

JÜRGEN LEIBIGER

# Alternative Eigentumspolitik: Gestaltungsfelder und Kriterien

Für die alltägliche Politik stellt sich die Frage nach dem Eigentum oftmals ganz pragmatisch. Soll zum Beispiel der öffentliche Nahverkehr privatisiert werden oder in der Hand der Kommune bleiben? Ist das Erheben der LKW-Maut eine originär staatliche Aufgabe oder kann dieses Recht an ein Privatkonsortium verpachtet werden? Sollen Krankenhäuser, Bahnhöfe oder Sparkassen privatisiert werden? Sollen die Staaten selbst bestimmen können, ob sie an einem staatlichen Telefonnetz festhalten oder ausländische Konkurrenten zulassen, faktisch also den Weg seiner Privatisierung gehen? Wie steht es um den Eigentumscharakter von Versorgungsgütern und Leistungen wie Wasser, Bildung oder Naturgüter? Welche Eigentumsverhältnisse ermöglichen ein Höchstmaß an Selbstbestimmtheit, gesellschaftlichem Fortschritt und Gerechtigkeit? Wenn die Antwort auf diese Frage mit der Alternative »Markt oder Staat« verbunden wird, dann mündet dies oft in der Forderung nach der »Privatization of everything«<sup>1</sup> auf der einen oder nach radikaler Überwindung des Kapitalismus und der Schaffung umfassenden gesellschaftlichen Eigentums an Produktionsmitteln auf der anderen Seite.

Berlin, Mai 2004

Nicht Vergesellschaftung, sondern umgekehrt Privatisierung steht gegenwärtig auf der politischen Agenda. Und es ist schon erstaunlich, in welchem Umfang bei Dominanz des privaten kapitalistischen Eigentums öffentliches oder sogar zivilgesellschaftliches Gemeineigentum existiert, das zur Disposition steht und einer Verteidigung wert erscheint. In den 12 Jahren von 1990 bis 2001 betrugen die Privatisierungserlöse in Deutschland über 25 Milliarden €, in den OECD-Ländern insgesamt über 600 Milliarden US-Dollar.<sup>2</sup> Heute wird über private Energie- und Wasserversorgung, über das Bildungssystem, über die Privatisierung von Außen- und Sicherheitspolitik und vieles andere gestritten.<sup>3</sup>

## Neue Aspekte der Eigentumsfrage

Freilich geht es nicht nur um eine Entscheidung für oder wider eine Eigentumsform. Die Unterscheidungen zwischen staatlichem und privatem Eigentum sind zu ergänzen. Eigentumsverhältnisse weisen eine innere, differenzierte Struktur auf, die der politischen und ökonomischen Gestaltung zugänglich ist.

Ein Beispiel: Um Einnahmen zu erzielen und die öffentlichen Haushalte zu entlasten, wird der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) zum Verkauf gestellt. Das Problem ist mit der Entscheidung für einen Verkauf keineswegs erledigt. Im Einzelnen ist zu beantworten: Was soll verkauft werden, der Fuhrpark oder auch die Gebäudekomplexe des Depots? Soll auch das Netz mit allen Nebeneinrichtungen verkauft werden? Sollte eventuell der Stadt ein Rückkaufsrecht eingeräumt werden? Soll das Netz nur zeitweise verpachtet werden? Soll das gesamte Netz an einen Betreiber verkauft oder sollte geteilt werden? Sollten Regelungen hinsichtlich der Bedarfsdeckung in der Fläche vertraglich abgesichert werden? Der Fragekatalog könnte fast beliebig erweitert werden und die Beantwortung wird weitreichende finanzielle und politische Folgen für die Lage der Bevölkerung in einer Stadt haben.

Offensichtlich wird hier eine ganze Reihe prinzipieller Fragen der Eigentumspolitik aufgeworfen: Was ist der konkrete Gegenstand der Eigentumsverhältnisse? Wie soll das Eigentum inhaltlich ausgestaltet werden? Welche konkreten Rechte umfasst es? Wer sind die Subjekte in diesen Eigentumsbeziehungen und was sind ihre Interessen? Was sind die Kriterien dafür, ob etwas privat oder gesellschaftlich, kommunal oder staatlich priv-

1 Betty Reid Mandell, The Privatization of Everything, in: New Politics, vol. 9, no. 1 (new series), 2002

2 Ladan Mahboobi, Recent Privatisation Trends in OECD Countries, in: Financial Market Trends, OECD, No. 82, June 2002, table 1

3 Vgl. auch die umfangreiche Fallsammlung bei Michael Reimon, Christian Felber, Schwarzbuch Privatisierung, Verlag Carl Ueberreuter, Wien 2003

duziert werden sollte? Welche Rechtsform ist zu wählen?

Mit diesen Fragestellungen wird der grundsätzliche Systemcharakter der Eigentumsfrage keineswegs ausgeblendet. Auch bedeutet eine eventuelle Zurückweisung der Privatisierung öffentlichen Eigentums natürlich nicht, die tiefer liegende Frage von Ausbeutung, Entfremdung und Ungerechtigkeit durch einfache Beibehaltung öffentlichen Eigentums gelöst zu haben. Aber Schritte zur Verteidigung öffentlichen Eigentums sind gleichwohl von eminenter politischer Bedeutung.

Eigentumsverhältnisse sind »die Verhältnisse der Individuen zueinander in Beziehung auf das Material, Instrument und Produkt der Arbeit.«  
Karl Marx, Friedrich Engels: Die deutsche Ideologie, MEW Bd. 3, S. 22.

Zur Klärung dieser Fragen sei an der klassischen Definition von Eigentumsverhältnissen als *Verhältnissen der Menschen zueinander in Bezug auf Mittel und Ergebnis der Produktion* angeknüpft. Danach umfasst eine konkrete und differenzierende Analyse von Eigentumsverhältnissen drei Bereiche:

A) die Bestimmung der Inhalte von Eigentumsverhältnissen,

B) die Bestimmung der Subjekte, also derjenigen Menschen, die Verhältnisse eingehen und

C) die Definition der Objekte, der Sachen, die zum Gegenstand von Eigentum werden.

In Bezug auf diese Aspekte muss heute von *neuen Dimensionen der Eigentumsfrage* gesprochen werden. Die Inhalte von Eigentumsbeziehungen sind von jeher mit Begriffen wie »Besitz«, »Verfügung«, »Aneignung« und »Nutzung« beschrieben worden, um zwischen Eigentum und Nichteigentum unterscheiden und die daraus sich ergebende ökonomisch-soziale Position der Menschen bestimmen zu können. Doch alle diese Beziehungen kommen heute in vielfältigeren Facetten, Zwischenformen und mit graduellen Übergängen vor. Völlig neue Gegenstände – Produktionsmittel, Naturgegenstände und Produkte – gehen in Eigentumsverhältnisse ein und neue und in sich differenzierte Subjekte – zum Beispiel nationalstaatliche und supranationale Eigentümer – kommen ins Spiel. Wie sehen diese Veränderungen im einzelnen aus?

## Neue Gegenstände der Eigentums politik

Im Mittelpunkt der traditionellen Eigentumsanalyse standen die Produktionsmittel des Industriekapitalismus, ergänzt durch die allgemeinen Reproduktionsbedingungen, darunter die finanzwirtschaftliche Infrastruktur sowie Grund und Boden. Mit dem Umbruch

des Systems der Produktivkräfte muss dieses Konzept in mehrfacher Hinsicht erweitert werden.

*Erstens* wird mit der Entstehung neuartiger Systeme von Produktivkräften und Produktionsmitteln das Eigentum an alten Klassen von Produktionsmitteln entwertet. *Neue Gegenstände und Mittel der Produktion* treten auf und werden Bestandteil gesellschaftlicher Eigentumsbeziehungen. Die wichtigsten Bereiche der Veränderung sind:

- Die Verfügung über Luft- und Weltraum, die Weltmeere und den Meeresboden gewinnt an Bedeutung.

- In das allgemeine Gefäßsystem der Produktion (Verkehrswege, Leitungssysteme, Kommunikation) gehen neue Medien ein.

- Die Entdeckung des genetischen Codes und seine biotechnologische Manipulation erlaubt weitreichende Eingriffe in natürliche Reproduktionsvorgänge und damit in den gesamten Ernährungsbereich und die physischen und psychischen Existenzbedingungen des Menschen.

- Das intellektuelle und kulturelle Erbe der Menschheit, Wissenschaft und Kunst, Entdeckungen und Erfindungen, rücken stärker ins Zentrum des Produktivkraftsystems und damit eigentums politischer Fragen.

Einige wenige Beispiele sollen verdeutlichen, in welchen Dimensionen sich die Eigentumsfrage mit diesen Umbrüchen verändert.

Die Möglichkeit der Genmanipulation wird von großen internationalen Konzernen systematisch genutzt, um die Ernährungswirtschaft ganzer Staaten in die Hand zu bekommen, indem mit dem Angebot billigsten genmanipulierten Saatguts erst die traditionellen Anbieter verdrängt werden, um dann über das Monopol an einem Saatgut zu verfügen, das nicht mehr zur natürlichen Reproduktion tauglich ist und seine Anwender zwingt, sich jedes Jahr aufs neue in die Abhängigkeit dieser Konzerne zu begeben.

Oder: In Indien wird durch hydrotechnische Großprojekte und die Umleitung von Flüssen die Zusammensetzung des Wassers in bestimmten Meeresgebieten so verändert, dass Bereiche des traditionellen Fischfangs zerstört werden. Das Kleineigentum an den spezifischen Produktionsmitteln der Fischerei wird damit entwertet. Zugleich werden riesige Gebiete durch staatliche Agenturen entsiedelt, um Staudammsysteme bauen zu lassen. Die Bauern in diesen Gebieten verlieren Wälder, Flüsse und Anbaugelände, die sie in traditioneller Weise als Produktionsmittel – in diesem Falle als Gemeineigentum oder Allmende – genutzt haben.<sup>4</sup>

Mit der digitalen Revolution entsteht die Möglichkeit, den Zugang zu wissenschaftlichen und kulturellen

4 Vgl. dazu z.B. Arundhati Roy, Die Politik der Macht, btb Verlag, München 2003, S. 23-116.

»Heute steht das Wesen unserer Demokratie auf dem Prüfstand. Wem gehört dieses Land? Wem gehören seine Flüsse? Seine Wälder? Seine Fische? Das sind gewaltige Fragen und der Staat nimmt sie sehr ernst. Alle seine Institutionen – die Armee, die Polizei, die Verwaltung, die Gerichte – antworten darauf ... eindeutig, heftig, brutal.«  
Arundhati Roy zur Vertreibungspolitik der indischen Regierung

Errungenschaften über entsprechende digitale Medien zu kontrollieren oder sogar zu monopolisieren, ohne formaler Eigentümer solcher Errungenschaften zu sein.<sup>5</sup> Das bedeutet: Dinge, über deren Zugang sich niemand Gedanken zu machen hatte, weil sie frei verfügbar und Bestandteil des historischen Gemeineigentums der Menschheit waren, werden zum Gegenstand privaten Eigentums und sind dann nicht mehr frei zugänglich: Flüsse in Indien, ein Park in der Stadt, Wegerechte für Nomaden in Afrika, aber auch auf Straßen und Autobahnen, Nutzungsrechte an genetischen Ressourcen usw. Bisher von niemandem verbrieft Rechte werden durch die Schaffung eines besonderen Eigentums hin-fällig, gleichgültig, ob privates oder öffentliches Eigen-tum geschaffen wird. Die freie Wahrnehmung eines Rechts wird eingeschränkt, plötzlich muss eine Gebühr oder ein Preis gezahlt werden, ohne etwa weniger Steuern zahlen zu müssen. Auch wenn solche Prozesse mit der – bei freiem Zugang drohenden – Übernutzung der jeweiligen Objekte (»tragedy of commons«) – eine durchaus ernst zu nehmende Frage – begründet werden, ist das faktische Resultat die Enteignung der Gemein-schaft. Dies gilt auch, wenn naturwissenschaftliche Ent-deckungen, so als ob sie Erfindungen wären, unter der Hand zu Privateigentum erklärt werden. Solche Prozesse erinnern an koloniale Eroberungen überseeischer Territorien, die zum Eigentum der Krone erklärt wurden. Hier vollzieht sich eine neue ursprüngliche Akku-mulation globalen Ausmaßes.

*Zweitens:* Die Produktionsmittel erfahren eine *innere funktionale Differenzierung*. Das führt dazu, dass das formale Eigentum an bestimmten Elementen der Pro-duktionsmittel für die realen Verfügungs- und Aneignungsprozesse weniger wichtig wird, wenn darin nicht das Eigentum an den strategischen Kernelementen der Produktionsmittel eingeschlossen ist. So ist der Soft-ware-Anteil an Computersystemen, welchen ökonomi-schen Wert er auch immer verkörpern mag, immer bedeutsamer für die Gesamtverwertung. Und diese Software bleibt Eigentum ihres Herstellers, d. h. ein PC-Arbeitsplatz weist eine neuartige innere Differenzierung in seinem Eigentum auf. Ähnliches gilt für Kommuni-kationsnetze, wo bekanntlich der so genannte letzte

<sup>5</sup> Jeremy Rifkin, *Access*, Campus Verlag, Frankfurt/New York 2000, S. 295ff.; vgl. auch David Harvey, *Der neue Imperialismus: Akkumulation durch Enteignung*, Supplement der Zeitschrift *Sozialismus* 5/2003, S. 18f.

Kilometer zum Kunden entscheidend für die Verwer-tung ist, zumindest solange der Informationsfluss nicht drahtlos verläuft. Auch im Schienenverkehr existieren unterschiedliche Eigentumsformen am Netz und am rol-lenden Material.

*Drittens:* Die *Grenzen zwischen Produktions- und Kon-sumtionsmittel* verwischen sich vor allem im Bereich der allgemeinen Reproduktionsbedingungen, die gleicher-maßen für Produktion wie für privaten und gesellschaft-lichen Konsum von Bedeutung sind. Zwar ist die funk-tionale Zuordnung eines Gegenstandes zum Zweck der Verwertung immer noch Produktion und seine Zuord-nung zum Verbrauch immer noch Konsum, aber diese Zuordnung kann eben eindeutig nur im Moment der Rea-lisierung dieser Funktionen erfolgen. Dieser Tatbestand an sich ist nicht neu, neu ist jedoch die Dimension und die Vielfalt der Objekte, die eine solche Doppelfunktion haben. Öffentlich betriebene Verkehrs- und Kommuni-kationsnetze, aufgebaut mit Steuergeldern, werden in der Hand privater, kapitalistischer Nutzer zu Gratis-Produktionsmitteln. Insbesondere der Computer ist sowohl Kon-sumtions- als auch Produktionsmittel. Zugang und Gebrauchsmöglichkeiten hängen auch vom kulturellen und Bildungshintergrund der Nutzer ab. Wenn Pierre Bourdieu neben den Begriffen des ökonomischen und des Humankapitals die Kategorien des kulturellen und des sozialen Kapitals eingeführt hat, verweist das auf diese Komplexität der Objektseite der Eigentumsfrage; unabhängig davon, ob hier der Kapitalbegriff adäquat benutzt wird oder nicht. Damit wird es komplizierter, die Folgen von Eigentumsveränderungen bei solchen Gütern abzuschätzen, und zugleich wird es immer wichtiger, auch das Eigentum an bestimmten Konsumgütern der politikökonomischen Analyse zuzuführen.

## Öffentliche Güter

An dieser Stelle sei kurz auf die Theorie der öffentli-chen Güter eingegangen. Sie verwendet einen breiten Begriff des »Gutes«; es kann ein reines Naturprodukt sein, ein Produktionsmittel oder ein Konsumgut, ein stofflicher Gegenstand oder eine Dienstleistung, eine Institution oder ein Recht; immer handelt es sich um »Nutzenseinheiten«.

Als »reine« öffentliche Güter werden – im Unterschied zu reinen privaten Gütern – *solche Güter bezeichnet, die bei Gebrauch durch Nicht- Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität gekennzeichnet sind*; d. h. die natürlichen Eigenschaften des Gutes machen es unmöglich, irgend jemanden von seinem Gebrauch auszuschließen, und zugleich kann das Gut im selben Moment von mehreren Personen gleichzeitig genutzt werden. Typisches Beispiel ist ein Leuchtturm, von dessen Licht alle vorbeifahrenden Schiffe profitieren; keines kann davon ausgeschlos-

sen werden, und es kann gleichzeitig auch von anderen genutzt werden. Ein solches öffentliches Gut kann unter bestimmten Bedingungen sowohl öffentlich als auch privat produziert werden.<sup>6</sup> Unter Umständen ist es auch möglich, öffentliche Güter mittels bestimmter institutioneller Arrangements in private Güter zu überführen, wie es z. B. beim Handel mit Umweltzertifikaten geschieht. Das heißt, die Unterscheidung zwischen »öffentlichen« und »privaten« Gütern hat nicht so sehr mit dem Produktionsaspekt zu tun, sondern fast ausschließlich mit dem *Nutzungsaspekt*. Dadurch unterscheidet sich diese Herangehensweise von marxistischen Eigentumsanalysen. Der Zusammenhang von Produzent und Eigentümer und die Prozesse der Entfremdung und Ausbeutung werden hier nicht thematisiert.

Ingeborg Kaul und Ronald U. Mendoza knüpfen in ihrer Bestimmung öffentlicher Güter nicht an gegebene natürliche Eigenschaften an, sondern an deren »Potenzial«, die Eigenschaften der Nicht-Ausschließbarkeit und der Nicht-Rivalität anzunehmen,<sup>7</sup> sie gehen also normativ vor: Welche Güter sollen global für jeden zugänglich, also öffentlich sein? Auch wenn es dabei um private Produktion gehen mag, soll die Frage aufgeworfen werden, wie der Menschheit insgesamt angemessener Zugang zu diesen Gütern, zu denen sie die globalen Gemeingüter (z. B. die Atmosphäre und die Weltmeere), globale Kommunikationsnetze, internationale Normen, das Wissen der Menschheit und Ergebnisse politischer Willensbildung (wie den Weltfrieden, Finanzstabilität u. a.) zählen, gewährt werden kann.<sup>8</sup>

## Eigentumsrechte und Eigentumssubjekte

Zur Bestimmung von Arealen einer modernen alternativen Eigentumspolitik – z. B. bezüglich des kommunalen Verkehrsnetzes – müssen also zunächst das Objekt und seine funktionalen Bestandteile sowie sein Nutzen oder seine Bedeutung für die Gesellschaft genau definiert werden. Zweitens müssen die involvierten Subjekte und ihre jeweilige Rolle genau bestimmt und drittens die einzelnen Inhalte des Eigentums definiert werden.

6 »Are (global) public goods necessarily state-provided goods? The answer is unambiguously: »no.« Global Public Goods; International Cooperation in the 21st Century, Questions and answers, UNDP, New York, May 1999, S. 7

7 »Public and private are in many – perhaps most – cases a matter of policy choice: a social construct.« Inge Kaul, Ronald U. Mendoza, Advancing the Concept of Public goods, in: Goods, Global Public Goods, UNDP, New York 2002, S. 104

8 Zur Kritik der Global Public Goods Ansätze vgl.: Elmar Altvater, Was geschieht, wenn öffentliche Güter privatisiert werden?, RLS 2003; David Moore, From Public Goods to Public Accumulation, RLS 2003; und Mario Candeias, Dispossession from »above« and (re)appropriation from »below«. Critiques of neoliberal privatisation. RLS 2003, alle auf: [www.wem-gehört-die-welt.de](http://www.wem-gehört-die-welt.de).

Zunächst zu den Subjekten von Eigentumsverhältnissen. Bestimmt man Eigentum als inhaltliche Beziehung der Menschen zueinander in Bezug auf die Erarbeitung, Verfügung und Nutzung von Mitteln und Gegenständen der Produktion, dann geht mit ihm immer zugleich eine soziale Zuweisung und Bildung von Menschengruppen einher. Diese Konzentration der Eigentumsbeziehungen auf Klassen und die Ausbildung von Armut und Reichtum ist zwingend und wird durch das immer stärker differenzierte innere und äußere Beziehungsgeflecht der Eigentumsverhältnisse nicht beseitigt, sondern oft nur schwer erkennbar, spielen doch nun im konkreten Fall weit mehr Akteure und Interessen eine Rolle.

Der private Betreiber eines Nahverkehrsbetriebes zum Beispiel steht in Beziehung zu seinen Beschäftigten, zur Kommune, zu seiner Bank, zum Land und zum Bund, oft sogar zu anderen Staaten, inter- und transnationalen Agenturen oder ausländischen Konzernen. Er kann Eigentümer oder bloß Besitzer sein. Die beteiligten Subjekte stehen in ganz unterschiedlichen Beziehungen zueinander: Die Beschäftigten haben Mitbestimmungsrechte und einen Tarifvertrag, die Kommune hat das Recht, über das Netz mit zu entscheiden und kommunale Abgaben einzufordern, der Staat setzt technische Standards und besteuert das Unternehmen usw. Das heißt, das Eigentum an den Produktionsmitteln ist in gewisser Hinsicht einer Brechung unterworfen. Nur mit einer konkreten Analyse von Eigentumssubjekten lassen sich weitergehende Überlegungen darüber anstellen, welche Möglichkeiten zur Beeinflussung von Eigentumsverhältnissen hin zu mehr demokratischer und gesellschaftlicher Einflussnahme bestehen.

Die innere Differenzierung des Eigentums nach Eigentumsrechten ist ein weiterer Aspekt. Es gibt kein Eigentum an sich. Eigentum stellt sich vielmehr konkret dar als ein System von Rechten, die ein Eigentümer gegenüber anderen Subjekten hat. Die Property-Rights-Schule der Wirtschaftswissenschaften spricht von einem Bündel von Rechten, die ganz verschiedene Beziehungen der Menschen untereinander bezüglich einer Sache wie den Produktionsmitteln konstituieren:<sup>9</sup>

- das Recht, Form und Substanz einer Sache zu verändern,
- das Recht des beliebigen Gebrauchs von der Sache,
- das Recht, sich Erträge aus dem Gebrauch anzueignen,
- das Recht, externe Effekte zu verursachen,
- das Recht, andere von allen oder Teilen dieser Rechte auszuschließen,

9 »A property right is an enforceable authority to undertake particular actions in specific domains. The right of access, withdrawal, management, exclusion, and alienation can be separately assigned to different individuals as well as being viewed as a cumulative scale moving from the minimal right of access through possessing full ownership rights. All these rights may be held by single individuals or by collectives.« Elinor Ostrom, Private and Common Property Rights, in: Encyclopedia of Law and Economics, Vol. II, Cheltenham, Edward Elgar 2000, S. 332.

- das Recht der Veräußerung, der Vermietung und Verpachtung und des Beleihens.

Diese Rechte können weiter in sich differenziert werden, so z. B. hinsichtlich verschiedener Bestandteile der Eigentumsobjekte. Und sie sind teilbar: Der Besitzer z. B. verfügt über weitgehend alle Rechte, nicht jedoch das Recht der Veräußerung. Der klassische doppelt freie Lohnarbeiter ist bezüglich der Produktionsmittel von all diesen Rechten ausgeschlossen; die modernen Mitbestimmungs- und Tarifrechte hingegen begrenzen den ursprünglich uneingeschränkten Ausschluss der Lohnarbeiter von einigen dieser Rechte. In der Beziehung von vielen kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zu großen Konzernen sind die Rechte der KMU durch knebelnde Wirtschaftsverträge stark eingeschränkt usw. Solche Rechte dürfen nicht mit den Rechtsformen des Eigentums verwechselt werden. Die im Wirtschaftsprivatrecht kodifizierten Rechtsformen lassen zwar immer ganz bestimmte Gestaltungsmöglichkeiten von Eigentumsrechten in den Beziehungen der beteiligten Wirtschaftssubjekte zu, determinieren diese jedoch nicht. Demnach ist streng zu unterscheiden zwischen:

- dem formalen Eigentumstitel: z. B. staatliches, kommunales, genossenschaftliches, privates (Gesellschafts- und Personen-) Eigentum,
- der juristisch konkreten Form des Eigentums: GmbH, AG, KG usw. und

- der tatsächlichen Realisierung der unterschiedlichen Eigentumsrechte, z. B. der Verfügung und Aneignung. Diese verschiedenen Bestimmungen des Eigentums lassen unterschiedlichste Konstellationen zu: Ein Unternehmen kann z. B. als GmbH (privatrechtliche Form) mit der Stadt als alleinigem Gesellschafter (kommunales Eigentum) existieren und trotzdem könnte der Vertrag mit dem Geschäftsführer Zugeständnisse hinsichtlich von Handlungsvollmachten, Verfügungsrechten und der Gehaltsgestaltung enthalten, die faktisch wiederum den Zustand einer privaten Verfügung und Aneignung generieren.

In der folgenden Darstellung ist die Realisierung von

»Der WDR berichtete, einige renommierte (deutsche) Geldhäuser hätten in den USA eigene Töchterunternehmen gegründet, die als jene US-Investoren auftreten, die Cross-Border-Leasing-Geschäfte anleiern. Diese Banken verdienen so gleich mehrfach: Erstens als Vermittler der Deal über Gebühren. Zweitens: als Kreditgeber durch Zinsen. Drittens: Durch die Steuervorteile der US-Tochter. Und viertens: über in Deutschland steuerlich absetzbare Auslandsinvestitionen«  
Sächsische Zeitung, 5./6.April 2003, S. 25.

Eigentumsrechten den beteiligten Subjekt gegenüber gestellt. Für die sich jeweils ergebenden Beziehungen sind in einigen Feldern Beispiele der konkreten Ausgestaltung angegeben.

Subjekte der Eigentumsverhältnisse					
	Eigentümer	Belegschaft	Kommune	Staat (Bund, Land)	weitere
Inhalte des Eigentumsverhältnisses (Rechte)	Form und Substanz verändern, Innovationen	Mitbestimmung		Technische Normen	
	Beliebiger Gebrauch	Mitbestimmung			
	Aneignung von Erträgen	Tarifverträge	Steuern Abgaben	Steuern Abgaben	
	Externe Effekte verursachen	Arbeitsschutzgesetze	Auflagen, Umweltgesetze	Auflagen, Umweltgesetze	
	Veräußern, Vermieten, Verpachten				Wettbewerbsgesetze

Nimmt man die Seite der Aneignung der Produktionsergebnisse als einen Aspekt von Eigentumsverhältnissen, so liegt dieses Aneignungsrecht nicht vollständig beim Eigentümer. Er zahlt den Beschäftigten vielleicht nicht nur den tarif- und arbeitsvertraglich vereinbarten Lohn, sondern z. B. auch Erträge aus Mitarbeiterbeteiligungen. Er hat Steuern und Abgaben zu zahlen – man denke an die weit verbreiteten Klagen, dass die Höhe der Steuern einer Enteignung gleichkämen –, muss Forderungen der Banken erfüllen und vielleicht als Franchisenehmer bestimmte Ertragsanteile an den Franchisegeber abführen. In einigen Wirtschaftsbereichen gestalten sich die Beziehungen zwischen formal selbständigen Eigentümern und den Auftraggebern so, dass von Scheinselbstständigkeit gesprochen werden muss. In großen Kapitalgesellschaften sind die Rechte von Anteilseignern, z. B. Aktienbesitzern, an Banken übertragen und die Vorstände, obwohl formal nur Angestellte mit befristeten Anstellungsverträgen, üben faktisch Verfügungs- und Aneignungsmacht ähnlich einem Eigentümer aus.

Schon im Frühkapitalismus, als durch die ursprüngliche Akkumulation oder bei Verwertung einer Geschäftsidee durch einen Unternehmer-Eigentümer privates Eigentum konstituiert wurde, war Eigentum immer durch ein Bündel von Rechten gekennzeichnet. Inzwischen sind die Formen der Konstituierung von neuen oder veränderten Eigentumsverhältnissen vielfältiger und komplizierter geworden, immer aber betreffen sie einzelne Aspekte dieses Bündels, keineswegs immer seine Gesamtheit. Es geht nicht mehr allein um Gründung, Verkauf, Zusammenschluss, Verstaatlichung, Kommunalisierung oder Privatisierung, sondern jede dieser Veränderungen lässt Spielräume einer differenzierten Gestaltung der einzelnen Eigentumsrechte und der Beziehungen aller beteiligten oder betroffenen Wirtschaftssubjekte zu, was historisch zu immer verwickelteren und komplexeren Beziehungen geführt hat.

Die praktische Bedeutung dieser differenzierten Betrachtungsweise für die Eigentumspolitik ist kaum zu übersehen. Hier liegt entsprechend den konkreten Kräfteverhältnissen der Schlüssel entweder für radikale oder auch schrittweise Veränderung und Gestaltung von Eigentumsverhältnissen. Faktisch geschieht dies in der Praxis auch täglich. Die Forderung nach Mitbestimmung, nach Abbau der Tarifhoheit durch Beseitigung der Flächentarife, die Bemühungen um Deregulierung oder um Ausbau demokratischer Rechte der Bürger in einer Stadt beinhaltet letztlich die Gestaltung von Eigentumsbeziehungen. Es ist eine Frage der politischen Gestaltung und des realen Kräfteverhältnisses und Verhandlungsgeschickes, ob bei einer Privatisierung der Verkehrsbetriebe beispielsweise das Interesse eines privaten Eigentümers gestärkt und bestimmte Einflussmöglichkeiten der Kommune auf die Fahrpläne erhalten werden oder nicht.

## Kriterien der Eigentumspolitik

Die entscheidende Frage ist, welche Eigentumsverhältnisse in den jeweils relevanten Feldern angemessen sind. Wonach soll beispielsweise ein Stadtrat entscheiden, ob er für kommunale Kindertagesstätten plädiert oder für private Betreiber? Ist es richtig, wenn Vertreter der Linken im Zweifelsfall für öffentliches Eigentum eintreten, weil konservative Politiker für Privateigentum plädieren? Es sind Argumente und Kriterien zu entwickeln, die es ermöglichen, eine Antwort darauf zu geben, weshalb in bestimmten Bereichen kommunales Eigentum zu fördern ist, in anderen Feldern jedoch staatliches Eigentum; wo und weshalb genossenschaftliches Eigentum gefördert werden sollte und wo privates Eigentum bestehen kann. Die programmatische Grundsatzentscheidung zugunsten pluraler Eigentumsverhältnisse lässt in der politischen Praxis kein anderes als differenzierendes Herangehen zu. Der Zufall oder, wie manche meinen, der Markt, trifft solche Entscheidung keineswegs. Jede Veränderung von Eigentumsverhältnissen beruht auf konkreten Entscheidungen von Wirtschaftssubjekten entsprechend ihren Interessen und den bestehenden Kräfteverhältnissen.

Positiv ist zu fragen, weshalb sich unter konkret historischen und nationalen Bedingungen ganz bestimmte differenzierte Strukturen von Eigentumsverhältnissen herausgebildet haben. Obwohl jegliche Produktion in der Menschheitsgeschichte natürlich gesellschaftlichen Charakter hat, gibt es unterschiedliche Grade dieser »Gesellschaftlichkeit«. Je stärker er ausgeprägt ist, um so eher wird gesellschaftliches, zunächst in der Form öffentlichen Eigentums vorzuziehen sein. Dabei ist öffentliches (staatliches oder kommunales) Eigentum nicht notwendig gesellschaftliches Eigentum. Es ist dieses nur dann, wenn demokratische Verhältnisse wirklich gesellschaftliche Verfügung und Aneignung zulassen und Produzent und Eigentümer identisch sind. Im genossenschaftlichen Eigentum ist zwar der Widerspruch zwischen Produzent und Eigentümer aufgehoben, nicht jedoch der Widerspruch zwischen gesellschaftlicher Produktion und privater Aneignung. Insofern ist genossenschaftliches Eigentum kein gesellschaftliches, sondern Gesellschaftseigentum. Diese theoretische Frage sei hier nur angedeutet.

»Wenn die Privatisierung von British Rail für eines gut war, dann um zu beweisen, dass der freie Markt Grenzen haben muß. Es gibt Bereiche, die sich nicht dazu eignen, profitorientiert gemanagt zu werden – nicht weil es ökonomisch unmöglich wäre, sondern weil es gesellschaftlich nicht wünschenswert ist. Das sollte keine Frage von ideologischen Grundsätzen sein, sondern von grundsätzlichen Interessen.«  
Michel Reimon, Christian Felber: Schwarzbuch Privatisierung, S. 25.

Der Grad von »Gesellschaftlichkeit« weist mehrere Dimensionen auf: Die Komplexität der Produktion und des Produkts, die Verflochtenheit der Produktion mit anderen Wirtschaftsbereichen und die Konzentration und Zentralisation der entsprechenden Produktion. Diese Eigenschaften der Produktion lassen sich anhand des Konzentrationsgrades und von Verflechtungskoeffizienten ökonomisch auch messen.

Die normative Seite des Problems hängt in der Tat mit gesellschaftlichen Wertvorstellungen zusammen, mit dem Nutzen und der Bedeutung, die einem Gut in der Gesellschaft im Hinblick auf bestimmte Werte, wie Gerechtigkeit, Sicherheit usw., beigemessen wird und wie öffentlich der entsprechende Nutzen ist. Grundlegende Allgemeinbildung wie Lesen, Rechnen und Schreiben ist ein Gut, dessen gesellschaftlicher Nutzen sicherlich höher einzuschätzen ist als eine spezifisch arbeitsplatzbezogene Fertigkeit. Dementsprechend verlangen die Gerechtigkeitsziele viel eher bei der Allgemeinbildung einen vom Einkommen unabhängigen Zugang als bei der Spezialbildung, also einen öffentlichen Charakter dieses Gutes.

Für sich genommen begründen diese Aspekte nicht unbedingt eine eher private oder eher öffentliche Bereitstellung und Produktion der jeweils betrachteten Güter. Erst ihr Zusammenwirken lässt ein System von Kriterien dafür entstehen:

1. Je höher der Grad der Konzentration in einem Bereich ist, um so eher ist öffentliches Eigentum sinnvoll.
2. Je höher die Komplexität des Produktes und seiner Produktion oder die Bedeutung für weitere Bereiche der Wirtschaft ist (Grad der Vernetzung), um so notwendiger ist öffentliches Eigentum.
3. Je höher die Öffentlichkeit des Nutzens entsprechend gesellschaftlicher Zielvorstellungen ist, um so mehr ist öffentliche Bereitstellung vorzuziehen.

Am stärksten wird die Notwendigkeit öffentlicher Betriebe oder Institutionen dort sein, wo alle drei Aspekte einen hohen Wert annehmen. Wo alle drei Werte eher niedrig sind, ist ein privates Betreiben wahrscheinlich sinnvoller. Dazwischen gibt es indifferente Bereiche. Ein solches Herangehen macht auch deutlich, dass es zwar historische Grundtendenzen geben mag, die Entwicklung der Produktivkräfte und der Wandel von Bedürfnissen, Wertvorstellungen und Prioritäten aber auch zur Wanderung einzelner Produktionsbereiche innerhalb dieses Raumes führen kann.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Kaul und Mendoza entwickeln ein Bewertungssystem (triangle of publicness), in dem der Grad der Öffentlichkeit in der Konsumtion, der Entscheidungsfindung und der Verteilung des Nutzens zur Differenzierung globaler öffentlicher Güter herangezogen wird. »Public and private are in many – perhaps most – cases a matter of policy choice: a social construct«. Inge Kaul, Ronald U. Mendoza, Advancing the Concept of Public goods, in: Global Public Goods, UNDP, New York 2002, S. 104, S. 102.

Letztlich hat sich eine solche theoretische Zuordnung und ihre Umsetzung entsprechend den jeweiligen Kräfteverhältnissen einer praktischen Bewährung zu stellen. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist das Erfolgskriterium der Profit, aus gesellschaftlicher Sicht sind Kriterien anzulegen, die von den Interessen der gesellschaftlichen Individuen ausgehen und demokratisch vermittelt werden.

Bewertungskriterien sind immer auch Effizienzkriterien auf makroökonomischer Ebene; sie müssen in einer längeren Frist erfüllt sein; werden sie nicht erfüllt, trifft die Gesellschaft so oder so – bewusst oder spontan – eine neue Entscheidung bezüglich des Eigentums einer konkreten Institution. Im Grunde sind wir im Moment Zeugen oder auch Mitwirkende an einer solchen Entscheidung in der Frage der Sozialsysteme, der geistigen Urheberrechte, der Energie- und Wasserversorgung usw. Diese Kriterien sind:

- die soziale Effizienz als Gewährleistung gesellschaftlich akzeptierter Lebens- und Arbeitsverhältnisse,
- die allokativer Effizienz, d. h. die Effizienz der Eigentumsverhältnisse in Bezug auf die Allokation der produktiven Kräfte entsprechend den Bedürfnissen, und
- die innovative Effizienz, d. h. in Bezug auf die Funktion der Produktivkraftentwicklung, der Innovationsicherung und Produktivitätssteigerung.

Jede Eigentumsform muss sich letztlich anhand dieser Kriterien bewähren, sonst muss sie verändert werden. Der Effizienzbegriff ist hier auch auf soziale Fragestellungen angewendet, weil es darum gehen muss, Selbstbestimmung statt Entfremdung anzustreben, Leistungsgerechtigkeit statt Ausbeutung und Solidarität statt Ausgrenzung. Das Grundproblem dieser Eigentums politik ist der Spagat zwischen persönlicher materieller Interessiertheit an Rationalität, Kostenersparnis und Innovation (also auch am Profit) und gesellschaftlichen oder öffentlichen Interessen, wahrgenommen von demokratischen Institutionen und Körperschaften (Belegschaft und ihre Betriebsräte, Stadtverordnetenversammlungen, andere Parlamente usw.).

Bei Entscheidungen zur Wahl einer Eigentumsform oder bei der Gestaltung von Verträgen z. B. zwischen einer Kommune und dem privaten Käufer einer vormals öffentlichen Unternehmung könnten folgende Aspekte der Effizienz Gegenstand von Verhandlungen sein:

- Sicherung der Bedarfsdeckung der Bevölkerung;
- Anpassung an veränderte Bedürfnisse und den technischen Fortschritt;
- die Arbeitsverhältnisse der Belegschaft und Einhaltung der Tarifverträge;
- Preis- bzw. Gebührengestaltung im Interesse von Anbietern und Nutzern;
- Regelungen über kommunale Abgaben, Gewinnbeteiligungen usw.;

- Mitentscheidungsrechte von demokratisch legitimierten Körperschaften (kommunal, Betriebsräte usw.);
- Regelungen über externe Effekte: Verhinderung von Schäden, umweltgerechte Nutzung, Nutzung positiver externer Effekte durch die Bevölkerung;
- Möglichkeit von Neuverhandlungen, Rechte zukünftiger Generationen, Zeitdimension der Verträge (Verkauf, Pacht, Leasing usw.).

Die Auswahl der Kriterien ist im Rahmen der Eigentums- politik natürlich eine Frage der Interessen und der Verhandlungs- und Durchsetzungsmacht der beteiligten politischen Akteure. Widersprüche und Kompromisse sind hier auf der Tagesordnung. Was auf der Ebene einer konkreten Kommune sinnvoll erscheint, mag bestimmten Interessen der Bürgerschaft einer benachbarten Gemeinde zuwiderlaufen; ähnliches wird es auch im Verhältnis von solchen Gruppeninteressen zu gesellschaftlichen oder nationalen, sogar internationalen Interessen geben. Die öffentliche Verhandlung darüber ist aber allemal zukunftsgemäßer als die ausschließliche Orientierung an der einzelwirtschaftlichen Profitmaximierung.

»Ein Cross-Border-Leasing-Vertrag ist kompliziert, ... wer Fehler macht, kann ganz schnell baden gehen. Die Stadt Aachen zum Beispiel musste selbst für ein geplatzt Geschäft bluten: Auf 9,5 Millionen Euro beliefen sich die Anwaltskosten, obwohl das Geschäft schon in den Vorverhandlungen gescheitert war.«  
Sächsische Zeitung, 5./6. April 2003, S. 25.

Am Beispiel der Entscheidung über das städtische Nahverkehrssystem lässt sich dieses Herangehen illustrieren. Ein solches System weist einen hohen Grad der Öffentlichkeit des Nutzens auf, es ist relativ komplex und der Konzentrationsgrad, bezogen auf eine einzelne Stadt, wird ebenfalls hoch sein. Es ist also prädestiniert für kommunales Eigentum. Allerdings ist dabei zu differenzieren: Die Komplexität des Systems macht eine funktionale Unterscheidung seiner Bestandteile notwendig. Es geht ja nicht um Fuhrpark, um das Depot und das Verkehrsleitsystem an sich, sondern der für die Bürgerschaft einer Stadt wesentliche Kern dieses Systems ist ein flächendeckender, zeitlich kontinuierlicher und preiswerter Personentransport. Der faktisch öffentliche Charakter dieses Eigentums bliebe also auch erhalten, wenn dieser Betrieb oder Teile davon von privaten Unternehmen, vielleicht auf der Grundlage von zeitlich befristeten Verträgen realisiert würde und sich die Bürgerschaft über ihr Parlament und eventuell entsprechende Bei- oder Aufsichtsräte die Einflussnahme auf diesen Kern vertraglich vorbehält und Mitbestimmungsrechte, Tarifgebundenheit, die Nutzung von Kostensenkungen auch im Interesse der Bürger, Gewinnbeteiligung und umweltgerechter Betrieb gewährleistet sind.

*Dr. Jürgen Leibiger, Dozent für Volkswirtschaftslehre, Dresden  
E-Mail: JuergenLeibiger@web.de*

Das europäische Netzwerk Privatisierung – Öffentliche Güter – Regulation unterstützt Kämpfe gegen Privatisierung, für eine Verteidigung öffentlicher Güter und sozialer Rechte. Im gehören mittlerweile über 200 Menschen aus Politik, Wissenschaft, Bildung, Gewerkschaften und sozialen Bewegungen an. Wir unterstützen politische Initiativen, Organisationen und Parteien, die sich kritisch mit der neoliberalen Privatisierungspolitik auseinandersetzen, Wir setzen auch auf Deprivatisierung, auf die Erfindung alternativer Formen der Bereitstellung und Produktion öffentlicher Güter sowie der Regulation unserer Commons (Wasser, Land, Wissen etc.) jenseits der Geldform, auf die transnationale Verallgemeinerung sozialer Sicherheit – und neue Strategien der Wieder-Aneignung in unserem Alltag. Zu diesem Zweck veranstalten wir Workshops, produzieren Policy Papers, versenden regelmäßig Newsletter mit Analysen, Debatten, Veranstaltungstipps, Links etc.

Netzwerk PPG

c/o Rosa-Luxemburg-Stiftung Bereich Politikanalyse  
Franz-Mehring-Platz 1, 10243 Berlin, Germany  
fon: +49-30-44 310-129 oder -179, fax: -184,  
mail: netzwerk-ppg@rosalux.de.

Website [www.wem-gehoert-die-welt.de](http://www.wem-gehoert-die-welt.de)

mailingliste und newsletter: mail an [listserv@rosalux.de](mailto:listserv@rosalux.de) mit  
»subscribe ppg Mail-Adresse (ihr Name)« im mail-body

## policy papers zum Thema:

**policy paper 1/2004**

**David Moore**

**From Public Goods to Public Accumulation?**

**policy paper 2/2004**

**Elmar Altvater**

**The privatisation of public goods**

**policy paper 3/2004**

**Dieter Klein, Rainer Rilling**

**Power and Property**

**policy paper 5/2004**

**Dieter Klein**

**Where Is All the Wealth Going?**

**Standpunkte 7/2003**

**Dieter Klein**

**Wo bleibt der produzierte Reichtum?**

**Standpunkte 5/2004**

**Dieter Klein, Michael Wuttke**

**Gerechtigkeit – Maß für alternative Reformen**

[www.rosalux.de](http://www.rosalux.de)