

forum demokratischer sozialismus (fds)
I Schriftenreihe I Heft 4

Re-Kommunalisierung und Ökonomie des Gemeinwesens

Dokumentation von Texten zur Rückgewinnung
des Öffentlichen und Strategie der LINKEN.



Inhalt

Für eine neue soziale Idee: Zentralität des Öffentlichen – Demokratisierung der Wirtschaft. Einleitung zum Heft	3
Privatisierung ist Diebstahl an der Öffentlichkeit.....	7
Umgestaltung der Daseinsvorsorge: Demokratischen Einfluss wiedergewinnen und erhöhen	10
Von der Anti-Privatisierungspolitik zur Politik der „Ökonomie des Gemeinwesens“ – Acht Annäherungen	14
Plädoyer für das Öffentliche	24
Öffentlich, weil es besser ist? Politische Gemeinwohlbestimmung als Voraussetzung einer erfolgreichen Kommunalwirtschaft	36

Impressum:

Die fds-Schriftenreihe wird herausgegeben vom
Bundesvorstand des forum demokratischer sozialismus (fds).

Redaktionsadresse:

DIE LINKE, Forum Demokratischer Sozialismus
Kleine Alexanderstraße 28, 10178 Berlin
www.forum-ds.de

Bundesprecher und V.i.S.d.P.:

Prof. Dr. Benjamin-Immanuel Hoff / benjamin.hoff@forum-ds.de

Für eine neue soziale Idee: Zentralität des Öffentlichen – Demokratisierung der Wirtschaft. Einleitung zum Heft

Vor rund zwei Jahren schlugen wir in unseren Thesen des »forum demokratischer sozialismus« (fds) zum Programmwurf der LINKEN das Reformprojekt „Für eine neue soziale Idee: Zentralität des Öffentlichen – Demokratisierung der Wirtschaft“ vor.

Zweierlei Ausgangspunkte hatten unsere Überlegungen.

Zum einen war bereits damals absehbar, dass viele unserer Forderungen, wie Mindestlohn, Finanztransaktionssteuer u.a. mittlerweile zum Gegenstand auch herrschender Politik werden, was uns vor die Aufgabe stellt, neue Strategien der LINKEN zu identifizieren sind, mit denen wir den gesellschaftlichen Diskurs nach links verschieben. Die Demokratisierung der Wirtschaft und die Rückgewinnung öffentlicher Güter wäre ein Reformprojekt, das hier und heute beginnt (von Oertzen 2004: 402 ff. /Vilmar 2002: 39 ff.) und gleichwohl transformatorischen Charakter entfalten kann.

Zum anderen setzten wir uns mit der apodiktischen Feststellung des Programmwurfs auseinander, nach der die „entscheidende Frage gesellschaftlicher Veränderung (...) die Eigentumsfrage (ist und bleibt)“ (Programmwurf: 9).

Die Veränderung der Eigentumsverhältnisse hat für uns als demokratische Sozialist/-innen selbstverständlich eine erhebliche Bedeutung. Es wäre jedoch falsch zu glauben, dass der Wechsel der Eigentumsform für sich genommen schon hinreichender Ausgangspunkt demokratisch-sozialistischer Veränderung wäre. Damit würden andere Herrschafts- und Unterdrückungsverhältnisse negiert und die Bedeutung der tatsächlichen Verfügungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten unterschätzt. Im Hinblick auf eine demokratisch-sozialistische Perspektive ist letztere aber nicht Ergebnis des Wechsels der Eigentumsform, sondern ihre Voraussetzung.

Aus unserer Sicht sagt allein die Form des Eigentums, ob öffentlich oder privat, weder etwas über die tatsächlichen Verfügungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten noch über die soziale und ökologische Qualität sowie wirtschaftliche Effizienz der Unternehmung aus. So sind die Einflussmöglichkeiten der Beschäftigten in privatwirtschaftlichen Unternehmen der Montanmitbestimmung vielfach größer als sie in den Volkseigenen Betrieben der DDR waren und einige kapitalistische Unternehmen in Privateigentum produzieren ökologischer als Unternehmen in öffentlichem Eigentum. Insofern ist die Eigentumsfrage eine Frage der tatsächlichen Verfügungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten. Mit der Eigentumsfrage allein lassen sich die bestehenden gesellschaftlichen Probleme nicht lösen, beachtet werden müssen weitere Herrschafts- und Unterdrückungsverhältnisse, demokratische Defizite etc.

Die radikale, im Sinne des Wortursprunges radix – an die Wurzel gehend, Demokratisierung aller gesellschaftlichen Verhältnisse, die wir anstreben, drückt für uns die neue Qualität gesellschaftlicher Veränderung aus, die wir als demokratischen Sozialismus verstehen.

Das von uns vorgeschlagene Reformprojekt knüpft deshalb an drei bestehende Felder der Auseinandersetzung an:

- Die Kämpfe um den Erhalt, Ausbau und die Rückgewinnung öffentlichen Einflusses auf Gemeinschaftsgüter wie Energie, Rohstoffe, Transport, soziale Daseinsvorsorge und Bildung. Die Re-Kommunalisierung privatisierter Unternehmen der Daseinsvorsorge, die Abkehr von Bildungsprivatisierung durch Studiengebühren, die Widerstände gegen Kopfpauschale und soziale Desintegration sind ihr Ausdruck.
- Die Überwindung der Enge des Lohnarbeitsverhältnisses der abhängig Beschäftigten und Beschränkung der Verfügungsgewalt derjenigen, die im Besitz der Produktionsmittel sind durch möglichst weitgehende Mitbestimmung bei betrieblichen und unternehmerischen Entscheidungen. Anders als im immer noch

vorherrschenden Gewerkschaftsdiskurs sind nicht sozialpartnerschaftliche Effizienz- und Effektivitätsüberlegungen, sondern die herrschaftskritische und gesellschaftliche Demokratisierungsperspektive (Wagner 2009: 67 ff.) Motor unserer entsprechenden Überlegungen.

- Die Renaissance staatlicher Interventionen in der bestehenden Krise und ihre künftige Qualität. Bisher dienten die neuen staatlichen Kriseninterventionen allein der Rettung angeschlagener Großunternehmen und Banken. Ein wohlfahrtsstaatliches Ziel und die Ausweitung der Mitbestimmung oder eine Abkehr vom Vorrang Privat vor Staat verfolgten sie nicht. Nicht auszuschließen ist, dass sich um einen Mix aus neoliberalen Grundtendenzen und staatlichen Interventionen als Resultat der deutlichen Schwächung des Marktliberalismus der aktuell fragmentierte herrschende Block neu formiert. Das Ergebnis und die dritte Phase neoliberaler Herrschaft wäre dann das *„Paradoxon eines neoliberal-staatsinterventionistischen Kapitalismus und eine instabile zeitweilige Stabilität“* (Klein 2010: 3). Dem stellen wir die Rückgewinnung, Stärkung und Gestaltung des Öffentlichen als Klammer zwischen den Einzelnen in der Gesellschaft entgegen. *„Wer individuelle Selbstbestimmung will, muss die Ausweitung und Gestaltung des Öffentlichen wollen.“* (Klein 2010: 7)

Bei der Wiederaneignung des Öffentlichen verfolgt unser Reformprojekt deshalb das Ziel des Ausbaus öffentlicher Daseinsvorsorge durch einen solidarischen Sektor der Bildung, Gesundheitsvorsorge, der sozialen Dienste und Pflege sowie des Natur- und Umweltschutzes. Die Mit- und Selbstbestimmung der Akteure, Lehrende und Lernende, Patient/-innen sowie Beschäftigte im Gesundheits- und Sozialwesen über Form und Inhalt der Gestaltung des Sektors wollen wir ausbauen, Selbstorganisation soll im Mittelpunkt stehen.

Mittels der Instrumente Marktkoordination und Marktsteuerung (Wettbewerbs-, Antikartellrechtspolitik, Konsument/-innenmitbestimmung, Tarif, Regional- und Strukturpolitik) soll der Einfluss marktbeherrschender Unternehmen zurückgedrängt und mittelfristig überwunden werden. Hier kommt u.a. auch der Wechsel der Eigentumsform als ein Instrument zum Tragen – die Bandbreite liegt zwischen Re-Kommunalisierung privatisierter Daseinsvorsorge und dem Eigentumswechsel strukturbestimmender Großbetriebe bzw. -banken.

Ausgegangen wird folglich nicht von einem einzigen großen Akt, sondern vielmehr von einem lang anhaltenden transformatorischen Akt der Beschränkung der Verfügungsmacht destruktiv handelnder Eigentümer über ihr Eigentum und deren Umlenkung, die letztlich zu einer Veränderung des Eigentums selbst führt. Die dabei gewonnenen Erfahrungen bilden die Basis, mittels derer vermieden werden soll, dass der so gewonnene Anspruch „gesellschaftlicher Kontrolle“ in den Mühlen der Interessen und der Machtverhältnisse öffentlicher Unternehmen und widersprüchlicher staatlicher Herrschaftsinteressen zerrieben werden.

Als eine der Bedingungen für Regierungsbeteiligungen der LINKEN wird für gewöhnlich die Ablehnung von Privatisierungen genannt. Die Ablehnung jeglicher Privatisierung ist nach der Interpretation mancher Linker ein kategorischer Imperativ ohne Wenn und Aber. Wie so oft ist einem solchen Grundsatz durchaus zuzustimmen. Aber gerade deshalb ist es auch eine LINKE Aufgabe besonders genau hinzuschauen, was sich hinter dem Grundsatz verbirgt. Eigentumspolitik ist nicht Dogmenvollzug. An wichtigen Aufgaben der Daseinsvorsorge werden auch künftig Privatunternehmen beteiligt sein. Der Staat hat dann ihre Leistungen zu sozial und ökologisch akzeptablen Bedingungen zu gewährleisten (Klein 2010a: 2).

Mitbestimmung und Teilhaberechte sind in unserer Konzeption von Wirtschaftsdemokratie kein Privileg von Beschäftigten in traditionellen Normalarbeitsverhältnissen, sondern sind auf prekär Beschäftigte und Arbeitslose auszudehnen. Dies verlangt, Solidarität der verschiedenen Gruppen der Lohnabhängigen und Arbeitslosen miteinander herzustellen.

Modelle der ökologischen Konversion werden Orte solcher Auseinandersetzung sein. Die Kernbelegschaften etwa der Automobilindustrie sehen sich darin bislang nicht repräsentiert. Ihre Kämpfe und ihr Interesse am Erhalt des Status quo z.B. *„sind aufzunehmen und gegen die Vereinnahmung von Staat und Kapital zu verteidigen. Darüber hinaus müssen sie mit den Interessen »der Klasse« insgesamt vermittelt werden und mit ökologischen Überlebensinteressen: eine Transformation der Beschäftigungs- und der Produktionsstruktur muss zusammengehen“* (Kaindl 2010: 2) Dies wird jedoch maßgeblich davon abhängen, ob die Gewerkschaften sich selbst demokratisieren. Dazu gehört mehr als die Beteiligung der Mitglieder an innergewerkschaftlichen Entscheidungsprozessen. *„Sie sollten in ihrem Selbstverständnis zu einer Demokratisierungsbewegung werden, die das Bündnis sucht (...) zu allen, die sich als internationales Protest-Netzwerk um die Neugestaltung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen kümmern“* (Dörre 2000: 56 ff.).

Das von uns angestrebte Transformationsprojekt geht also zusammengefasst davon aus, dass der Profit- und Marktmechanismus eine Einheit von Freiheit und Gleichheit nicht herzustellen vermag. Er produziert das Gegenteil von Solidarität. Die Antwort auf Markttradikalismus und soziale Desintegration liegt deshalb in der Stärkung des öffentlichen Sektors und der Demokratisierung der Wirtschaft. Dazu gehören kollektive Regeln, Mitbestimmung in Betrieb und Gesellschaft, gerechte Verteilung, öffentliches Eigentum. Es geht um Kooperation statt Konkurrenz. Um eine Gesellschaft, in der jede und jeder in sozial gleicher Weise an den Bedingungen eines selbstbestimmten Lebens in sozialer Sicherheit und Solidarität teilhaben kann. Angestrebt wird die Verknüpfung von wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Demokratisierung, die Überwindung nationalstaatlicher Orientierung zugunsten mindestens europaweiter Perspektiven.

Das vorliegende Heft widmet sich angesichts der Komplexität der hier skizzierten Reformdimensionen den Aspekten der Re-Kommunalisierung sowie der Begriffsbildung des „Öffentlichen“.

In dem aus *Le Monde diplomatique* entnommenen Beitrag sieht *Udo Mattei*, angesichts eines verfassungsrechtlichen Mankos, aus dem die Regierungen die Erlaubnis ableiten, die Gemeingüter je nach Belieben zu verkaufen, um mit den Einnahmen ihre Wirtschaftspolitik zu finanzieren die Notwendigkeit, ein rechtstheoretisches Konzept zu entwickeln, das die Gemeingüter als eine besondere, sowohl private wie öffentliche Eigentumsform auffasst.

Auch *Klaus Lederer* plädiert in seinem Beitrag, dem ein Vortrag für die Rosa-Luxemburg-Stiftung zugrundeliegt, für ein Reformprojekt der Wiederaneignung des Gemeinwesens. Er sieht neue Bedingungen, die Möglichkeiten bieten, wenn nicht auf das reine »Zurück zum Staat« fokussiert wird. Vielmehr sollte es darum gehen, gemeinsam mit möglichst vielen der Beteiligten neue Formen öffentlicher Leistungserstellung zu entwickeln, die sich nicht in der reinen Re-Kommunalisierung einer Aufgabe erschöpfen. Zwar sei es einfacher, eine populäre Forderung nach Re-Kommunalisierung unter krisenhaften Bedingungen einer Gemeindegewirtschaft zu erheben. *„Aber was wir suchen müssen, betrifft die Frage des ‚Was dann?‘ und es betrifft auch den gesamten Wirtschaftssektor, der sich noch immer unter öffentlicher Kontrolle bzw. im öffentlichen Eigentum befindet. Es geht um wesentlich mehr als um staatliches Eigentum.“*

In seinen *»Acht Annäherungen von der Anti-Privatisierungspolitik zur Politik der Ökonomie des Gemeinwesens«* geht Horst Kahrs davon aus, dass für DIE LINKE die Anti-Privatisierungspolitik neben der inhaltlichen Dimension auch dazu dient, klare Trennungslinien zu beschreiben um so den eigenen Platz im parteipolitischen Spektrum abzustecken. Gleichzeitig stellt er sich die Frage, ob das, was im linken Parteibildungsprozess von hohem politischen Wert sei, zugleich geeignet ist, „auf mittlere Sicht linke Lösungen in gesellschaftlichen Auseinandersetzungen voranzubringen, durchzusetzen, politische Praxis zu leiten auch dort, wo wie in vielen Kommunen seit

Jahr und Tag Mitverantwortung für öffentliches Eigentum getragen wird.“ Da seiner Auffassung nach öffentliches Eigentum und öffentliche Verantwortung nicht naturgemäß in eins fallen, ist Analyse vor der Strategie geboten.

In dem, aus dem Sammelband *„Krise der Privatisierung. Rückkehr des Öffentlichen. Texte der RLS Bd. 53“* entnommenen Beitrag von *Rainer Rilling*, steht die Frage im Vordergrund, mit welchen Begriffen sich Alternativen zur Privatisierungspolitik umschreiben lassen? Wenn es nicht gelingt, so Rilling, dem »Privaten« und der »Privatisierung« einen öffentlich wirksamen Gegenbegriff entgegenzuhalten und damit einen begriffspolitisch konträren Identifikationspunkt zur Rhetorik und Politik des Privaten zu schaffen, wird es der Opposition gegen die Politik der Privatisierung an Präzision, Vision und politischer Überzeugungs- und Mobilisierungskraft fehlen. Deshalb gilt es, eine präzise Gestaltungsvorstellung zu entwickeln, die imstande ist, konkrete politische Veränderungen der institutionellen und regulativen Ordnung der Wirtschaft einzuleiten, die eine wirkliche und differenzierte Alternative zu der Welt des Privaten darstellen, die in den letzten drei Jahrzehnten fast überall entstanden ist.

Abgeschlossen wird dieses Heft der Schriftenreihe von Klaus Lederer und Matthias Neumann mit einem Beitrag, der zuerst in Berliner Debatte Initial, Heft 4/2010 erschien. Die Autoren widmen sich der Frage, was öffentliche Unternehmen anders und besser als private Unternehmen tun können und sollen. In dieser politischen Bestimmung der Gemeinwohlorientierung öffentlicher Unternehmen wird die zentrale Voraussetzung für den Erfolg der Bemühungen um Re-Kommunalisierungen gesehen.

Der Bundesvorstand des *»forum demokratischer sozialismus« (fds)* innerhalb der Partei DIE LINKE. legt hiermit das vierte Heft der fds-Schriftenreihe vor. Die Schriftenreihe dient der politischen Bildungsarbeit in der gesamten Partei und der theoretischen Fundierung der Arbeit des fds.

Wir wünschen eine interessante Lektüre - Die Herausgeber

Privatisierung ist Diebstahl an der Öffentlichkeit

Gemeineigentum braucht Verfassungsrang

Von: Ugo Mattei

Wie kann das Gemeineigentum geschützt werden, wenn Regierungen die öffentlichen Dienstleistungen meistbietend verkaufen und die natürlichen Ressourcen verschleudern, deren Treuhänder sie doch sind? Das Konzept der Gemeingüter, im angelsächsischen Raum entstanden und in Ländern mit schwacher Zentralgewalt weiterentwickelt, tritt dafür ein, den Gegensatz zwischen öffentlichem und privatem Eigentum zu überwinden.

Wenn ein Staat eine Eisenbahnstrecke, eine Fluggesellschaft oder ein Krankenhaus privatisiert, wenn er ein Stück Land beschlagnahmt, um eine Autobahn darauf zu bauen, wenn er die Trinkwasserversorgung aus den Händen gibt oder Universitäten verkauft, entzieht er der Gemeinschaft einen Teil ihrer Güter – so ähnlich wie er auch Privatbesitz enteignen kann, um eine Straße zu bauen oder ein öffentliches Gebäude zu errichten. Die Regierung bringt sich also, notfalls zwangsweise, in Besitz von etwas, das ihr nicht gehört.

Doch es gibt einen entscheidenden Unterschied: Die liberale Verfassungstradition schützt den Privateigentümer vor dem staatlichen Bauträger, indem sie eine Entschädigung für die Enteignung vorschreibt, während kein Gesetz und schon gar kein Verfassungsparagraf Schutz vor dem neoliberalen Staat bietet, der Gemeinschaftsgüter an die Privatwirtschaft veräußert.

Angesichts der bestehenden Machtverhältnisse zwischen Staaten und multinationalen Konzernen ist diese Asymmetrie inzwischen sowohl rechtlich als auch politisch überholt. Es handelt sich somit um ein Manko in der Verfassung, aus dem die Regierungen die Erlaubnis ableiten, die Gemeingüter je nach Belieben zu verkaufen, um mit den Einnahmen ihre Wirtschaftspolitik zu finanzieren.

Darüber vergessen wir ganz, dass die politischen Entscheidungsträger im Dienst souveräner Völker stehen und nicht umgekehrt. Gewiss, der Diener (die Regierung) muss über die Güter seiner Auftraggeber (die Bürger) verfügen können, um seinen Dienst erfüllen zu können. Aber seine Rolle ist die des vertrauenswürdigen Verwalters, nicht die des Eigentümers, dem es freisteht, sein Vermögen zu verschwenden.

Sobald die Gemeingüter erst einmal veräußert, beschädigt oder zerstört sind, existieren sie für das Kollektiv nicht mehr. Sie lassen sich, wenn überhaupt, nur mit viel Mühe wiederherstellen, und das betrifft sowohl unsere Generation – sofern sie erkennt, dass sie mehrheitlich einen treulosen Diener gewählt hat – als auch zukünftige Generationen, denen man nicht einmal vorwerfen kann, eine falsche Wahl getroffen zu haben. Die Frage nach den Gemeingütern ist zunächst eine Frage der Verfassung, da politische Systeme in der Verfassung langfristige Optionen festlegen, die der Willkür der jeweiligen Regierungen entzogen bleiben sollen.

Es kommt also zunächst darauf an, ein rechtstheoretisches Konzept zu entwickeln, das die Gemeingüter als eine besondere, sowohl private wie öffentliche Eigentumsform auffasst.¹ Die Zeit drängt, da der Diener inzwischen von einer gefährlichen Spielsucht befallen ist und sich verstärkt über Kredite statt durch Steuereinnahmen finanziert. Damit hat er sich in die Hände von Geldgebern begeben, die offenkundig stärker sind als er.

In den meisten Staaten der Welt vergeuden die Regierungen, die über diverse Kanäle den globalen Finanzinteressen unterworfen sind, die Gemeingüter außerhalb jeglicher Kontrolle und rechtfertigen das damit, dass sie schließlich ihre Spielschulden begleichen müssten. Dank dieser Logik erscheint ein Zustand, der das Ergebnis wie-

¹ Michael Hardt und Antonio Negri, "Common Wealth. Das Ende des Eigentums", Frankfurt am Main (Campus) 2010.

derholter und bewusst getroffener politischer Entscheidungen ist, als naturgegeben und unumgänglich.

Der Staat als schlechter Hüter

Eine neue Auffassung von den Gemeingütern, nämlich als Werkzeuge, die der Befriedigung gemeinsamer Bedürfnisse und der Wahrnehmung allgemeiner Grundrechte dienen, entsteht jedoch nicht auf dem Papier.² Sie bildet sich im Verlauf von weltweit geführten Auseinandersetzungen, die zwar oft erfolglos, aber immer emanzipatorisch sind. In vielen Fällen sind dabei die eigentlichen Gegner genau jene Staaten, in deren Obhut sich die Gemeingüter befinden. Aber statt auf sie achtzugeben, beuten sie sie zum Nutzen multinationaler Konzerne aus und begeben sich in eine Position der Abhängigkeit und Schwäche gegenüber Unternehmen, die ihnen ihre Privatisierungs-, Landnutzungs- und Bewirtschaftungspolitik diktieren.

Die Dialektik von Staat und Privateigentum hat sich in einem historischen Moment herausgebildet, als nur das Privateigentum Schutz vor autoritären und allmächtigen Regierungen zu benötigen schien. Deshalb ist beispielsweise das "öffentliche Interesse am Schutz des Privateigentums" in den Verfassungen verankert, deshalb sind im demokratischen Rechtsstaat durch den sogenannten Gesetzesvorbehalt Grundrechtseinschränkungen möglich (allerdings nicht in Form einzelner Verordnungen oder Verwaltungsakte), und deshalb existieren genaue Regeln für Entschädigungsfragen.

Da sich mittlerweile das Kräfteverhältnis zwischen Staat und Privatsektor verschoben hat, braucht auch das Gemeineigentum Schutz und langfristige Garantien. Doch die sind innerhalb des etablierten Rahmens, der die öffentlichen Aufgaben auf den Staat beschränkt, kaum vorstellbar. Der liberale Schutz der Privatsphäre vor dem Staat reicht nicht mehr aus.

Oft entsteht beim Kampf für Trinkwasser, öffentliche Universitäten und Ernährungssicherheit oder gegen umweltschädliche Großprojekte zunächst nur ein vages politisches Bewusstsein für die Enteignung oder Ausbeutung von Gemeingütern, aus dem sich noch kein richtungsweisendes, neues theoretisches Instrumentarium entwickelt. Hier kommt der Kategorie der Gemeingüter eine neue Funktion zu, denn sie kann die Allgemeinheit sowohl vor dem neoliberalen Staat als auch vor der Macht der Privatwirtschaft schützen.

Das Konzept der Gemeingüter hat einen qualitativen Sprung nach vorn getan, als 2009 die US-Ökonomin Elinor Ostrom für ihre Arbeiten über die commons und insbesondere für ihr Buch "Die Verfassung der Allmende"³ den Wirtschaftsnobelpreis erhielt. Leider hat diese Aufwertung das kritische Potenzial des Konzepts weitgehend entschärft. Viele Wissenschaftler sträuben sich einfach, die revolutionären Konsequenzen von Ostroms Entwurf anzuerkennen – die bestünden nämlich darin, den Gemeingütern in den Kategorien des Rechts und der Politik eine zentrale Rolle einzuräumen.

Die "Tragik der Allmende"⁴ besteht angeblich darin, dass gemeinsame Ressourcen, wenn sie frei zugänglich sind, übernutzt und in ihrer Existenz gefährdet werden. Demzufolge wäre das Gemeinschaftliche der rechtsfreie Raum schlechthin, vergleichbar mit einem üppigen Büfett, auf das sich der geladene Gast stürzt, um sich auf Kosten anderer ein Maximum an Kalorien einzuverleiben. Der gefräßige homo oeconomicus würde in kürzester Zeit die größtmögliche Menge an Nahrung verzehren.

² Ugo Mattei und Laura Nader, "Plunder. When the Rule of Law is Illegal", Oxford (Blackwell) 2008.

³ Elinor Ostrom, "Die Verfassung der Allmende: jenseits von Staat und Markt", Tübingen (Mohr Siebeck) 1999.

⁴ Garrett Hardin, "Die Tragik der Allmende", in: Michael Lohmann (Hg.): "Gefährdete Zukunft", München (Hanser) 1970, S. 30-48.

Wie ein Nimmersatt am Büfett

Elinor Ostrom hat gezeigt, dass Menschen aus Fleisch und Blut in der realen Welt kaum je ein derartiges Verhalten an den Tag legen. Anders die Privatunternehmen und die neoliberalen Staaten, die alle beide dazu neigen, sich den Gemeingütern gegenüber genauso aufzuführen wie ein Nimmersatt am Büfett: Sie versuchen, sich auf Kosten der Allgemeinheit ein Maximum an Ressourcen anzueignen. Getrieben von den Interessen der Manager und Aktionäre sowie der Staaten und ihrer führenden Politiker, streben sie nach dem schnellen, eigennützigen Gewinn und verbergen ihr Verhalten meist hinter einem dichten ideologischen Nebel.

Ist der Diskurs über die Gemeingüter erst einmal im wissenschaftlich-akademischen Mainstream angekommen, läuft er Gefahr, zu einem modischen Konzept der Krisenbewältigung zu werden, genau wie "Nachhaltigkeit" oder "Green Economy".

Seit der Neuzeit verschmolzen Recht, Technik und Ökonomie zu einer neuen Vorstellungswelt, in der die "Wissenschaft" fortan dazu da war, die Schätze der Natur (Kohle, Öl, Gas, Süßwasser) zu nutzen und zu vergeuden – Ressourcen, die wir nicht herstellen können und die sich nicht von selbst erneuern, es sei denn innerhalb von Jahrillionen. Auf dieser Vorstellung basiert die Wissenschaft der raschen und effizienten Ausbeutung dieser natürlichen Güter, die wir seit drei Jahrhunderten "Ökonomie" nennen.⁵

Für das moderne Denken gilt es als selbstverständlich, die Gemeingüter auszubeuten – durch einen Konsum, der zwangsläufig zu ihrer Privatisierung führt und dabei diejenigen begünstigt, die sie am effizientesten zu nutzen und zu verwerten verstehen. Mit der Anhäufung kommt die Vermarktung, deren Voraussetzungen Geldwirtschaft, privater Grundbesitz und Lohnarbeit sind. Sie vereinnahmen zu rein kommerziellen Zwecken einzigartige und nicht reproduzierbare Werte.

Karl Marx beschrieb den Prozess der ursprünglichen Akkumulation – insbesondere den Raub des Gemeindelandes im England des 16. Jahrhunderts – als erste Etappe der kapitalistischen Entwicklung: Sie ermöglichte den Aufbau eines ausreichenden Grundkapitals, um die industrielle Revolution in Gang zu setzen. Man könnte diese Definition allerdings auch weiter fassen und überlegen, ob nicht die ursprüngliche Akkumulation durch Güterraub auch die Privatisierung dessen einschließt, was über Steuereinnahmen von allen gemeinsam aufgebaut und erarbeitet wurde: öffentlicher Dienst und Personenverkehr, Telekommunikation, städtische Straßennetze, Kulturgüter und Landschaftsgestaltung, Schulen, Krankenhäuser; kurzum alle Einrichtungen, die das gesellschaftliche Leben prägen, bis hin zu Landesverteidigung und Strafvollzug.⁶

Es ist Zeit, umzudenken. Nur wenn wir die Gemeingüter in den Mittelpunkt der Betrachtung stellen, schaffen wir die Grundlagen für die überfällige verfassungsrechtliche Trendwende. Dann kann es gelingen, das Paradox der liberalen Verfassungstradition – dass das Privateigentum einen größeren Schutz genießt als das Gemeineigentum – zu entlarven, zu kritisieren und zu beseitigen.

Der Text erschien in: Le Monde diplomatique vom 13. Januar 2012.

Die Übersetzung für Le Monde diplomatique aus dem Französischen besorgte Michael Halfbrodt.

Der Autor Ugo Mattei ist Professor für internationales und vergleichendes Recht am Hasting College of the Law der University of California und Verfasser von "Beni comuni. Un manifesto", Bari/Rom 2011.

⁵ Carlo M. Cipolla, "Wirtschaftsgeschichte und Weltbevölkerung", München (dtv) 1972.

⁶ Elisabetta Grande, "Il terzo strike. La prigionie in America", Palermo (Sellerio) 2007. Siehe dazu auch David Harveys, "Der 'neue' Imperialismus: Akkumulation durch Enteignung", Hamburg (VSA) 2003.

Umgestaltung der Daseinsvorsorge: Demokratischen Einfluss wiedergewinnen und erhöhen

Von: Klaus Lederer

DIE LINKE tritt mit keinem geringeren Anspruch an, als „aus der Analyse der realen Widersprüche des gegenwärtigen Finanzmarktkapitalismus (...) notwendige Konsequenzen für eine sozialistische Politik zu erörtern“⁷. Sozialistische Politik wird in diesem Zusammenhang begriffen als „Überwindung der (der gegenwärtigen Weltwirtschaftskrise) zugrundeliegenden systemischen Ursachen durch ein Transformationsprojekt für einen anderen Entwicklungstyp, für eine gesellschaftliche Steuerung und eine solidarische Ökonomie“⁸. Es geht also darum, die Entwicklung einer alternativen Wirtschaftsweise zu befördern, die nicht durch den Mechanismus der Kapitalverwertung getrieben wird. Sie müsste innovativ und effektiv sein und unter Beachtung der sozialen und ökologischen Konsequenzen des Wirtschaftens die gesellschaftlichen Bedürfnisse befriedigen können. Sie müsste der gegenwärtigen Wirtschaftsweise in der Form überlegen sein, dass sie zukünftigen Erfordernissen ökonomischer Reproduktion der Gesellschaft besser gerecht werden kann als es die gegenwärtige Wirtschaftsweise vermag. Aber was heißt „besser“?

Ein solches alternatives Projekt lässt sich nicht einfach im luftleeren Raum kreativ herbei entwickeln. Es muss aus den existierenden Widersprüchen heraus erkämpft und durchgesetzt werden und in der Auseinandersetzung mit dem Bestehenden unter jeweils ganz konkreten Bedingungen erfolgreich sein. „Eine Gesellschaftsform geht nie unter, bevor alle Produktivkräfte entwickelt sind, für die sie weit genug ist, und neue, höhere Produktionsverhältnisse treten nie an die Stelle, bevor die materiellen Existenzbedingungen derselben im Schoß der alten Gesellschaft selbst ausgebrütet worden sind“, schreibt Marx im Vorwort von Zur Kritik der politischen Ökonomie. Und er fügt an: „Daher stellt sich die Menschheit immer nur Aufgaben, die sie lösen kann, denn genauer betrachtet wird sich stets finden, dass die Aufgabe selbst nur entspringt, wo die materiellen Bedingungen ihrer Lösung schon vorhanden oder wenigstens im Prozess ihres Werdens begriffen sind“⁹.

Sozialistische Politik muss also versuchen, unter den existierenden Bedingungen nicht vom Kapitalverwertungsziel dominierte, alternative Formen ökonomischer Reproduktion aufzuspüren und weiterzuentwickeln, die die Potenz haben, in der Auseinandersetzung um die zukünftige ökonomische Reproduktion der Gesellschaft verallgemeinerbar zu sein. Das wird ein Lern- und Suchprozess sein, aber nicht im Sinne gelehrten Austauschs. Es geht um praktisches Lernen der handelnden Akteure, um Eingreifen in konkrete Kräfteverhältnisse mit offenem Ausgang.

Es geht um eine Vielzahl von Auseinandersetzungsprozessen, bei denen die Ausgangslage immer wieder anders ist, wo in jedem konkreten Fall unterschiedliche Akteurskonstellationen und Interessen aufeinandertreffen, was zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen kann – Erfolgen und Niederlagen. Rote Linien sind hier eher schwierig.

Es muss doch darum gehen, sich der einigenden Grundlagen des eigenen Handelns in der Analyse und im Austausch über die jeweils gewonnenen Erfahrungen immer

⁷ Projektgruppe (2010): Sozialistische Politik zur Überwindung des Finanzmarktkapitalismus – Schritte zu einem Sozialismus des 21. Jahrhunderts. Konzeption einer Konferenz der RLS, der Hellen Panke e. V. – RLS Berlin und WISSENTTransfer am 25./26. Juni 2010 in Berlin, Berlin, S. 1.

⁸ Projektgruppe, ebd.

⁹ Marx, Karl (1985): Zur Kritik der Politischen Ökonomie. Vorwort. In: Marx, Karl/Engels, Friedrich: Werke, 10. Auflage, Berlin, S. 7ff. (9).

wieder neu zu vergewissern, (positive wie negative) Erfahrungen bewusst zu verarbeiten und als Grundlage für die strategische Verständigung zu nutzen. Was kann hierzu im Sektor der öffentlichen Daseinsvorsorge ausgerichtet werden? Zunächst: Was ist eigentlich „Daseinsvorsorge“? Wo liegen die Potenziale sozialistischer Politik im Sektor der öffentlichen Daseinsvorsorge? Und schließlich: Was bedeutet das für linke AkteurInnen konkret?

Die öffentliche Daseinsvorsorge hat Ernst Forsthoff erstmals 1938¹⁰ – unter strikt sozialdisziplinierenden, antidemokratischen Vorzeichen – beschrieben: das Phänomen, dass staatliche und kommunale Verwaltungen mit fortschreitender Industrialisierung und Urbanisierung zu Leistungserstellern in Bereichen geworden sind, die der unmittelbaren Sicherung der Lebensbedürfnisse der Bevölkerung dienen. Das sind infrastrukturgebundene (Energie, Wasser, Abfallentsorgung, Verkehr), aber auch soziale und kulturelle Dienstleistungen (Kulturhäuser, Badeanstalten, Wohlfahrtseinrichtungen). Forsthoff erklärte diese Entwicklung neuer staatlicher Aufgaben (auch „wirtschaftlichen“ Charakters) mit der Veränderung der gesellschaftlichen Reproduktionsweise und damit der sozialen Verhältnisse und konkreten Lebensweisen der Individuen, und er sah in ihnen einen Legitimationsbaustein staatlicher Herrschaft. Man kann das natürlich auch anders formulieren: Es lag im gesamtgesellschaftlichen Interesse, dass diese Leistungen, als Voraussetzung gesellschaftlicher Entwicklung überhaupt, durch staatliche Institutionen erstellt wurden. Sie schufen genauso die Voraussetzungen der Kapitalverwertung im industriellen Zeitalter, wie sie zum territorialen und sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft beitrugen. Die konkrete Form ihrer Erstellung – wer entscheidet? Wer zahlt was? – war immer Gegenstand von Gruppeninteressen und daher Auseinandersetzungsarena.

Lange Zeit war, zumindest in Deutschland, unbestritten, dass die Kommunen und der Staat befugt sind, diese Leistungen zu erstellen und dabei auch die Modalitäten festzulegen, unter denen das geschieht. Und während der fordistischen Phase funktionierte das auch. Erst im Durchbruch der neoliberalen Hegemonie verband sich die Liberalisierung vieler Daseinsvorsorgesektoren mit der weitgehenden Delegitimierung jeglichen staatlichen Wirtschaftens. In der Konsequenz wurden durch umfangreiche Neuregulierungen in den öffentlichen Wirtschaftssektoren die Rahmenbedingungen der Erstellung von staatlichen Leistungen rapide verändert: Sie mussten sich fortan mit aggressiven und großen Unternehmen in offenen Märkten messen, die primär der Renditemaximierung verpflichtet und von diversen sektorspezifischen Fesseln befreit worden sind. Dass sie dabei ins Schwimmen gerieten, brachte viele öffentliche Unternehmen unter Legitimationsdruck. Die kommunalen Kassennotstände sorgten für den Reiz, sich des Tafelsilbers zu entledigen.

Nun ist neoliberale Hegemonie eine komplexe Veranstaltung. Sie konnte nur deshalb Durchsetzungskraft gewinnen, weil sich – unter sich rapide wandelnden sozialen, ökonomischen und politischen Bedingungen – in dem vom neoliberalen Denken formulierten Ziel „Die öffentlichen Leistungen werden in privater Hand und auf offenen Märkten besser, billiger, kundenfreundlicher“ viele unterschiedliche Interessengruppen an der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen wiederfinden konnten. Das betraf nicht nur die BürgerInnen, die neue Ansprüche an Leistungen zu formulieren begannen, aber nicht mehr, sondern eher weniger Geld in der Tasche hatten. Das betraf auch kommunale Interessengruppen, die sich (zu Recht oder irrtümlich) eine positive Veränderung ihrer Lage durch Privatisierungs- und Liberalisierungsprozesse erhofften (Teile der Lokalpolitik wegen knapper Kassen, Überforderung oder einfach aus ideologischer Überzeugung, die Managements, Teile der lokalen Wirtschaft, selbst Teile der gewerkschaftlichen Milieus und der Mitarbeiterschaft) usw. usf. Die Motive, politische Privatisierungs- oder Liberalisierungsprozesse zu initiieren, zu befördern oder auch nur zu dulden, waren vielfältig. Zentral aber war, dass sich bestimmte Ordnungs- und Wertvorstellungen von der Welt, wie sie zu sein habe, in

¹⁰ Ernst Forsthoff (1938), Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart.

immer mehr Köpfen als Gewissheit festsetzen: Dass es richtig sei, wenn staatliche Hierarchien nicht über den oder die Einzelnen zu entscheiden hätten, sondern wenn diese Dinge dem gesellschaftlichen Selbstlauf überlassen blieben. Diese Denkweise passte hervorragend zum Interesse der großen Finanzakteure, in öffentlichen Dienstleistungen profitable Anlagemöglichkeiten zu generieren.

Aber die Veränderung des öffentlichen Sektors hat auch die politischen Ansprüche des staatlichen Eigentümers an und das Handeln von Akteuren in öffentlichen Unternehmen verändert. In manchem Unternehmen scheint es keine Rolle zu spielen, ob die Aktien staatlich oder privat gehalten werden. Deutsche Bahn, Vattenfall, manche Landesbank...

Auf der anderen Seite verband sich aus Sicht Vieler mit der Privatisierung trotzdem die Letztverantwortlichkeit von Staat oder Kommune für die Leistungserbringung, wie jüngere Debatten anlässlich ihres Ausfalls – etwa beim S-Bahn-Chaos in Berlin – offenbaren. Und das liegt ja auch auf der Hand. Nach wie vor legitimiert das Funktionalisieren zentraler Infrastrukturen staatliche Herrschaft. Was ist ein Staat noch wert, der das, was die meisten Menschen in Europa für alltäglich und selbstverständlich halten, nicht garantieren kann? – In der Tat liegt hier ein aufzugreifender Widerspruch. Staatliche Letztverantwortung für privatwirtschaftlich, d. h. renditemaximierend betriebene Daseinsvorsorge ist im Zweifelsfall für die öffentliche Hand mit viel finanziellem Aufwand verbunden. Aber genau das sollte sie ja nicht, sie sollte ja billiger werden, statt einzelnen Konzernen fette Jahresergebnisse aus öffentlichen Töpfen oder den Taschen der Bürger zu bescheren. Dieser Widerspruch wird irgendwann auch in größeren gesellschaftlichen Zusammenhängen thematisiert und begriffen. Die Illusion, Profitmaximierung und bedürfnisorientierte, soziale und ökologische Leistungserstellung wären ohne Weiteres konfliktfrei mit einander zu vereinbaren, löst sich erst seit wenigen Jahren auf. Hier verändern sich Kräfteverhältnisse, hier muss eine sozialistische Linke genau hinschauen.

Unter diesen neuen Bedingungen tun sich Möglichkeiten auf. Aber nicht das reine „Zurück zum Staat“ ist gefragt. Es muss um mehr gehen: gemeinsam mit möglichst vielen der Beteiligten neue Formen öffentlicher Leistungserstellung zu entwickeln, die sich nicht in der reinen Rekommunalisierung einer Aufgabe erschöpfen.

Sicherlich ist es leichter, eine populäre Rekommunalisierungsforderung unter krisenhaften Bedingungen einer Gemeindefirtschaft zu erheben. Aber was wir suchen müssen, betrifft die Frage des „Was dann?“ und es betrifft auch den gesamten Wirtschaftssektor, der sich noch immer unter öffentlicher Kontrolle bzw. im öffentlichen Eigentum befindet. Es geht um wesentlich mehr als um staatliches Eigentum. Wer das übersieht, hat auch übersehen, dass öffentliches Eigentum nicht erst privatisiert werden muss, um ausgeplündert zu werden (Beispiele: Cross Border Leasing, Fondsgeschäfte, Absicherung mit Derivaten), dass manch eine Rekommunalisierung allein Privaten über den Verlust etlicher Millionen hinweghelfen würde, dass öffentliches Eigentum mitunter tatsächlich auch schlicht intransparent, ineffizient und inkompetent bewirtschaftet wird.

Es muss gelingen, einen öffentlichen Sektor zu schaffen, der demokratisch kontrolliert, transparent und effizient arbeitet. Die drei Dimensionen bedingen einander. Öffentliche Kontrolle können viele verschiedene Akteure ausüben, alle unter Wahrung ihrer jeweils spezifischen Interessen an der Leistungserbringung. Die Bürgerinnen und Bürger wollen gute Leistungen, verlässlich und zu guten Preisen. Die Beschäftigten wollen anständige Arbeitsbedingungen, sichere Arbeitsplätze und gute Bezahlung ihrer Arbeit. Das Kommunalparlament achtet auf klare soziale und ökologische Zielvorgaben, entscheidet über die Verwendung von Mehrprodukten. Und es hat den Kommunalhaushalt im Blick und überwacht die Einhaltung der demokratisch gestalteten Vorgaben.

Ein Privatunternehmen ist einer klaren Zielvorgabe unterworfen: den Wert des Kapitals der Anteilseigner zu vermehren. Im öffentlichen Sektor besteht die Chance, an-

dere Zielkoordinaten zu etablieren. Auch ein öffentliches Unternehmen kann sich nicht „aus dem Kapitalismus auskoppeln“ – es versorgt sich zum Beispiel an den Finanzmärkten mit Kapital. Aber ein öffentliches Unternehmen kann anderen Zielkoordinaten unterworfen werden, womit das Kriterium der Kapitalrentabilität nicht dominant ist. Auch ein öffentliches Unternehmen muss – im Vergleich zum Privatsektor – „wirtschaftlich sein“. Aber es kann sich von privaten Unternehmen, wenn es gelingt, hierfür die politischen Instrumente und Beteiligungsformen zu entwickeln und zu qualifizieren, durch andere Effizienzkriterien und -mechanismen unterscheiden. An die Stelle der maximalen Kapitalrentabilität muss ein anderes Effizienzkriterium treten, das des „maximalen öffentlichen Nutzens“¹¹. Dieser Nutzen kann aber nicht staatlich-hierarchisch verordnet werden, er muss durch eine „Vergesellschaftung“ der unternehmerischen Zielformulierung definiert werden.

Das Kriterium maximalen öffentlichen Nutzens ist im Unterschied zur Renditemaximierung allerdings außerordentlich unscharf. Es steht nicht von vornherein fest und ist nicht problemlos messbar. Was das Kriterium oder die Kriterien des maximalen öffentlichen Nutzens sein sollen, ist nämlich im Idealfall Ergebnis eines demokratischen Prozesses und insoweit auch veränderbar. Es gibt unterschiedliche, zum Teil auch gegenläufige Ansprüche an öffentliche Aufgabenerfüllung und Leistungserstellung. Alle bewegen sich mehr oder weniger im Rahmen ihrer aktuellen gesellschaftlichen Durchsetzungskraft und selbstverstandenen Interessen. Wie gut bzw. ob der demokratische Prozess offen und unter Beteiligung aller Interessengruppen an der Leistungserbringung stattfindet, hängt von einer Reihe von Rahmenbedingungen ab, die zum Teil lokal selbst nicht beeinflussbar sind (regulativer Rahmen von Europais Landesrecht, ökonomische Lage des Unternehmens und soziale Situation der Kommune u.v.a.m.), zum Teil aber schon. Ob es starke und politische Gewerkschaften gibt, ob der stadtpolitische Diskurs zur Zukunft des öffentlichen Sektors forciert oder abgewürgt wird, ob Transparenz herstellbar ist, ob konkrete Auseinandersetzungen um Privatisierungsvorhaben stattfinden oder nicht, ob sich Teile der Stadtgesellschaft in diese Diskussion einmischen und sie befruchten, ob es lernende Koalitionen progressiver Veränderung gibt, dabei auch neue Modelle von Transparenz, Instrumente der Kontrolle und demokratischer Steuerung entwickelt und (in der Regel über die Parlamente) durchgesetzt werden, ob schließlich diese Unternehmen den Leistungsbedürfnissen der Bevölkerung besser gerecht werden können und ihre Praxis „Schule macht“ – davon wird abhängen, ob es gelingt, ein Bewusstsein für die Differenz von Renditemaximierung und maximalem öffentlichen Nutzen zu entwickeln. Dazu muss in der Linken Kompetenz, Offenheit und Erfindungsreichtum entwickelt werden.

Der öffentliche Sektor der Daseinsvorsorge ist ein Experimentierfeld, in dem neue Möglichkeiten entstehen könnten, effektives Wirtschaften jenseits der Renditemaximierung, demokratisiert und deshalb an einen so definierten öffentlichen Nutzen orientiert, auszuprobieren und zu praktizieren. Das ist mit vielen Problemen verbunden, sollte aber nichtsdestotrotz immer wieder versucht werden. Möglicherweise liegt hier ein Keim dessen, was über die Grenzen der kapitalistischen Produktionsweise hinausweist.

Der Autor Dr. Klaus Lederer ist Rechtswissenschaftler, Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin für DIE LINKE und deren Berliner Landesvorsitzender. Er gehört dem fds als Mitglied an.

¹¹ Vgl. Wainwright, Hilary (2009): Demokratisierung als Transformation. Öffentlicher Dienst, wie wir ihn nicht kannten, in: Luxemburg, Heft 2/2009, Berlin, S. 60ff. (66)

Von der Anti-Privatisierungspolitik zur Politik der „Ökonomie des Gemeinwesens“ – Acht Annäherungen

Von: Horst Kahrs

1. „Wie hältst du es mit der Privatisierung?“ – Mehr als eine machtpolitische Tagesfrage?

Die Frage, ob öffentliches Eigentum verkauft werden darf, hat in den vergangenen Monaten innerhalb der linken Debatte die Fragen, wie eine

- angemessene Ökonomie öffentlichen Eigentums und
- demokratische Wahrnehmung gesellschaftlicher Verantwortung

beschaffen sein kann, an den politischen Rand gedrängt. Nicht zuletzt die Thesen Oskar Lafontaines haben dazu beigetragen: Links ist dort, wo die bestehenden sozialstaatlichen Regulative gegen Anfeindungen jeglicher Art verteidigt und öffentliches Eigentum vor dem Zugriff privater Profitinteressen geschützt wird.

Zweifellos: Dort, wo es darum geht, eine politische Absetzbewegung von der Schröderschen Sozialdemokratie zu konturieren, sind klare Trennungslinien von hohem politischen Vorteil. Entweder neoliberal oder links - die Bühne der Politik lebt von klaren Freund-Feindbildern, liebt eine bipolare Welt, eine Teilung in „gut“ und „böse“, organisiert Zugehörigkeit gerne entlang des Schemas „Wir und die Anderen“. Gerade wenn eine Partei neu gegründet wird und ihren Platz im parteipolitische Spektrum abstecken und behaupten muss, steht die klare politische Ecken und Kanten auch und gerade in Form der Abgrenzung von allen anderen Mitbewerbern im Vordergrund. Die strikte Ablehnung jeglicher Privatisierung öffentlichen Eigentums erfüllt diese Aufgabe.

Sie pocht darauf, dass der öffentliche Eigentümer kein echter, vollständiger Eigentümer sein darf. Während der Privateigentümer mit seinem Eigentum verfahren kann, wie er will, ist der öffentliche Eigentümer in seiner Verfügungsgewalt beschränkt: Er soll mit seinem Eigentum nicht handeln, es nicht verkaufen dürfen oder sonst wie loswerden wollen. Denn, so die Behauptung: Öffentliches Eigentum ist die beste, die einzige Form, die gesellschaftliche Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen wahrnehmen zu können.

Ist das, was im linken Parteibildungsprozess von hohem politischen Wert ist, zugleich geeignet, auf mittlere Sicht linke Lösungen in gesellschaftlichen Auseinandersetzungen voranzubringen, durchzusetzen, politische Praxis zu leiten auch dort, wo wie in vielen Kommunen seit Jahr und Tag Mitverantwortung für öffentliches Eigentum getragen wird? Fallen öffentliches Eigentum und öffentliche Verantwortung tatsächlich in eins?

Mitnichten, wie der Verkauf der Dresdener WOBA¹² zeigt: Kommunales Eigentum, kommunale Wohnungen kann eine dazu legitimierte politische Mehrheit verkaufen, die kommunale Verantwortung, für eine angemessene Wohnraumversorgung auch für sozial schwache Einwohnerteile zu sorgen, ist sie damit nicht losgeworden. Ist kommunales Wohneigentum die einzig mögliche und beste Form, diese öffentliche Verantwortung wahrzunehmen?

¹² Anm. der Herausgeber: Am 9. März 2006 beschloss der Dresdner Stadtrat den Verkauf aller Anteile der „WOBA Dresden GmbH“, der bis dahin kommunalen Wohnungsbaugesellschaft der sächsischen Landeshauptstadt, an die amerikanische Investmentgesellschaft *Fortress Investment Group* (Abstimmungsergebnis: 40 dafür, 29 dagegen, 1 Enthaltung). Mit dem Verkauf strebte die Stadtratsmehrheit die vollständige Entschuldung der Stadt an. Vgl. auch: Mike Nagler (2007): *Ursachen und Auswirkungen von Entstaatlichung öffentlicher Einrichtungen auf die Stadtentwicklung im Kontext einer gesamtgesellschaftspolitischen Entwicklung (am Beispiel der Privatisierung der WOBA Dresden)*. Magisterarbeit an der HTWK Leipzig.

2. „Markt oder Staat“ statt „Markt und Staat“?

Die sozialdemokratisch-sozialistische Tradition, die in der Frage nach der Haltung zur Privatisierung fortlebt, birgt die jahrzehntelange kollektive Erfahrung aufstrebender und erfolgreicher sozialstaatlicher Arrangements und Institutionen. Im fordistischen Regulationsregime partizipierte die Mehrheit der Arbeitnehmerschaft über tarifpolitische und sozialversicherungsrechtliche Mechanismen sowie über die Ausweitung des öffentlichen Sektors von Wirtschaftswachstum und Produktivitätsgewinnen. Gleichzeitig garantierten diese institutionellen Arrangements nicht nur individuelle Sicherheit und geordnete Lebensläufe, sondern ebenso die weitere Produktivitätsentwicklung und Kapitalverwertung. Öffentlich und privat, Markt und Staat, waren keine unversöhnlichen Antagonisten, sondern standen in einem „produktiven Spannungsverhältnis“, welches gesellschaftliche Dynamik, Fortschritt, wachsende Profit und wachsenden Massenwohlstand ermöglichte.

Der öffentliche Sektor bildet heute die letzte Bastion dieser alten, fordistisch geprägten Regulationsmodi. Sie zerfällt unter innerem wie äußerem „Anpassungsdruck“: Umbau des öffentlichen Dienstes von der ‚*seriellen Massenverwaltung*‘ auf ‚*Kundenbetreuung*‘, Bürokratiekritik, Lob des Marktes, Neujustierung von Interessenlagen und Regulationserwartungen. Der Markt kann „es“ grundsätzlich besser, effektiver als die öffentliche Hand – dieser Grundsatz wurde zum beliebtesten antisozialdemokratischen Glaubensbekenntnis von Marktradikalen und fundamentalen Neoliberalen. Sie verleugnen dabei ihre eigene Geschichte: ein Markt ohne Staat, staatliche Garantien und öffentliche, allgemeinzugängliche Leistungen kann nicht funktionieren, mündet in Raub, Ungleichheit, Willkür. Das wusste nicht erst Adam Smith.

Die klassische Privatisierung bedeutet in der Regel: Privatisierung von Gewinnerwartungen, der Möglichkeiten zur Erzielung von Gewinnen, wo bislang entweder keine Gewinnorientierung herrschte oder der Erlös aus dem Verkauf zukünftiger Gewinne für andere, gemeinwohlorientierte Zwecke verwandt werden soll. Sie wirft zwei weitere Fragen auf: Warum erzielt die öffentliche Körperschaft nicht die Gewinne selbst, im gleichen oder geringeren Umfang? Und: Rechtfertigt der Verwendungszweck den Verkauf?

Jedoch verbarg und verbirgt sich hinter der Zersetzung des alten öffentlichen Sektors nicht allein private Gewinnerwartung, die zugleich wiederum die Schranke für ein zu viel an „Privatisierung“ bildet. Wo keine Gewinne zu erwarten sind, fehlt es an Privatisierungsdruck, wo verantwortliche Haftung mit übertragen werden soll, schrecken die größten Bürokratiekritiker vor der „Deregulierung“ zurück¹³. Privatisierung kann auch bedeuten: Abgabe von staatlichen Aufsichts- und Hoheitspflichten.

Mit der Herausbildung neuer Produktionsweisen und -verhältnisse stellt sich die Frage neu, ob und wie eine neue produktive Verzahnung von „Staat“ und „Markt“ beschaffen sein müsste. Weder die Höhe der Staatsquote noch der Umfang des öffentlichen Sektors und die Zahl seiner Beschäftigten sind hierfür eine hinreichende Messlatte. Gleichzeitig verlangen differenzierte Lebenslagen und -planungen in Verbindung mit neuen sozialen Risiken differenzierte und neue sozialstaatliche Arrangements.

Interessanterweise findet die Verteidigung der „rheinischen“ Vergesellschaftungsmodi auch in der Linken immer weniger Anhänger. Von der Linken wird dem „angelsächsischen Modell“ derzeit eher das „skandinavische Modell“ entgegen gehalten, vor allem die höhere Staatsquote, der umfänglichere öffentliche Sektor und der grö-

¹³ Hier muss man nicht einmal die Vergleiche zwischen us-amerikanischem und deutschem Haftungsrecht bemühen. Es reicht ein Blick auf die Reform des Baurechts. Nach altem Recht wird mit der Baugenehmigung institutionell-bürokratisch für den Antragsteller auch die Sicherheit „produziert“, dass der geplante Bau den üblichen Bedingungen genügt. Als zwecks Vereinfachung des Baugenehmigungsverfahrens diese Haftung auf die Architekten/Statiker übergehen sollte, lehnten diese dankend ab.

Bere öffentliche Dienst, dessen Beschäftigte zugleich auch eine relativ stabile Wählerschaft bilden. Das – modernisierte – skandinavische sozialstaatliche Arrangement scheint sowohl hinsichtlich seiner Einnahmequellen als auch hinsichtlich seiner volkswirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Outputs in einem produktiven Verhältnis zu *global playern* wie Volvo, Ikea, Nokia oder Electrolux zu stehen.

Nicht „Markt oder Staat?“, sondern wie Markt und Staat zur Mehrung von volkswirtschaftlichem Wohlstand neu zusammenwirken, welche produktiven Arrangements sie neu bilden können und sollten, ist die Frage, die sich sowohl aus dem Zerfall fordistisch-sozialdemokratischer Strukturen als auch aus dem Vergleich „rheinisch“, „skandinavisch“ oder angelsächsisch inspirierter neuer Arrangements ergibt.

3. Und wo bleiben „Zivilgesellschaft“, „Demokratisierung“ und „progressive Entstaatlichung“?

Eine weitere Quelle der praktischen Staatsaufgabenkritik, der Kritik des öffentlichen Dienstes und des öffentlichen Sektors, entspringt der zivilgesellschaftlichen Selbsttätigkeit, die sich ihrerseits auch auf das grundgesetzlich fundierte Subsidiaritätsprinzip berufen kann. Was auf anderem Wege als in direkter staatlicher Hoheit getan werden kann, davon sollte der Staat Abstand halten. Aus einer solchen sozialstaatskritischen Tradition wurde in die politische Debatte die Unterscheidung von Erbringungs- und Gewährleistungsstaat eingeführt. Der Staat hat zu gewährleisten, dass bestimmte gemeinwohlorientierte, im allgemeinen Interesse liegende Einrichtungen bestehen, Leistungen erbracht werden, er muss dies aber nicht unbedingt selbst erledigen oder vorschreiben, wie das zu geschehen hat.

Diese Position zum Verhältnis von Staat und Gesellschaft unterscheidet sich grundlegend von der marktfundamentalen Position zum Verhältnis von Staat und Markt. Sie findet sich in manchen Konzepten der PDS an prominenter Stelle wieder, etwa in den Konzepten zum „öffentlich geförderten Beschäftigungssektor“. Die bloße Verteidigung des „öffentlichen Eigentums“ lässt für derartiges Streben nach progressiver, zivilgesellschaftlicher Entstaatlichung kaum Platz; denn im politischen „Grenzkrieg“ zwischen „neoliberal“ und „links“, zwischen Markt und Staat, zwischen privat und öffentlich werden als erstes die Zwischenräume aufgerieben und besetzt.

4. Warum machen Kommunen Wirtschaft und werden öffentliche Unternehmer?

Das „öffentliche Eigentum“ und der öffentliche Dienst sind keine Errungenschaften der Sozialdemokratie und der Arbeiterbewegung. Die Vorläufer der modernen kommunalen Betriebe und Versorgungsunternehmen wurden von der städtischen Bürgerschaft, Gewerbetreibenden und Kaufleuten gegründet. Diese schufen Einrichtungen, die für die Weiterentwicklung der, ihrer privaten Unternehmungen unabdingbar schienen: Die Versorgung mit Energie, die Entsorgung von Abwässern, Transport- und Kommunikationseinrichtungen. Ihr Leitstern, Fixpunkt war nicht die öffentliche Daseinsvorsorge für die unteren städtischen Bevölkerungsschichten sondern der wirtschaftliche Aufschwung von Industrie und Handel in der Kommune.

Politisch wurde dieser Aufbau einer kommunalen Infrastruktur vor allem vom liberaldemokratischen Bürgertum und den Steuerbürgern der Gemeinde getragen.

Die Geschichte der Eisenbahn wiederum erzählt den Prototyp der Herausbildung nichtkommunalen, nationalen staatlichen Eigentums, welches zugleich tief greifende soziale Umwälzungen, die industrielle Revolution in Deutschland enorm beschleunigte.

Erst mit der Weimarer Republik rückten in den zwanziger Jahren des vorigen Jahrhunderts Fragen der Sozialpolitik und der Massenversorgung stärker in den Mittelpunkt kommunaler Unternehmenspolitik. Hier war es vor allem die Frage die Wohnraumversorgung. Der Wohnungsbau war Ausgangspunkt der spezifisch sozialdemokratisch-gewerkschaftlichen Tradition kommunaler Unternehmungen.

Die rechtlichen Formen der kommunalen Unternehmen waren von Anfang an vielfältig. Bereits im 19. Jahrhundert finden sich Betriebe mit kameralistischer und kaufmännischer Buchführung nebeneinander.

Noch in den zwanziger Jahren des vorigen Jahrhunderts bildeten im liberaldemokratisch-sozialistisch regierten Berlin die kommunalen Unternehmen eine der Haupteinnahmequellen für den städtischen Haushalt und eine Form der indirekten Massenbesteuerung. Beides zusammen bildete eine nicht unerhebliche Basis für die kommunale Selbständigkeit, da die steuerliche Basis der Gemeinden schmal und von Reichszuweisungen in hohem Maße abhängig war. Umfang und Rentabilität der kommunalen Betriebe waren unter diesen Bedingungen ein entscheidender Faktor kommunaler Entwicklung und Wohlstands.

„Unter allen städtischen Einnahmequellen nahmen die Überschüsse der kommunalen Betriebe deshalb eine so große Rolle in den Berechnungen der Berliner Stadtvertreter wie der kommunalen Vertreter aller deutscher Gemeinden ein, weil sie anderen gegenüber erhebliche Vorteile aufwiesen. In der Aufbringung und Verwendung der Betriebseinnahmen waren die städtischen Organe im wesentlichen ungebunden. Zumal wenn sich die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit der Kommune in privatrechtlichen Formen bewegte, konnten die Betriebsüberschüsse durch geschickte Wirtschaftsführung bei den bestehenden Unternehmen oder durch Anweitung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit erhöht werden, ohne daß Einsprüche von der Staatsaufsicht zu berücksichtigen waren. Ferner konnten die Betriebseinnahmen – im Unterschied zu den ebenfalls umlagefähigen, beweglichen Realsteuern – durch kaufmännische und technische Tüchtigkeit im Betrag gesteigert werden, ohne daß, wie bei einer Erhöhung der Realsteuern, die Berliner Bevölkerung unbedingt stärker belastet zu werden brauchte. Die städtischen Organe konnten also über die Erwerbsüberschüsse der kommunalen Betriebe frei verfügen und gleichzeitig nach Möglichkeit ihre konsumentenfreundliche Tarif- und Preisgestaltung beibehalten.“¹⁴

Die kommunalen Betriebe zählten zum unverzichtbaren Rückgrat der kommunalen Selbstverwaltung. Sie sicherten Einnahmen, fungierten als Schattenhaushalte und stellten einen marktbeherrschenden Wirtschaftsfaktor etwa zum Zwecke der Preisregulierung dar – so etwa die Berliner Brennstoffgesellschaft, die nicht nur die Berliner Verwaltung und Betriebe mit Brennstoffen versorgte, sondern einen Viertel ihres Gesamtumsatzes mit Privatgeschäften machte.

¹⁴ Otto Büsch: Geschichte der Berliner Kommunalwirtschaft in der Weimarer Epoche, Veröffentlichungen der Berliner Historischen Kommission, Band 1, Berlin 1960, S. 6f. Die Arbeit von Otto Büsch schlug eine Brücke vom sozialdemokratisch regierten und restrukturierten Westberlin der fünfziger Jahre zum Berlin der zwanziger Jahre und zielte darauf, in einem zentralen stadtpolitischen Bereich Traditionslinien zu zeichnen. Diese Linien stellte der damalige Regierende Bürgermeister Willy Brandt in seinem Vorwort vom März 1960 deutlich heraus: „Der Aufbau der Berliner Kommunalwirtschaft nach dem ersten Weltkrieg spiegelt die Fülle der Aufbau Probleme, denen sich das in die junge Demokratie gestellte neue Groß-Berlin von 1920 im ganzen gegenübergestellt sah, in einer heute wieder aktuell anmutenden Weise. Heute wie damals ist der richtige Gebrauch der kommunalwirtschaftlichen Einrichtungen ein problematisches Thema, in dem sich Verwaltung und Wirtschaft, Politik und Gesellschaft überschneiden, und das als Frage der öffentlichen Finanzen ebenso schwer wiegt wie als Problem der kommunalen Sozial- und Wirtschaftspolitik. Nach wie vor bilden die kommunalen Betriebe eine unentbehrliche Grundlage des Lebens der Bevölkerung und im Schaffen der Wirtschaft in unserer Stadt.“

Weiter spielten die kommunalen Betriebe als Kreditnehmer auf dem sich entwickelnden Anleihemarkt ab 1924/25 eine große Rolle, aber auch als Sicherheit für die direkten kommunalen Anleihen.¹⁵ Eine wesentliche Funktion der kommunalen Betriebe bestand mithin in ihrer Nutzbarkeit als Schattenhaushalt, als Einnahmequelle und Sicherheit, die ausschließlich in kommunaler Hoheit lag.

Mit dem demokratischen Wahlrecht nahmen in den Stadtverordnetenversammlungen auch die wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Arbeitnehmerschaft größeren Raum ein. In Berlin besaßen SPD, KPD und liberale Demokraten von 1920 bis 1933 durchweg eine Mehrheit, „durch die die wirtschaftlichen und sozialen Interessen der breiten Masse der abhängigen Arbeitnehmer vor den entgegenstehenden Standpunkten der haus- und grundbesitzenden Bevölkerungsteile und der freien Wirtschaft berücksichtigt wurden“¹⁶. Neben ihrer finanzwirtschaftlichen Funktion bekamen die kommunalen Betriebe nunmehr ihre zweite fundamentale Bedeutung als Instrument der städtischen Sozial- und Wirtschaftspolitik im demokratischen Staat. Damit wurden alle Fragen der Wirtschaftsführung, vor allem aber die Tariffragen, zu unmittelbar (kommunal-)politischen Fragen, die eines politischen Interessenausgleichs bedurften. Hier pochten die bürgerlichen Vertreter auf die „ausgleichende Steuergerechtigkeit“, die von den Tarifen etwa für Gas, Wasser, Verkehr als einer indirekten Massensteuer ausging. Wenn die demokratisierte Kommune als Sachwalter der Arbeitnehmer auftrete, dann sei es nur recht billig, wenn ihre Einnahmen nicht allein von Grundbesitzern und Gewerbetreibenden bestritten würden. Die Linken verwiesen demgegenüber darauf, dass durch zu starke Tarifierhöhungen auch der Wirtschaft ein schlechter Dienst erwiesen werde, weil dadurch die Kaufkraft der Arbeitnehmer geschwächt werde. Die Preispolitik der kommunalen Betriebe wurde somit zum Gegenstand des politischen Interessenausgleichs.

Als drittes „modernes“ Element der Herausbildung kommunaler Betriebe im demokratischen Staat ist die Tendenz zur Ausweitung der kommunalwirtschaftlichen Tätigkeit zu nennen. „Kommunalisierung“ stand dabei durchaus in einem politischen Gegensatz zur „Sozialisierung“, die als eine Angelegenheit des Reiches und als ein potentieller Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung gesehen wurden. Die Bestrebungen zielten sowohl auf die „Vollkommunalisierung“ der von der privaten Wirtschaft und ihren politischen Vertretern anerkannten kommunalwirtschaftlichen Bereiche¹⁷ - zum Beispiel die Kommunalisierung noch bestehender privater Verkehrsunternehmen - als auch auf die Ausweitung der kommunalwirtschaftlichen Tätigkeit, etwa durch die Gründung einer Stadtbank oder der bereits erwähnten Berliner Brennstoffgesellschaft. Politisch durchsetzbar war diese Kommunalisierungspolitik, weil jeweils eine politische Mehrheit die Einsicht vertrat,

„dass überhaupt und erst recht angesichts der wirtschaftlichen Schwankungen während der Weimarer Zeit die lebensnotwendigen Bedürfnisse der Bevölkerung im Interesse des gesamten Gemeinwesens dauernd und gleichmäßig und ohne Rücksicht auf die Konjunkturlage befriedigt werden mussten, weshalb soziale Gesichtspunkte die Wirtschaftsführung dieser Betriebe vorwiegend zu bestimmen hatten. Zu einer entsprechenden Tarifpolitik und Betriebsführung war ein Unter-

¹⁵ „Sie waren aber anerkanntermaßen auch die stärkste Sicherheit der Stadt gegenüber ihren in- und ausländischen Gläubigern bei der Aufstellung des städtischen Anleiheplans, weil sie eben eine wirtschaftliche Reserve unter der freien Verfügbarkeit der städtischen Organe darstellten und somit die erforderliche Liquidität der Stadt im Anleihegeschäft verbürgten. Berlin rechtfertigte das in seine kommunale Wirtschaft gesetzte Vertrauen später beispielsweise, als es durch die Einbringung der städtischen Elektrizitätswerke (BEWAG) in die gemischt-wirtschaftliche „Berliner Kraft- und Licht-AG“ (BKL) im Krisenjahr 1931 die Verschuldung der Stadt abzumildern vermochte.“ (Büsch, S. 7)

¹⁶ Büsch, S. 23.

¹⁷ Hierzu zählten öffentliche Einrichtungen, die im Interesse der Gesundheit und Hygiene ohne Gewinnerzielungsabsicht bewirtschaftet wurden wie Kanalisation, Beleuchtung, Markthallen, Vieh- und Schlachthöfe, und erwerbswirtschaftlich ausgerichtete Versorgungsbetriebe für Wasser, Gas, Strom, Verkehrsmittel.

*nehmen der öffentlichen Wirtschaft, das auf den Rückhalt der Stadt als Gewährsverband vertrauen konnte, besser fähig als ein gleichartiger Betrieb im privaten Besitz, der ausschließlich der Erzielung von Überschüssen dienen musste.*¹⁸

Die Erweiterung der finanzwirtschaftlichen Funktion der kommunalen Betriebe um allgemein kommunalwirtschaftliche und sozialintegrative Funktionen in der Weimarer Republik war unmittelbares Resultat der Demokratisierung des Deutschen Reiches und der damit verbundenen politische Anerkennung der Arbeiterschaft als Stadtbürger mit gleicher Stimme. Dabei ging es nicht darum, kostenlose Wohltaten zu verteilen, sondern die versorgungswirtschaftliche Funktionsfähigkeit der Kommune auf alle Bürgerinnen und Bürger auszuweiten, um den Einschluss im Prinzip aller Bürgerinnen und Bürger in das öffentliche Leben der kommunalen Selbstverwaltung. Der Erhalt der kommunalen Souveränität, materialisiert im städtischen Haushalt, stellte dabei den zentralen Rahmen dar.

*„Es ging sowohl bei den bereits bestehenden kommunalen Betrieben als auch bei der Errichtung neuer städtischer Wirtschaftsunternehmungen stets darum, den kommunalen Einfluss auf die Wirtschaftsführung sicherzustellen, um eine soziale Tarifgestaltung zu garantieren, und gleichzeitig größtmögliche Rentabilität zu erreichen, um so hohe Gewinne wie nur möglich an die städtische Kämmerei abführen zu können. Wenn eine auf die finanziellen Möglichkeiten des Kleinverbrauchers zugeschnittene Preisbildung überhaupt möglich sein sollte, dann war die Rentabilität der Betriebe ebenfalls die erste Voraussetzung.“*¹⁹

Ein nicht unwichtiges Resultat dieser Kommunalisierung war die Inkorporation von Vertretern der Sozialdemokratie und Gewerkschaften in das wirtschaftspolitische Leben der Stadt, die Entstehung eines potentiellen Gegengewichts wie auch Partners der Verflechtungen von bürgerlichen Parteien und privater Wirtschaft.

Damit sind die grundlegenden Eckpunkte der bis heute gleich gebliebenen Spannungsverhältnisse rund um das öffentliche Eigentum beschrieben:

- ‚finanzwirtschaftlich geforderte Rentabilität der kommunalen Betriebe‘,
- ‚sozial- und wirtschaftspolitische Verpflichtung der Selbstverwaltungsorgane gegenüber der Bevölkerung und Wirtschaft bei der Erfüllung von Versorgungsaufgaben‘,
- ‚produktive Abgrenzung bzw. Verzahnung zwischen öffentlicher und privater Wirtschaftssphäre‘
- ‚materielle Basis für (sozial-)demokratische, den sozialen Ansprüchen der Arbeitnehmerschaft verpflichtete politische Machtapparate‘.

Die Zukunft öffentlichen Eigentums hängt, wie seit knapp 100 Jahren, auch weiterhin entscheidend davon ab, sich dieser Pole bewusst zu sein und um konkretpolitische Ausgestaltungen, die „politische Ökonomie des Gemeineigentums“, statt abstrakte Abgrenzungen zu ringen.²⁰

¹⁸ Büsch, S. 27.

¹⁹ Büsch, S. 37f.

²⁰ Grundsätzlich kommt zumindest ein weiterer Aspekt hinzu, der hier aber ausgeklammert bleiben soll: Kommunaleigentum als Gegenpart zum Nationaleigentum, Kommunalisierung versus Sozialisierung. Die Kopplung an die Kommune hält die Bindung zur gemeinwohlorientierten Wirtschaft und damit zur bürgerschaftlichen Selbstverwaltung lebendig. Das Nationaleigentum oder Staatseigentum entkoppelt diesen Zusammenhang: die Eigentumsverhältnisse werden abstrakt, damit auch die Eigentümer. Noch in der Arbeit von Büsch (1960) finden sich einige sprachliche Spuren der bourgeoisen Tradition, unter anderem auch im Begriff „gemeinnötige Betriebe“: Was ist für die Funktion eines konkreten Gemeinwesens nötig? ist eine andere Frage als die Frage, was nützlich ist?

5. Wer vom öffentlichen Eigentum redet, darf von den Eigentümern nicht schweigen.

Öffentliches Eigentum hat selbstverständlich auch Eigentümer. Bei kommunalem Eigentum sind dies in der Regel die Bürgerinnen und Bürger, die ihre Eigentümerfunktion im Rahmen des parlamentarisch-demokratischen Repräsentationssystems delegieren. Am Ende wird die Eigentümerfunktion von Beauftragen demokratisch legitimierter öffentlicher Körperschaften ausgeübt. Dies macht die Ausübung der Eigentümerfunktion zunächst einfacher: ein Vorstand, ein Aufsichtsrat oder ein Parlamentsausschuss, im Zweifel das Stadtparlament selbst haben die mit der Eigentümerfunktion zusammenhängenden Entscheidungen über den Gebrauch und Erhalt des öffentlichen Eigentums zu treffen.

Den Bürgern treten sie in der Regel wie alle anderen Eigentümer auch gegenüber. Im Zweifel begegnet der Bürger seinem öffentlichen Eigentum mit mehr Achtlosigkeit als privatem Eigentum. Im Kern handelt es sich um eine vermutlich notwendige, funktionale Ausdifferenzierung: der citizen delegiert seine Eigentümerfunktion, damit er sich zum Produkt, zur Dienstleistung als Konsument verhalten kann. Als solcher interessiert ihn die Gebühr, der Preis, die Qualität. Er hört damit aber nicht auf, auch als Unternehmer, Arbeitgeber, Auftraggeber, Beschäftigter politisch verantwortlich zu sein.

Die Eigentümer können sich ein nicht-unternehmerisches Verhältnis zum öffentlichen Eigentum leisten, wenn sie die Unternehmerfunktion delegieren und definieren. Wie soll das öffentliche Unternehmen wirtschaften? Soll es die eigenen Kosten einschließlich der Kosten seiner Erhaltung erwirtschaften? Soll es im rentabel sein und Überschüsse für den öffentlichen Haushalt erwirtschaften? In welchem Umfang und mit welchen Risiken? Wie eng ist es an parlamentarische Gremien und deren Haushaltsführung angebunden, ist seine Rechtsform die eines Eigenbetriebs, eines Regiebetriebes oder die einer Anstalt öffentlichen Rechts oder die einer privatrechtlichen Form (GmbH, AG), die sich in vollständiger Verfügungsgewalt der öffentlichen Körperschaft befindet?²¹ Die Allgemeinheit des Gemeinwesens steht in einem vielfältigen Verhältnis zum öffentlichen Eigentum, ist Unternehmer, Konsument, Geldgeber, womöglich Beschäftigter, manchmal alles in einem, manchmal auch nur eines von beiden, sprich Steuerzahler, der ein öffentliches Unternehmen subventioniert, ohne jemals seine Leistung in Anspruch zu nehmen.

Erste, primäre Aufgabe von linker Politik gegenüber öffentlichem Eigentum muss daher darin bestehen, die Eigentümerfunktion zu demokratisieren:

- betriebswirtschaftliche Transparenz, soweit möglich;
- Offenlegung der unterschiedlichen, teilweise gegensätzlichen Interessenlagen, Vorschläge für Interessenausgleich;
- klare Formulierung der Aufträge öffentlicher Unternehmen, Abschluss von Zielvereinbarungen mit den Vorständen/Betriebsführungen.

²¹ Manche linke Diskutanten betrachten jede Form Rechtsform jenseits des Eigenbetriebs bereits als Privatisierung. Diese Auffassung ignoriert, dass die Rechtsform einer AöR oder AG auch zum Wohl des öffentlichen Eigentums und Auftrags wirken kann, etwa wenn sie vor kurzfristiger Ausplünderung durch parlamentarische Mehrheiten schützt. Im Berlin der 90er Jahre geschah dies auf mehrfache Art und Weise. Der Verkauf von 49,9% der Wasserbetriebe war finanzwirtschaftlich nichts anderes als eine Ausweitung der Nettokreditaufnahme über den Umweg eines Schattenhaushaltes bzw. Privatisierungserlöses, der anschließend verzinst werden muss. Seit dem crash der Bankgesellschaft wird in der Berliner Öffentlichkeit jegliche politische Einflussnahme auf Bankgeschäfte, etwa auch die der Förderbank IBB, von allen Seiten misstrauisch beargwöhnt und bekämpft (siehe z.B. „Temprodrom“). Unter dem Eindruck, dass politische Einflussnahme öffentliches Eigentum in den Ruin geführt haben, lässt sich auch das bis dato unterm Strich erfolgreiche und Geld bringende Weltmarktengagement von BWI nicht mehr gegen „freundliche Übernahme“ verteidigen.

Linke Politik in öffentlichen Unternehmen beginnt mit der Frage: Wie kann ein bestimmter Versorgungsauftrag erfüllt werden? Links ist, die Eigentümer- und Unternehmerfunktion nicht Vorständen und intransparenten Strukturen zu überlassen, sondern sie in die Selbstverwaltung zurückzuholen.

Die öffentlichen Unternehmen können auf diese Weise zu Vorbildern und Vorreitern volkswirtschaftlicher Kostenklarheit werden. Was braucht einen Preis, was ist tatsächlich kostenlos? Was kostet die Bereitstellung für jede und jeden? Was ist ein angemessener Effizienzmaßstab jenseits der Maximalrendite? Wie ist das Verhältnis zwischen Nutzern und Zahlern? Welche Investitionen sind notwendig, wie werden sie finanziert?

Und so weiter – Fragen, deren Offenlegung und Beantwortung zugleich dazu beitragen kann, das verkürzte betriebswirtschaftliche Denken der Privatunternehmen und deren kostenlose Nutzung volkswirtschaftlicher Ressourcen erkennbar und änderbar zu machen.

6. Öffentliches Eigentum kann man verkaufen, die Verantwortung bleibt

Es ist nun an der Zeit, öffentliches Eigentum als Rechtsform zu unterscheiden von öffentlichen Gütern und der öffentlichen Verantwortung dafür, dass alle gleichen, nicht ausschließenden Zugang zu bestimmten Versorgungsleistungen haben. Die formelle Eigentümerschaft ist keine zwingende Voraussetzung, um öffentliche Güter bereitzustellen oder um die öffentliche Verantwortung etwa für soziale Wohnraumversorgung wahrzunehmen. Grundsätzlich kann eine Kommune diese Leistungen auch von Privaten kaufen und als öffentliche Güter zur Verfügung stellen. Allerdings wird sie dann darlegen müssen, dass dies eine angemessene und wirtschaftliche Form der Wahrnehmung öffentlicher Verantwortung ist, dass sie sich nicht in einseitige Abhängigkeiten begeben, unverzichtbare Steuerungsfunktionen aufgeben.

An dieser Stelle geht es in der Regel um funktionale Privatisierung: Aufgaben, die bisher von staatlichen, öffentlichen Unternehmen erfüllt wurden, werden auf private Unternehmen übertragen (z.B. die Ausschreibung von Nahverkehren auf dem Schienennetz, die von den Ländern dann „eingekauft“ werden). Die bekannten Wirkungen sind durchaus zwiespältig. Manche „Privatbahnen“ betreiben anscheinend z.B. rentabel öffentlichen Nahverkehr auf Strecken, die von der Deutschen Bahn AG aufgegeben wurden.

Linke Politik sollte hier von der Frage ausgehen, warum solche funktionale Ganz- oder Teilprivatisierung effektiver sein soll bzw. kann als ihre öffentliche Erbringung; ob es sich womöglich um eine sinnvolle Abgabe, Rückgabe an vor-staatliche, gesellschaftliche Strukturen handelt, deren primäres Ziel nicht die Renditemaximierung ist. Entscheidend bleibt dann, ob die öffentliche Steuerungsfunktion gewahrt, wahrnehmbar, durchsetzbar bleibt.

Jedenfalls sollte die Linke die Debatte, was der Staat selbst erbringen muss und wo er die Erbringung lediglich zu gewährleisten hat, nicht der linken Mitte überlassen, denn damit würde sie sich von einer eigenen Teiltradition verabschieden, die dem emanzipativen Anspruch auf gesellschaftliche Selbsttätigkeit und genossenschaftliche Selbstorganisation entspringt und deren oberstes Ziel nicht das Aufgehen in einem öffentlichen Apparat ist.

7. Einmal öffentlich, immer öffentlich?

Das Kernstück der politischen Auseinandersetzung ist die echte bzw. materielle Privatisierung öffentlicher Betriebe, Unternehmen und Aufgaben, meist durch den Verkauf von Anteilen der öffentlichen Körperschaften an ein Unternehmen in privater Rechtsform. In der Regel liegen diesem Verkauf, sieht man von rein ideologisch be-

gründeten Verkäufen ab, zwei Entscheidungen zu Grunde: Die öffentliche Aufgabe ist entfallen. Und/oder: Der öffentliche Haushalt benötigt das Geld dringend.

Die öffentlichen Aufgaben selbst unterliegen einem sozial-historischen Wandel. Markthallen und Schlachthöfe zählen nicht mehr unbedingt dazu, Teilfunktionen werden von öffentlichen Aufsichtsämtern wahrgenommen. Es ist auch eine legitime Frage, ob, warum und mit welchem Aufwand Betriebe wie die Berliner KPM als öffentliches Unternehmen am Leben erhalten werden sollen. Oder der Kreis der potentiellen Nutzer und Nutzerinnen verringert sich, so dass die ursprünglichen Einrichtungen (Gebäude) nicht mehr im erforderlichen Umfang benötigt werden. Gleichzeitig entstehen neue Erwartungen an öffentliche Verantwortung und Versorgung.

Wie viel öffentlicher Wohnraum unter Bedingungen eines voraussichtlichen Bevölkerungsrückgangs zur Wahrung der sozialen Steuerungsfunktion nötig und wünschenswert, weil kostenträchtig, ist, muss auch für linke Politik politisch entscheidbar bleiben. Wie öffentliche Infrastruktur in „schrumpfenden Regionen“ aussehen kann und soll, ist eine neue, offene Frage.

Allerdings sollte linke Politik sich an dem Grundsatz orientieren, dass, wer öffentliches Eigentum verkauft, woanders wieder öffentliches Eigentum erhalten oder neu schaffen sollte.

Tatsächlich gehört in das Zentrum linker Politik aber die Frage, was den unverzichtbaren Kern öffentlicher Daseinsvorsorge, kommunaler sozialer und demokratischer Verantwortung ausmacht. Gesundheit. Entsorgung von Abwasser und Müll. Versorgung mit Wasser, Energie. Kommunikation. Verkehr. Bildung. Soziale Einrichtungen.

Hieran, an der Frage, was denn überhaupt zu den unverzichtbaren Elementen öffentlicher Versorgung in einem Gemeinwesen zählt, was an den gemeinnötigen Einrichtungen für soziale Inklusion gebraucht wird, entscheidet sich Erfolg oder Misserfolg linker Politik. Sodann an der Qualität und der Zugänglichkeit dieser Einrichtungen und erst dann an der Eigentumsfrage. Sie erscheint als eine abgeleitete, zweitrangige Frage, als Frage nach dem geeigneten Mittel. Die Abwehr einer Privatisierung hat noch kein Nahverkehrsunternehmen attraktiver und kein Versorgungsunternehmen kundenfreundlicher gemacht.

8. Ohne eine politische „Ökonomie des Gemeinwesens“ kein dauerhaftes öffentliches Eigentum und keine gesicherte öffentliche Verantwortung

Zwischen Markt und Staat tobt ein fortwährender „Grenzkrieg“, wobei die Schlachtordnungen zuweilen unübersichtlich sind. Auch der Markt hat ein durchgreifendes Interesse an einem funktionierenden Zusammenspiel mit öffentlichen Einrichtungen. Und umgekehrt lehrt die Erfahrung des Staatssozialismus, dass ohne Markt und zugehörige gesellschaftliche Strukturen Stillstand und Willkür Oberhand gewinnen.

Linke Politik sollte in dieser Auseinandersetzung weniger die Eigentümerfrage an sich hochhalten als vielmehr die Frage der Demokratie, der Einflussnahme und der Einflussmöglichkeiten.

Dort, wo es um die Eigentümerfrage geht, haben Linke die ersten zu sein, die den öffentlichen Eigentümer in seiner Gesamtheit in den Mittelpunkt stellen. Öffentliche Unternehmen sind Unternehmen, öffentliche Ressourcen sind Ressourcen und bedürfen einer Bewirtschaftung, die sie erhalten und pflegen. Über den Einsatz von Steuermitteln muss ebenso Rechenschaft abgelegt werden wie über Kosten- und Gebührenstrukturen, über aufgabengerechten Mitteleinsatz. Gerade Linke, denen es immer um die sozial gerechte Funktionsweise des Ganzen geht, können sich in der Frage des öffentlichen Eigentums, der öffentlichen Unternehmen und öffentlichen Verantwortung nicht nur auf eine Seite stellen, sei es die der Beschäftigten in öffentlichen Unternehmen und ihre Arbeitnehmerforderungen, sei es auf die Seite der Nutzer, die entweder gar nicht oder nach der Verursachergerechtigkeit oder nach

der Belastungsgerechtigkeit die Kosten tragen, sei es auf die Seite der steuerzahlenden Miteigentümer. Immer dann, wenn eine Seite die Oberhand bekam, wurde in der Geschichte öffentliches Eigentum angreifbar, in seiner Existenz gefährdet: Ineffektivität, Verschwendung, Überlastung mit Fremdaufgaben, Vermögensverschwendung, Schattenhaushalt, Filz- und Pfründewirtschaft.

Links ist es, der wirtschaftsliberalen Effizienz, der Ökonomie der Profitmaximierung eine Ökonomie des Gemeinwesens abzurufen, entgegenzusetzen, zu verteidigen.

Der Autor Horst Kahrs ist Sozialwissenschaftler und Referent für Politik des Öffentlichen und Sozialstrukturanalyse im Institut für Gesellschaftsanalyse der Rosa-Luxemburg-Stiftung. Der Text wurde ursprünglich für die Zukunftskommission der RLS verfasst.

Plädoyer für das Öffentliche

Von: Rainer Rilling

Seit Jahrzehnten schon gehört die Privatisierung zur alltäglichen Praxis der Wirtschafts- und Eigentumspolitik. Ihre Analyse und Kritik sind mittlerweile fundiert und haben Substanz. Im Ergebnis zeigen sie, dass die Versprechungen der neoliberal geprägten Privatisierungspolitik auf Entbürokratisierung, Effizienzgewinne, Kostensparnis bzw. Preissenkungen und Dezentralisierung oder gar Demokratisierung sich nicht realisiert haben und stattdessen eine Vielzahl problematischer Folgen wie Entdemokratisierung oder wachsende Ungleichheit zu vermerken sind. Die Weltwirtschaftskrise 2008/9 ff. demonstriert das massive Krisenpotential dieser Politik.

Geht es freilich um die Alternativen, dann ist die Unsicherheit beträchtlich. Mit welchen Begriffen lassen sich solche Alternativen umschreiben? Denn wenn es nicht gelingt, dem »Privaten« und der »Privatisierung« einen öffentlich wirksamen Gegenbegriff entgegenzuhalten und damit einen begriffspolitisch konträren Identifikationspunkt zur Rhetorik und Politik des Privaten zu schaffen, dann fehlt es der Opposition gegen die Politik der Privatisierung an Präzision, Vision und politischer Überzeugungs- und Mobilisierungskraft. Vor allem aber gilt es, eine präzise Gestaltungsvorstellung zu entwickeln, die imstande ist, konkrete politische Veränderungen der institutionellen und regulativen Ordnung der Wirtschaft einzuleiten, die eine wirkliche und differenzierte Alternative zu der Welt des Privaten darstellen, die in den letzten drei Jahrzehnten fast überall entstanden ist.

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

Vor allem im angloamerikanischen Sprachraum haben in den letzten Jahren die Begriffe der *Commons* (der *Gemeinschaftsgüter*) oder des *Common* (des *Gemeinsamen*) Verbreitung gefunden und immer stärker eine solche Rolle übernommen.

Die »commons« beziehen sich auf gemeinschaftlich besessene, geteilte oder genutzte Naturgüter und materielle Ressourcen (Wasser, Fischbestände, Rohstoffe, Wald, Land, Luft, Wildbestände) oder auch auf gemeinschaftliche soziale und kulturelle Ressourcen (Platze, Wissen, Ideen, Traditionen). Commons meint *Öffentlichkeit* (die auf dem Diskurs von Privateigentümern aufbauen kann); es meint öffentlicher Raum (*Public Space*), den zu unterschiedlichen Zwecken frei zu betreten und zu nutzen Jede/r das gleiche Recht hat; es meint *Public Domain* (als handlungs- und damit nutzungsoffenen Raum, der nicht durch juristische Formen wie dem Copyright geschützt ist – in der Rechtsprechung freilich in der Regel nur als unbestimmte Residualkategorie behandelt wird); es meint *öffentliche Güter*, *Gemeinschaftsressourcen*, *Netzwerksgüter* oder *Geschenkökonomien*; es meint gemeinsame Governance, Nutzung oder Aneignung auf der Basis von *Gemeineigentum* und anderen Eigentumsformen; es meint endlich eine Kultur und Ökonomie des *communicare*, des *Gemeinsam machens*, *Teilens*, *Mitteilens*, auch des *Sich-Kümmerns um das Gemeinsame*. Die *Commons* stehen somit für vielfältige Facetten einer anderen Ökonomie und Kultur als der politischen Ökonomie des Privaten. Die politische Stärke dieses Begriffs ist diese Vielfalt und auf die Ebene der Alltagserfahrungen und -praxen bezogene unmittelbare Verständlichkeit. Der Begriff betont das »Teilen« oder »Teilhabe« und ruft zugleich das »Gemeinsame« oder »Allgemeine« (Common) auf: es geht um Güter und Ressourcen, deren Nutzung (Gebrauchswert), Pflege und vielleicht sogar Besitz sich die Menschen in ihrem gemeinsamen Interesse teilen und über die sie dementsprechend auch gemeinsam verfügen (Ostrom/Laerhoven 2007; Rilling 2001; 2005; Rossler 2001). Obwohl damit bewusst eine Rückbesinnung auf die Veränderung der Eigentumsverhältnisse zu Beginn der Herausbildung des privatkapitalistischen Eigentums an Land angestrebt wurde (Zuckert, 2003) und damit zugleich die andauernden Momente der (gewaltsamen) Enteignung und Subjektivierung angerufen wurden, hat sich in der gegenwärtigen europäischen und deutschen Diskurspolitik

der recht angestrengte Rückbezug auf den entsprechenden historischen Begriff der »Allmende« als modernem Gegenbegriff zur Privatisierung nicht durchgesetzt.

Aussichtsreicher scheint es, an einer Einbürgerung des englischen Begriffs in den deutschen Sprachgebrauch zu arbeiten. An dessen Stelle freilich entsprechend einer erfolgreicherer Tradition kurzweg die *Staatlichkeit* oder den *genossenschaftlichen Charakter* von Gütern, Diensten und Unternehmen als strategische Zielvorstellung zu setzen, ist aus mehreren Gründen problematisch: Staatliche Unternehmen folgen als staatskapitalistische Betriebe in aller Regel (und zugleich oft weniger »effizient«) denselben oder ähnlichen Maximen der Profitmaximierung wie private Unternehmen, so dass die qualitative Differenz nicht ersichtlich ist. Der Staat als eine institutionelle Form des Politischen kann sehr unterschiedliche ökonomische Zwecke und soziale Verhältnisse vermitteln, so dass sich beispielsweise in Verstaatlichungen von Unternehmen durchaus eine Politik der privaten Aneignung gesellschaftlichen Reichtums durch eine Staatsklasse ausdrücken kann. Entscheidend ist, welchen ökonomischen Zielsetzungen und Regularien die Bewegung des Eigentums folgt und wie diese politisch organisiert werden. Die Geschichte der staatssozialistischen Wirtschaft wird nur von wenigen als konkrete Alternative angesehen, die es wiederaufzugreifen gelte. Das verbreitete Misstrauen gegenüber autoritär geprägtem staatlichem Handeln und bürokratisch-staatlichen »Lösungen« hat zudem in großen Teilen der Bevölkerung zu einem insoweit sehr berechtigten Anti-Etatismus geführt, der im Staat nicht die Lösung, sondern das Problem sieht. Hier hat auch die Propaganda des neoliberalen Marktradikalismus ihre tiefen Spuren hinterlassen. Nicht zuletzt befinden sich mittlerweile die staatlich arrangierten Güter und Dienste für Gesundheit, Bildung, Versorgung oder Information (Bibliotheken, Internetinfrastruktur) vielfach in einem ärmlichen Zustand. Daraus folgt eine »Arbeitsteilung«, wonach der Staat im Zeitalter der knapp gehaltenen »Grundversorgung« und »Grundsicherung« für niedrigwertige Güter und Dienste zuständig ist, wogegen alle erweiterte Lebensmöglichkeiten erschließenden und daher qualitativ höherwertigen Dienste und Güter privatförmig produziert und aneignet werden.

Diese Unterscheidung führt schlicht dazu, dass Staatlichkeit mit Armut, Privatheit dagegen mit Reichtum gleichgesetzt werden. Staatlichkeit wird verachtet, Privatheit geschätzt. Privatheit hat Zukunft, Staatlichkeit gilt es hinter sich zu lassen.

Insgesamt hat sich folgerichtig in der Auseinandersetzung mit der neoliberalen Privatisierung bislang keine Verständigung über ein alternatives Konzept und einen diskurspolitisch aussichtsreichen Gegenbegriff hergestellt.

...das »Öffentliche«?

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

Mehr noch, da sich das Politische nicht im Staat erschöpft und sich die Auseinandersetzung um die Politik der Privatisierung nicht allein über das Medium des Staates vollzieht, wird hier vorgeschlagen zu prüfen, ob nicht auch gerade in der Situation der Krise der Begriff des *Öffentlichen* eine über die Rhetorik des Staatlichen und der Verstaatlichung hinausgehende diskurspolitische Rolle einnehmen kann, die imstande ist, zwischen Staat und Gesellschaft Verbindungen zu schaffen, über die sich ein zur Politik der Privatisierung alternatives gesellschaftspolitisches Projekt organisieren kann – übrigens auch durch die Konkretisierung eines neuen, linken Staatsverständnisses. Der wesentliche Grund für diese Vermutung ist, dass der Begriff des *Öffentlichen* offenbar nicht nur eine offensichtliche Präsenz im Alltagsbewusstsein hat, sondern auch eine der »großen Dichotomien« des westlichen Denkens war und ist, wie Norbert Bobbio es formulierte. Deshalb weist er auch eine große sinnvariiende Theorie- und Begriffsgeschichte auf, die es ermöglicht, zentrale Momente des Politischen in der Semantik des *Öffentlichen* zu formulieren. Diese Geschichte ist allerdings zugleich ein Reservoir für Bedenken gegen einen solchen Vorschlag, das ausgelotet werden muss.

Das »*Öffentliche*« ist weitaus mehr als die »*Öffentlichkeit*«, die zumeist mit dem Raum des Medialen identifiziert wird. Es tritt auf als auszeichnende Beschreibung sehr unterschiedlicher Sachverhalte: *Güter, Daseinsvorsorge, Eigentum, Unternehmen, Beschäftigung, Räume, Kommunikation, Gewalt, Interessen, Entscheidungen* werden auch im Alltagsdiskurs ständig mit dem Beiwort »*öffentlich*« geschmückt.

Sogar vom Leben selbst – dem »*öffentlichen Leben*« – ist die Rede. Mit dieser Rede-weise aber ist man mitten hinein geraten in die *Politik*; vor allem um die hier aufgeführten Sachverhalte gibt es politischen Streit, und das »*Öffentliche*« fungiert dabei

als Antipode des »*Privaten*«, wenn es um politische Konflikte über öffentliche Güter, öffentliche Daseinsvorsorge, öffentliches Eigentum, öffentliche und öffentlich geförderte Beschäftigung, den öffentlichen Sektor oder den öffentlichen Dienst, um die öffentliche Gewalt, das öffentliche Interesse, um öffentliche Räume, die öffentliche Meinung oder um die Teilhabe der *Öffentlichkeit* an Entscheidungen geht.

Kein anderer Begriff hat eine vergleichbare Nutzungsvielfalt aufzuweisen, die versucht, gegenüber dem »Privaten« eine Differenz aufzumachen. Aus der Erfahrung, dass einst weitgehend private Güter, Unternehmen, Dienste, Beschäftigungsfelder und -sektoren oder Räume im Verlauf andauernder politischer Kämpfe öffentlichen Charakter erhielten und dieser Prozess (wie das letzte Vierteljahrhundert zeigte) wieder relativ rasch rückgängig gemacht werden konnte, ergibt sich, dass gesellschaftliche Kräftekonstellationen und politische Auseinandersetzungen und nicht etwa stoffliche bzw. materielle Eigenschaften über deren öffentlichen oder privaten Charakter entscheiden. Das »*Private*« und das »*Öffentliche*« sind soziale Kategorien.

Geschichte und Gehalt des Begriffs

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

Während im antiken Griechenland zwischen der privaten Sphäre des Haushalts (Familie, Heim, häusliches Leben und Ökonomie) und dem öffentlichen Leben der Polis unterschieden wurde, war für die römische Tradition die Souveränität des imperialen Herrschers oder die Autorität der Vertreter der Republik das »*Öffentliche*« (*publicus*), das dem »*Haus*« als Raum des *Privaten* (*privatus*) gegenüberstand (Holscher, 1978).

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

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

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

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

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

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

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

scheidungen des sozialen Lebens und zugleich eine der instabilsten und unsichersten, der keine dauerhafte Konstante zugrunde liegt, die selbst aber von Dauer ist, solange die Herrschaftskonstellationen der bürgerlich-kapitalistischen Gegenwarts-gesellschaft präsent sind.

Was ist das »Öffentliche« im Unterschied zum Privaten?

Es ist ein Zusammenhang (eine Beziehung, ein Verhältnis) zwischen Akteuren, der über das Private und Individuelle hinaus *das Andere* und letztlich *das Allgemeine* in Rechnung stellt. Es ist ein Diskussions- und Handlungsraum, in dem die Gesellschaft sich selbst immer schon mitführt, als Bezug, in dem nicht nur die privaten Interessen, sondern auch die der anderen verfolgt werden, somit ein gesellschaftlich Gemeinsames bzw. Allgemeines durch Teilhaberschaft zugänglich wird und entstehen kann – was letztlich bedeutet: Öffentlichkeit im Sinne des Grundgesetzes ist das »Volk« in seiner vielfältigen und widersprüchlichen gesellschaftlichen Wirklichkeit. Das Öffentliche als eine gesellschaftliche und politische Bewegungsform ist eine Operation der *Öffnung* und *Erweiterung*, und es bildet den Zustand der Offenheit, also *Zugänglichkeit* – wie weit und für wie viele auch immer.

Die Zugangskontrolle wird geteilt. Insofern erschließt es grundsätzlich (im Zweifel als absichernde Berechtigung und Recht) die Wege zu den Momenten der *Gleichheit*, freien *Nutzung* (Konsum), der *Kommunikation bzw. freien Kooperation* und damit (auch politischen) *Teilhabe* (Verfügung). Zugleich aber ist es als Ort der Austragung sozialer Interessenwidersprüche von unterschiedlichen, zum Teil gegenläufigen Tendenzen geprägt, die der Figur des *Privaten* zugeschrieben werden können, welche letztlich zwingend die Momente der »entsichernden« Ungleichheit durch Schließung bzw. Ausschluss (Berechtigung bzw. Befähigung zur Zugangskontrolle) und der Einschränkung der Nutzung wie Verfügung sowie der hierarchischen Interaktion beinhaltet.

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

Öffentlich und Privat: Wechselbeziehungen

Für beide Dimensionen gilt, dass die entgegen gesetzten Momente aufeinander einwirken: das Öffentliche wird auch privatisiert und das Private wird auch veröffentlicht – eine Wechselseitigkeit, die in beiden Dimensionen wirksam ist. Insofern ist die strenge Unterscheidung zwischen privat und öffentlich schon lange geschwächt (aber sie wirkt weiterhin). Es geht also nicht nur darum, dass etwa der Staat mit seiner hochgerüsteten Überwachungs- und Ermittlungspraxis notorisch immer mehr Abwehrschranken privaten Lebens überschreitet und an der Totalisierung des Staatlich-Öffentlichen arbeitet, während sich betuchte Private öffentliche Räume faktisch

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

Die machtvolle Hegemonie des Privaten, wie sie der liberale Marktradikalismus der letzten drei Jahrzehnte aufgebaut hat, führte zu einer beispiellosen »Einschließung« (*Enclosure*) und Austrocknung (*Crowding out*) der öffentlichen Güter und öffentlichen Daseinsvorsorge, des öffentlichen Eigentums, des öffentlichen Sektors, des öffentlichen Dienstes, der öffentlichen Räume und der medialen Öffentlichkeit.

»Das Öffentliche soll öffentlich sein« - forderte einst der Altliberale Welcker (Welcker 1864, S.744). Das ist immer weniger der Fall: Die Nutzung öffentlicher Güter und Dienste wird kaufkraftabhängig und die Daseinsvorsorge finanzmarktgesteuert, das verbliebene öffentliche Eigentum operiert ungehemmt nach dem Normalmaß privaten Profitkalküls, und die kargen öffentlichen Räume mutieren zu möglichsentleerten Werbemärkten. Im Öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland ist die Zahl der Beschäftigten zwischen 1991 und 2006 um über 2 Millionen zurückgegangen. In der Bundesrepublik Deutschland sind die Personalausgaben des Staates von 8,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (1991) auf 6,9 Prozent (2007) zurückgegangen; in der EU lag dieser Anteil im Jahr 2007 bei 10,5 Prozent. Die öffentlichen Bruttoinvestitionen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts sanken von 2,8 Prozent (1992) auf 1,5 Prozent (2007). In der EU 27 beträgt dieser Anteil 2,6 Prozent. Das im Finanzwesen und in einigen Infrastrukturbereichen (Post, Telekommunikation, Verkehr, Logistik, Bildung und Wissenschaft, Sozialwesen) agierende Staatskapital ist quantitativ massiv geschrumpft (Landefeld, 2008) und hat sich faktisch jeglicher Restbestände öffentlicher, auch die Interessen Subalternen reflektierender Qualität entledigt. Auch und vor allem die Substanz des Öffentlichen der »öffentlichen Gewalt« schwindet: »Öffentlich ist diese als vom Volke anvertraute und dem Volke verantwortliche Gewalt. Öffentlich ist sie, da ihre Konstituierung, Legitimierung und Kontrolle des öffentlichen *Verfahrens* bedarf... Öffentlich ist sie schließlich, da ihre (durch *Verfahren* am *Volk* orientierte) Gemeinwohlverantwortlichkeit ihr eine eigene Legitimation ... verleiht.« (Rinken 2002, 44, Hervorh. d.Verf.). Jedes dieser drei für die Qualität der Politik zentralen Momente ist mittlerweile massiv in Richtung des Privaten und Partikularen verschoben. Die seit den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts sich ausbreitende Privatisierung einzelner Funktionen, Sektoren und Apparate der öffentlichen Gewalt hat das Prinzip der Gleichbehandlung jedes Bürgers und jeder Bürgerin massiv untergraben, da es vielfach mit dem Prinzip der Behandlung des Kunden entsprechend seiner Kaufkraft zu konkurrieren hatte.

Die Hegemonie des Privaten hat also nicht nur so das Öffentliche durch private Inwertsetzungen und Formen *ersetzt*, sondern auch das, was vom Öffentlichen noch da ist, deutlich verändert, indem es ihm seine marktlichen Operations- und Denkweisen wie Zielwerte weithin aufgezwungen hat. Gang und gäbe ist mittlerweile, durch Gebühren Ausschluss vom Öffentlichen zu arrangieren, so dass nur, wer sich zumindest an den Kosten beteiligt, öffentliche Güter und Dienste wie Bildung oder Kultur

auch nutzen darf, sich an öffentlichem Eigentum wie Parks, Gewässern oder Museen erfreuen kann oder zu öffentlichen Räumen mit hohem Gebrauchswert (Verkehrssysteme) Zugang erlangt. In der Sprache der Eigentumstheorie: Öffentliche Güter verwandeln sich in Clubgüter, die nicht mehr offen (bzw. frei) zugänglich und nutzbar sind und damit beginnen, Ungleichheitseffekte zu befördern und ihre Wohlfahrtsfunktion abzubauen. Sogar der Staat, der nicht nur als Verdichtung gesellschaftlicher wie auch politischer Kräfteverhältnisse, sondern auch als die bedeutendste formelle Verdichtung des Öffentlichen angesehen werden kann, wird vermarktlacht, und in seine liberaldemokratischen Einrichtungen (Parlament, Justiz, politische Infrastrukturen) ziehen immer breitflächiger private Arrangements (z. B. Geheimhaltung, Übertragung von hoheitlichen Funktionen auf Private, Verbetriebswirtschaftlichung etc.) ein. *Kurz, das Öffentliche selbst wurde privatisiert und baut so die aus der Funktionswelt des Privaten kommende systematische Produktion von sozialer wie politischer Ungleichheit und Ausschluss in seinen Operationsmodus ein. Das Allgemeine wird kraftlos.* Seine Diskriminierungskraft, also die Kontrolle der Unterscheidung zwischen privat/nicht-privat, der Grenzen des Öffentlichen oder Privaten und damit der Entscheidungsfähigkeit über Inklusion oder Exklusion, ist relativiert, abgeschwächt, gar völlig geschwunden. Das bedeutet nichts weniger, als dass damit auch die traditionell aus dem öffentlichen Eigentum und der öffentlichen Gewalt begründeten Ansprüche auf politische, individuelle und soziale Nutzungssouveränität und das Herrschaftsmonopol des Politischen schwinden. Der in der Sicht des Marktbürgers angenehme Nebeneffekt ist die Entpolitisierung des Öffentlichen, weil dieses primär wirtschaftlichen Maximen folgt.

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

Gleichwohl soll der Blick auf die Veränderungen des Wechselverhältnisses von Privatem und Öffentlichem gegenläufige Dynamiken nicht ignorieren. So hinterlässt *Alter* Spuren an den Eigentumsverhältnissen. Einiges – etwa ein Fossil, ein historisches Dokument, ein Platz wie Stonehenge, historische Güter, Antiquitäten, manche Kunstwerke, historische Gebäude, Landschaften – wird ungeachtet seiner formellen Eigentumsverfassung vielfach als inhärent *gemeinschaftliches* Eigentum angesehen und *kulturell* entsprechend definiert. Bestimmte Normen gelten hier: Es ist als Original zu erhalten, und Zugänge dazu für die Allgemeinheit oder auch mehr oder weniger uneingeschränkte Formen des Gebrauchs und der Nutzung sind zu sichern. Die in der formellen Eigentumsverfassung begründeten privaten, exkludierenden Verfügungsrechte werden insofern stark eingeschränkt.

Natürlich werden solche den Aspekt der Gemeinschaftlichkeit akzentuierende Normen ständig verletzt – so hielt fast ein Jahrzehnt lang eine französische Familie einen Text aus dem zehnten Jahrhundert unzugänglich, der zwei der berühmtesten Wissenschaftstexte von Archimedes enthielt. Schließlich gehören Kontrolle und Proprietarisierung der Zeit durch Privatisierung der Dinge, die sie auf besondere und seltene Weise repräsentieren, zu den ertragreichsten Modi Exklusivität begründenden Eigentums. Dennoch wird jeder beliebige Eigentümer eines Empire State Building oder eines Eiffelturms solche historischen Artefakte weder abreißen noch substantiell verändern oder den Zugang zu ihnen versperren können, ohne dass er es mit dem Öffentlichen zu tun bekommt, denn diese sind Bestandteile eines öffentlichen Raums als sozialem und kulturellem Ort, der von seiner juristischen Definition und ökonomischen Existenz unterschieden ist und als Medium bzw. Gegenstand der kulturellen *Identitätsbildung der Gesellschaft* existiert. Hier geht es vor allem um gemeinsame kulturelle Güter als ästhetische Exemplifizierungen einer immer schon allgemeinsozialen Lebensweise, um Artefakte und ihre räumlichen Kontexte, die von jedermann angeeignet werden können und die das Ergebnis der Pluralität der Menschen sind (Arendt). Vor allem die Möglichkeit zur Herstellung von *Unzugänglichkeit* und damit die Grenzkontrolle als zentrale Assets der Privateigentumsbeziehung werden hier untergraben, eingeschränkt oder sogar aufgehoben.

Diese ständige Irritation des Privaten durch die Kultur des *Commons* und seiner Idee des Sharing baut sich auf in der Zeit als zwingendes Ergebnis des geschichtlichen Handelns der Menschen und ihres Bewusstseins davon.

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

Politik & Öffentliches

Freilich ist typisch, dass die vier genannten historischen Bedeutungsgehalte des Öffentlichen (*Offenheit, Gemeinwohlorientierung, Staatlichkeit, kommunikative Öffentlichkeit*) und ihr Vorkommen gewöhnlich nicht zusammengedacht und als politisch verwandt angesehen werden. Die mit ihnen verbundenen Konflikte stehen oft für sich und die engagierten Beteiligten ebenso. Auch die Politikfelder der Parteienprogrammatisierung etwa werden nicht danach unterschieden, ob sie öffentliche oder private Angelegenheiten betreffen. Es gibt Familien-, Senioren-, Arbeiter- oder gar Volksparteien, aber keine Partei des Öffentlichen und erst Recht nicht des Privaten.

Wir haben es hier also mit sehr unterschiedlichen, aber gesellschaftlich und ökonomisch äußerst bedeutenden Sachverhalten zu tun, die durch die Eigenschaft des Öffentlichen gemeinsam ausgezeichnet sind. Hinzu kommt, dass unterschiedliche soziale und politische Kräfte völlig divergente Blicke auf das Öffentliche haben. So pflegen die »kritischen Bildungseliten« und das »engagierte Bürgertum« (Gero Neugebauer) einen vorsorgestaatlichen und zugleich libertären, öffentlichkeitsorientierten Etatismus, der beträchtlich verschieden ist von der umverteilungsinteressierten und autoritären Prostaatlichkeit der unteren Mittelschichten und Unterklassen oder von dem an Modernisierung des Staatskapitals interessierten zentristischen Neoliberalismus des Wirtschafts-Bürgertums – ganz zu schweigen von der Staatsarroganz der Finanzeliten. In der Tradition der politischen Theorie endlich haben die verschiede-

nen Bedeutungsvarianten im Wesentlichen ihren Ort im Liberalismus gefunden; bei Marx und den auf ihn sich berufenden Traditionen dominieren dagegen die Gegenüberstellungen Staat/Gesellschaft bzw. Politik/Ökonomie, und das Öffentliche findet hier im Wesentlichen als kommunikative/mediale Öffentlichkeit Beachtung. Die mit ihrer jahrhundertalten Geschichte verbundene Vielfalt des Öffentlichen bringt zugleich eine Konkurrenz zwischen den einzelnen Momenten des Öffentlichen und den daran geknüpften besonderen Interessen mit sich, die durch das Fehlen einer kohärenten und demokratischen Politik noch verschärft wird.

Die Rede vom Öffentlichen meint nach dem hier entwickelten Verständnis also weder eine Produktionsweise noch eine Wirtschaftsordnung. Es geht auch nicht ums Ganze, also um demokratischen Sozialismus oder zivilisierten Kapitalismus.

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

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

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

Es geht also um konkrete Wirkungen und Nutzeffekte. Für das Öffentliche einzutreten bedeutet, Eigentums- und Sozialbeziehungen, Unternehmen, Güter, Raume oder Maßnahmen der Daseinsvorsorge (insbesondere Ernährung, Wohnen und Gesundheit), der Kommunikation, der öffentlichen Gewalt oder politischen Entscheidungen so zu gestalten, dass sie durch ihre Ausrichtung und Orientierung auf allgemeine Interessen (Gemeinwohlorientierung) die Ungleichheit der Verteilung von Ressourcen in der Gesellschaft vermindern und ebenso die Ungleichheit der Verteilung politischer Güter (Teilhabe, Zugang) mindern und ihr Arrangement demokratisieren, also auch verallgemeinern und somit Entwicklungsmöglichkeiten von Individualität schaffen. Eine grundsätzliche Voraussetzung einer dauerhaften politischen Wendung zum Öffentlichen ist eine massive *Ausweitung öffentlicher Investitionen* bzw. privater Investitionen in das Öffentliche, deren Beschäftigungs- und Produktivitätseffekte im Übrigen beträchtlich größer sind als die Versuche, private Investitionen durch Steuererleichterungen oder andere Hilfen zu unterstützen – der multiplikative Faktor ist mit ca. 1,5 bei einer direkten staatlichen Investition mehr als doppelt so hoch wie bei einer Steuersenkung. Eine privatisierungskritische – und das heißt nach der politischen Lage der Dinge eine linke – Politik öffentlicher Unternehmen etwa verdiente diesen Namen nur dann, wenn sie deren demokratische Verfasstheit fordert, eine klare Priorität auf Gemeinwohlorientierung setzt, unternehmensintern sensible Arrangements zur Verminderung der Einkommensspannen und sozialen Unterschiede durchsetzt, eine Kultur der Transparenz, Publizität und Stärkung der betriebsinternen öffentlichen Meinung verwirklicht und dies alles unter Berücksichtigung anderer Akteure und Handlungsfelder des Öffentlichen betreibt, die durch ihre Aktivitäten beeinflusst werden. *Öffentliches Eigentum* ist ein gesellschaftliches Verhältnis,

das unter normativem Aspekt keine soziale Klasse oder Gruppe ausschließt und das auf Gemeinwohlorientierung orientiert. Es erleichtert die Chance, regionale und lokale Ungleichgewichte wie auch internationale und globale Disparitäten zu vermeiden oder zu mindern und somit die makroökonomische Entwicklung zu stabilisieren. Zentrales Zielkriterium einer in diesem Sinne linken Politik der *öffentlichen Güter* musste sein, dass Güter so produziert und verteilt werden, dass an ihrer Nutzung Jede und Jeder in sozial gleicher Weise teilhaben und durch eine solche Gemeinwohlorientierung vorhandene soziale Ungleichheiten verringert werden können.

Öffentliche Güter nutzen Menschen in ihrer Eigenschaft als Staatsbürger, private Güter kaufen sie als Konsumenten. Die Leistungen der *öffentlichen Dienste* wiederum sind ebenfalls Resultat der Auseinandersetzungen um die Rolle der öffentlichen Hand. Im Rahmen einer *öffentlichen Daseinsvorsorge* (Altersversorgung, Gesundheit, Bildung, Kultur, Erholung, Wohnen, Mobilität, Kommunikation) müssen durch diese Dienste die sozial gleiche Teilhabe der Bürger im Sinne der Verringerung von Ungleichheit, die Ausweitung demokratischer Mitwirkung und die grundsätzliche Gemeinwohlorientierung gesichert werden. Öffentliche Dienste und die öffentliche Daseinsvorsorge sind als ein Anspruch begründendes *soziales Recht* zu begreifen.

«Öffentliche Dienstleistung» beschreibt zunächst den Charakter des Zugangs – sie meint Güter oder Leistungen, die allen *offen* stehen und zugänglich sind; sie zielen daher auf Einschluss statt Ausschluss und sollen deshalb *diskriminierungsfreien* Zugang ermöglichen; es geht hier um *kontinuierliche Versorgungssicherheit* durch *flächendeckende räumliche* und *soziale Erreichbarkeit* von Leistungen bei hoher Servicequalität zu erschwinglichen Preisen und gleichmäßigen qualitativen Bedingungen (Abbau regionaler Ungleichgewichte mit dem Ziel, eine *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse* zu erreichen – *Gleichheitsprinzip*), unabhängig von der Rentabilität des Versorgungsunternehmens (keine vordringliche Absicht der Gewinnerzielung als Grundmaxime).

Im Kriterium des universellen, gleichen Zugangs für alle drückt sich die *Allgemeinwohlbindung* einer Leistung oder eines Dienstes aus. Gegenüber dem neoliberalen Zeitgeist heißt das auch, dass es einen *freien*, für die NutzerInnen oder bestimmte Gruppen von NutzerInnen *kostenlosen* Zugang zu bestimmten öffentlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse geben sollte.

Soweit öffentliche Dienstleistungen gegen Entgelt angeboten werden, muss sich deren Höhe sowohl an ökonomischen wie auch an sozialen Maßstäben messen, die ihrerseits politisch ausgehandelt werden. Eine öffentliche Daseinsvorsorge, die ihre Ratio nach den Notwendigkeiten einer Sicherung der »allgemeinen Produktionsbedingungen des Kapitals« ausrichtet, kann dies alles nicht leisten.

Über die Art und Weise der Bereitstellung finden Aushandlungen statt im Interessenviereck von (1) *Allgemeinheit*, (2) *Nutzer/innen* einer Leistung, (3) der diese erbringenden *Arbeitnehmer/innen* und der (4) *Entscheidungskörperschaft* (Bevölkerung, öffentliche Meinung, Parlament). Für die Aushandlung gibt es einen *öffentlichen Raum* bzw. wird dieser geschaffen. Hier können diese Interessen artikuliert, Interessenskonflikte problematisiert und konsensuale Lösungen gefunden werden. Dadurch soll eine andere (demokratische und öffentliche) Art des Austragens von Interessenkonflikten ermöglicht werden, als es mit einer privaten Leistungserbringung möglich ist. Es geht auch um *demokratische Mitwirkung* der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Nutzerinnen und Nutzer der öffentlichen Dienstleistungen bei deren Gestaltung und Ergebnisbewertung (Qualitätskontrolle) sowie um Transparenz und Kontrolle bei den technischen und finanziellen Ergebnissen; vollständige Transparenz der Entgelte und Vertragsbedingungen; Kontrollmechanismen für die kommunalen Vertretungen; Schaffung von unabhängigen Regulierungsinstanzen sowie von Rechtsmitteln und Streitschlichtungsmechanismen. Die Verbindung der skizzierten Einzellogiken und normativen Zielsetzungen ist auch ein Faktor für den Prozess der Herausbildung des Öffentlichen. Beispielsweise kann der Prozess der Herausbildung öffentlichen Eigentums umfassen: Eingriffe der öffentlichen Gewalt in die Primärverteilung, Investitions-, Struktur- und Regionalpolitik, Sozialgesetzgebung, Standardisierung, Umweltgesetzgebung, Verbraucherschutz, Entflech-

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

Die tiefe Krise der neoliberal radikalisierten Privatförmigkeit, die seit Herbst 2008 mit einer unerwarteten Dynamik losbrach, hat nirgends die Machtpositionen der Repräsentanten dieser Politik beseitigt. Sie versuchen vielmehr, die Karte des Öffentlichen zur Restauration des Marktradikalismus zu spielen: Verluste werden sozialisiert, die Mobilisierung staatlicher Fonds im Umfang von Hunderten von Milliarden präsentiert sich als Gemeinwohlsicherung (»Rettung«), fungiert aber als nachgerade einmaliger Umverteilungsmechanismus, ein »neoliberaler Keynesianismus« (Altwater) wird in Gang gesetzt, dessen einziger Zweck »Konsolidierung« und Rekapitalisierung ist. Gleichwohl, *das Öffentliche ist wieder im Spiel*, ohne dass es mit einer Kultur und Politik der *Commons* im Widerspruch stehen musste. Eine *Politik* des Öffentlichen muss ihre eigenen Ziel- und Effizienzkriterien in Ansatz bringen.

Es geht um ein nicht-subalternes Projekt des politischen Richtungswechsels *zum* und der Transformation *des* Öffentlichen, das einer krisenpolitischen Mobilisierung der noch vorhandenen Ressourcen des Öffentlichen – insbesondere seiner staatlichen Ressourcen – durch die Machtakteure des neoliberalen Kapitalismus entgegensetzen wäre. Es ist eine genuine Alternative und mittelfristig ein mögliches zweites Standbein gesellschaftlicher Reproduktion.

Das Öffentliche kann zu einem in den verschiedensten Lebenswelten wirksamen Medium der *Solidarität* werden, wenn es Teilhabegerechtigkeit an und Verfügung über elementare Lebensbedingungen ermöglicht und bietet, also eine »conditio humana fur individuelle Freiheit« darstellt (Klein 2008). Das Öffentliche hat also nicht bloß seine Kraft als immer neu revitalisierter Gegenpol des Privaten nicht verloren, sondern es vermittelt auch zwischen Individuum und Gesellschaft und ist – gegebenenfalls – ein Schlüsselmedium demokratischer Politik.

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

Der Text erschien zuerst in: Mario Candeias, Rainer Rilling, Katharina Weise (Hrsg.) 2008, Krise der Privatisierung. Rückkehr des Öffentlichen. Texte der RLS Bd. 53, Berlin, S. 175-190.

Der Autor Prof. Dr. Rainer Rilling ist stellv. Direktor des Instituts für Gesellschaftsanalyse der RLS und dort zudem Referent für Kapitalismusanalyse / internationale Beziehungen.

Literatur

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

Öffentlich, weil es besser ist? Politische Gemeinwohlbestimmung als Voraussetzung einer erfolgreichen Kommunalwirtschaft²²

Von: Klaus Lederer und Matthias Naumann

Zusammenfassung

Nach mehreren Jahrzehnten der Privatisierung öffentlicher Unternehmen werden seit kurzem Rekommunalisierungen veräußerter Unternehmen und Anlagen verstärkt diskutiert. Mit der Wiederaufnahme öffentlicher Unternehmenstätigkeit verbindet sich die Frage nach den Besonderheiten öffentlicher Unternehmen und deren Ziele. Was können und sollen öffentliche Unternehmen anders und besser als private Unternehmen machen? Der Beitrag sieht in dieser politischen Bestimmung der Gemeinwohlorientierung öffentlicher Unternehmen die zentrale Voraussetzung für den Erfolg der Bemühungen um Rekommunalisierungen.

1. Einleitung

Die 1990er Jahre waren durch eine Welle der Privatisierung und der Liberalisierung in diversen Sektoren der Daseinsvorsorge gekennzeichnet. Inzwischen scheint es geradezu eine Renaissance der kommunalen Wirtschaftstätigkeit zu geben. Die Stadt Bergkamen in Nordrhein-Westfalen übernahm ihre Abfallwirtschaft 2006 wieder in Eigenregie, bereits 2005 hatte der Landkreis Uckermark ebenfalls die Abfallentsorgung wieder einem kommunalen Unternehmen übertragen, und die Bürger der Stadt Freiburg stoppten 2006 mit einem Bürgerentscheid den Verkauf städtischer Wohnungen. Die Stadt Leipzig sagte eine Teilprivatisierung der Stadtwerke ab, nachdem 2008 87 % der Bevölkerung gegen dieses Vorhaben gestimmt hatten. In Berlin wurde eine Initiative gestartet, die sich für die Offenlegung der Verträge mit RWE und Veolia über die Beteiligung an den landeseigenen Berliner Wasserbetrieben (BWB) einsetzt. Der Senat von Berlin bemüht sich ebenfalls um eine Transparenz der Verträge, und es gibt keine Partei im Landesparlament, die die Teilprivatisierung 1999 aus heutiger Sicht nicht als schweren Fehler bezeichnet.

Lüneburg, Straubing, Böblingen, Flensburg ... - in vielen Landkreisen und Gemeinden wird energisch das Ziel verfolgt, öffentlichen Einfluss auf grundlegende Dienstleistungen der Daseinsvorsorge zurückzugewinnen. Der Ruf nach Rekommunalisierung, also dem Rückkauf veräußerter kommunaler Unternehmen bzw. Unternehmensanteile oder der Rückübernahme von Netzen und Anlagen, ist mittlerweile deutlich lauter geworden. Und nicht selten, so während des Berliner S-Bahn-Chaos 2009 oder in der kommunalen Abfallwirtschaft in Nordrhein-Westfalen (Engartner 2009), ist diese Forderung politisch mehrheitsfähig, wenngleich sie sich nicht in jedem Fall ohne erhebliche Probleme als realisierbar erweist. Die Beispiele der Energieversorger Thüga oder Hamburg Energie zeigen jedoch, dass es sich dabei nicht mehr um utopisch anmutende Einzelkommentare „aus dem Off“ handelt, die einem vermeintlich gestrigen Staatsverständnis entspringen.

Rekommunalisierungen sind nicht nur eine Reaktion auf die enttäuschten Erwartungen bezüglich der Wirkungen von Privatisierungen auf Preise und Leistungsqualität. Sie sind nicht allein eine Parteinahme für eine Seite im vermeintlichen Gegensatzpaar „Staat versus Privatwirtschaft“. Rekommunalisierungen stehen auch für ein neues Bewusstsein für den Wert des Öffentlichen sowie für eine Suche nach „sachlich begründeten besten Lösungen“ für die Erbringung grundlegender Leistungen der Daseinsvorsorge.

²² Dieser Beitrag beruht auf einer Reihe von Veranstaltungen zum Thema „Öffentliche Unternehmen“, die von den Verfassern im Rahmen des Arbeitskreises „Linke Metropolenpolitik“ der Hellen Panke e.V. seit 2008 durchgeführt wurden. Wir danken allen Referenten und Teilnehmern für die wertvollen Anregungen. Die Verantwortung für den Text liegt selbstverständlich allein bei uns.

Was aber macht genau den Wert des Öffentlichen im kommunalen Unternehmenssektor aus?

Oftmals wird hier die besondere Verpflichtung öffentlicher Unternehmen gegenüber dem Gemeinwohl hervorgehoben – im Gegensatz zum privatwirtschaftlichen Primärzweck der Gewinnerzielung. Auf einer abstrakten Ebene lässt sich zwar festhalten, dass privatwirtschaftliche Erwartungen selbstverständlich auf solide Ausschüttungen und hohe Gewinnmargen gerichtet sind und dass die Maßstäbe hierfür im Zeitalter internationalisierter Finanzmärkte längst global und börsenbestimmt sind. Im Konkreten zeigt sich dagegen, dass gerade für die Kommunalverwaltungen ein zentrales Rekommunalisierungsmotiv in der Aussicht besteht, mit dem Betrieb kommunaler Unternehmen neben der Refinanzierung eines Unternehmensrückkaufs auch ein paar Euro für die klamme Stadtkasse gewinnen zu können. Darüber hinaus ist es nicht von der Hand zu weisen, dass öffentliche Unternehmen vor nicht wenigen Jahrzehnten allzu oft einen wenig allgemein nützlichen Charakter hatten: als intransparente Konglomerate, in denen die Vergabe der Chefposten und Aufsichtsratsitze genauso schwer nachzuvollziehen war wie die Finanzströme, ihre Investitionspraxis und schleichende Prozesse der Gebührenanhebung. Was also können öffentliche Unternehmen tatsächlich „besser“ als private Dienstleister und transnationale Unternehmen? Worin kann ihr besonderer gemeinwohlfixierter öffentlicher Zweck bestehen? Welche Anforderungen ergeben sich daraus an ihre kommunalpolitische Steuerung?

Am Beispiel Berlins wollen wir darstellen, mit welchen Wirkungen „Gemeinwohlstrategien“ und politische Entscheidungen in Bezug auf öffentliche Unternehmen verbunden waren. Hierfür stellen wir praktischen Erfahrungen in Berlin den Schlussfolgerungen aus der Literatur gegenüber. Wir werden zunächst darauf eingehen, wie sich die Rahmenbedingungen für die Leistungserstellung öffentlicher Unternehmen in den vergangenen 25 Jahren verändert haben (2.). Anschließend werden wir versuchen, den Begriff des Gemeinwohls für unseren Gegenstand anhand grundlegender und weitgehend konsensueller Erwartungen zu konkretisieren, die in Kommunen gegenüber öffentlichen Unternehmen erhoben werden (3.). Daran schließt sich eine grobe Nachzeichnung der Entwicklung des Berliner öffentlichen Unternehmenssektors seit Beginn der 1990er Jahre an, verbunden mit einer Darstellung der sie flankierenden stadtpolitischen Unternehmensstrategien (4.). Abschließend fassen wir unser Herangehen an den „Wert des Öffentlichen“ in der kommunalen Wirtschaft zusammen. Wir wollen mit diesem Beitrag den „Rekommunalisierungsdiskurs“ bereichern, mit dem Ziel einer angemessenen (Neu-)Bewertung und Rückgewinnung „des Öffentlichen“ im kommunalen Unternehmenssektor und in den Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge.

2. Veränderte Rahmenbedingungen öffentlicher Unternehmen

Die Rahmenbedingungen für die Aufgabenerfüllung öffentlicher Unternehmen haben sich in den letzten 25 Jahren grundlegend gewandelt (Kluge und Scheele 2003, Loske und Schaeffer 2005, Reichard 2000). Das stellt die Unternehmen und ihre Stakeholder ebenso vor neue Herausforderungen wie die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung. Die Veränderungen betreffen sowohl organisatorisch-rechtliche Rahmenbedingungen als auch sozio-ökonomische Entwicklungen, technologischen Wandel und neue Bedarfe.

Erstens sind mit dem Ende des Fordismus neue Interessenkonstellationen zur internationalen Neuordnung ökonomischer Prozesse entstanden (Hirsch 2002). Sie haben mit den neoliberalen Vorstellungen ihre ideologische Begründung und Durchsetzungskraft gewonnen und sind in Ökonomie, Politik und großen Teilen der Gesellschaft als Tonangeber der ordnungspolitischen Imperative akzeptiert worden. Als Programm im großen Maßstab konnte die Neuordnung des öffentlichen Sektors trotz Vorreiterentwicklungen in einzelnen Mitgliedstaaten (z.B. Großbritannien) erst im Rahmen der Regulierung des europäischen Wirtschaftsraums wirksam durchgesetzt werden: EU-Wettbewerbs-, Beihilfe- und Vergaberegime folgen dem Primat der Schaf-

fung eines europäischen Dienstleistungsmarkts. Demnach sind auch die nach nationalstaatlichem Recht bislang geschützten Segmente öffentlicher Dienstleistungen strikt nach wettbewerblichen Maßstäben zu organisieren. Der Staat hat „marktkonform“ zu handeln, indem er bislang (faktisch oder rechtlich begründete) monopolistische Dienstleistungssegmente europaweit Anbietern zugänglich macht (Bieling et al. 2008). Öffentliche Unternehmen sind diesem europäischen Wettbewerbsregime rechtlich gleichermaßen unterworfen wie die privaten Wirtschaftssubjekte, de facto jedoch schärfer, weil das europäische Recht blind ist für die Differenzen in der Wertschöpfungspraxis von öffentlichen und privaten Unternehmen (Oettle 2002). Beide konkurrieren nun um europäische Dienstleistungsmärkte (Ambrosius 2009: 287, Edeling 2003: 236). Für den Eigentümer eines öffentlichen Unternehmens, also das demokratisch organisierte politische Gemeinwesen, folgen daraus erhebliche Restriktionen für die Einflussnahme auf „sein“ Unternehmen. Er hat seine Rolle als politischer Besteller einer Dienstleistung strikt von seiner Eigentümerrolle zu trennen. Ausschreibungspflichten aufgrund europäischen Vergaberechts, restriktive Begrenzungen der finanziellen Beziehungen zwischen Kommune und kommunalen Unternehmen durch das europäische Beihilferecht, wettbewerbliche Benchmarks, simulierte Märkte („Wettbewerb um den Markt“) und die Überlagerung der demokratischen öffentlich-rechtlichen Regulative durch kartellrechtliche Rechtsmaßstäbe sind konkreter Ausdruck dieser Entwicklung. Auf der anderen Seite muss festgehalten werden, dass die EU-induzierte Differenzierung zwischen strategischer Steuerung des Eigentümers und wirtschaftlicher Leistungserbringung im gesteuerten Unternehmen das Problem der *Effektivität öffentlicher Unternehmen an sich* erst aufgeworfen hat. Dem können sich nämlich auch diejenigen nicht entziehen, die in der öffentlichen Wirtschaft einen wichtigen Sektor demokratisch kontrollierter Leistungserbringung sehen.

Zweitens haben zahlreiche Kommunen in der Vergangenheit ihre öffentlichen Unternehmen in privatrechtliche Strukturen überführt, private Unternehmen mit der Betriebsführung beauftragt oder es wurden bislang staatliche Unternehmen teilweise oder vollständig an private Investoren veräußert (Engartner 2007, Rügemer 2008). Mit der Neubestimmung der Funktion der Kommune als „ Holding“ und „ Auftraggeber“ verband sich ein tiefgreifendes Neuorganisationsprogramm des politischen Gefüges zwischen Politik, Verwaltung, Verbrauchern und Privatwirtschaft. Angesichts klaffender Löcher in den kommunalen Haushalten und der Investitionsstaus war die Verlockung groß, sich der Probleme vieler öffentlicher Infrastrukturen durch (Teil-)Privatisierung zu entledigen. Eine praktische Alternative bestand darin, durch Neuorganisation und Reformulierung der Aufgaben „ Effektivitätsreserven“ zugunsten des kommunalen Haushalts „ zu heben“. Folge einer weitgehend undefinierten, praktisch aber vom Kassendruck diktierten „ Effektivitätssteigerung“ sind „ Konzernierung“ und „ Vertöchterung“ von Unternehmen, Sparten und Teilaufgaben, Zuwachs fiskalischer Steuerungsimperative seitens des Eigentümers, Aufsplittung der Wertschöpfungsketten und Outsourcing, riskante Finanzierungspraktiken und verschärfte Arbeits- und Entlohnungsbedingungen für die Beschäftigten. Auf der „ unternehmenspolitischen“ Ebene ist eine stärkere Durchsetzungskraft des Managements einerseits und der Verwaltungsspitze andererseits bei Verdrängung der politischen Vertretungsorgane festzustellen.

Drittens ging mit diesen Veränderungen eine wirkungsmächtige Neudefinition öffentlicher Dienstleistungen als prinzipiell marktförmig zu produzierende und zu verteilende Waren und von öffentlichen Infrastrukturen als werthaltige Investitions- und Anlageobjekte einher: Dominanz des Shareholder-Value, Verkürzung des sachzielbezogenen auf den formalzielbezogenen Wirtschaftlichkeitsbegriff, ein stärkeres Gewicht der kurzfristigen Renditeorientierung im ökonomischen Denken überhaupt waren die Konsequenzen (Edeling 2003, Edeling et al. 2004, Wissen und Naumann 2006). So werden etwa Zuschüsse für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben heute *prinzipiell* problematisiert und nicht etwa weil sie im Einzelfall intransparent oder ineffektiv wären. Die betriebswirtschaftliche Effizienz öffentlicher Einrichtungen wird geradezu fetischistisch beschworen. Das führt zu der Absurdität, dass selbst die verbleibenden europarechtlichen Freiräume für eine politisch gesteuerte öffentliche

Aufgabenerfüllung durch kommunaler Unternehmen nur wenig diskutiert und infolge dessen vermutlich viel zu wenig genutzt werden.

Viertens veränderte sich die Nachfrage, die Erwartung der Bürgerschaft hinsichtlich Qualität, Auswahl und Preis öffentlicher Unternehmensleistungen, aber auch bezüglich ihrer Beteiligung und Mitwirkung (Reichard 2000). Das ist nicht zuletzt Folge gesellschaftlicher Ausdifferenzierungsprozesse, technischer Innovationen und demografischer Veränderungen. Prozesse der Privatisierung und Kommerzialisierung werden ferner durch erheblichen Sanierungs- und Modernisierungsbedarf öffentlicher Infrastrukturen vorangetrieben (Reidenbach et al. 2008) – zum Teil aufgrund jahrelanger Versäumnisse der Kommunalpolitik.

Es liegt auf der Hand: Die Beziehungen der Kommunen zu ihren Unternehmen in der „liberalisierten Umwelt“ sind grundsätzlich andere geworden. Auch das Verständnis der eigenen Rolle und Funktion hat sich im öffentlichen Unternehmenssektor deutlich verändert. Die grundlegendste Veränderung besteht in der fortschreitenden „Ökonomisierung“ (Harms und Reichard 2003) bzw. „Managerialisierung“ (Röber 2005) öffentlicher Unternehmen und Verwaltungen. Diese „Ent-Öffentlichung“ kommunalen Wirtschaftens macht es schwer, künftig eine Grenze zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft zu ziehen (Richter et al. 2006: 65).

Das Leitbild des „Gewährleistungsstaates“ weist dem Staat zwar nach wie vor eine Verantwortung für die Erfüllung von Aufgaben der Daseinsvorsorge zu, nicht aber für deren Ausführung (Edeling 2008: 148). Vogel weist auf die Dynamik dieser sich selbst verstärkenden Auslagerungsprozesse hin: „Es sind gerade staatliche Agenturen, die intensiv auf die Einführung von Marktprinzipien und auf die kontraktuelle Aufgabendelegation an Private drängen“ (Vogel 2009: 76). Auf der Seite des öffentlichen Eigentümers sind wir mit dem Befund konfrontiert, dass ein Mangel an geeigneten Steuerungs- und Kontrollinstrumenten (Schaefer 2005) und an – bezogen auf den spezifisch öffentlichen Charakter kommunaler Unternehmen – qualifiziertem Personal sowie Kompetenzdefizite in den Kontrollorganen oft zur strategischen Untersteuerung der Unternehmen führen. Sie beginnen ein Eigenleben zu führen.

Daraus erwächst eine grundsätzliche Kritik: Wenn sich öffentliche Unternehmen kaum noch von privatwirtschaftlichen Unternehmen unterscheiden, riskieren sie ihre Daseinsberechtigung: „Je ähnlicher die Stadtwerke privatwirtschaftlichen Unternehmen werden und je weniger sie sich in ihren eigenen Entscheidungen auf ein öffentliches Interesse berufen können oder wollen, desto mehr gefährden sie die legitimatorischen Grundlagen kommunaler Wirtschaftstätigkeit und in der Konsequenz ihre eigene Existenz als kommunale Unternehmen“ (Edeling 2003: 252). Vor diesem Hintergrund sind die Gemeinwohlziele öffentlicher Unternehmen, deren dauerhafte Verankerung und Realisierung genauer zu bestimmen (Richter et al. 2006: 78).

3. Öffentliche Unternehmen und „Gemeinwohl“

Wovon sprechen wir, wenn wir auf die Gemeinwohlverpflichtung öffentlicher Unternehmen verweisen oder verwiesen werden? Gemeinwohl, das Streben nach dem Wohl der Allgemeinheit, ist das zentrale Leitbild politischen Handelns, es umfaßt übergeordnete, verallgemeinerbare politische Interessen: „Als kleinster gemeinsamer Nenner lässt sich das Gemeinwohl als Interesse aller beziehungsweise der Allgemeinheit definieren. Es steht damit im Gegensatz zum Interesse Einzelner oder zum Interesse von Gruppen“ (Moss et al. 2009: 38). Auch Münkler und Bluhm verweisen auf die grundlegende Funktion und den für Gemeinschaften konstitutiven Charakter des Begriffs: „Gemeinwohl zielt als Begriff auf gemeinsame Ziele, Kooperationseffekte und ein Handeln, das auf den Erhalt der jeweiligen Gemeinschaft und die Reproduktion ihrer Voraussetzungen gerichtet ist“ (Münkler und Bluhm 2001: 13). Was aber Gemeinwohl genau ist, lässt sich nicht abstrakt bestimmen, sondern hat immer einen räumlich-zeitlich konkreten Inhalt. Erst gesellschaftliche Auseinandersetzungen und Aushandlungsprozesse zwischen unterschiedlichen Akteuren geben ihm eine kon-

krete Form (Moss et al. 2009: 40). Definitionen von Gemeinwohl unterliegen damit politischen Interpretationskämpfen, und es kann letztlich immer nur konkurrierende Deutungen geben (Münkler 2002: 85). In dieser Offenheit des Gemeinwohl-Begriffs wird durchaus auch sein Eigenwert gesehen (Schuppert 2002: 21, 59).

Die Frage nach dem Gemeinwohl, nach dem „was im Interesse der Gemeinschaft ist“, ist somit zuallererst *eine politische Frage*, ihre jeweils konkrete Beantwortung Ausdruck gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse. Die Frage etwa, ob es im öffentlichen Interesse ist, ein Sozialticket für den ÖPNV einzuführen oder die U-Bahnhöfe im Winter für Obdachlose zu öffnen, kann nur politisch thematisiert und beantwortet werden.

Öffentliche Unternehmen sind *ein* Instrument des Gemeinwesens, um den politisch formulierten Gemeinwolauftrag zu erfüllen, also spezifische „Gemeinwohlinteressen“ zu konkretisieren und zu operationalisieren. Als Unternehmen befinden sie sich jedoch in einem zunehmenden Spannungsfeld zwischen den politisch gesetzten Anforderungen des Gemeinwohls auf der einen Seite und denen ihrer „ökonomischen Umwelt“ auf der anderen Seite (Plehwe 2002), durch die die Auseinandersetzungen um ihre Funktionen bereits vorstrukturiert werden. Das wird deutlich, wenn Investitionsprojekte öffentlicher Unternehmen aufgrund des EU-Vergaberechts europaweite Ausschreibungen mit Restriktionen bezüglich der Vorgabe von Sozialstandards erfordern und damit eine regionale Wirtschaftsförderung oder die Tarifbindung der Gehälter spürbar erschweren.

Ein „übergeordneter“ gesellschaftlicher Konsens besteht darin, dass Erbringer von öffentlichen Dienstleistungen, ob privat oder öffentlich, öffentliche Infrastrukturaufgaben qualitativ hochwertig, zuverlässig und dauerhaft erfüllen sollen. Bei Privatunternehmen ist es nach allgemeiner Ansicht deren Angelegenheit, wie sie das tun. Öffentliche Unternehmen sehen sich jedoch einem weitaus breiteren Spektrum an gesellschaftlichen Erwartungen ausgesetzt. Zu ihrem Anspruchskreis gehören die Kommunen als Eigentümer, die Beschäftigten, Kunden, Lieferanten und die verschiedenen Interessenverbände einer Kommune. Deren Erwartungen spiegeln sehr anschaulich die verschiedenen Ansprüche an die Leistungserbringung öffentlicher Unternehmen wider. Dazu zählen unter anderem:

- *Strukturpolitische Ziele:* Von der Tätigkeit öffentlicher Unternehmen versprechen sich Kommunen, Mittelstand, Gewerkschaften und andere Impulse für die lokale Wirtschaft. Investitionen, Innovationen und Auftragsvergaben an Unternehmen vor Ort sollen die regionale Wertschöpfung anregen.
- *Sozialpolitische Ziele:* Öffentliche Unternehmen sollen allen Einwohnern einen gleichberechtigten Zugang zu ihren Angeboten ermöglichen und dabei gegebenenfalls auch einen Ausgleich sozialer Benachteiligungen durch angepasste Preis- und Angebotsstrukturen sichern.
- *Haushaltspolitische Ziele:* Die Tätigkeit öffentlicher Unternehmen soll möglichst zur Entlastung öffentlicher Haushalte beitragen. Die kommunalen Institutionen erwarten daher finanzielle Stabilität, Kostendeckung und einen sorgsamen Umgang mit Zuschüssen.
- *Demokratiepolitische Ziele:* Bürgerschaft, Interessenverbände etc. erwarten politische Partizipation bei der Zielbestimmung und Tätigkeit der öffentlichen Unternehmen. Diese sollen Orte lokaler Demokratie und Teilhabe sein.
- *Beschäftigungspolitische Ziele:* Öffentliche Unternehmen sollen angemessen entlohnte, gute und qualifizierte Arbeit schaffen und damit für die gesamte Wirtschaft eine Vorbildfunktion in Bezug auf Tarif- und Arbeitsbedingungen ausüben.
- *Umweltpolitische Ziele:* Bei Angebotspalette, der ökologischen Optimierung von Produktions- und Geschäftsabläufen sowie bei der Vergabepolitik sollen öffentliche Unternehmen eine Vorreiterrolle im Umweltschutz einnehmen.
- *Verbraucherpolitische Ziele:* Die Nähe zu den Kunden soll als entscheidender

Vorteil öffentlicher Anbieter im Wettbewerb mobilisiert werden. Öffentliche Unternehmen sollen auch hinsichtlich des Verbraucherschutzes eine Vorbildfunktion wahrnehmen.

- *Lokaler Zusammenhalt und Identifikation:* Von funktionierenden öffentlichen Unternehmen versprechen sich lokale Akteure eine stärkere Identifikation der Bürger mit ihrem Gemeinwesen. Nicht selten sollen öffentliche Unternehmen auch als Initiatoren und Förderer lokaler Aktivitäten wirken, beispielsweise durch Sponsoring.

Diese Interessen und Ansprüche müssen politisch verarbeitet werden – in den politischen Institutionen des Gemeinwesens und bei der Geschäftsführung öffentlicher Unternehmen. Das hat unweigerlich Widersprüche und Konflikte bei Zieldefinition und Steuerung der Unternehmen zur Konsequenz. So kann die Forderung nach Preissenkungen mit dem Ruf nach vernünftig bezahlten und gesicherten Beschäftigungsverhältnissen konkurrieren. Schließlich sind auch öffentliche Unternehmen keine „eierlegenden Wollmilchsäue“, sondern sie sind zunächst Unternehmen. Daher müssen sie mit Einnahmen, Ausgaben und Rücklagen haushalten und ihre Leistungen im Rahmen einer tragfähigen Wirtschafts- und Erfolgsplanung erbringen, auch wenn sie dabei nicht zwingend den einzelwirtschaftlichen Maßstab des Primats der Maximalrendite verfolgen müssen, sondern ihre einzelwirtschaftlichen Sachziele eingebettet in volkswirtschaftliche Gesamtüberlegungen entwickeln können. Darüber hinaus ist es eine wichtige Feststellung, dass „viele Gebietskörperschaften mit der Wahrnehmung rekommunalisierter Aufgaben der Daseinsvorsorge konzeptionell, technologisch, finanziell und personell überfordert sind“ (Röber 2009: 237, vgl. auch Bremeier et al. 2006). Ferner werden die Möglichkeiten kommunaler Unternehmen für die Entwicklung von Städten und Regionen von den kommunalen Entscheidungsträgern oft nicht wahrgenommen (Bremeier et al. 2006: 91).

Öffentliche Unternehmen sind keine Allheilmittel für städtische Probleme, und sie dürfen nicht zu „Schattenhaushalten“ und „Gebührengleißeln“ verkommen (Lederer 2005). Andererseits reicht es für die Steuerung öffentlicher Unternehmen nicht aus, betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente zu kopieren, ohne die Ziele der Unternehmen zu definieren (Bremeier et al. 2006: 88f.). „Gute“ öffentliche Unternehmen kann es nur geben, wenn die unterschiedlichen Ansprüche und Interessen transparent politisch verhandelt werden, wofür die ökonomischen Rahmendaten bekannt sein und berücksichtigt werden müssen. Grundsätzlich ist der „Gemeinwohlauftrag“ in Bezug auf ein konkretes öffentliches Unternehmen und mit Rücksicht auf seine jeweilige Lage immer wieder neu festzulegen. Am Beispiel des Landes Berlin soll das Spannungsverhältnis zwischen den Zielen des Gemeinwohls und der Steuerung öffentlicher Unternehmen veranschaulicht werden.

4. Öffentliche Unternehmen im Umbruch. Das Beispiel Berlin

Die deutsche Hauptstadt ist in gewisser Weise prototypisch für den Umgang mit dem öffentlichen Unternehmenssektor seit den 1990er Jahren. Als besondere Katalysatoren für die Entwicklung öffentlicher Unternehmen wirkten hier allerdings der mit der Vereinigung beider Stadthälften verbundene industrielle Niedergang, die aus ihr folgende notwendige Neuordnung des öffentlichen Unternehmenssektors und der fiskalisch dramatische Wegfall der aus der Zeit der deutsch-deutschen Teilung stammenden „Berlinförderung“ von 1990 bis 1995 (Weinzen 2000).

Öffentliche Unternehmen im Berlin der 1990er Jahre: zwischen Metropolenträumen und leeren Kassen

Die (West-)Berliner Eliten, allen voran der Senat der Großen Koalition, hofften Anfang der 1990er Jahre auf eine geradezu automatisch einsetzende florierende Entwicklung Berlins und waren bereit, in Großprojekte und Infrastruktur zu investieren, die „dem größten Berlin der Welt“ die Anziehungskraft und Attraktivität verleihen würden, die für den Metropolentraum vonnöten waren.

Der öffentliche Zweck, der „Gemeinwohlauftrag“ der öffentlichen Unternehmen, wurde der Dynamik des sozioökonomischen Umbruchs in Berlin unterworfen. Eigenbetriebe wurden Anstalten öffentlichen Rechts mit einem neuen und gut vergüteten Management, oftmals besetzt über Ämterpatronage statt nach Kompetenz. Sie sollten sich „neu aufstellen“, also zum einen die mit einer größenwahnsinnigen Stadtpolitik („Ost-West-Drehscheibe“, Olympiaträume, „Dienstleistungsmetropole“) verbundenen Bedürfnisse bedienen und sich zum anderen „international wettbewerbsfähig“ orientieren (für die Berliner Wasserbetriebe: Beveridge 2010).

Sollten kostspielige Projekte das Parlament nicht passieren oder erschienen aus dem allgemeinen Etat nicht finanzierbar – es fand sich gewiss bereitwillig ein Unternehmensvorstand, der mit den Ressourcen öffentlicher Unternehmen „einsprang“. Wohnungsbaugesellschaften legten Gewerberaumprojekte auf und entwickelten Fonds. So verspekulierte sich die Wohnungsbaugesellschaft Mitte (WBM) unter anderem am Großprojekt der „Rathauspassagen“. Die Berliner Wasserbetriebe (BWB) schufen sich einen mit der eigentlichen Aufgabe nur schwer vereinbaren Beteiligungs- und gingen auf internationale Einkaufstour, was sich später als für die Gebührenzahler teuer erwies. Die Berliner Bankgesellschaft sollte das bis dato nur eingeschränkt verfügbare Sparkassenkapital für die Entwicklung der Stadt nutzbar machen, zu einer „richtig großen“ Bank werden und auch noch Private mit ins Boot holen – mit der bekannten Konsequenz des Bankenskandals.

Die Unternehmen der Stadt Berlin dienten in den neunziger Jahren aber auch als haushaltspolitische Spielmasse. Dies verschärfte sich, als Mitte der 1990er Jahre absehbar war, dass der Landeshaushalt ohne einschneidende Veränderungen völlig aus dem Ruder laufen würde. Senat und Abgeordnetenhaus beschlossen Verkäufe bislang öffentlicher Unternehmen (Bewag, GASAG u. a.) und Kapitalentnahmen zur Haushaltsstützung (BWB), Reorganisationen aus rein fiskalischer Perspektive, womit Defizite des Landes in die Bilanzen der Unternehmen abgelastet wurden (Bäderbetriebe, Krankenhauskonzern Vivantes). Die Steuerung der öffentlichen Unternehmen wurde allein von fiskalischen Imperativen beherrscht, ohne dabei die Folgen für deren Stabilität und Leistungsfähigkeit zu kontrollieren oder auch nur zu bedenken. Untersteuerung und Fehlsteuerung, Managerialisierung und Verflechtungen mit der Privatwirtschaft, waghalsige und völlig aufgabenferne Expansion und Risikoinvestments brachten die öffentlichen Unternehmen in Verruf. Dies führte im Übrigen dazu, dass Privatisierungsvorhaben kaum mehr auf nennenswerten Widerstand stießen. Die Berliner erwarteten von ihren öffentlichen Unternehmen nichts mehr. Was sollte schlimmer sein als diese öffentlichen Unternehmen?

So zählten zu den im Eigentum Berlins verbliebenen öffentlichen Unternehmen zahlreiche „Problemfälle“: Unternehmen in ökonomischer Schieflage, die dauerhaft auf Subventionen angewiesen waren. Im Jahr 2002 lag das Negativsaldo der Jahresergebnisse der öffentlichen Unternehmen Berlins bei 460 Mio. Euro (Senatsverwaltung für Finanzen 2008).

Neuordnung öffentlicher Unternehmen seit 2001

Seit dem Regierungswechsel 2001 hat das Land nicht nur in seinem Etat, sondern auch in seinem öffentlichen Unternehmenssektor umgesteuert. Nach dem Scheitern der Großen Koalition über den Bankenskandal und die fiskalische Bankrotterklärung war oft von einem notwendigen Mentalitätswechsel die Rede. Die Stadtpolitik der neuen Koalition verfolgte in diesem Zusammenhang mehrere Diskussions- und Handlungsstränge.

Erstens musste sie politisch entscheiden, welche Unternehmen sich Berlin mit Blick auf seinen Infrastrukturauftrag und seine Haushaltssituation künftig nicht mehr würde leisten können. Verkauft wurden die zuschussbedürftige Königlich-Preußische Porzellanmanufaktur (KPM), das Versicherungsunternehmen Feuerzölkert sowie diverse landwirtschaftliche Stadtgüter. Aus haushalterischer Not wurden allerdings auch die Gewerbesiedlungsgesellschaft GSG, die Wohnungsbaugesellschaft GSW und ungenutzte öffentliche Liegenschaften verkauft.

Insolvenzbedrohte Unternehmen, die weiterhin zur Verfolgung einer sozialen Stadtpolitik benötigt wurden, mussten zweitens reorganisiert und vor allem saniert werden. Notlagentarifverträge, etwa bei der BVG, dem Universitätsklinikum Charité oder dem Krankenhauskonzern Vivantes, der schon bei seiner Gründung unterkapitalisiert war, sollten für eine Übergangszeit die nötige Luft für Strukturentscheidungen schaffen. Zur Liquiditätssicherung sind auch – was sich als Fehler erwies und seit 2006 politisch ausgeschlossen wurde – etliche Wohneinheiten bankrottbedrohter Wohnungsgesellschaften verkauft worden. Eine besondere Herausforderung war die Sanierung und Entflechtung der Berliner Bankgesellschaft: Ausgliederung der öffentlich-rechtlichen Investitionsbank IBB, Privatisierung einzelner Sparten aufgrund einer EU-Auflage, Sicherung der öffentlich-rechtlichen Sparkasse durch Verkauf an den Deutschen Sparkassen- und Giroverband (DSGV).

Drittens mussten die Voraussetzungen für eine gezielte politische Steuerung des öffentlichen Unternehmenssektors in Berlin überhaupt erst etabliert werden. Das betraf nicht nur die Reorganisation der Unternehmen selbst, sondern auch die Berichterstattung gegenüber dem Eigentümer anhand nachvollziehbarer politischer Vorgaben und Kennzahlen sowie die Ertüchtigung von Verwaltungsspitze und Parlament, damit sie die öffentlichen Unternehmen tatsächlich auch steuern können. So wurde ein Beteiligungscontrolling in der Finanzverwaltung aufgebaut, das nicht nur die laufende operative (Nach-)Kontrolle durchführt, sondern auch die Vertreter des Landes Berlins in den Aufsichtsgremien berät. Mittels Zielbildern wird nun der öffentliche Auftrag des jeweiligen Unternehmens verbindlich fixiert. Das Abgeordnetenhaus richtete einen Beteiligungsausschuss ein, der sich mit dem öffentlichen Unternehmenssektor kontinuierlich befasst. Vierteljährliche Lageberichte und ein jährlicher öffentlicher Beteiligungsbericht sorgen für ein neues Maß an Transparenz. Die Vorstandsgehälter werden seit 2006 individualisiert offengelegt, auch die Kalkulationsgrundlagen für die Leistungen sind zunehmend transparenter. Personalauswahl und Informationspflichten sind an Kriterien und politische Entscheidungen gebunden, die im Public Corporate Governance Kodex des Landes festgehalten sind (Hoff 2008). In den vom Senat von Berlin beschlossenen Beteiligungshinweisen sind diese Grundsätze für alle Landesunternehmen verbindlich festgeschrieben.

Inzwischen gelang es, bei weitgehend konstanten Beschäftigtenzahlen das Jahresergebnis der öffentlichen Unternehmen ins Positive zu wenden: 2008 konnten bei einer stabilen Investitionsquote 156 Mio. Euro erwirtschaftet werden, und das bei geringfügig sinkenden öffentlichen Zuführungen für die Aufgabenerfüllung im Vergleich zu den Vorjahren (Senatsverwaltung für Finanzen 2008).

Herausforderungen für eine demokratische Kontrolle öffentlicher Unternehmen

Die Neuordnung des öffentlichen Unternehmenssektors in Berlin ist mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert. So ist die politische Kontrolle noch zu oft eine nachgelagerte Kontrolle, die reagiert statt vorwegnehmend strategisch zu agieren. Es gibt nicht nur ein Kompetenz- und Ressourcengefälle zwischen Kontrolleuren und Kontrollierten, sondern Letztere verfügen auch über die zur effektiven Kontrolle nötigen Informationen. Es ist unmöglich, Fakten abzufragen, von denen man nichts weiß. Institutionelle Sicherungen und Vorkehrungen sind daher nicht nur unerlässlich, sie müssen auch fortlaufend kontrolliert und weiterentwickelt werden. Problematisch ist der Mangel an Personal mit ausreichender Erfahrung in der Unternehmensführung und einem Ethos, das den besonderen Anforderungen öffentlicher Unternehmen entspricht. Defizite einer öffentlichen und demokratischen Unternehmenskultur lassen sich nicht einfach wegverordnen, sondern müssen in einem langen Prozess der Hegemoniegewinnung verankert werden. Zudem ist es schwierig, mit bleibenden „Altlasten“ – wie der Teilprivatisierung der BWB oder der Verschuldung der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) – umzugehen, die auf rechtlichen oder materiellen Fakten aus der Vergangenheit beruhen. Hinzu kommen neue Fehlleistungen, wie Cross-Border-Leasing-Geschäfte der BVG oder der Messe Berlin GmbH, die auch Ausdruck der genannten Steuerungsprobleme sind.

Klassische Modelle der Beteiligungsverwaltung laufen Gefahr, Beteiligungen mehr zu verwalten als öffentliche Unternehmen gezielt zu steuern. In diesem Zusammenhang sind die in Teilen der Literatur euphorisch gefeierten Steuerungsvorstellungen vom „Konzern Stadt“ als strategischer Holding mehr Theorie als Praxis. Sie ersetzen nicht den politischen Aushandlungs- und Verständigungsprozess und seine Implementierung in der unternehmerischen Führung der Unternehmen und verschärfen die Gefahr, öffentliche Unternehmensleistungen primär aus fiskalischer Perspektive zu betrachten und zu behandeln. In den Verwaltungen des Landes Berlin materialisieren sich unterschiedliche Interessen an öffentlichen Unternehmen und unterschiedliche Pflichten der Einflußnahme auf ihre Aufgabenerfüllung. Das erschwert nicht nur die Formulierung einer konsistenten Eigentümerstrategie, sondern kann auch zu handfesten Konflikten und Widersprüchen führen.

Die öffentlichen Unternehmen haben in den vergangenen Jahren beträchtliche Beiträge zur Haushaltssanierung des Landes Berlin geleistet. Das spiegelt sich aber auch in den Arbeitsbedingungen wider. Will sich der Eigentümer weiterhin der Unterstützung der Belegschaften sicher sein, so muss er Zuverlässigkeit in Bezug auf die Perspektiven der öffentlichen Unternehmen garantieren – und zwar unter erschwerten Rahmenbedingungen. Ein Notlagentarifvertrag war bei der BVG nur möglich, weil das Land Berlin im Gegenzug bereit war, eine Bestandsgarantie für das Unternehmen durch Abschluss eines Verkehrsvertrags bis 2020 abzugeben. So ist es auch eine erstrangige politische Frage, wie mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern umgegangen wird, die alters- und belastungsbedingt nicht mehr im primären Wertschöpfungsprozess tätig sein können. Private Unternehmen würden sie entlassen und an das öffentliche Sozialsystem verweisen. Ein öffentliches Unternehmen kann und sollte sich das aus seiner sozialen Verantwortung heraus nicht leisten, selbst wenn das Gebührenerhöhungen nach sich zieht. Ein Teil des Erwirtschafteten muss für solche Zwecke eingesetzt werden, wenn Gemeinwohl und öffentlicher Auftrag im Sozialstaat nicht nur leere Worthülsen sein sollen. Dazu können öffentliche Unternehmen Vorstellungen entwickeln, die dann aber auch von maßgeblichen Teilen der Politik und Öffentlichkeit getragen werden müssen.

Aufgrund des Ressortprinzips im Senat von Berlin ist mitunter nicht ganz klar, wer für das Land die Eigentümerfunktion wahrnimmt. Sind die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten nicht klar abgegrenzt, gerät die Steuerung der öffentlichen Unternehmen zu einem widersprüchlichen und riskanten Unterfangen. Die Verbraucher- und Umweltverwaltung, die Wirtschaftsverwaltung, die Finanzverwaltung – sie alle repräsentieren unterschiedliche Interessen bei der Unternehmenssteuerung.

Zudem fehlt es an Räumen zur öffentlichen politischen Verhandlung der Eigentümerstrategien des Landes Berlins. Wer verfügt in welcher Weise über die öffentlichen Unternehmen, ihre Ressourcen und Überschüsse? Welche Erwartungen richtet die Stadt an „ihre“ Unternehmen?

Gemeinwirtschaft ist in der Vergangenheit regelmäßig dann gescheitert, wenn einzelne Kartelle von Stakeholdern die übrigen Anspruchsgruppen aus diesem politischen Prozess ausgeschlossen und die Diskussion „privatisiert“ haben. In einem solchen Fall tritt das Legitimationsproblem der öffentlichen Wirtschaft zutage. Es geht um nicht weniger als die Frage: Wie sieht die demokratische Unternehmenssteuerung der Zukunft aus? In diesem Zusammenhang muss auch über neue Beteiligungsformen nachgedacht werden, um die demokratische Kontrolle – verstanden als Beteiligung am Verständigungs- und Aushandlungsprozess – auch auf weitere Interessengruppen und Stakeholder auszuweiten.

Inzwischen hat in Berlin eine neue Debatte begonnen – über die Rolle des öffentlichen Unternehmenssektors und die Ausweitung des politischen Einflusses auf Infrastrukturen, die in den 1990er Jahren privatisiert wurden. In der Initiative „mehrwert“ haben sich im März 2009 14 landeseigene Unternehmen mit insgesamt 40.000 Beschäftigten, 1.900 Auszubildenden und einem Investitionspotenzial von fast 2,5 Mrd. Euro zusammengeschlossen, um ihren gesellschaftspolitischen Anspruch zu demonstrieren und ihr langfristiges nachhaltiges Engagement für Berlin untereinander und mit anderen Partnern in der Stadt zu diskutieren. Sie fühlen sich gesund-

heits-, umwelt-, sozial- und integrationspolitischen Herausforderungen verpflichtet, die über die reine „Kernleistung“ des Einzelunternehmens hinausgehen (mehrwert Berlin 2009). Die Forderung nach der Übernahme der S-Bahn Berlin GmbH aus dem Portfolio der Bahn in kommunale Trägerschaft hat gleichermaßen Widerhall gefunden wie die (rechtlich und fiskalisch schwierige) Rekommunalisierung der teilprivatisierten BWB bzw. zumindest die Neuverhandlung der Verträge mit ihren Renditegarantien. Es wird geprüft, ob eine Rückübernahme der Energienetze nach Auslaufen der Konzessionsverträge möglich ist. Das würde Einfluss auf die stadtentwicklungs- und klimapolitisch relevanten Investitionsentscheidungen sichern und verhindern, dass sie als lukrative Anlageobjekte Spekulationsgefahren durch Finanzinvestoren ausgesetzt sind. Schließlich wird über die Gründung eines Energieversorgungsunternehmens „Energie Berlin“ nachgedacht, das die Potenziale der Erzeugung erneuerbarer Energien in Berlins öffentlichem Unternehmenssektor bündeln und damit zusätzliche stadtpolitische Gestaltungsmacht generieren kann (Lederer und Wolf 2010).

Es muss künftig vor allem darum gehen, die Tätigkeit der öffentlichen Unternehmen Berlins weiter zu re-politisieren. Das ist die Grundvoraussetzung, damit öffentliche Unternehmen gemeinwohlverpflichtet arbeiten: durch den politischen Prozess muss ihre Gemeinwohlverpflichtung kontinuierlich konkretisiert, operationalisiert und in der unternehmerischen Strategie materialisiert werden.

5. Fazit

Die Gemeinwohlorientierung öffentlicher Unternehmen ist kein Selbstläufer, sondern das Produkt von Aushandlungsprozessen der verschiedenen Akteure und Interessengruppen im politischen Raum. Die Bindung an ein öffentliches Interesse legitimiert kommunale Wirtschaft (Machura 2001 in: Edeling 2008: 147). Die Bestimmung des konkreten Gemeinwohlbezugs ist jedoch ein hochpolitischer Diskurs, der in die Öffentlichkeit gehört. Er darf nicht bei einer abstrakten Gegenüberstellung von „Staat“ und „Markt“ stehenbleiben, sondern muss entlang der konkreten Bedürfnisse und politischen Handlungsalternativen im kommunalen Raum geführt werden. Es gilt, Sensibilität für die gesellschafts- und wirtschaftspolitische Bedeutung kommunaler Unternehmen zu schaffen (Bremer et al. 2006: 91).

Die Debatte um die Gemeinwohlorientierung öffentlicher Unternehmen betrifft erstens die grundsätzliche Frage, ob und unter welchen Bedingungen eine öffentliche Unternehmenstätigkeit sinnvoll ist. In welchen Sektoren muss mit welchen Instrumenten öffentliche Gestaltungsmacht gesichert werden? Welche Dienstleistungen lassen sich mit öffentlichen Unternehmen gesamtwirtschaftlich sinnvoll erbringen? Wo ist es vielleicht klüger und auch ausreichend, sich vertragliche Einflussrechte ohne unmittelbare Risiken zu sichern? Welche sonstigen politischen Gestaltungsmöglichkeiten erwachsen aus der Trägerschaft an öffentlichen Unternehmen in bestimmten Sektoren? Wie gelingt es, die Notwendigkeit öffentlichen Engagements immer wieder ins öffentliche Bewusstsein zu rufen?

Die Frage der Gemeinwohlorientierung betrifft zweitens das „Wie“ öffentlicher Unternehmenstätigkeit. Wie gelingt die konkrete Absicherung des öffentlichen Auftrags im Unternehmen? Lässt sich ein kontinuierlicher offener Aushandlungsprozess mit neuen Beteiligungsformen ausbauen? Das britische Beispiel der *public watchdogs*, unabhängiger externer Kontrolleure, zeigt, dass es hier durchaus noch Wege gibt, die beschritten werden können. Mit welchen Instrumenten können Formalisierung und Transparenz von (nicht nur reaktiven) Steuerungsvorgängen, demokratische Kontrolle und politisches Primat über die Unternehmensführung wirksam gesichert werden? Welche Ressourcen werden dafür benötigt? In welchem Klima und unter welchen Bedingungen kann ein Grundkonsens über eine Kultur der Gemeinwirtschaft entwickelt werden, ein Diskurs zwischen Politik, Unternehmen und Öffentlichkeit zu den konkreten Zielen, die die Unternehmen jenseits ihres „Kerngeschäfts“ aus sozialer Verantwortung für das Gemeinwesen zusätzlich übernehmen sollen? Dies schließt auch die Frage ein, wer die Kosten dafür übernimmt. Wie kann das Bewusstsein dafür geweckt werden, dass es einen gesamtwirtschaftlichen Effizienzbegriff geben

kann, der nicht der formalen privatwirtschaftlichen Ziellogik entspricht, aber auch nicht jede Instrumentalisierung öffentlicher Unternehmen ermöglicht?

Qualitäten besitzen öffentliche Unternehmen nicht per se. Ihre Funktion besteht in der Sicherung von grundlegenden Voraussetzungen eines sozialen und solidarischen Zusammenlebens in urbanen Räumen (Lederer 2005). Ob sie sie erfüllen, erweist sich nur in der alltäglichen Unternehmenspraxis. Davon hängt ab, ob sich öffentliche Unternehmen auch künftig als entwicklungsfähige Institutionen des Gemeinwohls etablieren können, ob Rekommunalisierungsprojekte mittelfristig ein Erfolgspfad sind oder der Trend zur Privatisierung und Kommerzialisierung anhält.

Dr. Klaus Lederer ist Rechtswissenschaftler, Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin für DIE LINKE und deren Berliner Landesvorsitzender. Er gehört dem fds als Mitglied an.

Dr. Matthias Naumann ist Geograph und in der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften in der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Globaler Wandel - Regionale Entwicklung“ tätig.

Gemeinsam mit Andrej Holm gaben die beiden Autoren im vergangenen Jahr den Sammelband „Linke Metropolenpolitik. Erfahrungen und Perspektiven am Beispiel Berlin“ im Verlag Westfälisches Dampfboot in Münster heraus.

Der hier dokumentierte Text erschien zuerst in: Berliner Debatte Initial, Heft 4/2010, S. 105-116.

Literatur

- Ambrosius, Gerold (2009): Gemeinwohl und Kommunalwirtschaft aus europäischer Sicht, in: Bernhardt, Christoph et al. (Hg.), Im Interesse des Gemeinwohls. Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung, Frankfurt am Main/ New York: Campus, S. 265-292.
- Beveridge, Ross (2010): A 'politics of inevitability': the privatisation of the Berlin Water Company, the global city discourse and governance in 1990s Berlin, Doctoral Thesis, Newcastle University, Faculty of Humanities and Social Sciences.
- Bieling, Hans-Jürgen et al. (Hg.) (2008): Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Bremeier, Wolfram et al. (2006b): Public Governance kommunaler Unternehmen, Düsseldorf: edition der Hans-Böckler-Stiftung.
- Edeling, Thomas (2003): Rollenverständnis des Managements im kommunalen Unternehmen, in: Harms, Jens und Reichard, Christoph (Hg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, Baden-Baden: Nomos, S. 235-254.
- Edeling, Thomas (2008): Institutionelle Umbrüche im öffentlichen Sektor: Das Ende der kommunalen Daseinsvorsorge?, in: Sackmann, Reinhold et al. (Hg.), Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor, Wiesbaden: VS, S. 145-162.
- Edeling, Thomas et al. (2004): Öffentliche Unternehmen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung. Eine empirische Studie im Feld kommunaler Versorgungsunternehmen, Wiesbaden: VS.
- Engartner, Tim (2009): Kehrt der Staat zurück? Rekommunalisierungen in den Aufgabenbereichen Entsorgung und Gebäudereinigung, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 32 (4), S. 339-355.
- Engartner, Tim (2007): Privatisierung und Liberalisierung - Strategien zur Selbstentmachtung des öffentlichen Sektors, in: Butterwegge, Christoph et al. (Hg.), Kritik des Neoliberalismus, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 87-134.

- Harms, Jens und Reichard, Christoph (2003): Ökonomisierung des öffentlichen Sektors - eine Einführung, in: Harms, Jens und Reichard, Christoph (Hg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, Baden-Baden: Nomos, S. 13-17.
- Hirsch, Joachim (2002): Herrschaft, Hegemonie und politische Alternativen, Hamburg, VSA.
- Hoff, Benjamin-Immanuel (2008): Öffentliche Unternehmen in Berlin. Status quo und Perspektiven, Workshop "Öffentliche Unternehmen und Gemeinwohl in Berlin", 26. Mai 2008, Berlin.
- Kluge, Thomas und Scheele, Ulrich (2003): Transformationsprozesse in netzgebundenen Infrastruktursektoren. Neue Problemlagen und Regulationserfordernisse, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Lederer, Klaus (2005): 10 Thesen zu Öffentliche Landesunternehmen & Privatisierung. Diskussionsgrundlage für die Gespräche mit der WASG Berlin, http://www.klauslederer.de/arbeit/privatisierung/oeffentliche_landesunternehmen_privatisierung_10_thesen/?contUId=6977 (28.05.2010).
- Lederer, Klaus und Wolf, Harald (2010): Berlins Unternehmen der Daseinsvorsorge: Öffentlichen Einfluss wiedergewinnen und erhöhen, http://www.klauslederer.de/arbeit/privatisierung/oeffentlichen_einfluss_wiedergewinnen_und_erhoehen/ (28.05.2010).
- Loske, Reinhard und Schaeffer, Roland (Hg.) (2005): Die Zukunft der Infrastrukturen. Intelligente Netzwerke für eine nachhaltige Entwicklung, Marburg: Metropolis.
- mehrwert Berlin (2009): mehrwert Berlin. Die öffentlichen Unternehmen. Philosophie, <http://www.mehrwert-berlin.de/Philosophie.15.0.html> (28.05.2010).
- Moss, Timothy et al. (2009): Zur Renaissance der Gemeinschaftsgut- und Gemeinwohlforschung, in: Bernhardt, Christoph et al. (Hg.), Im Interesse des Gemeinwohls. Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung, Frankfurt am Main/ New York: Campus, S. 31-49.
- Münkler, Herfried (2002): Gemeinwohlssemantiken und Selbstbindungen in der Politik, in: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Hg.), Berichte und Abhandlungen, Band 9, Berlin: Akademie-Verlag, S. 83-105.
- Münkler, Herfried und Bluhm, Harald (2001): Einleitung: Gemeinwohl und Gemein-sinn als politisch-soziale Leitbegriffe, in: Münkler, Herfried und Bluhm, Harald (Hg.), Gemeinwohl und Gemein-sinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe, Berlin: Akademie Verlag, S. 9-30.
- Oettle, Karl (2002): Kommunale Unternehmen im Verhältnis zu privaten kleinen und mittleren Unternehmen, in: Püttner, Günter (Hg.), Zur Reform des Gemein-dewirtschaftsrechts, Baden-Baden: Nomos, S. 180-204.
- Plehwe, Dieter (2002): Europäische Universaldienstleistungen zwischen Markt und Gemeinwohl, in: Schuppert, Gunnar Folke und Neidhardt, Friedhelm (Hg.), Gemeinwohl - Auf der Suche nach Substanz, Berlin: Edition Sigma, S. 389-420.
- Reichard, Christoph (2000): Kommunale Wirtschaft unter Anpassungsdruck, in: Eichhorn, Peter; Reichard, Christoph und Schuppert, Gunnar Folke (Hg.), Kommunale Wirtschaft im Wandel - Chancen und Risiken, Baden-Baden: Nomos, S. 15-24.
- Reidenbach, Michael et al. (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Richter, Peter et al. (2006): Kommunale Betriebe in größeren Städten. Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte über 50.000 Einwohner, in: Killian, Werner et al. (Hg.), Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgaben-wahrnehmung, Berlin: edition sigma, S. 55-84.
- Röber, Manfred (2005): "Managerialisierung" als Herausforderung für die Integrität der öffentlichen Verwaltung, in: von Maravic, Patrick und Reichard, Christoph (Hg.), Ethik, Integrität und Korruption - Neue Herausforderungen im sich wandelnden öffentlichen Sektor?, Potsdam: Universitäts-Verlag, S. 1-24.

- Röber, Manfred (2009): Privatisierung adé? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen im Lichte des Public Managements, in: *Verwaltung & Management* 15 (5), S. 227-240.
- Rose, Matthew D. (1998): *Berlin. Hauptstadt von Filz und Korruption*, München: Droemer Knauer.
- Rügemer, Werner (2008): *Privatisierung in Deutschland. Eine Bilanz: von der Treuhand zu Public Private Partnership*. 4. Auflage, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Schaefer, Christina (2005): Öffentliches Beteiligungscontrolling im Spannungsfeld zwischen politischem Handlungsdruck und nachhaltiger Daseinsvorsorge, in: Keuper, Frank und Schaefer, Christina (Hg.), *Führung und Steuerung öffentlicher Unternehmen. Probleme, Politiken und Perspektiven entlang des Privatisierungsprozesses*, Berlin: Logos, S. 331-353.
- Schuppert, Gunnar Folke (2002): Gemeinwohl, das. Oder: Über die Schwierigkeiten, dem Gemeinwohlbegriff Konturen zu verleihen, in: Schuppert, Gunnar Folke und Neidhardt, Friedhelm (Hg.), *Gemeinwohl - auf der Suche nach Substanz*, Berlin: Edition Sigma, S. 19-64.
- Senatsverwaltung für Finanzen (2008): *Beteiligungsbericht 2008. Geschäftsjahr 2007*, Berlin.
- Vogel, Berthold (2009): Wohlfahrtsstaatliche Daseinsvorsorge und soziale Ungleichheit, in: Neu, Claudia (Hg.), *Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*, Wiesbaden: VS, S. 67-79.
- Weinzen, Hans Willi (2000): *Berlin und seine Finanzen*. 3. Auflage, Berlin: Hitit.
- Wissen, Markus und Naumann, Matthias (2006): A new logic of infrastructure supply, in: *Social Justice* 33 (4), S. 20-37.