

HEUSS-FORUM
4/2016

Thomas Handschuhmacher

**„Entstaatlichung“ in der
Bundesrepublik der 1980er
Jahre zwischen Verheißung
und Beharrung**

Theodor-Heuss-Kolloquium 2016
**Die neoliberale Herausforderung und
der Wandel des Liberalismus im späten
20. Jahrhundert**
3.–4. November 2016

In Kooperation mit dem
Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam

ZENTRUM FÜR ZEITHISTORISCHE
FORSCHUNG



Thomas Handschuhmacher

„Entstaatlichung“ in der Bundesrepublik der 1980er Jahre zwischen Verheißung und Beharrung

1. Einleitung

„Was soll und kann der Staat noch leisten?“ – dieser Leitfrage waren die sogenannten „Bad Kreuznacher Gespräche“ des Jahres 1975 gewidmet, die am 30. und 31. Mai dieses Jahres bereits zum fünften Mal auf Einladung des CDU-Wirtschaftspolitikers Elmar Pieroth stattfanden. Tagungsort und zugleich Namensgeberin der Treffen war dessen Heimatstadt, die rheinland-pfälzische Kurstadt Bad Kreuznach.¹ Den Bad Kreuznacher Diskussionskreis, der sich seit 1971 jährlich traf, bezeichnete Pieroth selbst als „Expertenrunde“, die profilierten Politikern der Unionsparteien den notwendigen Rahmen bieten sollte, sich mit einschlägig ausgewiesenen Wissenschaftlern über aktuelle finanz- und wirtschaftspolitische Themen auszutauschen, inhaltliche Positionen zu erarbeiten und mit ökonomischer Expertise zu grundieren. Die thematische Klammer der ersten fünf Veranstaltungen bildeten Pieroth zufolge Fragen der „Vermögensbildung“. Der Schwerpunkt der Diskussionen im Mai 1975 lag nun auf der Vermögensverteilung zwischen Staat und Bürgern.² Dass die Diskutanten das damalige Verhältnis von öffentlicher und privater Vermögensbildung für kritikwürdig hielten, verwundert nicht. Bereits der Un-

tertitel der nachträglichen Publikation lässt erkennen, dass es den Teilnehmern um eine Bestandsaufnahme der „Krisensymptome staatlicher Leistungsfähigkeit“ ging. Pieroth warnte in seiner einführenden Ansprache gar: „Der Staat, ursprünglich nur Monopolist auf Gewalt nach innen und außen, der Wahrer des Rechts“, sei „auf dem besten Wege zu einem Monopolisten aller denkbaren Dienstleistungen zu werden. [...] Die Gesellschaft will mehr Staat. Deshalb sind wir auf dem Wege zu einer Verstaatlichung der Gesellschaft.“³

Um dieser drohenden Gefahr einer zunehmenden „Verstaatlichung der Gesellschaft“ konzeptionell zu begegnen, bildeten die Teilnehmer der Bad Kreuznacher Tagung zwei Arbeitskreise, die sich hinter zwei programmatischen Stichwörtern versammelten: „Rationalisierung“ und „Entstaatlichung“. Wortführer und Sprecher des Arbeitskreises „Entstaatlichung“ waren die Wirtschaftsprofessoren Wolfram Engels und Karl Oettle. Engels, der ebenfalls der CDU angehörte und einem breiteren Publikum bereits als Kolumnist der *Wirtschaftswoche* und als Autor populärwissenschaftlicher Bücher bekannt geworden war⁴, betonte in seinem Vortrag: „In vielen Bereichen brauchte sich der Staat nicht mit der Eigenproduktion zu belasten, er könnte die Güter oder Leistungen billiger kaufen.“⁵ Oettle pflichtete seinem Fachkollegen bei und beklagte: „Die gegenwärtige Entwicklung tendiert zu einer Vermehrung der öffentlichen Aufgaben und zu einer Vergrößerung des öffentlichen Anteils an der Verwendung des So-

¹ Was soll und kann der Staat noch leisten? Reden, Thesen und Ergebnisse auf den 5. Bad Kreuznacher Gesprächen vom 30./31. Mai 1975, Bad Kreuznach 1975.

² Elmar Pieroth: Einführung in das Thema, in: ebd., S. 4-14, hier: S. 4.

³ Ebd., S. 6.

⁴ Hierunter besonders: Wolfram Engels: Soziale Marktwirtschaft. Verschmähte Zukunft? Streitschrift wider falsche Propheten mit Bart und Computer, Stuttgart 1972.

⁵ Wolfram Engels: Leistung und Verschwendung der öffentlichen Hand, in: Bad Kreuznacher Gespräche, S. 15-66, hier: S. 64.

zialprodukts.“⁶ Ziel der anzustrebenden „Entstaatlichung“ müsse demzufolge sein, „den Umfang gemeinwirtschaftlicher Aufgabenerfüllung im Staatswesen insgesamt im Verhältnis zum Volumen der gesamtwirtschaftlichen Produktion zu verringern.“⁷ „Entstaatlichung“ war für Engels und Oettle somit gleichbedeutend mit „Privatisierung“. Und mit „Privatisierung“ wiederum meinten die beiden Ökonomen zuallererst funktionale Privatisierungen, also die Übertragung staatlicher Aufgaben an private Unternehmen und Dienstleister.⁸ Vornehmlich hatten die beiden Wissenschaftler hierbei Aufgaben auf kommunaler Ebene im Blick – Müllentsorgung, Straßenreinigung, öffentlichen Nahverkehr und den Betrieb von Schlachthöfen.⁹

Eingepasst waren die Überlegungen und Thesen des Bad Kreuzbacher Arbeitskreises „Entstaatlichung“ in eine öffentlichkeitswirksame Diskussion über die Bemessung staatlicher Zuständigkeitsbereiche, die Mitte der 1970er Jahre der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium mit seinen Thesen zum Zusammenhang von öffentlicher Verschuldung und funktionaler Privatisierung angestoßen hatte.¹⁰ Die Debatten um „Entstaatli-

⁶ Thesen von: Prof. Dr. Karl Oettle, in: Bad Kreuzbacher Gespräche, S. 92-98, hier: S. 92.

⁷ Ebd., S. 93.

⁸ Zur Typologie: Dieter Budäus: Privatisierung öffentlich wahrgenommener Aufgaben. Grundlagen, Anforderungen und Probleme aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, in: Christoph Gusy (Hg.): Privatisierung von Staatsaufgaben. Kriterien – Grenzen – Folgen, Baden-Baden 1998, S. 12-36, hier: S. 14-17.

⁹ Engels: Leistung, S. 64.

¹⁰ Zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der

„Entstaatlichung“ und „Privatisierung“ flammten somit bereits in einer Phase wieder auf, als auf Bundesebene die Zahl staatlicher Unternehmensbeteiligungen noch kontinuierlich anstieg, die (bundes-)politischen Entscheidungen also die entgegengesetzte Tendenz zur „Verstaatlichung“ begünstigten.¹¹ Gleichwohl blieben die Debatten, die zwar überwiegend von Wirtschafts-, Politik- und Verwaltungswissenschaftlern, von Institutionen der Politikberatung und wissenschaftlichen Vereinigungen geführt wurden, aber durchaus auch in politischen Parteien und der massenmedialen Öffentlichkeit auf Resonanz stießen, in den 1970er Jahren auf funktionale Privatisierungsmaßnahmen im kommunalen Bereich beschränkt.

Am Übergang zu den 1980er Jahren war mit „Entstaatlichung“ dann jedoch keineswegs mehr ausschließlich das politische Vorhaben verknüpft, die städtischen Leistungskataloge zusammenzukürzen. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung hatte zum einen im Laufe der 1970er Jahre in zunehmendem Maße in – im engeren Sinne – politische Kommunikationszusammenhänge ausgestrahlt. Zum anderen blieb der Bedeutungsgehalt von „Entstaatlichung“ nun nicht mehr auf funktionale Privatisierungen im kommunalen Bereich be-

Bundesregierung, Nr. 103, 15.08.1975, S. 1001-1016. In der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsliteratur ist auch die irreführende Bezeichnung „theoretische Privatisierungsdiskussion“ gebräuchlich, so etwa bei: Sabine Spelthahn: Privatisierung natürlicher Monopole. Theorie und internationale Praxis am Beispiel Wasser und Abwasser, Wiesbaden 1994, S. 19.

¹¹ Vgl. etwa die Beteiligungsberichte des Bundesfinanzministeriums: Bundesministerium der Finanzen: Die Beteiligungen des Bundes, Bonn-Bad Godesberg 1970ff.

Beteiligungsberichte des Bundesministeriums der Finanzen; Knauss.

schränkt. Wenn der CSU-Finanzpolitiker und vormalige Bundesschatzminister Werner Dollinger 1980 in einem Grundsatzpapier über die Beteiligungspolitik der Unionsparteien schrieb: „Auch der Bund sollte sich nicht scheuen, überflüssig gewordene Beteiligungspositionen abzustoßen“¹², übertrug er die Privatisierungsforderungen damit nicht nur auf die Ebene des Bundes, sondern forderte zugleich materielle Privatisierungen, also den Verkauf staatlicher Unternehmensbeteiligungen. Otto Graf Lambsdorff skizzierte 1982 in seinem *Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit* eine noch engere Begrenzung staatlicher Einflussbereiche, plädierte er doch neben der Privatisierung auch für den „Abbau von unnötiger Reglementierung und Bürokratie in allen Bereichen der Wirtschaft“.¹³ Die Absicht zum umfassenden Rückbau staatlicher Zuständigkeitsbereiche und Firmenbeteiligungen bekräftigte der im Oktober 1982 neu gewählte Bundeskanzler Helmut Kohl mit besonderem Nachdruck, als er während seiner ersten Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag den viel zitierten Satz sagte: „Wir wollen den Staat auf seine ursprünglichen und wirklichen Aufgaben zurückführen“.¹⁴ Die erklärte Devise lautete: „weg von mehr Staat, hin zu mehr Markt“.¹⁵ Indem der neue Bundeskanzler eine solche Reduktion des Staates auf den „Kern seiner

Aufgaben“ im Anschluss an seine Wiederwahl im September 1983 nochmals bekräftigte und als „Leitgedanken“ der Regierungspolitik bezeichnete¹⁶, machte Kohl „Entstaatlichung“ zu einem politischen Projekt seiner Regierung, an das die Verheißung einer grundlegenden Neudefinition und Begrenzung staatlicher Zuständigkeits- und Einflussbereiche geknüpft war.

Vor diesem Hintergrund möchte ich in meinem Vortrag „Entstaatlichung“ erstens heuristisch begreifen als Etikett für den Wandel wirtschaftlicher Aufgaben und Zuständigkeitsbereiche des Staates seit den ausgehenden 1970er Jahren.¹⁷ Der Terminus eignet sich deshalb besonders gut, da sich unter dem Label „Entstaatlichung“ sowohl Vorhaben zur Privatisierung von staatlichen Unternehmensbeteiligungen und Leistungsangeboten als auch das Ziel der Deregulierung im Sinne eines Abbaus administrativer Markteingriffe subsumieren lassen. Zweitens möchte ich „Entstaatlichung“ als politisches Projekt untersuchen, mit dem der Anspruch verbunden war, das Verhältnis von Staat und Wirtschaft neu und verbindlich zu definieren.

Dazu werde ich im Folgenden in zwei Schritten vorgehen und zunächst die beschriebene Verheißung eines umfassenden Rückzugs des Staates aus der wirtschaftlichen Tätigkeit auf ihren „neoliberalen“ Gehalt hin befragen. Anschließend möchte ich zeigen, dass die verheißungsvollen „Entstaatlichungs“-Ankündigungen im Laufe der 1980er Jahre

¹² Werner Dollinger: Grundsätze der CDU/CSU für die öffentliche Beteiligungspolitik, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 3 (1980), S. 457-464, hier: S. 460.

¹³ Otto Graf Lambsdorff: Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, o. O. 1982, S. 17.

¹⁴ Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte, 9. Wahlperiode, 121. Sitzung, 13.10.1982, S. 7213-7229, hier: S. 7224.

¹⁵ Ebd., S. 7218.

¹⁶ Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte, 10. Wahlperiode, 4. Sitzung, 04.05.1983, S. 56-74, hier: S. 56.

¹⁷ Die Überlegung, den Wandel von Staatlichkeit als „Wandel des Staatsaufgaben-Verständnisses“ zu untersuchen, geht zurück auf: Gunnar Folke Schuppert: Was ist und wie misst man Wandel von Staatlichkeit?, in: Der Staat 47 (2008), S. 325-358, Zit. S. 342.

zunehmend in Spannung gerieten zu ihrer Umsetzung, die nur sehr zögerlich und zudem wenig umfassend verlief.

2. „Entstaatlichung“ als „neoliberale“ Verheißung

Der Politikwissenschaftler Thomas Biebricher hat in seinem einführenden Überblickswerk zum „Neoliberalismus“ das Walter-Lippmann-Kolloquium als „offizielle Geburtsstunde“ neoliberalen Denkens identifiziert.¹⁸ Geburtscharakter hatte dieses Treffen aus Biebrichers Sicht nicht nur, weil vom 26. bis 30. August 1938 in Paris erstmalig Ökonomen und Sozialwissenschaftler in größerer Zahl zusammen kamen, die gemeinhin mit dem Etikett „neoliberal“ versehen werden. Gegen Ende der Veranstaltung einigten sich die Teilnehmer vielmehr selbst auf diese Selbstbezeichnung, mit der sie das zweifache Ziel einer – so Biebricher – „Revitalisierung und Revision der liberalen Agenda“ verbanden.¹⁹ Die Forderung nach Revitalisierung war Biebricher zufolge als Reaktion auf eine von den Diskutanten empfundene äußere Gefährdung des Liberalismus zu verstehen. Das Postulat der Revision wiederum, das untrennbar mit dem der Revitalisierung verknüpft war, zielte auf eine gleichsam innere Erneuerung und Überprüfung liberaler Überzeugungen.²⁰ Im Folgenden möchte ich von diesem ideengeschichtlichen Kern des „Neoliberalismus“ ausgehen und die wirtschaftspolitischen Debatten der Bundesrepublik seit den 1970er Jahren im Allgemeinen sowie die „Entstaatlichungs“-Forderungen im

¹⁸ Thomas Biebricher: *Neoliberalismus zur Einführung*, Hamburg 2012, S. 33; ebenso: Bernhard Walpen: *Die offenen Feinde und ihre Gesellschaft. Eine hegemonietheoretische Studie zur Mont Pèlerin Society*, Hamburg 2004.

¹⁹ Biebricher: *Neoliberalismus*, S. 35.

²⁰ Ebd., S. 37-38.

Besonderen hinsichtlich der beiden Denkfiguren der Revitalisierung und der Revision liberaler Positionen beleuchten.

Einen wichtigen argumentativen Bezugspunkt der bundesdeutschen Debatten bildete das Wirtschaftsordnungsmodell der „Sozialen Marktwirtschaft“, das zahlreiche Ökonomen, Politiker und Publizisten seit den 1970er Jahren in einer geradezu existenziellen Krise wähten. Der Wirtschaftswissenschaftler Horst Sander beispielsweise geißelte 1981 eine „Politik, die die Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft auf das gröbste verletzte“.²¹ Sein Fachkollege Walter Hamm sprach bereits 1975 am Walter-Eucken-Institut zu der noch weiter zugespitzten Frage: „Entartet die Soziale Marktwirtschaft?“²² Derlei „Verfallsnarrative“²³ fußten auf der Annahme einer konstitutiven Trennung des marktförmig zu organisierenden Wirtschaftsgeschehens von anderen gesellschaftlichen Funktionsbereichen, die schon zu den Grundpfeilern des ordoliberalen Verständnisses von „Soziale Marktwirtschaft“ gehört hatte.

Davon, dass die im Laufe der 1970er Jahre geäußerten Warnungen vor einem Verfall dieses wirtschaftlichen Ordnungsmodells auf dessen Wiederherstellung – also: dessen Revitalisierung – zielten, zeugen weitere Bestandteile des ordoliberalen Gedankengebäudes, die seit den 1970er Jahren als Redefiguren wieder an Plausibilität gewannen. So klingt beispielsweise in der schon 1970 geäußerten Klage des

²¹ Horst Sander: *Investitionen – Kern der Sozialen Marktwirtschaft*, in: Lothar Bossle (Hg.): *Konservative Bilanz der Reformjahre. Kompendium des modernen freiheitlichen Konservatismus*, Würzburg 1981, S. 275-282, hier: S. 277.

²² Walter Hamm: *Entartet die Soziale Marktwirtschaft?*, Tübingen 1975.

²³ Stefan Scholl: *Begrenzte Abhängigkeit, „Wirtschaft“ und „Politik“ im 20. Jahrhundert*, Frankfurt 2015, S. 339.

Wirtschaftspublizisten Wolfgang Pohle über „wirtschaftsfremde politische und gesellschaftspolitische Vorstellungen“²⁴ das wirkmächtige Diktum Wilhelm Röpkes vom Monopol als „Fremdkörper im Wirtschaftsprozess“ an.²⁵ Den Cassandra-Rufen lag also die dem Ordoliberalismus entlehnte Annahme zugrunde, dass die beschworenen Gefährdungen nicht etwa der Marktwirtschaft selbst inhärent seien, sondern *von außen* drohten. Besonders augenscheinlich wird dieser Gedanke in dem bereits erwähnten Vortrag Walter Hamms, der als „Entartung“ diejenigen „Vorgänge“ bezeichnete, die „durch Veränderungen wesentlicher Ziele oder Ordnungselemente der Sozialen Marktwirtschaft ausgelöst werden und die zur Transformation dieses Wirtschaftssystems führen oder zu führen drohen.“ Hierbei handle es sich „nicht etwa um Verfallserscheinungen“, sondern vielmehr um „Verstöße staatlicher Instanzen gegen wesentliche marktwirtschaftliche Regeln“. Es gehe also „in allererster Linie um die Abwehr äußerer Feinde einer freiheitlichen Ordnung, und nicht um den Kampf gegen innere Verfallserscheinungen.“²⁶ Zu den „äußeren Feinden der marktwirtschaftlichen Ordnung“ zählte Hamm insbesondere einflussreiche „Interessengruppen“, die ihre Anliegen „mit zunehmender Härte vertreten“ und die marktwirtschaftliche Ordnung dadurch gefährdeten.²⁷ Unverkennbar lag dieser Diagnose die ordoliberalen Problem-beschreibung eines „Wirtschaftsstaates“ zugrunde, der zunehmend von gesellschaftlichen Gruppeninteressen dominiert werde und seiner Funktion als wirtschaftlicher Ordnungsgarant

²⁴ Wolfgang Pohle: Das Programm der Wirtschaft. Marktwirtschaft als politische Chance, Stuttgart 1970, S. XV.

²⁵ Wilhelm Röpke: Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 2. Buch, Erlenbach-Zürich 1942, S. 359.

²⁶ Hamm, Entartet, S. 7.

²⁷ Ebd., S. 9.

nicht mehr gerecht werden könne.²⁸ Überhaupt ging es Hamm – dies betonte er insbesondere eingangs und am Schluss seines Vortrags – nicht allein um die „Soziale Marktwirtschaft“, sondern vielmehr um eine „Belebung der ordnungspolitischen Diskussion“²⁹ und eine Rückkehr zum „Denken in wirtschaftlichen Ordnungen und sozialen Interdependenzen“, also um eine Rückbesinnung auf die Grundpfeiler des Ordoliberalismus.³⁰ Auch die neue schwarz-gelbe Bundesregierung eignete sich das Ziel einer Revitalisierung des ordnungspolitischen Denkens im Allgemeinen und der „Sozialen Marktwirtschaft“ im Besonderen an. Helmut Kohl betonte in seiner zweiten Regierungserklärung, die von ihm angestrebte „Politik der Erneuerung“ müsse zuallererst eine Politik der „Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft“ sein. Dass mit dieser Rückbesinnung auch das Ziel einer Begrenzung staatlicher Zuständigkeiten unmittelbar verbunden war, stellte der Bundeskanzler ebenso heraus. Kohl weiter: „Alle geschichtlichen Erfahrungen dieses Jahrhunderts lehren: Eine Wirtschaftsordnung ist umso erfolgreicher, je mehr sich der Staat zurückhält und dem einzelnen seine Freiheit läßt.“³¹ Die Jahreswirtschaftsberichte der Bundesregierung aus den folgenden Jahren bekräftigten diese Verknüpfung. 1984 kündigte das Kabinett beispielsweise die „Neubesinnung auf die Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft“ an.³² Zu den „Hand-

²⁸ Die Problematik des „Wirtschaftsstaates“ skizzierte vor allem: Walter Eucken: Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis des Kapitalismus, in: Weltwirtschaftliches Archiv 36 (1932), S. 297-321; vgl. auch: Franz Böhm: Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung, Stuttgart 1937.

²⁹ Hamm, Entartet, S. 33.

³⁰ Ebd., S. 3-4.

³¹ Regierungserklärung 1983, S. 57.

³² Unterrichtung durch die Bundesregierung. Jahreswirtschaftsbericht 1984 der Bundesregierung, in:

lungsschwerpunkte[n]“³³ zählte hierbei die „Privatisierung öffentlicher Beteiligungen und Dienstleistungen“³⁴.

Die Verfechter einer wirtschaftspolitischen „Erneuerung“ und der Begrenzung wirtschaftlicher Staatsaufgaben strebten also eine Rückbesinnung auf das ordnungspolitische Ideal einer Trennung von Staat und Wirtschaft an, das sie mit der Formel der „Sozialen Marktwirtschaft“ verknüpften. Als revisionsbedürftig galt ihnen wiederum die Konzeption von „Wettbewerb“ als Modus wirtschaftlichen Handelns. Die ordoliberalen Denkfigur der „vollständigen Konkurrenz“, derzufolge Angebot und Nachfrage auf wirtschaftlichen Märkten einem Gleichgewicht zustrebten, war als wettbewerbstheoretisches und -politisches Leitbild bereits im Zuge der Kartellgesetznovellen seit den 1960er Jahren verworfen worden. Den Bezugspunkt der Reformen bildete eine dynamischere Vorstellung von „Wettbewerb“, die der englischsprachigen ökonomischen Forschung entstammte³⁵ und zudem auf „gesamtwirtschaftliche“, also makroökonomische Orientierungsgrößen bezogen war.³⁶

Ein solches funktionales Wettbewerbsverständnis blieb für die wirtschaftswissenschaftlichen und publizistischen Debatten der Bun-

Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Drucksachen, 10. Wahlperiode, 952, 02.02.1984, S. 8.

³³ Ebd., S. 11.

³⁴ Ebd., S. 12.

³⁵ John Maurice Clark: *Competition as a Dynamic Process*, Washington D.C. 1961; Ders.: *Toward a Concept of Workable Competition*, in: *The American Economic Review*, 30, 1940, S. 241-256; Edward H. Chamberlin, *The Theory of Monopolistic Competition*, Cambridge/Mass. 1933; Joan Robinson, *The Economics of Imperfect Competition*, London 1933.

³⁶ Erhard Kantzenbach: *Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs*, Göttingen 1966.

desrepublik allerdings nicht lange bestimmend. Denn gegen Ende der 1970er Jahre veränderte sich der Bedeutungsgehalt von „Wettbewerb“ nochmals beträchtlich und nachhaltig. Der Impuls zu dieser semantischen Transformation kam von Friedrich August von Hayek, dessen Ideen und Schriften auch in der Bundesrepublik zunehmend einflussreich wirkten. In seinem berühmten Vortrag unter dem Titel *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren* aus dem Jahr 1968 distanzierte Hayek sich zwar ebenfalls von den neoklassischen Gleichgewichtsannahmen des 19. Jahrhunderts und dem Ideal der „vollständigen Konkurrenz“, das für ihn einen „Stillstand“ des ökonomischen Prozesses bedeutete.³⁷ Zugleich sprach er sich aber auch gegen eine funktionale Verknüpfung des ökonomischen Wettbewerbs mit makroökonomischen Leitzielen aus, die ebenso irreführend sei. Denn „Wettbewerb“ müsse – wie der Vortragstitel bereits andeutet – als „Entdeckungsverfahren“ begriffen werden, das statt Gleichgewichten spontane, unvorhersehbare Ordnungen entstehen lasse und so neues Wissen generiere. Diese Vorstellung eines dynamischen, unvorhersehbaren, Wissen erzeugenden wirtschaftlichen Wettbewerbs gewann spätestens seit Mitte der 1970er Jahre zunächst in Kreisen der bundesrepublikanischen Wirtschaftswissenschaft an Plausibilität. Der bereits zitierte Ökonom Walter Hamm etwa sprach von der Notwendigkeit, „schöpferische Kräfte“ anzuregen und die „marktwirtschaftliche Dynamik“ zu stärken.³⁸ In den Gutachten des Sachverständigenrates avancierten der „dynamische Wettbewerb“ und die wirtschaftliche „Eigendynamik“ seit Mitte der 1970er

³⁷ Friedrich August von Hayek: *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, in: Viktor J. Vanberg (Hg.): *Hayek-Lesebuch*, Tübingen 2011, S. 188-205, hier: S. 195.

³⁸ Hamm: *Entartet*, S. 4.

Jahre zu leitenden Orientierungsmustern.³⁹ Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft eignete sich bei Abfassung seines Gutachtens zur „Wettbewerbspolitik“ sogar die Formel Hayeks vom „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“ an.⁴⁰ Im Gutachten war dann vom „Innovationswettbewerb“⁴¹ und dem „Experiment des Marktes“⁴² zu lesen.

Zugleich fand die neue Semantik von „Wettbewerb“ auch Eingang in *politische* Kommunikationszusammenhänge, wo sie direkt mit den Forderungen zur Begrenzung staatlicher Aufgabenbereiche verknüpft war. In einem 1984 erschienenen Aufsatz etwa zeichnete Otto Graf Lambsdorff das Bild einer gehemmten Wirtschaft, deren „Dynamik“ gleichsam freigesetzt werden müsse. Lambsdorff wörtlich: „Unsere Wirtschaft liegt [...] wie Gulliver gefesselt am Boden. Von diesen Fesseln müssen wir die Wirtschaft wieder befreien und das heißt: Rückführung des Staates, Privatisierung, Abbau von Bürokratismus.“⁴³ Der wirtschaftspolitische Sprecher der FDP-

Bundestagsfraktion erklärte die Politik einer umfassenden „Entstaatlichung“ damit zu demjenigen Rezept, mit dem man nicht nur an die bewährte wirtschaftliche Ordnung der Nachkriegszeit anknüpfen, sondern auch die von Hayek beschriebenen innovativen Kräfte einer kompetitiven Marktwirtschaft freilegen könne.

Nach ihrer Amtsübernahme ging die neue schwarz-gelbe Bundesregierung schließlich daran, ihre weitreichenden „Entstaatlichungs“-Ankündigungen zu konkretisieren. So legte Bundesfinanzminister Gerhard Stoltenberg im März 1985 ein *Gesamtkonzept für die Privatisierungs- und Beteiligungspolitik des Bundes* vor. In diesem ersten beteiligungspolitischen Grundsatzprogramm der bundesrepublikanischen Geschichte knüpfte das Kabinett explizit an die Regierungserklärung des Bundeskanzlers an, betonte den Vorrang von „privater Initiative“ vor „staatlicher Tätigkeit“⁴⁴ und identifizierte neben materiellen und funktionalen Privatisierungsmaßnahmen auch die „Vereinfachung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften“ als beteiligungspolitische Aufgabe.⁴⁵ Außerdem kündigte die Bundesregierung an, ihre Prüfungen und Überlegungen würden sich fortan „auf *alle* Beteiligungen des Bundes und der Sondervermögen erstrecken“.⁴⁶ Damit standen auch Privatisierungen von Bundespost und Bundesbahn zur Disposition, die zuvor stets ausgeschlossen worden waren. Über die Formulierung von „Entstaatlichungs“-Zielen hinaus konkretisierte das Kabinett seine Ankündigungen zudem in dem noch im Herbst 1983 gefassten Beschluss einer erneuten Teilprivatisierung der Vereinigten Elektrizitäts-

³⁹ So etwa im Jahresgutachten 1977/78: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Jahresgutachten 1977/78 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Drucksachen, 8. Wahlperiode, 1221, 22.11.1977, S. 20, 182, 184.

⁴⁰ Protokoll der 265. Tagung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft am 24. und 25. Oktober 1986 in Nürnberg, Atrium Hotel, 27.10.1986, S. 2, in: Archiv des Instituts für Zeitgeschichte München, ED 150-48-162.

⁴¹ Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Gutachten vom 5./6. Dezember 1986. Thema: Wettbewerbspolitik, in: Sammelband der Gutachten von 1973 bis 1986, Göttingen 1987, 1359-1391, hier: S. 1362.

⁴² Ebd., S. 1367.

⁴³ Otto Graf Lambsdorff: Liberalismus und Marktwirtschaft, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 33 (1984), S. 5-12, hier: S. 10.

⁴⁴ Der Bundesminister der Finanzen, Gesamtkonzept für die Privatisierungs- und Beteiligungspolitik des Bundes, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 8 (1985), S. 203-211, hier: S. 206.

⁴⁵ Ebd., S. 203.

⁴⁶ Ebd., S. 206.

und Bergwerks-Aktiengesellschaft (VEBA). Im Zuge dessen reduzierte sich der Bundesanteil am Grundkapital der VEBA auf rund 30 Prozent, die Gesamtzahl der Bundesbeteiligungen sank wegen der zahlreichen Firmenbeteiligungen der VEBA von 958 auf 487.⁴⁷

Der Amtsantritt der schwarz-gelben Regierungskoalition schürte somit auf Seiten der Befürworter einer Begrenzung staatlicher Zuständigkeitsbereiche hohe Erwartungen, die in der Folge jedoch in einem zunehmenden Spannungsverhältnis zu beharrenden und verzögernden Tendenzen standen.

3. Verzögerungs- und Beharrungstendenzen

Im September 1985 etwa kommentierte der Journalist Peter Hort in einem Artikel für die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* die Beteiligungspolitik der Bundesregierung und stellte spöttisch fest, „von Stoltenbergs ordnungspolitisch so bedeutsame[m] Vorhaben“ sei „nicht viel mehr als ein Skelett übrig“.⁴⁸ Diese Einschätzung drückte stellvertretend die Enttäuschungen der „Entstaatlichungs“-Befürworter aus, indem sie das Auseinanderdriften widerspiegelte von hohen, von der Bundesregierung selbst produzierten Erwartungen einerseits und den politischen Beschlüssen seit dem Frühjahr 1985 andererseits. Dieses Spannungsverhältnis zwischen verheißungsvollen „Entstaatlichungs“-Ankündigungen und deren zögerlicher Umsetzung möchte ich im Folgenden in

zeitlicher, sprachlicher und materieller Hinsicht näher beleuchten.

Mit Blick auf die zeitliche Dimension wird augenscheinlich, dass den weitreichenden Absichtserklärungen – sieht man von der zügigen Entscheidung für die Teilprivatisierung der VEBA ab – zunächst keine weiteren Beschlüsse folgten. So lagen das erwähnte *Gesamtkonzept zur Privatisierungs- und Beteiligungspolitik* und das sogenannte *Schwerpunktprogramm*, das Privatisierungen von 13 Bundesbeteiligungen – darunter Volkswagen, Luft Hansa und VIAG – vorsah⁴⁹, erst zweieinhalb Jahre nach Amtsantritt der neuen Bundesregierung vor. Eine „Deregulierungs-kommission“ setzte das Kabinett gar erst 1987 ein.

Diese Verzögerungstendenzen, die in deutlichem Kontrast zur Wende- und Dringlichkeitsrhetorik der Regierungserklärung standen, fanden ihre Entsprechung auf sprachlicher Ebene. Das *Schwerpunktprogramm* etwa dokumentierte lediglich „Verkaufsvorhaben“, „Verkaufsabsichten“ oder „Untersuchungsaufträge“, ohne konkretere Veräußerungsziele zu nennen.⁵⁰ Vielmehr geriet die Prüfungsbedürftigkeit des „wichtigen Bundesinteresses“ in offiziellen Äußerungen der Regierungsfractionen zu einem vielfach bemühten Topos, der sich in Verweisen auf prüfungsbedürftige „Detail[s]“, auf nötige „Vorarbeiten“⁵¹ und ausstehende Gutachten aktualisierte und mit dem sich Verzögerungen im Verfahrensablauf rechtfertigen ließen. Bemerkenswert ist außer-

⁴⁷ Fritz Knauss: Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland 1983-1990. Bilanz und Perspektiven, in: Ders. (Hg.): Privatisierungs- und Beteiligungspolitik des Bundes, Baden-Baden 1993, S. 121-189, hier: S. 147. Zur Geschichte der VEBA: Heiner Radzio: Unternehmen mit Energie. Aus der Geschichte der VEBA, Düsseldorf 1990.

⁴⁸ Privatisierung – nur noch ein Skelett, in: FAZ, 28.09.1985.

⁴⁹ Fritz Knauss: Die Entscheidungen der Bundesregierung zur Privatisierung. Ein Sachstandsbericht, in: Helmut Brede (Hg.): Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft, Baden-Baden 1988, S. 159-176, hier: S. 172-175.

⁵⁰ Ebd., S. 174.

⁵¹ Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte, 10. Wahlperiode, 128. Sitzung, 27.03.1985, S. 9445, 9451

dem, dass die Regierungsfractionen in den Debatten um die sogenannte „Postreform I“ die Absicht zur „Privatisierung“ der Deutschen Bundespost vehement bestritten.⁵² Stattdessen hoben sie den sogenannten „deutschen Weg“ der Telekommunikationspolitik heraus, die an hergebrachten staatlichen Infrastrukturaufgaben der „Daseinsvorsorge“ festhalte.⁵³ Das Wort „Daseinsvorsorge“ erwies sich in den 1980er Jahren auch über die Debatten zur „Postreform“ hinaus als plausible Bezeichnung, mit der sich erfolgreich gegen umfassende „Entstaatlichungen“ argumentieren und die Beibehaltung staatlicher Aufgaben begründen ließ.⁵⁴

Des Weiteren fanden die angedeuteten zeitlichen und sprachlichen Beharrungstendenzen nicht zuletzt eine inhaltlich-materielle Entsprechung in den gefassten Kabinettsbeschlüssen. So mutet nicht nur die Zahl von 13 im *Schwerpunktprogramm* der Bundesregierung genannten Privatisierungsvorhaben angesichts der Gesamtzahl von 487 Bundesbeteiligungen zu diesem Zeitpunkt gering an. Auch wurde der angekündigte Rückzug des Staates aus der unternehmerischen Tätigkeit in den einzelnen Fällen zumeist nur sehr zögerlich angetreten.⁵⁵

⁵² Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte, 11. Wahlperiode, 94. Sitzung, 22.09.1988, S. 6381, 6385.

⁵³ Ebd., S. 6380. Vgl. auch: Gabriele Metzler: „Ein deutscher Weg“. Die Liberalisierung der Telekommunikation in der Bundesrepublik und die Grenzen politischer Reformen in den 1980er Jahren, in: Archiv für Sozialgeschichte 52 (2012), S. 163-190.

⁵⁴ So beispielsweise in den Auseinandersetzungen um eine (Teil-)Privatisierung der Deutschen Lufthansa: Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte, 10. Wahlperiode, 128. Sitzung, 27.03.1985, S. 9445.

⁵⁵ Zum Folgenden: Reimut Zohlnhöfer: Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982-1998,

Der Bund veräußerte bis zum Jahr 1988 allein seine Anteile an den Konzernen VEBA und VIAG vollständig, während Volkswagen und Lufthansa – um hier nur die umsatzstärksten Unternehmen zu behandeln – lediglich *teilprivatisiert* wurden. Der Bundesanteil an der Volkswagen AG verringerte sich 1985 zunächst von 20 auf ca. 14 Prozent, ehe er 1988 schließlich vollständig abgetreten wurde. Das Land Niedersachsen hingegen bestand auf seiner Sperrminderheit von 20 Prozent, die es seit der ersten VW-Privatisierung Anfang der 1960er Jahre hielt. Bei der Lufthansa AG kam die Verringerung der Bundesanteile auf ca. 50 Prozent gar lediglich dadurch zustande, dass der Bund auf seine Beteiligung an der im Juli 1989 beschlossenen Kapitalerhöhung verzichtete.⁵⁶

4. Schluss

Das regierungspolitische Projekt einer Rückführung des Staates auf dessen „Kern“ kann insofern als „neoliberal“ bezeichnet werden, als es die „neoliberalen“ Kernelemente der Revitalisierung und Revision liberaler Grundüberzeugungen aktualisierte. Denn das „Entstaatlichungs“-Vorhaben knüpfte einerseits mit dem Verweis auf die „Soziale Marktwirtschaft“ an eine idealisierte Vergangenheit an, die es zu revitalisieren galt. Andererseits war „Entstaatlichung“ zugleich das Versprechen auf eine Zukunft, in der wirtschaftlicher Wettbewerb – befreit von staatlichen „Fesseln“ – dynamischer, innovativer und damit wohlförderungsfördernder ablaufen würde. Im Laufe der 1980er Jahre geriet diese zweifache, gleicher-

Opladen 2001, S. 168-170; Knauss, Entscheidungen, S. 174-175.

⁵⁶ Songül Bozdag-Yaksan: Vom Staatsunternehmen zum Global Player. Die Unternehmensentwicklung der Deutschen Lufthansa AG, Köln 2008, S. 130-132.

maßen auf Vergangenheit und Zukunft gerichtete Verheißung allerdings zunehmend in Spannung gegenüber Beharrungskräften, die sich hemmend und verzögernd auf die Umsetzung der angestrebten „Entstaatlichungs“-Ziele auswirkten.

Im Anschluss an diese Beobachtungen ließe sich beispielsweise fragen, ob die „Entstaatlichungs“-Politik als weiterer Beleg angeführt werden kann für die von Andreas Wirsching beschriebene „widersprüchliche Signatur“ der „Ära Kohl“ zwischen progressiver Rhetorik und prozesspolitischer Kontinuität.⁵⁷

Fest steht jedenfalls, dass die beschriebene „neoliberale“ Verheißung gerade wegen dieser Widersprüche in fortlaufenden Sinnstiftungsprozessen immer wieder von Neuem beschworen werden musste. Zwischen dem Versprechen einer Reduktion des Staates auf den „Kern seiner Aufgaben“ und dessen zögerlicher Einlösung tat sich mit anderen Worten ein großer Resonanzraum auf für die Frage: „Was soll und kann der Staat noch leisten?“.

Zitation:

Thomas Handschuhmacher: „Entstaatlichung“ in der Bundesrepublik der 1980er Jahre zwischen Verheißung und Beharrung, in: HEUSS-FORUM 4/2016, URL: www.stiftung-heuss-haus.de/heuss-forum_4_2016.

⁵⁷ Andreas Wirsching: Eine „Ära Kohl“? Die widersprüchliche Signatur deutscher Regierungspolitik 1982-1998, in: Archiv für Sozialgeschichte 52 (2012), S. 668-684.