



# »Was soll und kann der Staat noch leisten?«

Eine politische Geschichte  
der Privatisierung in der  
Bundesrepublik 1949–1989

Thomas Handschuhmacher: »Was soll und kann der Staat noch leisten?«



© 2018, Vandenhoeck & Ruprecht GmbH & Co. KG, Göttingen  
ISBN Print: 9783525355930 — ISBN E-Book: 9783647355931

# Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft

Herausgegeben von

Gunilla Budde, Dieter Gosewinkel, Paul Nolte,  
Alexander Nützenadel, Hans-Peter Ullmann

Frühere Herausgeber

Helmut Berding, Hans-Ulrich Wehler (1972–2011)  
und Jürgen Kocka (1972–2013)

Band 231

Thomas Handschuhmacher: »Was soll und kann der Staat noch leisten?«

Thomas Handschuhmacher

# »Was soll und kann der Staat noch leisten?«

Eine politische Geschichte der Privatisierung  
in der Bundesrepublik 1949–1989

Vandenhoeck & Ruprecht

Gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind  
im Internet über <http://dnb.de> abrufbar.

© 2018, Vandenhoeck & Ruprecht GmbH & Co. KG, Theaterstraße 13, D-37073 Göttingen  
Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen  
schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Umschlagabbildung: © Volkswagen Aktiengesellschaft

Satz: textformart, Göttingen | [www.text-form-art.de](http://www.text-form-art.de)

Vandenhoeck & Ruprecht Verlage | [www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com](http://www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com)

ISSN 2197-0130  
ISBN 978-3-647-35593-1

## Inhalt

Einleitung . . . . .	7
Erster Teil: »Soziale Privatisierung« – »Soziale Marktwirtschaft«, 1949–1965 . . . . .	29
1. Privatisierung als (ordnungs-)politisches Projekt . . . . .	29
1.1 Ordoliberalismus und »Soziale Marktwirtschaft« . . . . .	29
1.2 Privatisierungsforderungen – Privatisierungsabsichten . . . . .	41
2. Die (Teil-)Privatisierung des Volkswagenwerkes . . . . .	56
2.1 Wirtschaftliche Bedeutung und ungeklärte Rechtsfragen . . . . .	56
2.2 Der öffentliche Einfluss . . . . .	60
2.3 Zwischen Ermöglichung von »Wettbewerb« und Eindämmung »wirtschaftlicher Macht« . . . . .	63
2.4 Die Aktiengesellschaft als künftige Rechtsform . . . . .	75
2.5 »Soziale Privatisierung« durch Ausgabe von »Volksaktien« . . . . .	80
3. »Soziale Privatisierung« – »Soziale Marktwirtschaft« . . . . .	99
Zweiter Teil: Zwischen Verstaatlichung und neuer Privatisierungsdiskussion, 1965–1980 . . . . .	103
1. Von der Privatisierung zur Verstaatlichung . . . . .	103
2. Das Projekt eines »nationalen Mineralölkonzerns« . . . . .	114
2.1 Die Mineralölversorgung der Bundesrepublik als politisches (Sicherheits-)Problem . . . . .	114
2.2 Frühe Überlegungen zur Zusammenführung deutscher Mineralölunternehmen . . . . .	135
2.3 Das Zusammenschlussvorhaben VEBA-Gelsenberg . . . . .	147
2.4 Zwischen Wettbewerbstheorie und wirtschaftspolitischer Praxis . . . . .	153
2.5 Enttäuschte Erwartungen und das Ende des »nationalen Mineralölkonzerns« . . . . .	174
3. Eine neue Privatisierungsdiskussion . . . . .	194
Dritter Teil: Die Verheißung der »Entstaatlichung«, 1980–1989 . . . . .	213
1. »Entstaatlichung« als verheißungsvolles politisches Projekt . . . . .	213
1.1 Zwischen Revitalisierung und Revision . . . . .	213
1.2 Zwischen Entschlossenheit und Prüfungsbedürftigkeit . . . . .	238

2. Die »Postreform I« . . . . .	251
2.1 Kontinuitäten der Reformdiskussion . . . . .	251
2.2 Vorentscheidungen und Verfahrensdauer . . . . .	262
2.3 Aufgaben der »Daseinsvorsorge« als Grenze des unvermeidbaren Wettbewerbs . . . . .	278
2.4 Die Trennung des »Schiedsrichters« vom öffentlichen Unternehmen . . . . .	292
2.5 Der »erste Schritt« . . . . .	295
3. Die Verheißung der »Entstaatlichung« . . . . .	297
Schluss . . . . .	303
Dank . . . . .	317
Abkürzungen . . . . .	319
Quellen- und Literaturverzeichnis . . . . .	321
Register . . . . .	349

## Einleitung

Nicht erst seit der jüngsten Finanz- und Staatsschuldenkrise gilt die »Transformation« des kapitalistischen Wirtschaftsmodells als eine der prägendsten Problemlagen unserer Gegenwart.<sup>1</sup> Die Entwicklungstendenzen, die diesen Wandlungsprozess kennzeichnen und zugleich vorantreiben, haben Sozial- und Politikwissenschaftler im Laufe der vergangenen Jahre wortreich beschrieben und in eingängigen Formeln auf den Begriff gebracht. In ihren Zeitdiagnosen beschwören sie beispielsweise einen erneuerten »Geist des Kapitalismus«,<sup>2</sup> beobachten einen wieder aufbrechenden »kapitalistische[n] Klassenwiderspruch« im Zeichen einer »Restrukturierung des kapitalistischen Systems«,<sup>3</sup> skizzieren eine dauerhafte »Krise des demokratischen Kapitalismus«<sup>4</sup> oder verorten die (kapitalistischen) Gesellschaften der Gegenwart in einem »postdemokratischen«<sup>5</sup> Zeitalter. Wenn sich diese besonders wirkmächtigen Deutungsangebote in ihrer disziplinären und theoretischen Fundierung sowie ihrer begrifflichen Etikettierung und Thesenbildung auch voneinander unterscheiden, stimmen sie doch mit Blick auf den Wandel des kapitalistischen Wirtschaftsmodells in ihrer grundlegenden Problemdiagnose überein. Denn im Kern handeln die Studien von Veränderungen im Verhältnis einer auf Kapitalakkumulation ausgerichteten Wirtschaft<sup>6</sup> zu anderen gesellschaftlichen Funktionsbereichen. Den Beginn dieser Wandlungsprozesse verlegen die Autoren in die siebziger Jahre, in deren Verlauf der »Kompromiß zwischen den Interessen der kapitalistischen Wirtschaft und denen der arbeitenden Bevölkerung« erstmals seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges sichtbare Risse bekommen habe.<sup>7</sup> Betrachtet man die Transformationen im Verhältnis unterschiedlicher gesellschaftlicher Funktionsbereiche mit den Autoren etwas genauer, lassen sich zwei grundlegende Entwicklungstendenzen beobachten, die insbesondere das Verhältnis Wirtschaft – Politik betreffen: Erstens verweist der oben zitierte Topos vom aufbrechenden Kompromiss verschiedener Interessenlagen auf ein zunehmendes Auseinanderdriften von Wirtschaft

1 »Transformation« bezeichnet hierbei eine Form von Wandel, der sich anhand eines referentiellen Bezugspunktes beobachten und in seinem zeitlichen Verlauf analysieren lässt. Grundlegend zum Begriff der »Transformation«: *Hepp* u. *Lehmann-Wermser*.

2 *Boltanski* u. *Chiapello*.

3 *Hirsch*, Vorwort, S. 7.

4 *Streeck*, *Zeit*.

5 *Crouch*.

6 Dieses Streben »nach unbegrenzter Kapitalakkumulation« lässt sich mit *Luc Boltanski* und *Ève Chiapello* als die »Minimalformel« begreifen, auf die sich unser gegenwärtiges Verständnis von »Kapitalismus« bringen lässt; *Boltanski* u. *Chiapello*, S. 39–42, Zit. S. 39.

7 *Crouch*, S. 15. Ähnlich: *Streeck*, *Zeit*, S. 10–11; *Hirsch*, Vorwort, S. 7–8.

und Politik, das sich insbesondere am Verlust politischer Steuerungsfähigkeit ablesen lasse.<sup>8</sup> Begleitet und zugleich angetrieben werde diese spannungsreiche Entfremdung zweitens von einem Prozess der zunehmenden Durchdringung politischer Institutionen mit ökonomischen Denk- und Verhaltensweisen, der die Grenzen beider Funktionsbereiche zunehmend verwische und mit dem Verlust staatlich-politischer Legitimität einhergehe.<sup>9</sup>

Die Befunde politischer Steuerungs- und Legitimationsprobleme deuten bereits an, dass die beiden Prozesse einer zunehmenden Entpolitisierung des Ökonomischen bei gleichzeitiger Ökonomisierung des Politischen den Rahmen bilden für eine sich simultan vollziehende Wandlung der Staatstätigkeit, die Sozial-, Politikwissenschaftler und auch Historiker ebenso wortgewaltig charakterisieren. Im Kern beobachten sie einen grundlegenden Wandel staatlicher Zuständigkeitsbereiche, Funktionsweisen und Legitimationsstrategien, den sie als wesentliche Erscheinungsform der oben skizzierten Verschiebungen im Verhältnis gesellschaftlicher Funktionsbereiche deuten. Die Transformation von Staatlichkeit, so die weiteren zentralen Befunde, betreffe in besonderem Maße die wirtschaftlichen Aufgabenbereiche des Staates und vollziehe sich keineswegs als gleichsam unaufhaltsame Entwicklung, sondern werde von den Regierungen begünstigt, wenn nicht gar maßgeblich vorangetrieben. Freilich ist dieser Prozess nicht nur ebenso variantenreich wie seine Etikettierungen, die von »Entstaatlichung« und »Vermarktlichung« über »Privatisierung« und »Deregulierung«, »Ökonomisierung« und »Kommerzialisierung«<sup>10</sup> sowie »Finanzialisierung«<sup>11</sup> bis hin zu »Liberalisierung« reichen. Auch die Ergebnisse der Studien differieren und bewegen sich von der eher deskriptiven Diagnose einer »Transformation« des Staates »[v]om Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat«<sup>12</sup> bzw. »vom Erfüllungs- zum Gewährleistungsstaat«<sup>13</sup> über den Befund

8 Diese Tendenz macht Wolfgang Streeck besonders stark, wenn er von einer »Immunsierung der Wirtschaft gegenüber der Demokratie« schreibt und der Krisentheorie des Spätkapitalismus vorhält, die grundsätzliche Steuerbarkeit der kapitalistischen Wirtschaft nicht infrage zu stellen; *Streeck*, *Zeit*, S. 24–27, Zit. S. 27. Den Begriff »Spätkapitalismus« prägen nachdrücklich: *Habermas*; *Offe*, *Strukturprobleme*. Boltanski und Chiapello fangen das skizzierte Spannungsverhältnis ein, indem sie im Anschluss an Fernand Braudel den Kapitalismus von seiner regelbasierten Einhegung in Form einer Marktwirtschaft abgrenzen; *Boltanski* u. *Chiapello*, S. 40; *Braudel*, S. 237–268, v. a. S. 244.

9 Zuletzt ausführlich, allerdings mit ausschließlichem Blick auf die Vereinigten Staaten der Gegenwart: *Brown*. Auf diese Entwicklung verweist auch Colin Crouch, wenn er die »Grenze zwischen Wirtschaft und Politik« als »semipermeabel« bezeichnet; *Crouch*, S. 125. Mit dem Verweis auf Legitimitätsprobleme staatlichen Handelns knüpft diese Problembeschreibung ebenso an die Krisendiagnostik des Spätkapitalismus an, die insbesondere das Legitimitätsproblem als prägend für die Krise des Kapitalismus identifiziert, vgl. *Habermas*; *Offe*, *Strukturprobleme*.

10 *Schaal*; *Kettner*.

11 Aus historischer Perspektive: *Berghoff*; *ders.* u. *Rischbieter*; *Kocka*, S. 92–99.

12 *Hirsch*, *Transformation*.

13 *Ambrosius*, *Reformen*, S. 218. Ähnlich: *Power*; *Genschel* u. *Zangl*.

mangelnder politischer Handlungsfähigkeit sowie »staatliche[r] Autorität«<sup>14</sup> bis hin zum normativ stark aufgeladenen Vorwurf der »Entmündigung«<sup>15</sup> oder »Selbstentmachtung« des Staates, der mit dem Plädoyer verbunden wird, eine öffentliche Debatte über das Verhältnis Staat – Markt zu führen.<sup>16</sup>

Die vorliegende Studie wird diese zunehmend aufgeheizte Debatte nicht weiter befeuern und in den Chor derer einstimmen, die im Angesicht von Transformationen des Kapitalismus und deren Auswirkungen auf staatliche Funktionsweisen einen Abgesang auf den Staat anstimmen. Vielmehr bildet die zeitgenössische Problemdiagnose schrumpfender staatlicher Zuständigkeiten und Handlungsmöglichkeiten den Ausgangspunkt der Untersuchung, die diese Entwicklungen in ihrem historischen »Gewordensein«<sup>17</sup> zu fassen sucht. Ziel der Studie ist demnach, die Vorgeschichte der gegenwärtig häufig unterstellten »Staatsvergessenheit«<sup>18</sup> zu erforschen und den historischen Bedingungen von Entstaatlichungsprozessen nachzuspüren.<sup>19</sup>

Diese Spurensuche richtet sich im Folgenden nicht auf sämtliche Bereiche öffentlicher Tätigkeit und Leistungserbringung, sondern auf die *ökonomischen* Handlungsfelder des Staates, die in den beiden Kernaufgaben der Bereitstellung und Regulierung aufgehen.<sup>20</sup> Die Bereitstellungsfunktion, welche die verschiedenen Rollen des Staates als Anteilseigner von Unternehmen sowie als Produzent und Anbieter von Gütern und Dienstleistungen bündelt, ist, so die einhellige Forschungsmeinung, durch anhaltende Privatisierungsmaßnahmen in besonderem Maße von den eingangs skizzierten Transformationsprozessen betroffen. »Privatisierung« lässt sich im Anschluss an die Theorie ökonomischer Verfügungsrechte<sup>21</sup> verstehen als Gesamtheit »alle[r] Prozesse, die den Einfluß-

14 *Crouch*, S. 8, 123–129, Zit. S. 123. Ähnlich: *W. Reinhard*, S. 123.

15 *Doering-Manteuffel*, Entmündigung.

16 *Engartner* u. *Laschet*; *Engartner*, Liberalisierung. Für weitere Beispiele der skizzierten Krisendiagnostik vgl. *Scholl*, S. 356–358.

17 Dieser Begriff geht zurück auf Max Weber, der Sozialwissenschaft als »Wirklichkeitswissenschaft« verstanden wissen wollte mit dem Ziel, die eigene Gegenwart – bei Weber: »Wirklichkeit« – »in ihrer heutigen Gestaltung« sowie »die Gründe ihres geschichtlichen So-und-nicht-anders-Gewordenseins« zu begreifen; *Weber*, Objektivität, S. 44.

18 *Engartner* u. *Laschet*, S. 103. Vor der prädisponierenden Annahme eines Erosionsprozesses von Staatlichkeit warnt: *Schuppert*, Wandel. Eine differenziertere Position in diesem Sinne nehmen beispielsweise ein: *Bellini* und *Rödder*, S. 214–267, sowie die Beiträge in: *Heinze* und *Pierre*.

19 Damit knüpft die Studie an das Plädoyer von Hans Günter Hockerts an, *Zeitgeschichte* als »Vorgeschichte gegenwärtiger Problemkonstellationen« zu betreiben; *Hockerts*, S. 124.

20 Diese Ausgangsüberlegung knüpft an die Typologie »unternehmerischer« Staatstätigkeit an, die dem Teilprojekt C7 des Bremer SFB 597 »Staatlichkeit im Wandel« zugrunde liegt; vgl. *Obinger*. Die »Finanzierung« als dritte Form »unternehmerischer« Staatstätigkeit, die diese Typologie vorsieht, findet hier keine Berücksichtigung. Zur Rezeption des vom SFB 597 vertretenen Forschungskonzepts vgl. *Schuppert*, Wandel.

Grundlegend zur ökonomischen Staatstätigkeit und deren Wandel: *Leibfried*, S. 357–464; *Stiglitz*.

21 Grundlegend: *Demsetz*.

bereich politischer Verfügungsrechte über ökonomische Güter zugunsten des Dispositionsspielraums privater Verfügungsrechte vermindern.«<sup>22</sup> Diese Prozesse folgen keinem einheitlichen Muster, sondern lassen sich nach drei Typen unterscheiden.<sup>23</sup> So sind *materielle* Privatisierungsformen primär auf die Rolle des Staates als Anteilseigner gerichtet, heben sie doch auf die (teilweise) Veräußerung staatlichen Unternehmensbesitzes an Private ab. *Formale* Privatisierungen bedeuten die Umwandlung der Rechtsform öffentlichen Wirtschaftens, richten sich also auf die formale Ausgestaltung der staatlichen Bereitstellungsaufgaben.<sup>24</sup> *Funktionale* Privatisierungen hingegen betreffen die beiden Rollen des Staates als Produzent und Anbieter, die sie jedoch voneinander entkoppeln. So trägt der Staat weiterhin die Verantwortung für öffentliche Dienstleistungen, deren Bereitstellung bzw. Finanzierung allerdings private Unternehmen übernehmen.<sup>25</sup>

Die Regulierungsaufgabe des Staates wiederum lässt sich – im ökonomischen Sinne – begreifen als das öffentliche Ansinnen, unternehmerisches Handeln auf Märkten durch verbindliche Regeln einzuhegen und zu kontrollieren. Unter diesem weit gefassten Verständnis von Regulierung lassen sich somit sowohl marktschaffende Maßnahmen, die zumeist unter dem Begriff »Deregulierung« versammelt werden, als auch politisch-administrative Eingriffe und Marktzutrittsbeschränkungen – beispielsweise in Form von staatlichen Monopolen – subsumieren.<sup>26</sup>

Der Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit wird auf der staatlichen Bereitstellungsfunktion liegen, deren Geschichte eng mit den Veränderungen der Regulierungsaufgaben verflochten ist. Um den Wandel beider Aufgabenfelder einzufangen, fungieren die Begriffe »Entstaatlichung« und »Verstaatlichung«, die auch in zeitgenössischen Debatten gebräuchlich waren, als heuristische Termini, in denen beide Aufgabentypen aufgehen.<sup>27</sup> So umfasst »Entstaatlichung« die skizzierten Varianten von Privatisierung wie auch Maßnahmen zum Abbau von Markt-

22 Windisch, S. 8. Ebenso: Spelthahn, S. 9–10. Damit liegt der Studie ein dezidiert ökonomisches Verständnis von »Privatisierung« zugrunde, während soziale oder religiöse Wandlungsprozesse und Formen der Subjektivierung keine Berücksichtigung finden.

23 Vgl. zur Typologie von Privatisierungsprozessen: Budäus, S. 14–17; Obinger, S. 211–219; Abromeit, S. 70; Mayer, S. 18–21.

24 Hier lassen sich zwei Subtypen unterscheiden, nämlich die Umwandlung einer Verwaltungseinheit in ein öffentlich-rechtliches Unternehmen von der Transformation eines solchen öffentlich-rechtlichen Unternehmens in ein Unternehmen des Privatrechts, bspw. eine Kapitalgesellschaft; vgl. Obinger, S. 212.

25 Zum Zusammenhang von Privatisierung und staatlicher »Verwaltungsverantwortung«: Schuppert, Staat. Zur Trennung von Bereitstellung und Finanzierung/Produktion im Zuge funktionaler Privatisierungen: Kämmerer, Typologie, S. 23, 38–40.

26 Gehlen u. Schulz, S. 2–3. »(De-)Regulierung« lässt sich auf diese Weise zudem vom weiter gefassten Terminus »(Ent-)Bürokratisierung« abheben, der in einem umfassenderen Sinne auf die Ausgestaltung von Verwaltungsvorschriften abhebt.

27 Beide Prozesse werden in der (politikwissenschaftlichen) Forschung zuweilen als Verlaufsformen der »Reorganisation« öffentlichen Wirtschaftens beschrieben, so etwa in: Bieling,

zutrittsbeschränkungen. Die Zunahme staatlichen Einflusses durch Erwerb von Unternehmensanteilen, die Definition neuer öffentlicher – von Verwaltungseinheiten oder öffentlich-rechtlichen Organisationen zu erfüllender – Aufgaben, vermehrte öffentliche Leistungserbringung wie auch regulierende Markteingriffe werden hingegen mit dem heuristischen Etikett »Verstaatlichung« versehen. Diese Terminologie wird hier gegenüber dem Begriff »Vermarktlichung«<sup>28</sup> bevorzugt, um die wirtschaftlichen Aufgabenbereiche des Staates zu fokussieren, statt den analytischen Blick auf Märkte als Sozialräume zu lenken.

Aus dem Anspruch, den Wandel wirtschaftlicher Staatstätigkeiten auf Grundlage einer differenzierten Begrifflichkeit möglichst umfassend zu untersuchen und die Perspektive nicht auf einzelne Aspekte zu verengen, ergibt sich unmittelbar das Ziel, der Studie auch eine zeitliche Tiefe zu geben. So wird sich die nachfolgende Analyse nicht auf die Zeit seit den späten siebziger Jahren beschränken, in der nach einhelliger Forschungsmeinung der oben skizzierte Transformationsprozess von Staatlichkeit seinen Anfang nahm. Die Untersuchung setzt vielmehr mit den fünfziger Jahren ein, die – blickt man auf die Bundesrepublik als »Mutterland großer Privatisierungen« – bereits größere Entstaatlichungsvorhaben kennzeichneten.<sup>29</sup> So begann der Bund schon in den Jahren 1959 bis 1965, seine Anteile an der Preussischen Elektrizitäts- und Hütten-Aktiengesellschaft – seit 1971 kurz »Preussag« genannt –, dem Volkswagenwerk sowie der Vereinigten Elektrizitäts- und Bergwerks-Aktiengesellschaft – kurz: VEBA – durch den Verkauf sogenannter »Volksaktien« zu verringern. Ferner umfasst der ausgedehnte Untersuchungszeitraum auch die späten sechziger und siebziger Jahre, die auf Bundesebene nicht Prozesse der Entstaatlichung prägten, sondern die stattdessen im Zeichen wachsender staatlicher Unternehmensbeteiligungen und der Definition neuer öffentlicher Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche standen. Die achtziger Jahre wiederum, in denen nach der Amtsübernahme der schwarz-gelben Bundesregierung ein Schub von Privatisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen einsetzte, sind schließlich Gegenstand des letzten Untersuchungsabschnitts. Die Erweiterung der zeitlichen Perspektive ermöglicht mithin, verschiedene Phasen zu unterscheiden und den Wandel wirtschaftlicher Tätigkeitsfelder des Staates nicht als gleichsam teleologischen Prozess zu begreifen – was die Semantik von »Ent-Staatlichung« nahelegen mag –, sondern im Gegenteil dessen längerfristige Kontinuitätslinien wie auch bruchhafte Verlaufsformen zu erkunden.

Der regionale Schwerpunkt wird auf der alten Bundesrepublik liegen. Abgesehen von einordnenden Bemerkungen zu internationalen Trends, werden Seitenblicke auf andere Länder im Zuge der Analyse daher lediglich unternommen, wenn die dortigen Entwicklungen als Referenzrahmen für die bundesrepublikana-

Da dieses Etikett jedoch nicht präzise genug erscheint, findet es im Folgenden keine Verwendung.

28 Zu »Vermarktlichung« als Terminus historischer Analyse: Ahrens, Perspektiven, S. 396, 399.

29 Knauss, Privatisierung, S. 142.

nischen Debatten fungierten. Der Anspruch der Studie ist also nicht, den Wandel ökonomischer Staatstätigkeit für einen vergleichsweise kurzen Zeitabschnitt in international vergleichender Perspektive zu beleuchten. Vielmehr geht es darum, diesen Prozess an einem nationalen Beispiel über einen längeren Zeitraum von mehreren Jahrzehnten nachzuverfolgen.

Darüber hinaus liegt der Studie die Annahme zugrunde, dass der Wandel von Staatlichkeit vornehmlich als »Wandel des Staatsaufgaben-Verständnisses«<sup>30</sup> zu untersuchen, die Analyse also auf die Definitionen, Begründungs- und Legitimationsweisen wirtschaftlicher Staatstätigkeiten auszurichten ist. Damit geraten insbesondere leitende Semantiken und Bezeichnungsmuster in den Blick, welche die skizzierten Prozesse der Erweiterung und Verminderung staatlichen Einflusses rahmten und plausibilisierten. Privatisierung und Deregulierung – wie auch die komplementären Prozesse der Verstaatlichung – werden demnach nicht aus ökonomischer oder fiskalischer Perspektive betrachtet, sondern als politische Projekte untersucht, mit denen der Anspruch verbunden war, die wirtschaftlichen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche des Staates im jeweiligen historischen Zeitabschnitt verbindlich zu definieren. Die Studie lässt sich mithin leiten von der schon zeitgenössisch vielfach diskutierten Frage: »Was soll und kann der Staat noch leisten?«<sup>31</sup>

Evidenz verleihen dieser Ausgangsüberlegung auch die Befunde bisheriger Forschungen, wonach der bundesrepublikanische Staatsbesitz im Vergleich zu den westeuropäischen Nachbarn von nachrangiger fiskalischer und ökonomischer Bedeutung war. Da die Bundeskabinette schon in den fünfziger Jahren erste Privatisierungsvorhaben initiierten, während andere europäische Regierungen in großem Umfang Verstaatlichungen – im Englischen: »Nationalisierungen« – einleiteten, fiel das privatisierungsfähige Vermögen im Bundesbesitz beispielsweise in den achtziger Jahren mit einem Wert von rund sechseinhalb Milliarden DM<sup>32</sup> vergleichsweise gering aus. Darüber hinaus waren – mit Ausnahme der Telekommunikation – in dieser Zeit eher unbedeutende Wirtschaftszweige Gegenstand der »Entstaatlichungs«-Bestrebungen. Schließlich spricht auch die praktische Durchführung der Vorhaben, die gekennzeichnet war durch ein Auseinanderdriften von verheißungsvollen Zielankündigungen und deren schleppender, verzögernder Umsetzung, gegen einen ökonomisch-fiskalischen Determinismus.<sup>33</sup>

30 Schuppert, Wandel, S. 342.

31 So der Titel einer vom CDU-Wirtschaftsexperten Elmar Pieroth im Mai 1975 veranstalteten Tagung: *Pieroth, Staat*.

32 Der Gesamtwert betrug etwa 370 Milliarden DM, von denen 351,2 Milliarden DM auf die Kommunen und 12,3 Milliarden DM auf die Länder entfielen; so die Berechnungen in: *Esser, Germany*, S. 107. An anderer Stelle beziffert derselbe Autor das Vermögen des Bundes auf achteinhalb Milliarden DM; *ders., Privatisation*, S. 64.

33 Josef Esser bezeichnet die Privatisierungen in der Bundesrepublik der achtziger und frühen neunziger Jahre aus diesen Gründen gar als »largely symbolic«; *Esser, Germany*, S. 112.

Im Zentrum der Studie steht daher die politische Dimension des Wandels wirtschaftlicher Staatstätigkeit. Die vielfach beklagte »Entmündigung« des Staates erweist sich aus dieser Perspektive als Folge eines langfristigen Prozesses der Reformulierung und Umdeutung seiner Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche. Für die Bundesrepublik begann dieser Prozess weder in der jüngeren Vergangenheit noch in den siebziger Jahren, sondern muss bis in deren Gründungsphase zurückverfolgt werden. Die »Epoche der Staatsvergessenheit«<sup>34</sup> hatte eine lange Vorgeschichte.

Das Ziel, die Neubestimmung wirtschaftlicher Staatsaufgaben als politisches Projekt zu historisieren, legt nahe, sich an konzeptionellen Überlegungen jüngerer politikhistorischer Forschungen zu orientieren. So sehr sich diese neueren Zugänge zur Politikgeschichte<sup>35</sup> auch voneinander unterscheiden, einen sie doch wesentliche Grundüberzeugungen, die vornehmlich auf ihre gemeinsame kulturhistorische Fundierung zurückzuführen sind. Alle Ansätze beruhen auf einem konstruktivistischen Wirklichkeitsverständnis, das Wirklichkeit(en) nicht als gegeben, sondern als sozial und kommunikativ hergestellt begreift.<sup>36</sup> Den Rahmen derartiger kommunikativer Prozesse bilden nach dem Verständnis der Neuen Kulturgeschichte symbolisch verfasste – also mehrdeutige – »Bedeutungsgewebe« und Sinnsysteme.<sup>37</sup> Der Mensch ist demnach gleichermaßen »als ein symbolerzeugendes und symboldeutendes Wesen«<sup>38</sup> zu denken, das in diese Gewebe verstrickt ist und durch sie vermittelt seine Umwelt wahrnimmt, zugleich jedoch in der Lage ist, diese Bedeutungsstrukturen durch kommunikatives – und damit (be)deutendes – Handeln zu verändern. Wenn alles soziale Handeln mithin auf Kommunikation – auf Deutung und Bedeutungsproduktion – beruht, ist, so die fundamentale Annahme kulturhistorischer Politikforschung, auch und im Besonderen »Politik« als ein solcher kommunikativer Modus der Sinnproduktion zu konzeptualisieren. Dass dessen kommunikative Formen auf die Herstellung kollektiver Verbindlichkeit gerichtet sind, hinter den Sinnbildungsprozessen also der Anspruch steht, legitime Bedeutungen und Ordnungen zu produzieren, macht das genuin *politische* Moment dieses kommunikativen Modus aus.<sup>39</sup>

34 Engartner u. Laschet, S. 103.

35 Ohne Anspruch auf Vollständigkeit: *Mergel*, Überlegungen; *ders.*, Kulturgeschichte; *ders.*, Kulturwissenschaft; *Landwehr*, Diskurs; *Stollberg-Rilinger*; *Frevert*. Forschungsberichte finden sich bei: *Weidner*; *Bösch* u. *Domeier*.

36 Grundlegend für diese sozialkonstruktivistische Grundüberzeugung: *Berger* u. *Luckmann*.

37 Dieses Verständnis von »Kultur« als »Bedeutungsgewebe« geht zurück auf: *Geertz*, Zit. S. 9. Vgl. zu den Grundannahmen der Neuen Kulturgeschichte, ebenfalls ohne Anspruch auf Vollständigkeit: *Hunt*; *Daniel*; *Dinges*.

38 *Mergel*, Kulturgeschichte, S. 4.

39 Damit orientiert sich die »Kulturgeschichte der Politik« unmittelbar am Politikverständnis Niklas Luhmanns, der »Politik« als »das Bereithalten der Kapazität zu kollektiv bindendem Entscheiden« definiert; *Luhmann*, Politik, S. 84. Vgl. *Mergel*, Überlegungen, S. 587; ebenso:

Mit dem Ziel, die kommunikative Produktion verbindlicher Ordnungen und Bedeutungen zu untersuchen, verbindet sich zugleich das unbedingte Postulat, die Wirklichkeitskonstituierende Funktion von Sprache als einem wesentlichen Träger symbolischer Bedeutungsstrukturen zu berücksichtigen und politische Kommunikation in ihrer Bedingtheit durch vornehmlich sprachlich verfasste<sup>40</sup> Bedeutungszusammenhänge und »Ausdruckssysteme«<sup>41</sup> zu untersuchen. Ein wesentlicher Schwerpunkt der nachfolgenden Analyse von Prozessen der Definition, Begründung und Legitimation wirtschaftlicher Staatstätigkeit wird demzufolge auf Diskursen und leitenden Begriffen liegen, die diese Prozesse der Sinnproduktion semantisch rahmen und strukturieren.<sup>42</sup> Für die Analyse politischer Kommunikation ist die Berücksichtigung derartiger sprachlicher Strukturen und symbolischer Verweiszusammenhänge von besonderer Relevanz, folgt doch aus dem Anspruch, legitime und verbindliche Deutungen zu produzieren, der Bedarf nach sprachlichen Formen, die eine Balance erlauben zwischen Trennschärfe und Verbindlichkeit auf der einen sowie Mehrdeutigkeit und Anschlussfähigkeit auf der anderen Seite. Diese elementare Fähigkeit von (politischer) Sprache, Komplexität zu reduzieren und »Integration durch Uneindeutigkeit«<sup>43</sup> zu gewährleisten, fordert förmlich dazu auf, politische Kommunikationsprozesse auf ihre semantische Strukturiertheit hin zu befragen.

Eine geschichtswissenschaftliche Untersuchung dieses semantischen Rahmens, die insbesondere darauf abzielt, dessen Veränderungen im zeitlichen Ver-

*Stollberg-Rilinger*, S. 14. Ein weiter gespannter, über die Herstellung kollektiver Verbindlichkeit hinausweisender Begriff von »Politik« bzw. »des Politischen« liegt dem Bielefelder SFB 584 »Das Politische als Kommunikationsraum in der Geschichte« zugrunde; vgl. *SFB 584*, S. 19–57; ähnlich: *Landwehr*, Diskurs, S. 104. Zu der damit verbundenen Geschichte von Politisierungsprozessen, im Sinne einer Etikettierung von Sachverhalten als »politisch«: *Meier*; *Steinmetz*, Wege. Zu den internen Differenzierungen kulturhistorischer Politikforschung: *Mergel*, Kulturgeschichte, S. 8; *ders.*, Medien, S. 31.

40 Diese Eingrenzung darf als vorläufig gelten, öffnet sich doch auch die geschichtswissenschaftliche Forschung zunehmend Prozessen nonverbaler Kommunikation; vgl. *Mergel*, Überlegungen, S. 593. Der Schwerpunkt der Forschung – und auch der Fokus dieser Arbeit – liegt jedoch auf dem Bedeutungsträger Sprache – und damit auf schriftlichem Quellenmaterial.

41 *Mergel*, Kulturgeschichte, S. 5.

42 »Diskurse« seien hier mit Achim Landwehr – und im Anschluss an Michel Foucault – definiert als »regelmäßige, strukturierte und sich in einem bestimmten historischen Zusammenhang bewegende Praktiken und Redeweisen, die einen gewissen Grad an Institutionalisierung erreicht haben und benennbaren Formationsregeln unterliegen«; *Landwehr*, Diskursgeschichte, S. 113. Vgl. *ders.*, Diskursanalyse, S. 65–78; *Foucault*, Archäologie, S. 31–60; *ders.*, Ordnung.

43 *Mergel*, Überlegungen, S. 594. Für dieses Phänomen von Bezeichnungsformen ohne feststehenden Bedeutungsgehalt, das insbesondere in politischen Kommunikationszusammenhängen auftritt, ist der Begriff des »leeren Signifikanten« geläufig, grundlegend hierzu: *Laclau*; vgl. auch *ders.* u. *Mouffe*. Hiervon zu unterscheiden sind beispielsweise juristische Kommunikationsformen, die demgegenüber auf präzise und trennscharfe Benennungen von Sachverhalten ausgerichtet sind; vgl. *Steinmetz*, Begriffsgeschichte, S. 190.

lauf zu erfassen, kann an die von Willibald Steinmetz entwickelte Typologie unterschiedlicher Formen semantischen Wandels anknüpfen.<sup>44</sup> Unmittelbar einsichtig ist, dass Veränderungen des (politischen) Sprachhaushalts auf Importe von Wörtern und Redeweisen aus Fremd- oder Fachsprachen zurückgehen. Daneben und vor allem aber lässt sich semantischer Wandel begreifen als Wandel der Plausibilisierbarkeit von Bezeichnungsformen. Treten Signifikant und Signifikat, sprachliche Bezeichnung und bezeichnete Außenwelt, zu weit auseinander, bedarf es einer Transformation der Bezeichnungsweisen, um weiterhin anschlussfähige Bedeutungsproduktion(en) zu gewährleisten. Diese zweite Form semantischen Wandels durch »Plausibilitätsverlust bisheriger Redeweisen«<sup>45</sup> hebt mithin auf die rückläufige Verwendung von Signifikationsformen ab, die sich für die Deutung der jeweiligen Gegenwart als nicht (mehr) geeignet erwiesen haben.<sup>46</sup> Denkbar ist allerdings ebenso – um die Erscheinungen dieser Verlaufsform weiter zu differenzieren –, dass die hergebrachten Bezeichnungsformen bestehen bleiben, während lediglich ihr Bedeutungshaushalt an Veränderungen der zu bezeichnenden Außenwelt angepasst wird. So ist anzunehmen, dass einzelne Bedeutungsgehalte von Wörtern und Redeweisen entfallen, sobald sie keine plausible Sinnzuschreibung mehr gewährleisten, die jeweiligen Wörter und Redeweisen als Bedeutungsträger jedoch weiterhin gebräuchlich sind. Hier ist erneut auf den Umstand zu verweisen, dass insbesondere der politische Sprachhaushalt eine große Zahl bedeutungsöffener und damit anschlussfähiger Bezeichnungsweisen enthält, die über ein hohes Bindungs- und Integrationspotenzial verfügen. Demnach liegt die Überlegung nahe, dass einzelne dieser Bedeutungen – und nur diese – infolge abnehmender Plausibilität (auch) getilgt werden (können).<sup>47</sup>

Ferner liefert die Annahme abnehmender Plausibilität von Bezeichnungsweisen noch keine hinreichende Erklärung für den damit einhergehenden Plausibilitäts*gewinn* bestimmter anderer Wörter und Redeweisen. Vielmehr ist diese Erklärung – abgesehen vom semantischen Gehalt der Bezeichnungsformen – mit Steinmetz in der »Zunahme des strategischen Gebrauchswerts in der Kommunikationssituation« zu suchen. Über Signifikationsformen und ihre Be-

44 Ebd., S. 188–192.

45 Ebd., S. 188.

46 Als typisch für diese Verlaufsform gelten Ereignisse, die – so die Annahme – eine »Falsifizierung der semantischen Systeme und Begriffe« herbeiführen und auf diese Weise semantische Veränderungen bedingen; *Suter*, S. 34.

47 Diese Facette semantischen Wandels durch Plausibilitätsverlust macht Steinmetz zwar nicht explizit, doch verhandelt er sie implizit, indem er auf das Streben politischer Kommunikation nach Anschlussfähigkeit verweist, das die Verwendung deutungsöffener Bezeichnungsweisen erfordert; *Steinmetz*, Begriffsgeschichte, S. 189. Hier setzt auch die Unterscheidung von Bezeichnungs- und Bedeutungsinnovationen an, vgl. *Leendertz* u. *Meteling*, S. 22–23; im Anschluss an *Gumbrecht*. Da das Wort »Innovation« jedoch neue Bezeichnungen und Semantiken stärker betont als den Wegfall einzelner bestehender Bedeutungsbestände, folgt die Studie dieser Terminologie nicht.

deutung hinaus weitet die Annahme dieser dritten Verlaufsform semantischen Wandels den Blick auf »Akteure und ihr Streben nach gelingenden Sprachhandlungen«.48 Akteure in ihrem Streben nach anschlussfähiger Kommunikation ernst zu nehmen, ist jedoch nicht zu verwechseln mit dem Anspruch, auf deren Intentionen »hinter« den sprachlichen Äußerungen zu schließen.49 Die Überlegung speist sich vielmehr aus der bereits skizzierten Annahme, Akteure seien nicht ausschließlich in sprachlich-symbolische Bedeutungsgewebe verstrickt, sondern auch in der Lage, sich darin zu bewegen, bestimmte Bedeutungsstränge weiter zu weben und (neue) Knotenpunkte zu knüpfen. Demnach lässt sich das Streben nach gelingender Sprachhandlung für Akteure des politischen Kommunikationsraums50 präzisieren als das Streben, Bedeutungen in »aktuell stattfindende[n] semantische[n] Kämpfe[n]« verbindlich festzulegen und legitime Ordnungen zu produzieren.51

Die Frage, welche Akteure sich in diesem politischen Kommunikationsraum bewegten, führt zu einer zweiten grundlegenden Überlegung, welche die verschiedenen Ansätze der kulturhistorischen Politikgeschichtsschreibung teilen. Wenn sich auch an diesem Punkt Differenzierungen feststellen lassen, ergibt sich doch aus der kulturwissenschaftlich inspirierten Herangehensweise an den Gegenstandsbereich »Politik« das gemeinsame Ziel, die Perspektive nicht auf den engeren Kreis politischer Entscheider zu beschränken.52 So betrachten Kulturhistoriker auch politische Themen und Problemkonstellationen nicht als vorgegebene Phänomene, sondern richten ihren Blick auf den Wandel kommunikativ hergestellter Problemwahrnehmungen. Sie fragen nach sprachlichen Strategien, mit denen ein Sachverhalt politisiert – also als »politisch« markiert – und in diskursive Verweiszusammenhänge eingebettet wurde, und nach solchen sprachlichen Strategien, mit denen einzelne Bedeutungsgehalte und Varianten der Problembeschreibung im zeitlichen Verlauf ausgeschlossen oder Gegen-

48 Steinmetz, Begriffsgeschichte, S. 189, 191.

49 Den Überlegungen liegt vielmehr die Annahme zugrunde, dass Kommunikation auf Fortsetzung durch Anschlusskommunikation zielt, Sprachhandlungen also dann als gelungen gelten, wenn sie weitere Bezeichnungs- und Deutungsvorgänge evozieren. Gleichwohl schließt Steinmetz die Suche nach »explizite[n] Hinweise[n] in Parallelquellen«, mit denen sich auf Intentionalitäten schließen lasse, nicht aus; ebd., S. 190.

50 Der »politische Kommunikationsraum« ist hierbei im weiteren, metaphorischen Sinne zu verstehen als konstituiert durch Akteure, die nach verbindlicher Bedeutungsfixierung streben. Zu verschiedenen Dimensionen des Begriffs »politischer Kommunikationsraum« vgl. *SFB 584*, S. 30.

51 Mergel, Kulturgeschichte, S. 5. Vgl. auch Laclau u. Mouffe, S. 150.

52 Vertreter einer »Kulturgeschichte der Politik« zeigen sich hierbei tendenziell dem Ziel verpflichtet, vergleichsweise konventionelle Fragen politischer Entscheidungsfindung mit kulturhistorischen Instrumenten zu untersuchen, während Arbeiten unter dem Label »Neue Politikgeschichte« den historischen Wandel »des Politischen« – unter anderem hinsichtlich seiner Prägung durch verschiedene Akteursgruppen – nachzeichnen sollen; Mergel, Überlegungen, S. 574; ders., Kulturgeschichte, S. 8.

stände gar entpolitisiert wurden.<sup>53</sup> Eine derartige Betrachtung politischer Kommunikationsprozesse, die dezidiert von den Möglichkeiten (politischer) Akteure ausgeht, sich in gegebenen Deutungszusammenhängen zu bewegen und diese aus einer wirkmächtigen Sprecherposition heraus strategisch zu beeinflussen, darf nicht auf den »Politikbetrieb« im engeren Sinne – auf Regierungsvertreter, Parlamentsfraktionen und Parteien – beschränkt bleiben, sondern muss notwendigerweise eine größere Zahl von Akteuren mit einschließen.<sup>54</sup>

Zuallererst fängt ein solcher umfassender Blick auf Akteure des politischen Kommunikationsraums das Verhältnis von Politik und Massenmedien ein.<sup>55</sup> Hier interessieren allerdings weniger Studien zur wechselseitigen Durchdringung beider gesellschaftlicher Funktionsbereiche, die »Politisierung« und »Medialisierung« als unilineare Prozesse begreifen – mit dem Ergebnis, dass beide Funktionsbereiche sich ineinander auflösen.<sup>56</sup> Vielmehr vermag die Berücksichtigung von Interdependenzen und wechselseitigen Abhängigkeiten den Blick zu schärfen für die konstitutive Rolle der Massenmedien in und für politische Kommunikationsprozesse. So ist politische Kommunikation in ihrem Streben, kollektiv verbindliche Bedeutungen und Ordnungen zu produzieren, auf Massenmedien als »Transmitter«<sup>57</sup> verwiesen, deren kommunikativer Modus wiederum darauf gerichtet ist, Informationen zu transportieren und Aufmerksamkeit zu generieren. Da sowohl politische als auch massenmediale Kommunikationsformen notwendigerweise auf Komplexitätsreduktion angewiesen sind, fungieren Journalisten jedoch keineswegs als bloße politische Sprachrohre. Vielmehr sind sie als eigensinnige Akteure zu denken, die sich als *gatekeeper* dem Anschluss an Kommunikationsprozesse verweigern, deren Gegenstände umdeuten und in andere symbolisch-diskursive Verweiszusammenhänge einbetten oder als *agenda setter*

53 Vgl. *Mergel*, Überlegungen, S. 593–594. Zu den sprachlichen Strategien der Politisierung, Depolitisierung und Entpolitisierung vgl. das Forschungsprogramm des SFB 584. Auch hinter dem Begriff »Strategie« verbirgt sich hier nicht etwa der handlungstheoretisch fundierte Anspruch, (Sprach-)Handeln hinsichtlich der individuellen Absichten von Akteuren zu befragen. Diese Terminologie ist vielmehr inspiriert von der Soziologie Pierre Bourdieus, dessen »Theorie der Praxis« auf die Vermittlung zwischen strukturdeterministischen und handlungstheoretischen Erkenntnisformen abzielt. Demzufolge sind »Strategien« weder allein durch Regeln noch durch rationales Kalkül bestimmt; vgl. *Bourdieu*, S. 164–166.

54 Damit erweist sich die kulturhistorische Politikforschung auch als inspiriert von der Governance-Forschung, die insbesondere dem Anspruch verpflichtet ist, nicht-staatliche Akteure in ihre Überlegungen einzuschließen. Grundlegend: *Schuppert*, Governance-Forschung.

55 Zum Folgenden: *Mergel*, Medien. Vgl. auch *Frevert* u. *Braungart*; *Weisbrod*; *Bösch* u. *Frei*. Grundlegend zur Mediengeschichte des zwanzigsten Jahrhunderts: *Knoch* u. *Morat*; *Schildt*, Jahrhundert.

56 Einer gängigen Annahme zufolge waren die fünfziger bis siebziger Jahre vor allem geprägt durch das Streben der Politik, Medien instrumentell einzusetzen. Diese Entwicklung habe sich seit den achtziger Jahren ins Gegenteil verkehrt, seither orientiere sich Politik zunehmend an medialen Darstellungsweisen und Aufmerksamkeitslogiken. Grundlegend hierzu: *Meyer*.

57 *Mergel*, Medien, S. 33.

Sachverhalte selbst problematisieren – und damit politisieren – können.<sup>58</sup> Insbesondere der Anspruch von Journalisten, in ihrer Rolle als *gatekeeper* und / oder *agenda setter* Prozesse der politischen Kommunikation, der Fixierung verbindlicher Bedeutungen, zu beeinflussen, macht sie für eine »Kulturgeschichte der Politik« – und damit auch für die vorliegende Studie – interessant.

Außer Politikern und Journalisten reklamierten ferner weitere Akteursgruppen für sich den Anspruch, an Prozessen verbindlicher Sinnstiftung zu partizipieren. So lassen sich Wissenschaftler im Anschluss an wissenshistorische Forschungen nicht nur als Produzenten wissenschaftlichen Wissens, sondern in ihrer Rolle als Experten auch als Mittler begreifen, die dieses Wissen für Politik und Verwaltung verfügbar machten. Insbesondere Wirtschaftswissenschaftler, die für diese Studie von besonderer Relevanz sind, haben im Verlauf der bundesrepublikanischen Geschichte aus ihrer Expertenrolle in zunehmendem Maße den Anspruch abgeleitet, wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse zu beeinflussen und öffentliche Breitenwirkung zu erzielen.<sup>59</sup>

Schließlich nahmen eine derartige Mittlerfunktion auch Interessenverbände wahr, die als intermediäre Instanzen gegenüber Politik und sozialen Gruppen auftraten.<sup>60</sup> Demzufolge ist auch dieser Akteursgruppe, für die hier insbesondere der Bund der Steuerzahler, Industrieverbände und Gewerkschaften einstehen, der Anspruch zuzuschreiben, in politischen Kommunikationszusammenhängen eine wirkmächtige Sprecherrolle einzunehmen und Prozesse verbindlicher Bedeutungsproduktion mitzubestimmen.

Die skizzierten methodisch-theoretischen Überlegungen bilden für die nachfolgende Analyse einen geeigneten Rahmen, lassen sie sich doch unmittelbar mit dem Ziel dieser Studie vereinbaren, den Wandel von Staatlichkeit als den Wandel von Definitionen, Begründungs- und Legitimationsweisen wirtschaftlicher Staatstätigkeit zu untersuchen. Dabei ist diese Arbeit nicht nur inspiriert von neueren politikgeschichtlichen Studien, sondern knüpft zugleich an einen der wichtigsten Knotenpunkte der jüngeren Forschungsdiskussion in diesem Feld an, nämlich an die Debatte um den Stellenwert von Staatlichkeit für jegliche Form politikhistorischer Forschung.<sup>61</sup> Dieser Studie liegt die grundlegende

58 Zu den unterschiedlichen medialen Akteursrollen vgl. die Beiträge in: *Pfetsch u. Adam*.

59 Vgl. *Nützenadel*, Stunde, S. 123–174; *Metzler*, Konzeptionen; *Schanetzky*, Ernüchterung. Grundlegend zur wissenshistorischen Forschung und zur Rolle wissenschaftlicher Experten: *Speich u. Gugerli*; *Sarasin*; *Szöllösi-Janze*; *Raphael*; *Fisch u. Rudloff*.

60 *Ullmann*, Interessenverbände, S. 9–11, 279. Für eine Typologie von Interessenorganisationen vgl. *von Beyme*, S. 71. Zur Geschichte deutscher Gewerkschaften als spezifischer Organisationsform der Interessenvertretung: *Schönhoven*. Zur Geschichte der Gewerkschaften in der Bundesrepublik: *Schroeder*; *ders.* u. *Greef*.

61 Im Sinne einer vereinfachenden Zuspitzung lassen sich Vertreter kulturhistorischer Politikforschung, die »den Staat« als Produkt kommunikativer Prozesse begreifen, unterscheiden von Vertretern einer Politikgeschichte hergebrachten Zuschnitts, die für ein eher essentialistisches Staatsverständnis eintreten. Gleichwohl bewegen sich beide Lager in jüngster Zeit zunehmend aufeinander zu. Für einen Überblick vgl. *Weidner*; *Bösch u. Domeier*, S. 579–580.

Annahme kulturhistorischer Politikforschung zugrunde, wonach Staatlichkeit (auch) als Produkt kommunikativer Sinnbildungsprozesse zu untersuchen ist, die hier mit Blick auf den Wandel von Definitionen wirtschaftlicher Staatsaufgaben empirisch erprobt wird.

Für diese Analyse der kommunikativen Herstellung wirtschaftlicher Staatsaufgaben ergeben sich aus den beiden wesentlichen Prämissen der kulturhistorischen Politikforschung zwei zentrale Fragekomplexe. Erstens wird es um sprachliche Strategien gehen, mit denen die genannten Akteursgruppen die wirtschaftlichen Aufgaben des Staates (punktuell) verbindlich definierten. Welche Akteure konturierten die wirtschaftliche Tätigkeit des Staates als politisches Thema? In welche diskursiven Verweiszusammenhänge passten sie das Problem ein, mit welchen »symbolischen Implikaten«<sup>62</sup> versahen sie es? Welche dieser Bedeutungsgehalte schlossen sie als Begründungsweisen für die wirtschaftliche Staatstätigkeit im Laufe der Zeit aus? Insbesondere die letzten beiden Fragen nach strukturierenden Bedeutungszusammenhängen verweisen zweitens auf den semantischen Rahmen, in dem sich diese kommunikativen Sinnstiftungsprozesse bewegten. Welche Ordnungsvorstellungen, leitenden Semantiken und Redeweisen erwiesen sich als brauchbar zur Definition, Begründung und (Um-) Deutung wirtschaftlicher Staatsaufgaben? Mit welchen Bezeichnungsweisen ließen sich Entstaatlichungs-, womit Verstaatlichungsbestrebungen plausibilisieren? Wie veränderten sich Verwendung und Bedeutungsgehalt der sprachlichen Formen? Wie lassen sich diese Veränderungen erklären?

Das Ziel der Studie, kommunikative Prozesse der Definition, Begründung und Legitimation wirtschaftlicher Staatstätigkeiten zu untersuchen, legt nahe, die nachfolgende Analyse größtenteils auf veröffentlichtes Material zu stützen. Dies ist zugleich notwendig, da der Untersuchungszeitraum bis an das Ende der achtziger Jahre reicht, das aufgrund der gesetzlichen Sperrfristen über staatliche Archive zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vollständig erschlossen werden kann. Derartige Bestände lediglich für die vorherigen Dekaden hinzuzuziehen, würde wiederum eine erhebliche empirische Schiefelage herbeiführen.

Daher wird sich die Analyse einmal auf Protokolle des Deutschen Bundestages, Parteiprogramme und Parteitagsunterlagen sowie Publikationen zuständiger Fachministerien stützen, die dem engeren Kreis der politischen Entscheider zuzuordnen sind. Da politische Kommunikation hier umfassend in den Blick gerät, werden außerdem die wirtschaftspolitisch bedeutendsten Zeitungen und Zeitschriften der alten Bundesrepublik, wirtschaftswissenschaftliche Fach- und populärwissenschaftliche Publikationen, Gutachten von Beratungsinstitutionen sowie Veröffentlichungen wissenschaftlicher Vereinigungen und Interessenorganisationen hinzugezogen, die um das wirtschaftliche Aufgabenfeld des Staates kreisen. Diese Materialauswahl ergänzen schließlich Archivüberlieferungen aus dem Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, den Parteiarchiven so-

62 *Mergel*, Überlegungen, S. 593.

wie dem Archiv des Instituts für Zeitgeschichte in München, die punktuell hinzugezogen werden.

Forschungen zum Wandel wirtschaftlicher Staatsaufgaben sind bislang weitgehend eine Domäne der Rechts- und Verwaltungs- sowie der Wirtschafts- und Politikwissenschaften geblieben. Auffällig ist hierbei die Tendenz zu thematischer Engführung, betrachten diese Arbeiten doch Bereitstellungs- und Regulierungsaufgaben weitgehend isoliert, statt den Wandel der wirtschaftlichen Staats-tätigkeit umfassend zu untersuchen.<sup>63</sup>

Die rechtswissenschaftliche Forschung zur staatlichen Bereitstellungsfunktion zielt im Kern auf eine anwendungsorientierte Erörterung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Möglichkeiten von Privatisierung,<sup>64</sup> während Verwaltungswissenschaftler vorwiegend die Auswirkungen insbesondere funktionaler Privatisierungstendenzen auf staatliche Verwaltungsabläufe untersuchen.<sup>65</sup> Wirtschaftswissenschaftler<sup>66</sup> hingegen interessieren sich für die fiskalischen und ökonomischen Gründe,<sup>67</sup> Methoden, Verlaufsformen, Indikatoren und mikro-<sup>68</sup> sowie makroökonomischen Effekte<sup>69</sup> von Privatisierungsmaßnahmen. Politikwissenschaftler stellen darüber hinaus Fragen nach politischen Einfluss- und Bedingungsfaktoren<sup>70</sup> sowie länderspezifischen Ausprägungen<sup>71</sup> oder nehmen Privatisierungspolitiken im internationalen Vergleich<sup>72</sup> in den Blick. In diesem Zusammenhang ist beispielsweise auch die Rolle einzelner supranationaler Organisationen bereits eingehender untersucht worden.<sup>73</sup>

Die Regulierungsaufgabe haben Rechtswissenschaftler bislang vor allem auf ihre rechtlichen Rahmenbedingungen hin befragt.<sup>74</sup> Daneben liegen einige – auch interdisziplinär ausgerichtete – Publikationen vor, die sich mit historisch gewachsenen Bedingungsfaktoren und Auswirkungen staatlicher Regulierungstätigkeit beschäftigen.<sup>75</sup> Die Schwerpunkte betreffen einerseits messbare Regu-

63 Zu diesem Forschungsdesiderat: *Obinger*, S. 228. Eine Berücksichtigung sämtlicher wirtschaftlicher Handlungsfelder des Staates findet sich gleichwohl bei: *Höpner*.

64 *Gusy; Kämmerer*, Typologie.

65 *Harms* u. *Reichard*; *Schuppert*, Staat.

66 Orientierung im Feld der ökonomischen Privatisierungsforschung verschafft das *Privatization Barometer*.

67 *Scheele*.

68 *Windisch; Spelthahn; Stähler* u. *Traub*.

69 *Bortolotti* u. *Siniscalco; Megginson* u. *Netter; F. Schneider* u. *Hofreither*.

70 *Boix; Feigenbaum; ders.* u. *Henig; Mayer; Prasad; V. Schneider; Zohlnhöfer* u. *Obinger, Zohlnhöfer*, Politics; *Engartner*, Liberalisierung.

71 *Bieling; Wright; Vickers* u. *Wright; Zohlnhöfer* Wirtschaftspolitik; *Wellenstein*.

72 *Mayer; Prasad; Zohlnhöfer* u. *Obinger, Zohlnhöfer*, Politics; *C. Schmitt*, Politics; *dies.*, Privatization.

73 Die Rolle des Internationalen Währungsfonds' untersuchen *Brune*. Die Europäische Union – insbesondere die Europäische Kommission – nehmen in den Blick: *Clifton; Schmidt*.

74 *Ziüll; Michalczyk*.

75 *Schorkopf; Schulz; Dyson; Boss*.

lierungseffekte, die vorwiegend anhand ausgewählter Wirtschaftsbereiche in den Blick geraten,<sup>76</sup> und andererseits den Wandel staatlicher Regulierungsaktivitäten,<sup>77</sup> der mit dem Ausbau (transnationaler) Regulierungsbehörden einhergehe.<sup>78</sup>

Außer der verengten Perspektive auf einzelne staatliche Aufgabenfelder lassen sich in der Gesamtschau mehrere dominierende Forschungstendenzen beobachten. Aus dem gegenwartsorientierten Forschungsinteresse der genannten Disziplinen resultiert erstens eine zeitliche Engführung der Studien, die sich auf Entstaatlichungsprozesse seit den siebziger Jahren beschränken. Ebenso prägend sind zweitens die leitenden Erkenntnisziele, untersuchen bisherige Forschungen die Wandlungsprozesse wirtschaftlicher Staatstätigkeit doch überwiegend auf ihre (materiellen) Bedingungsfaktoren und messbaren Effekte. Die Betrachtung struktureller Rahmenbedingungen mündet dabei häufig in die Deutung, Privatisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen seien als Folge von (international wirksamen) Strukturveränderungen – und damit als Ergebnis gleichsam unvermeidlicher Sachzwänge – zu verstehen. Forschungsprojekte, die auf eine Untersuchung messbarer Auswirkungen von Entstaatlichung zielen, behandeln überdies nicht selten normative Fragen nach Erfolg oder Effizienz von Privatisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen.<sup>79</sup>

Aufgabe einer geschichtswissenschaftlichen Untersuchung<sup>80</sup> kann nicht sein, sich auf diese normativ aufgeladenen Fragestellungen einzulassen und den Wandel wirtschaftlicher Staatstätigkeit auf Erfolg und Effizienz – wie immer diese beiden Größen definiert sein mögen – zu überprüfen. Die zentralen Annahmen und Erkenntnisinteressen rechts- und verwaltungs-, wirtschafts- und politikwissenschaftlicher Forschungen bilden für diese Arbeit vielmehr den Anlass, den Blick in zeitlicher wie inhaltlicher Hinsicht zu weiten und Begründungsweisen wirtschaftlicher Staatsaufgaben in ihrer historischen Genese seit den fünfziger Jahren zu betrachten. Dies ermöglicht, sprachliche Strukturen und Verweiszusammenhänge ebenfalls als Bedingungsfaktoren staatlichen Aufgabenwandels zu berücksichtigen. Auch und gerade polit-ökonomische Sachzwänge fungieren aus einer solchen Perspektive nicht als heuristische Vorannahmen, die das Forschungsdesign diktieren, sondern geraten als Redefigur in den Blick, deren Verwendung und argumentativer Gebrauchswert ihrerseits erklärungsbedürftig sind.<sup>81</sup> Das Sprechen vom Sachzwang verweist auf selbstgesteuerte Prozesse, die

76 Ritter; Grande, Monopol; Pfeiffer u. Wieland.

77 Jordana u. Levi-Faur; Grande, Staat; Power.

78 Levi-Faur u. Jordana; Hartenberger.

79 Engartner, Bahn; ders., Liberalisierung.

80 Zu den nachfolgenden Überlegungen vgl. *vom Lehn; Bellini*.

81 Hierzu: *Steinmetz*, Anbetung. Auch in der politikwissenschaftlichen Forschung wurde das Sprechen von der Unvermeidbarkeit marktschaffender Maßnahmen bereits thematisiert, und zwar von *Beveridge*. Dessen Studie setzt die Argumentationsfigur allerdings eher voraus, statt deren Genese und Wirkungsmacht auf breiter empirischer Basis zu untersuchen; für eine ausführlichere Besprechung vgl. *vom Lehn*, S. 65–68.

keine Entscheidungsalternativen zulassen. Zu fragen ist nun nicht, wie diese Prozesse ihre (vermeintlich) zwingende Wirkung entfalteten, sondern worin Plausibilität und Wirkungsmacht der Sachzwang-*Argumentation* begründet lagen, welche Akteure mit welchen sprachlichen Strategien Verstaatlichungs- und Entstaatlichungsmaßnahmen als sachgemäß etikettierten und damit alternative Problemlösungsoptionen delegitimierten. Derartige Fragen werden im Zentrum dieser Studie stehen, die den Wandel legitimer Definitionen und Begründungsweisen wirtschaftlicher Staatstätigkeiten in der Bundesrepublik der fünfziger bis achtziger Jahre thematisiert.

Anschließen kann dieses Vorhaben an vergleichsweise wenige geschichtswissenschaftliche Vorarbeiten. Denn umfangreiche Studien, welche die wirtschaftliche Tätigkeit des deutschen Staates in langen Linien nachzeichnen, liegen bislang nicht vor.<sup>82</sup> Gleichwohl finden sich Anknüpfungspunkte in Arbeiten, die auf kürzere Zeitabschnitte beschränkt bleiben. So liegen für die erste Entstaatlichungsphase der fünfziger und frühen sechziger Jahre Studien zu einzelnen Firmen in öffentlichem Besitz<sup>83</sup> sowie deren Unternehmern,<sup>84</sup> zur Vermögensbildungspolitik,<sup>85</sup> zu bundesdeutschen Regulierungsbehörden<sup>86</sup> und den politökonomischen Rahmenbedingungen<sup>87</sup> vor. Für die anschließende Phase der Verstaatlichung auf Bundesebene fehlen historische Arbeiten zur wirtschaftlichen Staatstätigkeit zwar. Doch kann die Analyse an Forschungen zur bundesdeutschen Mineralölwirtschaft<sup>88</sup> und zu den (wirtschafts-)politischen Leitvorstellungen sowie gesellschaftlichen Entwicklungstendenzen der sechziger und siebziger Jahre<sup>89</sup> anknüpfen. Auch die Entstaatlichungsphase seit den achtziger Jahren blieb von der historischen Forschung lange Zeit unberücksichtigt,<sup>90</sup> sieht man von knapperen Überblicken in neueren Gesamtdarstellungen ab, die

82 Einen Überblick bieten: *Ambrosius*, Staat; *ders.*, Privatisierung; *Fuder*; *Wengenroth*. Vgl. auch die Beiträge einer Podiumsdiskussion des »Vereins für Socialpolitik« zum Thema »Die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland: von der Regulierung zur Deregulierung« in: VSWG, Bd. 96, 2009, S. 449–481. Für einen Überblick im internationalen Maßstab vgl. die Beiträge in *Toninelli* sowie *Millward*, Europe.

83 *Stier* u. *Lauffer*; *Nicolaysen*; *Radzio*. Zur Vorgeschichte: *Winkler*; *Mommsen* u. *Grieger*; *Hopmann*.

84 *Edelmann*, Nordhoff.

85 *Dietrich*; *Edelmann*, Privatisierung.

86 *Kurzlechner*; *Murach-Brand*.

87 *Abelshauer*, Jahre; *Schildt* u. *Sywottek*; *Schwarz*, Ära; *Leaman*, West Germany.

88 *Graf*, Öl; *Karlsch* u. *Stokes*; *Hohensee* u. *Salewski*; *Radzio*.

89 *Schildt*, Zeiten; *Jaraus*; *Raithel*; *Faulenbach*; *Metzler*, Konzeptionen; *Schanetzky*, Ernüchterung; *Leaman*, West Germany.

90 Umfangreichere Studien liegen statt dessen zum Aufstieg und zur politischen Implementierung des »Neoliberalismus« seit den siebziger Jahren – und zwar mit Schwerpunkt auf Großbritannien und den USA – vor: *Stedman Jones*; *Jenkins*; *Mirowski* u. *Plehwe*; *Burgin*; *Geppert*, Revolution, S. 108–135. Zur Vorgeschichte: *Hannah*; *Ebke*. Für die Bundesrepublik erschließen dieses Feld die Beiträge in: *Bösch*, Grenzen; vgl. auch: *Leendertz*, Zeitbögen, S. 212–217.

Grundlinien nachzeichnen und das historische Umfeld ausloten.<sup>91</sup> Erst seitdem sich Zeithistoriker verstärkt den achtziger und neunziger Jahren zuwenden, ist auch ihre Aufmerksamkeit für Entstaatlichungsprozesse gestiegen, die sich in mehreren neuen Publikationen niederschlägt.<sup>92</sup> Dem hierin immer wieder formulierten Postulat, Privatisierungs- und Deregulierungsvorhaben als politische Projekte zu untersuchen, an denen sich politische Bedingungen und Deutungskonflikte sowie gesellschaftliche Leitvorstellungen studieren lassen, folgt auch der vorliegende Band. Hier wird diese Fragehaltung jedoch auf die Zeit seit den fünfziger Jahren ausgeweitet, um Wandlungen der wirtschaftlichen Staatsfunktionen in der Bundesrepublik in ihren langfristigen, bruchhaften wie kontinuierlichen Verlaufsformen nachzuverfolgen.

Wenn bisher auch nicht viele Untersuchungen zur Geschichte der Bundesrepublik vorliegen, die im Schwerpunkt die wirtschaftlichen Staatstätigkeiten behandeln, kann dieses Vorhaben dennoch an mehrere Knotenpunkte der (zeit-)historischen Forschung anknüpfen. Die Forschungslandschaft der letzten Jahre maßgeblich geprägt haben programmatische Schriften, die für eine umfassende und systematische Erforschung der Zeit seit den siebziger Jahren plädieren.<sup>93</sup> Dieses Plädoyer umfasst zum einen die zeitliche Dimension, distanzieren sich die wichtigsten Vertreter doch nachdrücklich vom dekadologischen Fortschreiten der zeithistorischen Forschung und treten dafür ein, die Zeit »nach dem Boom« in längere Entwicklungszusammenhänge einzubetten und (auch) über ihre Vorgeschichte zu erschließen. Um das Ansinnen, die politische Zäsuren transzendierenden Grundkonstellationen des zwanzigsten Jahrhunderts aufzuspüren, kreisen auch die jüngsten Diskussionen um eine alternative Periodisierung der deutschen (Zeit-)Geschichte, zu deren Kontroversen der analytische Nutzen der Bezeichnung »Neoliberalismus« zählt.<sup>94</sup> Damit wird bereits deutlich, dass sich die angestrebte Spurensuche zum anderen gleichermaßen auf sozio-ökonomische Strukturveränderungen wie den (semantischen) Wandel politischer Leitvorstellungen und gesellschaftlicher Selbstthematisierungen richtet.<sup>95</sup> Der vorliegende Band mit dem Ziel, die Geschichte der wirtschaftlichen Staatstätigkeit in der Bundesrepublik seit den fünfziger Jahren als Geschichte der Definitionen, Begründungs- und Legitimationsweisen staatlichen Wirtschaftens zu erzählen, findet in diesem Rahmen seinen Platz.

Verbindungen bestehen ebenso zu einem jüngeren Forschungsvorhaben, das in zweifacher Hinsicht auf die Historisierung des »Rheinischen Kapitalismus«

91 *Leaman*, Germany, S. 50–71; *Wirsching*, Abschied, S. 223–288; *ders.*, Preis, S. 226–269; *Wolf- rum*, S. 354–364; *E. Conze*, Suche, S. 584–591; *Herbert*, S. 970–973; *Röd- der*, S. 47–55.

92 *Böick*; *Ther*, Ordnung; *Frei* u. *Süß*; *Metzler*, Weg; *Bösch*, Macht; vgl. auch die Beiträge in: *Ahrens*, Vermarktlichung.

93 Insbesondere: *Doering-Manteuffel*, Boom; *ders.* u. *Raphael*; *ders.*, Vorgeschichte.

94 *Doering-Manteuffel*, Geschichte; *Hoeres*, Westernisierung; *Leendertz*, Zeitbögen.

95 Das Ziel, den semantisch-diskursiven Rahmen der Epoche »nach dem Boom« zu vermessen, verfolgen die Beiträge in: *Leendertz* u. *Meteling*. Die beispielgebende Untersuchung zur Geschichte der USA legte *Rodgers* vor.

abzielt. Erstens geht es um eine historische Standortbestimmung der Debatten um verschiedene *varieties of capitalism*, welche die sozialwissenschaftliche und ökonomische Forschung lange Zeit umgetrieben haben. Zweitens sollen die Charakteristika und Spezifika der deutschen Kapitalismusvariante mit Blick auf den Wandel von Semantiken, Praktiken und Institutionalisierungen erschlossen werden.<sup>96</sup> Die vorliegende Studie leistet einen Beitrag zum Verständnis des bundesdeutschen Kapitalismusmodells, indem sie die Geschichte der wirtschaftlichen Staatstätigkeit in der Bundesrepublik als Geschichte der leitenden Semantiken erzählt, die staatliches Wirtschaften definierten, begründeten und plausibilisierten. Anknüpfen kann das Vorhaben hierbei an neuere Forschungen zur Geschichte diskursiver Grenzziehungen zwischen »Wirtschaft« und »Politik« im zwanzigsten Jahrhundert.<sup>97</sup> Während dieser fundamentale Abgrenzungsdiskurs allerdings auch auf Fragen politischer Machbarkeit und Interessengebundenheit sowie Semantiken von »Demokratie« verweist, stehen hier Definitionen und Begründungsweisen wirtschaftlicher Staatstätigkeiten im Mittelpunkt, die freilich in allgemeinere diskursive Zusammenhänge eingebunden waren.

Eine Analyse der dominierenden Begründungsweisen wirtschaftlicher Staatsaufgaben wird ferner besonderes Augenmerk auf die Verwendung des Wortes »Wettbewerb« richten müssen. Der Kölner und Münchener Forschungsverbund »Konkurrenzulturen«, in dessen Rahmen dieser Band entstanden ist, untersucht soziale Praktiken, Wahrnehmungsweisen und Institutionalisierungen von Wettbewerb in historischer Perspektive.<sup>98</sup> Der Fokus der vorliegenden Studie liegt auf der Wahrnehmungsdimension des Kompetitiven, geht es hier doch um den semantischen Wandel von Wörtern und Redeweisen, die wirtschaftliche Staatstätigkeiten begründeten und mit Bedeutung versahen. Das Sprechen von der »vollständigen Konkurrenz«, vom »funktionsfähigen Wettbewerb« oder von »Wettbewerbsfähigkeit« – um hier nur einige Erscheinungsformen zu nennen – prägte die Definitionsprozesse staatlichen Wirtschaftens in besonderem Maße. Semantiken des Kompetitiven mit Blick auf ihre unterschiedlichen Bedeutungsgehalte und Konjunkturen der Plausibilisierbarkeit nachzuspüren, ist daher für die nachfolgende Analyse besonders lohnend.

Aus dem Anspruch, den Wandel von Definitionen, Begründungs- und Legitimationsweisen wirtschaftlicher Staatstätigkeit über einen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten nachzuverfolgen, ergibt sich die Notwendigkeit, Untersuchungsschwerpunkte zu setzen. Am Beispiel ausgewählter Wirtschaftsbereiche und Unternehmen werden im Folgenden allgemeine Entwicklungstendenzen und

96 Sattler. Das Forschungsdesign des Projekts ist angelehnt an: Plumpe, Denken. Zur Debatte um *varieties of capitalism*: Albert; Hall u. Soskice; Streeck, Capitalism. Zur geschichtswissenschaftlichen Diskussion: Hockerts u. Schulz, Kapitalismus; Berghahn u. Vitols. Grundlegend zur Historisierung sozialwissenschaftlicher Studien: Graf u. Priemel.

97 Scholl.

98 Vgl. Jessen.

Wandlungsprozesse im konkreten Zusammenhang sichtbar.<sup>99</sup> So gerät die erste Entstaatlichungsphase der fünfziger und frühen sechziger Jahre anhand der Teilprivatisierung des Volkswagenwerks in den Blick. Hierfür spricht zum einen die besondere Bedeutung, die dem Volkswagenwerk für die bundesdeutsche Automobilindustrie – und die gesamte Volkswirtschaft – zugeschrieben wurde und die eine breite öffentliche Diskussion dieses Privatisierungsvorhabens bedingte. Denn das zur Zeit des »Dritten Reiches« gegründete Automobilwerk avancierte in der frühen Bundesrepublik nicht nur zu einem der erfolgreichsten Unternehmen, sondern nachgerade zu einem Symbol für den wirtschaftlichen Wiederaufstieg Westdeutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg. Zum anderen lässt sich am Beispiel des Volkswagenwerks eine bundesdeutsche Besonderheit wirtschaftlicher Staatstätigkeit berücksichtigen, die auf die verschiedenen politisch-administrativen Ebenen im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland zurückzuführen ist. So konzentriert sich der öffentliche Unternehmensbesitz keineswegs allein beim Bund, sondern auch bei den Ländern und – in weitaus größtem Umfang – bei den Kommunen.<sup>100</sup> Mit Blick auf das Volkswagenwerk lässt sich – im Gegensatz zu den übrigen »Privatisierungskandidaten« der frühen Phase – diese Besonderheit einfangen, da sowohl der Bund als auch das Land Niedersachsen Besitzrechte an dem Unternehmen beanspruchten und umfangreiche Anteile hielten, deren Veräußerung seit Mitte der fünfziger Jahre zur Disposition stand.

Auf die erste Reihe von Privatisierungsvorhaben, die der Selbstvergewisserung über das Wirtschaftsordnungsmodell der »Sozialen Marktwirtschaft« dienten, folgte auf Bundesebene in den sechziger und siebziger Jahren eine Phase zunehmender Verstaatlichungstendenzen. Kennzeichnend hierfür war der Anstieg des staatlichen Beteiligungsbesitzes, der einerseits durch den Erwerb von Unternehmensbeteiligungen seitens des Bundes zustande kam, insbesondere jedoch auf die Diversifikationsstrategie von Unternehmen in öffentlichem Besitz zurückzuführen ist, durch die vornehmlich die Zahl mittelbarer Bundesbeteiligungen zunahm.<sup>101</sup> Beide Entwicklungen lassen sich mit Blick auf die Mineralölwirtschaft, und zwar auf die VEBA als bedeutendsten bundesdeutschen Energie- und Ölkonzern, einfangen. Denn diese betrieb nicht nur eine umfassende Diversifikationspolitik und trug demzufolge in erheblichem Maße zur angedeuteten Zunahme mittelbarer Bundesbeteiligungen bei. Sie war ebenso Gegenstand der energiepolitischen Pläne der Bundesregierung zum Aufbau eines »nationalen Mineralölkonzerns«, die in den öffentlichen Erwerb direkter, unmittel-

99 Zur Relation von Besonderem und Allgemeinem vgl. *Pohlig*.

100 Vgl. *Wengenroth; Esser*, Germany.

101 Den Anstieg des Beteiligungsbesitzes dokumentieren die Beteiligungsberichte des Bundesfinanzministeriums aus diesen Jahren: *Bundesministerium der Finanzen*, Beteiligungsberichte 1962 ff.; vgl. auch *Tofaute*, Ausverkauf, S. 106. Auf die Diversifikationspolitik als Ursache für den Anstieg des mittelbaren Beteiligungsbesitzes verweist insbesondere: *Knauss*, Verlauf, S. 150; *ders.*, Privatisierung, S. 147.