
Rolf Richard Grauhan · Rudolf Hickel (Hrsg.)

Krise des Steuerstaats?

Widersprüche, Perspektiven, Ausweichstrategien

Mit Beiträgen von

Rudolph Bauer

Rudolf Billerbeck

Ulrich Billerbeck

Wolfgang Däubler

Heide Gerstenberger

Rolf Richard Grauhan

Peter Grottian

Erich Haas

Rudolf Hickel

Joachim Hirsch

Gerhard Leithäuser

Hannes Swoboda

Westdeutscher
Verlag



Sonderheft 1/1978

Wolfgang Däubler

Privatisierung – Speerspitze der Gegenreform?*

I. Bestandsaufnahme

1. Seit gut drei Jahren wird die Privatisierung staatlicher Tätigkeiten von zahlreichen Stimmen empfohlen: Die Verlagerung öffentlicher Aktivitäten in den privatwirtschaftlichen Bereich¹ soll die Defizite in den öffentlichen Haushalten verringern. Privatunternehmen seien in der Lage, wegen ihrer effizienteren Arbeitsweise ohne oder mit (im Vergleich zum Status quo) geringeren öffentlichen Zuschüssen auszukommen. Als Paradebeispiel wird der Kölner Schlachthof angeführt, der als kommunale Einrichtung jährlich 800 000 DM Defizit verursacht habe, während er nunmehr als Privatbetrieb „Millionengewinne“ einbringe². Der Kreis der „Privatisierer“ ist beträchtlich: er reicht von Wissenschaftlern wie Kaltefleiter³, Engels⁴ sowie Hauff und Scharpf⁵ über das Institut der deutschen Wirtschaft⁶ bis hin zum Zentralverband des deutschen Handwerks⁷ und zum Bund der Steuerzahler⁸. In der CDU und FDP haben maßgebende Gremien für die Privatisierung votiert⁹; selbst der Deutsche Städtetag zeigt sich nicht gänzlich ablehnend¹⁰. Im einzelnen wird der zu privatisierende Bereich weiter oder enger bestimmt, doch gibt es praktisch keine staatliche Aufgabe, die nicht im Katalog des einen oder anderen „Privatisierers“ auftaucht. Den größten Einfallsreichtum hat insoweit der Bund der Steuerzahler entwickelt, der nicht nur große Teile von Bundesbahn und Bundespost, sondern auch Krankenhäuser, Universitäten, Schulen und zahlreiche kommunale Einrichtungen von der Straßenreinigung und Müllabfuhr bis zum Campingplatz in Privathand überführen möchte¹¹.

Die Privatisierungsgegner sind nach Zahl und politischem Einfluß prima facie die Schwächeren. Die SPD hat zwar auf ihrem Mannheimer Parteitag 1975 die Privatisierung öffentlicher Unternehmen im Grundsatz abgelehnt und ihr Parteivorstand hat am 31.5.1976 den Forderungen der CDU eine ausdrückliche Absage erteilt¹², doch haben sich SPD-Kommunalpolitiker nicht immer an diese Beschlüsse gehalten¹³. Eine eindeutig negative Haltung zu allen Privatisierungsforderungen haben lediglich die DGB-Gewerkschaften eingenommen; einer der zur Bundestagswahl herausgegebenen „Prüfsteine“ betraf die „Ablehnung aller Privatisierungsbestrebungen“¹⁴. Hauptargument ist der Vorwurf, es gehe der anderen Seite nur um die Privatisierung rentabler Teile des öffentlichen Dienstes; außerdem sei mit einer Verschlechterung der für den Bürger erbrachten Leistungen und mit einem sozialen Abbau zu Lasten der betroffenen Arbeitnehmer zu rechnen.

* Das Manuskript wurde im Frühjahr 1977 abgeschlossen. Später erschienene Literatur konnte nicht mehr berücksichtigt werden.

2. Das genaue Ausmaß der tatsächlich vorgenommenen Privatisierungen läßt sich mit Rücksicht auf fehlende empirische Untersuchungen nicht bestimmen¹⁵. Der Schwerpunkt bisheriger Maßnahmen liegt eindeutig im kommunalen Bereich, wo insbesondere die Gebäudereinigung¹⁶, aber auch Müllabfuhr¹⁷, Personennahverkehr¹⁸ und Schlachthöfe¹⁹ erfaßt werden; in Einzelfällen waren auch Schwimmbäder²⁰ und Krankenhäuser²¹ betroffen. Die Auswirkungen auf Bürger und Beschäftigte sind bislang nur für Gebäudereinigung und Müllabfuhr einigermaßen untersucht. Danach bewahrheitet sich die gewerkschaftliche Prognose, daß die Privatisierung einen Rückgang der erbrachten Leistungen in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht mit sich bringt. Die Arbeitsbedingungen der in privatisierten Betrieben Tätigen sind überdies erheblich schlechter als im öffentlichen Dienst. Dies gilt einmal für tarifliche Rahmenbestimmungen, etwa über Urlaubsdauer, Urlaubsgeld, Weihnachtsgartifikationen und Kündigungsschutz²², zum anderen aber auch für die Arbeitsanforderungen, die erheblich erhöht werden. Hinzu kommt die verbreitete Praxis von Privatfirmen, vorwiegend solche Teilzeitbeschäftigten einzustellen, die wegen zu geringer Stundenzahl und zu geringem Einkommen nicht von der Sozialversicherung erfaßt werden²³. Gerade diese brutale Senkung der Personalkosten erklärt in weitem Umfang, weshalb es der Private tatsächlich „billiger“ macht. Bisher sind in der Tat nur Privatisierungen bekannt geworden, bei denen der einzelne kommunale Haushalt tatsächlich zunächst entlastet wurde: der an den privaten Putzdienst zu zahlende Preis lag etwa in allen Fällen unter den Personalkosten der öffentlichen Hand.

3. Sind diese Vorgänge nur Randerscheinungen staatlicher Sparpolitik oder besitzen sie Modellcharakter für einen generellen Abbau des öffentlichen Dienstes? Besteht die Gefahr, daß bislang nur ein Anfang gemacht wurde und die Vorstellungen der Privatisierungsbefürworter Stück für Stück verwirklicht werden?

Privatisierungsfähig ist – abstrakt gesprochen – alles, was vermarktet werden kann, was also dem Unternehmer einen (vielleicht nur bescheidenen) Gewinn bringt. Dies sind zum einen die schon heute rentablen Bereiche des öffentlichen Dienstes, wie die Energiewirtschaft und das Fernmeldewesen, die deshalb auch in vielen „Privatisierungslisten“ auftauchen, deren effektive Übertragung aber wohl aus haushaltsrechtlichen Gründen scheitern würde. Zum anderen sind dies alle diejenigen Bereiche, die gegenwärtig defizitär arbeiten, die jedoch durch „Abstoßung“ einzelner besonders unrentabler Teile (z.B. wenig frequentierte, aber für eine Gruppe von Einwohnern notwendige Strecken im ÖPNV), durch Erhöhung von Gebühren, durch Senkung der Personalkosten im Wege des sozialen Abbaus und durch Rationalisierungsmaßnahmen rentabel gemacht werden können. Genau hier setzen in der Praxis die Privatisierungsversuche an, scheint doch der „Sanierungseffekt“ schlechterdings unbestreitbar und die Unterstützung durch weite Teile der Bevölkerung sicher zu sein. Geht man nach diesem Rezept vor, so sind allerdings weite Teile des öffentlichen Dienstes von der Privatisierung bedroht; treibt man die Verteuerung und Reduzierung der Leistungen sowie die Verschlechterung der Arbeitsbedingun-

gen bis zum Extrem, so ist eine private Post ebenso denkbar wie eine private Müllabfuhr, eine private Universität und ein voll privatisiertes Gesundheitssystem.

II. Rationalisierung statt Privatisierung?

Gesteht man dies alles zu – und läßt man für einen Augenblick die politischen Widerstände aus dem Spiel, die von einem bestimmten Punkt an nicht mehr überwindbar sein werden –, so drängt sich gleichwohl die Frage auf, weshalb die öffentliche Hand die von Privatunternehmern praktizierten „Kostenreduzierungen“ nicht selbst vornimmt. Wäre es nicht denkbar, daß sie in gleicher Weise Strecken stilllegt, Gebühren erhöht, Arbeitsbedingungen verschlechtert und organisatorische Umstrukturierungen vornimmt? Ist sie nicht mit Rücksicht auf die haushaltsrechtlichen Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geradezu verpflichtet, sich am Vorbild des Privatunternehmers auszurichten, die von diesem gemachten Gewinne aber selbst zu behalten und so eine zusätzliche Haushaltsentlastung zu erreichen? Was sind die besonderen „Vorteile“ der Privatisierung, die es von der Position ihrer Befürworter her rechtfertigen können, den Nachteil eines entgangenen Gewinns in Kauf zu nehmen?

1. Der Wechsel des Rechtsträgers erleichtert die Vornahme von Rationalisierungsmaßnahmen und den Abbau von Leistungen gegenüber dem Bürger und den Beschäftigten. Nimmt ein Privatunternehmen bestimmte Veränderungen am bisherigen Dienstleistungsangebot vor, kann er in der Öffentlichkeit mit einem erheblichen Vertrauensvorschuß rechnen, steht er doch gemeinhin in dem Ruf, nur rationale, auf Effizienzsteigerung bedachte Handlungen vorzunehmen²⁴. Eine geplante Streckenstilllegung der Bundesbahn führt zu lauten Protesten, die Betriebseinstellung einer Privatbahn würde zwar bedauert, aber als Ergebnis unvermeidbarer Entwicklungen hingenommen. Weiter hat die Privatisierung den „Vorteil“, ein punktuelles Vorgehen zu ermöglichen und so an Randbereichen des öffentlichen Dienstes anzusetzen, wo infolge geringen gewerkschaftlichen Organisationsgrads oder anderer Umstände der Widerstand der Beschäftigten relativ gering sein wird²⁵. So ist es sicherlich einfach, die Putzdienste in der Weise zu „rationalisieren“, daß keine neuen Arbeitskräfte mehr eingestellt und die durch Fluktuation freiwerdenden Kapazitäten an Privatfirmen vergeben werden, als sämtlichen Putzfrauen zu kündigen und sie zu schlechteren Bedingungen weiter zu beschäftigen. Noch schwieriger wäre es, gewerkschaftlich gut organisierte Bereiche wie die Müllabfuhr frontal anzugehen, statt im Wege der Privatisierung und durch – hier ausnahmsweise praktizierte – Erhaltung des Besitzstands für die bisherigen Beschäftigten²⁶ (aber eben nicht für Neueinstellungen) einen langsamen Abbau zu ermöglichen.

2. Neben diesen „taktischen“ Vorzügen liegt der „Wert“ der Privatisierung in der Stärkung marktwirtschaftlicher Ideologie. Einer Vielzahl von Bürgern soll erneut

demonstriert werden, daß der nach Rentabilitätsgrundsätzen arbeitende Privatunternehmer der ineffizient arbeitenden Verwaltung haushoch überlegen ist. Die Vertiefung dieses eh schon vorhandenen Bewußtseins ist gerade in der Wirtschaftskrise ein wichtiges Ziel aller Konservativen, lenkt es doch von der durch Massenarbeitslosigkeit und Konkurse nahegelegten Kritik an der Marktwirtschaft ab. Statt über Investitionskontrolle und damit über eine potentielle Außer-Kraft-Setzung des Marktmechanismus diskutieren zu müssen, ist es für Gegenreformer jeglicher Couleur eine optimale Strategie, die Befürworter gemeinwirtschaftlicher Alternativen in die Defensive zu drängen und ihnen mit viel publizistischem Aufwand die scheinbare Überlegenheit der Marktwirtschaft zu dokumentieren.

3. Neben dieser Stärkung traditionell-marktwirtschaftlicher Vorstellungen steht das Bestreben, neue mittelständische Existenzen aufzubauen und so der propagierten Ideologie ein Stückchen realer Grundlage zu verschaffen. Die bisher privatisierten Dienstleistungen werden häufig nicht von großen, sondern von mittleren und kleineren Unternehmen wie Fensterputzerfirmen, Taxivereinigungen, Gärtnereien, Müllabfuhrfirmen übernommen. Damit wird entgegen der gesamtwirtschaftlichen Konzentrationsbewegung eine Reihe mittelständischer Existenzen gestärkt oder gar neu geschaffen, was die Vorstellung vom Aufstieg des Tüchtigen im Wettbewerb für viele Mitbürger erneut bestätigt. Ein nicht unwichtiges Indiz für diese meist übersehene mittelstandspolitische Zielsetzung der Privatisierung bietet die Tatsache, daß sich die Befürworter fast ausschließlich im politischen Bereich befinden, während sich die Großindustrie bei aller Sympathie für die gemachten Versuche relativ stark zurückhält²⁷.

4. Die Privatisierung hat schließlich den Vorteil, Veränderungen im öffentlichen Dienst selbst zu erleichtern. Die Möglichkeit, einen relativ brutalen sozialen Abbau zu praktizieren, läßt einen nicht ganz so weitgehenden Eingriff in bisherige Rechte als kleineres Übel erscheinen. Haushaltsstrukturgesetz und Rationalisierungsmaßnahmen im öffentlichen Dienst werden leichter hingenommen, wenn die schlimmere Alternative der Privatisierung zunächst vermieden wird. Dies kann so weit gehen, daß in einzelnen Bereichen unter Hinweis auf die Privatisierungsgefahr sogar notwendige Arbeitsschutzmaßnahmen unterbleiben und das Arbeitstempo enorm gesteigert wird²⁸, ja daß umfassende Rationalisierungsvorstellungen von den Beschäftigten selbst entwickelt werden. Diese Disziplinierungsfunktion der Privatisierung erklärt auch die Einbeziehung weitester Teile der Staatstätigkeit in die Kategorie der Privatisierungsbefürworter: obwohl sie vermutlich wissen, daß sich eine Reihe von Bereichen gar nicht privatisieren läßt²⁹, hat ein solches ideologisches „Überschießen“ den für sie nützlichen Effekt, die Angst der Beschäftigten zu vergrößern und ihre Bereitschaft, auf einen Teil ihres Besitzstands zu verzichten, erheblich zu steigern. Hier liegt aller Wahrscheinlichkeit nach die wichtigste gesamtwirtschaftliche Konsequenz der Privatisierungskampagne. Gleichzeitig wird daran deutlich, daß eine sinnvolle Abwehrstrategie nicht darin bestehen kann, Privatisierung durch

Rationalisierung im öffentlichen Dienst zu ersetzen. Entscheidend ist allein, ob es gelingt, den sozialen Abbau zu Lasten der Bürger und der öffentlichen Bediensteten als solchen zu stoppen. Dies wiederum setzt voraus, daß es sich bei den „Sparmaßnahmen“ nicht um eine zwangsläufige Folge des verminderten Steueraufkommens handelt, sondern daß es nur um eine von mehreren denkbaren Sanierungsstrategien geht, die ggf. auch durch eine andere ersetzt werden könnte.

III. Privatisierung und Finanzkrise des Steuerstaats

Die mit Hilfe der öffentlichen Bediensteten zu erfüllenden Staatsaufgaben verdanken ihre Existenz nicht einem Expansionsdrang irgendeiner Bürokratie (wie es ein verbreitetes Vorurteil will³⁰), sondern der Notwendigkeit, allgemeine Voraussetzungen für die kapitalistische Produktion zu schaffen und die durch diese verursachten Folgeprobleme zu bewältigen³¹. Vom einzelnen Bürger her betrachtet, erfüllt die öffentliche Hand diejenigen Grundbedürfnisse, die von der Privatwirtschaft nicht befriedigt werden³². Der Staat sichert somit die weitere Kapitalakkumulation, indem er deren ökonomische Bedingungen bereitstellt und gleichzeitig für die Massentaloyalität der Bürger sorgt.

Da der Staat – von wenigen Bereichen abgesehen – nicht produktiv tätig ist, kann er sich nur in der Weise finanzieren, daß er im Wege der Steuer (und anderer Abgaben) einen Teil der in privatwirtschaftlicher Form geschaffenen Werte abschöpft. Seine Handlungsmöglichkeiten sind daher durch die steuerliche Belastbarkeit der „Wirtschaft“ begrenzt, d.h. die öffentlichen Lasten dürfen die Investitionstätigkeit der Unternehmen nicht wesentlich beeinträchtigen³³. Schafft nun die privatwirtschaftliche Produktionsweise die Notwendigkeit immer weitergehender Staatstätigkeit, nimmt jedoch gleichzeitig die „Belastbarkeit“ etwa in der Krise ab, so gerät die Finanzpolitik in ein Dilemma: wachsenden Anforderungen stehen sinkende Einnahmen gegenüber. Der Schluß könnte naheliegen, daß zumindest mittelfristig ein völliger finanzieller Zusammenbruch und damit eine Lähmung der gesamten Staatstätigkeit eintreten würde; der „Bankrott“ des kapitalistischen Staates müßte zwangsläufig zu neuen Produktionsformen führen.

Eine nähere Betrachtung erweist die Haltlosigkeit dieser Vermutung. Auf einer sehr abstrakten Ebene ist es sicherlich richtig, daß der Staat eine „Lückenbüßerfunktion“ erfüllt, daß er den auf einzelkapitalistischer Ebene nicht herstellbaren allgemeinen Rahmen für die Kapitalverwertung schafft³⁴. Diese Feststellung darf jedoch nicht zu der Annahme verleiten, es handle sich um zwei durch starre Grenzen voneinander geschiedene Bereiche, von denen der eine (d.h. der staatliche) finanziell vom anderen abhängig ist. Inhalt und Umstand der Staatstätigkeit bestimmen sich vielmehr nur zum Teil nach unmittelbaren Akkumulationsinteressen von Einzelkapitalen, wie sie etwa in „Renditestützaktionen“ in Form von Subventionen und Steuererleichterungen in Zeiten der Rezession zum Ausdruck kommen. Was unter „allgemeinen Produktionsvoraussetzungen“, insbesondere unter „Folgen-

bewältigung“ privater Produktion verstanden wird, ist vielmehr auch Gegenstand politischer und sozialer Auseinandersetzung. Ob es etwa eine staatliche Altersversorgung, eine Umweltschutzgesetzgebung oder einen für jedermann zugänglichen Gesundheitsdienst gibt, ist nicht durch die kapitalistische Produktionsweise determiniert, sondern Ergebnis realer oder vom Staatsapparat antizipierter Klassenausinandersetzungen. Der Inhalt der Staatstätigkeit besitzt daher ähnlich wie der Wert der Arbeitskraft ein historisches und moralisches Element³⁵, das insofern „variabel“ ist, als seine konkrete Ausformung von den in einer bestimmten Gesellschaft zu einer bestimmten Zeit herrschenden Kräfteverhältnissen abhängt. Ergeben sich nun etwa aufgrund von konjunkturellen Einbrüchen Finanzierungsschwierigkeiten für den Staatsapparat, so wird dieser dort einen Ausweg suchen, wo er die geringsten Widerstände findet: bei relativ schwacher Arbeiterbewegung wird er in weitem Umfang Leistungen an die Bürger und die öffentlichen Beschäftigten abbauen, Kosten auf Private abzuwälzen versuchen und auf Reformen verzichten, die nicht gleichzeitig mit Investitionsanreizen verbunden sind³⁶. Die „Revision“ staatlicher Tätigkeit³⁷ geschieht unter diesen Umständen ausschließlich auf Kosten der abhängig Beschäftigten, das „Dilemma“ erweist sich zunächst als fiktiv: es würde nur dann bestehen, wenn die Reduzierung staatlicher Leistungen notwendigerweise mit einer Verringerung der Rentabilitätschancen der Unternehmer verbunden wäre.

Anders verhält es sich jedoch dann, wenn die „Abwälzung der Krisenlasten“ am politischen Widerstand der Betroffenen scheitert. Müßten statt sozialer Leistungen Investitionsprämien „eingespart“ oder Steuern erhöht werden, so wäre die Gefahr eines Zusammenbruchs nicht von der Hand zu weisen. Eine konsequente Abwehrstrategie gegen Privatisierung und Rationalisierung im öffentlichen Dienst – und damit gegen die beiden wichtigsten Strategien zum Abbau sozialer Leistungen – ist daher notwendigerweise ihrer objektiven Funktion nach antikapitalistisch, d.h. sie stellt zumindest mittelfristig die Reproduktion des Kapitalverhältnisses durch den Staat in Frage.

Von daher besitzt sie eine andere Qualität als die traditionelle Lohnpolitik oder die Bemühungen um eine „Humanisierung“ der Arbeitswelt, deren konkrete Ziele auch innerhalb des bestehenden Wirtschaftssystems realisiert werden können. Auch hier ist freilich von einem übertriebenen Schematismus zu warnen, da es jedenfalls kurzfristig Ausweichstrategien wie „maßvolle“, die Investitionsbereitschaft nicht wesentlich tangierende Steuererhöhungen oder wie die Ausschöpfung von realen, nicht mit einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen verbundenen Rationalisierungsreserven geben kann.

IV. Zur Organisation des Widerstands gegen die Privatisierung

1. Widerstand gegen die Realisierung der Privatisierungsforderungen könnte theoretisch von allen jenen kommen, die durch den Abbau staatlicher Leistungen (und durch einen Verzicht auf mehr „Lebensqualität“) unmittelbar betroffen sind.

Faktisch beschränkt sich das Widerstandspotential jedoch auf die Gewerkschaften, da von Parteien und Bürgerinitiativen kaum die Entfaltung von „Gegenmacht“ erwartet werden kann. Für die SPD erklärt sich dies durch ihre Stellung als Regierungspartei, die sie zwingt, selbst als Sparkommissar aufzutreten, und die auch in die eher systemkritischen Teile der Partei hinein ausstrahlt^{38 39}. Im übrigen dürfte dies wohl daran liegen, das die einzelnen Bürger infolge der Einkommensunterschiede nicht im selben Maße betroffen sind und außerdem nur selten eine einzelne Maßnahme für sich allein zu einem spürbaren Rückgang des Lebensstandards führt. Wenn Müllabfuhr oder Schwimmbad teurer werden, so betrifft dies primär nur die weniger Verdienenden, und auch diese werden kaum über einige Unmutsäußerungen hinauskommen. Die für kollektives Handeln notwendige Betroffenheit ist daher am ehesten am Arbeitsplatz gegeben; die dort deutlich werdenden Verschlechterungen sind nicht nur oft von existentieller Bedeutung, sondern betreffen auch einen größeren, über die bestehenden Gewerkschaften organisatorisch verbundenen Personenkreis. Da es überdies zumindest in Ansätzen die Einsicht gibt, daß die dem anderen zugefügten Nachteile zu einem späteren Zeitpunkt auch einen selbst treffen können, sind im grundsätzlichen die Voraussetzungen für eine Abwehrstrategie zumindest bei den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes vorhanden.

2. Negative Erfahrungen einzelner und eine prinzipiell solidarische Haltung von Kollegen reichen nicht aus, um gegen geplante Privatisierungen wirksam Widerstand leisten zu können. Hinzukommen muß eine Aufklärung großer Teile der Gewerkschaftsbewegung und im Rahmen des Möglichen auch der Öffentlichkeit über die Ursachen von Privatisierung und praktizierten Rationalisierungsmaßnahmen sowie über die sozialen Auswirkungen für den Bürger und die Beschäftigten⁴⁰. Dabei ist besonderes Gewicht auf die Widerlegung der Vorurteile zu legen, die zur relativen Popularität der Privatisierungsforderung⁴¹ beigetragen haben. Dazu zählt einmal die Vorstellung von der prinzipiell mangelnden Effizienz des öffentlichen Dienstes. Ihr ist mit einem Hinweis auf die aus den unterschiedlichen Zielsetzungen folgenden unterschiedlichen Effizienzkriterien zu begegnen, die einen Vergleich in vielen Fällen von vorneherein ausschließt⁴². Soweit sich die Kritik an „Reibungsverlusten“ entzündet, die an sich nichts mit den spezifischen Zwecken des Betriebs zu tun haben („eine Akte wandert durch 10 Hände“), wäre an vergleichbare Erscheinungen in Großorganisationen der privaten Wirtschaft zu erinnern, was allerdings aufgrund geringerer Bürgerkontakte sehr viel weniger bekannt ist⁴³. Schließlich wären Vorstellungen zu entwickeln, wie im öffentlichen Dienst unter Wahrung oder Verbesserung des Besitzstands von Bürgern und Beschäftigten ein reibungsloserer Arbeitsablauf sichergestellt werden könnte⁴⁴.

Eng verwandt mit dem Vorwurf mangelnder Effizienz ist die Vorstellung der Überlegenheit des marktwirtschaftlich organisierten Produktionssektors. Sie ist mit den Defiziten der Marktwirtschaft zu konfrontieren, was sich angesichts der gegenwärtigen Krise nahezu aufzwingt⁴⁵. Gleichwohl ist die Bejahung der Marktwirtschaft und des durch sie determinierten Rentabilitätsbegriffs selbst in den

Gewerkschaften so tief verankert⁴⁶, daß eine Einstellungsänderung wohl kaum von heute auf morgen möglich ist. Eine auf Kapitalismuskritik orientierte Bildungsarbeit könnte sich gleichwohl auf Ziff. III 4 des DGB-Grundsatzprogramms berufen, wonach die Gewerkschaften die Erhaltung und Ausweitung des öffentlichen Besitzes an wirtschaftlichen Unternehmen und seine Weiterentwicklung zu einem sinnvollen System öffentlicher und öffentlich gebundener Unternehmen fordern⁴⁷.

Von diesen Schwerpunkten ausgehend sind die hinter der Privatisierung stehenden Interessen sowie die Konsequenzen für die Betroffenen aufzuzeigen. Das von der Gegenseite in den Vordergrund gestellte Kostenargument erweist sich dabei in vielen Fällen als fragwürdig. Zum einen wird auch der weniger aufgeklärte Mitbürger kaum Verständnis dafür aufbringen, daß von bestimmter Seite auch die Privatisierung gewinnbringender Teile des öffentlichen Dienstes gefordert wird⁴⁸. Zum andern ist die bei der „Verwandlung“ von defizitären öffentlichen in prosperierende private Betriebe angestellte betriebswirtschaftliche Kostenrechnung in Frage zu stellen, da sie die gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen der beabsichtigten Maßnahmen nicht ausweist⁴⁹. So ist es langfristig für die öffentliche Hand sicher teurer, wenn durch die Privatisierung eines Reinigungsdienstes zwar „gespart“ wird, jedoch gleichzeitig mehrere Dauerarbeitslose produziert werden und außerdem die Gefahr besteht, daß die vom Privatunternehmer beschäftigten Teilzeit-Arbeitskräfte mangels Sozialversicherung im Alter der Sozialhilfe zur Last fallen⁵⁰.

3. Aufgrund einer derartigen Aufklärungsarbeit werden Abwehrreaktionen gegen beabsichtigte Privatisierungen zumindest entscheidend erleichtert. Eine solche Abwehr vollzieht sich nach der Tradition der deutschen Gewerkschaftsbewegung in der Regel nicht durch größere Arbeitsniederlegungen, sondern im Wege juristischer Auseinandersetzung. Dies mag man bedauern, doch ist in der Gegenwart bestenfalls damit zu rechnen, daß die sich im üblichen rechtlichen Rahmen bewegenden Initiativen von Personalräten und Gewerkschaften durch die Belegschaften nachhaltiger als bisher unterstützt werden. Dies kann dazu führen, daß eine drohende „Unruhe in der Belegschaft“ zumindest die Verhandlungsposition der Arbeitnehmerseite stärkt oder daß die Privatisierungsfrage eventuell sogar zum Gegenstand von Tarifverhandlungen gemacht wird. Von daher ist die so gerne beschworene vollständige Ausschöpfung aller rechtlichen Möglichkeiten durchaus von Interesse, sofern gleichzeitig deutlich wird, daß die Rechtslage nicht mehr als ein bestimmtes Datum für die Auseinandersetzungen darstellt und daß auch Rechtspositionen unter veränderten Umständen einen anderen Inhalt annehmen können. Dabei bieten sich drei Aktions- und Argumentationsfelder an:

Zum einen wird es darum gehen, daß der Personalrat der betroffenen Dienststelle seine Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte geltend macht und alle ihm zur Verfügung stehenden verfahrensmäßigen Möglichkeiten in Anspruch nimmt. In aller Regel wird der Personalrat jedoch auf diese Weise eine Privatisierung nicht verhindern, sondern nur verzögern können, da die Entscheidungsgewalt über die Verwaltungsorganisation letztlich immer bei der Exekutivspitze und beim Parlament

liegt. Anderes gilt nur dann, wenn die Aktivitäten des Personalrats durch in hohem Maße mobilisierte Belegschaften unterstützt werden.

Zum zweiten können Personalrat und Gewerkschaften die Rechtswidrigkeit einer Privatisierungsmaßnahme rügen, was zu deren Aufhebung durch die Kommunalaufsicht oder zu einer Klage der überstimmten Minderheitsfraktion vor dem Verwaltungsgericht führen kann. Dabei wird es sich allerdings nicht empfehlen, die in der juristischen Literatur vertretene Mindermeinung eines totalen Privatisierungsverbots zugrunde zu legen⁵¹, da sich dieses wohl schwerlich wird durchsetzen lassen. Ausichtsreicher ist demgegenüber, jede Privatisierungsmaßnahme an einzelnen weniger kontroversen Grundsätzen zu messen. Dabei kommen insbesondere folgende Gesichtspunkte in Betracht:

- Die Privatisierung einzelner Bereiche des öffentlichen Dienstes kann nicht einseitig durch die Exekutive verfügt werden. Im Bund und in den Ländern bedarf sie vielmehr, abgesehen von Bagatell-Fällen, eines förmlichen Gesetzes, da nur so die demokratische Einflußnahme auf die Verwaltung und der rechtsstaatlich gebotene Schutz des Bürgers vor Eingriffen in seine Rechtsstellung gewährleistet ist⁵². Im Kommunalbereich ist eine Entscheidung der Gemeindevertretung notwendig, da die Privatisierung nicht zu den Geschäften der laufenden Verwaltung des Bürgermeisters bzw. Oberstadtdirektors gehört.
- Hoheitsaufgaben dürfen grundsätzlich nicht privatisiert werden, da sich – pauschal gesprochen – der Staat mit seinem eigenen Verhalten in Widerspruch setzen würde.
- Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben ist an denselben Maßstäben zu messen, die auf die Einführung der paritätischen Mitbestimmung in Kommunalunternehmen angelegt wurden. Wenn dort behauptet wird, die Mitentscheidung durch die öffentlichen Bediensteten führe zu einer gegen die Bindung an das Allgemeininteresse verstößenden Einbringung eines Privatinteresses⁵³, so muß das selbe erst recht für die Voll-Privatisierung gelten.
- Zahlreiche Privatisierungsformen verstoßen gegen das Verbot des sozialen Rückschritts, wie es in der arbeitsrechtlichen Literatur⁵⁴ und auch vom Bundesverfassungsgericht⁵⁵ entwickelt wurde. Auch wenn seine konkrete Tragweite nie bestimmt wurde, schließt es jedenfalls eine systematische, über den Einzelfall hinausgehende Verschlechterung der Arbeitsbedingungen wie bei der Privatisierung der Putzdienste aus. Weiter kann auch die tarifliche Durchführungspflicht verletzt sein, die eine „Unterlaufung“ des Tarifvertrags durch Ausgliederung ganzer Bereiche verbietet⁵⁶.
- Die Privatisierung von Gewinnen verstößt gegen die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Dies gilt auch für die Privatisierung bisher defizitärer Bereiche, wenn die Folgekosten für andere Teile der öffentlichen Hand (z. B. BfA, Sozialhilfeträger) die Vorteile des Privatisierers überwiegen; haushaltsrechtliche Grundsätze müssen insbesondere mit Rücksicht auf die Erhaltung der Steuerkapazität der öffentlichen Hand im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang interpretiert werden.

Zum dritten können Privatisierungsmaßnahmen zum Gegenstand von Tarifaussinandersetzungen gemacht werden. Die staatliche bzw. kommunale Organisationsgewalt ist sowohl einer individual- als auch einer kollektivvertraglichen Bindung zugänglich. Dies kann insbesondere deshalb schwerlich bestritten werden, weil die privatisierungswillige öffentliche Hand ja mit ihrem Privatisierungsbeschuß zu erkennen gibt, daß sie die in Frage stehende Aufgabe zumindest vorübergehend ganz abstoßen und sich damit zumindest stillschweigend verpflichten will, dem Privatunternehmen keine Konkurrenz zu machen. Ein Privatisierungstarif kann ähnlich wie ein Rationalisierungsschutzabkommen erstreikt werden.

4. Aufklärungsarbeit und Abwehraktionen werden häufig die Frage nach Alternativlösungen aufwerfen, mit deren Hilfe die staatliche Finanzkrise überwunden oder zumindest gemildert werden könnte. Der ÖTV-Gerwerkschaftstag 1976 hat den Standpunkt vertreten, die notwendigen Mittel könnten z.B. durch eine höhere Besteuerung von Unternehmereinkommen, durch die Verhinderung von Steuerflucht und durch eine Verringerung des Verteidigungshaushalts beschafft werden⁵⁷. Diese relativ globalen Forderungen wären im einzelnen zu spezifizieren; so wäre insbesondere daran zu denken, öffentliche Subventionen oder Steuererleichterungen nur für solche Investitionen zu gewähren, die nicht zum Wegfall von Arbeitsplätzen führen, und das „Wegrationalisieren“ von Arbeitsplätzen mit steuerlichen Nachteilen zu verbinden. Auf der Basis verbesserter Staatsfinanzen könnte auch die von Grauhan ins Spiel gebrachte „politische Produktion“⁵⁸ zu weiteren Überlegungen Anlaß geben. Dennoch besteht durchaus Grund zur Skepsis, daß auf längere Sicht solche Ausweichstrategien Erfolg haben werden. In die Frage nach den Alternativen ist daher auch immer die „Systemalternative“ einzubeziehen, wie sie z.B. in Frankreich in Form des Gemeinsamen Regierungsprogramms der Linksparteien existierte. Macht man mit diesem Vorhaben ernst, so kann die Privatisierungskampagne entgegen den Intentionen ihrer Urheber einen nützlichen Beitrag zum Fortschritt der Gewerkschaftsbewegung leisten.

Anmerkungen

1 So die Definition bei Tofaute WSI-Mitt. 1976, 373.

2 So FAZ vom 7.10.1975; Handelsblatt vom 13.11.1975 und Münchener Merkur vom 25.11.1975 beziffern den Gewinn mit „einer Million“. Daniels (Rheinischer Merkur vom 19.12.1975) spricht davon, an die Stelle von 183 städtischen Bediensteten seien nunmehr 62 Mitarbeiter der Privatfirma getreten, die jetzt Gewinn erwirtschaften würden. Zur Kritik der Privatisierung des Kölner Schlachthofs siehe Blum, Öffentliche Sicherung privaten Wohlstands, hrsg. vom Hauptvorstand der ÖTV, Stuttgart 1976, S. 32.

- 3 Wirtschaftswoche Nr. 37 vom 5.9.1975.
- 4 Wirtschaftswoche Nr. 39 vom 20.9.1974.
- 5 Hauff-Scharpf, Modernisierung der Volkswirtschaft. Technologiepolitik als Strukturpolitik. Frankfurt/Main – Köln 1975, S. 109 ff.
- 6 iwd-Informationsdienst Nr. 8 vom 19.2.1976.
- 7 Neue-Rhein-Zeitung vom 27.9.1975 (zitiert nach Tofaute WSI-Mitt. 1976, 379).
- 8 Bund der Steuerzahler, Entstaatlichung. Wie man die öffentlichen Haushalte durch Verlagerung von Aufgaben auf Private entlasten kann, Wiesbaden 1975.
- 9 Übersicht und Nachweise bei Tofaute WSI-Mitt. 1976, 374 ff.
- 10 Deutscher Städtetag, Privatisierung öffentlicher Aufgaben, in: Reihe A, DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Heft 2, insbesondere S. 42 ff.
- 11 Tofaute WSI-Mitt. 1976, 376.
- 12 Vgl. ÖTV-Magazin Heft 7/8 1976, S. 2.
- 13 Siehe etwa die Privatisierung der Reinigungsdienste in Kassel, Hannover und Dortmund (ÖTV-Magazin Heft 5/1976, S. 15) oder Privatisierungspläne in Westberlin (ÖTV-Magazin Heft 12/1976, S. 12).
- 14 Abgedruckt etwa in ÖTV-Magazin Heft 9/1976, S. 11.
- 15 Blum (aaO. oben Fn 2) S. 32; einen kursorischen Überblick bringt Tiemann BayVBl 1976, 262.
- 16 Hier sieht Bahl (Privatisierung öffentlicher Einrichtungen und Gewerkschaften, Berlin, Dezember 1976, unveröffentlichtes Manuskript) S. 8 wohl mit Recht den bisherigen Schwerpunkt.
- 17 Siehe als Beispiel die Privatisierung der Müllabfuhr in Neuss (Münchener Merkur vom 25.11.1975).
- 18 Siehe die Beispiele in: Münchener Merkur vom 25.11.1975 und Handesblatt vom 27.11.1975.
- 19 Neben Köln insbesondere Essen, Minden, Lübeck, Kaiserslautern – Münchener Merkur vom 25.11.1975.
- 20 Daniels, Rheinischer Merkur vom 19.12.1975 (Übergabe an Schwimmverein).
- 21 FAZ vom 7.10.1975: Paracelsus-Klinik in Osnabrück.
- 22 Übersicht bei Tofaute WSI-Mitt. 1976, 389.
- 23 Siehe ÖTV-Magazin Heft 5/1976, S. 14.
- 24 Vgl. Scheer NG 1976, 151 f.; Tofaute WSI-Mitt. 1976, 373.
- 25 Vgl. Bahl (a.a.O. oben Fn. 16) S. 18 sowie ÖTV-Magazin 5/1976, S. 14.
- 26 So etwa im Landkreis Pinneberg, wo die bisherigen Müllwerker zu den alten Bedingungen vom Kreis weiterbeschäftigt und dem Privatunternehmer „ausgelichen“ wurden (vgl. Pinneberger Tagblatt vom 19.5.1976).
- 27 Siehe die Zusammenstellung bei Tofaute WSI-Mitt. 1976, 375–377.
- 28 Siehe die Fallstudie im ÖTV-Magazin Heft 2/1977 S. 18 f.
- 29 Vgl. etwa eine in der Fragestunde des Deutschen Bundestags vom 18.2.1976 (223. Sitzung) zitierte Äußerung von Gerhard Stoltenberg, nur in wenigen Fällen seien durch Privatisierung Kosteneinsparungen zu erzielen (siehe den Auszug aus dem Bundestagsprotokoll in DDB 1976, 44).
- 30 Richtig Kluncker ÖTV-Magazin 1/1976, S. 3.
- 31 Hickel in: Goldscheid-Schumpeter, Die Finanzkrise des Steuerstaats, hrsg. von Rudolf Hickel, Frankfurt/Main 1976, S. 9.
- 32 Kluncker ÖTV-Magazin Heft 1/1976, S. 3; vgl. Bull DDB 1976, S. 173.
- 33 Grauhan, Grenzen des Fortschritts? München 1975, S. 55.
- 34 Dazu zählt auch das (zumindest tendenzielle) Gewaltmonopol und die von diesem vorausgesetzte Rechtssetzungsbefugnis, da andernfalls die formale Gleichheit aller Warenproduzenten auf dem Markt nicht gesichert wäre. Siehe Esser, Einführung in die materialistische Staatsanalyse, Frankfurt/Main 1975, S. 156 ff.
- 35 Marx, Das Kapital, Bd. I, MEW Bd. 23, S. 185.
- 36 Zu diesen Strategien Hickel (aaO. oben Fn. 31) S. 19 ff.
- 37 Jahrgutachten 1975, BT-Drucksache 7/4326 S. 138 Ziff. 335.
- 38 Und sei es durch das disziplinierende Argument, die Unterstützung der gegenwärtigen Regierung sei unter dem Gesichtspunkt des kleineren Übels geboten.

- 39 Die DKP scheint das Problem Privatisierung noch nicht „entdeckt“ zu haben; jedenfalls findet sich in den Jahrgängen 1975 und 1976 der „Marxistischen Blätter“ kein einziger einschlägiger Beitrag.
- 40 Vgl. den Beschluß des Geschäftsführenden Hauptvorstands der ÖTV (ÖTV-Magazin Heft 2/1977 S. 4) sowie Scheer NG 1976, 154.
- 41 Tofaute WSI-Mitt. 1976, 370, 373.
- 42 Vgl. Blum (aaO. oben Fn. 2) S. 27.
- 43 Tofaute, Probleme des Personaleinsatzes im öffentlichen Dienst, Köln 1975, S. 168 ff.
- 44 Vgl. Kluncker ÖTV-Magazin Heft 1/1976 S. 3.
- 45 Vgl. etwa Kluncker ÖTV-Magazin Heft 1/1976, S. 3; Steffen ÖTV-Magazin Heft 12/176, S. 11; Tofaute DDB 1976, 43 sowie den Beschluß des ÖTV-Gewerkschaftstags 1976 zur Privatisierung (abgedruckt in ÖTV-Magazin Heft 7/8 1976, S. 12).
- 46 Vgl. etwa die Arbeit von Blum (aaO. oben Fn. 2), die in abgekürzter Form als Referat auf dem ÖTV-Gewerkschaftstag gehalten wurde und die sich ausdrücklich zur sozialen Marktwirtschaft bekennt, sowie den Aufsatz von Pehl (Die Quelle 1977, 49 ff.), der nachhaltig dazu aufforderte, die „Vorzüge der Marktwirtschaft zu nutzen“.
- 47 Abgedruckt u. a. in: Nachrichten-Verlag (Hrsg.), Dokumente der Gewerkschaften, Frankfurt/Main 1970, S. 21.
- 48 Rosenberg ÖTV-Magazin Heft 12/1976, S. 10. Es ist jedoch davor zu warnen, die Privatisierung allein mit dem Vorwurf des Rosinenprinzips bekämpfen zu wollen, da dieses Argument versagt, wenn ein defizitärer Bereich privatisiert werden soll.
- 49 Scheer NG 1976, 153.
- 50 Vgl. Tofaute WSI-Mitt. 1976, 387.
- 51 Reuß, Die Organisation der Wirtschaft, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. III/1, 1958, S. 119, 128 ff., bestätigt von Reuß DVBl 1976, 930; Ridder, Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, Opladen 1975, S. 102; anders z. B. von Mutius JuS 1976, 655 ff.; Steiner, Öffentliche Verwaltung durch Private, Hamburg 1975; Tiemann, BayVBl 1976, 261 ff.
- 52 Ossenbühl VVdStRL 29, 169 ff.
- 53 Exemplarisch Biedenkopf-Säcker ZfA 1971, 246, 257.
- 54 Gamillscheg AcP 164, 396, 397; Ramm, Der Arbeitskampf und die Gesellschaftsordnung des Grundgesetzes, Stuttgart 1965, S. 138. Weitere Nachweise bei Däubler, Das Grundrecht auf Mittbestimmung, 3. Aufl., Frankfurt/Main 1975, S. 177 Fn. 14.
- 55 BVerfGE 4, 96, 102; 19, 303, 319.
- 56 Dies läßt sich zumindest als rechtsfortbildendes Richterrecht begründen, da es bislang keine Stimmen zu dieser Art Besitzstandswirkung des Tarifvertrags gibt.
- 57 ÖTV-Magazin Heft 7/8, 1976, S. 7.
- 58 Grauhan (aaO. oben Fn. 33) S. 86 ff.