

Krise der Privatisierung – Rückkehr des Öffentlichen

Mario Candeias
Rainer Rilling
Katharina Weise

Die neoliberale Privatisierung leidet an verschiedenen Krisensymptomen: Es mangelt an Legitimation, Effizienz (mit Bezug auf Preise, Qualität, Zugang) und Profitabilität. Doch Krisen ziehen nicht unbedingt das Ende der Privatisierungen nach sich, sondern vielmehr Versuche und Strategien, sie effektiver zu gestalten. Politik und Investoren reorientieren sich auf andere (Anlage-)Felder. Dennoch werden Verschiebungen im gesellschaftlichen Klima deutlich, die Anti-Privatisierungskampagnen Erfolge bescheren, Rekommunalisierungen und die Debatte um das Öffentliche befördern.

1

Einleitung

Die Versorgung der Pariser Bevölkerung mit Wasser soll ab 2009 wieder vollständig in die Verantwortung der öffentlichen Hand übergehen, verkündet der sozialistische Bürgermeister Delanoë am 2. Juni 2008. Bislang obliegt die Wassergewinnung der halb-staatlichen Aktiengesellschaft SAGEP, die Distribution an die Endverbraucher den transnationalen Konzernen Veolia und Suez. Deren Verträge sollen nicht erneuert werden, um die kommunale Neuordnung mit dem Ziel einer langfristigen Stabilisierung der Wasserpreise zu ermöglichen. Nach Grenoble wäre dies der zweite spektakuläre Fall einer Rekommunalisierung des Wassers in Frankreich. Die Beispiele Potsdam oder Fürstenwalde zeigen, dass dies durchaus erfolgreich auch in Deutschland geschieht. Es scheint einfacher geworden zu sein, Menschen gegen den Verkauf ihrer Wasserbetriebe zu mobilisieren. So konnte eine geplante Wasserprivatisierung in Hamburg durch ein erfolgreiches Bürgerbegehren verhindert werden. In dieselbe Richtung drängt die Initiative Berliner Volksbegehren zur Offenlegung der Wasser-Privatisierungsverträge (vgl. auch Pas-sadakis 2006).

2

Legitimationskrisen

Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung – die Dissonanzen im Dreiklang neoliberaler Modernisierung werden unüber-

hörbar. Die Enteignung und Inwertsetzung gesellschaftlichen Eigentums war dabei wesentliches Element zur Erschließung neuer Anlagesphären für überschüssiges Kapital und private Bereicherung. Angesichts der verheerenden sozialen Folgen dieser Aneignungspolitiken – Ausdünnung öffentlicher Beschäftigung, Umwandlung von regulären in prekäre Arbeitsverhältnisse, Verteuerung notwendiger ehemals erschwinglicher öffentlicher Dienstleistungen, Einschränkung sozialer Rechte und demokratischer Entscheidungsmöglichkeiten (Dickhaus/Dietz 2006; Weizsäcker et al. 2006; Hufschmid 2004) – als Preis für z. T. bessere und „effizientere“ Leistungen für die, die es sich leisten können, wird der Ruf nach Schutz vor intensivierter Konkurrenz, nach Regulierung und staatlicher Kontrolle laut. Insbesondere der Ausverkauf öffentlicher Unternehmen stößt mittlerweile auf wachsenden Protest. Eine von „Die Zeit“ in Auftrag gegebene Umfrage (vom 9.8.07) ergab, dass 67 % der Befragten Unternehmen wie die Deutsche Bahn, die Deutsche Telekom und die Energieversorgung in staatlicher Hand lassen würden. Nach einer Umfrage des dimap-Instituts lehnen mehr als 75 % eine Privatisierung der Wasserwirtschaft ab. Der Staat wird „wieder chic“, klagt die FAZ (5.8.07, S. 32). Vor allem das politisch forcierte Projekt, die Bahn zu privatisieren, führte zu einem sprunghaften Anwachsen der Skepsis in der parteipolitischen und medialen Öffentlichkeit. Das Thema Privatisierung wurde erstmals 2007 politisch relevant und medial deutlich kritisch aufgenommen.

Der Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Forsa vom Januar 2008 zufolge befürworten nur noch 47 % der Bevölkerung die Privatisierung öffentlicher Dienstleis-

tungen (im Folgenden: Güllner 2008). Die Erfahrungen mit Privatisierungen werden von 52 % als eher schlecht, weitere Privatisierungen immer kritischer angesehen. Die generelle Akzeptanz ist gegenüber den 1990er Jahren deutlich zurückgegangen. Zugleich glauben aber 80 % der Bevölkerung, der Staat arbeite schwerfälliger als private Anbieter; 71 % denken, private Unternehmen seien leistungsfähiger, billiger (61 %) und außerdem freundlicher (58 %). Und dies, obwohl es den Privaten nur um hohe Gewinne gehe (74 %). Dies verweist nicht nur auf die Nachhaltigkeit der Privatisierungsideologie, sondern zugleich auf einen „bizarr“ zusammengesetzten Alltags-

Mario Candeias, Dr., ist Politikwissenschaftler und wissenschaftlicher Referent für Kapitalismuskritik bei der Rosa Luxemburg Stiftung (RLS), Mitarbeiter im Privatization-Public Goods-Netzwerk (ppg). Arbeitsschwerpunkte: Hegemonietheorie, transnationale Politische Ökonomie, Prekariisierung.

e-mail: candeias@rosalux.de

Rainer Rilling, Prof., ist Soziologe an der Universität Marburg und wissenschaftlicher Referent für Kapitalismusanalyse und Internationale Beziehungen bei der RLS, Mitarbeiter im ppg-Netzwerk. Arbeitsschwerpunkte: Eigentumstheorie, Kritik der Privatisierungspolitik, internationale Politik.

e-mail: rilling@rosalux.de
Katharina Weise, Juristin, ist wissenschaftliche Referentin für Kommunalpolitik bei der RLS, Mitarbeiterin im ppg-Netzwerk. Arbeitsschwerpunkt: Kritik der Privatisierungspolitik, Kommunalpolitik.

e-mail: weise@rosalux.de

verstand (Gramsci): Denn obwohl die Mehrheit glaubt, private Unternehmen seien billiger und leistungsfähiger, denkt dieselbe Mehrheit zugleich, sie erhöhten unkontrolliert die Preise (68 %) und nur der Staat garantiere eine flächendeckende Versorgung (58 %), angemessene Preise (52 %) und die Sicherung der Qualität der Dienste (49 %).

Hier reflektieren sich widersprüchliche Erfahrungen: Einst fand die Politik der Privatisierung breite Unterstützung, weil sie die Wiederherstellung von Effizienz angesichts des maroden Zustandes vieler öffentlicher Einrichtungen versprach, ebenso wie Kosten- und damit Preissenkungen, eine neue Wahlfreiheit der Konsumenten durch Vielfalt der Anbieter und Produkte, sowie die Lösung der öffentlichen Haushaltskrisen durch Veräußerungsgewinne. Nach 20 Jahren Erfahrung mit privatisierten Dienstleistungen zeigt sich: Die Versprechen wurden nicht eingehalten. Die Ausdünnung von Dienstleistungen hat die Rede der Effizienzgewinne durch Private als Mythos entlarvt; statt Kostensenkung gibt es höhere Preise bei Energie, Gas, Wasser, Gesundheit; die neue Wahlfreiheit wird als intransparentes Tarifchaos erlebt, hinter dem doch nur einige wenige, zum Teil oligopolistisch organisierte Anbieter stehen; und auch die Krise der öffentlichen Finanzen wurde nur in Einzelfällen kurzfristig durch Privatisierungserlöse gelindert, in der Regel führt der Verkauf des „Tafelsilbers“ insbesondere in den Kommunen zu langfristigen Einnahmeausfällen bzw. hohen Folgekosten; allzu häufig beförderte Privatisierung massiv die Korruption.

Diese enttäuschende Privatisierungswirklichkeit führt zu einer neuen Privatisierungsverdrossenheit. Sie belebt zugleich politisches Engagement gegen Privatisierungen wie auch die direkte Demokratie. Über 160 Bürgerbegehren gegen Privatisierungen wurden in Deutschland initiiert, immerhin 32 hatten Erfolg, weitere wurden aufgegeben, nachdem im Vorfeld von den Privatisierungsprojekten Abstand genommen werden musste. Viel Aufsehen erregte der Fall Leipzig, wo am 27. Januar dieses Jahres 87 % der wahlberechtigten Stadtbevölkerung gegen den Verkauf städtischer Unternehmen gestimmt hatten. In Leipzig gilt der Privatisierungsaufschub zunächst für drei Jahre. In Freiburg, Heidelberg und Rostock konnte der Verkauf kommunaler Wohnungen infolge von Bürgerentscheiden verhindert werden.

3

Gescheiterte Privatisierungen – Effizienz- und Profitabilitätskrise

Von gescheiterten Staaten („failed states“) ist mittlerweile häufig die Rede – zunehmend gibt es auch gescheiterte Privatisierungsprojekte, aus denen sich die veritable Legitimationskrise der Privatisierung nährt. Am bekanntesten sicher das Desaster bei der englischen Bahn, deren Netz am Ende wieder vom Staat übernommen wurde. Staatsinterventionen wie diese werden nötig, um die Schulden bankrotter Unternehmen zu übernehmen und die Bereitstellung wesentlicher öffentlicher Güter zu gewährleisten (Rügemer 2008). Hinter den unternehmerischen Erwartungen bleiben auch die Privatisierungen im Wohnungssektor zurück. Zwar verkauften in den vergangenen Jahren Kommunen ganze Bestände städtischer Wohnungen an große internationale Private Equity Fonds, die versprachen, sich langfristig zu engagieren, soziale Standards zu beachten und dennoch die Rendite zu vervielfachen. Doch Großunternehmen wie Cerberus stießen nach kurzem Engagement ihre Neuerwerbung ab, weil die Rendite weit unter den Erwartungen lag. Mehrfach wurden spektakuläre Kaufabsichten zurückgestellt.

In dieser Situation gehen Investoren von dem Versuch einer direkten Leistungserbringung und Kontrolle mehr und mehr zu Strategien der Inwertsetzung über Finanzialisierung und Public Private Partnerships über. Ein Beispiel ist die Wasserver- und -entsorgung: „Investmentfonds wollen kein Wasser managen, sondern Geld“, so *Eric Swyngedouw* (2008). Angesichts der enormen infrastrukturellen Anforderungen, lassen sich (insbesondere in Ländern des globalen Südens) ohne staatliche Subventionen mit Wasser keine angemessenen Profitraten erzielen. Nach *Karl Marx* (1983 [1858], S. 437) wälzt das Kapital in solchen Fällen die Bereitstellung entsprechender Reproduktionsbedingungen auf den Staat ab. Bereits *Adam Smith* (1963 [1776], S. 244) plädierte dafür, dass solche öffentlichen Güter von staatlicher Seite zur Verfügung gestellt werden müssen. Mittlerweile beklagt sogar der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) die Gefährdung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit durch mangelnde Investitionen in Kraft-

werke, Strom- oder Straßennetze und fordert „zehn Prozent mehr staatliche Investitionen in die Infrastruktur“ (FR vom 27.5.08). Tatsächlich lässt sich annehmen, dass die für Reproduktion des Kapitals notwendigen Infrastrukturen von privater Seite nicht adäquat bereitgestellt werden können und daher die veritable Krise der öffentlichen Infrastrukturversorgung zunehmend im Widerspruch steht zum privaten Ausverkauf der öffentlichen Ressourcen.

Auf den ersten Blick scheint die große Zeit der Privatisierung am Ende zu sein (Rilling 2008). Im Jahr 2007 ging die Zahl der Privatisierungen wie die Höhe der Privatisierungserlöse in der Europäischen Union (EU) von etwa 70 Mrd. € noch im Jahr 2005 auf ca. 40 Mrd. € 2007 zurück. Dabei entfällt mit 41 % der größte Teil der Erlöse auf die Privatisierung von Finanzinstituten und Banken, gefolgt vom Verkauf von Stromversorgungs- (21 %) und Telekommunikationsunternehmen (19 %) (Privatization Barometer 2008, S. 11). Der Schwerpunkt der weltweiten Privatisierungen hat sich wahrscheinlich auf absehbare Zeit von der EU auf China und Russland verlagert. Ursächlich für die schrumpfenden Privatisierungserlöse und -projekte ist neben Legitimationsproblemen, dass wesentliche, insbesondere die lukrativen Bereiche des öffentlichen Eigentums bereits privatisiert, die Aussichten auf stabile Renditen in den verbleibenden Bereichen eher mager sind und dass aktuell die Investoren – insbesondere Private Equity Fonds – infolge der Hypotheken- und Kreditkrise weniger Finanzmittel für weitere Privatisierungen bereitstellen (Candeias/Rilling 2008). Zu erwarten ist allerdings, dass die großen Staatsfonds Chinas, der arabischen Staaten und anderer in Zukunft eine größere Rolle bei der Finanzierung von Privatisierungen spielen werden (Kaufmann 2008). Das Interesse der Investoren beschränkt sich jedoch gegenwärtig deutlich mehr als bislang auf profitable Filetstücke.

Allerdings geht die Annahme, dass sich die Anlagemöglichkeiten zunehmend erschöpften, in mehrfacher Hinsicht fehl. Insgesamt nahmen 2006 Deutschland und Frankreich den Spitzenplatz in Europa bei den Privatisierungserlösen (knapp 9 Mrd. €) ein. Deutschland verlor den zweifelhaften Titel freilich 2007, da es nur etwas über 6,7 Mrd. € an Privatisierungserlösen erzielte, während Frankreich sogar knapp 14,7 Mrd. € einnahm (Privatization

Übersicht 1: (Re-)Kommunalisierungen in Deutschland (ausgewählte Beispiele)			
Ort/Region	Bereich	Zeitpunkt	Besonderheiten
Bergkamen	Abfallabfuhr	Seit 2006	
Rhein-Hunsrück-Kreis	Abfallabfuhr	Seit 2006	Als Anstalt des öffentlichen Rechts
LK Lüneburg	Abfallabfuhr	Seit 2008	Als GmbH
Rhein-Sieg-Kreis	Abfallabfuhr	Seit 2007	
Uckermark	Abfallabfuhr	Seit 2006	
LK Regen	Abfallabfuhr	Seit 2008	Übergabe an kommunalen Zweckverband
Saarbrücken	Abfallentsorgung, Stadtreinigung und Abwasserbeseitigung	Seit 2008	
Freiburg	Reinigung	Seit ca. 2003	
Nürnberg	Grünflächenpflege	Seit 2008	
Hannover	Prüfstatiker	Seit ca. 2006	
Bergkamen	Straßenreinigung	Seit 2002	
Potsdam	Wasser und Strom	Seit 2001	(im Rahmen der Stadtwerke teilrekommunalisiert)
Bochum und Dortmund	Wasser und Strom	Seit 2003	Deutscher Teil von Gelsenwasser
Krefeld	Wasser und Strom		Stadtwerke
Ahrensburg	Gas	Seit 2006	Nach einem Urteil des OLG Schleswig musste E.ON Hanse das örtliche Gasnetz und die Tarifkunden nach Ablauf des Konzessionsvertrages an die neu gegründete GAG Gasversorgung Ahrensburg GmbH verkaufen.
Quelle: Zusammenstellung der Autoren.			WSI MITTEILUNGEN

Barometer 2008, S. 9).¹ Die Politik der Privatisierung verlagert sich immer stärker auf Kommunen und Länder, setzt noch relativ ungestört das Verfahren der Public Private Partnership (PPP, auch Öffentlich-Private Partnerschaft) als neuen Königsweg der Privatisierung durch. Man konzentriert sich auf die Felder Gesundheit, Bildung sowie Verkehr (Rilling 2007). Jede dritte Großstadt plant weiterhin Privatisierungen (Ernst & Young 2007). Auch Wohnungsprivatisierungen dauern an: Im Juni 2008 verkaufte die nordrhein-westfälische Landesregierung 93.000 Wohnungen der Landesentwicklungsgesellschaft an den US-Immobilienfonds Whitehall, trotz des Protests einer Volksinitiative, die 66.000 Unterschriften sammelte. Whitehall ist nun Eigentümer von rund 800.000 Mietwohnungen in Deutschland. Diese Verlagerung der Politik findet auch Zustimmung in der Bevölkerung: Eine Mehrheit denkt, Theater und Museen, die Müllentsorgung, der öffentliche Nahverkehr, die Energieversorgung und sogar die Arbeitsämter könnten privatisiert werden. Wie bei Adam Smith ist für den Alltagsverstand ein öffentliches Gut eben nur die Ausnahme von der ansonsten gut funktionierenden marktförmigen (kapitalistischen) Produktion. Andere Bereiche werden als Kernbestand des Öffentlichen angesehen: Laut Forsa befürwortet eine überwältigende Mehrheit von über

90 % den Verbleib von Justiz, Polizei und Feuerwehr in staatlicher Hand, ebenso wie von Finanzverwaltung, Schulen und Hochschulen sowie der Rentenversicherung.

4 Deprivatisierung und Rekommunalisierung – aber wie?

Diese widersprüchliche Situation findet sich zunehmend auch in der Politik. Immer häufiger kommt es zu Deprivatisierung bzw. Rekommunalisierung von Müllabfuhr, Wasserwerken, Stromnetzen oder Wohnungen. Nicht nur Paris, sondern immerhin jede zehnte Stadt in Deutschland plant, Privatisierungen wieder rückgängig zu machen (Ernst & Young 2007). Für weitere Privatisierungen ist nur noch eine Minderheit von 16 %, der Option der Deprivatisierung stimmen dagegen bereits 28 % der Befragten zu. So finden die Mythen der Privatisierung kaum noch Resonanz, das Projekt der Privatisierung selbst aber wird – wenngleich modifiziert – fortgeführt. Das wiederum liegt auch am Mangel überzeugender Alternativen. Forderungen wie „Wasser ist keine Ware“ beispielsweise befördern die Mythenbildung von links. Wasser war schon seit Langem eine

Ware, die auch bei staatlicher Bereitstellung bezahlt wurde, schärft Eric Syngedouw (2008) ein – ein bezahlbarer Zugang zu Wasser für alle ist nicht gleichbedeutend mit der Warenform.

4.1 DIE PRAXIS DER REKOMMUNALISIERUNG

Bisher wurden im Vergleich zu den Privatisierungen nur wenige Rekommunalisierungen von Unternehmen der sogenannten Daseinsfürsorge durchgeführt (*Übersicht 1*). Jedoch konnten sie aufgrund des vermeintlichen Durchbrechens der Privatisierungslogik („ineffizient-teuer-bürokratisch“) eine große Aufmerksamkeit auf sich ziehen. So wurde das bekannteste Beispiel, die Kommunalisierung der Müllabfuhr in Bergkamen, bereits als „Orangene Revolution“ bezeichnet.² Neoliberalen Kritikern wird entgegen gehalten, dass nicht nur die Privaten es „billiger und besser“³ können. Vielmehr wird als Begründung für den zuvor fehlenden wirtschaftlichen Erfolg kommunaler Unternehmen angeführt, dass das Know-how in Bezug auf Betriebswirtschaft und die Führung eines Unternehmens fehlte (Wiebe/Schürer 2007). Nunmehr orientiere man sich an betriebswirtschaftlichen Leitbildern und schöpfe Rationalisierungsreserven aus.⁴ Doch wird damit auch deutlich, „dass sich im Schatten der Legitimationskrisen eine Akzeptanz der Ökonomisierung von sozialen Dienstleistungen durchgesetzt hat“ (<http://www.linke-bildung-kultur.de/index.php/archives/2008/04/01/visionen-des-oeffentlichen/>). Selbst dort, wo erfolgreich rekommunalisiert wurde, wie zum Beispiel die Müllabfuhr in Bergkamen, erfolgt dies meist mit dem Ver-

¹ Die Angaben des Privatization Barometer geben handhabbare internationale Vergleichsgrößen, schließen aber im Falle der BRD nur völlig unzulänglich Privatisierungen auf der Ebene der Kommunen und Bundesländer ein, unterschätzen also den Umfang der Privatisierungen systematisch.

² Bericht des Magazins »Monitor« am 18. Januar 2007, Die „orangene Revolution“ – Städte holen die Müllabfuhr von Privaten zurück.

³ So der stellvertretende Geschäftsführer des Verbands Kommunale Abfallwirtschaft und Stadtreinigung (VKS) Achim Schröter, zit. n. *Kommunen wollen mit Hausmüll wieder Geld verdienen*, Welt online, 2. März 2007.

⁴ So die Gewerkschaft ver.di zum Thema Rekommunalisierung auf ihrer Internetseite: <http://kommunalverwaltung.verdi.de/themen/rekommunalisierung>

weis auf die höhere Effizienz und die geringeren Kosten der kommunalen Unternehmen.

Wenn man sich bei der Beurteilung von öffentlichen Einrichtungen *rein* auf wirtschaftliche Kennziffern konzentriert, folgt man aber schon der neoliberalen Handlungslogik. Die Rekommunalisierung allein löst kein Problem, da mit ihr nicht zwangsläufig ein Ausstieg aus einer engen betriebswirtschaftlichen Logik verbunden ist (Holm 2008).

Dass die Definition des Öffentlichen im politischen Raum oft sehr eng ist, zeichnet sich z. B. derzeit im Landkreis Lüneburg ab. Zum 31. Dezember 2007 lief der Vertrag über die Einsammlung und Beförderung des Abfalls im Landkreis mit dem privaten Unternehmen Remondis aus. Der Landkreis entschied sich zuvor gegen eine Verlängerung des Vertrages mit Remondis sowie gegen die europaweite Ausschreibung und übertrug die Abfalleinsammlung und -beförderung einer GmbH (Gesellschaft für Abfallwirtschaft Lüneburg – GfA), die sich zu jeweils 50 % in Hand des Landkreises und der Stadt Lüneburg befand und deren Aufgabe es bis 2007 war, eine zentrale Deponie des Landkreises und der Stadt zu errichten und zu betreiben. Aufgrund der Übertragung der Leistungserbringung auf eine GmbH in staatlichem Eigentum wird hier schon von einer Rekommunalisierung gesprochen (Schreiber 2008, S. 1). Zudem wurde bereits im März 2004 – nach Aussage der politischen Entscheidungsträger im Einvernehmen mit Gewerkschafts- und Beschäftigtenvertretern – eine Tochtergesellschaft, die Dienlog GmbH, gegründet. Insbesondere an dieser Konstruktion wird nunmehr gewerkschaftliche und mediale Kritik laut. Aus dem Geschäftsbericht 2006 ergebe sich, dass seither neue Mitarbeiter nur in der Tochtergesellschaft Dienlog eingestellt werden. Für diese gelte jedoch nicht der öffentliche Tarif, sondern ein Tarif „in Anlehnung an die Bestimmungen der privaten Entsorgungswirtschaft“ (George 2008). Begründet wird die Entscheidung mit der Erhaltung und Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit gegenüber privaten Unternehmen, insbesondere für den Fall einer europaweiten Ausschreibung. Tarifliche Strukturen wurden formal garantiert, der Geltungsbereich des Tarifvertrages des Öffentlichen Dienstes (TVöD) wurde jedoch eingeschränkt, auch wenn der Geschäftsführer der GfA betont, dass die Mitarbeiter „nicht automatisch weniger“

verdienen würden. Preisstabilität für Nutzer öffentlicher Dienstleistungen und Arbeits- und Einkommensbedingungen der Beschäftigten in öffentlichen Unternehmen werden gegeneinander ausgespielt. Darüber hinaus zeichnet sich im Bereich der Müllabfuhr ab, dass die Gebühren nicht sinken werden und der Geschäftsführer eine Stabilität der Preise nicht garantieren kann (ebd.).

Diese Konstruktion – kommunales Unternehmen mit Tochterunternehmen für Anstellung von Mitarbeitern jenseits der Tarifverträge des öffentlichen Dienstes – findet sich in Lüneburg auch andernorts. So wurde das Lüneburger Klinikum in eine städtische GmbH überführt. Die Beschäftigten im Pflegebereich werden weiterhin nach dem TVöD bezahlt; insbesondere in den Bereichen Reinigung und Küche wurden die Mitarbeiter in eine Service GmbH ausgelagert. Sie erhielten dort zunächst zwar noch 10 % mehr Lohn als in der Privatwirtschaft, jedoch 7 % weniger als zuvor (Meyer-Timpe/Rudzio 2006). Beschäftigte werden mit zweierlei Maß gemessen: Als gering qualifiziert kategorisierte Teile des Personals werden vom sogenannten qualifizierten Personal getrennt und unter dem Druck drohender Arbeitslosigkeit mit Verweis auf Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit anderen Tarifregeln unterworfen.

4.2 KRITIK DER REKOMMUNALISIERUNG

Noch trägt die Praxis der Rekommunalisierung die Merkmale des Kampfes gegen Privatisierung, Wettbewerb, Profit und Effizienz werden zu wesentlichen Bestimmungsmerkmalen des Öffentlichen erklärt, um den Vorwürfen von bürokratischer Ineffizienz zu begegnen – wobei nicht ausgespart werden sollte, dass die Wirtschaftlichkeit eines Unternehmens wichtig ist, aber meist andere Motive für eine Rekommunalisierung hinzutreten.

Die Alternative muss also umfassender gedacht werden: Ziel ist es, die allgemeinen Reproduktionsbedingungen für jede und jeden Einzelnen im Sinne eines sozialen Rechts zu garantieren, d.h. allen und flächendeckend günstige (oder gar kostenlose) qualitativ hochwertige Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen, dabei hohe Umwelt- und Gesundheitsstandards zu gewährleisten, qualitativ gute und tariflich abgesicherte Beschäftigung zu schaffen

und Investitionen in allen wichtigen Bereichen zu sichern (Quersubventionierung). Das heißt auch, allen – einschließlich der Beschäftigten und Nutzer – möglichst weitgehende demokratische Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung von Produktion und Distribution der öffentlichen Dienstleistungen zu ermöglichen, also „im Zusammenschluss mit anderen *Verfügung* über“ die relevanten Lebensbedingungen zu erlangen (Holzkamp 1987, S. 14). Hierzu bedarf es auch einer gewissen Selbstverpflichtung der kommunalen Entscheidungsträger und einer entsprechend detaillierten Festschreibung, denn wie die kommunalen Entscheidungsträger nach dem Ablauf von Legislaturperioden wechseln, so würden auch die Entscheidungen hinsichtlich der Rekommunalisierung und die Motive hierfür wechseln.

Es wird jedoch deutlich, dass der im Prozess der Rekommunalisierung begonnene Wiedereinstieg in das öffentliche Eigentum 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 aus 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, partizipativen Organisation und Steuerung eines kommunalen Unternehmens. Wenn sie mehr sein soll als ein bloßer Wechsel der Eigentumsform ist Rekommunalisierung selbst ein Prozess, in dem eine eigene soziale und wirtschaftliche Qualität des Öffentlichen herausgearbeitet werden soll. Worum geht es also, wenn vom Öffentlichen als einem Gegenkonzept zur Privatisierung die Rede ist?

5

Plädoyer für „Das Öffentliche“

5.1 DIE VIELFALT DES ÖFFENTLICHEN

Ebenso wie im angloamerikanischen Sprachraum der Begriff der *Commons* (der Gemeinschaftsgüter) oder des *Common* (des Gemeinsamen) Verbreitung findet, die das *communicare*, das *Teilen* oder *Teilhabe*, das *Kommunizieren* und das *Gemeinsame* oder *Allgemeine* aufrufen, gewinnt hierzulande das Öffentliche als begriffspolitisch konträrer Identifikationspunkt deutlich an Akzeptanz, wenn es darum geht, Alternativen zur Rhetorik und Politik des Privaten zu umreißen (Ostrom/Laerhoven 2007; Rilling 2001; 2005; Rössler 2001).⁵ Während sich die Commons auf gemeinschaftlich besessene oder genutzte Naturgüter und materielle Ressourcen (Wasser, Fischbestände, Rohstoffe, Wald, Land, Luft, Wildbestände) oder auch gemeinschaftliche soziale und kulturelle Ressourcen (Plätze, Wissen, Ideen, Traditionen) beziehen, ist das *Öffentliche* 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, Entscheidungen werden mit dem Beiwort öffentlich geschmückt. 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 oder um die Teilhabe der Öffentlichkeit an Entscheidungen geht. Freilich ist typisch, dass diese Sachverhalte 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 werden nicht danach unterschieden, ob sie öffentliche oder private Angelegenheiten betreffen. Es gibt Familien-, Senioren-, Arbeiter- oder gar Volks-

parteien, aber keine Partei des Öffentlichen und erst Recht nicht des Privaten.

5.2 DAS ÖFFENTLICHE ALS DAS ALLGEMEINE UND DAS TRANSPARENTE

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. Was aber ist dann *das Öffentliche*? 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. 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). Dagegen beinhaltet das *Private* 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. 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 gegenübergestellt; hier geht es um das vom Staat präsentierte 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) – in denen die Welten der Gefühle, der Inti-

mität, der geschützten Räume, aber auch das Geheime und Verborgene existieren – konfrontiert mit dem öffentlichen Leben, dem öffentlichen Raum, idealerweise mit der allgemeinen Transparenz und angstlos sanktionsfreien Zugänglichkeit sowie der Öffentlichkeit als kommunikativer Arena, in der die Welt und das Private vieler und der Gesellschaft veröffentlicht wird (öffentliche Meinung, Publizität) und sich die Privatleute als Publikum versammeln (Henning 2007; Rinken 2002).

5.3 TENDENZEN VOM ALLGEMEINEN ZUM PRIVATEN

Für beide Dimensionen gilt, dass die entgegengesetzten 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 Beziehungsvielfalten 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

5 Das Öffentliche nahm seit dem 17. Jh. den Bedeutungsgehalt des Adjektivs *gemein* (griech. *koinos*, lat. *communis*) auf und damit das normative und identitätsbildende, politisch-soziale Moment der *Gemeinwohlorientierung*: öffentliches Wohl, öffentlicher Nutzen, öffentliche Ordnung etc. – kurz: der Bezug auf die erstrebte *gute Ordnung* des Gemeinwesens („*salus publica*“), der im politischen Prozess entsteht. In der Folgezeit wurde es dann auch als Eindeutschung des lat. *publicus* verwandt, als dieses die Bedeutung „staatlich“ annahm. Damit wurde das Öffentliche – z. B. in „öffentliche Gewalt“ – in anderer Weise zum Gegenbegriff des „Privaten“ (Rinken 1988).

die Internet Engineering Task Force (IETF) bzw. die Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (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 gewinnorientiert (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, hat zu einer beispiellosen Einschließung (*enclosure*) und Austrocknung (*crowding out*) der öffentlichen Güter und öffentlichen Daseinsvorsorge, des öffentlichen Eigentums, des öffentlichen Sektors, des öffentlichen Dienstes und der öffentlichen Räume geführt. „Das Öffentliche soll öffentlich sein“ – forderte einst der Altliberale *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. Die Substanz des Öffentlichen der „öffentlichen Gewalt“ schwindet. Die Hegemonie des Privaten hat also nicht nur so das Öffentliche durch private Inwertsetzungen ersetzt, sondern auch das, was vom Öffentlichen noch da ist, deutlich verändert, indem es ihm seine marktlichen Operations- und Denkweisen wie Zielwerte weithin aufzwingen hat. Gang und Gäbe ist mittlerweile, durch Gebühren Ausschluss vom Öffentlichen zu arrangieren, sodass nur derjenige, der 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 abzulegen. Sogar der Staat als die bedeutendste formelle Verdichtung des Öffentlichen wird vermarktlacht, und in seine liberaldemokratischen Einrichtungen (Parlament, Justiz, politische Infrastrukturen) ziehen immer breiträumiger 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. Der in der Sicht des Marktbürgers angenehme Nebeneffekt ist die Entpolitisierung des Öffentlichen, weil dieses primär wirtschaftlichen Maximen folgt.

5.4 TENDENZEN ZUR PRIVATISIERUNG DES PRIVATEN

Auch die zweite Dimension der Unterscheidung zwischen privat und öffentlich operiert mit wechselseitigem Ausschluss und gegenseitiger Durchdringung: Individualität, Intimität und persönliche Eigenheiten werden veräußert, inwertgesetzt und dabei in den öffentlichen Medien kommerziell prozessiert, sodass 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 Markt-

ökonomie, hinterlässt dieser ständig neue normative Zuschnitt auf die Welt der Ökonomie Versagensgefühle und Angst. Die Privatisierung des Privaten macht uns immer neu ganz elend: Sie hat hohe soziale Kosten.

5.5 FAZIT

Die Rede vom Öffentlichen meint somit weder eine Produktionsweise noch eine Wirtschaftsordnung. Es geht auch nicht ums Ganze, also um demokratischen Sozialismus oder zivilisierten Kapitalismus. Schließlich ist *Das Öffentliche* ebenso wenig als taktische Kompromissintervention heimlicher linker Etatisten oder resignierter Freunde der unpopulär gewordenen Zivilgesellschaft gedacht. Vielmehr geht es 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 (Kommunikation, Kooperation, Publizität) und ihre Territorien oder Orte (Räume). Politisch formuliert geht es um ein komplexes politisches Projekt, das normativ die Demokratisierung von Herrschaft und die Beförderung politischer, ökonomischer wie sozialer Gleichheit auszeichnet bzw. bezweckt. Es geht also um konkrete Wirkungen und Nutzeffekte. Für das Öffentliche einzutreten, bedeutet, Eigentums- und Sozialbeziehungen, Unternehmen, Güter, Räume oder Maßnahmen der Daseinsvorsorge, der Kommunikation, der öffentlichen Gewalt oder politischen Entscheidungen so zu gestalten, dass sie die ungleiche Verteilung von Ressourcen in der Gesellschaft vermindern und die Verteilung politischer Güter (Teilhabe, Zugang) demokratisieren und verallgemeinern. Das Öffentliche kann also zu einem in den verschiedensten Lebenswelten wirksamen Medium der Solidarität werden, weil es Teilhabegerechtigkeit an und Verfügung über elementare Lebensbedingungen ermöglicht und bietet, also eine „*conditio humana* für individuelle Freiheit“ darstellt (Klein 2008).

LITERATUR

- Candeias, M./Rilling, R.** (Hrsg.) (2008): *Krise? Welche Krise? Neues vom Finanzmarktkapitalismus und seinem Staat*, Berlin, im Erscheinen
- Candeias, M./Rilling, R./Holm, A.** (Hrsg.) (2008): *Krise der Privatisierung – Rückkehr des Öffentlichen*, Berlin, im Erscheinen
- Dickhaus, B./Dietz, K.** (2004): *Public Services under Privatisation Pressure: Consequences of Privatisation and Liberalisation of Public Services in Europe*, Berlin
- Ernst & Young** (2007): *Privatisierungen und ÖPP als Ausweg?*, Stuttgart
- George, C.** (2008): *Wird die Lüneburger Müllabfuhr teurer?*, in: *Hamburger Abendblatt* vom 7. Mai
- Güllner, M.** (2008): *Privatisierung staatlicher Leistungen – Was wollen die Bürger?*, Ergebnisse einer FORSA-Umfrage, download: <http://www.who-owns-the-world.org/wp/wp-content/uploads/2008/01/forsa.pdf>
- Henning, C.** (2007): *Dialektik der Privatisierung. Zu einigen sozialen Nebenfolgen des Rückbaus des Öffentlichen*, in: Jansen, St./Priddat, B./Stehr, N. (Hrsg.): *Die Zukunft des Öffentlichen*, Wiesbaden, S.196–210
- Holm, A.** (2008): *Visionen des Öffentlichen*, Interview. in: *So! Zeitung der Linken in Sachsen*, 1. April
- Holzkamp, K.** (1987): *Grundkonzepte der Kritischen Psychologie*, in: *AG Gewerkschaftliche Schulung und Lehrerfortbildung* (Hrsg.): *Wi(e)der die Anpassung*, Soltau, S. 13–19
- Huffschnid, J.** (Koordination) (2004): *Die Privatisierung der Welt*, Hamburg
- Kaufmann, S.** (2008): *Investoren als Invasoren, Staatsfonds und die neue Konkurrenz um die Macht auf dem Weltmarkt*, Berlin
- Klein, D.** (2008): *Wohin es geht, wenn es so weiter geht?*, Berlin, im Erscheinen
- Marx, K.** (1983[1858]): *Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie*, Marx-Engels-Werke (MEW), Bd. 42, Berlin
- Meyer-Timpe, U./Rudzio, K.** (2006): *Was der Streik verdeckt*, in: *Die Zeit* vom 16. Februar
- 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
- Passadakis, A.** (2006): *Die Berliner Wasserbetriebe. Von Kommerzialisierung und Teilprivatisierung zu einem öffentlich-demokratischen Wasserunternehmen*, Berlin/Brüssel
- Picciotto, S.** (2007): *Internationale Transformationen des Staates*, in: *Prokla* 147, S. 251–272
- Privatization Barometer** (2008): *Reporting on Privatisation in Enlarged Europe*, Report 2007, Mailand
- Rilling, R.** (2001): *Virale Eigentumsmuster*, in: Lohmann, I./Rilling, R. (Hrsg.): *Die verkaufte Bildung*, Opladen, S. 303–313
- Rilling, R.** (2005): *Debating Multitude. Ten Notes*, in: *RLS-Policy Paper* 1, 2005
- Rilling, R.** (2007): *Die Eigentumsfrage kehrt zurück. Eine Zwischenbilanz zur Politik der Privatisierung*, RLS-Standpunkte 12, Berlin
- Rilling, R.** (2008): *Remix der Eigentumslandschaft. Die Privatisierungspolitik resultiert aus der Dynamik der Finanzmärkte*, in: *Vorgänge* 2, S.15–22
- Rinken, A.** (1988): *Öffentlichkeit*, in: *Staatslexikon der Görres-Gesellschaft*, Band IV, Freiburg i. Br., S. 138–142
- Rinken, A.** (2002): *Geschichte und heutige Valenz des Öffentlichen*, in: Winter, G. (Hrsg.): *Das Öffentliche heute. Kolloquium zu Ehren von Alfred Rinken*, Baden-Baden, S. 7–74
- Rössler, B.** (2001): *Der Wert des Privaten*, Frankfurt
- Rügemer, W.** (2008): *„Heuschrecken“ im öffentlichen Raum. Public Private Partnership – Anatomie eines globalen Finanzinstruments*, Bielefeld
- Schreiber, C.** (2008): *Rekommunalisierung der Abfallentsorgung im Landkreis Lüneburg: Nachahmenswerte Trendwende?*, in: *Beilage Landes-SGK zu demo* 3, S. 1
- Sennett, R.** (2004): *Verfall und Ende des öffentlichen Lebens*, Stuttgart
- Smith, A.** (1963 [1776]): *Eine Untersuchung über das Wesen und die Ursachen des Reichtums der Nationen*, Berlin
- Swyngedouw, E.** (2008): *Widersprüche von Wasserprivatisierung und Kapitalakkumulation*, in: Candeias, M. /Rilling, R./Holm, A. (Hrsg.): *Krise der Privatisierung – Rückkehr des Öffentlichen*, Berlin, im Erscheinen
- Welcker, C. T.** (1864): *Öffentlichkeit*, in: Rotteck, K. von/Welcker C. T. (Hrsg.): *Staats-Lexikon*, Bd.10, S. 743–760
- Weizsäcker, E. U. v./Young, O./Finger, M.** (Hrsg.) (2006): *Grenzen der Privatisierung*, Stuttgart
- Wiebe, A./Schürer, C.** (2007): *Rekommunalisierung in der Abfallwirtschaft*, in: *Alternative Kommunalpolitik* 1, S. 50–52