

Grenzen der Privatisierung

von Tim Engartner



Foto: www.photocase.com; © zettberlin

» Hatte lange Zeit die Vorstellung dominiert, der Staat müsse die Feinsteuerung komplexer ökonomischer Systeme übernehmen und im Falle des Marktversagens intervenieren, gewann im Zuge der von Helmut Kohl ausgegerufenen „geistig-moralischen Wende“ zu Beginn der 80er-Jahre in den Unternehmen wie in der Politik das Credo des „schlanken Staates“ massiv an Einfluss. Erklärtes Ziel seiner ProtagonistInnen war und ist es, möglichst alle Gesellschaftsbereiche nach dem Vorbild des Marktes zu ordnen.

Vor diesem Hintergrund ist die stetig länger werdende Liste von Privatisierungsobjekten zu sehen. Sie reicht inzwischen von Museen, Schwimmbädern, Universitäten, Kliniken, Seniorenheimen und Theatern über städtische Wohnungsbaugesellschaften bis zu Wasser-, Klär- und Elektrizitätswer-

ken. Dabei begründet man die profitorientierte Ausrichtung der vormals meist gemeinwirtschaftlich organisierten Bereiche mit der Notwendigkeit, dass die Effizienz gesteigert, Synergieeffekte erzielt und Organisationsstrukturen „verschlankt“ werden müssten. Ausgeblendet wird hingegen, dass öffentliche Güter und Dienstleistungen zentrale Zielbereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik betreffen: die Sicherung von Beschäftigung, die Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung, die Gewährleistung der Versorgungssicherheit und die Begrenzung sozialer Ungleichheiten auf personeller und räumlicher Ebene. Insofern ist die Beantwortung der Frage, wer über was im Rahmen der rechtlichen, ökonomischen und ggf. religiösen Regeln eines Sozialsystems verfügen darf (d.h. vornehmlich, in welcher Relation öffentliches und privates Eigentum zueinander stehen), konstitutiv für jede Gesellschaftsordnung.

□ Die Bedeutung von Eigentumsverhältnissen

» Eigentumsverhältnisse sind deshalb bedeutsam, weil Eigentum sowohl aus- als auch einschließend wirken kann. Während Privateigentum nach der geltenden Zivilrechtsordnung (§ 903 Satz 1 BGB) eine Ausschlussbefugnis gegenüber Dritten beinhaltet und damit zugleich Schutz vor staatlicher Willkür gewährt, stellt sich die Sachlage bei Gütern in öffentlichem Eigentum gegensätzlich dar: Öffentliche Güter und Dienstleistungen unterliegen einem politisch zu bestimmenden Zugriff und erlauben in der Regel die Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger, wirken mithin

„integrativ“. Gleichzeitig ergeben sich Einschränkungen zulasten des Privateigentums, soll es doch „zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“ (Art. 14 Abs. 2 GG). Eine objektive Definition dessen, was „privat“ und was „öffentlich“ ist oder sein sollte, erscheint jedoch nicht immer möglich. Elmar Altvater weist darauf hin, dass es sich in erster Linie um eine normative Entscheidung handelt, und benennt zugleich das zentrale Unterscheidungsmerkmal: „Öffentliche Güter nutzen Menschen in ihrer Eigenschaft als Staatsbürger; private Güter kaufen sie als Konsumenten. Der eine Anspruch ergibt sich aus einem politischen Recht, der andere aus der Verfügung über monetäre Kaufkraft.“

□ Aushöhlung der Daseinsvorsorge



Zahlreiche Güter und Dienstleistungen, die aufgrund ihrer ökonomischen Besonderheiten und gesellschaftlichen Funktionen über Jahrhunderte hinweg der Steuerung durch Angebot und Nachfrage entzogen waren, werden zur Disposition gestellt: Was ehemals solidarisch finanziert und organisiert war, wird nunmehr den Gesetzen des Marktes und damit seinen Wettbewerbs-, Selektions- und Ausgrenzungsmechanismen unterworfen.

Von 1982 bis zum Jahresende 2005 sank die Zahl der unmittelbaren und mittelbaren staatlichen Beteiligungen auf Bundesebene von 985 auf den historischen Tiefstand von 109. Mehr als die Hälfte dieser Privatisierungen wurden nach 1999 durchgeführt, was erkennen lässt, dass die Reduzierung staatlicher Steuerungsansprüche als zentrales Leitmotiv neoliberaler Politikkonzeptionen von der vorgeblich auf den „aktivierenden Staat“ setzenden rot-grünen Bundesregierung mit besonderem Nachdruck umgesetzt wurde. Seit Beginn der 80er-Jahre wurden so bedeutsame bundeseigene Unternehmen wie die VEBA-Gruppe (Vereinigte Elektrizitäts- und Bergwerks AG), die als Dachgesellschaft für Industriebeteiligungen des Deutschen Reiches gegründete VIAG, die Immobiliengesellschaft IVG, die Deutsche Lufthansa, die Bundesanstalt für Flugsicherung (BFS), die Deut-

sche Siedlungs- und Landesrentenbank (DSL), die im Maschinen- und Anlagenbau tätige Deutsche Industrieanlagen AG (DIAG), die Gesellschaft für Nebenbetriebe der Bundesautobahn (nunmehr Tank und Rast GmbH) sowie die Deutsche Bundespost materiell privatisiert. Privatisierungen finden mit steigender Tendenz nicht nur auf Bundes-, sondern auch auf kommunaler Ebene statt: Allein im Jahre 2005 veräußerten die Städte und Gemeinden Vermögen im Wert von 5,7 Mrd. Euro, wobei zehntausende Arbeitsverhältnisse in den privatwirtschaftlichen Sektor transferiert – und damit nicht selten prekariert – wurden. Der Hausmüll wird zu beinahe zwei Dritteln von den rund 1.000 privaten Entsorgungsbetrieben beseitigt, unter anderem von den Branchenriesen Remondis und Sulo.

Die Preisgabe staatlicher Gestaltungsmöglichkeiten erfolgt zunehmend mittels eines Instruments, das in nahezu sämtlichen OECD-Staaten an Bedeutung gewinnt: Public Private Partnership. Was nach Partnerschaft auf Augenhöhe klingt und als Heilmittel gegen wachsende Staatsschulden gepriesen wird, erweist sich bei näherer Betrachtung als eine besonders fatale Variante des (Aus-) Verkaufs staatlichen Eigentums. Beliebte PPP-Objekte sind Krankenhausgebäude (Dortmund, Gießen, Leipzig), Justizvollzugsanstalten (Hünfeld, Offenburg), Rat- und Kreishäuser (Esslingen, Gladbeck, Heidelberg, Köln, Ludwigsburg, Unna), Finanz- und Justizzentren (Heidelberg, Kassel, Wiesbaden) sowie Badeanstalten und Bildungseinrichtungen. Der Investor übernimmt nicht nur den Bau des Projekts, sondern trägt auch die Verantwortung für Planung, Finanzierung und Betrieb. Im Gegenzug zahlt der Staat Miete – meist über einen Zeitraum von 20 bis 30 Jahren. Banken, Baukonzerne und Investoren werden auch weiterhin versuchen, sich großvolumige und zugleich sichere Geschäfte mit staatlicher Rückendeckung zu erschließen. Sie profitieren von diesen langfristigen und risikolosen Einnahmen insbesondere deshalb, weil sie vom ersten Tag an verkauft bzw. beliehen werden können. Aus diesem Grund und weil die amtierende Bundesregierung in ihrer jüngsten Antwort auf eine Anfrage der Fraktion Die Linke zu verstehen gab, dass

ihr „gescheiterte PPP-Projekte nicht bekannt“ seien, muss davon ausgegangen werden, dass die Kapital-schöpfung für Private auf absehbarer Zeit kein Ende finden wird – und damit auch die öffentlichen Haushalte weiter ausgezehrt werden.

□ Preisgabe politischer Steuerungselemente bei der Bahn

» Dies gilt auch mit Blick auf die Deutsche Bahn (DB) AG, weshalb die Bahnprivatisierung seit langem einen Kristallisationspunkt in der Debatte um die Frage darstellt, wie weit der „Arm des Staates“ reichen kann, darf und soll. Wenngleich staatliche Wirtschaftstätigkeit nun auch in der Bundesrepublik nahezu unabhängig vom jeweiligen Sektor auf den Prüfstand gestellt wird, so gilt eine alleinige Orientierung an Markt- und Preismechanismen im Verkehrswesen den meisten auf diesem Feld tätigen ExpertInnen doch bis heute als unzulässige Verengung der Sichtweise, wie der Begriff „Verkehrsplanung“ un-zweideutig zum Ausdruck bringt.

Die mit nahezu jeder Privatisierung einhergehende Verschärfung sozialer Schief lagen spiegelt sich nicht nur in dem Transformationsprozess wider, den die Bundesbahn auf dem Weg zu einer Aktiengesellschaft durchlaufen hat. Zugleich verfestigen die das Verkehrswesen betreffenden steuerlichen Rahmenbedingungen die sozialen Ungleichheiten auf personeller und räumlicher Ebene. So belastet die zum 1. Januar 2007 in Kraft getretene Kürzung der „Pendlerpauschale“, wonach die Entfernungskilometer zum Arbeitsplatz nur noch ab dem 21. Kilometer steuermindernd geltend gemacht werden können, BezieherInnen kleiner und mittlerer Einkommen überproportional. Sie sahen sich aufgrund der von 1996 bis 2005 gesunkenen Reallöhne, der (durch die Ökosteuer) gestiegenen Benzinpreise und der zeitgleich angehobenen ÖPNV-Tarife schon zuvor kaum mehr im Stande, den gewachsenen beruflichen Mobilitätsanforderungen gerecht zu werden – zumal ihre oftmals prekären Beschäftigungsverhältnisse einen Wohnortwechsel in der Regel nicht rechtfertigen. Nicht

vergessen werden dürfen in diesem Zusammenhang diejenigen Erwerbslosen, die laut Vorgaben der Bundesagentur für Arbeit ungeachtet der öffentlichen Verkehrsversorgung Stellenangebote im Umkreis von bis zu 100 Kilometern annehmen müssen.



Foto: Christian Kiel

Preiswerte und eng getaktete Bahnangebote könnten insofern einen sozialen Ausgleich für diejenigen schaffen, die wie Arbeitslose, RentnerInnen, SchülerInnen, Studierende und Menschen mit Behinderung mangels Zahlungskraft oder aufgrund ihrer körperlichen Konstitution auf kein alternatives Verkehrsmittel wie den eigenen PKW oder das eigene Fahrrad ausweichen können. Schließlich zählen die Genannten zu der Gruppe derjenigen, die von den zum Jahresbeginn 2005 erneut abgesenkten Einkommensteuersätzen nicht profitieren. Insofern würde eine am Gemeinwohl orientierte Tarifgestaltung unter Rahmenvorgaben des Bundes oder der Länder nicht nur Anreize für die Verkehrsmittelwahl zugunsten der Bahn aus-, sondern zugleich einen wesentlichen Bestandteil sozial gerechter (Verkehrs-)Politik einlösen.



Foto: Christian Kiel



Foto: Christian Kiel

Dass es dazu kommen wird, steht indes nicht zu erwarten. Mit dem durch die Kapitalmarktorientierung bedingten Rückzug aus der Fläche, der sich in der Verringerung der „Bahnhofsichte“, der Halbierung der industriellen Gleisanschlüsse und dem Abbau von mehr als 245.000 Arbeitsplätzen seit Beginn der Bahnreform konkretisiert, werden neben sozialen auch regionale Disparitäten missachtet. Insbesondere in ländlich geprägten Regionen Ostdeutschlands zeugen brachliegende Gleistränge und baufällige Bahnhofsgebäude davon, dass eine vorwiegend an kurzfristigen Kosten-Nutzen-Rechnungen ausgerichtete Denkweise Platz gegriffen hat. So forcierte die DB AG unmittelbar nach ihrer Eintragung als Aktiengesellschaft im Handelsregister der Stadt Berlin am 5. Januar 1994 den Trassenab- bzw. -rückbau. Kam es anfänglich nur in sog. peripheren Bedienungsgebieten zu Streckenstilllegungen, wird die Rückzugsstrategie zunehmend auch in Mittel- und Oberzentren sichtbar: Mittlerweile weist das gesamtdeutsche Streckennetz nur noch die Länge der westdeutschen Bahntrassen von 1952 (!) auf.

Zahlreiche durch das Eisenbahnbundesamt (EBA) entwidmete bahneigene Grundstücke stehen zum Verkauf, ist das Schienennetz doch inklusive Brücken, Stellwerken und Signalanlagen als Immobilie „pures Gold“ und damit einen zwei- bis dreistelligen Milliardenbetrag wert. Vom 1. Januar 1994 bis zum Jahresende 2006 beantragte die DB AG erfolgreich die Stilllegung von bundesweit 455 Strecken, wodurch sich das Trassennetz von 42.787 Kilometern auf 34.122 Kilometer verkürzte. Diese Strategie steht in offenem Widerspruch zu der Ankündigung, die sich im Juni 2001 in einer bundes-

weit geschalteten Annonce des Konzerns fand: „Wir wollen wachsen. Und nicht schrumpfen. Wir werden mehr Verkehr auf die Schiene holen – schnell und in der Fläche.“

Als börsennotiertes, von staatlichen Einflüssen weitgehend „befreites“ Unternehmen wird die DB AG unter Wahrung kaufmännischer Gesichtspunkte noch umfassender als bislang solche Zugleistungen und -verbindungen aufgeben, deren Ertragswerte trotz gewährter Zuschüsse negativ sind oder jedenfalls unterhalb der durchschnittlichen Rendite im Bahnsektor liegen. Nach einem Beschluss des DB-Vorstands, der sich zwar nicht in der an entscheidenden Stellen geschwärzten Publikumsfassung des PRIMON-Gutachtens, wohl aber in der den Parlamentariern zugänglichen Ausgabe nachlesen lässt, soll die Strategie des Trassenrückbaus und anschließenden Liegenschaftsverkaufs mit Blick auf private Investoren, die sich ab Oktober mit bis zu 24,9 Prozent an dem Konzern (mit Ausnahme der Infrastruktur) beteiligen dürfen werden, abermals forciert werden. Gutachten der Investmentbank Morgan Stanley und der Unternehmensberatung Booz Allen & Hamilton prognostizieren, dass der Gleiskörper um weitere 5.000 Kilometer und damit auf die Länge des Jahres 1875 im Deutschen Reich reduziert werden wird – unabhängig davon, ob die DB AG an der Börse platziert oder anderweitig an private Großinvestoren wie Gazprom verkauft wird.

□ Verkehrs- als Lebensadern

»» Obschon die Frage nach der Reichweite staatlicher Aufgabenwahrnehmung un- zweifelhaft eine staatstheoretische Di- mension aufweist, sind die verkehrspolitischen Entscheidungen aufgrund der gebietskörperschaf- tenübergreifend prekären Haushaltssituation häufig nicht mehr durch einen normativen, vom (wirtschafts)politischen Wollen bestimmten Cha- rakter geprägt, sondern allein buchhalterischen Erwägungen geschuldet. Der Gang an die Börse würde dem Bund zwar ebenso wie eine außerbörs- liche Veräußerung an Private-Equity-Gesellschaf- ten oder (Groß-)Investoren hohe Einmaleinnah- men beschern, die teilweise als „frisches Kapital“ zurück ins Unternehmen fließen könnten. Da je- doch die kapitalmarktüblichen Renditen von 15 und mehr Prozent gegenwärtig deutlich oberhalb der im Bahnsektor erwirtschafteten drei bis fünf Pro- zent liegen, werden die Investoren entweder noch weitere Einsparungen bei den Service- und Sicher- heitsstandards vornehmen müssen oder für die Gewährleistung der bisherigen Qualität noch hö- here staatliche Finanzzuschüsse beantragen und diese dann unter Umständen – wie in Großbritan- nien geschehen – an die Anteilseigner im Stile einer Privatisierung der Gewinne weiterleiten.

Die einseitige Konzentration auf den ICE-Hoch- geschwindigkeitsverkehr, der kostspielige Um- bzw. Neubau vermeintlich prestigeträchtiger Großbahn- höfe wie in Berlin und Stuttgart, das Festhalten am Personalabbau in den Schienenverkehrsspar- ten, die erneute Anhebung der Fahrpreise zum 9. Dezember 2007, der Verkauf von mehr als 1.200 Bahnhofsgebäuden sowie schließlich der Wandel der DB AG zu einem global operierenden Logistik- konzern lassen ein preiswertes, flächendeckendes und eng getaktetes Bahnverkehrsangebot in wei- te Ferne rücken. Zu zahlreich sind die Negativ- aspekten der seit eineinhalb Jahrzehnten währen- den Bahnreform, die als „Leuchtturm“ der Privati- sierungsprojekte gepriesen wurde, tatsächlich aber frappierende Ähnlichkeiten mit der gescheiterten Bahnprivatisierung in Großbritannien aufweist – und somit trotz einzelner Lichtblicke nahezu aus-

schließlich Schatten wirft. Es droht endgültig in Vergessenheit zu geraten, dass Verkehrsadern die Lebensadern einer Gesellschaft sind, die für nieman- den verschlossen sein dürfen. Irgendjemand muss dafür sorgen, dass auch in der Lüneburger Heide, in der Sächsischen Schweiz und im Bayerischen Wald noch Züge halten. Auf den Markt ist dort nämlich kein Verlass.

□ Ende der Privatisierungsspirale?

»» Es bleibt abzuwarten, ob sich das Märchen vom Segen der Privatisierung als zentralem Hebel neoliberaler Politik weiter wie ein endloses Spruchband durch Talkshows, Parteitage und Regierungserklärungen zieht. Orientieren sich die Verantwortlichen aber weiterhin ausschließlich am Markt, wird nicht nur der Konvergenzprozess zwischen Ost und West ausbleiben, der in den ostdeutschen Bundesländern „blühende Land- schaften“ entstehen lassen sollte, stattdessen aber vielfach ein „Mezzogiorno an der Elbe“ schuf. Denn die auf kommunaler, Landes- und Bundesebene rollende „Privatisierungswelle“ verschärft die sozio- ökonomische Polarisierung in der gesamten Bun- desrepublik – und rührt an den Grundfesten einer solidarischen, mündigen und sozial durchlässigen Gesellschaft. ■

☞ Tim Engartner, Dr. phil., Jg. 1976, promovierte nach dem Studium in Bonn, Oxford und Köln zur Privatisierung des deutschen und britischen Bahnwesens. Gerade ist seine Dissertation mit dem Titel „Die Privatisierung der Deutschen Bahn“ im VS Verlag erschienen.