielen Autoren zu den wichtigsten gesellschaftlich produzierten öffentlichen Gütern gezählt. (Altwater; Kaul; Martens; Hain) Die lange Abfolge von Finanzkrisen und ihr jüngster Höhepunkt im Herbst 2008 machen im Spiegel ihres Versagens die erhebliche Bedeutung funktionsfähiger Finanzmärkte unter den öffentlichen Gütern deutlich – und beweisen damit, dass sie selbst für die Geldmachteliten als *Goods* stets am Rande des Absturzes in *Bads* balancieren, zumindest für die Verlierer unter ihnen, vor allem jedoch für die Mehrheit der Bevölkerung.

Ein Blick auf die Verflechtung globaler Großkrisen, die ausgerechnet die Bewältigung der größten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts blockieren, führt zu einem wichtigen Befund: *In diesen Krisen werden globale öffentliche Güter ersten Ranges demontiert und zerstört.* Nicht allein durch Privatisierungsprozesse werden also bisher öffentliche Güter in marktgängige Waren verwandelt und damit der Teilhabe aller an ihnen entzogen. Sondern *ganz abgesehen von der Politik der Privatisierung sind es Grundprozesse des neoliberalen Kapitalismus selbst, die das Öffentliche aus der Gesellschaft drängen:* die Kapitalverwertung zu Lasten der Natur; die imperialen und imperialistischen Kriege und die Rüstung; die Armut in Entwicklungsländern als Folge der Mechanismen globaler Umverteilung zugunsten der Metropolen und des transnationalen Kapitals.

Marktradikalismus auf Kriegsfuß mit dem Öffentlichen

Der in der jüngsten Finanzkrise und ihrer Verflechtung mit anderen krisenhaften Globalprozessen eklatant gescheiterte Marktradikalismus bedeutet, dass das Öffentliche radikal und auf der ganzen Linie zugunsten privater Profit- und Konkur-

renzinteressen reduziert wird. Die Finanzmärkte stehen besonders exponiert mit allen Institutionen auf Kriegsfuß, die sich kurzfristigem Profitdenken entziehen: mit öffentlichen Gütern, wie hier deutlich wurde, mit öffentlicher Daseinsvorsorge und Finanzierung, öffentlichem Eigentum, öffentlicher und öffentlich geförderter Beschäftigung, öffentlichen Räumen und öffentlicher Entscheidungsfindung.

Der Sozialstaat, der mit allen diesen Seiten des Öffentlichen eng verbunden ist, wird deshalb im neoliberalen Kapitalismus weitreichendem Rückbau durch seine Neukonstituierung unterworfen. Das geschieht dadurch, dass an die Stelle von Bürgerrechten auf den Empfang sozialstaatlicher Leistungen Zwänge zur Selbstvorsorge der Einzelnen und zur Selbstverantwortung der Bürgerinnen und Bürger für die Entlastung des Staates von Sozialtransfers treten. »Im Zentrum des neuen Regierungsmodus steht der tendenzielle Übergang von der öffentlichen zur privaten Sicherheit, vom kollektiven zum individuellen Risikomanagement, von der Sozialversicherung zur Eigenverantwortung, von der Staatsvorsorge zur Selbstvorsorge.« (Lessenich, 2008)

Als Vehikel dieser antisozialen Veränderung wirkt der »aktivierende Staat«. Vor allem hat der Staat dort, wo der Neoliberalismus die Entwicklung bestimmt, einen weitgehenden Abbau aller Schranken übernommen, die in der vorangegangenen fordistischen Phase des Kapitalismus in den Industrieländern die Profitdominanz noch begrenzten. Der Staat selbst hat hohen Anteil an der Entfesselung des Kapitalismus dadurch, dass Banken, Investmentfonds und generell transnationale Unternehmen durch Deregulierung in die Lage versetzt wurden, den Handlungsspielraum der Staaten dem Druck der Weltmarktkonkurrenz zu unterwerfen und zurückzudrängen.

Der aktivierende Staat hätte seine Funktion dann in idealer Weise erfüllt, wenn er Millionen Individuen dazu gebracht hat, sich selbst als Monaden zu regieren, die auf nichts und niemanden außer auf sich selbst rechnen dürfen. Der aktivierende Staat hätte sein Werk dann idealtypisch vollbracht, wenn die Bürgerinnen und Bürger sich selbst so weit privatisiert haben, dass Regierung und Gemeinschaft nur noch als allerletzte Auffangeinrichtungen für die trotz aller Überprüfungen und ausgeübten Zwänge nicht zur Selbsthilfe Fähigen auf möglichst niedrigem Niveau wirken müssen. Zu den Zwängen, die zur Aktivierung der Selbstvorsorge eingesetzt werden, gehört im Verein mit der Privatisierung öffentlicher Güter auch die Privatisierung der bisher öffentlichen Daseinsvorsorge, das heißt der staatlichen Verantwortung für die Bereitstellung oder Gewährleistung öffentlicher Güter wie Gesundheitsleistungen, Bildung, Kultur, Mobilität und Sicherheit. Die *öffentliche* Daseinsvorsorge vermag anstelle der Bezahlung dieser Güter das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf gleiche Teilhabe an ihnen durchzusetzen. Charakteristisch für den neoliberalen Finanzmarkt-Kapitalismus ist jedoch der umgekehrte Prozess, *die Verwandlung der Bürgerinnen und Bürger in Kundinnen und Kunden ohne Teilhaberechte, verwiesen auf ihre höchst ungleiche*

Zahlungsfähigkeit. Mit dem Rückbau der öffentlichen Daseinsvorsorge durch Privatisierung bisher öffentlicher Leistungen wird die Gesellschaft verstärkt in eine Marktgesellschaft verwandelt; ihre Bürgerinnen und Bürger mutieren zu MarktbürgerInnen. An die Stelle ihrer Rechte tritt das Geld zum Erwerb von Waren durch die, die Geld haben.

Folgen der Finanzkrise für das Öffentliche

Das Einmünden der Finanzkrise in eine internationale Wirtschaftskrise führt zu verhängnisvollen Abstrichen in der ohnehin bei weitem zu unentschlossenen Klimapolitik. In den klimapolitischen Aushandlungsprozessen der Europäischen Union wurden zuerst die vereinbarten Obergrenzen für den CO₂-Austoß von Autos zeitlich hinausgeschoben, um die Automobilindustrie zu entlasten – vor allem die deutschen Produzenten emissionsintensiver Wagen der oberen Preisklassen. Dann beschlossen die Regierungschefs der EU-Staaten am 12. Dezember 2008 in Brüssel, dass auch ab 2013 – anders als ursprünglich diskutiert – nicht alle Unternehmen für Emissionsrechte zu zahlen haben. Sondern statt sie ersteigern zu müssen, um über die Kosten eine Senkung von CO₂-Emissionen zu stimulieren, sollen nun bis zu 90 Prozent der europäischen Unternehmen die Zertifikate kostenlos zugeteilt bekommen. Das wird den Druck zur Erreichung von Klimazielen – sofern er überhaupt sinnvoll über Zertifikate ausgeübt werden kann – erheblich vermindern. Außerdem sollen energieeffiziente Investitionen europäischer Unternehmen in Entwicklungsländern als Erfüllung eines großen Teils ihrer Verpflichtungen zur Senkung von Emissionen anerkannt werden können – obwohl dieser Effekt sehr häufig nicht nachprüfbar ist.

Das heißt, dass die Komplexität der gegenwärtigen Krisensituation ignoriert wird. Zugunsten des ohnehin zu problematisierenden herkömmlichen Wachstums werden von der Bearbeitung existenzieller Dimensionen der globalen Gesamtkrise wie der Gefährdung des Klimas weitgehende Abstriche vorgenommen. Globale öffentliche Güter wie die Klimastabilität werden noch weiter geschädigt. »Die Zeit« vom 11. Dezember 2008 zitierte Angela Merkel mit deren Statement: »Ich werde dafür sorgen, dass es keine Klimaschutzbestimmungen gibt, die in Deutschland Arbeitsplätze oder Investitionen gefährden.« Tatsächlich werden Arbeitsplätze gefährdet sein, die den dringlichen Umweltauforderungen nicht entsprechen oder auf der Ausbeutung anderer Länder beruhen.

Eine wichtige Frage ist ferner, wie die Finanzkrise und die Maßnahmen zu ihrer Überwindung auf die öffentliche Daseinsvorsorge wirken werden. Zeichnet sich ab, dass die durch sie ausgelösten Erschütterungen neoliberaler Herrschaft die Machteliten zu einer Umkehr verlassen werden, zu einer Strategie sozialer Integration auf dem Weg des Ausbaus öffentlicher Daseinsvorsorge? *Nirgendwo finden sich in den von den Krisenstäben vorgeschlagenen Instrumentarien zur Be-*

wältigung der Finanzkrise und ihrer Folgen Programme des dauerhaften Ausbaus öffentlicher Daseinsvorsorge. Wohl aber werden – wenn Gegenmächte dies nicht verhindern – die ökonomischen Folgen der Finanzkrise in die Richtung des weiteren Rückbaus der öffentlichen Daseinsvorsorge, der Privatisierung bisher noch öffentlichen Eigentums, der Reduzierung öffentlicher Beschäftigung und von öffentlichen Räumen wirken.

In den USA wurden öffentliche Mittel in Höhe von 700 Milliarden Dollar zur Rettung des Bankensystems zur Verfügung gestellt. Und schon wenige Tage danach wurde der Einsatz von Staatsmitteln um weitere 250 Milliarden erhöht, diesmal für eine seit Jahrzehnten als staatssozialistische Erbsünde abgelehnte Zwangsbeteiligung am Kapital der Banken (FAZ, 30.09.2008). In Deutschland hat der Bundestag einen Garantiefonds für notleidende Banken in Höhe von 400 Milliarden Euro und 80 Milliarden für staatliche Beteiligungen am Kapital von Banken beschlossen. Der Rettungsfonds in Frankreich hat einen Umfang von 360 Milliarden Euro. Selbst das kleine Irland sieht einen Einsatz von 400 Milliarden bei einem Bruttoinlandsprodukt von nur 148 Milliarden Euro vor. Insgesamt wurden für europäische Banken bis November 2008 1,7 Billionen Euro bereitgestellt.

Auch wenn die Schätzung zutreffen sollte, dass nicht mehr als höchstens 20 Prozent der Garantiefonds oder auch weniger tatsächlich abgerufen werden, ist abzusehen, dass der Einsatz so riesiger Mittel für die Stabilisierung und Funktionsfähigkeit des Finanzsystems zur Senkung von Haushaltsausgaben für andere Zwecke führen wird. *Nach allen Erfahrungen wird das vor allem den weiteren Abbau der öffentlichen Daseinsvorsorge zur Folge haben.* Ebenso werden die zu erwartenden Haushaltsdefizite nach erprobten Mustern die Neigung verstärken, die Lücken in den Budgets durch die Privatisierung auch der bisher noch verbliebenen Reste öffentlichen Eigentums zu mindern. Als die Bayern LB mit vorerst 5,4 Milliarden Euro Bundesmitteln, 700 Millionen vom Staat Bayern und 300 Millionen der Bayerischen Sparkassen gestützt werden musste, erklärte Finanzminister Huber noch kurz vor seinem Rücktritt, der Anteil des Freistaats Bayern werde aus der Privatisierung bisher öffentlichen Eigentums gezahlt werden!

Vor allem von der extremen Staatsverschuldung der USA und von der Verschuldung der amerikanischen Privathaushalte gehen große Gefahren für die öffentliche Sphäre aus. Zur Finanzierung des US-Rettungspakets für die Banken wurde die zulässige Verschuldungsgrenze des Staates von 10,6 auf 11,3 Billionen US-Dollar angehoben (FAZ, 30.09.2008). Allein die Außenschuld der USA betrug bereits 2006 3 600 Milliarden Dollar. China hat die USA allein zwischen 2003 und 2006 durch den Ankauf staatlicher Pfandbriefe im Wert von 464 Milliarden Dollar kreditiert (Schumann/Greife, 2008: 52).

Irgendwann wird diese Verschuldung nicht viel weiter ausgedehnt werden können. Irgendwann werden die Staatsfonds Chinas und der arabischen Ölstaaten und

private Banken die Kreditwürdigkeit der USA als so beschädigt einschätzen, dass sie das Wachstum der Vereinigten Staaten zumindest nicht mehr in dem Maße wie bisher durch Kredite stützen werden. Dann werden das Wirtschaftswachstum in den USA und mit ihm die Exporte anderer Länder in die Vereinigten Staaten einbrechen. Die Weltwirtschaft könnte erneut ins Straucheln geraten. Dann wird der Ruf nach weiterer Reduzierung der öffentlichen Daseinsvorsorge und nach der Privatisierung auch der Reste des öffentlichen Eigentums noch lauter werden, wenn Gegenmächte das nicht verhindern.

Für ein Andauern starker Tendenzen zur Demontage öffentlicher Güter, öffentlicher Daseinsvorsorge und öffentlichen Eigentums spricht auch, dass hegemonial gewordene Dogmen ein zähes Leben haben. Machteliten reagieren – sofern sie nicht den Weg rigiderer und gewaltförmiger Herrschaftsausübung gegen jeden Widerstand wählen – zwar auf tiefe Krisen mit Reformen zur Anpassung an veränderte Bedingungen. In Zeiten krisenhafter Turbulenzen gerät auch das Dogmengebäude selbst – gegenwärtig das neoliberale Denken – in eine Legitimationskrise. Für die Mächtigen liegt dann nahe, öffentlich eine gewisse Distanz zu eben noch sakrosankten Glaubenssätzen einzunehmen. Nach dem Abebben akuter Krisensituationen wird jedoch so lange wie möglich versucht, die alte Denkstruktur mit Hilfe veränderter Instrumentarien beizubehalten.

Die Politiker der systemtragenden Parteien sind in das Machtgefüge der Finanzunternehmen und anderer Konzerne so stark eingebunden, dass sie noch während der Mobilisierung von staatlichen Hilfsaktionen für das Bankensystem vorausseilend versicherten, die Verstaatlichung von Banken oder die Staatsbeteiligung an ihrem Aktienbestand nur für eine möglichst kurze Zeit anzustreben. Der britische Finanzminister Alistair Darling betonte, »es gehe ›absolut nicht‹ darum, die Kontrolle über die Banken zu übernehmen. Von einer Teilverstaatlichung könne nicht die Rede sein.« (Süddeutsche Zeitung, 09.10.2008) Finanzminister Peer Steinbrück erklärte in einem Interview: »Wir wollen unsere stillen Beteiligungen bzw. unsere Aktien auch wieder veräußern; wenn es nach mir geht, so schnell wie möglich... Es ist nicht die Absicht des Staates, einen strategischen Einfluss auf den Bankensektor zu nehmen.« (Die Zeit, 16.10.2008) So konnte die FAZ vom 17. Oktober getrost voraussagen: »Nie wieder Hypo-Spiel, nie wieder ohne Bonität? Die Regierungen übersehen: Alle Regulierung ist nur Anreiz zu neuer Spekulation.« *Staatsbeteiligungen sind eben nicht identisch mit öffentlichem Eigentum, weil sie keineswegs im Selbstlauf öffentlichen Interessen verpflichtet sind. Aber staatliches Eigentum kann durch Demokratisierungsprozesse zu öffentlichem Eigentum werden.* Doch solche Entwicklung liegt nicht in der Absicht der Banker und Politiker, die die jetzt entstehenden Staatsbeteiligungen rasch wieder privatisieren wollen.

Auf ein – allerdings modifiziertes – Fortdauern des neoliberalen Kapitalismus und folglich auf den weiteren Abbau des Öffentlichen nach der jüngsten Finanzkrise deuten also verschiedene Faktoren hin:

– die zu erwartenden materiellen Verluste durch die Finanzkrise für die Staatshaushalte und

– das pfadabhängige Handeln nach dem etablierten neoliberalen Paradigma, das die Hauptreaktion auf diese Verluste schon parat hat: nämlich die Streichung öffentlicher sozialer Ausgaben.

– Die Grundlage für diese zu erwartende Reaktion ist, dass im Gefolge der Finanzkrise die Macht des transnationalen Kapitals unangetastet bleiben wird. Die Staatsbeteiligungen am Bankensektor sind als befristete Schritte zur Stabilisierung der mächtigsten Privatbanken geplant. Die verstärkte nationale und internationale Finanzaufsicht und -kontrolle und Begrenzungen für die am meisten destabilisierenden Geschäftspraktiken im globalen Finanzsystem sollen dieses System stabilisieren, in dessen Zentrum die globalen Geldmacheliten stehen. Sie werden nach der Finanzkrise zwar Hunderte Milliarden an Buchwerten in ihren Vermögensbilanzen verloren haben, jedoch nicht ihre systemische Machtstellung.

– Überdies ist für Aussagen über wahrscheinliche Zukünfte des Privaten und des Öffentlichen zu beachten, dass der Finanzmarkt-Kapitalismus wohl der am meisten charakteristische Grundprozess des neoliberalen Kapitalismus ist. Aber dieser existiert als Zusammenhang aller seiner Grundqualitäten. Zu diesen gehören die polarisierenden Wirkungen des *High-Tech-Kapitalismus*; die *Globalisierung*, in deren Verlauf eine hochgradig monopolisierte (oder oligopolistische) Weltmarktkonkurrenz das Übergewicht über sozialstaatliche Regulierung gewonnen hat; *imperiale und imperialistische Politik*; eine *Ökonomie der Enteignung* – nicht zuletzt durch das Schleifen öffentlicher Güter, öffentlicher Daseinsvorsorge, öffentlichen Eigentums und anderer Dimensionen des Öffentlichen; der Übergang vom Sozialstaat zum *Wettbewerbsstaat*, der sich seiner Gemeinwohlaufgaben zum großen Teil entledigt. Selbst wenn die Finanzmärkte in Zukunft stärker unter Kontrolle gebracht würden, wären damit diese anderen Grundprozesse des neoliberalen Kapitalismus ebenso wie ihre negativen Folgen für das Öffentliche nicht überwunden.

– Das Entstehen der jüngsten staatlichen Rettungspakete für das Finanzsystem ist selbst schon ein exemplarisches Vorspiel für den fortschreitenden Verlust öffentlicher diskursiver Räume und öffentlicher Entscheidungsfindung auf den künftigen Wegen kapitalistischer Entwicklung. Als es gefährlich wurde für das herrschende Finanzsystem, übernahmen kleinste Stäbe von Chefbankern und mit ihnen verbundenen Spitzenpolitikern die Regie für seine Rettung. Der Raum politischer Entscheidungen schrumpfte – statt ein öffentlicher Raum gesellschaftlicher Diskussion über die Sackgassen neoliberaler Entwicklung und über Auswege zu sein – auf den engsten Raum elitärer kleiner Machtzirkel zusammen. Der dramatische Zeitdruck war ein Grund für dieses Verfahren. Aber es war kein guter Grund. Denn die Finanzkrise reifte schon seit über einem Jahr heran. Und Dutzende Krisen waren ihr voran gegangen, die allemal Anlass hätten sein können für öffentliche Entscheidungsfindungen über demokratische Alternativen. Aber genau die sollen nicht sein.

Ambivalenzen der »neuen Staatlichkeit«

Doch auch Gegenteilstendenzen zum Abbau des Öffentlichen wirken und werden durch die Finanzkrise verstärkt. Schon vor ihr hatte eine Re-Kommunalisierung von privatisiertem Kommunaleigentum begonnen. »Eine tot geglaubte Sparte der Ökonomie erlebt eine überraschende Renaissance: die Kommunalwirtschaft. ›Wir spüren einen deutlichen Trend, privatisierte öffentliche Aufgaben wieder zu rekommunalisieren‹, sagt Bernd Klinkhammer von der Wormser Beratungsfirma Ökon, die sich auf Kommunalfirmen spezialisiert hat.« (Der Spiegel, 11.06.2007) Negative Erfahrungen mit vorausgegangenen Privatisierungen sind der Grund dafür: nicht selten Verschlechterungen der Leistungsangebote und Fortfall von Leistungen, steigende Tarife und Gebühren, Abkehr von der Beachtung kommunaler Gemeinwohlintereessen und Entlassungen in den privatisierten Unternehmen.

In der Finanzkrise sind nun die negativen Folgen des entfesselten Marktradikalismus weit über die Kommunen hinaus auf globaler Ebene mit solcher Heftigkeit hervorgetreten, dass selbst Regierungen und Banker staatliche Regulierung des aus den Fugen geratenen Finanzsystems und sogar staatliche Beteiligung am Bankkapital für erforderlich halten. Die Frankfurter Allgemeine Zeitung, das Print-Flaggschiff der deutschen Machtelite, fasste die Stimmung am Abgrund in die Schlagzeile: »Die Banken flehen in der Finanzkrise um Hilfe«. Das Gefüge des Kapitalismus war im Oktober 2008 derart in Bedrängnis geraten, dass die FAZ vom 22. Oktober resümierte: »Die Lage war derart verzweifelt, dass alleiniges Vertrauen in die Selbsthilfekräfte des Marktes sehr wahrscheinlich in eine Katastrophe geführt hätte.«

Angelangt auf dem – vorläufigen? – Höhepunkt des Marktradikalismus in Gestalt der Finanzkrise, paukt sich der Finanzmarkt-Kapitalismus nun selbst ein Lehrstück der Dialektik ein. Die Privatisierungsorgien in den letzten Jahren und die Verabschiedung des Öffentlichen wurden so sehr auf die Spitze getrieben, dass die damit einhergehende hochgradige Loslösung des gegenwärtigen Kapitalismus von sozialen und ökologischen Maßstäben das ganze Herrschaftsgefüge zu bedrohen beginnt. Eben noch stand auf dem Spielplan des neoliberalen Welttheaters das hochgelobte Stück mit dem Titel »Ächtet den Staat!«. Nun aber heißt die Neuinszenierung »Der Staat, der Retter in der Not«.

Die lange geschmähte öffentliche Hand mobilisiert Hunderte Milliarden Dollar, Euro, Pfund und Yen, um die Crème der Bankenwelt zu retten. Die Formen, in denen dies geschehen soll, sind vielfältig:

- Konzentration und zugleich Stärkung der Finanzaufsicht und -kontrolle bei zentralen öffentlichen Institutionen wie der Fed, der US-Notenbank; Vorbereitung einer Serie von Weltkonferenzen zur Institutionalisierung globaler staatlicher Finanzkontrollen und zur Eindämmung von systemgefährdender Hyperspekulation;
- Vorübergehende Verstaatlichung einzelner Banken. Das betrifft beispielsweise die Northern Rock, die viertgrößte britische Hypothekenbank in Großbri-

tannien, und die Hypothekenbank Bradford & Bingley. Der Erwerb von fast 80 Prozent der Aktien des größten amerikanischen Versicherungskonzerns AIG als Sicherung für einen 85-Milliarden-Dollar-Kredit durch die amerikanische Notenbank kommt einer De-facto-Verstaatlichung gleich. Die IndyMac-Bank, der größte unabhängige börsennotierte US-Baufinanzierer, wurde vollständig der staatlichen Federal Deposit Insurance Corporation unterstellt. Der größte belgisch-niederländische Finanzkonzern Fortes ging durch eine Aufkaufaktion Belgiens, Hollands und Luxemburgs in staatliche Kontrolle über. In Island wurde der gesamte Bankensektor verstaatlicht;

- Beteiligung des Staates am Kapital von Banken. In der Bundesrepublik wurden 80 Milliarden Euro im Rahmen des Rettungspaketes der deutschen Regierung für die Beteiligung des Bundes an angeschlagenen Banken bereitgestellt. In Großbritannien werden 100 Milliarden Pfund für den staatlichen Aufkauf von Präferenzaktien acht führender britischer Banken eingesetzt, darunter Barclays, HBOS und Royal Bank of Scotland;

- Unterstellung von Banken unter weitreichende staatliche Kontrolle auch ohne direkten Erwerb von Aktien der Banken durch den Staat. Eine solche faktische Verstaatlichung wird mit einem Aufwand von rund 200 Milliarden Dollar Staatsmitteln z. B. bei Fannie May und Freddie Mac praktiziert, den beiden größten Hypothekenbanken der USA, die rund die Hälfte aller vergebenen US-Hypothekenkredite auf sich konzentrieren. Der Staat wird die Verluste aus den faulen Krediten unter den insgesamt vergebenen 5,2-Billionen-Dollar-Krediten übernehmen und beansprucht im Gegenzug weitgehende Kontrolle;

- Vergabe von Krediten durch die Notenbank der USA – und künftig auch in anderen Ländern – im Tausch gegen Risikopapiere, die womöglich niemals als Werte realisiert werden können. Gegen private Schrottpapiere werden öffentliche Mittel ausgereicht. Schon am 19. März 2008 berichtete »Die Zeit« von der Erwartung, dass der Anteil zweifelhafter Hypothekentitel an den Gesamtbilanzen der Fed mit rund 400 Milliarden Dollar bald 50 Prozent erreichen werde;

- Verbot besonders risikoreicher Finanztransaktionen;

- Staatliche Übernahme von Bürgschaften für Bankgeschäfte und für Spareinlagen der Bürgerinnen und Bürger. Zur Rettung der *Hypo Real Estate*-Bank übernahm der Bund in Deutschland zunächst eine Bürgschaft in Höhe von 26,5 Milliarden Euro, die inzwischen um 20 Milliarden Staatsgarantien aufgestockt wurde. Die – gesetzlich allerdings nicht verankerte – Bürgschaftsgarantie der Bundesregierung für Sparguthaben bezieht sich auf insgesamt 1,6 Billionen Euro. Das entspricht mehr als zwei Dritteln des deutschen Bruttoinlandsprodukts.

In allen diesen Fällen wird entweder die Verfügung der Privateigentümer des Bankkapitals staatlich eingeschränkt, oder es entsteht unmittelbar staatliches Teileigentum am Kapital von Banken. In einigen Fällen werden Banken einstweilen ganz verstaatlicht. Aber Eigentum und Verfügung über Eigentum gebiert stets Macht. Bedeutet die teilweise Übertragung von beidem an den Staat, dass dem

bisherigen Einsatz des Staates für die Interessen der Machteliten, für Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung nur eine weitere – allerdings recht umwegige – Dimension hinzugefügt wird? Oder bergen die Größenordnung der eingesetzten staatlichen Mittel und das Vordringen des Staates bis in das Heiligum des globalen Kapitals, in das Eigentum von global agierenden Banken, Chancen zur Zurückdrängung des neoliberalen Kapitalismus – ganz gegen die Ziele der Herrschenden in diesem Prozess?

Krisen sind Chancen – so wird von allen Seiten mit oft entgegen gesetzten Absichten versichert, wiederholt mit Verweis darauf, dass der Begriff im Chinesischen sowohl Krise wie Chance meint. Strukturell ist der Staat tatsächlich in der Lage, gestaltende Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung zu übernehmen. Er ist nicht notwendig der profitgetriebenen Konkurrenz unterworfen. Er ist nicht zwingend dem Shareholder Value verpflichtet. Er muss den Profit nicht über den Erhalt der Natur und die Zurückdrängung der Armut stellen. Er hat die demokratische Legitimation, mit Gesetzen und Sanktionen gegen das Überwuchern gesellschaftsschädigender Interessen kleiner Minderheiten vorzugehen. Als »materialisiertes Kräfteverhältnis« (Nicos Poulantzas) und Arena der Austragung gesellschaftlicher Interessenwidersprüche gibt er den Interessen gegensätzlicher Kräfte einen politischen Raum und Möglichkeiten des Einflusses. Strukturell sind dagegen die privaten Großbanken und Investmentgesellschaften – dem kurzfristigen Profit und, gefährlicher noch, besonders dem *Shareholder Value* verpflichtet – dazu aus ihrer eigenen inneren ökonomischen Logik nicht in der Lage.

Gegen solche Überlegungen wird eingewendet, dass gerade öffentliche Unternehmen wie die deutschen Landesbanken sich besonders verantwortungslos an der Immobilienspekulation beteiligt haben, die in die jüngste Finanzkrise einmündete. Aber diese Unterwerfung staatlichen Handelns in den Landesbanken und nicht selten auch in kommunalen Unternehmen unter die Kapitalverwertung belegt nur, wie weitreichend sich die Profitdominanz auch in den Staat und in die gesamte Gesellschaft hineingefressen hat. Der Ruf nach der rettenden sichtbaren öffentlichen Hand angesichts des Versagens der Invisible Hand, der unsichtbaren Hand der (Finanz-)Märkte, setzt gleichwohl auf die strukturellen Potentiale des Staates unter der Voraussetzung, dass er die Programmierung auf die Marktlogik nicht in die eigene Logik übernimmt.

We need to act now!

DIE LINKE muss die Krise der Legitimation der Herrschenden, den Verlust öffentlichen Vertrauens in die Marktmechanismen und das neuerliche Entstehen staatlichen Eigentums im Bankensektor nutzen. Eine kaum erwartete Konstellation ist eingetreten. Die Finanzkrise ist Teil der Verflechtung großer Krisen geworden, die durchweg globale Überlebensfragen der Menschheit betreffen. Für

einen kurzen historischen Moment hat sich ein Fenster der Möglichkeiten – ein *Window of Opportunies* – geöffnet. »We need to act now«, schrieb Lester R. Brown in seinem Buch »Plan B 3.0 – Mobilizing to Save Civilization« (Brown, 2008: 265). Jetzt und nicht irgendwann werden Entscheidungen über die künftige Verfasstheit des Weltsystems eingeleitet. In der allernächsten Zeit muss die Staatenwelt Übereinkommen zur Abwendung einer Klimakatastrophe finden, oder sie wird die Chancen dafür verspielen. Jetzt, in Erwartung des Kriegsendes im Irak, muss ein Bruch mit imperialen militärischen Strategien zur Regelung von Konflikten in die Agenda aufgenommen werden. Jetzt, in der Situation der Schwächung der Weltmacht USA und einer sich ankündigenden Multipolarität der Welt, müssen die Weichen für die Entwicklung aus der Armut gestellt werden.

Wird der Staat die Finanzmärkte künftig für die Stabilisierung globaler öffentlicher Güter wie die Naturgleichgewichte, den Frieden in der Welt und Entwicklung als Überwindung von Armut nutzen und ihnen damit selbst die Qualität eines funktionsfähigen öffentlichen globalen Gutes wiedergeben? Wird dies der Anspruch einer zu erwartenden Kette internationaler Verhandlungen sein? Oder wird es den Mächtigen gelingen, in diesen Verhandlungen die Neuordnung des Weltfinanzsystems von den anderen globalen Großproblemen abzukoppeln und außerdem den Staat schließlich wieder aus seinen in der Krise gewonnenen Einflussmöglichkeiten hinauszudrängen? So dass schließlich das Paradoxon eines ein wenig mehr, jedoch per Saldo nur *mäßig regulierten Markt*radikalismus übrig bleibt? We need to act now! In der neuerlich entstandenen Scheidewegsituation, die den künftigen Charakter der Finanzmärkte, Klimakatastrophe oder ihre Abwendung, Krieg oder Frieden, Armut oder Entwicklung betrifft, ist Selbstmobilisierung und Mobilisierung Anderer für ein neues, zukunftsoffenes Leitbild geboten.

Anstelle des profitgeprägten Leitbildes einer neoliberalen Gesellschaft, in der die Vereinzelten als Unternehmer ihrer eigenen Arbeitskraft und Daseinsvorsorge sich zu »rechnen« und Selbstverantwortung für die Entlastung des Staates von öffentlicher Daseinsvorsorge zu übernehmen haben, vertritt DIE LINKE ein anderes Leitbild. *Das ist eine gerechte Gesellschaft, in der die individuelle Freiheit für Jede und Jeden, über das eigene Leben selbst in Solidarität mit Anderen zu bestimmen, durch soziale Gleichheit der Teilhabe an elementaren Lebensbedingungen gesichert ist.* Solche Bedingungen sind existenzsichernde sinnvolle Arbeit im Rahmen eines sozialökologischen Umbaus, Bildung und Kultur, hochwertige Gesundheitsleistungen, solidarische Sicherung gegen Lebensrisiken und demokratische Teilhabe an Entscheidungen auf allen Ebenen der Gesellschaft. Dies sind Güter, ohne die die Freiheit der Einzelnen nicht möglich ist. Es sind daher Freiheitsgüter (Brie, in: Klein, 2003: 105 ff.).

Aber eine sozial gleiche Teilhabe an diesen Gütern ist nicht von sozial und ökologisch blinden Marktmechanismen zu erwarten. In hohem Maße muss solche Gleichheit als Freiheitsbedingung durch den Zugang zu öffentlichen Gütern,

durch öffentliche Daseinsvorsorge, durch öffentliche und öffentlich geförderte Beschäftigung und gestützt auf die Handlungsmöglichkeiten gesichert werden, die öffentliches Eigentum bietet. Notwendig geworden ist *ein neuer Mix des Öffentlichen und neukonditionierter Marktmechanismen*.

Die Linke muss die Bedeutung des Öffentlichen in seiner ganzen Vielfalt für emanzipatorische Alternativen neu bestimmen. Existenzsichernde Arbeit für alle Arbeitsuchenden beispielsweise wird durch eine breite Palette Beschäftigung fördernder Schritte zu erreichen sein; doch dazu gehört mit starkem Gewicht als Teil öffentlicher Daseinsvorsorge die Teilhabe für alle, unabhängig von sozialer Herkunft, an anspruchsvoller Bildung. Dazu gehört Beschäftigung im öffentlichen Dienst für die Sicherung öffentlicher Güter – über Bildung hinaus – wie Gesundheit, Betreuung von Kindern und Pflegebedürftigen, Versorgung mit Wasser und Energie, Mobilität, Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger und Erhalt der Natur. Auch öffentlich geförderte Beschäftigung im Non-Profit-Sektor vermag dazu beizutragen. Individuelle Freiheit bedarf ferner sozialer Sicherungssysteme als Rückhalt gegen unternehmerische Willkür und in den Kämpfen auf politischer Ebene. Gerade hat sich in dem Wertverlust von rund zwei Billionen Dollar, den US-Pensionsfonds durch die Finanzkrise hinnehmen mussten, gezeigt, wie unsicher eine private Altersvorsorge ist, die vom Auf und Ab der Finanzmärkte abhängt. Zu stärken sind dagegen umlagefinanzierte solidarische soziale Sicherungssysteme. In die Finanzierung einer Bürgerversicherung im Gesundheitswesen sollten alle Bürgerinnen und Bürger und alle Einkommensarten einbezogen werden. Sie müssen zudem auch auf Zuschüssen der öffentlichen Hand basieren, wenn sie nicht langfristig ganz oder vorrangig auf Steuerfinanzierung umgestellt werden. Das Öffentliche ist also in unterschiedlichsten Gestalten eine entscheidende Grundlage für die Leitidee emanzipatorischer Alternativen: die individuelle Freiheit jeder und jedes Einzelnen durch soziale Gleichheit und Solidarität.

Die Beteiligung von Landesbanken an Finanzspekulationen, die in die jüngste Finanzkrise mündeten, verweist darauf, dass die verschiedenen Dimensionen des Öffentlichen nicht identisch mit Verstaatlichung und staatlichem Eigentum sind. Die Bildung von staatlichem Teileigentum auf Zeit in der Finanzkrise etwa wird im Kalkül von Regierenden und Bankern als Stabilisierung der privaten Banken konzipiert, nicht als ein Akt der Sozialisierung. Auch kommunale Stadtwerke beispielsweise erliegen nicht selten dem Druck der privatwirtschaftlichen Konkurrenz und übernehmen deren rein betriebswirtschaftliche, profitorientierte Messlaten des Wirtschaftens. *Öffentliches Eigentum dagegen schließt eine alternative Gestaltung der Eigentumsverhältnisse nach sozialökologischen und emanzipatorischen Maßstäben ein*. Die Effizienz öffentlicher Unternehmen umfasst eine andere Balance als in der Privatwirtschaft zwischen sozialem und ökologischem Nutzen für das Gemeinwesen, betriebswirtschaftlichem Gewinn und Arbeitsbedingungen der öffentlich Beschäftigten einschließlich der Geschlechtergleichstellung. In konkreten Fällen wird u. a. zu entscheiden sein, ob von einem kommunalen

len Unternehmen überhaupt ein möglichst hoher Gewinn erwartet wird oder ob eher der *Wohlfahrtsgewinn für das Gemeinwesen* der Maßstab sein soll. Oder es ist zu bestimmen, ob der Gewinn eines kommunalen Unternehmens für seine eigenen Aufgaben investiert oder teilweise zur Querfinanzierung anderer Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge eingesetzt werden soll. In jedem Fall bedarf öffentliches Eigentum einer Demokratisierung der Entscheidungsprozesse unter Beteiligung der Beschäftigten, aber auch von Kommunalvertretern, Umweltorganisationen oder anderen, die von den Leistungen und Wirkungen der jeweiligen Unternehmen in irgendeiner Weise betroffen sind. *Erst die Durchsetzung von Wirtschaftsdemokratie als Teil umfassender Erneuerung der Demokratie verwandelt Staatseigentum real in öffentliches oder gesellschaftliches Eigentum.* Erst die ausgewogene Beachtung solcher Anforderungen macht die Konstituierung von öffentlichem Eigentum im Unterschied zu Staatseigentum aus.

Deshalb ist es aus strategischen Gründen geboten, an den aus der Finanzkrise erwachsenen staatlichen Verfügungs- und Eigentumsverhältnissen im Bankensektor festzuhalten, aber dabei nicht stehen zu bleiben. Deshalb ist es notwendig, die durch Beteiligungen am Bankkapital und andere Zugriffsmöglichkeiten entstandenen Bedingungen langfristigen staatlichen Handelns entschlossen zu nutzen. Aus guten Gründen forderte der DGB in seiner Stellungnahmen zum Finanzmarktstabilisierungsgesetz der Bundesregierung: »die Teilverstaatlichung notleidender Finanzinstitute (soll) ... möglichst in Form von Beteiligungen mit mindestens 25,1 Prozent erfolgen. Nur auf diesem Weg hat der Staat auch die Kontrolle über die Geschäftspolitik der übernommenen Bank.« *Neu entstandenes staatliches Eigentum und staatliche Verfügungsmöglichkeiten über Eigentum müssen genutzt werden, um tatsächlich partiell öffentliches Eigentum zu konstituieren, Eigentum nämlich, das in öffentlichen Kommunikationsräumen unter Kontrolle steht, das an transparente öffentliche Entscheidungen in öffentlichem Interesse gebunden wird.* Solche Bedingungen können zu einer Rückkoppelung des Finanzsystems an die Realwirtschaft und die »Realgesellschaft« beitragen. Unter solchen Bedingungen können die Banken zur Finanzierung von Zukunftsinvestitionsprogrammen veranlasst werden, die auf einen sozialökologischen Umbau und auf Erhalt und Ausbau öffentlicher Daseinsvorsorge konzentriert werden. Die Antwort der Machteliten auf die Finanzkrise ist ein womöglich mäßig verändertes »Weiter so« auf Wegen, die eben in das Krisenknäuel der Gegenwart geführt haben. Die Aufgabe aller demokratischen Gegenkräfte ist, die Gunst der historischen Situation für den Einstieg in den Ausstieg aus dem Marktradikalismus zu nutzen.

Literatur

- Altvater, Elmar/Mahnkopf, Birgit, 2002: Globalisierung der Unsicherheit. Arbeit im Schatten, schmutziges Geld und informelle Politik. Münster.
- Brown, Lester R., 2008: Plan B 3.0 – Mobilizing to Save Civilization, Washington.
- Christensen, Kapoor, 2005: Tax Avoidance. Tax Competition and Globalization: making tax justice a focus for global activism. In: Accountancy Business and the Public Interest. Vol. 3 No. 2., London.
- Edenhofer, Ottmar, 2006: Warum der Klimawandel ein moralisches und ökonomisches Problem ist. Potsdam.
- Führmann, Bettina, 2004: Krisenprävention in einer gewalttätigen Welt. In: Weller, C./Ratsch, K./Mutz, R./Schoch, B./Hauswedell, C. (Hrsg.): Friedensgutachten 2004. Münster.
- ipcc, 2007: 4. Sachstandsbericht zu den Folgen der Klimaveränderung. (klimaschutz/internationale_klimapolitik/ipcc/doc/prit/39274.php).
- Kaul, Inge/Conceicao, Pedro/Le Goulve, Kattel/Mendoza, Ronald, 2003: Providing global public goods: managing globalization. Oxford/New York.
- Klein, Dieter, 2003: Leben statt gelebt zu werden. Selbstbestimmung und soziale Sicherheit. Berlin.
- Lessenich, Stephan, 2008: Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus. Bielefeld.
- Martens, Jens/Hain, Roland, 2002: Globale öffentliche Güter. Zukunftskonzept für die internationale Zusammenarbeit? Berlin.
- Schumann, Harald/Grefe, Christiane, 2008: Der globale Countdown. Gerechtigkeit oder Selbsterstörung – die Zukunft der Globalisierung. Köln
- Stern, Nicholas, 2006: The Economics of Climate Change. Cambridge MA.
- Stiglitz, Joseph/Bilmes, Linda, 2008: Die wahren Kosten des Krieges. Wirtschaftliche und politische Folgen des Irak-Konflikts. München.

Plädoyer für das Öffentliche

Seit Jahrzehnten schon gehört die Privatisierung zur alltäglichen Praxis der Wirtschafts- und Eigentumspolitik. Ihre Analyse und Kritik sind mittlerweile fundiert und haben Substanz. Im Ergebnis zeigen sie, dass die Versprechungen der neoliberal geprägten Privatisierungspolitik auf Entbürokratisierung, Effizienzgewinne, Kostenersparnis bzw. Preissenkungen und Dezentralisierung oder gar Demokratisierung sich nicht realisiert haben und stattdessen eine Vielzahl problematischer Folgen wie Entdemokratisierung oder wachsende Ungleichheit zu vermerken sind. Die Weltwirtschaftskrise 2008/9 ff. demonstriert das massive Krisenpotential dieser Politik. Geht es freilich um die Alternativen, dann ist die Unsicherheit beträchtlich. Mit welchen Begriffen lassen sich solche Alternativen umschreiben? Denn wenn es nicht gelingt, dem »Privaten« und der »Privatisierung« einen öffentlich wirksamen Gegenbegriff entgegenzuhalten und damit einen begriffspolitisch konträren Identifikationspunkt zur Rhetorik und Politik des Privaten zu schaffen, dann fehlt es der Opposition gegen die Politik der Privatisierung an Präzision, Vision und politischer Überzeugungs- und Mobilisierungskraft. Vor allem aber gilt es, eine präzise Gestaltungsvorstellung zu entwickeln, die imstande ist, konkrete politische Veränderungen der institutionellen und regulativen Ordnung der Wirtschaft einzuleiten, die eine wirkliche und differenzierte Alternative zu der Welt des Privaten darstellen, die in den letzten drei Jahrzehnten fast überall entstanden ist.

Diskurspolitische Alternativen zur Privatisierung – die »Commons« oder ...

Vor allem im angloamerikanischen Sprachraum haben in den letzten Jahren die Begriffe der *Commons* (der *Gemeinschaftsgüter*) oder des *Common* (des *Gemeinsamen*) Verbreitung gefunden und immer stärker eine solche Rolle übernommen. Die »commons« beziehen sich auf gemeinschaftlich besessene, geteilte oder genutzte Naturgüter und materielle Ressourcen (Wasser, Fischbestände, Rohstoffe, Wald, Land, Luft, Wildbestände) oder auch auf gemeinschaftliche soziale und kulturelle Ressourcen (Plätze, Wissen, Ideen, Traditionen). Commons meint *Öffentlichkeit* (die auf dem Diskurs von Privateigentümern aufbauen kann); es meint öffentlicher Raum (*Public Space*), den zu unterschiedlichen Zwecken frei zu betreten und zu nutzen Jede/r das gleiche Recht hat; es meint *Public Domain* (als handlungs- und damit nutzungs-offenen Raum, der nicht durch juristische Formen wie dem Copyright geschützt ist – in der Rechtssprechung freilich in der Regel

nur als unbestimmte Residualkategorie behandelt wird); es meint *öffentliche Güter*, *Gemeinschaftsressourcen*, *Netzwerküter* oder *Geschenkökonomien*; es meint gemeinsame Governance, Nutzung oder Aneignung auf der Basis von *Gemeineigentum* und anderen Eigentumsformen; es meint endlich eine Kultur und Ökonomie des *communi-care*, *des Gemeinsam-machens*, *Teilens*, *Mit-teilens*, *auch des Sich-Kümmerns um das Gemeinsame*. Die *Commons* stehen somit für vielfältige Facetten einer anderen Ökonomie und Kultur als der politischen Ökonomie des Privaten. Die politische Stärke dieses Begriffs ist diese Vielfalt und auf die Ebene der Alltagserfahrungen und -praxen bezogene unmittelbare Verständlichkeit. Der Begriff betont das »Teilen« oder »Teilhabe« und ruft zugleich das »Gemeinsame« oder »Allgemeine« (Common) auf: es geht um Güter und Ressourcen, deren Nutzung (Gebrauchswert), Pflege und vielleicht sogar Besitz sich die Menschen in ihrem gemeinsamen Interesse teilen und über die sie dementsprechend auch gemeinsam verfügen (Ostrom/Laerhoven 2007; Rilling 2001; 2005; Rössler 2001). Obwohl damit bewusst eine Rückbesinnung auf die Veränderung der Eigentumsverhältnisse zu Beginn der Herausbildung des privatkapitalistischen Eigentums an Land angestrebt wurde (Zückert, 2003) und damit zugleich die andauernden Momente der (gewaltsamen) Enteignung und Subjektivierung angerufen wurden, hat sich in der gegenwärtigen europäischen und deutschen Diskurspolitik der recht angestrebte Rückbezug auf den entsprechenden historischen Begriff der »Allmende« als modernem Gegenbegriff zur Privatisierung nicht durchgesetzt. Aussichtsreicher scheint es, an einer Einbürgerung des englischen Begriffs in den deutschen Sprachgebrauch zu arbeiten.

An dessen Stelle freilich entsprechend einer erfolgreicheren Tradition kurzweg die *Staatlichkeit* oder den *genossenschaftlichen Charakter* von Gütern, Diensten und Unternehmen als strategische Zielvorstellung zu setzen, ist aus mehreren Gründen problematisch: Staatliche Unternehmen folgen als staatskapitalistische Betriebe in aller Regel (und zugleich oft weniger »effizient«) denselben oder ähnlichen Maximen der Profitmaximierung wie private Unternehmen, so dass die qualitative Differenz nicht ersichtlich ist. Der Staat als eine institutionelle Form des Politischen kann sehr unterschiedliche ökonomische Zwecke und soziale Verhältnisse vermitteln, so dass sich beispielsweise in Verstaatlichungen von Unternehmen durchaus eine Politik der privaten Aneignung gesellschaftlichen Reichtums durch eine Staatsklasse ausdrücken kann. Entscheidend ist, welchen ökonomischen Zielsetzungen und Regularien die Bewegung des Eigentums folgt und wie diese politisch organisiert werden. Die Geschichte der staatssozialistischen Wirtschaft wird nur von wenigen als konkrete Alternative angesehen, die es wiederaufzugreifen gelte. Das verbreitete Misstrauen gegenüber autoritär geprägtem staatlichem Handeln und bürokratisch-staatlichen »Lösungen« hat zudem in großen Teilen der Bevölkerung zu einem insoweit sehr berechtigten Antietatismus geführt, der im Staat nicht die Lösung, sondern das Problem sieht. Hier hat auch die Propaganda des neoliberalen Marktradikalismus ihre tiefen Spuren hinterlas-

sen. Nicht zuletzt befinden sich mittlerweile die staatlich arrangierten Güter und Dienste für Gesundheit, Bildung, Versorgung oder Information (Bibliotheken, Internetinfrastruktur) vielfach in einem ärmlichen Zustand. Daraus folgt eine »Arbeitsteilung«, wonach der Staat im Zeitalter der knapp gehaltenen »Grundversorgung« und »Grundsicherung« für niedrigwertige Güter und Dienste zuständig ist, wogegen alle erweiterte Lebensmöglichkeiten erschließenden und daher qualitativ höherwertigen Dienste und Güter privatförmig produziert und aneignet werden. Diese Unterscheidung führt schlicht dazu, dass Staatlichkeit mit Armut, Privatheit dagegen mit Reichtum gleichgesetzt werden. Staatlichkeit wird verachtet, Privatheit geschätzt. Privatheit hat Zukunft, Staatlichkeit gilt es hinter sich zu lassen. Insgesamt hat sich folgerichtig in der Auseinandersetzung mit der neoliberalen Privatisierung bislang keine Verständigung über ein alternatives Konzept und einen diskurspolitisch aussichtsreichen Gegenbegriff hergestellt.

...das »Öffentliche«?

Der hohen Akzeptanz staatlichen Handelns bis hin zu beispiellosen Eingriffen in die Eigentumsverhältnisse, die sich bereits seit Mitte des Jahrzehnts entwickelt und die in der aktuellen Krise von der Bevölkerung mittlerweile durchaus breit gezeigt wird, liegt offenbar ein gespaltenes Staatsverständnis zugrunde. Auf der einen Seite stehen Staat und Staatlichkeit für ein Medium zur Rekonstruktion und Fortsetzung neoliberal verfasster Kapitalverhältnisse und der Verhältnisse der Kommodifizierung und Finanzialisierung (also etwa der Verallgemeinerung des Marktmotivs und der Dominanz der Finanzmärkte), mit welchen Modifikationen auch immer. Auf der anderen Seite wird das neue Agieren des Staates als zumindest potentielle Alternative zur Privatisierung der Ökonomie und des Sozialen angesehen, also als gesellschaftliche und politische Öffnung zu einem anderen Entwicklungsweg des Kapitalismus und womöglich darüber hinaus. Um diese Verständnisse wird *gekämpft* – in der tiefen Krise des finanzmarktgetriebenen Kapitalismus hat sich also die gesellschaftliche Auseinandersetzung um das Private verschoben und findet nun gleichsam im Raum seines formellen Antipoden statt – im Staat also. In diesen Kampf werden zugleich unterschiedliche Staatsvorstellungen eingebracht und kontrovers ausgetragen. Am Ende haben sich nicht nur die Ordnung der Ökonomie, sondern auch die Struktur und der Raum des Politischen verändert. Die Entwicklung und politische Präsentation eines linken Staatsprojekts ist daher von zentraler Bedeutung für die Linke.

Mehr noch, da sich das Politische nicht im Staat erschöpft und sich die Auseinandersetzung um die Politik der Privatisierung nicht allein über das Medium des Staates vollzieht, wird hier vorgeschlagen zu prüfen, ob nicht auch gerade in der Situation der Krise der Begriff des *Öffentlichen* eine über die Rhetorik des Staatlichen und der Verstaatlichung hinausgehende diskurspolitische Rolle einnehmen

kann, die imstande ist, zwischen Staat und Gesellschaft Verbindungen zu schaffen, über die sich ein zur Politik der Privatisierung alternatives gesellschaftspolitisches Projekt organisieren kann – übrigens auch durch die Konkretisierung eines neuen, linken Staatsverständnisses. Der wesentliche Grund für diese Vermutung ist, dass der Begriff des Öffentlichen offenbar nicht nur eine offensichtliche Präsenz im Alltagsbewusstsein hat, sondern auch eine der »großen Dichotomien« des westlichen Denkens war und ist, wie Norbert Bobbio es formulierte. Deshalb weist er auch eine große sinnvariiende Theorie- und Begriffsgeschichte auf, die es ermöglicht, zentrale Momente des Politischen in der Semantik des Öffentlichen zu formulieren. Diese Geschichte ist allerdings zugleich ein Reservoir für Bedenken gegen einen solchen Vorschlag, das ausgelotet werden muss.

Das »Öffentliche« ist weitaus mehr als die »Öffentlichkeit«, die zumeist mit dem Raum des Medialen identifiziert wird. Es tritt auf als auszeichnende Beschreibung sehr unterschiedlicher Sachverhalte: *Güter, Daseinsvorsorge, Eigentum, Unternehmen, Beschäftigung, Räume, Kommunikation, Gewalt, Interessen, Entscheidungen* werden auch im Alltagsdiskurs ständig mit dem Beiwort »öffentlich« geschmückt. Sogar vom Leben selbst – dem »öffentlichen Leben« – ist die Rede. Mit dieser Redeweise aber ist man mitten hinein geraten in die *Politik*; vor allem um die hier aufgeführten Sachverhalte gibt es politischen Streit, und das »Öffentliche« fungiert dabei als Antipode des »Privaten«, wenn es um politische Konflikte über öffentliche Güter, öffentliche Daseinsvorsorge, öffentliches Eigentum, öffentliche und öffentlich geförderte Beschäftigung, den öffentlichen Sektor oder den öffentlichen Dienst, um die öffentliche Gewalt, das öffentliche Interesse, um öffentliche Räume, die öffentliche Meinung oder um die Teilhabe der Öffentlichkeit an Entscheidungen geht. *Kein anderer Begriff hat eine vergleichbare Nutzungsvielfalt aufzuweisen, die versucht, gegenüber dem »Privaten« eine Differenz aufzumachen.* Aus der Erfahrung, dass einst weitgehend private Güter, Unternehmen, Dienste, Beschäftigungsfelder und -sektoren oder Räume im Verlauf andauernder politischer Kämpfe öffentlichen Charakter erhielten und dieser Prozess (wie das letzte Vierteljahrhundert zeigte) wieder relativ rasch rückgängig gemacht werden konnte, ergibt sich, dass gesellschaftliche Kräftekonstellationen und politische Auseinandersetzungen und nicht etwa stoffliche bzw. materielle Eigenschaften über deren öffentlichen oder privaten Charakter entscheiden. Das »Private« und das »Öffentliche« sind soziale Kategorien.

Geschichte und Gehalt des Begriffs

Diese große Vielfalt der Anwendungen spiegelt die Geschichte des Begriffs wider, die eine Reihe von Verschiebungen und Inhaltswandlungen durchgemacht hat, die heute noch wirksam sind (Rinken, 1988, 2002; Weintraub 1997).

– Während im antiken Griechenland zwischen der privaten Sphäre des Haushalts (Familie, Heim, häusliches Leben und Ökonomie) und dem öffentlichen

Leben der Polis unterschieden wurde, war für die römische Tradition die Souveränität des imperialen Herrschers oder die Autorität der Vertreter der Republik das »Öffentliche« (*publicus*), das dem »Haus« als Raum des Privaten (*privatus*) gegenüberstand (Hölscher, 1978).

– In seiner ursprünglichen Bedeutung bezeichnete das »Öffentliche« einen Zustand des tatsächlichen Offenseins im Sinne der *Wahrnehmbarkeit oder Zugänglichkeit*. Sein Gegensatz war das *Geheime*, Unzugängliche, Verborgene. Daraus ergab sich eine weitere Bedeutung: *Was öffentlich ist, ist auch wahr und damit auch gerecht; wo es nichts zu verbergen gibt, geht es mit rechten Dingen zu*. Wenn das Gerichtswesen öffentlich ist, geht es auch gerecht zu.

– Im 17. Jahrhundert nimmt das Wort Bedeutungsgehalte des Adjektivs *gemein* auf (griechisch *koinos*, lateinisch *communis*) und erhält somit eine aus dem politischen Denken kommende normative Bedeutungskomponente, die das politische Gemeinwesen zweckgerichtet von seiner *Gemeinwohlorientierung* her definiert (»öffentliches Wohl«, »öffentlicher Nutzen«, »öffentliche Sicherheit«, »öffentliche Ordnung«). Das Öffentliche wird also mit einer positiv konnotierten Gemeinwohlorientierung, mit einem Bezug auf die *salus publica* (die gute Ordnung) verbunden.

– Im 18. Jahrhundert kommt es dann zu einer dritten Verschiebung: Der Begriff des »Gemeinen« als Eindeutung des lateinischen *publicus* wird verdrängt durch das »Öffentliche« genau in der Zeit, in welcher »publicus« die Bedeutung von »staatlich« annimmt. Öffentlich meint nun im Wesentlichen *staatlich*, die Produktion (der Betrieb) wird zur Domäne der Privateigentümerschaft, und an die Stelle des »Geheimen« tritt das *Private* als Gegenbegriff.

– Hier nun beginnt auch eine eigene Geschichte des Substantivs *Öffentlichkeit*: als Übersetzung des Lehnworts »Publizität« nimmt es wieder die ursprüngliche Bedeutung von »öffentlich« an, meint also das »Offensein« und die Zugänglichkeit. Entsprechend dieser klassischen Bedeutung geht es auch um die Forderung nach Öffentlichkeit des staatlichen Lebens: Öffentlichkeit soll Gerechtigkeit und Wahrheit bürgen. Kant entwickelt eine prozedurale Demokratie- bzw. Rechts-theorie, bei der das Publizitätsprinzip eine Schlüsselrolle hat (»Alle auf das Recht anderer Menschen bezogenen Handlungen, deren Maxime sich nicht mit der Publizität verträgt, sind unrecht«). Selbstgesetzgebung, Prozeduralität und Publizität gehören zusammen.

– Im Verlauf des 19. Jahrhunderts endlich nimmt der Begriff auch den Bedeutungsgehalt des »Publikums« an, und hier beginnt dann die Geschichte der *öffentlichen Meinung* und des liberalen Modells, wonach die bürgerliche Öffentlichkeit die Sphäre der zum Publikum versammelten Privatleute ist, aus deren Diskurs der Wille des Einzelnen und die Vernunft aller entsteht, die beide nun freilich zunehmend eingeführt werden auf den Parlamentarismus des bürgerlichen Liberalismus hin. Aus dem diskursiven Verfahren entsteht demokratische Legitimation, und was das *bonum commune*, das Gemeinwohl sei, wird aus dem Diskurs entwickelt.

Die Öffentlichkeit gilt als das eminent politische Medium, das vermag, »Verschiedenes zu vereinigen, ohne es aneinander anzugleichen« (Habermas). Öffentlichkeit differenzierte sich im letzten Jahrhundert dann in vielfältige sozial spezifische Varianten von Teilöffentlichkeiten aus, die eigenen Präferenzen folgen. Überlagert wird dies aber von der massiven Präsenz der massenmedial vermittelten Öffentlichkeit, hinter der die Bezüge auf das Öffentliche deutlich zurücktreten.

Die aktuelle Verwendung des Begriffs »öffentlich« reflektiert diese Verschiebungen. Das »Öffentliche« ruft also gegenwärtig vor allem mindestens *vier Bedeutungsgehalte* auf: Es meint das *Nicht-Geheime*, *Zugängliche* und *Transparente*, es klagt die Orientierung auf das *Gemeinwohl* (das allgemeine Interesse also) ein, steht für *Staatlichkeit* und meint endlich als Öffentlichkeit *Publizität* und medial vermittelte *öffentliche Meinung*. Jede dieser Bedeutungen hat eine sehr große Spannweite und schließt ideologische Verhüllungen oder gar in völlige Verkehrung des einstigen Sinngehalts einmündende Verfremdungen ein. Sie sind nicht verschwunden in Trümmerfeld der Geschichte, sondern wirken weiter. Zudem reflektieren sie die in der Gesellschaft jeweils hegemonialen sozialen Gehalte bzw. Interessen und Vermittlungen wie auch vielfältige »in letzter Instanz« (Engels) dominierende ökonomische Bestimmtheiten. Das kommunale – also öffentliche – Eigentum etwa war historisch zunächst ein Versuch des städtischen liberalen Bürgertums, die Infrastrukturversorgung des lokalen Privatkapitals (Energie, Transport, Wasser, Abfälle etc.) zu sichern und hatte nichts mit öffentlicher Daseinsvorsorge zu tun, die erst in den 20er Jahren im Zeichen der kommunalen Sozialpolitik in den Vordergrund rückte und auch die Interessen der Arbeiterklasse und unteren Mittelschichten reflektierte (Kahrs, 2006). Ob und wie unbestritten die vielfältigen Räume der gesellschaftlichen oder individuellen Praxen als privat oder öffentlich gelten, ist ständig neu entstehendes Ergebnis des Widerstreits solcher Interessen und ihrer Positionierung im Feld der Macht. Die Unterscheidung zwischen öffentlich und privat ist also eine der grundlegenden Unterscheidungen des sozialen Lebens und zugleich eine der instabilsten und unsichersten, der keine dauerhafte Konstante zugrunde liegt, die selbst aber von Dauer ist, solange die Herrschaftskonstellationen der bürgerlich-kapitalistischen Gegenwartsgesellschaft präsent sind.

Was ist das »Öffentliche« im Unterschied zum Privaten?

Es ist ein Zusammenhang (eine Beziehung, ein Verhältnis) zwischen Akteuren, der über das Private und Individuelle hinaus *das Andere* und letztlich *das Allgemeine* in Rechnung stellt. Es ist ein Diskussions- und Handlungsraum, in dem die Gesellschaft sich selbst immer schon mitführt, als Bezug, in dem nicht nur die privaten Interessen, sondern auch die der anderen verfolgt werden, somit ein gesellschaftlich Gemeinsames bzw. Allgemeines durch Teilhaberschaft zugänglich wird

und entstehen kann – was letztlich bedeutet: Öffentlichkeit im Sinne des Grundgesetzes ist das »Volk« in seiner vielfältigen und widersprüchlichen gesellschaftlichen Wirklichkeit. Das Öffentliche als eine gesellschaftliche und politische Bewegungsform ist eine Operation der *Öffnung* und *Erweiterung*, und es bildet den Zustand der Offenheit, also *Zugänglichkeit* – wie weit und für wie viele auch immer. Die Zugangskontrolle wird geteilt. Insofern erschließt es grundsätzlich (im Zweifel als absichernde Berechtigung und Recht) die Wege zu den Momenten der *Gleichheit*, freien *Nutzung* (Konsum), der *Kommunikation* bzw. *freien Kooperation* und damit (auch politischen) *Teilhabe* (Verfügung). Zugleich aber ist es als Ort der Austragung sozialer Interessenwidersprüche von unterschiedlichen, zum Teil gegenläufigen Tendenzen geprägt, die der Figur des *Privaten* zugeschrieben werden können, welche letztlich zwingend die Momente der »entsichernden« Ungleichheit durch Schließung bzw. Ausschluss (Berechtigung bzw. Befähigung zur Zugangskontrolle) und der Einschränkung der Nutzung wie Verfügung sowie der hierarchischen Interaktion beinhaltet.

Die Unterscheidung privat/öffentlich nun bezieht sich auf zwei Dimensionen, die (da sie eng verflochten sind) häufig nicht auseinander gehalten werden. Zum einen werden Politik und Wirtschaft, Staat und Markt, öffentliche oder private Gewalt, öffentliche Hand und privates Kapital einander gegenüber gestellt. Hier geht es um das vom Staat repräsentierte und zugleich inkorporierte Öffentliche als *Allgemeines* im Gegensatz zum *Besonderen* der Privatförmigkeit der Ökonomie und des Marktes. Zum anderen wird die Dimension des privaten Lebens (z. B. die Familie und der Haushalt) – in der die Welten der Gefühle, der Intimität, geschützten Räume, des privaten Redens und der privaten Meinungsäußerung, aber auch das »Geheime« und Verborgene existieren – konfrontiert mit dem öffentlichen Leben, dem öffentlichen Raum, idealerweise mit der allgemeinen Transparenz und angst- wie sanktionsfreien Zugänglichkeit sowie der Öffentlichkeit als kommunikativer Arena, in der die Welt und das Private der Vielen und der Gesellschaft veröffentlicht wird (öffentliche Meinung, Publizität, Raum der Selbstdarstellung und Bekanntmachung) und sich die Privatleute als Publikum versammeln, um Gründe in der Kommunikation auszutauschen, statt bloß um Blicke zu bündeln (Henning, 2007; Rinken, 2002; Brendgens, 2005, Habermas 2004). Wir alle sind auch Privatis und finden das gut, notwendig und schützenswert.

Öffentlich und Privat: Wechselbeziehungen

Für beide Dimensionen gilt, dass die entgegen gesetzten Momente aufeinander einwirken: das Öffentliche wird auch privatisiert und das Private wird auch veröffentlicht – eine Wechselseitigkeit, die in beiden Dimensionen wirksam ist. Insofern ist die strenge Unterscheidung zwischen »privat« und »öffentlich« schon lange geschwächt (aber sie wirkt weiterhin). Es geht also nicht nur darum, dass

etwa der Staat mit seiner hochgerüsteten Überwachungs- und Ermittlungspraxis notorisch immer mehr Abwehrschranken privaten Lebens überschreitet und an der Totalisierung des Staatlich-Öffentlichen arbeitet, während sich betuchte Private öffentliche Räume faktisch aneignen oder die mediale Öffentlichkeit marktlichen Zielgrößen unterwerfen. Die Beziehungsviefalten zwischen Öffentlichem und Privaten kristallisieren sich auch in vielen hybriden Formen, wodurch es schwer wird herauszufinden, welche Seite dominiert: Private finanzieren öffentliche Güter und erbringen Dienste der Daseinsvorsorge oder liefern »militärischen Sicherheit«, fixieren, wie die Verwertungsgesellschaften, die Regeln des Milliardenmarktes der Verwertung und öffentlichen Nutzung von Musik oder Texten, legen, wie die Internet Engineering Task Force (IETF) bzw. die ICANN, im kleinsten Detail die Operationsweise des Internets fest oder bewerten, wie die Handvoll global agierender privater Ratingagenturen die Kreditwürdigkeit von privaten wie öffentlichen Akteuren auf den Finanzmärkten. Die Verfahren zahlreicher internationaler Regelungen über Investitionen, Konkurrenzarrangements, Steuern, Sicherheitsstandards oder industrielle Beziehungen werden mittlerweile weitgehend von privaten Kapitalakteuren und ihren Agenturen beherrscht. Staatlich gesetztes Recht wird durch Recht ersetzt, das aus privaten Verträgen und *soft law* (Kodizes, Richtlinien, Normierungen, Standards) kommt (Picciotto 2007). Öffentliche Unternehmen demgegenüber produzieren als *global player* ausschließlich oder überwiegend auf Profit (z. B. Stadtwerke) und haben ihre eigentliche Gemeinwohlorientierung weitgehend aufgegeben. Gleichgültig allerdings, welche dieser Beziehungen wir betrachten, die Dominanz des Privaten ist noch ungebrochen.

Die machtvolle Hegemonie des Privaten, wie sie der liberale Marktradikalismus der letzten drei Jahrzehnte aufgebaut hat, führte zu einer beispiellosen »Einschließung« (*Enclosure*) und Austrocknung (*Crowding out*) der öffentlichen Güter und öffentlichen Daseinsvorsorge, des öffentlichen Eigentums, des öffentlichen Sektors, des öffentlichen Dienstes, der öffentlichen Räume und der medialen Öffentlichkeit. »Das Öffentliche soll öffentlich sein« – forderte einst der Altliberale Welcker (Welcker 1864, S.744). Das ist immer weniger der Fall: Die Nutzung öffentlicher Güter und Dienste wird kaufkraftabhängig und die Daseinsvorsorge finanzmarktgesteuert, das verbliebene öffentliche Eigentum operiert ungehemmt nach dem Normalmaß privaten Profitkalküls, und die kargen öffentliche Räume mutieren zu möglichkeitsentleerten Werbemärkten. Im Öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland ist die Zahl der Beschäftigten zwischen 1991 und 2006 um über 2 Millionen zurückgegangen. In der Bundesrepublik Deutschland sind die Personalausgaben des Staates von 8,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (1991) auf 6,9 Prozent (2007) zurückgegangen; in der EU lag dieser Anteil im Jahr 2007 bei 10,5 Prozent. Die öffentlichen Bruttoinvestitionen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts sanken von 2,8 Prozent (1992) auf 1,5 Prozent (2007). In der EU 27 beträgt dieser Anteil 2,6 Prozent. Das im Finanzwesen und in einigen Infrastrukturbereichen (Post, Telekommunikation, Verkehr, Logistik, Bildung und

Wissenschaft, Sozialwesen) agierende Staatskapital ist quantitativ massiv geschrumpft (Landefeld, 2008) und hat sich faktisch jeglicher Restbestände öffentlicher, auch die Interessen Subalternen reflektierender Qualität entledigt. Auch und vor allem die Substanz des Öffentlichen der »öffentlichen Gewalt« schwindet: »Öffentlich ist diese als vom Volke anvertraute und dem Volke verantwortliche Gewalt. Öffentlich ist sie, da ihre Konstituierung, Legitimierung und Kontrolle des öffentlichen *Verfahrens* bedarf...Öffentlich ist sie schließlich, da ihre (durch »Verfahren« am »Volk« orientierte) Gemeinwohlverantwortlichkeit ihr eine eigene Legitimation ... verleiht.« (Rinken 2002, 44, Hervorh. d.Verf.). Jedes dieser drei für die Qualität der Politik zentralen Momente ist mittlerweile massiv in Richtung des Privaten und Partikularen verschoben. Die seit den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts sich ausbreitende Privatisierung einzelner Funktionen, Sektoren und Apparate der öffentlichen Gewalt hat das Prinzip der Gleichbehandlung jedes Bürgers und jeder Bürgerin massiv untergraben, da es vielfach mit dem Prinzip der Behandlung des Kunden entsprechend seiner Kaufkraft zu konkurrieren hatte.

Die Hegemonie des Privaten hat also nicht nur so das Öffentliche durch private Inwertsetzungen und Formen *ersetzt*, sondern auch das, was vom Öffentlichen noch da ist, deutlich verändert, indem es ihm seine marktlichen Operations- und Denkweisen wie Zielwerte weithin aufgezwungen hat. Gang und gäbe ist mittlerweile, durch Gebühren Ausschluss vom Öffentlichen zu arrangieren, so dass nur, wer sich zumindest an den Kosten beteiligt, öffentliche Güter und Dienste wie Bildung oder Kultur auch nutzen darf, sich an öffentlichem Eigentum wie Parks, Gewässern oder Museen erfreuen kann oder zu öffentlichen Räumen mit hohem Gebrauchswert (Verkehrssysteme) Zugang erlangt. In der Sprache der Eigentumstheorie: Öffentliche Güter verwandeln sich in Clubgüter, die nicht mehr offen (bzw. frei) zugänglich und nutzbar sind und damit beginnen, Ungleichheitseffekte zu befördern und ihre Wohlfahrtsfunktion abzubauen. Sogar der Staat, der nicht nur als Verdichtung gesellschaftlicher wie auch politischer Kräfteverhältnisse, sondern auch als die bedeutendste formelle Verdichtung des Öffentlichen angesehen werden kann, wird vermarktlacht, und in seine liberaldemokratischen Einrichtungen (Parlament, Justiz, politische Infrastrukturen) ziehen immer breitflächiger private Arrangements (z. B. Geheimhaltung, Übertragung von hoheitlichen Funktionen auf Private, Verbetriebswirtschaftlichung etc.) ein. *Kurz, das Öffentliche selbst wurde privatisiert und baut so die aus der Funktionswelt des Privaten kommende systematische Produktion von sozialer wie politischer Ungleichheit und Ausschluss in seinen Operationsmodus ein. Das Allgemeine wird kraftlos.* Seine Diskriminierungskraft, also die Kontrolle der Unterscheidung zwischen privat / nicht-privat, der Grenzen des Öffentlichen oder Privaten und damit der Entscheidungsfähigkeit über Inklusion oder Exklusion, ist relativiert, abgeschwächt, gar völlig geschwunden. Das bedeutet nichts weniger, als dass damit auch die traditionell aus dem öffentlichen Eigentum und der öffentlichen Gewalt begründeten Ansprüche auf politische, individuelle und soziale Nutzungssouveränität und das

Herrschaftsmonopol des Politischen schwinden. Der in der Sicht des Marktbürgers angenehme Nebeneffekt ist die Entpolitisierung des Öffentlichen, weil dieses primär wirtschaftlichen Maximen folgt.

Die Krise der Politik der Privatisierung etwa hat in der Bundesrepublik dazu geführt, dass ein Prozess der Rekommunalisierung begonnen hat, dessen Wiedereinstieg in das öffentliche Eigentum allerdings nun die Nutzung marktförmiger Mechanismen keineswegs ausschließt, sondern nach dem Verständnis vieler beteiligter Akteure geradezu voraussetzt, um sich in einem Umfeld erwerbswirtschaftlicher Konkurrenz behaupten zu können. Hier zeigt sich, dass das »Öffentliche« selbst eine weite Skala unterschiedlichster Formen der Vermarktlichung einschließt und (Re-)Kommunalisierung ohne einen entwickelten Zielbegriff des »communen« bzw. des »Öffentlichen« keineswegs automatisch als Gegenkonzept zur Privatisierung angesehen werden kann. Zwar können die Städte und Gemeinden durch Rekommunalisierung wieder Einfluss auf kommunale Unternehmen gewinnen, wie weit dies jedoch über eine dem Bereich des »Privaten« entlehnte betriebswirtschaftliche und marktorientierte Logik hinaus geht und tatsächlich einen anderen »öffentlichen« Charakter annimmt, der auch anderen Interessen und Bedürfnissen Rechnung trägt, hängt ab von der faktischen Ausrichtung, ökonomischen Gestaltung und partizipativen Organisation bzw. Steuerung eines kommunalen Unternehmens ab. Wenn sie mehr sein soll als ein bloßer Wechsel der Eigentumsform, ist Rekommunalisierung selbst ein Prozess, in dem auf der Grundlage der *Repolitisierung des Privaten* (also der *politischen* In-Wert-Setzung der Vielfalt der Interessen und Bedürfnisse der Bürger und Bürgerinnen einer Kommune) eine eigene soziale (auf Gleichheit zielende) und wirtschaftliche (auf Gemeinwohlorientierung zielende) Qualität des Öffentlichen herausgearbeitet werden muss, die auf weitgehenden demokratischen Entscheidungsverfahren und einer Orientierung der Produktion öffentlicher Dienste und Güter an den Gebrauchswertinteressen der Nutzer beruht.

Gleichwohl soll der Blick auf die Veränderungen des Wechselverhältnisses von Privatem und Öffentlichem gegenläufige Dynamiken nicht ignorieren. So hinterlässt *Alter* Spuren an den Eigentumsverhältnissen. Einiges – etwa ein Fossil, ein historisches Dokument, ein Platz wie Stonehenge, historische Güter, Antiquitäten, manche Kunstwerke, historische Gebäude, Landschaften – wird ungeachtet seiner formellen Eigentumsverfassung vielfach als inhärent *gemeinschaftliches* Eigentum angesehen und *kulturell* entsprechend definiert. Bestimmte Normen gelten hier: Es ist als Original zu erhalten, und Zugänge dazu für die Allgemeinheit oder auch mehr oder weniger uneingeschränkte Formen des Gebrauchs und der Nutzung sind zu sichern. Die in der formellen Eigentumsverfassung begründeten privaten, exkludierenden Verfügungsrechte werden insofern stark eingeschränkt. Natürlich werden solche den Aspekt der Gemeinschaftlichkeit akzentuierende Normen ständig verletzt – so hielt fast ein Jahrzehnt lang eine französische Familie einen Text aus dem zehnten Jahrhundert unzugänglich, der zwei der berühmte-

sten Wissenschaftstexte von Archimedes enthielt. Schließlich gehören Kontrolle und Proprietarisierung der Zeit durch Privatisierung der Dinge, die sie auf besondere und seltene Weise repräsentieren, zu den ertragreichsten Modi Exklusivität begründenden Eigentums. Dennoch wird jeder beliebige Eigentümer eines Empire State Building oder eines Eiffelturms solche historischen Artefakte weder abreißen noch substantiell verändern oder den Zugang zu ihnen versperren können, ohne dass er es mit dem Öffentlichen zu tun bekommt, denn diese sind Bestandteile eines öffentlichen Raums als sozialem und kulturellem Ort, der von seiner juristischen Definition und ökonomischen Existenz unterschieden ist und als Medium bzw. Gegenstand der kulturellen *Identitätsbildung der Gesellschaft* existiert. Hier geht es vor allem um gemeinsame kulturelle Güter als ästhetische Exemplifizierungen einer immer schon allgemeinsozialen Lebensweise, um Artefakte und ihre räumlichen Kontexte, die von jedermann angeeignet werden können und die das Ergebnis der Pluralität der Menschen sind (Arendt). Vor allem die Möglichkeit zur Herstellung von *Unzugänglichkeit* und damit die Grenzkontrolle als zentrale Assets der Privateigentumsbeziehung werden hier untergraben, eingeschränkt oder sogar aufgehoben. Diese ständige Irritation des Privaten durch die Kultur des *Commons* und seiner Idee des Sharing baut sich auf in der Zeit als zwingendes Ergebnis des geschichtlichen Handelns der Menschen und ihres Bewusstseins davon.

Auch die zweite Dimension der Unterscheidung zwischen privat und öffentlich operiert mit wechselseitigem Ausschluss und gegenseitiger Durchdringung: Individualität, Intimität und persönliche Eigenheiten werden veräußerlicht, ökonomisch inwertgesetzt und dabei in den öffentlichen Medien kommerziell prozessiert, so dass sich die Anschlüsse des Persönlich-Privaten an den Markt multiplizieren und verstetigen. Das Persönlich-Private wird Bewegungsmoment der Öffentlichkeit und ihrer Räume, die – selbst schon längst auf die Maxime des Marktes ausgerichtet – sie ihrerseits als private Marktsubjekte resubjektivieren, die profitabel in Wert gesetzt werden können. Der Markt verwertet, was bislang schon privat war – eine zweite »Privatisierung des Privaten« (Henning 2007). Das Private wird gleichsam »reell« subsumiert. Richard Sennett sieht hier das »Ende des öffentlichen Lebens« (Sennett 2004). Da zudem das Persönliche individuell und grundsätzlich mehr ist als der Mensch der Marktökonomie, hinterlässt dieser ständig neue normative Zuschnitt auf die Welt der Ökonomie Versagensgefühle und Angst. Diese radikale Privatisierung des Privaten macht uns immer neu ganz elend, denn sie hat hohe soziale Kosten.

Politik & Öffentliches

Freilich ist typisch, dass die vier genannten historischen Bedeutungsgehalte des Öffentlichen (*Offenheit, Gemeinwohlorientierung, Staatlichkeit, kommunikative Öffentlichkeit*) und ihr Vorkommen gewöhnlich nicht zusammengedacht und als

politisch verwandt angesehen werden. Die mit ihnen verbundenen Konflikte stehen oft für sich und die engagierten Beteiligten ebenso. Auch die Politikfelder der Parteienprogrammatik etwa werden nicht danach unterschieden, ob sie öffentliche oder private Angelegenheiten betreffen. Es gibt Familien-, Senioren-, Arbeiter- oder gar Volksparteien, aber keine Partei des Öffentlichen und erst Recht nicht des Privaten. Wir haben es hier also mit sehr unterschiedlichen, aber gesellschaftlich und ökonomisch äußerst bedeutenden Sachverhalten zu tun, die durch die Eigenschaft des Öffentlichen gemeinsam ausgezeichnet sind. Hinzu kommt, dass unterschiedliche soziale und politische Kräfte völlig divergente Blicke auf das Öffentliche haben. So pflegen die »kritischen Bildungseliten« und das »engagierte Bürger-tum« (Gero Neugebauer) einen vorsorgestaatlichen und zugleich libertären, öffentlichkeitsorientierten Etatismus, der beträchtlich verschieden ist von der umverteilungsinteressierten und autoritären Prostaatlichkeit der unteren Mittelschichten und Unterklassen oder von dem an Modernisierung des Staatskapitals interessierten zentristischen Neoliberalismus des Wirtschaftsbürgertums – ganz zu schweigen von der Staatsarroganz der Finanzeliten. In der Tradition der politischen Theorie endlich haben die verschiedenen Bedeutungsvarianten im Wesentlichen ihren Ort im Liberalismus gefunden; bei Marx und den auf ihn sich berufenden Traditionen dominieren dagegen die Gegenüberstellungen Staat/Gesellschaft bzw. Politik/Ökonomie, und das Öffentliche findet hier im Wesentlichen als kommunikative/ mediale »Öffentlichkeit« Beachtung. Die mit ihrer jahrhundertalten Geschichte verbundene Vielfalt des Öffentlichen bringt zugleich eine Konkurrenz zwischen den einzelnen Momenten des »Öffentlichen« und den daran geknüpften besonderen Interessen mit sich, die durch das Fehlen einer kohärenten und demokratischen Politik noch verschärft wird.

Die Rede vom »Öffentlichen« meint nach dem hier entwickelten Verständnis also weder eine Produktionsweise noch eine Wirtschaftsordnung. Es geht auch nicht ums Ganze, also um demokratischen Sozialismus oder zivilisierten Kapitalismus. Endlich ist *Das Öffentliche* ebenso wenig als diskurspolitisches Manöver heimlicher linker Etatisten oder als Ersatzvokabular resignierter Freunde der unpopulär gewordenen Zivilgesellschaft gedacht. Vielmehr geht es nur darum, eine konsequente Antwort auf die dominante Praxis und Kultur der Privatisierung zu erarbeiten – *auf Augenhöhe also*. Das hier skizzierte Verständnis des Öffentlichen verbindet *Produktions- und Aneignungs- sowie die damit verknüpften Herrschaftsverhältnisse* (Eigentum, Beschäftigung »Service Public«, Verfügung), ihre erbrachten *Gebrauchswerte* (Güter und Dienste), verschiedene *Operationsweisen* (in Sonderheit Kommunikation, Kooperation, Publizität) und ihre *Territorien oder Orte* (Räume) (Rilling, 2008). Seine *politische Ökonomie* ist darauf aus, »Wohlfahrtsgewinne für das Gemeinwesen« (Dieter Klein) zu erreichen. Politisch ist zu fragen, ob diese diversen Praxen des Öffentlichen sich zu einem komplexen politischen Projekt verbinden lassen, das eine eigene politische Logik, normative Ziele und empirisch prüfungsoffene lebensweltliche Wirkungen aufweisen kann.

Unter diesem Aspekt ließen sich vier Sachverhalte nennen: Ein solches alternatives Projekt des Öffentlichen müsste auszeichnen bzw. bezwecken

- die *Demokratisierung* von Herrschaft,
- die Beförderung politischer, ökonomischer wie sozialer Gleichheit,
- eine Priorisierung von *Gemeinwohlorientierung*,
- eine Öffnung von Wegen zur *Individualität* durch Teilhabegerechtigkeit bei elementaren Lebensbedingungen, indem es als Medium des Solidarischen wirkt und eine materielle Grundlage für politische Zeitsouveränität bereitstellt.

Es geht also um konkrete Wirkungen und Nutzeffekte. Für das »Öffentliche« einzutreten bedeutet, Eigentums- und Sozialbeziehungen, Unternehmen, Güter, Räume oder Maßnahmen der Daseinsvorsorge (insbesondere Ernährung, Wohnen und Gesundheit), der Kommunikation, der öffentlichen Gewalt oder politischen Entscheidungen so zu gestalten, dass sie durch ihre Ausrichtung und Orientierung auf allgemeine Interessen (Gemeinwohlorientierung) die Ungleichheit der Verteilung von Ressourcen in der Gesellschaft vermindern und ebenso die Ungleichheit der Verteilung politischer Güter (Teilhabe, Zugang) mindern und ihr Arrangement demokratisieren, also auch verallgemeinern und somit Entwicklungsmöglichkeiten von Individualität schaffen. Eine grundsätzliche Voraussetzung einer dauerhaften politischen Wendung zum Öffentlichen ist eine massive *Ausweitung öffentlicher Investitionen* bzw. privater Investitionen in »das Öffentliche«, deren Beschäftigungs- und Produktivitätseffekte im Übrigen beträchtlich größer sind als die Versuche, private Investitionen durch Steuererleichterungen oder andere Hilfen zu unterstützen – der multiplikative Faktor ist mit ca. 1,5 bei einer direkten staatlichen Investition mehr als doppelt so hoch wie bei einer Steuersenkung. Eine privatisierungskritische – und das heißt nach der politischen Lage der Dinge eine linke – Politik öffentlicher Unternehmen etwa verdiente diesen Namen nur dann, wenn sie deren demokratische Verfasstheit fördert, eine klare Priorität auf Gemeinwohlorientierung setzt, unternehmensintern sensible Arrangements zur Verminderung der Einkommensspannen und sozialen Unterschiede durchsetzt, eine Kultur der Transparenz, Publizität und Stärkung der betriebsinternen öffentlichen Meinung verwirklicht und dies alles unter Berücksichtigung anderer Akteure und Handlungsfelder des Öffentlichen betreibt, die durch ihre Aktivitäten beeinflusst werden. *Öffentliches Eigentum* ist ein gesellschaftliches Verhältnis, das unter normativem Aspekt keine soziale Klasse oder Gruppe ausschließt und das auf Gemeinwohlorientierung orientiert. Es erleichtert die Chance, regionale und lokale Ungleichgewichte wie auch internationale und globale Disparitäten zu vermeiden oder zu mindern und somit die makroökonomische Entwicklung zu stabilisieren. Zentrales Zielkriterium einer in diesem Sinne linken Politik der *öffentlichen Güter* müsste sein, dass Güter so produziert und verteilt werden, dass an ihrer Nutzung Jede und Jeder in sozial gleicher Weise teilhaben und durch eine solche Gemeinwohlorientierung vorhandene soziale Ungleichheiten verringert werden können. Öffentliche Güter nutzen Menschen in ihrer Eigenschaft als Staatsbürger, private Güter kaufen sie als Konsumenten. Die Leistungen der *öffent-*

lichen Dienste wiederum sind ebenfalls Resultat der Auseinandersetzungen um die Rolle der öffentlichen Hand. Im Rahmen einer *öffentlichen Daseinsvorsorge* (Altersversorgung, Gesundheit, Bildung, Kultur, Erholung, Wohnen, Mobilität, Kommunikation) müssen durch diese Dienste die sozial gleiche Teilhabe der Bürger im Sinne der Verringerung von Ungleichheit, die Ausweitung demokratischer Mitwirkung und die grundsätzliche Gemeinwohlorientierung gesichert werden. Öffentliche Dienste und die öffentliche Daseinsvorsorge sind als ein Anspruch begründendes *soziales Recht* zu begreifen. »Öffentliche Dienstleistung« beschreibt zunächst den Charakter des Zugangs – sie meint Güter oder Leistungen, die allen *offen* stehen und zugänglich sind; sie zielen daher auf Einschluss statt Ausschluss und sollen deshalb *diskriminierungsfreien* Zugang ermöglichen; es geht hier um *kontinuierliche Versorgungssicherheit* durch *flächendeckende räumliche* und *soziale Erreichbarkeit* von Leistungen bei hoher Servicequalität zu erschwinglichen Preisen und gleichmäßigen qualitativen Bedingungen (Abbau regionaler Ungleichgewichte mit dem Ziel, eine *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse* zu erreichen – *Gleichheitsprinzip*), unabhängig von der Rentabilität des Versorgungsunternehmens (»keine vordringliche Absicht der Gewinnerzielung« als Grundmaxime). Im Kriterium des universellen, gleichen Zugangs für alle drückt sich die *Allgemeinwohlbindung* einer Leistung oder eines Dienstes aus. Gegenüber dem neoliberalen Zeitgeist heißt das auch, dass es einen *freien*, für die NutzerInnen oder bestimmte Gruppen von NutzerInnen *kostenlosen* Zugang zu bestimmten öffentlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse geben sollte. Soweit öffentliche Dienstleistungen gegen Entgelt angeboten werden, muss sich deren Höhe sowohl an ökonomischen wie auch an sozialen Maßstäben messen, die ihrerseits politisch ausgehandelt werden. Eine öffentliche Daseinsvorsorge, die ihre Ratio nach den Notwendigkeiten einer Sicherung der »allgemeinen Produktionsbedingungen des Kapitals« ausrichtet, kann dies alles nicht leisten. Über die Art und Weise der Bereitstellung finden Aushandlungen statt im Interessenviereck von (1) *Allgemeinheit*, (2) *Nutzer/innen* einer Leistung, (3) der diese erbringenden *Arbeitnehmer/innen* und der (4) *Entscheidungskörperschaft* (Bevölkerung, öffentliche Meinung, Parlament). Für die Aushandlung gibt es einen *öffentlichen Raum* bzw. wird dieser geschaffen. Hier können diese Interessen artikuliert, Interessenskonflikte problematisiert und konsensuale Lösungen gefunden werden. Dadurch soll eine andere (demokratische und öffentliche) Art des Austragens von Interessenkonflikten ermöglicht werden, als es mit einer privaten Leistungserbringung möglich ist. Es geht auch um *demokratische Mitwirkung* der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Nutzerinnen und Nutzer der öffentlichen Dienstleistungen bei deren Gestaltung und Ergebnisbewertung (Qualitätskontrolle) sowie um Transparenz und Kontrolle bei den technischen und finanziellen Ergebnissen; vollständige Transparenz der Entgelte und Vertragsbedingungen; Kontrollmechanismen für die kommunalen Vertretungen; Schaffung von unabhängigen Regulierungsinstanzen sowie von Rechtsmitteln und Streitschlichtungsmechanismen.

Die Verbindung der skizzierten Einzellogiken und normativen Zielsetzungen ist auch ein Faktor für den Prozess der Herausbildung des Öffentlichen. Beispielsweise kann der Prozess der Herausbildung öffentlichen Eigentums umfassen: Eingriffe der öffentlichen Gewalt in die Primärverteilung, Investitions-, Struktur- und Regionalpolitik, Sozialgesetzgebung, Standardisierung, Umweltgesetzgebung, Verbraucherschutz, Entflechtung von Unternehmensstrukturen, Mitbestimmung oder Formen der Bankenkontrolle. Die real existierende Verknüpfung der Produktions-, Verteilungs- und Nutzungsketten auch im Bereich der öffentlichen Dienste und Daseinsvorsorge verlangt eine solche komplexe Politik des Öffentlichen. Ein Gesundheitssystem etwa, das unter der Kuratel einer vom Profitmotiv gesteuerten Pharmaindustrie steht, würde sich früher oder später dieses Motiv durchgängig zu eigen machen müssen, weshalb Insellösungen und Einzelpolitiken ohne expansive gesellschaftliche Unterstützung dort enden, wo weithin genossenschaftliche oder gemeinwirtschaftliche Projekte in der Vergangenheit gelandet sind, im normalen aktuell existierenden Kapitalismus. Ein strikter und radikaler Demokratieansatz auf allen Ebenen erleichtert es im Übrigen auch eher, auf dem Wege der Diskussion und des Streits, des Aushandelns und der gesellschaftlichen Auseinandersetzung, der gemeinsamen Entscheidung und Durchsetzung die vielfältigen Konkurrenzen und divergierenden Interessen so auszugestalten, dass sie nicht selbst-destruktiv wirken, politische Integration ermöglichen und damit auch die Ermittlung und Umsetzung allgemeiner öffentlicher Interessen in konkrete Handlungen sichern.

Die tiefe Krise der neoliberal radikalisierten Privatförmigkeit, die seit Herbst 2008 mit einer unerwarteten Dynamik losbrach, hat nirgends die Machtpositionen der Repräsentanten dieser Politik beseitigt. Sie versuchen vielmehr, die Karte des Öffentlichen zur Restauration des Marktradikalismus zu spielen: Verluste werden sozialisiert, die Mobilisierung staatlicher Fonds im Umfang von Hunderten von Milliarden präsentiert sich als Gemeinwohlsicherung (»Rettung«), fungiert aber als nachgerade einmaliger Umverteilungsmechanismus, ein »neoliberaler Keynesianismus« (Altwater) wird in Gang gesetzt, dessen einziger Zweck »Konsolidierung« und Rekapitalisierung ist. Gleichwohl, *das Öffentliche ist wieder im Spiel*, ohne dass es mit einer Kultur und Politik der *Commons* im Widerspruch stehen müsste. Eine *Politik* des Öffentlichen muss ihre eigenen Ziel- und Effizienzkriterien in Ansatz bringen. Es geht um ein nicht-subalternes Projekt des politischen Richtungswechsels *zum* und der Transformation *des* Öffentlichen, das einer krisenpolitischen Mobilisierung der noch vorhandenen Ressourcen des Öffentlichen – insbesondere seiner staatlichen Ressourcen – durch die Machtakteure des neoliberalen Kapitalismus entgegensetzen wäre. Es ist eine genuine Alternative und mittelfristig ein mögliches zweites Standbein gesellschaftlicher Reproduktion. Das Öffentliche kann zu einem in den verschiedensten Lebenswelten wirksamen Medium der *Solidarität* werden, wenn es Teilhabegerechtigkeit an und Verfügung über elementare Lebensbedingungen ermöglicht und bietet, also eine »conditio

humana für individuelle Freiheit« darstellt (Klein 2008). Das Öffentliche hat also nicht bloß seine Kraft als immer neu revitalisierter Gegenpol des Privaten nicht verloren, sondern es vermittelt auch zwischen Individuum und Gesellschaft und ist – gegebenenfalls – ein Schlüsselmedium demokratischer Politik.

Einer linken transformatorischen Politik wird also das dreifache Kunststück abverlangt, »harte« Staatlichkeit in pragmatisch-praktischer Weise zu nutzen und zugleich zu verändern, mit einem komplexen Projekt des Öffentlichen auf die politische Erinnerungskultur einer Vielfalt alternativer Entwicklungsmomente und -trajektoren bürgerlich-kapitalistischer Gesellschaften zurückzugreifen, sie zu entwickeln und eine Politik ihres Zusammenwirkens zu erfinden – und sie wird schließlich die visionäre Kraft der Idee der commons und des common nutzen können, um Wege zu einer grundlegenden Veränderung des Kapitalismus aufzuzeigen.

Literatur

- Brendgens, G., 2005: Vom Verlust des öffentlichen Raums, in: UTOPIE kreativ 182, S. 1088-1097.
- Habermas, J., 2004: Öffentlicher Raum und politische Öffentlichkeit. Lebensgeschichtliche Wurzeln zweier Gedankenmotive, in: NZZ v. 11.12.2004, <http://www.nzz.ch/2004/12/11/li/article9Z0Q0.html>.
- Henning, Chr., 2007: Dialektik der Privatisierung. Zu einigen sozialen Nebenfolgen des Rückbaus des Öffentlichen, in: Jansen, St./Priddat, B./Stehr, N.: Die Zukunft des Öffentlichen, Wiesbaden, S.196ff.
- Hölscher, L., 1978: In: Öffentlichkeit. Brunner, O., Conze, W., Koselleck, R. (Hg.): Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Band 4. Stuttgart, S. 413-467.
- Kahrs, H., 2006: Von der Anti-Privatisierungspolitik zur Politik der »Ökonomie des Gemeinwesens«. Acht Näherungen. Diskussionsbeitrag für die Sitzung der RLS-Zukunftskommission am 22. 3. 2006, unveröff. MS, Berlin.
- Klein, D., 2008: Krisenkapitalismus, Berlin.
- Klein, D., 2006: Das Öffentliche – ein archimedischer Punkt für Kapitalismuskritik und emanzipatorische Alternativen, unveröff. MS Berlin.
- Landefeld, B., 2008: Finanztriebener Kapitalismus. Was macht eigentlich die Bourgeoisie? MS Essen.
- Ostrom, S.E./Laerhoven, F. van, 2007: Traditions and Trends in the Study of the Commons, in: International Journal of the Commons 1, S. 3-28.
- Picciotto, S., 2007: Internationalisierung des Staates, in: PROKLA 147, S. 251-272.
- Rilling, R., 2001: Virale Eigentumsmuster, in: Lohmann, I./Rilling, R. (Hrsg.): Die verkaufte Bildung, Opladen, S.303-313.
- Rilling, R., 2008: Remix der Eigentumslandschaft. Die Privatisierungspolitik resultiert aus der Dynamik der Finanzmärkte, in: Vorgänge 2, S.15-22.
- Rinken, A., 1988): Öffentlichkeit, in: Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, 7. Aufl., Band IV, Freiburg i. Br., Sp. 138-142.
- Rinken, A., 2002: Geschichte und heutige Valenz des Öffentlichen, in: Winter, G. (Hg.), Das Öffentliche heute. Kolloquium zu Ehren von Alfred Rinken, Baden–Baden, S. 7-74.
- Rössler, B., 2001: Der Wert des Privaten, Frankfurt.
- Sennett, R., 2004: Verfall und Ende des öffentlichen Lebens, Stuttgart.
- Weintraub, J., 1997: Public/Private: The Limitations of a Grand Dichotomy, in: The Responsive Community 2, S.13-24.
- Welcker, C. Th., 1864: Öffentlichkeit, in: Rotteck u. Welcker (Hg.): Staats-Lexikon 3. Aufl., Bd.10, S. 743-760.
- Zückert, H., 2003: Allmende und Allmendaaufhebung, Stuttgart.

AutorInnenverzeichnis

Lutz Brangsch,

Mitarbeiter im Institut für Gesellschaftsanalyse der Rosa-Luxemburg-Stiftung.
Web: www.brangsch.de/blog/. Kontakt: brangsch@rosalux.de

Mario Candeias,

Politologin und wissenschaftlicher Referent für Kapitalismuskritik bei der Rosa-Luxemburg-Stiftung. Zuletzt: Neoliberalismus. Hochtechnologie. Hegemonie. Grundrisse einer transnationalen kapitalistischen Produktions- und Lebensweise, Argument-Verlag, verbesserte Neuauflage 2009.
Kontakt: candeias@rosalux.de

Alex Demirović,

lehrt derzeit Politikwissenschaft an der TU Berlin und arbeitete zuvor u. a. am Institut für Sozialforschung in Frankfurt. Er hat sich in zahlreichen Publikationen mit Fragen der Demokratie und des Staates befasst, zuletzt: Kritik und Materialität (Hrsg.), Münster 2008. Kontakt: demirovic@em.uni-frankfurt.de

David Hachfeld,

Mitglied von Oxfam Deutschland und attac, zahlreiche Publikationen zur Privatisierungsfrage. Kontakt: post@davidhachfeld.de

David Hal,

Direktor der Public Services International Research Unit (PSIRU) des Department of International Business and Economics der Business School an der Universität von Greenwich, s. www.psiru.org. Kontakt: psiru@psiru.org

Christoph Hermann,

Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) in Wien und Lektor am Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien.

Dieter Klein,

em. Prof. für Politische Ökonomie und ehem. Inhaber des Lehrstuhls Ökonomische Grundlagen der Politik am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität. Jüngste Publikation: Krisenkapitalismus. Wohin es geht, wenn es so weiter geht, Bd.1 der Reihe einundzwanzig der RLS, Berlin 2008. Er ist freier Mitarbeiter des Instituts für Gesellschaftsanalyse der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Kontakt: klein@rosalux.de

Emanuele Lobina,

Public Services International Research Unit (PSIRU) des Department of International Business and Economics der Business School an der Universität von Greenwich, s. www.psiru.org. Kontakt: psiru@psiru.org

Birgit Mahnkopf,

Professorin für Europäische Gesellschaftspolitik an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR Berlin) und dort Direktorin des Institute for International Political Economy (IPE Berlin).

Sabine Nuss,

Redaktionsmitglied bei PROKLA, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft und Referentin für Nachhaltigkeit und Politische Ökonomie bei der Rosa-Luxemburg--Stiftung. Jüngste Publikation: Copyright & Copyriot. Aneignungskonflikte um geistiges Eigentum im informationellen Kapitalismus, Westfälisches Dampfboot, Münster 2006 (http://wbk.in-berlin.de/wp_nuss/dissertation).

Kontakt: nuss@rosalux.de

Werner Raza,

Ökonom, Lehrbeauftragter an der Wirtschaftsuniversität Wien und Mitglied der Redaktion der Zeitschrift »Kurswechsel« (www.kurswechsel.at). Jüngste Buchpublikation: Hrsg. mit Ulrich Brand, Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven der Regulationstheorie, Münster 2003.

Kontakt: werner.raza@wu-wien.ac.at

Rainer Rilling,

wissenschaftlicher Referent für Kapitalismusanalyse und internationale Beziehungen am Institut für Gesellschaftsanalyse der Rosa-Luxemburg-Stiftung und apl. Prof. für Soziologie an der Universität Marburg. Jüngste Publikation: Risse im Empire, Berlin 2008. S. www.rainer-rilling.de. Kontakt: rilling@rosalux.de

Erik Swyngedouw,

Hochschullehrer an der School of Environment and Development, Universität von Manchester, (www.sed.manchester.ac.uk/geography/staff/swyngedouw_erik.htm.) Er hat sich in zahlreichen Publikationen mit Fragen der Critical Geography und der Political Ecology befasst, zuletzt: mit N.Heynen u. M. Kaika (Hrsg.), In the Nature of Cities: Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism, Routledge, London and New York 2005.

Kontakt: erik.swyngedouw@manchester.ac.uk