
Konfliktthema Privatisierung – Ausgewogenheit statt Extremismus

Rezension von: Ernst Ulrich von Weizsäcker, Oran R. Young, Matthias Finger (Hrsg.), Grenzen der Privatisierung. Wann ist des Guten zu viel? Bericht an den Club of Rome, S. Hirzel Verlag, Stuttgart 2006, 376 Seiten, € 29.

Beginnend mit den 1970er Jahren setzte in der vorherrschenden Finanz- und Wirtschaftswissenschaft („*mainstream economics*“) ein Paradigmenwechsel ein, der das Leitbild des modernen Wohlfahrtsstaates durch den „schlanken“ (neoklassischen) Staat ersetzt. Der damit einhergehende Rückzug des Staates aus seinen öffentlichen Aufgaben – Privatisierungen sind ein Teil des Trends des Rückzug des Staates –, aus der gesamtwirtschaftlichen Verantwortung für stabiles, ökologisch fundiertes Wirtschaftswachstum, für hohe Beschäftigung und für eine Absicherung gegen systembedingte soziale Risiken wird mit der These begründet, dass der Markt dem Staat bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen prinzipiell überlegen sei. Diese Entwicklung ging maßgeblich von den USA aus und ist dort unter dem Namen „Washington Consensus“ bekannt. Der Vorrang für die monetäre Stabilisierung, die Privatisierung von staatlichem Eigentum sowie die Deregulierung staatlicher Normen ist mittlerweile Teil einer weltweiten neoliberalen Offensive geworden, die als reine Ideologie erhebliche hegemoniale Wirkungen entfaltet hat.

Die Debatte Markt versus Staat setzte jedoch wesentlich früher ein. Sie war eine der großen Debatten des

letzten Jahrhunderts und manifestierte sich am fundamentalsten im ideologischen Konflikt zwischen Kapitalismus und Kommunismus. Geistig vorbereitet wurde diese Wende vor allem durch die ökonomischen Theorien von Milton Friedman und Friedrich von Hayek. Je nach politischer Perspektive wurden Märkte als etwas „Gutes“ und staatliche Intervention als „schlecht“ angesehen oder umgekehrt. Der Streit war wie ein „politischer Fußball“.

Diese Debatte war und ist jedoch nicht nur von ideologischen Standpunkten beeinflusst. Aus ökonomischer Sicht sind für die Auseinandersetzung des Verhältnisses zwischen Markt und Staat vor allem zwei Aspekte von besonderer Bedeutung: Markt- und Staatsversagen zum einen und Effizienz- sowie Effektivitätsüberlegungen zum anderen. Obwohl das Vorliegen von Marktversagen zu wohlfahrtsstaatlich unerwünschten Ergebnissen führt, wird Marktversagen von Marktpologeten aber nur als eine notwendige, aber keinesfalls hinreichende Bedingung für staatliche Aktivitäten gesehen. Nach dieser Sichtweise wiegt Staatsversagen sehr viel schwerer als mögliches Marktversagen.

Es ist daher wenig verwunderlich, dass Privatisierungen heute zu einem Welttrend geworden sind. Wir erleben sie tausendfach in allen Wirtschaftssektoren, in entwickelten Industriestaaten wie auch in Ländern der Dritten Welt. Trotz zahlreicher Misserfolge hält der Trend zu Privatisierungen unvermindert an, und die Suche nach einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Markt und Staat setzt – wenn überhaupt – nur sehr zögerlich ein.

Voraussetzung dafür wäre eine systematische Evaluierung der Erfahrungen mit Privatisierungen in der realen Welt. Genau in diese Kerbe schlägt das

vorliegende Buch, das systematisch, weltweit und sektorübergreifend an die Frage der Privatisierungen herangeht. Gleich zu Beginn stellen die Autoren ihr Motto und ihre Grundthese klar: Sie wollen die Extreme vermeiden, weil sie nach dem Studium der Literatur und der Praxis zur Überzeugung gelangt sind, dass „die Privatisierung angefangen hat, zu viel des Guten zu sein“ (S. 15). Da die Privatisierungen Grenzen erreicht haben und der Trend zu Privatisierungen aus dem Gleichgewicht herausführt und unerwünschte Folgen nach sich ziehen kann, treten sie für Gleichgewicht und Ausgewogenheit ein, vor allem für Ausgewogenheit zwischen Markt und Staat sowie zwischen Privat und Öffentlich. Damit legen sie ihre Studie nicht dogmatisch an, wie es die herrschende Wirtschaftswissenschaft – von wenigen Beispielen abgesehen – macht.

Die Herausgeber legen ihrer Untersuchung einen sehr weiten Privatisierungsbegriff unter Einschluss von Deregulierung und Liberalisierung zugrunde und starten mit einer Reihe von Fallstudien und Skizzen aus verschiedenen Wirtschaftssektoren und Ländern, wobei die Negativbeispiele dominieren. Sie reichen von der Wasserversorgung und Entsorgung in Grenoble über die Bahn in Großbritannien, die Deregulierung der Stromerzeugung in Kalifornien bis hin zur Privatisierung der Gefängnisse in den USA. Die Beispiele erfolgreicher Privatisierungen (Privatisierung der Post in den Niederlanden, Wasserversorgung in Rostock etc.) sind eindeutig in der Minderzahl. Die Autoren rechtfertigen diese Asymmetrie in der Auswahl der Beispiele mit der in der vorherrschenden Wirtschaftslehre anzutreffenden Schlagseite, wonach Privatisierungen als grundsätzlich positiv und als das

alleinig Richtige angesehen werden.

Aufgrund der Vielzahl der Beispiele sind die Ausführungen relativ knapp gehalten, sodass LeserInnen ohne Rückgriff auf die zitierte Literatur Erfolg bzw. Misserfolg in vielen Fällen nicht nachvollziehen können. Die Beispiele zeigen jedenfalls, dass das Pendel weit ausschlägt. Privatisierungen können sehr negative, aber auch sehr positive Auswirkungen – der Maßstab ist das Gemeinwohl – mit sich bringen. Von zentraler Bedeutung dabei ist, dass die erfolgreichen Beispiele immer eines gemeinsam haben: „einen starken Staat, der die Spielregeln definiert und notfalls auch durchsetzt“ (S.331). Dort wo Privatisierungen mit Deregulierung und Liberalisierung einhergegangen sind, sah sich der Staat zum Schutz der VerbraucherInnen und der Umwelt oft gezwungen, Reregulierungen einzuführen. In den Entwicklungsländern sind darüber hinaus auch Regelungen für den sozialen Ausgleich unerlässlich.

Die Privatisierungen werden aber auch im gesellschaftlichen Kontext betrachtet. Es wird gezeigt, dass Privatisierungen aus unterschiedlichen Gesichtspunkten sehr verschieden sein und unterschiedliche Betroffenheiten auslösen können. Nicht jede/r ist Gewinner/in der Privatisierung. Entscheidend sind daher immer die Gesamtauswirkungen von Privatisierungen, die über Fragen einer verbesserten Allokation der Ressourcen weit hinausgehen, ja sogar Fragen der Korruption inkludieren. So etwa führen Privatisierungen für Entwicklungsländer häufig zu einer als bedrohlich empfundenen Einflussvermehrung des Nordens, insbesondere aber der übermächtigen Konzerne. Es ist daher wichtig zu wissen, dass Privatisierungen bei der Breite der Bevölkerung nur dann auf

Zustimmung stoßen, wenn sie auch den Ärmern Vorteile bringen. Doch diese Beweise stehen in den meisten Fällen aus.

Ähnlich werden die Gewerkschaften den Privatisierungen nur dann zustimmen, wenn Privatisierungen nicht zu Verlusten von Arbeitsplätzen für öffentlich Bedienstete führen und Frauen nicht zu den Verliererinnen der Privatisierung zählen. Die betriebswirtschaftliche Logik privatwirtschaftlicher Unternehmen lässt der Arbeitsplatzsicherung und der Gleichstellung von Mann und Frau nur wenig Spielraum. Besonders dramatisch waren die Auswirkungen von Privatisierungen in den ehemaligen Ostblockstaaten, weil der Verlust von Tausenden von Arbeitsplätzen vielen Familien Sicherheit und Planungsfestigkeit raubte, was sich in der Folge negativ auf die Ausbildung der Kinder auswirkte. Es ist aber auch zu befürchten, dass eine stärkere Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen in den OECD-Staaten mit negativen Beschäftigungseffekten verbunden wäre, da in diesen Staaten ein erheblicher Teil der Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor, darunter dem öffentlichen, angesiedelt ist.

Speziell eingegangen wird auch auf die Frage der Sinnhaftigkeit von Privatisierungen in der Daseinsvorsorge: „Wer sich für eine Privatisierung stark macht, muss im Vorfeld sicherstellen, dass beim Scheitern der Marktmechanismen soziale Härten aufgefangen werden“ (S.191). Inzwischen wird ja selbst von *Mainstream*-ÖkonomInnen der Sinn von Privatisierungen der Grundversorgung in Frage gestellt, weil der Markt in diesem Bereich einer eigenen Logik folgt.

Nachzudenken ist im gesellschaftlichen Kontext schließlich über die ökologischen Auswirkungen von Pri-

vatisierungen. Auch auf diesen Aspekt gehen die Herausgeber ein und machen Licht- und Schattenseiten aus. „Die fromme Annahme, dass der Eigentümer eines umweltrelevanten Gutes wie etwa eines Waldes oder der Wasserversorgung im Eigeninteresse die Umwelt schützt, bricht sich oft an der Realität des Zwanges zum raschen Kassieren“ (S.179).

Es wird somit klar, dass selbst dort, wo Privatisierungen ökonomisch positive Ergebnisse nach sich ziehen, gesellschaftliche Verwerfungen auftreten können. Die Herausgeber ziehen daher den Schluss, dass das Pendel der Privatisierungen zu weit in Richtung Privatsektor ausgeschlagen hat. Ein eigenes Kapitel des Buches ist daher den Fragen der Steuerung (*governance*) gewidmet. Dahinter verbergen sich die großen politischen Streitfragen der Privatisierung.

Zunächst wird der Trend zur Privatisierung historisch nachgezeichnet und in den Kontext der Globalisierung gestellt. Die Globalisierung veranlasst Wirtschaft und Gesellschaft auf Ereignisse zu reagieren, die außerhalb der jeweiligen Staatsgrenzen stattfinden. Das bedeutet, dass die binnenwirtschaftlich ablaufenden Privatisierungsprozesse verstärkt unter den Bedingungen der Globalisierung zu betrachten sind. Umfassendere Probleme wie etwa Schwankungen im Welthandel, Erschütterungen in den Finanzsystemen, das zunehmende Auseinanderklaffen zwischen Arm und Reich und der Klimawandel bestimmen letztlich, wie sich die Privatisierungen in einem bestimmten Land auswirken.

Einzelne Länder sind nicht in der Lage, diese globalen Probleme zu lösen. Es ist daher unerlässlich, über Steuerungseingriffe nachzudenken, die diesen Fehlentwicklungen entge-

gensteuern. Die Steuerungskorrektive müssen vielfältig und angemessen sein und sich aus den Grenzen der Privatisierung ableiten. Dementsprechend wird eine ganze Palette von Maßnahmen diskutiert. Es wird gezeigt, dass Lösungen in vielen Fällen schlicht in einer Reregulierung liegen können. In anderen Fällen – etwa in Umweltfragen oder dem Klimaschutz – können es freiwillige Selbstverpflichtungen sein. Mehr scheinen allerdings Initiativen zu versprechen, in denen die Zivilgesellschaft eine größere Rolle spielt und für mehr Transparenz, den Austausch von Informationen und die Berücksichtigung ethischer Maßstäbe sorgt. Das deshalb, weil die Herausforderung der globalen Steuerung nur dann bewältigt werden kann, wenn es gelingt, Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft wirkungsvoll zusammenzuführen – ich würde hinzufügen grenzüberschreitend. Zwischen diesen drei Säulen muss ein neues Gleichgewicht hergestellt werden. Die Akteure des dritten Sektors stellen ein wichtiges Gegengewicht gegen die Dominanz der Finanzmärkte dar und sind so eine bedeutende Schützenhilfe für den Staat. Und schließlich braucht es neue Wege der Finanzierung öffentlicher Güter.

Auch der Stärkung der Demokratie kommt (nicht nur auf kommunaler Ebene) im Rahmen der Steuerungskorrektive eine bedeutsame Rolle zu. Es geht insbesondere um die Beteiligung der Betroffenen (*stakeholders*) und die Berücksichtigung ihrer Grundrechte. Damit kann einerseits den Steuerungskorrekturen eine größere Wirkung verliehen werden, und andererseits empfinden alle Beteiligten die getroffenen Vereinbarungen als rechtswirksam.

In diesem Kapitel wird der innovative Gedanke einer „Ko-Evolution“ zwi-

schen dem staatlichen Regulierer und der Wirtschaft angesprochen. Auch in diesem Kontext kommt der Zivilgesellschaft eine konstitutive Rolle zu. Es werden Hinweise auf eine „Privatisierung der nächsten Generation“ gegeben, bei der einerseits der Staat nicht dem derzeitigen Zeitgeist entsprechend ausgehebelt wird und andererseits die Haushalte und Unternehmen stärker in die Pflicht genommen werden als in Zeiten des Wohlfahrtsstaates.

Dem Resümee, dass Extreme bei zukünftigen Privatisierungen vermieden werden müssen, ist vorbehaltlos zuzustimmen. Privatisierung ist nicht Selbstzweck, sondern lediglich ein Mittel der Effizienzsteigerung, wobei aber die Rolle des Staates nicht untergraben werden darf. Die Herausgeber sind offen für Lösungen – privat, öffentlich, gemischt – und empfehlen eine gesunde Wachsamkeit für die Grenzen der Privatisierung, nicht eine strikte Ablehnung oder Befürwortung. Für die Festlegung des optimalen Pfads ist eine Partnerschaft „zwischen kräftigen Privatfirmen und fähigen öffentlichen Akteuren“ (S.336) notwendig.

Der vorliegende Sammelband geht nicht von der in der einschlägigen Literatur weit verbreiteten Annahme aus, dass staatliche Systeme grundsätzlich nicht reformierbar sind. Umgekehrt werden Privatisierungen nicht per se für den falschen Weg gehalten. Dadurch hebt er sich von vielen anderen Publikationen zum Thema wohltuend ab. Es werden nicht nur Pro- und Contra-Argumente aus der ökonomischen Perspektive beleuchtet, die Privatisierungen werden auch aus der gesellschaftlichen Perspektive betrachtet, und es werden schließlich Vorschläge zur besseren Steuerung gemacht. Damit wird dieses Buch zur Pflichtlektüre

für all jene, die Interesse an einer seriösen Auseinandersetzung zum Thema Privatisierung haben. Positiv hervorzuheben ist auch die grafische Umsetzung von empirischen Ergebnissen, die erheblich zur Lesbarkeit und Übersichtlichkeit des Buches beitragen.

Offen bleibt allerdings die Frage, ob angesichts der Zurückdrängung des Wohlfahrtsstaates europäischen Zuschnitts sowie des Fortschreitens der Privatisierungs- und Liberalisierungspolitik und des geringen Gegendrucks von links Optimismus über den Bestand des Wohlfahrtsstaates und zur Vermeidung der Extreme in Sachen Privatisierung berechtigt ist. Politischer Optimismus ist – Egon Matzner (2002) folgend – nur dann angebracht, wenn sich zum einen eine neue politische Bewegung bestehend aus Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft die Argumentationen und Analysen dieses Buches für einen globalen Vorstoß zu einer Offensive zu Nutze machen würde. Mehr denn je bedarf es einer Privatisierungs-, aber auch Staatsdebatte,

wie sie etwa von Nicholas Barr (2001) in groben Zügen skizziert wurde. Wenn der Staat nicht weiter zurückgedrängt werden soll, bedarf es aber auch des Kampfs um die öffentlichen Güter und Dienstleistungen, der zu einem – weltweit vernetzten – Kernanliegen fortschrittlicher, kollektiver Organisationen – Gewerkschaften, Arbeiterkammern, Parteien – werden muss.

Bruno Rossmann

Literatur

- Barr, Nicholas, *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State* (Oxford 2001).
- Matzner, Egon, *Zur Neubegründung öffentlicher Aufgaben*, Vortrag vor dem Symposium der Arbeiterkammer Wien, in: Lauber, Wolfgang (Hrsg.), *Ausverkauf des Staates? Zur Privatisierung der gesellschaftlichen Infrastruktur* (=Informationen zur Umweltpolitik 155, Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, Wien 2002) 3-11.