

3. Kapitel

Das öffentliche Eigentum gestalten

Staatshandeln erfolgt auf der Grundlage der Steuerhoheit des Staates und ist auch an die Existenz öffentlichen Eigentums gebunden. In Deutschland war das staatliche Eigentum schon immer von großer Bedeutung. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts hatte der Kapitalstock in öffentlicher Hand (vor allem in Form von Gebäuden, Anlagen des Tiefbaus, Eisenbahnen und Elektrizitätswerken) einen Anteil von fast 20 % (Hoffman 1965: 254), in der Elektrizitätserzeugung sogar von 41 % (Baudis/Nussbaum 1978: 99). Der Anteil der Staatseinnahmen aus Unternehmens- und Vermögenseinkünften auf der Grundlage des Staatseigentums betrug um die 30 % (ebenda: 103). Nach dem zweiten Weltkrieg wurden in vielen westeuropäischen Ländern wichtige Bereiche der Wirtschaft verstaatlicht und es entstand ein großer industrieller Unternehmenssektor in staatlicher Hand oder mit staatlicher Beteiligung. Hohe öffentliche Investitionen stärkten darüber hinaus den staatlichen Besitz. Auch wenn seit einigen Jahrzehnten eine Welle der Privatisierung rollt und die staatlichen Investitionen in erschreckendem Umfang gesenkt wurden, bleibt der Staat größter Eigentümer eines Landes.

Die genaue Erfassung des öffentlichen Eigentums ist schwierig, da eine klassische Buchführung unter Einbeziehung von Abschreibungen gerade erst eingeführt wird und eine regelmäßige quantifizierende Erfassung durch Finanzämter wie im Falle des zu steuernden Privatbesitzes nicht bei allen Formen erfolgt. Verwaltungseigentum und der große staatliche Immobilienbesitz unterliegen keiner regelmäßigen Bewertung (vgl. auch Brede 2001: 36f). Einen ungefähren Eindruck vermittelt die Berechnung des Anlagevermögens durch das Statistische Bundesamt (vgl. Tabelle 3-1).

Dieses Anlagevermögen existiert als Verwaltungsvermögen, als Vermögen öffentlicher Betriebe und in Form von öffentlichen Anteilen an privatrechtlich organisierten Unternehmen. Zum öffentlichen Eigentum gehört

Tabelle 3-1: Anlagevermögen zu Wiederbeschaffungspreisen (Mrd. Euro)

Jahr	Wirtschaft gesamt	Staat	Anteil
1970	1280	219	17,1
1980	3408	531	15,5
1990	5881	989	16,8
2000	10116	1565	15,4
2008	12652	178	14,1

Berechnet nach: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.4., versch. Jahrgänge

darüber hinaus das Finanzvermögen des Staatssektors, dass Ende 2007 bei 213 Mrd. Euro lag.

3.1 Die Eigentumsfrage

Die Bedeutung des Eigentums für den Charakter einer Wirtschaftsordnung stand eigentlich nie außer Frage, auch wenn ihr zu verschiedenen Zeiten unterschiedliches Gewicht beigemessen wurde. Aber spätestens seit der neoliberalen Wende und der Transformation der ehemals sozialistischen Länder ist die *Eigentumsfrage* »zurückgekehrt« und zeigt erneut ihre zentrale Rolle für die praktische Politik und den Alltag der Bürger. Nach *Alan Greenspan*, ehemals Chef der US-Notenbank, »kommt der staatlichen Garantie der Eigentumsrechte eine Schlüsselrolle« in der »Checkliste des Kapitalismus« zu (Greenspan 2007: 288). Damit ist auch gesagt, dass die Eigentumsverhältnisse entscheidend für den Charakter und die Eigenschaften einer Gesellschaft sind, dass sich Gesellschaftstypen nach den in ihnen dominierenden Eigentumsverhältnissen unterscheiden und dass eine alternative, sozial orientierte Finanz- und Wirtschaftspolitik im Kapitalismus nicht an der Eigentumsfrage vorbeikommt.

Welche Rolle spielt das öffentliche Eigentum in seinen unterschiedlichen Formen in der Wirtschaftspolitik, welche Gestaltungsmöglichkeiten existieren? Was sollte sich in öffentlichem Eigentum befinden? Worin besteht eigentlich die *Eigentumsfrage*?

Die *Eigentumsfrage* ist die Frage nach denjenigen *Eigentumsverhältnissen*, die das Erreichen bestimmter Ziele am besten ermöglichen. Nachdem die Ziele einer sozial orientierten Finanzpolitik bestimmt sind, kann nun versucht werden, diese Frage zu beantworten. Im traditionellen Marxismus ist die Schaffung gesellschaftlichen Eigentums die gründlichste, also radikale Lösung für die Überwindung der Grenzen und Widersprüche des Kapitalismus:

Ausbeutung und Entfremdung würden beendet und an die Stelle privater Entscheidungshoheit und privater Macht sowie der damit verbundenen Anarchie trete eine demokratisch verfasste Gesellschaft. Soziale Gerechtigkeit, Emanzipation und Demokratie seien widerspruchsfrei miteinander vereinbar. Zugleich würde eine gesellschaftliche Planung und Rationalität ermöglicht, Krisen und Arbeitslosigkeit gehörten der Vergangenheit an. »Wenn die Krisen die Unfähigkeit der Bourgeoisie zur fernern Verwaltung der modernen Produktivkräfte aufdeckten, so zeigt die Verwandlung der großen Produktions- und Verkehrsanstalten in Aktiengesellschaften, Trusts und Staatseigentum die Entbehrlichkeit der Bourgeoisie für jenen Zweck. ... schließlich (muss) der offizielle Repräsentant der kapitalistischen Gesellschaft, der Staat, die Leitung der Produktion übernehmen. Diese Notwendigkeit der Verwandlung in Staatseigentum tritt zuerst hervor bei den großen Verkehrsanstalten: Post, Telegraphen, Eisenbahnen. Aber weder die Verwandlung in Aktiengesellschaften und Trusts noch die in Staatseigentum hebt die Kapitaleigenschaft der Produktivkräfte auf. Bei den Aktiengesellschaften und Trusts liegt dies auf der Hand. Und der moderne Staat ist wieder nur die Organisation, welche sich die bürgerliche Gesellschaft gibt, um die allgemeinen äußern Bedingungen der kapitalistischen Produktionsweise aufrechtzuerhalten gegen Übergriffe sowohl der Arbeiter wie der einzelnen Kapitalisten. Der moderne Staat, was auch seine Form, ist eine wesentlich kapitalistische Maschine, Staat der Kapitalisten, der ideelle Gesamtkapitalist. Je mehr Produktivkräfte er in sein Eigentum übernimmt, desto mehr wird er wirklicher Gesamtkapitalist ...« (Engels 1973, MEW 19: 221f)

Im ersten Kapitel wurde bereits verdeutlicht, dass die Auffassung vom Staat als »Staat der Kapitalisten« in dieser Vereinfachung nicht geteilt wird. Die gesellschaftliche Transformation mittels eines nahezu vollständigen Staatseigentums hat sich – wie der Zusammenbruch des Staatsozialismus zeigte – als nicht gangbar erwiesen. Sie hat weder zu der angestrebten Emanzipation und Demokratie noch zu einer höheren Produktivität geführt. Letztere blieb sogar zunehmend hinter der Arbeitsproduktivität der westlichen Länder zurück. Das Eigentum im Sozialismus war kein wirkliches »Volkseigentum«, sondern befand sich weitgehend in der Verfügung von Politbürokraten. Es fehlte an Triebkräften, die denjenigen von Profitgier und Existenzangst überlegen waren. Die zentrale Planung mag bei überschaubaren Güter- und Wirtschaftsstrukturen sowie homogenen Gütern wie Energie, Stahl o. ä. funktioniert haben, blieb aber unter den Bedingungen einer hohen Innovationsdynamik und einer sich dynamisch entwickelnden Güterwelt unflexibel. Die Privati-

sierungswelle seit etwa dreißig Jahren, darunter gerade in jenen von Engels genannten Bereichen Post, Bahn und Kommunikation, zeigt zudem, dass die Tendenz der kapitalistischen Akkumulation in Richtung auf Konzentration, Zentralisation und Verstaatlichung zu stark verabsolutiert wurde.³⁶

Die Eigentumsfrage muss offensichtlich differenzierter gestellt und beantwortet werden. Dabei ist davon auszugehen, dass die Veränderung der Eigentumsverhältnisse unter konkreten nationalen und historischen Bedingungen erfolgt und einer ganzen historischen Ära bedarf. Es sind Argumente und Kriterien zu entwickeln, die eine Antwort auf die Fragen ermöglichen, weshalb in bestimmten Bereichen kommunales Eigentum vorzuziehen ist, in anderen Feldern jedoch gesamtstaatliches Eigentum, wo und weshalb genossenschaftliches Eigentum gefördert werden sollte und wo privates Eigentum sinnvoll ist. Die Befürwortung pluralistischer Eigentumsverhältnisse lässt in der politischen Praxis kein anderes Herangehen zu. Der Zufall oder, wie manche meinen, der Markt, trifft solche Entscheidungen keineswegs. Jede Unternehmensgründung und jede Veränderung von Eigentumsverhältnissen bei bestehenden Unternehmen oder bezüglich der Bereitstellung von Gütern beruht auf konkreten Entscheidungen von Wirtschaftssubjekten entsprechend ihren Interessen und den bestehenden Kräfteverhältnissen und haben sich einem »Praxistest« zu unterziehen.

Zunächst muss der Begriff des Eigentums geklärt werden. Ausgangspunkt sei die klassische Definition von Eigentumsverhältnissen als »Verhältnisse der Individuen zueinander in Beziehung auf das Material, Instrument und Produkt der Arbeit.« (Marx/Engels 1969, MEW 3: 22) Eine konkrete und differenzierende Analyse von Eigentumsverhältnissen umfasst somit folgende Aspekte:

- die Bestimmung der Objekte von Eigentumsverhältnissen, also der Dinge oder Sachen, die Gegenstand von Eigentumsverhältnissen werden,
- die Bestimmung der Subjekte, also derjenigen Menschen oder Menschengruppen, die Verhältnisse eingehen und
- die Bestimmung des Inhalts dieser Verhältnisse.

36 Bei Marx findet sich in den »Grundrissen« die Bemerkung, dass gerade die umgekehrte Tendenz, die der Privatisierung allgemeiner Reproduktionsbedingungen, höchste Entwicklung des Kapitalismus anzeigt. (vgl. 3.6)

Abbildung 3-1: Der Begriff der Eigentumsverhältnisse

Verhältnisse der Menschen zueinander in Bezug auf Güter oder Sachen		
Objekte der Eigentumsverhältnisse	Subjekte der Eigentumsverhältnisse	Inhalt der Eigentumsverhältnisse
Sachen /Güter (Produktionsmittel, Konsumtionsmittel und ihre Funktionen, Natur und andere Güter und Sachen)	Eigentümer und andere Subjekte (Vorstände, Aufsichträte, Belegschaften, Kommune, Staat, andere Unternehmen, Personen und Körperschaften)	Eigentumsrechte = Macht, die Nutzung und den Gebrauch der Objekte gegenüber anderen Subjekten durchzusetzen bzw. diese davon auszuschließen

Die Objekte, die Subjekte und die Inhalte von Eigentumsverhältnissen unterliegen einem historischen Wandel und weisen eine zunehmende innere Differenziertheit auf. Der Inhalt der Eigentumsverhältnisse lässt sich nicht nur nach Verfügung und Aneignung differenzieren, sondern in weit mehr Aspekte oder Facetten. Auch die an Eigentumsverhältnissen beteiligten Personen, Wirtschaftssubjekte oder Klassen sind nicht nur Eigentümer oder Nichteigentümer; vielmehr gibt es hier Zwischenformen und graduelle Übergänge. Zunächst sollen aber die Objekte, die heute im Mittelpunkt von Eigentumsverhältnissen stehen, und die gravierende Veränderungen erfahren, einer genaueren Analyse unterzogen werden.

3.1.1 Eigentumsobjekte

Im Zentrum traditioneller Eigentumsanalysen standen die Produktionsmittel des Industriekapitalismus, die allgemeinen Reproduktionsbedingungen, darunter die finanztechnische Infrastruktur sowie Grund und Boden. Mit dem Umbruch des Systems der Produktivkräfte, der seit dem letzten Drittel des 20. Jahrhunderts stattfindet, muss dieses Konzept in mehrfacher Hinsicht erweitert werden, weil es zu starken Verschiebungen innerhalb dieses Systems und zur Entstehung neuer Produktivkräfte kommt. Beides bleibt nicht ohne Wirkung auf die Eigentumsverhältnisse.

Erstens entstehen nicht nur schlechthin neue Produktivkräfte, sondern völlig neue Systeme von Produktivkräften und Gütern. Dies ist damit verbunden, dass das Eigentum an bestimmten Produktionsmitteln relativiert oder entwertet wird. Die wichtigsten Bereiche, in denen das der Fall ist, sind:

- Grund und Boden werden ergänzt durch Luft- und Weltraum und

den kosmischen Orbit, die Weltmeere und den Meeresboden. Schon haben zum Beispiel die Anrainerstaaten der Nordpolarregion Ansprüche auf den dortigen rohstoffreichen Meeresgrund erhoben.

- Das allgemeine Gefäßsystem der Produktion, also Verkehrswege, Leitungssysteme und drahtgebundene Kommunikation wird durch drahtlose Übertragung, also das elektromagnetische Spektrum mit Frequenzen ergänzt und wohl teilweise bald ersetzt.
- Die Entdeckung des genetischen Codes und seine biotechnologische Manipulation erlauben weitreichende Eingriffe in natürliche Reproduktionsvorgänge und damit in den gesamten Ernährungsbereich und die physischen und psychischen Existenzbedingungen des Menschen.
- Das geistige und kulturelle Erbe der Menschheit, Wissenschaft und Kunst, Entdeckungen und Erfindungen, rücken immer stärker ins Zentrum des Produktivkraftsystems und damit eigentumspolitischer Begehrlichkeiten. Welche Bedeutung diesen Veränderungen zukommt, wird auch an den internationalen Verhandlungen über ein allgemeines Dienstleitungsabkommen und ein Abkommen über geistiges Eigentum deutlich.

Zweitens: Viele Güter erfahren eine funktionale Anreicherung und Differenzierung. Das führt dazu, dass das formale Eigentum an bestimmten Elementen solcher Güter für die realen Verfügungs- und Aneignungsprozesse an Bedeutung verliert, wenn darin nicht das Eigentum an den Kernelementen eingeschlossen ist. So ist der Software-Anteil an Computersystemen, welchen ökonomischen Wert er auch immer verkörpern mag, immer bedeutsamer für die Gesamtverwertung. Und diese Software bleibt Eigentum ihres Herstellers, d.h. ein PC-Arbeitsplatz weist eine durchaus innere Differenzierung in seinem Eigentum auf. Ähnliches gilt für Kommunikationsnetze, wo bekanntlich der letzte Kilometer zum Kunden entscheidend für die Verwertung ist, zumindest solange der Informationsfluss nicht drahtlos verläuft. Auch im Schienenverkehr existieren unterschiedliche Eigentumsformen am Netz und am rollenden Material. Die uneingeschränkten Nutzungsrechte der Gas-, Wasser- und Energieversorger an den Versorgungsnetzen, das Netzmonopol, konnte teilweise dadurch relativiert werden, dass die Netzbetreiber gezwungen wurden, Durchleitungsrechte zu gewähren.

Drittens: Die Grenzen zwischen Produktions- und Konsummittel verwischen sich teilweise, vor allem im Bereich der allgemeinen Produktionsbedingungen, die gleichermaßen für Produktion wie für privaten und

gesellschaftlichen Konsum von Bedeutung sind. Zwar ist die funktionale Zuordnung eines Gegenstandes zum Zweck der Verwertung immer noch Produktion und seine Zuordnung zum Verbrauch Konsum, aber eine eindeutige Zuordnung kann nur im Moment der Realisierung dieser Funktionen erfolgen. Dieser Tatbestand ist nicht neu, neu sind jedoch die Dimension und die Vielfalt der Objekte, die eine solche Doppelfunktion haben. Viele Dinge, die den Konsumgütern zugeschrieben werden und somit eigentlich gar nicht im Blickwinkel bisheriger Eigentumsüberlegungen standen, erweisen sich heute als Voraussetzung zur Aufrechterhaltung von Klassenabgrenzungen. Der kulturelle und Bildungshintergrund einer Familie entscheidet heute über soziale Chancen, über die Möglichkeiten des Zugangs zu bestimmten Bereichen der Produktion und Konsumtion. Die wachsenden Möglichkeiten des Internet und der damit verbundene Zugriff auf Informationen sind nicht nur an den Besitz eines PC mit Internetanschluss gebunden, sondern genauso an die Fähigkeit des Lesens und Schreibens, einer Fähigkeit, die großen Teilen der Menschheit verwehrt ist. Der Besitz einer privaten Bibliothek oder eines familiär bedingten reichen kulturellen Hintergrunds kann zur persönlichen Basis von Verwertungschancen führen. Öffentlich betriebene Verkehrs- und Kommunikationsnetze, aufgebaut mit Steuergeldern, werden in der Hand privater, kapitalistischer Nutzer zu Gratis-Produktionsmitteln. Es wird also zunehmend komplizierter, die Folgen von Änderungen im Eigentum bei solchen Gütern abzuschätzen und zugleich wird es immer wichtiger, auch das Eigentum an bestimmten Konsumgütern der politisch ökonomischen Analyse zu unterziehen.

Die Eigentumsfrage stellt sich somit immer wieder neu in Bezug auf die Veränderung der Objekte, um deren Eigentum es geht. Die wissenschaftliche und technologische Entwicklung wird diese Frage auch künftig immer wieder erneut aufwerfen.

3.1.2 Subjekte des Eigentums

Eigentumsverhältnisse sind Verhältnisse von Menschen zueinander. Die Charakterisierung dieser Verhältnisse erfordert also die Bestimmung der Subjekte oder Gruppen von Subjekten, die solche Verhältnisse eingehen. Seit der klassischen politischen Ökonomie war die Bestimmung dieser Subjekte Gegenstand der Klassentheorie. Diese Konzentration der Eigentumsanalyse auf *Klassen* bleibt auch heute notwendig. Ihre Existenz wird durch das immer stärker differenzierte innere und äußere Beziehungsgeflecht der Eigentumsverhältnisse nicht beseitigt, aber schwerer erkennbar, spielen doch in den

konkreten Eigentumsbeziehungen weit mehr Akteure und Interessen eine Rolle als früher. Der private Betreiber eines Nahverkehrsbetriebes steht in Beziehung zu seinen Beschäftigten, zur Kommune, zu seiner Bank, zum Land und zum Bund, oft sogar zu anderen Staaten, inter- und transnationalen Agenturen oder ausländischen Konzernen. Er kann Eigentümer oder bloß Besitzer sein. Die beteiligten Subjekte stehen in ganz unterschiedlichen Beziehungen zueinander: Die Beschäftigten haben Mitbestimmungsrechte und einen Tarifvertrag, die Kommune hat das Recht, über das Netz mitzuzentscheiden und kommunale Abgaben einzufordern, der Staat setzt technische Standards und besteuert das Unternehmen usw. Das heißt, das Eigentum an den Produktionsmitteln ist in gewisser Hinsicht einer Brechung unterworfen. Nur mit der konkreten Analyse von Eigentumssubjekten lassen sich weitergehende Überlegungen darüber anstellen, welche Möglichkeiten zur Beeinflussung von Eigentumsverhältnissen hin zu mehr demokratischer und gesellschaftlicher Einflussnahme bestehen. Dies trifft nicht nur im kommunalen oder nationalen Rahmen zu, sondern international agierende Subjekte gewinnen ein höheres Gewicht, wobei die Frage der nationalen Souveränität als ein Aspekt der Realisierung von Eigentum zunehmende Bedeutung erhält.

Die Subjekte, die in Verhältnissen zueinander in Bezug auf bestimmte Sachen stehen, spielen verschiedenartige Rollen und haben ein jeweils unterschiedliches Gewicht. »Wem gehört die Republik?« Diese Frage beantwortet in regelmäßigen Abständen das gleichnamige Faktenbuch von Rüdiger Liedtke (Liedtke 2007a) und analysiert dazu die großen Konzerne und ihre Verflechtungen mit den Banken. Dabei zeigt sich, dass mit den institutionellen Anlegern im Finanzmarktkapitalismus zwar neue machtvolle Akteure im Geflecht der Eigentumsbeziehungen entstanden sind, die macht- und eigentumspolitische Dominanz des Geflechts von produktivem- und Bankkapital jedoch keineswegs gebrochen wurde. »Eine Analyse der Kräftekonfiguration des europäischen Finanzmarkt-Kapitalismus kann sich nicht auf das Finanzkapital bzw. die institutionellen Anleger beschränken. Die Shareholder-Value-Orientierung in den Unternehmen wird auch von Teilen eines neu ausgerichteten Managements verfolgt, was darauf hinweist, dass das transnationale Industriekapital ein Eigeninteresse an der Finanzialisierung besitzt.« (Beckmann 2007: 204)

3.1.3 Der Inhalt der Eigentumsverhältnisse

Es gibt kein Eigentum an sich, es ist vielmehr ein System von Beziehungen, die ein Eigentümer gegenüber anderen Subjekten der Eigentumsbeziehung

eingeht und die teilweise die Form von juristisch fixierten Rechten gegenüber diesen anderen Subjekten erhalten. Die theoretische Richtung des Neuen Institutionalismus³⁷ unterscheidet bis zu dreizehn unterschiedliche *Property-Rights* und bei der Gestaltung von Verträgen spielt diese Differenzierung eine zentrale Rolle. Beim Inhalt von Eigentumsverhältnissen geht es nicht um ein »Recht« im juristischen Sinne, vielmehr geht es um die *Macht*, Prozesse und Handlungen gegenüber anderen durchzusetzen und zwar unabhängig davon, ob dafür ein formales Recht existiert oder nicht. Das formale Recht kann zur realen Ausübung der Macht sogar völlig im Widerspruch stehen. Zum Beispiel ist ein Kleinaktionär zwar Anteilseigner einer Aktiengesellschaft, seine Macht, als Individuum realen Einfluss auf die Gesellschaftspolitik zu nehmen, geht jedoch gegen Null.

Mit dem Property-Rights-Ansatz³⁸ kann das Problem der inneren Differenzierung des Inhalts von Eigentumsverhältnissen sichtbar gemacht werden, wenn nicht das formale Recht, sondern die Macht, etwas durchzusetzen, betrachtet wird. Dabei geht es um die Macht:

- Form und Substanz eines Gutes zu verändern,
- beliebigen Gebrauch von der Sache zu machen,
- sich Erträge aus dem Gebrauch anzueignen,
- eine Sache zu veräußern, zu vermieten, zu verpachten und zu beleihen,
- und die Macht, andere von allen oder Teilen dieser Rechte auszuschließen.

Diese Macht- und Rechtsverhältnisse können weiter in sich differenziert werden, so z.B. hinsichtlich der verschiedenen Bestandteile der Eigentumsobjekte. Und sie sind teilbar oder übertragbar: Der Besitzer z.B. hat bis auf die Rechte der Veräußerung, Vermietung und des Beleihens weitgehend alle anderen Rechte. Der klassische doppelt freie Lohnarbeiter ist bezüglich der Produktionsmittel von all diesen Rechten weitgehend ausgeschlossen; die modernen Mitbestimmungs- und Tarifrechte hingegen vermindern den ursprünglich uneingeschränkten Ausschluss der Lohnarbeiter von einigen dieser Rechte. In der Beziehung von vielen kleinen und mittleren Unternehmen

37 Der Neue Institutionalismus untersucht die Entstehung, Entwicklung und Wirkung bestimmter ökonomischer, politischer und rechtlicher Institutionen wie zum Beispiel der Institution der property-rights, der Eigentumsrechte. Einer der Hauptvertreter ist der Nobelpreisträger Douglass C. North.

38 In diesem Ansatz werden als wichtigste Rechte unterschieden: Nutzung (usus), Veränderung (abusus), Aneignung der Erträge (usus fructus) und das Veräußerungsrecht (Erlei/Leschke/Sauerland 2007: 294)

zu großen Konzernen sind deren Rechte durch knebelnde Wirtschaftsverträge stark eingeschränkt. In einer Aktiengesellschaft sind viele Rechte der Aktienbesitzer auf den Vorstand und Aufsichtsrat übertragen und häufig lassen die Aktieninhaber ihre Rechte von Banken oder Finanzmanagern wahrnehmen. Die Übertragung einzelner Eigentumsrechte wird in der finanzwissenschaftlichen Literatur auch unter dem Begriff der *principal-agent-Theorie* abgehandelt, also der Beziehung zwischen dem Eigentümer als »Prinzipal« und seinem Beauftragten oder »Agenten«.

Die Differenzierung der Machtverhältnisse oder Rechte, die den Inhalt der Eigentumsverhältnisse ausmachen, kann in *funktionaler* Hinsicht erfolgen (hinsichtlich unterschiedlicher Funktionen oder Bestandteile der Eigentumsobjekte), hinsichtlich der *räumlichen* Gliederung (zum Beispiel, wenn es um Unternehmens- oder Betriebsteile, um großflächige Wohnungsbestände oder um Verkehrsnetze geht) und auch hinsichtlich der *zeitlichen* Wahrnehmung dieser Rechte (zum Beispiel bei Verpachtung, Vermietung, Patentierung und Lizenzierung).

Die Matrix-Darstellung in der Abbildung 3-2 geht von diesem differenzierten Eigentumsbegriff in der tatsächlichen Realisierung von Eigentum aus und stellt diese Rechte der Gesamtheit der beteiligten Subjekte gegenüber. Für die sich jeweils ergebenden Beziehungen sind in einigen Feldern Beispiele der konkreten Ausgestaltung angegeben.

Nimmt man die Seite der Aneignung der Produktionsergebnisse als eines Aspekts von Eigentumsverhältnissen, so liegt dieses Aneignungsrecht nicht vollständig beim Eigentümer. Er zahlt den Beschäftigten vielleicht nicht nur den tarif- und arbeitsvertraglich vereinbarten Lohn, sondern z.B. auch Erträge aus Mitarbeiterbeteiligungen. Er hat Steuern und Abgaben zu zahlen (Man denke an die weit verbreiteten Klagen, dass die Höhe der Steuern einer Enteignung gleich kämen.), muss Forderungen der Banken erfüllen und vielleicht als Franchisenehmer bestimmte Ertragsanteile an den Franchisegeber abführen. In einigen Wirtschaftsbereichen gestalten sich die Beziehungen zwischen formal selbständigen Eigentümern und den Auftraggebern so, dass von Scheinselbständigkeit gesprochen werden muss. In großen Kapitalgesellschaften sind die Rechte von Anteilseignern, z.B. Aktienbesitzern, an Banken übertragen und die Vorstände, obwohl formal nur Angestellte mit befristeten Anstellungsverträgen, üben faktisch Verfügungs- und Aneignungsmacht wie Eigentümer aus.

Schon zu Zeiten des Frühkapitalismus, als durch die ursprüngliche Akkumulation oder bei Verwertung einer Geschäftsidee durch einen Unterneh-

mer-Eigentümer privates Eigentum konstituiert wurde, war Eigentum immer durch ein Bündel von Rechten gekennzeichnet. Inzwischen sind die Formen der Konstituierung von neuen oder veränderten Eigentumsverhältnissen vielfältiger und komplizierter geworden. Es geht nicht mehr allein um Gründung, Verkauf, Zusammenschluss, Verstaatlichung, Kommunalisierung oder Privatisierung, sondern jede dieser Veränderungen lässt Spielräume einer differenzierten Gestaltung der einzelnen Eigentumsrechte und der Beziehungen aller beteiligten oder betroffenen Wirtschaftssubjekte zu.

Abbildung 3-2:

Differenzierung von Eigentumsrechten und Eigentumssubjekten (Beispiel)

		Subjekte (Auswahl)			
		Eigentümer	Vorstand Management	Belegschaft	Staat
Inhalte des Eigentumsverhältnisses (Rechte)	Form und Substanz verändern	alle Rechte, teilweise delegiert	alle Rechte, soweit übertragen	Mitbestimmung	Vorgabe von Normen
	Beliebiger Gebrauch	alle Rechte, teilweise delegiert	alle Rechte, soweit übertragen	Mitbestimmung	Normen, Arbeitsschutzbestimmung
	Aneignung von Erträgen	alle Rechte, teilweise delegiert	Verträge, Gewinnbeteiligung	Tarifverträge	Steuern und Abgaben
	Veränderung, Vermächtnis, Vermächtnis	alle Rechte, teilweise delegiert	alle Rechte, soweit übertragen	-	Wettbewerbsgesetze
	Ausschluss	alle Rechte, teilweise delegiert	alle Rechte, soweit übertragen	-	Sozialisierungsvorbehalt Grundgesetz

Eine entscheidende Frage im Zusammenhang mit der Analyse der Verhältnisse, die verschiedene Subjekte hinsichtlich eines Eigentumsobjekts eingehen, ist die damit entstehende Interessenkonstellation und die Macht, eigenen Interessen Geltung zu verschaffen. Eine umfassende Analyse kann hier nicht vorgenommen werden, auf einige Fragestellungen soll jedoch hingewiesen werden. Die Interessen welcher Subjekte in diesem Beziehungsgefüge sind am engsten mit dem Ziel der Gewinnmaximierung verbunden? Hat ein Shareholder wirklich ein starkes Interesse an Innovationen, oder ist ihm nicht weitgehend gleichgültig, ob Kursgewinn oder Ausschüttung aus

Innovationen, Kostensenkungen oder Spekulationsgeschäften seiner Kapitalgesellschaft resultieren? Welche Interessenkonstellation führte dazu, dass Lohnabhängige, vor die Alternative Lohnverzicht oder Arbeitsplatzverlust gestellt, sich letztlich – selbst wenn eine Gegenwehr organisiert wird – für den Lohnverzicht entscheiden, wie um Beispiel in vielen Städten und Gemeinden der vergangenen Jahre geschehen?

Die praktische Bedeutung dieser differenzierten Betrachtungsweise für die Eigentumpolitik oder die Vertragsgestaltung bei Eigentumsverhandlungen (zum Beispiel bei Privatisierung oder Kommunalisierung) ist kaum zu übersehen. Hier liegt entsprechend den konkreten Kräfteverhältnissen der Schlüssel entweder für radikale oder schrittweise Veränderung und Gestaltung von Eigentumsverhältnissen. Faktisch geschieht dies in der Praxis täglich. Die Forderung nach Mitbestimmung, nach Abbau der Tarifhoheit durch Beseitigung der Flächentarife, die Bemühungen um Deregulierung oder um Ausbau demokratischer Rechte der Bürger in einer Stadt beinhaltet letztlich die Gestaltung von Eigentumsbeziehungen. Es ist eine Frage der politischen Gestaltung, des realen Kräfteverhältnisses und des Verhandlungsgeschickes, ob bei einer Privatisierung der Verkehrsbetriebe beispielsweise das Interesse eines privaten Eigentümers an Innovationen gestärkt und bestimmte Einflussmöglichkeiten der Kommune auf die Fahrpläne erhalten werden oder nicht.

3.1.4 Eigentumsformen

Die Eigentumsrechte dürfen nicht mit den Rechtsformen des Eigentums verwechselt werden. Die im jeweiligen nationalen Recht kodifizierten Rechtsformen lassen zwar Gestaltungsmöglichkeiten von Eigentumsrechten in den Beziehungen der beteiligten Wirtschaftssubjekte zu, determinieren diese jedoch nicht. Die Analyse des Eigentumsbegriffs verdeutlicht zudem, dass die Unterscheidung von privatem und gesellschaftlichem oder auch öffentlichem Eigentum nur eine erste Annäherung an differenzierte und komplexe Verhältnisse ist. Vor allem wenn es um die Gestaltung von Eigentum unter konkreten gesellschaftlichen und Rechtsverhältnissen geht, bedarf es einer genaueren Kennzeichnung. Es ist zu unterscheiden zwischen:

- dem *formalen Eigentumstitel*: z.B. staatlich, kommunal, privat usw. oder, bei gemischten Formen, nach den Mehrheitsverhältnissen,
- der *tatsächlichen Realisierung* von Eigentumsrechten, d.h. die Macht der Verfügung und Aneignung und
- der *juristisch konkreten Form* des Eigentums: GmbH, AG, KG, Eigen-

betrieb, Formen des öffentlichen Rechts, Formen des privaten Rechts usw.

Dementsprechend kann die Unterscheidung und Gliederung der Eigentumsformen nach verschiedenen Gesichtspunkten erfolgen. Würden die formale Eigentumsform die tatsächlichen Eigentumsverhältnisse widerspiegeln, ist wie folgt zu gliedern:

- *Öffentliches oder staatliches Eigentum.* Es existiert vorwiegend in den Formen von Eigentum des Bundes, der Länder und der Kommunen, auch in gemischten Formen dieser Subjekte wie z.B. bei Zweckgemeinschaften,
- *Privateigentum* in den Formen von persönlichem und privatkapitalistischem Gruppeneigentum (Kapitalgesellschaften),
- *Gruppeneigentum* in Form der Genossenschaften, Kollektivbetrieben oder Vereinen,
- *gemischte Formen*, z.B. zwischen öffentlichen und privaten Eigentümern, wie sie im Zusammenhang mit den PPP-Modellen (public-private-partnership) entwickelt werden und
- *gesellschaftliches oder Gemeineigentum* als Eigentum des ganzen Volkes.

Es sollte klar geworden sein, dass bei aller prinzipiellen Unterscheidung hinsichtlich der Macht- und Klassenverhältnisse im Kapitalismus in der praktischen Gestaltung von Eigentumsverhältnissen davon auszugehen ist, dass die *Eigentumsformen ein Kontinuum* bilden. Die Differenzierung nach einzelnen Rechten, Subjekten und Funktionen verlangt danach, ein »Mehr« oder »Weniger« z.B. an öffentlichem Eigentum an einer Sache zu unterscheiden und – bei aller notwendigen Klassifizierung und Kategorisierung – keine Reduzierung auf ein Entweder-Oder vorzunehmen. Soweit es Eigentumsformen mit öffentlichem Charakter betrifft, werden sie ausführlicher im Abschnitt 3.3. behandelt.

3.2 Die Theorie der öffentlichen Güter

Im Zentrum der orthodoxen finanzwissenschaftlichen Ableitung der Staats-tätigkeit und damit der Beantwortung der Frage, was öffentlich sein soll und welche Güter der Staat bereitstellen soll, steht der Begriff des *öffentlichen Gutes*. Es weist *natürliche* Eigenschaften auf, die seinen für private Produzenten profitablen Verkauf am Markt verhindern. Diese Eigenschaften sind dergestalt, dass der Nutzer eines solchen Gutes sein Eigentum an diesem nicht durch-

setzen kann, weil er Andere – Nichteigentümer – von der Nutzung nicht ausschließen kann. Von *reinen* öffentlichen Gütern wird gesprochen, wenn die Nutzer beim Konsum dieser Güter nicht miteinander rivalisieren, d.h. eine parallele Nutzung möglich ist. Diese Eigenschaft führt dazu, dass niemand bereit ist, für ein solches Gut einen Preis zu zahlen, weil ihm die Nutzung ohne Kauf möglich ist. Auch wenn jemand das Gut besitzt und nutzt, könnte es ein anderer als *Trittbrettfahrer (freerider)* kostenlos mitnutzen. Obwohl also ein Bedarf vorliegt, gibt es keine Kaufnachfrage. Deshalb wird ein privater Produzent nicht bereit sein, das Gut zu produzieren, weil niemand es kaufen müsste, um es zu nutzen; es bliebe also unverkäuflich und seine Produktion würde keinen Profit ab. Ist sich die Gemeinschaft einig, dass sie das Gut aber braucht, muss sie es auch gemeinschaftlich produzieren oder seine Produktion gemeinschaftlich finanzieren. Die Bereitstellung dieses Gutes wird dann zu einer Aufgabe des Staates. Als typisch reines öffentliches Gut gilt der Leuchtturm, dessen Signallicht alle Kapitäne voneinander unbehindert und kostenlos sehen und nutzen können.

Nach den beiden hier verwendeten Kriterien der Ausschlussmöglichkeit und der Rivalität lassen sich weitere Gütertypen unterscheiden (Abbildung 3-3).

Abbildung 3-3: Öffentliche und private Güter

		Ausschluss bei individueller Nutzung möglich?	
		Ja	Nein
Rivalität beim Konsum?	Ja	private Güter z.B. Apfel	unreine öffentliche Güter (Allmende), z.B. Fischfanggründe im Weltmeer
	Nein	Club- oder Mautgüter z.B. Fußballspiel im Stadion	reine öffentliche Güter z.B. Sonnenlicht

Ein *privates Gut* ist demnach dadurch gekennzeichnet, dass es möglich ist, das Eigentum an diesem Gut exakt abzugrenzen und eine Mitnutzung durch andere zu verhindern. Jeder der es haben möchte, muss es also kaufen; damit wird es verkäuflich und kann dem Marktmechanismus unterworfen werden. Bei *Club- oder Mautgütern* ist zwar ein Ausschluss möglich, z.B. die Errichtung einer Schranke an der Autobahnauffahrt oder eines Zaunes um einen Golfplatz, aber es können mehrere Zahler das Gut gleichzeitig nutzen. *Un-*

reine öffentliche Güter (Allmendegüter) sind solche Güter, die einen Ausschluss nicht zulassen, deren Nutzung aber durch Rivalität gekennzeichnet ist. So sind zwar die Fanggründe der Weltmeere frei zugänglich, wenn jedoch eine Fangflotte erfolgreich war, ist weniger Fisch für andere Fischer vorhanden, was schon mal zu regelrechten Fischereikriegen führen kann.

Die Beispiele verdeutlichen, dass eine genaue Abgrenzung dieser Güterarten in der Praxis schwierig ist. Offensichtlich ist es auch möglich, z.B. ein unreines öffentliches Gut wie die Fanggründe in ein Mautgut zu überführen, wenn man die Aufwendungen für das Kassieren einer Gebühr und die Zugangskontrolle, z.B. durch Patrouillenboote, nicht scheut. Als Jugendliche kauften wir, um ein Fußballspiel zu sehen, keine Eintrittskarte für unser heimisches Stadion, weil es von einer Halde oberhalb des Stadions eine gute Sicht gab. Man musste lange vor Spielbeginn auf der Halde sein, weil sie bald so dicht besetzt war, dass kein Fleck mehr frei war. Obwohl das Stadion als Clubgut betrieben wurde, blieb es durch diese Halde eine Art Allmende. Der Fußballklub hätte die vollständige Verwandlung in ein zu bezahlendes Clubgut zwar prinzipiell – z.B. durch Zukauf und Einzäunung der Halde oder durch Errichtung eines hohen Sichtschutzes – vornehmen können, aber die Kosten dafür wären hoch gewesen und die Stadionplätze waren auch so immer ausverkauft. Das Beispiel zeigt, dass die natürlichen Eigenschaften der Güter ein unsicheres Kriterium für ihre Einordnung in diese Typologie sind und die Veränderung ihres Charakters möglich ist, wenn sich die Kosten hierfür in einer bestimmten Relation zu den erwarteten Ertragssteigerungen bewegen. Auch der Leuchtturm ist längst zugunsten elektronischer Signale abgeschafft, deren Empfang nur bei Kauf und Nutzung eines Decoders möglich ist. Das öffentliche Gut »Licht des Leuchtturms« wurde durch ein privates Gut »decodiertes Signal« ersetzt.

Das Unterscheidungskriterium zwischen öffentlichen von privaten Gütern setzt also an der Marktfähigkeit an, daran, ob eine Sache zur Ware werden kann. Dies hat etwas damit zu tun, ob ein Eigentum überhaupt abgrenzbar und durchsetzbar ist, wobei es gleichgültig ist, ob es sich um öffentliches oder privates Eigentum handelt. Ein Brot ist nach diesen Kriterien ein privates Gut und voll marktfähig. Ob es in einer privaten Bäckerei oder in einer staatlichen Backfabrik hergestellt wird, ist dafür völlig gleichgültig. Sicherheit ist ein öffentliches Gut, weil die nächtliche Polizeistreife im Wohnviertel faktisch alle Häuser schützt. Ob diese Streife von der Landespolizei gestellt wird, ob die Stadt dafür einen privaten Wachschutz engagiert, oder ob die Anwohner sich reihum selbst dieser Aufgabe widmen, ändert am öffentlichen Charakter

des Gutes Sicherheit nichts. Die völlig unterschiedlichen Konstellationen in den geschilderten Fällen sind aber mit jeweils verschiedenen Verhältnissen und Interessenkonstellationen verbunden, die über die Unterscheidung von öffentlichen und privaten Gütern nicht abgebildet werden können. Das heißt, diese Unterscheidung bedarf einer eigentumstheoretischen Ergänzung.

Ob die Möglichkeit der Verwandlung eines öffentlichen in ein privates Gut genutzt wird, hängt auch von wissenschaftlich-technischen Entwicklungen, von politischen Zielen sowie davon ab, wie optimistisch man in Bezug auf eine Steuerung durch den Markt oder den Staat ist. Deshalb wird der Begriff des öffentlichen Gutes zunehmend nicht mit seinen natürlichen Eigenschaften verbunden, sondern politisch oder normativ besetzt. Als öffentlich werden dann solche Güter bezeichnet, die der Staat bereitstellt.³⁹ Auch der Begriff der *meritorischen Güter* zielt in diese Richtung. Dabei handelt es sich um Güter, deren Nutzen nicht auf einer individuellen Wertschätzung beruht. Er ergibt sich erst auf einer gesellschaftlichen Betrachtungsebene. Der Staat »verleiht« (meritorisch bedeutet verdienstvoll) solchen Gütern ihren Nutzen; ihre Bereitstellung ist verdienstvoll oder nützlich, obwohl die Nachfrage nach ihnen eigentlich zu gering wäre, um einen profitablen Marktpreis zu erzielen. Das heißt, der Staat muss die Produktion eines solchen Gutes irgendwie erzwingen, anweisen, fördern oder selbst übernehmen. Das zu Beginn des 2. Kapitels erläuterte Beispiel der Vorschulbildung ist typisch hierfür. Was ein meritorisches Gut ist oder sein soll, muss also politisch bestimmt werden.

Für weitergehende Analysen gesellschaftlicher Beziehungen ist der Begriff des Gutes ziemlich abstrakt. Es macht schon einen Unterschied, ob ein Gut als Produktionsmittel oder als Konsumtionsmittel fungiert, ob seine Rolle in der Produktion oder in der Konsumtion untersucht wird. Dafür sind nicht die natürlichen Eigenschaften entscheidend, sondern die Nutzung dieser Eigenschaften für bestimmte Funktionen. Das Computerprogramm, mit dem dieser Text geschrieben wurde (ein privates Gut), fungiert in einem privaten Unternehmen als Produktionsmittel. Die Schreibkraft ist nicht Eigentümer dieser Software; sie »erschreibt« damit ihren Unterhalt und den Gewinn des Firmeninhabers. Ich – und wahrscheinlich auch diese Schreibkraft – nutze

³⁹ Vor einigen Jahren wurde im Rahmen von Studien des UNDP von Inge Kaul und anderen der Begriff der globalen öffentlichen Güter in die Diskussion eingeführt, zu denen Güter von grenzüberschreitender Bedeutung gezählt werden, wobei unter dem Güterbegriff auch solche Sachverhalte wie Frieden, Stabilität u.ä. gezählt werden. Auf diese Dimensionen des Begriffs der öffentlichen Güter wird hier nicht weiter eingegangen. Vgl. dazu Kaul/Kocks 2003

die gleiche Software zu Hause, um Privatbriefe oder diesen Text zu schreiben. Ausbeutungsverhältnisse wie in jenem Unternehmen sind damit jedoch nicht verbunden. Auch diese Differenziertheit kann mit dem Begriff des Gutes nicht abgebildet werden.

Halten wir fest: So bedeutsam die in der herkömmlichen Theorie der öffentlichen Güter behandelten Aspekte des Eigentums auch sind, decken sie die hier aufgeworfenen Eigentumsfragen nicht ab. Das für den Charakter einer Gesellschaft, die in ihr dominierenden Interessenkonstellationen und Konflikte sowie die Macht- und Aneignungsverhältnisse bestimmenden Verhältnisse des Eigentums an den Produktionsmitteln können mit diesem Konzept nicht analysiert werden.

3.3 Die Objekte des öffentlichen Eigentums

Wären die Beseitigung von Ausbeutung und Entfremdung zugunsten von Selbstbestimmtheit und Freiheit die einzigen Aspekte, nach denen Eigentumsverhältnisse zu beurteilen sind, wäre die Forderung nach Herstellung der Identität von Arbeit und Eigentümer zwingend. Dies könnte auf dreierlei Weise geschehen: Die Schaffung individuellen Eigentums an Produktionsmitteln in der Hand des einzelnen Arbeiters, genossenschaftliches oder kollektive Eigentum sowie das Eigentum des ganzen Volkes.

Der erste Weg – ihn hatte 1846 *Pierre J. Proudhon* favorisiert – scheidet praktisch aus, weil ein derart atomisiertes Eigentum mit den modernen Produktivkräften und dem Stand der Arbeitsteilung unvereinbar ist. Mit Freiheit hat ein solches Eigentum wenig zu tun, weil es die Gesellschaft in ein primitives Stadium zurückwerfen würde. Auch der zweite Weg – obwohl wegen der Möglichkeit des verstärkten Ausbaus innerbetrieblicher Demokratie unbedingt zu befürworten – hat Grenzen, weil Gruppeneigentum die Konkurrenz bestehen lässt und deshalb keine vollständige gesellschaftliche Rationalität erlaubt. Der dritte Weg ist nur dann mit emanzipatorischen Zielen vereinbar, wenn das Volkseigentum seinen Namen auch wirklich verdiente. Es darf dann nicht nur öffentliches Eigentum schlechthin sein, sondern es muss sich tatsächlich in der Verfügung einer emanzipierten Zivilgesellschaft befinden. Hegemoniale Positionen einer Klasse oder Gruppe und oligarchische Züge einer Gesellschaft sind damit unvereinbar. Die kritische Betrachtung dieser Wege verweist darauf, dass es für die Gegenwart weiterer und anderer Argu-

mente bedarf, um zu entscheiden, welche Eigentumsform unter konkreten Bedingungen anzustreben ist.

Die bei manchen Kapitalismuskritikern gelegentlich anzutreffende Argumentation, Privateigentum sei schon dem Wortsinn nach »Diebstahl« und deshalb abzulehnen, ist ahistorisch und idealistisch. Die Entstehung des Privateigentums war weder die Folge individueller Willkür noch war es eine Fehlentwicklung. Marx lässt keinen Zweifel daran, dass die ursprüngliche Akkumulation, so brutal sie auch vollzogen wurde, die Basis für die weitere Entwicklung menschlicher Produktivkräfte war. Die neue Form des Privateigentums ermöglichte historisch den Fortschritt der Menschheit; sie war verbunden mit der Emanzipation von den Grenzen primitiver Subsistenzwirtschaft, der Entwicklung der Arbeitsteilung und eines höheren Grades von Kultur und Individualität. Es darf nicht ignoriert werden, dass das Privateigentum und die damit verbundene Konkurrenz die bislang stärksten Triebkräfte des technischen Fortschritts und der wirtschaftlichen Entwicklung sind. Diese Triebkraftfunktion haben sie trotz der ihnen innewohnenden Ungerechtigkeit, Irrationalität und Zerstörungskraft. Selbst die sozialistischen Länder mochten auf bestimmte Surrogate der Konkurrenz nicht verzichten und etablierten einen eher schlecht als recht funktionierenden »sozialistischen Wettbewerb«. Diese Feststellungen bedeuten keineswegs, dass Konkurrenz allein der Motor der wirtschaftlichen Entwicklung ist. Es bedarf dazu weiterer gesellschaftlicher Voraussetzungen, darunter auch öffentlicher Einrichtungen und Aktivitäten, und auf manchen Gebieten versagt die Konkurrenz. Es ist also zwischen der konstruktiven und der zerstörerischen Seite von Konkurrenz und Privateigentum abzuwägen. Sie wird historisch überflüssig, wenn ihre zerstörerische Seite überwiegt, wenn sich andere, bessere Triebkräfte entfalten können oder wenn es solcher Triebkräfte nicht mehr bedarf, weil auf einem hohen Niveau des Wohlstands in globaler Dimension das wirtschaftliche Wachstum vielleicht kein sinnvolles Ziel gesellschaftlicher Entwicklung mehr ist.

3.3.1 Entscheidungskriterien für öffentliches Eigentum

Die Tatsache, dass sich das kapitalistische Privateigentum an den Produktionsmitteln aufgrund seiner ökonomischen Überlegenheit gegenüber feudalen (zuletzt auch sozialistischen) Formen als dominierende Eigentumsform etablierte, provoziert die Frage, weshalb das nicht in allen Bereichen der gesellschaftlichen Produktion der Fall ist. In der herrschenden Finanzwissenschaft und der wirtschaftswissenschaftlichen Schule des Neuen Institutionalis-

mus wird diese Frage ebenfalls aufgeworfen. Hauptsächlich werden folgende Gebiete angeführt (vgl. z.B. Wellisch 2000, Bd. I: 197ff):

- Energie, Kommunikation, Transport, Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung
- wichtige oder besonders gefährdete Industriegüter: Werften, Automobilherstellung, Stahl
- Versicherungen und Finanzdienstleistungen
- Ausbildung, Fortbildung, Wissenschaft, Gesundheit, öffentliche Sicherheit, Kultur⁴⁰

Dies sind keineswegs alles öffentliche Güter. Als Gründe für die Existenz dieser Bereiche werden angegeben: das Vorliegen von Monopolen auf Grund steigender Skalenerträge oder natürlicher Gegebenheiten, positive externe Effekte, Marktversagen infolge unvollständiger Information (also zu hohes Risiko), die Unmöglichkeit, wegen natürlicher Eigenschaften der Güter, Eigentumsrechte abzugrenzen (öffentliche Güter) sowie Gerechtigkeitsüberlegungen und gesellschaftliche Wertvorstellungen. Obwohl bei dieser Begründung eine historische Betrachtung ausgeblendet bleibt, bietet sie Ansatzpunkte für die Wahl von Kriterien der Eigentumpolitik. Eine genauere historische Analyse der Geschichte des öffentlichen Eigentums würde nämlich ergeben, dass die Ursachen für bestimmte Konstellationen von öffentlichem und privatem Eigentum in einzelnen Ländern immer auf einer Vielzahl von polit-ökonomischen Momenten beruht und durchaus nicht allein natürliche Gütereigenschaften oder Marktkonstellationen dafür verantwortlich waren. Es hat konkrete politische Entscheidungen auf normativer Grundlage und unter konkreten historisch-kulturellen Bedingungen gegeben, die zu solchen Konstellationen geführt haben. So zum Beispiel war und blieb das Eisenbahnwesen in den USA trotz staatlicher Unterstützung und Regulierung in privater Hand, während es in Deutschland unter *Otto von Bismarck* nicht zuletzt aus militärstrategischen Gründen verstaatlicht wurde. Hinzu kamen die Bankrottgefahr privater Bahnen im Gefolge des Gründerkrachs 1873 sowie die Hoffnung, mit Staatseisenbahnen staatliche Einnahmen zu generieren. Für die politische Gestaltung von Kriteriensystemen müssen also objektive ökonomische Gegebenheiten und normative Überlegungen kombiniert werden, die sich schwer in *einer* Privatisierungs- oder *einer* Sozialisierungsformel

⁴⁰ Diese Liste weicht übrigens gar nicht so stark von der Liste der zu verstaatlichen Bereiche ab, die Marx und Engels im Kommunistischen Manifest nannten (Marx/Engels 1972, MEW 4: 48f) oder die z.B. Schumpeter 1942 aufstellte (Schumpeter 1987: 366ff).

zusammenfassen lassen. Im Folgenden soll deshalb ein Bündel von Kriterien dargestellt werden, die bei der Entscheidung, ob ein bestimmter Bereich eher öffentlich oder eher privat betrieben werden soll, eine Rolle spielen könnten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Entwicklung von Wissenschaft und Technik, der ökonomische und gesellschaftliche Wandel und die Evolution von Wertvorstellungen dazu führen, dass sich die Beurteilung, ob ein bestimmter Bereich eher öffentlich oder in einer anderen Form betrieben werden sollte, auch ändern kann. Dabei geht es nicht so sehr um die »Rechtfertigung« der Staatstätigkeit, sondern um ihre objektive, rationale Begründung, weil in der politischen Auseinandersetzung konkrete Argumente erforderlich sind. Nach deutschem Haushaltsrecht können Private sogar gerichtlich prüfen lassen, ob die Realisierung bestimmter Aufgaben in öffentlicher Regie erforderlich ist (Brede 2001: 58). Auch im Rahmen von EU-Bestimmungen ist die öffentliche Hand in der Pflicht, bestimmte Aufgaben öffentlich auszusprechen und dann zu begründen, weshalb die Entscheidung für einen öffentlichen Betrieb sinnvoll ist.

Die Mehrdimensionalität der Kriterien dafür, ob ein bestimmter Bereich der Güterproduktion öffentliches Eigentum sein sollte, bedingt, dass eine vollständige Objektivierung oder Quantifizierung nicht möglich ist. Das Gewicht der verschiedenen Kriterien wird unterschiedlich sein; auch wird es Überschneidungen geben. Im manchem Fall könnte bereits einer der aufgeführten Gründe ein so hohes Gewicht haben, dass andere Gründe dahinter zurücktreten. Aber in der Regel treffen mehrere Gründe in unterschiedlichem Maße zu. Folgende Kriterien spielen eine Rolle:

Hoheitlicher Charakter der Aufgabe

Bereiche, die für die Konstituierung und Sicherung des Staats als Gemeinwesen sowie seiner inneren und äußeren Souveränität unumgänglich sind, also hoheitlichen Charakter tragen, müssen in öffentlicher Hand liegen. Dazu gehören die Rechtsetzung, darunter die Sicherung der Eigentumsordnung (gleichgültig, welcher), die Ausübung des Gewaltmonopols (Militär und Polizei), die Finanzhoheit, die Gerichtsbarkeit und anderes. Solche Institutionen haben aber mehr oder auch weniger hoheitliche Aufgaben. Gehört die Vergabe von Fahrzeugkennzeichen dazu oder nicht? Lassen sich Grundbücher nicht auch notariell führen? Je stärker der hoheitliche Charakter einer Aufgabe ausgeprägt ist, um so eher wird diese Aufgabe mit Apparaten zu erledigen sein, die sich in öffentlichem Eigentum befinden, soll ihre Autorität im Gemeinwesen gewährleistet werden.

Bedeutung für die Steuerungsfähigkeit der Gesellschaft

Die verschiedenen Bereiche der Produktion haben verschiedene und unterschiedlich hohe Bedeutung für die Steuerungs- und Zukunftsfähigkeit der Zivilgesellschaft. Wird zum Beispiel die Produktion von Segeljachten mit der Energieherstellung verglichen, so ist dieser Unterschied augenfällig. Rohstoffversorgung und Grundstoffindustrie gelten seit jeher als strategische Wirtschaftsbereiche und kaum ein Staat verzichtet darauf, Versorgungssicherheit notfalls militärisch zu gewährleisten. Und zweifellos hat die Hochschulbildung eine weit höhere Bedeutung für die künftige Entwicklung der Gesellschaft als die Bildung im Seniorenbereich. Einen Unterschied wird es auch machen, ob es sich um einen Bereich handelt, dessen Produkte vorwiegend als Konsumgüter oder als Produktionsmittel Verwendung finden. Das Geld- und Kreditwesen hat eine zentrale Bedeutung für die Steuerung einer Ökonomie, deshalb sind Zentralbanken, aber nicht nur sie, nahezu ausschließlich öffentliches Eigentum. Das Geldwesen spielt eine zentrale Rolle in der Wirtschaft, es trägt systemischen Charakter. Banken werden deshalb einer starken staatlichen Aufsicht unterworfen und verfügen – wie in der jüngsten Finanzmarktkrise deutlich wird – faktisch über eine Staatsgarantie, d.h. sind ihre Verluste existenziell bedrohend, tritt der Staat für sie ein, während er bei hohen Gewinnen nur über die Steuern partizipiert. Deshalb sollten solche »systemischen« Institute öffentliches Eigentum sein.

Bedeutung für gesellschaftliche Teilhabe

Die Zurückdrängung von Ausbeutung und Entfremdung schließt die Demokratisierung und zunehmend gerechtere soziale Verhältnisse, also wachsende Teilhabe ein. Zweifellos haben die verschiedenen Bereiche der gesellschaftlichen Reproduktion eine unterschiedliche Bedeutung bei der Verwirklichung dieser Ziele. Von zentraler Bedeutung ist dieser Aspekt zum Beispiel im Bildungswesen, und hier vor allem in der Allgemeinbildung, werden doch hier die bildungspolitischen Weichen dafür gestellt, ob demokratische Rechte wahrgenommen werden können oder nicht. Ähnliches gilt für die Kultur oder die Gerichtsbarkeit. Eine weit geringere Bedeutung dürfte dieser Aspekt zum Beispiel im Glückspiel der Lottoanstalten haben. Diese sind also aus ganz anderen Gründen zumeist staatlich betriebene Einrichtungen.

Bedeutung eines Gutes für die Daseinsfürsorge

Im Diskurs über das öffentliche Eigentum spielt der Begriff der *öffentlichen Daseinsfürsorge* eine zentrale Rolle und er verdient weiter unten eine geson-

derte Behandlung. Die verschiedenen Bereiche tragen in ganz unterschiedlichem Maße zur Daseinsfürsorge, das heißt zur Wahrung von Existenz und Würde des Menschen, bei. Der Besitz eines Autos ist dafür wohl weniger erheblich, der Zugang zu Trinkwasser, Energie, Bildung und Kultur aber sehr wohl. Liegen solche Bereiche in privater Hand ohne entsprechende territoriale und gesetzliche Bindung mit entsprechendem öffentlichem Auftrag, existieren offenbar gewisse Risiken für eine sichere Daseinsfürsorge.

Bedeutung der Territorialbindung

Private Unternehmen weisen keine territoriale Bindung auf; die Wahl des Standorts richtet sich nach Verwertungsgesichtspunkten. Bestimmte Güter müssen jedoch regional gezielt und flächendeckend zur Verfügung gestellt werden, selbst wenn die Nachfrage aus Sicht der Verwertung zu gering ist. Profitorientierte Unternehmen würden sich unter solchen Bedingungen aus dem Territorium und der Fläche zurückziehen, obwohl die Lebensqualität der dort lebenden Bevölkerung dadurch beeinträchtigt würde. Dies betrifft Dienstleistungen wie zum Beispiel Sparkassenfilialen, Post, Verkehrsdienstleistungen, Gesundheitsdienstleistungen, Schulen, Kulturangebot, Wasser- und Energieversorgung usw. Die Bedeutung dieses Faktors wird bei verschiedenen Gütern unterschiedlich hoch sein. Autohändler müssen kaum in jedem Ort präsent sein, ein Lebensmittelanbieter oder eine Schule schon eher. In vielen kleineren Orten in ländlichen Regionen, die oft einen hohen Anteil an älteren Bürgern mit geringer Mobilität haben, fehlt es an Ärzten, Banken, Anbindung an öffentliche Verkehrsnetze usw., weil sich das Angebot für private Unternehmen oder Selbständige nicht lohnt.

Vor allem netzgebundene Güter sind hier zu nennen, wobei sehr differenziert zu betrachten ist, um welche Netze es sich jeweils handelt. War das Telefon-Festnetz in dieser Beziehung noch vor wenigen Jahren unabdingbar, so hat sich dessen Bedeutung inzwischen stark verringert. Dies kann nicht von anderen Netzen behauptet werden: Gas, Wasser, Elektrizität und andere.

Grad der Konzentration, Monopolgrad

Ist ein hoher Grad der Monopolisierung gegeben, entweder, weil – wie im Falle der netzgebundenen Versorgung oder des netzgebundenen Verkehrs – ein natürliches Monopol vorliegt oder weil wegen hoher Skalenerträge eine Branche stark konzentriert ist, besteht die Gefahr einer einseitigen Abhängigkeit der Bevölkerung von Privatentscheidungen und die Gefahr der Monopolpreisbildung sowie der willkürlichen Gewinnabschöpfung. Bei öffentlicher

Bereitstellung im großen Maßstab, unter Ausschluss der Konkurrenz und der mit der Konkurrenz verbundenen Kosten (Werbung usw.) entstehen hohe Skalenerträge, die der Bevölkerung zugute kommen können. Das heißt, dort wo natürliche oder durch Konzentrationsvorgänge entstandene Monopole oder Oligopole existieren, sollte öffentliches Eigentum eher eine Rolle spielen als in Bereichen, in denen vielfältiges Kleineigentum besteht. Technische Entwicklungen können natürliche Monopole relativieren, wie das beim festen Telefonnetz, dessen Bedeutung stark zurückging, zu beobachten ist.

Höhe der Ausschlusskosten bei privater Bereitstellung

Die Sicherung privaten Eigentums verursacht Kosten. Die Kosten, um einen Park zu umzäunen, das heißt ein Eigentum mit Ausschluss durchzusetzen (Allmende in ein Clubgut zu verwandeln), erhöhen die Kosten und damit auch die Preise, z.B. für den Parkeintritt. Bestimmte Güter, geistiges Eigentum zumal, erfordert hohe Kosten, um Ausschluss durch Patentvergabe und ihre Sicherung und Durchsetzung zu gewährleisten. Diese Kosten trägt in jedem Falle die Gesellschaft, entweder über die Preise oder über die Steuern, d.h. sie schmälern den Nettonutzen des Gutes für die Gesellschaft. Gilt das Gut jedoch als notwendig, muss es staatlich bereitgestellt werden. Die Ausschlusskosten gehen gegen Null bei solchen Gütern, die von ihrer stofflichen Gestalt her klar einem Besitzer zuzuordnen sind: Nahrungsmittel, Gebrauchsgegenstände usw.

Höhe der Regulierungskosten bei privater Bereitstellung

Erst in den letzten Jahrzehnten ist deutlich geworden, welche Kosten die Konkurrenz der Gesellschaft auferlegt. Wegen der Rivalität privater Produzenten muss reguliert werden. Je schärfer der Wettbewerb, desto stärker ist dieser Bedarf. Er setzt sich unbedingt durch, entweder, in dem Gesetze erlassen werden müssen, die den Wettbewerb regeln, indem er überwacht wird, oder aber im Nachhinein, indem die Wettbewerber bestimmte Auseinandersetzungen vor den Gerichten austragen. Ein großer Teil der Gesetzlichkeit und der Bürokratie zu ihrer Durchsetzung entstand nicht infolge staatlicher Initiativen, sondern weil die Konkurrenz selbst den Regelungsbedarf hervorbrachte. Gesetzliche Regelungen sind häufig die sparsamste Form der Regulierung, weit sparsamer als ein »Häuserkampf« der einzelnen Konkurrenten. So kommt zum Beispiel die im Vergleich zu europäischen Verhältnissen scheinbar niedrigere Regulierungsdichte in den USA diesem Land teuer zu stehen, weil es eine ausufernde Industrie von Rechtsanwälten, Gutachtern

und Sachverständigen sowie die Rechtsauseinandersetzungen zu finanzieren hat.

Fiskalische Ergiebigkeit

In den Überlegungen, ob ein Betrieb in öffentlicher oder privater Hand zu betreiben ist, wird die fiskalische Ergiebigkeit eines Bereiches eine Rolle spielen. Private Unternehmen zahlen zwar auch Steuern, diese öffentlichen Einnahmen sind jedoch keineswegs sichere Einnahmen. Die Gewinne öffentlicher Unternehmen kommen der Körperschaft jedoch zunächst unverkürzt zugute. Die Spielbanken und Lottounternehmen, bei denen die bisher behandelten Kriterien kaum eine Rolle spielen dürften, befinden sich nur aus diesem Grunde in öffentlicher Hand. Viele kommunale Unternehmen tragen mit ihren Erträgen, die den öffentlichen Haushalten zugute kommen, über »Quersubventionierung« zur Finanzierung sozialer Projekte bei. Damit wird auch deutlich, dass die Existenz eines Gewinnes an und für sich kein Argument für oder wider eine Eigentumsform ist. Bestimmte öffentliche Aufgaben lassen sich nicht gewinnbringend realisieren. Sind jedoch Gewinne möglich, dann kommt es darauf an, wer über sie verfügt und wofür sie eingesetzt werden.

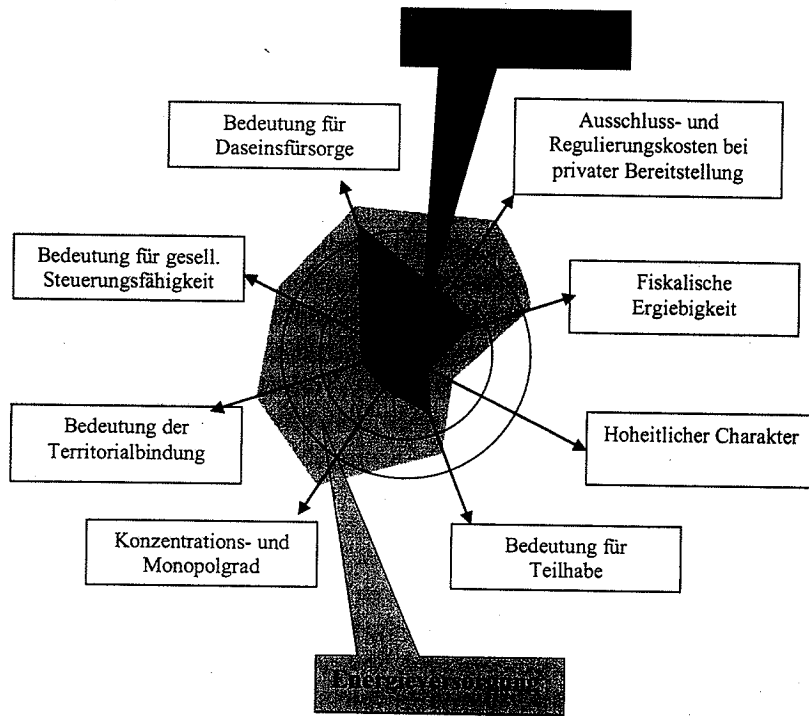
Historisch-moralische Aspekte

Die bisher genannten Kriterien sind einer rationalen ökonomischen Analyse zugänglich. Darüber hinaus existieren kulturelle und regional spezifische Traditionen, die zwar nicht unabänderlich sind, die jedoch nicht einfach ignoriert werden können. Oft haben sie für die Bevölkerung einer Gemeinde oder eines Landes eine tief verwurzelte emotionale Bedeutung. Öffentliche Museen haben in Europa eine lange historische Tradition, in den Vereinigten Staaten nicht. Müssen Aufmärsche und Paraden, wie sie in den USA zu bestimmten Anlässen Tradition sind und für die öffentliche Mittel bereitgestellt und Straßen und Plätze gesperrt werden, deshalb auch in Deutschland gefördert werden? Dieses historisch-moralische Moment spielt nicht überall eine Rolle, kann jedoch bei bestimmten Entscheidungen durchaus das »Zünglein an der Waage« sein.

Jeweils für sich genommen begründen diese Aspekte nicht unbedingt eine eher private oder eher öffentliche Bereitstellung und Produktion der jeweils betrachteten Güter. Erst ihr Zusammenwirken lässt ein System von Kriterien dafür entstehen. Am stärksten wird die Notwendigkeit öffentlicher Betriebe oder Institutionen dort sein, wo alle Aspekte eine hohe Bedeutung

haben. Bereiche, in denen die Bedeutungssumme eher niedrig ist, wird der private Betrieb wahrscheinlich sinnvoller sein. Dazwischen gibt es indifferente Bereiche.

Abbildung 3-4: Kriterien der Wahl von Eigentumsformen (Beispiel)



Die Entscheidungsmethode wird in der Abbildung 3-4 verdeutlicht. Jeder der Strahlen verkörpert ein Kriterium. Ein Punkt auf dem jeweiligen Strahl zeigt an, ob das Kriterium für einen bestimmten Bereich, z.B. die Energieversorgung, eine eher hohe (weit außen) oder eher geringe (innen liegend) Bedeutung hat. Die Verbindung der Punkte ergibt eine Fläche, deren Größe einen Eindruck darüber vermittelt, ob der Bereich eher öffentlich oder eher privat betrieben sollte. zutreffen, die damit viel eher eine Kandidatin für öffentliches Eigentum ist. Eine exakte Quantifizierung ist natürlich nicht möglich und würde auch kaum verbessert, wenn z.B. Punktwerte oder Nutzwerte im Rahmen von Entscheidungstabellen eingeführt würden, aber zweifellos kann eine Entscheidung unterstützt werden. Auch Brede verweist darauf, dass eine

»introspektive Amalgamation« (gefühlsmäßige Zusammenfassung), dort wo eine Quantifizierung noch nicht oder prinzipiell nicht möglich ist, ein durchaus ernstzunehmendes, heuristisches Verfahren darstellt (Brede 2001: 49). Im Prinzip verfährt auch eine Beratungsfirma, die Gutachten in Vorbereitung einer Entscheidung über eine Privatisierung oder Kommunalisierung zu erstellen hat, nicht anders.

In der Abbildung sind die Kriterien beispielhaft für die Brotherstellung und die Energieversorgung dargestellt worden, zugegebene zwei sehr klare Fälle. Bei der Brotherstellung haben die meisten der genannten Aspekte gegenwärtig eine eher geringe Bedeutung, weshalb sie in Privatunternehmen sehr gut aufgehoben ist, während nahezu alle Aspekte auf die Energieversorgung eines Landes zutreffen. Technische und ökonomische Entwicklungen, veränderte Wertvorstellungen und Bedürfnisse werden einen Einfluss auf die Größe der Fläche haben, d.h. es wird einen Strukturwandel hinsichtlich der Mischung von Eigentumsverhältnissen geben. Letztlich haben sich eine solche theoretische Zuordnung und ihre Umsetzung entsprechend den jeweiligen Kräfteverhältnissen einer praktischen Bewährung zu stellen. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist das Erfolgskriterium der Profit, aus gesellschaftlicher Sicht sind Kriterien anzulegen, die von den Interessen der Mehrheit der Gesellschaft ausgehen. Auch wenn Freiheit, Würde und Selbstbestimmung des Menschen bedingen, dass er nicht Objekt, sondern Subjekt von Entscheidungsgewalt und Verantwortung ist, also Verfügungsgewalt über Produktionsmittel ausüben kann, so kann Eigentum, in welcher konkreter Form auch immer, kein Wert und Ziel an sich sein. Die Auswahl und konkrete Umsetzung der Kriterien ist im Rahmen der Eigentumspolitik natürlich eine Frage der Interessen und der Verhandlungs- und Durchsetzungsmacht der beteiligten politischen Akteure. Widersprüche und Kompromisse sind hier auf der Tagesordnung und werden es auch bleiben. Was auf der Ebene einer konkreten Kommune sinnvoll erscheint, mag bestimmten Interessen der Bürgerschaft einer benachbarten Gemeinde zuwiderlaufen. Ähnliches wird es auch im Verhältnis von solchen Gruppeninteressen zu gesellschaftlichen oder nationalen sowie internationalen Interessen geben. Die öffentliche Verhandlung darüber ist aber allemal zukunftsgemäßer als die Orientierung an der einzelwirtschaftlichen Profitmaximierung oder an ideologischen Vorgaben.

3.3.2 Die öffentliche Daseinsvorsorge

In der Diskussion über die Privatisierung öffentlichen Eigentums spielt der Begriff der öffentlichen Daseinsvorsorge eine zentrale Rolle. Dabei handelt

es sich um Aufgaben der *Daseinsvorsorge* für die Bevölkerung, die von der öffentlichen Hand realisiert werden. Im weitesten Sinne werden folgende Bereiche zur Daseinsvorsorge gezählt:

- Sicherheit (Armee, Polizeidienste, Gerichte)
- Energieversorgung (Strom und Gas)
- Wasserversorgung und Abwasserbewirtschaftung
- Abfallbeseitigung
- Verkehrswesen (Straßennetz, Luftraum, Bahn, Nahverkehr)
- Kommunikation (Post, Telekommunikation) und Medien (Radio und Fernsehen)
- Gesundheitsfürsorge, Pflege
- Bankdienstleistungen
- Bildung, Kultur
- soziale Dienste
- Altersfürsorge
- Wohnen

Diese Liste (es existieren auch engere Bestimmungen und einige Bereiche, z.B. die Kultur oder das Wohnen sind umstritten) enthält zum Beispiel keine Nahrungsmittel oder Bekleidung, obwohl diese für die Daseinsvorsorge eigentlich viel elementarer als zum Beispiel die Kultur sind. Die gelegentlich anzutreffende Begründung aus dem Grundgesetz (Würde des Menschen, Sozialpflichtigkeit usw.) mag zwar möglich sein, sie ist aber nicht zwingend und letztlich eine Frage der Auslegung und Interpretation zum Beispiel des Begriffs der Würde. Auch in den meisten Gemeindeordnungen der Länder sind zwar die Begriffe »Gemeinwohl« und »öffentliche Aufgaben« verankert, aber kaum konkretisiert, so dass auch hier ein breiter Interpretationsspielraum existiert. So beispielsweise in der Sächsische Gemeindeordnung § 2: »(1) Die Gemeinden erfüllen in ihrem Gebiet im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung und schaffen die für das soziale, kulturelle und wirtschaftliche Wohl ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt.«

Das heißt, die obige Liste orientiert sich offensichtlich auch an bestimmten Traditionen und zugleich scheinen einige der oben genannten Kriterien eine Rolle zu spielen. Diese Argumentation negiert nicht die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Verankerung des Begriffs der Daseinsvorsorge. Es ist aber davor zu warnen, diese Begründung darauf zu reduzieren. Was darunter zu verstehen ist, bedarf eher einer theoretischen und polit-ökonomischen Begründung, z.B. mit Hilfe der genannten Kriterien, vor allem

aber bedarf es eines demokratischen Willensaktes. Es ist eine normative, auf demokratischer Grundlage erfolgte Bestimmung durch das Gemeinwesen, durch die Zivilgesellschaft, was letztlich unter Daseinsvorsorge zu verstehen ist. Und selbst wenn die Verfassung in diesem Punkte definitiv nicht herangezogen werden könnte oder sogar entgegenstehende Bestimmungen enthielte, so sollte sie, wie es auf anderen Gebieten auch erfolgte, einer Änderung unterzogen werden. Die Sicherung eines Bereichs öffentlicher Daseinsvorsorge ist ein eigentumspolitisches Minimalprogramm im Rahmen des bestehenden Systems.

Bei den EU-Verhandlungen über eine Dienstleistungsrichtlinie werden unter Hinweis auf den Artikel 16 des EG-Vertrag und den Artikel 36 der Grundrechte-Charta »*Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse*« und »*Dienstleistungen von allgemeinem Interesse*« unterschieden, die durch die öffentliche Hand zu gewährleisten seien. Um jedes dieser Worte wird gekämpft und gefeilscht, weil es darum geht, inwieweit diese Dienste vom Staat nur zu gewährleisten sind (also auch privat, wenn auch unter staatlicher Kontrolle, realisiert werden können) oder von ihm selbst erbracht werden müssen. Hat er sich dabei privater Konkurrenz zu stellen und gegebenenfalls auch zwangsweise private Unternehmen zuzulassen oder ist sein Hoheitsmonopol auch in dieser Frage unantastbar? Inwieweit soll hier internationales Recht die nationalstaatliche oder kommunale Selbstbestimmung brechen können? Im »Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinen Interesse« wird postuliert, dass im Rahmen des europäischen Gesellschaftsmodells eine Strategie zu entwickeln sei, die sicherstellt, dass »jeder Bürger und jedes Unternehmen in der Union effektiv Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen zu erschwinglichen Preisen hat.« Dies sei unerlässlich für die soziale und territoriale Kohäsion und den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit. (EU-Kommission 2004: 1) Die Festlegung der Gemeinwohlaufgaben und ihre Definition sei eine »Sache der zuständigen nationalen, regionalen und lokalen Behörden.« Diese sind auch zuständig für Marktregulierung und dafür, sicherzustellen, dass die betreffenden Akteure (öffentliche oder private) die ihnen übertragenen Gemeinwohlverpflichtungen wahrnehmen. (Ebenda) Das Weißbuch verzichtet auf eine eigene Definition der Daseinsvorsorge, stellt aber zumindest klar, dass die Bestimmung dessen, was öffentlich zu realisieren ist, eine Frage der normativen Bestimmung, der demokratischen Legitimation ist. Allerdings ist das Weißbuch nicht verbindlich, während auf dem Gebiet der Wettbewerbspolitik, die tief in die Befugnisse der öffentlichen Hand eingreift, gesetzlich bindende Vorgaben existieren, die mit dem Weißbuch nicht in Einklang zu

bringen sind. Nachdem die Verabschiedung einer EU-Dienstleistungsrichtlinie am Widerstand der Öffentlichkeit gescheitert ist, soll nunmehr der Weg über spezifische Regelungen auf einzelnen Gebieten gegangen werden. Die demokratische Öffentlichkeit ist aufgerufen, sich gegen ein Unterlaufen ihrer legitimen Rechte zur Wehr zu setzen.

3.4 Die Schaffung öffentlichen Eigentums

Öffentliches Eigentum entsteht auf unterschiedlichen Wegen. Enteignung bzw. Verstaatlichung, Gründung öffentlicher Einrichtungen und Betriebe, der der Kauf durch den Staat sowie über radikale Eingriffe in formal privates Eigentum.

3.4.1 Die Verstaatlichung

Enteignung ist die radikalste Form der Transformation von Eigentumsverhältnissen. Sie kann innerhalb eines bestehenden Gesellschaftssystems aus funktionalen Gründen erfolgen, z.B. beim Straßenbau, zur Ausweitung eines Gewerbegebietes oder zur Rohstoffgewinnung, sie kann aber auch einen eher politischen Hintergrund haben, etwa bei der Nationalisierung ausländischer Unternehmen oder, wie nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa zur Enteignung von Kriegsverbrechern und Kollaborateuren. Auch im Rahmen von Interventionskriegen (z.B. gegen den Irak) werden Enteignungen vorgenommen, die zunächst zugunsten der öffentlichen Hand erfolgen. Inwieweit hierfür der Begriff des *Raubes* geeigneter wäre, mag dahingestellt bleiben. Sie kann auch als ein Akt der revolutionären Veränderung gesellschaftlicher Verhältnisse erfolgen, wie z.B. vor einigen Jahren in Venezuela, als die Ölindustrie verstaatlicht wurde. Historisch waren alle Revolutionen mit Enteignungen verbunden; dies gilt für bürgerliche wie sozialistische Revolutionen gleichermaßen.

Der Begriff der Enteignung wird zumeist im Sinne von *Verstaatlichung* gebraucht, d.h. der Überführung privaten in öffentliches Eigentum, entweder entschädigungslos (wie bei der Enteignung der Kriegsverbrecher nach 1945) oder gegen Entschädigung, wie im deutschen Grundgesetz festgelegt. Wenn es um ausländisches Eigentum geht, kann von *Nationalisierung* gesprochen werden. Insofern ist der Begriff der Enteignung mit dem der Sozialisierung oder Vergesellschaftung deckungsgleich, wenn der Unterschied zwischen

öffentlichem und gesellschaftlichem Eigentum im Auge behalten wird (vgl. 3.5.). Eine Enteignung gegen Entschädigung ist kein Kauf durch die öffentliche Hand, denn es handelt sich nicht um eine freiwillige Übereinkunft, sondern um ein Zwangsverhältnis und die Höhe der Entschädigung muss nicht dem Marktwert des betreffenden Eigentumsobjektes entsprechen. Die Enteignung der Hauseigentümer in den Gemeinden, die den Braunkohlelektrogebäuden zum Opfer fielen, war mit Zwang verbunden, obwohl die Entschädigung weit über dem Marktwert der Grundstücke lag, um die Betroffenen und die Öffentlichkeit zu beruhigen und den Neubau von Häusern an anderen Orten zu ermöglichen.

Mit dem Begriff der Enteignung kann nur der Auftakt eines Eigentumsübergangs bezeichnet werden. »Verstaatlichung« benennt genauer den Begünstigten, die öffentliche Hand. Allerdings endet damit der Eigentumsübergang nicht, denn es muss eine Entscheidung darüber gefällt werden, ob das Objekt in die Hände des Bundes, eines Landes oder einer Kommune übergeht. Manchmal ist dieser Vorgang auch nur Vorspiel einer sofortigen erneuten Privatisierung, wenn zum Beispiel Haus- und Grundstückseigentümer enteignet werden, um Gewerbeflächen oder Platz für die Rohstoffgewinnung durch private Unternehmen zu schaffen.

Im Grundgesetz der Bundesrepublik ist die »Enteignung zum Wohle der Allgemeinheit« in den Artikeln 14 und 15 geregelt und wird mit »Vergesellschaftung« und »Überführung in Gemeineigentum« gleichgesetzt. Faktisch geht es aber um Verstaatlichung in Form von Bundes-, Landes- oder Kommunaleigentum. Sozialisierungsermächtigungen gibt es in den Verfassungen vieler Staaten. Sie tragen keineswegs sozialistischen Charakter, weil Enteignungen unter Umständen im Interesse der Klasse der Kapitaleigentümer oder einzelner Unternehmen liegen können, zumal die hegemoniale Position der Klasse der Kapitaleigentümer im Staat unangetastet bleibt. Alan Greenspan, der selbstverständlich für Privateigentum eintritt, schreibt dazu: »Der Schutz des Privateigentums war immer schon ein bewegliches Ziel, da der Gesetzgeber sich permanent bemüht, den wirtschaftlichen Veränderungen Rechnung zu tragen.« So habe im Jahr 2005 das Oberste Gericht der USA zugunsten der Stadt New London entschieden, die einige Grundbesitzer enteignete, um ein Gewerbegebiet ausweisen zu können (Greenspan 2007: 292). Gelegentliche Versuche zur Abschaffung der Artikel 14/15 des deutschen Grundgesetzes (wie 2006 durch die FDP) werden deshalb auch bei der herrschenden Klasse kaum ernsthafte Befürworter finden. Auch in diesen Fällen ist es natürlich geboten, diese beiden Artikel gegen irrationales Verhalten liberaler Politiker zu

diesem Buch wird für diese Vorgänge zur klaren Unterscheidung der Privatisierungsbegriff verwendet.

3.4.2 Gründung öffentlicher Einrichtungen und Betriebe

Eine zweite Form der Entstehung öffentlichen Eigentums ist die *Gründung von öffentlichen Betrieben und Einrichtungen* zu unterschiedlichen Zwecken und in unterschiedlichsten Formen. Darunter soll hier nicht die Veränderung der Rechtsform bereits bestehenden öffentlichen Eigentums verstanden werden (vgl. Abschnitt 3.5.), sondern tatsächliche Neugründungen: Die Gründung eines wissenschaftlichen Instituts, einer Universität, eines kommunalen Betriebs zum Bau und zur Bewirtschaftung einer neuen Sportanlage oder eines Wasserversorgungssystems usw. Die vielleicht bedeutendsten Vorgänge der letzten Jahrzehnte waren die Gründung von öffentlichen Gesellschaften zum Bau des Airbus oder des Europäischen Luft- und Raumfahrtzentrums.

Hier ist auch der arbeitsmarktpolitisch bedeutsame, öffentlich geförderte Beschäftigungssektor in verschiedensten Formen und für verschiedene Aufgaben zu nennen, der aus der Not geboren wurde und oft auch nur zeitweilig existiert, der aber durchaus von lokaler Bedeutung ist und zur Entwicklung stabiler öffentlicher Betriebe führen kann.

Bei solchen Gründungen muss der Staat die neue Einrichtung mit Kapital ausstatten, weshalb es sich dabei immer auch um eine öffentliche Investition handelt. Sicherlich keine davon gesonderte Form ist die *Sozialisierung von Investitionen*, einen Begriff den Keynes gebraucht hatte. Keynes misstraute der Fähigkeit und der Bereitschaft privater Unternehmer, langfristig ausreichende Investitionen zur Gewährleistung eines Wachstums vorzunehmen, das Vollbeschäftigung sichert. Andererseits war er kein Sozialist, der etwa Enteignungen befürwortet hätte; staatliches Eigentum an Produktionsmitteln lehnt er explizit ab (Keynes 2006: 319).⁴¹ Trotzdem kann der Begriff verwendet werden, um den Prozess der Erweiterung staatlicher Rechte im Hinblick auf die Determinanten privater Investitionen zu kennzeichnen. Die staatliche Lenkung privater Investitionen reicht schon sehr nahe an die Sozialisierung überhaupt heran. Unter Investitionssozialisierung kann aber auch der Prozess der Erweiterung öffentlichen Eigentums durch Investitionen verstanden werden. Geht dieser Prozess rascher und kontinuierlicher als der private Investitionsprozess vonstatten, ist es nur eine Frage der Zeit, von Umfang und

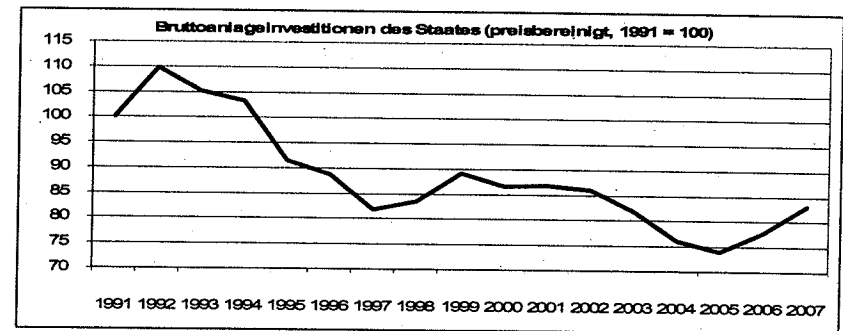
⁴¹ In der erneuerten deutschen Ausgabe wird der Begriff »socialisation« aus dem englischen Original mit »gesellschaftliche Steuerung« übersetzt (Keynes 2006: 319). Keynes selbst gibt keine nähere Bestimmung des Begriffs.

Tempo, bis öffentliches Eigentum dominiert. Dabei wäre es wichtig, dass der Staat seine Investitionen vor allem auf strategisch wichtigen Gebieten verstärkt, die künftig einen noch stärkeren Bedeutungszuwachs erfahren werden: Wissenschaft, Bildung, Gesundheit usw.

Seit einigen Jahrzehnten sind die öffentlichen Investitionen absolut rückläufig (Abbildung 3-5), was dazu geführt hat, dass der Anteil des Staates am gesamtwirtschaftlichen Bruttoanlagevermögen zurückgegangen ist (vgl. Tabelle 3-1).

Von den stabilisierungspolitisch negativen Wirkungen ganz abgesehen (vgl. Abschnitt 8.1) wurde damit das Gewicht des öffentlichen Eigentums reduziert, eine Tendenz, die aus oben genannten Gründen rigoros umgekehrt werden muss.

Abbildung 3-5: Bruttoanlageinvestitionen des Staates



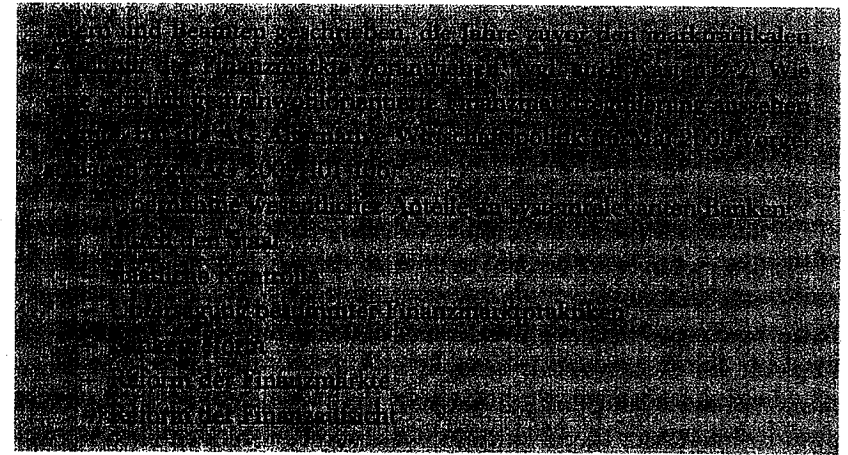
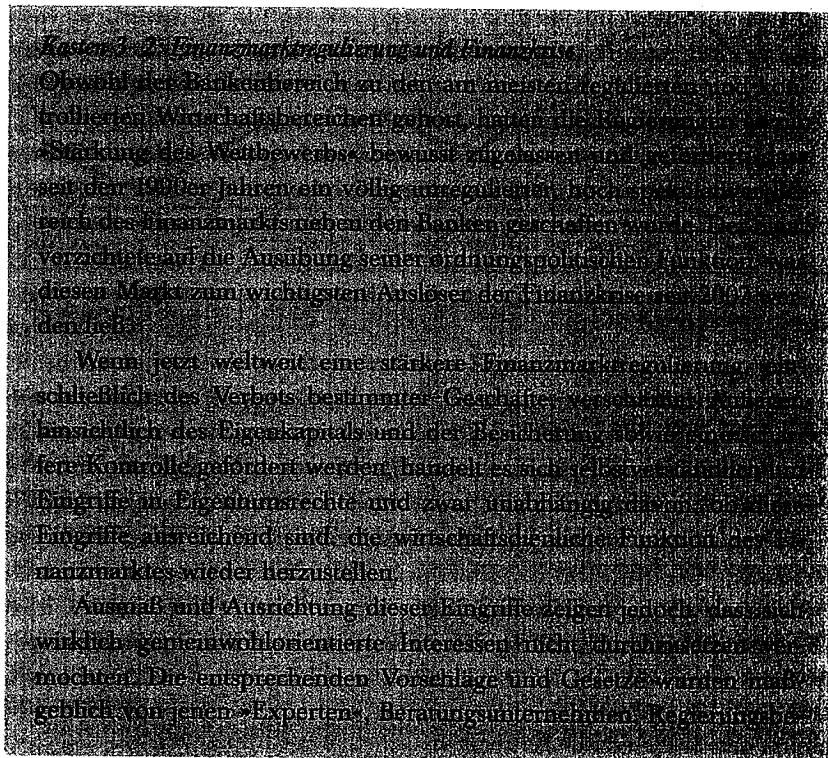
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.1, Tabelle 3.12, eigene Darstellung

3.4.3 Kauf privater Unternehmen

Die Umwandlung privaten in öffentliches Eigentum kann auch in Form des Kaufs von privaten Unternehmen oder Unternehmensteilen, bzw. -anteilen erfolgen. Dieser Weg war historisch eher selten, aber gerade gegenwärtig gehen einzelne Kommunen dazu über, vormals privatisierte Bereiche zu re-kommunalisieren, d.h. zurückzukaufen, weil die Erwartungen, an welche die Privatisierung geknüpft waren, sich nicht erfüllten oder weil private Unternehmen, die öffentliche Aufgabenbereiche wahrnahmen, insolvent wurden. Der Staat hat bei solchen Aufgaben aber eine Gewährleistungspflicht und nimmt den Betrieb durch Kauf der Insolvenzmasse wieder zurück.

3.4.4 Regulierung privaten Eigentums

Formal private Einrichtungen und Unternehmen handeln immer unter gesetzlichen Rahmenbedingungen. Ihre Eigentumsrechte (vgl. 3.1.3) werden insofern immer in mehr oder weniger hohem Maße eingeschränkt und reguliert. Dies ist auf vielen Gebieten der Fall; Beispiele dafür sind angeführt. Die Tatsache, dass es zwischen privatem und öffentlichem Eigentum gleitende Übergänge gibt, zeigt sich auch an der Existenz von gemischtem Eigentum und Beteiligungen. Aber auch ohne direkte Beteiligung können regulative Vorgaben, Auflagen, Genehmigungsverfahren usw. zum sukzessiven Zurückdrängen des privaten Charakters einer ökonomischen Einheit führen. Die heute mehr denn je berechtigte Forderung nach einer Regulierung des Finanzmarktes stellt einen solchen Eingriff dar. So wie öffentliches Eigentum – wie zu zeigen sein wird – nicht per se öffentlichen Interessen dient, kann umgekehrt privates Eigentum mit geeigneten Instrumenten dem öffentlichen Interesse in gewissem Maße dienstbar gemacht werden.



3.5 Die Ausgestaltung öffentlichen Eigentums

Welche Subjekte gehen bezüglich öffentlicher Eigentumsobjekte gesellschaftliche Verhältnisse ein und welchen Inhalt haben diese Verhältnisse? Welche Gestaltungsmöglichkeiten bestehen?

Ein wichtiges Merkmal des öffentlichen Charakters dieses Eigentums ist seine Bindung an die demokratische Willensbildung des Gemeinwesens. Diese kann unterschiedlich stark sein und verschiedene Formen aufweisen. Das Verhältnis des Bürgers zum Staat darf sich jedoch nicht – wie in vielen Konzeptionen des *New Public Management* (Neues Steuerungsmodell, unternehmerische Stadt, Stadt als Konzern) gefordert – auf eine Beziehung öffentliches Dienstleistungsunternehmen – Kunde reduzieren. Kundenbeziehungen haben wenig mit Demokratie zu tun; der Bürger ist der Souverän des Gemeinwesens, nicht nur sein Kunde, obwohl er als Individuum natürlich *auch* Kunde ist. Diese Bindung öffentlichen Eigentums drückt sich in vier Besonderheiten aus:

- 1) Die *Gegenstandsbindung* öffentlicher Betriebe soll den vom Gemeinwesen definierten, am Gemeinwohl und nicht am Profit orientierten Zweck des Betriebes gewährleisten. Während ein privates Unternehmen sein Geschäftsfeld ändern kann, wenn sich andere Branchen als rentierlicher erweisen, sollte das für öffentliche Betriebe ausgeschlossen sein.
- 2) Die *Territorialbindung* sorgt dafür, dass der Betrieb dem Willen der

Bürger einer politischen Körperschaft, die sich immer auch territorial definiert, verpflichtet bleibt. Eine Standortverlagerung außerhalb dieses Territoriums ist nicht möglich.

- 3) Die *Personalbindung* sorgt dafür, dass die gesetzlichen und tariflichen Regelungen des öffentlichen Dienstes bindend bleiben und
- 4) stellt sich die Beziehung zum öffentlichen Haushalt nicht oder nicht nur über Steuern und Abgaben her, sondern über die *Haushaltsbindung* bzw., wenn es um Betriebe in Privatrechtsform geht, die Einbeziehung von Erträgen oder Verlusten in die öffentlichen Haushalte.

Diese Bindungen sollten gewährleisten, dass das öffentliche Eigentum im Interesse des Gemeinwesens wirksam wird. Dies ist jedoch kein Automatismus. Es existieren genügend Beispiele dafür, dass öffentliches Eigentum privaten Interessen, ob das nun Interessen von Politikern an ihrer Wiederwahl oder unternehmerische Interessen sind, unterworfen wurde. Fehlinvestitionen in Prestigeobjekte oder die Überdimensionierung von kommunalen Anlagen zeugen hiervon. Es dient auch nicht dem Gemeinwohl, wenn diese Einrichtungen und Betriebe sich über so hohe Beiträge und Gebühren finanzieren, dass sich zwar die Lage öffentlicher Haushalte gut darstellt, aber der grundlegende Zweck einer gerechten Teilhabe aller Bürger am Gemeinwohl verfehlt wird (vgl. ausführlich 4.4). Beispiele dafür lassen sich auch bei der Wasser- und Energieversorgung, bei Müll- und Abwasserentsorgung oder bei Eintrittspreisen von öffentlichen Kultureinrichtungen finden. Das heißt, das formal öffentliche Eigentum gewährleistet erst bei entsprechend konkreter Gestaltung, dass es auch tatsächlich dem Gemeinwohl dient.

Die Gemeinwohlbindung bedingt, dass Einrichtungen, Betriebe oder Unternehmen in öffentlichem Eigentum nicht primär profitorientiert agieren. Das schließt nicht aus, dass Gewinne erzielt werden, die möglicherweise der öffentlichen Hand zufließen können. Das ist aber keineswegs zwingend. Es ist das Gemeinwesen, das festlegt, ob es dies fordert oder ob es den gesellschaftlichen Nutzen der Einrichtung so hoch einschätzt, dass es Verluste in einem rein kaufmännischen Sinne in Kauf nimmt. Das heißt, öffentliches Eigentum darf nicht denselben Erfolgskriterien wie private Unternehmen unterliegen. Genau dies aber ist mit den europäischen Wettbewerbsregeln und Dienstleistungsrichtlinien beabsichtigt und bestimmt den neoliberalen Staatsumbau.

3.5.1 Ebenen öffentlichen Eigentums

Die formalen Eigentümer öffentlichen Eigentums sind in Deutschland vor

allem die Gebietskörperschaften (der Bund, die Länder, die Städte und Gemeinden und ihre Zweckverbände) sowie die gesetzlichen Sozialversicherungen. Welche öffentlichen Aufgaben sind auf welcher Ebene und mit den jeweils erforderlichen Ressourcen und Eigentumsobjekten vorzunehmen? Das Problem soll hier nur in seinen eigentumstheoretischen Bezügen behandelt werden, ausführlich gehört es in das Kapitel 5 über den Föderalismus. Mit der Existenz solcher Ebenen sind jeweils unterschiedliche Eigentümerebenen, Verfügungsrechte und Entscheidungsbefugnisse angesprochen. Kommunales Eigentum gehört zwar der Stadt, es existiert gleichwohl eine übergeordnete Rechtsaufsicht, was beim Bundeseigentum nicht der Fall ist.

Diese Ebenen haben sich in Deutschland historisch entwickelt. Die kommunale Selbstbestimmung ist seit jeher eine bedeutende demokratische Errungenschaft und ist mit der Herausbildung vielfältigen kommunalen Besitzes auf der Grundlage bürgerschaftlicher Entscheidungen verbunden, auch wenn manche Aufgabe vielleicht zweckmäßiger auf überregionale Ebene, also beim Land oder beim Bund anzusiedeln wäre. Diese historische Wurzel gilt auch für das Eigentum der Länder. Gerade im Zusammenhang mit der bereits erwähnten Diskussion in der EU über Dienstleistungen von allgemeinen wirtschaftlichen Interesse ist es wichtig, inwieweit das Eigentum auch unterer Ebenen, die sehr eng mit den bürgerschaftlichen Alltagsinteressen verwoben sind, zwangsweise für überregionale Bestimmungen und Konkurrenz geöffnet wird oder verschlossen bleibt.

Im Eigentumsdiskurs werden Begriffe wie öffentliches Eigentum, Gemeineigentum oder gesellschaftliches Eigentum oft synonym verwendet. Exakter ist es, den Begriff des *öffentlichen Eigentums* für *staatliches Eigentum* zu verwenden und zwar unabhängig von der Rechtsform und der staatlichen Ebene. Staatliches Eigentum z.B. liegt also auch dann vor, wenn zum Beispiel ein Entsorgungsunternehmen die private Rechtsform einer GmbH hat und eine Stadt alleiniger oder Mehrheitsgesellschafter ist.

Öffentliches Eigentum darf nicht mit *gesellschaftlichem oder Gemeineigentum* gleichgesetzt werden, wie das im Grundgesetz geschieht. Wenn der Staat als ein sozial umkämpftes Terrain aufgefasst wird, so gilt dies auch für das öffentliche Eigentum. Dort, wo es für private Zwecke oder zum Erhalt privaten Eigentums instrumentalisiert ist, kann schwerlich von Gemeineigentum gesprochen werden. Die Sächsische Landesbank, eine formal öffentliche, sich im Landes- und Kommunaleigentum befindliche Bank wurde jahrelang privaten Interessen unterworfen. Durch die vom Aufsichtsrat gebilligte Verselbständigung von Teilen dieser Bank wurde es möglich, dass einzelne

Vorstände und Geschäftsführer mit öffentlichen Geldern wie Privateigentümer agierten, und Gehälter sowie Provisionen für äußerst risikoreiche Geschäfte kassierten, die schließlich zu Verlusten führten, die der Steuerzahler tragen muss. Die Vorgänge waren rechtlich nicht zu beanstanden und selbst den Aufsichtsgremien konnten keine juristisch verwertbaren Versäumnisse nachgewiesen werden, so sehr ihre moralische und politische Verantwortung zu betonen ist und entsprechende Konsequenzen zeitigen sollten. Hartmut Mehdorn, seinerzeit Vorstandsvorsitzender der nach wie vor bundeseigenen Bahn-AG, agierte nicht anders als der Vorstand jeder x-beliebigen anderen Gesellschaft, deren Aktien vollständig in Privatbesitz sind und der Bund lies ihn gewähren.

Als gesellschaftliches Eigentum kann eigentlich nur gelten, wenn eine Sache hinsichtlich aller Rechte und der Macht zu deren Durchsetzung sich in der Hand der *Zivilgesellschaft* befinden. Die verschiedenen Bestimmungen des Eigentums lassen unterschiedlichste Konstellationen zu: Ein Unternehmen kann z.B. als GmbH (privatrechtliche Form) mit der Stadt als alleinigem Gesellschafter (kommunales Eigentum) existieren und trotzdem könnte der Vertrag mit dem Geschäftsführer Zugeständnisse hinsichtlich von Handlungsvollmachten, Verfügungsrechten und der Gehaltsgestaltung enthalten, die faktisch den Zustand einer privaten Verfügung und Aneignung generieren. Gesellschaftliches Eigentum wird immer die Form von öffentlichem Eigentum haben⁴², aber dies gilt nicht in umgekehrter Hinsicht. Wirklich gesellschaftlichen Charakter hat das Eigentum erst auf einem hohen Stand der Demokratie und der Transparenz sowie des Kompetenz- und Bildungsniveaus der Bürger der Zivilgesellschaft. Dazu gehören auch unternehmerische Entscheidungen eines völlig neuen Unternehmertypus, der sich als Sachwalter gesellschaftlicher Interessen versteht und gesellschaftlicher Kontrolle unterworfen ist. Gerade hierin lag auch einer der entscheidenden Mängel des Staatseigentums in den sozialistischen Ländern des vorigen Jahrhunderts.⁴³

42 Genossenschaftliches Eigentum ist zwar Gesellschaftseigentum, aber kein gesellschaftliches Eigentum.

43 In den sozialistischen Ländern hat es immer wieder Versuche gegeben, die ökonomische Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Betriebe und ihrer Leiter bei Beibehaltung des Staatseigentums zu erhöhen, um mehr Flexibilität und Leistungsorientierung zu erreichen. Solche, später wieder abgebrochene Bemühungen schlugen sich in der DDR im Neuen Ökonomischen System (NÖS) der 1960er Jahre nieder. Auch in den 1980er Jahren stand diese Zielstellung im Mittelpunkt ökonomischer Reformbemühungen, darunter nicht zuletzt auch der sowjetischen Perestroika. Gerade diese Erfahrungen zeigen die Notwendigkeit einer gewissen Selbständigkeit, Flexibilität und Eigenverantwortlichkeit auch öffentlicher Betriebe und ihrer Führung. Dies

Interessant ist in dieser Beziehung der Gesetzesentwurf zum Artikel 41 über das *Gemeineigentum* der hessischen Landesverfassung von 1946, dessen Umsetzung später gestoppt wurde (Backhaus 1995). Gemeineigentum unterscheidet sich vom Staatseigentum dadurch, dass neben dem Land und den Kommunen auch andere gesellschaftliche Kräfte wie die Gewerkschaften, bürgerschaftliche Organisationen oder Sozialgemeinschaften in die Verfügungs- und Entscheidungskörperschaften einschließen. Backhaus stellt fest, dass Gemeineigentum in dieser Form funktionsfähig ist, eine Alternative zur Privatisierung darstelle »und die Möglichkeit biete(t), mit Hilfe des gemeinwirtschaftlichen Sektors Wirtschaftspolitik ... zu betreiben, ohne die marktwirtschaftliche Ordnung in Frage zu stellen.« (ebenda: 12)

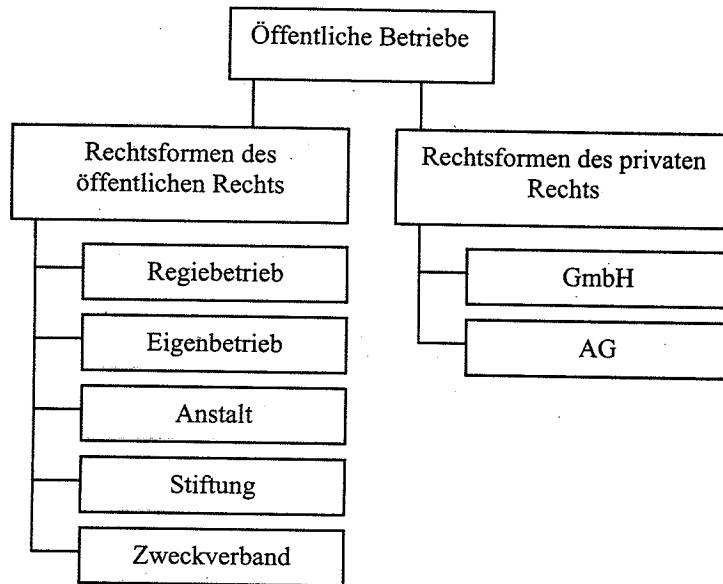
Im Zusammenhang mit dem Begriff der Gemeinwirtschaft taucht häufig der Begriff der *Allmende* auf, der im Mittelalter ursprünglich das von den Gemeinmitgliedern gemeinsam genutzte Land bezeichnete. Mit der Allmende wird heute das Konstrukt einer »Tragödie der Allmende« (*tragedy of commons*) thematisiert (Hardin 1968), einer unvermeidlichen Überbeanspruchung infolge des Egoismus einzelner Nutzer. Diese These dient vor allem dazu, Gemeineigentum als unpraktisch zu diffamieren und die Notwendigkeit des Privateigentums zu beweisen. Eine Überbeanspruchung tritt aber faktisch nur dort auf, wo die Eigentumsrechte nicht geregelt und kontrolliert werden. Zugang und Nutzung auch der mittelalterlichen Allmende waren jedoch durch die Gemeinde geregelt, so dass von einer *tragedy of commons* keine Rede sein konnte. Ihre eigentliche Tragödie begann erst, als sie im Zuge der ursprünglichen Akkumulation und im Rahmen der Einhegungen gewaltsam privatisiert wurde. Dort, wo die Nutzungsrechte klar geregelt sind, ist Gemeineigentum keineswegs von der *tragedy of commons* betroffen. Es ist weltfremd zu glauben, Gemeineigentum könne als ungeregeltes Eigentum von Jedermann existieren.

Auch heute existieren Allmendegüter, z.B. internationale Gewässer und der internationaler Luftraum, Fischgründe, die arktischen Territorien oder öffentliche Räume auf nationaler Ebene. Im weiteren Sinne können auch bestimmte Elemente von Kultur und Wissen als Allmendegüter bezeichnet werden, sofern jedermann Zugriffs- und Nutzungsrechte ausüben kann. Diese Rechte bleiben zumeist trotzdem geregelt und insofern – wie die historische Allmende auch – »beschränkt«. Diese Rechte werden heute in Form der

hätte auch für den Fall zu gelten, dass es sich um wirklich gesellschaftliches Eigentum handelt.

hoheitlichen Rechte verwirklicht. Funkfrequenzen sind ein typisches Beispiel einer früher freien und unbegrenzten Nutzung durch beliebige Individuen, Unternehmen oder Körperschaften. Als mit dem Bedeutungszuwachs von Rundfunk und Telekommunikation ein Regelungsbedarf entstand, wurde dieser ganz selbstverständlich durch die jeweiligen Staaten gedeckt, die damit hoheitliche Rechte wahrnahmen. Erfindungen und Entdeckungen werden in der Regel durch das Patent privatisiert, was der Staat auch prinzipiell oder im Einzelfall verweigern kann und damit ihre Privatisierung verhinderte. Allmendegüter sind also in jedem Falle öffentliches, wenn auch nicht unbedingt Gemeineigentum.

Abb. 3-6: Die wichtigsten Rechtsformen öffentlicher Betriebe



3.5.2 Formen öffentlichen Eigentums

Die öffentlichen Verwaltungen verfügen zur Erfüllung ihrer Aufgaben über *Verwaltungsvermögen*, über Immobilien, Gebäude, Ausrüstungen, Verkehrsflächen (Straßen, öffentliche Plätze, Parkflächen, Brücken, Tunnel), Luftraum, Gewässer (Flüsse, Seen, Meere), Gewerbeflächen, Forst, Frequenzen, Grund und Boden, die sich in öffentlichem Besitz befinden. Die Eigentümerfunktion

wird unmittelbar von den Verwaltungen ausgeübt, die dabei in unterschiedlichem Maße den jeweiligen legislativen Körperschaften verantwortlich sind. *Öffentliche Betriebe* können als eine spezifische Organisationsform des öffentlichen Eigentums betrachtet werden. Über die wichtigsten Rechtsformen öffentlicher Betriebe gibt Abbildung 3-6 einen Überblick (ausführlich: Brede 2001: 79ff, Schmidt 2004: 112ff).

Diese Formen öffentlicher Betriebe sind nicht mit dem Begriff der öffentlichen *Unternehmen* gleichzusetzen. Regiebetriebe, die wichtigste Form öffentlicher Betriebe, zählen nicht als Unternehmen, weil sie nicht auf einen Markt orientiert sind und die Realisierung von Gewinn ausgeschlossen ist. Gesellschaften werden zu öffentlichen Betrieben gezählt, wenn das Kapital oder der Stimmrechtsanteil zu mindestens 50 % der öffentlichen Hand gehört, bzw. diese über eine Sperrminorität verfügt.

Beim *Regiebetrieb* handelt es sich um Bereiche der öffentlichen Verwaltung, die abgrenzbar sind und eine gewisse Selbständigkeit und Eigenverantwortung aufweisen, aber ein Regiebetrieb ist vollständig Bestandteil der öffentlichen Verwaltung, ihrer Hierarchie und Verantwortlichkeit. Ihm wird ein bestimmtes Budget zugewiesen und Einnahmen und Ausgaben stehen als Bruttogrößen im Verwaltungshaushalt. Kultureinrichtungen, Bildungseinrichtungen, Kindergärten usw. sind häufig Regiebetriebe.

Die *Eigenbetriebe*, zumeist auf kommunaler Ebene anzutreffen, unterliegen Eigenbetriebsverordnungen und, soweit sie in den Ländern (Staatsbetriebe) und beim Bund anzutreffen sind, der Bundes- oder Landeshaushaltsordnung. Eigenbetriebe weisen einen höheren Grad der Selbständigkeit auf, auch wenn das nicht in rechtlicher Hinsicht gilt. Er verfügt über einen Wirtschaftsplan, dessen Aus- und Eingaben nicht als Bruttogrößen im Haushalt seines Trägers, also z.B. der Kommune auftauchen, vielmehr geht nur der positive oder negative Saldo in diesen ein. Deshalb werden Eigenbetriebe auch als Nettobetriebe, Regiebetriebe jedoch als Bruttobetriebe bezeichnet. Decken die selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht die Kosten (z.B. weil für das Theater aus sozialen Gründen an niedrigen Ticketpreisen festgehalten wird), handelt es sich um Zuschussbetriebe, d.h. der öffentliche Träger deckt die Differenz ab. Trotz der Eigenverantwortung der Leitung des Eigenbetriebs unterliegt diese der direkten Weisungsbefugnis des jeweiligen Trägers. Die öffentlichen Eigentümer nehmen also ein hohes Maß an Eigentümerversantwortung wahr. Wichtige Beispiele sind Versorgungs- und Verkehrsbetriebe, Kultur- und Gesundheitseinrichtungen.

Eine *Anstalt* hat eine ähnliche Stellung wie ein Eigenbetrieb, wird jedoch

auf Grundlage eines jeweils eigenständigen Gesetzes errichtet, was eine freie und flexible Ausgestaltung erlaubt. So ist zum Beispiel die Bundesbank eine öffentliche Anstalt, die mit einem spezifischen Gesetzgebungsakt gegründet wurde. Sie gehört zwar zum Staat und ihr Gewinn steht dem Bund zu, aber sie ist in ihrer Geldpolitik nicht an die Weisungen der Bundesregierung gebunden. Andere Anstalten, z.B. Schulen, Sparkassen oder Rundfunkanstalten weisen andere rechtliche Rahmenbedingungen auf, die durch spezielle Gesetze geregelt sind.

Eine *Stiftung* wird durch den Stifter, zum Beispiel den Staat errichtet, indem ein Vermögen gestiftet wird (das der Staat somit aus der Hand gibt), der Stiftungszweck und die Stiftungsorgane festgelegt werden. Die Kontrolle obliegt dem Stiftungsrat, dem in der Regel Vertreter der öffentlichen Hand angehören, sowie staatlichen Aufsichtsbehörden. Bedeutende Stiftungen sind in Deutschland die Stiftung Volkswagenwerk oder die Stiftung preußischer Kulturbesitz.

Eine immer wichtigere Form ist der *Zweckverband*, eine Verbandskörperschaft, die zumeist von verschiedenen Kommunen für einen konkreten Zweck wie z.B. im Bereich des Abwassers oder für Bildungsaufgaben gegründet wird. Sie handelt in eigener Verantwortung auf der Grundlage einer Verbandssatzung.

Öffentliches Eigentum kann auch in privatrechtlichen Formen existieren. Solche Betriebe, die wichtigsten sind *GmbHs* und *Aktiengesellschaften* sind genau wie Privatgesellschaften aufgebaut und der Staat ist nur als alleiniger oder Anteilseigner Eigentümer und setzt seine Eigentümerfunktion im Rahmen der üblichen, privatrechtlich geregelten Verfahren über die Gesellschafterfunktion, als Aktionär oder mittels seiner Aufsichtsratsmitglieder durch. Da die Geschäftsführung einer GmbH den Weisungen der Gesellschafterversammlung direkt unterliegt, aber andererseits operativ selbständig ist, wird diese Form des öffentlichen Eigentums häufig gewählt, um öffentliche Interessen mit dem Prinzip der wirtschaftlichen Einzelverantwortung zu verbinden.

Hier ist nur ein Überblick über die wichtigsten Rechtsformen öffentlichen Eigentums gegeben worden. Darüber hinaus existieren weitere Formen sowie vielfältige und teilweise komplizierte Mischkonstrukte, wie zum Beispiel in Form der *Public-Private-Partnership* (PPP)-Konzepte. Bei diesen Modellen sind das öffentliche Eigentum und die öffentliche Eigentümerfunktion nicht unbedingt völlig aufgegeben, aber stückweise und zum Teil zeitlich begrenzt an Private übertragen. Die drei wichtigsten Formen sind (vgl. auch 3.6.):

- der *Betriebsführungsvertrag*, bei dem die Werkleitung eines öffentlichen Betriebs zumeist zeitweilig an ein privates Unternehmen übertragen wird,
- das *Betreibermodell*, bei dem öffentliche Aufgaben, z.B. die Müllbeseitigung, an private Unternehmen als Sub-Unternehmen übertragen werden und
- *Leasing-Modelle*, bei denen zwar öffentliches Eigentum privatisiert ist, aber zugleich zumindest zeitweilig im staatlichen Besitz und in staatlicher Nutzung bleibt.

Die Analyse dieser Formen und ihrer jeweiligen Vor- und Nachteile in Bezug auf die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und Zielstellungen gehört zu den Verwaltungswissenschaften bzw. zur Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung.

Die Form, die das öffentliche Eigentum annehmen sollte, hängt mit dem Grad der Verantwortlichkeit der öffentlichen Hand (Gewährleistungsverantwortung, Finanzverantwortung und Vollzugsverantwortung, vgl. 2.3.), Erfordernissen einer rationellen Leitung und dem Typ der jeweiligen Aufgabe zusammen. Auch hier sind *politische* Entscheidungen zu treffen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass Gemeineigentum im Sinne der hessischen Verfassung durchaus ein Weg wäre, öffentliche Aufgaben enger mit den Interessen der Bürger, ihrer Selbstbestimmung und Eigenverantwortung zu verbinden. Hierzu zählen auch Non-Profit-Organisationen, die inzwischen ein wichtiges Feld bürgerschaftlichen Engagements geworden sind. Diese weisen zwar auch privatrechtliche Formen z.B. als Vereine auf, sie bilden jedoch eine Form recht autonomen Gruppeneigentums mit häufig explizit sozialen Zielstellungen. Viele Vereine sind andererseits nur der Mantel für ansonsten weitgehend marktorientiertes und an Privatinteressen ausgerichtetes Handeln, deren Gemeinnützigkeit nur aus Gründen der Steuerersparnis auf dem Papier steht. Bei der Gestaltung des öffentlichen Eigentums ist also die Frage der Rechtsform eine gegenüber der Bestimmung von öffentlichem Zweck und Interesse abgeleitete Frage.

Wie absurd übrigens die einfache Gleichsetzung von öffentlichem und Gemeineigentum, von privatem Eigentum und Privatrechtsform ist, zeigt die Aktivität ausländischer Staatsbetriebe oder Staatsfonds in Deutschland. Wenn ein staatlicher Energiekonzern z.B. Saudi Arabiens, Venezuelas oder Russlands in Deutschland einen privaten Betreiber von lokalen Windkraftanlagen übernimmt, kann schwerlich von einer Verstaatlichung gesprochen werden. Handelt es sich um eine Privatisierung, wenn er umgekehrt einen

kommunalen Energiebetrieb kauft? Fakt ist, dass der *formal-juristische* Eigentumsübergang keine Aussage über die tatsächliche Richtung der Transformation von Eigentumsverhältnissen zulässt, denn in beiden Fällen verliert das Gemeinwesen wichtige Hebel einer Einflussnahme. So ist es zwar Zeichen einer »ökonomischen Doppelmoral« (Leaman 2008: 77), wenn die Öffnung anderer Länder auch für deutsches Kapital gefordert, jedoch gegen das Eindringen ausländischen Staatskapitals in Deutschland polemisiert wird, aber andererseits kann es durchaus im Interesse des Gemeinwohls liegen, wenn – wie zum Beispiel im Fall der Norddeutschen Affinerie geschehen (Henkel 2008) – der Staat ein solches vom Aufkauf durch ausländisches (privates oder staatliches) Kapital bedrohtes Unternehmen übernimmt.⁴⁴

3.5.3 Die Subjekte öffentlichen Eigentums und die Wahrnehmung der Eigentümerfunktion

Der öffentliche, demokratisch legitimierte Einfluss kann auch bei ein und derselben Rechtsform sehr unterschiedlich wahrgenommen werden. Es hängt vom politischen Willen des Eigentümers (sowohl der Legislative wie der Exekutive) ab, ob und inwieweit er dem Gemeinwohl in dem jeweiligen öffentlichen Unternehmen oder Betrieb (egal, ob in privatrechtlicher oder öffentlich rechtlicher Form) Geltung verschafft. Dies schließt die Auswahl des Führungspersonals, die Zielvorgaben, die Aufsicht und die Kontrolle, d.h. ein effizientes *Beteiligungsmanagement* und *Controlling* ein. Ein Stadtparlament kann die Besetzung der Aufsichtsräte städtischer Gesellschaften als Formalie behandeln oder aber auch regelmäßige Rechenschaft fordern. Die strategischen Vorgaben für eine Sparkasse können sehr unterschiedlich formuliert werden. Die Besetzung des Kanzler-Postens einer Universität kann mit einer Führungspersönlichkeit erfolgen, die eher als »wirtschaftsnah« gilt, oder mit einer Persönlichkeit, die in der scientific community verankert ist und für eine stärkere Demokratisierung der Wissenschaft eintritt.

Häufig werden die Führungsfunktionen in öffentlichen Einrichtungen und Betrieben nicht nach Kompetenz und persönlicher Integrität und Verantwortung gegenüber dem Souverän sondern nach Parteibuch vergeben oder es werden damit andere Formen parteipolitischen Wohlverhaltens belohnt, das heißt *Ämterpatronage* betrieben. Hinzu kommt, dass die auch unter Politikern weit verbreitete Auffassung, dass ökonomischer Sachverstand sowieso eher bei privaten Unternehmern als bei Angestellten der öffentlichen Hand zu

finden sei und Fehlentscheidungen durch die Konkurrenz korrigiert würden, häufig zu geradezu blindem Vertrauen in diesen »Sachverstand« führt. Öffentliche Aufsicht und Kontrolle werden dann, selbst wenn sie gesetzlich vorgeschrieben sind, nicht mit der erforderlichen Konsequenz und dem nötigen Nachdruck durchgesetzt. Die Bankenkrise seit 2007/2008 liefert eindrucksvolle Beispiele dafür. Öffentlichen Banken wurde es gestattet, hochriskante Geschäfte außerhalb ihrer Bilanzen zu tätigen. Eine regelmäßige Kontrolle und objektive Bewertung dieser Aktivitäten unterblieb entweder aus »Ehrfurcht« vor den vorgeblichen »Finanzfachleuten« oder weil kurzfristig hohe Gewinne, die den öffentlichen Eigentümern zugute kamen, realisiert werden konnten.

Als ein häufig schwerwiegendes Problem der Wahrnehmung der Eigentümerfunktion liegt in der persönlichen Qualifikation, den Fähigkeiten und Kompetenzen der Personen, die diese Funktion auszuüben haben. Selbst Berufspolitiker, viel mehr aber noch ehrenamtliche Politiker auf kommunaler Ebene sind häufig überfordert, wenn es um die sachkundige Bewertung von Unternehmensentscheidungen oder Verträgen geht. Gerade bei PPP-Verträgen agieren die privaten Unternehmen mit Hilfe von spezialisierten Beratungsfirmen, denen die Vertreter der Politik häufig keine gleichwertige Kompetenz entgegensetzen können, weil die entsprechende Ausbildung, die umfassende Information und häufig auch die nötige Zeit, sich diese zu verschaffen, fehlen. Demokratie ist nicht nur eine Frage des Willens, sondern auch der Kompetenz, der Zeit und letztlich auch der finanziellen Aufwendungen hierfür.

Diese Bemerkungen machen deutlich, dass öffentliches Eigentum nicht vor Missbrauch und Misswirtschaft gefeit ist und nicht automatisch dem Gemeinwohl dienstbar ist. Gerade die vielfältigen, komplizierten Konstruktionsformen und sich überkreuzenden Verantwortungen machen die Durchsetzung des Gemeinwohlprinzips und einer öffentlichen Kontrolle zu einer schwierigen Aufgabe. Bürokratische Strukturen, Vetternwirtschaft, Selbstbedienungsmentalität, Korruption und andere Erscheinungen von Misswirtschaft sind in einer Gesellschaft, in der letztlich der Profit im Mittelpunkt steht, auch Begleiterscheinungen staatlichen Handelns. Natürlich ist es eine Mär, dass diese Erscheinungen mit einer Privatisierung verhindert würden, denn ihre Quelle ist ja gerade das private, egoistische Gewinninteresse, das auch den Staat und seine Angestellten infiziert und das in privaten Unternehmen viel ungehinderter und unbeobachteter wirksam werden kann. Öffentliches Eigentum ist somit keineswegs hinreichend, um Gemeinwohlorientierung zu garantieren, gleichwohl ist es eine notwendige Bedingung hierfür.

⁴⁴ Ausführlicher zu Staatsfonds: Kaufmann 2008.

Um die Möglichkeit von Machtmissbrauch, Korruption und Misswirtschaft zu vermindern und den gemeinwohlorientierten, bürgerschaftlichen Einfluss gegenüber der Hegemonie des Kapitals zu vergrößern, ist es notwendig, die legislative und exekutive Einflussnahme durch unmittelbar bürgerschaftliche Beteiligung zu ergänzen. Dieser Aspekt wurde im 2. Kapitel behandelt, aber hier sei wiederholt, dass dazu eine höhere Transparenz, umfassende Information der Öffentlichkeit, politische Bildung und Kompetenzvermittlung notwendig sind. Obwohl häufig von den Medien als einer vierten öffentlichen, kontrollierenden Macht die Rede ist, zeigt sich in der Realität, dass sie diese Funktion nur ungenügend erfüllen. Deshalb bedarf es weiterer institutionalisierter und geförderter Formen der Bürgerbeteiligung am Prozess der Meinungsbildung, der Entscheidung und Kontrolle: Öffentliche Anhörungen, Foren, Bürgerbefragungen, Bürgerbegehren mit niedrigem Quorum, Volksabstimmungen und Bürgerbeiräte. Hier sind auch Kreativität und Experimentierfreudigkeit gefragt.

Dazu gehört auch, dass in den öffentlichen Einrichtungen und Betrieben die viel eher als im privaten Bereich möglichen Formen der Wirtschaftsdemokratie vollständig genutzt und ausgebaut und gegebenenfalls auch gegen den Widerstand des Staates und der Kommunen durchgesetzt werden. Es darf nicht zugelassen werden, dass öffentliche Einrichtungen zu Vorreitern der Tariffucht, der Steigerung der Ausbeutung durch zunehmende Arbeitsintensität und Arbeitszeiterhöhung sowie der Aushöhlung der Mitbestimmung werden.

In der Wirtschaftskrise seit 2007 wurde im Zusammenhang mit der Diskussion über mögliche Verstaatlichungen häufig die Frage gestellt, ob der Staat der bessere Unternehmer sei. Diese rein rhetorische Frage zielt darauf, den »Staat« gegenüber den privaten Unternehmern abzuwerten. Verstaatlichung besteht aber nicht darin, den Staat als Unternehmer, sondern als Eigentümer einzusetzen. Auch die Aktionäre einer Kapitalgesellschaft, also die Eigentümer, sind keine Unternehmer, sondern übertragen diese Aufgabe dem bezahlten Management dieser Gesellschaft. Und dieses Management kann gut im Sinne der Profitmaximierung sein; es kann aber auch miserabel sein. »Nieten in Nadelstreifen« titelte eines der meistverkauften Wirtschaftsbücher der neunziger Jahre. Selbstverständlich gibt es hervorragend geführte öffentliche Unternehmen und es gibt das Gegenteil davon. Der Unterschied zu privaten Unternehmen besteht darin, dass der öffentliche Eigentümer kein eng und eindimensional definiertes Erfolgskriterium (den Profit) anlegt, sondern eine breite Palette von gemeinwohlorientierten Kriterien berücksichti-

gen muss und die Kontrolle durch das Gemeinwesen oder seine Beauftragten und nicht durch private Eigentümer erfolgt.

3.6 Die neoliberale Privatisierungsökonomie

Im Beteiligungsbericht der Bundesregierung von 2006 brüstet sich der Finanzminister seiner Privatisierungspolitik, weil die Zahl der Bundesbeteiligungen seit 1991 von 212 auf 112 zurückgeführt wurde und weitere 63 zur Privatisierung anstehen (BMF 2006). »Alles muss raus« titelte ein Report in der »Zeit« über den Privatisierungswahn in vielen Ländern und Kommunen. Inzwischen hat allerdings auch die kritische Literatur hierzu eine Breite erreicht, die sich einer nur beiläufigen Behandlung entzieht⁴⁵ und der »Spiegel« glaubt, erste Anzeichen des Umdenkens zu erkennen (Dohmen/Jung 2007). Von einer *Umkehr* der Tendenz kann allerdings auch angesichts einzelner Verstaatlichungen in der Krise keine Rede sein.

Die Privatisierungsbewegung, die nahezu alle Länder ergriff, setzte Ende der 1970er Jahre ein. Vor allem mit dem Zusammenbruch des Sozialismus wurden dann ab den 1990er Jahren alle Schleusen noch weiter geöffnet. Dabei zeigt sich, dass die öffentliche Hand über ein beträchtliches Eigentum verfügte. Dessen Verwertungspotential weckte Begehrlichkeiten, aber damit allein kann die neue Tendenz nicht erklärt werden, denn dieses Potential war auf vielen Gebieten auch vor hundert Jahren schon beträchtlich. Gelegentlich sahen Marx und Engels in dieser Tendenz eine Gesetzmäßigkeit kapitalistischer Entwicklung.⁴⁶ Die Durchkapitalisierung aller Lebensbereiche, selbst der allgemeinen Reproduktionsbedingungen, und »ihr Übergehen in die Domäne der vom Kapital selbst unternommenen Arbeiten zeigt den Grad an, wozu sich das ... Gemeinwesen in der Form des Kapitals konstituiert

45 Zwei ausgezeichnete Arbeiten sind: Reimon/Felber 2007 über international bedeutende Fälle und Liedtke 2007 über Deutschland

46 »Alle Lebensverhältnisse werden nach dem Gelderwerb gemessen, und was kein Geld abwirft, das ist dummes Zeug, unpraktisch, idealistisch. ... Daher die freie Konkurrenz in jeder Beziehung, ... in der Verwaltung, in der Medizin, in der Erziehung und bald wohl auch in der Religion, wo die Herrschaft der Staatskirche mehr und mehr zusammenbricht. Die freie Konkurrenz will keine Beschränkung, keine Staatsaufsicht, der ganze Staat ist ihr zur Last, sie wäre am vollkommensten in einem ganz staatlosen Zustande, wo jeder den andern nach Herzenslust ausbeuten kann, ... Da die Bourgeoisie aber den Staat, schon um das ihr ebenso nötige Proletariat im Zaum zu halten, nicht entbehren kann, so wendet sie ihn gegen dies und sucht ihn sich soweit wie möglich entfernt zu halten« (Engels 1972, MEW 2: 487f).

hat« und ist »höchste Entwicklung der auf das Kapital gegründeten Produktion.« (Marx 1983, MEW 42: 437) Allerdings ist es nicht wahrscheinlich, dass es unumkehrbar zu einer zunehmenden Ablösung staatlicher durch private Produktionsformen kommt. Die weitere Entwicklung des Kapitalismus wird auch wieder durch Formen gekennzeichnet sein, bei denen in wachsendem Maße staatliche Produktion im Interesse des Privatkapitals betrieben wird. Überhaupt sollte beachtet werden, dass – wie weiter vorn angemerkt – keineswegs »alles« dem Markt überlassen wird, denn die Kehrseite einer weitgehenden Privatisierung ist die Stärkung der Sicherung von Eigentumsrechten, also ein ordnungspolitisch starker Staat in einem »autoritären Kapitalismus«, so dass insgesamt die staatlichen Funktionen nicht ab- sondern eher zunehmen, wenn auch mit anderen Strukturmerkmalen als es bislang der Fall war.

Wird der Staat lediglich als Machtinstrument der herrschenden Klasse betrachtet, scheint es vom Standpunkt der arbeitenden Klasse sowieso gleichgültig, ob es sich um private oder öffentliche Produktion handelt, sie dient in jedem Falle den Interessen des Kapitals und es ist nur eine Frage der Zweckmäßigkeit, ob sie von Privatkapitalisten oder vom Staat als »ideellem Gesamtkapitalist« betrieben wird. Letztere Sichtweise wird hier nicht geteilt, weil der Staat als ein Feld der sozialen Auseinandersetzung begriffen wird, auf dem es von den sozialen Kräfteverhältnissen abhängt, wem das öffentliche Eigentum mehr nutzt.

Gleichgültig, welche Tendenz sich langfristig behauptet, ob es sich um eine zeitweilig wirksame Wellen-Bewegung oder um eine spezifische, schon immer existierende Akkumulationsform (»Akkumulation durch Enteignung«, Harvey 2003) handelt, gegenwärtig ordnet sie sich in die neoliberale Strategie unter konkreten historischen Bedingungen ein. Folgende Ursachen spielen dabei eine Rolle.

Im Abschnitt 1.7 wurde gezeigt, dass sich mit dem Abschluss der Rekonstruktionsperiode nach dem II. Weltkrieg die beträchtliche Rolle des Staates, die sich in hohen Staatsquoten und Staatseigentumsquoten (Anteil öffentlichen Eigentums) zeigt, vom herrschenden Finanzkapital durchaus als Bedrohung wahrgenommen wurde. Den optimalen und gesicherten Zugriff auf volkswirtschaftliche Ressourcen versprach man sich von deren Privatisierung. Diese ist keineswegs die Reaktion auf eine Verwertungskrise, wie Zeller vermutet (Zeller 2004: 9). Die seit den 1980er Jahren steigenden Profitraten, verbunden mit einer hohen Liquidität waren geradezu Voraussetzung dafür, dass sich das überakkumulierte Kapital nun den öffentlichen Domänen zuwandte.

Das liberalisierte globale Finanzsystem lässt zudem eine private Kapi-

talmobilisierung und Risikostreuung zu, wie sie früher undenkbar schienen. Große Projekte, die wegen ihres Kapitalbedarfs und ihrer langfristigen Kapitalbindung dem Staat vorbehalten waren, lassen sich nunmehr auf privater Grundlage betreiben. Bei Privatisierung bestehender öffentlicher Einrichtungen entfällt außerdem die riskante Gründerphase von unternehmerischen Projekten. Erst heute liegen Erfahrungen vor, dass im Gesundheitswesen, in der Kultur und in vielen anderen Bereichen der Daseinsvorsorge prächtig verdient werden kann. Moderne Technologien und Organisationstechniken ermöglichen den für eine Vermarktung erforderlichen kostengünstigen Abschluss nicht zahlungsbereiter Nutzer.

Einer der für Privatisierungsbefürworter gewichtigsten Gründe ist die öffentliche Verschuldung. Die sich daraus ergebenden Verpflichtungen engen den Handlungsspielraum des Staats bei der Realisierung seiner Pflichtaufgaben ein. Der Anteil der Zinsausgaben an den öffentlichen Gesamtausgaben stieg seit den 1970er Jahren von etwa 3 auf zuletzt 6,3 Prozent. Der Zwang, der vom Defizit ausgeht, hat seine Ursache freilich nicht in einer »Verschuldungspolitik«, sondern in der Steuersenkungspolitik sowie in der lang anhaltenden hohen Arbeitslosigkeit. Verfassungsrechtliche und gesetzliche Pflichtaufgaben des Staats *müssen* aber realisiert werden, egal wie die Einnahmenseite der Haushalte aussieht. Wenn aber bei wachsenden Soziallasten Steuern und Abgaben gesenkt werden, ist die Verschuldung unvermeidlich (vgl. Abschnitt 4.5). Diese wird dann als Vorwand benutzt, sich sozialer Pflichtaufgaben zu entledigen und Sozialleistungen abzubauen. Der Verkauf öffentlichen Eigentums erscheint als die billigste Lösung, um sich kurzfristig Erleichterung zu verschaffen, zumal der Entscheidungshorizont von Politikern durch ihre Legislaturperiode und der von Unternehmensvorständen durch Bilanzierungszeiträume und die Laufzeit der als Boni gezahlten Optionsscheine begrenzt wird.

Und obwohl tagtäglich auch private Unternehmen scheitern, in Insolvenz gehen oder durch Fehlentscheidungen der Vorstände ruiniert werden, wurden der Zusammenbruch des Staatssozialismus und die Erscheinungen der Misswirtschaft im öffentlichen Bereich medial so aufbereitet, dass der ideologische Boden für eine unvergleichliche Privatisierungswelle gegeben war. Zu dieser ideologischen Grundlegung trägt auch die neoklassisch geprägte Finanzwissenschaft bei. Die Konkurrenz, der sich das öffentliche Eigentum entziehe, sei die effizienteste und wirtschaftlichste Form der Regulierung. Bei öffentlich bereitgestellten Gütern neige das Individuum zum Verhalten des *moral hazard*, das heißt, es neige zu unverantwortlichem und riskantem Ver-