

Geschichte eines *Sachzwangs*: Privatisierung als historischer Prozess

History of a *Sachzwang*: Privatization as a historical process

Privatization has recently been regarded as one of the most important historical changes since the 1970s. It has affected public enterprises and led to a marketization of state and society on a global scale, a phenomenon which has been regarded as inevitable. This review article addresses, firstly, how privatization has been implemented as a political model and secondly, how it has been publicly constructed as an inevitable process both nationally and locally. Furthermore, the essay highlights how privatization has influenced the relationship between state, market and civil society and examines the way the differentiation between public and private sphere has been obliterated. The role of think tanks and consultant networks, the counter movements, and the experiences of people being subject to their enterprises' or institutions' privatization are discussed as a closing comment, suggesting new perspectives of historical research on privatization.

Privatisierungen haben in den vergangenen Jahrzehnten gesellschaftliche Lebensbereiche auf der ganzen Welt grundlegend verändert. Von Beginn an ging es um weit mehr als nur den Verkauf einstmals prominenter Staatskonzerne wie British Petroleum, Volkswagen oder Renault. *Materielle* Privatisierungen, also die Übertragung öffentlichen Eigentums in private Hände, fanden auch in den Sektoren statt, die im Deutschen mit dem sperrigen Begriff *öffentliche Daseinsvorsorge* bezeichnet werden: Wohnungsbau, Energieversorgung, Müllabfuhr oder Nahverkehr galten seit dem 19. Jahrhundert als ureigene Aufgabe des Staates.¹ In der jüngsten Zeitgeschichte setzte jedoch vielerorts ein Bewusstseinswandel ein, wie etwa die markanten Fälle der Veräußerung der Düsseldorfer Stadtwerke oder des kommunalen Wohnungsbestandes in Dresden zeigen. Mit unterschiedlichen Konsequenzen verlaufene internationale Privatisierungen, ob beim Nahverkehr der australischen Stadt Melbourne, dem Energieversorger der kanadischen Provinz Nova Scotia, der japanischen Eisenbahn oder der Wasserversorgung in der bolivianischen Stadt Cochabamba, können diese bundesdeutschen Beispiele beliebig ergänzen. In vielen Fällen werden öffentliche Aufgaben, von der Wasserversorgung bis zur Rentenversicherung, darüber hinaus zwar noch durch den Staat gewährleistet, aber nicht mehr selbst angeboten, sondern im Rahmen der sogenannten *funktionalen* Privatisierung an private Dienstleister übertragen.² Nicht selten gehen solche Funktionsübertragungen mit einer materiellen Beteiligung der privaten Partner im Rahmen einer *public-private-partnership* einher. Ein signifikantes Beispiel ist hierfür die Privatisierung der Berliner Wasserbetriebe, über die im Folgenden noch zu sprechen sein wird. Versteht man unter Privatisierung jedoch ausschließlich die Entstaatlichung öffentlicher Einrichtungen und Aufgaben, gerät die Komplexität der Entwicklung nicht in den Blick. Denn die Regeln der Privatwirtschaft werden auch auf öffentliche Institutionen selbst angewendet: Diese werden *formell* privatisiert. Gemeint ist damit die Umwandlung

1 Vgl. Ambrosius, Gerold: Der Staat als Unternehmer. Öffentliche Wirtschaft und Kapitalismus seit dem 19. Jahrhundert, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1984.

2 Dobner, Petra: Wasserpolitik. Zur politischen Theorie, Praxis und Kritik globaler Governance, Suhrkamp, Berlin 2010; Ebbinghaus, Bernhard (Hrsg.): The Varieties of Pension Governance. Pension Privatization in Europe, Oxford UP, Oxford 2011.

eines öffentlichen Betriebs in eine neue Rechtsform (im deutschen Fall in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder Aktiengesellschaft). Zwar behält die öffentliche Hand ihre Eigentumsrechte, doch die als öffentliche Tochterunternehmen geführten Stadtwerke, Wohnungsbaugesellschaften oder Verkehrsanbieter unterliegen nach ihrer Umgestaltung dem Geltungsbereich des Privatrechts und sind angehalten, sich an den Renditeansprüchen ihrer staatlichen und kommunalen Besitzer zu orientieren. Unter dem Begriff der *formellen* Privatisierung sind ferner Ökonomisierungen in öffentlichen Einrichtungen zu fassen, die – wie Verwaltungen oder Universitäten – keine Unternehmensform annehmen, in denen jedoch betriebswirtschaftliche Instrumente zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit eingeführt werden.³

Privatisierungen sind folglich eine Absage an Pläne staatlicher Wirtschaftssteuerung und propagieren die Durchsetzung des Markt-Prinzips in Gesellschaftsbereichen, die zuvor davon ausgenommen blieben. Indes handelt es sich um keine neuartige Idee. In Deutschland wurde bereits in den 1920er Jahren über Privatisierungen diskutiert und vereinzelt kam es in den sechziger Jahren zu Teilverkäufen von Staatsunternehmen.⁴ Systematisch in die Praxis umgesetzt wurden sie allerdings erst in den späten siebziger Jahren in Chile, wo als *Chicago Boys* bekannt gewordene Wirtschaftswissenschaftler unter der Diktatur Augusto Pinochets neoliberale Konzepte zeitweise uneingeschränkt anwenden konnten,⁵ sowie in noch größerem Umfang in den achtziger Jahren in Großbritannien unter der Regierung Margaret Thatchers. In den Vereinigten Staaten gewann der Privatisierungsbegriff während der Präsidentschaft Ronald Reagans eine erhebliche Bedeutung, als er sich zu einer Metapher für die Überlegenheit des Marktes gegenüber dem Staat entwickelte.⁶

Allerdings galten *thatcherism* und *reaganomics* in den achtziger Jahren in der öffentlichen Diskussion vieler westlicher Länder nicht nur als nachahmenswertes Vorbild, sondern oftmals als Schreckensszenario. Der Widerstand gegen umfassende Verkäufe, zumal im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge, war groß: Wenn Privatisierungen durchgeführt wurden, konzentrierten sie sich, wie in Frankreich oder der Bundesrepublik Deutschland, auf klassische Industrieunternehmen und Banken, an denen der Staat beteiligt gewesen war.⁷ Nach 1989 indes erlebten materielle, funktionale und formelle Privatisierungen bei unterschiedlichsten öffentlichen Institutionen und Aufgaben rund um den Globus einen umfassenden Aufschwung. Nicht nur die ostmitteleuropäischen Staatswirtschaften wurden privatisiert, sondern Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge vieler westlicher und

3 Zu den Definitionen der Privatisierung vgl. bspw. Abromeit, Heidrun: British Privatization Policy, in: Parliamentary Affairs 41 (1988), S. 68–85, hier S. 70.

4 Vgl. Ambrosius: Staat (wie FN 1), S. 63f. bzw. 130.

5 Die *Chicago Boys* waren chilenische Schüler der neoliberalen Vordenker Milton Friedman und Friedrich August von Hayek. Siehe beispielsweise Fischer, Karin: The Influence of Neoliberals in Chile before, during, and after Pinochet, in: Mirowski, Philipp/Plehwe, Dieter (Hrsg.): The Road from Mont Pelerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective, Harvard UP, Cambridge, MA 2009, S. 305–346.

6 Vgl. Schanetzky, Tim: Abschied vom Progressivismus? Privatisierung in Ronald Reagans Amerika, in: Frei, Norbert/Süß, Dietmar (Hrsg.): Privatisierung. Idee und Praxis seit den 1970er Jahren, Wallstein, Göttingen 2012, S. 34–50. Indes fanden in den USA selbst kaum Privatisierungen statt, da von vornherein wenig Staatsbesitz vorhanden war. Vgl. ebd., S. 34f.

7 Vgl. Mayer, Florian: Vom Niedergang des unternehmerisch tätigen Staates. Privatisierungspolitik in Großbritannien, Frankreich, Italien und Deutschland, VS, Wiesbaden 2006, S. 110–141, 208–219. Dagegen waren beispielsweise in Italien Privatisierungen in den achtziger Jahren innenpolitisch überhaupt nicht durchsetzbar. Vgl. ebd., S. 159–170.

ehemals blockfreier Länder.⁸ Im öffentlichen Diskurs bestritten selbst Skeptiker die Ansicht häufig kaum noch, Privatisierung sei eine unausweichliche Entwicklung. Auch in unserer unmittelbaren Gegenwart zeigt der Umgang mit der Staatskrise Griechenlands, dass Privatisierungspolitik seine Strahlkraft als Lösungsmodell für wirtschaftliche Probleme nicht eingebüßt hat.⁹ Allerdings spiegelt sich in derzeitigen Debatten, zum Beispiel um die Verstaatlichung von Risiken und Privatisierung von Gewinnen in der jüngsten Finanzkrise, oder der Kontroverse um die von der Europäischen Union forcierte Kommerzialisierung der Wasserversorgung eine geringere öffentliche Einmütigkeit als noch in den neunziger Jahren.¹⁰ Vielleicht liegt in solch aktueller Brisanz begründet, warum die Geschichtswissenschaft sich bislang kaum mit Privatisierungsforschung beschäftigt und diese vielmehr weitgehend den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften überlassen hat. Der Forschungsstand dieser Nachbardisziplinen hält jedoch Ansätze bereit, an welche die Geschichtswissenschaft anknüpfen und über die sie im Sinne einer Historisierung hinausgehen kann. Die Potentiale, Desiderate und ersten Beiträge zu einer solchen Historisierung von Privatisierungsentwicklungen stehen im Zentrum des vorliegenden Forschungsüberblicks.

1. Bisherige Forschungsentwicklung und geschichtswissenschaftliche Perspektiven

Privatisierungsforschung ist zu einem großen Teil die Domäne der Rechts-, Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften, deren Studien zumeist anwendungsorientiert die rechtlichen Grenzen und Möglichkeiten von Privatisierung erörtern¹¹ oder als Leitfaden für die Umsetzung von Privatisierung konzipiert sind.¹² Darüber hinaus stellen wirtschaftswissen-

- 8 Vgl. Höpner, Martin u. a.: Liberalisierungspolitik. Eine Bestandsaufnahme von zweieinhalb Dekaden marktschaffender Politik in entwickelten Industrieländern, MPIfG Discussion Paper 09/7, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln 2009; Mandin, Christelle/Palier, Bruno: L'Europe et les politiques sociales vers une harmonisation cognitive des réponses nationales, in: Lequesne, Christian/Surel, Yves (Hrsg.): L'intégration européenne. Entre dynamique institutionnelle et recomposition de l'Etat, Les Presses de Sciences Po, Paris 2004, S. 255–285.
- 9 Vgl. Griechenlands Privatisierungswelle rollt an, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.04.2013, S. 83.
- 10 Vgl. beispielsweise Böcking, David: Streit um Privatisierung. Das undurchsichtige Geschäft mit dem Wasser, in: Spiegel Online, URL: <<http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/warum-es-der-wasserbranche-an-transparenz-mangelt-a-886229.html>> [Zugriff: 24.04.2013]; Herack, Marco: Der Markt hat immer recht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 09.08.2012, S. 29. Zur weit über die Wissenschaft hinausgehenden Privatisierungsdebatte auch Laabs, Dirk: Der deutsche Goldtausch. Die wahre Geschichte der Treuhand, Pantheon, München 2012; Rügemer, Werner: „Heuschrecken“ im öffentlichen Raum. Public Private Partnership. Anatomie eines globalen Finanzinstruments, transcript, Bielefeld 2011.
- 11 In Auswahl: Kämmerer, Jörn Axel: Privatisierung. Typologie – Determinanten – Rechtspraxis – Folgen, Mohr Siebeck, Tübingen 2001; Gusy, Christoph (Hrsg.): Privatisierung von Staatsaufgaben. Kriterien – Grenzen – Folgen, Nomos, Baden-Baden 1998; Gramm, Christof: Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben, Duncker & Humblot, Berlin 2001; Hallo de Wolf, Antenor: Reconciling Privatization With Human Rights, Intersentia, Cambridge 2012.
- 12 Ein aktuelles Beispiel, das praktische Vor- und Nachteile von Public Private Partnerships erwägt, ist etwa Ziekow, Jan (Hrsg.): Staatlichkeit im Wandel und wieder zurück. Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Public Private Partnership), Nomos, Baden-Baden 2011. Siehe ferner Hagen, Ingrid J./Halvorsen, Thea S. (Hrsg.): Global Privatization and Its Impact, Nova Science, New York 2009; Büthe, Tim/Mattli, Walter: New Global Rulers. The Privatization of Regulation in the World Economy, Princeton UP, Princeton, NJ 2011; Finger, Matthias/Künneke, Rolf W. (Hrsg.): International Handbook of Network Industries. The Liberalization of Network Industries, Elgar, Cheltenham 2011; Ebbinghaus: Varieties (wie FN 2). Die folgende Erörterung der sozial- und wirtschaftswis-

schaftliche Arbeiten häufig die Frage nach dem ökonomischen Erfolg von Privatisierungen. Etliche Untersuchungen gehen davon aus, dass sich die Effizienz ehemals öffentlicher Unternehmen im Allgemeinen nach ihrer Privatisierung erhöht habe.¹³ Dabei ist die Frage, wie wirtschaftliche Effizienz zu bestimmen sei, jedoch umstritten. Zudem besteht in der Forschung keine Einigkeit darüber, ob bei einer Privatisierung der Eigentümerwechsel oder die Einführung von Wettbewerb zu größerer Effizienz geführt haben.¹⁴ Einige Wissenschaftler halten indes den Wegfall staatlicher Subventionen infolge von Privatisierungen für den maßgeblichen Faktor für etwaige Effizienzsteigerungen.¹⁵ Noch umstrittener als die Bewertung der Privatisierungsfolgen für die betroffenen Unternehmen ist ferner die Einschätzung der volkswirtschaftlichen Konsequenzen. Während manche Ökonomen der Ansicht sind, Staaten mit einer hohen Privatisierungsaktivität hätten ihre wirtschaftliche Entwicklung insgesamt verbessert,¹⁶ wird dies von anderen Forschern bestritten.¹⁷ Einzelfallstudien deuten darauf hin, dass sich die Konsequenzen von Privatisierung schon unter geringfügig verschiedenen Bedingungen sehr unterschiedlich ausprägen können.¹⁸

In direktem Zusammenhang mit der Erfolgsfrage stehen zahlreiche Arbeiten in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, die Privatisierungen je nach Standpunkt als nützlich rechtfertigen oder als schädlich ablehnen. Zwei neuere Beispiele hierfür sind die „Official

senschaftlichen Forschungsliteratur baut u. a. auf: Sonderforschungsbereich 597 Staatlichkeit im Wandel. Neuantrag C7. Mit Forschungsprofilen Obinger & Traub. Der Rückzug des Staates aus unternehmerischen Tätigkeiten. Privatisierungspolitik und Subventionsabbau in der OECD-Welt, 1980–2010.

- 13 Bortolotti, Bernardo/Siniscalco, Domenico: *The Challenges of Privatization. An International Analysis*, Oxford UP, Oxford 2004; Megginson, William L./Netter, Jeffrey M.: *From State to Market. A Survey of Empirical Studies on Privatization*, in: *Journal of Economic Literature* 39 (2001), S. 321–389; Sheshinski, Eytan/Lopez-Calva, Luis F.: *Privatization and Its Benefits. Theory and Evidence*, in: *Cesifo Economic Studies* 49 (2003), S. 429–459; Ehrlich, Isaac u. a.: *Productivity Growth and Firm Ownership. An Empirical Investigation*, in: *Journal of Political Economy* 102 (1994), S. 1006–1038.
- 14 Keine signifikanten Unterschiede zwischen Unternehmen in privatem oder öffentlichem Besitz unter Wettbewerbsbedingungen sehen die Studien von Kole, Stacy R./Mulherin, J. Harold: *The Government As a Shareholder. A Case from the United States*, in: *Journal of Law and Economics* 40 (1997), S. 1–22; Foster, Christopher D.: *Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly*, Blackwell, Oxford 1993.
- 15 Sheshinski/Lopez-Calva: *Privatization* (wie FN 13), S. 436f. Tatsächlich hat die Untersuchung des britischen Falles gezeigt, dass die für den Verkauf vorgesehenen Staatsunternehmen ihre höchste Produktivität nicht nach der Privatisierung, sondern in Vorbereitung auf diese erreichten. Siehe Bishop, Matthew R./Kay, John A.: *Privatization in the United Kingdom. Lessons from Experience*, in: *World Development* 17 (1989), S. 643–657, hier S. 652–655.
- 16 Vgl. Bortolotti/Siniscalco: *Challenges* (wie FN 13); Galal, Ahmed: *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises. An Empirical Analysis*, Oxford UP, Oxford 1994.
- 17 Florio, Massimo: *The Great Divestiture. Evaluating the Welfare Impact of the British Privatizations 1979–1997*, MIT Press, Cambridge, MA 2004. Während etwa Megginson und Netter auf allgemeines Wirtschaftswachstum und staatliche Modernisierungen als Folge von Privatisierung verweisen, geht Florio davon aus, in Großbritannien hätten nur Aktienbesitzer und Manager von der Privatisierung profitiert, Steuerzahler und die meisten Konsumenten seien hingegen geschädigt worden. Vgl. ebd., S. 362–369; Megginson/Netter: *From State to Market* (wie FN 13), S. 381. Während im Zusammenhang von Privatisierung oft eine verbesserte Kundenorientierung betont wird, zeigen andere Beispiele auch eine Verschlechterung der Servicequalität: Holm, Andrej: *Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände und neue Verwertungsstrategien in Frankfurt am Main*, in: Heeg, Susanne/Pütz, Robert (Hrsg.): *Wohnungs- und Büroimmobilienmärkte unter Stress. Deregulierung, Privatisierung und Ökonomisierung*, Goethe-Universität Institut für Humangeographie, Frankfurt a. M. 2009, S. 39–56.
- 18 Weizsäcker, Ernst Ulrich von u. a. (Hrsg.): *Limits to Privatization. How to Avoid Too Much of a Good Thing*, Earthscan, Sterling, VA 2005.

History of Privatisation¹⁹ von David Parker sowie „Die Privatisierung der Deutschen Bahn“²⁰ von Tim Engartner. Die zweibändige „Official History of Privatisation“ des in zahlreichen Staaten als Privatisierungsberater tätigen Parker ist, wie der Titel nahelegt, eine Auftragsarbeit der britischen Regierung, für die der Autor nach eigener Aussage vollständigen Aktenzugang erhielt.²¹ Seine Darstellung beschränkt sich weitgehend auf ‚technische‘ Fragen, also die Klärung von Rechtsproblemen in den Ministerien, die Einhaltung von Fristen oder die Festlegung von Verkaufspreisen und Beraterhonoraren. Es ist jedoch das Anliegen des Autors, Privatisierung insgesamt als Erfolg und britische Pionierleistung zu würdigen, über die sich im Prinzip alle Parteien einig gewesen seien und deren Konzept seitdem rund um den Globus adaptiert werde.²²

Das genaue Gegenteil, nämlich die negativen Folgen von Privatisierung herauszustellen, ist die Absicht von Tim Engartner. Sein Buch ist vor allem eine Zustandsbeschreibung aktueller Fehlentwicklungen der Deutschen (und im Vergleich hierzu auch der britischen) Bahn sowie ein Plädoyer für eine öffentliche Organisation des Schienenverkehrs. Der eigentlichen Privatisierungsentscheidung werden hingegen nur wenige Seiten gewidmet, konkrete Handlungen spezifischer Akteure sehr allgemein aufgezeigt.²³

Ohne auf diesen Forschungsstreit näher einzugehen, bleibt festzuhalten, dass es aus Sicht der Geschichtswissenschaft keinen allgemeingültigen Maßstab dafür geben kann, ob Privatisierungen effizient und erfolgreich gewesen sind oder nicht. Jedes grundsätzliche Urteil konzentriert sich notwendigerweise auf bestimmte Aspekte von Privatisierungen, blendet andere aus und verwischt Unterschiede zwischen Gewinnern und Verlierern des Prozesses. Historisierung heißt vielmehr, Ursachen, Besonderheiten oder Widersprüche der Privatisierungsgeschichte sichtbar zu machen. Daher sollen im Folgenden zwei Leitfragen im Mittelpunkt der Literatordiskussion stehen: Welche Entwicklungen trugen dazu bei, dass sich Privatisierung seit der Zeit ‚nach dem Boom‘ als politisches Handlungsmodell durchsetzen konnte? Und welche Veränderungen im Verhältnis von Staat und Gesellschaft, Staat und Markt, Öffentlichem und Privatem haben sich im Zuge dieses Prozesses entwickelt?

2. Die Implementierung von Privatisierungspolitik als *Sachzwang*

Mit den Ursachen von Privatisierung beschäftigen sich wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Studien bereits seit den achtziger Jahren. Etliche Arbeiten betonen als wichtigste An-

19 Parker, David: The Official History of Privatisation, Routledge, Vol. 1, London 2009; ders.: The Official History of Privatisation, Routledge, Vol. 2, London 2012. Eine ähnliche Darstellung, die in Privatisierungen eine notwendige Konsequenz der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung seit den 1970er Jahren sieht, ist für den deutschen Fall: Wellenstein, Andreas: Privatisierungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Lang, Frankfurt a. M. u. a. 1992.

20 Engartner, Tim: Die Privatisierung der Deutschen Bahn. Über die Implementierung marktorientierter Verkehrspolitik, VS, Wiesbaden 2008.

21 Parker: The Official History, Vol. 1 (wie FN 19), S. XX. Parkers Bände erschienen in den „Whitehall Histories“, einer seit 1919 von britischen Regierungen herausgegebenen Reihe, die sich mit national bedeutsamen historischen Entwicklungen beschäftigen soll. Für die in dieser Reihe publizierten Werke erhalten die von der jeweiligen Regierung ausgewählten Historiker freien Zugang zu relevantem Archivmaterial.

22 Ebd., S. XXII. Parker ist dabei durchaus um eine Differenzierung seiner Ergebnisse bemüht: So zeigt er, dass sich die Zahl der Kleinanleger in Großbritannien verdreifachte, sich aber gleichzeitig der von diesen Kleinaktionären gehaltene Gesamtanteil am britischen Kapitalstock gegenüber den institutionellen Anlegern immer mehr reduzierte. Vgl. ebd., S. 430–433.

23 Engartner: Privatisierung (wie FN 20), S. 135–144.

triebskraft internationale makroökonomische Entwicklungen, andere unterstreichen als Hauptursache die europäische Integration. Gemeinsame Deutung vieler dieser Untersuchungen ist jedoch, dass Privatisierungen sich in erster Linie als Konsequenz übergreifender internationaler Strukturänderungen durchgesetzt hätten und daher letztlich als ein unweigerlicher und folgerichtiger *Sachzwang* erscheinen.²⁴

Andere Arbeiten widersprechen dieser Vorstellung eines unvermeidlichen Prozesses. Sie interpretieren Privatisierung vielmehr als das Resultat von Willensbildungen politisch relevanter Akteursgruppen,²⁵ die zu national unterschiedlich ausgeprägten Privatisierungsformen geführt habe.²⁶ Solche Ansätze bieten Anknüpfungspunkte für die historische Forschung, die nicht voraussetzen kann, eine internationale Entwicklung wie die ökonomische Krise der siebziger Jahre habe Privatisierung als einzige Lösungsoption determiniert. Vielmehr gilt es die Vorstellung eines *Sachzwangs* selbst zu historisieren und erst zu untersuchen, inwieweit beispielsweise die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik und die Kritik am traditionellen Sozialstaat die Privatisierungsentwicklung begünstigten.²⁷ Es ist nach der Rolle spezifischer Akteure zu fragen, die Privatisierung befürworteten oder ablehnten, sowie nach den Alternativen, die sich im Verlauf der Entwicklung nicht durchsetzen konnten.

Ein jüngstes Beispiel für eine sozialwissenschaftliche Studie, die eine ‚Sachzwanglogik‘ vermeidet, ist die Monographie von Jane R. Gingrich über Privatisierungen im Wohlfahrtssektor.²⁸ Die Autorin vergleicht repräsentativ die Einführung von Marktbedingungen im Gesundheitssektor, im Bildungsbereich und in der Altenfürsorge in England, den Niederlanden und in Schweden. Als entscheidende Akteure benennt sie die politischen Entscheidungsträger, die ihrer jeweiligen Parteizugehörigkeit entsprechend mit Privatisierungen unterschiedliche Ziele und Absichten verfolgt hätten. So ging es der politischen Rechten laut Gingrich vor allem um eine grundsätzliche Stärkung der Marktkräfte, der Linken aber um eine Rettung des Wohlfahrtsstaates unter Zuhilfenahme von Privatisierungen und Vermarktlichung (S. 129f.). Charakteristisch für etliche sozialwissenschaftliche Studien ist allerdings Gingrichs hochabstrakte Darstellung politischer Entscheidungsprozesse. Dadurch

24 Etwa Mayer: Niedergang (wie FN 7); Belke, Ansgar u. a.: The Different Extent of Privatisation Proceeds in EU Countries. A Preliminary Explanation Using a Public Choice Approach, Department of Economics, Johannes Kepler University, Linz, Working Paper No. 0606; Zohlnhöfer, Reimut/Obinger, Herbert: Der Ausverkauf des Tafelsilbers. Privatisierungspolitik in EU- und OECD-Staaten, in: Politische Vierteljahresschrift 46 (2005), S. 602–628.

25 Zum Beispiel Offe, Claus: Die Aufgabe von staatlichen Aufgaben. „Thatcherismus“ und die populistische Kritik der Staatstätigkeit, in: Grimm, Dieter (Hrsg.): Staatsaufgaben, Nomos, Baden-Baden 1994, S. 317–352; Biais, Bruno/Perotti, Enrico: Machiavellian Privatization, in: American Economic Review 92 (2002), S. 240–258.

26 Boix, Charles: Privatizing the Public Business Sector in the Eighties. Economic Performance, Partisan Responses and Divided Governments, in: British Journal of Political Science 27 (1997), S. 473–496; Vickers, John/Wright, Vincent: The Politics of Industrial Privatization in Western Europe. An Overview, in: dies. (Hrsg.): The Politics of Privatization in Western Europe, Frank Cass, London 1989, S. 1–30; Stark, David/Bruszt, Laszlo: Postsocialist Pathways. Transforming Politics and Property in East Central Europe, Cambridge UP, Cambridge 1998.

27 Zur Wirtschaftspolitik bspw. Wirsching, Andreas: Der Preis der Freiheit. Geschichte Europas in unserer Zeit, Beck, München 2012, S. 226–269; Doering-Manteuffel, Anselm/Raphael, Lutz: Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2010. Zur Sozialstaatskritik: Hacke, Jens/Geppert, Dominik: Streit um den Staat. Intellektuelle Debatten in der Bundesrepublik, 1960–1980, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2008; Hockerts, Hans-Günter: Vom Problemlöser zum Problemerzeuger? Der Sozialstaat im 20. Jahrhundert, in: Archiv für Sozialgeschichte 47 (2007), S. 3–29.

28 Gingrich, Jane R.: Making Markets in the Welfare State. The Politics of Varying Market Reforms, Cambridge UP, Cambridge 2011.

können zwar übergeordnete Trends von Privatisierungspolitiken sichtbar gemacht werden, das Handeln der Akteure wird jedoch zumeist nicht ausreichend historisch kontextualisiert.²⁹ So teilt die Autorin die von ihr untersuchten Parteien dichotomisch in ‚die Linke‘ und ‚die Rechte‘ ein. Unterschiedliche Strömungen und Standpunkte innerhalb einzelner Parteien werden nicht differenziert und Gründe für die Befürwortung von Privatisierung ausschließlich in wahltaktischen Überlegungen ausgemacht. Hierdurch wird der Blick unnötig auf die Frage verstellt, wieso sich bei den jeweiligen Entscheidungsträgern die Ansicht durchsetzen konnte, Privatisierungspolitik führe zu Wahlerfolgen.³⁰ Die zentrale Bedeutung der Parteipolitik für Privatisierungen belegt Gingrich zudem nicht empirisch, sondern nimmt sie im Forschungsdesign bereits vorweg. Obwohl Gingrich also auf wichtige Punkte aufmerksam macht, die Privatisierung als alternativlose Folge übergeordneter Strukturen in Frage stellen, kann von einer Historisierung nicht gesprochen werden.

Wesentlich differenziertere Einblicke in die Implementierung von Privatisierungspolitik ermöglicht hingegen die Monographie „A Politics of Inevitability“ des Politikwissenschaftlers Ross Beveridge zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe (BWB) in den neunziger Jahren.³¹ Dabei legt der Autor mittels einer Verknüpfung von Diskurs- und Akteursebene dar, wie erst durch ein Ineinandergreifen transnationaler und lokaler Dynamiken eine spezifische historische Konstellation entstand, in welcher die Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe nicht nur als sinnvolle, sondern auch als *einzig* Problemlösungsoption erschien. Dies geschah, obwohl Wasserversorgung kein naheliegendes Privatisierungsobjekt darstellte, weil allenfalls der öffentliche durch einen privaten Alleinanbieter ersetzt, aber kein Wettbewerb erzeugt werden kann.³² Tatsächlich waren spezifische Fragen einer effizienten Wasserversorgung – im Gegensatz zu den Wasserprivatisierungen in England und Wales wenige Jahre zuvor – im Berliner Fall nicht relevant (S. 194).

Demgegenüber kam laut Beveridge dem *global city*-Diskurs³³ eine wesentliche Rolle bei der Entscheidung zur Teilprivatisierung der BWB zu. Nicht nur in der deutschen Hauptstadt selbst, sondern weit darüber hinaus glaubten zahlreiche Politiker und Ökonomen in den 1990er Jahren, Berlin werde nach dem Ende des Kalten Krieges eine New York oder London vergleichbare Metropole der weltweiten Finanzwirtschaft und ökonomische Drehscheibe zwischen Ost und West werden (S. 107–111). Beveridge verdeutlicht, wie durch das Zusammenwirken dieses transnationalen Diskurses und der lokalen Akteursbeziehungen in Berlin die Vorstellung, die BWB müssten wie die Hauptstadt selbst zu einem *global player* aufsteigen, eine derartige Dominanz gewann, dass sie nicht nur von Politikern aus CDU und SPD, sondern selbst von Privatisierungsgegnern wie den Gewerkschaften nicht

29 Beispielsweise Schneider, Volker/Tenbücken, Marc (Hrsg.): Der Staat auf dem Rückzug. Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen, Campus, Frankfurt a. M. 2004; Scharpf, Fritz W.: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Campus, Frankfurt a. M. 1999; Schmidt, Susanne K.: Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission, Campus, Frankfurt a. M. 1998; Clifton, Judith/Comin, Francisco/Diaz-Fuentes, Daniel: Privatisation in the European Union. Public Enterprises and Integration, Kluwer Academic, Dordrecht 2003.

30 Gingrich: Making Markets (wie FN 28), S. 46–69.

31 Beveridge, Ross: A Politics of Inevitability. The Privatisation of the Berlin Water Company, the Global City Discourse, and Governance in 1990s Berlin, VS, Wiesbaden 2012.

32 Studien zeigen, dass Privatanbieter im Wassermarkt insgesamt nicht effizienter arbeiten als die öffentlichen Institutionen und auch nicht mehr investieren. Private Wasserbeteiligungen erweisen sich in Ballungsregionen der wohlhabenden Länder als profitabel, nicht aber in ländlichen Gebieten oder in der Dritten Welt bei fehlender Infrastruktur und unsicherer Rechtssituation. Vgl. Dobner: Wasserpolitik (wie FN 2), S. 165ff., 174ff.

33 Sassen, Saskia: The Global City. New York, London, Tokyo, Princeton UP, Princeton, NJ 1991.

mehr in Frage gestellt wurde (S. 134–143). Für die globalen Ambitionen der Berliner Wasserversorgung wurde zunächst eine formelle Privatisierung der BWB durchgeführt, diese also von einem öffentlichen Eigenbetrieb in eine privatrechtlich organisierte Tochterfirma des Landes Berlin verwandelt. Dadurch erhielten die BWB unternehmerischen Spielraum, den sie unter anderem zur Übernahme anderer Wasserbetriebe in Brandenburg und Osteuropa nutzten. Erst diese wirtschaftlich erfolglosen Käufe machten aus den Gewinne einfahrenden Berliner Wasserbetrieben ein Unternehmen, das rote Zahlen schrieb (S. 124–127).

Beveridge veranschaulicht anhand der weiteren Entwicklung exemplarisch, dass als Konsequenz aus den gescheiterten globalen Ambitionen der BWB von politischen Verantwortungsträgern der Schluss gezogen wurde, die Privatisierung und Anpassung an die Weltwirtschaft seien noch nicht weit genug vorangetrieben worden. Daraus folgte bei der BWB eine materielle Privatisierung: International tätige Konzerne erwarben einen Minderheitsanteil von 49 Prozent in einem *public private partnership* (S. 192f.).

Trotz der geschilderten transnationalen Faktoren ist die Spezifik der lokalen Berliner Entwicklung nicht zu unterschätzen, da ungeachtet großer Haushaltslücken sich fast alle deutschen und auch die meisten finanziell noch stärker belasteten Städte im ehemaligen Ostmitteleuropa in den neunziger Jahren gegen eine Wasserprivatisierung entschieden (S. 190). Als eine gewisse Ironie der Geschichte mag dabei der Hinweis wirken, dass ausgerechnet in New York, das als Vorbild für eine Entwicklung zur *global city* erachtet wurde, eine Privatisierung der Wasserbetriebe nicht durchsetzbar gewesen war (S. 24).

Beveridges Untersuchung kann in vielerlei Hinsicht als Pionierstudie gelten, die für geschichtswissenschaftliche Forschungen zahlreiche Anregungen bereithält. Sie lenkt den Fokus erstens auf das erhebliche Potential, das die Untersuchung lokaler Formen von Privatisierung bietet. Bislang präsentieren viele Studien zur kommunalen Privatisierung Städte und Gemeinden oft als beinahe einflusslose Objekte unter dem Druck übergeordneter Verhältnisse.³⁴ Offensichtliche lokale Unterschiede lassen allerdings Zweifel an dieser Vorstellung aufkommen: So verkaufte das vom Strukturwandel begünstigte Düsseldorf seine Stadtwerke ebenso wie das in erheblichen Finanzproblemen befindliche Dresden seinen Wohnungsbestand, wohingegen die unter der Zwangsverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen stehende und durch etliche Industriealtlasten gebeutelte Stadt Duisburg sowie das wirtschaftlich prosperierende München keine größeren Privatisierungen auf den Weg brachten.³⁵

34 Vgl. Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars: Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem, in: Libbe, Jens/Toerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 2002, S. 71–88, hier vor allem S. 80f. Zahlreiche sozialwissenschaftliche Arbeiten betonen vor allem die Bedeutung der nationalen politischen Entscheidungsfindung als Hauptursache der Privatisierung, wobei der Versuch unternommen wurde, allgemeine Aussagen über die Grundhaltung bestimmter Gruppen oder Parteien zu treffen. Etwa Boix: Privatizing (wie FN 26); Fink, Simon/Schneider, Volker: Die Determinanten nationaler Privatisierungspfade. Parteipolitik, Globalisierungsdruck und institutionelle Rahmenbedingungen, in: Schneider/Tenbücken (Hrsg.): Staat (wie FN 29), S. 209–240.

35 Vgl. Vesper, Dieter: Kommunale Handlungsspielräume in allokationstheoretischer und finanzwissenschaftlicher Perspektive, in: Libbe/Toerius/Trapp: Liberalisierung (FN 34), S. 151–174, hier S. 166. Kommunale Haushaltszwänge sind in Deutschland zu einem nicht unwesentlichen Teil Folge politischer Entscheidungen: Der Staat senkte in den neunziger Jahren die den Kommunen zugute kommenden Steuern, bürdete ihnen aber gleichzeitig einen Großteil der sozialen Lasten auf. Vgl. Häußermann, Hartmut/Läpple, Dieter/Siebel, Walter: Stadtpolitik, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2008, S. 282f.

Lokale Untersuchungen, wie Beveridge sie durchführt, bieten Erklärungen für die Vielschichtigkeit und Widersprüchlichkeit der Privatisierungsentwicklung jenseits von pauschalen Gesamturteilen. Sie zeigen, dass auf der Ebene der Städte und Gemeinden nicht eine übergeordnete Entwicklung nachvollzogen wurde, aber sich ebenso wenig ein isoliertes Geschehen ereignete. Vielmehr können erst Mikrostudien herausarbeiten, auf welche Weise transnationale, nationale und lokale Faktoren an einem Ort zusammenwirkten und die Implementierung von Privatisierung in einer jeweils spezifischen Art und Weise ermöglichten oder verhinderten. Wie Beveridge beispielhaft darstellt, handelte es sich weder um einen *Sachzwang* noch um eine Entscheidung, die eine begrenzte Zahl interessierter Akteure durchsetzen konnte. Es war stattdessen ein Prozess, der durch viele Faktoren begünstigt wurde, der den Interessen bestimmter Akteure entgegenkam, aber letztlich von niemandem kontrolliert werden konnte.³⁶

Untersuchungen zur Privatisierung auf kommunaler Ebene versprechen aber noch aus einem zweiten Grund lohnenswert zu sein.³⁷ Städte und Gemeinden sind als ausführende Organe für das Gros öffentlicher Daseinsvorsorge verantwortlich. Die Übertragung von Wohnungsbau, Wasserversorgung oder Müllabfuhr auf private Anbieter ist daher meist anders als beim Verkauf von Staatsbetrieben mit konkret spürbaren Veränderungen in der Lebenssituation vieler Menschen verbunden. Gesellschaftlicher Wandel und öffentliche Wahrnehmung im Zusammenhang von Privatisierung haben folglich auf kommunaler Ebene eine andere Bedeutung als im nationalen Kontext.

Drittens thematisiert Beveridge die privaten Berater und *think tanks*, deren Einfluss noch weitgehend unerforscht ist. Zwar wurde die Vorgeschichte des Neoliberalismus beziehungsweise dessen politische Durchsetzung auf internationaler Ebene von den Sozialwissenschaften vielfach thematisiert,³⁸ oder es wurden die Auswirkungen der durch private *think tanks* vorangetriebenen Privatisierungen analysiert.³⁹ Kaum aber wurde bislang der Einfluss privater Akteure bei konkreten Privatisierungsentscheidungen empirisch untersucht und im jeweiligen historischen Kontext verortet.

Nicht zuletzt macht Beveridges Buch die Chancen und Probleme einer Beschäftigung mit Privatisierungsgeschichte eindringlich deutlich. Ein methodisches Problem besteht darin, dass Archivmaterial für die wissenschaftliche Analyse oftmals noch nicht zugänglich ist. Das gilt für Deutschland noch mehr als für Großbritannien und die USA, wo in Folge des „Freedom of Information Act“ Zugänge zu offiziellen Dokumenten mittlerweile schneller und leichter gewährt werden. Beveridge nutzt in seiner Monographie allerdings auch den großen Vorteil einer Studie zur unmittelbaren Vergangenheit, indem er durch Experten- und Zeitzeugeninterviews viele Beteiligte des historischen Prozesses befragt.

Jedoch besteht – so erhellend Beveridges Erkenntnisse in vielerlei Hinsicht auch sind – das Problem, dass sie ein sozialwissenschaftliches Konstrukt (*global city*) auf einen exemplarischen Fall vielmehr anwenden als dass die Bedeutung eines *global-city*-Diskurses das

36 Beveridge: *Politics* (wie FN 31), S. 206f.

37 Beveridges Untersuchung ist allerdings ein Sonderfall, da es sich bei Berlin im rechtlichen Sinne um ein Bundesland und damit eine staatliche Körperschaft, aber nicht um eine Kommune handelt.

38 Etwa Mirowski/Plehwe: *Road* (wie FN 5); Plehwe, Dieter/Walpen, Bernhard/Neunhöffer, Gisela (Hrsg.): *Neoliberal Hegemony. A Global Critique*, Routledge, London 2006; Plickert, Philip: *Wandlungen des Neoliberalismus. Eine Studie zu Entwicklung und Ausstrahlung der „Mont Pèlerin Society“*, Lucius & Lucius, Stuttgart 2008.

39 Zum Beispiel Höhne, Thomas/Schreck, Bruno: *Private Akteure im Bildungsbereich. Eine Fallstudie zum schulpolitischen Einfluss der Bertelsmann-Stiftung am Beispiel von SEIS (Selbstevaluation in Schulen)*, Juventa, Weinheim 2009.

Ergebnis einer empirischen Analyse wäre. Eine systematische Auswertung des Mediendiskurses, der grauen Literatur und ähnlichen Quellenmaterials findet nicht statt. Genau hierin aber liegt das besondere Potential einer dezidiert geschichtswissenschaftlichen Perspektive: Studien auf breiter Quellenbasis, die ihren Gegenstand historisch kontextualisieren, beinhalten Erkenntnispotential unabhängig von Deutungen, die aus theoretischen Vorannahmen abgeleitet sind.⁴⁰

Ein prägnantes Beispiel für solch eine geschichtswissenschaftliche Kontextualisierung ist Hans Günter Hockerts' Aufsatz über die funktionale Privatisierung der Altersvorsorge. Am Beispiel Deutschlands arbeitet Hockerts in seiner empirischen Untersuchung heraus, wie sich seit den 1990er Jahren durch eine Verbindung transnationaler und nationaler Dynamiken in der politischen Öffentlichkeit die Überzeugung durchsetzen konnte, die Privatisierung von Rentenversicherungen sei alternativlos.⁴¹ Ursprünglich war diese Hinwendung zu privaten Vorsorgeformen durch supranationale Institutionen wie die Weltbank und die EU-Kommission gefördert worden. Dabei ging es allerdings in erster Linie weniger um die Rentensysteme selbst; vielmehr sollten private Pensionsfonds vor allem als Investitionsressource zur Weiterentwicklung von Finanzmärkten und damit zur Schaffung von Wirtschaftswachstum dienen. In der Folge, so zeigt Hockerts anschaulich, bemühten sich deutsche Finanzdienstleister intensiv, die sich bietende Möglichkeit zu nutzen, um auf den bis dahin kleinen Markt der privaten Altersvorsorge zu drängen. Hierfür gründeten sie eigene *think tanks*, die öffentlich für die vermeintliche Notwendigkeit eines privatisierten Rentensystems eintraten. Demographische Prognosen sagten seit den siebziger Jahren voraus, dass aufgrund des Geburtenrückgangs die deutsche Bevölkerung nicht nur schrumpfen, sondern sich der Anteil alter Menschen kontinuierlich erhöhen werde. Dadurch, so schlussfolgerten die von den Finanzdienstleistern ins Leben gerufenen Institute, werde die staatliche Rentenversicherung unbezahlbar werden (S. 268–272). Als Lösung des demographischen Dilemmas wurden kapitalgedeckte Renten empfohlen, da diese die Altersvorsorge von der Bevölkerungsentwicklung entkoppeln würden (S. 274f.).

Hockerts legt in seiner Studie dar, wie die Finanzunternehmen nahestehenden *think tanks* die Medienberichterstattung auf direktem wie indirektem Weg beeinflussten. So stützte sich etwa der *Spiegel* in einem Beitrag über die kapitalgedeckte Rente auf Daten eines von der Deutschen Bank gesteuerten Instituts zur Altersvorsorge (S. 272). Dass es tatsächlich zu einer Reform des Rentensystems kam, verdankte sich laut Hockerts indes nicht nur der Lobbyarbeit, sondern etlichen weiteren Faktoren, welche die Einführung der Privatrente förderten: Die gesetzlichen Rentenkassen waren in den neunziger Jahren durch hohe Arbeitslosigkeit und die Folgekosten der Wiedervereinigung stark belastet. Gleichzeitig beflügelte der vorherrschende Aktienboom Hoffnungen, die kapitalgedeckte Rente könnte die staatliche nicht nur ersetzen, sondern sich als noch weit renditeträchtiger erweisen. Über die Notwendigkeit einer kapitalgedeckten Rentenvorsorge setzte sich daher um das Jahr 2000 ein weitgehender Konsens fast aller politischen Parteien durch. Letztlich wurde der traditionelle Generationenvertrag teilweise aufgekündigt und die staatliche Ren-

40 Zum Verhältnis sozialwissenschaftlicher und zeitgeschichtlicher Forschung vgl. Graf, Rüdiger/Priemel, Kim Christian: Zeitgeschichte in der Welt der Sozialwissenschaften. Legitimität und Originalität einer Disziplin, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 59 (2011), S. 479–508; Dietz, Bernhard/Neumaier, Christopher: Vom Nutzen der Sozialwissenschaften für die Zeitgeschichte, in: Ebd. 60 (2012), S. 293–304.

41 Hockerts, Hans Günter: Abschied von der dynamischen Rente – Über den Einzug der Demografie und der Finanzpolitik in die Politik der Alterssicherung, in: Becker, Ulrich/ders./Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Sozialstaat Deutschland. Geschichte und Gegenwart, Dietz, Bonn 2010, S. 257–286.

tenversicherung zugunsten einer kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge zurückgedrängt (S. 277–280).

Außen vor blieb bei allen Gedankenspielen über die künftige Bevölkerungsentwicklung allerdings, dass demographische Nachteile durch andere Faktoren, zum Beispiel Produktivitätsgewinne ausgeglichen werden könnten (S. 285). Marginalisiert wurden ferner skeptische Prognosen, die auf die mit der Kapitalanlage verbundenen Risiken durch unvorhersehbare politische und weltwirtschaftliche Entwicklungen verwiesen (S. 272, 275f.).

Zu ähnlichen Ergebnissen wie Hockerts kommt auch Daniel Hildebrand in seiner kurzen Untersuchung der materiellen Privatisierung von Hamburger Krankenhäusern.⁴² Auch in diesem Fall setzte sich parteiübergreifend die Vorstellung eines *Sachzwangs* durch: Wie die private Altersvorsorge als alternativlose Konsequenz der demographischen Entwicklung, so erschien der Verkauf der Kliniken als unausweichliche Folge einer Kostenexplosion im Gesundheitssektor (S. 36). Hildebrand bewertet diese im Diskurs dominante Deutung eines nicht mehr bezahlbaren Gesundheitswesens bis zu einem gewissen Grad als Mythos. Für die zentrale Ursache der Privatisierung erachtet der Autor vielmehr einen Diskurswechsel, durch den öffentliche Aufgaben in erster Linie nur noch nach ihrem Kostenaspekt beurteilt worden seien (S. 38–44).

Hockerts' und Hildebrands empirische Untersuchungen erklären, wie sich Privatisierungspolitik im politischen Entscheidungsprozess durchsetzen und als alternativlose Lösungsoption erscheinen konnte. Allerdings ist Hockerts wohl zuzustimmen, dass die vorgenommene Privatisierung der Altersvorsorge nach der Finanzmarktkrise von 2008 kaum denkbar gewesen wäre.⁴³ Ob also ein *Sachzwang* entstehen konnte oder nicht, war von einer wandelbaren historischen Konstellationen abhängig.

3. Transformation von Staatlichkeit? Der Wandel der gesellschaftlichen Ordnung im Zuge der Privatisierung

Privatisierungen verändern nicht nur die Strukturen der öffentlichen Betriebe und Einrichtungen. Vielmehr stellt sich die Frage, wie sich gesellschaftliche Ordnungen wandeln, wenn vielfältige Lebensbereiche den Regeln des Marktes unterworfen werden. Vertreter der Governance-Forschung gehen von einer Enthierarchisierung des Staates und Stärkung der Zivilgesellschaft im Zuge von Privatisierungsentwicklungen aus.⁴⁴ Allerdings wurde diese Annahme bislang kaum empirisch untermauert. Neuere Arbeiten aus den Sozialwissenschaften ziehen eine Zunahme gesellschaftlicher Partizipationsmöglichkeiten in Zweifel. Darauf soll im Folgenden näher eingegangen werden.

Der Politikwissenschaftler Frank Hüesker thematisiert in einer Studie über die Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe⁴⁵ auf die Transformation vom Leistungs- zum Ge-

42 Hildebrand, Daniel: Staatsprinzipien in der Krise. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Sozialversorgung in Zeiten gewandelter Kommunalverfassung, in: Schieren, Stefan (Hrsg.): Kommunalpolitik. Probleme und Potentiale der „Wiege der Demokratie“. Eine Einführung, Wochenschau, Schwalbach 2010, S. 32–54.

43 Hockerts: Abschied (wie FN 41), S. 277.

44 Schuppert, Gunnar Folke: Was ist und wie misst man Wandel von Staatlichkeit?, in: Der Staat 47 (2008), S. 325–358, hier S. 344–350. Mit dem Zusammenhang zwischen Privatisierung und dem Wandel von Staatlichkeit beschäftigt sich auch der SFB 597 „Staatlichkeit im Wandel“ (wie FN 12), dessen Schwerpunkt jedoch auf quantitativen Vergleichen der OECD-Staaten liegt.

45 Hüesker, Frank: Kommunale Daseinsvorsorge in der Wasserwirtschaft. Auswirkungen der Privatisierung am Beispiel der Wasserbetriebe des Landes Berlin, Oekom, München 2011.

währleistungsstaat. Damit ist gemeint, dass der Staat die Leistungserbringung zwar zunehmend privaten Märkten überlässt, diese jedoch als Gewährleister durch neugeschaffene Normen und Regulierungsbehörden kontrolliert.⁴⁶ Aus dieser Perspektive bedeutet Privatisierung keine Entstaatlichung, sondern vielmehr einen Wandel von Staatlichkeit. Wesentliche Aspekte öffentlicher Aufgaben sind im Gewährleistungsstaat aber nicht mehr durch öffentliches, sondern durch Privatrecht reguliert. Wie Hüesker zeigt, konnten Privatunternehmen durch ihre materielle Beteiligung an den BWB das Land Berlin privatrechtlich in Bereichen binden, die zuvor dem öffentlichen Recht unterstanden hatten. Die Folge sei, dass zwischen Bundesland und Unternehmen geschlossene Verträge, die Funktion und Kosten der Wasserversorgung regeln, teilweise geheim und damit der öffentlichen Kontrolle entzogen worden seien.⁴⁷ Die Letztverantwortung des Staates sei laut Hüesker dadurch zwar nicht in Frage gestellt, jedoch seine Fähigkeit, kollektiv-verbindliche Entscheidungen zu treffen und diese verlässlich umzusetzen.⁴⁸ Die gleiche Problematik thematisiert auch Daniel Hildebrand in seiner Studie über Hamburger Krankenhäuser. Deren Privatisierung habe zu Unterbesetzungen beim Krankenhauspersonal auf Kosten der medizinischen Versorgung sowie zu dem Bestreben geführt, medizinische Entscheidungen unter Ökonomisierungsdruck zu setzen.⁴⁹ Hildebrand sieht eine Ursache in der Unterstellung der benannten Kliniken unter das Privatrecht. Die oftmals in Eile gestrickten Privatrechtsregulierungen, so schlussfolgert der Autor, könnten der Wahrung demokratischer Kontrolle nicht Genüge tun:⁵⁰ „Die Privatisierung überstellt ganze Regelungs- und Lebensbereiche dem konfliktären Wettbewerbsprinzip privater Interessen und entzieht sie dem kompromissorientierten Verantwortungsprinzip demokratischer Gemeinwohlorientierung“ (S. 36). Besonders plakativ war im Hamburger Fall die direkte Einbeziehung demokratisch nicht legitimierter privater Berater in den Entscheidungsprozess über den Verkauf der Krankenhäuser, da die politischen Verantwortungsträger externen Sachverstand für unverzichtbar hielten (S. 40).

Einen Rückgang öffentlicher Kontrolle sieht der Soziologe Thomas Edeling auch im Zusammenhang der formellen Privatisierung. Eine Untersuchung von Stadtwerken, die in Unternehmen umgewandelt wurden, aber in öffentlichem Eigentum verblieben, zeigte, dass die erwarteten Effizienzsteigerungen durch Privatisierung zwar nicht eintrafen. Allerdings, so Edeling, führte die Schwerpunktverlagerung auf die Wirtschaftlichkeitsaspekte dazu, dass die Unternehmen der kommunalen Versorgungswirtschaft selbständiger als früher agieren konnten. Städte und Gemeinden waren demnach vor allem an den aus den Tochterfirmen gewonnenen Haushaltszuschüssen interessiert und verzichteten anders als zuvor häufig auf eine politische Steuerung im Sinne der Daseinsvorsorge.⁵¹ Dieser Bewusstseinswandel unter den politischen Akteuren findet sein Pendant im veränderten Selbstbild der Stadtwerksleitungen. Die Verantwortlichen empfanden sich nach der Umwandlung in privatrecht-

46 Vgl. Kämmerer: Privatisierung (wie FN 11), S. 568–571; Gilardi, Fabrizio: The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism. The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598 (2005), S. 84–101; Levi-Faur, David: The Global Diffusion of Regulatory Capitalism, in: ebd., S. 12–32.

47 Hüesker: Kommunale Daseinsvorsorge (wie FN 45), S. 318–321.

48 Ebd., S. 324.

49 Hildebrand: Staatsprinzipien (wie FN 42), S. 38–43.

50 Ebd., S. 34f.

51 Edeling, Thomas: Bruchige Grenzen. Delegitimierung kommunalen Wirtschaftens durch Angleichung an die Privatwirtschaft, in Haug, Peter/Rosenfeld, Martin T. W. (Hrsg.): *Neue Grenzen städtischer Wirtschaftstätigkeit. Ausweitung versus Abbau? Referate und Diskussionen im Rahmen des 2. Hallschen Kolloquiums zur Kommunalen Wirtschaft am 11. und 12. Oktober 2007*, Nomos, Baden-Baden 2009, S. 63–76, hier S. 71ff.

lich strukturierte kommunale Tochterunternehmen nicht mehr als städtische Funktionäre, sondern als Manager. Edeling vermutet, dass diese Führungskräfte die formell privatisierten Stadtwerke häufig von ihrer Vergangenheit als Behörde entschieden absetzen und dabei dem Vorbild großer Kapitalgesellschaften nacheifern wollten.⁵²

Diese Wechselwirkungen zwischen der Privatisierung und dem gesellschaftlich-politischen Wandel bieten ein weites Feld für die geschichtswissenschaftliche Forschung und stellen eine fruchtbare Möglichkeit dar, die Jahrzehnte ‚nach dem Boom‘ zu historisieren. Vorannahmen über Veränderungen sozialer Ordnungen sind dabei kritisch zu hinterfragen: Es muss erst untersucht werden, wie sich in unterschiedlichen Kontexten Machtverteilungen verschoben und welche Akteure von Privatisierungen profitierten und welche nicht.

Wie ambivalent diese sozialen und politischen Veränderungen sein konnten, demonstrieren die Untersuchungen von Ross Beveridge und Kira Marrs. So interpretiert Beveridge die BWB-Teilprivatisierung als eine Beschränkung demokratischer Kontrolle, aber auch als Machtzugewinn staatlicher Institutionen. Nicht nur die politischen Inhalte, so Beveridge, hätten sich in Berlin Mitte der neunziger Jahre verändert, sondern auch die Art, Politik zu gestalten: Durch die Einbeziehung privater Berater und Teilhaber seien Fragen, die vorher Gegenstand politischer Auseinandersetzung gewesen wären (zum Beispiel die Festlegung des Verkaufspreises oder etwaiger Gewinngarantien für die beteiligten Privatunternehmen) auf einen technischen Gehalt reduziert, den internen sowie externen Experten überlassen und dadurch der politischen Debatte entzogen worden. Dies führte Beveridge zufolge jedoch nicht zu einer simplen Verlagerung von Entscheidungsprozessen vom Staat hin zu privaten Akteuren: Vielmehr konnten verschiedene Senatsverwaltungen im Prozess der Teilprivatisierung mit Hilfe der privaten Berater ihre politische Macht auf Kosten von Parlament und Öffentlichkeit erhöhen.⁵³ Welche Ressorts ihre Befugnisse vergrößerten, war dabei nicht parteiabhängig.⁵⁴ Die Soziologin Kira Marrs zeigt am Beispiel der formellen Privatisierung eines kommunalen Krankenhauses, wie sich nebeneinander Hierarchien verstärken und Partizipationschancen erhöhen konnten.⁵⁵ Einerseits führte die Einführung von Wirtschaftlichkeitsstandards und Unternehmenszielen laut Marrs zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, da wegen Personalabbaus und durch den gestiegenen Verwaltungsaufwand mehr Arbeitsleistungen erbracht werden mussten. Angesichts der an Wirtschaftlichkeitskriterien ausgerichteten Zielvorgaben drohten Zusammenlegungen oder Schließungen von Teilbereichen des Krankenhauses, eventuell auch der Verkauf der gesamten Einrichtung an einen privaten Konkurrenten (S. 45–48, 55). Mitarbeiter standen somit laut Marrs unter dem Druck, sich permanent bewähren zu müssen. Außerdem gerieten sie in ethische Gewissenskonflikte, da die Maxime des wirtschaftlich-effizienten Handelns und die Verpflichtung zu einer angemessenen Fürsorge für die Patienten einen Widerspruch her-

52 Dies gilt gleichermaßen auch für eine veränderte Sozialstruktur innerhalb der Belegschaft. War in kommunalen Eigenbetrieben noch der Techniker oder Ingenieur die maßgebliche *Leitprofession*, geben lt. Edeling mittlerweile in den marktnahen und unter Wettbewerbsbedingungen arbeitenden Stadtwerken die Betriebswirte und Kaufleute den Ton an. Edeling: Grenzen (wie FN 51), S. 69ff.

53 Beveridge: Politics (wie FN 31), S. 195f. Schon Claus Offe vertrat in seinem Aufsatz zur Reformpolitik Margaret Thatchers die These, dass Regierungen Privatisierungen nutzen, um ihre Macht auf Kosten anderer politischer und gesellschaftlicher Institutionen zu stärken. Vgl. Offe: Aufgabe (wie FN 25), besonders S. 347–350.

54 Beveridge: Politics (wie FN 31), S. 164f.

55 Marrs, Kira: Arbeit unter Marktdruck. Die Logik der ökonomischen Steuerung in der Dienstleistungsarbeit, Sigma, Berlin 2008.

beiführten. Das Machtverhältnis innerhalb des Krankenhauses verschob sich der Studie zufolge zugunsten der Unternehmensführung (S. 79f., 149f.). Auf der anderen Seite führte die formelle Privatisierung in diesem Fall nach Marrs' Erkenntnissen indes zu einer (wenn auch begrenzten) Enthierarchisierung: Die Mitsprachemöglichkeiten des Pflegepersonals gegenüber der Ärzteschaft wurden gestärkt, da im Zuge von ökonomischen Rationalitätskriterien der Pflegebereich an der Klinikleitung beteiligt wurde (S. 49f.). Zudem kam es durch die Umstrukturierung auch zu einer verbesserten Weiterbildung von Fachkräften (S. 59–64).

Dieses Beispiel ist besonders beachtenswert, da die Veränderungen ungeachtet der Tatsache erfolgten, dass das Krankenhaus in öffentlicher Trägerschaft verblieb. Dies zieht die verbreitete Annahme in Frage, formelle Privatisierungen hätten geringere Auswirkungen als materielle, da sich die Eigentumsverhältnisse nicht änderten. Vielmehr lässt sich eine Auflösung der Unterschiede zwischen öffentlicher und privater Sphäre erkennen, die auch in den international vergleichenden Untersuchungen zur Hochschulprivatisierung von Thornton sowie Darraz u. a. thematisiert wird.⁵⁶ Darraz u. a. stellen für den deutschen Fall fest, dass der Druck auf Universitäten, sich an ökonomischer Effizienz und den Arbeitsmarktbedürfnissen des nationalen Wirtschaftsstandorts zu orientieren, nicht etwa von privaten Akteursgruppen, sondern vom Staat selbst ausging und dabei auf Widerstand nicht nur bei Universitätsmitarbeitern und Studenten, sondern auch bei Unternehmens- und Arbeitgeberverbänden stieß.⁵⁷ Im internationalen Vergleich sind die Ergebnisse ambivalent: Einerseits gehen Darraz u. a. zwar davon aus, dass sich die Privatisierungsbestrebungen des Staates aufgrund des vehementen öffentlichen Widerstands anderer relevanter gesellschaftlicher Gruppen nicht durchgesetzt hätten. Sie zeigen für die Untersuchungsländer USA, Deutschland, Chile und Rumänien, dass private Universitäten in den meisten Fällen öfter scheitern, weniger forschungsintensiv sind, über ein geringeres Prestige verfügen und mehr Studenten aus unteren sozialen Schichten ansprechen als ihre öffentlichen Konkurrenten. Thornton betont in ihrer durchaus moralisierenden Arbeit über die juristischen Fakultäten in Großbritannien, Kanada, Australien und Neuseeland hingegen eine kaum aufzuhaltende formelle Privatisierung der Universitäten. In der Folge würden Hochschulen immer häufiger an internationalen Rankings gemessen, die sich am Leitgedanken betriebswirtschaftlicher Bilanzoptimierungen orientierten. Entscheidend für die Einstufung und Förderung einer Universität seien demnach Statistiken darüber, wie viel in einem bestimmten Zeitraum publiziert und wie häufig diese Publikationen zitiert würden. Eine solche Herangehensweise bevorzugt laut Thornton die Natur- gegenüber den Sozial- und Geisteswissenschaften.⁵⁸

Die in den hier diskutierten Studien angesprochenen Veränderungen in Arbeitsverhältnissen, der öffentlichen Daseinsvorsorge oder politischen Entscheidungsprozessen legen die Vermutung nahe, Privatisierungen seien mit einer Aufkündigung bis dahin vorherrschender Gerechtigkeitsvorstellungen einhergegangen. Indes gilt es auch in diesem Kontext erst zu untersuchen, welchen Wandel beispielsweise der Begriff Gerechtigkeit erfuhr. Hans Günter Hockerts zeigt in seiner instruktiven Studie, dass die Einführung der privaten Altersvorsorge nicht nur mit vermeintlich besseren Finanzierungschancen, sondern auch mit

56 Thornton, Margaret: *Privatising the Public University. The Case of Law*, Routledge, Abingdon/New York 2012; Darraz, Enrique Fernández u. a.: *Hochschulprivatisierung und akademische Freiheit. Jenseits von Staat und Markt. Hochschulen in der Weltgesellschaft*, transcript, Bielefeld 2010.

57 Ebd., S. 160–165.

58 Ebd., S. 158f.; Thornton: *Privatising* (wie FN 56), S. 23. Vgl. zu den Auswirkungen von Hochschulrankings ferner Kieser, Alfred: *Unternehmen Wissenschaft?*, in: *Leviathan* 38 (2010), S. 347–367.

einem alternativen Gerechtigkeitskonzept begründet wurde: Gegen den Begriff des *Generationenvertrages* konkurrierte die *Generationengerechtigkeit*: Seit den fünfziger Jahren hatte der Begriff Generationenvertrag den Konsens zur Altersvorsorge repräsentiert: Die Lebensbedingungen der Rentner sollten über das Rentensystem an das Niveau der *gleichzeitig* lebenden Erwerbstätigen gekoppelt werden. Der Begriff der *Generationengerechtigkeit*, der in den neunziger Jahren in der publizistischen Debatte aufkam, meinte etwas ganz anderes: Da aufgrund der demographischen Entwicklung die Zahl der jungen Menschen im Vergleich zu den Älteren immer weiter abnehmen werde, dürfe in Zukunft das traditionelle gesetzliche Rentensystem nicht die wenigen jungen Erwerbstätigen zugunsten der vielen Rentner ausbeuten. In diesem Zusammenhang bedeutete Generationengerechtigkeit, dass die Lebensbedingungen der jüngeren Generationen genauso gut sein sollten wie diejenigen ihrer Vorfahren. Dieses Konzept gewann im öffentlichen Diskurs schnell die Oberhand,⁵⁹ obwohl es durch die Fokussierung auf die demographische Entwicklung ausblendete, dass nicht einfach der jüngere Bevölkerungsanteil den älteren finanzierte, sondern gleichfalls ein beachtlicher Teil dieser jungen Bevölkerung als Nachkommen der Älteren private Vermögen erben und wegen der geringen Kinderzahl dieses Vermögen auch nur mit wenigen teilen werde (S. 276).

Die Bedeutung von alternativen Gerechtigkeitsvorstellungen für die Implementierung von Privatisierungspolitik war kein Einzelfall, wie der Verweis auf die als *popular capitalism* propagierten und mit erheblichem Erfolg umgesetzten Verkäufe des öffentlichen britischen Wohnungsbaus an ihre vormaligen Mieter ersichtlich macht.⁶⁰ Solche Ideen traten in Konkurrenz zu Gerechtigkeitsvorstellungen der Protestbewegungen, deren Historisierung ein weiteres wichtiges Forschungsdesiderat ist: Es stellt sich etwa die Frage, welche Rolle ein im öffentlichen Diskurs wirkmächtiges Gerechtigkeitskonzept für Erfolge bei Bürgerinitiativen oder Volksentscheiden gegen Privatisierungen gespielt hat. Traten Privatisierungsgegner für alternative Reformwege ein oder beharrten sie auf dem Erhalt des Status quo?

Marcus Böick hat sich mit Protestgruppen im Zuge der Treuhand-Privatisierungen auseinander gesetzt.⁶¹ Zu Recht merkt er an, dass diese Proteste im öffentlichen Diskurs entweder ignoriert wurden⁶² oder es zu wechselseitigen Vorwürfen kam: So wurde der westdeutschen Bevölkerung Teilnahmslosigkeit und der ostdeutschen ein Vereinigungsschock vorgeworfen.⁶³ Böick zeigt allerdings exemplarisch, dass zahlreiche Akteure aus West und Ost an den Privatisierungsprotesten beteiligt waren. Obwohl sich die Protestierenden in die Tradition der Montagsdemonstrationen gegen das SED-Regime zu setzen versuchten (S. 173f.), waren sie nicht erfolgreich, da es ihnen letztlich um die Rettung ihres jeweils eigenen, von Schließung oder massivem Arbeitsplatzabbau betroffenen Betriebs ging. Alternativen konnten nicht aufgezeigt werden; vielmehr wird der Trend bestätigt, dass Privatisierungen während der neunziger Jahre selbst von ihren Gegnern mit einem Gefühl der

59 Hockerts: Abschied (wie FN 41), S. 273f.

60 Vgl. Mayer: Niedergang (wie FN 7), S. 71.

61 Böick, Marcus: „Aufstand im Osten?“ Sozialer und betrieblicher Protest gegen die Treuhandanstalt und Wirtschaftsumbau in den frühen 1990er-Jahren, in: Bingen, Dieter/Jarosch, Maria/Loew, Peter Oliver (Hrsg.): Legitimation und Protest. Gesellschaftliche Unruhe in Polen, Ostdeutschland und anderen Transformationsländern nach 1989, Harrassowitz, Wiesbaden 2011, S. 167–185.

62 Auch Beveridge zeigt, dass Proteste gegen die Berliner Wasserprivatisierung in den neunziger Jahren nahezu auf kein Interesse in Medien und Bevölkerung stießen. Vgl. Beveridge: Politics (wie FN 31), S. 141ff. Ganz im Gegenteil dazu führte das Volksbegehren zur Offenlegung der Berliner Wasserverträge 2010/11 zu einer breiten Bürgerbeteiligung.

63 Böick: Aufstand (wie FN 61), S. 167ff.

Ohnmacht betrachtet und als unabwendbare Folge übergeordneter Strukturen empfunden wurden. Langfristig kam es zu einem Abklingen der Proteste, weil diese im Gegensatz zu den Folgen der Privatisierungen im Großbritannien der achtziger Jahre mit erheblichen schuldenfinanzierten Sozialleistungen befriedet werden konnten.

Inwieweit sich als soziale Folge dieser spezifischen Privatisierungsentwicklung Ost-West-Zuschreibungen in beiden Landesteilen verfestigten, wäre zu überprüfen. Böick vermutet entsprechende Langzeitkonsequenzen: Während im Westen für die Unruhen die Ermordung des Treuhand-Präsidenten Detlev Karsten Rohwedder exemplarisch stehe, würden im Osten, oft durch familiäre Erzählungen vermittelt, vor allem die eigenen Protestaktionen tradiert (S. 180–184).

Wünschenswert wären Beiträge zu einer Erfahrungsgeschichte der Privatisierung, die weitere Aufschlüsse über diesen Transformationsprozess herbeiführen könnten.⁶⁴

4. Fazit und Ausblick

Privatisierung war nicht nur kein zwangsläufiger, sondern auch kein homogener Prozess. Statt eines einheitlichen neoliberalen Programms erwiesen sich ganz unterschiedliche Kontexte und Diskurse als Vehikel für die Umsetzung von Privatisierungspolitik (Beveridge, Hockerts). Ob sich dabei eine Dynamik entfaltete, die Privatisierung letztlich als alternativlos und auch in den Augen ihrer Gegner als unabwendbar erscheinen ließ, unterschied sich indes nicht nur nach nationaler, sondern auch nach lokaler Konstellation erheblich: Während manche Städte ihre Eigenbetriebe trotz weitgehend entspannter Haushaltslage vollständig verkauften, entschieden sich andere ungeachtet enormer wirtschaftlicher Schwierigkeiten dagegen. Dass in Berlin die Wasserbetriebe privatisiert wurden, wogegen eine solche Entwicklung in den meisten Orten in- und außerhalb Deutschlands trotz ähnlicher wirtschaftlicher Ausgangsbedingungen unterblieb, ist hierfür ein prägnantes Beispiel.

Mit den Ursachen dieser Entwicklung und den mit ihr einhergehenden gesellschaftlichen Veränderungen, haben sich bislang vor allem die Sozialwissenschaften beschäftigt. Diese Ansätze gilt es aufzugreifen. Das besondere Potential einer dezidiert geschichtswissenschaftlichen Perspektive liegt in Studien auf breiter Quellenbasis, die ihren Gegenstand historisch kontextualisieren und daher Erkenntnispotential jenseits von Gesamturteilen sowie von Deutungen beinhalten, die aus theoretischen Vorannahmen abgeleitet sind. Forschungen auf lokaler Ebene eröffnen im Besonderen die Chance, die Komplexität und Varianz der Privatisierungsentwicklung zu untersuchen, da in einem begrenzten Umfeld analysiert werden kann, wie transnationale, nationale und lokale Faktoren in unterschiedlicher Art zusammenwirkten. Solche Studien sind ein wichtiges Desiderat der Privatisierungsgeschichte. Gleichfalls wünschenswert ist in diesem Zusammenhang eine Ideengeschichte der Privatisierung, die zugleich die Netzwerke und Transfers sichtbar macht, die ebenso zur Verbreitung von Leitvorstellungen beitrugen wie zu den lokal ganz unterschiedlichen Ausformungen in der Privatisierungspraxis.

Ebenso wird es nötig sein, künftig genauer auf das sich wandelnde Verhältnis von Staat und Gesellschaft im Zuge der Privatisierung zu schauen. Hier besprochene Arbeiten

64 Dies erscheint auch deshalb besonders lohnend, da Proteste in Ostdeutschland offenbar intensiver und spontaner waren als in den anderen Transformationsländern Ostmitteleuropas nach 1989. Vgl. Roesler, Jörg: Nur den Anforderungen des Marktes verpflichtet. Autokratische Züge und demokratische Ansätze der Treuhandprivatisierung, in: Deutschland Archiv 44 (2011), S. 230–237, hier S. 236.

(Hüesker, Hildebrand) gehen nicht von einer Entstaatlichung, sondern von einer Veränderung des Staates im Sinne geringerer Gemeinwohlorientierung aus. Hierfür spricht sowohl die Praxis der formellen Privatisierung, welche die Unterschiede zwischen öffentlichen Institutionen und privaten Unternehmen verwischte (Marrs, Darraz, Edeling) als auch die Bevorzugung spezifischer privater Akteure, die öffentliche Aufgaben aus kommerziellem Interesse übernahmen (Hüesker, Hildebrand). Für die These, dass das Bild von der Stärkung privater Akteure zu Lasten des Staates eine unzulässige Vereinfachung ist, spricht auch die Untersuchung Beveridges. Sie zeigt, wie durch den Privatisierungsprozess bestimmte Vertreter der Exekutive in Zusammenarbeit mit privaten Beratern ihre Macht auf Kosten der Legislative vergrößerten. Diese Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass Privatisierung politische Entscheidungsprozesse der öffentlichen Kontrolle und der demokratischen Mitbestimmung entzog. Gleichzeitig wäre freilich die These zu überprüfen, inwieweit Privatisierungen auch die Entwicklung von gesellschaftlichen Selbsthilfeorganisationen mit ermöglicht und somit eventuell auch zu einer Enthierarchisierung in Staat und Gesellschaft beigetragen haben. Die Studie von Kira Marrs zu einem formell privatisierten Krankenhaus, die sowohl eine Machtverschiebung von den Beschäftigten zur Unternehmensführung als auch eine Aufwertung des Pflegepersonals gegenüber einer zuvor herrschenden Allmacht der Ärzte feststellt, deutet eine Ambivalenz an, die genauerer Untersuchung bedarf. Die Finanzmarktkrise hat darüber hinaus gezeigt, dass die Option, Verstaatlichungen durchzuführen, durch die Privatisierung nicht verschwunden ist. Dies betrifft nicht nur Unternehmen, denen nationale Bedeutung zugebilligt wird, sondern auch (Re)Kommunalisierungen auf lokaler Ebene. Eine Untersuchung, welche Rolle solchen Verstaatlichungsbestrebungen zukam, stellt eine weitere Option dar, Privatisierungsgeschichte zu differenzieren.

Kaum behandelt und keineswegs geschrieben ist zudem eine Geschichte der *think tanks*, die den Privatisierungsprozess maßgeblich unterstützten und befürworteten. Die beiden Extrempositionen, die in diesen Experten wahlweise die wahren Initiatoren der Privatisierung oder aber nur die Legitimationslieferanten privatisierungsfreundlicher Politiker sehen, sind in ihrer Zuspitzung unbefriedigend. Hier ist empirische Forschung besonders wünschenswert. Das gilt ebenso für die Geschichte der Privatisierungsgegner, für die etwa die Erfahrungsgeschichte der Privatisierten einen wichtigen Zugriff bieten könnte. In diesem Zusammenhang ist nicht zuletzt ein Blick auf die Semantiken der Auseinandersetzung lohnenswert, öffnen sie doch die Perspektive dafür, welche unterschiedlichen Vorstellungen sozialer Ordnung Befürworter wie Gegner der Privatisierung verfochten, etwa wenn sie beide den Begriff der *Gerechtigkeit* ins Feld führten.

Privatisierung führte während der letzten dreißig Jahre zu fundamentalen gesellschaftlichen Veränderungen. Sie ereignet sich bis heute auf lokaler, regionaler, nationaler und globaler Ebene. Ob Transportdienstleistungen, Daseinsvorsorge, Gesundheitsfürsorge, Rentenversicherungen oder Beteiligungen an Industrieunternehmen: Kaum eine Praxis, und sei sie auch noch so lange als originär öffentliche Aufgabe empfunden worden, blieb davon ausgenommen. Eine Historisierung von Privatisierung existiert jedoch erst in Ansätzen, daher erscheint eine intensivere Auseinandersetzung der Geschichtswissenschaft mit diesem zentralen Phänomen der jüngsten Zeitgeschichte ebenso notwendig wie vielversprechend.

Anschrift des Verfassers: Dr. Marcel vom Lehn, Historisches Institut, Friedrich Schiller-Universität Jena, Fürstengraben 13, 07743 Jena
E-Mail: marcelvomlehn@hotmail.de

Auswahlbibliographie

- Beveridge, Ross: A Politics of Inevitability. The Privatisation of the Berlin Water Company, the Global City Discourse, and Governance in 1990s Berlin, 234 S., VS, Wiesbaden 2012.
- Böick, Marcus: „Aufstand im Osten?“ Sozialer und betrieblicher Protest gegen die Treuhandanstalt und Wirtschaftsumbau in den frühen 1990er-Jahren, in: Bingen, Dieter/Jarosch, Maria/Loew, Peter Oliver (Hrsg.): Legitimation und Protest. Gesellschaftliche Unruhe in Polen, Ostdeutschland und anderen Transformationsländern nach 1989, 314 S., Harrassowitz, Wiesbaden 2011, S. 167–185.
- Darraz, Enrique Fernández u. a.: Hochschulprivatisierung und akademische Freiheit. Jenseits von Staat und Markt. Hochschulen in der Weltgesellschaft, 200 S., transcript, Bielefeld 2010.
- Edeling, Thomas: Brüchige Grenzen. Delegitimierung kommunalen Wirtschaftens durch Angleichung an die Privatwirtschaft, in: Haug, Peter/Rosenfeld, Martin T. W. (Hrsg.): Neue Grenzen städtischer Wirtschaftstätigkeit. Ausweitung versus Abbau? Referate und Diskussionen im Rahmen des 2. Halleschen Kolloquiums zur Kommunalen Wirtschaft am 11. und 12. Oktober 2007, 171 S., Nomos, Baden-Baden 2009, S. 63–76.
- Hildebrand, Daniel: Staatsprinzipien in der Krise? Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Sozialversorgung in Zeiten gewandelter Kommunalverfassung, in: Schieren, Stefan (Hrsg.): Kommunalpolitik. Probleme und Potentiale der „Wiege der Demokratie“. Eine Einführung, 159 S., Wochenschau, Schwalbach 2010, S. 32–54.
- Hockerts, Hans Günter: Abschied von der dynamischen Rente – Über den Einzug der Demografie und der Finanzpolitik in die Politik der Alterssicherung, in: Becker, Ulrich/Ders./Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Sozialstaat Deutschland. Geschichte und Gegenwart, 354 S., Dietz, Bonn 2010, S. 257–286.
- Hüesker, Frank: Kommunale Daseinsvorsorge in der Wasserwirtschaft. Auswirkungen der Privatisierung am Beispiel der Wasserbetriebe des Landes Berlin, 354 S., Oekom, München 2011.