

# Florian Mayer

# Vom Niedergang des unternehmerisch tätigen Staates

## Privatisierungspolitik in Großbritannien, Frankreich, Italien und Deutschland

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION  
WÄHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEO-  
RIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN  
PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MÄCHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDER-  
ALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMU-  
NIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTADT GERECHTIGKEIT STADT POLITI-  
SISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES  
SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WÄHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE  
BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITI-  
SCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE  
MÄCHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE  
GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTS-  
STADT GERECHTIGKEIT STADT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDES-  
TAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WÄHLEN  
**GESELLSCHAFTSPOLITIK UND STAATSTÄTIGKEIT**



Florian Mayer

Vom Niedergang des unternehmerisch tatigen Staates

# Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit

## Band 27

Herausgegeben von

Bernhard Blanke

Roland Czada

Gerhard Lehmbruch

Adrienne Héritier

Florian Mayer

# Vom Niedergang des unternehmerisch tätigen Staates

Privatisierungspolitik in  
Großbritannien, Frankreich,  
Italien und Deutschland



**VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN**

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

Zugl.: Diss. Universität Heidelberg 2005, u.d.T.: Vom Niedergang des unternehmerisch tätigen Staates. Die Privatisierungspolitik Großbritanniens, Frankreichs, Italiens und Deutschlands im Vergleich.

1. Auflage November 2006

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2006

Lektorat: Monika Mülhausen / Tanja Köhler

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.  
[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN-10 3-531-14918-0

ISBN-13 978-3-531-14918-9

*Meiner Mutter,  
im Gedenken an meinen Vater*

## **Danksagung**

Die vorliegende Arbeit entstand als Dissertation im Rahmen einer Promotion an der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Ruperta Carola in Heidelberg.

Besonderer Dank für ihr Gelingen gebührt meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. Manfred G. Schmidt, der meine Arbeit während des gesamten Zeitraums hilfreich und zuvorkommend begleitet hat. Ebenso möchte ich Herrn Professor Dr. Axel Murswieck für die Bereitschaft danken, als Zweitkorrektor die Dissertation zu begutachten.

Von herausragender Bedeutung für die Promotion war die Studienstiftung des deutschen Volkes, die mich im Anschluss an die Studienförderung in ihre Doktorandenförderung aufnahm. Ohne sie wäre das Vorhaben finanziell wie ideell schwerlich zu realisieren gewesen.

Zudem bin ich dem französischen Außenministerium für die finanzielle Förderung meines Forschungsaufenthalts am Institut d'études politiques (IEP), Paris, zu Dank verpflichtet, ebenso dem IEP für die freundliche Aufnahme.

Der Harvard University, die mich als Gastwissenschaftler (Visiting Fellow) an ihre Gradual School of Arts and Sciences einlud, möchte ich ebenfalls Dank sagen.

Christine Weiss, Stefanie Mayer, Angela Marciniak und Marc Görgen bin ich für wertvolle Anregungen und die Korrektur der Arbeit verbunden. Meiner Lektorin, Dr. Tanja Köhler, danke ich für ihre Geduld. Für verbliebene Fehler trage ich die alleinige Verantwortung.

Berlin, im Juli 2006

# Inhalt

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis .....	13
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>15</b>
<b>2 Vorüberlegungen .....</b>	<b>19</b>
2.1 Privatisierungsbegriff .....	19
2.2 Forschungsüberblick .....	21
2.3 Vergleichskonzeption .....	23
2.4 Staatstätigkeitstheorie .....	25
<b>3 Internationaler Kontext .....</b>	<b>31</b>
<b>4 Entstehung und Entwicklung der öffentlichen Wirtschaft .....</b>	<b>35</b>
4.1 Großbritannien .....	36
4.2 Frankreich .....	41
4.3 Italien .....	46
4.4 Deutschland .....	50
4.5 Status quo 1979 .....	56
<b>5 Großbritannien .....</b>	<b>63</b>
5.1 Die neokonservative Wende: der Beginn der Privatisierungspolitik (1979-1984) .....	64
5.1.1 Vetospielerkonfiguration .....	64
5.1.2 Beteiligungspolitik .....	66
5.1.3 Privatisierungspolitik .....	67
5.1.4 Zwischenfazit .....	74
5.2 Vom Griff nach den Sternen zum Niedergang: Privatisierungspolitik (1984-1990) .....	75
5.2.1 Vetospielerkonfiguration .....	75
5.2.2 Privatisierungspolitik .....	76
5.2.3 Zwischenfazit .....	85

5.3	Kontinuität unter erschweren Bedingungen: Privatisierungspolitik (1990-1997) .....	86
5.3.1	Vetospielerkonfiguration .....	86
5.3.2	Privatisierungspolitik .....	87
5.3.3	Zwischenfazit .....	92
5.4	Privatisierungspolitik unter New Labour (seit 1997): <i>third way?</i> ....	93
5.4.1	Vetospielerkonfiguration .....	93
5.4.2	Privatisierungspolitik .....	95
5.4.3	Zwischenfazit .....	100
<b>6</b>	<b>Frankreich .....</b>	<b>103</b>
6.1	Die gescheiterte Illusion: von der Nationalisierungspolitik zu partiellen Privatisierungen (1981-1986) .....	104
6.1.1	Vetospielerkonfiguration .....	105
6.1.2	Verstaatlichungen in der linkskeynesianischen Umverteilungsphase (1981-1982) .....	106
6.1.3	Von der wirtschaftspolitischen Kehrtwende zu partiellen Privatisierungen (1982-1986) .....	110
6.1.4	Zwischenfazit .....	114
6.2	Die <i>demande revancharde</i> : die Phase der bürgerlichen Reprivatisierungspolitik (1986-1988) .....	115
6.2.1	Vetospielerkonfiguration .....	116
6.2.2	Privatisierungspolitik .....	117
6.2.3	Zwischenfazit .....	128
6.3	Von der Beibehaltung des Status quo zu partiellen Privatisierungen (1988-1993) .....	128
6.3.1	Vetospielerkonfiguration .....	129
6.3.2	Beteiligungspolitik und die Revision der Privatisierungspolitik .....	130
6.3.3	Der Weg zu partiellen Privatisierungen .....	132
6.3.4	Zwischenfazit .....	141
6.4	Die Privatisierungspolitik unter europäischer Prämisse (seit 1993) .....	141
6.4.1	Die pragmatische Privatisierungspolitik der bürgerlichen Parteien (1993-1997) .....	141
6.4.1.1	Vetospielerkonfiguration .....	142
6.4.1.2	Privatisierungspolitik .....	143
6.4.1.3	Zwischenfazit .....	150
6.4.2	Die Privatisierungspolitik der gauche plurielle (1997-2002) .....	151

6.4.2.1	Vetospielerkonfiguration .....	151
6.4.2.2	Privatisierungspolitik .....	152
6.4.2.3	Zwischenfazit .....	155
6.4.3	Die Privatisierungspolitik der bürgerlichen Koalition (seit 2002): Zwischenfazit .....	156
<b>7</b>	<b>Italien .....</b>	<b>159</b>
7.1	Das Festhalten am Status quo (1982-1991) .....	160
7.1.1	Vetospielerkonfiguration .....	161
7.1.2	Beteiligungspolitik .....	162
7.1.3	Mittelbare Privatisierungen bei weiteren Zukäufen .....	164
7.1.4	Gescheiterte privatisierungspolitische Initiativen .....	166
7.1.5	Zwischenfazit .....	170
7.2	Privatisierungspolitik in der „zweiten Republik“: im Zeichen der Krise und der Europäisierung (seit 1992) .....	170
7.2.1	Italien in der Doppelkrise .....	171
7.2.2	Vetospielerkonfiguration .....	172
7.2.3	Privatisierungspolitik .....	174
7.2.3.1	Die Phase der formellen Privatisierungen (Regierung Amato, Juni 1992-April 1993) .....	175
7.2.3.2	Der Übergang zu materiellen Privatisierungen (Regierung Ciampi, April 1993-April 1994) .....	180
7.2.3.3	Beschleunigte Privatisierungspolitik: Regierung Berlusconi (Mai 1994-Dezember 1994) .....	184
7.2.3.4	Privatisierungspolitik der Indipendenti (Regierung Dini, Januar 1995-Mai 1996) .....	188
7.2.3.5	Die Privatisierungspolitik der Regierung Prodi: die Währungsunion (Mai 1996-Oktober 1998) .....	190
7.2.3.6	Privatisierungspolitik der Mitte-Links-Koalition: Regierung d'Alema (Oktober 1998-April 2000) ....	197
7.2.3.7	Privatisierungspolitik der Regierung Amato (April 2000-Juni 2001): die Schließung des IRI .....	199
7.2.3.8	Privatisierungspolitik seit 2001: Kontinuität unter ungünstigen Kapitalmarktbedingungen .....	201
7.2.4	Zwischenfazit .....	203
<b>8</b>	<b>Deutschland .....</b>	<b>207</b>
8.1	„Den Staat auf seine Kernaufgaben zurückführen“: inkrementale Privatisierungspolitik nach der „Bonner Wende“ (1982-1990) .....	208
8.1.1	Vetospielerkonfiguration .....	208

8.1.2	Privatisierungspolitik .....	209
8.1.3	Zwischenfazit .....	217
8.2	Privatisierungspolitik in Gesamtdeutschland: im Schatten der deutschen und europäischen Vereinigung (seit 1990) .....	219
8.2.1	Die Beschleunigung der Privatisierungspolitik unter der christlich-liberalen Koalition (1990-1998) .....	219
8.2.1.1	Vetospielerkonfiguration .....	219
8.2.1.2	Die „delegierte“ Privatisierungspolitik: die Tätigkeit der Treuhandanstalt (1990-1994) .....	220
8.2.1.3	Privatisierungspolitik .....	228
8.2.1.4	Zwischenfazit .....	236
8.2.2	Im Zeichen der Kontinuität: die Privatisierungspolitik der rot-grünen Koalition (seit 1998) .....	238
8.2.2.1	Vetospielerkonfiguration .....	238
8.2.2.2	Privatisierungspolitik .....	239
8.2.2.3	Zwischenfazit .....	243
<b>9</b>	<b>Analyse und Erklärung der Privatisierungsprofile .....</b>	<b>247</b>
9.1	Der allgemeine Privatisierungstrend: Ergebnis reduzierter Effizienz öffentlicher Unternehmen .....	247
9.2	Die Differenzen zwischen den nationalen Privatisierungsprofilen: Ergebnis unterschiedlicher Vetospielerkonfigurationen .....	254
9.3	Vereinheitlichung der Privatisierungsaktivität: Vetospielerrekonfiguration, <i>bypassing</i> und Synchronisierung .....	265
<b>10</b>	<b>Zusammenfassung und Ausblick .....</b>	<b>273</b>
<b>11</b>	<b>Anhang .....</b>	<b>281</b>
	Literaturverzeichnis .....	285

## **Abbildungs- und Tabellenverzeichnis**

### **Abbildungen:**

Abb. 2.1: Privatisierungsformen im Überblick .....	19
Abb. 3.1: Nationalisierungen und Privatisierungen weltweit, 1960-1992 .....	31
Abb. 3.2: Privatisierungserlöse in OECD-Ländern in Mrd. US-Dollar, 1980-2001 .....	32
Abb. 3.3: Privatisierungserlöse in Frankreich, Großbritannien, Italien und Deutschland in Mio. US-Dollar, 1979-2004 .....	33
Abb. 3.4: Globale Privatisierungserlöse in Mio. US-Dollar, 1990-2004 .....	34
Abb. 5.1: Privatisierungserlöse in Großbritannien in Mio. US-Dollar, 1979-2001 .....	63
Abb. 6.1: Privatisierungserlöse in Frankreich in Mio. US-Dollar, 1979-2001 .....	103
Abb. 6.2: Erlöse aus partiellen Privatisierungen in Mio. FF, 1983-1986 .....	114
Abb. 7.1: Privatisierungserlöse in Italien 1979-2001, Mio. US-Dollar .....	159
Abb. 8.1: Privatisierungserlöse in Deutschland in Mio. US-Dollar, 1979-2001 .....	207
Abb. 8.2: Zahl der Bundesbeteiligungen, 1982-1990 .....	218
Abb. 8.3: Veräußerter Anteil des Treuhandportfolios in %, 1990-1994 .....	226
Abb. 8.4: Privatisierungsergebnisse, 1990-1994 .....	227
Abb. 8.5: Entwicklung der Bundesbeteiligungen und Sondervermögen, 1990-1998 .....	237
Abb. 8.6: Entwicklung der Bundesbeteiligungen und Sondervermögen, 1998-2004 .....	244

### **Tabellen:**

Tab. 4.1: Der Umfang der öffentlichen Wirtschaft im Untersuchungssample, 1979 .....	57
Tab. 4.2: Sektorielle Ausdehnung der öffentlichen Wirtschaft, 1979 .....	58
Tab. 4.3: Rechtsformen der öffentlichen Unternehmen .....	59
Tab. 5.1: Errichtete sektorspezifische Regulierungsbehörden .....	79
Tab. 5.2: Goldene Aktien .....	79

Tab. 5.4: Unternehmensportfolio des britischen Staates, 1997 .....	98
Tab. 6.1: Bedeutung der öffentlichen Wirtschaft Frankreichs in Industrie und Bankenwesen, 1979 und 1982 .....	108
Tab. 6.2: Umfang der öffentlichen Wirtschaft Frankreichs, 1979 und 1982 ..	109
Tab. 9.1: Privatisierungsrelevante Theorien .....	253
Tab. 9.2: Zusammenschau der Privatisierungsphasen .....	263
Tab. 11.3: Größere Privatisierungen in Großbritannien, 1979-2004 .....	281
Tab. 11.2: Größere Privatisierungen in Frankreich, 1986-2004 .....	282
Tab. 11.4: Größere Privatisierungen in Italien, 1993-2004 .....	283
Tab. 11.5: Größere Privatisierungen in Deutschland, 1984-2004 .....	284

# 1 Einleitung

Nach der Weltwirtschaftskrise und im Anschluss an den Zweiten Weltkrieg kam es in vielen Industrieländern zu einer Entgrenzung der Staatstätigkeit. Der Staat intervenierte zunehmend in Gestalt von gemischter Wirtschaft, keynesianischer Globalsteuerung und Wohlfahrtsstaat.

Der Trend in der Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt kehrte sich zu Beginn der 1980er Jahre in vielen OECD-Ländern um. Die ordnungspolitische Tendenzwende erfolgte – von den Sozialwissenschaften unerwartet – im Zuge sukzessiver Regierungswechsel, die mit der Wahl Ronald Reagans und Margaret Thatchers eingeläutet wurden. Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung gewannen so im Rahmen einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik am scheinbaren Ende des sozialdemokratischen Jahrhunderts an Bedeutung. Die letzten zwei Dekaden des 20. Jahrhunderts werden sogar als „*age of privatization*“<sup>1</sup> bezeichnet.

Die Privatisierungswelle erfasste nicht nur OECD-Staaten, sondern auch Schwellen- wie Entwicklungsländer sowie schließlich die Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas. Die globale Privatisierungsaktivität nahm in den 1990er Jahren zu: In den letzten zwei Dekaden des zwanzigsten Jahrhunderts wurden in über hundert Ländern öffentliche Unternehmen für rund eine Billion US-Dollar privatisiert<sup>2</sup>.

Trotz dieses allgemeinen Trends lassen sich neben Gemeinsamkeiten auch Differenzen zwischen den nationalen Privatisierungsprofilen erkennen. In besonderem Maße trifft das auf die Privatisierungsprofile Frankreichs, Großbritanniens, Italiens und Deutschlands zu, die im Blickfeld dieser komparatistisch angelegten Politikfeldanalyse stehen.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Konvergenzprozesse in der zentralstaatlichen Privatisierungspolitik des Untersuchungssamples herauszuarbeiten, zu systematisieren und für sie ein Erklärungsmodell zu entwickeln. Die zentralen Fragestellungen lauten somit: Worin unterscheidet sich die Privatisierungsaktivität der vier OECD-Staaten internati-

---

<sup>1</sup> Giersch 1997: vi.

<sup>2</sup> Vgl. OECD 2003: 7.

onal und intertemporal? Welches sind die Ursachen für die grundlegend unterschiedlichen nationalen Privatisierungsprofile in den 1980er Jahren und wie lässt sich die zunehmende Privatisierungstätigkeit des Untersuchungssamples ab Beginn der 1990er Jahre und die damit verbundene Konvergenz der Staatstätigkeit erklären?

Untersuchungsgegenstand ist die Privatisierungspolitik, wobei das Augenmerk auf der materiellen Politik, wegen der Vielzahl intervenierender Variablen dagegen nicht auf dem *outcome* oder dem *impact* liegt. Der Privatisierungsbegriff wird im Rahmen der Arbeit eng definiert, das heißt als formelle und materielle Privatisierung öffentlicher Unternehmen.

Der Betrachtungszeitraum beginnt 1979 mit dem ersten Regierungswechsel, der in den vier untersuchten Ländern im allgemeinen Klima des Staatsversagens erfolgte. Da die Privatisierungstätigkeit international wie in den vier untersuchten Ländern andauert, reicht die Untersuchung bis zum Jahre 2004.

Die Auswahl der vier OECD-Staaten basiert auf der Differenzmethode. Das Sample zeichnet sich durch ähnliche Kontextvariablen aus. Des Weiteren waren der Umfang der öffentlichen Wirtschaft sowie ihre sektorelle Ausdehnung zu Beginn des Betrachtungszeitraums ähnlich. Auf der anderen Seite zeichnen sich die Untersuchungseinheiten durch eine große Varianz der Privatisierungsprofile, also der abhängigen Variable aus: Die Regierungen Frankreichs, Großbritanniens, Italiens und Deutschlands reagierten in den 1980er Jahren wirtschaftspolitisch zunächst unterschiedlich auf die ökonomischen Herausforderungen, wohingegen später die nationalstaatlichen Strategien konvergierten. Die differierenden nationalen Privatisierungsprofile sind hierfür emblematisch.

Als Staatstätigkeitstheorie wird im Rahmen der Arbeit eine erweiterte Form der Vetospielertheorie entwickelt und angewandt, welche die Anschlussfähigkeit des Theorems gegenüber dem Theorienkanon der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung erhöht. Verhaltenspräferenzen der Vetospieler sind dabei programmatische und wahlpolitische Zielsetzungen (*vote-* und *policy-seeking*). Mit dem Destruktions- und Konstruktionspotenzial werden gesellschaftliche Akteure in das Konzept integriert.

Der Mehrwert, den diese Arbeit dem Leser liefern soll, liegt in mehreren Aspekten: Erstens ist das Politikfeld in den letzten Jahren von bedeutsamen Entwicklungen geprägt gewesen, die in dieser Untersuchung aufgegriffen werden. Die politische und ökonomische Relevanz des Untersuchungsgegenstands spiegelt sich in den umfangreichen Privatisierungserlösen wider. Zweitens entwickelt die Arbeit mit der erweiterten Vetospielertheorie eine Staatstätigkeitstheorie, die für das Politikfeld viel versprechend ist; sie ermöglicht, den Einfluss der Parteien und Institutionen auf nationale Staatstätigkeit ebenso zu modellieren wie die Wirkung inter- und supranationaler Faktoren. Drittens ist dieses Unter-

suchungssample im Politikfeld der Privatisierungspolitik bisher noch nicht systematisch und ausführlich verglichen worden. Die Forschungsliteratur behandelt vielmehr vorwiegend die Privatisierung spezifischer Wirtschaftssektoren oder -unternehmen. Viertens bemüht sich die Arbeit um Perspektivenvielfalt, so dass auch Aspekte jenseits der politikwissenschaftlichen Disziplin einfließen werden.

Ziel der Arbeit ist es nicht, die nationale Entstaatlichungspolitik zu bewerten. Der normativ orientierte Leser mag dennoch gemäß seinen Präferenzen auf der Grundlage des Analyserasters, das im Verlauf der Arbeit entwickelt wird, Schlussfolgerungen und Handlungsanweisungen ableiten<sup>3</sup>.

Die vorliegende Arbeit ist folgendermaßen gegliedert: In den Vorüberlegungen des Kapitels 2 werden methodische Fragen der Arbeit geklärt. Hier wird der Privatisierungsbegriff erläutert und seine Verwendung im Rahmen der Arbeit verdeutlicht. Daran schließen sich die Darstellung des Forschungsstands, der Vergleichskonzeption und der Staatstätigkeitstheorie an.

Der internationale Privatisierungstrend und damit die Unterfrage nach dem internationalen Kontext der Privatisierungspolitik finden im darauf folgenden dritten Kapitel anhand mehrerer Indikatoren Darstellung. Schließlich werden die vier untersuchten Länder Frankreich, Großbritannien, Italien und Deutschland im OECD-Vergleich positioniert.

Kapitel 4 besteht zum einen aus einem kurzen Abriss der Entstehung und Entwicklung der französischen, britischen, italienischen und deutschen öffentlichen Wirtschaft, zum anderen aus einem Blick auf den Status quo 1979 – also dem Ausgangspunkt der jeweiligen nationalstaatlichen Privatisierungspolitik zu Beginn des Untersuchungszeitraums.

Die Kapitel 5, 6, 7 und 8 widmen sich in historiographischen Grundzügen der Privatisierungspolitik Frankreichs, Großbritanniens, Italiens und Deutschland. Die jeweiligen Länderkapitel sind in Abschnitte untergliedert, die Phasen der jeweiligen Privatisierungspolitik repräsentieren und in denen Schlüsselentscheidungen aufgezeigt werden<sup>4</sup>; der Anhang enthält detaillierte Privatisierungslisten. In das Kapitel fließen theoretische Betrachtungen auf Basis der erweiterten Vetospieldertheorie ein.

In Kapitel 9 werden die Differenzen zwischen den nationalen Privatisierungsprofilen analysiert und mit der erweiterten Vetospieldertheorie erklärt.

Kapitel 10 fasst schließlich die Ergebnisse der Arbeit zusammen und wagt einen Ausblick auf die Frage, ob es sich bei dem Privatisierungsphänomen um

---

<sup>3</sup> Normative Kriterien bieten beispielsweise die Empfehlungen des UNDP zur Vermeidung der „sieben Sünden der Privatisierung“ (vgl. United Nations Development Programm, Human Development Report 1993).

<sup>4</sup> Zum Konzept der Schlüsselentscheidung siehe von Beyme 1997.

einen säkularen Trend handelt und damit um einen dauerhaften Niedergang des unter unternehmerisch tätigen Staates oder ob für die Zukunft im Rahmen eines Zyklus seine Wiedergeburt zu erwarten ist.

Die „Abstraktionsleiter“<sup>5</sup> der Arbeit hat somit fünf Sprossen: die deskriptive (Kapitel 3), die historiographische (Kapitel 4), die historiographisch-analytische (Kapitel 5 bis 8), die theoretisch-vergleichende (Kapitel 9) und die resümierend-prognostische (Kapitel 10). Doch zunächst stehen im folgenden Kapitel einige Vorüberlegungen an.

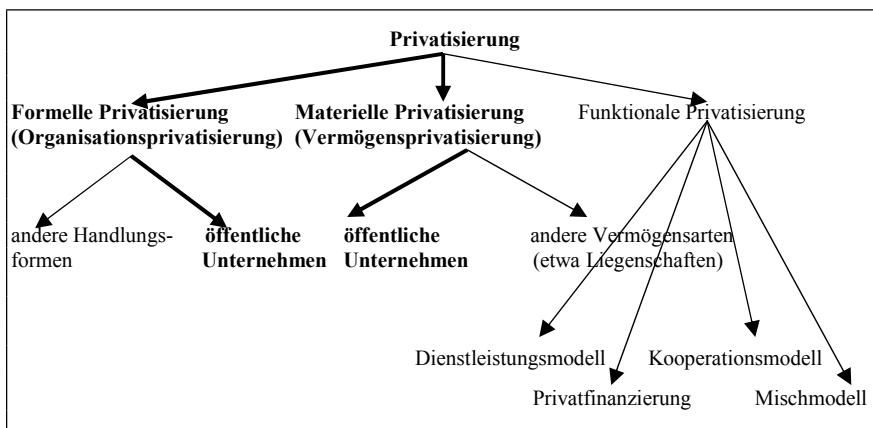
---

<sup>5</sup> Sartori 1970.

## 2 Vorüberlegungen

### 2.1 Privatisierungsbegriff

In der Forschungsliteratur und in der aktuellen Privatisierungsdiskussion wird kein einheitlicher Privatisierungsbegriff verwendet<sup>6</sup>; der Terminus beinhaltet vielmehr mehrere Dimensionen. Der Begriff kann nach Gegenstand, Methode, Umfang und Intensität gegliedert werden. Abbildung 2.1 verdeutlicht die wichtigsten Privatisierungsformen nach dem Gegenstand.



Quelle: eigene Zusammenstellung.

Abb. 2.1: Privatisierungsformen im Überblick

Geht man von einem inklusiven Privatisierungsbegriff aus, so ergeben sich verschiedene Grundformen der Privatisierung: Erstens ist die formelle Privatisierung oder Organisationsprivatisierung zu nennen, bei der lediglich ein Wandel

<sup>6</sup> Für eine Darstellung der Bedeutungsvielfalt siehe Nestor und Nigon 1996: 19.

in der Rechtsform, beispielsweise eines öffentlich-rechtlichen Unternehmens, vorgenommen wird. Häufig Vorstufe der materiellen Privatisierung, soll sie öffentlich-rechtliche Unternehmen von dienst-, besoldungs- und haushaltsrechtlichen Bindungen befreien und durch wirtschaftsrechtliche Vorgaben ersetzen. Zweitens fällt darunter die materielle Privatisierung oder Vermögensprivatisierung von Staatsunternehmen und anderer Vermögensarten. Nach Umfang lassen sich hierbei partielle und komplett Veräußerungen unterscheiden. Drittens enthält der Privatisierungsbegriff im weiteren Sinne die funktionale Privatisierung, die auch als *contracting out* bezeichnet wird. Diese Privatisierung von Staatsaufgaben enthält die Spielarten Dienstleistungsmodell, Kooperationsmodell, Privatfinanzierung und Mischmodell. Die Darstellung der Privatisierungsformen ist für die Arbeit hinreichend, aber nicht erschöpfend.

Der fettgedruckte Teil der Abbildung 2.1 verdeutlicht den Untersuchungsgegenstand: Die Arbeitsdefinition umfasst den Privatisierungsbegriff im engeren Sinne, mithin die formelle und materielle Privatisierung von Staatsunternehmen. Die funktionale Privatisierung wird ebenso wie die materielle Privatisierung anderer Vermögensarten ausgeklammert.

Zwangsläufig wird dadurch die Frage nach dem Bestimmungsgrund öffentlicher Unternehmen aufgeworfen. Entscheidend für die öffentliche Wirtschaft, als der Gesamtheit öffentlicher, mithin nicht nur staatseigener Unternehmen, sind die Eigentumsverhältnisse, nicht die Zielrichtung der Unternehmen, die erwerbswirtschaftlich oder gemeinwirtschaftlich ausgerichtet sein kann. Allerdings herrscht weder in der Literatur noch in den Gesetzestexten Einigkeit über die ein öffentliches Unternehmen konstituierende Beteiligungshöhe der öffentlichen Hand<sup>7</sup>. Ein Vergleich des Umfangs muss, wie Kapitel 4.5 zeigen wird, daher approximativ bleiben: Daten beruhen in der Regel auf nationalen Statistiken, deren Erfassungskriterien häufig voneinander abweichen.

Materiell gehört die Privatisierungspolitik zur angebotsorientierten Wirtschaftspolitik. Sie lässt sich auch als negative Industriepolitik bezeichnen, da sie ein potenzielles Instrument der makroökonomischen Steuerung und der Industrie-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik aus der Hand gibt<sup>8</sup>.

Die Privatisierung ist in der Regel Bestandteil einer breiter angelegten politischen Konzeption: Die Privatisierung setzt zusammen mit der Entbürokratisie-

---

<sup>7</sup> Die Europäische Zentrale der öffentlichen Wirtschaft definiert ein öffentliches Unternehmen folgendermaßen: „Ein öffentliches Unternehmen ist ein Unternehmen mit einer wirtschaftlichen Aktivität, in welchem die die öffentliche Hand entweder eine überwiegende Kapitalbeteiligung hat oder eine einflussreiche Rolle im Hinblick auf die Verwaltung spielt.“ (Europäische Zentrale der öffentlichen Wirtschaft 1973: 120) – eine Begriffsbestimmung, die viel Interpretationsspielraum lässt.

<sup>8</sup> Vgl. Parker 1998: 42.

rung an der Funktion des Staates als Produktions- und Leistungsträger an; Liberalisierung und Deregulierung betreffen staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsprozess, die das Verhalten der Wirtschaftssubjekte steuern sollen. Während Privatisierung und Liberalisierung im Falle der ehemals natürlichen Monopole<sup>9</sup> in der Regel Hand in Hand gehen<sup>10</sup>, gestaltet sich das Verhältnis von Privatisierung und Deregulierung komplizierter. Vielfach schaffen Privatisierungen dieser Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge einen Regulierungsbedarf, der in die Gründung von Regulierungsbehörden mündet und die staatliche Regulierungstätigkeit stark zunehmen lässt. Diese Eingriffe in die Vertragsfreiheit sollen, falls öffentliche Interessen verbleiben, chancengleichen Wettbewerb durchsetzen und auf die sozialen Konsequenzen des Wettbewerbs Einfluss nehmen<sup>11</sup>. Privatisierung kann folglich eine Re-Regulierung bedingen, die temporär wie permanent sein kann. Neben den politischen Zielsetzungen spielt dabei die Implementierung der Privatisierung eine Rolle, beispielsweise die Frage begleitender Restrukturierung und Liberalisierung.

Häufig liegt daher im Zuge der Privatisierung nicht ein Funktionsverlust des Staates, sondern ein Funktionswandel vor: der Wandel vom Leistungs- zum Regulierungs- oder Gewährleistungsstaat<sup>12</sup>.

## 2.2 Forschungsüberblick

Die Forschungsliteratur zum Thema Privatisierung ist mannigfaltig und entspricht der ökonomischen und politischen Relevanz des Untersuchungsgegenstands, die sich in den Privatisierungserlösen widerspiegelt.

Aus der Perspektive unterschiedlicher akademischer Disziplinen, insbesondere der Politik-, Rechts- wie Wirtschaftswissenschaften, werden unterschiedlicher Privatisierungsformen in verschiedenen Ländern untersucht.

Unter den politikwissenschaftlichen Studien dominieren knappe, in Sammelbänden präsentierte Beiträge<sup>13</sup>. Daneben beschäftigen sich verschiedene

<sup>9</sup> Die technische Besonderheit der natürlichen Monopole oder Netzwerkindustrien liegt in der Verteilung: Ihre Leitungsgebundenheit verursacht hohe Fixkosten und eine ausgeprägte Kostendegression bei zunehmender Auslastung.

<sup>10</sup> Vgl. Kapitel 9.

<sup>11</sup> Beispielhaft ist die Neuregelung von Art. 87e und f; sie ersetzt für die Telekommunikation sowie das Eisenbahn- und Postwesen teilweise staatliche Trägerschaft durch die Verantwortung des Staates, politische Zielsetzungen zu erfüllen.

<sup>12</sup> Vgl. Majone 1996: 54 ff.; Schuppert 1997: 539 ff.

<sup>13</sup> Für viele Vickers und Wright 1989; Wright 1994; Parker 1998.

Monographien mit länderspezifischer Entstaatlichungspolitik: Untersuchungen zur britischen Privatisierungspolitik betonen die Pionierrolle des Landes und die davon ausgehende Verbreitung der Politikidee. Die Zahl der entsprechenden Beiträge ist seit Ende der Thatcher-Ära im Zusammenhang der sinkenden Privatisierung des Issues stark zurückgegangen<sup>14</sup>, seitdem dominieren Veröffentlichungen zu den ökonomischen Auswirkungen der Unternehmensveräußerungen. Unter den Publikationen zur Entstaatlichungspolitik Italiens dominiert die rechtswissenschaftliche Betrachtungsweise, ausgewiesen politikwissenschaftliche Beiträge sind dagegen eher selten zu finden<sup>15</sup>. Zudem sind die Veröffentlichungen fast ausschließlich in italienischer Sprache verfasst. Im deutschen Fall überwiegen wissenschaftliche Arbeiten zur Tätigkeit der Treuhandanstalt<sup>16</sup>, während über die westdeutsche Privatisierungspolitik lediglich vereinzelte, zur gesamtdeutschen keine ausführlichen Studien existieren<sup>17</sup>. Die Privatisierungstätigkeit Frankreichs beleuchten verschiedene Untersuchungen<sup>18</sup>, wobei sich auch hier angesichts des nachlassenden Parteienwettbewerbs in den letzten Jahren das Forschungsinteresse und die Publikationshäufigkeit abgeschwächt haben.

Was die Bestimmungsfaktoren der Privatisierungstätigkeit und der Entstaatlichungspolitik im Allgemeinen anbelangt, betonen ältere Studien vor allem den Einfluss der Parteien<sup>19</sup>. Im Sinne der Parteidifferenzhypothese wird Rechtsparteien dabei ein positiver, Linksparteien ein negativer Einfluss auf die Privatisierungs- und Entstaatlichungspolitik zugeschrieben. Zudem wird in verschiedenen Beiträgen auf institutionelle Effekte in der Entstaatlichungspolitik verwiesen<sup>20</sup>.

Neuere Untersuchungen stellen im Sinne der Internationalen Schule der Staatstätigkeitsforschung auf Einflüsse der europäischen Integration wie die Rolle der Liberalisierungspolitik und die finanzpolitischen Auswirkungen der Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrags ab<sup>21</sup>, welche die nationalstaatliche Privatisierungsaktivität zunehmen lassen. Dies wird teils auch gestützt durch vereinzelte quantitative Studien zu den Bestimmungsfaktoren länderspezifischer Privatisierungsaktivität, die teilweise auch neueren Ursprungs sind<sup>22</sup>; sie stellen einen nachlassenden Einfluss der Parteien auf die nationale Entstaatlichungspolitik fest.

---

<sup>14</sup> Vgl. Abromeit 1988; Ital 1995; Wright 1994.

<sup>15</sup> Vgl. Zanetti und Alzona 1998; De Nardi 2000; Glisenti 2000.

<sup>16</sup> Vgl. Maaßen 2002; Kühl 1997; Siegmund 2001; Czada 1996.

<sup>17</sup> Vgl. Knauss 1990; Wellenstein 1992; Tofaute 1994.

<sup>18</sup> Vgl. Hamdouch 1989; Zahariadis 1995; V Schmidt 1996.

<sup>19</sup> Vgl. Abromeit 1988; Bianchi 1986; Wellenstein 1992.

<sup>20</sup> Vgl. Esser 1998; Graham und Prosser 1991; Ital 1995.

<sup>21</sup> Vgl. S. Schmidt 1998; Obinger und Zohlnhöfer 2005.

<sup>22</sup> Vgl. Boix 1997; Bortolotti et al. 2001; Obinger und Zohlnhöfer 2005.

Der akademische Mehrwert der vorliegenden Arbeit soll in mehreren Punkten liegen: Ausführliche und systematisch angelegte komparatistische Studien zum untersuchten Politikfeld sind selten vorzufinden<sup>23</sup>; die im Rahmen der vorliegenden Arbeit beleuchteten vier OECD-Staaten wurden bisher in ihrer Privatisierungspolitik nicht ausführlich vergleichend untersucht. Diese Forschungslücke soll geschlossen werden. Ein weiterer forschungsrelevanter Aspekt ist die Zunahme der Privatisierungsaktivität in den 1990er Jahren, die sich auf hohem Niveau konsolidierte: Wie das folgende Kapitel zeigen wird, betraf dies die vier untersuchten Länder wie die OECD-Staaten insgesamt. Diese Entwicklung wird als zentrale Frage im Rahmen der vorliegenden Studie aufgegriffen. Um die Arbeit „empirisch zu sättigen“, wurde umfangreich Quellenanalyse betrieben. Des Weiteren bemüht sich die Arbeit um Perspektivenvielfalt: Neben der politikwissenschaftlichen Betrachtungsweise sollen auch wirtschafts- und rechtswissenschaftliche Aspekte in die Analyse einfließen. Mit der erweiterten Vetospielertheorie wird schließlich ein theoretischer Ansatz entwickelt, dessen Erklärungskraft im Rahmen der vorliegenden Arbeit geprüft werden soll.

## 2.3 Vergleichskonzeption

Der Vergleich ist international wie intertemporal angelegt<sup>24</sup>. Da die Zahl der untersuchten Staaten auf vier beschränkt wird, ist eine quantitative Herangehensweise ausgeschlossen und der Weg zu einer qualitativen Vergleichsstudie vorgegeben; die nationalen Privatisierungsprofile werden im Rahmen der Fallstudie auf der Basis einer dichten Beschreibung verglichen. Mit dem Vergleich von Regierungstätigkeit untersucht die Arbeit den staatlichen Raum. Die Fallauswahl beruht auf der Differenzmethode<sup>25</sup>:

Erstens war, wie Kapitel 4.5 zeigen wird, der Status quo der öffentlichen Wirtschaft in den vier OECD-Staaten im Jahre 1979 ähnlich: Dies betraf zum einen den Umfang der öffentlichen Wirtschaft in Frankreich, Großbritannien, Italien und Deutschland. Zum anderen war die sektoruelle Ausdehnung der öffentlichen Wirtschaft im Untersuchungssample relativ kongruent. Diese zwei Kriterien verringerten das Feld potenzieller Untersuchungsfälle deutlich.

---

<sup>23</sup> Eine der wenigen Ausnahmen ist Zahariadis 1995.

<sup>24</sup> Siehe zur Vergleichenden Methode Nohlen 1994: 507 ff.; Lauth und Winkler 2002: 41 ff. Zur Vergleichenden Regierungslehre Lauth und Wagner 2002: 15 ff.

<sup>25</sup> Vgl. Mill 1974: 391 f.

Zweitens zeichnen sich die Länder des Untersuchungssamples durch ähnliche Kontextvariablen aus, die den Kreis der möglichen Fälle weiter deutlich einschränkten: Das Niveau wirtschaftlicher Entwicklung, die Wirtschaftsordnung, die liberal-demokratische Verfassungsstaatlichkeit, die Zugehörigkeit zu Integrationsräumen sowie die Größe, einschließlich weltwirtschaftlicher Verflechtung, der Untersuchungseinheiten sind ähnlich. Die deutsche Einheit erfordert hierbei konzeptionelle Überlegungen. Einerseits gewann die öffentliche Wirtschaft in Gesamtdeutschland durch sie an Bedeutung. Es veränderten sich dadurch einige Kontextvariablen. Andererseits herrschte trotz der Wiedervereinigung, formell dem Beitritt der fünf neuen Länder zum Geltungsgebiet des Grundgesetzes, verfassungsrechtliche, mithin staats- und wirtschaftsverfassungsrechtliche Kontinuität<sup>26</sup>. Darüber hinaus vollzog sich die Privatisierungsaktivität in Ostdeutschland mit der Treuhandanstalt abseits der „herkömmlichen“ politischen Prozesse und Strukturen. Um den veränderten Rahmenbedingungen gerecht zu werden, behandelt ein Unterkapitel die Entwicklungen vor der Einheit, ein weiteres beleuchtet die gesamtdeutsche Privatisierungspolitik. Zudem ist der Privatisierungstätigkeit der Treuhandanstalt ein ausführlicher Exkurs gewidmet, Rückwirkungen von der ostdeutschen auf die gesamtdeutsche Privatisierungspolitik werden darüber hinaus berücksichtigt.

Dritter Gesichtspunkt der Vergleichskonzeption ist die große Varianz der Privatisierungsprofile – trotz eines ähnlichen Status quo der öffentlichen Wirtschaft 1979 und ähnlicher Kontextvariablen: Die strategische Reaktion auf die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der 1970er Jahre in Form hoher Arbeitslosigkeit, geringem Wirtschaftswachstum, inflationären Tendenzen und Investitionschwäche fiel im Zuge der Regierungs- und Machtwechsel in den vier untersuchten Ländern Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre unterschiedlich aus: eine stark angebotspolitisch und monetaristisch geprägte Wende mit einer dynamischen Privatisierungspolitik unter der konservativen Partei in Großbritannien, ein gradueller Umsteuern in Richtung Markt mit späten und moderaten Privatisierungsprojekten in der von der christlich-liberalen Koalition regierten Bundesrepublik, ein Konservieren des wirtschaftspolitischen Status quo mit weitgehend unverändertem Umfang der öffentlichen Wirtschaft unter den Vielparteienkoalitionen in Italien sowie die redistributive keynesianische Wirtschaftspolitik der Linksunion mit umfangreichen Nationalisierungen in Frankreich. Die unterschiedlichen nationalen Privatisierungsprofile, die sich in den Privatisierungserlösen – wie in Kapitel 3 ausgeführt – niederschlagen, sind da-

---

<sup>26</sup> Auf den Aspekt der Systemübertragung weist Murswieck hin; danach vollzog sich kein endogen bestimmter Transitionsprozess, vielmehr eine exogen bestimmte Transformation (vgl. Murswieck 1996: 11).

bei emblematisch für die Differenzen zwischen den allgemeinen nationalstaatlichen Wirtschaftspolitiken in den 1980er Jahren.

Der Vergleichskonzeption sind gleichzeitig Grenzen zueigen: Der qualitative Aufbau beschränkt die Reichweite und Generalisierbarkeit der theoretischen Erklärung. Zudem werden die Effekte der Kontextvariablen, die per definitio nem in dieser komparatistischen Studie konstant gehalten werden, auf die Privatisierungstätigkeit ausgeklammert.

## 2.4 Staatstätigkeitstheorie

Die erklärende Staatstätigkeitstheorie ist eine erweiterte Form der Vetospielert heorie. Das dieser Fortentwicklung zugrunde liegende, von Tsebelis entwickelte Vetospielertheorem<sup>27</sup> gehört zu den politisch-institutionellen Ansätzen der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung<sup>28</sup>. Verwandte Erklärungsansätze sind derjenige der *constitutional structures*<sup>29</sup> sowie derjenige der institutionellen Barrieren der zentralstaatlichen Legislative und Exekutive<sup>30</sup>.

Gemäß der Theorie besteht ein Kausalzusammenhang zwischen der Vetospielerkonfiguration eines politischen Systems und der Stabilität materieller Politik (*policy-stability*)<sup>31</sup>, also der Veränderbarkeit des Status quo<sup>32</sup>. Die Konfiguration – die unabhängige Variable der Theorie – unterscheidet sich erstens nach der Zahl der Vetospielder. Ein Vetospielder ist ein Akteur, dessen Zustimmung für einen Politikwechsel unabdingbar ist. Vetospielder können institutionell oder parteilich und, damit zusammenhängend, individuell oder kollektiv sein. Institutionelle Vetospielder sind verfassungsrechtlich fixiert wie beispielsweise der französische Staatspräsident. Innerhalb der Verfassungsorgane oder der institutionellen Vetospielder kommen die parteilichen Vetospielder zum Tragen (z. B. die an der italienischen Regierung beteiligten Parteien) – sie werden im politischen Prozess festgelegt.

Je größer die Zahl der Vetospielder, desto höher ist ceteris paribus, so die Kernthese, die Wahrscheinlichkeit der Stabilität materieller Politik und desto

---

<sup>27</sup> Vgl. Tsebelis 1995; Tsebelis 2002.

<sup>28</sup> Siehe zur geschichtlichen Entwicklung der Policy-Forschung M. Schmidt 2003: 263 ff.

<sup>29</sup> Vgl. Huber et al. 1993.

<sup>30</sup> Vgl. M. Schmidt 1996b, M. Schmidt 2000: 351-354.

<sup>31</sup> Der angelsächsischen Differenzierung gemäß wird *policy* als materielle Politik verstanden.

<sup>32</sup> Die Stabilität materieller Politik als abhängige Variable kann ihrerseits Auswirkungen auf bestimmte Eigenschaften des politischen Systems – wie Regierungsstabilität, Rolle der Rechtsprechung und Verwaltung – nach sich ziehen.

unwahrscheinlicher eine Veränderung des Status quo. Eine niedrige Vetospieldichte erleichtert unter sonst gleichen Umständen Politikwechsel, während diese durch eine Vielzahl an Vetospielern erschwert werden. Die Vetospielerkonfiguration kann international, intertemporal und nach Politikfeld variieren.

Zweiter Baustein des Gedankengebäudes ist die Kongruenz der Vetospieder, also der Grad inhaltlicher Übereinstimmung oder auch ideologischer Nähe zwischen den Vetospielern. Eine höhere Kongruenz macht Politikwechsel wahrscheinlicher. Wenn mehrere Vetospieder dieselbe Position vertreten, werden sie nur als einer gewertet (Zählregel). Nach der so genannten Absorptionsregel wird ebenfalls der Vetospieder nicht gezählt, dessen Präferenzen zwischen den Positionen zweier anderer Vetospieder angesiedelt sind. Diese Regeln verdeutlichen die Bedeutung der Kongruenz für eine Einigung der Vetospieder jenseits des Status quo.

Ein weiteres, drittes Element ist – im Falle der kollektiven Vetospieder – die Kohäsion (Geschlossenheit) der Akteure. Darunter versteht Tsebelis die präferentielle Homogenität innerhalb des einzelnen Spielers. Für den Zusammenhang zwischen dieser inhaltlichen Geschlossenheit und materieller Politik unterscheidet er zwischen zweierlei Entscheidungsverfahren: Wenn Entscheidungen innerhalb des Vetospielers mit Mehrheit getroffen werden, wird mit zunehmender Kohäsion eine Veränderung des Status quo unwahrscheinlicher. Fällt hingegen intern eine qualifizierte Mehrheit die Entscheidung, so wird mit abnehmender Kohäsion eine Entfernung vom Status quo schwieriger. Einen Sonderfall stellt die Konfiguration dar, in der ein einziger Vetospieder existiert: Je inhaltlich geschlossener der Akteur ist, desto wahrscheinlicher ist eine Veränderung materieller Politik, wie das Beispiel der britischen *Conservative Party* zeigt.

Von Relevanz für die Stabilität materieller Politik kann zudem die Funktion des Agenda-Setting sein. Der Agenda-Setter kann die Status quo-verändernde materielle Politik durchsetzen, die seinen Präferenzen am nächsten kommt, von den anderen Vetospielern gerade noch dem Status quo vorgezogen wird. Dabei gilt: Je höher die Zahl der Vetospieder und je größer die Stabilität der materiellen Politik, desto geringer die Rolle des Agenda-Setting.

Allerdings ist mit der Vetospielerkonfiguration und den Aussagen über die Wahrscheinlichkeiten von Veränderungen materieller Politik noch nicht geklärt, in welchen Dimensionen sich diese verändern wird. Vetospieder agieren nicht neutral, es bedarf Hypothesen über ihr Verhalten<sup>33</sup>. Aus diesem Grund werden im Rahmen der Arbeit weitere Parameter eingeführt; die Verhaltenspräferenzen

---

<sup>33</sup> Vgl. Zohlnhöfers Rezension der Vetospieltheorie, Politische Vierteljahresschrift 44 (2003): 245 ff.

der Vetospieler werden endogenisiert, wodurch die Vetospielertheorie für den Theoriekanon der Staatstätigkeitsforschung geöffnet wird:

Das Verhalten der Vetospieler ist erstens eine Funktion ihres Bestrebens, politische Programme umzusetzen (*policy-seeking*). Das Bestreben der Parteien, Programme umzusetzen, ist allerdings kein statischer Parameter, es ist Veränderungen unterworfen. Diese können die Zielsetzung selbst betreffen, die Gewichtung der Zielsetzung und die Wahl des Instruments zur Zielerreichung. Ursächlich für Modifikationen können verschiedene Faktoren sein: ein Paradigmenwechsel, eine Veränderung der Effizienz in der Zielerreichung, technologischer Wandel sowie (langfristige) Veränderungen der Wählerpräferenzen.

Ein bedeutsamer Faktor bei der Konzeption und Veränderung der Programmatik sowie bei der Gestaltung der Regierungspraxis ist dabei horizontales und vertikales *policy-learning*<sup>34</sup>: Lernprozesse zwischen nationalen Regierungen, zwischen inter- und supranationalen Organisationen und Regierungen; des Weiteren können politische und gesellschaftliche Akteure wie Parteien, Gewerkschaften und Think Tanks an der Erkenntnisdiffusion beteiligt sein<sup>35</sup>. Wie die Empirie in den Länderkapiteln der vorliegenden Arbeit zeigt, war *policy-learning* im Sinne der Verbreitung von Politikinnovationen und eines Ringens um *best practice* zunächst in der Gestaltung der öffentlichen Wirtschaft, danach in der Konzeption und Implementierung der Privatisierungs- und Regulierungs- politik von hervorgehobener Bedeutung<sup>36</sup>.

Ein Sonderfall des *policy-seeking* ist die Vorgabe der Verhaltenspräferenzen eines institutionellen Vetospielers anhand materiell-rechtlicher Vorgaben (*law-seeking*). Beispiele sind im Feld der Privatisierung die Treuhandanstalt mit der Zielfunktion des Treuhandgesetzes und die Europäische Kommission etwa im Beihilferecht mit primärrechtlichen Vorgaben. Diese Vetospieler lassen sich im Gegensatz zu den primären Vetospielern aufgrund ihrer abgeleiteten Präferenzen auch als sekundäre Vetospieler bezeichnen.

Zusätzlich zu ihrem Bestreben, politische Programme umzusetzen, verfolgen Parteien strategische Zielsetzungen. Zweite Maßgabe ihres Verhaltens ist daher zweitens das *vote-* oder *office-seeking*, das in dem Modell den Einfluss der Parteien endogen beschränkt: die Stimmenmaximierung der Parteien, mit dem Ziel, in die Regierungsverantwortung zu gelangen oder dort zu verbleiben. In diesen wahlpolitischen Verhaltensparameter lassen sich Interessengruppen,

---

<sup>34</sup> Die Konzeption stützt sich im Wesentlichen auf Peter Halls *social learning* (vgl. Hall 1989; Hall 1993).

<sup>35</sup> Beispielsweise im Falle der neokonservativen Wirtschaftspolitik der 1980er Jahre in den USA und Großbritannien wird die Rolle der Politikberatung unterstrichen (vgl. Murswieck 1994: 106).

<sup>36</sup> Das *policy-learning* kann in diesem Modell einfaches Lernen, komplexes Lernen und reflexives Lernen beinhalten (vgl. Bandelow 2003: 300 ff.).

die im Regelfall nicht in die Definition des Vetospielers fallen<sup>37</sup>, theoretisch integrieren. Konzeptionell geschieht das in Form des Destruktions- und Konstruktionspotenzials gesellschaftlicher Akteure. Destruktionspotenzial wird in diese Arbeit eingeführt als Fähigkeit gesellschaftlicher Akteure, das *vote-seeking* der Parteien unmittelbar oder mittelbar, das heißt über die Kohäsion der Parteien und die Beeinflussung des Parteienwettbewerbs, einzuschränken<sup>38</sup>. Die gegenteilige Bedeutung hat das Konstruktionspotenzial. Ein Beispiel ist die Mobilisierungsfähigkeit von Gewerkschaften in der Privatisierungsdiskussion, indiziert durch Organisations- und Anerkennungsgrad und organisatorische Konzentration der Arbeitnehmervertreter, oder, entgegengesetzt, die Unterstützung der Entstaatlichungspolitik durch Arbeitgeberverbände.

Die Gewichtung der Verhaltensparameter kann, etwa in Abhängigkeit von Wahlterminen oder dem Überzeugungsgrad der Akteure, variieren. Zwischen den Zielsetzungen des *policy-seeking* und des *vote-seeking* kann Zielharmonie, -neutralität oder -konflikt bestehen.

Der Unterschied zwischen diesen beiden Verhaltenspräferenzen bietet zugleich den Anknüpfungspunkt für die Unterscheidung zwischen kooperativen und kompetitiven Vetosppielern<sup>39</sup>. Während kooperative Vetospiele wie Koalitionspartner prinzipiell an einer Einigung Interesse haben, kommen bei kompetitiven Vetosppielern neben inhaltlichen Aspekten deutlicher strategische Zielsetzungen zum Tragen: Sie berücksichtigen die Auswirkungen des Festhaltens am und der Veränderung des Status quo auf den Parteienwettbewerb stärker als kooperative Vetospiele. Dadurch wird ceteris paribus eine Einigung zwischen den Vetospielern erschwert.

Die erweiterte Vetospielerttheorie zeichnet sich, wie dargestellt, durch Absorptions- und Anschlussfähigkeit aus<sup>40</sup>, so dass eine „integrierte dichte Beschreibung“ möglich ist und Blindstellen des Vetospielertheorems beseitigt werden<sup>41</sup>.

Der Theorienkanon der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung<sup>42</sup>, der sich in verschiedenen Analysen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik bewährt hat, lässt sich theoretisch folgendermaßen integrieren: Über die Status quo-Abhängigkeit der Vetospiele-Entscheidungen kann die Theorie der Pfadabhängigkeit einge-

<sup>37</sup> Ihre Zustimmung ist im Entscheidungsprozess formell selten vorgesehen.

<sup>38</sup> Langfristig besteht auch die Möglichkeit, auf die Formulierung politischer Programme Einfluss zu nehmen.

<sup>39</sup> Vgl. Birchfield und Crepaz 1998; Wagschal 1999; Zohlnhöfer 2003.

<sup>40</sup> Auf die Notwendigkeit synthetischer Ansätze weist von Beyme hin (vgl. von Beyme 1988: 83 ff.).

<sup>41</sup> Siehe zur Kritik des Vetospielertheorems Merkel 2003: 186 ff.; M. Schmidt 2004: 101 ff.

<sup>42</sup> Vgl. M Schmidt 2001.

bettet werden<sup>43</sup>; die Parteidifferenzhypothese findet in Form der Verhaltenspräferenzen des *policy-* und *vote-seeking* der Vetospieler ihren Niederschlag. Die Internationale Hypothese lässt sich über eine Vetospieler-Rekonfiguration modellieren: Inter- und supranationale Faktoren modifizieren hierbei Verhaltenspräferenzen nationaler Akteure. So können Herausforderungen durch die Weltwirtschaft oder die europäische Integration zu nationalstaatlichen Anpassungsprozessen führen. Wie die Arbeit zeigen wird, können jene zudem situativ die Vetospielerkonfiguration überbrücken (*bypassing*).

Schlussendlich lassen sich auch die sozioökonomische Schule und der Machtressourcenansatz über die Verhaltenspräferenzen abbilden (siehe Kapitel 9). Das *vote-seeking* der Parteien ist dabei das Einfallstor dieser Staatstätigkeitstheorien. In die Zielsetzung der Stimmenmaximierung lässt sich analytisch außerdem die Theorie des *rational choice* einbetten, beispielsweise in Form der Deduktionen aus der ökonomischen Theorie der Demokratie Downs<sup>44</sup>.

Zusammengefasst ergeben sich die Verhaltenspräferenzen der Vetospieler, die formal gesprochen ihr *winset* ergeben, aus dem *policy-* und dem *vote-seeking*: Der *winset* ist der n-dimensionale Raum innerhalb der Indifferenzkurven des Vetospielers, der die möglichen *policy*-Alternativen zum Status quo darstellt. Die Modellierung der Verhaltenspräferenzen erlaubt es zusammen mit der Analyse des Status quo und des Agenda-Setting, Veränderungen materieller Politik im Rahmen der erweiterten Vetospielertheorie zu erklären.

Im nächsten Abschnitt wird allerdings zuvor der internationale Kontext der Privatisierungstätigkeit beleuchtet.

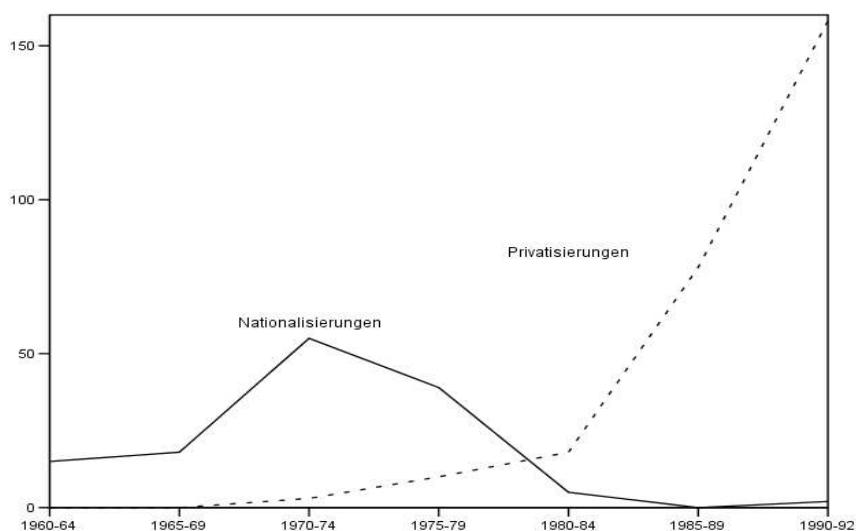
---

<sup>43</sup> Auf die Bedeutung der Pfadabhängigkeit bei den Privatisierungen der Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas weist Stark hin (vgl. Stark 1994).

<sup>44</sup> Vgl. Downs 1957.

### 3 Internationaler Kontext

Die unternehmerische Betätigung der öffentlichen Hand ist eine Dimension der Staatlichkeit, die sich im Rahmen von Verstaatlichungen und Unternehmensgründungen seit dem 19. Jahrhundert und insbesondere seit dem Zweiten Weltkrieg entwickelte. Zentral im Parteienwettbewerb zwischen linken und rechten Parteien<sup>45</sup>, entstand sie im Rahmen unterschiedlicher Zielsetzungen, in verschiedenem Umfang und in differierenden Strukturen.

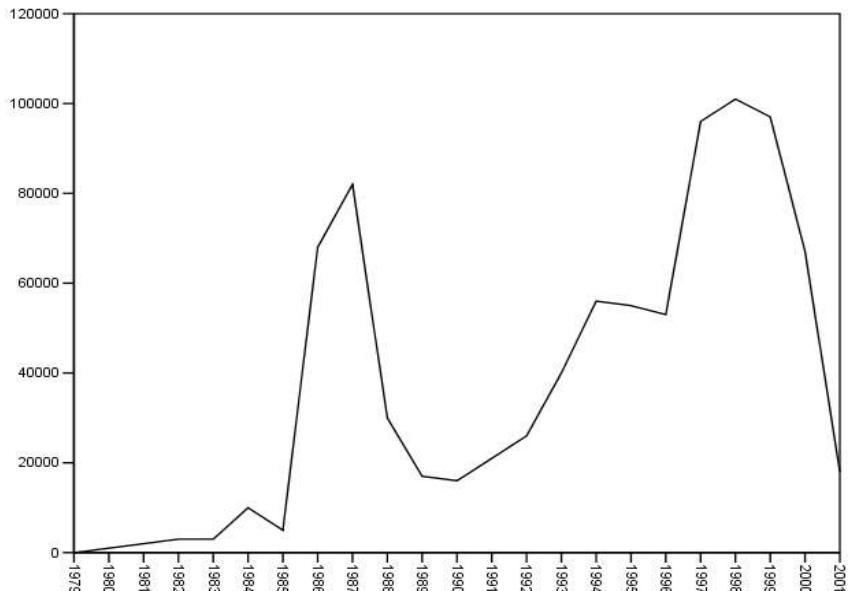


Quelle: aus The Economist, 21.8.1993: 18; Anmerkung: bei Nationalisierungen ist die Zahl der verkündeten Verstaatlichungsgesetze angegeben.

Abb. 3.1: Nationalisierungen und Privatisierungen weltweit, 1960-1992

<sup>45</sup> Nach Lijphart ist diese Frage zentrale Dimension der sozioökonomischen Konfliktlinie (vgl. Lijphart 1990: 256).

Der weltweite Verstaatlichungstrend schwächte sich in den 1970er Jahren ab und wichen, wie Abbildung 3.1 verdeutlicht, zunehmender Privatisierungsaktivität. Die aggregierten Privatisierungserlöse der OECD-Länder, entscheidender Indikator der Privatisierungstätigkeit, gewannen in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre an Volumen, bevor sie vor dem Hintergrund der negativen Kapitalmarktbefindungen nach 1999 deutlich zurückgingen. Grafik 3.2 veranschaulicht die Entwicklung der Privatisierungstätigkeit der OECD-Länder seit 1979.



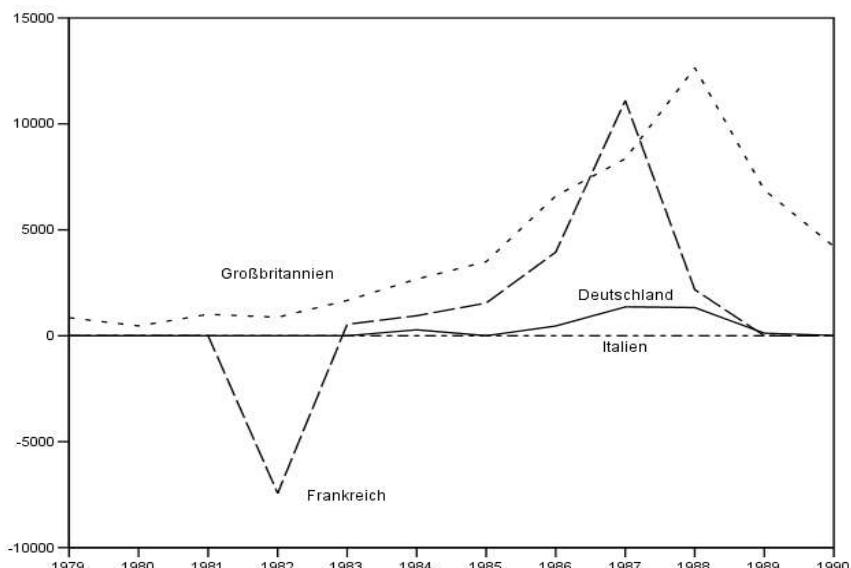
Quelle: OECD 2003: Privatising state-owned enterprises; Anmerkung: in laufenden Preisen, 2001 geschätzt; Angaben entsprechen letztem Stand der OECD-Daten im Juli 2006.

Abb. 3.2: *Privatisierungserlöse in OECD-Ländern in Mrd. US-Dollar, 1980-2001*

Die Regierungspraxis variierte, zuvörderst am Privatisierungsvolumen gemessen, trotz der allgemeinen Trendumkehr in den 1980er Jahren in den Staaten der OECD. Die Staatstätigkeitsprofile der vier OECD-Länder Großbritannien, Frankreich, Italien und Deutschland wiesen mustergültige Unterschiede auf wie

Abbildung 3.3 verdeutlicht<sup>46</sup>. Diese maximale Varianz der materiellen Politik trotz ähnlicher Ausgangsbedingungen ist ein Grundstein der Vergleichskonzeption der vorliegenden Arbeit. Die Datenlage erschwert jedoch die allgemeine Positionierung der vier Länder im Kontext Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: OECD-Daten auf Länderebene existieren nur für den Zeitraum von 1990-2001.

Während Großbritannien nach 1979 unter seiner konservativen Regierung ein dynamisches Privatisierungsprogramm implementierte, beschloss die christlich-liberale Koalition in der Bundesrepublik eine inkrementale Entstaatlichungspolitik.



Quelle: eigene Berechnungen

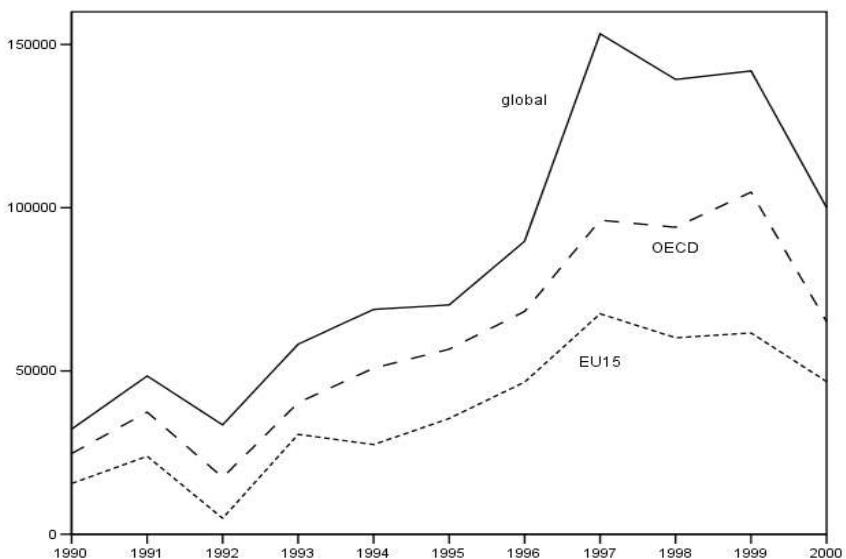
Abb. 3.3: *Privatisierungserlöse in Frankreich, Großbritannien, Italien und Deutschland in Mio. US-Dollar, 1979-2004*

Die italienischen Koalitionsregierungen ließen Staatsunternehmen dagegen bis zum Beginn der 1990er Jahre weitgehend unangetastet, von einer Privatisie-

<sup>46</sup> Wegen der ähnlichen Wirtschaftskraft ist die Unterscheidung zwischen absoluten und relativen Privatisierungserlösen hinfällig.

rungspolitik sahen sie ab. Die Staatstätigkeit Frankreichs zeichnete sich in dem betrachteten Politikfeld wiederum durch Politikwechsel aus, der „negativen Privatisierungspolitik“ im Zuge des Verstaatlichungsprogramms folgten eine umfassende (Re-)Privatisierungstätigkeit und schließlich ein vorübergehendes Festhalten am Status quo. Die differierende Privatisierungsaktivität der untersuchten Staaten stand dabei für grundlegende Unterschiede in der wirtschaftspolitischen Strategie, die in den jeweiligen Länderkapiteln skizziert wird.

Ab den 1990er Jahren reduzierte sich die Varianz in der Privatisierungsaktivität und die OECD-Länder des Untersuchungssamples fügten sich in den allgemeinen, an Impetus gewinnenden Privatisierungstrend ein, zu dem, wie Grafik 3.4 darstellt, auch zunehmend Staaten außerhalb der OECD beitrugen; die Konvergenz betraf, wie die Länderkapitel aufzeigen werden, auch die Privatisierungsprofile Großbritanniens, Frankreichs, Italiens und Deutschlands.



Quelle: OECD 2001, Financial Market Trends; Angaben entsprechen letztem Stand der OECD-Daten im Juli 2006.

Abb. 3.4: Globale Privatisierungserlöse in Mio. US-Dollar, 1990-2004

Bemerkenswert ist der überproportionale Anteil der fünfzehn EU-Staaten an der Privatisierungsaktivität der dreißig OECD-Länder in den 1990er Jahren, den Kapitel 9 erklären wird.

## 4 Entstehung und Entwicklung der öffentlichen Wirtschaft

Das Kapitel wendet sich zunächst in GrundrisSEN der Entstehung und Entwicklung der öffentlichen Wirtschaft Frankreichs, Großbritanniens, Italiens und Deutschlands zu. Darauf folgt ein Blick auf den Status quo – den Ausgangspunkt der jeweiligen nationalen Politik im Jahre 1979.

Die Untersuchung der Genese der öffentlichen Wirtschaft ist für ein tieferes Verständnis der Privatisierungspolitik erforderlich: Die Arbeit ist zwar nach dem *most-similar-cases design* konzipiert, es gibt aber aufgrund der Komplexität und Historizität der öffentlichen Wirtschaft und der Kontextvariablen lediglich ähnliche und keine gleichen Fälle. Diese Pfadabhängigkeit materieller Politik wird vetospielertheoretisch im Status quo abgebildet und im Verlauf der Arbeit an verschiedenen Stellen aufgegriffen.

Die Verstaatlichung<sup>47</sup> der Produktionsmittel – die auf hoheitlichem Wege durchgeführte mindestens mehrheitliche Übertragung eines Unternehmens oder einer Wirtschaftsbranche in das Eigentum der öffentlichen Hand – wurde bei den in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstandenen sozialistischen und sozialdemokratischen Parteien früh zu einer ideologischen und programmatischen Kernforderung<sup>48</sup>, ein Issue den in Folge auch die kommunistischen Parteien übernahmen, die in Teilen Verstaatlichungen wegen ihrer konservierenden, das kapitalistische System stabilisierenden Wirkung abgelehnt hatten. Dabei bestanden allerdings innerhalb und zwischen den Parteien Differenzen über Umfang, Formen und Ziele des Eigentumstransfers<sup>49</sup>.

Die Verstaatlichungsforderungen beruhten auf den sozialen Verwerfungen der Industrialisierung und der damit einhergehenden Ideologisierung der Eigentumsverhältnisse. Aufgrund der bestehenden politischen Kräfteverhältnisse konnten die Parteien die Forderungen in großem Rahmen lange Zeit nicht umsetzen.

---

<sup>47</sup> Verstaatlichung wird im Rahmen der Arbeit synonym für Nationalisierung gebraucht. Sozialisierung als andere Vergesellschaftungsform verbindet mit dem Eigentumstransfer weiterreichende gesellschaftspolitische Zielsetzungen.

<sup>48</sup> Vgl. von Beyme, 1982: 98.

<sup>49</sup> Vgl. Merkel 1993: 124.

Erst die Härten der Weltwirtschaftskrise, die Erfordernisse der Kriegswirtschaft und die wirtschafts- und sozialpolitischen Imperative der Wiederaufbauphase ließen den Nationalisierungsgedanken auf fruchtbaren Boden fallen und mehrheitsfähig werden. Die unternehmerische Betätigung des Staates entsprang jedoch nicht nur Verstaatlichungen: Regierungen gründeten darüber hinaus öffentliche Unternehmen und erwarben durch private Rechtsgeschäfte Unternehmensbeteiligungen.

Entsprechend mannigfaltig präsentierte sich die öffentliche Wirtschaft der Industriestaaten in der Nachkriegszeit: Die Bandbreite der öffentlichen Unternehmen reichte je nach Rechtstradition des Nationalstaates, nach Zielsetzung und politischem wie historischem Kontext der Entstehung von verwaltungsinternen Einheiten bis zu komplexeren, privatwirtschaftlich inspirierten Betriebsformen.

#### 4.1 Großbritannien

Die öffentliche Wirtschaft des Vereinigten Königreichs entstand im Wesentlichen in zwei Phasen: Ende des 19. Jahrhunderts durch die Kommunalisierung von Versorgungsunternehmen sowie im Anschluss an den Zweiten Weltkrieg mit der Nationalisierungswelle unter der Regierung Attlee.

Während sich die Industrie des Landes bis 1860 fast ausschließlich in den Händen privater Eigentümer befand, ließen Industrialisierung und Urbanisierung neue Staatstätigkeitsfelder entstehen. Die Ineffektivität der zunächst praktizierten *arm's length relationship*<sup>50</sup> sowie negative externe Effekte und fiskalpolitische Zielsetzungen führten dazu, dass die Kommunen örtliche Versorgungs- und Transportunternehmen im Rahmen der *municipalisations* in ihr Eigentum überführten<sup>51</sup>. Die Entstehung kommunaler Unternehmen hatte somit überwiegend pragmatische Zielsetzungen<sup>52</sup>.

Die Industrialisierung ideologisierte jedoch wie in anderen Staaten auch in Großbritannien den Eigentumsbegriff. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts forderte der *Trades Union Congress* die Verstaatlichung von Grund, Boden und Bo-

---

<sup>50</sup> Sie bezeichnet ein Verhältnis zwischen Staat und Unternehmen, das sich durch die Verbindung von distanzierter Regierungskontrolle und operativer Selbstverantwortung des Unternehmensmanagements auszeichnet.

<sup>51</sup> Vgl. Foreman-Peck und Millward 1994: 5.

<sup>52</sup> Nach Einschätzung von Waller handelte es sich um „*municipal capitalism rather than socialism*“ (Waller 1983: 300).

denschätzten<sup>53</sup>. Das *Labour Representation Committee* – der Vorläufer der *Labour Party* – maß der Nationalisierung hingegen zunächst lediglich eine geringe Bedeutung zu. Die Verstaatlichungsfrage wurde in den Folgejahren allerdings schrittweise in der Partei programmatisch aufgewertet<sup>54</sup>.

Während des Ersten Weltkriegs bedeutete der so genannte *war socialism* die erfolgreiche Anwendung des staatlichen Interventionsinstrumentariums und hatte somit Auswirkungen auf den Verstaatlichungssissue<sup>55</sup>. Er umfasste neben einem wirtschaftlichen Konzentrationsprozess, der staatlichen Förderung von Wachstumsindustrien, einer zentralistischen Organisation des Wirtschaftsprozesses und dem Ausbau der Lenkungsfunktionen des Staates auch dessen zunehmende unternehmerische Tätigkeit<sup>56</sup>. Durch Erwerb und Gründung zahlreicher Unternehmen wurde der Staat zum größten Produzenten des Landes<sup>57</sup>. Den Großteil des staatlichen Unternehmenseigentums veräußerte die britische Regierung nach Kriegsende allerdings wieder.

Für die vereinzelten Verstaatlichungen, die bis zum Beginn des Zweiten Weltkriegs vollzogen wurden, zeichnete auch die konservative Partei verantwortlich, wie beim Gesetz zur Gründung des Stromerzeugers Central Electricity Board 1928 und dem *London Passenger Transport Act*<sup>58</sup>. 1938 folgte das von der Regierung Baldwin eingebrachte Kohlegesetz, welches die Kohlevorkommen in staatliches Eigentum überführte, im darauf folgenden Jahr schließlich die aus Verstaatlichung und Fusion hervorgegangene British Overseas Airways Corporation.

Im Verlauf des Zweiten Weltkriegs wuchs die unternehmerische Betätigung des Staates unter der Regierung aus *Labour*, *Liberal* und *Conservative Party*, wobei die Koalition aus militärischen Gründen lediglich einige kleinere Rüstungsunternehmen verstaatlichte. Zudem ließ die Regierung Fabriken und Werften, wie die Royal Ordnance Factories und die Royal Dockyards errichten: Der britische Staat wurde auf diese Art und Weise zum Großunternehmer.

Während die *Labour Party* unter Premierminister MacDonald in den Zwischenkriegsjahren nur eine Minderheit der Unterhaussitze innegehabt hatte und aus diesem Grunde nur beschränkt handlungsfähig gewesen war, bot die komfortable Parlamentsmehrheit von 1945 der Linkspartei unter Attlee die Chance,

<sup>53</sup> Vgl. Tivey 1966: 22.

<sup>54</sup> Vgl. Paduano 1998: 31.

<sup>55</sup> Vgl. Wendt 1974: 141.

<sup>56</sup> Vgl. Paduano 1998: 26 f.

<sup>57</sup> Vgl. Paduano 1998: 36.

<sup>58</sup> Der Transportminister der sozialistischen Minderheitsregierung Morrison konzipierte 1929 in Reaktion auf die Koordinationsdefizite, Ineffizienzen und deutlichen Preisunterschiede im Londoner Transportwesen das Gesetzesvorhaben (vgl. Barry 1965: 288 f.). Das Gesetz unterstellte die öffentlichen und privaten Unternehmen dem London Passenger Transport Board.

ein Reformprogramm durchzusetzen, das auch die Verstaatlichung von Schlüsselindustrien beinhaltete. Die Nationalisierung des Bankenwesens und der Basisindustrien nahm im Planungskonzept der Partei für das Vollbeschäftigungsziel eine zentrale Stellung ein. Die Verstaatlichungspolitik der Labour Party war Ergebnis gescheiterter Regulierungsversuche<sup>59</sup>, zudem wesentlich vom Keynesianismus beeinflusst<sup>60</sup>. Allerdings hielt Keynes selbst eine Verstaatlichung von Industrien abgesehen von der öffentlichen Kontrolle der Bank of England für unnötig, da die Vollbeschäftigung mittels anderer Instrumentarien erreichbar sei<sup>61</sup>. Dementsprechend entschied sich der Gesetzgeber bei der Wahl der Unternehmensform grundsätzlich nicht für die Aktiengesellschaft oder das *government department*, sondern für die maßgeblich von Morrison konzipierte *public corporation*. Sie sollte es den Unternehmen erlauben, unter weitgehender operativer Unabhängigkeit mehrere Zielsetzungen zu verfolgen, wobei die verstaatlichten Unternehmen zuvörderst als Wirtschaftsunternehmen handeln sollten.

Zunächst verstaatlichte der Gesetzgeber 1946 die Zentralbank, die 1945 als einzige in Europa noch in privater Hand war. Es folgten 1946 die Luftfahrt, das Telekommunikationsunternehmen Cable and Wireless und die Kohleindustrie, wodurch dem Sanierungs- und Modernisierungsbedarf entsprochen sowie den traditionell angespannten Arbeitsbeziehungen in diesem Sektor begegnet werden sollte. Die Nationalisierung der Transportindustrie im Jahr 1947 umfasste im Wesentlichen die Eisenbahngesellschaften; zudem traf sie den Personenstraßenverkehr Londons und teilweise den gewerblichen Gütertransport. In die Verstaatlichungspolitik eingeschlossen waren auch die Elektrizität- und Gaswirtschaft des Landes.

Die Nationalisierung der Eisen- und Stahlindustrie durch den *Iron and Steel Act 1946* war angesichts der Symbolkraft und der traditionellen Verstaatlichungsforderung eine innerparteilich umstrittene Konzession der Parteiführung an den linken Flügel der Labour Party. Sie fügte sich nicht in das von ökonomischen Zielsetzungen dominierte Nationalisierungsprogramm. Die Konservativen kündigten dementsprechend für den Fall des Wahlsiegs eine umgehende Reprivatisierung an.

Doch in der Labour Party setzten sich die „Konsolidierer“ gegen die „Traditionalisten“ durch und die Regierung beschloss wegen ihrer knappen Parlamentsmehrheit nach 1950 keine weiteren Verstaatlichungen. Wie angekündigt reprivatisierten die *Tories* nach ihrem Wahlsieg 1951 die Eisen- und Stahl- sowie Teile der Transportindustrie. Das Verstaatlichungsprogramm revidierte die konservative Regierung hingegen grundsätzlich nicht: Sie duldet die linke

---

<sup>59</sup> Vgl. Millward 2000:165.

<sup>60</sup> Siehe das White Paper on Employment Policy (1944).

<sup>61</sup> Vgl. Keynes 1957: 46 f.; Keynes 1960: 319.

Verstaatlichungspolitik und akzeptierte den Status quo der unternehmerischen Betätigung des Staates<sup>62</sup>.

In der Folgezeit gehörte die *mixed economy* zum *post-war consensus* zwischen der Labour Party und der Conservative Party. Zudem beinhaltete der Konsens die keynesianische Steuerung der Volkswirtschaft sowie die Grundlagen des Wohlfahrtsstaats<sup>63</sup>. Bis zur neokonservativen Entstaatlichungspolitik der Regierung Thatcher kam es lediglich zu begrenzten und überwiegend reaktiven Veränderungen in der öffentlichen Wirtschaft, während sich die politische Auseinandersetzung auf den programmatischen Bereich fokussierte<sup>64</sup>.

Die Labour Party durchlief zwischenzeitlich unter dem Parteiführer Gaitskell eine revisionistische Phase<sup>65</sup>. Nach ihrer Rückkehr in die Regierungsverantwortung riefen die Sozialisten 1966 nach dem Vorbild des *Istituto per la Ricostruzione Industriale* die *Industrial Reorganisation Corporation* (IRC) ins Leben, die durch den Kauf von Unternehmensanteilen die industrielle Entwicklung Großbritanniens fördern sollte, faktisch jedoch teilweise *lame ducks* unterstützte; sodann renationalisierten die Sozialisten 1967 wie angekündigt die Eisen- und Stahlindustrie<sup>66</sup> – die Eigentumsverhältnisse in diesem ideologisierten Wirtschaftszweig wechselten damit ein weiteres Mal.

Einen Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik versprach bei ihrem Amtsantritt die konservative Regierung Heath. Während ihrer kurzfristig verfolgten Entstaatlichungspolitik schafften die *Tories* die IRC ab. Nach der wirtschaftspolitischen Kehrtwende, die von den Gewerkschaften und ökonomischen Schwierigkeiten erzwungen worden war, fiel die konservative Partei hingegen auf Interventionismus und *nationalisations by the backdoor* zurück. Sie überführte die britische Automobilwirtschaft weitgehend in staatliches Eigentum. Wenngleich

<sup>62</sup> Erst 1953 äußerte sich Churchill offiziell zur Zukunft der verstaatlichten Industrien: “We are, of course, opposed, for instance, to nationalisation of industry and, to a lesser extent, to the nationalisation of services. We abhor the fallacy, for such it is, of nationalisation for nationalisation's sake. But where we are preserving it, as in the coal mines, the railways, air traffic, gas, and electricity, we have done and are doing our outmost to make a success of it, even though this may somewhat mar the symmetry of party recrimination. It is only where we believed that a measure of nationalisation was a real hindrance to our island life that we have reversed the policy, although we are generally opposed to the principle.” (HoC, Parliamentary Debates [Hansard], vol. 520 [3.11.1953] 23).

<sup>63</sup> Vgl. Kavanagh 1996: 10 ff.

<sup>64</sup> „Die Verstaatlichungs-Entstaatlichungs-Frage [war] ein ‚political football‘ nur im programmatisch-ideologischen Bereich“ (Abromeit 1986: 274).

<sup>65</sup> Dies kulminierte in einem Statement, welches eine weitgehende Abkehr von der Forderung bedeutete, die gesamte Wirtschaft zu verstaatlichen, obgleich Clause IV der Parteiverfassung entgegen dem Bestreben Gaitskells unverändert fortbestand.

<sup>66</sup> Nach dem Beitritt Großbritanniens zu EGKS war die Preispolitik in der Eisen- und Stahlindustrie – zuvor von den Regierungen zur Inflationsbekämpfung genutzt – weitgehend supranational bestimmt: Die EGKS hatte ein Preiskalkulationsschema vorgegeben, um Wettbewerbsverzerrungen über die Preispolitik zu verhindern.

diese Transfers keine Verstaatlichungen im engeren Sinne waren, verdeutlichten sie, dass auch die Konservativen zur Rettung konkursreifer Unternehmen bereit waren, um in einer Rezession den weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit zu vermeiden<sup>67</sup>.

In der Oppositionsphase (1970-1974) gewann der Verstaatlichungsissue in der Labour Party mit der Betonung der gesamtwirtschaftlichen Planung erneut an Gewicht. Zurück in der Regierungsverantwortung schuf sie mit dem National Enterprise Board (NEB) einen – wenn auch im Vergleich zu der ursprünglichen Konzeption abgespeckten – Nachfolger der IRC. Die Regierungspraxis blieb im Vergleich zur Programmatik grundsätzlich gemäßigt. Inspiriert vom italienischen IRI sollte das NEB vor allem Staatsunternehmen verwalten und kontrollieren sowie das öffentliche Eigentum durch die Übernahme von Unternehmensanteilen in profitable Wirtschaftssektoren ausdehnen. Nach der Übernahme des maroden Automobilherstellers British Leyland durch das NEB verstaatlichte die Regierung die Schiffsbau- sowie die Luftfahrtindustrie, womit sie sich von den Konservativen und Liberalen den Vorwurf ideologisch motivierter Verstaatlichungen einhandelte.

Allerdings erzwangen wirtschaftliche Schwierigkeiten einen Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik der Labour Party. Die Regierung Callaghan musste ange-sichts hoher Inflationsraten und Arbeitslosigkeit sowie Zahlungsbilanzschwie-rigkeiten beim Internationalen Währungsfonds (IWF) um Wirtschaftshilfe nachsuchen. Der monetaristisch geprägte IWF gewährte ein Darlehen, das er an die Realisierung eines Stabilisierungsprogramms knüpfte. Es umfasste eine restrik-tive Geldpolitik, die in die Ankündigung von Geldmengenzielen durch die Bank von England 1976 mündete, und eine finanzpolitische Stabilisierung. Im Rah-men der Konsolidierungsbemühungen privatisierte die Regierung Callaghan ebenfalls 1976 partiell das Staatsunternehmen British Petroleum (BP) – ein für die Labour Party sowie für sozialistische und sozialdemokratische Parteien im Allgemeinen beispielloser Vorgang.

In der Unternehmenspolitik führten Zielkonflikte sowie die Interpretations-bedürftigkeit der Verstaatlichungsgesetze zu Versuchen, die Beziehung zwi-schen Regierung und öffentlichen Unternehmen zu reformieren und auf diese Weise Steuerungsdefizite zu beseitigen<sup>68</sup>. 1976 konstatierte ein Bericht des *National Economic Development Office* die weitgehende Ineffektivität bisheriger Reformbemühungen<sup>69</sup>; zudem sei die Leistung britischer Staatsunternehmen im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich. Für die finanziellen Schwie-rigkeiten der öffentlichen Wirtschaft Großbritanniens wurden ihre makroöko-

<sup>67</sup> Vgl. Paduano 1998: 248.

<sup>68</sup> Sie waren Gegenstand der White Paper von 1961 und 1967.

<sup>69</sup> Vgl. NEDO 1976: 30 ff.

nomische Instrumentalisierung, die Zielkonflikte der *nationalisation Acts* und übermäßige politische Interventionen verantwortlich gemacht<sup>70</sup>. Die öffentliche Wirtschaft verlor in der Wählerschaft an Unterstützung<sup>71</sup>. Die britischen Sozialisten verabschiedeten daraufhin auch im Rahmen ihrer Konsolidierungsbemühungen ein weiteres Weißbuch (1978), das mit den so genannten *external financing limits* Grenzen für die Fremdfinanzierung öffentlicher Unternehmen vorsah<sup>72</sup>.

Die Regierung Callaghan geriet mit ihrer auf Inflationseindämmung gerichteten Lohnpolitik zunehmend in Konfrontation mit den Gewerkschaften, die – ohnehin in relativ starker Stellung – unter der Labour-Regierung durch einen *social contract* im öffentlichen Sektor weiter an Einfluss gewonnen hatten. Die Entwicklung kulminierte in lang anhaltenden Streiks im so genannten *winter of discontent* (1978/79), der das politische und wirtschaftliche System des Vereinigten Königreichs paralysierte.

## 4.2 Frankreich

Der Staatsinterventionismus ist in Frankreich, verdeutlicht durch den Begriff des Colbertismus<sup>73</sup>, historisch verwurzelt. Das absolutistische Programm nationaler Entwicklung umfasste auch Staatseigentum, wie etwa die Königlichen Manufakturen, die viele europäische Monarchien, wenn auch mit unterschiedlichem Erfolg, imitierten.

Von diesen Vorläufern abgesehen entstand die öffentliche Wirtschaft Frankreichs bis 1979 in zwei großen Wellen: zum einen durch das Nationalisierungsprogramm der Volksfrontregierung, zum anderen im Zuge der Verstaatlichungspolitik des *tripartisme* in der Zeit der Libération.

Ein wichtiger Schritt zu den Nationalisierungen war der Arbeiterkongress von 1879 in Marseille, auf dem sich die Kollektivisten um Guesde in der Arbei-

<sup>70</sup> Vgl. Vickers und Yarrow 1987: 151.

<sup>71</sup> Vgl. Foreman-Peck und Millward 1994: 6. Das schlechte Erscheinungsbild der öffentlichen Wirtschaft führte zu schwindender Unterstützung in der Wählerschaft. 1976 waren 66 % der befragten Briten der Meinung, Staatsunternehmen seien weniger effizient als private Unternehmen (vgl. MORI-Umfrage 1976 nach Hetzner 1999: 163).

<sup>72</sup> Nach Angaben der britischen Opposition war bereits die Hälfte der eingenommenen Unternehmenssteuern erforderlich, um die Verluste der verstaatlichten Industrien zu kompensieren (vgl. HoC, Parliamentary Debates (Hansard), vol. 901 (2 December 1975) 1462, 1476 ff.).

<sup>73</sup> Der Begriff geht auf den mercantilistischen Berater Ludwig XIV. Jean-Baptiste Colbert zurück. Er wird weitgehend deckungsgleich mit den Begriffen Etatismus und Dirigismus verwandt.

terschaft durchsetzten<sup>74</sup>. Nationalisierungsforderungen wurden fortan regelmäßig in Publikationen und auf Kongressen der französischen Gewerkschaften erhoben, wenngleich die Gewerkschaften den Begriff der *retour à la nation* sowie der *reprise par la nation* vorgezogen.

Nach vereinzelter unternehmerischer Betätigung der öffentlichen Hand im Bereich des Postwesens, der Eisenbahn, der Spezialbanken und der Luftfahrt gewann die Verstaatlichungsfrage mit der Weltwirtschaftskrise als Bestandteil einer linken Wirtschaftspolitik erneut an Aktualität und Gewicht. Die von den Sozialisten der SFIO (*Section Francaise de l'Internationale Ouvrière*) – die 1920 zur Partei der Verstaatlichungen geworden war – dominierte und mit den Kommunisten und Radikalsozialisten gebildete Koalitionsregierung erweiterte 1936/1937 die öffentliche Wirtschaft. Das Nationalisierungsprogramm genoss in der Politik der Koalition Priorität<sup>75</sup>: Der *Rassemblement Populaire* überführte zahlreiche Unternehmen der Rüstungsindustrie in staatliches Eigentum, nationalisierte die Eisenbahnen und reorganisierte die Banque de France. Des Weiteren gründete er zu energiepolitischen Zwecken Elf Aquitaine (1936). Die *loi de nationalisation des industries de guerre* ließ die Rechtsform der verstaatlichten Unternehmen unverändert, die Unternehmen waren gemischtwirtschaftlich organisiert, d. h. so genannte *sociétés d'économie mixte*<sup>76</sup>. Konzeption und Ziele der drei Parteien unterschieden sich dabei, dem eher moderaten Ansatz der Radikalsozialisten und dem Widerstand der Kommunisten, weitere Unternehmen außer den Kriegsindustrien zu verstaatlichen, um die Herrschaftsordnung nicht zu stabilisieren, standen weiterreichende Vorstellungen der Sozialisten gegenüber<sup>77</sup>.

Ein weiterer Meilenstein für die unternehmerische Betätigung des französischen Staates war die Phase des so genannten *tripartisme* (1945-1947) von Katholiken, Sozialisten und Radikalen im Anschluss an den Zweiten Weltkrieg. Die vom *Conseil National de la Résistance* in sein Programm für die Zukunft Frankreichs aufgenommenen Verstaatlichungen waren Kern der Debatte über Nachkriegsreformen. Noch bevor die *Assemblée nationale constituante* die Verfassung der Vierten Republik, die den Verstaatlichungsgedanken in die Präambel inkorporierte<sup>78</sup>, verabschiedete, waren die ersten Nationalisierungen bereits vollzogen worden. Mit dem Ziel der Gemeinwohlorientierung besetzte

<sup>74</sup> Der französische Sozialismus zeichnete sich durch Pluralismus aus (vgl. von Beyme 2002: 688).

<sup>75</sup> Das Nationalisierungsgesetz war einer der ersten Rechtsakte, den die Volksfront debattierte.

<sup>76</sup> Die Verstaatlichungen waren „des mariages de raison plus que d'amour entre intérêt public et intérêts privés, sous le régime des sociétés d'économie mixte“ (Ribeill 1987: 51).

<sup>77</sup> Zur weiteren Lektüre siehe Robert 1987: 31 f.

<sup>78</sup> „Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité“ (Präambel der Verfassung von 1946 und später der Verfassung von 1958).

der Staat die „Kommandohöhen der Wirtschaft“. Unter den Regierungen de Gaulle und Gouin gingen die Kohlevorkommen des Nordens in Staatseigentum über, anschließend wurden Teile des Banken- und Versicherungssektors verstaatlicht und das Finanzsystem reorganisiert. Mit Air France und der *Régie autonome des transports parisiens* (RATP) waren unter der Regierung Schumans auch Transportunternehmen eingeschlossen. Der Gesetzgeber nationalisierte zudem die Bergwerke sowie die Gas- und Stromerzeuger. Weitgehend ausgespart blieb hingegen der industrielle Sektor<sup>79</sup>.

Trotz ideologischer Klänge im Programm von 1944 dominierten bei den Nationalisierungen konkrete wirtschaftliche Gründe gegenüber vereinzelten patriotischen, punitiven oder sozialen Motiven<sup>80</sup>. Nach Ansicht der politischen Führung des Landes kam dem Staat bei der Beseitigung des perzipierten Modernisierungsrückstands die Schlüsselrolle zu; die öffentliche Wirtschaft und zuvörderst das Finanzwesen sollte als Instrument der Wirtschaftsprogrammation und Investitionslenkung die Rolle als ökonomischer Schrittmacher übernehmen<sup>81</sup>.

Während die Bürgerlichen und die Katholiken den Nationalisierungsumfang zu begrenzen suchten und die Verstaatlichung ganzer Sektoren in Frankreich so eher die Ausnahme blieb<sup>82</sup>, strebten insbesondere die Kommunisten, aber auch die Sozialisten weitere Nationalisierungen an<sup>83</sup>. Mit dem Austritt der Kommunisten aus der Regierung im April 1947 verlor der Verstaatlichungsissue weiter an politischer Bedeutung.

Während in der Folgezeit den staatlichen Unternehmen, die im konkurrenzellen Sektor agierten, teils die Funktion eines sozial- und beschäftigungspolitischen Experimentierfelds und Schrittmachers zukam, setzten die Regierungen die oligopolistischen und monopolistischen Staatsunternehmen häufig ein, um industriepolitische Zielsetzungen zu erreichen und Infrastrukturprogramme umzusetzen. Daneben wurden die Staatsunternehmen auch für regional- und beschäftigungspolitische Zielsetzungen instrumentalisiert.

---

<sup>79</sup> Angeblich aus punitiven Gründen wurden lediglich vier Flugzeugmotorenfabriken sowie die Renault-Automobilwerke – diese in Form der eigens geschaffenen *régie nationale* – verstaatlicht.

<sup>80</sup> Vgl. Andrieu 1987: 254 f.

<sup>81</sup> Die Staatsunternehmen waren ein Element des staatlichen Interventionsinstrumentariums. Daneben traten die *Planification*, eine detaillierte Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, umfangreiche Kontrollsysteme bei Preisen, Löhnen, den Außenwirtschaftsbeziehungen und dem Kreditwesen.

<sup>82</sup> Die gesamte Branche wurde lediglich im Falle der Sécurité sociale, von EDF-GDF und der Combustibles minéraux in das Eigentum des Staates überführt.

<sup>83</sup> Beispiele sind die im Parlament gescheiterten Forderungen nach Verstaatlichung etwa der pharmazeutischen Industrie (SFIO im Februar 1945), der Chemieindustrie, Eisen- und Stahlindustrie (PC im August 1945) und der Geschäftsbanken (PC im Dezember 1945).

Die industriepolitischen Konzepte variierten dabei von Präsidentschaft zu Präsidentschaft: Unter de Gaulle (1959-1969) stand mit den *champions nationaux* die Schaffung weniger, großer Unternehmen in einigen Branchen durch Unternehmenszusammenschlüsse im Vordergrund, die international und diversifiziert tätig sein und das nationale Prestigebedürfnis befriedigen sollten. Exemplarisch waren durch Verordnungen und Dekrete verfügte Fusionen und Restrukturierungen in der Erdölindustrie (1965), der Kreditwirtschaft (1966) und der Chemieindustrie (1967); die kommerziellen Resultate dieser Politik waren hingegen durchwachsen. Die Pompidou-Administration (1969-1974) strebte den Ausbau so genannter „strategischer Zukunftsbranchen“ wie etwa der Stahlindustrie an. Unter Präsident Giscard d’Estaing (1974-1981) begegneten die französischen Regierungen dem exogenen Schock der Ölkrise und den damit einhergehenden ökonomischen Schwierigkeiten wiederum mit der Marktnischenstrategie. Nach diesem industriepolitischen Paradigma sollte sich die französische Wirtschaft im Rahmen eines weltmarktorientierten *redéploiement industriel* aus unrentablen Branchen zurückziehen und in zukunftsträchtigen Technologiesektoren engagieren. Allerdings waren damit hohe Subventionen für *grands projets*, etwa in der Luft- und Raumfahrt, Informatik, Telekommunikation verbunden und neben einigen „weißen Elefanten“ eine erhöhte Importquote die Folge<sup>84</sup>. Zudem erhielten auch traditionelle, sanierungsbedürftige Industriestandorte finanzielle Unterstützung – in Extremfällen durch Verstaatlichungen konkursreifer Unternehmen.

Die Debatte um die öffentliche Wirtschaft, die in 1970er Jahren in Frankreich an Impetus gewann, schlug sich in Berichten zur Reform der Staatsunternehmen nieder. Von besonderer Bedeutung war der so genannte Nora-Bericht aus dem Jahre 1967, der Reformen der Autonomie der Geschäftsführung, der Preisfestsetzung, der Wettbewerbspolitik und der Beteiligungspolitik im engeren Sinne empfahl<sup>85</sup>. Er entfaltete große praktische Auswirkungen durch eine Modernisierung der Beziehung zwischen Staat und öffentlicher Wirtschaft, wenngleich der Vorschlag folgenlos blieb, einen öffentlichen Globalkonzern nach Vorbild des italienischen *Istituto per la Ricostruzione Industriale* (IRI) zu schaffen<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Vgl. Cohen 1992.

<sup>85</sup> Vgl. Groupe du travail du Comité interministériel des entreprises publiques 1967; die folgenden Berichte Vedel und Bonnefous (1976-77) prangerten gleichermaßen die Finanzierung der öffentlichen Unternehmen und die steigende Zahl mittelbarer Staatsunternehmen an.

<sup>86</sup> 1970 wurde stattdessen das Institut de développement industriel ins Leben gerufen.

In den 1970er Jahren wurden die öffentlichen Unternehmen kommerzialisiert<sup>87</sup>. Dazu schuf der Gesetzgeber flexiblere Rechtsstrukturen, neue Betriebe wurden als Handgesellschaften geschaffen<sup>88</sup>. Das Ziel der Rentabilität führte ferner zu Reformen im Verhältnis zwischen Staat und öffentlichen Unternehmen. Die dazu geschaffenen Programmkontrakte erreichten allerdings in der Praxis gerin-ge Bedeutung<sup>89</sup>. Zudem wurde 1976 infolge eines Gerichtsurteils das Prinzip der Spezialisierung der öffentlichen Unternehmen aufgegeben<sup>90</sup>.

Neue Nahrung gewann die Debatte um die öffentliche Wirtschaft mit dem Programm *Changer la vie* (1972) des Parti Socialiste, der kurz zuvor mit neuer Führung und radikalisierter Programmatik aus den Restsozialisten der SFIO und der Konföderation republikanischer Clubs (CIR) hervorgegangen war. Sozialisten und Kommunisten erstellten im „Gemeinsamen Programm“ von 1972 einen Katalog nationalisierungsreifer Unternehmen. Die Linkunion sah in den Verstaatlichungen insbesondere des Bankenwesens ein wirksames Mittel, um mit reflationären Maßnahmen den wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Landes zu begegnen. Zudem sollten die Nationalisierungen das Kernstück einer sozialistischen Umgestaltung Frankreichs darstellen.

Die *économie mixte* blieb integraler Bestandteil des wirtschaftlichen Systems. Auch die ab 1976 von der Union pour la Démocratie française (UDF) angeführte bürgerliche Koalition, die einen liberalen wirtschaftspolitischen Kurs verfolgte, revidierte die konsensualen Verstaatlichungen der Libération nicht, sondern setzte im Rahmen ihrer Austeritätspolitik die Kommerzialisierung der öffentlichen Wirtschaft fort. Neben einem Abbau der Preiskontrollen und der Subventionen implizierte sie eine Erhöhung der Tarife der öffentlichen Dienstleistungen<sup>91</sup>. Allerdings erweiterte die Koalition den Umfang der öffentlichen Wirtschaft, indem sie gleichsam im Zuge einer „Nationalisierung durch die Hintertür“ in einer Rettungsaktion die Schulden der beiden französischen Eisen- und Stahlunternehmen Sacilor und Usinor in eine staatliche Beteiligungsmehr-heit umwandelte.

---

<sup>87</sup> Das hatte Premierminister Chaban-Delmas bereits 1969 gefordert: Die öffentlichen Unternehmen müssten sich „in gleicher Weise verhalten, wie die im gleichen Sektor tätigen privaten Unterneh-men, d. h. sie müssen so wirksam wie möglich geleitet werden“ (zitiert nach Europäische Zentrale der öffentlichen Wirtschaft 1973: 126).

<sup>88</sup> Das Gesellschaftsrechtsgesetz von 1966 ist ein Beispiel horizontalen und vertikalen policy-learnings: Es wurde vom deutsche Recht sowie von einem Entwurf der Europäischen Kommission zur Europäischen Aktiengesellschaft inspiriert (vgl. Europäische Zentrale der öffentlichen Wirtschaft 1971: 97 f.).

<sup>89</sup> Sie blieben auf das Energieunternehmen EdF und die Eisenbahngesellschaft SNCF beschränkt.

<sup>90</sup> Vgl. Europäische Zentrale der öffentlichen Wirtschaft 1971: 94.

<sup>91</sup> Vgl. Kempf 1997: 310.

### 4.3 Italien

Anders als in Großbritannien und Frankreich, entstand die öffentliche Wirtschaft Italiens nicht im Zuge konzentrierter, politisch intendierter Verstaatlichungswellen, sondern allmählich und bei den für Italien typischen *partecipazioni statali*, den Staatsbeteiligungen, überwiegend reaktiv.

Die Interventionen des italienischen Staates – der wie der deutsche zu den spät entstandenen Nationalstaaten Europas gehört – beschränkten sich zunächst auf die mittelbare Gestaltung des Wirtschaftslebens. Die italienischen Regierungen förderten Ende des 19. Jahrhunderts den Aufbau der Schwerindustrie und subventionierten den Bau der Eisenbahn, um die Modernisierung und die nationale Einheit des Landes voranzubringen. Der Staat gründete mit dem INAIL und dem INPS Versicherungsunternehmen in den letzten Jahren des 19. Jahrhunderts.

Die öffentliche Hand weitete ihre unternehmerische Betätigung jedoch erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts substanzial aus. Die Kommunalisierungswelle erfasste die Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwirtschaft, das städtische Transportwesen und weitere städtische Infrastruktur. Allerdings blieb ihr Umfang begrenzt und konzentrierte sich auf die urbanen Zentren<sup>92</sup>. Wie der deutsche Gesetzgeber verabschiedete das italienische Parlament 1905 ein Gesetz, das die meisten der italienischen Eisenbahnen in staatliches Eigentum überführte.

In der Zwischenkriegszeit weitete der italienische Staat seine unternehmerische Betätigung deutlich aus: Vor allem in den 1920er Jahren schuf der Gesetzgeber Unternehmen, denen die Verwaltung des Post- und Telegrafendienstes, eines Teils des Telefonwesens, der Straßen und Wälder oblag<sup>93</sup>. Die Industriekrise, die auf den Weltkrieg folgte, brachte sukzessiv viele der italienischen Banken mit Industriebeteiligungen in wirtschaftliche Bedrängnis. Die Interventionen in Reaktion auf die Bankenkrise und die folgende Weltwirtschaftskrise, die Italien besonders schwer traf, nahmen bis 1933 an Umfang und Häufigkeit zu. Die Entwicklung kulminierte 1933, als die führenden Unternehmen der Schwerindustrie sowie die drei größten Banken des Landes<sup>94</sup> vom Bankrott bedroht waren; die Bank von Italien war im Zuge ihres Engagements selbst in Schieflage geraten. Das Regime Mussolinis gründete daraufhin den *Istituto per la Ricostruzione Industriale* (IRI). Temporär ins Leben gerufen, war seine Aufgabe, die Banken samt Beteiligungen mit der Zielsetzung zu übernehmen, ihr Engagement in der Industrie zu begrenzen, die Beteiligungen zu reorganisieren

---

<sup>92</sup> Vgl. Posner und Woolf 1967: 20.

<sup>93</sup> Vgl. Posner und Woolf 1967: 21.

<sup>94</sup> Dies waren die Banca di Roma, die Banca Commerciale und der Credito Italiano.

und anschließend zu veräußern. Mittelbar sollte das die Wirtschaft und das Beschäftigungsniveau Italiens stabilisieren und damit den sozialen Konsens sowie die ökonomische Unabhängigkeit des Landes sichern. Schrittweise schuf das IRI-Management in der Folgezeit Subholdings für unterschiedliche Wirtschaftsbranchen<sup>95</sup>.

Die Regierung zentralisierte die Kreditvergabe des Landes mit Blick auf die Erfahrungen der Bankenkrise beim *Istituto Mobiliare Italiano* (IMI), das ausgebaut und in den IRI inkorporiert wurde. Das Bankgesetz von 1936 verbot privaten wie öffentlichen Banken die Vergabe mittel- und langfristiger Kredite an die Industrie.

Angesichts der sich abzeichnenden kriegerischen Auseinandersetzung verpflichtete das Mussolini-Regime die öffentliche Wirtschaft dem Ziel der Autarkie<sup>96</sup>. Zudem begann der Staat sich dort offensiv strukturpolitisch zu betätigen, wo die privatwirtschaftliche Initiative als unzureichend eingeschätzt wurde. Der Gründung von AGIP (1926) zur Exploration von Rohöl folgte 1936 diejenige von ANIC – jeweils in privatrechtlicher Form. Die Regierung beschloss darüber hinaus im Jahre 1937, den IRI in eine dauerhafte Industrieholding umzuwandeln. Seine sektoruellen Schwerpunkte verlagerten sich in den nächsten Jahren weiter zugunsten der kriegsrelevanten Sektoren.

Die so genannte *formula IRI* war prägend für die öffentliche Wirtschaft Italiens in der Nachkriegszeit: Der IRI, als Gesellschaft des öffentlichen Rechts selbst ganz in Staatseigentum, erwarb Unternehmen, die ihre privatrechtliche Rechtsform beibehielten. Sie wurde zunehmend zur akzeptierten Form der wirtschaftlichen Betätigung des Staates im industriellen Sektor. Die Beteiligungen zeichneten sich häufig durch eine gemischtwirtschaftliche Kapitalstruktur aus. Regierung und Parlament überließen dem Management des IRI umfangreiche finanzielle und rechtliche Autonomie.

Im Gegensatz zu Frankreich und Großbritannien, aber wie in der Bundesrepublik kam es in Italien in Anschluss an den Zweiten Weltkrieg zu keiner Verstaatlichungswelle: Die Wirtschaftskommission der verfassungsgebenden Versammlung lehnte den Vorschlag aus dem linken Parteienspektrum, den IRI gleichsam als Pilot beim Wiederaufbau des Landes zu nutzen, ebenso ab, wie das liberale Argument, das Institut wegen angeblicher Ineffizienz und Intransparenz aufzulösen. Die neue italienische Verfassung war stattdessen als Ausdruck des *compromesso straordinario* in Fragen der Wirtschaftsordnung vergleichs-

<sup>95</sup>Dies geschah für den Telefonsektor in Form der STET (1933), für die Schiffslinien durch die Holding Finmare (1936) und für die Unternehmen der Eisen- und Stahlindustrie Finsider.

<sup>96</sup>Italien war stark von Energieimporten abhängig und wies traditionell ein Handelsbilanzdefizit auf.

weise neutral gehalten<sup>97</sup>. Insbesondere die Christdemokraten, die sich dadurch Vorteile im Parteienwettbewerb versprachen, aber auch nationale Kräfte und die Linksparteien traten für ein Fortbestehen der Staatsunternehmen ein<sup>98</sup>.

Der IRI durchlief – durch Kriegsfolgen angeschlagen – eine Phase der personellen und organisatorischen Diskontinuität, bestand aber fort. In weiterer wirtschaftspolitischer Kontinuität dekartellisierten die italienischen Nachkriegsregierungen den konzentrierten Industrie- und Finanzsektor kaum und übernahmen ihn fast vollständig<sup>99</sup>. Die Bestrebungen des faschistischen Regimes, die regionalen Disparitäten Italiens mit Hilfe einer aktiven Strukturpolitik zu vermindern, setzten die christdemokratischen Regierungen ebenfalls fort. Um verstärkt Investitionsmittel in den Mezzogiorno, den strukturschwachen Süden des Landes zu lenken, schuf die Regierung 1950 die *Cassa per il Mezzogiorno*. Das Mezzogiorno-Gesetz von 1957 schrieb den Staatsbeteiligungen schließlich Mindestgrenzen für Investitionen im wirtschaftlich wenig entwickelten Süden vor<sup>100</sup>. Die Investitionen sollten den Nukleus privaten Engagements bilden.

Obwohl in der Nachkriegszeit kein Verstaatlichungsprogramm beschlossen und implementiert wurde, erweiterten die Regierungen den Umfang und die Ausdehnung der öffentlichen Wirtschaft Italiens unmittelbar wie mittelbar. 1953 gründete die von de Gasperi angeführte Zweiparteienkoalition den *Ente Nazionale Idrocarburi* (ENI), der die einschlägigen Staatsbeteiligungen koordinieren und die in der Poebene entdeckten Gasvorkommen erschließen sollte. Darüber hinaus wurden die Staatsholdings ab den 1960er Jahren von der Regierung sozialpolitisch instrumentalisiert, indem sie sanierungsbedürftige Unternehmen übernahmen.

Zusätzlich dehnte sich die öffentliche Wirtschaft in Folge vertikaler und horizontaler Integration aus<sup>101</sup>. Der IRI erwarb vollständiges Eigentum an den zwei italienischen Fluglinien Alitalia und LAI, engagierte sich im Bau und Betrieb der Autobahnen und im Telekommunikationswesen<sup>102</sup>.

Im Jahr 1962 kam es zur einzigen Verstaatlichung im engeren Sinne in der Nachkriegsgeschichte Italiens. Das von der Linken dominierte Parlament überführte die private Elektrizitätswirtschaft weitgehend in Staatseigentum und schuf mit ENEL ein neues Unternehmen in der Zuständigkeit des Industriemi-

<sup>97</sup> Der weitere Rahmen der Wirtschaftsverfassung wird insbesondere in den Artikeln 41 bis 43 der italienischen Verfassung deutlich.

<sup>98</sup> Vgl. Amatori 2000: 145 f.

<sup>99</sup> Vgl. Shonfield 1965: 209 ff.

<sup>100</sup> Danach hatten die Staatsunternehmen im Süden des Landes 60 % der Investitionen für neue Industriefabriken und 40 % der Gesamtinvestitionen zu tätigen.

<sup>101</sup> Vgl. Posner und Woolf 1967: 31.

<sup>102</sup> Nach Ablauf der Konzessionen im Jahre 1957 wurden die zwei verbleibenden privaten Telefongesellschaften dem IRI zugeschlagen.

nisteriums<sup>103</sup>. Die Gründe für die Verstaatlichung der Elektrizitätsindustrie, die schon seit Jahren gefordert worden war, waren ökonomischer, strukturpolitischer und ideologischer Natur.

Von Bedeutung für die öffentliche Wirtschaft Italiens in der Nachkriegszeit waren zudem institutionelle Neuerungen zur Beseitigung des Steuerungsdefizits. Sie waren Ergebnis politischer Kontroversen um Organisation und Kontrolle der Staatsunternehmen und mehrerer Kommissionen<sup>104</sup>: Während die La Malfa-Kommission zur Reorganisation des öffentlichen Sektors folgenlos blieb, entfaltete der Bericht des Giacchi-Komitees Wirkung. Er konstatierte 1955, dass die Regierungen in ihrer Kompetenz, die politischen Richtlinien für den IRI festzulegen, versagt hatten. Vor dem Hintergrund dieser Kritik und der Forderung nach verstärkter Koordination und Kontrolle des IRI verabschiedete der Gesetzgeber im Dezember 1956 das Gesetz zur Gründung des Ministeriums für Staatsbeteiligungen, des *Ministero delle Partecipazioni Statali*. Dem neuen Ministerium wurde die Verantwortlichkeit für alle Staatsbeteiligungen, d. h. den IRI, den ENI sowie für mehrere kleine Unternehmen übertragen. Die *aziende autonome* und die staatlichen Versicherungen blieben hingegen ausgenommen und in der Zuständigkeit der bisherigen Ministerien, um ein unkontrolliertes Ausbreiten der öffentlichen Wirtschaft zu verhindern.

Die pyramidale Struktur mit den operativen Unternehmen als Basis, den *enti di gestione* in der Mitte und dem Ministerium für Staatsbeteiligungen an der Spitze sollte gleichzeitig die erforderliche wirtschaftliche Flexibilität der Unternehmen gewährleisten und die bürokratische Interferenz beschränken. Zugleich war der zentralisierte Aufbau Voraussetzung für die wirtschaftspolitische Instrumentalisierung der Unternehmen.

Die staatliche Kontrolle wurde zudem 1958 gesetzlich mit der Aufsicht des italienischen Rechnungshofs über die staatlich finanzierten Unternehmen ausgeweitet. Das Kriterium der *economicità*, nach dem die Beteiligungsgesellschaften gemäß dem Gesetz zur Gründung des Ministeriums für Staatsbeteiligungen zu betreiben waren, interpretierte der *Corte dei Conti* in Folge als Kostendekkungsprinzip<sup>105</sup>. Institutionelle Neuerungen zum Zwecke einer effizienten Beteiligungspolitik folgten mit dem Interministeriellen Ausschuss für die Wirtschaftsprограмmierung (CIPE) und der Aufgabenreform des Ministeriums für

<sup>103</sup> Allerdings wurden dem Unternehmen nur 70 % der Elektrizitätsproduktion des Landes übertragen, da die Produktion für den internen Verbrauch und die Gemeindebetriebe vom Gesetz nicht betroffen waren; die unternehmerische Betätigung der Kommunen galt als Kernbestand der Gemeindeautonomie.

<sup>104</sup> Vorwürfe lauteten, das IRI sei ineffizient und wenig transparent und entziehe sich der Kontrolle von Regierung und Parlament. Im Reformgespräch war hierbei interessanterweise auch das Modell der britischen, komplett staatlichen public corporation.

<sup>105</sup> Vgl. Posner und Woolf 1967: 36.

Staatsbeteiligungen im Jahre 1967. Daran schlossen sich 1977 die Bildung eines Interministeriellen Ausschusses für die Industriepolitik (CIPI) und der Interparlamentarischen Kommission an.

Die Debatte um die öffentliche Wirtschaft Italiens blieb bestehen und gewann in den 1970er Jahren mit der zunehmenden Verschuldung der öffentlichen Unternehmen an Schwung. Gründe hierfür gab es mehrere: Erstens gab es Kritik an der Verschuldung der öffentlichen Wirtschaft, die seit den 1960er Jahren stark angestiegen war<sup>106</sup>. Zweitens wurde die Einflussnahme der Parteien auf die öffentliche Wirtschaft beanstandet, die Politisierung der öffentlichen Wirtschaft hatte nach 1960 mit der Instrumentalisierung und den dadurch steigenden Finanzbedarf öffentlicher Unternehmen eingesetzt<sup>107</sup>. Dritter Kritikpunkt war die Absorption umfangreicher Investitionsressourcen durch die Staatsunternehmen<sup>108</sup>, und viertens galt die Qualität der italienischen Dienstleistungen im internationalen Vergleich als unterdurchschnittlich<sup>109</sup>. Dies habe wegen der Schlüsselstellung dieser Unternehmen negative Auswirkungen auf die gesamte Volkswirtschaft, so die öffentliche Kritik.

#### 4.4 Deutschland

Die öffentliche Wirtschaft Deutschlands war ebenso wie die Italiens nicht das Ergebnis von Verstaatlichungswellen, sondern vielmehr Resultat eines graduellen Prozesses. Der Schwerpunkt der öffentlichen Wirtschaft Deutschlands ruhte als Folge des spät entstandenen Nationalstaates lange Zeit auf der Ebene der Länder und Kommunen. Das Eigentum der Länder umfasste im 19. Jahrhundert ehemals feudalistisches Vermögen wie Eisen- und Stahlwerke, Minen und Banken. In den 1880er Jahren verstaatlichten die Landesgesetzgeber die Eisenbahnen aufgrund struktur- und fiskalpolitischer Motive. Der spät geschaffene Zentralstaat betätigte sich hingegen unternehmerisch zunächst nur begrenzt.

Im Kaiserreichs lag der Fokus im Ausbau der öffentlichen Wirtschaft zunächst bei den Kommunen: Im Zuge der Industrialisierung und Urbanisierung entstand in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine Kommunalisierungswelle. Durchweg liberal-konservative Mehrheiten überführten Unternehmen in kommunales Eigentum und gründeten Betriebe – vorwiegend in der Versor-

<sup>106</sup> Vgl. Bianchi 1986: 280 f.

<sup>107</sup> Vgl. Amatori 2000: 150.

<sup>108</sup> Ein Indiz dafür waren auch die hohen und zunehmenden staatlichen Direkthilfen für die Industrie.

<sup>109</sup> Vgl. OECD 2001: 16.

gungswirtschaft und dem Bankenwesen<sup>110</sup>. Die Kommunalwirtschaft sollte Marktversagen beseitigen, Sicherheit und Hygiene fördern und hatte darüber hinaus im Falle der Gas- und Wasserwirtschaft fiskalpolitische Zielsetzungen. Ferner sollte sie der Stadtentwicklung und Siedlungspolitik dienen<sup>111</sup>.

Die Reichsregierungen weiteten in der letzten Dekade des 19. Jahrhunderts die wirtschaftliche Betätigung des Zentralstaats aus, indem sie die Reichsbank und die Reichsdruckereien gründeten sowie das Post-, Telegrafen- und Fernsprechwesen in Staatseigentum überführten – die eine integrations- und fiskalpolitische Funktion erfüllen sollten<sup>112</sup>. Um die Jahrhundertwende folgten, von militär- sowie strukturpolitischen Überlegungen getragen, die Reichsschiffwerke und mehrere Rüstungsbetriebe. Dennoch überwog zu Beginn des Ersten Weltkriegs die öffentliche Wirtschaft der Länder und Kommunen, wobei insbesondere die Unternehmen Preußens hervorragten.

Im Verlauf des 20. Jahrhunderts verlagerte sich das Gewicht der öffentlichen Wirtschaft zugunsten des Zentralstaats:

Während des Ersten Weltkriegs förderten die Reichsregierungen Konzentrationstendenzen in der Wirtschaft, wovon sie sich Skalenerträge erhofften. Sie gründeten zahlreiche Gesellschaften in gemischtwirtschaftlicher Form, die einen Beitrag zur Kriegswirtschaft im Allgemeinen und zur Autarkiepolitik im Besonderen leisten sollten. Die Expansion der öffentlichen Kreditwirtschaft sollte dabei die Kriegsfinanzierung unterstützen.

In der Umbruchssituation der Nachkriegszeit kam es trotz des interventionistischen Erbes und der Sozialisierungsdebatten zu keiner Vergesellschaftungswelle<sup>113</sup>. Gründe hierfür lagen hauptsächlich in der Heterogenität der deutschen Arbeiterbewegung, der Bedeutung des Revisionismus<sup>114</sup> sowie dem Stinnes-Legien-Abkommen<sup>115</sup>. In der Folge war sich die Weimarer Koalition einig, wirtschaftsordnungspolitische Experimente in Gestalt von Nationalisierungen

<sup>110</sup> Vgl. Himmelmann 1986: 41.

<sup>111</sup> Vgl. Münch 1986: 102 ff.

<sup>112</sup> Vgl. Ambrosius 1984: 23.

<sup>113</sup> Vgl. Novy 1978: 18.

<sup>114</sup> Die MSPD war ab Herbst 1918 zumindest auf der Funktionärsebene keine revolutionäre Partei mehr (vgl. Wirsching 2000: 4 f.). Argumentativ griffen die gemäßigten Arbeitervertreter auf den Begriff der „Sozialisierungsreife“ zurück, um die Beibehaltung der Eigentumsverhältnisse zu legitimieren. Nach Ebert trat man zwar grundsätzlich für die Vergesellschaftung ein, aber „die Experimente, die man jetzt in der Industrie anstellen will, sind verwerflich, weil sie die Existenz der Arbeiter gefährden. Die Betriebe sind meist so kompliziert, dass man da nicht willkürlich hineinpusten kann“ (Ebert im Berliner Tageblatt vom 02.12.1918, zitiert nach Novy 1978: 275).

<sup>115</sup> Das Abkommen von 1918 zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern legte den Grundstein für die Sozialpartnerschaft. Unter anderem brachte die Anerkennung des Status quo der Eigentumsverhältnisse.

abzulehnen; diese Haltung fand ihren Niederschlag in der Weimarer Reichsverfassung.

Die öffentliche Wirtschaft wurde in der Weimarer Republik vielmehr restrukturiert und durch Neugründungen ausgebaut: Nachdem 1918 viele Kriegsgesellschaften aufgelöst, die Eisenbahnen zur Deutschen Reichsbahn vereinigt und die Posthoheit gänzlich auf die Reichspost übertragen worden waren, wurden 1920 die Deutschen Werke, 1923 die Vereinigte Industrieunternehmungen AG (VIAAG) und 1926 die Deutsche Lufthansa gegründet. Außerdem schufen die Reichsregierungen öffentliche Banken und Unternehmen der Wohnungswirtschaft, um die Kriegsfolgelasten zu lindern, und entwickelten entscheidende Rechtsgrundlagen für den Betrieb öffentlicher Unternehmen<sup>116</sup>. Die Weltwirtschaftskrise förderte auch in Deutschland staatsinterventionistische Tendenzen und führte aus Sanierungsgründen zu Verstaatlichungen: In Folge der Bankenkrise von 1931 beteiligten sich Reichsregierung und -bank temporär an den deutschen Großbanken.

Die Nationalsozialisten zentralisierten, instrumentalisierten und ideologisierten die öffentliche Wirtschaft Deutschlands<sup>117</sup>. Sie änderten grundsätzlich nichts an der privaten Eigentumsordnung des Landes, schränkten aber die Verfügungsrechte der Unternehmer durch plan- und kriegswirtschaftliche Eingriffe ein. Zwar wurden einerseits die Beteiligungen an den Großbanken veräußert, das Regime weitete andererseits aber die unternehmerische Betätigung des Staates durch Enteignungen sowie durch Neugründungen und öffentliche Beteiligungen insbesondere in der kriegsrelevanten Verkehrs-, Montan- und Rüstungswirtschaft, aber auch im Wohnungswesen aus<sup>118</sup>. Zudem veränderten die Nationalsozialisten mit der Deutschen Gemeindeordnung und der Eigenbetriebsverordnung nachdrücklich das Rechtsgefüge der Kommunalwirtschaft<sup>119</sup>. Eine schwere Bürde für die öffentliche Wirtschaft war die Rolle einiger Unternehmen

---

<sup>116</sup> Die 1922 erlassene Reichshaushaltordnung und die Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörden von 1929 galten in wesentlichen Teilen praktisch bis Ende der 1960er Jahre. Zudem prägten sie die Bundeshaushaltordnung (BHO) von 1969 insbesondere in der Frage der Voraussetzungen für die unternehmerische Betätigung des Staates (vgl. § 60 Wirtschaftsbestimmungen und § 65 BHO).

<sup>117</sup> Das Betriebsrätegesetz von 1920 wurde durch das Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit von 1934 ersetzt, die Gewerkschaften gleichgeschaltet und die Deutsche Arbeitsfront eingebbracht. Den wirtschaftlichen Konzentrationsprozess unterstützten die Nationalsozialisten mit dem Kartellgesetz von 1933.

<sup>118</sup> Zu nennen sind beispielsweise die Reichswerke Hermann Göring AG, die VW-Werke, die Junkers AG, die Howaldtswerke AG und die Montanindustriewerke GmbH.

<sup>119</sup> Grundsätzliche Bestimmungen wie die Orientierung der Managementfunktionen an privatwirtschaftlichen Vorbildern und die Begrenzung der unternehmerischen Tätigkeit bestanden in der BHO fort.

bei Zwangsarbeit und Holocaust. Sie fügte nach Kriegsende der finanziellen Erblast eine moralische hinzu.

In der Besatzungszeit regionalisierte und differenzierte sich die Wirtschaftspolitik Nachkriegsdeutschlands auch in der Verstaatlichungsfrage<sup>120</sup>. Während in der sowjetischen Besatzungszone umfassende Verstaatlichungen vollzogen wurden, kam es in den Westzonen und der Bundesrepublik weder in der unmittelbaren noch in der mittelbaren Nachkriegszeit zu einer Verstaatlichungswelle. Gründe hierfür lagen in der negativen Präjudizierung der Besatzungszeit, der Parteienprogrammatik und der Rolle der Gewerkschaften.

Die Militärregierung der amerikanischen Besatzungszone betonte das Privateigentum und lehnte wirtschaftliche Experimente ab. Die positive Haltung der Briten in der Sozialisierungsfrage (vgl. Kapitel 4.1) deutete sich im Spartensystem und der Enteignung der Zechen Ende 1945 an und manifestierte sich in mehrmaligen Sozialisierungskündigungen Bevins, denen allerdings keine konkreten Festlegungen folgten. Der Zusammenschluss zur Bizonal 1946 ließ die amerikanische Position dominieren, zumal die Briten auf amerikanische Finanzhilfe angewiesen waren. Hinter dem „seidenen Vorhang“ wiederum führten der strukturelle Dualismus der Besatzungsbehörden und institutionelle Friktionen in Paris zu einer uneinheitlichen Position in der Sozialisierungsfrage. Die Umstrukturierung der Militärregierung und innenpolitische Entwicklungen in Frankreich bewirkten einen besatzungspolitischen Kurswechsel zugunsten des Status quo. Für die These der negativen Präjudizierung von Sozialisierungen in der Bizonal sprechen die von der Militärregierung entzogene Rechtssetzungsbefugnisse der bizonalen Ämter 1947<sup>121</sup>, Vorbehalte gegen die Übernahme von Sozialisierungsparagraphen in Landesverfassungen (z. B. Art. 41 der Hessischen Landesverfassung) sowie die Ablehnung des Sozialisierungsgesetzes in Schleswig-Holstein und des Sozialisierungsplans in Nordrhein-Westfalen<sup>122</sup>.

In der Folgezeit gewannen die Parteien an Gewicht für die materielle Politik des Landes. Sozialisierungsforderungen waren – bei unterschiedlichen Zielsetzungen – Bestandteil der meisten Parteiverlautbarungen der unmittelbaren Nachkriegszeit<sup>123</sup>. In der Konsolidierungsphase von CDU und SPD fanden indes Positionswechsel in der Verstaatlichungsfrage statt. Waren im Ahlener Programm der Christdemokraten von 1947 noch Verstaatlichungsforderungen erhö-

<sup>120</sup> Eigentlich war im Potsdamer Protokoll für die Besatzung, in der die oberste Regierungsgewalt bei den Alliierten lag, eine einheitliche Wirtschaftspolitik vorgesehen. Eine bedeutsame Rolle für die Differenzierung spielte die Obstruktionspolitik Frankreichs im Alliierten Kontrollrat.

<sup>121</sup> Darunter die des zum damaligen Zeitpunkt sozialdemokratisch dominierten und Sozialisierungen anstrebenden VWR.

<sup>122</sup> Vgl. Ambrosius 1989: 45.

<sup>123</sup> Vgl. etwa zum einen die CDU-Aufrufe und zum anderen die Agartz-Rede auf dem ersten Parteitag der SPD 1946 in Hannover.

ben worden, setzten die Düsseldorfer Leitsätze andere politische Akzente. Auch bei den Sozialdemokraten waren bereits Ende der 1940er Jahre Indizien für eine programmatische Änderung in dieser Frage zu erkennen, die schließlich zu einem Verzicht auf den Sozialisierungsbegriff im Godesberger Programm führte<sup>124</sup>.

Die Gewerkschaften legten wie die Sozialdemokraten statt auf Verstaatlichungen schon früh Augenmerk auf die Mitbestimmungsfrage<sup>125</sup>. Dieser „wirtschaftsdemokratische Sonderweg“, dessen Wurzeln bis zum Stinnes-Legien-Abkommen und der Programmatik der MSPD zurückreichten, wurde in der Nachkriegszeit bereits 1951 mit dem Mitbestimmungsgesetz für die Montanindustrie etabliert, nach welchem die Unternehmen unter supranationalem Regime und paritätischer Mitbestimmung in privatem Eigentum verblieben, und später gesetzlich auf weitere Wirtschaftsbereiche ausgeweitet.

Über die Existenz einer gemischten Wirtschaft herrschte in der Bundesrepublik Konsens zwischen den Parteien. Die Mäßigung der Parteien spiegelte sich in der bundesdeutschen Verfassung wider, die einen weiten wirtschaftspolitischen Rahmen zog<sup>126</sup>. Als Rechtsnachfolger erbe der Bund die öffentlichen Unternehmen des Deutschen Reiches und Preußens<sup>127</sup>. Zu diesem Eigentum traten aufgabenorientierte Neugründungen, bei denen die Bundesregierungen aus Gründen der Flexibilität öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Unternehmensformen wählten<sup>128</sup>. Im Gegensatz zu anderen europäischen Regierungen verzichteten die Bundesregierungen in der Folgezeit darauf, sanierungsbedürftige Unternehmen in Staatseigentum zu übernehmen. Sie weiteten stattdessen in der Wiederaufbauphase die staatliche Wohnungswirtschaft aus und gründeten und reaktivierten Universal- und Spezialbanken. Zudem restrukturierten die Bundesregierungen Bundesunternehmen nach regionalpolitischen Gesichtspunkten (z. B. Salzgitter und Saarbergwerke). Um den Engpassbereichen, die in anderen Staaten sozialisiert worden waren, investive Mittel zuzuführen, verab-

<sup>124</sup> Das Programm unterstrich den prinzipiellen Anspruch des privaten Eigentums an Produktionsmitteln auf Schutz und Förderung (vgl. Godesberger Programm 1959: 9).

<sup>125</sup> Auffallend die Parallele zu den Sozialdemokraten: Bereits im Aktionsprogramm von 1952 konsolidierten sie, dass Betriebe „nicht schon dadurch demokratisiert [werden], dass sie in Gemeineigentum übergehen. Entscheidend ist ihre Betriebsverfassung“ (Aktionsprogramm der SPD von 1952 nach Miller und Potthof 1983: 380).

<sup>126</sup> Vgl. dazu auch BVerfGE 50, 290 (337). In grundsätzlicher Kontinuität zur Weimarer Reichsverfassung stand den wirtschaftlichen Grundfreiheiten und dem Schutz des sozialpflichtigen Eigentums die Sozialisierungsmöglichkeit nach Art. 15 GG gegenüber.

<sup>127</sup> Rechtsgrundlagen waren Art. 134 f. GG, die Vorschaltgesetze und das Reichsvermögensgesetz von 1961.

<sup>128</sup> Vgl. Knauss 1993b: 71. Dies war beispielsweise auch bei der Gründung der Ruhrkohle AG der Fall, obwohl offensichtlich war, dass das Unternehmen zumindest übergangsweise auf Subventionen angewiesen war.

schiedete der Gesetzgeber 1952 das Investitionshilfegesetz. Koalitionen unterschiedlicher Couleur riefen staatliche Forschungseinrichtungen, Großforschungseinrichtungen sowie Institutionen der Entwicklungshilfe ins Leben.

Als in anderen europäischen Nationalstaaten noch verstaatlicht sanierungsbedürftige Unternehmen in Staatseigentum übernommen wurden, privatisierte – nach dem Erstarken liberaler Kräfte in der Union – die von den Christdemokraten angeführte Regierung ab Ende der 1950er Jahre, wie kurz zuvor die große Koalition in Österreich, erste Bundesunternehmen. Wenngleich die Unternehmen partiell und nicht im Rahmen einer systematischen Privatisierungspolitik verkauft wurden, waren neben mehreren kleinen Bundesbeteiligungen wichtige Industrieunternehmen wie Preussag, VW und VEBA eingeschlossen. Die breit gestreuten Veräußerungen waren im Rahmen des Konzepts der formierten Gesellschaft und des Volkskapitalismus vermögenspolitisch motiviert<sup>129</sup>, sollten den Kapitalmarkt kräftigen und den Unternehmen frisches Kapital zuführen. Allerdings beschränkten die negative Entwicklung des Kapitalmarkts, vermögenspolitische Sickereffekte und die Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaats, die dieses Instrument hinfällig machte, den Umfang der Privatisierungen.

Die Sozialdemokraten, die als Gegenentwurf zu den Privatisierungen das Modell der Deutschen Volksaktie konzipiert hatten, versuchten, in der Regierungsverantwortung Beteiligungspolitisch neue Akzente zu setzen. Im Rahmen der keynesianischen Globalsteuerung verankerte die sozial-liberale Koalition die mehrjährige Unternehmensplanung. In der Diskussion war zudem das Konzept einer Bundesholding, die nach italienischem Vorbild eine aktivere, zentralisiertere Beteiligungspolitik ermöglichen sollte. Nach dem Scheitern dieser Pläne entwickelte die Regierungskoalition kein Gesamt- oder Bereichskonzept für die Bundesbeteiligungen. Die Bundesunternehmen und -beteiligungen wurden in der Nachkriegszeit begrenzt für makroökonomische, industrie- und strukturpolitische Zielsetzungen instrumentalisiert<sup>130</sup>. Stattdessen stand ihre erwerbswirtschaftliche Orientierung im Vordergrund, die sich unter anderem in den 1970er Jahren in Diversifizierungs- und Internationalisierungsbestrebungen vieler industrieller Bundesbeteiligungen manifestierte<sup>131</sup>: Zwischen 1973 und 1982 stieg insbesondere die Zahl der mittelbaren Bundesbeteiligungen<sup>132</sup>.

Im Rechtsgefüge der öffentlichen Wirtschaft war es Ende der 1960er Jahre darüber hinaus zu mehreren Neuerungen gekommen: Das Haushaltsgrundsätze-

<sup>129</sup> Edelmann spricht in diesem Zusammenhang von „Privatisierung als Sozialpolitik“ (vgl. Edelmann 1999).

<sup>130</sup> Vgl. Lange 1985: 325 ff.; vgl. Eichel 2000: 275.

<sup>131</sup> Der dadurch verursachte Konzentrationsprozess zog die Kritik unter anderem der Monopolkommission, des Bundeskartellamts und von Wettbewerbern nach sich (vgl. Knauss 1986: 216).

<sup>132</sup> Vgl. Völmicke 1996: 19.

gesetz und die Bundeshaushaltssordnung (BHO) schufen eine neue Rechtsgrundlage und zugleich Begrenzung für die unternehmerische Betätigung der öffentlichen Hand in privatrechtlicher Form. Nach der Auflösung des Bundesforschungsministerium 1969<sup>133</sup>, dessen Aufgaben der Bundesminister der Finanzen in seiner Eigenschaft als Vermögensminister übernahm, setzte sich die Rechtsmodernisierung 1974 mit den Berufungsrichtlinien<sup>134</sup> und 1978 mit den Hinweisen für die Verwaltung von Bundesbeteiligungen fort. Die Wirtschaftspolitik mit angebotsorientierten Elementen, welche die Koalition aus SPD und FDP zunehmend verfolgte, implizierte keine Veräußerung von Staatsunternehmen – trotz der Empfehlungen des Sachverständigenrats, die Staatstätigkeit zu revidieren<sup>135</sup>.

#### 4.5 Status quo 1979

Im Anschluss an den Blick auf die Entstehung und Entwicklung der öffentlichen Wirtschaft widmet sich dieses Unterkapitel dem Status quo 1979, mithin der unternehmerischen Betätigung der Staaten zu Beginn des Untersuchungszeitraums. Als Indikatoren bieten sich der Umfang der öffentlichen Wirtschaft im Verhältnis zur Gesamtwirtschaft, die sektorelle Ausdehnung und der rechtliche Rahmen der öffentlichen Wirtschaft an.

Ein Blick auf den Umfang der öffentlichen Wirtschaft nach Tabelle 4.1 verdeutlicht, dass die öffentliche Wirtschaft gemessen an Bruttowertschöpfung, Beschäftigung und Bruttoanlageinvestitionen im Jahr 1979 in Frankreich, Großbritannien, Italien und Deutschland vergleichbar war. Nach unten weicht der Anteil der öffentlichen Unternehmen Deutschlands an den gesamtwirtschaftlichen Bruttoanlageinvestitionen ab. Die Angaben beruhen allerdings auf unterschiedlichen nationalen Erfassungskriterien, weswegen der Vergleich approximativ bleiben muss. Der Anteil der britischen und deutschen öffentlichen Wirtschaft an der Gesamtwirtschaft dürfte tatsächlich höher gelegen haben (siehe<sup>1</sup>

---

<sup>133</sup> Das Bundesministerium für den wirtschaftlichen Besitz des Bundes wurde 1957 gegründet und 1962 in Bundesforschungsministerium umbenannt.

<sup>134</sup> „Richtlinien für die Berufung von Persönlichkeiten und Aufsichtsräte und sonstige Überwachungsorgane sowie in Vorstände/Geschäftsführungen von Bundesunternehmen und anderen Institutionen, soweit der Bund Einfluss hat.“

<sup>135</sup> „Die Revision der Staatstätigkeit ist ein Dauerauftrag der Finanzpolitik.“ (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1975/1976, BT-Drs. 7/9326: 137 ff.).

und<sup>2</sup>), derjenige Italiens wird häufig überschätzt, da regelmäßig Anteile an Wirtschaftszweigen und nicht der Gesamtwirtschaft angegeben werden<sup>136</sup>.

	<b>Frankreich</b>	<b>Groß- britannien<sup>1</sup></b>	<b>Italien</b>	<b>Deutschland<sup>2</sup></b>
<b>Bruttowert- schöpfung</b>	13,9 %	11,1 %	14,0 %	12,1 %
<b>Beschäftigung</b>	11,8 %	8,1 %	15,0 %	10,9 %
<b>Bruttoanlage- investitionen</b>	29,3 %	20,0 %	30,0 %	14,2 %

<sup>1</sup> Der tatsächlicher Anteil liegt höher, da die Staatsunternehmen, die unter den *Company Act* fallen, nicht berücksichtigt sind. Zudem ist im Falle Frankreichs, Italiens und Deutschlands die Bezugsgröße „alle Unternehmen“, in Großbritannien hingegen „alle Wirtschaftsbereiche“.

<sup>2</sup> Zwar sind die nicht mehrheitlich im Bundeseigentum befindlichen Unternehmen VW und VEBA einbezogen, aber auch der Anteil der deutschen öffentlichen Wirtschaft dürfte höher liegen, da die investitionsstarken Regiebetriebe nicht berücksichtigt sind.

Quelle: Europäische Zentrale der öffentlichen Wirtschaft 1981, 1984.

*Tab. 4.1: Der Umfang der öffentlichen Wirtschaft im Untersuchungssample, 1979*

Ein Vergleich der sektoriellen Ausdehnung der öffentlichen Wirtschaft ergibt, wie Tabelle 4.2 verdeutlicht, ebenfalls ein hohes Maß an Übereinstimmung. Aufschlussreich ist zudem ein Blick auf den rechtlichen Rahmen der öffentlichen Unternehmen (Tabelle 4.3). Tendenziell steigen ceteris paribus von oben nach unten die Verwaltungsferne, die Autonomie und die Kommerzialisität der öffentlichen Unternehmen.

---

<sup>136</sup> Vgl. Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft 1984: 136 f.

	Post	Telekomm.	Elektrizität	Gas	Ölproduktion	Kohle	Eisenbahn	Fluglinie	Kfz-Bau	Stahl	Schiffbau
<b>GB</b>	öffentl./ nahezu öffentl.	öffentl./ nahezu öffentl.	öffentl./ nahezu öffentlich	25 % öffentl.	öffentl./ nahezu öffentl.	öffentl./ nahezu öffentl.	75 % öffentl.	50 % öffentl.	75 % öffentl.	75 % öffentl./ nahezu öffentl.	
<b>F</b>	öffentl./ nahezu öffentl.	öffentl./ nahezu öffentl.	öffentl./ nahezu öffentl.	öffentl./ nahezu öffentl.	nicht verfügbar	öffentl./ nahezu öffentl.	75 % öffentl.	50 % öffentl.	75 % öffentl.	75 % öffentl.	privat/ nahezu privat
<b>I</b>	öffentl./ nahezu öffentl.	75 % öffentl.	75 % öffentl.	öffentl./ nahezu öffentl.	nicht verfügbar	nicht verfügbar	öffentl./ nahezu öffentl.	öffentl./ nahezu öffentl.	25 % öffentl.	75 % öffentl.	75 % öffentl.
<b>D</b>	öffentl./ nahezu öffentl.			75 % öffentl.	50 % öffentl.	25 % öffentl.	50 % öffentl.	öffentl./ nahezu öffentl.	25 % öffentl.	privat/ nahezu privat	25 % öffentl.

Quelle: Harvard Business Review, March-April 1979; 161

Tab. 4.2: Sektorielle Ausdehnung der öffentlichen Wirtschaft, 1979

In Frankreich reichten die Rechtsformen von dem häufigen *établissement public* – verwaltungsnah *à caractère administratif* oder kommerzieller *industriel et commercial* – über die wenig bedeutsame *régie nationale* bis zu den öffentlichen Unternehmen im privaten Rechtskleid der *société anonyme* (auch *société d'économie mixte* genannt). Regelmäßig hatten die öffentlichen Unternehmen eine gesetzliche Grundlage, im Falle des *service public* Verfassungsrang. Die französischen Staatsunternehmen standen unter vergleichsweise geringer formeller parlamentarischer und rechtlicher Kontrolle<sup>137</sup>, die Programmkontrakte waren von geringer Relevanz. Die enge Verbindung zwischen den Eliten aufgrund ähnlicher Sozialisierung kann allerdings als funktionales Äquivalent interpretiert werden. Die starke Instrumentalisierung insbesondere für industriepolitische Zielsetzungen deutete das vorherige Kapitel an. Hervorzuheben sind die Internationalisierung und Diversifizierung der öffentlichen Unternehmen Frankreichs. Sie waren auch Ergebnis der Kommerzialisierung, die – inspiriert vom deutschen Nachbarn – ab Mitte der 1960er Jahre einen Schub erhielt.

Frankreich	Großbritannien	Italien	Deutschland
Etablissement Public	Government Department	Azienda Autonoma	Regiebetriebe
	Public Corporation	Ente Pubblico	Sondervermögen
Régie Nationale			Öff.-rechtl. Unternehmen mit Rechtspersönlichkeit
Société Anonyme	Company Act Company	Società Per Azioni	Aktiengesellschaft

Quelle: eigene Zusammenstellung

Tab. 4.3: Rechtsformen der öffentlichen Unternehmen

Im Falle Großbritanniens war die Differenzierung der Rechtsformen vergleichsweise gering. Eine Ursache ist die fehlende Unterscheidung zwischen Zivil- und Verwaltungsrecht im angelsächsischen Recht. Der britische Staat betätigte sich unternehmerisch kaum in Gestalt des *government department*; das Post Office war bis zur Organisationsreform 1969 auf diese Art und Weise organisiert. Der

<sup>137</sup> Es bestanden keine *watchdog-committees* mehr wie in der Vierten Republik. Zudem hatte der Staatsrat nur eine begrenzte Rechtsprechungsbefugnis im Bereich der verstaatlichten Industrien.

Schwerpunkt lag auf der Rechtsform der *public corporation*. Die Form der Aktiengesellschaft (*company Act companies*) gewann für die öffentliche Wirtschaft hingegen erst später an Bedeutung. Im Gegensatz zu ihnen hatten die *public corporations* eine Rechtsgrundlage in Form von *Parliamentary Acts*, die regelmäßig Zielsetzungen und eine Gegenstands- und Territorialbindung enthielten. Die Beschäftigten der *public corporations* sind keine Beamten oder öffentliche Angestellten; sie werden nach dezentral fixierten Grundsätzen ausgewählt und entlohnt<sup>138</sup>. Die Regierungen instrumentalisierten die *public corporations* zuerst makroökonomisch im Rahmen ihrer inflationseindämmenden Politik<sup>139</sup>. Die Übernahme sanierungsbedürftiger Unternehmen in Staatseigentum diente Stabilitätszielen. Der dezentrale Aufbau der öffentlichen Wirtschaft stärkte die Autonomie der Unternehmen, in denen die Gewerkschaften eine vergleichsweise prominente Rolle einnahmen. Entgegen der Konzeption der *arm's length relationship* intervenierten die Regierungen auch in den operativen Betrieb der Unternehmen; die Regierungen kommerzialisierten die öffentlichen Unternehmen im europäischen Vergleich spät.

Die italienischen öffentlichen Unternehmen waren zum einen als *azienda autonoma dello stato* oder *azienda autonoma municipalizzata* Unternehmen mit Organcharakter (*impresa organo*). Wichtig war auch der *ente pubblico*, der dem deutschen Sondervermögen entsprach. Allerdings lag der Schwerpunkt der öffentlichen Wirtschaft Italiens auf den privatrechtlichen Staatsbeteiligungen, den so genannten *partecipazioni statali*, häufig in Form von Aktiengesellschaften (*società per azioni*). Abgesehen von den Staatsbeteiligungen beruhten die öffentlichen Unternehmen Italiens auf einer gesetzlichen Grundlage, teilweise genossen sie Verfassungsrang. Die öffentliche Wirtschaft wurde trotz ihrer zentralisierten Struktur von den Regierungen lange Zeit nur eingeschränkt kontrolliert und begrenzt instrumentalisiert; das änderte sich durch die geschilderten institutionellen Neuerungen. Die Parteien dehnten zudem ihren Einflussbereich auf die Staatsunternehmen aus. Obgleich die öffentlichen Unternehmen in ihrer Finanzierung vergleichsweise flexibel waren und sich international betätigen konnten, galt ihre finanzielle und qualitative Performanz als unterdurchschnittlich.

In der Bundesrepublik betätigten sich die öffentliche Hand unternehmerisch vergleichsweise mannigfaltig: Sie tat dies in Form von Regiebetrieben, Sondervermögen, öffentlich-rechtlichen (öffentlicht-rechtliche Körperschaft und Anstalt) sowie privatrechtlichen Unternehmen, hierbei insbesondere Aktiengesell-

---

<sup>138</sup> Vgl. Branton 1974: 133.

<sup>139</sup> Beispiele sind die Preisgestaltung in der Kohlewirtschaft zur Nachkriegszeit sowie in der Transport- und Energiewirtschaft während der Energiekrise der 1970er (vgl. Foreman-Peck und Millward 1994: 302).

schaften. Von hervorgehobener Relevanz waren die Sondervermögen sowie die privatrechtlichen Unternehmen, die numerisch und bei den industriellen Bundesbeteiligungen dominierten. Die Rechtsgrundlage der Staatsunternehmen war unterschiedlich: Während der Status der Sondervermögen verfassungsrechtlich geschützt und gesetzlich geregelt war und die öffentlich-rechtlichen Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit eine einfachgesetzliche Grundlage hatten, beruhten die privatrechtlichen Beteiligungen der Körperschaften in der Regel nicht auf spezifischen Rechtsnormen<sup>140</sup>. Die Staatsunternehmen besaßen insgesamt eine relativ umfangreiche Autonomie: Insbesondere die Bundesunternehmen und -beteiligungen, die entgegen temporärer Pläne nicht als Holding strukturiert waren, wurden von den Regierungen nur schwach instrumentalisiert und auch nur begrenzt kontrolliert<sup>141</sup>. Ihre Finanzierungsmöglichkeiten variierten ebenso wie die Erlaubnis internationaler Betätigung nach Rechtsform. Seit den 1960er Jahren kommerzialisierte sich die öffentliche Wirtschaft zunehmend.

Für die Untersuchung bleibt folgendes festzuhalten: Umfang wie sektoruelle Ausdehnung der öffentlichen Wirtschaft waren im Untersuchungssample zu Beginn der Untersuchungsperiode ähnlich. Die Ähnlichkeit dieser entscheidenden Basisstrukturen unterstützt die Konzeption des Vergleichs, der sich an der Differenzmethode ausrichtet. Als Caveat für die folgenden Länderkapitel bleiben Unterschiede in der Struktur, Autonomie und Kommerzialisierung der öffentlichen Wirtschaft, die sich aus ihrer Historizität und Komplexität ergeben<sup>142</sup>.

---

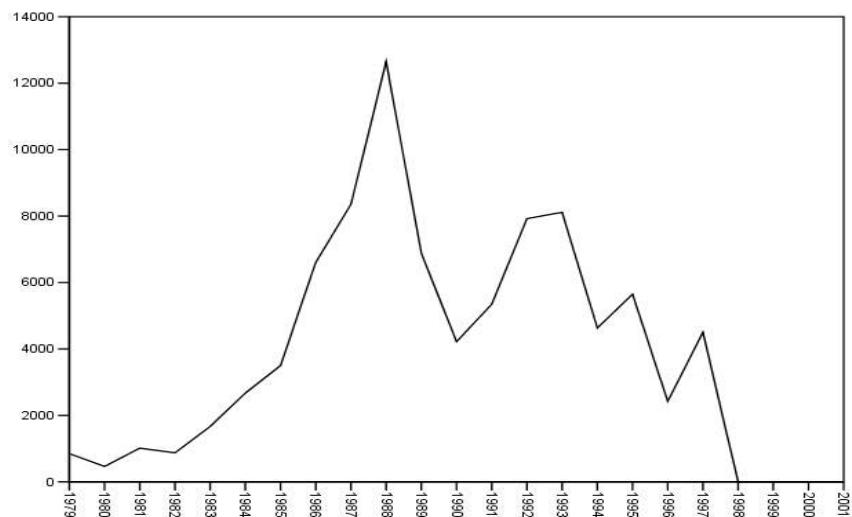
<sup>140</sup> Eine Ausnahme stellt beispielsweise das so genannte VW-Gesetz dar.

<sup>141</sup> So kritisierte der Bundesrechnungshof wiederholte Male die unzureichende Kontrolle selbst der Sondervermögen (vgl. Knauss 1993a: 46; Ambrosius 1984: 136).

<sup>142</sup> Der Performanzvergleich bleibt aufgrund mehrerer Aspekte ausgeklammert: Die Quantifizierung unterschiedlicher gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen und die Monetarisierung der Instrumentalisierung stellen grundlegende Probleme dar – neben unzureichendem Datenmaterial.

## 5 Großbritannien

Die britische Privatisierungspolitik ist ein Beispiel für die frühe und dynamische Privatisierungstätigkeit. Großbritannien spielte mit seiner systematischen Privatisierungspolitik im Verbund mit Deregulierung und Liberalisierung „*the role of policy laboratory for the world*“<sup>143</sup>. Die Vetospielerkonfiguration begünstigte die weit reichende Entstaatlichungspolitik.



Anmerkung: in laufenden Preisen, 2001 geschätzt; Angaben entsprechen letztem Stand der OECD-Daten im Juli 2006.

Quelle: OECD Financial Market Trends 2002; ergänzt durch Daten von [www.hm-treasury.gov.uk](http://www.hm-treasury.gov.uk).

Abb. 5.1: *Privatisierungserlöse in Großbritannien in Mio. US-Dollar, 1979–2001*

---

<sup>143</sup> Garnham 1990: 7.

Wie Abbildung 5.1 mit den Privatisierungserlösen von 1979 bis 2003 zeigt, beschloss und implementierte die konservative Regierung bereits im Jahr ihrer Amtsübernahme 1979 Unternehmensverkäufe. An Impetus gewann das Privatisierungsprogramm 1984 mit der partiellen Privatisierung des Telekommunikationsunternehmens British Telecom.

Unter erschweren ökonomischen und politischen Bedingungen von ihrem Nachfolger John Major fortgesetzt, war die gemischte Wirtschaft des Landes 1997 nach achtzehn Jahren konservativer Regierungspolitik auf einen Kernbestand öffentlicher Unternehmen zusammengeschrumpft. New Labour verblieb damit für seine Vision des *third way*, die auch die Politik des Staates gegenüber seinen Unternehmen umfasste, lediglich ein begrenzter Handlungsspielraum.

## **5.1 Die neokonservative Wende: der Beginn der Privatisierungspolitik (1979-1984)**

Die britischen Konservativen übernahmen vor dem Hintergrund lähmender Streiks des so genannten *winter of discontent* 1978/79 die Regierung. In der Wirtschaftspolitik konnte sie auf ein weit reichendes, konsistentes Konzept zurückgreifen, das die *Conservative Party* in der Oppositionszeit in Zusammenarbeit mit mehreren Think Tanks erarbeitet hatte<sup>144</sup>.

### *5.1.1 Vetospielerkonfiguration*

Die Entscheidungsstrukturen räumten den *Tories* in der Privatisierungspolitik einen großen Handlungsspielraum ein: Sie waren weder auf Koalitionspartner angewiesen, noch war die Machtverteilung vertikal oder horizontal fragmentiert. Wegen des Prinzips der Parlamentssouveränität war die Unterhausmehrheit nicht durch Verfassungsgerichtsbarkeit beschränkt<sup>145</sup>, und das Oberhaus war mit einer „natürlichen“ konservativen Mehrheit ausgestattet. Sein Widerstand in Fragen der Privatisierungspolitik war daher kaum relevant für die Regierungspraxis; das *House of Lords* war kein Vetospieler in der Privatisierungspolitik, da

---

<sup>144</sup> Die Bedeutung des *Centre for Policy Studies* für die Wirtschaftspolitik unterstreicht auch Murswieck (vgl. Murswieck 1994: 106).

<sup>145</sup> Die Autonomie der Kommunen stellte zwar einen Verfassungsgrundsatz dar, den die Konservativen aufgrund der zentralen Stellung des Parlaments im politischen System jedoch überwandten.

sein Veto lediglich aufschiebenden Charakter hatte. Die *Conservative Party* war mithin der einzige Vetospieler in der britischen Privatisierungspolitik.

Die Kohäsion der konservativen Partei war trotz der für Kurswechsel günstigen *top-down*-Struktur<sup>146</sup> in der Privatisierungsfrage während der ersten Legislaturperiode allerdings begrenzt. Dem liberalen Flügel (*liberals* oder *dries*), der nach 1974 mit Keith Joseph und Margaret Thatcher in Reaktion auf das wirtschaftspolitische Scheitern der Regierung Heath an Gewicht gewonnen hatte, standen die so genannten *collectivists* (auch *wets* oder *one nation conservatives* genannt) gegenüber. Vertreter dieser Faktion waren im ersten Kabinett in der Mehrzahl und spielten auch in der konservativen Unterhausfraktion eine gewichtige Rolle. Die begrenzte Geschlossenheit der Conservative Party im Privatisierungssissue schränkte den Umfang der Verkäufe von Staatsunternehmen in der ersten Legislaturperiode ein.

Die Zielsetzungen der Privatisierungspolitik waren vielfältig. Es dominierten programmatische Zielsetzungen (*policy-seeking*): Die Kommerzialisierung und Veräußerung von Staatsunternehmen fügte sich zuvörderst in die restriktive Geld- und Fiskalpolitik der Regierung ein. Zudem ließ sie sich in die angebotsorientierte wirtschaftspolitische Konzeption einbetten, da die Konservativen davon ausgingen, private Unternehmen agierten per se effizienter. Darüber hinaus forderte die konservative Staatsphilosophie die Begrenzung der unternehmerischen Betätigung des Staates und die Stärkung des Marktprinzips.

Unmittelbares *vote-seeking* der *Conservative Party* durch Privatisierungspolitik spielte zunächst eine geringe Rolle. Zwar war eine Mehrheit der Bevölkerung der Meinung, Staatsunternehmen seien ineffizienter als privatwirtschaftliche Betriebe<sup>147</sup> – die Privatisierungspolitik unterstützte aber zunächst nur eine Minderheit<sup>148</sup>. Allerdings war die Privatisierungspolitik für die wahlstrategischen Zielsetzungen der Partei wichtig: Sie unterstützte die Politik der Gewerkschaftseindämmung, da der Organisations- und Anerkennungsgrad der Arbeitnehmervertretungen auf privatwirtschaftliches Niveau gesenkt und ihre Vertretung in den Unternehmensleitungen abgeschafft werden sollte<sup>149</sup>; die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor waren nicht besser als in der Privatwirtschaft,

<sup>146</sup> Dieser lassen sich der unitarische Parteiaufbau, die starke Position der Unterhausfraktion, die prominente Stellung des Premierministers, die Zentralisierung, fehlende institutionelle Bindungen der Conservative Party zu gesellschaftlichen Akteuren und geringe Rücksichtnahme auf partikulare Interessen zurechnen (vgl. Schmid 1990a: 347).

<sup>147</sup> Vergleiche MORI-Umfrage aus dem Jahr 1976, nach der 66 % der Befragten die Meinung vertraten, nationalisierte Unternehmen seien weniger effizient (vgl. Hetzner 1999: 163).

<sup>148</sup> Vgl. Ital 1995: 175.

<sup>149</sup> 1980 betrug der Organisationsgrad der Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst 90 %, im privaten Sektor bei Angestellten 39 % und bei Arbeitern 75 % (vgl. Thomas 1986: 299).

die Lohnabschlüsse hingegen regelmäßig höher<sup>150</sup>. Wegen der engen Verbindung von Gewerkschaften und *Labour Party* war auch die Arbeiterpartei von dem geplanten *containment* betroffen. Darüber hinaus sollte die *capital-owning society*, welche die Regierung Thatcher auch durch die Streuung von Unternehmensanteilen aufzubauen wollte, im Elektorat langfristige strukturelle Vorteile zugunsten der konservativen Partei schaffen.

### 5.1.2 Beteiligungspolitik

Die *Conservative Party* zeichnete ihre beteiligungspolitischen Zielsetzungen im so genannten Ridley-Report von 1978 vor<sup>151</sup>: Er beinhaltete Reformen der Staatsunternehmen, Rentabilitätsziele und einen Verzicht auf ihre Instrumentalisierung.

Erstens setzte die konservative Partei die Kommerzialisierung und damit die Deinstrumentalisierung der öffentlichen Wirtschaft fort. Sie ließen für zahlreiche defizitäre Staatsunternehmen Sanierungspläne erarbeiten und implementieren. Erschwerend wirkte hierbei die Rezession, welche die Ertragslage der Unternehmen negativ beeinflusste. Darüber hinaus setzte die Regierung Renditeziele und reduzierte die Subventionierung öffentlicher Unternehmen, die schließlich nach einem Kapitalbedarf für das Jahr 1979 in Höhe von 2,3 Milliarden Pfund für 1983-1984 einen positiven Beitrag zum Haushalt leisten sollten<sup>152</sup>. Als Element der Kommerzialisierung der öffentlichen Wirtschaft ließ sich auch das Wettbewerbsgesetz von 1980 deuten, das die Zuständigkeit der Wettbewerbsbehörde *Monopolies and Mergers Commission* (MMC) auf Staatsunternehmen ausdehnte. Zudem setzten die Konservativen eine Kommission zur Effizienz, den Kosten und den möglichen Missbrauch der Monopolkraft ein<sup>153</sup>. Mit den *external financing limits* beschränkten die *Tories* zudem die Fremdfinanzierung staatlicher Unternehmen, um ihre Konsolidierungs- und Preisniveaustabilitätspolitik zu untermauern<sup>154</sup>.

Zweitens steuerte die Regierung in der Geschäftspolitik der Unternehmen um. Sie sollten sich auf die Kernaktivität konzentrieren und von Unternehmens-

<sup>150</sup> Vgl. Shackleton 1984.

<sup>151</sup> Der Bericht der Parteikommission unter dem Vorsitz Nicholas Ridleys hieß *Policy for the nationalised industries*.

<sup>152</sup> Vgl. The Economist, 5.4.1980: 51.

<sup>153</sup> Vgl. Lamont 1982: 57.

<sup>154</sup> Die Verschuldung der Staatsunternehmen hatte aus Sicht der Regierung einen inflationssteigenden Effekt.

bereichen trennen, die mit dieser Strategie unvereinbar waren. Das *asset stripping* betraf insbesondere British Rail, das sich etwa vom Hotel- und Fährbetrieb trennen musste, British Shipbuilders, die Rover Group und British Steel. Die Veräußerung mittelbarer Staatsunternehmen entlastete kurzfristig außerdem den Staatshaushalt.

Drittens wechselte das Kabinett teilweise die Unternehmensleitungen staatlicher Unternehmen aus, da sich einige Managementvertreter zusammen mit den Gewerkschaften gegen Veränderungen in der Beteiligungspolitik und gegen die Begrenzung der unternehmerischen Betätigung des Staates durch Privatisierung gestellt hatten.

### 5.1.3 *Privatisierungspolitik*

In der Wirtschaftspolitik leitete die Regierung eine Wende ein, die sich bereits unter Labour im Zuge des IWF-Kredits mit dem Programm makroökonomischer Stabilisierung angedeutet hatte. Die Konservativen gewichteten die wirtschaftspolitischen Ziele neu, wobei sie die Preisniveaustabilität priorisierten, während die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die in den ersten Jahren nach der Amtseinführung anstieg, in der Regierungspraxis an Bedeutung verlor. Darüber hinaus werteten sie die Konsolidierungspolitik auch vor dem Hintergrund der angestrebten Veränderung der Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt auf und verbanden sie gleichzeitig mit einer (nachrangigen) Steuersenkungspolitik. Der Zielgewichtung und ihrer *conviction politics* entsprechend verzichtete die Regierung bei der Formulierung der Wirtschaftspolitik auf die tripartistische Makrokonzertierung im Rahmen des Nationalen Rates für Wirtschaftsentwicklung (NEDC).

Ihre makroökonomischen, vom Monetarismus inspirierten Zielsetzungen konkretisierte die Regierung in der so genannten *Medium Term Financial Strategy*, die sie mit dem Budget 1980 einführte. Diese mittelfristige Finanzplanung konkretisierte die restriktive Geld- und die kontraktive Finanzpolitik durch Geldmengenziele sowie Planzahlen für die öffentliche Verschuldung – das so genannte *Public Sector Borrowing Requirement (PSBR)*<sup>155</sup>.

Zudem verfolgte die konservative Regierung eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, die das Marktprinzip stärkte. Die Strukturreformen manifestierten

---

<sup>155</sup> Neben der eigentlichen Geldmengensteuerung sollte die Inflation somit durch eine Verfestigung der Wirtschaftspolitik und einer dadurch induzierten Erwartungsänderung der Wirtschaftssubjekte reduziert werden. Vergleiche dazu das Zeitinkonsistenzmodell der Geldtheorie.

sich in einer Aufwertung der allgemeinen Wettbewerbspolitik, einer angebotsorientierten Umformung des Steuersystems sowie in Deregulierungen und Liberalisierungen<sup>156</sup>. Ein weiterer Bestandteil der *supply-side economics* war die Privatisierung staatlicher Unternehmen.

Die Grundzüge der Privatisierungspolitik waren im Ridley-Report von 1978 umrissen worden. Nach mehreren gescheiterten Versuchen, die Beziehung zwischen Staat und öffentlichen Unternehmen auf Grundlage verschiedener White Papers umzugestalten, zeigte sich die Regierung skeptisch gegenüber weiteren Reformen der öffentlichen Wirtschaft; die Reformvorschläge des *Central Policy Review Staff* von 1981 fielen daher auf keinen fruchtbaren politischen Boden. Die konservative Partei setzte stattdessen auf Privatisierungen.

Zur Vorbereitung und Implementierung der Wirtschafts- und Privatisierungspolitik schuf die Premierministerin einen Wirtschaftsausschuss, dem sie selbst vorsaß, sowie einen vorgesetzten Kabinettsausschuss *economic disposals* unter Vorsitz des Schatzkanzlers Howe. Er war mit Vertretern des liberalen Flügels der Partei besetzt, sollte somit für eine größere Kohäsion der Konservativen in der Frage der öffentlichen Wirtschaft sorgen und den Beschluss und die Umsetzung der Privatisierungspolitik erleichtern. Hintergrund war eine ursprünglich wenig zentralisierte Entscheidungsstruktur – nicht der Schatzminister, sondern die jeweiligen Fachressorts waren für die Privatisierungen zuständig gewesen.

Die Verantwortung für das Privatisierungsprogramms trug der *Financial Secretary to the Treasury*, Nigel Lawson. Wie die Führung der öffentlichen Unternehmen lag ihre Privatisierung grundsätzlich in der Zuständigkeit der jeweiligen Minister, wohingegen das Schatzministerium die Privatisierungspolitik koordinierte und die allgemeine Verantwortlichkeit innehatte<sup>157</sup>.

Im Gegensatz zu den Regierungen Kontinentaleuropas, die in ihrem Handeln durch das Verfassungs- und Verwaltungsrecht eingeschränkt waren, genoss das britische Kabinett bei den Unternehmensveräußerungen einen hohen Grad an Diskretionalität<sup>158</sup>. Prozedural waren, abhängig von der Natur der Staatsunternehmen, zwei Unterscheidungen zu machen: Bei Unternehmen, die auf einem *Parliamentary Act* beruhten, war für die Privatisierung ein Gesetz erforderlich. Dieser Rechtsakt hob das entsprechende Verstaatlichungsgesetz auf, wandelte das Unternehmen um, legte die Restrukturierung des Unternehmens fest und regelte gegebenenfalls die Regulierung des Unternehmens- oder Wirtschaftssektors.

---

<sup>156</sup> Vgl. Fröhlich et al. 1990: 136.

<sup>157</sup> Vgl. HMT 1996: 34.

<sup>158</sup> Vgl. Ital 1995: 57 f.

tors<sup>159</sup>. Hatte das Unternehmen hingegen keine spezifische Rechtsgrundlage, war mithin für die Privatisierung kein änderndes Gesetz notwendig.

Der Beschluss und die Implementierung der Privatisierungspolitik wurde dabei durch ein Kernelement der Wirtschaftspolitik erleichtert: die Verrechtlichung der bis dahin gesetzlich weitgehend ungeregelten Arbeitsbeziehungen, des Voluntarismus; die Gewerkschaftsgesetzgebung hob unter anderem die Zwangsmitgliedschaft in Arbeitnehmervertretungen auf, demokratisierte die innergewerkschaftliche Willensbildung und regelte die Zulässigkeit von Arbeitsniederlegungen<sup>160</sup>. Diese Politik entschärfe das für die Privatisierungsfrage gewichtige Destruktionspotenzial der Gewerkschaften, das sich im Falle der wirtschaftspolitischen Wende der Regierung Heath und im *winter of discontent* offenbart hatte.

Gleichwohl gewann das Privatisierungsprogramm der Konservativen in der ersten Legislaturperiode nur moderat an Fahrt. Dafür gab es mehrere Ursachen:

Erstens wurde die Privatisierungspolitik durch die begrenzte Kohäsion der Conservative Party, der Unterhausfraktion und des Kabinetts in ihrem Umfang eingeschränkt<sup>161</sup>. Insbesondere in ihrem ersten Kabinett hatte die Premierministerin versucht, alle Faktionen der konservativen Partei politisch einzubinden. Die Beziehung zwischen Staat und öffentlichen Unternehmen war neben der Konsolidierungspolitik, der Wettbewerbspolitik und den öffentlichen Investitionen ein Hauptkonfliktpunkt unter den Konservativen<sup>162</sup>.

Zweitens entwickelte sich die wirtschaftspolitische Bedeutung der Privatisierungspolitik erst im Laufe der Zeit; die Privatisierungspolitik wurde von der konservativen Partei erst im Nachhinein zum Schlüsselement der Regierungspolitik stilisiert<sup>163</sup>. Mit dem Verfehlen geldpolitischer Ziele gewann im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung die versprochene Reduktion der öffentlichen Verschuldung (PSBR) an Bedeutung. Wie der Parteitag der konservativen Partei im Oktober 1981 zeigte, übte nicht bloß der *wet caucus* Druck auf die Regierungspolitik aus, sondern auch die Parteirechte, die das Versagen der Geldmengensteuerung und der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik kritisierte<sup>164</sup>. Die Privatisierungspolitik, die ein restriktives Erscheinungsbildung mit expansiver Wirkung verband, konnte dazu beitragen, wenigstens die konsolidierungspoli-

<sup>159</sup> Vg. HMT 1996: 33.

<sup>160</sup> Vgl. Ital 1995: 121; Sarkowsky 1992: 181 ff.

<sup>161</sup> Nach Norton unterstützten nicht mehr als 20 % der Fraktionsmitglieder die Privatisierungen (vgl. Norton 1990: 51 f.).

<sup>162</sup> Vgl. The Economist, 22.8.1981: 13.

<sup>163</sup> Vgl. Abrameit 1986: 274.

<sup>164</sup> Vgl. The Economist, 17.10.1981: 15.

schen Ziele der mittelfristigen Finanzplanung zu erreichen<sup>165</sup>. Sie bot damit einen Ausweg aus dieser politischen Lage.

Drittens erschweren die Rezession und die dadurch verursachte Ertragschwäche der öffentlichen Unternehmen die Umsetzung des Privatisierungsprogramms. Die ersten Operationen waren am Markt mit Schwierigkeiten verbunden<sup>166</sup>, weswegen die Konservativen bei künftigen Veräußerungen großen Wert darauf legten, eine ausreichende Nachfrage sicher zu stellen. Dazu sicherte sie die Privatisierung durch so genannte *underwriter* ab<sup>167</sup>.

Die erste Phase der Privatisierungspolitik von 1979 bis 1983 konzentrierte sich auf profitable Industrieunternehmen, die auf Wettbewerbsmärkten agierten. Grund für diese Sequenzierung war ihre geringere Politisierung und die unkomplizierte Umsetzung. Im Bankenwesen spielte öffentliches Eigentum in Großbritannien keine Rolle<sup>168</sup>. Bei den öffentlichen Monopolisten beschränkten sich die Konservativen zunächst auf strukturelle Reformen, während sie die Eigentumsverhältnisse unangetastet ließen.

Die konservative Regierung war prinzipiell bestrebt, Unternehmen bei ausreichender Nachfrage vollständig zu privatisieren<sup>169</sup>. Das Kabinett fürchtete, gemischtwirtschaftliche Unternehmen seien schwieriger zu führen und der Kapitalmarkt nähme sie schlechter an<sup>170</sup>. Außerdem machten komplette Unternehmensveräußerungen die Reversibilität der Privatisierungspolitik unwahrscheinlicher, sicherten somit die Nachhaltigkeit konservativer Regierungspolitik. Um privatisierte Unternehmen vor feindlichen, ausländischen Übernahmen<sup>171</sup> – so genannten *hostile takeovers* – zu schützen und das Mitspracherecht der Regierung bei strategischen Unternehmensentscheidungen sicherzustellen, griff das Kabinett auf das Instrument der *golden share* oder *special share* zurück, das der Regierung in den Unternehmenssitzungen Sonderrechte verbrieft. Auf die Praxis der goldenen Aktie rekurrierten die britischen Regierungen in der Privatisierungspolitik extensiv – im Zuge von *policy-learning* diffundierte diese Poli-

<sup>165</sup> Die Privatisierungserlöse wurden als negative Ausgaben verbucht – das Public Sector Financial Deficit war daher weit weniger gefallen als das Public Sector Borrowing Requirement. Zudem hatte die Privatisierung wegen verbundener Vermögenseffekte eine stimulierende Wirkung auf die Wirtschaft.

<sup>166</sup> Vgl. The Economist, 19.4.1980: 52.

<sup>167</sup> Diese garantierten, wiederum abgesichert durch *subunderwriter*, die Abnahme der Unternehmensanteile, waren also gleichsam eine „Versicherung“ im Privatisierungsprozess.

<sup>168</sup> Vgl. Ruozzi und Anderloni 1999: 4.

<sup>169</sup> Vgl. HMT 1996: 36.

<sup>170</sup> Vgl. Ital 1995: 129.

<sup>171</sup> Die Zielrichtung gegen ausländische Unternehmen konzidierte Nigel Lawson (vgl. Jenkins 1996: 37).

tikinnovation auch international, beispielsweise nach Frankreich und Italien<sup>172</sup>, aber auch nach Portugal, Spanien, Belgien und die Niederlande.

Allerdings führten Bedenken zur Absorptionsfähigkeit des Marktes fallweise zu Teilprivatisierungen, beispielsweise von British Petroleum ebenso wie von British Aerospace. Bereits im Jahr der Regierungsübernahme privatisierte die konservative Regierung partiell das Ölunternehmen British Petroleum, das bereits die von der Labour Party geführte Regierung im Rahmen ihrer Konsolidierungspolitik teilweise veräußert hatte. Das Unternehmen musste rechtlich nicht mehr umgewandelt werden, die Operation war mithin technisch unkompliziert. In den Beginn der Privatisierungssequenz eingeschlossen waren weitere Industrieunternehmen; darüber hinaus restrukturierten die Konservativen 1981 das National Enterprise Board, die an dem italienischen IRI orientierten Staatsholding, in Form der British Technology Group.

Die Privatisierungspolitik erfasste nicht bloß die staatlichen Unternehmen, sie betraf auch die Kommunen. Die *Tories* beschlossen 1980 mit dem *Housing Act* die Privatisierung staatlicher Wohnungen und Häuser im Rahmen der *Right-to-buy*-Programme, die zusätzliche Haushaltseinnahmen bescheren und durch eine steigende Eigentümerquote zur Entwicklung einer *property-owning democracy* in Großbritannien beitragen sollte – ein Begriff der sich ursprünglich auf die Hauseigentumspolitik der 1950er Jahre bezog. Zusammen mit der insbesondere ab 1984 praktizierten breiten Streuung von Unternehmensanteilen in der Bevölkerung zielte diese Strategie darauf, die sozioökonomische Struktur des Landes zugunsten der Conservative Party zu verändern. Zumindest vorübergehend zog die konservative Partei aus den Privatisierungen staatlicher Immobilien und Unternehmen elektoralen Nutzen<sup>173</sup>.

Darüber hinaus beschnitten die Konservativen schrittweise gesetzlich die Kompetenzen der Kommunen und stärkten auf der Ebene der Gemeinden das Marktprinzip, insbesondere durch funktionale Privatisierung, da ihrer Meinung nach die Kommunen von Gewerkschaftseinfluss, Parteilichkeit und Ineffizienz geprägt waren, denen mit einer Politik der *demunicipalisation* zu begegnen war<sup>174</sup>.

Die Entstaatlichungspolitik der konservativen Partei beinhaltete auch Strukturreformen der monopolistisch organisierten Netzwerkindustrien: Nachdem bereits die Labour-Regierung 1975 eine Kommission mit dem Ziel eingesetzt hatte, die interne Struktur und den institutionellen Rahmen des 1969 reformierten Postwesens zu untersuchen, griff die Conservative Party auf die Reformvor-

<sup>172</sup> Vgl. Kapitel 5 und 7.

<sup>173</sup> Möglicherweise ist das ein temporärer Effekt (vgl. Studlar et al. 1990: 1077).

<sup>174</sup> Murie 1994: 106. Neben dem Local Government Land and Planning Act 1980 verabschiedeten die Konservativen 1982 den Local Government Finance Act und 1984 den Rates Act.

schläge zurück: eine Dezentralisierung des Post Office und seine Auftrennung in zwei Unternehmenseinheiten, für den Postdienst und für die Telekommunikation<sup>175</sup>. Hintergrund waren die Verschlechterung der finanziellen Situation des Unternehmens – unter anderem aufgrund seiner Instrumentalisierung für die Inflationsbekämpfung – sowie die Divergenz von Postdiensten und Telekommunikation. Der Gesetzgeber verabschiedete 1981 die im internationalen Vergleich weit reichende Post- und Telekommunikationsreform. Sie trennte Postdienst und Telekommunikationswesen, errichtete die British Telecom in Vorstufe zur materiellen Privatisierung als eine *public corporation* und führte begrenzten Wettbewerb im Ausrüstungsbereich und bei Mehrwertdiensten ein – der Widerstand gegen die Gesetzgebung von Seiten der Labour Party und den Gewerkschaften blieb begrenzt<sup>176</sup>.

Mit dem *Oil and Gas (Enterprise) Act* liberalisierten die Konservativen 1982 ansatzweise die Gaswirtschaft, im Jahr darauf schloss sich auf der Grundlage des *Energy Act* eine begrenzte Öffnung des Elektrizitätsmarkts an. Darüber hinaus reformierten die Konservativen das Eisenbahnwesen, nachdem sie bereits 1981 mit dem Transportgesetz den Weg für mittelbare Privatisierungen bei British Rail geebnet hatten. Im Rahmen einer Organisationsreform wurde British Rail 1982 in fünf Geschäftsbereiche aufgegliedert, zudem ein Restrukturierungsprogramm implementiert. Der *Water Act* von 1983 kommerzialisierte schließlich die Wasserwirtschaft und bereitete die regionalen Wasserunternehmen damit auf eine Privatisierung vor<sup>177</sup>.

Durch das Verfehlen der geldpolitischen Ziele, welche die Regierung in der mittelfristigen Finanzplanung projiziert hatte, wurde die öffentliche Verschuldung ab 1982 zur zentralen Messlatte der wirtschaftspolitischen Glaubwürdigkeit der Regierung. Die finanzpolitische Zielsetzung der Privatisierungspolitik wurde dadurch in der Folgezeit aufgewertet. Die Veräußerungen waren für die Regierung der einzige gangbare Weg, die Konsolidierungsziele zu erreichen, da neben der Verschuldung aufgrund programmatischer wie wahltaktischer Überlegungen das Instrument der Steuerpolitik ausgeschlossen, der Pfad der Ausgabenkürzungen wahltaktisch und vor dem Hintergrund der zunächst rezessiven Wirtschaftsentwicklung wenig verlockend war.

Die Wirtschafts- und Privatisierungspolitik sowie der Regierungsstil der Conservative Party führten zu einer Polarisierung des britischen Parteiensystems und zu einem starken Parteienwettbewerb in der Frage der öffentlichen Wirtschaft. Die Privatisierungspolitik der Konservativen stieß aus mehrreli Gründen auf Kritik: Erstens wurde der wenig konsensuale Ansatz der Regierung bei

---

<sup>175</sup> Vgl. Hulsink 1999: 129.

<sup>176</sup> Vgl. Financial Times, 7.8.1981: 3.

<sup>177</sup> Vgl. Richardson et al. 1992: 160.

den Privatisierungen kritisiert, im Zuge dessen die Regierung teilweise selbst das Management staatlicher Unternehmen nicht in Privatisierungsentscheidungen einband. Den zweiten Punkt, den die Opposition angriff, war die Unterbewertung von Unternehmen bei den Veräußerungen über die Börse. Das so genannte *underpricing* wurde vom *National Audit Office* und dem parlamentarischen *Public Accounts Committee* – den einzigen institutionellen Gegengewichten in der Privatisierungspolitik – bestätigt<sup>178</sup>. Nach den Kapitalmarktgängen kam es häufig zu starken kurzfristigen Kurssteigerungen. Die Entscheidung des konservativen Kabinetts, Unternehmen trotz fiskalischer Zielsetzungen unter Wert zu verkaufen, rührte zum einen aus dem Bestreben, das Privatisierungsprogramm „am Laufen zu halten“; eine gescheiterte Veräußerung hätte den Privatisierungsprozess beeinträchtigt. Zum anderen standen den politischen Kosten, die im Zuge der verbilligten Ausgabe von Staatsvermögen entstanden, der politische Nutzen entgegen, den sich die Regierung durch die wirtschaftsstimulierende Wirkung und insbesondere die Wähler versprach, die als Aktionäre am Vermögenseffekt partizipierten. Eine Rolle spielten möglicherweise auch die suboptimale Festpreisofferte und Interessenkonflikte bei Konsortialbanken.

Die Labour Party reagierte auf die neokonservative Wende in der Wirtschaftspolitik zunächst mit einer Radikalisierung ihrer Programmatik, wodurch sich die Kongruenz der beiden großen Parteien weiter reduzierte. Unter ihrem Parteführer Foot setzte sie sich für die so genannte *Alternative Economic Strategy* ein<sup>179</sup> – die sich ähnlich dem französischen „Keynesianismus in einem Lande“<sup>180</sup> – für eine wirtschaftliche Abschottung Großbritanniens, eine keynesianische Globalsteuerung, eine prononcierte Wirtschaftsplanung und damit den Austritt des Landes aus der Europäischen Gemeinschaft aussprach. Für die Politik des Staates gegenüber seinen Unternehmen bedeutete das Konzept eine Kehrtwende, unter anderem durch die geplante entschädigungslose Renationalisierung privatisierter Unternehmen. Die Wahlen zum Unterhaus 1983 waren vor diesem Hintergrund durch einen starken Parteienwettbewerb in der Wirtschaftspolitik gekennzeichnet.

Die von der Parteispitze betriebene Radikalisierung der Programmatik vor allem in der Wirtschafts-, aber auch in der Außen- und Verteidigungspolitik verminderte jedoch die Geschlossenheit der Labour Party und veranlasste eine gemäßigte Faktion der Partei zum Parteiaustritt und zur Gründung der Social Democratic Party (SDP). Die SDP lehnte Privatisierungen wie Nationalisierungen ab und sprach sich ebenso wie die Liberals für die Beibehaltung des Status

<sup>178</sup> Siehe House of Commons, Public Accounts Committee, 61<sup>st</sup> report: *Getting value for money in privatisations*.

<sup>179</sup> Vgl. Sarkowsky 1992: 100.

<sup>180</sup> „A sort of British socialism in one country“ (Driver und Martell 1998: 39).

quo der öffentlichen Wirtschaft aus. Ihre Position in der Eigentumsfrage, ihr *winset*, befand sich damit im Wesentlichen zwischen demjenigen der Conservative und der Labour Party.

Die Gewerkschaften wiederum befanden sich politisch in der Defensive und waren nur begrenzt geschlossen<sup>181</sup>. Die Gewerkschafts- und Arbeitsgesetzgebung der konservativen Regierung und das politische Klima, das aus früheren Streiks herrührte, verminderten ihr privatisierungsrelevantes Destruktionspotenzial. Denselben Effekt hatte die Delegitimierung der Staatsunternehmen. Widerstandsaktionen der Gewerkschaften gegen die Privatisierungen, die Einzelgewerkschaften auf betrieblicher Ebene durchführten, waren vergeblich. Darüber hinaus litten die Gewerkschaften in der Privatisierungsfrage an einem programmatischen Defizit. Vor den Unterhauswahlen von 1983 setzten die Labour Party und der TUC eine Arbeitsgruppe zu Privatisierungen ein, die sich in der Folge programmatisch auf die Renationalisierung der privatisierten Unternehmen einigte, wobei Entschädigungen gezahlt, nicht aber Spekulationsgewinne kompensiert werden sollten<sup>182</sup>.

#### 5.1.4 Zwischenfazit

Nach 1979 vollzogen die Konservativen in vielen Bereichen der Wirtschaftspolitik eine Wende. Dies betraf auch die Politik des Staates gegenüber den öffentlichen Unternehmen. Die erste Phase der Privatisierungspolitik von 1979 bis 1984 verlief zunächst moderat, wofür maßgeblich die begrenzte Kohäsion der Conservative Party ursächlich war. Die Regierung veräußerte Staatsunternehmen, die auf kompetitiven Märkten agierten; Netzwerkindustrien blieben hingegen ausgenommen, lediglich der Marktzugang wurde graduell geöffnet.

Die Entstaatlichungspolitik der konservativen Partei war von mehreren Zielsetzungen getragen: Die Regierung strebte den Rückzug des Staates und im Gegenzug die Stärkung des Marktprinzips an. Eine weitere Perspektive der Regierungspolitik war die Schwächung der Gewerkschaften und der Labour Party; diese Motivation trug zum starken Parteienwettbewerb in der Privatisierungsfrage bei. Der finanzpolitische Aspekt gewann im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung mit dem Verfehlen geldpolitischer Ziele an Bedeutung. Zum Schlüsselement der konservativen Regierungspolitik wurden die Privatisierungen erst im Nachhinein stilisiert.

---

<sup>181</sup> Vgl. Busch 1989: 99.

<sup>182</sup> Vgl Ital 1995: 123.

## 5.2 Vom Griff nach den Sternen zum Niedergang: Privatisierungspolitik (1984-1990)

Die Wiederwahl der Konservativen bei den Unterhauswahlen im Juni 1983 vor dem Hintergrund des siegreichen Falklandkriegs sicherte die Konstanz in der Vetospielerkonfiguration und verhinderte die Revision der Privatisierungspolitik durch die *Labour Party*. Die Persistenz des parteilichen Vetospielers führte zur Fortsetzung der Entstaatlichungspolitik.

### 5.2.1 *Vetospielerkonfiguration*

Der Sieg der konservativen Partei hatte über die Verhinderung eines Renationalisierungsprogramms hinaus Bedeutung für die Vetospielerkonfiguration und damit die materielle Politik:

Zum einen errang die *Conservative Party* eine deutliche Mehrheit im *House of Commons*, wodurch grundsätzlich der Erfolg von Hinterbänkler-Revolten erschwert wurde. Zum anderen verschoben sich im Zuge der Wahl und der anschließenden Kabinettbildung zwischen den Faktionen der Regierungspartei die Machtverhältnisse. Die Regierungschefin Margaret Thatcher festigte ihre innerparteiliche Position durch den Wahlerfolg. Während die Premierministerin und mit ihr die *liberals* gestärkt wurden, fanden sich die *collectivists* in der Partei, die sich vor allem in der Faktion *Tory Reform Group* organisierten, insbesondere nach der Kabinettbildung geschwächt wieder<sup>183</sup>. Die Kohäsion der konservativen Partei im Privatisierungssissue nahm mithin zu. Dieselbe Wirkung hatte die Entmachtung des Kabinetts unter der erstarkten Premierministerin<sup>184</sup>.

Die Zielsetzungen der Privatisierungspolitik verschoben sich ab 1984: Mit der breiten Streuung von Unternehmensanteilen in der Bevölkerung wertete die konservative Partei das Motiv der *capital-owning society* ebenso auf wie die langfristige parteipolitische Zielsetzung der Entstaatlichungspolitik<sup>185</sup>.

Während der zweiten Phase der Privatisierungspolitik belebte sich darüber hinaus die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Großbritanniens; das freundliche

<sup>183</sup> Vgl. Ital 1995: 175.

<sup>184</sup> Diese Entwicklung lässt sich an der sinkenden Zahl an Kabinettsausschüssen, -vorlagen und -sitzungen festmachen. Die Premierministerin präjudizierte Entscheidungen durch Verlautbarungen und bilaterale Gespräche (vgl. Saalfeld 1990: 47).

<sup>185</sup> Eine Umfrage des Meinungsforschungsinstituts MORI ergab etwa, dass 53 % der Personen, die mit BT ihre erste Aktie erwarben, die Conservative Party wählten, die Labour Party 14 % und die Alliance 31 % (vgl. The Economist, 16.09.1989: 16).

wirtschaftliche Klima dauerte bis 1989 an. Die ökonomischen Rahmenbedingungen für die Umsetzung des Privatisierungsprogramms verbesserten sich somit. Zudem war der politische Aktionsradius der Arbeitnehmervertretungen durch die Gewerkschaftspolitik, welche die Konservativen in den vergangenen vier Jahren verfolgt hatten, beschnitten. Zusammen mit der Belebung der wirtschaftlichen Lage schufen diese politischen Entwicklungen die Voraussetzungen für ein beschleunigtes und ausgeweitetes Privatisierungsprogramm.

### 5.2.2 *Privatisierungspolitik*

Die Grundkoordinaten ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik behielt die Regierung nach der ersten Legislaturperiode bei; sie schrieb 1984 ihre mittelfristige Finanzplanung fort, deren Bedeutung allerdings abnahm, nachdem das Kabinett in der ersten Amtszeit Korrekturen in der Geld- und Finanzpolitik vollzogen und an politischer Glaubwürdigkeit gewonnen hatte. In der Steuerpolitik planten die Konservativen für die folgenden zehn Jahre Entlastungen bei der Einkommen- und der Körperschaftssteuer<sup>186</sup>. Vor dem Hintergrund der verbesserten makroökonomischen Eckdaten senkten die Konservativen bereits 1984 die Körperschaftssteuer; die Steuersenkungspolitik der konservativen Partei wurde auch durch Privatisierungseinnahmen ermöglicht<sup>187</sup> – die Regierung verfolgte mit der Privatisierungspolitik somit auch eine Strategie des *credit claiming*.

In der zweiten Privatisierungsphase beschleunigte das konservative Kabinett wie angekündigt sein Privatisierungsprogramm und weitete es auf die ehemaligen Monopolisten aus. Zudem reduzierten die Konservativen vor dem Hintergrund ihrer Konsolidierungspolitik schrittweise die Zuweisungen aus dem Haushalt an die verstaatlichte Industrie<sup>188</sup>. Hintergrund waren eine deutliche Parlamentsmehrheit, eine erhöhte inhaltliche Geschlossenheit der Conservative Party in der Privatisierungsfrage und ein starker Parteienwettbewerb in der Privatisierungspolitik. Darüber hinaus war, wie der erfolglose einjährige Bergarbeiterstreik (1984-1985) verdeutlichte, das Destruktionspotenzial der Gewerkschaften durch die Arbeits- und Gewerkschaftsgesetzgebung der Konservativen vermindert.

---

<sup>186</sup> Siehe das auf zehn Jahre angelegte Green Paper von 1984 (vgl. Sarkowsky 1992: 152).

<sup>187</sup> Vgl. Young 1986: 236.

<sup>188</sup> Die Zuschüsse sanken von rund 3,8 Milliarden Pfund 1984, über 2,2 Milliarden in 1985, 0,5 Milliarden in 1986, 67 Mio. in 1987 auf rund 27 Mio. Pfund im Jahr 1988 (vgl. Guski 1988: 16 f.).

Der frühe Einbezug der Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge in die Privatisierungssequenz wurde durch drei Faktoren erleichtert: Erstens wurde der Privatisierungsprozess – im Gegensatz zu anderen OECD-Staaten – nicht durch eine höhere Vetspielerdichte erschwert; einfachgesetzliche Regelungen reichten aus, Verfassungsänderungen waren nicht vorzunehmen. Zweitens gehörten die Beschäftigten nicht dem *civil service* an, wodurch Schwierigkeiten bei der Unternehmensumwandlung entfielen. Drittens hatte, wie bereits erwähnt, die Arbeits- und Gewerkschaftsgesetzgebung der Konservativen das gewerkschaftliche Destruktionspotenzial, das den wahlpolitischen Zielen (*vote-seeking*) der *Conservative Party* hätte schaden können, reduziert<sup>189</sup>.

Die partielle Veräußerung des Telekommunikationsunternehmens British Telecom (BT) im Jahr 1984 läutete die zweite Privatisierungsphase ein. Das Telekommunikationsgesetz von 1984, das die Konservativen trotz Widerstand im Unter-, aber auch im Oberhaus verabschiedeten<sup>190</sup>, schuf die rechtliche Grundlage für die Privatisierung des Telekommunikationsunternehmens BT, das im Rahmen der Post- und Telekommunikationsreform von 1981 entstanden war. Diese erneute Telekommunikationsreform war zunächst unpopulär und die Veräußerung wurde angesichts des großen Emissionsvolumens skeptisch beurteilt. Das Projekt stieß zudem auf den Widerstand der Labour Party und der Post Office Engineering Union, der im Oktober 1983 in einen Streik mündete<sup>191</sup>, die Telekommunikationsreform letztlich aber nicht verhinderte. Kennzeichnend für die von der Regierung initiierten Gesetzgebung in der Telekommunikation war, neben der nachrangigen Rolle wissenschaftlicher Expertise, ein wenig inklusives Vorgehen, da die Konservativen schrittweise Gewerkschaften und Hersteller aus den Beratungs- und Entscheidungsprozessen ausschlossen<sup>192</sup>.

Der Gesetzgeber entschied sich entgegen dem US-amerikanischen Modell für die Option der integrierten Privatisierung, nach welcher der ehemalige Monopolist nicht aufgespalten wurde. Dafür waren die Regierung, die beratenden Banken und das Unternehmensmanagement eingetreten. Bei dieser Vernachlässigung des Wettbewerbgedankens, an dem sich die konservative Partei erklätermaßen messen lassen wollte<sup>193</sup>, spielte die finanzpolitische Zielsetzung der Regierung eine Rolle<sup>194</sup>.

<sup>189</sup> Vgl. Boehl, 1989.

<sup>190</sup> Vgl. Financial Times, 13.2.1984: 8; Financial Times, 28.3.1984: 15.

<sup>191</sup> Vgl. The Economist, 15.10.1983: 35.

<sup>192</sup> Vgl. Grande 1989: 181.

<sup>193</sup> „*The long-term success of the privatisation programme will stand and fall by the extent to which it maximises competition. If competition cannot be achieved, an historic opportunity will have been lost*“ (Moore 1983: 91 f.).

<sup>194</sup> Die erwartete, diskontierte Monopolistenrente erhöht den Unternehmenswert und damit den Verkaufspreis.

Kernstück der Telekommunikationsreform war die Teilprivatisierung von BT, die – in Belegschaft und Bevölkerung breit gestreut – knapp 4 Milliarden Pfund erlöste. Dazu bediente sich die Regierung mehrer Vergünstigungen wie Gratisaktien, Kursabschläge, Bonusaktien, Limitierungen, Bevorzugung von Belegschaftsangehörigen und zinslose Darlehen im Rahmen des so genannten *partly paid*; dieses fand durch horizontales *policy-learning* internationale Nachahmung, beispielsweise unter den bürgerlichen Parteien in Frankreich. Ein weiteres Reformelement war die Schaffung einer sektorspezifischen Regulierungsbehörde mit dem *Office of Telecommunications* (OFTEL). Neuartig war auch die Regulierungsmethode, bei der der britische Gesetzgeber vom amerikanischen Modell abwich<sup>195</sup>. Diese institutionellen Politikinnovationen diffundierte im Rahmen von *policy-learning* national wie international. Die Erhaltung der Organisationseinheit in Verbindung mit der begrenzten Liberalisierung des Telekommunikationssektors – 1985 bis 1991 herrschte in den meisten Bereichen ein asymmetrisches Duopol – war neben dem starken kurzfristigen Kursanstieg ein Hauptkritikpunkt.

Mit der Privatisierung von BT kulminierte die Privatisierungspolitik der Konservativen. Zugleich leitete sie eine neue Phase der Privatisierungspolitik ein: Erstens veränderte sich die Sequenzierung der Privatisierungspolitik; das Programm stieß durch die Operation in die Netzwerkindustrien vor. Nach der ersten Phase, in welcher der Fokus auf Industrieunternehmen gelegen hatte, tastete die konservative Regierung mit British Telecom erstmals die Eigentumsverhältnisse eines (ehemaligen) Monopolisten an. Der Veräußerungserfolg festigte die modifizierte Sequenzierung der folgenden Privatisierungspolitik, die sich in der zweiten Phase systematisch auf die ehemaligen Monopolisten ausdehnte. Eine Rolle spielte hierbei auch die Absorptionsfähigkeit, die der Kapitalmarkt unter Beweis gestellt hatte.

Zweitens schlug die Regierung mit der Veräußerungsmethode ein neues Kapitel in der britischen Privatisierungsgeschichte auf. Die Konservativen streuten die Unternehmensanteile an den Kapitalmärkten unter Privatinvestoren, wofür sie zahlreiche Instrumente einsetzten. Die große Nachfrage von Seiten der Privatinvestoren sowie die positive Resonanz in der Öffentlichkeit unterstrichen den Erfolg der Operation. Die Zielsetzung der *capital-owning society* wurde in

---

<sup>195</sup> Im Gegensatz zur so genannten *rate-of-return*-Regulierung, bei welcher der Regulierer eine maximale Rendite vorschreibt und die deswegen bei den betroffenen Unternehmen die Anreize zur Effizienzsteigerung begrenzt, orientiert sich die *price-cap*-Regulierung oder „RPI – x“-Regulierung bei der Preisvorgabe an einem allgemeinen Preisindex (RPI), von welchem ein Effizienzfortschritt (x) abgezogen wird.

der Privatisierungspolitik in der Folgezeit gestärkt. Dadurch erlangte sie eine zunehmende politische Relevanz im Elektorat wie zwischen den Parteien<sup>196</sup>.

Drittens fungierte die Privatisierung des Telekommunikationsunternehmens als Modell für die Privatisierung anderer Netzwerkindustrien. Neben der integrierten Privatisierung sind die breite Streuung der Aktien, die Schaffung einer sektorspezifischen Regulierungsbehörde (siehe Tabelle 5.1) und die Regulierungsmethode zu nennen.

Sektorspezifische Regulierungsbehörde	Regulierter Wirtschaftsbereich
OFTEL	Telekommunikation
OFGAS	Gaswirtschaft
OFFER	Elektrizitätswirtschaft
OFWAT	Wasserwirtschaft

Quelle: eigene Zusammenstellung

Tab. 5.1: Errichtete sektorspezifische Regulierungsbehörden

In der zweiten Privatisierungsphase verlagerte sich zugleich die Zielsetzung des Entstaatlichungsprogramms. Bei den konfliktiv und exklusiv vorbereiteten und beschlossenen Veräußerungen stärkte die Regierung das Ziel der Kapitalmarktkräftigung und streute die Unternehmensanteile breit. Um trotz der grundsätzlich angestrebten vollständigen Privatisierungen einen potenziellen Regierungseinfluss auf die Unternehmen sicherzustellen, griff das Kabinett weiterhin extensiv auf das Instrument der meist unbefristet gültigen *golden share* zurück (vergleiche Tabelle 5.2). Den Wettbewerbsissue stellte die Regierung bei den Privatisierungen dagegen teilweise hinten an.

Unternehmen	Auslaufen der Sonderrechte
Cable & Wireless	Nicht terminiert
Sealink	Nicht terminiert
British Telecom	Nicht terminiert
British Aerospace	Nicht terminiert
British Gas	Nicht terminiert
Rolls-Royce	Nicht terminiert
British Airports Authority	Nicht terminiert
British Steel	31.12.1993
Water Companies	31.12.1994
Regional Electricity Companies	31.12.1995
National Grid Company	Nicht terminiert

<sup>196</sup> Eine Umfrage des MORI zum Wahlverhalten von Bürgern, die BT-Aktien erwarben, deutete auf einen politischen Nutzen für die Conservative Party hin (vgl. Ital 1995: 115).

National Power	Nicht terminiert
Powergen	Nicht terminiert
Sottish Power	Nicht terminiert
Sottish Hydro-Electricity	Nicht terminiert
British Technology Group	Nicht terminiert

Quelle: H. M. Treasury 1992: 37 f.

Tab. 5.2: Goldene Aktien in Großbritannien

Im Jahre 1985 vollendete die Regierung die Veräußerung von British Aerospace (BA), die sie partiell bereits 1981 implementiert hatte. Indessen nahm sie ihr Vorhaben, die Elektrizitäts- und Gaswirtschaft sowie das Post Office durch negative Finanzzuweisungen zu fiskalpolitischen Zwecken zu instrumentalisieren<sup>197</sup>, auch angesichts der verfassungsrechtlichen Problematik zurück. Ohne Auswirkungen auf die Regierungspraxis blieb die abermalige Opposition der geschwächten *Tory Reform Group*: In Person des ehemaligen Premierministers Harold Macmillan kritisierte sie die Wirtschafts- und Privatisierungspolitik des Kabinetts scharf und forderte einen konsensualen wirtschaftspolitischen Ansatz und das Festhalten am Status quo der öffentlichen Wirtschaft<sup>198</sup>. Ein weiterer Konfliktpunkt war der Umfang der Infrastrukturinvestitionen<sup>199</sup>.

Das nächste große Privatisierungsvorhaben beschlossen und implementierten die Konservativen 1986 in der Gaswirtschaft. Obgleich der Gasmarkt 1982 gesetzlich lediglich begrenzt liberalisiert worden war, entschied sich die konservative Parlamentsmehrheit nach dem Vorbild von BT für eine vertikal integrierte Privatisierung des Unternehmens British Gas. Auch bei der Schaffung der sektorspezifischen Regulierungsbehörde *Office of Gas Supply* (OFGAS) war die Telekommunikationsreform von 1984 Referenzpunkt. Die Konservativen entschieden, British Gas als integriertes Monopol zu veräußern, da sie die Privatisierung der Finanzplanung entsprechend noch vor den Unterhauswahlen realisieren und die Erlöse maximieren wollten.

Mit der Emission der breit gestreuten Unternehmensanteile erzielte die Regierung Thatcher Privatisierungserlöse von rund 5,4 Milliarden britischer Pfund. Aufgrund der integrierten Privatisierung und der begrenzten Liberalisierung der Gaswirtschaft kam es in den folgenden Jahren zu mehreren wettbe-

<sup>197</sup> Die *White Papers on public spending* 1985/1986 sahen negative *external financing limits* vor (vgl. Jenkins 1996: 29 f.).

<sup>198</sup> Bei einer Rede vor der *Tory Reform Group* und im House of Lords beklagte der ehemalige Premierminister die Privatisierungspolitik der Regierung. „First of all the Georgian silver goes, and then that nice furniture that used to be in the saloon. Then the Canalettes go.“ (The Economist, 21.12.1985: 69).

<sup>199</sup> Vgl. Financial Times, 26.1.1985: 38.

werbsrechtlichen Problemen<sup>200</sup>. Die Privatisierungseinnahmen gaben der konservativen Partei haushaltspolitischen Spielraum für Steuersenkungen, die auch wahlpolitisch motiviert waren.

Vor den Wahlen zum *House of Commons* verabschiedete der Gesetzgeber den *Housing and Planning Act*. Dieser erleichterte die Privatisierungen staatlicher Wohnungen und Häuser, die von besonderer elektoraler Bedeutung für die konservative Partei waren.

Zu Beginn des Wahljahrs implementierten die Konservativen außerdem die Privatisierung des staatlichen Luftfahrtunternehmens British Airways. Ursprünglich bereits kurz nach der Bildung des Kabinetts im Jahr 1979 vorgeschlagen, hatte das Parlament das Unternehmen mit dem *Civil Aviation Act* im darauf folgenden Jahr formell privatisiert. Allerdings hatte sich die Veräußerung aufgrund der notwendigen Restrukturierung, eines Rechtsstreits und der Verhandlungen über ein bilaterales Luftverkehrsabkommen zwischen den USA und Großbritannien verzögert. Kritik löste die steigende Marktkonzentration aus, die sich im folgenden Jahr aus der Übernahme des sanierungsbedürftigen Konkurrenten British Caledonian ergab.

Zugleich deutete sich 1987 der Niedergang der Privatisierungspolitik an, als die Regierung angesichts der im Juni bevorstehenden Unterhauswahlen die geplante, integrierte Privatisierung der Wasserwirtschaft verschob. Ursächlich war neben ungeklärten europarechtlichen Fragen hauptsächlich die geringe Popularität des Vorhabens in der Öffentlichkeit<sup>201</sup>. Die Verschiebung gefährdete die Einhaltung der finanzpolitischen Planungsvorgaben. Auch aus diesem Grund beschloss die Regierung, die weitere Privatisierung von BP im folgenden Jahr umzusetzen.

Bei den Unterhauswahlen im Juni 1987 spielte die Privatisierungspolitik erneut eine prominente Rolle im Parteiduell. Die *Labour Party* mäßigte sich zwar in der Renationalisierungsfrage, indem sie die Forderung nach entschädigungsloser Wiederverstaatlichung aus Gründen des *vote-seeking* fallen ließ. Sie kündigte die Umwandlung der Aktien von BT und BG in *special new securities*<sup>202</sup> an und steuerte mit der Substitution *nationalisation* durch *social ownership* semantisch um<sup>203</sup>. Auf der anderen Seite stellte sie – in Anknüpfung an die Tradition der IRC und des NEB – die Gründung der Staatsholding British Enterprise in Aussicht<sup>204</sup>. Die Inkongruenz der beiden großen Parteien verminderte sich in der Privatisierungsfrage dadurch lediglich geringfügig. Die *Liberal*

<sup>200</sup> Vgl. Holder 2000: 56.

<sup>201</sup> Vgl. Richardson et al. 1992: 164.

<sup>202</sup> Diese sollten Vorzugsaktien oder Genussrechten entsprechen.

<sup>203</sup> Vgl. Ital 1995: 123.

<sup>204</sup> Vgl. Ital 1995: 118.

*Democrats*, die aus einer Fusion der *Liberals* und der *Social Democrats* hervorgegangen waren, sprachen sich in intermediärer Position für die Beibehaltung des Status quo bei verbessertem Management und einer Reform des Verhältnisses von Staat und öffentlichen Unternehmen aus. Die Konservativen drängten im Wahlkampf auf weitere Privatisierungen. Die Führung der *Conservative Party* machte sich Unsicherheiten über die Renationalisierungsabsichten der *Labour Party* zunutze, indem sie Aktionäre der BT anschrieb und vor den Konsequenzen eines Oppositionserfolgs bei den Wahlen warnte<sup>205</sup>.

Während die *Labour Party* nach den Unterhauswahlen die 1983 begonnene allmähliche Anpassung ihrer Programmatik beschleunigte, setzte die konservative Partei nach ihrem Wahlsieg, der ihr erneut eine deutliche Mehrheit der Parlamentssitze bescherte, ihr Privatisierungsprogramm fort. Die Sequenzierung beinhaltete neben ehemals maroden, zwischenzeitlich sanierten Unternehmen hauptsächlich die ehemaligen Monopolisten.

Der Kursrutsch an den internationalen Kapitalmärkten am 19. Oktober 1987 bedrohte die Fortsetzung der Privatisierungspolitik – eine Chance, welche die *Labour Party* aufzugreifen versuchte. Das von der Regierung praktizierte Versicherungssystem der *underwriter* geriet an seine Grenzen und die Zentralbank musste stabilisierend eingreifen.

Das Kabinett setzte die Implementierung des Privatisierungsprogramms fort, nachdem sich der Kapitalmarkt beruhigt hatte. Nach der Privatisierung von British Airways, welche die Konservativen im Wahljahr 1987 umgesetzt hatten, verkaufte die Regierung 1988 die Rover Group, die sanierten British Steel und die National Bus Company.

Ende der 1980er Jahre traten die Schattenseiten der makroökonomischen Politik der konservativen Partei zutage. Während sich in verschiedenen Bereichen wie Infrastruktur, Erziehung und Gesundheit in Folge der Konsolidierungspolitik Investitionsdefizite offenbarten, boome der private Konsum<sup>206</sup>. Der Preisauftrieb musste durch eine restriktive Geldpolitik eingedämmt werden, da die Inflationsbekämpfung in der Wirtschaftspolitik der konservativen Partei Priorität genoss. Vor diesem Hintergrund waren die Privatisierungen wirtschaftspolitisch bedeutsam: Sie verschafften haushaltspolitischen Handlungsspielraum, ohne die Steuerlast zu erhöhen oder den Konsolidierungspfad zu verlassen.

In diesem wirtschaftspolitischen Kontext initiierte die Regierung Privatisierungen bei den Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge: die Entstaatlichung der Wasserwirtschaft, die sie vor der Wahl verschoben hatte, sowie die

---

<sup>205</sup> Vgl. The Economist, 8.11.1985: 32. 1985 gab es danach eine Erklärung der Labour Party, die Versorgungsbetriebe ohne börsenmäßige Entschädigung zu renationalisieren.

<sup>206</sup> Vgl. Financial Times, 3.11.1989: 21.

Reform und Veräußerung der staatlichen Elektrizitätswirtschaft. Bei beiden Vorhaben stießen die Konservativen auf starken politischen Widerstand bei der parlamentarischen Opposition wie auch der Öffentlichkeit, die sich mit deutlicher Mehrheit gegen die Privatisierungspläne der Regierung aussprach<sup>207</sup>. Davor unbeeindruckt verabschiedeten die Konservativen 1989 den *Water Act*, welcher der Privatisierung der regionalen Wasserunternehmen den Weg ebnete, die Dezember 1989 implementiert wurde. Das Gesetz, das trotz anfänglichen Widerstands des *House of Lords* verabschiedet wurde<sup>208</sup>, schuf zudem mehrere Institutionen. Neben der sektorspezifischen Regulierungsbehörde *Office of Water Services* (OFWAT) waren dies die *National River Authority* (NRA), mit deren Hilfe die Regierung umweltpolitischen Bedenken entgegen treten wollte, sowie die *Environmental Agency* und das *Drinking Water Inspectorate*. Im Gegensatz zur allgemeinen Entstaatlichungspolitik, die dem Binnenmarktprogramm zeitlich und materiell voraus schritt, begünstigte die europäische Integration die Privatisierung der britischen Wasserwirtschaft. Vor dem Hintergrund einer lang andauernden Investitionsschwäche erforderte die europäische Trinkwasserrichtlinie umfangreiche Ausgaben in diesem Wirtschaftszweig. Ihr fiskalischer Konservatismus veranlasste die Regierung, diese Aufgabe der privaten Hand zu übertragen. Die notwendigen Investitionen führten in den folgenden Jahren zu einem Preisanstieg für die Konsumenten, der ihre ablehnende Position in dieser Frage festigte.

Die Reform der Elektrizitätswirtschaft konzipierte die *Conservative Party* nach der Unterhauswahl mit dem White Paper von 1988<sup>209</sup>. Das Reformgesetz traf im Gesetzgebungsprozess auf Widerstand: Die Konservativen verabschiedeten es trotz Widerstand im *Energy Committee* des Unterhauses und dreimaliger Ablehnung durch das Oberhaus<sup>210</sup>. Der *Electricity Act* von 1989 schuf die Voraussetzungen für die Restrukturierung und Privatisierung der Elektrizitätsindustrie. Die Auf trennung des Monopolisten war eine Reaktion auf die Kritik an der vorangegangen integrierten Privatisierung von Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge. Dagegen etablierte das Gesetz – ähnlich den anderen Netzwerkindustrien – mit dem *Office of Electricity Regulation* (OFFER) wiederum eine sektorspezifische Regulierungsbehörde, wobei der Wettbewerb schrittweise ausgeweitet werden sollte. Aufgrund ihrer energie- und gewerkschaftspolitischen Zielsetzung, die Kernenergie weiterhin zu nutzen, trennte die Regierung die entsprechenden Unternehmen Ende 1989 in Form von Scottish Nuclear und

<sup>207</sup> Bei einer Umfrage lehnten mehr als zwei Drittel der Befragten die Privatisierung der Wasser- und Elektrizitätswirtschaft ab (Vgl. *The Economist*, 9.12.1989: 25).

<sup>208</sup> Vgl. *The Guardian*, 17.11.1989: 3.

<sup>209</sup> Vgl. *Sturm* 1997: 104.

<sup>210</sup> Vgl. *The Guardian*, 17.11.1989: 3.

Nuclear Electric organisatorisch von der konventionellen Energiewirtschaft ab. Der neue Energieminister Wakeham privatisierte 1990 mit den regionalen Verteilungsgesellschaften einen Teil der nach Erzeugung, Transmission und Verteilung restrukturierten Elektrizitätswirtschaft, bekräftigte entgegen früherer Absichten jedoch zugleich den Willen der Regierung, die Nuklearenergieunternehmen im öffentlichen Sektor zu behalten.

Die Bilanz der Entstaatlichungspolitik 1990 war einschneidend: bis März 1990 hatten die Konservativen 29 größere Unternehmen und fast 50 % des Bestands von 1979 privatisiert. Dabei waren rund 800 000 Arbeitsplätze in den privaten Sektor überführt worden und rund 27,5 Milliarden britischer Pfund an Haushaltseinnahmen erzielt worden<sup>211</sup>. Die Privatisierungserlöse hatten zu der radikalen Konsolidierungspolitik der konservativen Partei einen wichtigen Beitrag geleistet, die ökonomischen Daten vieler Unternehmen verbessert und zudem die Aktionärszahlen massiv erhöht. Darüber hinaus war der Anteil von Aktionären in der britischen Bevölkerung auch als Ergebnis der Privatisierungen von 4,5 % im Jahre 1979 auf nahezu 25 % bis Ende 1990 angestiegen<sup>212</sup>.

Gegen Ende der zweiten Privatisierungsphase wandelte sich jedoch die Privatisierungspolitik der Konservativen: Während sie zuvor vergleichsweise populär gewesen war und die Kohäsion der Partei gesteigert hatte, stieß sie in der Wählerschaft und in der konservativen Partei selbst zunehmend auf Ablehnung. Auch die Premierministerin selbst geriet in diesem Zusammenhang in innerparteiliche Kritik<sup>213</sup>. Branchen- und unternehmensspezifisch flammte der Parteienwettbewerb in der Entstaatlichungsfrage besonders auf.

Für den Niedergang der Privatisierungspolitik gab es mehrere Ursachen: Erstens war der veränderte Status quo von Bedeutung. Durch die Maturität des Privatisierungsprogramms, das reduzierte Privatisierungspotenzial und die Beschaffenheit der in Staatseigentum verbliebenen Unternehmen verlor die Privatisierung in den Augen der Öffentlichkeit an Dringlichkeit.

Zweitens hatte die Sequenz der Privatisierungspolitik Auswirkungen. Die Privatisierung der Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge war wenig populär. Teils traten bei „ordnungspolitischen Sündenfällen“ wettbewerbspolitische Überlegungen zugunsten fiskalischer in den Hintergrund<sup>214</sup>. Neben allge-

---

<sup>211</sup> Vgl. HMT 1990: 8.

<sup>212</sup> Angaben des Schatzministeriums, The Independent, 20.3.1991: 7.

<sup>213</sup> Beispielsweise sei die Kritik und der geforderte Kurswechsel der Konservativen Biffen und Heseltine erwähnt, die auch die Privatisierungspolitik betrafen (Vgl. Stinshoff und Wüst 1990: 68).

<sup>214</sup> Eine weitere Erklärung ist die Kritik des für die Regierungspolitik bedeutsamen Hayeks an der Notwendigkeit des perfekten Wettbewerbs (vgl. Hayek 1952: 115 ff.), ebenso Friedman (Vgl. Friedman 1962: 28).

meinen Friktionen in der Wettbewerbspolitik sorgte die Preisentwicklung in der Wasserwirtschaft für politischen Unmut in der Öffentlichkeit.

Drittens kam es zu einem *spill-over*; die allgemein sinkende Popularität der konservativen Regierung hatte einen negativen Effekt auf die Bewertung der Privatisierungspolitik<sup>215</sup>. In diesem Zusammenhang ist die Rezession in Großbritannien erwähnenswert, die Ende der 1980er Jahre einsetzte.

Viertens zeigten sich gegen Ende der zweiten Privatisierungsphase Schattenseiten der Konsolidierungs- und Entstaatlichungspolitik, die mit Implementierung der Privatisierungen zusammenhingen: Neben den Folgen großer Konzentration offenbarten sich in einigen Wirtschaftssektoren Unterinvestitionen<sup>216</sup>. Ein weiterer Kritikpunkt waren die finanziellen Konditionen der Veräußerungen: Für den Haushalt und damit den Steuerzahler waren nach einem NAO-Bericht im Rahmen der Unternehmensverkäufe durch Unterbewertungen seit Privatisierungsbeginn rund 3,2 Milliarden Pfund verloren gegangen<sup>217</sup>. In diesem Zusammenhang wurde auch die Höhe der Honorare für Bankdienstleistungen gerügt<sup>218</sup>.

### 5.2.3 Zwischenfazit

Nachdem sich in der *Conservative Party* die „Modernisierer“ gegenüber den „Traditionalisten“ konsolidiert und damit die Kohäsion der Partei zugenumommen hatte, gewann die Privatisierungspolitik in der zweiten Phase von 1984 bis 1990 an Dynamik und Umfang. Eingeleitet durch die Veräußerung des staatlichen Telekommunikationsdienstleisters, wurden in die Sequenz Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge aufgenommen und dabei sektorspezifische Regulierungsbehörden ins Leben gerufen.

Maßgeblich von finanz- und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen angetrieben, streute die Regierung bei Emissionen Aktien zunehmend breit unter Privatinvestoren, vernachlässigte allerdings bei mehreren Unternehmensverkäufen wettbewerbspolitische Aspekte. Zum Niedergang der Privatisierungspolitik trugen auch die Kursentwicklung ehemaliger Staatsunternehmen, Schattenseiten der Konsolidierungspolitik, Unterbewertungen sowie die Veräußerung von Un-

<sup>215</sup> Vgl. Hetzner 1999: 163.

<sup>216</sup> Hervorzuheben sind der Brand in der King's Cross Station 1987 und das Eisenbahnunglück von Clapham 1988.

<sup>217</sup> Vgl. Jenkins 1996: 32.

<sup>218</sup> Laut NAO fielen bei den Privatisierungen zwischen 3 und 11 % des Verkaufspreises an Kosten an (vgl. Ital 1995: 135).

ternehmen bei, deren Aufgaben von der Wählerschaft mehrheitlich als öffentlich eingeschätzt wurden. Das führte zu geringer Popularität verschiedener Operationen und trug zum polarisierten Parteienwettbewerb im Privatisierungssubjekt bei.

### 5.3 Kontinuität unter erschwerten Bedingungen: Privatisierungspolitik (1990-1997)

Nach dem Scheitern Margaret Thatchers an der Europa- und kommunalen Steuerpolitik trat John Major im November 1990 die Nachfolge im Amt des Premierministers an. Das neue Kabinett strebte in der Privatisierungspolitik unter erschwerten ökonomischen und politischen Bedingungen grundsätzlich Kontinuität an.

#### 5.3.1 Vetospielerkonfiguration

Der Status quo, den das neue Kabinett vorfand, hatte sich gewandelt: Die gesamtwirtschaftliche Lage war eingetrübt, Großbritannien rutschte zu Beginn der neuen Dekade in eine Rezession. In Folge der sinkenden Steuereinnahmen und steigenden Sozialausgaben verschärfte sich die fiskalpolitische Situation für das neue Kabinett. Von 1990 bis 1992 stieg das britische Budgetdefizit an, wofür allerdings größtenteils zyklische Faktoren verantwortlich waren<sup>219</sup>.

Überdies war der Umfang der öffentlichen Wirtschaft geschrumpft, das Privatisierungspotenzial entsprechend geringer. Nach elf Jahren Thatcherismus war der Anteil der öffentlichen Wirtschaft am Bruttoinlandsprodukt des Landes von 11,1 % im Jahre 1979 auf rund 5 % im Jahr 1990 gesunken<sup>220</sup>. Das Privatisierungspotenzial hatte sich aber auch qualitativ gewandelt, da im Staatseigenamt die technisch komplizierten und politisch wenig populären Unternehmen verblieben waren.

Die Kohäsion der *Conservative Party* war zwar in der Entstaatlichungsfrage nach 1990 grundsätzlich groß, stieß aber bei einzelnen Privatisierungskandidaten, die dem *vote-seeking* der Partei zuwiderliefen, an ihre Grenzen. Darüber hinaus erschwerte ab 1992 die knapper gewordene Mehrheit, die 1996 schließ-

---

<sup>219</sup> Vgl. OECD 1993: 85.

<sup>220</sup> Siehe Tabelle 4.5 und [www.treasury.gov.uk](http://www.treasury.gov.uk).

lich im Zuge von Nachwahlen verloren ging, den Beschluss der Privatisierungen.

Aufgrund der sich abschwächenden gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und des daraus entstehenden Konsolidierungsdrucks kamen die Veräußerungserlöse dem Kabinett nach 1990 gelegen, zumal sie politisch vorteilhafte Steuererleichterungen „gegenfinanzieren“ konnten. Die Einnahmen aus den Unternehmensverkäufen dienten somit dem *credit claiming*, also der Strategie, den eigenen Anteil an populären Entscheidungen hervor zu streichen, ebenso wie der *blame avoidance*, mithin dem Bestreben die Verantwortung für unpopuläre Entscheidungen zu vermeiden. Weiterhin verfolgte die Regierung das Ziel, die Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt durch die Verkleinerung des Staatssektors zu verändern. Des Weiteren waren die Zielsetzungen der *capital-owning democracy* und der Effizienzsteigerung bei der Konzeption der Privatisierungs-politik über 1990 hinaus von Bedeutung.

Direkte wahlstrategische Zielsetzungen waren, abgesehen von dem damit verbundenen Spielraum in der Steuerpolitik, mit der Privatisierungspolitik ange-sichts des reduzierten Veräußerungspotenzials nach 1990 nicht verbunden.

Allerdings nahm in der Folgezeit das Kabinett in Reaktion auf die Kritik an der Entstaatlichungspolitik der Vorgängerregierung auch Korrekturen am Privatisierungsprogramm vor. Das *policy-learning* betraf zum einen die Minderung der Infrastrukturdefizite, zum anderen die Stärkung der Wettbewerbspolitik.

### 5.3.2 *Privatisierungspolitik*

Auf mikroökonomischer Ebene setzte die Regierung Major daher andere Akzen-te. Das Jahr nach der Amtsübernahme verdeutlichte den differenzierten Ansatz der Regierung: Die Konservativen versuchten, mit der *Citizen's Charter* die Rückführung des Staates mit der Verbesserung staatlicher Leistungen zu verbinden<sup>221</sup>. Das sollte durch Privatisierung, Wettbewerb, einer verstärkten Auto-nomie der Unternehmensführungen sowie größerer Konsumentenfreiheit er-reicht werden. Das Konzept sollte die Kritik am Privatisierungsprogramm der konservativen Partei wahlpolitisch neutralisieren.

Ein Instrument zur Beseitigung der Infrastrukturdefizite, die im Zuge von Unterinvestitionen entstanden und stark kritisiert worden waren, stellte darüber hinaus die *Private Finance Initiative* dar (PFI). Diese Finanzierungsprivatisie- rung sollte in fiskalpolitisch angespannten Zeiten die gesamtwirtschaftlich not-

---

<sup>221</sup> Vgl. Ital 1995: 79.

wendigen Modernisierungen sichern, ohne die öffentliche Verschuldung zu erhöhen. Die Regierung weitete die PFI in den folgenden Jahren aus. Ab 1994 stimmte das Schatzamt öffentlichen Investitionen nur noch bei ausreichender Prüfung einer privaten Finanzierung zu<sup>222</sup>. Im Jahr darauf wurden mit dem Kanaltunnel und der Northern Line der London Underground zwei prestigeträchtige Projekte auf der Grundlage der PFI beschlossen.

An den makroökonomischen Zielsetzungen der konservativen Vorgängerregierungen hielt das neue Kabinett hingegen fest und strebte in der Wirtschaftspolitik Kontinuität an. Während die geldpolitische Souveränität mit der vollen Mitgliedschaft im Europäischen Währungssystem ab Oktober 1990 abgegeben war, war die Regierung bestrebt, an der Konsolidierungs- und Steuersenkungspolitik festzuhalten, wohingegen sie die kommunale Steuerreform zurücknahm.

Bei erschwertem ökonomischen Rahmenbedingungen zu Beginn der 1990er Jahre und zurückgehenden Einnahmen aus dem Ölsektor verfolgten die Konservativen eine Strategie der Ausgabenkürzungen und Einnahmeverbesserungen<sup>223</sup>, wozu die Privatisierungserlöse einen bedeutenden Beitrag leisteten. Die ungünstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erzeugten in den folgenden Jahren einen Privatisierungsdruck. Nach einer Stagnation der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1990 schrumpfte das britische Bruttoinlandsprodukt im folgenden Jahr. Steuererhöhungen und eine Ausweitung der Staatsverschuldung waren mit den politischen Zielen nur begrenzt vereinbar und für das Kabinett wahlpolitisch wenig verlockend. Da durch Ausgabenkürzungen andererseits der Wachstumsrückgang nicht verschärft werden sollte, waren Privatisierungseinnahmen wirtschaftspolitisch bedeutsam.

Das Kabinett setzte daher in den folgenden Jahren die Privatisierungspolitik fort. Dem weiteren Rückzug aus dem Telekommunikationsunternehmen BT im März 1981 folgte die materielle Privatisierung der Energieerzeuger National Power und Powergen, welche die Regierung Major mehrheitlich 1991 ebenso wie den integrierten Verkauf der schottischen Elektrizitätsversorgung implementierte. Die Veräußerung der nordirischen Elektrizitätswirtschaft schloss sich 1992 und 1993 an.

Die Konservativen griffen vor den Wahlen zum House of Commons 1992 mit dem *Competition and Services (Utilities) Act* die Kritik der Opposition und der Verbraucher an den Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge auf. Dieser stärkte als Ergebnis der *Citizen's Charter* die Regulierungsbehörden in der Frage der Qualitätsstandards und einer möglichen Kompensation für Nichterfüllung<sup>224</sup>.

<sup>222</sup> Vgl. Sturm 1997: 112.

<sup>223</sup> Vgl. Sturm 1997: 49.

<sup>224</sup> Vgl. Ital 1995: 162.

Der Wettstreit zwischen den Parteien in der Privatisierungsfrage veränderte sich bei den Unterhauswahlen vom April 1992. Der Parteivorsitzende der *Labour Party*, Neil Kinnock, hatte die Modernisierung seiner Partei nach der wiederholten Wahlniederlage von 1987 eingeleitet<sup>225</sup>, in deren Zuge die Kongruenz der *Conservative* und *Labour Party* im Privatisierungssissue zunahm. Die Arbeiterpartei stellte nicht mehr die Privatisierung per se, sondern die Implementierung und die Privatisierungen einiger Netzwerkindustrien in Frage. Es zeichnete sich eine Verlagerung des Parteienwettbewerbs auf die Regulierungsfrage ab, wobei die Labour Party für eine verschärfte Kontrolle der Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge eintrat<sup>226</sup>.

Das Ergebnis der Unterhauswahlen bescherte der konservativen Partei nur eine knappe Mehrheit der Parlamentssitze. Die Fortsetzung der Privatisierungs-politik wurde dadurch erschwert. Das neue Kabinett geriet zudem bald in wirtschaftspolitische Turbulenzen: Die Hochzinspolitik der deutschen Bundesbank führte zu einer Krise im EWS. Die Regierung war, auch angesichts der geringen Kohäsion der *Conservative Party* in der Frage der Europäischen Union, nicht willens der restriktiven Geldpolitik zu folgen, die der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nicht entsprach. Wie Italien schied Großbritannien daher im September 1992 aus dem Währungsverbund aus. Die fortgesetzte negative gesamtwirtschaftliche Entwicklung und der daraus resultierende Konsolidierungsdruck sorgten für die anhaltende haushaltspolitische Bedeutung der Privatisierungseinnahmen.

Daher führte die Regierung die Privatisierung der Energiewirtschaft trotz der unklaren Mehrheitsverhältnisse fort. Nachdem die Konservativen bereits zuvor das National Coal Board in die British Coal Corporation umgewandelt hatten, mündete die 1991 eingeleitete materielle Privatisierung der Kohlewirtschaft im Oktober 1992 in die „Kohle-Krise“: Um angesichts der geplanten Privatisierung der British Coal Corporation die Produktivität des Kohlebergbaus zu steigern und seine Ertragssituation zu verbessern, hatte die Regierung umfangreiche Zechenschließungen und Entlassungen angekündigt. Die Regierungspläne führten zur Auseinandersetzung zwischen Regierung und Gewerkschaften. Die Arbeitnehmervertreter trotzen der Regierung in der Folge des Konflikts nur begrenzte Kompromisse ab. Das Destruktionspotenzial der Gewerkschaften wurde durch ihre Fragmentierung eingeschränkt<sup>227</sup>. Im *White Paper on the Coal Review* von 1993 bekräftigten die Konservativen daher die

<sup>225</sup> Vgl. Driver und Martell 1998: 1.

<sup>226</sup> Das Elektrizitätsnetz und die Wasserversorgung seien unter öffentliche Kontrolle zu stellen (vgl. Ital 1995: 125).

<sup>227</sup> Die Union of Democratic Mineworkers nahm – wie bereits während des Bergarbeiterstreiks 1984-1985 – einen moderaten Standpunkt ein (vgl. Financial Times, 21.10.1992: 8).

Notwendigkeit der Privatisierung für die Flexibilität des Kohlebergbaus<sup>228</sup>. Im Jahr darauf begann die Regierung mit dem Verkauf von Zechen an verschiedene Privatunternehmen.

Das Kabinett beschloss und implementierte weitere materielle Privatisierungen: Es veräußerte den restlichen Staatsanteil am Telekommunikationsunternehmen BT und setzte die Privatisierungen von Infrastrukturunternehmen mit den Flughäfen Nordirlands und den London Buses fort.

Das neue Kabinett nahm ebenso die Privatisierung der Staatsbahn British Rail in Angriff, nachdem die Eisenbahn bereits in den 1980ern restrukturiert worden war. Die späte Position des Unternehmens in der Sequenz der Privatisierungspolitik hing mit der technischen Komplexität des Vorhabens sowie politischen Erwägungen zusammen: Die Regierung befürchtete Stimmenverluste bei den Nutzern der Eisenbahn, die häufig der Mittelklasse zuzurechnen waren<sup>229</sup>. Drei Monate nach den Unterhauswahlen von 1992 veröffentlichte die Regierung das Weißbuch zur Reform des Eisenbahnwesens<sup>230</sup>. Den Beratungsprozess hatte die Regierung wenig konsensual gestaltet: Die Konzeption war das Ergebnis einer interministeriellen Arbeitsgruppe ohne Beteiligung von British Rail, extraministerieller Eisenbahnexperten und Konsumentenvertretern<sup>231</sup>.

Der Privatisierungsplan der Regierung stieß auf breite Opposition und auch auf Widerstand bei British Rail und in der *Conservative Party*. Selbst der von der konservativen Partei dominierte Transportausschuss des Unterhauses übte Kritik am Gesetzentwurf der Regierung. Neben der Frage der grundsätzlichen Privatisierungsform waren die Monopolmacht des geplanten Infrastrukturunternehmens Railtrack, die Sicherung der Infrastrukturinvestitionen, der Netzzugang und das Franchising die Hauptkonfliktpunkte des Reformatentwurfs. Wegen der geringen Kohäsion der Partei musste die Regierung im langwierigen Gesetzgebungsverfahren Abänderungen im Unter- wie im Oberhaus hinnehmen, bevor im November 1993 der *Railways Act* verabschiedet werden konnte. Dieser sah nach schwedischem Vorbild die Trennung von Netz und Betrieb vor<sup>232</sup>: Das Infrastrukturunternehmen Railtrack wurde errichtet, das Frachtgeschäft von British Rail verkauft und für den Fahrgastbetrieb ein Franchising-System eingerichtet. Als Behörden waren das *Office of Passenger Rail Franchising* (OPRAF), das *Office of Rail Regulation* (ORR) und das *Railway Inspectorate*

<sup>228</sup> Vgl. Surry Energy Economics Centre 2000: 34.

<sup>229</sup> Vgl. Hass-Klau et al. 1998: 94.

<sup>230</sup> Department of Transport, 1992, *New Opportunities for the Railways*.

<sup>231</sup> Vgl. Jenkins 1996: 207.

<sup>232</sup> Das policy-learning, das der Übernahme dieser Lösung zugrunde lag, geschah im Rahmen einer Reise von Regierungsmitarbeitern nach Schweden, wo Infrastruktur und Betrieb getrennt waren (Hass-Klau et al. 1998: 35).

vorgesehen. Die Eisenbahnreform wurde von der Regierung in der folgenden Zeit schrittweise umgesetzt.

Die Regierung stieß mit ihrem Privatisierungsprogramm 1994 erneut an politische Grenzen. Nachdem bereits die Reform des Eisenbahnwesens umstritten gewesen war, stieß die Initiative des Wirtschaftsministers Michael Heseltine, das Post Office zu privatisieren, auf breiten politischen Widerstand, der die Regierungspartei einschloss. Konservative Hinterbänkler, welche die postalische Versorgung der ländlichen Gebiete und ihr *office-seeking* gefährdet sahen, ließen die Postreform vor dem Hintergrund der knappen Parlamentsmehrheit der Konservativen scheitern. Darüber hinaus war die Operation in der Wählerschaft wenig populär<sup>233</sup>. Angesichts der geringen Kohäsion der Partei in dieser Frage beschloss die Regierung im Mai 1995 statt dessen, das Post Office lediglich zu kommerzialisieren, in seiner Autonomie zu stärken sowie den Markt für Postdienstleistungen partiell zu öffnen<sup>234</sup>.

Wie bereits der Fall des Kohlebergbaus gezeigt hatte, gestaltete sich die Privatisierung der im Staatseigentum verbliebenen Elektrizitätswirtschaft teilweise schwierig, wenngleich mit der Ausweitung des Wettbewerbs 1994 die Restrukturierung des Wirtschaftszweigs eingeleitet worden war. Während sich die Privatisierung des Netzbetreibers NGC ohne Schwierigkeiten implementieren ließ, fasste die Regierung erst im Mai 1995 den Beschluss, die staatliche Kernenergiewirtschaft zu restrukturieren. Die Unternehmen Scottish Nuclear und Nuclear Electric, die aus der ersten Reform der Elektrizitätswirtschaft hervorgegangen waren, fusionierten zur British Energy, wobei die alten unprofitablen Reaktoren in Form von Magnox Electric durch die staatliche Wiederaufbereitungsgesellschaft BNFL übernommen wurden.

Vor den Wahlen zum Unterhaus 1997 realisierten die Konservativen im Jahr zwei bedeutsame materielle Privatisierungen. Zum einen veräußerten sie das neu geschaffene Kernenergieunternehmen British Energy, zum anderen verkauften sie im Mai das Infrastrukturunternehmen Railtrack, das aus der Eisenbahnreform von 1993 hervorgegangen war. Daran hatte auch ein Streik nichts geändert<sup>235</sup>. Die Operationen waren auch wahltaktisch motiviert. Die daraus erzielten Privatisierungserlöse kamen der Regierung finanzpolitisch gelegen, da sie Steuererleichterungen „gegenfinanzieren“ konnten und somit dem *credit claiming* dienten<sup>236</sup>.

Angesichts der bevorstehenden Unterhauswahlen verschoben die Konservativen hingegen aus wahltaktischen Überlegungen und wegen der begrenzten

<sup>233</sup> Vgl. The Independent, 2.5.1995: 25.

<sup>234</sup> Vgl. Sturm 1997: 108.

<sup>235</sup> Vgl. FAZ, 20.08.1994: 9.

<sup>236</sup> Vgl. Jenkins 1996: 26.

innerparteilichen Geschlossenheit die unpopuläre Privatisierung der London Underground<sup>237</sup>. Damit stieß die Homogenität der konservativen Partei im Privatisierungssissue ein weiteres Mal an ihre Grenzen. Zudem hatte die Regierungspartei im Zuge mehrerer Nachwahlen im Dezember 1996 die absolute Mehrheit der Parlamentssitze verloren und war in Folge dessen fortan auf die Unterstützung durch die nordirischen Unionisten angewiesen.

### 5.3.3 Zwischenfazit

Die dritte Privatisierungsphase von 1990 bis 1997 zeichnete sich durch grundlegendes Bemühen der Regierung Major um Kontinuität aus. Die konservative Regierung Major war nach 1990 bestrebt, die Regierungspraxis der Vorgängerregierung fortzusetzen. Auf der anderen Seite akzentuierte sie die Wettbewerbs- und Regulierungspolitik und griff somit Kritik an der Praxis der vorhergehenden Regierung auf.

Allerdings hatte sich der Status quo der öffentlichen Wirtschaft seit 1979 deutlich verändert. Das Privatisierungspotenzial war nach elf Jahren Thatcherismus reduziert und nur die politisch sensiblen und technisch komplizierten Privatisierungskandidaten waren in Staatseigentum verblieben; zudem war die Popularität der Privatisierungspolitik im Zuge umstrittener Operationen gesunken. Mit ihrer finanz- und gesellschaftspolitisch inspirierten Privatisierungspolitik, die zunehmend die Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge einschloss, stießen die Konservativen mangels inhaltlicher Geschlossenheit der Regierungspartei mehrmals an politische Grenzen.

Unverändert sah sich die Regierung in ihrer unpopulären Privatisierungspolitik Kritik ausgesetzt: Neben dem fortbestehenden Infrastrukturdefizit traf diese insbesondere die dynamische Gewinnentwicklung bei den ehemaligen Monopolisten und damit zusammenhängend die steigende Vergütung des Managements<sup>238</sup>.

Nach achtzehn Jahren konservativer Regierung konnte 1997 in Großbritannien von einer *mixed economy* keine Rede mehr sein: Der Parteieneffekt hatte die unternehmerische Betätigung des britischen Staates stark reduziert, nur wenige Unternehmen waren in Staatseigentum verblieben; die Privatisierungspoli-

---

<sup>237</sup> Vgl. The Economist, 22.2.1997: 62.

<sup>238</sup> Vgl. Kingdom 1999: 558.

tit der Konservativen hatte von 1979 bis 1997 rund 90 Milliarden Pfund an Haushaltseinnahmen erzielt<sup>239</sup>.

## 5.4 Privatisierungspolitik unter New Labour (seit 1997): *third way?*

Nach achtzehn Jahren in der Opposition setzte sich die *Labour Party* im Mai 1997 bei den Wahlen zum Unterhaus gegen die *Conservative Party* durch und errang eine deutliche Mehrheit der Parlamentssitze. Dies geschah im Kontext eines Siegeszugs sozialdemokratischer und sozialistischer Parteien in Europa.

### 5.4.1 Vetospielerkonfiguration

Der privatisierungsrelevante Status quo war nach achtzehn Jahren konservativer Herrschaft grundlegend verändert: Der Anteil der öffentlichen Wirtschaft am Bruttoinlandsprodukt war stark abgesunken – ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt betrug gegen Ende der konservativen Regierungszeit nur noch rund 2 %<sup>240</sup>. Das Destruktionspotenzial der Gewerkschaften war in Folge der Arbeits- und Gewerkschaftsgesetzgebung der Konservativen enorm reduziert.

In der allgemeinen Programmatik wie in der Frage der öffentlichen Wirtschaft hatte sich die *Labour Party* zudem selbst grundlegend gewandelt. Nach der programmatischen Radikalisierung, die unter Parteiführer Michael Foot Renationalisierungsforderungen beinhaltet und in Folge die Kongruenz der beiden großen Parteien vermindert hatte, kam es von 1983 bis 1987 zu einer graduellen Adaption in der Programmatik. Nach der erneuten Wahlniederlage 1987 trieb Neil Kinnock die Modernisierung der *Labour Party* im Rahmen der *Policy Review* voran: Dabei wurden traditionalistische Faktionen der Partei geschwächt – während die *Left Campaign Group* Tony Benns isoliert wurde, mäßigte sich die *Tribune Group*<sup>241</sup> –, der Einfluss der Gewerkschaften auf die Partei abgemildert und in Folge die Kohäsion der Arbeiterpartei erhöht. Die

---

<sup>239</sup> Vgl. Kingdom 1999: 554.

<sup>240</sup> Den Anteil der Unternehmen mit öffentlicher Minderheitsbeteiligung (!) an der Bruttowertschöpfung der nichtlandwirtschaftlichen, marktbestimmten Wirtschaft in Großbritannien schätzte das CEEP für Ende 1998 auf knapp 2 %. Daten von der Internetseite [www.ceep.org](http://www.ceep.org).

<sup>241</sup> Vgl. Driver und Martell 1998: 14.

Modernisierung brachte programmatisch die Abkehr vom Keynesianismus sowie strukturell die Lockerung der Gewerkschaftsbindung mit sich.

Von entscheidender Bedeutung für den Wandel waren strukturellen Partei-reformen gewesen, welche die innerparteiliche Demokratie gestärkt hatten<sup>242</sup>. Zudem hatte die Entwicklung der kontinentalen Sozialdemokratie Einfluss auf die programmatische Adaption der Labour Party<sup>243</sup>. Die Erneuerung der *Labour Party* – inzwischen im Kleide *New Labours*<sup>244</sup> – symbolisierte die Änderung der Clause IV der Parteiverfassung, der ein Sonderparteitag im April 1995 unter dem neuen Parteiführer Tony Blair zustimmte.

In der Frage der öffentlichen Wirtschaft war die Kohäsion *New Labours* vergleichsweise groß. Wie geschildert hatte die Reform der Parteistrukturen traditionalistische Faktionen in der Partei geschwächt und den Einfluss der Gewerkschaften auf die Partei reduziert. Die Modernisierer nahmen im neuen Kabinett mit Blair, Brown, Straw und Mandelson Schlüsselpositionen ein.

Im Parteienwettbewerb war der Privatisierungssissue bei den Unterhauswahlen nur noch von begrenzter Bedeutung. Zwar hatten die Konservativen wie schon 1987 Aktionäre angeschrieben, um vor den angeblichen Konsequenzen eines Wahlerfolgs der Opposition zu warnen<sup>245</sup>. Im Zuge der programmatischen Annäherung der *Labour* an die *Conservative Party* und der resultierenden Kongruenz der beiden Parteien verlagerten sich der Wettstreit der Parteien allerdings weitgehend auf die Regulierungspolitik.

Die Regierung kleidete die Entstaatlichungen in die *Public Private Partnership* (vgl. 5.4.2). In dialektischer Manier söhnte sie auf diese Weise den begrifflichen Gegensatz zwischen öffentlicher und privater Sphäre aus. Die Zielsetzung der *Public Private Partnership* war zum einen im Rahmen des *policy-seeking* finanzpolitisch: Das Instrument sollte – durch Veräußerungserlöse, Finanzierungsprivatisierung und Aufgabenübertragung auf gesellschaftliche Akteure – zur Konsolidierungspolitik beitragen. Darüber hinaus war sie ange-sichts des bestehenden Investitionsdefizits ein wichtiger Bestandteil der Infrastrukturpolitik der neuen Regierung.

Wahlpolitische Ziele (*vote-seeking*) spielten bei der Konzeption eine Rolle, da New Labour die Wähler der Mittelschicht Mittelenglands als entscheidend für ihren Wahlerfolg ansah<sup>246</sup>. Die pragmatische Position der Partei zu vollzogenen Privatisierungen und der bestehenden öffentlichen Wirtschaft kam den

<sup>242</sup> Zu nennen ist insbesondere das so genannte „OMOV“ (*one man one vote*), aber auch neue Regelungen zum Parteiausschlussverfahren.

<sup>243</sup> Vgl. Driver und Martell 1998: 23.

<sup>244</sup> Der Name wurde erstmals 1994 verwandt und erschien fortan in Parteipublikationen.

<sup>245</sup> Vgl. The Independent, 7.2.1997: 15.

<sup>246</sup> Vgl. Driver und Martell 1998: 14; 24 f.

politischen Präferenzen dieser Klientel. Auch die Aussicht auf eine verbesserte Infrastruktur traf hier auf Zustimmung<sup>247</sup>. Die Konservativen hatten darüber hinaus durch die breite Streuung der Unternehmensanteile und die Unterbewertung die Reversibilität der Privatisierungspolitik eingeschränkt. Auf der anderen Seite war der moderate Ansatz aufgrund der „symbolischen Zäsur“ ebenso dem traditionalistischer geprägten Elektorat zu vermitteln: Die Regierung vermied den Privatisierungsbegriff<sup>248</sup>.

Die Modifikation der Regulierungs- und Wettbewerbspolitik, die *New Labour* nach dem Wahlsieg vornahm, ließ sich als das Resultat von *policy-learning* deuten. Wettbewerbs- und Regulierungsfragen ersetzten zunehmend den Privatisierungssissue im Parteienwettbewerb. Die Sozialdemokraten griffen mit ihren Reformen in der Regulierungspolitik auch Stimmungen in der Wählerschaft auf<sup>249</sup>.

#### 5.4.2 Privatisierungspolitik

Wie in ihrem Wahlprogramm angekündigt<sup>250</sup>, übernahmen die Sozialdemokraten nach 1997 grundsätzlich die makroökonomischen Zielsetzungen der konservativen Partei. Dementsprechend zeichnete sich die allgemeine Wirtschaftspolitik durch Kontinuität aus; *New Labour* hielt an der finanzpolitischen Stabilität und geldpolitischen Zurückhaltung fest, wobei die Sozialdemokraten die Zentralbank in die Unabhängigkeit entließen.

Auf der mikroökonomischen Ebene nahm die Regierung hingegen Korrekturen vor. Aufgrund der Rechtstradition hatten die Sozialdemokraten keine Revision durch die Rechtsprechung anstrengen können – im Gegensatz beispielsweise zur französischen Opposition: In Frankreich hatte der Konflikt zwischen Regierung und Opposition zu einer Judizierung der Privatisierungspolitik geführt. Zwar revidierte *New Labour* die Privatisierungspolitik der Konservativen vor dem Hintergrund der vergleichsweise großen Kongruenz der beiden Parteien nicht. Dennoch korrigierte die Regierung die Privatisierungspolitik der konservativen Partei in mehreren Punkten:

<sup>247</sup> Die Skepsis gegenüber Privatisierungen hatte sich in der Wählerschaft dagegen verstärkt (vgl. Financial Times, 17.1.1997: 21).

<sup>248</sup> Das verdeutlicht beispielsweise die Publikation „*Public Private Partnerships. The Government's Approach*“ der Regierung. Hier spricht sie von „*introduction of private sector ownership into state-owned businesses*“ (H. M. Treasury 2000: 10).

<sup>249</sup> Siehe für viele Financial Times, 22.12.1994: 15.

<sup>250</sup> Vgl. New Labour 1997: 11 ff.

Erstens beschloss der Gesetzgeber die vor den Wahlen angekündigte so genannte *windfall tax*: eine Einmalsteuer für ausgewählte privatisierte Unternehmen angesichts sprudelnder Gewinne. Die daraus erlösten 5,2 Milliarden britischer Pfund flossen in die Beschäftigungspolitik<sup>251</sup>.

Zweitens modifizierte die Regierung die Regulierung der Netzwerkin industrien. Dabei reorganisierte sie die Regulierungsbehörden: Die sektorspezifischen Regulierungsbehörden OFFER und OFGAS fusionierten zum *Office of Gas and Electricity Markets* (OFGEM), die für die Regulierung der Telekommunikation zuständige Behörde OFTEL ging in dem weiter gefassten *Office of Communications* (OFCOM) auf. Darüber hinaus schuf die Regierung in Reaktion auf die Schwierigkeiten bei der Implementierung der Bahnreform mit der *Strategic Rail Authority* (SRA) eine neue Regulierungsbehörde im Eisenbahnwesen, die das *Franchising Office* ersetzte. In der Wasserwirtschaft stärkte sie 1999 mit dem *Water Act* die Regulierung und den Verbraucherschutz.

Drittens novellierten die Sozialdemokraten, auch europäisch induziert, die Wettbewerbspolitik. Auf der Grundlage des Wettbewerbsgesetzes von 1998 verschmolzen die *Monopolies and Merger Commission* (MMC) und das *Office of Fair Trading* (OFT) zur *Competition Commission*, die mit stärkeren Kontrollrechten und größerer Unabhängigkeit ausgestattet wurde<sup>252</sup>. Darüber hinaus wurde mit dem *Consumer Standards Office* (CAO) eine Institution zur Stärkung der Konsumentenrechte geschaffen, welche die konservative Partei nach Meinung der Regierung zugunsten der Produzenteninteressen vernachlässigt hatte.

Die goldenen Aktien an zahlreichen privatisierten Unternehmen, die ein potenzielles Einfallstor für den Interventionismus darstellten, instrumentalisierte die Regierung Blair entgegen anders lautender Befürchtungen nicht – richtungsweisend für diese „Politik der Zurückhaltung“ war die Aufgabe der *golden share* an BT im Jahr 1997.

Für das Verhältnis von Staat und Wirtschaft bediente sich Tony Blair der älteren, eigentlich kontinentaleuropäischen Metapher des *third way*<sup>253</sup>, den er im Juni 1997 auf dem Kongress der Europäischen Sozialisten in Malmö erläuterte<sup>254</sup>. Für die Frage der unternehmerischen Betätigung des Staates bedeutete das die grundsätzliche Akzeptanz des Status quo nach achtzehn Jahren konservativer Regierung. Darüber hinaus sollte das Konzept eine dialektische Synthese

<sup>251</sup> Vgl. New Labour 2001: 4.

<sup>252</sup> Vgl. Driver und Martell 1998: 68.

<sup>253</sup> Siehe zur Geschichte und der Konzeption des dritten Weges Murswieck 2003: 70 f.

<sup>254</sup> „Our task is not to fight old battles but to show that there is a third way, a way of marrying together an open, competitive and successful economy with a just, decent and humane society“ (zitiert nach Driver und Martell 1998: 7); bei der Konzeption des *third way* spielte Anthony Giddens eine prominente Rolle.

symbolisieren, die bloße Übernahme materieller Politik von der konservativen Partei mithin verneinen.

In der Arbeitsteilung zwischen Staat und Wirtschaft war der „dritte Weg“ auf die Überwindung der dogmatischen Dichotomie gerichtet, wobei die Geeignetheit der pragmatische Entscheidungsmaßstab sein sollte. Programmatisch kleidete *New Labour* den *third way* in die Form der so genannten *Public Private Partnership*, die sie zusammen mit einer Kommerzialisierung der öffentlichen Wirtschaft im Wahlkampf angekündigt hatte<sup>255</sup>. Die *Public Private Partnership*, die mit der Betonung von Modernisierung, ökonomischer Stabilität und neuer Technologie Parallelen zu der Vision Harold Wilsons aufwies<sup>256</sup>, enthielt zwei Kernbestandteile<sup>257</sup>:

Erstens umfasste es die materielle Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Hierbei wich *New Labour* von der Regierungspraxis der konservativen Partei ab, indem es von der Zielsetzung der vollständigen Veräußerungen abwich und Teilprivatisierungen in das Konzept aufnahm. Zweitens integrierten die Sozialdemokraten die von den Konservativen geschaffene *Private Finance Initiative* (PFI) in das Konzept der *Public Private Partnership*.

In der praktischen Politik unterschied sich die Bedeutung der verschiedenen Bestandteile. Die *Private Finance Initiative* (PFI) war für die Regierungspraxis *New Labours* relevant. Insbesondere Investitionen im Gesundheits- und Erziehungswesen, die auch aufgrund der Konsolidierungspolitik der konservativen Partei erforderlich waren, wurden auf Grundlage der Finanzierungsprivatisierung getätigt<sup>258</sup>. Aber auch die im OECD-Vergleich vor allem im Transportsektor bestehenden Investitionsdefizite spielten eine Rolle<sup>259</sup>, während die Zahl der Verträge und das Volumen im Verteidigungswesen auf hohem Niveau verharrten: Allein von 1997 bis Ende 2001 erreichte das Investitionsvolumen eine Höhe von 28 Milliarden Pfund<sup>260</sup>. Die Gewerkschaften mobilisierten gegen das Instrument, konnten die Regierungspolitik allerdings nicht nach ihren Zielsetzungen verändern; die Arbeitnehmervertreter fürchteten im Zuge der *creeping privatisation* einen Abbau öffentlicher Arbeitsplätze zum Vorteil privater Beschäftigung. Die mit dem Instrument verbundene zukünftige Haushaltsbelastung zugunsten laufender finanzpolitischer Effekte diente der Regierungsstrategie der „blame avoidance“<sup>261</sup>.

<sup>255</sup> Vgl. *New Labour* 1997.

<sup>256</sup> Vgl. Driver und Martell 1998: 37.

<sup>257</sup> Vgl. H. M. Treasury 2000: 10.

<sup>258</sup> Vgl. H. M. Treasury 2003.

<sup>259</sup> Vgl. OECD 2002a: 24.

<sup>260</sup> Vgl. *Die Zeit*, 28.2.2002: 23.

<sup>261</sup> Vgl. Weaver 1986.

Die Veräußerung staatlicher Unternehmen spielte hingegen nach 1997 lange Zeit kaum eine Rolle. Dafür war insbesondere das begrenzte Privatisierungspotenzial, aber auch die Natur der im Staatseigentum verbliebenen Unternehmen ursächlich, die Verkäufe politisch, technisch und kommerziell komplizierte (siehe Tabelle 5.4). Zudem verzögerte und beschränkten die begrenzte Geschlossenheit *New Labours* und das Destruktionspotenzial der Arbeitnehmervertreter den Beschluss der *Public-Private-Partnerships*. Ihr Protest kulminierte zu Beginn des Jahres 2002, als Gewerkschaften unter anderem der Bahn, der Post und der U-Bahn eine „Straßensperre auf dem Dritten Weg“<sup>262</sup> errichteten. Darüber hinaus wurde die Implementierung der Unternehmensverkäufe zeitweise durch die ungünstige Kapitalmarktentwicklung erschwert, die auch in anderen OECD-Ländern die Privatisierungsaktivität reduzierte.

<b>Unternehmen</b>	<b>Aktivitätsfeld</b>
Post Office/Consignia	Postdienste
British Nuclear Fuels Limited (BNFL)	Wiederaufbereitung
London Underground	Transportdienstleistungen
National Air Traffic Control Service	Flugraumüberwachung
Associated British Ports	Hafenanlagen
Tote	Wetten
Royal Mint	Prägeanstalt
Commonwealth Development Corporation	Entwicklungshilfe

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Tab. 5.4: Unternehmensportfolio des britischen Staates, 1997

Die partielle Privatisierung des National Air Traffic Control Service, welche die Sozialdemokraten im Juli 1998 in der Form einer *Public Private Partnership* ankündigten, war politisch umstritten. In Oppositionszeiten kritisiert, sollte die Operation die erforderlichen Investitionen sicherstellen und dadurch zur Flugsicherheit beitragen. Angesichts der begrenzten Geschlossenheit der Regierungspartei und des großen Destruktionspotenzials der Beschäftigten wählte das Kabinett ein inklusives Vorgehen im Beratungs- und Entscheidungsprozess. Dementsprechend verzögert beschloss der Gesetzgeber im November 2000 den *Transport Act*, der einer Entstaatlichung der Flugsicherheit den Weg ebnete. Die Sozialdemokraten mussten dabei den Widerstand des Oberhauses überwinden: Während die deutliche Parlamentsmehrheit den Beschluss des Gesetzes im *House of Commons* sicherstellte, wies eine Koalition aus Konservativen, Liberaldemokraten und einigen Sozialdemokraten im *House of Lords* den Gesetzentwurf

<sup>262</sup> Die Zeit, 28.2.2002: 23.

zweimalig ab, bevor das Oberhaus schließlich einem veränderten Gesetzentwurf zustimmte<sup>263</sup>. Die Praxis brachte der zweiten Kammer den Vorwurf des Verfassungsverstoßes ein<sup>264</sup>. Im Zuge der im Juli 2001 realisierten Teilprivatisierung behielt sich die Regierung eine *golden share* vor.

Die geplante Veräußerung des finanziell angeschlagenen Post Office, die, wie geschildert, bereits unter der Vorgängerregierung an einer Hinterbänkler-Revolte gescheitert war, verschob das Kabinett hingegen. Das Weißbuch vom Juli 1999, das nach Auseinandersetzungen zwischen dem Schatzministerium und dem Wirtschaftsministerium veröffentlicht worden war, sah die Umwandlung des Unternehmens in eine Aktiengesellschaft vor, wobei die Autonomie des Unternehmens begrenzt bleiben sollte. Die Postreform wurde mit dem *Postal Services Act* im Juli 2000 verabschiedet. Neben der formellen Privatisierung des Post Office beinhaltete sie ein neues Regulierungssystem. Von der Teilprivatisierung des Unternehmens nahm die Regierung hingegen Abstand. Sie fürchtete in dieser Frage die Auseinandersetzung mit den Gewerkschaften und ihre Auswirkungen auf das *vote-seeking* und die inhaltliche Geschlossenheit *New Labours*.

Politisch kontrovers und technisch kompliziert gestaltete sich auch die *Public Private Partnership*, welche die Regierung für die London Underground plante. Die partielle Privatisierung des Infrastrukturunternehmens, das vor umfangreichen Investitions Herausforderungen stand, stieß auch wegen der Erfahrungen mit der Privatisierung von British Rail auf Widerstand in der Regierungspartei, der Greater London Authority und der Gewerkschaft, die einen weiteren Stellenabbau und die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen befürchtete. Die *Public Private Partnership* wurde trotz der geringen inhaltlichen Geschlossenheit der Sozialdemokraten beschlossen, um die Ausgaben des Staates zu begrenzen. Eine Untersuchung des *National Audit Office* bescheinigte ihr allerdings eine gemischte Bilanz<sup>265</sup>.

Die Implementierung des PPP-Programms verzögerte sich damit insgesamt: Die Regierung blieb hinter ihrer Planung zurück – die Teilprivatisierungen der Entwicklungsgesellschaft CDC und der Wettagentur Tote, des Horserace Totalisator Board, wurden nicht umgesetzt. Stattdessen flammtte erneut eine Renationalisierungsdebatte in der Partei auf und belegte die Grenzen der Kohäsion *New Labours* in der Frage der Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt. Im Zuge

---

<sup>263</sup> Vgl. Financial Times, 28.11.2000: 3.

<sup>264</sup> Vgl. The Economist, 2.12.2000: 12.

<sup>265</sup> National Audit Office 2004: London Underground. Are the Public Private Partnerships likely to work successfully?

verschiedener Unfälle, die Investitionsdefizite offenbarten<sup>266</sup>, wollte die Debatte um die Wiederverstaatlichung des Eisenbahnwesens nicht verstummen. Zwar blieben Gesetzentwürfe linker Faktionen der Regierungspartei, Railtrack formell zu renationalisieren, trotz Unterstützung der Gewerkschaften und einer deutlichen Mehrheit der Wählerschaft erfolglos<sup>267</sup>. Im Herbst 2001 entschied das Kabinett allerdings, das Infrastrukturunternehmen Railtrack Konkurs anmelden zu lassen – das kam einer faktischen Renationalisierung gleich<sup>268</sup>. Railtrack ging in eine öffentliche Stiftung, Network Rail, über. Eine institutionelle Neuerung, auf die das Kabinett zurückgriff, um die Misere im Eisenbahnwesen zu beenden, war die Errichtung der *Strategic Rail Authority*, die Regulierungsprobleme und Koordinierungsschwierigkeiten beseitigen sollte.

Diskussionen um eine Rettungsaktion entzündeten sich auch um das Kernenergieunternehmen British Energy, das die Konservativen 1996 privatisiert hatten. Der britische Staat übernahm angesichts der Finanzmisere schließlich Schulden des Nuklearenergierunternehmens<sup>269</sup>.

#### 5.4.3 Zwischenfazit

Der Status quo der öffentlichen Wirtschaft, den *New Labour* nach achtzehn Jahren konservativer Herrschaft vorfand, war im Vergleich zu 1979 stark verändert. Das Privatisierungspotenzial war gering, die Gewerkschaftsmacht reduziert und die *Labour Party* selbst hatte sich im Privatisierungssissue insbesondere aufgrund wahltaktischer Erwägungen (*vote-seeking*) programmatisch an die konservative Partei angenähert.

Nach der Regierungsübernahme revidierte *New Labour* die Strukturreformen der Konservativen nicht; die Staatstätigkeit in der Finanz- und Geldpolitik sowie in der Frage der unternehmerischen Betätigung des Staates zeichnete sich, wenn auch in das Bild des „dritten Wegs“ gekleidet, unter den Sozialdemokraten grundsätzlich durch Kontinuität aus. Die neue Regierung nahm zwar Korrekturen in der Wettbewerbs- und Regulierungspolitik vor, mit der *Public-Private-Partnership* hielt sie neben der *Private Finance Initiative* (PFI) aber auch an der Privatisierung staatlicher Unternehmen fest. Zusätzlich zu fiskalpo-

<sup>266</sup> Die Notwendigkeit umfangreicher Investitionen sah auch der so genannte Cullen-Bericht zur Eisenbahn.

<sup>267</sup> Laut einer MORI-Umfrage unterstützten rund 72 % der Befragten die Wiederverstaatlichung des Infrastrukturunternehmens (vgl. The Economist, 9.6.2001: 57 ff.).

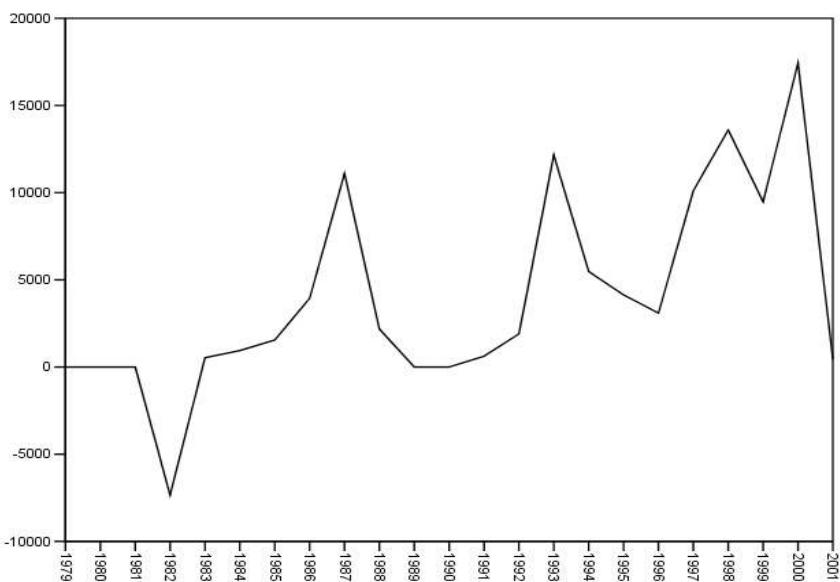
<sup>268</sup> Vgl. The Economist, 13.10.2001: 17 ff.

<sup>269</sup> Vgl. The Independent, 29.11.2002: 25.

litischen Erwägungen war die Politik *New Labours* hauptsächlich von der Zielsetzung getragen, mit privatem Kapital Investitionsdefizite zu beseitigen, die auch durch die Konsolidierungspolitik der *Conservative Party* entstanden waren. Allerdings erschwerten die Natur der Staatsunternehmen, die begrenzte Kohäsion *New Labours* sowie die Kapitalmarktentwicklung die Implementierung der Operationen.

## 6 Frankreich

Frankreich weist unter den vier untersuchten Ländern die größte Diskontinuität in der unternehmerischen Betätigung des Staates auf. Die geringe Stabilität materieller Politik, die sich in den Privatisierungserlösen niederschlägt (siehe Abbildung 6.1), wurde durch die Vetospielerkonfiguration und die kurze Persistenz der Vetospieler verursacht. Ein starker Parteieneffekt hinterließ seine Spuren in der Staatstätigkeit.



Anmerkung: Verstaatlichungen sind als „negative Privatisierungen abgebildet; in laufenden Preisen; Umrechnung zu jeweiligem durchschnittlichen Jahreswechselkurs; 2001 geschätzt; Angaben entsprechen letztem Stand der OECD-Daten im Juli 2006.

Quelle: OECD 2002, Financial Market Trends; ergänzt durch eigene Berechnungen für 1982-1992.

Abb. 6.1: Privatisierungserlöse in Frankreich in Mio. US-Dollar, 1979-2001

Entgegen dem allgemeinen Trend in den OECD-Staaten kam es Anfang der 1980er Jahre in Frankreich im Rahmen des sozialistischen Experiments zu umfangreichen Nationalisierungen.

Die Sozialisten weichten allerdings im Zuge ihrer wirtschaftspolitischen Kehrtwende von 1982-1983 ihre Beteiligungspolitik auf und implementierten partielle Privatisierungen, während die Bürgerlichen nach 1986 wieder einen Großteil der verstaatlichten Unternehmen veräußerten. Die Politik des *ni-ni*, des Verzichts auf Nationalisierungen und Privatisierungen, die Staatspräsident Mitterrand im Wahlkampf für den Fall des Sieges der Sozialisten angekündigt hatte, war hingegen nach 1988 angesichts fiskalpolitischer Zwänge sowie der Kapitalbedürfnisse und Expansionsbestrebungen der Staatsunternehmen nicht durchzuhalten und wich allmählich einer pragmatischen Politik der Teilprivatisierungen. Mit dem Sieg der bürgerlichen Parteien bei den Parlamentswahlen von 1993 erhielt die Privatisierungspolitik einen neuen Impetus. Nach der erneuten *alternance* 1997 führte die Regierung der pluralen Linken unter Jospin die Privatisierungspolitik entgegen anders lautender Ankündigungen fort.

## 6.1 Die gescheiterte Illusion: von der Nationalisierungspolitik zu partiellen Privatisierungen (1981-1986)

Bereits das Gemeinsame Programm der Sozialisten und Kommunisten von 1972 enthielt Forderungen nach Verstaatlichungen von Wirtschaftsunternehmen. Uneinigkeiten zwischen den Sozialisten des *Parti Socialiste* (PS), den Kommunisten des *Parti Communiste Français* (PCF) und Radikalsozialisten des *Mouvement des Radicaux de Gauche* (MRG) über das Ausmaß der geplanten Verstaatlichungen und insbesondere die zukünftige Verfassung staatlicher Unternehmen ließen hingegen 1977 die Aktualisierung des Gemeinsamen Programms scheitern.

Der Sieg Mitterands bei den Präsidentschaftswahlen und der sich bei den Parlamentswahlen anschließende erstmalige Wechsel der Mehrheiten zugunsten der Sozialisten in der Fünften Republik boten die Gelegenheit, eine linke Wirtschaftspolitik zu betreiben. Priorität des Keynesianismus war die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Wie im *projet socialiste pour les années 80* und zuvor in Mitterands *110 propositions* vorgeschlagen, enthielt die linke Wirtschaftspolitik als Kernelement auch umfangreiche Nationalisierungen. Allerdings war es bereits zuvor, wie verschiedene Untersuchungsberichte anprangerten, zu *nationalisation silencieuses* oder *nationalisations occultes* gekommen. Diese hatten die Zahl der mittelbaren Staatsunternehmen insbesondere zwischen 1971 und 1975

im Versicherungswesen, dem Transport, der Chemie, der Energie und der mechanischer Industrie stark zunehmen lassen<sup>270</sup>. Im Gefolge waren die staatlichen Zuweisungen kräftig gewachsen<sup>271</sup>.

### 6.1.1 Vetospielerkonfiguration

Die Kongruenz der Koalitionspartner PS und PCF, die in der Nationalversammlung eine umfangreiche Mehrheit besaßen, war beim Verstaatlichungsissue vergleichsweise groß. Gleichwohl traten die Kommunisten dafür ein, den Kreis der zu verstaatlichen Unternehmen auszuweiten sowie in Fragen der Wirtschaftsdemokratie und der Instrumentalisierung weiterreichende Forderungen zu erheben. Diese Differenzen, die sich in Gestalt der *Confédération Générale du Travail* (CGT), der *Force Ouvrière* (FO) und der *Confédération Française Démocratique du Travail* (CFDT) in der syndikalisch geprägten Gewerkschaftslandschaft Frankreichs widerspiegeln, waren politisch aber von untergeordneter Bedeutung. Die Sozialisten waren in der *oversize coalition* allerdings auf die Stimmen der Kommunisten nicht angewiesen, sondern hatten sie aus politischen Gründen in die Regierungsverantwortung eingebunden – in der Frage der öffentlichen Wirtschaft kam daher die „Avantgardefunktion“ des PCF nicht zum Tragen. Während die zweite Kammer die Verstaatlichungen nicht verhinderte, trat mit dem *Conseil Constitutionnel* in der „negativen Privatisierungspolitik“ ein weiterer Vetospieler auf.

Die Kohäsion der Sozialisten war in der Nationalisierungsfrage vergleichsweise hoch, wenngleich sich Differenzen darüber offenbarten, ob die Verstaatlichungen vollständig oder mehrheitlich implementiert werden sollten. Der Staatspräsident erhöhte in innerparteilich umstrittenen Fragen bei mehreren Gelegenheiten die inhaltliche Geschlossenheit der Regierungskoalition, indem er seine Vorrechte in der Wirtschaftspolitik ausschöpfte.

Die Koalitionsparteien verfolgten die Verstaatlichungspolitik aufgrund mehrerer Überlegungen. Zum einen setzten sie damit traditionelle politische Forderungen um. Die Sozialisten waren schon zu früh zur Partei der Nationalisierungen geworden, und auch die Kommunisten hatten Vergesellschaftungsforderungen bald in ihren ideologischen Kernbestand übernommen<sup>272</sup>. Dem

---

<sup>270</sup> Siehe den *rapport d'information sur le contrôle des entreprises publiques*, 1977, auch Bonnefous-Bericht genannt.

<sup>271</sup> Vgl. Le Nouveau Journal, 21.12.1979: 8.

<sup>272</sup> Vgl. Kapitel 4.1

ideologischen Impetus, der allerdings seit Beginn der 1970er Jahre an Kraft eingebüßt hatte, war darüber hinaus der Souveränitätsgedanke der Verstaatlichungen zuzurechnen. Die Verstaatlichungen boten nach Ansicht des PS, der die *défrancisation* der Industrie fürchtete, die Gelegenheit, Unternehmen die sich trotz finanzieller Unterstützung durch den Staat zunehmend seiner Kontrolle entzogen und französische Interessen vernachlässigt hätten, wieder in den staatlichen Einflussbereich einzugliedern<sup>273</sup>.

Eine Rolle bei den Nationalisierungen spielte zudem die Analyse der ökonomischen Wirkungszusammenhänge durch die Linksunion: Eine antizyklische Wirtschaftspolitik, verstärkt durch soziale Komponenten<sup>274</sup>, sollte den Weg aus der wirtschaftlichen Krise des Landes weisen und zu weiteren Wahlerfolgen der *union de gauche* beitragen. Die (neuen) öffentlichen Unternehmen sollten zur Umsetzung dieser wirtschaftspolitischen Konzeption ihren Beitrag leisten<sup>275</sup>. Zum anderen versprach sich die Koalition von den Nationalisierungen Wählerstimmen<sup>276</sup>.

### 6.1.2 *Verstaatlichungen in der linkskeynesianischen Umverteilungsphase (1981-1982)*

Die Koalition aus Sozialisten und Kommunisten reagierte auf das Ende der „*trente glorieuses*“<sup>277</sup> wirtschaftspolitisch anders als die bürgerlichen Regierungen, die sukzessive in den westlichen Industriestaaten, darunter auch Großbritannien und Deutschland, ins Amt kamen. Während diese den Staat zurücknahmen, das Marktprinzip im Gegenzug stärkten und eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik verfolgten, zeichnete sich die Wirtschaftspolitik der Linksunion in Frankreich durch den Glauben an einen nationalen Voluntarismus aus, der den Lehren eines redistributiven Keynesianismus folgte.

Der „Keynesianismus in einem Lande“<sup>278</sup>, dessen wirtschaftspolitische Priorität die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit war, beinhaltete neben einer expansiven Fiskalpolitik und einem Ausbau des Sozialstaats verschiedene Struk-

<sup>273</sup> Vgl. Le Garrec 1982: 41.

<sup>274</sup> Wegen der höheren Konsumquote der Einkommensschwachen waren die Sichereffekte vergleichsweise geringer.

<sup>275</sup> Vgl. Le Garrec 1982: 41.

<sup>276</sup> Im November 1981 hatten zwei Umfragen eine deutliche Mehrheit für Nationalisierungen ergeben (vgl. Le Matin, 25.1.1983: 3).

<sup>277</sup> Fourastié 1979.

<sup>278</sup> Scharpf 1987.

turmaßnahmen. Dazu gehörten neben einer Dezentralisierung der Verwaltung und der Justizreform auch die Verstaatlichung des Bankenwesens und zahlreicher Industrieunternehmen. Diese „negative Privatisierungspolitik“ war gleichsam das „Kernstück einer sozialistischen Umgestaltung des Landes“<sup>279</sup>; die linkskeynesianische Umverteilungsphase unmittelbar nach Übernahme der Regierungsverantwortung (1981-1982) war zuvörderst geprägt von der Verstaatlichungspolitik der Koalition.

Die neuen öffentlichen Unternehmen sollten im Rahmen der wirtschaftspolitischen Konzeption der Koalition einen wesentlichen Beitrag leisten: Erstens durch ihre Instrumentalisierung für die antizyklische Konjunkturpolitik, zweitens als „*fer de lance*“<sup>280</sup> der Industriepolitik, insbesondere im Bereich der offensiven industrielpolitischen Elemente der Elektronik und Telekommunikation, und drittens mit der Restrukturierung verstaatlichter Unternehmen, die Effizienzreserven insbesondere im Bankenwesen heben sollte. Das Kreditwesen war angesichts des schwachen Kapitalmarkts für die Finanzierung französischer Unternehmen zentral<sup>281</sup>.

Bereits im September 1981 verabschiedete die Koalition das verfassungsrechtlich gebotene Verstaatlichungsgesetz<sup>282</sup>, welches die Nationalisierung von 11 Industrieunternehmen, 36 Kreditinstituten und zwei Finanzgesellschaften vorsah. Lediglich ein vorübergehendes Hindernis war die begrenzte inhaltliche Geschlossenheit des *Parti Socialiste* in der Frage des Umfangs der Verstaatlichungen; eine Faktion im PS um Wirtschafts- und Finanzminister Jacques Delors und Planungsminister Michel Rocard hielt eine Übernahme von 51 % des jeweiligen Unternehmenskapitals für ausreichend, um die gesteckten Ziele zu erreichen. Die Grundsatzentscheidung zugunsten der kompletten Nationalisierung fällte Staatspräsident Mitterand, der in dieser Detailfrage damit zum einzigen Vetospieler wurde. Die Koalition verwarf darüber hinaus Vorschläge einer Holding nach italienischem Vorbild.

Im Rahmen einer allgemeinen Judizierung der Regierungspolitik trat jedoch auf Betreiben der Opposition – wobei insbesondere Senatsteile aktiv waren – das Verfassungsgericht in der Verstaatlichungspolitik als Vetospieler auf. Es erklärte das Gesetz für verfassungswidrig<sup>283</sup>. Die Implementierung des Nationalisierungsprogramms verzögerte sich als Ergebnis der Rechtsprechung, und die

<sup>279</sup> Loth 1999: 86.

<sup>280</sup> So Premierminister Mauroy am 13.10.1981 in der Nationalversammlung (zitiert nach Griotteray 1994: 21).

<sup>281</sup> Vgl. Le Garrec 1982: 41.

<sup>282</sup> Die Verfassung der Fünften Republik enthält einen Gesetzesvorbehalt für den Transfer von Unternehmen zwischen Staat und Privatwirtschaft (Art. 34 Abs. 3).

<sup>283</sup> 1974 wurde das für eine Verfassungsklage notwendige Quorum abgesenkt (vgl. Art. 61 Abs. 2). Zudem: Abstimmungsergebnis, Ernennungsmodus und Ernennungsgeschichte

Koalition war – unter Widerstand eines Teils des Parteienbündnisses<sup>284</sup> – gezwungen, die gesetzlich vorgesehene Entschädigung um mehrere Milliarden Francs zu erhöhen; eine weitere, paradoxe Folge des Urteilsspruchs war die Erweiterung des Nationalisierungsprogramms um die Genossenschaftsbanken, mutualistischen Banken<sup>285</sup>.

Nach dem Scheitern eines oppositionellen Misstrauensantrags trat das Verstaatlichungsgesetz derart verzögert im Februar 1982 in Kraft. Auf seiner Grundlage wurden zahlreiche Finanz- und Industrieunternehmen in staatliches Eigentum überführt (vgl. Anhang). Darüber hinaus wurden nach dem berichtigten Haushaltsgesetz vom 27.11.1981 die Schulden der zwei Stahlkonzerne Usinor und Sacilor beim französischen Staat in staatliche Kapitalbeteiligungen umgewandelt.

Die Entschädigungssumme für die Eigentümer, gewissermaßen die „negativen Privatisierungserlöse“ der Politik, betrug statt der ursprünglich geschätzten 35 bis 36 schließlich rund 48 Milliarden Francs<sup>286</sup>.

	<b>Industrie (Beschäftigung)</b>	<b>Bankenwesen (Sichteinlagen)</b>
<b>1979</b>	6,1 %	63,1 %
<b>1982</b>	18,2 %	90,1 %

Quelle: Siehe Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft 1984.

*Tab. 6.1: Bedeutung der öffentlichen Wirtschaft Frankreichs in Industrie und Bankenwesen, 1979 und 1982*

Durch das Nationalisierungsprogramm veränderte sich die öffentliche Wirtschaft Frankreichs qualitativ, wie Tabelle 6.1 veranschaulicht: Die unternehmerische Betätigung des Staates gewann im industriellen Sektor an Bedeutung, in welchem sich der Anteil öffentlich Beschäftigter verdreifachte. Der Schwerpunkt verlagerte sich außerdem in den Finanzsektor, wo die Quote der Sichteinlagen bei öffentlichen Kreditinstituten von 63 % auf rund 90 % stieg.

Darüber hinaus stieg der Anteil der öffentlichen Wirtschaft an Bruttowertschöpfung, Beschäftigung und Bruttoanlageinvestitionen der Gesamtwirtschaft deutlich an, wie der Vergleich mit dem Jahr 1979 verdeutlicht (vgl. Tabelle 6.2).

<sup>284</sup> Vgl. Le Figaro, 23.-24.1.1982: 1.

<sup>285</sup> Die ursprünglich zugrunde gelegten Nationalisierungskriterien im Bankenbereich widersprachen nach Ansicht des Verfassungsrats dem Gleichheitsgrundsatz.

<sup>286</sup> Vgl. Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft 1984: 70 f.

In Folge der Verstaatlichungswelle rückte die öffentliche Wirtschaft Frankreichs unter den westlichen Industrieländern zur Nummer zwei hinter Österreich auf<sup>287</sup>.

	Bruttowertschöpfung	Beschäftigung	Bruttoanlageinvestitionen
1979	13,9 %	11,8 %	29,3 %
1982	17,6 %	16,7 %	34,3 %

Quelle: Siehe Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft 1984.

Tab. 6.2: Umfang der öffentlichen Wirtschaft Frankreichs, 1979 und 1982

Die wirtschaftsdemokratischen Zielsetzungen der Koalition, für die insbesondere die Kommunisten eingetreten waren, blieben hingegen auf halbem Wege stecken. Statt autogestionärer Konzepte verabschiedete die *union de gauche* im November 1982 mit der *loi Auroux* ein Gesetz zur Reform der Unternehmensverfassung, das den Beschäftigten keine effektiveren Mitspracherechte einräumte<sup>288</sup> und hinter der Mitbestimmung des deutschen Nachbarn zurückblieb<sup>289</sup>.

In der Beteiligungs- und Industriepolitik der Regierung waren parallel zur allgemeinen Wirtschaftspolitik verschiedene Abfolgen erkennbar, die auch mit Wechseln im Amt des Industrieministers verbunden waren:

Die Koalition nutzte zunächst die Staatsunternehmen, um bei Investitionen und Beschäftigung ihre antizyklische Wirtschaftspolitik zu implementieren<sup>290</sup>. Die industriepolitische Zielsetzung war die Bildung nationaler Produktionsketten, so genannter *filières de production*, die das Paradigma der weltmarktorientierten Marktnischenstrategie, der *politique de créneaux*, ablöste. Die Produktionsketten sollten die Wettbewerbsfähigkeit des Landes erhöhen, die Arbeitslosigkeit reduzieren und den Binnenmarkt zurückerobern<sup>291</sup>. Die industriepolitische Zielsetzung sollte durch die *restructuration industrielle*, die Kapitalzuführung und die Neuordnung der Beziehung zwischen Staat und öffentlichen Unternehmen erreicht werden. Darüber hinaus wurde das Industrieministerium im

<sup>287</sup> Vgl. Merkel 1993: 260.

<sup>288</sup> Vgl. Hall 1986: 204.

<sup>289</sup> vgl. Merkel 1993: 269.

<sup>290</sup> Für das Eigenkapital und spezifische Investitionsprojekte der Unternehmen flossen direkt aus dem Staatshaushalt rund 70 Milliarden FF, davon 26 Milliarden in den kompetitiven Sektor und 44 Milliarden in den Monopolbereich, so dass die Bruttoanlageinvestitionen entsprechend anstiegen (vgl. Merkel 1993: 267).

<sup>291</sup> Industrieminister Dreyfus sprach in einem Interview von „*reconquête du marché intérieur*“ (vgl. Le Point vom 5.10.1981: 68).

Zuge einer Restrukturierung durch neue Kompetenzen in der Forschung gestärkt.

Zu Beginn des Jahres 1982 stellte sich im Zusammenhang mit der Ernennung des Managements der neuen Staatsunternehmen in der Regierungspraxis bereits bald die Frage nach dem Verhältnis von Autonomie und Instrumentalisierung der öffentlichen Wirtschaft. Nach widersprüchlichen Ankündigungen, die eine begrenzte Übereinstimmung der Präferenzen unter den Koalitionsparteien in dieser Frage erkennen ließen, entschied die Regierung im Dezember 1982, den Unternehmen im Vergleich zu vorhergehenden Plänen weitergehende Autonomie einzuräumen. Sie beschloss, das Verhältnis von Staat und öffentlichen Unternehmen durch so genannte *contrats de plan* und *contrats de programme* zu formalisieren, die sie in den nationalen Plan einbinden und ihre Instrumentalisierung monetarisieren sollten. Als Aufsichtsorgan rief die Regierungskoalition den korporatistisch angelegten *Haut Conseil du secteur public* ins Leben. Ein zusätzlicher Kontrollaspekt war die enge Beziehung zwischen politischen Eliten und den Leitungen öffentlicher Unternehmen: Sie war gekennzeichnet durch *pantoufle* und gemeinsame Sozialisation<sup>292</sup>.

Die Kapitalzuführungen erreichten von 1982 bis 1986 für den gesamten öffentlichen Industriesektor eine Höhe von rund 69 Milliarden Francs<sup>293</sup>. Ein Grund hierfür war, dass sich einige nationalisierte Unternehmen in schlechterem Zustand präsentierten als von der Linksunion angenommen<sup>294</sup>. Die Verschuldung des öffentlichen Industriesektors stieg dennoch im Zeitraum von 1980 bis Ende 1985 von 83 auf rund 205 Milliarden Francs an<sup>295</sup>.

### 6.1.3 *Von der wirtschaftspolitischen Kehrtwende zu partiellen Privatisierungen (1982-1986)*

Diesen finanzpolitischen Belastungen konnte die Koalition aus PS und PCF im Kontext wirtschaftlicher Schwierigkeiten nicht mehr nachkommen: Die expansive Fiskalpolitik hatte die Staatsverschuldung ansteigen lassen und inflationäre Tendenzen ausgelöst, welche die internationale Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft einschränkten. Zudem war ein Teil der zusätzlichen Staatsnachfrage in

---

<sup>292</sup> Siehe zu den Rekrutierungsmustern V. Schmidt 1996: 285 ff.

<sup>293</sup> Vgl. Durupt 1988: 20.

<sup>294</sup> Vgl. Financial Times, 17.3.1983; die New York Times (31.7.1983) sprach von den neuen Staatsunternehmen als einer „row of lemons“; nach dem Economist (16.7.1983, 83-85) nationalisierten die Sozialisten „the Gaullist's mistakes“.

<sup>295</sup> Vgl. Durupt 1988: 21.

das Ausland abgeflossen und hatte das Handelsbilanzdefizit ausgeweitet. Dem resultierenden Abwertungsdruck auf den Franc, der durch eine Vertrauenskrise der Marktteilnehmer verstärkt wurde, musste die französische Zentralbank trotz Prestigeverlust mit mehrmaligen Abwertungen des Francs im Europäischen Währungssystem begegnen. Nach der dritten Abwertung stand die Regierung vor der Grundsatzentscheidung, entweder die Europäische Gemeinschaft zu verlassen und die internationale Verflechtung der französischen Wirtschaft einzuschränken oder auf die Souveränität der Geldpolitik zu verzichten und damit verbunden eine austeritäre Wirtschaftspolitik und eine Konsolidierung des Sozialstaats zu verfolgen<sup>296</sup>. Die Frage war zwischen den Parteien und vor allem innerhalb des *Parti Socialiste* hochumstritten. Staatspräsident Mitterand entschied schließlich entgegen dem vom CERES dominierten *courant* zugunsten der von der Faktion um Premierminister Mauroy und Wirtschafts- und Finanzminister Delors befürworteten europäischen Option – in der Literatur beklagt als „Requiem für die Sozialdemokratie“<sup>297</sup> und beurteilt als Ende „lyrischer Illusionen“<sup>298</sup>.

Die Koalition leitete die wirtschaftspolitische Wende mit der Abkehr von der Politik der „kompetitiven Abwertung“ und dem Beginn der Periode der „kompetitiven Disinflation“ ein. Die Ziele der Preisniveaustabilität und der Haushaltskonsolidierung gewannen gegenüber der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit an Vorrang. In zwei Etappen, ansatzweise im Juni 1982, endgültig im März 1983, zog die Regierung die geld- und fiskalpolitischen Zügel an. Der von Jacques Delors ausgearbeitete Spar- und Stabilisierungsplan war Kernelement dieser *rigueur* (1982-84), mit der die Regierungskoalition ihre Wirtschaftspolitik an die der Nachbarländer anglich.

Die Politik der makroökonomischen Stabilisierung hatte Implikationen auf die Politik des französischen Staates gegenüber der öffentlichen Wirtschaft, die in der Wählerschaft zunehmend kritisch beurteilt wurde. Selbst die Arbeiter sahen die Nationalisierungen mehrheitlich als gescheitert an<sup>299</sup>. Während die im Dezember 1982 beschlossene Bahnreform noch ein Bekenntnis der Linksunion zum *service public* gewesen war, kommerzialisierte die Koalition die Staatsunternehmen im folgenden Jahr: Sie kürzte die staatlichen Subventionen, richte die Lohnpolitik im öffentlichen Dienst an ihren konsolidierungspolitischen Zielen aus und setzte für März 1983 vorgezogene Tariferhöhungen für öffentli-

<sup>296</sup> Die französische Regierung wollte ursprünglich alle drei Zielsetzungen des so genannten magischen Dreiecks der Geldpolitik realisieren, von denen jedoch nur jeweils zwei als vereinbar gelten: freier Kapitalverkehr, stabile Wechselkurse (EWS) und geldpolitische Autonomie.

<sup>297</sup> Singer 1988: 276.

<sup>298</sup> Kesselman 1986: 246.

<sup>299</sup> Siehe beispielsweise die Umfrage der Zeitschrift Le Point, 12.12.1983: 85.

che Dienstleistungen fest<sup>300</sup>. Industrieminister Fabius, der Jean-Pierre Chevènement im März 1983 im Amt abgelöst hatte, gab die Parole aus, die Unternehmen hätten spätestens bis 1985 kostendeckend zu operieren<sup>301</sup>.

Folglich verzichtete die Regierung zunehmend auf die makroökonomische und industriepolitische Instrumentalisierung der öffentlichen Wirtschaft. Zuvor antizyklisch orientiert, verzichteten die öffentlichen Unternehmen grundsätzlich darauf, konjunkturpolitisch zu agieren und ihre Belegschaft aufzustocken; Krisenbranchen wie die Automobil-, Kohle- und Stahlindustrie bauten in Konsequenz, sozial- und regionalpolitisch abgefertigt, Kapazität und Beschäftigung ab; der Arbeitsplatzabbau war von 1983 bis 1986 in den verstaatlichten Industrien ausgeprägter als in der Privatindustrie<sup>302</sup>. Auch die industriepolitischen Ziele der Produktionsketten und der Rückeroberung des französischen Binnenmarkts gab die Regierung in Folge schrittweise auf und verlagerte ihre industriepolitischen Bemühungen stattdessen auf die Ebene der Europäischen Gemeinschaft<sup>303</sup>.

Die Sanierungen waren zusammen mit einer graduellen Politik der Deregulierung und Liberalisierung konstituierend für die Politik der zunehmenden Marktorientierung nach 1984. Sie war verbunden mit dem Ausscheiden der Kommunisten aus der Koalition – der PCF war für seine Regierungsbeteiligung von den Wählern abgestraft worden. Eingeleitet wurde die Periode mit der Stärkung des modernistischen Flügels im PS durch die Ernennung Laurent Fabius', der Pierre Mauroy im Amt des Premierministers ablöste. Die Regierung akzentuierte 1985 die Kommerzialisierung der öffentlichen Wirtschaft, während sie die Austeritätspolitik lockerte, den Arbeitsmarkt deregulierte, eine Bankenreform beschloss und die Finanzmärkte liberalisierte<sup>304</sup> – unter Streiks und Protesten des PCF und der kommunistischen Gewerkschaft CGT; allerdings erleichterte der mäßige Organisationsgrad der Gewerkschaften und ihre organisatorische Fragmentierung die Umsetzung der Politik.

Die Verschuldung der öffentlichen Unternehmen und ihr Kapitalbedarf ließen das Rentabilitätsziel in der Unternehmenspolitik stärkeres Gewicht bekommen. Die Regierung geriet in einen Zielkonflikt, der sich aus europäisch induzierter Konsolidierungspolitik, der Unterkapitalisierung staatlicher Unternehmen und politischer Glaubwürdigkeit ergab: Der Weg aus dem Dilemma

<sup>300</sup> Vgl. Fonteneau und Muet 1985: 306 ff.

<sup>301</sup> Vgl. Durupt 1988: 24.

<sup>302</sup> Vgl. Smith 1990: 89.

<sup>303</sup> Beispielahaft die Memoranden für eine wirtschafts-, sozial- und industriepolitische „Wiederbelebung Europas“ (Oktober 1981), für eine Stärkung des Instrumentariums der gemeinsamen EG-Außenhandelspolitik (April 1982) und für die Schaffung eines europäischen Industrie- und Technologieraums (September 1983) (vgl. Neumann und Uterwedde 1986: 256).

<sup>304</sup> Vgl. Lacoue-Labarthe 2001: 3.

war der Einbezug privaten Kapitals unterhalb der Schwelle einer Privatisierungspolitik.

Zum einen rekurrierte sie, um den Kapitalbedarf der Staatsunternehmen zu befriedigen, auf Grundlage der *loi Delors* vom 3. Januar 1983 auf partielle Unternehmensveräußerungen, die unterhalb der Schwelle einer offiziellen Privatisierungspolitik blieben. Danach durften die Staatsunternehmen so genannte *titres participatifs* emittieren, die stimmrechtslosen Vorzugsaktien entsprachen<sup>305</sup>. Sodann griffen zahlreiche Betriebe auf stimmrechtslose Investitionszertifikate, so genannte *certificats d'investissement* zurück, die sie bis zu einer Höhe von 25 % ihres Eigenkapitals ausgeben konnten. 1985 finanzierten sich die Staatsunternehmen so mehrheitlich mit privatem Kapital. Den rund 20 Milliarden Francs privaten Ursprungs standen 16,9 Milliarden Francs aus Staatsmitteln gegenüber. Die durch die *privatisations silencieuses* erzielten Gesamterlöse betrugen für den Zeitraum von 1983 bis 1986, wie Abbildung 6.2 verdeutlicht, rund 49,4 Milliarden Francs<sup>306</sup> – rund 16 Milliarden DM entsprechend<sup>307</sup>. Sie erlösten damit in drei Jahren deutlich mehr als die Unternehmensveräußerungen der Koalition aus CDU/CSU und FDP in der Bundesrepublik von 1982 bis 1990.

Zum anderen veräußerten öffentliche Unternehmen, um sich Liquidität zu beschaffen – explizit illegal<sup>308</sup>, aber von der Regierung geduldet – ohne gesetzliche Grundlage im Rahmen der so genannten *respirations* mittelbare Staatsunternehmen. Einen bestehenden Gesetzentwurf für diese Praxis der *respirations*, der verfassungsrechtlich erforderlich gewesen wäre<sup>309</sup>, brachte die Regierung nicht ein, da sie angesichts der geringen inhaltlichen Geschlossenheit der sozialistischen Partei eine Abstimmungsniederlage fürchtete. Damit umging die Regierung durch Rechtsverstöße die potenziellen Vetspieler in der Unternehmenspolitik. Für den Zeitraum von 1978 bis 1986 konstatierte der *Haut Conseil du secteur public* rund 160 Fälle solch ungesetzlicher Vermögensprivatisierungen; die Veräußerung mittelbarer Staatsunternehmen war bereits vor Regierungsübernahmen der Linksumonion praktiziert worden, nahm aber in Zahl und Volumen ab 1982 stark zu<sup>310</sup>.

<sup>305</sup> Darüber hinaus wurden weitere Instrumente für die Akquisition privaten Kapitals entwickelt: *titres subordonnés à durée indéterminée* (TSIDI), *obligations convertibles en actions* (ORA), *obligations convertibles en certificats d'investissement* (ORCI).

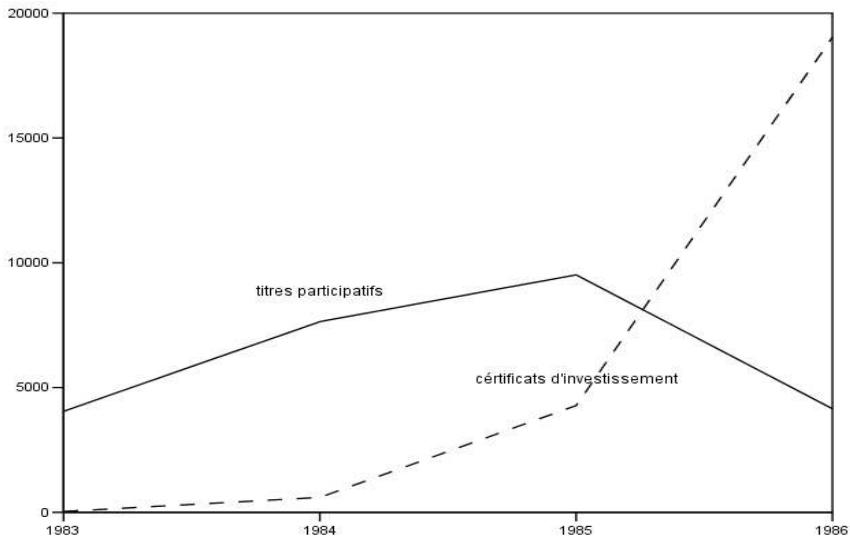
<sup>306</sup> Vgl. *Haut Conseil du secteur public* 1986: 75 ff.

<sup>307</sup> Zugrunde gelegt ist der Durchschnitt des Wechselkurses FF/DM vom 1.1.1983 bis zum 1.6.1986.

<sup>308</sup> Siehe beispielsweise die Rechtsprechung des *Conseil d'Etat* vom 22.12.1982 zur unrechtmäßigen Denationalisierung des Unternehmens SFENA (vgl. *Le Monde* vom 26.-27.12.1982).

<sup>309</sup> Siehe Art. 34 der Verfassung der Fünften Republik.

<sup>310</sup> Vgl. *Haut Conseil* 1986: 44-51; 320-329.



Quelle: Haut Conseil du secteur public 1986: 80 ff.

Abb. 6.2: Erlöse aus partiellen Privatisierungen in Mio. FF, 1983-1986

#### 6.1.4 Zwischenfazit

Nach dem Wechsel der Mehrheiten 1981 verfolgte die Linksumision in Frankreich eine nachfrageorientierte, sozial geprägte Wirtschaftspolitik, deren Kernelement ein industriepolitisch, ideologisch induziertes Nationalisierungsprogramm war. Der Schwerpunkt lag im Industrie- und Bankensektor. Die Sozialisten, die den PCF in eine *oversize coalition* einbanden, konnten ihre Strukturreformen aufgrund des rationalisierten Parlamentarismus relativ unbehindert beschließen; lediglich der Verfassungsrat trat als Votenspieler auf, während der Staatspräsident in verschiedenen Situationen Arbitria fällte und somit die inhaltliche Geschlossenheit der Regierung erhöhte.

Im Zuge ihrer europäisch induzierten wirtschaftspolitischen Kehrtwende, welche die Koalition 1982 einleitete, musste sie die unternehmerische Betätigung des Staates und die Instrumentalisierung öffentlicher Unternehmen schrittweise reduzieren. Die Regierungskoalition bereitete mit ihrer wirtschaftspolitischen Kehrtwende spätestens ab 1983 der Reprivatisierungspolitik der bürgerli-

chen Parteien gleichsam den Boden. Dazu trugen nicht nur die *privatisations silencieuses* als Vorboten der kompletten Veräußerungen bei, sondern auch die paradoxen Effekte der linken Verstaatlichungspolitik: die verpasste Demokratisierungschance in der Unternehmensverfassung, die Kommerzialisierung der öffentlichen Wirtschaft, die Modernisierung des Finanzwesens und die vergleichsweise erfolgreiche Bilanz bei den Restrukturierungen, welche die bürgerliche Privatisierungspolitik erleichterte<sup>311</sup>.

## 6.2 Die „démarche revancharde“: die Phase der bürgerlichen Reprivatisierungspolitik (1986-1988)

Noch Ende der 1970er Jahre zeigten sich die Gaullisten kritisch gegenüber der liberalen Wirtschaftspolitik der Zentristen und beklagten gar die Abdankung des Staates<sup>312</sup>. Die Wahlniederlage und die anschließende Verstaatlichungspolitik der sozialistisch geführten Regierung veranlassten indes den gaullistischen *Rassemblement pour la République* (RPR) dazu, seine Programmatik insbesondere auch in der Frage der öffentlichen Wirtschaft zu überprüfen. Die Aufkündigung des Konsenses über die gemischte Wirtschaft durch die Nationalisierungspolitik der Linksunions erleichterte es den bürgerlichen Parteien, sich von den Staatsunternehmen zu distanzieren, für deren Entstehung und Entwicklung sie in der Vierten und Fünften Republik maßgeblich verantwortlich gezeichnet hatten.

Bereits 1981 kamen im bürgerlichen Lager Stimmen auf, die Reprivatisierungen für den Fall einer *alternance* forderten<sup>313</sup>. Die bürgerlichen Parteien nahmen in Folge die Ankündigung in ihr Wahlprogramm auf, im Fall ihres Wahlsiegs Unternehmen des kompetitiven Sektors zu privatisieren sowie den Markt monopolistischer Unternehmen zu liberalisieren und zu deregulieren. Auch das von Mitterand eingeführte Verhältniswahlrecht konnte 1986 die knappe Mehrheit der Parlamentssitze für den RPR und der liberalen *Union pour la*

<sup>311</sup> „Der Staat hat die Kosten der industriellen Umstrukturierungen sozialisiert. Er hat das Finanzsystem modernisiert und Investitionen dort abgebaut, wo der nationale komparative Vorteil negativ war. Insgesamt war die Nationalisierung die Bedingung des beschleunigten Liberalisierungsprozesses und der Öffnung der französischen Industrie.“ (Cohen 1986: 18).

<sup>312</sup> Jacques Chirac geißelte die Politik Barres als „die Abdankung des Staates, also der Vernunft, des politischen Willens, der Demokratie – gegenüber der spontanen Entwicklung der Wirtschaft, gegenüber den Anpassungen und Sanierungen, die sich von alleine vollziehen sollen.“ (Interview in Le Monde, 1.3.1979: 19 f.).

<sup>313</sup> Die These, bis 1985 seien Privatisierungen bei der „Rechten“ kein Thema gewesen, ist daher schwer haltbar (vgl. Bauer 1988: 50).

*Démocratie Française* (UDF) nicht verhindern<sup>314</sup> – ebenso wenig wie die erste *Cohabitation* in der Geschichte der Fünften Republik.

### 6.2.1 Vetospielerkonfiguration

Die polarisierende Nationalisierungspolitik der Linksregierung ließ den Privatisierungssissue im Wettstreit der Parteien zentral werden und steigerte grundsätzlich die inhaltliche Geschlossenheit der Koalitionspartner RPR und UDF. Zu dieser trug auch die zentralisierte Implementierung des Privatisierungsprogramms durch den Finanzminister bei. Die Kongruenz der kooperativen parteilichen Vetospieler fand in der Entstaatlichungsfrage jedoch Grenzen: So traten die liberaleren Kräfte der Koalition, wie *UDF-Réforme* und *Parti Républicain*, dafür ein, die Privatisierungspolitik auf die monopolistisch geprägten Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge auszudehnen und bei der Verwendung der Privatisierungserlöse andere Akzente zu setzen<sup>315</sup>. Allerdings hatte sich bereits 1985 abgezeichnet, dass sich die Minimalisten des RPR und eines Teils der *barristes*<sup>316</sup>, die das Programm auf die Reversion der sozialistischen Nationalisierungen begrenzen wollten, in der Frage des Privatisierungsumfangs durchsetzen würden – das bestätigte sich nach den Parlamentswahlen durch die Sitzverteilung der Koalitionspartner.

Die Koalitionsparteien waren in ihrer Privatisierungspolitik von institutionellen Vetospielern weitgehend unbehelligt: Während der Senat und der Staatspräsident im Gesetzgebungsverfahren umspielt werden konnten, stimmte der *winset* des Verwaltungsrats mit dem der Regierungskoalition überein.

Zum einen spielten programmatische Zielsetzungen (*policy-seeking*) der Koalitionsparteien eine Rolle: Das Aufkündigen des Konsenses durch die Sozialisten hatte insbesondere bei den Gaullisten zu einer Revision ihrer Programmatik geführt. Die Liberalen waren dagegen in der Frage der öffentlichen Wirtschaft traditionell ohnehin skeptischer gewesen. Die Stärkung des Marktprinzips und die Rücknahme des Staates durch Privatisierungen mit der Zielsetzung des *Etat neutre* waren durch die Regierungspolitik der Linksunion zu einem zentralen ideologischen Bestandteil der bürgerlichen Programmatik geworden. Die Unternehmensveräußerungen boten in Form des *capitalisme populaire* darüber

---

<sup>314</sup> Vgl. zur Wahlrechtsänderung Nohlen 2004: 294.

<sup>315</sup> Vgl. Zahariadis 1995: 129, 150.

<sup>316</sup> Dabei handelt es sich um eine Gruppe um den parteilosen Raymond Barre, die im politischen Spektrum eine Mitte-Rechts-Position einnimmt.

hinaus die Gelegenheit, sich gegenüber dem *Parti Socialiste* zu profilieren und den französischen Kapitalmarkt auszuweiten<sup>317</sup>. Des Weiteren war die Privatisierungspolitik mit ihren Erlösen der wirtschaftspolitischen Zielsetzung der *désinflation compétitive* förderlich und entsprach damit auch den zugrunde liegenden europapolitischen Prämissen der bürgerlichen Parteien.

Die Zielsetzung der Privatisierungspolitik beruhte zudem auf der Enttäuschung weiter Bevölkerungsteile über die Ergebnisse der Wirtschafts- und Verstaatlichungspolitik der Linksumion – mehr als zwei Drittel des Elektorats hielten das Wachstumsziel und das Ziel des sozialen Fortschritts der Verstaatlichungen für gescheitert<sup>318</sup> – und der deutlichen Unterstützung der Privatisierungen unter den Wählern der bürgerlichen Parteien<sup>319</sup>. Zugleich zielen die Unternehmensveräußerungen auf die Beseitigung der „*bourgeoisie d'Etat*“<sup>320</sup>, insbesondere auf die vermeintliche Verflechtung des *Parti Socialiste* und der Staatsunternehmen. Der Issue diente folglich auch den wahlpolitischen Zielen (*vote-seeking*) der bürgerlichen Parteien.

Vertikale und horizontale Diffusionsprozesse waren bei den Denationalisierungen nachrangig. Es gab zwar diverse Reisen politisch Verantwortlicher nach Großbritannien und gedanklichen Austausch auf Konferenzen<sup>321</sup>, aber zumindest die unmittelbaren Effekte beschränkten sich auf die technischen Aspekte der Privatisierungspolitik. In der politischen Dimension überwog das nationale *policy-learning*: Dazu zählten Schwierigkeiten in der Beziehung zwischen Staat und öffentlichen Unternehmen – die vom so genannten Nora-Bericht aufgezeigt worden waren –, Defizite der Industriepolitik, Finanzierungsschwierigkeiten sowie die Erfahrungen mit der sozialistischen Nationalisierungspolitik.

### 6.2.2 *Privatisierungspolitik*

Die makroökonomische Politik der bürgerlichen Regierung stand nach 1986 in grundsätzlicher Kontinuität der von den Sozialisten vollzogenen wirtschafts-

<sup>317</sup> Siehe dazu Balladur 1987.

<sup>318</sup> Siehe die repräsentative Umfrage des *Le Point* vom 12.12.1983: 85; ähnlich skeptisch *Quotidien de Paris*, 4.5.1983: 1.

<sup>319</sup> So befürworteten bei einer Umfrage rund 82 % der Wähler der „Rechten“ und 47 % der „Linkswähler“ die Privatisierungen (vgl. *L'Express*, 19.-25.9.1986: 34).

<sup>320</sup> Vgl. Balladur 1987.

<sup>321</sup> Reise des *Rapporteur spécial de la privatisation à la commission des Finances* der Nationalversammlung, Alain Griotteray, nach Großbritannien (*Figaro-Magazine*, 27.9.1986: 72 f.). Jacques Chirac lud den Wirtschaftstheoretiker von Hayek nach Paris ein (vgl. Dumez und Jeunemaître 1994: 89).

politischen Kehrtwende: Geld-, Fiskal- und damit auch Währungspolitik folgten der Zielsetzung der *désinflation compétitive*. Allerdings verschärften die bürgerlichen Parteien im Vergleich zur *union de gauche* den Konsolidierungskurs, wozu sie mit dem (berichtigten) Haushaltsgesetz vom Juli 1986 die *Caisse d'amortissement de la dette publique* gründeten.

Zugleich beschleunigte die Koalition aus RPR und UDF die Liberalisierungs- und Deregulierungspolitik und wertete die in Frankreich traditionell nachrangige Wettbewerbspolitik auf. Das Regierungsbündnis deregulierte darüber hinaus die Finanzdienstleistungen und das Arbeitsrecht, beseitigte Preis- und reduzierte die Devisenkontrollen und schaffte das vom Staat kontrollierte Quotensystem für Banken ab. Dies geschah unter dem Vorzeichen der Europäisierung, die ihre Entschließung in steigenden, meist strategisch motivierten Fusionen und Akquisitionen französischer Unternehmen fand. Mit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte und dem damit verbundenen Beschluss, einen europäischen Binnenmarkt zu realisieren, erlangte die Europäische Gemeinschaft zusätzlich zur Makroökonomie, deren Grundkoordinaten bereits durch das EWS vorgegeben waren, auch für die mikroökonomische Politik an Bedeutung. Dementsprechend belebte die Regierung Chirac die traditionell bedeutsame Industriepolitik nicht, verzichtete somit auch grundsätzlich auf die Übernahme sanierungsbedürftiger Unternehmen. An ihre Stelle traten in zunehmendem Maße Wissenschafts- und Technologiepolitik sowie die Förderung kleinerer und mittlerer Unternehmen, wohingegen das Portefeuille des Industrieministers Madelin deutlich beschnitten wurde. Darüber hinaus setzte die Koalition aus RPR und UDF den 1984 von den Sozialisten eingeschlagenen Weg der Staatsmodernisierung im Wesentlichen fort, die zuvor der private Managementmethoden beinhaltete<sup>322</sup>, worüberhinaus insbesondere auf lokaler Ebene funktionale Privatisierungen eingeführt wurde.

Nach Amtsübernahme der bürgerlichen Regierungskoalition standen zunächst beteiligungspolitische Fragen an: Zahlreiche Arbeitsverträge von Managementvertretern liefen im Juli 1986 aus, worauf die Regierung – ähnlich wie zuvor die Sozialisten – die Gelegenheit ergriff, Unternehmensleitungen zu ernennen, die der neuen Unternehmenspolitik positiv gesonnen waren und teilweise überdies parteilich oder persönlich den Bürgerlichen und insbesondere den Gaullisten nahe standen<sup>323</sup>.

Die Veräußerung von Staatsunternehmen genoss in der Regierungspolitik im Rahmen der *démarche revancharde* Priorität. Der designierte Wirtschafts-, Finanz- und Privatisierungsminister Balladur hatte bereits vor den Wahlen im

---

<sup>322</sup> Vgl. Rouban 1994: 40.

<sup>323</sup> Hamdouch prägte dafür den Ausdruck des „L'Etat-RPR“ (Hamdouch 1989: 199).

kleinsten Kreis die Planung der Politik vorangetrieben; die *inside initiation* der Privatisierungspolitik kulminierte in einem von dieser Arbeitsgruppe vorgelegten Gesetzentwurf zum Verkauf von Staatsunternehmen<sup>324</sup>. Auch das Management einiger nationalisierter Unternehmen, wie beispielsweise von Rhône-Poulenc, Thomson, CGE und Suez, hatte bereits vor dem Wahlsieg der Mitte-Rechts-Koalition an Plänen für die Denationalisierung des eigenen Unternehmens gearbeitet<sup>325</sup>.

Die Priorität des Privatisierungsprogramms setzte sich in der Regierungspraxis fort: Bereits rund zwei Wochen nach der Regierungsbildung brachte die Koalition das Privatisierungsgesetz in das Parlament ein<sup>326</sup>. Inkongruenzen der Koalitionspartner offenbarten sich kurzfristig bei der Auswahl der Privatisierungskandidaten. Während die UDF, insbesondere *UDF-Réforme* und der *Parti Républicain*, ähnlich wie in der Liberalisierungspolitik und der Gesundheitsversicherung auch bei den Denationalisierungen weiterreichende Vorstellungen vertrat, begrenzten die Gaullisten, die im Kabinett die Schlüsselpositionen einnahmen und zudem bei der Parlamentswahl die meisten Sitze errungen hatten, den Umfang der geplanten Privatisierungen. Auch das liberale Konzept einer kapitalgedeckten Altersvorsorge, welche die Privatisierungspolitik auf dem Kapitalmarkt absichern sollte, brachten die Gaullisten zu Fall. Neben den parteipolitischen Präferenzen spielten bei der Sequenzierung der Privatisierungspolitik elektorale Überlegungen eine Rolle: Eine Ausdehnung des Privatisierungsprogramms auf den *service public* hätte das Destruktionspotenzial der Gewerkschaften aktiviert und dem *vote-seeking* der bürgerlichen Parteien geschadet. Der *service public* galt als Bestandteil des republikanischen Staatskonzepts, als Bild des Gemeininteresses, so dass sein Bestand elektoral bedeutsam war<sup>327</sup>.

Der Beschluss der Privatisierungspolitik verzögerte sich hingegen: Die Opposition rekurierte auf eines der wenigen Instrumente der Parlamentsminderheit im rationalisierten Parlamentarismus, indem sie den Verfassungsrat im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle anrief. Dieser erklärte, obgleich vier der neun Mitglieder von den Sozialisten ernannt worden waren, am 26. Juni das Privatisierungsgesetz für verfassungskonform, gab der Regierung, die sich in ihrer Position augenscheinlich durch Antizipation begrenzt hatte, allerdings noch Grundsätze für die Implementierung der Privatisierungspolitik auf den politischen Weg: Die Richter fixierten Bedingungen zur Bewertung und Preisfestsetzung der zur Privatisierung anstehenden Staatsunternehmen. Zugleich

<sup>324</sup> Vgl. V. Schmidt 1996: 150.

<sup>325</sup> Vgl. V. Schmidt 1996: 129.

<sup>326</sup> Vgl. V. Schmidt 1996: 151.

<sup>327</sup> Vgl. Cole 1999: 168 f. Cole weist unter anderem auch auf die Vieldeutigkeit des Begriffes sowie seine rechtlichen Aspekte hin.

erinnerte der Verfassungsrat an Privatisierungsschranken: Er wies auf den verfassungsrechtlichen Schutz des *service public* im engeren Sinne hin<sup>328</sup>.

Schließlich kündigte Staatspräsident Mitterand im Juli 1986 vor dem Hintergrund der *Cohabitation* sein Veto an, da er die nationalen Interessen bei den Privatisierungen nicht hinreichend gewahrt sah<sup>329</sup>. Allerdings umspielte die Koalition den Staatspräsidenten gesetzgeberisch, indem sie von dem Weg des Ermächtigungsgesetzes und der gesetzesvertretenden Verordnungen Abstand nahm und statt dessen das „reguläre“ Gesetzgebungsverfahren beschritt, für das keine präsidentielle Zustimmung erforderlich war. Die Gesetzgebungsprozesse wurden durch die Privilegien der Regierung im „rationalisierten Parlamentarismus“ vereinfacht und verkürzt: Die bürgerliche Koalition rekurrierte auf verfahrensverkürzende, „kohäsionssteigernde“ Techniken wie die Abkürzung der Debatte in den ständigen Ausschüssen, die Kopplung des Gesetzes an die Vertrauensfrage<sup>330</sup> und die so genannte *vote bloqué* im Senat<sup>331</sup>. Die Ablehnung des Senats hebelte die Regierungskoalition durch die Dringlichkeitserklärung aus<sup>332</sup>.

Der Rechtsrahmen der Privatisierungspolitik, den ein Gesetz zu den *modalités d'application des privatisations*<sup>333</sup> und mehrere Dekrete vervollständigten, zeichnete sich durch eine vergleichsweise hohe Regelungsdichte aus, beispielsweise in der Frage der Bewertung, der Preisfestsetzung und den Veräußerungsmethoden. Die Diskretionalität, die der Regierung verblieb, legte der Gesetzgeber in die Hand des Finanzministers.

Das Gesetzeswerk autorisierte die Regierung, im Zeitraum von fünf Jahren 65 Unternehmen, die im Gesetzesanhang auf einer Privatisierungsliste genannt waren, zu veräußern. Die aufgeführten Privatisierungskandidaten waren überwiegend kurz zuvor von den Sozialisten verstaatlicht worden. Eingeschlossen waren aber auch Unternehmen, die Katholiken, Sozialisten und Radikale in der *Libération* konsensual nationalisiert hatten.

Dem für die Privatisierungspolitik verantwortlich zeichnenden Wirtschafts-, Finanz- und Privatisierungsminister Balladur räumte der Premierminister im Rahmen seiner Organisationsgewalt einen besonderen Status ein: Er stand als Staatsminister formell über seinen Kabinettskollegen. Zudem flossen die Privatisierungserlöse, die zu zwei Dritteln dem Abbau der Staatsverschuldung und darüber hinaus der Kapitalausstattung staatseigener Unternehmen dienten, auf

<sup>328</sup> „La nécessité de certains services publics nationaux découle de principes ou de règles de valeur constitutionnelle.“, so der Verfassungsrat am 26.6.1986 (zitiert nach Durupt 1988: 47).

<sup>329</sup> Vgl L'Express, 9.-15.10.1987: 106 ff.

<sup>330</sup> Art. 49 der Verfassung der Fünften Republik.

<sup>331</sup> Art. 44 der Verfassung der Fünften Republik.

<sup>332</sup> Siehe Art. 45 Abs. 2 ff. der Verfassung der Fünften Republik.

<sup>333</sup> Siehe Gesetz vom 6. August 1986.

ein Spezialkonto des Ministeriums und waren somit dem klassischen Budgetverfahren entzogen. Das stärkte das ohnehin bedeutendste Ministerium – insbesondere gegenüber dem konkurrierenden Industrieministerium –, so dass die Periode von 1986 bis 1988 die Hochzeit des Finanzministeriums war. Der dem Finanzminister beigeordnete *ministre chargé de la privatisation* Camille Cabana blieb dagegen weitgehend bedeutungslos, da er keinen direkten Zugang zum Premierminister hatte<sup>334</sup>. Die Kompetenzzuteilung reduzierte die Fragmentierung des Kabinetts, erhöhte die Kohäsion der Regierung im Privatisierungssissue und erleichterte es der bürgerlichen Regierung somit, ihre Privatisierungspläne zu realisieren.

Bei der Implementierung ihres Privatisierungsprogramms strebte die Koalition aus RPR und UDF vollständige Unternehmensverkäufe an. Neben dem expliziten Ablehnen der mit Teilprivatisierungen verbundenen *économie mixte*<sup>335</sup> bot diese Position die Gelegenheit, sich gegenüber den Sozialisten politisch zu profilieren sowie angesichts des zeitlichen Drucks die Reversibilität der Privatisierungspolitik einzuschränken. Die zentrale Stellung des Finanzministers hatte koalitionsinterne Unstimmigkeiten in dieser Frage überwunden: In der Frage des Veräußerungsumfangs hatte sich Edouard Balladur gegenüber Camille Cabana durchgesetzt, der partielle Privatisierungen befürwortete.

Als Privatisierungsmethode wählte die Regierung in der Folgezeit ganz überwiegend die Veräußerung über den Kapitalmarkt, wobei sie auf die Festpreisofferte rekurierte. Da die Regierung mit dem *capitalisme populaire* das Ziel der breiten Aktienstreuung verfolgte und das involvierte Kapital bei rund 300 Milliarden Francs im Verhältnis zu einer Gesamtkapitalisierung der Pariser Börse von rund 1200 Milliarden Francs lag<sup>336</sup>, kamen Zweifel an der Absorptionsfähigkeit des Marktes auf. Allerdings hatten die Sozialisten den Reprivatisierungen der Bürgerlichen mit der Modernisierung des Kapitalmarkts den Boden bereitet. Bei der Allokation über den Kapitalmarkt konnte der Finanzminister vergleichsweise diskretionär über die künftige Kapitalstruktur der Privatisierungskandidaten entscheiden. In Folge bildete sich das Muster heraus, dass die Beschäftigten 10 %, Ausländer 15 % und die Öffentlichkeit 50 % der Anteile erhielten, wohingegen 25 % des Kapitals an Aktionäre ging, die gegenüber dem Ministerium besondere Verpflichtungen eingingen<sup>337</sup>. Dieser so genannte *noyau dur* sollte angesichts des unterentwickelten Kapitalmarkts und fehlender institu-

<sup>334</sup> Camille Cabana war ein Vertrauter Chiracs aus dessen Zeit als Bürgermeister von Paris, in der er einen Teil der städtischen Dienstleistungen privatisiert hatte (vgl. Durupt 1988: 35).

<sup>335</sup> Vgl. Le Matin, 21.11.1986: 16.

<sup>336</sup> Vgl. Bauer 1988: 49.

<sup>337</sup> Das Finanzministerium und die Aktionäre des *noyau dur* fixierten die privatrechtlichen Regelungen im *livre d'ordres*.

tioneller Investoren die Stabilität der unternehmerischen Kapitalstruktur gewährleisten, die Unternehmen (temporär) vor feindlichen Übernahmen durch ausländische Unternehmen schützen und auf diese Weise eine unbeeinträchtigte Restrukturierung der Unternehmen ermöglichen.

Die Koalition regulierte den Privatisierungsprozess und die privatisierten Unternehmen darüber hinaus mit anderen Instrumenten und sicherte sich so künftigen Einfluss des Staates<sup>338</sup>: Neben der Mitarbeiterbeteiligung und den *noyaux durs* dienten sektorspezifische Gesetze für die Bank- und Versicherungswirtschaft sowie für die Verteidigungsindustrie<sup>339</sup> und die *action spécifique* als Dispositive zum Schutz des nationalen Interesses. Zudem sicherte die *pantoufle*, die Verschränkung politischer und wirtschaftlicher Eliten, künftigen staatlichen Einfluss auf privatisierte Unternehmen. Die *noyaux durs*, die ebenfalls von der Judizierung der Privatisierungspolitik betroffen waren<sup>340</sup>, kamen bei fast allen kompletten Privatisierungen zum Einsatz. Die der *golden share* entlehnte *action spécifique* spielte hingegen in der Regierungspraxis aufgrund von Unstimmigkeiten in der Regierungskoalition eine nachrangige Rolle. Mit den *actions spécifiques* waren für den Zeitraum von fünf Jahren Genehmigungs- und Meldepflichten bei bestimmten Beteiligungshöhen verbunden. Die Prüfung der gesetzlichen Begrenzung ausländischen Kapitals bei den Privatisierungen durch die Europäische Kommission führte allerdings dazu, dass die Regierung die ursprünglich geplanten Beteiligungsgrenzen abschwächte<sup>341</sup>.

Die Koalition setzte das Privatisierungsprogramm zügig um. Während sich zuvor mit den *respirations* die „informellen“ Privatisierungen fortgesetzt hatten, war das Industrieunternehmen Saint-Gobain der erste Staatsbetrieb, den die Regierung im Rahmen ihres Privatisierungsprogramms veräußerte. Die Operation verlief erfolgreich, die Nachfrage der Belegschaft sowie der Öffentlichkeit war groß, so dass die Aktien breit gestreut werden konnten und sich ihr Kurs für die Anteilseigner erfreulich entwickelte. Auch der erste Direktverkauf betraf ein Industrieunternehmen: Im April 1987 verkaufte die Regierung die Compagnie générale de constructions téléphoniques (CGCT). Dabei intervenierte Premierminister Chirac in das Veräußerungsverfahren, um die europäische Option in der „Partnerwahl“ durchzusetzen<sup>342</sup>. Mit der Compagnie générale des eaux (CGE) und dem Elektronik- und Rüstungsunternehmen Matra veräußerten die

---

<sup>338</sup> Vgl. Hamdouch 1989.

<sup>339</sup> Vgl. Graham und Prosser 1991: 153 ff.

<sup>340</sup> Das Verfassungsgericht fällte am 18.9.1986 ein Urteil zu der Preisgestaltung bei der Bildung der „harten Kerne“.

<sup>341</sup> Vgl. Rideau 1989: 226.

<sup>342</sup> Vgl. V. Schmidt 1996: 203.

bürgerlichen Parteien kurz nach der Regierungsübernahme weitere Unternehmen des industriellen Sektors.

Der Beginn der Privatisierungssequenz umfasste neben dem Industriesektor das Bankenwesen, das sich nach der sozialistischen Verstaatlichungspolitik 1982 überwiegend in staatlichem Eigentum befand. Mit dem Verkauf der Finanzgesellschaft Paribas – einer der drei ältesten, in der Libération nationalisierten Banken – erlebte die Privatisierungspolitik der Koalition im Januar 1987 ihren Höhepunkt. Die zwei staatseigenen Großbanken Société Générale und Suez folgten, ebenso eine Vielzahl mittlerer und kleinerer Kreditinstitute.

Die geplante Privatisierung der Versicherungsgesellschaften verzögerte sich hingegen, und entgegen früherer Ankündigungen wurde die Assurance Générale de France (AGF) nicht als eines der ersten Unternehmen veräußert. Hintergrund waren technische Schwierigkeiten bei der Implementierung, vor allem die Bewertung der Versicherungsunternehmen, woraufhin der Finanzminister eine Kommission einsetzte. Ihr Bericht, der im August 1987 öffentlich gewordene so genannte *Rapport Mayoux*, ebnete den Veräußerungen im Versicherungswesen den Weg<sup>343</sup>. Die Unternehmen wurden vor der Veräußerung den Empfehlungen entsprechend restrukturiert. Ihre Privatisierungen waren aus mehrreli Gründen für das Privatisierungsprogramm der Regierung bedeutsam. Zum einen benachteiligte die öffentliche Kapitalbeteiligung die Versicherungen beim externen Wachstum in Europa, das notwendig war, da die französischen Unternehmen im europäischen Maßstab Konsolidierungsbedarf hatten und umsatzschwach waren. Des Weiteren spielten die Versicherer als institutionelle Investoren eine wichtige Rolle für die Entwicklung des Kapitalmarkts und seiner Stabilität – sie waren zentral für das Gelingen der bürgerlichen Denationalisierungspolitik. Zudem schränkte die Veräußerung der Versicherungsgesellschaften die Reversibilität des Privatisierungsprogramms ein, da sie eine Schlüsselposition in den *noyaux durs* innehatten und somit einen potenziellen Hebel für eine sozialistisch geführte Regierung darstellten – angesichts des Parteienwettbewerbs von besonderer Bedeutung.

Der Parteienwettbewerb in der Privatisierungsfrage erreichte im September 1987 seinen Höhepunkt, die Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Opposition nahmen an Schärfe zu. Insbesondere der ehemalige Wirtschafts- und Finanzminister Pierre Bérégovoy und Pierre Joxe, Fraktionsvorsitzende der Sozialisten in der Nationalversammlung, zogen gegen die Privatisierungspolitik der Koalition zu Felde. Sie zielten insbesondere auf die Art und Weise der Implementierung der Privatisierungspolitik. Im Zentrum der Oppositiokritik standen die *noyaux durs* und die Diskretionalität des Ministers bei deren Schaf-

---

<sup>343</sup> Vgl. Durupt 1988: 105.

fung; die Opposition griff die Intransparenz des Entscheidungsprozesses und der Zuteilungskriterien an<sup>344</sup>. Einen weiteren Kritikpunkt bildete die angeblich prominente Rolle von RPR-Sympathisanten in den „harten Kernen“, insbesondere im Falle der Nachrichtenagentur Havas<sup>345</sup>.

Bei dieser Gelegenheit traten inhaltliche Differenzen zwischen den Koalitionspartnern zutage: Die UDF und insbesondere die Barristen teilten partiell die Beanstandungen der Sozialisten. Sie sahen sich bei der Bildung der *noyaux durs* von den Gaullisten übervorteilt und befürworteten neben einer gestärkten Transparenz und Konkurrenz eine Aufwertung der Privatisierungskommission<sup>346</sup>.

Ungeachtet der Kritik genoss die Privatisierungspolitik bei der Bevölkerung eine vergleichsweise große Popularität<sup>347</sup>. Entsprechend zog Finanzminister Balladur im September 1987 eine positive Bilanz der bisherigen Privatisierungen<sup>348</sup>. Zugleich deutete er Modifikationen der Politik an, die den Übergang zu Teilprivatisierungen bei Versicherungen und Banken beinhalteten. Zum anderen befürwortete der Minister die Einführung des *paiement différé*, das von der britischen Privatisierungspolitik inspiriert war, der Regierungskoalition politische Vorteile versprach sowie die Nachfrage nach Aktien stützen sollte. Hintergrund war der Wunsch der Mitte-Rechts-Koalition, das Privatisierungsprogramm trotz der unbeständigen Kapitalmarktentwicklung und der begrenzten Absorptionsfähigkeit der Börse fortzusetzen. In diesem Zusammenhang äußerte Finanzminister Balladur die Absicht, noch vor den Wahlen die Versicherer AGF und UAP sowie die Banken Crédit Lyonnais und BNP zu veräußern.

Die Absicht der Koalition, das Privatisierungsprogramm trotz der Oppositioknkritik in einem Umfang von geschätzten 80 Milliarden Francs fortzusetzen, belebte in der Folgezeit erneut den Parteienwettbewerb. Die Sozialisten publizierten im September 1987 ein *livre noir*, in dem sie vermeintliche Missstände der Privatisierungspolitik auflisteten<sup>349</sup>. Eine daraus resultierende Forderung der Opposition war die Zerschlagung der *noyaux durs*<sup>350</sup>. Über die Frage der Renationalisierung zeigte sich die Linke allerdings inhaltlich wenig geschlossen. Während eine Faktion des *Parti Socialiste* um Pierre Bérégovoy ein pragmatisches, fallorientiertes Vorgehen ankündigte<sup>351</sup>, trat der *courant* um den ehemali-

<sup>344</sup> Vgl. Vgl. Quotidien de Paris, 26. -27.9.1987: 2 f.

<sup>345</sup> Siehe beispielsweise Le Point, 1.-7.6.1987: 129.

<sup>346</sup> Vgl. Libération, 18.9.1987: 2; Le Monde, 22.9.1987: 5.

<sup>347</sup> Vgl. La vie économique, 15.9.1987: 3.

<sup>348</sup> Vgl. Tribune de l'économie, 7.9.1987: 1.

<sup>349</sup> Vgl. Quotidien de Paris, 26. -27.9.1987: 2 f.

<sup>350</sup> „Il faut les briser les noyaux durs“, so Finanzminister Bérégovoy (Le Monde Affaires, 28.5.1988: 4).

<sup>351</sup> Vgl. Le Figaro, 16.9.1987: 16.

gen Premierminister Mauroy für das Prinzip der *renationalisation systématique* ein. Der Beschluss des *Parti Socialiste* im darauf folgenden Oktober, ab jenem Monat privatisierte Unternehmen systematisch zu renationalisieren<sup>352</sup>, bedeutete den Sieg der „Maximalisten“ in der Frage der öffentlichen Wirtschaft.

Die negative Börsenentwicklung vom Oktober 1987, die den seit 1982 andauernden Bullenmarkt beendete und den französischen Markt besonders traf, unterbrach die Implementierung der Privatisierungen. Um den Markt zu stabilisieren und angesichts der nahenden Wahlen politische Nachteile für die Regierung zu minimieren, appellierte Finanzminister Balladur über Fernsehen und Radio an die Kleinanleger, Ruhe zu bewahren<sup>353</sup>. Wie in Großbritannien, wo die *Bank of England* nach der Privatisierung von BP intervenieren musste, und in Deutschland, wo die Regierung die Veräußerung des Volkswagenkonzerns aufschob, zeitigte der Börsenkrach auch direkte Auswirkungen auf das französische Privatisierungsprogramm: Die Aktien der privatisierten Suez fielen unter hohem Handelsvolumen bei Erstnotierung deutlich unter den Ausgabekurs, die Privatisierung des staatlichen Elektronik- und Rüstungskonzerns Matra wurde von der Regierung verschoben.

Finanzminister Balladur erklärte am 17. November 1987 vor der *Commission des Finances* der Nationalversammlung die Absicht der Regierung, das Privatisierungsprogramm wieder aufzunehmen, sobald die durchschnittlichen Kurse der privatisierten Unternehmen das Ausgangsniveau wieder erreicht hätten<sup>354</sup>. Bis Ende 1987 bleibe die Privatisierungspolitik der Koalition in jedem Fall ausgesetzt. Die Regierung hatte das für 1987 gesetzte finanzpolitische Ziel von 30 Milliarden Francs mit knapp 67 Milliarden Francs allerdings bereits deutlich übertroffen.

Angesichts der Unsicherheit auf den Kapitalmärkten konnte die Koalition ihren Plan, die Privatisierungspolitik mit Suez, Air France, Matra, UAP, AGF, einer großen Bank und einer großen Industriegesellschaft fortzuführen, nicht umsetzen. Veräußerungen entgegen der widrigen Rahmenbedingungen wären den politischen Zielsetzungen der Koalition zuwidergegangen: Erstens hätte eine Unterbewertung der Staatsunternehmen ihre finanzpolitischen Vorstellungen unterminiert und zweitens eine mögliche *spoliation*, Beraubung, von Teilen der Wählerschaft durch Vermögensverluste den wahlpolitischen Absichten der Regierung geschadet. Politisch einschneidend war die verschobene Privatisierung des Versicherungsunternehmens UAP. Potenziell eine der größten Operationen, nahm UAP in den *noyaux durs* eine Schlüsselstellung ein und stellte somit für die Sozialisten im Falle des Wahlerfolgs einen möglichen Ansatzpunkt dar.

<sup>352</sup> Vgl. *Le Monde*, 29.10.1987: 31.

<sup>353</sup> Vgl. Durupt 1988: 95.

<sup>354</sup> Vgl. *Tribune de l'économie*, 18.11.1987: 2.

Zwar drang die Koalition aus RPR und UDF mit ihren Privatisierungen bis in den sensiblen Mediensektor vor, indem sie, in den eigenen Reihen umstritten, den Fernsehsender TF1 und die Nachrichtenagentur Havas veräußerte. Die Entstaatlichungspolitik im *service public* beschränkte sich hingegen angesichts des gewerkschaftlichen Destruktionspotenzials, der elektoralen Sensibilität und des Parteienwettbewerbs in der Privatisierungsfrage wie angekündigt weitgehend auf Liberalisierungsmaßnahmen. Im Telekommunikationswesen privatisierte die Regierung einerseits einige Ausrüstungshersteller, nachdem unter der Linksunion zuvor in diesem Bereich durch Restrukturierungen die Konzentration zugenommen hatte; die *Direction Générale des Télécommunications* (DGT) blieb aber unangetastet. Eine Veräußerung war politisch nicht zu realisieren, erfuhr nur geringe Unterstützung und erschien angesichts der erfolgreichen technologischen Bilanz des DGT auch nicht dringend geboten<sup>355</sup>. Vor diesem Hintergrund öffnete die Regierung im September 1987 den Markt für Mehrwertdienstleistungen, den Mobilfunkmarkt im Dezember darauf. Flankiert wurde diese partielle Liberalisierung durch die Schaffung der Regulierungsbehörde *Commission Nationale des Communications et Libertés* (CNCL). Die moderaten Reformpläne des Postministers Longuet vom Januar 1988 hingegen, die lediglich die Änderung des Status der Telekommunikationsbehörde vorsahen, ließen sich angesichts der Konfrontationshaltung der Gewerkschaften und der bevorstehenden Präsidentschaftswahlen nicht umsetzen<sup>356</sup>. Ähnlich begrenzt war die Veränderung im Transportsektor: Während der Luftverkehr vor dem Hintergrund europäischer Dynamik schrittweise liberalisiert wurde, blieb die Staatsbahn SNCF, deren Reform von 1983 ein Bekenntnis des Gesetzgebers zum *service public* gewesen war<sup>357</sup>, mitsamt den Tochterunternehmen von der Privatisierungspolitik der bürgerlichen Parteien unangetastet.

Die Regierungskoalition setzte die Privatisierungspolitik angesichts der bevorstehenden Präsidentschaftswahlen nicht aus, sondern implementierte mit Matra und dem Crédit du Nord noch mehrere kleinere Privatisierungen. Sie ähnelten allerdings eher den *respirations* der Linksunion als der bisherigen Privatisierungspolitik. Statt der in der Haushaltsplanung veranschlagten 50 Milliarden Francs erzielten RPR und UDF bis zu der Präsidentschaftswahl im Mai Verkaufserlöse von rund 13 Milliarden FF. Ein Großteil der Privatisierungseinnahmen stammte aus der *mutualisation* des Crédit agricole. Während sich der Finanzminister gegen den Verkauf der Bank aussprach, arbitrierte Premierminister Balladur auf Betreiben des Landwirtschaftsministers Guillaume zugunsten

---

<sup>355</sup> Vgl. Zahariadis 1995: 152 f.

<sup>356</sup> Vgl. Zahariadis 1995: 155.

<sup>357</sup> Die SNCF erhielt 1983 die Rechtsform des établissement public à caractère industriel et commercial.

der Privatisierung des Kreditinstituts; diese wurde im Januar 1988 von der Koalition per Gesetz beschlossen und im Februar umgesetzt.

Zugleich war die Regierung angesichts der ungünstigen Kapitalmarktsituation und ihrer politischen Zielsetzungen bestrebt, die Rahmenbedingungen für die Unternehmensverkäufe mit einer Modernisierung des Kapitalmarktrechts gesetzlich zu verbessern, wozu die Koalition im Januar 1988 ein Reformgesetz verabschiedete<sup>358</sup>.

Eine Bilanz der Privatisierungspolitik zog Wirtschafts-, Finanz- und Privatisierungsminister Balladur im März 1988. Dabei legte er Perspektiven für die Fortsetzung der Unternehmensveräußerungen dar<sup>359</sup>. Politikinnovationen waren zum einen die so genannten *privatisations progressives*, partielle Privatisierungen, die im Kontext des Kapitalmarktklimas und der damit verbundenen Nachfrageschwäche zu sehen waren. Zum anderen sah die Regierungskoalition bei künftigen Privatisierungen einen erhöhten Anteil für die Beschäftigten und eine langfristigere Bindung ausländischer Anleger vor. In Reaktion auf die Baisse sollte so die Kapitalstruktur veräußerter Unternehmen stabilisiert werden<sup>360</sup>.

Im Präsidentschaftswahlkampf flammte die Privatisierungsfrage im Parteidewettbewerb ein weiteres Mal auf. Während die bürgerlichen Parteien ihre Politik fortzusetzen versprachen, stellte Staatspräsident Mitterand für den Fall eines Wahlsiegs des *Parti Socialiste* das Ende der Diskontinuität in der Unternehmenspolitik in Aussicht, indem er ein *ni-ni*, ein „weder-noch“, befürwortete: die Abkehr von Privatisierungen und Nationalisierungen und das Festhalten am Status quo.

Die Europäisierung der Privatisierungspolitik verdeutlichte während der Wahlkampfphase die Intervention des für den Binnenmarkt zuständigen Europäischen Kommissars Francis Cockfield. Er forderte von der französischen Regierung die Änderung des Privatisierungsgesetzes, da das Festschreiben einer Bezugsgrenze für EG-Ausländer sowie die Verweigerung von Bonusaktien gegen europäisches Recht verstöße, und kündigte gegebenenfalls die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens an<sup>361</sup>.

<sup>358</sup> Vgl. Borde und Poncelet 1993: 943.

<sup>359</sup> „La politique de privatisation: bilan et perspectives“, Notes bleues du ministère des Finances, n 376, 21.-27.3.1988.

<sup>360</sup> Im Zuge des Börsenkrachs war insbesondere der Anteilsverkauf ausländischer Investoren beobachtet worden.

<sup>361</sup> Vgl. Le Monde, 7.4.1988: 29.

### 6.2.3 Zwischenfazit

Die bürgerliche Koalition beschloss und implementierte von 1986 bis 1988 ein umfangreiches Privatisierungsprogramm, das insbesondere Industrieunternehmen und staatliche Banken umfasste. Die Unternehmensveräußerungen waren finanzpolitischen, ideologischen und wahlpolitischen Überlegungen der Regierung geschuldet. Angesichts der Vetoposition der Opposition und des Destruktionspotenzials der Gewerkschaften blieb der *service public* des Landes unangestastet. Während die Koalitionspartner in der Privatisierungsfrage inhaltlich vergleichsweise geschlossen waren, herrschte zwischen Regierung und Opposition in diesem Issue intensiver Parteienwettbewerb.

Die Privatisierungspolitik entstaatlichte die Wirtschaft allerdings lediglich begrenzt: Das Mitte-Rechts-Bündnis bediente sich bei den zentralistisch implementierten Unternehmensverkäufen zahlreicher Regulierungsinstrumente; zudem hatte die Ernennungspolitik wie bereits zuvor bei den Sozialisten eine parteipolitische Komponente. In den zwei Jahren von 1986 bis 1988 setzte die Koalition aus RPR und UDF rund die Hälfte des Privatisierungsprogramms um, das fiskalpolitisch bedeutsam war und die Zahl der Aktionäre deutlich erhöhte, aber nur begrenzt den angestrebten *capitalisme populaire* schuf<sup>362</sup>.

## 6.3 Von der Beibehaltung des Status quo zu partiellen Privatisierungen (1988-1993)

Nach dem Sieg bei den Präsidentschaftswahlen löste der alte und neue Staatspräsident Mitterand das Parlament auf. Aus den vorgezogenen Parlamentswahlen gingen die Sozialisten ebenfalls als Sieger hervor, wenngleich weder der PS noch die in der *Union du Rassemblement et du Centre* vereinigten Gaullisten und bürgerlichen Mittelparteien die absolute Mehrheit erreichten. Damit war das Ende der *Cohabitation* gekommen, deren Fortsetzung die Weiterführung einer leicht modifizierten Privatisierungspolitik nach Kapitalmarktlage bedeutet hätte, darüber hinaus möglicherweise auch den Einbezug der öffentlichen Versorgungsunternehmen in die Privatisierungspolitik. Der ehemalige Finanzminister Balladur hatte sich im Dezember 1988 die Position der Liberalen zu Eigen gemacht: Unternehmen des *service public* sollten auf der Grundlage einer Verfas-

---

<sup>362</sup> Vgl. Griotteray 1994: 157.

sungsänderung oder -ergänzung, gegebenenfalls auch auf dem Wege eines Referendums, privatisiert werden<sup>363</sup>.

### 6.3.1 Vetospielerkonfiguration

Die Linie des *Parti Socialiste* in der Frage der öffentlichen Wirtschaft hatte Präsident Mitterand im Präsidentschaftswahlkampf im *Lettre à tous les Français* festgelegt. Unter dem Zeichen *la France unie* hatte er das so genannte *ni-ni* angekündigt, das Festhalten am Status quo in der unternehmerischen Betätigung des Staates – mit dem Ziel, die Diskontinuität in der Staatstätigkeit zu beenden.

Grundlage dieser Position waren die europäisch induzierten wirtschaftspolitischen Zwänge, die neben der Makroökonomie mit dem Heraufziehen des Binnenmarkts auch die mikroökonomische Politik erfassten und den Handlungsspielraum der Regierung einengten, und eine Wende in der Wirtschafts- und Beteiligungspolitik unmöglich machten. Daneben zeigte sich die Wählerschaft in dem Issue der Privatisierung und Nationalisierung nach wie vor gespalten, ein Konservieren des Status quo erschien daher wahlpolitisch angeraten<sup>364</sup>.

Die begrenzte inhaltliche Geschlossenheit des PS in der Frage der öffentlichen Wirtschaft und die uneindeutigen Mehrheitsverhältnisse legten ebenfalls eine Politik der Mäßigung nahe; die Sozialisten errangen bei den Parlamentswahlen allerdings nur eine relative Mehrheit der Parlamentssitze und waren daher auf die Unterstützung der Linken und des Zentrums angewiesen. Die beschränkte Homogenität des *Parti Socialiste* manifestierte sich bald in Forderungen nach fallbezogenen Renationalisierungen, bald in Erklärungen zu einem Verstaatlichungsverzicht<sup>365</sup>. Insgesamt genoss der Verstaatlichungsissue, wie sich auch auf dem Kongress der sozialistischen Partei in Lille zeigte, in der Programmatik der Opposition und im Parteienwettstreit nicht mehr die Bedeutung wie noch zu Beginn der 1980er Jahre.

---

<sup>363</sup> Vgl. *Le Monde*, 17.12.1988: 4. Siehe die Regelungen für eine Verfassungsänderung nach Art. 89 der französischen Verfassung.

<sup>364</sup> In einer im Vorfeld der Präsidentschaftswahl erhobenen Umfrage schätzten 57 % der Linkswähler und 33 % der Rechtswähler Verstaatlichungen positiv ein, hingegen 29 % der Linkswähler und 70 % der Rechtswähler die Privatisierung (vgl. Dupoirier 1988: 49).

<sup>365</sup> Vgl. *Le Monde*, 29.10.1987: 30.

### 6.3.2 Beteiligungspolitik und die Revision der Privatisierungspolitik

In der Beteiligungspolitik war nach 1988 ein Parteieneffekt erkennbar: Eine symbolische Maßnahme des *Parti Socialiste*, die ihn vom RPR und der UDF abgrenzen sollte, war zunächst die Umbenennung der Privatisierungskommission. Per Dekret „taufte“ die Regierung sie in *commission d'évaluation des entreprises publiques* – ihre Aufgabe war angesichts des erklärten Ziels, den Status quo der öffentlichen Wirtschaft zu bewahren, allerdings nicht offensichtlich.

Die Sozialisten belebten zudem die *contrats de plan* wieder, die unter der bürgerlichen Regierung an Bedeutung verloren hatten. In Form der informelleren und weniger dirigistischen *contrats d'objectifs* sollten sie den Einfluss des Staates auf seine Unternehmen gewährleisten. Innerhalb der Regierung war wie bereits 1981 zu diesem Zweck auch der Aufbau einer Staatsholding im Gespräch, die ein zentrales Instrument für die Restrukturierung der öffentlichen Wirtschaft sein sollte. Zudem ließen sich dadurch in Zeiten knapper Haushaltssmittel und Kapitalbedarf der Unternehmen nach dem Vorbild der italienischen Holdings Finanzmittel zwischen den mittelbaren Staatsbeteiligungen umleiten. Vom neuen Finanzminister Bérégovoy befürwortet, wurde die Idee einer Staatsholding von Präsident Mitterand wegen ihrer angeblich etatistischen Struktur und Schwerfälligkeit verworfen. Aufgrund der konsolidierungspolitischen Vorgaben hielt die Regierung zudem an der seit 1983 praktizierten lohnpolitischen Zurückhaltung im öffentlichen Dienst fest, sah sich allerdings angesichts wachsender Proteste und Streiks bald zu Zugeständnissen veranlasst.

Die Kurskorrektur in der Beteiligungspolitik tangierte auch das Management der Staatsunternehmen, wobei das unvollendete Privatisierungsprogramm der Bürgerlichen der Regierung einen zusätzlichen Hebel bot. Die Regierung entließ Manager, die dem RPR nahe standen, und ernannte Sympathisanten des *Parti Socialiste* an ihrer Stelle<sup>366</sup>. Dabei waren die Ablösungen an der Spitze der Versicherungsgesellschaft UAP und der Bank Crédit Lyonnais besonders prominent, da diese in den *noyaux durs* eine Schlüsselposition einnahmen; diese beteiligungspolitischen Maßnahmen bedeuteten gleichsam eine *dénoyauteage*, eine „Entkernung“ der bisherigen Kapitalverflechtungen.

Die *noyaux durs* standen in den Augen der Regierung für die Intransparenz, Parteilichkeit und Oligarchie der bürgerlichen Privatisierungspolitik. Über die Implementierung der *dénoyauteage* herrschte im Kabinett Uneinigkeit und konzeptionelle Diskontinuität. Zunächst setzten die Sozialisten, insbesondere Finanzminister Bérégovoy, neben der personellen Erneuerung der Unternehmens-

---

<sup>366</sup> Vgl. Le Monde, 27.7.1988: 1.

spitzen auf die Zerschlagung der *noyaux durs*<sup>367</sup>, da sie nicht geeignet seien, feindliche Übernahmen, zu unterbinden; der Staat solle die privatrechtlichen Verträge auflösen<sup>368</sup>. Diese Position wurde durch die für die Regierung ungewöhnliche Linie des *laissez faire* abgelöst, nach der sich der Staat zu enthalten habe und sich die Restrukturierung durch den Markt vollziehen werde<sup>369</sup>. Schließlich griff das Kabinett zu einer gesetzlichen Regelung – vor dem Hintergrund, dass das *laissez faire* nicht die gewünschten politischen Ergebnisse gezeigt hat: Die Übernahme der Société Générale – einer der drei *noyaux durs*-Pole und wie die Nachrichtenagentur Havas während des bürgerlichen Privatisierungsprogramms zwischen den Parteien besonders umstritten – durch ein Unternehmen, dessen Leitung den Sozialisten nahe stand, scheiterte. Ähnlich verlief eine auf die Nachrichtenagentur Havas gerichtete Operation. Ein von der Börsenaufsicht *Commission des Opérations de Bourse* eingeleitetes Verfahren wegen möglicher Insiderpraktiken warf ein schlechtes Licht auf die Regierungsparteien.

Das zugrunde liegende Gesetzgebungsverfahren gestaltete sich dagegen komplizierter als von der Regierung gedacht, da die Vorlage zunächst von der Mehrheit der Senatoren abgelehnt wurde. Diese kritisierten einerseits den staatlichen Interventionismus, andererseits die Beschränkung des Schutzes vor feindlichen Übernahmen auf privatisierte Unternehmen und sahen zudem durch das Gesetz mit den so genannten *sociétés privatisées* neben den *sociétés nationalisées* und den *sociétés privées* dauerhaft eine dritte Kategorie von Unternehmen etabliert<sup>370</sup>. Die Koalition verabschiedete das Gesetz trotz begrenzter inhaltlicher Geschlossenheit schließlich im Juli 1989. Es beinhaltete eine rückwirkende Aufhebung der privatrechtlichen Verpflichtungen, welche die Aktionäre der *noyaux durs* eingegangen waren, und führte einen Genehmigungsvorbehalt der Regierung für bestimmte Beteiligungshöhen ein. Die Normenkontrolle durch den Verfassungsrat überstand das Gesetz unbeschadet.

Neben der *dénoyautage* stand die politische und rechtliche Auseinandersetzung mit der Privatisierungspolitik im Mittelpunkt der Frage der öffentlichen Wirtschaft. Das *Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics* und insbesondere der *Cour des Comptes* überprüften die Privatisierungspolitik der bürgerlichen Koalition. Im Juni 1990 berichtete der Rechnungshof vielbeachtet im Rahmen des Jahresberichts über das Wechselspiel der

<sup>367</sup> „Il faut les briser les noyaux durs“, so Finanzminister Bérégovoy (Le Monde Affaires, 28.5.1988: 4).

<sup>368</sup> Vgl. Durupt 1988: 127.

<sup>369</sup> „Le dénoyautage se fait par la loi du marché“, so Finanzminister Bérégovoy (Quotidien de Paris, 25.10.1988: 2).

<sup>370</sup> Vgl. Libération, 31.5.1989: 6.

Nationalisierungen und Privatisierungen: Die finanzielle Bilanz für den Staat – 41,4 Milliarden Francs Investitionen und rund 56 Milliarden Francs Erlöse bei zusätzlichen Finanzierungskosten für die Verstaatlichungen – zeichnete sich danach durch ein „*résultat pratiquement équilibré*“<sup>371</sup> aus.

Die Judizierung der Privatisierungspolitik setzte sich mit der Anrufung des *Conseil d'Etat* durch den Sozialisten Pierre Joxe fort, der dem ehemaligen Wirtschaftsminister Balladur eine Kompetenzüberschreitung bei den Privatisierungen von Paribas und Saint-Gobain vorwarf; der Staatsrat hielt die Anfechtungs-klage jedoch am 12. Mai 1989 für unbegründet. Schließlich judizierte ein weiteres Verfahren, dieses Mal vor dem Verfassungsgericht, die Privatisierungspolitik: Der *Conseil Constitutionnel* urteilte in einem Normenkontrollverfahren über die Rechtmäßigkeit der *action spécifique*, gegen die er keine verfassungsrechtlichen Einwände erhob<sup>372</sup>.

Eine politische Auseinandersetzung mit der Privatisierungspolitik der Mitte-Rechts-Koalition fand in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss statt. Die *commission d'enquête* der Nationalversammlung geriet allerdings zu einer parteipolitischen Veranstaltung, und die abschließenden Bewertungen variierten nach politischer Couleur<sup>373</sup>. Während Vertreter der ehemaligen Regierungsparteien in ihrem Minderheitsbericht auf die Rechtmäßigkeit der Unternehmensverkäufe verwiesen, sah die von den Sozialisten gestellte Mehrheit finanzielle Verluste des Staates durch Unterbewertungen.

### 6.3.3 *Der Weg zu partiellen Privatisierungen*

Für die Wirtschaftspolitik im Allgemeinen brachte der Wahlsieg der Linksunion grundsätzlich einen „vorsichtig-abwägenden Kurs der Mitte“<sup>374</sup> ohne große Diskontinuitäten und Strukturreformen, einen „halben Weg zwischen Reformpolitik der Sozialisten und Konsolidierungspolitik der Bürgerlichen“<sup>375</sup>. Die Bemühungen der Regierung, das Haushaltdefizit zu reduzieren, ließen allerdings im Ver-

<sup>371</sup> L'Express, 29.6.1990: 49; der Cour des comptes zog in die Berechnung die Entschädigung, die Dividenden, die Kapitaleinlagen sowie andere Subventionen ein und stellte sie den Privatisierungserlösen gegenüber. Vom Bruttosaldo wurden die durch die Verschuldung entstandenen Kosten für die Finanzierung der Nationalisierung abstrahiert. Der ehemalige Wirtschaftsminister Balladur warf der Berechnung methodische Mängel vor.

<sup>372</sup> Vgl. Entscheidung 89-254, 4.7.1989, Journal Officiel 5.7.1989: 8382.

<sup>373</sup> Vgl. Graham und Prosser 1991: 63.

<sup>374</sup> Uterwedde 1991: 17.

<sup>375</sup> Loth 1999: 91.

gleich zur Vorgängerregierung trotz des fortgesetzten freundlichen konjunkturellen Klimas zugunsten reformpolitischer Schritte etwa im Erziehungswesen nach<sup>376</sup>. Eine weitere Reformmaßnahme der Sozialisten war der 1989 initiierte *renouveau du service public*. Die Staats- und Verwaltungsmodernisierung hatte die Zielsetzung, die Effizienz zu steigern und die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen zu erhöhen; Zwischenziele waren verstärkte personelle Fortbildungsmaßnahmen, besseres Management des Humankapitals, Dezentralisierung sowie stärkere Verantwortung<sup>377</sup>.

Der wirtschaftspolitische Rahmen war durch die europäischen Verträge abgesteckt und somit grundsätzliche Kontinuität vorgezeichnet. Allerdings war die Regierung bestrebt, die Folgen der zunehmenden Marktorientierung stärker sozial- und beschäftigungspolitisch abzufedern<sup>378</sup>. Zu dem begrenzten makroökonomischen Betätigungsfeld kam ein geringer werdender mikroökonomischer Handlungsspielraum. Die Minderheitsregierung konnte vor diesem Hintergrund die Liberalisierungspolitik der bürgerlichen Koalition nicht revidieren und die Industriepolitik, die auf staatliche Beihilfen und eine begünstigende öffentliche Auftragspolitik angewiesen war, nicht wiederbeleben; sie beschränkte sich unter der Federführung des Industrieministers Fauroux weitestgehend darauf, die unternehmerischen Wettbewerbsbedingungen im Lande zu verbessern. Dazu setzte die Regierung unter anderem im August 1989 in Kontinuität zur Vorgängerregierung die Modernisierung des Kapitalmarkts fort<sup>379</sup>. Zwar traten bei Fusionen, Akquisitionen und Beteiligungen, mit denen sich Unternehmen auf europäisierende und globalisierende Märkte adaptierten, teilweise wettbewerbsrechtliche Bedenken in den Hintergrund; allerdings gewann die Europäische Kommission ab 1991 in der Wettbewerbspolitik an Kompetenz und prüfte in zunehmendem Maße die Kapitaldotationen der Mitgliedstaaten an die öffentlichen Unternehmen sowie Fusionen und Akquisitionen.

In der Frage der öffentlichen Wirtschaft hatten während der heißen Phase des bürgerlichen Privatisierungsprogramms Vertreter der sozialistischen Partei bald fallweise, bald systematische Wiederverstaatlichungen privatisierter Unternehmen gefordert. Dennoch war der PS unter dem präsidentiellen Schlagwort des *ni-ni* in den Wahlkampf gezogen und hatte somit von Renationalisierungsankündigungen Abstand genommen<sup>380</sup>. Staatspräsident Mitterand distanzierte die Sozialisten vor allem von der umfassenden Privatisierungspolitik des RPR

<sup>376</sup> Vgl. Uterwedde 1991: 18.

<sup>377</sup> Vgl. Uterwedde 1993b: 9.

<sup>378</sup> Vgl. Merkel 1993: 328.

<sup>379</sup> Siehe Gesetz vom 2.8.1989 (vgl. Borde und Poncelet 1993: 943).

<sup>380</sup> Die Ausnahme war der Fernsehsender TF1, der allerdings nicht in Staatseigentum transferiert wurde.

und der UDF, aber auch von ihren eigenen *privatisations silencieuses* zwischen 1983 und 1986.

Die begrenzte inhaltliche Geschlossenheit der Regierung in der Frage der öffentlichen Wirtschaft – trotz des Kompromisscharakters der Formel – verdeutlichten zwei *amendements* zur Renationalisierung: Von den Faktionen *Socialisme et République* und *Nouvelle Composante* eingebracht, wurden sie jedoch abgelehnt<sup>381</sup>. Die Linie zum Issue der öffentlichen Wirtschaft legte der Präsident fest – ähnlich wie die Entscheidung zur wirtschaftspolitischen Kehrtwende. Die Wählerschaft zeigte sich in der Frage der öffentlichen Wirtschaft nach wie vor gespalten, der synthetische Ansatz erschien vor diesem Hintergrund wahlpolitisch angebracht.

Die politisch motivierte Entscheidung, am Status quo der öffentlichen Wirtschaft festzuhalten, erwies sich allerdings als wirtschaftlich zunehmend ungeeignet, zumal sich die Ökonomie angesichts des nahenden europäischen Binnenmarkts dynamisch entwickelte. Die französische Wirtschaft schmiedete und implementierte Expansionspläne. Der Status eines öffentlichen Unternehmens war hierfür hinderlich:

Dringlichstes Problem war der Kapitalbedarf öffentlicher Unternehmen für internes und externes Wachstum – insbesondere angesichts des Konsolidierungszwangs und unter der Vorgabe konstanter Eigentumsverhältnisse, welche die Verwendung privaten Kapitals ausschloss. Das französische Bankenwesen, das traditionell kapitalschwach war<sup>382</sup>, stand mit der Umsetzung der strengeren europäischen Eigenkapitalvorschriften vor besonderen Herausforderungen<sup>383</sup>, die staatliche Versicherungswirtschaft war auf der Suche nach europäischen Allianzen. Zudem stellte sich die Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit der internationalen Unternehmenstätigkeit im Zuge der Territorialbindung, etwa bei EDF, GDF und dem staatlichen Telekommunikations- und Postunternehmen. Grundsätzlich wurde die Rechtsform der Aktiengesellschaft am ehesten den europäischen und internationalen Ambitionen der Unternehmensleitungen gerecht. Auch der Beschäftigtenstatus spielte hierbei eine Rolle, da öffentliches Dienstrecht unzureichende Flexibilität gewährleistete und einen negativen Kostenfaktor bedeutete. Sodann gestalteten sich Übernahmen und Beteiligungen auf ausländischen Märkten schwierig, da der französische Markt für ausländische Investoren vergleichsweise unzugänglich war. Insbesondere im angloamerikanischen Raum waren solche Überlegungen bei Genehmigungsverfahren von Bedeutung<sup>384</sup>. Darüber hinaus bargen Verflechtungen mit französischen Unter-

---

<sup>381</sup> Vgl. V. Schmidt 1996: 178.

<sup>382</sup> Vgl. Lacoue-Labarthe 2001: 62.

<sup>383</sup> Eine bedeutsame Richtlinie war 89/646/CEE vom 15.12.1989.

<sup>384</sup> Vgl. Dumez und Jeunemaître 1994: 86.

nehmen für private ausländische Investoren aufgrund potenzieller politischer Interventionen ein erhöhtes unternehmerisches Risiko. Wie etwa die Beispiele der internationalen Ambitionen des Unternehmens Bull, des Automobilherstellers Renault und des Versicherers AGF belegten<sup>385</sup>, vermieden sie das Risiko oder ließen es sich durch Prämien kompensieren.

Zwar zeigten sich die Staatsunternehmen kreativ, wenn es darum ging, diese Schwierigkeiten zu umgehen, insbesondere durch die Teilprivatisierung mittelbarer Staatsunternehmen im Zuge der *respirations*: Diese setzten sich nach 1988 bis 1993 fort und summierten sich auf 421 solcher Operationen. Dennoch entwickelte sich bereits im Mai 1988 innerhalb der sozialistischen Partei eine Debatte um den Kapitalbedarf öffentlicher Unternehmen – die inhaltliche Geschlossenheit des Kabinetts zeigte auch in dieser Frage Risse. Zwar waren sich Premierminister Rocard, Industrieminister Fauroux und Finanzminister Bérégovoy darin einig, dass eine öffentliche Beteiligung von 51 % am Unternehmenskapital ausreiche, um staatlichen Einfluss zu wahren<sup>386</sup>. Diese Linie, die einen späten Rekurs auf die Position Delors und Rocards von 1981 bedeutete, war weniger von ökonomischer Bedeutung, da eine Sperrminorität ausreichte, um einerseits das staatliche Interesse durchzusetzen und andererseits den Unternehmen größere finanzielle Flexibilität einzuräumen. Die Restriktion war vielmehr Ergebnis symbolischer Politik. Ihre Umsetzung bereitete der Regierung aber aus mehrreli Gründen Schwierigkeiten: Sie setzte voraus, dass die Regierung auf das Privatisierungsgesetz der Bürgerlichen von 1986 rekurierte – angesichts des Widerstands zu Oppositionszeiten ein spätes politisches Eingeständnis, das der politischen Glaubwürdigkeit der Regierung geschadet hätte und ihrem *vote-seeking* zuwidergelaufen wäre. Auf der anderen Seite war der durch die *loi Delors* von 1983 gezogene Rahmen, der eine begrenzte Ausgabe aktienähnlicher Unternehmensbeteiligungen vorsah, von den Unternehmen weitestgehend ausgeschöpft und bot unzureichenden Handlungsspielraum.

Ende des Jahres 1989 flammte vor diesem Hintergrund die politische Diskussion um Privatisierungen im Kabinett erneut auf, wobei insbesondere der Premier- und der Industrieminister für eine Aufweichung des Status quo eintraten<sup>387</sup>. Im Januar 1990 schaltete sich der Präsident der Europäischen Kommission und frühere Finanzminister, Jacques Delors, in die Debatte ein, indem er die „*transgression de la règle du „ni-ni“*“<sup>388</sup> forderte. Die damit verbundene Flexibilität sei im Zusammenhang der Europäisierung der Wirtschaft eine Über-

<sup>385</sup> Vgl. Griotteray 1994: 50 f.

<sup>386</sup> Vgl. Le Monde, 26.5.1988: 8.

<sup>387</sup> Premierminister Rocard suchte bei Staatspräsident Mitterand um die Revision des *ni-ni* nach (vgl. Quotidien de Paris, 8.12.1989: 14).

<sup>388</sup> Libération, 25.1.1990: 2.

bensfrage für die Großunternehmen, so Jacques Delors. Im folgenden Jahr erlangte der Issue neue Bedeutung, zumal sich mit dem Konjunktureinbruch die Haushaltslage verschärfte. Für den Haushalt 1990 waren die Zuweisungen des Finanzministeriums für Kapitalerhöhungen staatlicher Unternehmen weit unter den Forderungen des Industrieministers Fauroux geblieben. Zudem unterliefen einige Staatsunternehmen im Rahmen ihrer Internationalisierungsstrategie die Regierungsvorgaben. Prominent war unter anderem der Fall des Unternehmens Péchiney, das, um seine Internationalisierungsstrategie zu implementieren und dabei rechtliche Hindernisse zu umgehen, ein Tochterunternehmen, Péchiney International, gründete und an den Kapitalmarkt brachte – gleichsam eine partielle Privatisierung des Unternehmens selbst.

In der Folge griffen die Sozialisten zu gesetzgeberischen Anpassungsmaßnahmen und revidierten den Grundsatz des *ni-ni*. Sie adaptierten die Regierungspraxis dabei schrittweise:

Im Juli 1990 wandelte der Gesetzgeber das Automobilunternehmen Renault von der Rechtsform der *régie nationale* in eine Aktiengesellschaft um und ebnete mit der formellen Privatisierung des Staatsunternehmens der wechselseitigen Kapitalbeteiligung von Renault und der schwedischen Volvo den Weg<sup>389</sup>.

Zudem kommerzisierten die Sozialisten die Elektrizitäts- und Telekommunikationswirtschaft aufgrund europäischen Wettbewerbsdrucks und Interventionen der Unternehmensleitungen<sup>390</sup>. Post und Telekommunikationswesen wurden mit der Postreform vom Juni 1990 getrennt und das Telekommunikationsunternehmen bekam eine Rechtform nach dem Vorbild des EDF<sup>391</sup>; eine formelle Privatisierung wurde hingegen angesichts des Widerstands einer Faktion in der sozialistischen Partei um Erziehungsminister Lionel Jospin nicht beschlossen. Die begrenzte inhaltliche Geschlossenheit der Regierungspartei und das Destruktionspotenzial insbesondere der Gewerkschaft CGT verhinderten einen Statusverlust für die Beschäftigten und eine weiterreichende Liberalisierung des Wirtschaftssektors.

Die entscheidende politische Korrektur ihres Grundsatzes des *ni-ni* vollzog die Minderheitsregierung schließlich im April 1991: Sie erlaubte per Dekret die minderheitliche Kapitalöffnung öffentlicher Unternehmen, die private Beteiligung war dabei auf 49,9 % des Unternehmenskapitals beschränkt. Das Privatisierungsdekret wurde erforderlich, da die Gültigkeit des bürgerlichen Privatisierungsgesetzes, das die Sozialisten nicht abgeschafft hatten, am 1. März 1991 ausgelaufen war. Das Dekret verlängerte die Geltungsdauer des Gesetzesab-

<sup>389</sup> Die Allianz war später erneut eine Triebfeder für die weitere Privatisierung (vgl. Le Monde, 5.11.1993: 18).

<sup>390</sup> Vgl. V Schmidt 1996: 180 f.

<sup>391</sup> Es wurde zum *établissement autonome du droit public*.

schnitts, der die *respirations* staatlicher Unternehmen regelte. Der Zufluss privaten Kapitals, der eine Teilprivatisierung bedeutete, war damit für den Fall eines strategischen, industriellen, kommerziellen oder finanziellen Abkommens mit einem französischen oder ausländischen Partner möglich – nach Genehmigung durch den Finanzminister.

Das Gesetz diente zweierlei Zielen: Zum einen verschaffte es den Staatsunternehmen Kapital, das sie in einer dynamischen Wirtschaft benötigten, ohne dabei den Staatshaushalt zu belasten. Zum anderen kamen die Privatisierungserlöse der Regierung fiskalpolitisch gelegen, da sie damit die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit finanzieren konnte. Steuererhöhungen hätten dagegen angesichts der eingetrußten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung dem Konsum geschadet. Durch die Beschäftigungspolitik erhoffte sich die Regierung erhöhte Wiederwahlchancen – mittelbar gewann somit das *vote-seeking* bei der Privatisierungspolitik an Bedeutung. Der Kurswechsel der Sozialisten in der Frage der öffentlichen Wirtschaft war mithin kein ordnungspolitisches Eingeständnis, sondern eine Adaption der Regierungspraxis an makro- und mikroökonomische Rahmenbedingungen und von wahlaktischen Überlegungen getragen. Die Verwendung der Privatisierungserlöse für die Finanzierung laufender Ausgaben brachte der Regierung aus den Reihen der Opposition den Vorwurf der *braderie*, des Ausverkaufs, ein.

Differenzen zwischen Staatspräsident Mitterand und Premierminister Rocard über den politischen Kurs der Sozialisten angesichts der anstehenden Wahlen führten im Mai 1991 zu einem Wechsel im Amt des Premierministers. Die Nachfolgerin, Edith Cresson, hatte sich als Kritikerin des Industriepolitischen Niedergangs profiliert. Im Amt setzte sie neue Akzente in der Wirtschaftspolitik, indem sie eine „industrielle Mobilisierung“ des Landes ankündigte<sup>392</sup>, womit sie die Unzufriedenheit in der Wählerschaft über die fehlende europäische Industriepolitik und die liberale europäische Wettbewerbspolitik aufgriff<sup>393</sup>. Der neue Voluntarismus zielte zuvörderst auf die Elektronikindustrie. Die Kohäsion der Regierung war in der Industriepolitik indes begrenzt: Wirtschafts- und Finanzminister Bérégovoy gab sich aufgrund der haushaltspolitischen Lage in dieser Frage zurückhaltend<sup>394</sup>.

Seine industriepolitischen Ambitionen artikulierte das neue Kabinett auch auf europäischer Ebene mit einem Memorandum zur europäischen Industriepolitik. Hieran entzündete sich ein Konflikt in den Verhandlungen zum Vertrag

---

<sup>392</sup> Vgl. Uterwedde 1991: 22.

<sup>393</sup> Vgl. V. Schmidt 1996: 173.

<sup>394</sup> Vgl Uterwedde 1991: 23.

von Maastricht – eine von Frankreich angeführte Gruppe von Staaten setzte schließlich dennoch ein Kapitel zur Industriepolitik im EUV durch<sup>395</sup>.

Die weltwirtschaftlichen und europäischen Rahmenbedingungen sowie das reduzierte industriepolitische Instrumentarium brachten die Ambitionen der neuen Premierministerin indes rasch zu Fall: Stattdessen gewannen Privatisierung, Deregulierung und Liberalisierung an politischer Bedeutung. Hintergrund waren die fiskalpolitischen Schwierigkeiten der Minderheitsregierung, die sich im Zuge des Wirtschaftsabschwungs einstellten. In der sich verschlechternden Konjunktur, die 1992-1993 schließlich in eine Rezession abglitt, musste die französische Zentralbank fatalerweise der deutschen Hochzinspolitik folgen<sup>396</sup>. Die Zinslast des französischen Haushalts und der verschuldeten staatlichen Unternehmen stieg ab 1991 deutlich an. Der Kapitalbedarf der öffentlichen Unternehmen, ihre zunehmende Verschuldung und die Krise im Banken- und Versicherungswesen, die sich im Gefolge des Immobilienmarktzusammenbruchs einstellte, verschärften die ökonomische Lage zusätzlich. Um einen gesamtwirtschaftlich verhängnisvollen Policymix aus starken Konsolidierungsmaßnahmen und einer restriktiven Geldpolitik zu vermeiden, griffen die Sozialisten zur Erzielung von Haushaltseinnahmen zunehmend auf Privatisierungserlöse zurück, die außerdem im Vergleich zu Steuererhöhungen den Vorteil der „blame avoidance“<sup>397</sup> boten. Zusätzlich fiel der europäische Wettbewerbskommissar Peon Brittan der Regierung industriepolitisch in den Arm, indem er in Fragen der Kapitaldotationen des französischen Staates an öffentliche Unternehmen eine harte Linie vertrat.

In Reaktion auf den Zielkonflikt aus Beihilfepolitik und dem Kapitalbedarf staatseigener Unternehmen steuerte die Regierung in der Beteiligungspolitik um: Sie forcierte den von den Unternehmensleitungen initiierten Handel mit Anteilen unter Banken, Versicherungen und anderen Betrieben, durch den die Verflechtung in der Kapitalstruktur staatlicher, halb-staatlicher und schließlich auch privater Unternehmen zunahm<sup>398</sup>. Die daraus resultierenden Überkreuzbeteiligungen ähnelten der deutschen Banken-Industrie-Partnerschaft.

In der Vorbereitung des Haushalts für 1992 legte die Regierung im September 1991 die Konditionen für die Privatisierungen fest. Vorausgegangen waren Differenzen innerhalb des Kabinetts über die Unternehmensverkäufe selbst und die Verwendung der Einnahmen<sup>399</sup>. Die Sozialisten waren sich in der Frage der

<sup>395</sup> Vgl. Setzer 1994: 108.

<sup>396</sup> Ursache war die asymmetrische Funktionsweise des EWS, nach dem die Deutsche Mark Leitwährung war.

<sup>397</sup> Weaver 1986.

<sup>398</sup> Vgl. Le Monde 19.7.1991: 1, 21; Le Monde, 8.10.1991: 23.

<sup>399</sup> Vgl. Quotidien de Paris, 31.8. -1.9.1991: 12.

Verwendung der Privatisierungserlöse uneinig. Der PCF sprach sich grundsätzlich gegen Privatisierungen aus; die UDF forderte hingegen ebenso wie die Gaullisten weitergehende Privatisierungsmaßnahmen; diese traten zusätzlich dafür ein, die Einnahmen für Steuersenkungen zu verwenden. Die Regierung einigte sich schließlich darauf, Privatisierungserlöse nicht zur Finanzierung allgemeiner laufender Ausgaben zu verwenden, sondern damit die Beschäftigung zu stärken, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und die Wettbewerbsfähigkeit des Landes zu verbessern<sup>400</sup>.

Ende 1991 kam Bewegung in die Implementierung der partiellen Privatisierungen. Während Wirtschafts- und Finanzminister Bérégovoy bereits kompletten Unternehmensveräußerungen den Boden ebnete, da der Grundsatz des *ni-ni* lediglich für die laufende Legislaturperiode galt, kündigte Staatspräsident Mitterrand ein *programme des cessions d'actifs* und eine Flexibilisierung der Teilprivatisierungen an<sup>401</sup>. Als Privatisierungskandidaten waren danach das Ölunternehmen Elf-Aquitaine und die Bank Crédit local de France (CLF) vorgesehen, wobei die dadurch erzielten Erlöse von rund 6 Milliarden Francs für Kapitaldotationen verwandt werden sollten. Die dafür ursprünglich veranschlagten Haushaltssmittel sollten den Beschäftigungsplan der Regierung finanzieren.

Die Umsetzung der Privatisierungen geriet jedoch im Dezember 1991 in schweres Fahrwasser. Das Kabinett, bestrebt, die beschlossenen Operationen trotz der Kapitalmarktturbulenzen im November zu realisieren, musste die Teilprivatisierung Elf-Aquitaines schließlich wegen des Börsenkontexts verschieben. Zusätzlich misslang die Börseneinführung des Kreditinstituts CLF, da der Erstkurs unter dem Emissionspreis notierte.

Die Sozialisten hielten dennoch an ihrem Kurs der partiellen Privatisierungen fest: Angesichts des Binnenmarkts öffneten sie das Kapital der Versicherungsgesellschaften für private Investoren, wobei das Parlament die zulässige Beteiligung von 25 auf 49,9 % erhöhte. An der Privatisierungspolitik änderte auch der Wechsel im Amt des Premierministers nichts, den Staatspräsident Mitterrand im April 1992 vollzog, um dem Popularitätsverlust der Regierung Einhalt zu gebieten. Im Gegenteil, am 16. Mai kündigte Premierminister Bérégovoy weitere Denationalisierungen an, womit die Regierung die Politik der Teilprivatisierungen beschleunigte.

Maßgeblich waren fiskal-, beschäftigungs- und machtpolitische Überlegungen. Wegen der Rezession gingen die Staatseinnahmen zurück, und die Regierung war haushaltspolitisch unter Druck; ein Policymix aus restriktiver Geldpo-

<sup>400</sup> „Soit à conforter l'emploi et à lutter contre le chômage, soit à améliorer notre compétitivité, en particulier industrielle“. Premierministerin Cresson, zitiert nach Le Monde, 3.9.1991: 19.

<sup>401</sup> Bedingungen für die partiellen Privatisierungen, wie sie noch das Dekret vom April vorgesehen hatte, fielen weg (vgl. Les Echos, 25.11.1996: 3).

litik und restriktiver Finanzpolitik wäre ökonomisch und politisch verhängnisvoll gewesen, zumal es erklärtes Ziel des *Parti Socialiste* war, die Zahl der Arbeitslosen vor der Wahl im März 1993 auf unter 3 Mio. zu senken. Andererseits waren Steuererhöhungen aus wahlpolitischen Gründen und wegen des Widerstands des Staatspräsidenten nicht möglich, eine zusätzliche Verschuldung angesichts des hohen Zinsniveaus wenig attraktiv. Privatisierungserlöse brachten erforderliche Haushaltseinnahmen und unterstützten die „blame avoidance“<sup>402</sup> der Regierung<sup>403</sup>. Die Opposition kritisierte die vorwiegend fiskalpolitisch motivierten Veräußerungen, der Verkauf staatlicher Unternehmen zur Finanzierung laufender Ausgaben bedeute eine „braderie des patrimoine“<sup>404</sup>. Die Stimmung in der Wählerschaft entwickelte sich dagegen zugunsten der Privatisierungen der Regierung<sup>405</sup>.

Ergebnis von *policy-learning* – resultierend aus dem missglückten Beginn des Prozesses – war der *plan d'épargne en actions*, Aktiensparpläne, mit denen die Regierung die Nachfrage privater Investoren nach Unternehmensanteilen im Kontext des ungünstigen Börsenklimas ab Mai 1992 steigern wollte.

Bis zu den Parlamentswahlen implementierte die Minderheitsregierung schließlich ein vergleichsweise umfangreiches, haushaltspolitisch motiviertes Programm der *privatisations par morceaux*, darunter Elf-Aquitaine, der Versicherer CNP, das Ölunternehmen Total und das Chemieunternehmen Rhône-Poulenc. Die Opposition warf dabei den Sozialisten vor, durch die Verwendung der Erlöse für die Rentenfonds den *acquis sociaux* abzusichern<sup>406</sup>.

Resultat dieser Beteiligungs- und Privatisierungspolitik waren verwischte Grenzen zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen, wodurch die öffentlichen Unternehmen gleichsam „entmystifiziert“ wurden. Ein weiteres Ergebnis war die Zerschlagung der *noyaux durs*, die durch Kapitalverflechtungen zwischen Unternehmen, Banken und Versicherungen ersetzt wurden, die der deutschen Banken-Industrie-Partnerschaft ähnelten.

---

<sup>402</sup> Weaver 1986.

<sup>403</sup> Diskutiert wurde zudem, aus den Erlösen ein *fonds pour les retraites* aufzubauen.

<sup>404</sup> In diesem Sinne äußerte sich beispielsweise der RPR-Generalsekretär Alain Juppé (vgl. *La Tribune de l'expansion*, 21.5.1992: 11).

<sup>405</sup> In einer Meinungsumfrage im November 1992 bekundeten 40 % der Befragten eine positive Einstellung gegenüber den Veräußerungen und 28 % eine negative Haltung (vgl. *Le Point*, 21.11.1992: 15).

<sup>406</sup> Vgl. *Le Monde*, 12.1.1993: 4.

### 6.3.4 Zwischenfazit

Angetreten unter dem Vorsatz, den Status quo der öffentlichen Wirtschaft unverändert zu lassen, war die sozialistische Regierung insbesondere ab 1990 aufgrund ihrer europapolitischen Zielsetzungen gezwungen, den Grundsatz des *ni-ni* schrittweise zugunsten der *cessions d'actifs* und schließlich der *privatisations par morceaux* aufzugeben. Zusätzlich wurden zahlreiche mittelbare Staatsunternehmen veräußert<sup>407</sup>: Der bevorstehende Binnenmarkt reduzierte den industriepolitischen Handlungsspielraum des Kabinetts und erforderte von den Staatsunternehmen strukturelle Anpassungen; das eingetretene wirtschaftliche Klima ließ darüber hinaus die Konsolidierungspolitik an Gewicht gewinnen. Staatliche Kapitaldotationen waren daher schwieriger zu finanzieren, Privatisierungserlöse hingegen haushaltspolitisch zunehmend willkommen.

Die Begrenzung der unternehmerischen Betätigung des Staates war somit, von den Kommunisten abgesehen, allmählich zu einer parteiübergreifenden Politik geworden; die Kongruenz der Parteien hatte in dieser Frage durch die Adaption der Regierungspraxis, der *recentrage* der Sozialisten, nach 1988 zugenommen. Parteidifferenzen bestanden dennoch im Ausmaß der Privatisierungspolitik, ihrer Zielsetzung und der Implementierung fort. Diese Unterschiede zeichneten sich im Parteidrittenwettbewerb vor den Parlamentswahlen ab.

## 6.4 Die Privatisierungspolitik unter europäischer Prämisse (seit 1993)

### 6.4.1 Die pragmatische Privatisierungspolitik der bürgerlichen Parteien (1993-1997)

Die Diskussion um die staatliche Souveränität in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, die in Frankreich im Referendum über den Vertrag von Maastricht im Herbst 1992 ihren Höhepunkt gefunden hatte, setzte sich im Parteidrittenwahlkampf von 1993 fort. Hierbei standen die sozialen Folgen der europäisch vorgezeichneten makro- und mikroökonomischen Politik im Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzung, welche die Politik der *désinflation compétitive* mit

<sup>407</sup> Vom 1.1.1988 bis zum 31.12.1993 waren 421 *respirations* zu verzeichnen (vgl. Griotteray 1994: 17).

ihrem *franc fort*, die Liberalisierungs- und Deregulierungspolitik ebenso beinhaltete wie die Konsolidierung des Wohlfahrtsstaats.

#### 6.4.1.1 Vetospielerkonfiguration

Das Rütteln an den Grundfesten der wirtschaftspolitischen Kehrtwende von 1983 schloss mit der Faktion um Charles Pasqua und Philippe Séguin auch Teile der gaullistischen Partei ein, die forderten, nationale Wachstums- und Beschäftigungsziele in der französischen Wirtschaftspolitik stärker zu gewichten. Der andere Flügel der Gaullisten, den insbesondere Edouard Balladur und Alain Juppé verkörperten, trat für die Fortsetzung der marktorientierten Politik ein, so dass zwei wirtschaftspolitische Konzepte innerhalb der bürgerlichen Parteien konkurrierten<sup>408</sup>.

Während die Sozialisten sich in der Frage der öffentlichen Wirtschaft programmatisch an ihre Realpolitik annäherten, war das Ergebnis der politischen Diskussion innerhalb der bürgerlichen Parteien ein moderates gemeinsames Wahlprogramm von RPR und UDF. Dieses bekannte sich zwar zur währungspolitischen und makroökonomischen Kontinuität, mied dagegen in vielen Punkten Konkretisierungen. Das Ziel, Unternehmen des kompetitiven Sektors zu privatisieren und die Autonomie für Unternehmen auf beschränkten Märkten zu erhöhen, einigte die bürgerlichen Parteien, die unter dem Banner der *Union pour la France* in den Wahlkampf zogen, wenngleich der Privatisierungssissue im Parteienwettbewerb im Vergleich zu 1986 an Bedeutung verloren hatte. Die UDF hatte sich in der Privatisierungsfrage der Position der Neogaullisten angelehnt und von der Privatisierung der Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge Abstand genommen, wobei auch wahlpolitische Erwägungen (*vote-seeking*) eine Rolle spielten<sup>409</sup>.

Im Ergebnis fügte die Opposition den Sozialisten eine drastische Niederlage zufügte. Begünstigt durch das Mehrheitswahlsystem erhielten RPR und UDF zusammen 484 von 577 Mandaten. Die Sozialisten wurden mit nur 54 marginalisiert. Die Privatisierungsbemühungen der bürgerlichen Koalition waren im Vergleich zur *démarche revancharde* von 1986 weniger von ideologischem Impetus angetrieben, vielmehr waren sie Bestandteil der auch europäisch induzierten Konsolidierungspolitik der Regierung und Reaktion auf die Vollendung des Binnenmarkts. Zugleich dienten die Privatisierungseinnahmen, entgegen der

---

<sup>408</sup> Vgl. Uterwedde 1993b: 4.

<sup>409</sup> Vgl. Financial Times, 24.2.1993: 2.

ursprünglichen Zielsetzung, lediglich die Staatsverschuldung zurückzuführen, der Finanzierung von Infrastrukturprojekten.

#### 6.4.1.2 Privatisierungspolitik

Mit der Ernennung Edouard Balladurs zum Premierminister war zunächst die Richtungsentscheidung zugunsten des europaorientierten makroökonomischen Kurses gefallen. Die wirtschaftspolitischen Schlüsselministerien besetzte der Gaullist mit Gleichgesinnten: das Wirtschafts- und Finanzministerium mit dem Zentristen Edmond Alphandéry, das Budgetministerium mit seinem Parteifreund Nicolas Sarkozy.

Konsequenz dieser wirtschaftspolitischen Weichenstellung war das Andauern des politisch schmerhaften monetären und fiskalischen Anpassungsprozesses vor dem Hintergrund der andauernden Rezession; geschuldet war der für Frankreich wirtschaftlich ungeeignete Policymix zum einen der von der Bundesbank vorgegebenen restriktiven Geldpolitik und zum anderen der europäisch induzierten Konsolidierungspolitik. Verschärfend wirkte der Zusammenbruch des Immobilienmarkts, der die Banken- und Versicherungslandschaft in Schieflage brachte – verbunden mit einem zeitweise unfreundlichen Kapitalmarktklima. Zudem stand die Wirtschaftspolitik ab 1993 unter dem Vorzeichen des vollendeten europäischen Binnenmarkts und entsprechender wirtschaftlicher Adaptionsprozesse; der sich abzeichnenden Währungsunion war der Beschluss zur Unabhängigkeit der Zentralbank geschuldet, deren geldpolitische Instrumentalisierung durch die Regierung allerdings bereits zuvor wegen der asymmetrischen Wirkungsweise des EWS unmöglich gewesen war<sup>410</sup>.

Im Rahmen des Konsolidierungskurses setzte die Regierungskoalition auf eine Kombination aus Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen, dabei beschnitt sie auch den Sozialstaat. Zugleich erschloss das Privatisierungsprogramm eine Quelle zusätzlicher Haushaltseinnahmen.

Bereits im Wahlkampf hatte sich der ehemalige Finanzminister Balladur zu Details des künftigen Privatisierungsprogramms geäußert. Er hatte ein Veräußerungsvolumen von 30 Milliarden Francs für 1993 und 60 Milliarden für 1994 angekündigt<sup>411</sup>, wobei auch steuerrechtliche Vergünstigungen für die *plans d'épargne en actions* sowie die Errichtung privater Pensionsfonds diskutiert worden waren, um die private Nachfrage nach Unternehmensanteilen zu stei-

---

<sup>410</sup> Vgl. Feuerstein 1993.

<sup>411</sup> Vgl Financial Times, 27.1.1993: 27.

gern. Die Koalition plante die durch die Wahlniederlage 1988 unterbrochene Sequenzierung der Privatisierungspolitik fortzusetzen. Die neue Privatisierungs-runde sollte mit Versicherungsunternehmen eingeläutet werden.

Grundsätzlich bewegte sich die Privatisierungspolitik zu Beginn der zweiten *Cohabitation* in eher unruhigem Fahrwasser, wofür es mehrere Ursachen gab: Erstens erschwertete die gesamtwirtschaftliche Entwicklung des Landes die Veräußerung von Staatsunternehmen, vor allem da sich ihre Geschäftsentwicklung durch die Rahmenbedingungen eintrübte. Zusätzlich befanden sich einige staats-eigene Banken und Versicherungsgesellschaften auch aufgrund des Immobilienmarktzusammenbruchs in einer wirtschaftlich kritischen Lage<sup>412</sup>. Die von 1993 bis 1998 andauernde Bankenkrise reduzierte zum einen das Privatisierungspotenzial, zum anderen minderte sie die Nachfrage bei Veräußerungen öffentlicher Unternehmen über die Börse. Zweitens bot die ab Ende 1993 ein-setzende Baisse schlechte Rahmenbedingungen für Privatisierungen, insbeson-dere angesichts der Zielsetzung der Regierungskoalition, die Unternehmens-anteile breit zu streuen, und der restriktiven verfassungsrechtlichen Vorgaben bei Bewertung und Preisfestsetzung. Drittens warf die 1995 anstehende Präsident-schaftswahl ihre Schatten voraus; politisch unpopuläre oder für die Wähler-schaft finanziell riskante Privatisierungen galt es daher zu vermeiden. Viertens zeichnete sich auch in der zweiten *Cohabitation* die Privatisierungspolitik als möglicher Konfliktpunkt zwischen Staatspräsident und Regierung ab. Staatsprä-sident Mitterand forderte, ähnlich wie zu Beginn der ersten *Cohabitation*, die Wahrung der nationalen Unabhängigkeit bei der Privatisierungspolitik<sup>413</sup>: Er nannte in diesem Zusammenhang beispielhaft die Unternehmen Air France, Aérospatiale, Elf und SNECMA.

Dennoch gewannen die Privatisierungen im Rahmen der Finanzpolitik bald an Aktualität, da sich das für 1993 veranschlagte Haushaltsdefizit von 165 Mil-liarden Francs angesichts der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als illusorisch entpuppte<sup>414</sup>: Am 10. Mai 1993 beschloss der Ministerrat das „Programm für den wirtschaftlichen und sozialen Wiederaufschwung“. Es fokussierte auf die Konsolidierung des Haushalts und die Sanierung der defizitären Sozialversiche-rungen. Zusätzlich begab die Regierungskoalition mit dem (berichtigten) Haus-haltsgesetz vom 22. Juni eine Staatsanleihe, die durch ein *préfinancement* gleichsam künftige Privatisierungserlöse zugunsten sofortiger expansiver fiskal-politischer Maßnahmen vorwegnahm. Dadurch sollte das Konsolidierungspro-

---

<sup>412</sup> Vgl. Lacoue-Labarthe 2001: 3 ff.

<sup>413</sup> Mitterand äußerte sich dahingehend auf einer Pressekonferenz (vgl. Dumez und Jeunemaître 1994: 100).

<sup>414</sup> Vgl. Uterwedde 1993c: 444.

gramm auch unter politischen Aspekten ergänzt und angesichts der Präsidentschaftswahl 1995 eine Verschärfung der Rezession vermieden werden.

Die Anleihe sollte den am 10. Mai präsentierten Beschäftigungsplan finanzieren, dazu beitragen, das Kapital krisengeschüttelter Staatsunternehmen aufzufrischen, und mittels wohnungs- und städtebaulicher Investitionen die Wirtschaftstätigkeit anregen. Die Privatisierungspolitik diente mit der Finanzierung laufender Ausgaben der Zielsetzung der allgemeinen Wirtschaftspolitik und mittelbar dem *vote-seeking* der Regierungsparteien<sup>415</sup>. Ein weiterer Aspekt war die Wandelbarkeit der Staatsanleihe in Aktien zur Privatisierung anstehender Unternehmen, die einen Teil der Nachfrage sichern sollte. Der so genannte *emprunt Balladur* brachte mit rund 110 Milliarden Francs das Dreifache des ursprünglich geplanten Volumens ein und war damit ein Vertrauensbeweis für die Wirtschaftspolitik der Regierung<sup>416</sup>. Die Opposition übte Kritik an der Vorwegnahme und Verwendung der Privatisierungserlöse, obschon bereits die Sozialisten Privatisierungseinnahmen für die Beschäftigungspolitik eingesetzt hatten.

Während bereits im Juni 1993 mit Crédit local de France das erste staatseigene Unternehmen vorab teilprivatisiert wurde, verabschiedete die Regierungskoalition im Juli 1993 das neue Privatisierungsgesetz, an dessen Formulierung neben dem Finanzminister der Premierminister maßgeblich mitgewirkt hatte<sup>417</sup>. Im Gesetzgebungsverfahren verband die Regierung ihr Vorhaben – wie schon die Vorgängerregierungen im Rahmen ihres Nationalisierungs- und Privatisierungsprogramms – mit der Vertrauensfrage, um die inhaltliche Geschlossenheit des Regierungsbündnisses in diesem Issue zu stärken.

Das Gesetz aktualisierte und modifizierte das in Teilen kritisierte Privatisierungsgesetz von 1986: Erstens brachte es die Liste der Privatisierungskandidaten auf den neuesten Stand; zu den aus dem ersten Privatisierungsprogramm verbliebenen Unternehmen kamen neue Betriebe hinzu. Das Privatisierungsprogramm umfasste 12 große Staatsunternehmen aus verschiedenen Branchen des kompetitiven Sektors. Unternehmen des *service public* waren hingegen ausgenommen, da ihre Privatisierung das Destruktionspotenzial der Gewerkschaften aktiviert und angesichts der politisch-kulturellen Bedeutung des *service public* dem Wahlziel geschadet hätte. Die aufgeführten Unternehmen hatten einen Gesamtumsatz von rund 1200 Milliarden Francs und knapp eine Million Beschäftigte<sup>418</sup>. Zweitens wurden im Rahmen von *policy-learning* partielle Privatisierungen sowie Veräußerungen mittelbarer Staatsunternehmen durch die Regie-

<sup>415</sup> Noch 1987 hatte Edouard Balladur die Verwendung von Privatisierungserlösen für laufende Ausgaben als kurzfristig und als Verschleuderung des Vermögens kritisiert (vgl. Balladur 1987: 88).

<sup>416</sup> Rechtsgrundlage war das berichtigte Haushaltsgesetz vom 22.6.1993.

<sup>417</sup> Vgl. V. Schmidt 1996: 281.

<sup>418</sup> Vgl. Ministère de l'Economie, Ministère du Budget 1994.

rung eingeführt sowie die technischen Verfahren des Veräußerungsprozesses modernisiert und so der Entwicklung des Kapitalmarktes und insbesondere seiner Internationalisierung Rechnung getragen. Drittens stärkte der Rechtsakt die Dispositive zum Schutz des nationalen Interesses, womit die Koalition Bedenken des sozialistischen Staatspräsidenten Rechnung trug. Die *action spécifique* wurde flexibilisiert, andererseits war ihre Gültigkeit nicht mehr auf 5 Jahre beschränkt; die prominente Rolle der *action spécifique* stieß in Wissenschaft und Politik auf Kritik. Zusätzlich waren für bestimmte Sektoren Genehmigungsvorbehalte beim Kapitalerwerb beinhaltet; für Ausländer, die nicht aus der EU stammten, waren Beteiligungsgrenzen vorgesehen, wohingegen Interventionen der Europäischen Kommission die gesetzliche Diskriminierung von EU-Bürgern verhindert hatten<sup>419</sup>. Viertens berücksichtigte das Privatisierungsgesetz Kritikpunkte an dem alten Privatisierungsrecht, indem es die Privatisierungskommission aufwertete und so die Transparenz erhöhte: bei der Auswahl der so genannten *groupes d'actionnaires préférentiels*, bei den Verkäufen *gré à gré* sowie bei Veräußerungen mittelbarer Staatsunternehmen. In der Tradition der bisherigen *alternances* wurde sie als Element symbolischer Politik zudem ein weiteres Mal umbenannt und darüber hinaus ihre rechtliche Autonomie erhöht<sup>420</sup>. Im Gegensatz zum Vorgängergesetz war der neue Rechtsakt unbefristet gültig, wofür allerdings die einzelnen Privatisierungen einer Autorisierung per Dekret bedurften.

Vor der Implementierung des Privatisierungsprogramms mussten auch angesichts der gesamtwirtschaftlichen Lage viele Staatsunternehmen zunächst saniert werden. Das betraf auch einen Teil der staatlichen Banken- und Versicherungswirtschaft, da mehrere Probleme kumulierten – vor dem Hintergrund europäischer Restrukturierungen, die Fusionen, Akquisitionen und Konsolidierungen implizierten: Erstens hatten die Banken als Intermediäre die Kosten der zinspolitischen Anpassung im Zuge der deutschen Einheit und der bevorstehenden Währungsunion zu schultern<sup>421</sup>. Zweitens mussten die französischen Banken den Zusammenbruch des Immobilienmarkts verdauen<sup>422</sup>. Drittens hatte der französische Gesetzgeber europäische Richtlinien transformiert, nach denen die traditionell schwach kapitalisierten französischen Banken europäische Eigenkapitalvorschriften erfüllen mussten.

---

<sup>419</sup> Vgl. Borde und Poncelet 1993: 946.

<sup>420</sup> Sie erhielt das *statut d'autorité publique indépendante*.

<sup>421</sup> Die bevorstehende Währungsunion implizierte eine Unsicherheitsprämie für diejenigen Länder, deren Teilnahme an der Währungsunion ungewiss war.

<sup>422</sup> In existenzbedrohende Schieflage gerieten Crédit Lyonnais, Crédit foncier, Sociétés de développement régional (vgl. Lacoue-Labarthe 2001: 63).

Die sanierungsbedürftigen Staatsunternehmen bedurften Kapital, auch aus dem Staatshaushalt. Die Europäische Kommission, die mit dem Vertrag über die Europäische Union eine Teilkompetenz für die Wettbewerbspolitik erlangt hatte, forderte für Kapitaldotationen jedoch das Marktprinzip ein<sup>423</sup>. Die französische Regierung hatte für die Kapitaldotationen die Konditionen des Vetspielers Europäische Kommission zu akzeptieren, die häufig in einer anschließenden Privatisierung bestanden. Betroffen waren die Kapitalinfusionen für die Compagnie Générale Maritime (CGM), den Flugzeugmotorenhersteller SNECMA, die Fluglinie Air France (AF) und die Großbank Crédit Lyonnais (CL). Andererseits versuchte die Regierungskoalition, mehrere Staatsunternehmen entgegen der reinen, liberalen Lehre konjunkturpolitisch zu instrumentalisieren. So forderte sie in der rezessiven Phase das Management mehrerer Unternehmen auf, die Geschwindigkeit des Beschäftigungsabbaus zu reduzieren<sup>424</sup>.

Das Privatisierungsprogramm wurde von der Regierungskoalition im Oktober 1993 mit der Veräußerung der Banque Nationale de Paris (BNP) initiiert. Die Operation wurde, von einem Börsenklima profitierend, das trotz der Rezession bis einschließlich Oktober 1993 freundlich war, zu einem Erfolg. Ähnlich wie bereits von 1986 bis 1988 rekurrierten die bürgerlichen Parteien auf *groupes d'actionnaires préférentiels*, welche die Kapitalstruktur der privatisierten Unternehmen stabilisieren sollten<sup>425</sup>.

Als bald verschlechterten sich allerdings die Rahmenbedingungen für die Entstaatlichungspolitik: Zum einen trübe sich der Kapitalmarkt ein, zum anderen streikten im Oktober 1993 die Gewerkschaften gegen die Privatisierungspläne der Regierung. Die Sanierungspolitik einiger staatlicher Unternehmen mobilisierte Gewerk- und Belegschaften. In Ausstand traten Beschäftigte des Luftfahrtunternehmens Air France, die gegen die Restrukturierungspläne protestierten. Die Belegschaft der France Télécom, die durch die im Juli angekündigten Pläne zu einer erneuten Telekommunikationsreform um Statuseinbußen fürchtete, folgte dem Beispiel: Industrieminister Longuet plante eine formelle und eine anschließende Teilprivatisierung, um dem Telekommunikationsunternehmen den Weg für internationale Allianzen zu ebnen<sup>426</sup>. In Folge der Auseinandersetzungen um den Fortbestand des *service public*, die sich bis in die

<sup>423</sup> Nach diesem sind Konditionen gefordert, die für einen Privatinvestor akzeptabel wären, der unter den normalen Bedingungen einer Marktwirtschaft operiert.

<sup>424</sup> Belegt ist das für Air France, Bull, Thomson-CSF, SNECMA und SNCF (vgl. V. Schmidt 1996: 192).

<sup>425</sup> Vgl. den „*Premier rapport sur la mise en oeuvre des privatisations*“ vom Dezember 1994.

<sup>426</sup> Die geplante Beteiligung an der amerikanischen MCI war fehlgeschlagen; der Statuswechsel würde die geplante Allianz mit der Deutschen Bundespost Telekom erleichtern (vgl. Zahariadis 1995: 158).

Regierungskoalition fortsetzen, nahm die Regierung die Restrukturierung der Air France und die Pläne zur Telekommunikationsreform zurück.

An der Implementierung des übrigen Privatisierungsprogramms hielt die Koalition aus RPR und UDF trotz der Kapitalmarktentwicklung fest, wozu sie mehrere Strategien nutzte: So waren Aktien privatisierter Unternehmen mit Bonds des *emprunt Balladur* bezahlbar. Die Regierung griff darüber hinaus das britische *partly paid* auf<sup>427</sup>. Der gesetzlich erhöhte Emissionsanteil für die Beschäftigten sollte ebenfalls die Nachfrage stabilisieren. Im Unterschied zum „ersten Privatisierungsprogramm“ privatisierte die Koalition außerdem Staatsunternehmen partiell im Zuge der *cessions par tranches successives*, wodurch die Veräußerungen kapitalmarktgerecht sein sollten. Sodann erleichterte die teilweise europarechtlich induzierte Internationalisierung des Privatisierungsprozesses ab 1993 die Umsetzung der Privatisierungen, da sie die Nachfrage stärkte. Zudem war die Veräußerungspolitik dadurch flexibilisiert, dass die Regierung mittelbare Staatsunternehmen verkaufen konnte.

Aus den Präsidentschaftswahlen vom April und Mai 1995 ging Jacques Chirac gegen Lionel Jospin und Edouard Balladur als Sieger hervor. In Folge des Wahlausgangs wurde die Regierung umgebildet, der Gaullist Alain Juppé neuer Premier- und der Liberale Alain Madelin Wirtschafts- und Finanzminister. Das neue Kabinett verschärfte angesichts der finanzpolitischen Vorgaben des Vertrags von Maastricht die Konsolidierungsbemühungen, wozu es insbesondere auf die Kürzungen staatlicher Ausgaben und auf umfangreiche Privatisierungserlöse setzte.

Auch nach den Präsidentschaftswahlen im Mai 1995 blieb die Entstaatlichungspolitik der bürgerlichen Koalition im Bereich der Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge aufgrund des großen gewerkschaftlichen Destruktionspotenzials und der wahlpolitischen Bedeutung des *service public* begrenzt. Verfassungsrechtliche Probleme ergaben sich dagegen weniger, da die Vorgaben über Konzessionsregelungen und Regulierungen gewährleistet werden konnten. Die aufgeschobenen Pläne zur Telekommunikationsreform griff die neue Regierung zwar wieder auf, sie kam dabei aber Forderungen der Belegschaft entgegen<sup>428</sup>. Die Eisenbahnreform wiederum war eine Minimallösung; die Regierung setzte im Mai per Dekret die europäische Vorgabe einer bilanzrechtlichen Trennung von Betrieb und Infrastruktur um.

In der Finanzpolitik zeigten sich die Regierungsparteien inhaltlich wenig geschlossen. Auf der einen Seite betonte sie die Notwendigkeit, die Konsolidierungspolitik fortzusetzen, auf der anderen Seite standen wirtschaftsbelebende

---

<sup>427</sup> Dies ist ein Beispiel für horizontale Diffusionsprozesse im Rennen um *best practice*.

<sup>428</sup> Vgl. Zahariadis 1995: 158.

Sofortmaßnahmen auf der Tagesordnung<sup>429</sup>. Die nach der Präsidentschaftswahl in der Regierungserklärung am 23. Mai 1995 angekündigte „Schlacht um Beschäftigung“ und die damit einhergehenden sozialpolitischen Maßnahmen entpuppten sich als Strohfeuer. Die Frage der Priorität von Konsolidierungspolitik und steuerpolitischen Reformen führte zu Auseinandersetzungen innerhalb der Regierung, insbesondere zwischen Premierminister Juppé und dem liberalen Wirtschafts- und Finanzminister Madelin. Madelin trat darüber, ein forciertes Tempo bei Konsolidierungspolitik und Strukturreformen fordernd, im August 1995 zurück.

Um die Umsetzung des Privatisierungsprogramms, das die Regierung mit der Veräußerung des Stahlkonzerns Usinor-Sacilor im Juli fortgesetzt hatte, „am Laufen zu halten“ und dadurch fiskalpolitisch dringend benötigte Veräußerungserlöse zu realisieren, flexibilisierte die Koalition aus RPR und UDF im August 1995 das Verfahren für Direktverkäufe staatlicher Unternehmen. Sie führte darüber hinaus per Dekret das Interessenbekundungsverfahren ein; Ende 1993 vom deutschen Bundesgesetzgeber eingeführt, war diese Politikinnovation horizontal diffundiert.

Während die Regierungskoalition die Staatsausgaben zunächst nur moderat kürzte und statt dessen auf die Erhöhung von Steuern und Abgaben setzte, fällte Staatspräsident Chirac vor dem Hintergrund der konjunkturbedingten Verschärfung der finanzpolitischen Lage im weiterschwelenden Streit über die wirtschaftspolitischen Prioritären der Koalition einen Schiedsspruch – einmal mehr seit Beginn der 1980er. Die „sparmäßige Wende“, die Chirac im Oktober 1995 verkündete, priorisierte die Konsolidierungspolitik. Grundlage der wirtschaftspolitischen Grundsatzentscheidung war, wie bereits früher, eine zentrale europapolitische Zielsetzung: die Teilnahme an der Währungsunion.

Diese Zielsetzung sollte der im November 1995 präsentierte, so genannte „Juppé-Plan“ mit verschiedenen sozial- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen erreichen, die auch die öffentliche Wirtschaft betrafen; Beschäftigte des öffentlichen Dienstes paralysierten daraufhin im Dezember das Land durch Streiks. Ein vom Premierminister einberufener Sozialgipfel beendete die politischen Auseinandersetzungen und brachte neben dem *plan de relance*, einem Konjunkturbelebungsprogramm, die Rücknahme einiger Reformpläne, darunter auch die geplante Eisenbahnreform, die mit einem Sanierungskonzept für die SNCF verbunden gewesen wäre. Die Eisenbahnreform, die der Gesetzgeber angesichts des europäischen Privatisierungsdrucks und anstehender Infrastrukturaufgaben im Februar 1997 beschloss, war vor diesem Hintergrund weniger einschneidend: Der regionale Personentransport wurde dezentralisiert, die Infrastrukturver-

---

<sup>429</sup> Vgl. Uterwedde 1996a: 192.

schuldung der Bahn durch den neu geschaffenen Netzbetreiber Réseau ferré de France (RFF) übernommen und großzügige Kapitaldotationen des Staates ver einbart<sup>430</sup>.

Durch die mit dem Konjunkturbelebungsprogramm verbundenen Mehrausgaben gewann die Privatisierungspolitik an finanzpolitischer Bedeutung. Die Koalition beschloss daher im März 1996 per Gesetz eine Flexibilisierung des Privatisierungsprozesses, wonach für die Veräußerung staatlicher Unternehmen mit einem Umsatz von weniger als einer Milliarde Francs ein Dekret ausreichte<sup>431</sup>. Allerdings entwickelten sich die Aktienkurse der privatisierten Unternehmen in Folge der ungünstigen Kapitalmarktbedingungen für die Anleger unerfreulich. Mit Ausnahme der Anteilsscheine von Total, CLF und Seita notierten die Kurse zeitweise unter dem Ausgabekurs<sup>432</sup>. Die dadurch sinkende Popularität der Privatisierungspolitik in der Wählerschaft unterminierte das *vote-seeking* der Koalition. Im Zusammenhang der Kurspflege gewann das Thema der privaten Rentenfonds, die potenziell einen wichtigen Nachfragefaktor darstellten, im Dezember 1996 vorübergehend an Bedeutung<sup>433</sup>, ebenso die Debatte um die *corporate governance*: Die Novellierung des französischen Unternehmens- und Aktionärsrechts rückte aufgrund der Internationalisierung der Finanzmärkte auf die politische Tagesordnung.

Angesichts der europäisch induzierten Konsolidierungswänge, die dem Land unpopuläre finanzielle Einschnitte bescheren würden, entschied sich Staatspräsident Chirac, offenbar von den Wahlchancen der Bürgerlichen überzeugt, im April 1997, die Nationalversammlung aufzulösen. Die Parlamentsauflösung unterbrach das Privatisierungsprogramm der Koalition: Prominentestes Opfer war dabei die Privatisierung des Telekommunikationsunternehmens France Télécom.

#### 6.4.1.3 Zwischenfazit

Die bürgerliche Koalition setzte nach 1993 ihr 1988 unterbrochenes Privatisierungsprogramm fort. Während die inhaltliche Geschlossenheit der Regierungsparteien in der allgemeinen Wirtschaftspolitik begrenzt war, einigte die Privatisierungspolitik die Regierungsparteien. Angesichts der bevorstehenden Wähl-

---

<sup>430</sup> Vgl. OECD 2000: 97.

<sup>431</sup> Vgl. Les Echos, 16.4.1996: 2.

<sup>432</sup> Vgl. de Bandt 1998: 95.

<sup>433</sup> Vgl. Uterwedde 1996b: 10.

rungsunion und ihrer Konvergenzkriterien gewann die finanzpolitische Komponente bei den Veräußerungen staatlicher Unternehmen an Gewicht. Die Privatisierungseinnahmen flossen überwiegend in die laufenden Ausgaben, wohingegen sich der wirtschaftsliberale Impetus verflüchtigt hatte.

Allerdings verzögerten und begrenzten die teils ungünstigen Rahmenbedingungen die Privatisierungsaktivität, insbesondere die Kapitalmarktentwicklung und der Zusammenbruch des Immobilienmarkts mit seinen Auswirkungen auf das (staatliche) Versicherungs- und Bankenwesen.

#### 6.4.2 *Die Privatisierungspolitik der gauche plurielle (1997-2002)*

Die sozialen Konsequenzen der Konsolidierungspolitik und der Strukturanpassungen der letzten Jahre brachten in Frankreich – ähnlich wie in Großbritannien, Italien und Deutschland – im Zuge der Wahlen vom 25. Mai und 1. Juni 1997 eine Mitte-Links-Koalition an die Regierung. Die dritte *Cohabitation* der Fünften Republik war eingeläutet.

Lionel Jospin, der den *Parti Socialiste* nach der dramatischen Niederlage von 1993 programmatisch erneuert hatte, wurde Premierminister der Regierung der „pluralen Linken“ aus Sozialisten, Grünen, Kommunisten und den Linksrepublikanern.

##### 6.4.2.1 Vetospielerkonfiguration

Der Status quo der öffentlichen Wirtschaft, dem sich die Regierung der pluralen Linken 1997 gegenüber sah, bot noch vergleichsweise großes Privatisierungspotenzial<sup>434</sup>, wenngleich der Anteil des *service public* an den verbliebenen Staatsunternehmen hoch war. Zudem hellte sich die gesamtwirtschaftliche Lage 1997 auf, wodurch die Implementierung des Privatisierungsprogramms erleichtert wurde.

Während sich die bürgerlichen Parteien in der Privatisierungsfrage ab 1993 durch inhaltliche Geschlossenheit ausgezeichnet hatten, war die Kongruenz der vier Koalitionspartner zunächst begrenzt: Insbesondere die Kommunisten, aber

---

<sup>434</sup> Den Anteil der Unternehmen mit öffentlicher Minderheitsbeteiligung (!) an der Bruttowertschöpfung der nichtlandwirtschaftlichen, marktbestimmten Wirtschaft in Frankreich schätzte das CEEP für Ende 1998 auf rund 11,5 %. Daten von der Internetseite [www.ceep.org](http://www.ceep.org).

auch ein Teil der Sozialisten standen Unternehmensveräußerungen zunächst skeptisch gegenüber und wollten den Status quo der öffentlichen Wirtschaft konservieren<sup>435</sup>. Wegen dieser mäßigen inhaltlichen Geschlossenheit, der programmatischen Tradition der Sozialisten und Kommunisten sowie der geringen Popularität der Privatisierungen und der Kommerzialisierung des *service public* erklärte die Mitte-Links-Koalition ihre Absicht, grundsätzlich am Status quo der öffentlichen Wirtschaft festhalten zu wollen – Lionel Jospin sprach sich für ein neues *ni-ni* aus<sup>436</sup>.

In der Regierungspraxis ließ sich diese Zielsetzung aufgrund der makroökonomischen Vorgaben der Währungsunion, die den Konsolidierungsdruck verstärkten, nicht durchhalten. Privatisierungserlöse waren daher finanzpolitisch willkommen, Kapitaldotationen an staatliche Unternehmen haushaltspolitisch kaum durchsetzbar; darüber hinaus bestanden im Zuge der Rekapitalisierung staatlicher Unternehmen Privatisierungsvereinbarungen mit der Europäischen Kommission.

#### 6.4.2.2 Privatisierungspolitik

In ihrer Wirtschaftspolitik war die Regierungscoalition bestrebt, den verbleibenden makro- und mikroökonomischen Gestaltungsbereich konsequent zu nutzen und dabei das Wachstums- und Beschäftigungsziel stärker zu gewichten<sup>437</sup>. Dazu machte sie in Tradition zu den Vorgängerregierungen auf europäischer Ebene Vorschläge zur Wirtschaftskoordinierung. Das Mitte-Links-Bündnis verband neokeynesianische Rezepte wie Kaufkraftsteigerung, symbolträchtige Arbeitszeitverkürzung und aktive Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche mit angebotspolitischen Elementen. Die Konsolidierungspolitik setzte das Regierungsbündnis auch in der konjunkturellen Hochphase lediglich moderat fort<sup>438</sup>. Kennzeichnend für die Wirtschaftspolitik der Regierung Jospin war die so genannte „*méthode Jospin*“: die Verbindung eines konsensualen Diskurses mit pragmatischer Politik. Dieses Merkmal betraf auch die unternehmerische Betätigung des Staates in Form einer Konzertierung der Privatisierungen. Nach der erneuten *alternance* und der Bildung der Regierung der *gauche plurielle* war die

---

<sup>435</sup> Vgl. Le Monde, 11.9.1997: 2.

<sup>436</sup> „*Nous ne sommes favorables ni à de nouvelles nationalisations ni à de nouvelles privatisations.*“ (zitiert nach Le Monde, 5.6.1997: 24).

<sup>437</sup> Vgl. Uterwedge 2000: 93.

<sup>438</sup> Die OECD kritisierte das Tempo der Konsolidierungspolitik als zu langsam (vgl. Uterwedge 2000: 97).

Zukunft der Privatisierungspolitik in Frankreich zunächst ungewiss, zumal sich insbesondere der neue sozialistische Premierminister zuvor als Kritiker der Entstaatlichungspolitik profiliert hatte: Im Wahlkampf war Lionel Jospin gegen den „capitalisme dur“ und insbesondere gegen die „*manie' des privatisations*“<sup>439</sup> zu Felde gezogen.

Ihren Ankündigungen im Wahlkampf entsprechend, unterbrachen die Sozialisten vorläufig die laufenden, von der Vorgängerregierung initiierten Privatisierungsoperationen. Zudem erklärte die Koalition das Ende der Kommerzialisierung des *service public* und benannte, einmal mehr, die Privatisierungskommission in *commission des participations et des transferts* um. Zugleich signalisierte die Regierung grundsätzlich Anpassungsbereitschaft in der Frage der öffentlichen Wirtschaft<sup>440</sup>.

Dem Konsolidierungsdruck der Konvergenzkriterien konnte sich die Regierungskoalition jedoch angesichts ihrer prioritären europapolitischen Zielsetzung nicht entziehen. Da Ausgabenkürzungen, insbesondere im Sozialstat, mit ihrer Programmatik nur begrenzt zu vereinbaren waren, beinhalteten die finanzpolitischen Anpassungsmaßnahmen der *gauche plurielle* zur Erreichung der Teilnahme an der Währungsunion neben Minderausgaben befristete Steuererhöhungen hauptsächlich für Großunternehmen. Darüber hinaus hatten die bürgerlichen Parteien auch Privatisierungserlöse in die Planung des Haushalts für 1997 einbezogen.

Vor diesem Hintergrund musste die Koalition in der Regierungspraxis von ihrer programmatischen Linie bald abweichen, wenngleich sie fortan den Privatisierungsterminus mied und stattdessen regelmäßig von *ouverture du capital* sprach<sup>441</sup>. Die *gauche plurielle* läutete in Folge eine neue Runde in der Privatisierung der Banken und Versicherungen ein<sup>442</sup>. Dabei spielten auch Privatisierungszusagen der Vorgängerregierungen eine Rolle, die diese, um Restrukturierungen zu ermöglichen, bei der Rekapitalisierung verschiedener sanierungsbedürftiger Unternehmen gegenüber der Europäischen Kommission gegeben hatten – wie etwa im Falle der Kreditinstitute Crédit Lyonnais und GAN-CIC sowie der nationalen Fluglinie Air France. Die *adoptions nécessaires* nahmen bereits im Juli 1997 ihren Anfang: Die Mitte-Links-Koalition entschied sich in der Frage der Staatsunternehmen für *privatisations au cas par cas*<sup>443</sup>, obgleich ein Großteil der Gewerkschaften für ein Festhalten am Status quo eintraten.

<sup>439</sup> Vgl. Le Monde, 17.1.1997:4.

<sup>440</sup> Vgl. Uterwede 1997: 5.

<sup>441</sup> Vgl. Le Monde, 7.8.1998: 1.

<sup>442</sup> Vgl. Lacoue-Labarthe 2001: 36.

<sup>443</sup> Vgl. Le Monde, 20/21.7.1997: 1.

Zugleich initiierte die Regierung das Privatisierungsverfahren für das Finanz- und Versicherungsunternehmen GAN-CIC.

Die Entstaatlichungspolitik blieb nicht auf die staatlichen Kreditinstitute und Industrieunternehmen beschränkt. Auch bei den Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge, dem *service public*, steuerte die Koalition der pluralen Linken bald um, wobei die Rückführung des Haushaltsdefizits auf ein mit den Konvergenzkriterien verträgliches Maß entscheidend war. Premierminister Lionel Jospin initiierte im Juli 1997 im Rahmen einer „*mission de concertation*“ die Teilprivatisierung der France Télécom, die vor der Wahl vom Mitte-Rechts-Bündnis verschoben worden war; durch die konzertierte Vorgehensweise sollte das gewerkschaftliche Destruktionspotenzial entschärft und der widerstrebenden kommunistischen Koalitionspartner eingebunden werden. Die Kapitalöffnung der France Télécom wurde schließlich im Oktober des Jahres implementiert, wobei die Anteilsscheine, zuvor stark überzeichnet, in der Öffentlichkeit breit gestreut wurden<sup>444</sup>. Die dadurch erlösten 42 Milliarden Francs kamen der Regierungskoalition finanziell gelegen.

Eine Transaktion des Finanzministeriums mit dem staatlichen Telekommunikationsdienstleister, die der Teilprivatisierung des Unternehmens voranging, trug darüber hinaus direkt zum Erreichen des Maastricht-Kriteriums bei: France Télécom überwies 37,5 Milliarden Francs an den französischen Staatshaushalt für die Übernahme eines Teils der Pensionsverpflichtungen durch die Regierung<sup>445</sup> – die Operation senkte das Defizit um rund 0,5 des BIP<sup>446</sup>.

Während der Premierminister noch Anfang September verlauten ließ, die Privatisierung von Air France stehe nicht auf der Tagesordnung, genehmigte die Koalition darüber hinaus im Oktober 1997 eine Kapitalöffnung des Luftfahrtunternehmens. Die Regierungskoalition entsprach damit gegen den Widerstand des kommunistischen Transportministers Gayssot den Forderungen der europäischen Kommission und den internationalen Ambitionen des Managements<sup>447</sup>.

Im strategischen Bereich der Verteidigung verfolgte die Regierungskoalition industrielpolitische Ziele, indem sie die Schaffung nationaler Spitzenreiter anstrebte. Diese Stoßrichtung manifestierte sich ebenso bei der Privatisierung der Aérospatiale, im Zuge derer die französische Lagardère-Gruppe eine wichtige Rolle einnahm, wie bei der Veräußerung von Thomson-CSF im Rahmen einer strategischen Partnerschaft mit Alcatel, welche die Regierung im Oktober 1997 ankündigte und im Jahr darauf realisierte.

---

<sup>444</sup> Vgl. Le Monde, 18.10.1997: 21.

<sup>445</sup> Vgl. OECD 1997: 51.

<sup>446</sup> Vgl. OECD 1999: 40.

<sup>447</sup> Vgl. La Croix, économie-finances, 4.9.1997: 5.

Die Vierparteienkoalition setzte die Privatisierungspolitik über 1997 hinweg fort. Dabei kamen ihr die günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung und insbesondere der Aufschwung an den Kapitalmärkten entgegen<sup>448</sup>; zudem konnte sie auf Vorarbeiten früherer Regierungen zurückgreifen. Für die steigende Kongruenz zwischen den Regierungsparteien und der Opposition in der Frage der öffentlichen Wirtschaft gab es verschiedene Gründe: Der Ministerrat hielt grundsätzlich, auch bedingt durch den europäischen Stabilitätspakt, an der finanzpolitischen Zurückhaltung fest. Privatisierungseinnahmen boten gegenüber Ausgabenkürzungen den Vorteil der „blame avoidance“<sup>449</sup>, Steuererhöhungen auf breiter Front wiederum widersprachen dem keynesianischen Nachfragekonzept, dem die Regierung anhing. Kapitalerhöhungen staatseigener Unternehmen waren unter diesen Voraussetzungen aus dem Haushalt nur schwer zu finanzieren, private Kapitalmittel blieben daher weiterhin relevant.

Dementsprechend verteilte die Regierungskoalition die durch das anziehende Wirtschaftswachstum erzielten Steuermehreinnahmen auf Mehrausgaben, die Senkung des Haushaltsdefizits und die Reduktion der Steuerbelastung. Die Privatisierungseinnahmen, die sich auf hohem Niveau stabilisierten, stützten die keynesianische Strategie der Nachfragestärkung.

Im Rahmen ihrer Entstaatlichungspolitik führte die *gauche plurielle* die Veräußerung staatlicher Bankenbeteiligungen fort und reduzierte den öffentlichen Einfluss bei den Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge, wobei sie die Öffnung der Monopole halbherzig und verzögert umsetzte. Mit der Teilprivatisierung der Autoroutes du Sud de la France war auch der Infrastrukturbereich von den Veräußerungen betroffen.

#### 6.4.2.3 Zwischenfazit

Nach der Amtsübernahme kündigte die Regierung der *gauche plurielle* das Ende der Privatisierungspolitik und der Kommerzialisierung des *service public* an. Von dieser Linie wich sie in der Regierungspraxis jedoch bald ab; schließlich setzte sie zügig und zunehmend dynamisch die Unternehmensveräußerungen sowie die erwerbswirtschaftliche Ausrichtung der staatlichen Unternehmen fort, wobei der Regierung der „pluralen Linken“ die günstige Kapitalmarktentwicklung und die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung zupass kamen, die

---

<sup>448</sup> Vgl. OECD 1999: 75.

<sup>449</sup> Vgl. Weaver 1986.

bis 2001 andauerte; die Privatisierungspolitik der Regierungskoalition erstreckte sich darüber hinaus auf die Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Die Adaption der Regierungspraxis mit dem Ergebnis eines umfassenden Privatisierungsprogramms hatte mehrere Ursachen. Die Konvergenzkriterien und anschließend der Stabilitätspakt bedingten eine hohe Bedeutung der Privatisierungseinnahmen für die Finanzpolitik, zudem reduzierten die konditionierten Rekapitalisierungen den Parteieneffekt in der Frage der öffentlichen Wirtschaft.

#### 6.4.3 *Die Privatisierungspolitik der bürgerlichen Koalition (seit 2002): Zwischenfazit*

Der Machtwechsel vom Juni 2002 brachte für die Wirtschaftspolitik in Frankreich, wie bereits die Regierungserklärung des neuen Premierministers Jean-Pierre Raffarin im Juli anklingen ließ, keinen grundsätzlichen Kurswechsel<sup>450</sup>. Zwar sicherten sich die bürgerlichen Parteien bei den Parlamentswahlen eine komfortable absolute Mehrheit der Mandate. Angesichts der bei den Präsidentschaftswahlen im April 2002 zum Ausdruck gekommenen Vertrauenskrise der Wähler in die „etablierten Parteien“ und der seit 2001 eingetrußten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung setzte die Regierungskoalition in Anlehnung an die Vorgängerregierung auf einen „konsensualen Ansatz“.

Für die Privatisierungspolitik bedeutete die *alternance* Kontinuität, wozu die wirtschaftspolitischen Zielsetzung der Regierung und die haushaltspolitische Entwicklung beitrugen. Die konjunkturellen Mindereinnahmen und Mehrausgaben, die das Haushaltsdefizit gegenüber der Finanzplanung der *gauche plurielle* für 2002 deutlich ansteigen ließen, unterstrichen die fiskalpolitische Bedeutung der Privatisierungseinnahmen. In ihrer wirtschaftspolitischen Strategie verfolgten die bürgerlichen Parteien einen Mix aus strukturellen Reformen – insbesondere in Gestalt der Dezentralisierung und der Rentenreform – und einem makroökonomischen Kurs mit Augenmaß, der prozyklische Tendenzen vermeiden sollte. Dabei wertete die Regierung die Konsolidierungspolitik in der folgenden Zeit auch aufgrund der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts schrittweise auf.

In der Frage der Entstaatlichungspolitik bestand zwischen den Koalitionsparteien weitgehendes Einverständnis. Die bürgerlichen Parteien legten kurz nach der Regierungsübernahme im Juli 2002 eine Privatisierungsliste vor. Sie strebten den meist vollständigen Rückzug des Staates aus den verbliebenen, auf

---

<sup>450</sup> Vgl. Uterwedde 2002.

kompetitiven Märkten agierenden Unternehmen an. Im Bereich des *service public* verfolgte die Regierung einen anderen Ansatz. Einerseits bedurften die Unternehmen umfangreiche Rekapitalisierungen, die nicht den Staatshaushalt belasten sollten; zudem sah sich die Regierung europäischem Liberalisierungsdruck ausgesetzt, der mittelfristig Privatisierungen bedeutete. Andererseits begrenzten das große Destruktionspotenzial der Gewerkschaften, das sich in verschiedenen Streiks manifestierte, und die sozialen Spannungen im Land die Veränderung des Status quo. Darüber hinaus wurde bei den Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge teils durch die Ertragsentwicklung und die Verschuldung die Einbindung privaten Kapitals erschwert.

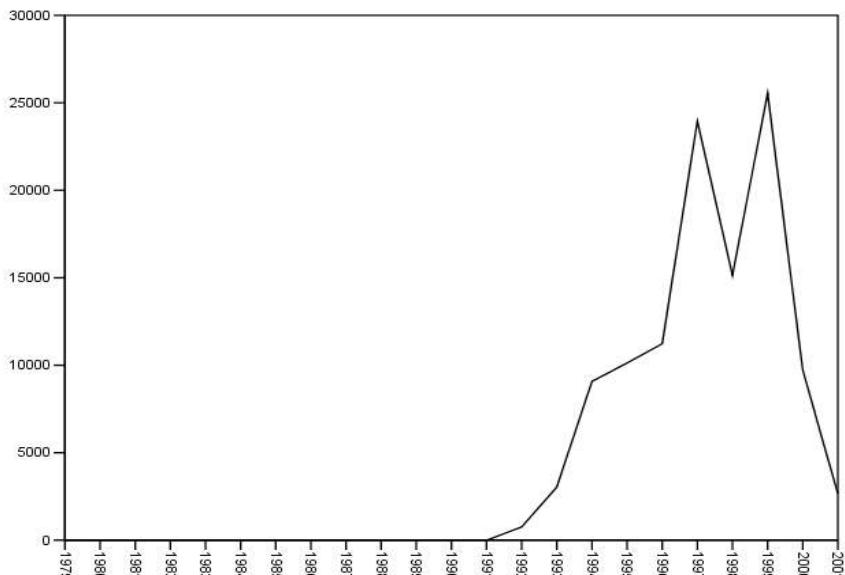
Die Regierungskoalition verfolgte daher bei den Unternehmen des *service public* eine graduelle Politik – eine „*politique des petits pas*“<sup>451</sup>. Zunächst beschloss sie formelle Privatisierungen; den Umwandlungen sollten Teilprivatisierungen folgen. Die Implementierung des Privatisierungsprogramms wurde allerdings durch die negative Entwicklung des Kapitalmarkts erschwert.

---

<sup>451</sup> Vgl. Le Monde, 5.9.2002: 7.

## 7 Italien

Die italienischen Koalitionsregierungen verfolgten vom Beginn des Untersuchungszeitraums bis 1992 weder eine systematische Nationalisierungs- noch eine Privatisierungspolitik. Die Vetospielerkonfiguration im Feld der öffentlichen Wirtschaft bedingte eine hohe Stabilität des Status quo, die sich in Abbildung 7.1 widerspiegelt.



Anmerkung: in laufenden Preisen; für 1996-2000 einschließlich indirekter Privatisierungen; Angaben entsprechen letztem Stand der OECD-Daten im Juli 2006.

Quelle: OECD, Financial Market Trends 2002.

Abb. 7.1: Privatisierungserlöse in Italien 1979-2001, Mio. US-Dollar

Allerdings versuchte das Management der öffentlichen Holdings in den 1980er Jahren, sich aus dem zunehmend festen Griff der politischen Klasse zu lösen. Die Kommerzialisierung, auf die es zu diesem Zweck zurückgriff, beinhaltete dezentrale Privatisierungen ebenso wie Akquisitionen privater Unternehmen durch die öffentlichen Holdings.

Erst ab 1992 beschlossen und implementierten die Koalitionsregierungen Italiens ein Privatisierungsprogramm, das, am Erlösvolumen gemessen, das umfangreichste der OECD-Länder in diesem Jahrzehnt war<sup>452</sup>. Hintergrund des Kurswechsels war neben der ökonomischen und politischen Krise Italiens der unmittelbare wie mittelbare europäische Privatisierungsdruck.

## 7.1 Das Festhalten am Status quo (1982-1991)

Ab 1977 führte die – auf die Staatsbeteiligungen konzentrierte – Diskussion über die unternehmerische Betätigung des italienischen Staates dazu, dass Regierung und Parlament zahlreiche Kommissionen und Komitees zur Reorganisation der *partecipazioni statali* einsetzen, die durchgehend eine Rekommerzialisierung der privatrechtlichen Staatsunternehmen empfahlen<sup>453</sup>.

Hintergrund war – neben den gesamtwirtschaftlichen Schwierigkeiten, die mit sozialen Konflikten einhergingen – die negative Entwicklung des Systems der Staatsbeteiligungen in den 1970er Jahren: Sie zeichnete sich durch einen *circolo vizioso* von zunehmender Instrumentalisierung, zunehmendem Finanzbedarf und steigender Verschuldung aus. Die politische Klasse weitete dabei ihren Einfluss auf die öffentliche Wirtschaft aus. Das *capture*, die Inbeschlagnahme, der Staatsunternehmen durch die Parteien, insbesondere durch Christdemokraten und Sozialisten, die beschönigend auch als „*consociativismo*“<sup>454</sup> bezeichnet wurde, basierte auf dem Wechselspiel von Instrumentalisierung und Finanzzuweisungen sowie der Erennungspolitik<sup>455</sup>. Im Ergebnis war der Finanzbedarf der Holdings in den 1970er Jahren stark angestiegen<sup>456</sup>.

In Folge dessen verlor das italienische Holdingsystem an Strahlkraft und wurde von einem Modell, das andere Regierungen im Zuge von *policy-learning*

<sup>452</sup> Vgl. OECD 2001: 99.

<sup>453</sup> Vgl. Amatori 2000: 132 f.

<sup>454</sup> Berti 1998: 41. Er versteht darunter das die Politik und öffentliche Wirtschaft verbindende System, das durch Korruption und Kollusion geprägt ist.

<sup>455</sup> Vgl. Marrelli und Stroffolini 1998: 154.

<sup>456</sup> Vgl. Lo Passo und Macchiati 1998: 188.

übernahmen<sup>457</sup>, zu einem Sanierungsfall. Regierungspublikationen zu Beginn der 1980er Jahre wie der Jahresbericht des Ministeriums für Staatsbeteiligungen und das Weißbuch zu den Staatsbeteiligungen offenbarten die Krise der *partecipazioni statali*.

### 7.1.1 Vetospielerkonfiguration

Trotz der reformbedürftigen Entwicklung der öffentlichen Wirtschaft zu Beginn der 1980er Jahre und des haushaltspolitischen Konsolidierungsdrucks blieben die Staatsunternehmen bis zum Beginn der nächsten Dekade weitgehend unangetastet.

Hintergrund waren Entscheidungsstrukturen, die eine Konservierung des Status quo begünstigten. Die Vielparteienkoalitionen implizierten eine Vielzahl parteilicher Vetospiele in der Privatisierungspolitik: Insbesondere die Sozialisten nahmen eine privatisierungskritische Haltung ein; die Christdemokraten verkörperten allerdings auch keine säkular-konservative Position in der Frage öffentlicher Unternehmen, Teile der Partei sprachen sich gegen Entstaatlichungen aus. Die Ausdehnung des Parteieneinflusses auf die öffentliche Wirtschaft, die daraus resultierende Patronagemacht und Instrumentalisierung für den Clientelismus begrenzten darüber hinaus bei den Parteien allgemein die Bereitschaft zu einer Entstaatlichungspolitik. Weitere wahlpolitische Aspekte waren die Gewährung von Finanzmitteln und politischer Unterstützung durch die öffentlichen Unternehmen an die Parteien<sup>458</sup>. Zudem besaßen Gewerkschaften, insbesondere bei den Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge, sowie das Management öffentlicher Unternehmen ein bedeutsames Destruktionspotenzial<sup>459</sup>, das den Wahlzielen (*vote-seeking*) der Parteien entgegenstand.

Die geschilderte Vetospielerkonfiguration bedingte eine große Stabilität materieller Politik. Die Koalitionsregierungen beschlossen und implementierten zunächst kein Privatisierungsprogramm, und Korrekturen blieben weitgehend auf die Beteiligungspolitik und die mittelbaren Staatsunternehmen beschränkt.

---

<sup>457</sup> Holdingmodelle nach italienischem Vorbild wurden in zahlreichen Ländern diskutiert, in mehreren wie beispielsweise Großbritannien auch errichtet. Zu Studienzwecken reisten Regierungsdelegationen nach Italien. In der Forschung wurde die *IRI-formula* bis Mitte der 1970er Jahre positiv eingeschätzt (vgl. Bianchi 1986: 269).

<sup>458</sup> Vgl. Amatori 2000: 152 f.

<sup>459</sup> Vgl. Berti 1998: 42.

### 7.1.2 Beteiligungspolitik

In der Beteiligungspolitik nahm der Ministerrat 1982 unter der Führung des Republikaners Giovanni Spadolini (*Partito Repubblicano Italiano*, PRI) Korrekturen vor – der neue Präsident des Ministerrats war der erste in der Nachkriegszeit, der nicht den Christdemokraten angehörte. Die Kommerzialisierung des Systems der Staatsbeteiligungen sollte, wie es bereits der Jahresbericht des Ministeriums für Staatsbeteiligungen 1981 angeregt hatte<sup>460</sup>, den Weg aus der Krise der öffentlichen Wirtschaft führen.

Dazu vollzog die Regierung des *pentapartito* erstens Einschritte im Management der *enti di gestione*, indem sie neue Unternehmensspitzen einsetzte. Zweitens strebte die Koalition aus dem PRI, dem *Partito Socialista Italiano* (PSI), der *Democrazia Cristiana* (DC), dem *Partito Liberale Italiano* (PLI) und dem *Partito Socialista Democratico Italiano* (PSDI) mit dem Verzicht auf die bisher praktizierte Übernahme konkursreifer Unternehmen und der Kommerzialisierung der Holdings die Konsolidierung der Staatsbeteiligungen an. Die Finanzzuweisungen des Staates an die Staatsholdings IRI und ENI sanken in den folgenden Jahren deutlich<sup>461</sup>. Zusätzlich zu den daraus resultierenden finanzpolitischen Einsparungen sollte sie durch erhöhte Legitimation den Fortbestand des Systems der *partecipazioni statali* sichern.

Die Kommerzialisierung – die „*rivitalizzazione della formula IRI*“<sup>462</sup> – bedeutete für die zwei umsatzstärksten Holdings ENI und IRI unterschiedliche Unternehmensstrategien. Während sich der ENI auf seine Kernaktivitäten im Energie- und Chemiesektor konzentrierte, beabsichtigte der ehemalige Industrieminister und neue IRI-Präsident Romano Prodi, für den IRI eine Modernisierungsrolle zu implementieren<sup>463</sup>. Für die operative Geschäftstätigkeit bedeutete der beteiligungspolitische Kurswechsel ebenso Restrukturierungsmaßnahmen wie Zukäufe, Joint Ventures und Veräußerungen – allerdings unter strategischen Vorzeichen, der *focalizzazione strategica*. Darüber hinaus ließ die Kommerzialisierung des Systems der Staatsbeteiligungen die Beschäftigung zurückgehen<sup>464</sup>.

Die trotz sinkender staatlicher Zuweisungen steigende Selbstfinanzierung und die damit verbundene finanzielle Emanzipation der Beteiligungsgesellschaften

<sup>460</sup> Vgl. Ministero delle Partecipazioni Statali 1981, relazione annuale.

<sup>461</sup> Vgl. Lo Passo und Macchiati 1998: 192.

<sup>462</sup> Zanetti und Alzona 1998: 69.

<sup>463</sup> Den Verkauf reifer Sektoren und die Ausweitung der Aktivität des IRI in strategischen Technologiebereichen forderte auch der Staatsbeteiligungsminister Darida im Jahre 1985 (vgl. Corriere della Sera, 26.4.1985: 21).

<sup>464</sup> Vgl. Lo Passo und Macchiati 1998: 189 f.

ten im „*jotta per l'indipendenza*“<sup>465</sup> stießen in der Folgezeit allerdings auf politischen Widerstand. Neben dem Protest der Gewerkschaften gegen spezifische Operationen war insbesondere die Opposition der Sozialisten des PSI prominent<sup>466</sup>: Die Grundsätze der Kommerzialisierung und Veräußerung öffentlicher Unternehmen kollidierten mit traditionellen politischen Zielen des *Partito Socialista Italiano*. Der Koalitionspartner der Mitte-Links-Regierung versprach sich darüber hinaus im Zuge der zurückgehenden politischen Bedeutung der Christdemokraten zukünftig größeren eigenen Einfluss auf die öffentliche Wirtschaft.

Die Opposition der Sozialisten richtete sich gegen die Holdingrestrukturierungen im Allgemeinen. Der PSI lehnte aber auch die Veräußerung einzelner Unternehmen ab. Zwischen den Koalitionspartnern flammten zunehmend Diskussionen um die Besetzung der Schlüsselpositionen in der öffentlichen Wirtschaft auf. Der Konflikt reduzierte die Reorganisationsgeschwindigkeit der Staatsunternehmen. Er gewann mit dem Erstarken der Sozialisten an Gewicht, die schließlich im August 1983 mit Bettino Craxi den Präsidenten des Ministerrats stellten: Während IRI-Präsident Romano Prodi in Anlehnung an die Vorstellungen de Gasperis für eine Revitalisierung der IRI-Formel eintrat, sollten nach Ansicht des Ministerpräsidenten Bettino Craxi die öffentlichen Unternehmen für politische Zielsetzungen instrumentalisiert werden und zudem die Unabhängigkeit der politischen Klasse von gesellschaftlichen – insbesondere wirtschaftlichen – Interessen sichern<sup>467</sup>.

In den Kontext dieser koalitionsinternen Auseinandersetzungen um die Instrumentalisierung staatseigener Unternehmen fügte sich die Mezzogiorno-Politik ein, die das von Bettino Craxi geführte Mitte-Links-Bündnis mit dem Gesetz vom März 1986 wiederbelebte. Es schlossen sich die den französischen *contrats de plan* ähnlichen *contratti di programma* zwischen Staat und öffentlichen Unternehmen an<sup>468</sup>; diese Programmverträge sollten die Staatsunternehmen in die Industriepolitik einbinden.

Zwar betrafen die Veränderungen in der Beteiligungspolitik das System der Staatsbeteiligungen; die in der Form der *azienda autonoma* organisierten Staatsunternehmen blieben hingegen von der Regierungspolitik weitgehend unangestastet. Eine Ausnahme stellte die italienische Staatsbahn dar: Nachdem 1981 der *Ente Ferrovie dello Stato* errichtet worden war, verabschiedete der Gesetzgeber im März 1985 eine, allerdings begrenzte, Eisenbahnreform, welche die Autonomie des Unternehmens erhöhte, mit dem Ziel, seine Effizienz zu steigern und dadurch die Haushaltsbelastung zu mindern; Hintergrund der teilweise europä-

<sup>465</sup> Aronica 1989: 209.

<sup>466</sup> Vgl. Bianchi 1986: 284.

<sup>467</sup> Vgl. Bianchi 1986: 285.

<sup>468</sup> Vgl. Romei 1997: 1077.

isch induzierten Reformmaßnahme<sup>469</sup> waren der geringe Kostendeckungsgrad und die niedrige Produktivität der Bahn sowie hohe Staatszuschüsse<sup>470</sup>. In den Folgejahren reduzierte das Unternehmen schrittweise seine Belegschaft<sup>471</sup>.

### 7.1.3 Mittelbare Privatisierungen bei weiteren Zukäufen

In Umfang und Beschaffenheit veränderte sich die öffentliche Wirtschaft Italiens zwischen 1982 und 1991 in mehreren Aspekten: Die Staatsholdings veräußerten Unternehmensbeteiligungen, sofern sie keine strategische Bedeutung hatten, partiell und komplett an den privaten Sektor, wobei diese Privatisierungen mittelbarer Staatsunternehmen dezentral initiiert waren: Die Holdings wählten Privatisierungskandidaten, Zeitpunkt sowie Konditionen der Operationen<sup>472</sup>. Ob eine Autorisierung durch das Ministerium für Staatsbeteiligungen erforderlich war, war von Holding zu Holding unterschiedlich; die Zustimmung des Interministeriellen Ausschusses für die Industriepolitik (CIPI) war jedoch obligatorisch, falls ein Verkauf den kompletten Rückzug der Beteiligungsgesellschaft aus einem Wirtschaftssektor bedeutete. Die Privatisierungen der „Unternehmen zweiter Ordnung“ basierten auf den Unternehmensstrategien der Holdings, weniger auf Interventionen der politischen Führung. Die *enti di gestione* implementierten die Operationen darüber hinaus eigenständig; die Privatisierungserlöse verblieben dementsprechend bei den Holdings und erhöhten ihre Selbstfinanzierungsquote, wohingegen das Finanzministerium lediglich mittelbar durch reduzierte Kapitalzuweisungen profitierte. Die kompletten wie partiellen Veräußerungen waren somit nicht Bestandteil eines von den Regierungskoalitionen formulierten und beschlossenen systematischen Privatisierungsprogramms – sie blieben unter der Schwelle einer Privatisierungspolitik.

Prominent waren nach 1982 einige größere Privatisierungen. Die Holdings realisierten die Unternehmensverkäufe teilweise trotz erheblichen politischen Widerstands, vereinzelt kamen Operationen durch politische Opposition zu Fall. Zusätzlich zu der begrenzten inhaltlichen Geschlossenheit der Koalition spielte das Destruktionspotenzial der Gewerkschaften und des Managements der Staatsbeteiligungen hierbei eine Rolle:

---

<sup>469</sup> Vgl. Di Majo 1989: 109.

<sup>470</sup> Vgl. Ceriani und Spadoni 1989: 91 ff.

<sup>471</sup> Vgl. Pezzoli 1997: 212.

<sup>472</sup> Vgl. Bianchi et al. 1988: 88 f.

Die Veräußerung des Automobilunternehmens Alfa Romeo durch den IRI im Jahre 1986 beinhaltete zwei Hauptkonfliktpunkte. Neben der Frage des Privatisierungsumfangs war die Auswahl des Vertragspartners streitig. Obwohl die Privatisierung per se von den Sozialisten opponiert wurde<sup>473</sup>, fiel die Entscheidung gegen das amerikanische Automobilunternehmen Ford zugunsten eines vollständigen Verkaufs an FIAT. Durch diese „italienische Lösung“ handelte sich die italienische Regierung den Vorwurf des Protektionismus ein<sup>474</sup>. Der Verkauf des staatlichen Textilherstellers Lanerossi, den die Holding ENI 1987 implementierte, stieß ebenso auf politischen Widerstand, zuvörderst bei Gewerkschaften und der kommunistischen Partei Italiens<sup>475</sup>, die um den Fortbestand der Beschäftigung im Unternehmen bangten.

Politische Differenzen insbesondere zwischen den Koalitionspartnern ließen mehrere Operationen scheitern: Die Auseinandersetzung zwischen dem IRI-Management und Teilen der von Bettino Craxi angeführten Mehrparteienkoalition um den Verkauf des Lebensmittelunternehmens SME landete schließlich vor Gericht, wobei der PSI erneut Widerstand gegen die Veräußerung leistete<sup>476</sup>. Das Kassationsgericht erklärte den ausgehandelten Vertrag für ungültig, da die Genehmigung des Ministers für Staatsbeteiligungen ausgeblieben war; die Judizierung der Privatisierungspolitik setzte sich indessen fort<sup>477</sup>. Die Privatisierungen des Agroindustrieunternehmens Maccarese und des Chemieunternehmens Enimont waren ebenso zum Scheitern verurteilt.

Davon abgesehen implementierten die *enti di gestione* zahlreiche weitere Veräußerungen wie beispielsweise der Unternehmen Sopal, Cementir und Mediobanca. In der Mehrzahl waren die Unternehmensverkäufe partiell. Dabei dominierten mit den so genannten *trattative private* bei der Privatisierungs methode die Direktverkäufe. Die Holdings brachten indes auch Staatsunternehmen an die Börse, wie bei den Bankenprivatisierungen im Falle des Credito Italiano, der Banca Commerciale und des IMI, die auf breite Nachfrage stießen<sup>478</sup>. Die Veräußerungen der ersten beiden Kreditinstitute waren entgegen der gängigen Praxis vollständig.

Allerdings implizierten die Unternehmensstrategien nicht lediglich Privatisierungen: Neben den Verkäufen schlossen die *enti di gestione* nationale wie internationale Kooperationen und akquirierten Privatunternehmen, um externes

<sup>473</sup> Vgl. Bianchi 1986: 285.

<sup>474</sup> Vgl. Durupt 1988.

<sup>475</sup> Vgl. Aronica 1989: 193; Di Majo 1989: 193.

<sup>476</sup> Vgl. Bianchi 1986: 285.

<sup>477</sup> Der Fall sorgte wegen der Rolle Silvio Berlusconis im Rahmen mehrerer Gerichtsverhandlungen für großes Aufsehen (vgl. The Economist, 2.-8.8.2003: 21 ff.).

<sup>478</sup> Vgl. Benedetti 1996: 48.

Wachstum zu erzielen. Die These von der Kontraktion des italienischen Systems der Staatsbeteiligungen ab 1975<sup>479</sup> bedarf daher eines detaillierteren Blicks: Ein Blick auf die Bilanz aus Privatisierungserlösen und Aufwendungen für Unternehmenszukäufe offenbart die Dominanz der Akquisitionen bei den Operationen der Staatsholdings<sup>480</sup>. Daher kann für den Zeitraum bis 1992 nicht von einer Kontraktion des Systems der Staatsbeteiligungen gesprochen werden. Die Veränderung in diesem Feld der öffentlichen Wirtschaft betraf nicht seine Quantität, sondern seine Qualität: Die Holdings richteten ihren Beteiligungsbesitz im Rahmen der Kommerzialisierung an ihrer Unternehmensstrategie aus.

### *7.1.4 Gescheiterte privatisierungspolitische Initiativen*

Die Kommerzialisierung der Staatsbeteiligungen konsolidierte das System der *partecipazioni statali* vorübergehend. Der dadurch veränderte Status quo der öffentlichen Wirtschaft reduzierte temporär den Entstaatlichungsdruck und damit vetospielertypisch die Wahrscheinlichkeit einer umfassenden Privatisierungspolitik. Dazu trug auch die günstige weltweite Konjunktur bei, welche die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Italiens in der zweiten Hälfte der Dekade positiv beeinflusste; sie stabilisierte das Land makroökonomisch, begrenzte das Schuldenwachstum sowie den finanzpolitischen Druck und besserte zugleich die Ertragslage der öffentlichen Unternehmen.

Neben dem sich verändernden Status quo gab es weitere Ursachen für die Stabilität der materiellen Politik und das Ausbleiben einer systematischen Privatisierungspolitik in der Periode von 1982 bis 1991: Zuvörderst spielte die große Zahl parteilicher Vetospiele im Rahmen der Vielparteienkoalitionen eine Rolle, die sich überwiegend aus fünf Parteien zusammensetzten. Die Vielparteienkoalitionen waren zusätzlich durch eine geringe Regierungsstabilität und zudem durch ein traditionell akzentuiertes Kabinettsprinzip geprägt<sup>481</sup>. Das italienische Regierungssystem kennt kein Äquivalent zur deutschen Richtlinienkompetenz; die Folge sind Ressortpartikularismus und eine erschwerte interministerielle Zusammenarbeit. Die durch diese Fragmentierung bedingte begrenzte inhaltliche Geschlossenheit der Regierungskoalitionen wurde verstärkt durch die Fak-

---

<sup>479</sup> Vgl. Amatori 2000: 128; Perini 1997: 237.

<sup>480</sup> Vgl. Bonelli 1996: 7.

<sup>481</sup> Dies soll durch die aktuelle Verfassungsreform verändert werden.

onierung: in den italienischen Parteien, insbesondere der *Democrazia Cristiana*, gab es traditionell starke *correnti*<sup>482</sup>.

Insbesondere der PSI, aber auch Teile der DC nahmen eine privatisierungskritische Position ein, die neben ideologischen die oben genannten spezifischen machtpolitischen Gründe hatte. Die Ausweitung des Einflussbereichs der Parteien auf die öffentliche Wirtschaft während der Nachkriegszeit im Zuge des „*abuso politico della formula*“<sup>483</sup> bedeutete, dass kein parteilicher Vetspieler ein ausgeprägtes Interesse an einer Privatisierungspolitik hatte, solange sich die strukturellen Probleme der öffentlichen Wirtschaft durch Korrekturen in der Beteiligungspolitik eindämmen ließen. Eine reduzierte unternehmerische Betätigung des Staates, die Aufgabe des so genannten *capture* hätte die Autonomie der politischen Klasse gemindert, die Patronagemacht der Parteien geschwächt sowie die Instrumentalisierung der öffentlichen Wirtschaft für politische Zielsetzungen erschwert.

Das *vote-seeking* der Parteien war ein maßgeblicher Grund für das weitgehende Festhalten am Status quo. Die öffentlichen Unternehmen ließen sich zum Zwecke des Klientelismus instrumentalisieren, wobei die Regionalpolitik zugunsten des Mezzogiorno hervorragte. Die Entstaatlichung öffentlicher Unternehmen hätte mithin einen potenziellen Stimmenverlust für die Regierungs parteien bedeutet. Die privatisierungskritischen Faktionen in den parteilichen Vetspielern wurden teilweise vom Management öffentlicher Unternehmen und von den Gewerkschaften unterstützt, die, um ihren Einfluss fürchtend, ihr Destruktionspotenzial aktivierten. Die Anläufe verschiedener Regierungskoalitionen zu einer Privatisierungspolitik verliefen dementsprechend im Sande – ungeachtet attraktiver Vermögenswerte<sup>484</sup>.

Trotz der Warnungen des Gouverneurs der italienischen Zentralbank vor der finanzpolitischen Entwicklung des Landes blieben die Privatisierungsankündigungen der vom Christdemokraten Giulio Andreotti angeführten Vielparteienregierung (Juli 1989–März 1991) weitgehend ohne Konsequenzen für die praktische Politik<sup>485</sup>: Die Regierungskoalition kündigte den Verkauf öffentlicher Unternehmen an, um die Staatsverschuldung zu reduzieren und die fiskalpolitischen Auswirkungen der extensiven Kapitaldotationen zu beseitigen<sup>486</sup>. Die Scognamiglio-Kommission, die der Präsident des Ministerrats zur Vorberei-

<sup>482</sup> Vgl. Trautmann und Ulrich 2003: 556.

<sup>483</sup> Nobili 1991: 53.

<sup>484</sup> Allein die Schätzung staatlicher Immobilien durch die Commissione Cassese, die der Präsident des Ministerrats 1985 eingesetzt hatte, ergab einen Wert von rund 650 Billionen Lire (vgl. Zaccaria 1991: 94).

<sup>485</sup> Vgl. Vantellini 1992: 22.

<sup>486</sup> Vgl. Cassese 1994: 127.

tung der Teilprivatisierungen eingesetzt hatte, schätzte im November 1990 den Wert des öffentlichen Banken-, Industrie- und Versicherungseigentums auf rund 200 Billionen Lire<sup>487</sup>. Verschiedene Gesetzesinitiativen aus den Reihen der Regierungsparteien zur Privatisierungspolitik kamen indes aufgrund der oben skizzierten Vetospielerkonfiguration und des Destruktionspotenzials insbesondere der Gewerkschaften im Gesetzgebungsprozess zu Fall<sup>488</sup>. Ebenso scheiterten Anstrengungen der Regierung, das staatliche Immobilieneigentum durch eine effizientere Beteiligungspolitik zu reformieren<sup>489</sup>. Mehrere Gesetzentwürfe waren wegen des geringen inhaltlichen Zusammenhalts der Regierungsparteien nicht durchsetzbar.

Allerdings rang sich die Regierungskoalition zu einer Bankenreform durch, die auf zwei Weißbücher der italienischen Zentralbank rekurierte<sup>490</sup>. Hintergrund waren strukturelle Defizite des italienischen Kreditwesens, der zunehmende europäische Wettbewerb sowie das Gemeinschaftsrecht, das die üblichen staatlichen Beihilfen erschwerte<sup>491</sup>. Die im Juli 1990 verabschiedete *legge Amato* trennte Bankgeschäft von gemeinnützigem Auftrag, führte zur Gründung von Aktiengesellschaften sowie von Stiftungen privaten Rechts, die Eigentümer der Kreditinstitute wurden – die staatliche Einflussnahme blieb hingegen im Zuge der formellen Privatisierungen unangetastet. Der ursprüngliche Gesetzentwurf wurde im Gesetzgebungsverfahren verwässert. Während die Möglichkeit von Anteilsveräußerungen eingeschränkt wurde, blieben die fakultativen materiellen Privatisierungen in der Praxis bedeutungslos.

Die Reform der Kommunalwirtschaft, die das Regierungsbündnis am 8. Juni 1990 außerdem beschloss, war auf die Stärkung der Autonomie der Gemeindebetriebe beschränkt<sup>492</sup>. Parallel dazu führten europäische Vorgaben im September 1990 zu einer Reform der italienischen Wettbewerbspolitik. Das traditionell untergeordnete italienische Wettbewerbsrecht wurde aufgewertet, die im Zuge dieser Novellierung errichtete Wettbewerbsbehörde, die *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, war in der Folgezeit häufig gegen staatliche Unternehmen aktiv<sup>493</sup>.

Die neue, erneut von Giulio Andreotti angeführte Regierungskoalition (12.4.1991-24.4.1992), aus welcher der *Partito Repubblicano Italiano* ausgeschieden war, kam in ihren Privatisierungsbemühungen einen Schritt weiter als

<sup>487</sup> Vgl. Griotteray 1994: 112.

<sup>488</sup> Vgl. Carrus 1991: 11 ff.

<sup>489</sup> Vgl. Pieraccini 1999: 262.

<sup>490</sup> Vgl. Carcelli 1999: 6.

<sup>491</sup> Vgl. Berti 1998: 46.

<sup>492</sup> Vgl. Benedetti 1996: 33.

<sup>493</sup> Vgl. Lavdas 1996: 239.

die Vorgängerin: Im Rahmen seiner Konsolidierungsbemühungen plante das Regierungsbündnis unter Federführung des Finanzministers Guido Carli formelle Privatisierungen und die Ausgabe von Minderheitsbeteiligungen, wobei sie mit den Unternehmen ENI und ENEL beginnen wollte. Zwar verabschiedete das Parlament nach zwischenzeitlichen Regierungsverordnungen und einem komplizierten Gesetzgebungsprozess, während dessen sie im Abgeordnetenhaus wie im Senat auf die Vertrauensfrage zurückgriff<sup>494</sup>, im Januar 1992 das vom Ministerrat eingebrachte Privatisierungsgesetz. Der Rechtsakt fiel allerdings aufgrund der mangelnden inhaltlichen Geschlossenheit der Koalitionspartner halbherzig aus, da die Privatisierungen nicht obligatorisch, sondern für die betroffenen Unternehmen fakultativ waren. Über die potenziellen Privatisierungserlöse kam es in Folge zwischen dem Finanzministerium und den *enti di gestione* zum Konflikt<sup>495</sup>. Diese Auseinandersetzung trug dazu bei, dass das Gesetz durch die Obstruktion der Holdingleitung wirkungslos blieb. Die Beteiligungsgesellschaften implementierten die fakultativen formellen Privatisierungen nicht; sie unterließen darüber hinaus die von der Regierungskoalition vorgegebene Vorlage entsprechender Umwandlungsprogramme. Das Management bestand auf der Notwendigkeit weiterer gesetzlicher Regelungen. Eine weitere Rolle in der Obstruktion der Privatisierungspolitik war, dass die Sequenz parteipolitisch instrumentalisiert werden sollte<sup>496</sup>: Während die Parteien jeweils die eigenen Erbhöfe vor Entstaatlichung in Schutz nahmen, wurden diejenigen der politischen Opponenten auf die Privatisierungsliste gesetzt.

In Folge der ausbleibenden materiellen Privatisierungen konnte die Koalition die Privatisierungseinnahmen, die sie in den ursprünglichen Haushaltsplänen für 1991 und 1992 in Höhe von 6000 respektive 9000 Milliarden Lire veranschlagt hatte, nicht einhalten – die Staatsverschuldung, die 1990 den Wert des Bruttoinlandsprodukts überschritten hatte, nahm weiter zu. Die Koalition kam mit ihrer Regierungspolitik aufgrund der mangelnden Kongruenz nicht über die formale Inauguration des Privatisierungsprozesses hinaus<sup>497</sup>. Dies verdeutlichte der Beschluss des Interministeriellen Ausschuss für die Wirtschaftsprogrammierung vom 25. März 1992 zu den Zielen der Wirtschafts- und Industriepolitik, der entgegen der vorangegangenen Empfehlungen der *Commissione Capuggi* von konkreten materiellen Privatisierungen Abstand nahm<sup>498</sup>.

<sup>494</sup> Vgl. Carcelli 1999: 82.

<sup>495</sup> Vgl Cassese 1994: 129 f.

<sup>496</sup> Vgl. The Guardian, 14.6.1992: 39.

<sup>497</sup> Vgl. Berti 1998: 55.

<sup>498</sup> Vgl. Carcelli 1999: 100 ff.

### 7.1.5 Zwischenfazit

Zusammenfassend kann für die Periode von 1982 bis 1991 nicht von einer Privatisierungspolitik gesprochen werden, sondern vielmehr von einem weitgehenden Festhalten am Status quo der öffentlichen Wirtschaft. Die vom *Partito Repubblicano Italiano* angeführte Regierung initiierte 1982 die Kommerzialisierung des Systems der Staatsbeteiligungen, welche die Unternehmen in der Folgezeit auch gegen politischen und gewerkschaftlichen Widerstand fortsetzten. Die Operationen überschritten allerdings nicht die Schwelle vereinzelter, dezentral initierter und implementierter Privatisierungen mittelbarer Staatsunternehmen, die teilweise der Genehmigung durch das Ministerium für Staatsbeteiligungen und den Interministeriellen Ausschuss für die Industriepolitik (CIPI) bedurften. Die zugrunde liegende Vetospielerkonfiguration zeichnete sich durch eine große Zahl parteilicher Vetospieler aus, ergänzt durch eine geringe Regierungsstabilität; die Fragmentierung und Polarisierung waren strukturelle Charakteristika des italienischen Parteiensystems. Im Kontext eines Status quo, der sich durch die Kommerzialisierung und positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung ab Mitte der 1980er Jahre vorübergehend konsolidierte, bedingte die Vetospielerkonfiguration eine große Stabilität der materiellen Politik und verhinderte den Beschluss eines partiellen oder umfassenden Privatisierungsprogramms. Eine weitere Ursache war die Verflechtung der Parteien, insbesondere der Christdemokraten und Sozialisten, mit der öffentlichen Wirtschaft.

Den häufig durch Direktverkäufe umgesetzten Veräußerungen mittelbarer Staatsunternehmen standen im Rahmen der Kommerzialisierung der Staatsbeteiligungen zahlreiche Akquisitionen privater Unternehmen gegenüber, so dass von einer Kontraktion des Systems der Staatsbeteiligungen nicht die Rede sein kann. Zudem blieben die öffentlichen Unternehmen anderer Rechtsformen von der Korrektur in der Beteiligungspolitik weitgehend unberührt.

## 7.2 Privatisierungspolitik in der „zweiten Republik“: im Zeichen der Krise und der Europäisierung (seit 1992)

Erst ab 1992 reduzierten die Regierungskoalitionen mit der Transition Italiens in die „zweite Republik“ die unternehmerische Betätigung des italienischen Staates. Die Bedeutung der öffentlichen Wirtschaft für die Gesamtwirtschaft war auf hohem Niveau verharrt<sup>499</sup>. Von hervorragender Bedeutung für das Entstaatlich-

---

<sup>499</sup> Vgl. OECD 2001: 24.

ungsprogramm war die Doppelkrise, in die Italien 1992 geriet, sowie der Privatisierungsdruck, der von der Europäischen Union ausging.

### 7.2.1 Italien in der Doppelkrise

1992 befand sich Italien in einer Doppelkrise, einer ökonomischen wie politischen Notlage, die auch Auswirkungen auf die öffentliche Wirtschaft des Landes entfaltete. Die *ökonomische Krise*, die im September 1992 kulminierte, hatte eine finanz- und währungspolitische Dimension. Bei im OECD-Vergleich hohem Defizit, erheblicher Verschuldung und beträchtlicher Inflation drohten die öffentlichen Haushalte außer Kontrolle zu geraten<sup>500</sup>. Die dadurch bedingte geldpolitische Risikoprämie wiederum erhöhte die Zinslast der Haushalte. Eine Vertrauenskrise bei den Marktteilnehmern führte zu einer spekulativen Attacke gegen die Lira und – nachdem die Währungsreserven der Zentralbank durch Interventionen abgeschrumpft waren – zu einer Abwertung und dem Ausscheiden der Lira aus dem Europäischen Währungssystem (EWS)<sup>501</sup>. Die *politische Krise* betraf vorwiegend die Parteien: Im Zuge zahlreicher Strafprozesse brach die *partitocrazia* zusammen, und das italienische Parteiensystem begann, einen Wandlungsprozess zu durchlaufen. Die Parteien und Parteienbündnisse, die in der Transition zur „zweiten Republik“ auch im Gefolge der Wahlrechtsreformen den alten Parteien nachfolgten<sup>502</sup>, zeichneten sich durch Instabilität aus. Die Krisensituation stärkte die Position des Staatspräsidenten im politischen System Italiens<sup>503</sup>, aber auch die Stellung der Verbände und Gewerkschaften.

Die Parteienkrise zeitigte Auswirkungen auf die öffentliche Wirtschaft des Landes. Die engen Beziehungen zwischen Parteien und dem Management öffentlicher Unternehmen sowie die Rolle verschiedener Unternehmensleitungen im System der *tangentopoli* delegitimierten Teile der öffentlichen Wirtschaft; sie führte darüber hinaus aufgrund von Korruptionsvorwürfen zu zahlreichen Wechseln in der Leitung staatlicher Unternehmen<sup>504</sup>. Dadurch wurde die Verflechtung von politischer Klasse und wirtschaftlichen Eliten gelockert.

---

<sup>500</sup> Vgl. OECD 2001: 20.

<sup>501</sup> Die Abwertung federte zwar den rezessiven Effekt der Krise ab, ging aber auf Kosten der Preisniveaustabilität.

<sup>502</sup> Vgl. Nohlen 2004: 209 ff.

<sup>503</sup> Vgl. Trautmann und Ullrich 2003: 555.

<sup>504</sup> Vgl. De Cecco 2000: 8.

### 7.2.2 *Vetospielerkonfiguration*

Zwar verursachte die politische Krise, die mit dem Wandel des Parteiensystems einherging, Diskontinuität in der Vetospielerkonfiguration. Es verschwanden alte und entstanden neue parteiliche Vetospieler, deren Kohäsion zeitweise begrenzt war, und mit der Fragilität der Parteienbündnisse wurden kooperative Vetospieler zu kompetitiven und umgekehrt. Die Vielparteienkoalitionen bedingten auch nach 1992 eine große Zahl parteilicher Vetospieler. In der Vetospielerkonfiguration lassen sich allerdings für die 1992 einsetzende Privatisierungsphase strukturelle Kontinuitäten feststellen, die einen Politikwechsel begünstigten: Im Vergleich zur Periode von 1982 bis 1991 reduzierten der veränderte Status quo und die europäische Integration die Stabilität der materiellen Politik.

Der Status quo der öffentlichen Wirtschaft wurde zu Beginn der 1990er Jahre von drei Entwicklungen grundlegend geändert, welche die Zäsur in der unternehmerischen Betätigung des italienischen Staates erleichterten: Der personelle Wechsel im Management öffentlicher Unternehmen im Zuge der Korruptionsprozesse, die Delegitimierung der öffentlichen Wirtschaft in Folge der ökonomischen und politischen Krise sowie die aufgrund der negativen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verschlechterte Ertragslage öffentlicher Unternehmen. Der veränderte Status quo erleichterte den Beschluss eines Privatisierungsprogramms. Er erhöhte darüber hinaus die Kongruenz der parteilichen Vetospieler, da die Privatisierungen zur makroökonomischen Stabilisierung des Landes beitrugen, welche die italienischen Parteien weitgehend konsensual anstrebten.

Zudem gewann die Europäische Union wachsenden Einfluss auf die unternehmerische Betätigung des italienischen Staates: Zum einen zeitigte der Binnenmarkt ökonomische Auswirkungen, die von den öffentlichen Unternehmen Konsolidierungs- und Expansionsanstrengungen erforderten. Dies wurde insbesondere durch das im OECD-Vergleich zu Beginn der 1990er Jahre fragmentierte, segmentierte und ertragsschwache italienische Bankensystem verdeutlicht, das sich mehrheitlich in öffentlichem Eigentum befand<sup>505</sup>. Hier nahmen die Akquisitionen und Fusionen seit Ende der 1980er Jahre deutlich zu<sup>506</sup>.

Zum anderen erzeugten die den Binnenmarkt flankierenden mikroökonomischen Strukturreformen einen Privatisierungsdruck: die allgemeine Wettbewerbs- und die Liberalisierungspolitik sowie das Beihilferecht. Zwar setzten die italienischen Koalitionen europäische Vorgaben lange Zeit tendenziell verspätet

---

<sup>505</sup> Vgl. OECD 2001: 21.

<sup>506</sup> Vgl. Giorgino und Tasca 1999: 101.

und minimalistisch um<sup>507</sup>; dennoch war die externe Induktion der Strukturreformen, die verschiedene Wirtschaftssektoren betraf, wie bereits die europäisch induzierte Reform der Wettbewerbspolitik von 1990 zeigte, wirkungsvoll<sup>508</sup>.

In der Entstaatlichungspolitik spielte das europäische Beihilferecht eine prominente Rolle, da Italien neben Griechenland und Portugal der verarbeitenden Industrie überdurchschnittlich Beihilfen gewährte<sup>509</sup>. Die Europäische Kommission und Italien schlossen 1993 zwei Abkommen mit einem beihilfrechtlichen Hintergrund. Die Andreatta-van Miert-Vereinbarung beinhaltete obligatorische Privatisierungen. Sie basierte auf der Entscheidung zweier Vetospieler, dem italienischen Außenminister Andreatta sowie dem Europäischen Wettbewerbskommissar Van Miert, der seine Zielfunktion aus dem Gemeinschaftsrecht ableitete. Die Beihilfepolitik der Europäischen Kommission hatte zwei Effekte: die Überbrückung nationaler Entscheidungsstrukturen und eine Vetospieler-Rekonfiguration.

Die Liberalisierungspolitik der Europäischen Kommission, die Vollendung des Binnenmarkts und die bevorstehende Wirtschafts- und Währungsunion verursachten hingegen einen mittelbaren Privatisierungsdruck; sie erhöhten, ebenso wie die Krisensituation, die Kongruenz der Vetospieler, da die übergeordnete europapolitische Zielsetzung unter den Vetospielern weitgehend unumstritten war. Während auf diese Weise – von der *Rifondazione Comunista* und partiell der *Alleanza Nazionale* abgesehen<sup>510</sup> – die inhaltliche Übereinstimmung der parteilichen Vetospieler grundsätzlich in der Frage der Privatisierung vergleichsweise groß war, bestanden Differenzen zwischen den Positionen in der Sequenzierung, der Art und dem Umfang der Privatisierungen sowie anschließend im Regulierungssissue.

Bei unterschiedlichen parteilichen und unternehmensspezifischen Gewichtungen spielte in der Privatisierungspolitik vor allem das *policy-seeking* der Vetospieler eine Rolle; die Privatisierungen nahmen im Rahmen der Konsolidierungspolitik für die makroökonomische Stabilisierung des Landes eine zentrale Rolle ein. Dazu traten mikroökonomische Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Union, die Einbettung der Privatisierungspolitik in die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik sowie die Stärkung der Kapitalmärkte im Rahmen des *azionariato popolare*, die sich auch aus dem Verfassungsauftrag ergab<sup>511</sup>.

Die Privatisierungspolitik war für wahlpolitische Ziele (*vote-seeking*) der Regierungsparteien relevant, da die Veräußerung delegitimierter öffentlicher

<sup>507</sup> Vgl. OECD 2001: 16.

<sup>508</sup> Vgl. OECD 2001: 9.

<sup>509</sup> Vgl. Lavdas 1996: 239.

<sup>510</sup> Vgl. Berti 1998: 51.

<sup>511</sup> Siehe Art. 47 der italienischen Verfassung.

Unternehmen einen elektoral vergleichsweise unproblematischen Weg der fiskalpolitischen Konsolidierung darstellte. Die aus Unternehmensverkäufen erzielten Einnahmen dienten der Strategie der Schuldvermeidung<sup>512</sup>.

### 7.2.3 *Privatisierungspolitik*

Auf die ökonomische Krise des Landes reagierten die italienischen Koalitionsregierungen nach 1992 mit einem Programm makroökonomischer, insbesondere fiskalpolitischer Stabilisierung. Diese betteten die Kabinette überwiegend in eine Politik der sozialen Konzertierung ein<sup>513</sup>, welche die *conflittualità*, die Konfliktivität, der Arbeitsbeziehungen reduzierte, den Preisauftrieb begrenzte und den Lohnkostendruck minderte.

Der Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik und insbesondere die Aufwertung der Konsolidierungsanstrengungen waren für die Glaubwürdigkeit der Regierungen von zentraler Bedeutung. Von der finanzpolitischen Stabilisierung hingen die Wechselkurserwartungen der Wirtschaftssubjekte, die Zinsentwicklung, der Kapitalzufluss aus dem Ausland und damit letztlich die währungspolitische Stabilität ab. Der wirtschaftspolitische Kurswechsel war somit angesichts der von den Regierungen angestrebten Rückkehr des Landes in das EWS, der Vollendung des europäischen Binnenmarkts und der makroökonomischen Implikationen der bevorstehenden Wirtschafts- und Währungsunion nicht zuletzt extern induziert.

Gleichermaßen galt für die damit einhergehenden vorwiegend angebotsorientierten Strukturreformen. Die dadurch erhofften mikroökonomischen Effekte sollten den Preisauftrieb dämpfen, das Wirtschaftswachstum steigern und einen Beitrag zur Konsolidierungspolitik leisten. Dazu zählte die europäisch induzierte Aufwertung der in Italien traditionell nachrangigen Wettbewerbspolitik, zusätzlich rückte die Verbesserung der Dienstleistungsqualität bei den Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge in das Blickfeld der Regierungen. Als weitere Form der angebotsorientierten Politik lässt sich zudem die Staatsreform deuten, welche die Regierungskoalitionen nach 1992 beschlossen und implementierten. Sie beinhaltete unter anderem die Reform des Staatdienstes und das *institution-building*, die Errichtung neuer Institutionen, die vor dem Hintergrund der geringen Legitimation der Verwaltung vollzogen wurden.

---

<sup>512</sup> Vgl. Weaver 1986.

<sup>513</sup> Vgl. Mehl 1995: 271 ff.

Der wirtschaftspolitische Kurswechsel implizierte Einschnitte in der öffentlichen Wirtschaft: Im Rahmen der makro- und mikroökonomischen Reformpolitik waren die Privatisierungen bedeutsam, da die öffentliche Wirtschaft zu der Wirtschaftskrise beitrug: Neben dem unmittelbaren haushaltspolitischen Effekt der Finanzzuweisungen an defizitäre Unternehmen aufgrund der schlechten Ertragslage verschärfte die Verschuldung der öffentlichen Wirtschaft die finanzpolitische Lage. Darüber beeinflussten die öffentlichen Unternehmen die gesamtwirtschaftliche Produktivität und die Inflation negativ<sup>514</sup>. Zudem trugen sie maßgeblich zur ausufernden Staatsverschuldung bei: Während die Nettoverschuldung des EFIM im Jahr 1991 rund 0,5 % des italienischen Bruttoinlandsproduktes erreichte, waren es beim IRI rund 5 % des BIP<sup>515</sup>. Das Umsteuern in der Beteiligungspolitik sowie das extensive Privatisierungsprogramm boten neben Produktivitätssteigerungen und geringeren Finanzzuweisungen den Vorteil umfangreicher Haushaltseinnahmen, welche die Konsolidierungsbemühungen der Regierungskoalitionen unterstützten.

#### 7.2.3.1 Die Phase der formellen Privatisierungen (Regierung Amato, Juni 1992-April 1993)

Angesichts der fiskal- und folgenden währungspolitischen Krisensituation – die Staatsverschuldung erreichte Ende 1992 rund 126 % des BIP<sup>516</sup> – leitete die Regierungskoalition aus DC, PSI, PSDI und PLI eine Politik der makroökonomischen Stabilisierung ein; sie vollzog einen finanzpolitischen Kurswechsel, der auch Spielräume in der Geldpolitik eröffnen sollte: Das Haushaltsgesetz für 1993 sah zu diesem Zweck neben umfangreichen Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen auch Einnahmen aus Veräußerungen staatlicher Unternehmen in einer Höhe von 7000 Milliarden Lire vor<sup>517</sup>. Zusätzlich zu geplanten Privatisierungen implizierte die Konsolidierungspolitik für die Politik des Staates gegenüber seinen Unternehmen reduzierte Finanzzuweisungen. Die finanzpolitische Stabilisierung flankierte die Regierungskoalition tarifpolitisch: Sie beendete auf der Grundlage eines trilateralen Abkommens mit Arbeitgebern und Gewerkschaften die inflationstreibende Lohnindexierung der *scala mobile*. Mit dieser

<sup>514</sup> Vgl. OECD 2001: 103; die Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge verursachten in der verarbeitenden Industrie rund 9 % der variablen Kosten und rund 12 % des „Konsumkorbs“ italienischer Familien (vgl. De Nardis 2000: 11).

<sup>515</sup> Vgl. Marrelli und Stroffolini 1998: 157.

<sup>516</sup> Siehe Economic Outlook Database der OECD.

<sup>517</sup> Vgl. Berti 1998: 59.

korporatistischen Maßnahme schuf das Kabinett die Voraussetzung für eine weniger restriktive Geldpolitik und, durch sinkende Zinslast, eine Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung.

Während die von den Christdemokraten dominierte Vorgängerregierung mit der von ihr beschlossenen Gesetzgebung die Privatisierungspolitik „formal inauguriert“ hatte, leitete die von Giuliano Amato geführte Regierung vor dem Hintergrund der ökonomischen und politischen Krisensituation mit ihrer Privatisierungspolitik eine neue Phase in der unternehmerischen Betätigung des italienischen Staates ein. Bereits bei der Präsentation ihres Regierungsprogramms vor dem Parlament betonte die Koalition – in welcher die Christdemokraten geschwächt waren und die Sozialisten mit Giuliano Amato den Präsidenten des Ministerrats stellten – die Bedeutung der Privatisierungspolitik für ihr künftiges Regierungshandeln<sup>518</sup>. Die ökonomische und politische Krise des Landes schränkte die Regierungsfähigkeit ein, da das Mitte-Links-Bündnis maßgeblich auf der erodierenden DC und dem PSI basierte; zudem war die parlamentarische Mehrheit der Vierparteienkoalition denkbar knapp. Um die inhaltliche Geschlossenheit zu steigern und ihre Privatisierungspolitik beschließen zu können, griff die Koalition daher extensiv auf das Instrument der Dringlichkeitsverordnung<sup>519</sup> und des Vertrauensvotums zurück. Die *decretazione d'urgenza* und die damit verbundene starke Initiativfunktion des Ministerrats bedingten in der Privatisierungstätigkeit ein Übergewicht der Regierung gegenüber dem Parlament. Die Nachteile dieser „deresponsabilizzazione“<sup>520</sup> schlügen sich in der hohen Zahl und dem teilweise inkohärenten Inhalt der Rechtsakte nieder<sup>521</sup>.

Während ihrer Amtszeit fällte die Regierung mehrere Schlüsselentscheidungen im Feld der öffentlichen Wirtschaft, welche die formelle Privatisierung und Liquidation staatseigener Unternehmen sowie institutionelle Neuerungen einschlossen.

Zunächst griff das Kabinett das unter der Vorgängerregierung gescheiterte Vorhaben der formellen Privatisierung öffentlicher Unternehmen auf, indem es seine Glaubwürdigkeit an die Implementierung der Reform band<sup>522</sup>. Mit Blick auf die in der Haushaltspyramide für 1993 vorgesehenen Privatisierungserlöse beschloss der Ministerrat im Juli 1992 per Dekret die formelle Privatisierung der Staatsholdings und -unternehmen IRI, ENI, INA und ENEL. Dieses bestätigte der Gesetzgeber am 8. August 1992. Der ursprüngliche, noch von der Regierung

<sup>518</sup> Vgl. Cassese 1994: 131.

<sup>519</sup> Grundlage ist Art. 77 der italienischen Verfassung. Danach müssen Verordnungen spätestens sechzig Tage nach ihrer Veröffentlichung in ein Gesetz umgewandelt werden.

<sup>520</sup> Berti 1998: 22.

<sup>521</sup> Vgl. Benedetti, 1996: 31.

<sup>522</sup> Vgl. Carcelli 1999: 103.

Andreotti angestoßene Gesetzentwurf wurde im parlamentarischen Prozess allerdings in mehreren Punkten, die eine zügige Realisierung der Veräußerungen erlauben sollten, verwässert und hätte beinahe zum Rücktritt des Industrieministers Giuseppe Guarino geführt<sup>523</sup>: Dies betraf die Streichung der sofortigen Teilprivatisierung der Holdings, die Aufhebung der Ausgabe von *obligazioni convertibili* durch das Finanzministerium, die Streichung von Regierungsprärogativen im Privatisierungsprozess, sowie die Aufgabe der Idee zweier „Superholdings“, die dazu hätten beitragen sollen, den Privatisierungsprozess zu flexibilisieren<sup>524</sup>.

Im Gegensatz zu den Bestimmungen des vorangegangenen Gesetzes war die Umwandlung der betroffenen Unternehmen, deren Anteile an das Finanzministerium übergingen, nicht fakultativ, sondern obligatorisch. Das Gesetz räumte darüber hinaus dem Interministeriellen Ausschuss für Wirtschaftsplanung (CIPE) das Recht ein, weitere formelle Privatisierungen staatseigener Unternehmen gleichwelchen Wirtschaftssektors zu beschließen. Um die verfassungsrechtlichen Privatisierungsschranken zu umgehen – eine Verfassungsänderung war wegen der hohen Vetospielerdichte politisch nicht durchsetzbar – griff die Regierungskoalition gesetzgeberisch auf das Modell der staatlichen Konzessionsvergabe zurück<sup>525</sup>.

Auf dieser Grundlage beschloss der CIPE am 12. August 1992 die Reform des *Ferrovie dello Stato*. Dadurch wurde das Unternehmen in eine Aktiengesellschaft umgewandelt, gefolgt von der Billigung des von der Bahn vorgelegten Transformationsplans im Oktober und der Verordnung des Transportministeriums im November 1992; ein Programm- und Servicevertrag, welcher die Pflichten des *Ferrovie dello Stato* festschrieb, rundete die Reform ab. Zielsetzungen der Neugestaltung, die das Unternehmen in seiner integrierten Form bestehen ließ, waren im Rahmen der Konsolidierungsbemühungen der Mitte-Links-Koalition insbesondere die Reduktion der Verluste und damit verbunden der staatlichen Zuweisungen<sup>526</sup>. Der dadurch beschlossenen Kommerzialisierung waren Streiks der Unternehmensbeschäftigten vorangegangen, die, nachdem bereits seit der Bahnreform von 1985 die Belegschaft deutlich geschrumpft war<sup>527</sup>, im Zuge der formellen Privatisierung um einen Statusverlust fürchten<sup>528</sup>.

<sup>523</sup> Vgl. Financial Times, 27.7.1992: 2.

<sup>524</sup> Vgl. Cassese 1994: 133.

<sup>525</sup> Vgl. Bonelli 1996: 34 f.

<sup>526</sup> Vgl. Pezzoli 1997: 214.

<sup>527</sup> Vgl. Pezzoli 1997: 212.

<sup>528</sup> Vgl. Cassese 1994: 131.

Die formelle Privatisierung der *enti pubblici economici* hatte mehrere bedeutsame Auswirkungen:

Die neuen Unternehmensstrukturen des IRI, ENI, INA und ENEL entpolisierten das Management, beschnitten den Einfluss der Parteien und konzentrierten die Aktionärsrechte beim Schatzministerium. Die Unternehmensumwandlungen bedeuteten, obwohl vor dem Hintergrund europäischen Drucks, eine Selbstbeschränkung der politischen Klasse, da sie die Anwendung des italienischen Gesellschaftsrechts für die umgewandelten Unternehmen implizierten.

Die formelle Privatisierung führte zu größerer Transparenz<sup>529</sup> und kommerzialisierte die Unternehmen, da die Lehre der *oneri impropri*<sup>530</sup>, die Monetarisierung der Instrumentalisierung, und damit letztlich die Instrumentalisierung selbst mit der neuen Rechtsform inkompatibel war<sup>531</sup>; das Absinken der Eigenkapitalquote unter die gesellschaftsrechtlich vorgegebene Schwelle leitete die automatische Liquidation des Unternehmens ein. Die Möglichkeiten einer Rekapitalisierung wiederum waren durch das europäische Beihilferecht eingeschränkt. Ein weiterer Aspekt der Transformation bestand in der Homogenisierung der Rechtsformen staatlicher Unternehmen. Die *aziende autonome* blieben hingegen von den partiellen Privatisierungen ausgeschlossen.

Neben den Umwandlungen initiierte die Regierung die materiellen Privatisierung staatlicher Unternehmen durch einen Liquidationsbeschluss: Der Ministerrat beschloss im Juli 1992 – entgegen dem Vorschlag einer ministeriellen Kommission zur Reorganisation der Gesellschaft – ein Dekret, das die Auflösung der 1962 gegründeten Holdinggesellschaft EFIM (*Ente per il Finanziamento dell'Industria Manifatturiera*) verfügte. Dagegen hatte die Vorgängerregierung, bis zum Mittel der Vertrauensfrage greifend, noch Widerstand geleistet. Vor dem Hintergrund der schlechten Ertragslage und der hohen Verschuldung der Holding, die rund 17 Billionen Lire betrug<sup>532</sup>, fällte die Regierung angesichts der Staatshaftung diese Entscheidung<sup>533</sup>. Angeblich kam die Regierung mit ihrem Beschluss dem Insolvenzantrag einer ausländischen Bank zuvor<sup>534</sup>. Um die Staatsverschuldung politisch und ökonomisch zu entschärfen, flüchtete die Koalition aus dem Budget: Während die Schulden der Staatsmonopole durch eine Änderung der Statistik 1993 aus dem Haushalt ausgegliedert wurden, wurde ein Teil der EFIM-Schulden mit speziellen, niedrig verzinsten

<sup>529</sup> Hier sind insbesondere die Bilanzierungsrichtlinien zu nennen.

<sup>530</sup> Siehe dazu beispielsweise Saraceno 1982.

<sup>531</sup> Vgl. Bonelli 1996: 4 f.

<sup>532</sup> Vgl. Affinito 2000: 246 f.

<sup>533</sup> Der italienische Staat haftet auf Grundlage des Artikel 2362 des *Codice Civile*. Die Europäische Kommission teilte die Ansicht zur unbegrenzten Staatshaftung, was zum Accordo Andreatta-van Miert führte.

<sup>534</sup> Vgl. Schatzminister Pietro Barucci nach Il Sole 24 Ore, 21.5.1994: 23.

Staatstiteln beglichen, die nicht im Haushalt verzeichnet waren. Die Liquidierung der diversifizierten Industrieholding, die sich anschloss, gestaltete sich hingegen kompliziert und langwierig: Es folgten weitere Dekrete, im Januar 1993 die Billigung des Liquidationsprogramms und erst im Februar 1993 die Bestätigung durch den Gesetzgeber. Ursächlich für das verzögerte Entscheidungsverfahren waren Unstimmigkeiten in der Koalition über den Umfang, den Zeitplan und die Modalitäten der Veräußerungen<sup>535</sup>.

Ihr allgemeines Privatisierungskonzept präsentierte die Regierung bereits am 16. November 1992. Das federführend vom Schatzministerium verfasste *Programma di riordino e dismissioni delle partecipazioni* sah, ergänzt durch ein Grünbuch, restrukturierende Privatisierungen, „privatizzare ristrutturando“<sup>536</sup>, vor: Dabei dominierte die finanzpolitische Perspektive, während industriepolitische Überlegungen weitgehend ausgeklammert blieben, wozu allerdings auch europarechtliche Restriktionen beitrugen. Das Dokument enthielt darüber hinaus Gedanken zu Kompetenzverteilung und Implementierung der Operationen, jedoch weder eine detaillierte Privatisierungsliste noch einen Zeitplan<sup>537</sup>. Vorgesehen war auch die Privatisierung der Netzwerkunternehmen, der so genannten *imprese di pubblica utilità*. Darüber hinaus bekräftigte die Regierung den Willen, die Kapitalgaben an Staatsunternehmen drastisch zu reduzieren. Entgegen der Intention, die Privatisierungspolitik umfassend und organisch zu konzipieren, entfalteten die Dokumente aufgrund der geringen Persistenz der Vetospiebler, der geringen inhaltlichen Geschlossenheit sowie der wenig konstanten Verordnungspraxis lediglich geringe Auswirkungen auf die praktische Politik.

Die mäßige Kongruenz der Koalitionspartner in der Frage der öffentlichen Wirtschaft verlangsamte den Privatisierungsprozess nicht nur in der Frage der Staatsholding EFIM, sondern auch darüber hinaus. Dabei waren die Differenzen zwischen dem christdemokratischen Industrieminister Giuseppe Guarino und dem christdemokratischen Schatzminister Pietro Barucci exemplarisch für die inhaltlichen Unstimmigkeiten innerhalb der Regierung.

Auf der anderen Seite sah sich das Kabinett starkem haushaltspolitischen Druck ausgesetzt. Nachdem die Regierungskoalition bereits für das Budget 1993 umfangreiche Einsparungen und Steuererhöhungen beschlossen hatte, flammt die Haushaltsdebatte ab Februar 1993 erneut auf<sup>538</sup>. Durch den Kredit, der Italien durch die EG bewilligt wurde, gewann die Konsolidierungspolitik eine europäische Dimension; der Kreditvertrag schrieb für Auszahlung verschiedener Tranchen die Erreichung bestimmter Konsolidierungsziele vor.

<sup>535</sup> Vgl. Affinito 2000: 249.

<sup>536</sup> Carcelli 1999: 127.

<sup>537</sup> Vgl. Carcelli 1999: 124 ff.

<sup>538</sup> Vgl. FAZ, 4.2.1993: 15.

Um die Implementierung des Privatisierungsprogramms in Gang zu setzen und somit die geplanten Privatisierungserlöse zu erzielen, verteilt der Präsident des Ministerrats die Kompetenzen in der Privatisierungspolitik im Februar 1993 neu. Im Rahmen einer Kabinettsbildung entzog er dem Industrieminister, der als Bremser in dieser Frage galt, die Zuständigkeit für diesen Geschäftsbereich und übertrug sie dem neuen *Ministro per le privatizzazioni* Paolo Baratta, der den Sozialisten nahe stand. Mit der Verhaftung des ENI-Präsidenten Gabriele Cagliari wurde im März die personelle Kontinuität in der Privatisierungspolitik erneut unterbrochen<sup>539</sup>.

Darüber hinaus nahm die Koalition institutionelle Veränderungen durch die Abschaffung des Ministeriums für Staatsbeteiligungen in Angriff, die bereits zuvor mehrmals geplant gewesen war. Bereits Gegenstand einer Verordnung beschloss die Wählerschaft im April 1994 im Rahmen eines Referendums über verschiedene Reformgesetze dessen Auflösung und die Privatisierung der durch das Ministerium verwalteten Staatsunternehmen<sup>540</sup>.

#### 7.2.3.2 Der Übergang zu materiellen Privatisierungen (Regierung Ciampi, April 1993-April 1994)

Die Koalition aus der *Democrazia Cristiana* (DC), dem *Partito Socialista Italiano* (PSI), dem *Partito Socialista Democratico Italiano* (PSDI) und dem *Partito Liberale Italiano* (PLI) setzte unter dem parteilos ehemaligen Zentralbankgouverneur Carlo Ciampi, der vom Staatspräsidenten nach dem Rücktritt Giuliano Amatos mit der Regierungsbildung beauftragt worden war, ab April 1993 ihre Regierungsarbeit fort. Dem Kabinett gehörten mehrere parteilose Minister sowie drei Mitglieder des postkommunistischen *Partito Democratico della Sinistra* (PDS) an, der unter Abspaltung der orthodoxen *Rifondazione Comunista* (RC) aus der kommunistischen PCI hervorgegangen war.

Der neue Ministerrat setzte in der Wirtschaftspolitik grundsätzlich auf Kontinuität und hielt an der Politik der makroökonomischen Stabilisierung Italiens und damit an der Konsolidierungspolitik fest. Bald nach der Regierungsbildung traf die Koalition zwei richtungsweisende Entscheidungen: Zum einen beschloss sie per Verordnung Einsparungen und Steuererhöhungen für den laufenden Haushalt<sup>541</sup>, um trotz der nachlassenden Konjunktur die Verschuldungsziele

---

<sup>539</sup> Vgl. *Il Sole 24 Ore*, 10.3.1993: 1.

<sup>540</sup> Vgl. Benedetti 1996: 29.

<sup>541</sup> Das fällige Haushaltsgesetz wurde schließlich im Juli 1993 vom Parlament verabschiedet.

einzuhalten – eine Voraussetzung für die weitere Auszahlung des europäischen Beistandskredits. Zudem führte das Kabinett die Politik der tripartistischen Makrokonzertierung fort, um die finanzpolitische Stabilisierung zu flankieren. Dazu institutionalisierte die Regierung die „Konzertierte Aktion“ und schuf einen neuen Rahmen für die Tarifbeziehungen. Diese Maßnahme ließ das Vertrauen der Finanzmärkte in die Reformfähigkeit Italiens steigen und ließ Zinssenkungen zu, welche die Zinslast der Haushalte minderten und den Konsolidierungskurs unterstützen.

In der Privatisierungspolitik demonstrierte Ministerpräsident Carlo Ciampi bereits in der Regierungserklärung seinen Willen zur Kontinuität<sup>542</sup>. Eine der Prioritäten der Regierungspolitik war danach die zügige materielle Privatisierung staatlicher Unternehmen.

In den Schlüsselministerien herrschte teils Kontinuität: Während Industrieminister Giuseppe Guarino seinen Posten verlor und Privatisierungsminister Paolo Baratta ein neues Ressort übernahm, verblieb Schatzminister Pietro Barucci in seinem Amt; zudem kehrte Romano Prodi im Mai 1994 an die Spalte des IRI zurück, nachdem Holding-Präsident Nobili wegen Korruptionsverdachts verhaftet worden war. Um die Implementierung der Denationalisierungen zu erleichtern und zu forcieren, schuf der Präsident des Ministerrats mit seiner Direktive vom 30. Juni 1993 den mit Experten besetzten *Comitato permanente di consulenza globale e di garanzia*, der die Regierung bei den Privatisierungen technisch beraten und die Transparenz des Privatisierungsprozesses gewährleisten sollte. Für die politischen Fragen war hingegen das *Comitato dei Ministri per le Privatizzazioni* verantwortlich, das sich – in Abhängigkeit vom Wirtschaftssektor – aus den die Aktionärsrechte ausübenden Ministern zusammensetzte<sup>543</sup>: häufig dem Schatz-, Haushalts- und Industrieminister.

Angesichts der fortbestehenden ökonomischen Schwierigkeiten staatlicher Unternehmen blieb der Koalition in der Privatisierungsfrage allerdings auch kaum großer politischer Handlungsspielraum: Die Europäische Kommission, Hüterin der europäischen Verträge, schränkte diesen weiter ein, indem sie sechzig Jahre italienischer Industriepolitik beendete. Im Rahmen des *Accordo Savona-van Miert*, zwischen dem italienischen Industrieminister Paolo Savona und dem Europäischen Wettbewerbskommissar Karel van Miert, erlaubte sie die Rekapitalisierung des sanierungsbedürftigen Stahlunternehmens ILVA – unter der Bedingung seiner anschließenden Privatisierung<sup>544</sup>.

<sup>542</sup> Am 6.5.1993 bekräftigte der Präsident des Ministerrats Ciampi im Parlament das Festhalten seiner Regierung an der Privatisierungspolitik (vgl. *La Stampa*, 7.5.1993: 2).

<sup>543</sup> Vgl. *Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica*, 2001: 129.

<sup>544</sup> Vgl. *Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica* 2001: 14.

Weitreichende Auswirkungen auf die Privatisierungspolitik Italiens hatte die so genannte Andreatta-van Miert-Vereinbarung, die der italienische Außenminister und der Europäische Wettbewerbskommissar im Juli 1993 schlossen und die das *soft budget* für öffentliche Unternehmen beseitigte. Grundlage war die Feststellung der Europäischen Kommission, der italienische Staat habe bei komplettem Kapitaleigentum an unmittelbaren wie mittelbaren Unternehmen unbegrenzt zu haften. Wegen der damit verbundenen Wettbewerbsverzerrung musste die Verschuldungsrate der Holdings daher bis Ende 1996 auf ein Niveau zurückgeführt werden, das für ein unter marktwirtschaftlichen Bedingungen operierendes Privatunternehmen annehmbar war. Darüber hinaus hatte die Staatsgarantie zu entfallen. Das Abkommen sah neben dem allmählichen Schuldenabbau die Privatisierung mittelbarer Staatsunternehmen vor und legte zur Kontrolle der Umsetzung ein Monitoring-Verfahren fest.

Trotz dieser „Supranationalisierung“ der Privatisierungspolitik verzögerten sich die Unternehmensveräußerungen aufgrund inhaltlicher Unstimmigkeiten in der Regierung; zwischen Juni und Oktober 1993 realisierte die Koalition keinen Unternehmensverkauf. Die begrenzte Kongruenz der parteilichen Vetspieler offenbarte sich in Koalitionskonflikten und verminderte die materielle Stringenz. Hauptkonfliktpunkt zwischen den Regierungsparteien war die Finalität der Veräußerungen und, damit verbunden, die Implementierungstechnik. Die strukturkonservativen Vertreter, die von Industrieminister Paolo Savona angeführt wurden, strebten bei den Verkäufen staatlicher Unternehmen, um eine langfristige Kontrolle sicherzustellen, die Bildung von *nocciole dure* an – gleichsam eine Privatisierung *à la française*. Dahinter stand hauptsächlich der linke Flügel der *Democrazia Cristiana*, der die Entstaatlichung ablehnte, da er einen Verlust an Patronagemacht fürchtete<sup>545</sup>. Ihnen standen diejenigen politischen Kräfte unter anderem aus Links- und Christdemokraten gegenüber, die mit den Privatisierungen den Kapitalmarkt vergrößern und die Eigentumsstruktur der italienischen Wirtschaft im Sinne einer breiten Streuung von Unternehmensanteilen nachhaltig verändern wollten. Der Rücktritt des IRI-Präsidenten Romano Prodi, der diese Position verfocht, wurde im Zuge der politischen Auseinandersetzungen, die im Oktober 1993 ihren Höhepunkt erreichten, durch die Intervention des Ministerpräsidenten Carlo Ciampi verhindert<sup>546</sup>.

Da der Gesetzentwurf des Schatzministers Pietro Barucci zur Privatisierungspolitik aufgrund entsprechender politischer Auseinandersetzungen im Parlament blockiert war, griff die Regierung angesichts des Konsolidierungsdrucks und der Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Kommission, um

---

<sup>545</sup> Vgl. Financial Times, 12.10.1993: 16.

<sup>546</sup> Vgl. La Stampa, 10.10.1993: 27.

die unternehmerische Betätigung des italienischen Staates zu begrenzen und den Privatisierungsprozess zu beschleunigen, auf verschiedene Dringlichkeitsverordnungen zurück<sup>547</sup>.

Die konsolidierungspolitische Zielsetzung der Privatisierungspolitik verdeutlichte die Schaffung eines Tilgungsfonds, welche die Regierungskoalition im Oktober 1993 beschloss. Privatisierungseinnahmen flossen danach in den eigens dafür errichteten *Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato*, aus dessen Mitteln Staatsanleihen auf dem Markt aufgekauft werden sollten. Eine Verwendung der Erlöse für die laufenden Haushaltsausgaben war somit ausgeschlossen; allerdings waren die in die Haushalte eingesetzten Privatisierungserlöse in den Jahren zuvor regelmäßig Makulatur gewesen.

In der Regierungspraxis griff die Koalition in Folge der begrenzten inhaltlichen Geschlossenheit erklärtermaßen auf pragmatische Lösungen zurück: Sie sprach sich für „Fall-für-Fall-Entscheidungen“ aus<sup>548</sup> und strebte grundsätzlich weder die in der italienischen Tradition des „capitalismo familiare“<sup>549</sup> stehende *private company* noch das angelsächsisch inspirierte, am *azionariato diffuso* orientierte Privatisierungsmodell der *public company*<sup>550</sup> an. Stattdessen entwickelte und implementierte sie intermediäre Privatisierungsformen wie die des *singolo azionista di riferimento* und des *nocciolo duro*, die bereits im Programm zur Neuordnung der Staatsbeteiligungen erwähnt waren und in der Regierungspraxis häufig Anwendung fanden. Hintergrund war ein Status quo, der durch einen im internationalen Vergleich schwach entwickelten Finanzmarkt und ein fragmentiertes Bankenwesen charakterisiert war. Die Privatisierungssequenz leitete die Regierungskoalition mit dem Bankenwesen ein: Im Dezember 1993 realisierte sie mit dem Credito Italiano die erste große Unternehmensveräußerung, gefolgt von den Kreditinstituten IMI und Comita, so dass der öffentliche Anteil am Kreditgewerbe deutlich sank. Einen Teil der Unternehmensveräußerungen implementierte der ENI, mit knapp 30 Billionen Nettoverschuldung Ende 1992<sup>551</sup>, und der IRI, der mit einer Nettoverschuldung von mehr als 70 Billionen Lire weiterhin hohe Verluste machte<sup>552</sup>.

Darüber hinaus bereitete das Mitte-Links-Bündnis den Rückzug des Staates aus den Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge vor. Hintergrund waren der Produktivitätsrückstand und die negativen gesamtwirtschaftlichen Auswir-

<sup>547</sup> Norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni del Ministero del tesoro in società per azioni vom 27.9.1993 und vom 29.11.1993 (vgl. Berti 1998: 78).

<sup>548</sup> So der Präsident des Ministerrats Carlo Ciampi (vgl. Il Sole-24 Ore, 12.10.1993: 2)

<sup>549</sup> Berti 1998: 89.

<sup>550</sup> Sie zeichnet sich im Zuge der Veräußerung über die Börse durch eine breite Streuung der Unternehmensanteile aus.

<sup>551</sup> Vgl. Montanaro 2001: 275.

<sup>552</sup> Vgl. De Cecco 2000: 9.

kungen der Monopolisten<sup>553</sup>. Das am 24. Dezember 1993 von der Regierungskoalition verabschiedete Gesetz ermächtigte die Regierung, zur Regulierung entsprechender Wirtschaftssektoren per Dekret *organismi indipendenti* zu errichten<sup>554</sup>. Die Privatisierung des Energieunternehmens ENEL, welche die Mitte-Links-Koalition vor Ende 1994 geplant hatte, konnte die Regierung nicht realisieren, da die politische Basis des Regierungsbündnisses zunehmend erodierte: Die Christdemokraten, die sich unter Abspaltung des *Centro Cristiano Democratico* aufgelöst und in Form des *Partito Popolare Italiano* (PPI) neu formiert hatten, gingen aus den Kommunalwahlen vom November 1993 ebenso wie die Sozialisten als Verlierer hervor. Der PSI beschloss im Dezember 1993 seine Selbstauflösung.

Die Judizierung der Privatisierungspolitik, die sich bereits nach 1982 in der Phase der mittelbaren Privatisierung abgezeichnet hat, setzte sich indes fort: Der Konflikt zwischen der Regierung und dem *Corte dei Conti*, dem italienischen Rechnungshof, um das Kontrollrecht über die formell privatisierten Unternehmen landete vor dem Verfassungsgericht. Der *Corte Costituzionale* stärkte mit seinem Urteilsspruch vom Dezember 1993 den Rechnungshof in seinen Rechten gegenüber der öffentlichen Wirtschaft, indem nicht die Rechtsform, sondern die Eigentumsverhältnisse als maßgeblich erklärt wurden<sup>555</sup>.

### 7.2.3.3 Beschleunigte Privatisierungspolitik: Regierung Berlusconi (Mai 1994-Dezember 1994)

Die vorgezogenen Parlamentswahlen vom März 1994 brachten weitreichende politische Veränderungen mit sich: Der *Polo della libertà e del buon governo* aus *Forza Italia*, *Lega Nord*, *Alleanza Nazionale* und verschiedenen kleinen Rechtsparteien setzte sich bei der Abstimmung gegen das Linksbündnis durch.

In der Wirtschaftspolitik behielt die von Silvio Berlusconi angeführte Koalition den seit 1992 unter den makro- und mikroökonomischen Vorgaben der Europäischen Union eingeschlagenen Kurs grundsätzlich bei: Bereits mit der Ernennung der Wirtschaftsexperten Lamberto Dini und Giulio Tremonti zum Schatz- bzw. Finanzminister sandte der Präsident des Ministerrats ein Signal an die Märkte. Allerdings bettete die Regierung ihre Konsolidierungspolitik im

<sup>553</sup> Vgl. Fazioli 1993: 157.

<sup>554</sup> Vgl. Benedetti 1996: 52 f.

<sup>555</sup> Im Zuge seiner *interpretazione sostanzialista* sprach das Gericht dem *Corte dei Conti* ein Kontrollrecht über die transformierten Staatsunternehmen zu (vgl. Cozzoli 1995: 584).

Gegensatz zu den Mitte-Links-Koalitionen nicht in eine Makrokonzerterung mit Arbeitgebern und Gewerkschaften ein. Dadurch wurden die sozialen Konflikte verschärft und letzten Endes auch der Beschluss und die Implementierung der Entstaatlichungspolitik erschwert.

In seiner Regierungserklärung versprach der neue Regierungschef zudem die Fortsetzung der Privatisierungspolitik<sup>556</sup>. Neben einem konsolidierungspolitischen Effekt versprach sich die Koalition vom Rückzug des Staates aus seinen Unternehmen und der Realisierung des *stato leggero* zuvörderst Effizienzgewinne<sup>557</sup>, die positive gesamtwirtschaftliche Auswirkungen zeitigen sollten.

Zwar wurde die Beteiligungspolitik der Regierungskoalition durch die Ablösung Romano Prodis von der Spalte des IRI politisiert. Dennoch prägte das Mitte-Rechts-Bündnis trotz seiner kurzen Lebensdauer im Jahr des Erwachens, dem „anno del risveglio“<sup>558</sup>, die Entstaatlichungspolitik: Die Regierungskoalition schuf entscheidende gesetzliche Grundlagen für die Privatisierungspolitik. Nachdem bereits der vorherige Ministerrat mehrere *decreti per l'accelerazione delle procedure di dismissione della partecipazioni pubbliche* beschlossen hatte, die Umwandlung der Verordnungen in ein Gesetz allerdings gescheitert war, verabschiedete das Parlament nach einem langwierigen Gesetzgebungsverfahren in einer *procedura d'urgenza* am 30. Juli 1994 das Privatisierungsgesetz<sup>559</sup>. Mit diesem bis dahin wichtigsten und umfassendsten Privatisierungsgesetz übernahm die Koalition im Wesentlichen die von der Vorgängerregierung in ihrer Verordnungspraxis aufgestellten Grundsätze.

Das Gesetz wies der *Direzione generale del Tesoro* im Privatisierungsprozess eine herausragende Stellung zu<sup>560</sup>. Es schuf zudem die prozeduralen Voraussetzungen für die Privatisierung der *servizi di pubblica utilità*, der Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge, wobei, um die Interessen der Verbraucher und das öffentliche Interesse sicherzustellen, die Errichtung unabhängiger Regulierungsbehörden vorausgesetzt wurde<sup>561</sup>. Während der Gesetzgeber die Versteigerung als Verkaufsmethode ausklammerte, behandelte er die Veräußerung über die Börse und den Privatverkauf gleichrangig – entgegen der Direktive des CIPE vom Dezember 1992, welche der breiten Streuung der Unternehmensanteile über den Kapitalmarkt den Vorrang gegeben hatte. Den Schutz des nationalen Interesses sollten unter bestimmten Bedingungen die dem Vorbild

<sup>556</sup> Vgl. Süddeutsche Zeitung, 18.5.1994: 4.

<sup>557</sup> Vgl. Baldassari et al. 1997: 6.

<sup>558</sup> Benedetti 1996: 30.

<sup>559</sup> Vgl. Carcelli 1999: 157 f. Grundlage ist Art. 72 der italienischen Verfassung.

<sup>560</sup> Vgl. Carcelli 1999: 171.

<sup>561</sup> Die Frage der Anwendbarkeit des Gesetzes auf die lokalen Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge war unklar (vgl. Pieraccini 1999: 201).

Großbritanniens und Frankreichs entlehnten *azioni d'oro* sichern, die, unbefristet gültig, Sonderrechte zur Sicherung der „nationalen Ziele der Wirtschafts- und Industriepolitik“ verbrieften, somit allerdings als dauerhaftes staatliches Interventionsinstrument konzipiert waren<sup>562</sup>.

In der Implementierung der Privatisierungspolitik kam der *Polo della libertà e del buon governo* hingegen nur begrenzt voran. Zwar trat die Lega Nord als nachdrücklicher Befürworter der Privatisierung und Verschärfung des Wettbewerbsrechts auf, die Nationale Allianz limitierte jedoch die Entstaatlichungspolitik – das Regime Mussolinis hatte an der Entstehung der Staatswirtschaft maßgeblichen Anteil gehabt, zudem war der unterentwickelte Süden des Landes eine Stimmenhochburg der Partei. Darüber hinaus hemmte die Kapitalmarktentwicklung die Umsetzung der Entstaatlichungspolitik.

Das Privatisierungsprogramm beinhaltete die Veräußerung staatlicher Industrieunternehmen; ein Beispiel war die Veräußerung des Unternehmens Nuovo Pignone, das nach dem Scheitern industrieloser Ambitionen und der Genehmigung durch die Europäische Kommission Mitte 1994 an die amerikanische General Electric verkauft wurde<sup>563</sup>. Der Staat zog sich darüber hinaus aus der Versicherungswirtschaft zurück; das Mitte-Rechts-Bündnis veräußerte die staatliche INA kurz nach seinem Amtsantritt im Juni 1994, wobei entgegen der sonst üblichen Praxis die daraus erzielten Einnahmen direkt an den Staat flossen.

In die Sequenzierung des Entstaatlichungsprogramms bezog die Koalition wie die Vorgängerregierung zudem das Bankenwesen ein. Ihm kam aufgrund des Restrukturierungsrückstands, den der Sektor im europäischen Vergleich aufwies, und wegen seiner Rolle für künftige Privatisierungen anderer staatlicher Unternehmen eine besondere Bedeutung zu. Die Veräußerung staatlicher Kreditinstitute beabsichtigte die Koalition unter der Federführung des parteilosen Finanzministers Lamberto Dini zu beschleunigen. Sie reagierte gesetzlich auf die Bildung der *fondazioni* im Zuge des *legge Amato*, welche die Eigentumsverhältnisse im öffentlichen Bankensektor zementiert hatten und dem Privatisierungs- und Konsolidierungsziel der Regierung zuwidergelaufen waren. Die so genannte *direttiva Dini* vom November 1994 legte die Kriterien und die Prozeduren für die Veräußerung der Bankbeteiligungen fest.

Die Entstaatlichungspolitik des Mitte-Rechts-Bündnisses blieb nicht auf die Industrie und das Banken- und Versicherungswesen beschränkt, es reformierte darüber hinaus die *servizi pubblici*. Materielle Privatisierungen klammerte es dabei allerdings aus: Entsprechende Veräußerungen hätten das hohe Destrukti-

---

<sup>562</sup> Siehe zur Diskussion der *poteri speciali* (vgl. Benedetti 1996: 61 ff.; Berti 1998: 83 ff.).

<sup>563</sup> Vgl. Affinito 2000: 193 ff.

onspotenzial gesellschaftlicher Akteure, das aus dem konsoziativen Modell und der Interessenvielfalt resultierte<sup>564</sup>, aktiviert und dem *vote-seeking* der Regierung geschadet. Zudem erforderte das Privatisierungsgesetz von 1994 die Errichtung von Regulierungsbehörden vor der Veräußerung der Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge; die Entscheidung für die extraministerielle Regulierung entsprang auch der historischen Bürde der Verwaltung, auf welche die Parteien Einfluss genommen hatten<sup>565</sup>.

Für die Wasserwirtschaft beschloss und implementierte die Regierungskoalition mit dem Gesetz vom Januar 1994 aus diesem Grund eine Minimalreform. Sie reorganisierte den Wirtschaftszweig lediglich, um Effizienzreserven zu heben, ließ die Marktstruktur und die Eigentumsverhältnisse hingegen unangetastet<sup>566</sup>. Den Reorganisationsprozess des Telekommunikationswesens, den die Regierung Andreotti mit der Postreform von 1992 eingeleitet hatte, schloss die Koalition im März 1994 ab. Während andere OECD-Länder, um den Wettbewerb zu kräftigen, vor der materiellen Privatisierung der Telekommunikationsunternehmen den Weg der Desintegration beschritten, wählte die italienische Regierung den umgekehrten Weg: Mit der Integration der IRI-Telekommunikationsgesellschaften in das Unternehmen SIP, aus der schließlich die Telecom Italia hervorging, förderte sie die Konzentration in diesem Wirtschaftssektor, um Verbundeffekte zu realisieren. Mit dem Gesetz vom 29. Januar 1994 beschloss die Regierungskoalition weitere Reformschritte. Vor dem Hintergrund des europäisch induzierten Reformdrucks und der finanziellen Schwierigkeiten der italienischen Post, die mit Defiziten in den Dienstleistungen einherging<sup>567</sup>, wurde das Unternehmen durch das Gesetz von einer *azienda autonoma* in den *Ente Poste Italiane* transformiert. Zugleich wurde das Ministerium für Post und Telekommunikation umgewandelt. Die Reform war, um das gewerkschaftliche Destruktionspotenzial zu begrenzen und die Geschlossenheit der Koalition zu erhöhen, als Zwischenschritt vor der Transformation des Unternehmens in eine Aktiengesellschaft gedacht.

Die noch von der Regierung Ciampi initiierte Privatisierung des Energie-monopolisten ENEL machte hingegen keine Fortschritte. Ursächlich war ein Konflikt in der Regierungskoalition um die Modalitäten der Operation<sup>568</sup>, der den Prozess von Mai 1994 an verzögerte. Den Verfechtern der integrierten Privatisierung insbesondere in der *Alleanza Nazionale* standen die politischen Kräfte um die Lega Nord gegenüber, die vor der Veräußerung eine Aufspaltung

<sup>564</sup> Vgl. Fazioli 1993: 157.

<sup>565</sup> Vgl. Cassese 1994: 125.

<sup>566</sup> Vgl. Benedetti 1996: 52.

<sup>567</sup> Vgl. Fazioli 1993: 16 ff.

<sup>568</sup> Vgl. Berti 1998: 108 f.; Polo und Scarpa 1997: 164 f.

des Strommonopolisten befürworteten<sup>569</sup>. Der Kompromiss, den die im interministeriellen Privatisierungskomitee versammelten Minister Lamberto Dini (parteilos), Vito Gnutti (*Lega Nord*) und Giancarlo Pagliarini (*Lega Nord*) im November 1994 fanden, sah lediglich die rechnungslegerische Trennung<sup>570</sup> der Transmission und Distribution und für die Stromerzeugung die Schaffung einer oder mehrerer Gesellschaften innerhalb des Unternehmens vor<sup>571</sup>. Der erneute Regierungswechsel veränderte in der Folgezeit allerdings den Reformansatz für die Elektrizitätswirtschaft.

Die Finanzpolitik der Koalition, die für den Haushalt 1995 zur Erreichung der Konsolidierungsziele massive Kürzungen vor allem im Gesundheits- und Rentenwesen vorsah, führte im Oktober 1994 zu einem Generalstreik und im Zusammenspiel mit politischen wie strafrechtlichen Vorwürfen zu anhaltenden Protesten und schließlich zum Rücktritt des Ministerpräsidenten.

#### 7.2.3.4 Privatisierungspolitik der Indipendenti (Regierung Dini, Januar 1995–Mai 1996)

Der bisherige parteilose Schatzminister Lamberto Dini, der als Präsident des Ministerrats die Nachfolge Silvio Berlusconis antrat, berief in seine Regierung ausschließlich parteilose Experten. Er verblieb zudem in dem für die Haushaltspannung und die Kontrolle der Staatsunternehmen zentralen Amt des Schatzministers.

Die so genannten *Indipendenti* übernahmen die makroökonomischen Zielsetzungen der Vorgängerregierungen und hielten am Programm der wirtschaftlichen Stabilisierung Italiens fest; dabei banden sie auch Gewerkschaften und Arbeitgebervertreter ein. Sie verstärkten trotz der wirtschaftlichen Schwierigkeiten Italiens die Konsolidierungsbemühungen. Mit Blick auf die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags strebte die Regierung eine deutliche Senkung des Haushaltsdefizits bis 1998 an. Doch bereits zu Beginn des Jahres 1995 machten eine unerwartet hohe Zinslast und hohe Zuschüsse an die Rentenversicherung die Haushaltspannung hinfällig und lösten eine erneute Währungskrise an den Märkten aus. Im März 1995 verabschiedete das Parlament daraufhin einen Nachtragshaushalt, der zur Erreichung der Konsolidierungsziele einen Policymix aus Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen vorsah, unter ande-

---

<sup>569</sup> Vgl. FAZ, 14.11.1994: 23.

<sup>570</sup> Das entsprach allerdings den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben.

<sup>571</sup> Vgl. Polo und Scarpa 1998: 18.

rem auch durch geringere Zuweisungen an Post und Bahn. Die Regierung setzte ihren Konsolidierungskurs mit dem Haushalt für 1996 fort, wobei sie, da sie über keine parlamentarische Mehrheit verfügte, zu Budgetkompromissen gezwungen war<sup>572</sup>. Ihre fiskalpolitischen Bemühungen flankierte sie mit einer Rentenreform, die das Parlament im August 1995 beschloss.

Die Konsolidierungspolitik stärkte die finanzpolitische Zielsetzung der Privatisierungspolitik, da hieraus erzielte Einnahmen das Volumen der erforderlichen Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen begrenzten. Zudem bettete die Regierung das Privatisierungsprogramm konzeptionell in ihre angebotsorientierte Wirtschaftspolitik ein; sie versprach sich davon Produktivitätssteigerungen, Kostensenkungen und Qualitätsverbesserungen bei den Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge, welche deren Wettbewerbsfähigkeit steigern und den Konsumenten zugute kommen sollten<sup>573</sup>.

Vor diesem Hintergrund trieb die Regierung zusätzlich zu der Veräußerung des Kreditinstituts IMI und des Versicherers INA die Privatisierung der Netzwerkindustrien voran. Mit der so genannten *legge Cavazutti* vom 14. November 1995 schufen die *Indipendenti* die rechtlichen Voraussetzungen für die Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge in der Telekommunikation und der Energiewirtschaft, die das Gesetz von 1994 gefordert hatte. Insbesondere die Neokommunisten hatten den Gesetzgebungsprozess verzögert<sup>574</sup>. Das auf die Cavazutti-Kommission zurückgehende Gesetz durchlief zuvor einen komplizierten Gesetzgebungsprozess mit verschiedenen Abänderungen des ursprünglichen Entwurfs<sup>575</sup>. Zur Sicherstellung des Wettbewerbs und der Effizienz bei angemessenem Qualitätsstandard sah das Gesetz die Errichtung zweier *Autorità di regolazione di servizi di pubblica utilità*, Aufsichtsbehörden für öffentliche Dienstleistungen, für das Telekommunikationswesen sowie für die Energiewirtschaft, vor; diese übernahmen die britische Regulierungsmethode des *price-cap*<sup>576</sup>.

Für die Reform der Elektrizitätswirtschaft des Landes bedeutete der Regierungswechsel Diskontinuität. Der neue Industrieminister Alberto Clo trat, abweichend vom Kompromiss der Vorgängerregierung, für eine integrierte Privatisierung des Elektrizitätsunternehmens ENEL mit einer Liberalisierung des Wirtschaftssektors ein<sup>577</sup>: Hintergrund waren haushaltspolitische Begehrlichkei-

<sup>572</sup> Vgl. Trautmann und Ullrich 2003: 558.

<sup>573</sup> So Ministerpräsident Lamberto Dini vor der Abgeordnetenkammer am 23. Januar 1995 (vgl. Baldassari et al. 1997: 6).

<sup>574</sup> Vgl. FAZ, 10.11.1995: 18.

<sup>575</sup> Vgl. Berti 1998: 92 ff.

<sup>576</sup> Siehe Seite 133.

<sup>577</sup> Vgl. Zanetti und Alzona 1998: 130; diese Position manifestierte sich im Dokument des *Comitato dei ministri per le privatizzazioni* vom 28.11.1995.

ten, die mit zeitaufwendigen Restrukturierungen unvereinbar waren<sup>578</sup>. Gegen dieses Konzept bezog allerdings die Kartellbehörde Stellung<sup>579</sup>, so dass sich im Zusammenhang mit dem sich formierenden politischen Widerstand die Veräußerung des Unternehmens verzögerte. Allerdings schufen die *Indipendenti* die Voraussetzung für die materielle Privatisierung der Energiewirtschaft mit der Gründung der *Autorità per l'energia elettrica e per il gas*, einer unabhängigen Regulierungsbehörde für die Elektrizitäts- und Gaswirtschaft.

Die neue Regulierungsbehörde ermöglichte die Teilprivatisierung des staatlichen Energieunternehmens ENI. Die Holding hatte sich zuvor durch Verkäufe von Randaktivitäten auf ihr Kerngeschäft konzentriert und ihren Ertrag gesteigert hatte. Im Rahmen der Konzentration auf das Kerngeschäft hatte sie zwischen September 1992 und September 1995 rund 140 Beteiligungen veräußert<sup>580</sup>. Die *Indipendenti* implementierten die partielle Veräußerung, der in den anschließenden Jahren weitere Schritte folgen sollten, im November 1995. Sie erlöste mehr als 6000 Milliarden Lire, die der Regierung angesichts ihrer Konsolidierungsziele finanzpolitisch gelegen kamen. Strukturelle Veränderungen in diesem Wirtschaftssektor waren damit nicht verbunden<sup>581</sup>; allerdings war es zwischen der Regierung und dem Europäische Binnenmarktkommissar zu Konflikten um die Monopolrechte ENIs gekommen<sup>582</sup>: Mario Monti hatte die aus seiner Sicht unzureichende Marktöffnung kritisiert.

### 7.2.3.5 Die Privatisierungspolitik der Regierung Prodi: die Währungsunion (Mai 1996-Oktober 1998)

Aus den Parlamentswahlen im April 1996 ging das neue Mitte-Links-Bündnis *Ulivo* gegen den *Polo della libertà* knapp als Sieger hervor. Es setzte sich aus dem postkommunistischen PDS, der Volkspartei PPI, den Grünen und der gemäßigt reformorientierten Liste Dini zusammen. Die von Ministerpräsident Romano Prodi angeführte Regierung war allerdings in der Abgeordnetenkammer fortan auf die Unterstützung des *Partito di Rifondazione Comunista* (PRC)

---

<sup>578</sup> Vgl. FAZ, 28.8.1995: 14.

<sup>579</sup> Vgl. Polo und Scarpa 1998: 18.

<sup>580</sup> Vgl. Benedetti 1996: 47.

<sup>581</sup> Produktion und Transport blieben fast vollständig in öffentlicher Hand, die Distribution hingegen in öffentlichem, gemischtwirtschaftlichem und privatem Eigentum.

<sup>582</sup> Vgl. Glisenti 2000: 146 f.

und verschiedener anderer kleiner Parteien angewiesen, da das Bündnis nicht die absolute Mehrheit der Mandate erringen konnte<sup>583</sup>.

Die Finanzpolitik der Mitte-Links-Koalition zeichnete sich unter Federführung des Schatz- und Haushaltsministers sowie ehemaligen Ministerpräsidenten Carlo Ciampi durch grundsätzliche Kontinuität aus: Die Regierung setzte den Konsolidierungskurs der *Indipendenti* fort und verabschiedete trotz Massenprotesten in einer Zerreißprobe den Haushalt für 1997, der mit Blick auf die Konvergenzkriterien in Form des „Pakets für Europa“ sowohl umfangreiche Einsparungen als auch zusätzliche Belastungen beinhaltete. Die Haushaltskorrektur von rund 60 Billionen Lire kam auch angesichts wachsenden europäischen Drucks zustande. Die Anstrengungen der Regierungskoalition, das Haushaltdefizit zu vermindern, zeitigten zügig Erfolge in der Währungs- und Zinsentwicklung. Das aus dem Ausland fließende Kapital senkte das Zinsniveau, reduzierte die Zinslast des Haushalts und unterstützte den Konsolidierungskurs der Regierungskoalition.

Die Zielsetzung, an der Wirtschafts- und Währungsunion teilzunehmen, wertete die Privatisierungen in der Koalitionspolitik auf und erhöhte die Kongruenz der parteilichen Vetospieler in der Frage der Unternehmensverkäufe. Anfängliche Widerstände des PRC, die Staatsausgaben und die unternehmerische Betätigung des Staates zu vermindern, wurden dadurch überwunden<sup>584</sup>. Die durch die Privatisierungen realisierten Haushaltseinnahmen fügten sich in die Koalitionsstrategie der „blame avoidance“<sup>585</sup> ein, da Ausgabenkürzungen koalitionsintern wie elektoral Grenzen gesetzt waren und Steuererhöhungen angesichts der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung des Landes nur in moderatem Umfang ökonomischen Sinn machten. In Reaktion auf die Konsolidierungspolitik wurde die Lira, nachdem sie 1992 aus dem Europäischen Währungssystem ausgeschieden war, nach einem Beschluss der Wirtschafts- und Finanzminister und Zentralbankpräsidenten im November 1996 erneut in den Verbund aufgenommen.

Zunächst veränderte sich der privatisierungsrelevante Status quo: Die ungünstigen internationalen Kapitalmarktbedingungen ließen global nur wenige Privatisierungen gelingen<sup>586</sup>. Die konjunkturelle Abkühlung in Italien – das Wirtschaftswachstum schwächte sich von 2,9 % in 1995 auf 0,7 % im folgenden Jahr ab – belastete im Zuge der verschlechterten Ertragslage der öffentlichen Unternehmen die Implementierung der Privatisierungspolitik zusätzlich.

<sup>583</sup> Das Wahlbündnis errang lediglich 284 der 630 Parlamentssitze.

<sup>584</sup> Vgl. Süddeutsche Zeitung, 27.1.1997: 4.

<sup>585</sup> Weaver 1986.

<sup>586</sup> Vgl. Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica 2001: 15.

An der Entstaatlichungspolitik änderte die Regierungsübernahme durch das Mitte-Links-Bündnis trotz der widrigen Rahmenbedingungen wenig; von Bedeutung war neben dem europäisch induzierten Konsolidierungsdruck und den durch das Binnenmarktpogramm vorgezeichneten Strukturreformen die personelle Kontinuität in der Koalitionsregierung – insbesondere in Person des Schatzministers Carlo Ciampi, eines ausgewiesenen Privatisierungsbefürworters<sup>587</sup>. Vor diesem Hintergrund war 1996, am Privatisierungsvolumen gemessen, ein wichtiges Jahr für die italienische Entstaatlichungspolitik. Das Finanzministerium und die Holdings, die einen Teil der Veräußerungen umsetzten, erzielten Privatisierungseinnahmen in Höhe von rund 18 Billionen Lire<sup>588</sup>.

Mit seiner Unternehmenspolitik schuf das Parteienbündnis zunächst die Voraussetzungen für die Begrenzung der unternehmerischen Betätigung des Staates. Die Regierung wechselte das Management einiger Staatsunternehmen aus<sup>589</sup>, wie beispielsweise im Falle des staatlichen Elektrizitätsunternehmens ENEL und der Holding IRI. Bei den teils umstrittenen Ernennungen setzte sie Privatisierungsbefürworter ein, um die Glaubwürdigkeit ihrer Privatisierungspläne zu unterstreichen und dadurch das Entstaatlichungsprogramm leichter implementieren zu können.

Das Schatzministerium verfeinerte zudem als Ergebnis von *policy-learning* bei den Privatisierungsoperationen unter anderem die Veräußerungstechnik: Es wandte das international gebräuchliche Preisbildungsverfahren des *prezzo aper-to* an, das den Erlös maximierte und damit den finanzpolitischen Zielsetzungen entgegen kam, und griff darüber hinaus – ähnlich wie die bürgerliche Koalition in Frankreich – beispielsweise im Falle der Privatisierung des Versicherungsunternehmens INA auf Wandelanleihen zurück.

Mit Blick auf unerfüllte Privatisierungszusagen fiel Ende 1996 auf europäischer Ebene eine Schlüsselentscheidung für die italienische Privatisierungspolitik: Im Dezember 1996 beschloss die Europäische Kommission, die Andreattavon Miert-Vereinbarung über den Abbau der Schulden öffentlicher Holding-Gesellschaften bis zum 1. Juli 1997 zu verlängern<sup>590</sup>. Die Kommission machte die Entscheidung von weiteren materiellen Privatisierungen abhängig; die italienische Regierung sagte zu, die Unternehmen Autostrade, Finmare und Seat zu privatisieren, das Telekommunikationsunternehmen Stet an die Staatskasse zu verkaufen und verschiedene Minderheitsbeteiligungen zu veräußern. Auf diese Weise sollte der Schuldenberg des IRI um 19 Billionen Lire (ca. 9,94 Milliarden

<sup>587</sup> Beobachter sprechen daher von Schatzminister Ciampi als „*vero padre del processo di privatizzazione in Italia*“ (Berti 1998: 186).

<sup>588</sup> Vgl. *Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica* 2001: 27.

<sup>589</sup> Vgl. Glisenti 2000: 75 ff.

<sup>590</sup> Vgl. Bulletin EU 12-1996 Wettbewerb [29/47].

ECU) reduziert werden. Die Europäische Kommission trat damit erneut als direkter Vetospieler in der italienischen Privatisierungspolitik auf.

In diesem Zusammenhang beschloss die Regierung im Frühjahr 1997, die Liquidierung des IRI einzuleiten, dessen Privatisierungseinnahmen gemäß europäischen Verpflichtungen bei der Staatsholding zum Schuldenabbau verblieben. Zu diesem Zweck traf die Regierung eine beteiligungspolitische Entscheidung: sie löste IRI-Präsident Michele Tedeschi, der eine strukturpolitische Rolle IRIs im Mezzogiorno befürwortete, durch Gian-Maria Gros-Pietro ab, der die rasche Abwicklung der Staatsholding anstrebte<sup>591</sup>.

Ein weiterer Privatisierungsdruck erwuchs insbesondere 1997 aus den Konvergenzkriterien für die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion: Für die Konsolidierungspolitik der Koalition war der Rückzug aus Staatsunternehmen wichtig, da die hieraus erzielten Einnahmen die Gesamtverschuldung des italienischen Staates reduzierten, die deutlich über der vom Maastrichter Vertrag vorgegebenen Schwelle lag. Zudem hatten die Erlöse Auswirkungen auf den Haushalt; zwar flossen sie nicht in die Berechnung des Defizits ein<sup>592</sup>, sie senkten aber die Zinslast des Haushalts und damit mittelbar den Fehlbetrag<sup>593</sup>. Die Privatisierungen waren zentral für die Teilnahme Italiens an der Währungsunion. Die Regierungen der europäischen Mitgliedstaaten drängten die italienische Regierungskoalition, die Glaubwürdigkeit italienischer Ambitionen durch Privatisierungseinnahmen zu unterstreichen; zugleich bestand der Europäische Wettbewerbskommissar van Miert auf der zeitnahen Realisierung der gegenüber der Kommission zugesagten Unternehmensverkäufe<sup>594</sup>.

1997 verbesserten sich zugleich die Rahmenbedingungen für die Implementierung der Privatisierungspolitik – der privatisierungsrelevante Status quo veränderte sich: Die Finanzmärkte entwickelten sich vorteilhaft<sup>595</sup>, und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Italiens zog an. Vor diesem Hintergrund nahm die Privatisierungsaktivität in Italien zu; die Privatisierungseinnahmen trugen 1997 wesentlich zur Konsolidierung des Staatshaushalts bei. Das Schatzministerium und die Staatsholdings IRI und ENI erzielten aus der Privatisierung zahlreicher Unternehmen im Banken- und Industriebereich Erlöse von mehr als 40 Billionen Lire<sup>596</sup>. Das Schatzministerium reduzierte zudem in den folgenden

<sup>591</sup> Vgl. FAZ, 27.3.1998: 30.

<sup>592</sup> Siehe Europäische Statistik (Kapitel 9).

<sup>593</sup> Durch den „Glaubwürdigkeitseffekt“ sank die Zinslast zusätzlich, weil dadurch die Teilnahme Italiens an der Währungsunion wahrscheinlicher wurde. Das sinkende Zinsniveau erleichterte wiederum die Implementierung des Privatisierungsprogramms, da es Aktien für die Wirtschaftssubjekte attraktiver machte.

<sup>594</sup> Vgl. Glisenti 2000: 50 f.

<sup>595</sup> Vgl. *Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica* 2001: 15.

<sup>596</sup> Vgl. *Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica* 2001: 41.

zwei Jahren schrittweise den Staatsanteil an der Holding ENI selbst und sicherte sich so hohe Privatisierungseinnahmen. Wie im Falle der Telecom Italia sicherte sich das Schatzministerium Sonderrechte an dem teilprivatisierten Unternehmen.

Die Entstaatlichungspolitik erfasste auch zunehmend Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge. Zu Jahresbeginn beschloss die Regierung die Restrukturierung der Staatsbahn entlang europäischer Vorgaben: Das Infrastruktur- und Transportwesen sollten im Rahmen einer Holding getrennt werden – ein Beschluss, der auf starken gewerkschaftlichen Widerstand traf<sup>597</sup>. Die Zahl der Beschäftigten hatte sich seit 1985 fast halbiert, dennoch war der *Ferrovie dello Stato* auf umfangreiche staatliche Subventionen angewiesen<sup>598</sup>.

Die Koalition nahm zudem die Reform des Telekommunikationswesens in Angriff. Zunächst wandelte sie das staatliche Telekommunikationsunternehmen im Anschluss an ein langes und kompliziertes Gesetzgebungsverfahren mit der Reform vom 15. März 1997 in eine Aktiengesellschaft um. Vorangegangen war eine Fusion der staatlichen Telekommunikationsholding STET und der Telecom Italia, mit welcher die Regierung gegen den Rat der Wettbewerbshüter den Weg der Konzentration beschritten hatte. Hierbei spielten die Maximierung des Verkaufserlöses angesichts des Konsolidierungzwangs, die Perspektiven des Unternehmens auf dem internationalen Markt sowie die Attraktivität für Investoren eine Rolle<sup>599</sup>; zudem hatten die Gewerkschaften und Beschäftigten eine Aufspaltung des Unternehmens abgelehnt<sup>600</sup>. Den Telekommunikationsmarkt hatte der italienische Gesetzgeber in Anbetracht des Binnenmarktprogramms schrittweise liberalisiert; dem Endgerätemarkt, der 1988 geöffnet worden war, folgten 1990 die Mehrwertdienstleistungen und 1994 die Liberalisierung des Mobilfunkmarkts; 1998 stand, europäisch induziert, die vollständige Liberalisierung des Telekommunikationsmarkts bevor. Die Koalition reformierte zudem den Regulierungsrahmen: Die 1995 ins Leben gerufene *Autorità per le telecomunicazioni* wurde auf der Grundlage des Gesetzes vom 31. Juli 1997 durch die neue sektorspezifische Regulierungsbehörde *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* ersetzt.

Die materielle Privatisierung des Telekommunikationsdienstleisters implementierte das Schatzministerium schließlich im September 1997. Nachdem einerseits das Gesetzespaket für die Privatisierung der Telecom Italia im Parlament immer weiter hinausgezögert worden war, andererseits die Kommission die Reduzierung der IRI-Schulden angemahnt hatte, hatte Schatzminister Carlo Ciampi kurzerhand die Telecom unter die direkte Kontrolle des Schatzministe-

---

<sup>597</sup> Vgl. Zanetti und Alzona 1998: 145 f.

<sup>598</sup> Vgl. FAZ, 26.1.1999: 43.

<sup>599</sup> Vgl. Berti 1998: 115.

<sup>600</sup> Vgl. FAZ, 8.8.1996: 14.

riums übernommen und sie direkt privatisiert<sup>601</sup>. Damit wurden Privatisierungshürden beseitigt. Bei der Privatisierungsmethode wählte die Regierung eine Mischform, indem sie einen Großteil der Unternehmensanteile über die Finanzmärkte streute und eine Minderheitsbeteiligung an einen so genannten *nucleo stabile* verkaufte, um die Eigentümerstruktur und die „italianità“ des Unternehmens zu sichern. Mit der Privatisierung der Telecom Italia erlöste das Finanzministerium 1997 rund 37 Billionen Lire. Im Zuge des Bieterstreits zwischen Olivetti und der Deutschen Telekom um die Telecom Italia übernahm schließlich im Mai 1999 mit Olivetti – ähnlich wie mit Generali bei INA und mit der Banca Intesa bei Comit<sup>602</sup> – ein privater Konkurrent die Kontrolle über ein privatisiertes Unternehmen. Die Vernachlässigung des Wettbewerbsaspekts stieß auf politische Kritik.

Bei den Beratungen zum Haushalt 1998 im Oktober 1997 kam es zu einer Zerreißprobe: Die schließlich erzielte Vereinbarung zwischen dem Minderheitskabinett Prodi und dem *Partito di Rifondazione Comunista* sah neben arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, eine Begrenzung der Rentenreform sowie den Stopp der Privatisierung des Strommonopolisten ENEL und das Festhalten an der Mehrheit des Energiekonzerns ENI vor. Zudem sollte die strukturpolitische Rolle des IRI mit Privatisierungseinnahmen wiederbelebt werden<sup>603</sup>.

Dennoch spielte der IRI eine wichtige Rolle bei der Rückführung der unternehmerischen Betätigung des Staates. Das Management der Holding hatte zwei Hauptaufgabenfelder: Zum einen implementierte es die von der Europäischen Kommission im Rahmen des Andreatta-van Miert-Abkommens vorgegebenen Unternehmensverkäufe. Innerhalb des vom Finanzministerium gezogenen Rahmens agierte es bei diesen Operationen autonom, wobei zunächst die leicht verkäuflichen Unternehmen privatisiert wurden. Zum anderen führte es die Liquidierungen verschiedener Beteiligungen vor dem Hintergrund der für den 30. Juni 2000 terminierten Schließung des *Istituto per la Ricostruzione Industriale* durch. Ein Nebeneffekt des europäisch induzierten Konsolidierungsdrucks waren teils eilig durchgeführte Privatisierungsoperationen; bei Bankenprivatisierungen gab es in diesem Zusammenhang Hinweise auf Unterbewertungen<sup>604</sup>.

Im Folgejahr konsolidierte sich das Privatisierungsvolumen auf hohem Niveau, die Gesamteinnahmen aus Unternehmensverkäufen erreichten eine Höhe von rund 25 Billionen Lire<sup>605</sup>, überwiegend erzielt durch den Rückzug des Staates aus der Bank BNL, der Fluggesellschaft Alitalia, deren Veräußerung

<sup>601</sup> Vgl. FAZ, 27.3.1998: 30.

<sup>602</sup> Vgl. Glisenti 2000: 243.

<sup>603</sup> Vgl. Il Sole 24 Ore, 9.10.1997: 1.

<sup>604</sup> Vgl. Inzerillo und Messori 2000: 162.

<sup>605</sup> Vgl. Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica 2001: 63.

eine von der Europäischen Kommission genehmigte Rekapitalisierung ermöglicht hatte<sup>606</sup>, und durch eine weitere partielle Veräußerung der Staatsholding ENI. Das Mitte-Links-Bündnis setzte zudem die Entstaatlichung der Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge fort. Im Februar 1998 wurde das staatliche Postunternehmen Poste Italiane in eine Aktiengesellschaft umgewandelt – der starken Position der Gewerkschaften und der begrenzten Kohäsion der Koalition entsprechend eine Stufenreform. Die formelle Privatisierung sollte die Kommerzialisierung der Post fortsetzen und einen späteren Börsengang des Unternehmens vorbereiten.

Auf die Konzentrationstendenzen, die auch aus verschiedenen Privatisierungen, insbesondere im Fall der Telecom Italia, des Versicherungsunternehmens INA und des Kreditinstituts Comit erwachsen waren<sup>607</sup>, reagierte die Regierungskoalition im Februar 1998 gesetzgeberisch. Die so genannte *legge Draghi* reformierte im Zusammenspiel mit dem *Codice di Autodisciplina* die italienische Unternehmensführung. Die Zielsetzung der Reform der Unternehmensführung war zudem die Stärkung der Kapitalmärkte. Nachdem bereits 1997 die italienische Börse privatisiert worden war, beabsichtigte das Kabinett dadurch – wie von Ministerpräsident Romano Prodi schon lange favorisiert –, den *capitalismo familiare* zurückzudrängen, gemäß Verfassungsauftrag das *azionariato diffuso* zu fördern und so die Struktur der italienischen Wirtschaft zu ändern, wozu die Rolle von Pensions- und Immobilienfonds als institutionelle Anleger gestärkt werden sollte. Darüber hinaus sollte das Gesetz die Transparenz und die politische Glaubwürdigkeit des Privatisierungsprogramms fördern. Die Reform der Unternehmensführung erleichterte allerdings auch die Internationalisierung der Privatisierungen<sup>608</sup>, die in den OECD-Ländern um sich griff, und vielerorts Neuerungen im Unternehmensrecht induzierte<sup>609</sup>. Hintergrund der Internationalisierung waren die Sicherung der Nachfrage, die Erhöhung der Fungibilität und in der Europäischen Union mit der Kapitalverkehrsfreiheit die binnenmarktrechtlichen Vorgaben.

Das von Romano Prodi angeführte Mitte-Links-Bündnis stürzte schließlich über den Haushaltsentwurf für 1999, dem ein Teil der Kommunisten – die sich über die Budgetfrage spalteten – im Zusammenhang mit der Vertrauensfrage die Zustimmung verweigerte. Der PRC kritisierte insbesondere den konsolidierungspolitischen Kurs<sup>610</sup>.

<sup>606</sup> Vgl. Financial Times, 11.7.1997: 2.

<sup>607</sup> Vgl. Glisenti 2000: 243.

<sup>608</sup> Vgl. McGowan 1994: 25 ff.

<sup>609</sup> Ein Grund sind beispielsweise die Voraussetzungen für die Notierung an der New York Stock Exchange.

<sup>610</sup> Vgl. FAZ, 10.10.1998: 1.

### 7.2.3.6 Privatisierungspolitik der Mitte-Links-Koalition: Regierung d'Alema (Oktober 1998-April 2000)

Unter dem Einschluss der Zentrumspartei *Unione democratica per la repubblica* (UDR) und der gemäßigten Kommunisten, die sich in Form des *Partito di Comunisti Italiani* (PdCI) konstituierten, initiierte Massimo d'Alema eine erweiterte Neuauflage der bisherigen Mitte-Links-Koalition.

Bereits in der Regierungserklärung erklärte der postkommunistische Ministerpräsident die Haushaltssanierung zur Priorität der Regierungspolitik<sup>611</sup>. In der Finanzpolitik setzte die Koalition unter diesem Vorzeichen auf Kontinuität. Dies verdeutlichte bereits die Verabschiedung des Rahmengesetzes für den Haushalt 1999, das den Konsolidierungskurs fortsetzte. Zudem hielt das Kabinett an der Konzertierung in der Arbeitsmarktpolitik fest, mit der die traditionelle Konfliktivität der Arbeitsbeziehungen unter den Vorgängerregierungen reduziert worden war.

Die Regierungspraxis in der Privatisierungspolitik zeichnete sich wegen der personellen Stetigkeit – Carlo Ciampi verblieb im Amt des Schatzministers – und des europäisch induzierten Privatisierungsdrucks trotz der höheren Veto-spielerdichte durch weit reichende Kontinuität aus. Zugleich betonte die Regierung die Notwendigkeit privatisierungsbegleitender Liberalisierung und Regulierung. Die Privatisierungsaktivität verblieb nach der Regierungsneubildung zunächst auf hohem Niveau<sup>612</sup>, da trotz der umfangreichen Verkäufe öffentlicher Unternehmen Entstaatlichungsspielräume verblieben waren<sup>613</sup>. Zudem beschloss die Regierungskoalition angesichts des Konsolidierungsdrucks und der zugleich bestehenden Investitionsbedürfnisse im November 1998 ein Gesetz zur Finanzierungsprivatisierung. Orientiert an der britischen *Private Finance Initiative taskforce* wurde auf Initiative des Finanzministers die *Unità Finanza di Progetto* ins Leben gerufen, welche die Entwicklung und Implementierung entsprechender Projekte vorantreiben sollte.

Die Regierung führte die Privatisierungen im Banken- und Versicherungssektor fort. Das Mitte-Links-Bündnis beschloss dazu im Dezember 1998 eine Bankenreform. Bereits vom damaligen Schatzminister Carlo Ciampi Ende 1996 angekündigte sollte sie den von der Regierung Amato initiierten Prozess der Modernisierung des Kreditgewerbes vollenden<sup>614</sup>. Die Stiftungen privaten

<sup>611</sup> Vgl. FAZ, 23.10.1998: 18.

<sup>612</sup> Vgl. Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica 2001: 77.

<sup>613</sup> Den Anteil der Unternehmen mit öffentlicher Minderheitsbeteiligung (!) an der Bruttowertschöpfung der nichtlandwirtschaftlichen, marktbestimmten Wirtschaft in Italien schätzte das CEEP für Ende 1998 auf rund 10 %. Daten von der Internetseite [www.ceep.org](http://www.ceep.org).

<sup>614</sup> Vgl. Carcelli 1999: 69.

Rechts waren aus Sicht des Schatzministers zu kapitalschwach, um die angesichts des Konsolidierungsbedarfs notwendigen Restrukturierungen im Bankensektor zu vollziehen. Das Gesetz regelte die materielle Privatisierung der *fondazioni bancarie*, die in Folge der vorangehenden Gesetzgebung entstanden waren. Daraufhin bildeten sich im Rahmen zahlreicher Fusionen und Akquisitionen eine Reihe großer Universalbanken; die Konsolidierungstendenz erfasste zudem das Sparkassenwesen<sup>615</sup>.

Die Entstaatlichungspolitik der Koalition klammerte auch nicht die Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge aus. Induziert durch die Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft von 1996 lebte die Debatte um die Reform des Elektrizitätsmarkts erneut auf, die sich insbesondere durch Regierungswechsel verzögert hatte. Die vom Industrieminister eingesetzte *Commissione Carpi* schlug eine Aufspaltung ENELs vor<sup>616</sup>, gegen die das Unternehmensmanagement, aber auch Teile der Koalition Widerstand leisteten<sup>617</sup>. Wie in anderen Netzwerkindustrien restrukturierte die Regierungskoalition das staatliche Elektrizitätsunternehmen nur begrenzt. Zwar schuf sie einen unabhängigen Netzbetreiber, das Netz blieb allerdings im Eigentum des Energieunternehmens, das in eine Holding umgewandelt wurde. Stattdessen nahm das Schatzministerium die die zu erwartende Monopolistenrente vorweg, indem es sich eine Sonderdividende in Höhe von rund 4000 Milliarden Lire auszahlen ließ<sup>618</sup>.

Mit dem *decreto Barsani* vom März 1999 öffnete das Mitte-Links-Bündnis den italienischen Elektrizitätsmarkt lediglich graduell<sup>619</sup>. Die materielle Privatisierung des Elektrizitätsunternehmens, welche die Regierung im Zuge eines Börsengangs realisierte, schloss sich im November 1999 an. Der Verkauf, in dessen Zuge sich die Regierung eine goldene Aktie bewahrte, erlöste einen Betrag von rund 35 Billionen Lire – die Privatisierungsoperation reduzierte die Staatsverschuldung um 1,5 % des Bruttoinlandsprodukts. Das Privatisierungsvolumen wurde entgegen ursprünglicher Planungen aufgrund der starken Nachfrage von Seiten der Aktionäre deutlich ausgeweitet; 3,8 Millionen italienischer Anleger zeichneten Unternehmensanteile<sup>620</sup>. Die von finanzpolitischen Überlegungen getragene, integrierte Privatisierung des Unternehmens zeitigte indes negative Effekte: Die folgende Preisentwicklung war für die Konsumenten unerfreulich und reduzierte die Wettbewerbsfähigkeit der italienischen Industrie<sup>621</sup>.

<sup>615</sup> Vgl. Deutsche Bank Research, EU-Monitor, Finanzmarkt Spezial, 16. August 2004 Nr. 17: 18.

<sup>616</sup> Vgl. Polo und Scarpa 1998: 21.

<sup>617</sup> Vgl. Ghedini 2001: 357.

<sup>618</sup> Ursprünglich waren die Forderungen sogar deutlich höher gewesen (vgl. FAZ, 22.12.2001: 18).

<sup>619</sup> Vgl. Carbonara und Scarpa 2000: 279.

<sup>620</sup> Vgl. FAZ, 1.11.1999: 23.

<sup>621</sup> Vgl. OECD 2001: 80.

Ende des Jahres konnte das Kabinett dagegen einen Erfolg in der Sanierung der Staatsbahn verbuchen. Nach fast einjährigem Ringen mit den fragmentierten Gewerkschaften und zwischenzeitlichen Insolvenzdrohungen der Regierung konnte ein Rahmenvertrag unterzeichnet werden: Dieser sah eine Lohnkostensenkung vor; die Teilung der FS in ein Infrastruktur- und ein Transportunternehmen sollte spätestens zum 1. Juni 2000 erfolgen.

Die Koalition verfolgte in ihrer Entstaatlichungspolitik darüber hinaus das Ziel, das bestehende Privatisierungsrecht, das Überschneidungen, Unstimmigkeiten und Unklarheiten aufwies, zu reformieren und darüber hinaus europäischen Erfordernissen anzupassen<sup>622</sup>. Damit sollte europarechtlichen Vorgaben entsprochen werden<sup>623</sup>; sodann sollte die Regulierungstransparenz, die von der OECD kritisiert worden war<sup>624</sup>, erhöht werden.

#### 7.2.3.7 Privatisierungspolitik der Regierung Amato (April 2000-Juni 2001): die Schließung des IRI

Nach dem Rücktritt des Ministerpräsidenten d'Alema, der in Anbetracht der Verluste bei den Regionalwahlen vom 16. April 2000 erfolgt war, bildete der bisherige Schatzminister und frühere Präsident des Ministerrats Giuliano Amato ein neues Kabinett. Es kam unter Beteiligung der Parteien des *Ulivo*, der *Unione Democratica per la Repubblica* (UDR) sowie des *Partito dei Comunisti Italiani* (PDCI) zustande.

Die neu aufgelegte Mitte-Links-Koalition hielt an den wirtschaftspolitischen Grundkoordinaten fest; sie setzte, auch unter dem Druck des europäischen Stabilitätspakts, den Konsolidierungskurs der Vorgängerregierungen fort. Dagegen verlangsamte sich die Geschwindigkeit der vom Schatzministerium implementierten Privatisierungsoperationen, obschon sich der Präsident des Ministerrats in seinen früheren Ämtern als entschiedener Privatisierungsbefürworter profiliert hatte<sup>625</sup>.

Hintergrund war unter anderem die Entscheidung der Regierung, die staatliche Beteiligung an dem Energieunternehmen ENI zunächst nicht unter die Kontrollschwelle zu senken und somit von weiteren Veräußerungsschritten abzusehen<sup>626</sup>. Um Kurspflege für weitere Teilprivatisierungen zu betreiben, beschloss

<sup>622</sup> Vgl. Carcelli 1999: 176 ff.

<sup>623</sup> Einschlägig waren die Kapitalverkehrs- und die Niederlassungsfreiheit.

<sup>624</sup> Vgl. OECD 2001, 55 ff.

<sup>625</sup> Vgl. FAZ, 8.5.1996: 18.

<sup>626</sup> Vgl. Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica 2001: 91.

das Kabinett allerdings im Mai 2000 ein Dekret, das die Monopolstellung ENIs weniger beschnitt als erwartet. Allerdings reduzierte sie die unternehmerische Betätigung des Staates durch die Veräußerung mehrerer Bankbeteiligungen.

Mit der Auflösung des *Istituto per la Ricostruzione Industriale* ging im Juni 2000 eine Ära zu Ende. Vor der Liquidierung der Holding, welche die Mitte-Links-Koalition unter Romano Prodi im Frühjahr 1997 aufgrund einer Verpflichtung gegenüber der Europäischen Kommission beschlossen hatte<sup>627</sup>, hatte das IRI-Management den Privatisierungsrhythmus beschleunigt, insbesondere im Bereich der Infrastrukturunternehmen. Die aus den Desinvestitionen erzielten Einnahmen blieben zwar zum Schuldenabbau bei der Holding; die Dividenzahllungen des IRI an den Staatshaushalt betrugen in den letzten drei Jahren seines Bestehens allerdings knapp 15 Billionen Lire<sup>628</sup>, die finanzpolitisch willkommen gewesen waren. Seit 1992 hatte die Staatsholding außerdem Unternehmen in einem Wert von rund 105 Billionen Lire verkauft und somit nicht unwe sentlich zur Haushaltssanierung beigetragen. Unveräußerte Unternehmensbeteiligungen gingen nach Schließung der Holding auf verschiedene Institutionen über.

Im November 2000 bereitete Schatzminister Vincenzo Visco eine weitere Privatisierungsrunde vor, in deren Mittelpunkt eine Teilveräußerung des staatlichen Elektrizitätsunternehmens ENEL stehen sollte; die Kapitalmarktbedingungen verzögerten allerdings die weitere Privatisierung. Aufgrund der im internationalen Vergleich hohen Elektrizitätspreise rückte stattdessen erneut die Entmonopolisierung des Unternehmens in den Mittelpunkt, für die auch die sektorspezifische Regulierungsbehörde eintrat<sup>629</sup>.

Ende des Jahres kam dafür Bewegung in die Liberalisierung und Privatisierung des *Ferrovie dello Stato*. Nachdem bereits die Liberalisierung durch die Zulassung verschiedener regionaler Bahngesellschaften Fortschritte gemacht hatte, sah das Kabinett die Aufspaltung des Unternehmens in mehrere Teilbereiche vor, wobei die Holding dem Schatzministerium unterstellt werden sollte. Die Implementierung der Reform war bis spätestens Juni 2001 vorgesehen.

Entgegen ihrer früheren Absicht beschloss das Regierungsbündnis mit Blick auf die günstige Kapitalmarktentwicklung eine weitere Teilprivatisierung der Holding ENI, die, im Februar 2001 realisiert, Haushaltseinnahmen in Höhe von rund 5 000 Milliarden Lire erzielte.

---

<sup>627</sup> Vgl. Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica 2001: 21.

<sup>628</sup> Vgl. Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica 2001: 21.

<sup>629</sup> Vgl. OECD 2001: 80.

### 7.2.3.8 Privatisierungspolitik seit 2001: Kontinuität unter ungünstigen Kapitalmarktbedingungen

Bei den Parlamentswahlen vom 13. Mai 2001 gewann das von Silvio Berlusconi angeführte Parteienbündnis *Casa della libertà* in beiden Kammern die absolute Mehrheit. Die Forza Italia wurde stärkste Kraft der daraufhin gebildeten Mitte-Rechts-Koalition.

Im Gegensatz zur begrenzten inhaltlichen Geschlossenheit des Bündnisses während der neunmonatigen Regierungszeit im Jahre 1994 war die Kongruenz der Koalitionspartner nach 2001 grundsätzlich größer. Dies verdeutlichte das gemeinsame Programm, in dem sich die Parteien unter anderem auf Steuersenkungen und höhere Ausgaben für Infrastrukturprojekte verständigten<sup>630</sup>. Indes war die *Alleanza Nazionale* auch weiterhin die entstaatlichungskritische Stimme unter den Regierungsparteien; in ihren Zielsetzungen spielte die strukturpolitische Instrumentalisierung staatlicher Unternehmen für den unterentwickelten Süden des Landes, der eine Stimmenhochburg der Partei war, auch nach 2001 noch eine Rolle.

Bereits in ihrer Finanzplanung, die schon für 2003 ein ausgeglichenes Budget anstrebte, unterstrich die Regierungskoalition die Bedeutung der Privatisierungen für die Haushaltspolitik. Zusammen mit einem Sparpaket und Einsparungen in den Ministerien sollten vor allem Veräußerungserlöse finanzpolitischen Spielraum für die Steuerreform der Regierung schaffen. Ähnlich wie in Frankreich, Deutschland und bereits früher in Großbritannien sollte die Privatisierungspolitik damit auch dem Ziel des *credit claiming* dienen.

In der Regierungspraxis relativierte sich dagegen der liberale Ansatz des Mitte-Rechts-Bündnisses: Aufgrund industriepolitischer Ambitionen nahm das Kabinett von der weiteren Entstaatlichung des Energieunternehmens ENI Abstand, an welchem der Staat mehr als 30 % der Anteile hielt. In der Tradition nationalen Autarkiedenkens sollte das Unternehmen die Unabhängigkeit der italienischen Energieversorgung sicherstellen und eine Übernahme ENIs vermieden werden<sup>631</sup>. Stattdessen sollte der *national champion* strategische Akquisitionen im Ausland tätigen. Zudem ließ der Präsident des Ministerrats im Konflikt mit der Europäischen Kommission um die goldenen Aktien kein Einlenken erkennen. Auch entgegen der Mahnungen der italienischen Wettbewerbsbehörde, bekundete Silvio Berlusconi die Absicht der Regierung, an den Sonderrechten festzuhalten<sup>632</sup>.

---

<sup>630</sup> Vgl. The Economist, 7.7.2001: 16.

<sup>631</sup> Vgl. Financial Times, 24.12.2001: 22.

<sup>632</sup> Vgl. Bundesagentur für Außenwirtschaft, Länder und Märkte, 31. Januar 2002.

Die Entwicklung an der Kapitalmärkten verzögerte auf der anderen Seite die Implementierung des Privatisierungsprogramms: Die Anteile des Wirtschafts- und Finanzministeriums am Elektrizitätsunternehmens ENEL und dem Telekommunikationsdienstleister Telecom Italia konnten daher nicht wie geplant veräußert werden. Zudem verlangsamte sich die von der Europäischen Kommission geforderte Bankenprivatisierung; die Koalition veräußerte 2001 lediglich kleinere Bankbeteiligungen. Allerdings war der Anteil öffentlicher Banken am Kreditgeschäft im Jahr 2000 auf 20 % gesunken<sup>633</sup>.

Stattdessen beschleunigte die Regierungskoalition angesichts der hoch angesetzten Privatisierungsschätzungen die Veräußerung staatlicher Immobilien. Pläne des Kulturministers Giuliano Urbani, Kunstschatze des Landes funktional zu privatisieren, ließen den Parteienwettbewerb aufflammen und stießen auf breite Opposition. Eine neue Staatsagentur, der *Patrimonio dello Stato*, sollte diese Aufgabe voranbringen. In Anbetracht des politischen Widerstandes wurde das Vorhaben von der Regierung aufgeschoben.

Angesichts der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die deutlich unter dem prognostizierten Trend blieb, war die finanzpolitische Planung bereits 2002 nicht mehr einzuhalten. Zurückgehende Haushaltseinnahmen und vermehrte Staatsausgaben ließen auch die steuerpolitischen Pläne der Mitte-Rechts-Koalition scheitern. Von der OECD zu mehr Budgetdisziplin gemahnt, griff das Kabinett zu verschiedenen fiskalpolitischen Maßnahmen: Um die Einnahmen zu erhöhen, verbrieftete es künftige Forderungen aus der Privatisierung staatlicher Immobilien, während die haushaltsrechtliche Ausgliederung von Infrastrukturprojekten das Defizit optisch reduzierte<sup>634</sup>. Darüber hinaus profitierte die Regierungskoalition von der Steueramnestie, die zusätzliche Haushaltseinnahmen bedeutete.

Angesichts des Konsolidierungsdrucks, der durch den europäischen Stabilitätspakt verstärkt wurde, lebten Pläne zur Privatisierung des Energiekonzerns ENI und des Elektrizitätsunternehmens ENEL mehrmals wieder auf; die Implementierung wurde aufgrund der Kapitalmarktentwicklung vom Kabinett jedoch wiederholt verschoben. In einer Blitzaktion reduzierte die Regierung dann schließlich im Oktober 2003 den Anteil an dem aus der Verstaatlichung der Stromversorgung 1962 entstandenen Unternehmen. Da sich die „Volksaktien“ für die Anleger unerfreulich entwickelt hatten, wurden die Anteile bei ei-

---

<sup>633</sup> Vgl. OECD 2001: 29.

<sup>634</sup> Ein Beispiel für diese Praxis, welche die Regeln des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen nutzte, war die Brücke von Messina (vgl. FAZ, 11.2.2003: 12).

nem institutionellen Investor platziert<sup>635</sup>. Das Entstaatlichungsprogramm gewann 2003 durch die Privatisierung des Ente Tabacchi Italiano und des Ente Poste Italiane weiter an Fahrt.

### 7.2.4 Zwischenfazit

Ab 1992 beschlossen und implementierten die verschiedenen italienischen Koalitionsregierungen nach den dezentralen Veräußerungen staatlicher Unternehmen der 1980er Jahre ein Privatisierungsprogramm. Dieses war das im OECD-Vergleich umfangreichste in den 1990er Jahren.

Dafür ursächlich war ein zu Anfang der 1990er Jahre veränderter Status quo: Die ökonomische Krise erforderte ein Programm makroökonomischer Stabilisierung und mikroökonomischer Flankierung, in dem die Privatisierungspolitik ein zentrales Element war. Im Zuge der politischen Krise wiederum veränderte sich das Parteiensystem; die Verflechtung von Parteien und staatlichen Unternehmen und der teils delegitimierten öffentlichen Wirtschaft wurde dadurch gelockert.

Gemeinsames Merkmal der Privatisierungspolitik dieser zweiten Phase war die Europäische Integration, die auf dreierlei Weise die italienische Entstaatlichungspolitik beförderte: Erstens nahm die Europäische Kommission unmittelbar Einfluss auf die Privatisierung staatlicher Unternehmen, indem sie im Rahmen der Beihilfepolitik mit dem Andreatta-van Miert-Abkommen Unternehmensveräußerungen vorgab und auf diese Weise die nationale Vetospielerkonfiguration in der Privatisierungspolitik „überbrückte“. Zweitens erzeugten die europäische Wettbewerbs- und Liberalisierungspolitik sowie die ökonomischen Auswirkungen des Binnenmarkts einen mittelbaren Privatisierungsdruck, da sie öffentliche Unternehmen ihrer Privilegien beraubten und als staatliches Steuerungsinstrument ineffizienter werden ließen. Drittens bewirkten die Konvergenzkriterien der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion einen Konsolidierungzwang, dem sich die italienischen Regierungskoalitionen aufgrund ihrer relativ konsensualen europapolitischen Zielsetzungen beugten und der durch umfangreiche Privatisierungseinnahmen abgeschwächt werden konnte.

Im Zusammenspiel mit dem veränderten Status quo bedingten diese europäische Faktoren, die über eine Überbrückung nationalstaatlicher Entscheidungs-

---

<sup>635</sup> Mitursächlich für die Kursentwicklung war die unstetige Strategie des Unternehmens. Während zunächst die Diversifizierung vorangetrieben wurde, strebte die neue Unternehmensleitung die Konzentration ENELs auf das Kerngeschäft an.

strukturen und eine steigende Kongruenz der Parteien und damit abnehmenden Parteienwettbewerb wirkten, trotz der ungünstigen institutionellen Bedingungen ab 1992 den Beschluss und die Implementierung einer umfangreichen Privatisierungspolitik.

Ungünstige institutionelle Bedingungen beim Übergang in die „zweite Republik“ waren die geringe Regierungsstabilität und die Vielparteienkoalitionen, mithin eine hohe Zahl parteilicher Vetospieler, deren Persistenz begrenzt war. Angesichts der parteipolitischen Lähmung des Parlaments und der Unbeständigkeit der Mehrheitsverhältnisse griffen die Regierungen in der Privatisierungspolitik häufig auf die *decretazione d'urgenza*, die Verordnungspraxis, zurück; somit war die Entwicklung der Rechtsgrundlage diskontinuierlich, es wurde kein organischer, umfassender Rechtsrahmen oder gar eine Reform der Wirtschaftsverfassung verabschiedet<sup>636</sup>. Die Dringlichkeitsverordnungen gingen im Privatisierungsprozess mit einer Übergewichtung der Regierung gegenüber dem Parlament einher. Aus den zahlreichen einschlägigen Rechtsakten<sup>637</sup> – allein in der Zeit zwischen 1992 und 1997 wurden rund 72 Rechtsakte beschlossen<sup>638</sup> – ergaben sich zudem Inkonsistenzen, Überschneidungen und Unklarheiten.

Die Entstaatlichungsbemühungen der von Giuliano Amato geführten Mitte-Links-Koalition blieben auf formelle Privatisierungen beschränkt. Bei den Unternehmensverkäufen, welche die Regierung Ciampi einleitete, machten Industrieunternehmen den Anfang, gefolgt vom Banken- und Versicherungswesen, das angesichts der Kapitalmarktstruktur für die Fortführung des Privatisierungsprozesses bedeutsam war. Die Netzwerkindustrien bildeten den Abschluss in der italienischen Privatisierungspolitik; sie gewannen insbesondere im Rahmen der Konsolidierungspolitik, die von der Mitte-Links-Koalition Romano Prodis verschärft wurde, an Bedeutung. Hintergrund dieser Sequenzierung waren neben variierendem europäischem Privatisierungsdruck die unterschiedliche inhaltliche Geschlossenheit der jeweiligen Regierungsparteien bei branchenspezifischen Privatisierungen, die höhere Vetospielerdichte im Falle erforderlicher Verfassungsänderungen sowie Varianzen im Destruktionspotenzial gesellschaftlicher Akteure. Die Privatisierungserlöse flossen in die Schuldentlastung und trugen im Rahmen der fiskalischen Konsolidierungsbemühungen unmittelbar wie mittelbar zur makroökonomischen Stabilisierung Italiens bei, reduzierten aber auch das Problem der geringen Effizienz bei den öffentlichen Dienstleis-

---

<sup>636</sup> Vgl. Berti 1998: 16.

<sup>637</sup> Die Verordnungen waren, falls nicht in ein Gesetz umgewandelt, der Verfassung gemäß nur sechzig Tage gültig; sie wurden daher von der Regierung häufig mehrmals beschlossen.

<sup>638</sup> Davon waren 50 *decreti*, von denen 21 in Gesetze umgewandelt wurden, 29 dagegen nicht; sodann kamen 22 *leggi* und weitere Rechtsakte hinzu (vgl. Il Sole-24 Ore, 17.3.1997: 1).

tungsunternehmen. Bei den Privatisierungsmethoden wurde der Bogen von den häufig praktizierten Privatverkäufen bis hin zu großen Börsengängen gespannt; häufig wählte die Regierung mit Blick auf die Struktur des italienischen Kapitalmarkts und ihre politischen Präferenzen Mischformen und privatisierten Staatsunternehmen in mehreren Schritten<sup>639</sup>. Die Privatisierungspolitik förderte im Verbund mit der Finanzmarktgesetzgebung und der Reform der Unternehmensführung die Entwicklung der italienischen Finanzmärkte.

Kritik löste die Privatisierungspolitik aus mehrerlei Gründen aus: Der komplexe Rechtsrahmen der Entstaatlichungspolitik wurde beanstandet. Die Praxis der lediglich formellen Privatisierungen stieß ebenso auf Widerstand wie die Vernachlässigung wettbewerbspolitischer Aspekte, die durch fiskalpolitische Zielsetzungen bedingt war<sup>640</sup>. Daneben wurde die angebliche Orientierung der Privatisierungspolitik an der Struktur des italienischen *capitalismo familiare* beanstandet. Die Kritik schloss die Privatisierung von Netzwerkindustrien ohne vorangehende grundlegende Restrukturierungen sowie Verzögerungen bei Liberalisierung und Regulierung ein. Umstritten waren darüber hinaus die zeitlich unbeschränkten *poteri speciali* und die Wahl der *azioniste di riferimento*.

Trotz der umfangreichen Privatisierungspolitik betätigte sich der italienische Staat Ende 2004 unternehmerisch noch substanzell: Der Wandel vom *Stato imprudente* zum *Stato regolatore* war noch nicht abgeschlossen.

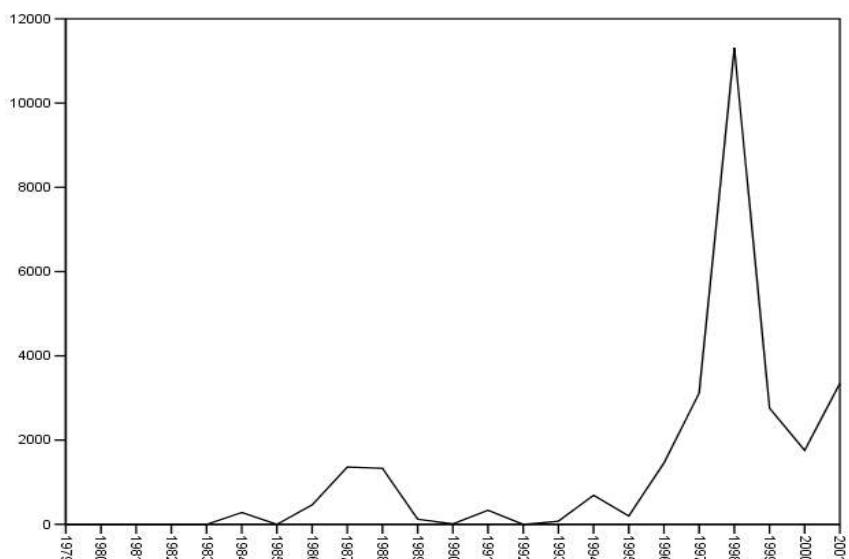
---

<sup>639</sup> Vgl. Bonelli 1996: 55.

<sup>640</sup> Vgl. OECD 2001: 42.

## 8 Deutschland

Im Gegensatz zu Frankreich und Großbritannien zeichnete sich die bundesrepublikanische Wirtschaftspolitik im Allgemeinen wie in der Privatisierungspolitik im Besonderen nach der „Bonner Wende“ durch einen inkrementalen Politikwandel aus.



Anmerkung: in laufenden Preisen; Umrechnung mit jeweiligen durchschnittlichen Jahreswechselkurs; ohne Treuhandtätigkeit; 2001 geschätzt; Angaben entsprechen letztem Stand der OECD-Daten im Juli 2006.

Quelle: OECD 2002, Financial Market Trends; für 1982-1989 ergänzt durch Bundesfinanzministerium.

Abb. 8.1: Privatisierungserlöse in Deutschland in Mio. US-Dollar 1979-2001

Ursächlich für die Stabilität der unternehmerischen Betätigung des Staates waren neben einer Nachkriegsgeschichte, die auf Verstaatlichungsexperimente verzichtete und damit zu Beginn der 1980er Jahre einen relativ unpolitisierten Status quo implizierte, die begrenzte Kongruenz der parteilichen Vetspieler der christlich-liberalen Koalition. Der Grundzug des Inkrementalismus änderte sich mit der deutschen Einheit in der Entstaatlichungspolitik. Nach 1990 sorgten die Tätigkeit der Treuhandanstalt, die finanzpolitischen Rückwirkungen der Einheit und der Kontext der europäischen Integration für eine zunehmende Bedeutung der Privatisierungspolitik in Deutschland (vgl. Abbildung 8.1). Betroffen waren davon auch bis dahin unangetastete Wirtschaftssektoren.

## **8.1 „Den Staat auf seine Kernaufgaben zurückführen“: inkrementale Privatisierungspolitik nach der „Bonner Wende“ (1982-1990)**

Die Privatisierungsdebatte wurde in der Bundesrepublik maßgeblich von zwei wissenschaftlichen Gutachten Mitte der 1970er Jahre angestoßen<sup>641</sup>. Allerdings konzentrierte sich die politische Auseinandersetzung auf die Privatisierung staatlicher Leistungen, während Vermögensprivatisierungen nur am Rande thematisiert wurden.

### *8.1.1 Vetspielerkonfiguration*

Die Koalition aus CDU/CSU und FDP fand bei ihrer Regierungsübernahme einen Status quo der öffentlichen Wirtschaft vor, der sich durch eine geringe Politisierung auszeichnete. Die ökonomischen Rahmenbedingungen für die Implementierung eines Privatisierungsprogramms waren nach 1982 zudem grundsätzlich positiv.

Die Union vertrat in der Frage der Bundesunternehmen und -beteiligungen eine gemäßigte Position, die sie in der Oppositionszeit mit dem so genannten Burgsbacher-Plan und mehreren Anfragen verdeutlichte. Danach stand sie für eine Teilprivatisierung insbesondere des industriellen Bundeseigentums<sup>642</sup>. Die

---

<sup>641</sup> Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF von 1975 („Zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland“) und Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMW von 1976 („Kosten und Preise öffentlicher Unternehmen“).

<sup>642</sup> Vgl. Wellenstein 1992: 179 ff.

Christsozialen akzentuierten dabei stärker die industriepolitische Instrumentalisierung der öffentlichen Wirtschaft. Bei den Liberalen, die in der sozialliberalen Koalition spätestens seit 1973 mit dem Bedeutungsgewinn linksliberaler Kräfte ihren privatisierungspolitischen Impetus reduziert hatten, gewann indes gegen Ende der Dekade der wirtschaftsliberale Flügel an Boden.

Die Kongruenz der parteilichen Vetospieler war im Privatisierungssubjekt begrenzt. Während die FDP für eine weitergehende Entstaatlichungspolitik eintrat, nahmen die Christsozialen in mehreren Privatisierungen, bei denen sie bayerische und damit Parteiinteressen in Gefahr sahen, eine Veto position ein; die Christdemokraten waren in der Privatisierungsfrage innerparteilich nur begrenzt geschlossen.

Die Privatisierungspolitik der Regierungskoalition hatte überwiegend ordnungspolitische Zielsetzungen. Die Regierung strebte eine Veränderung in der Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt an, wozu der Rückzug des Bundes aus seinen Unternehmen einen Beitrag leisten konnte. Die Unternehmensveräußerungen fügten sich zudem in die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik der Bundesregierung ein. Vereinzelt kamen die Privatisierungserlöse der Koalition aus CDU, CSU und FDP in ihrer Konsolidierungspolitik gelegen, wohingegen eine wahlpolitische Zielsetzung bei der Privatisierungspolitik keine Rolle spielte. Der Parteienwettbewerb war auch angesichts der traditionell unorthodoxen Position der SPD begrenzt.

### 8.1.2 *Privatisierungspolitik*

Die Finanz- und Wirtschaftspolitik der christlich-liberalen Koalition nach der „Bonner Wende“ zeichnete sich durch ein moderates Umsteuern aus<sup>643</sup>. In der Fiskalpolitik war die Regierung in Reaktion auf den starken Anstieg der Verschuldung in den 1970er Jahren zuvörderst bestrebt, den Haushalt zu konsolidieren. Die Regierung stärkte die angebotsorientierten Elemente in der Wirtschaftspolitik, die vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab 1976 befürwortet und ansatzweise bereits von der sozialliberalen Regierung eingesetzt worden waren. Zudem strebte die Regierungskoalition ein Zurückdrängen des Staates und eine Stärkung des Marktprinzips an. Die Entstaatlichung betraf drei Bereiche: die Entbürokratisierung, die Privatisierung von Dienstleistungen bei Ländern und Gemeinden und die Einschränkung staatlicher unternehmerischer Betätigung.

---

<sup>643</sup> Vgl. Zohlnhöfer 1999: 156.

Im Zuge des Machtwechsels 1982 und während des Bundestagswahlkampfs im Jahr 1983 spielte die Privatisierung von Staatsunternehmen im Gegensatz zu den Parlamentswahlen in Großbritannien und Frankreich allerdings programmatisch und politisch kaum eine Rolle. Auch in den Regierungserklärungen setzte sich die Koalition aus CDU, CSU und FDP nicht mit der Privatisierung bунdes-eigener Unternehmen auseinander; sie war lediglich aus ihren programmatischen Leitsätzen zu schließen<sup>644</sup>. Erstmalig sprach die Bundesregierung die Privatisierungspolitik in ihrem Jahreswirtschaftsbericht 1983 an.

Ursächlich für die zunächst geringe Relevanz des Privatisierungssissues in der Programmatik und der Regierungspolitik war die begrenzte Kohäsion der Union in dieser Frage, zu der die überraschende Regierungsübernahme beige tragen hatte. Innerhalb der CDU, in der Proporz und Konsens die Entscheidungsprozesse dominierten<sup>645</sup>, setzte eine Diskussion über die Wirtschaftspolitik ein<sup>646</sup>. Neben den widerstreitenden Positionen der Sozialausschüsse und des CDA auf der einen, dem Wirtschaftsrat, der Wirtschaftsvereinigung und der Mittelstandsvereinigung auf der anderen Seite<sup>647</sup> wurde auf Länderebene, insbesondere in Baden-Württemberg, Niedersachsen und Bayern, eine stärker interventionistische Politik verfolgt, die auch die Instrumentalisierung öffentlicher Unternehmen implizierte<sup>648</sup>. Darüber hinaus spielten Unstimmigkeiten zwischen den Koalitionspartnern und zudem die geringe Profilierung des Bundeskanzlers Helmut Kohl im Entstaatlichungssissue eine Rolle. Der Bundeskanzler machte in diesem Zusammenhang nicht von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch; ferner verzichtete er bei der Regierungsbildung auf die Errichtung eines eigenen Privatisierungsressorts. Die begrenzte Kongruenz der Koalitionsparteien und die geringe Kohäsion der Union führten in der Folgezeit zu einem späten Beginn und inkrementalen Verlauf der Entstaatlichungs- wie der gesamten Wirtschaftspolitik.

Vor dem Hintergrund des Konsolidierungskurses, den sie mit dem Haushaltsgesetz 1983 eingeschlagen hatte, leitete die Koalition 1983 in der Beteiligungspolitik drei Maßnahmen ein: Erstens ließ das Kabinett auch ange sichts seiner haushaltspolitischen Zielsetzungen Restrukturierungskonzepte für

<sup>644</sup> „Wir wollen nicht mehr Staat sondern weniger. Wir wollen nicht weniger, sondern mehr persön liche Freiheit“. (Regierungserklärung vom 4.5.1983, zitiert nach Bundesminister der Finanzen 1991b: 10); zudem wollte die Koalition den „Staat auf seine Kernaufgaben zurückführen.“

<sup>645</sup> Vgl. Schmid 1990b: 263.

<sup>646</sup> Vgl. Zohlnhöfer 1999: 151.

<sup>647</sup> Siehe beispielsweise das Grundsatzprogramm des Wirtschaftsrats vom Dezember 1983 und das Privatisierungspapier der Mittelstandsvereinigung vom Juni 1984.

<sup>648</sup> Himmelmann verwendet für die Länderpolitik den Begriff des Neo-Merkantilismus (vgl. Himmelmann 1988: 125), Wellenstein die Unterscheidung traditionell-konservativ, technokratisch und sozialkonservativ (vgl. Wellenstein 1992: 460).

die mehrheitlichen Bundesbeteiligungen Salzgitter und Saarbergwerke erarbeiteten, um durch ihre Konsolidierung weitere Verluste bei den Bundesbeteiligungen zu vermeiden. Diese Unternehmen hatten wie VW und die Deutsche Bundesbahn das Geschäftsjahr 1982 verlustreich beendet und den Bundeshaushalt belastet<sup>649</sup>. Zweitens forderte Bundesfinanzminister Stoltenberg in seiner Eigenschaft als Vermögensminister das Management der Bundesunternehmen auf, die mittelbaren Bundesbeteiligungen kritisch zu sichten<sup>650</sup>. Hintergrund war die Diversifizierung bundeseigener Unternehmen vor allem in den 1970er Jahren, die mit einer Zunahme mittelbarer Bundesbeteiligungen einhergegangen war. Zielsetzung der Bundesregierung war, den Bereich mittelbarer Beteiligung zu straffen<sup>651</sup>. Drittens leitete das Bundesfinanzministerium eine Sichtung der Bundesunternehmen und Bundesbeteiligungen ein, um eine Privatisierungsliste zu erstellen. Im Gegensatz zu den Veräußerungen der 1950/60er Jahre, die vom Bundesministerium für den wirtschaftlichen Besitz des Bundes durchgeführt worden waren, erfolgten die Privatisierungen durch kein eigenständiges Ministerium. Stattdessen war das Bundesfinanzministerium für die Entwicklung der Grundsätze der Privatisierungspolitik zuständig.

Im Oktober 1983 trug Bundesfinanzminister Stoltenberg im Kabinett die Grundzüge der künftigen Beteiligungspolitik vor. In einem Schnellverfahren beschloss das Kabinett zudem die Teilprivatisierung des Industrieunternehmens VEBA, wobei die Erlöse von knapp 800 Mio. DM die durch die Steuerschätzung konstatierten Haushaltsmindereinnahmen kompensieren sollten. Dadurch konnte die christlich-liberale Koalition die Verletzung des Verschuldungsgebotes nach Art. 115 des Grundgesetzes vermeiden<sup>652</sup>. Die Entscheidung zur Teilprivatisierung der VEBA war symbolischer Natur. Im folgenden Jahr implementiert, löste die Privatisierung bei den Sozialdemokraten Kritik aus.

Das Gesamtkonzept für die Privatisierungs- und Beteiligungspolitik und die Privatisierungsliste ließen hingegen auf sich warten. Den ursprünglich für November 1984 geplanten Privatisierungsbeschluss verschob die Bundesregierung zweimalig – trotz verschiedener Versuche der Liberalen und des Wirtschaftsflügels der CDU, das Entscheidungsverfahren zu beschleunigen. Ursächlich war die Inkongruenz der parteilichen Vetspieler der Koalition, mit der FDP auf der einen und der CSU auf der anderen Seite. Während sich die Liberalen für relativ umfangreiche Privatisierungen der Bundesunternehmen und -beteiligungen aussprachen, widersetzten sich die Christsozialen Unternehmensveräußerungen, wenn sie bayerische Interessen gefährdet sahen. Streitobjekte waren mehrere

<sup>649</sup> Vgl. Knauss 1993c: 146.

<sup>650</sup> Vgl. Knauss 1993c: 148.

<sup>651</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen 1994: 13.

<sup>652</sup> Vgl. Tofaute 1994: 109.

Bundesbeteiligungen, insbesondere die Lufthansa AG, die Spezialbank DSL und die Industrieverwaltungsgesellschaft (IVG), aber auch die Industrieunternehmen DIAG und VIAG. Besonders prominent war der Fall der Lufthansa AG, bei der sich die Christsozialen gegen einen Rückzug des Staates aussprachen. Von Interesse waren hierbei auch die teils in Bayern gefertigte Produktion und der Absatz von Airbus-Flugzeugen; der bayerische Ministerpräsident Franz-Josef Strauß war zugleich Aufsichtsratsvorsitzender der Airbus-Industrie.

Auseinandersetzungen gab es zudem um die Verwendung der Privatisierungserlöse<sup>653</sup>. Die Christsozialen traten dafür ein, die Privatisierungseinnahmen nicht zur Verminderung der Staatsverschuldung, sondern für einen Fonds zur Förderung der Wirtschaft zu verwenden; die CSU konnte sich mit dieser Zielsetzung in der Regierungskoalition jedoch nicht durchsetzen.

Argumentativ zog sich die Koalition, um Interessengegensätze zwischen den Partnern zu überspielen, auf den formalrechtlichen Begriff des „wichtigen Bundesinteresses“<sup>654</sup> zurück, das die Bundeshaushaltssordnung für die privatwirtschaftliche Betätigung des Bundes vorschreibt. Aus diesen Gründen änderte die Regierung auch nicht die Bundeshaushaltssordnung, um Privatisierungen zu erleichtern: Die Koalition hätte so ihre Entstaatlichungsbestrebungen unterstreichend und die Voraussetzungen für die unternehmerische Betätigung des Staates klären und einschränken können.

Eine von den Liberalen initiierte aktuelle Stunde im Bundestag im Februar 1985 verdeutlichte ein weiteres Mal die Inkongruenz der Regierungsparteien in der Frage der unternehmerischen Betätigung des Staates. Während die Liberalen ihre Unzufriedenheit mit den Beschlüssen artikulierten und die Haltung der CSU kritisierten, verteidigten die Christsozialen ihren Standpunkt. Der Bundeskanzler griff nicht in die Debatte ein. Die Sozialdemokraten wiederum kritisierten die Privatisierungspolitik der Regierungskoalition, während die Grünen die Instrumentalisierung der Bundesunternehmen für die Umweltpolitik forderten<sup>655</sup>. Nachdem die Regierungskoalition vor allem auf Drängen der Liberalen im Januar 1985 die Privatisierungsliste geringfügig erweitert hatte, fasste sie im März 1985 schließlich zwei Beschlüsse zur Privatisierungspolitik: Erstens verabschiedete sie ihr Gesamtkonzept für die Beteiligungs- und Privatisierungspolitik, das von Staatssekretär Tietmeyer erarbeitet worden war. Das ordnungs-

<sup>653</sup> Vgl. Tofaute, 1994: 62.

<sup>654</sup> Das „wichtige Bundesinteresse“ nach § 65 Abs. 1 BHO ist interpretationsfähig und kaum justitierbar. In einer Verwaltungsvorschrift wurde es konkretisiert: „Ein wichtiges Interesse des Bundes an einer Beteiligung liegt vor, wenn hierdurch bedeutsame Aufgaben des Bundes erfüllt werden. An dieser Voraussetzung fehlt es, wenn z. B. lediglich Einnahmen durch Geldanlage erzielt werden sollen.“ (zitiert nach Bundesministerium der Finanzen 1994: 14).

<sup>655</sup> Vgl. Wellenstein 1992: 239 ff.

politisch geprägte Konzept enthielt unter anderem Privatisierungsmaßstäbe. Neben dem grundsätzlichen Vorrang der Privatinitiative war dies das „wichtige Bundesinteresse“, das bei grundsätzlich allen Beteiligungen zu prüfen sei. Die Koalition kündigte darüber hinaus an, große Unternehmen nur partiell zu privatisieren, und sprach sich für die Förderung von Belegschaftsaktien bei den Operationen aus. Insgesamt hatte das Gesamtkonzept Züge einer „Minimallösung“<sup>656</sup>. Zweitens beschloss die Koalition die Kabinettsvorlage zur Verringerung der Bundesbeteiligungen, die 13 Privatisierungsvorhaben, aber nur klare Privatisierungskündigungen im Falle der Unternehmen VIAG und VW enthielt<sup>657</sup>. Bei anderen Unternehmen blieben Zeitpunkt, Umfang oder Art der Veräußerung ausgespart. Die Begrenzung des Privatisierungsprogramms bedingte maßgeblich die CSU mit ihrer Vetoposition in der christlich-liberalen Koalition.

Nachdem die Regierungskoalition zum Jahreswechsel 1985/86 die Teilprivatisierungen der VIAG, der IVG und von Prakla-Seismos angekündigt hatte, wurde das Privatisierungsprogramm im März 1986 nochmals beschnitten, indem die Koalition die Zahl der Privatisierungskandidaten reduzierte und die Realisierungstermine in Frage stellte<sup>658</sup>.

Die Implementierung des Privatisierungsprogramms initiierte die Regierung erst kurz vor Ablauf der Legislaturperiode. Das formelle Entscheidungsverfahren war vergleichsweise einfach: Bei privatrechtlichen Bundesunternehmen und -beteiligungen bestand kein Gesetzesvorbehalt, es genügte ein Einstellen in den Haushaltsplan, mit dessen Verabschiedung das Parlament die Privatisierung genehmigte. Falls nicht in den Haushaltsplan eingestellt, war, allerdings in der Regierungspraxis ohne Relevanz, grundsätzlich die Einwilligung des Bundestags und des Bundesrats vorgesehen<sup>659</sup>. Bei öffentlich-rechtlichen Unternehmen war hingegen das konstituierende Gesetz – im Falle der Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge in Form der bundeseigenen Verwaltung ein verfassungsänderndes Gesetz – erforderlich, wodurch die Vetospielerdichte zunahm.

Im Juni 1986 privatisierte die Bundesregierung den Industriekonzern VIAG partiell. Zugleich geriet die Umsetzung des Privatisierungsprogramms ins Stocken: Den Verkauf des Unternehmen Prakla-Seismos verschob die Koalition wegen Entwicklungen auf dem Ölmarkt, die sich nachteilig auf das Geschäft auswirkten, ebenso wie die Teilprivatisierung des Volkswagenkonzerns aufgrund der Devisenverluste. Banken- und steuerrechtliche Schwierigkeiten kom-

<sup>656</sup> Wellenstein 1992: 334.

<sup>657</sup> Vgl. Tofaute 1994: 63.

<sup>658</sup> Vgl. Tofaute, 1994: 69.

<sup>659</sup> Siehe § 65 BHO Abs. 7.

plizierten darüber hinaus den Rückzug des Bundes aus den Spezialbanken Depfa und DSL.

Die Privatisierungspolitik der Regierungskoalition war im internationalen Vergleich nur schwach politisiert und begrenzt vom Parteienwettbewerb geprägt. Sozialdemokraten und Gewerkschaften leisteten ab 1986 vorwiegend unternehmensspezifisch Widerstand, der abseits der Belegschaft – bei der Lufthansa, der Deutschen Bundespost, der Deutschen Bundesbahn und insbesondere bei Volkswagen – in den Medien und der Bevölkerung relativ wenig Beachtung fand. Ursächlich war erstens der inkrementale Verlauf der Entstaatlichungspolitik. Zweitens spielte die ohnehin traditionell „unorthodoxe“ Position der deutschen Sozialdemokraten in dieser Frage eine Rolle, die sich, um wirtschaftsdemokratische Ziele zu erreichen, wie die Gewerkschaften auf die Mitbestimmung konzentriert hatten<sup>660</sup>. Von Bedeutung war drittens die Sequenzierung des Programms durch die Bundesregierung, die zunächst die Privatisierung bereits erwerbswirtschaftlich orientierter industrieller Beteiligungen in Angriff nahm. Ihr Verbleib in Staatseigentum war nicht offensichtlich erforderlich. Viertens waren die Gewerkschaften im Issue der öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft diskreditiert, da sich das gewerkschaftliche Unternehmenseigentum in einer wirtschaftlich schwierigen Lage befand<sup>661</sup>.

Nach der Bundestagswahl vom Januar 1987, bei welcher der Privatisierungssissue dementsprechend kaum eine Rolle gespielt hatte, bekannte sich die christlich-liberale Koalition in ihrer Regierungserklärung zur Fortsetzung der Privatisierungspolitik.

Entgegen ihrer Ankündigungen veräußerte die Bundesregierung den Industriekonzern VEBA im März 1987 vollständig. Die komplette Veräußerung des Bundesunternehmens, das knapp 2,5 Milliarden DM an Haushaltseinnahmen einbrachte, bedeutete ein Novum in der deutschen Privatisierungsgeschichte. Sie war allerdings auch haushaltspolitisch geboten, da die christlich-liberale Koalition im Budgetentwurf für 1987 Privatisierungserlöse von drei Milliarden Mark eingesetzt hatte. Die Regierung implementierte weitere Privatisierungen; sie verminderte die Bundesbeteiligung an der Deutschen Lufthansa, obgleich die zweimalige Kapitalerhöhung 1987 und 1988 ohne Beteiligung des Bundes eine Minimallösung darstellte. Zudem wurde sie durch den Beteiligungserwerb der Bayerischen Landesbank an der Deutschen Lufthansa AG konterkariert, der zwischen der Bundesregierung und der bayerischen Landesregierung ausgehandelt worden war<sup>662</sup>.

<sup>660</sup> Siehe Kapitel 4.4.

<sup>661</sup> Prominentester Fall war der Skandal um die „Neue Heimat“.

<sup>662</sup> Vgl. Tofaute, 1994: 80.

Zur Beschleunigung des Privatisierungsprogramms trugen auch finanzpolitische Entwicklungen bei: Die Regierungskoalition hatte 1986 vor der Landtagswahl von Niedersachsen aus elektoralen Gründen ein Landwirtschaftsprogramm beschlossen<sup>663</sup>, das Belastungen im Haushalt 1987 und 1988 nach sich zog. Zudem minderten die erste Stufe der Steuerreform und der sinkende Bundesbankgewinn die Haushaltseinnahmen, so dass Privatisierungserlöse angesichts der Konsolidierungsziele der christlich-liberalen Koalition finanzpolitisch gelegen kamen. Trotz der widrigen Kapitalmarktbedingungen zog die Bundesregierung die für 1988 angesetzte Privatisierung des Volkswagenkonzerns, die zuvor bereits wegen Devisenverlusten vertagt worden war, auf November 1987 vor. Angesichts des Börseneinbruchs war die Koalition, wie auch die Regierung in Frankreich, schließlich gezwungen, die Veräußerung zu verschieben.

Nach dem Abklingen der Finanzmarktturbulenzen nahm die Bundesregierung im Frühjahr 1988 die Implementierung ihres Privatisierungsprogramms wieder auf. Die Umsetzung gewann in den folgenden zwei Jahren an Fahrt, obgleich Finanzminister Stoltenberg mahnte, die Absorptionsfähigkeit der Märkte sei mit den Privatisierungen von 1987 und 1988 ausgeschöpft<sup>664</sup>. Die Regierungskoalition realisierte die Veräußerung des Volkswagenkonzerns trotz Protesten der Belegschaft und des Antrags der SPD im Bundestag, die Privatisierung des Unternehmens abzusetzen<sup>665</sup>, und führte mit der VIAG AG die Veräußerungen industrieller Bundesbeteiligungen fort.

Die Privatisierungspolitik erstreckte sich erstmals auch auf das staatliche Bankenwesen. Der Bericht über die Neuordnung der Kreditinstitute des Bundes aus dem Jahr 1986 empfahl eine Verminderung der Bundesbeteiligung bei der Deutschen Pfandbriefbank AG (Depfa), der Deutschen Bau- und Bodenbank (DBB), der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank (DSL) und der Deutschen Verkehrskreditbank (DVKB); bei anderen Instituten sah er hingegen ein wichtiges Bundesinteresse, das eine konstante Kapitalbeteiligung erforderte. Die DSL blieb trotz der Privatisierungspläne des Vorstands wegen koalitionsinterner Konflikte zunächst ausgeklammert, lediglich die rechtlichen Voraussetzungen für die Privatisierung wurden geschaffen. Die Christsozialen befürchteten durch den Rückzug des Bundes die Vernachlässigung ländlicher, insbesondere bayerischer Interessen, wobei sich Bundeslandwirtschaftsminister Kiechle als Privatisierungsgegner profilierte. Nach der Beseitigung banken- und steuerrechtlicher Hindernisse, welche die Privatisierung des staatlichen Bankenwesens verzögert hatten, privatisierte die Koalition aus CDU, CSU und FDP 1988 die DVKB und wandelte die Depfa zum 1.1.1989 in ein privatrechtliches Kreditinstitut um.

<sup>663</sup> Vgl. Wellenstein 1992: 300.

<sup>664</sup> Vgl. Tofaute 1994: 77.

<sup>665</sup> Vgl. Wellenstein 1992: 302.

Die Koalition dehnte 1989 ihre Entstaatlichungspolitik mit der Postreform I erstmals auf die Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge aus: Sie griff die Vorschläge der 1985 eingesetzten Kommission Fernmeldewesen, „Witte-Kommission“, auf. Die daraus resultierende Postreform I, die mit dem Gesetz zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldebewesens und der Deutschen Bundespost am 1. Juli 1989 in Kraft trat, beinhaltete allerdings weder eine formelle noch eine materielle Privatisierung des Postwesens, schuf jedoch drei öffentliche Unternehmen. Die von der Regierungskoalition gewünschte formelle Privatisierung war wegen der dafür erforderlichen Grundgesetzänderung angesichts der Vetoposition der Sozialdemokraten und des Destruktionspotenzials der Postgewerkschaft politisch nicht durchsetzbar<sup>666</sup>. Zudem war die Kohäsion der Union begrenzt. Insbesondere die Christsozialen, aber auch mehrere CDU-geführte Länder, die sich um die infrastrukturelle Versorgung ländlicher Regionen sorgten<sup>667</sup>, und der Arbeitnehmerflügel der Christdemokraten begrenzten den Umfang der Reform. Ergebnis war stattdessen im Zuge einer „halbherzigen Wende“<sup>668</sup>, die auf europäische Entwicklungen reagierte, eine Organisationsreform mit einer begrenzten Liberalisierung der Wettbewerbsordnung.

Materielle Privatisierungen realisierte die Regierung 1989 unter anderem mit der Veräußerung der DIAG, die sich zuvor wegen koalitionsinterner Konflikte verzögert hatte, allerdings unter umgekehrten parteipolitischen Vorzeichen: Während die Christsozialen die Veräußerung aus industriepolitischen Gründen befürwortet hatten, sprach der liberale Bundeswirtschaftsminister dem Unternehmen die Privatisierungsreife ab<sup>669</sup>. Mit dem Direktverkauf des Unternehmens Salzgitter, dessen Management das Sanierungskonzept von 1983 erfolgreich umgesetzt und das Unternehmen in die Gewinnzone zurück geführt hatte, ging die Regierungskoalition über ihr ursprünglich angekündigtes Privatisierungsprogramm hinaus, wobei die Privatisierungserlöse in Höhe von 2,5 Milliarden DM den Kapitalstock der neu gegründeten Deutschen Bundesstiftung Umwelt bildeten. Die Entstaatlichungsbemühungen der Regierungskoalition wurden durch die öffentliche Kapitalbeteiligung an der Preussag AG allerdings konterkariert.

Den Impetus des Privatisierungsprogramms wollte die Koalition gegen Ende der zweiten Legislaturperiode auf andere Ebenen übertragen: Die Regierungen forderte die Länder und Kommunen auf, ihre Privatisierungsanstrengun-

---

<sup>666</sup> Vgl. Cox 1999: 81.

<sup>667</sup> Vgl. S. Schmidt 1996: 48.

<sup>668</sup> Grande 1989: 245.

<sup>669</sup> Vgl. Tofaute, 1994: 91.

gen zu forcieren<sup>670</sup>. Das Kabinett beschloss zudem im September 1989, die Privatisierungsbemühungen auf Bundesebene fortzusetzen.

### 8.1.3 Zwischenfazit

In der Bilanz beschloss und implementierte die christlich-liberale Koalition die Privatisierungspolitik im Rahmen ihrer Entstaatlichungsbestrebungen trotz der günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Bundesratskontrolle nur mit Verzögerung und in inkrementalem Umfang<sup>671</sup>. Ursächlich war eine vergleichsweise geringe Kongruenz der Regierungskoalition. Das Privatisierungsprofil fügt sich damit in das Bild der allgemeinen Wirtschaftspolitik nach der „Bonner Wende“ ein, die moderat und ohne tief greifende Strukturreformen verlief<sup>672</sup>.

In der Sequenzierung zielte die Privatisierungspolitik der Koalition aus CDU, CSU und FDP in der ersten Phase auf das industrielle Unternehmenseigentum des Bundes, dessen Veräußerung wegen seiner erwerbswirtschaftlichen Orientierung am wenigsten politisiert war. Charakteristisch für das Programm waren teilweise rein formelle Privatisierungen, ebenso wie das Überwiegen von Teilverkäufen. Ein relativ großer Anteil der Veräußerungen fand jenseits der Kapitalmärkte statt; die Unternehmensanteile wurden kaum über den Kapitalmarkt gestreut, hingegen partiell Belegschaftsaktien ausgegeben<sup>673</sup>. Daher, wegen des Status quo der öffentlichen Wirtschaft 1982 sowie des inkrementalen Verlaufs der Politik, spielte die Privatisierungsfrage in der Öffentlichkeit und im Parteienwettbewerb eine nachrangige Rolle.

Auch an den Privatisierungserlösen gemessen verlief die Privatisierungspolitik moderat – verdeutlicht beispielsweise anhand eines Vergleichs mit dem finanziellen Ergebnis der sozialistischen *respirations* in Frankreich von 1983 bis 1986<sup>674</sup>. Im Zeitraum von 1984 bis 1990 erlöste die Bundesregierung durch den Verkauf unmittelbarer Bundesbeteiligungen rund 9,4 Milliarden DM, einem jährlichen Durchschnitt von rund 1,3 Milliarden DM entsprechend. Die vorran-

<sup>670</sup> Dies tat sie auch in den Jahrestwirtschaftsberichten 1989 und 1990.

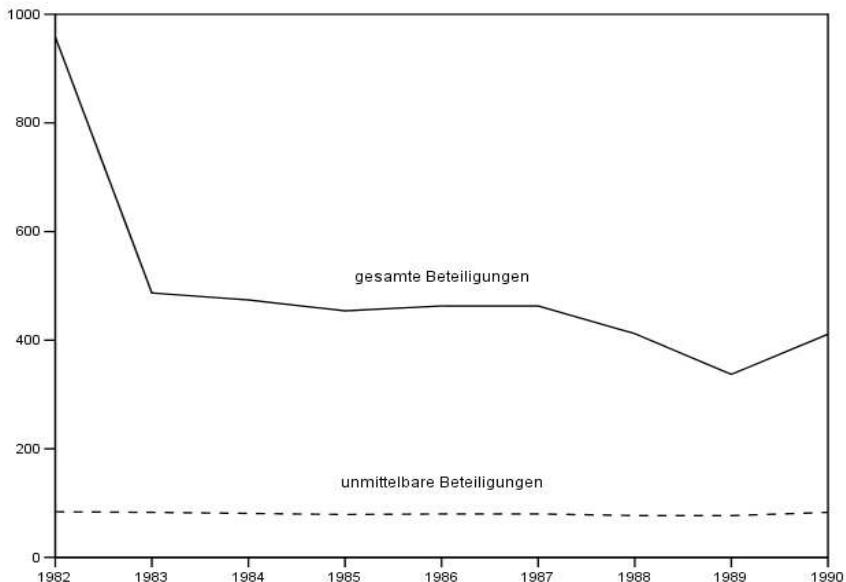
<sup>671</sup> Josef Esser verwendet deswegen den Begriff des Symbolismus (vgl. Esser 1998)

<sup>672</sup> Vgl. Zohlnhöfer 1999: 156.

<sup>673</sup> Abseits des 1984 in Kraft getretenen Vermögensbildungsgesetzes förderte der Gesetzgeber den Erwerb von Aktien nicht gesondert.

<sup>674</sup> Vgl. Kapitel 5, S. 104 f.

gig ordnungspolitische Zielsetzung verdeutlichte die Verwendung eines Teils der Erlöse für die Volkswagenstiftung sowie für die Stiftung Umwelt<sup>675</sup>.



Anmerkungen: unter den gesamten Beteiligungen werden die Beteiligungen des Bundes und der Sondervermögen, ERP, Ausgleichsfonds, Bundesbahn und Bundespost, verstanden.

Quelle: Bundesbeteiligungsberichte des Bundesministeriums für Finanzen, 1982-1990.

Abb. 8.2: Zahl der Bundesbeteiligungen, 1982-1990

Die Zahl der gesamten Beteiligungen nahm allerdings, wie Abbildung 8.2 verdeutlicht, zwischen 1982 und 1990 deutlich ab: Während der Bund 1982 einschließlich Sondervermögen noch an 958 Unternehmen unmittelbar und mittelbar beteiligt war, waren es 1989 nur noch 337 Beteiligungen<sup>676</sup>; die Zahl der unmittelbaren Beteiligungen wurde hingegen nur begrenzt reduziert. Ein Groß-

<sup>675</sup> Für diese wurden zusammen rund 3,3 Milliarden DM aufgewandt (vgl. Bundesministerium der Finanzen 1996: 18).

<sup>676</sup> Der im April 1989 berufene Bundesfinanzminister Waigel kommentierte dies folgendermaßen: „Jetzt kann niemand mehr die Tatsache leugnen, daß die Bundesregierung seit ihrer Amtübernahme 1982 unabrückbar den Kurs der Privatisierung gesteuert hat...“ (zitiert nach Knauss 1993c: 123).

teil der numerischen Reduktion brachte der Verkauf der beteiligungsreichen Industrieunternehmen VIAG und VEBA mit sich.

Ihre Ziele erreichte die Koalition weitgehend: Während die Depfa und die Gesellschaft für Nebenbetriebe der Bundesautobahnen mbH (GNB) entgegen der Planung nicht veräußert wurden, übertraf die Regierung mit der Privatisierung der Salzgitter AG und dem vollständigen Rückzug aus den Aktiengesellschaften VEBA, VIAG und Volkswagen ihre Vorgaben.

## **8.2 Privatisierungspolitik in Gesamtdeutschland: im Schatten der deutschen und europäischen Vereinigung (seit 1990)**

### **8.2.1 *Die Beschleunigung der Privatisierungspolitik unter der christlich-liberalen Koalition (1990-1998)***

Bei den Wahlen zum Deutschen Bundestag wurde die Regierungskoalition im Dezember 1990 unter dem Eindruck der Wiedervereinigung von der gesamtdeutschen Wählerschaft bestätigt.

#### **8.2.1.1 Vetospielerkonfiguration**

Die Staatstätigkeit im Politikfeld der Privatisierung änderte sich nach der Deutschen Einheit 1990 grundlegend. Für das veränderte Privatisierungsprofil gibt es mehrere Ursachen:

Zunächst veränderte sich der Status quo: Im Zuge der Vereinigung stieg der Umfang der öffentlichen Wirtschaft in Gesamtdeutschland beträchtlich an; das Privatisierungspotenzial nahm mithin stark zu. Die Bundesrepublik rückte durch den Beitritt der DDR innerhalb der OECD-Staaten in die Ländergruppe mit der umfangreichsten öffentlichen Wirtschaft auf. Die Zahl der öffentlichen Unternehmen verdreifachte sich, während sich ihr Anteil an den Bruttoanlageinvestitionen knapp verdoppelte<sup>677</sup>. Im Falle Ostdeutschlands hatte die Privatisierungs-

---

<sup>677</sup> Vgl. Czada 1992: 476.

aktivität transformatorische Zielsetzungen<sup>678</sup> und sollte ursprünglich einen Beitrag zur Finanzierung der deutschen Einheit leisten. Nachdem sich die positive finanzielle Erwartung der Treuhandtätigkeit als illusorisch erwiesen hatte, wirkte die Einheit insbesondere im Zuge der finanzpolitischen Anpassungen auf die westdeutsche Privatisierungspolitik zurück. Die bis 1990 nachrangige haushaltspolitische Zielsetzung der Privatisierungspolitik wurde dadurch aufgewertet. Zudem entwickelte die europäische Integration über verschiedene Kanäle zunehmenden Privatisierungsdruck in Deutschland, der darüber hinaus die Kongruenz der Parteien in der Frage der öffentlichen Wirtschaft erhöhte. Darüber hinaus wurde ein Großteil der Privatisierungstätigkeit abseits des „normalen“ politischen Prozesses implementiert – die herkömmliche Vetospielerkonfiguration gleichsam ausgeklammert: Die Treuhandanstalt (THA) übernahm die Privatisierung des öffentlichen Unternehmenseigentums in den fünf neuen Ländern, die den Kern der ökonomischen Transformation darstellte.

Während durch die Treuhandtätigkeit die Privatisierungsaktivität extern politisiert wurde und der Parteienwettbewerb wuchs, nahm angesichts des finanzpolitischen und europäisch induzierten Drucks die Kongruenz der Parteien in der Privatisierungspolitik zu. Dadurch dehnte sich die Privatisierungspolitik trotz der hohen Vetospieldichte auf die Unternehmen der öffentlichen Da-seinsvorsorge aus und gewann an Gewicht.

### 8.2.1.2 Die „delegierte“ Privatisierungspolitik: die Tätigkeit der Treuhandanstalt (1990-1994)

Entgegen weit verbreiteter Perzeption war die Treuhandanstalt eine originär ostdeutsche Institution<sup>679</sup>. Sie war es nicht lediglich nominell – der Ministerrat errichtete sie unter Modrow, allerdings mit der Zielsetzung, das Volkseigentum zu bewahren<sup>680</sup> – sondern bildete auch die Organisationsstrukturen des DDR-Regimes und des sozialistischen Wirtschaftssystems ab<sup>681</sup>.

Vor dem Hintergrund der wegweisenden Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion vom Juni 1990 setzte sich mit der breit unterstützten Verabschiedung des Treuhandgesetzes durch die Volkskammer am 17. Juni 1990 das Modell der

---

<sup>678</sup> Siehe zu transformationstheoretischen Aspekten der Vereinigung Murswieck 1996: 11 ff.

<sup>679</sup> Interessant ist die institutionelle Ähnlichkeit mit der US-amerikanischen Resolution Trust Company (vgl. Casell 2002: xiv).

<sup>680</sup> Das geschah durch den Beschluss zur Gründung der Anstalt zur treuhänderischen Verwaltung des Volkseigentums (Treuhandanstalt).

<sup>681</sup> Vgl. Maaßen 2002: 5.

dezentralen, entpolitisierten – d. h. regierungs- und nicht parlamentskontrollierten – Organisation mit der Zielsetzung umfangreicher Privatisierungen gegen andere Konzeptionen durch<sup>682</sup>. Zugleich entschied sich der Gesetzgeber prinzipiell für Unternehmensverkäufe und gegen Schenkungen oder Voucherprivatisierungen<sup>683</sup>. Im Gegensatz zu anderen Institutionen der DDR überstand die THA die Wiedervereinigung organisatorisch vergleichsweise unbeschadet; die Tätigkeit der Treuhand war pfadabhängig.

Hauptzielsetzung der Treuhand nach der Einheit war die Übernahme der Privatisierungsaufgabe im Rahmen der ökonomischen Transformation, wobei die THA die zentrale Privatisierungsagentur in Ostdeutschland war. Formeller Ausgangspunkt der Privatisierungstätigkeit war die Aufgabenstellung des Treuhandgesetzes: Das erste Ziel der Treuhandanstalt war danach die Privatisierung des volkseigenen Vermögens; sodann sollte sie die Wettbewerbsfähigkeit möglichst vieler Unternehmen herstellen, dadurch Arbeitsplätze sichern und schaffen sowie Grund und Boden für wirtschaftliche Zwecke bereitstellen<sup>684</sup>.

Für die starke Gewichtung der Privatisierungen im Zielkatalog der Treuhandanstalt lassen sich mehrere Erklärungen anführen: Die Bundesregierung hatte im Aushandlungsprozess des Einigungsvertrags eine starke Verhandlungsposition inne, da es sich formell um einen völkerrechtlichen Vertrag handelte – die Vorteile des Agendasetting waren somit auf Seiten der Regierungskoalition. Die Opposition, deren Zustimmung im Bundestag und im Bundesrat wegen der verfassungsändernden Teile benötigt wurde, konnte darüber hinaus nur über den Gesamtvertrag, nicht aber über Vertragsteile abstimmen, so dass die Privatisierungsgewichtung des DDR-Treuhandgesetzes im Einigungsvertrag übernommen wurde. Da die sowjetische Seite (angeblich) die Wiedervereinigung an den Fortbestand der von 1945 bis 1949 vollzogenen Enteignungen verknüpfte, wurde dabei auf die Restitution verzichtet<sup>685</sup>.

Die Treuhandanstalt diente dem *policy-seeking* der Bundesregierung: Sie bot aus Sicht der Bundesregierung die Möglichkeit schneller und effizienter Privatisierungen – den zentralen Bestandteil der ökonomischen Transformation zur Herstellung und Finanzierung der deutschen Einheit. Aufgrund des Vertrauens der Koalition in die Marktkräfte galt dabei der Grundsatz: „Privatisierung ist die beste Sanierung“<sup>686</sup>.

<sup>682</sup> Vgl. Siegmund 2001:13.

<sup>683</sup> Darunter versteht man die Ausgabe von „Unternehmensgutscheinen“ an die Staatsbürger.

<sup>684</sup> Die Präambel des Treuhandgesetzes vom 17. Juni 1990 enthält den Zielkatalog der Treuhandanstalt. Das Treuhandgesetz wurde durch Art. 25 des Einigungsvertrags bestätigt.

<sup>685</sup> Die Existenz einer solchen sowjetischen Bedingung stellt Paffrath in Frage (vgl. Paffrath 2004).

<sup>686</sup> Bundesministerium der Finanzen 1994: 30.

Wahlpolitische Aspekte (*vote-seeking*) spielten ebenso eine Rolle: Die Koalition ging davon aus, dass die Privatisierungen zumindest teilweise die deutsche Einheit finanzieren würden, weswegen auch Zins und Tilgung des Kreditabwicklungsfonds zu gleichen Teilen von Bund, neuen Ländern und THA getragen werden sollten – bei entsprechender Umsetzung eine im Vergleich zu Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen unpolitisierte Finanzierung der deutschen Vereinigung. Die Schätzungen über den Wert des volkseigenen Vermögens und die damit verbundenen potenziellen Privatisierungserlöse gingen relativ übereinstimmend von hohen Beträgen aus: Die Regierung Modrow veranschlagte rund 1200 Milliarden DM, so dass im Treuhandgesetz vom 17.6.1990, im Vertragswerk zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion und im Einigungsvertrag die Möglichkeit aufgenommen wurde, verbriefte Anteilsrechte am volkseigenen Vermögen an die Bürger auszugeben<sup>687</sup>. Auch THA-Präsident Rohwedder ging noch im Oktober 1990 von rund 600 Milliarden DM Nettovermögen aus<sup>688</sup>.

Das Ergebnis der Privatisierungstätigkeit und damit ihre Politisierung waren zu dem Zeitpunkt, als die Rechtsgrundlagen geschaffen wurden, noch nicht absehbar. Die Kongruenz der parteilichen Votenspieler war wegen der positiven finanzpolitischen Perspektive und der „Einheitseuphorie“ zunächst noch vergleichsweise groß. Zwischen den Parteien herrschte grundsätzlich Einigkeit über die Notwendigkeit der Privatisierungen. Unterschiedliche Positionen bestanden vom Herbst 1990 bis Frühjahr 1991 hingegen in der Frage der Geschwindigkeit, der Implementierung, der Organisation und der Methoden der Privatisierungen. Während der Einigungsvertrag weitgehend die Position der Koalition von CDU, CSU und FDP widerspiegelte, traten die Sozialdemokraten, die Gewerkschaften und in Teilen die Grünen für eine stärkere Betonung des Sanierungsziels im Verbund einer aktiven Industriepolitik ein. Zudem sprachen sie sich für eine Berücksichtigung sozialpolitischer Belange im Rahmen der Privatisierung sowie eine Dezentralisierung der THA und für eine stärkere Parlamentsmitwirkung aus<sup>689</sup>.

Durch den Einigungsvertrag bestätigt, war die THA als rechtsfähige bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts die größte Industrieholding der Welt: Die von ihr gehaltenen Unternehmen, die mittelbare Bundesbeteiligungen waren, umfassten 90 % aller Betriebe und 80 % aller industriellen Arbeitsplätze in Ostdeutschland<sup>690</sup>.

<sup>687</sup> Die Präambel des Treuhandgesetzes, das Kapitel II Art. 10 des Vertragswerks zu WWU und Art. 25 Abs. 6 EV sahen diese Möglichkeit vor.

<sup>688</sup> Vgl. Schwinn 1997: 137.

<sup>689</sup> Vgl. Siegmund 2001: 9 ff.

<sup>690</sup> Vgl. Bundesminister der Finanzen 1991b: 44.

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen trübten sich jedoch bald ein und mit ihnen die Privatisierungsperspektive der Treuhandanstalt; die Erlösschätzungen ließen sich zudem angesichts des überalterten Kapitalstocks, ökologischer Altlasten, nicht marktfähiger Produkte und des Produktivitätsrückstands durch die Währungsumstellung nicht halten<sup>691</sup>. Darüber hinaus waren in den Prognosen Reprivatisierungsansprüche nicht einbezogen worden<sup>692</sup>.

Für die Treuhandtätigkeit hatten diese Entwicklungen mehrere Folgen: Erstens waren weitere gesetzgeberische Schritte erforderlich, um Privatisierungshindernisse zu beseitigen. Zuvörderst ist das Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen vom 22. März 1991 zu nennen, das offene Vermögensfragen regelte und das vom Gesetzgeber in hohem Tempo verabschiedet wurde. Zweitens war der Schätzwert der volkseigenen Betriebe und der damit verbundenen Privatisierungserlöse nicht haltbar. Aufgrund des Zielkatalogs und der steigenden Politisierung der Privatisierungsaktivität knüpfte die Treuhandanstalt an die Privatisierungen Arbeitsplatz- und Investitionszusagen. Grundlage war das strukturpolitische Konzept der „industriellen Kerne“, das die Treuhandanstalt verfolgte<sup>693</sup>. Zusammen mit den ökologischen Altlasten, welche die Treuhandanstalt übernahm, bedingte diese Konditionalität in der Summe häufig negative Privatisierungserlöse. Für die Finanzpolitik des Bundes implizierte die Erwartungsänderung umfangreiche Anpassungsmaßnahmen<sup>694</sup>. Die THA erhielt daraufhin mit dem Treuhandanstaltkreditaufnahmegesetz größere Autonomie auf dem Kapitalmarkt, wodurch sie nicht mehr auf Mittel aus dem Bundeshaushalt angewiesen war. Darüber hinaus wurden der THA weitere, teilweise finanzintensive Aufgaben übertragen, wie beispielsweise die Rekommunalisierung<sup>695</sup>, obwohl sich die wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung gegen die Zielvermengung aussprach<sup>696</sup>. Drittens waren mit der veränderten wirtschaftlichen Lage Liquidationen und der Abbau von Beschäftigung verbunden, insbesondere in der Leicht- und Elektroindustrie<sup>697</sup>. Die dadurch verursachten persönlichen und sozialen Härten politisierten im Verbund mit den relativ intransparenten Entscheidungsprozessen der THA die Öffentlichkeit, führten zu einer kritischen

<sup>691</sup> Der Sonderbeauftragte der Treuhand Klaus von Dohnanyi drückte dies vor dem 2. Untersuchungsausschuss THA so aus: „In der DDR wurden für die falschen Märkte die falschen Produkte zu falschen Kosten produziert.“ (Treuhandanstalt Dokumentation 1990-1994. Band 14: 485).

<sup>692</sup> Vgl. Bundesminister der Finanzen 1991a: 26.

<sup>693</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen 1994: 32.

<sup>694</sup> Vgl. Zohlnhöfer 2000: 30.

<sup>695</sup> Vgl. Bundesminister der Finanzen 1991a: 12 f.

<sup>696</sup> Beispielsweise regten die fünf wirtschaftswissenschaftlichen Institute in ihrem Herbstgutachten 1991 eine Konzentration der Treuhendarbeit auf die Privatisierungsaufgabe an

<sup>697</sup> Vgl. Maaßen 2002: 110.

Einschätzung der Trauhandtätigkeit in der Öffentlichkeit und verschlechterten das Image der Privatisierungen selbst<sup>698</sup>.

In Folge nahm der Parteienwettbewerb in der Privatisierungsfrage zu. Die Sozialdemokraten verlangten eine stärkere Gewichtung des Sanierungszwecks der Treuhandanstalt; sie forderten schließlich im April 1991 eine Novellierung des Treuhandgesetzes, welche die Umstrukturierungspolitik aufwerten sollte<sup>699</sup>. Die Postkommunisten forderten detaillierte Strukturpläne für die einzelnen Regionen<sup>700</sup>. Viertens wurde die Implementierung der größeren Privatisierungen vor dem Hintergrund der höheren Verfahrensanforderungen dieser Veräußerungen erschwert. Diskussionen um die Gewichtung der Privatisierung im Rahmen der Gesamtzielsetzung der THA flammten auf, zudem war häufig der Modus der Privatisierungen strittig<sup>701</sup>: Hier stellten sich die Fragen des Verbunds oder der Entflechtung, des Erhalts industrieller Kerne oder der Orientierung auf neue Geschäftsfelder.

In ihrer Privatisierungstätigkeit war die Treuhandanstalt grundsätzlich vergleichsweise autonom. Entgegen den allgemeinen Regelungen der Bundeshaushaltssordnung, die im Falle der THA zu hohe Entscheidungskosten verursacht hätten, entschied sich der Gesetzgeber für ein vereinfachtes haushaltrechtliches Verfahren: Abhängig von Schwellenwerten wurde über die Privatisierungen entweder komplett dezentral, mit Billigung durch den THA-Verwaltungsrat, der die korporatistische Struktur der deutschen Wirtschaftspolitik widerspiegeln, oder mit Zustimmung des Bundesfinanzministeriums entschieden. Diese Zustimmung war nur in 2,5 % der Privatisierungsfälle erforderlich, die Treuhandanstalt war daher in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle der einzige Vetospieler im Privatisierungsprozess<sup>702</sup>.

Durch die gesetzliche Zielfunktion, den Einfluss privatwirtschaftlicher Expertise und die geringe interne Politisierung, die im Gegensatz zu derjenigen der Öffentlichkeit im Zeitverlauf auch nur mäßig zunahm, war die Kohäsion der Treuhandanstalt vergleichsweise hoch. Gleichwohl wurde unter der Treuhand-Präsidentin Birgit Breuel ihre Dezentralisierung vorangetrieben und von 1991 bis 1993 nahm die externe Einflussnahme auf die Treuhand zu<sup>703</sup>. Die Privatisierungen konnten daher, nachdem Hindernisse gesetzlich beseitigt worden waren,

<sup>698</sup> In einer repräsentativen Umfrage beurteilten die Leistungen der Treuhand bei der Privatisierung: 51 % „eher schlecht“, 37 % „weiß ich nicht“ und 12 % „eher gut“; im den neuen Ländern: 2 % „eher gut“ und 75 % „eher schlecht“ (vgl. Focus Magazin, 6.12.1993: 11).

<sup>699</sup> Vgl. Süddeutsche Zeitung, 25.4.1991: 15.

<sup>700</sup> Vgl. Süddeutsche Zeitung, 25.3.1991: 18.

<sup>701</sup> Vgl. Maaßen 2002: 108.

<sup>702</sup> Änderungen der THA-Satzung bedurften der Zustimmung der Bundesregierung (§ 25 Abs. 1 EV).

<sup>703</sup> Vgl. Czada 1996: 100.

schnell implementiert werden. Nachteile des Entscheidungsprozesses waren eine geringe Transparenz und eine begrenzte Kontrolle der Privatisierungsaktivität, was angesichts diverser Skandale auf die Kritik des Bundesrechnungshofs stieß<sup>704</sup>.

Die Privatisierungstätigkeit der Treuhandanstalt machte den Löwenanteil der Gesamtprivatisierungen in Ostdeutschland aus. Daneben gab es bei Wohnungsprivatisierungen und Genossenschaften die „Privatisierungen per Gesetz“. Für die Reprivatisierungen – die Restitution an Alteigentümer – waren die Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen zuständig. Des Weiteren wurden im Rahmen der so genannten „Kleinen Privatisierung“ rund 15 000 Hotels, Gaststätten, Geschäfte und Kinos verkauft; bei diesen unmittelbar nach der Einheit zügig realisierten Veräußerungen kamen überwiegend ostdeutsche Bürger zum Zuge<sup>705</sup>.

Die hohe Privatisierungsgeschwindigkeit der THA verdeutlicht Abbildung 8.3. Ende 1992 waren bereits rund 75 % der volkseigenen Unternehmen veräußert. Danach nahm das Privatisierungstempo ab, da lediglich die komplizierteren Fälle im Treuhand-Portfolio verblieben waren. Ein Blick auf die Sequenzierung verdeutlicht, dass die Privatisierungen sektoruell unterschiedlich verliefen. Während die THA die Unternehmen des kompetitiven Sektors grundsätzlich relativ schnell privatisierte, wurden Grund und Boden in moderater Geschwindigkeit veräußert; natürliche Monopole blieben von den Privatisierungen ausgenommen<sup>706</sup>.

Auch bei den industriellen Unternehmen verlief die Privatisierungsgeschwindigkeit unterschiedlich: Während im Fahrzeugbau und in der Elektroindustrie bereits 1990/1991 zahlreiche Privatisierungen implementiert worden waren, nahm die Privatisierungsaktivität in der Leichtindustrie, dem Maschinenbau und der Eisen- und Stahlindustrie 1992 noch leicht zu. Das Privatisierungsmaximum in der Energie- und Wasserwirtschaft und im Bergbau wurde 1993 erreicht<sup>707</sup>.

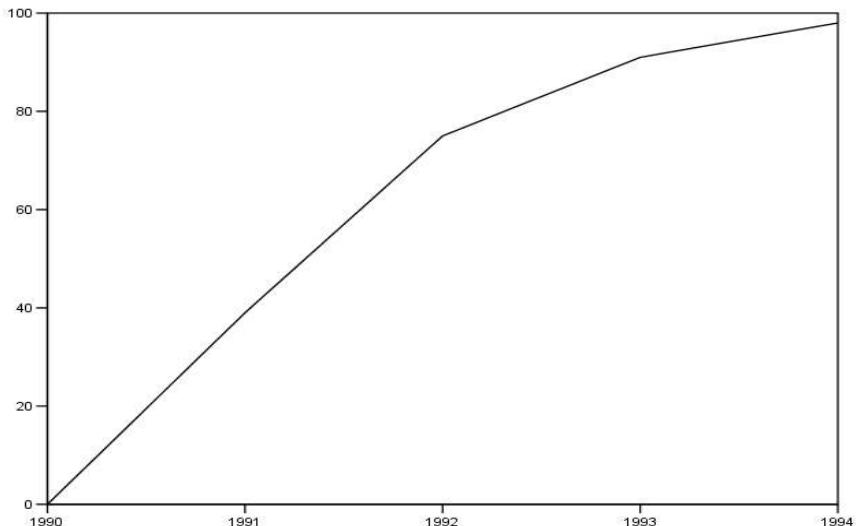
---

<sup>704</sup> Vgl. Bundesrechnungshof 1992, 1993.

<sup>705</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen 1994: 31.

<sup>706</sup> Vgl. Siegmund 2001: 169.

<sup>707</sup> Vgl. Maaßen 2002: 11.



Quelle: aus Cassell 2002: 32.

Abb. 8.3: Veräußerter Anteil des Treuhandportfolios in %, 1990-1994

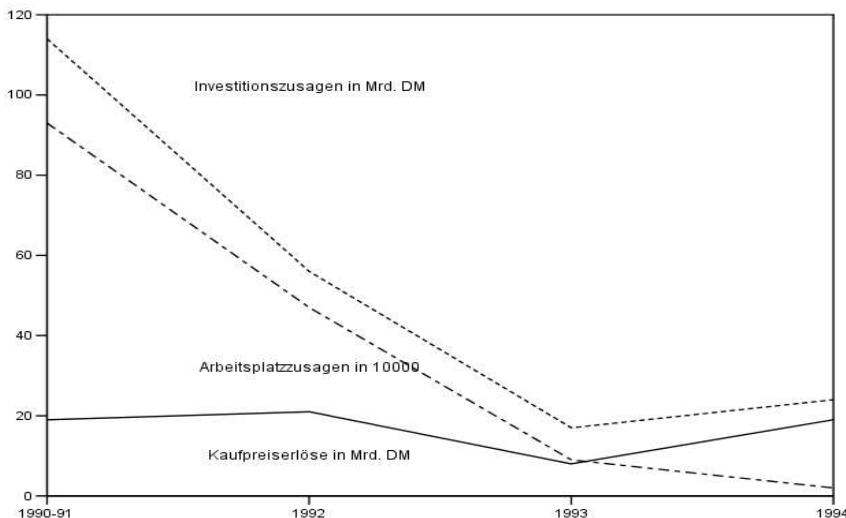
Die Treuhandanstalt nutzte verschiedene Privatisierungsmethoden. Während Auktionen keine Rolle spielten, überwogen insgesamt diskretionäre „*multiple-party multiple criteria*“-Verkaufsverhandlungen<sup>708</sup>. Bei ihrer Auflösung Ende 1994 hinterließ die Treuhandanstalt eine ambivalente Bilanz. Einerseits hatte sie, wie Abbildung 8.3 verdeutlicht, ihren Privatisierungsauftrag fast vollständig erfüllt. Sie hatte rund 15 000 Unternehmen und Betriebsteile privatisiert<sup>709</sup>. Die ausstehenden Privatisierungen sowie das Vertragsmanagement übernahmen die Nachfolgeanstalten der Treuhandanstalt<sup>710</sup>: die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS), die Bodenverwertungs- und -verwaltungs-Gesellschaft (BVVG GmbH), die Treuhand-Liegenschafts-Gesellschaft (TLG mbH) und die Beteiligungs-Management-Gesellschaft (BMGB mbH)<sup>711</sup>.

<sup>708</sup> Vgl. Siegmund 2001: 169.

<sup>709</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen 1996: 28.

<sup>710</sup> Unstimmigkeiten zwischen Bund und Ländern in der Frage der Gesetzgebungskompetenz führten zur Lösung der Nachfolgeorganisationen (vgl. Maaßen 2002: 446).

<sup>711</sup> Mit der BvS stellte zur Jahreswende 2000/2001 die wichtigste Nachfolgeinstitution den Geschäftsbetrieb ein; zukünftige Aufgaben werden von Geschäftsbesorgern übernommen.



Quelle: aus Maaßen 2002: 112.

*Abb. 8.4: Privatisierungsergebnisse, 1990-1994*

An Bruttoprivatisierungserlösen hatte die THA, rund 67 Milliarden DM erzielt, im Zusammenhang mit den Privatisierungen vertraglich 1,5 Mio. Arbeitsplätze und Investitionszusagen in Höhe von 211 Milliarden DM gesichert (Abbildung 8.4); dabei waren insbesondere die ersten zwei Jahre der Treuhandtätigkeit von Bedeutung. 80 % der Veräußerungen waren an mittelständische Käufer gegangen, 3000 Unternehmen an das Management verkauft worden<sup>712</sup>. Andererseits hatte die Treuhandtätigkeit in 2700 Betriebsstilllegungen und mehr als 560 000 Entlassungen gemündet<sup>713</sup> – mit der Folge weit reichender Deindustrialisierung und sozialer Verwerfungen. Allerdings lagen die eigentlichen Ursachen vielmehr in der sowjetischen Besatzungszeit und insbesondere den Folgen vierzig-jähriger Zentralverwaltungswirtschaft. Durch sozialpolitische Transfers aus dem Westen konnte die Privatisierungstätigkeit der THA indes abgedeckt werden. Darüber hinaus war nur ein geringer Teil der Betriebe an ostdeutsche Käufer veräußert worden. Auch der Blick auf den finanziellen Saldo der Treuhandtätigkeit war wenig erfreulich: Inklusive der Übernahme der Altkredite, der ökologischen und der unternehmerisch-finanziellen Sanierung erreichte er ein Defizit

<sup>712</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen 1996: 28.

<sup>713</sup> Vgl. Maaßen 2002: 1.

von etwa 256 Milliarden DM, wovon ein Großteil in den Erblastentilgungsfonds eingebbracht wurde. Die Differenz zwischen ursprünglichen Erwartungen und realisiertem Nettoergebnis betrug somit rund 850 Milliarden DM.

Die Privatisierungstätigkeit der Treuhandanstalt schlug ein neues Kapitel in der Entstaatlichungspolitik auf: Wie der nächste Abschnitt zeigen wird, wirkte die Vereinigung darüber hinaus durch verschiedene Kanäle auf die gesamtdeutsche Privatisierungspolitik zurück.

### 8.2.1.3 Privatisierungspolitik

Die Fiskalpolitik der christlich-liberalen Regierungskoalition nach 1990 war dominiert von der Aufgabe, die deutsche Vereinigung zu finanzieren; hierbei standen der Infrastrukturaufbau, die Förderung der gewerblichen Wirtschaft und die sozialpolitische Abfederung der wirtschaftlichen Transformation im Mittelpunkt. Während bereits das europäische Binnenmarktpogramm Strukturreformen in Deutschland induzierte, erzeugte darüber hinaus die bevorstehende Währungsunion einen Konsolidierungsdruck. Zur Bewältigung dieser Aufgabe war – neben der Erhöhung von Steuern und Abgaben, einer Ausweitung der Staatsverschuldung sowie Einsparungen – die Privatisierung staatlicher Aufgaben und Vermögen ein gangbarer Weg. Während sich der Sachverständigenrat für eine Revision der Staatstätigkeit aussprach und darüber hinaus Privatisierungen empfahl<sup>714</sup>, spielten Unternehmensveräußerungen in der Regierungspraxis nach 1990 zunächst eine nachrangige Rolle.

Anders in der Programmatik: Im November 1990 verabschiedete die Koalition das „Gesamtkonzept 1990 für die Privatisierungs- und Beteiligungspolitik des Bundes“ – später untermauert durch die Koalitionsvereinbarung zwischen CDU, CSU und FDP. Im Gesamtkonzept bestätigte die Koalition die Grundlinien ihrer bisherigen Privatisierungspolitik und bekräftigte ihre Absicht, sie im alten Bundesgebiet fortzuführen. Gleichzeitig unterstrich die Regierung die Notwendigkeit konsequenter Privatisierungen durch die Treuhandanstalt im Rahmen der Systemtransformation Ostdeutschlands, wobei eine vielfältige Unternehmensstruktur zu schaffen und die breite Streuung von Anteilsrechten zu prüfen sei<sup>715</sup>.

Die Rückwirkungen der deutschen Einheit auf die gesamtdeutsche Privatisierungspolitik waren zu diesem Zeitpunkt allerdings nur teilweise zu erkennen.

---

<sup>714</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1990: 193.

<sup>715</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen 1994: 26 ff.

Sie entfalteten sich schrittweise: Die Vereinigung wirkte zum einen über die finanzpolitische Anpassung. In Folge der allmählichen Erkenntnis, dass erwartete und realisierbare Privatisierungserlöse weit auseinander liegen und darüber hinaus ein „selbsttragender Aufschwung“ nicht in Sicht sein würde, musste die Koalition fiskalpolitisch umsteuern. In dem Maße wie andere finanzpolitische Instrumente – wie Staatsverschuldung, Steuern und insbesondere Abgaben sowie Einsparungen – politisiert waren, griff sie zunehmend auf Privatisierungserlöse zurück<sup>716</sup>. Darüber hinaus standen bei der Deutschen Post, der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn enorme Investitionsaufgaben bevor, die angesichts der finanziellen Situation der Unternehmen und der angespannten haushaltspolitischen Entwicklung strukturelle Veränderungen erforderten. Zudem erschütterte die Implementierung des umfassenden Privatisierungsprogramms im Osten der Republik die Argumentation der privatisierungskritischen Kräfte, die in Westdeutschland ein Beibehalten des Status quo befürworteten<sup>717</sup>.

Ihren Willen zur Kontinuität in der Privatisierungspolitik konkretisierte die Koalition im Rahmen des Jahreswirtschaftsberichts 1991. Die darin enthaltene Privatisierungsliste umfasste mehr als dreißig Bundesunternehmen und -beteiligungen, bei denen das Bundesfinanzministerium das wichtige Bundesinteresse überprüfen sollte.

Die Koalition aus CDU, CSU und FDP dehnte die Privatisierungspolitik nach 1990 trotz der höheren Vetospielerdichte und der erschwerenden tarifvertrags- und beamtenrechtlichen Regelungen auf die bundeseigenen Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge aus, zunächst in Form von Organisationsreformen und im Anschluss durch Teilprivatisierungen.

Auf die finanzpolitische Erwartungsänderung zu Beginn des Jahres 1991 reagierte die Regierungskoalition mit Konsolidierungsmaßnahmen, die neben einer Erhöhung von Steuern und Abgaben die Beteiligungspolitik betrafen. Ähnlich wie die französische Regierung, welche die französische Telekommunikationsbehörde als *cash cow* nutzte, beschloss die Koalition eine erhöhte Ablieferung der Deutschen Bundespost an den Bundeshaushalt bis 1993<sup>718</sup>. Die materiellen Privatisierungen der Koalition erstreckten sich 1991 und 1992 auf kleinere Bundesbeteiligungen mit Sonderaufgaben, darüber hinaus beispielsweise mit der Depfa und der Berliner Industriebank (BIB) auf Bankenbeteiligungen des Bundes und ebenfalls auf in Bundeseigentum verbliebene Industrieunternehmen; das im Ölsektor tätige Unternehmen Prakla-Seismos, das schon in der

<sup>716</sup> Vgl. Zohlnhöfer 2000: 36.

<sup>717</sup> Auswirkungen sind beispielsweise im kommunalen Wirtschaftsrecht einiger alter Länder sichtbar (vgl. Helm 1999: 219).

<sup>718</sup> Vgl. Zohlnhöfer 2000: 19.

ersten Phase privatisiert werden sollte, wurde mehrheitlich an ein Privatunternehmen veräußert.

Mit ihrem Entstaatlichungsprogramm stieß die Bundesregierung 1991 zugleich erstmals an verfassungsrechtliche Grenzen. Bei der geplanten formellen Privatisierung der Bundesanstalt für Flugsicherung trat der Bundespräsident im Rahmen seines Prüfungsrechts und der damit verbundenen Evidenzkontrolle als Vetospieler auf<sup>719</sup>. Richard von Weizsäcker verweigerte die Ausfertigung des Gesetzes, das seiner Meinung nach mit dem Grundgesetz unvereinbar war. Die Verfassung wies die Staatsaufgabe Luftverkehrsverwaltung der bundeseigenen Verwaltung zu<sup>720</sup>. Um die erforderliche Grundgesetzänderung zu umgehen, war die Koalition gezwungen, das Luftverkehrsgesetz auf eine formelle Privatisierung zu beschränken, bevor es wie geplant verabschiedet, verkündet und die Bundesanstalt 1993 in die Deutsche Flugsicherung GmbH umgewandelt werden konnte.

Den Verkauf öffentlicher Grundstücke und Gebäude initiierte die Bundesregierung erstmals 1991. Das Kabinett beschloss im Juli 1992 die Vorlage zur „Verringerung von Beteiligungen und Liegenschaften des Bundes“. Sie beinhaltete neben der Privatisierung von Bundesunternehmen auch die Veräußerung von Liegenschaften, wodurch sich das Feld der Vermögensprivatisierungen ausweitete. Hintergrund war die Erkenntnis, dass die Treuhandanstalt ihre Privatisierungstätigkeit nicht mit Gewinn, sondern mit hohem Defizit abschließen würde<sup>721</sup>: Die Bundesregierung gestand im Sommer 1992 ein, die Kosten der Einheit falsch eingeschätzt zu haben und nahm Korrekturen in der Finanzpolitik vor. Sie schlug dazu unter anderem im Herbst einen Solidarpakt vor.

Das aus den finanzpolitischen Anpassungsbemühungen resultierende Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms beschloss eine „informelle Große Koalition“<sup>722</sup> im Dezember 1993 – im April 1991 hatte die Regierungskoalition die Bundesratsmehrheit eingebüßt. Es entlastete substanzIELL den Haushalt für das Jahr 1994 und veränderte zudem den rechtlichen Rahmen der Privatisierungspolitik in der Bundesrepublik. Das Gesetz fügte in die Bundeshaushaltsoordnung die obligatorische Privatisierungsprüfung staatlicher Aufgaben und öffentlichen Zwecken dienender wirtschaftlicher Tätigkeiten ein<sup>723</sup>. Darüber hinaus wurde das so genannte Interessenbekundungsverfahren inkorporiert, nach dem private Anbieter darlegen können, ob und

---

<sup>719</sup> Siehe zur Praxis des Prüfungsrechts von Beyme 2004: 306 ff.

<sup>720</sup> Einschlägig war Art. 87 d Abs. 1 GG alter Fassung. Der ursprüngliche Gesetzentwurf schrieb lediglich eine mehrheitliche Bundesbeteiligung an dem neuen Unternehmen fest.

<sup>721</sup> Vgl. Schwinn 1997: 138.

<sup>722</sup> M. Schmidt 1996a.

<sup>723</sup> Siehe § 7 Abs. 1 BHO.

inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen<sup>724</sup>.

Die christlich-liberale Koalition griff 1993 zu weiteren gesetzlichen Neuregelungen, um angesichts der fiskalpolitischen Entwicklung Privatisierungen auf gesamtstaatlicher Ebene voranzubringen. Die Regierungskoalition versuchte, den Privatisierungswiderstand der Kommunen und teilweise der Länder durch „bundesrechtlichen Privatisierungzwang“<sup>725</sup> zu brechen. Zudem beseitigte der Bundesgesetzgeber einfachrechtliche Privatisierungshindernisse<sup>726</sup>, er reformierte dementsprechend das Umwandlungsrecht, während geplante steuerrechtliche Änderungen, welche die Privatisierungstätigkeit der Länder und Kommunen hätten fördern und erleichtern sollen, am Widerstand des Bundesrats scheiterten. Mit der Privatisierungsaktivität der Länder und Kommunen zeigte sich die Bundesregierung unzufrieden<sup>727</sup>. Sie konnte Privatisierungen aber unmittelbar und allgemein nicht vorschreiben<sup>728</sup>. Um ihre privatisierungspolitischen Vorstellungen auf die Länder und Kommunen zu übertragen und auf diese Weise die vertikale Fragmentierung der Entscheidungsprozesse zu kompensieren, strebte die Regierungskoalition zudem die Änderung des Haushaltsrechts an: Durch die Novellierung des Haushaltsgundsätzgesetzes sollten die Länder veranlasst werden, die Rechtspflicht zur Privatisierungsprüfung zu übernehmen. Hierbei wurde die Koalition ein weiteres Mal in ihren Privatisierungsbemühungen vom Verfassungsrecht eingeholt: Der Bundesrat, in dem die SPD-geführten Länder seit April 1991 die Mehrheit innehatten, trat erneut als Vetospieler auf. Die Länderkammer sprach dem Bund die erforderliche Gesetzgebungskompetenz ab und brachte den Gesetzesvorstoß zu Fall<sup>729</sup>.

1993 und 1994 traf der Gesetzgeber weitere Schlüsselentscheidungen in der Entstaatlichungspolitik vor dem Hintergrund infrastrukturpolitischer Herausforderungen, die sich im Zusammenhang mit der Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost und West stellten: Das betraf die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost, die bereits 1989 im Rahmen der Postreform I restrukturiert worden war.

Bereits 1989 hatte die Bundesregierung eine Kommission zur Reform des Bahnwesens eingesetzt. Allerdings änderten sich die Rahmenbedingungen durch die deutsche Einheit grundlegend, da die Deutsche Reichsbahn gegenüber der

<sup>724</sup> Siehe § 7 Abs. 2 BHO.

<sup>725</sup> Helm, 1999: 41.

<sup>726</sup> Vgl. Helm 1999: 77 ff.

<sup>727</sup> „Man kann nur hoffen, daß diese Erfolge auf weitere Länder und vor allem viele Kommunen ansteckend wirken“, so Finanzminister Waigel (Bundesministerium der Finanzen 1993: III).

<sup>728</sup> Hingegen ist wohl ein begrenztes, sektorales Privatisierungsgebot durch das „Recht der Wirtschaft“ nach Art. 74 Nr. 11 GG gedeckt und grundgesetzlich zulässig (vgl. Püttner 1988: 263).

<sup>729</sup> Die Argumentation der Länder ist verfassungsrechtlich umstritten.

Deutschen Bahn einen erheblichen Modernisierungsrückstand aufwies. Im Februar 1993 beschloss das Bundeskabinett den Gesetzentwurf zur Bahnreform, der Teile des 1991 publizierten Kommissionsberichts aufgriff. Wegen des verfassungsrechtlich geschützten Status der Bahn war für die Reform eine Grundgesetzänderung und daher für die doppelte Zweidrittel-Mehrheit die Zustimmung der Opposition erforderlich, so dass sich ein langwieriges Gesetzgebungsverfahren anschloss. Die Hauptkonfliktilnien verliefen zwischen der Regierungskoalition auf der einen und der SPD und den Ländern auf der anderen Seite. Besonders strittig waren die Ausgleichszahlungen des Bundes für die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs und der Umfang der staatlichen Verantwortung für die Infrastruktur. Die konstruktive Position der Eisenbahngewerkschaft bei der Reform begrenzte die Polarisierung. Ein Spitzentreffen von Bundeskanzler Kohl und dem Vorsitzendem der Ministerpräsidentenkonferenz, Rudolf Scharping, im Dezember 1993 ermöglichte trotz der Politikverflechtung die Verabschiedung des Gesetzespakets noch im selben Monat<sup>730</sup>. Die Bahnreform trat mit dem Eisenbahnneuordnungsgesetz zum 1.1.1994 in Kraft.

Die Reform, die über den Inhalt europäischer Richtlinien hinausging, beinhaltete neben der Zusammenführung von Deutscher Bundesbahn und Deutscher Reichsbahn deren formelle Privatisierung in Form der Deutschen Bahn AG, die von Altschulden und Altlasten freigestellt und in vier Unternehmensbereiche aufgegliedert wurde. Weitere Kernpunkte waren die Regionalisierung, die Regulierung durch das Eisenbahnministerium und die Schaffung des Bundeseisenbahnvermögens. Durch die Festschreibung des Bundeseigentums an den Schienennwegen wurde die materielle Privatisierung der Infrastruktur ausgeschlossen.

Die Veräußerung betriebsirrelevanter Immobilien und die Erhöhung der Mineralölsteuer zum 1.1.1994 sollten die Bahnreform finanzieren. Die Zielsetzung der Bahnreform war hauptsächlich fiskalpolitischer Natur<sup>731</sup>. Nach einer Modellrechnung des Bundesfinanzministeriums sollte die formelle Privatisierung den Finanzbedarf der Bahn für den Zeitraum von 1994 bis 2003 um rund 140 Milliarden DM reduzieren<sup>732</sup>, was insbesondere im Zeichen der wirtschaftlichen Entwicklung Ostdeutschlands und der finanziellen Ergebnisse der Treuhandtätigkeit von Bedeutung war. Zudem sollten die durch die Reform erzielbaren Effizienzsteigerungen verkehrspolitischen Zielsetzungen gerecht und europarechtlichen Vorgaben entsprochen werden.

---

<sup>730</sup> Vgl. Lehmkühl 1996: 74.

<sup>731</sup> Die Investitionen von geschätzten 100 Milliarden DM, die zur Angleichung des Kapitalstocks notwendig waren, hätten die Verschuldung der Bahn stark ansteigen lassen. Die Schulden wären möglicherweise bis 2003 auf rund 380 Milliarden DM angestiegen (vgl. Hass-Klau et al. 1998: 47 mit Verweis auf Jobst 1995: 28).

<sup>732</sup> Vgl. Helm 1999: 45.

Zur Revision der Postreform I führten mehrere Faktoren. Erstens waren im Zuge der Deutschen Einheit in den neuen Ländern erhebliche Infrastrukturinvestitionen nötig, welche die Deutsche Bundespost Telekom bereits die gesetzlich fixierte Eigenkapitalquote unterschreiten ließen<sup>733</sup>. Zweitens erzeugte die Liberalisierungspolitik der Europäischen Kommission Privatisierungsdruck vor allem im Telekommunikationswesen. Drittens bereitete die Implementierung der Postreform I Schwierigkeiten<sup>734</sup>.

Für die geplante Reform war ein verfassungsänderndes Gesetz notwendig. Die Opposition und die Länder wurden daher von der Regierungskoalition frühzeitig in den Gesetzgebungsprozess einbezogen. Streitig waren insbesondere die Fragen der Rechtsform des Unternehmens und einer möglichen materiellen Privatisierung, der Verteilung zukünftiger Pensionslasten sowie der Umfang des Universaldienstes. Im Gegensatz zur Bahnreform erschwerte das teilweise aktivierte Destruktionspotenzial der Postgewerkschaft das Entscheidungsverfahren zusätzlich; die Deutsche Postgewerkschaft organisierte im Mai 1994 einen Streik gegen die Reformpläne. Trotz des Widerstands der Arbeitnehmervertreter stimmten die Sozialdemokraten schließlich mehrheitlich für das Reformpaket, so dass Art. 87 des Grundgesetzes geändert wurde, und die Reform auf der Grundlage des Gesetzes zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation zum 1.1.1995 in Kraft trat.

Kernelemente der Postreform II, die von vornherein als Zwischenlösung zum dritten und vorläufig letzten Reformakt angesehen wurde, waren die formelle Privatisierung der drei Postunternehmen sowie die weitgehende Liberalisierung des Telekommunikationsmarkts. Die Beweggründe waren finanzpolitische Überlegungen und die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit angesichts des europäischen Binnenmarkts<sup>735</sup>.

Die Privatisierungspolitik der Koalition schloss 1994 zudem den Flugverkehr ein. Vor dem Hintergrund der voranschreitenden europäischen Liberalisierung, die zunehmenden Wettbewerb und ein hohes Branchenwachstum bescherzte, privatisierte die christlich-liberale Bundesregierung in einem weiteren Schritt die Deutsche Lufthansa AG, die in diesem Jahr erstmals seit 1990 wieder ein positives Konzernergebnis erzielte. Sie kündigte ferner in einem Moratorium den Rückzug des Bundes aus allen Flughafenbeteiligungen an<sup>736</sup>. Gründe waren der hohe Investitionsbedarf der Flughäfen, zunehmender Wettbewerb sowie die Pläne der europäischen Kommission zur Liberalisierung der Luftverkehrsinfrastruktur.

---

<sup>733</sup> Das Postverfassungsgesetz gab einen Minimalwert vor (vgl. Cox 1999: 83).

<sup>734</sup> Vgl. S. Schmidt 1996: 54.

<sup>735</sup> Vgl. Cox 1999: 83 f.

<sup>736</sup> Vgl. Denkhaus und Schneider 1997: 88.

Nach der Bundestagswahl, bei der sich CDU/CSU und FDP ein weiteres Mal durchgesetzt hatten, bettete die Regierungskoalition ihre Privatisierungspolitik im Rahmen des Koalitionsvertrags in das Bild des „schlanken Staates“ ein. Das Kabinett bekräftigte mit der Vorlage „Verringerung von Beteiligungen des Bundes – Fortschreibung 1995“ im November 1995 seine Absicht, bereits beschlossene Privatisierungsvorhaben zügig zu implementieren. Privatisierungskandidaten waren hiernach die Lufthansa AG, die Deutsche Telekom AG, die Deutsche Post AG sowie mehrere kleine Bundesunternehmen mit Sonderaufgaben<sup>737</sup>.

Die materiellen Privatisierungen dehnten CDU/CSU und FDP damit in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auf die Infrastrukturunternehmen des Bundes aus. Vorab hatte die Koalition im August 1994 mit dem Fernstraßenbauprivatefinanzierungsgesetz den Weg für die Einbeziehung privaten Kapitals in die Finanzierung von Infrastrukturvorhaben geebnet.

Vor dem Hintergrund der haushaltspolitischen Entwicklungen und ange-sichts der Konvergenzkriterien des Vertrags von Maastricht wurde die direkte finanzpolitische Zielsetzung der Privatisierungspolitik aufgewertet. Zuvor hatten die Reformen der bundeseigenen Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge mit Blick auf die erforderlichen Infrastrukturinvestitionen die Hebung von Effizienzreserven bezweckt. Nachdem andere Finanzierungsformen ausgeschöpft, politisiert und elektoral problematisiert waren<sup>738</sup>, wurden unmittelbare Privatisierungserlöse in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre finanzpolitisch relevant. Auch aufgrund des europäisch induzierten Konsolidierungsdrucks und der privatisierungsfördernden Gesetzgebung des Bundes nahm parallel die Privatisierungsaktivität der Länder zu; das Privatisierungsvolumen von 1995 bis 1998 betrug rund 23 Milliarden DM<sup>739</sup>.

1996 verabschiedete die Koalition aus CDU, CSU und FDP in diesem Zusammenhang das „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“, das den Haushalt über die Ausgabenseite konsolidieren sollte. Zugleich weitete das Kabinett die Privatisierungsanstrengungen aus: Eine „informelle Große Koalition“<sup>740</sup> beschloss 1996/1997 vor dem Hintergrund europäischer Liberalisierungspolitik<sup>741</sup> auf der Grundlage des Telekommunikationsgesetzes und des Postgesetzes die Postreform III. Der vorläufige Schlusspunkt des Reformwerks öffnete vor dem Hintergrund europarechtlicher Vorgaben den Postbereich weitestge-

<sup>737</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen 1996: 56.

<sup>738</sup> Vgl. Zohlnhöfer 2000: 36.

<sup>739</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Hans Jochen Henke, Susanne Jaffke, Dietrich Austermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU, 2000, Perspektiven der Privatisierungspolitik des Bundes, BT-Drs. 14/4696.

<sup>740</sup> M. Schmidt 1996a.

<sup>741</sup> Für 1997 war auf europäischer Ebene das Ende des Telekommunikations- und Postmonopols terminiert.

hend für den Wettbewerb, den Telekommunikationsmarkt vollständig, errichtete eine sektorspezifische Regulierungsbehörde und ebnete den Weg für den Börsengang der Postnachfolgeunternehmen. Mit der partiellen Privatisierung des bundeseigenen Telekommunikationsunternehmens Deutsche Telekom AG betrat die Bundesregierung im November 1996 Neuland. Die Kapitalerhöhung des Unternehmens erlöste rund 20 Milliarden DM – mehr als die Privatisierungspolitik der Regierungskoalition seit 1982 insgesamt erzielt hatte. Erstmals seit Beginn der Privatisierungspolitik der Regierungskoalition wurden zudem Anteilscheine über den Kapitalmarkt unter Privatanlegern als „Volksaktie“ breit gestreut. Der Börsengang wurde zu einem Erfolg: Mehr als 2 Mio. Privatanleger bezogen im Rahmen der Emission Aktien, deren Kurs sich zunächst freundlich entwickelte.

Die „kurzatmige[n] Suche nach Mehreinnahmen und nach Möglichkeiten der Ausgabenkürzungen“<sup>742</sup>, welche die Haushaltsprozesse 1997 und 1998 prägte, wirkte sich auch auf die Privatisierungspolitik der Bundesregierung aus. Nachdem der Versuch des Bundesfinanzministers, durch eine Umbewertung der Gold- und Währungsreserven den Bundesbankgewinn zu steigern und dadurch zusätzliche Haushaltseinnahmen zu erzielen, am Widerstand der Zentralbank gescheitert war, griff die Koalition kurzfristig zu Privatisierungsmaßnahmen<sup>743</sup>. Da es dem Bund im Rahmen einer Sperrfrist gesetzlich untersagt war, seine Anteile an der Deutschen Telekom AG bereits zu diesem Zeitpunkt auf den Kapitalmarkt zu bringen, nutzte die Bundesregierung zur kurzfristigen Einnahmeerzielung die so genannte Platzhalterlösung: Sie veräußerte im Dezember 1997 Anteile an die bundeseigene Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) – eine Lösung auf welche die Koalition von CDU/CSU und FDP bereits im Jahr zuvor im Rahmen der Privatisierung der Lufthansa AG zurückgegriffen hatte – und erzielte dadurch zusätzliche Privatisierungserlöse in Höhe von 10 Milliarden DM, die allerdings den Nachtragshaushalt für 1997 nicht vermeiden konnten.

Im Oktober 1997 implementierte die bundeseigene KfW zudem die Vollprivatisierung der bei ihr platzierten Anteile an der Deutschen Lufthansa AG. Die seit März gültige Liberalisierung des Flugverkehrs in der EU sowie das 1996 unterzeichnete Luftverkehrsabkommen zwischen Deutschland und den USA hatten verkehrspolitischen Druck erzeugt. Das Projekt, das neben dem Börsengang der Deutschen Telekom AG die bis dahin größte Veräußerung in der Privatisierungsgeschichte der Bundesrepublik war, erlöste rund 4,7 Milliarden DM, wobei die Aktien mit 440 000 Privatanlegern breit gestreut wurden.

---

<sup>742</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1997: 110.

<sup>743</sup> Vgl. Zohlnhöfer 2000: 24.

Gegen Ende der Legislaturperiode gewann europäisch induziert die Liberalisierung der Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge und damit verbunden der Regulierungssissue an Gewicht: Während die europäische Richtlinie zur Energiemarktliberalisierung rechtlich unzureichend durch eine Verbändevereinbarung umgesetzt wurde<sup>744</sup>, wurden zum 1.1.1998 auf der Grundlage des Telekommunikations- und Postgesetzes die Märkte geöffnet. Zudem nahm die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post ihre Tätigkeit auf – ein sektorspezifischer Regulierer nach britischem Vorbild.

Kurz vor den Bundestagswahlen im September 1998 veräußerte die Koalition aus CDU/CSU und FDP den Bundesanteil an der Saarbergwerke AG an die Ruhrkohle AG, nachdem das Bundeskartellamt und die Europäische Kommission dem Vorhaben zugestimmt hatten<sup>745</sup>. Von Bund, Saarland und Nordrhein-Westfalen koordiniert war der Verkauf in den Rahmenvertrag zur Neuorientierung des deutschen Steinkohlebergbaus eingebettet.

#### 8.2.1.4 Zwischenfazit

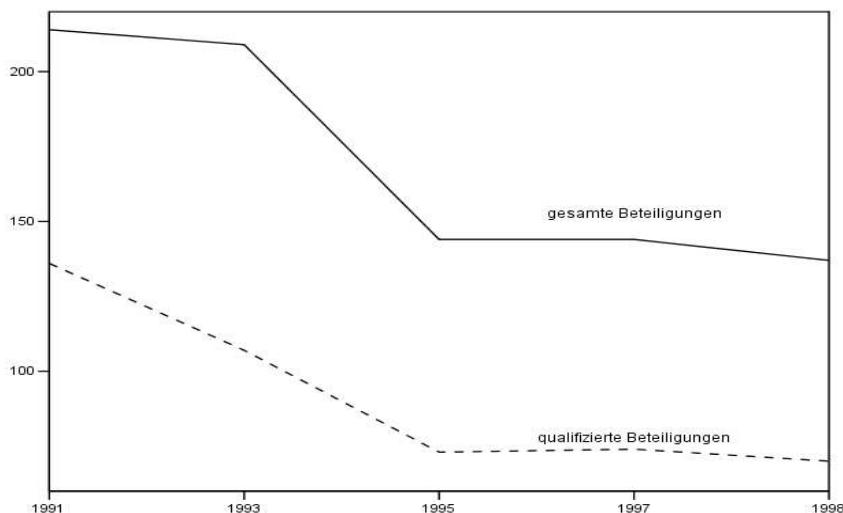
Während die Privatisierungspolitik nach der „Bonner Wende“ durch Inkrementalismus gekennzeichnet gewesen war, gewann sie nach der Einheit in den neuen Ländern, aber auch in Gesamtdeutschland an Bedeutung. Die Treuhandanstalt privatisierte, abseits unflexibler Entscheidungsstrukturen, fast vollständig das volkseigene Vermögen in Ostdeutschland.

Während die Treuhand ursprünglich die Einheit durch Privatisierungseinnahmen finanzieren sollte, zog sie insbesondere wegen der eingeschränkten Konkurrenzfähigkeit der Betriebe zahlreiche Unternehmensschließungen, Entlassungen und – durch die Verknüpfung der Verkäufe an Investitions- und Arbeitsplatzzusagen – umfangreiche „negative Privatisierungseinnahmen“ nach sich. Daraufhin nahm nicht nur der Parteienwettbewerb in der Privatisierungsfrage zu, das Ergebnis der Treuhandarbeit erforderte auch umfangreiche finanzielle Anpassungsmaßnahmen.

---

<sup>744</sup> Eine europäische Richtlinie muss gemäß Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs mit einem Gesetz in nationales Recht transformiert werden.

<sup>745</sup> Vgl. FAZ, 30.7.1998: 11.



Anmerkung: qualifizierte Beteiligungen sind Beteiligungen mit mindestens 25 % und Nennkapital wenigstens 100 000 DM; 1995 statistische Effekte durch Übergang unmittelbarer Beteiligungen des Sondervermögens in mittelbare Beteiligungen des Bundes; Quelle: Beteiligungsbericht 2003: 2.

Abb. 8.5: Entwicklung der Bundesbeteiligungen und Sondervermögen, 1990–1998

Die zunehmende Privatisierungsaktivität betraf vor diesem Hintergrund auch Gesamtdeutschland; dies manifestierte sich in den Privatisierungserlösen und – wie Abbildung 8.5 veranschaulicht – im numerischen Rückgang bei Bundesbeteiligungen und Sondervermögen zwischen 1990 und 1998. Der Druck europäischer Vorgaben erhöhte die Kongruenz der parteilichen Vetospieler in der Privatisierungspolitik, weswegen insgesamt der Parteienwettbewerb in diesem Politikfeld moderat war und trotz der hohen Vetospielerdichte Privatisierungen implementiert wurden, die zustimmungspflichtig waren oder sogar eine Grundgesetzänderung erforderten. Auf der anderen Seite stieß die Koalition aus CDU/CSU und FDP mit ihrer Entstaatlichungspolitik aufgrund des Föderalismus an die Grenzen ihrer Gesetzgebungskompetenz. Die große Kongruenz der Parteien manifestierte sich nach dem Regierungswechsel von 1998.

## 8.2.2 *Im Zeichen der Kontinuität: die Privatisierungspolitik der rot-grünen Koalition (seit 1998)*

### 8.2.2.1 Vetospielerkonfiguration

Nach der Bundestagswahl im September 1998 bildeten die Sozialdemokraten und die Grünen erstmals eine Regierungskoalition auf Bundesebene.

In der Programmatik der SPD spielte der Verstaatlichungsissue traditionell eine untergeordnete Rolle, im Gegensatz zu anderen sozialdemokratischen und sozialistischen Parteien Westeuropas, beispielsweise der britischen Labour Party (LP), der französischen Sozialisten (SFIO/PS) und der sozialistischen Partei Italiens (PSI). Diese Tradition der deutschen Sozialdemokratie reichte mit dem Stinnes-Legien-Abkommen bis zu den Anfängen der Weimarer Republik zurück<sup>746</sup>. Wenngleich Verstaatlichungsforderungen in der Nachkriegszeit kurzzeitig wieder aufgeflammt waren, setzte sich auch unter dem Eindruck der sozialen Marktwirtschaft innerhalb der Sozialdemokratie die Mitbestimmung als wirtschaftsdemokratisches Desiderat durch. Eine Revision der Programmatik, wie sie die *Labour Party* und der *Parti Socialiste* vorgenommen hatten, war bei den Sozialdemokraten daher hinfällig. Darüber hinaus hatten die Sozialdemokraten – nach dem Scheitern der Pläne, eine Staatsholding ins Leben zu rufen, sowie der wenig erfolgreichen industriepolitischen Konzeption eines nationalen Mineralölkonzerns – zu Zeiten der sozial-liberalen Koalition auf ein Beteiligungs- oder Gesamtkonzept für die öffentliche Wirtschaft verzichtet und statt dessen die erwerbswirtschaftliche Orientierung der Bundesunternehmen und -beteiligungen vorangetrieben<sup>747</sup>.

Die Grünen nahmen in der Frage der öffentlichen Wirtschaft grundsätzlich eine pragmatische Position ein, wobei sich die Partei traditionell für eine Instrumentalisierung der öffentlichen Transportunternehmen für ökologische Be lange einsetzte.

Davon abgesehen bestand der europäisch induzierte Privatisierungsdruck fort. Die finanziellen Folgen der Einheit erzeugten weiterhin, verstärkt durch die Erfordernisse des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts, einen Konsolidierungszwang, der die fiskalpolitische Zielsetzung der Privatisierungspolitik unterstrich. Die Privatisierungspolitik der rot-grünen Bundesregierung war zudem von *vote-seeking* motiviert. Durch die Privatisierung konnten in haushalts-

---

<sup>746</sup> Siehe Kapitel 4.4.

<sup>747</sup> Vgl. Knauss 1990: 22.

politisch angespannten Zeiten elektoral vergleichsweise unproblematisch Einnahmen erzielt und so Stimmenverluste vermieden werden.

Das Regierungsbündnis aus SPD und Bündnis 90/die Grünen wies im Privatisierungssissue ein relativ großes Maß inner- und zwischenparteilicher Geschlossenheit auf. Die Kongruenz der Parteien und der begrenzte Parteienwettbewerb in der Privatisierungspolitik ließen für die Regierungspraxis der rot-grünen Koalition eine weitgehende Kontinuität erwarten. Das bestehende Privatisierungspotenzial auf Bundesebene, das durch Entstaatlichungsspielräume auf Landes- und Gemeindeebene ergänzt wurde<sup>748</sup>, verdeutlicht Tabelle 8.5.

### 8.2.2.2 Privatisierungspolitik

Nach 1998 steuerte die rot-grüne Koalition in der Finanzpolitik um. Unter der Federführung des Bundesfinanzministers Lafontaine verfolgte die Bundesregierung eine expansive Fiskalpolitik und eine Steuerpolitik mit redistributiven wie ökologischen Elementen<sup>749</sup>. Darüber hinaus revidierte sie mehrere wirtschaftspolitische Entscheidungen der Vorgängerregierung. Allerdings war die inhaltliche Geschlossenheit der SPD in der Wirtschaftspolitik begrenzt: Die Sozialdemokraten waren durch einen Widerstreit zwischen Traditionalisten und Modernisierern geprägt<sup>750</sup>. Diese begrenzte programmatiche Kohäsion der Sozialdemokraten wies Parallelen zu der mäßigen inhaltlichen Geschlossenheit der Christdemokraten in der Wirtschaftspolitik zu Beginn der 1980er Jahre auf.

In der Privatisierungspolitik kam es dagegen nach 1998 zu keinem Politikwechsel. In der Privatisierungsfrage war die Geschlossenheit der Sozialdemokraten vergleichsweise hoch. Gleches galt für die Kongruenz der Koalitionspartner. Für die große Kongruenz der parteilichen Vetspieler und die hohe Kohäsion gab es mehrere Ursachen. Erstens setzte sich der einheitsbedingte finanzpolitische Druck in Form fortgesetzter Transferleistungen und hoher Zinslasten fort. Die Privatisierungspolitik diente vor diesem Hintergrund auch nach 1998 vorwiegend haushaltspolitischen Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung. Den Konsolidierungsdruck stärkten wie geschildert zweitens die Vorgaben des europäischen Stabilitätspakts. Drittens wurde die Privatisierungspolitik weiterhin durch die ökonomischen Folgen des Binnenmarkts und die europä-

<sup>748</sup> Den Anteil der Unternehmen mit öffentlicher Minderheitsbeteiligung (!) an der Bruttowertschöpfung der nichtlandwirtschaftlichen, marktbestimmten Wirtschaft in Deutschland schätzte das CEEP für Ende 1998 auf rund 10 %. Daten von der Internetseite [www.ceep.org](http://www.ceep.org).

<sup>749</sup> Vgl. Zohlnhöfer 2001: 253 ff.

<sup>750</sup> Vgl. Busch und Manow 2001.

ische Liberalisierungspolitik gefördert. Viertens trugen der inkrementale Verlauf der Entstaatlichungspolitik in den 1980er Jahren sowie das überwiegend konsensuale, unpolitisierte Privatisierungsprogramm der 1990er Jahre dazu bei, dass die Regierungspraxis der rot-grünen Koalition in diesem Politikfeld kaum vom Parteienwettbewerb bestimmt war.

Im Gegensatz zur allgemeinen Wirtschafts- und Finanzpolitik nahm die Regierungskoalition daher in der Politik gegenüber den Bundesunternehmen und -beteiligungen kaum Korrekturen vor. Die mäßige Homogenität der SPD in der Wirtschaftspolitik zeitigte damit keine Auswirkungen auf die Privatisierungspolitik des Bundes – im Gegensatz zur begrenzten Kongruenz der kooperativen Vetspieler von CDU, CSU und FDP nach der „Bonner Wende“: Die rot-grüne Koalition setzte den Privatisierungskurs fort, wenngleich sich unter Bundesfinanzminister Lafontaine eine Akzentverschiebung in der Zielsetzung der Veräußerungen bemerkbar machte. Die Privatisierungen waren hiernach kein Selbstzweck; die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen sollte Vorrang vor fiskalpolitischen Interessen haben<sup>751</sup>.

SPD und die Grünen zeichneten nach der Wahl in ihrer Koalitionsvereinbarung vom Oktober 1998 das „Leitbild vom aktivierenden Staat“, welches das Kabinett im Dezember 1999 mit dem Beschluss „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ bestätigte. Danach setzte sich die Regierungskoalition vom Konzept des „schlanken Staates“ der Vorgängerregierung ab, das sich ihrer Meinung zu sehr durch eine negative Zielbestimmung definierte. Durch die Konzeption sollte die Privatisierungspolitik in eine Gesamtreform der Staatsmodernisierung eingefügt und das Zusammenspiel staatlicher, halbstaatlicher und privater Akteure bei stärkerer Bürgerorientierung betont werden. Dabei übernahm die rot-grüne Koalition das Modell der Public Private Partnership, wofür sie eine Modernisierung des Verwaltungsverfahrensrechts anstrebte.

In der Regierungspraxis setzte die Bundesregierung die Entstaatlichungspolitik nach 1998 angesichts ihrer Konsolidierungsbemühungen und des europäischen Privatisierungsdrucks fort, wobei Infrastrukturunternehmen des Bundes sowie die Postnachfolgeunternehmen im Mittelpunkt der Privatisierungsaktivität standen. Noch 1998 zog sich der Bund aus verschiedenen Beteiligungen zurück. Zudem beschlossen bereits kurz nach der Regierungsübernahme Bundesfinanzminister Lafontaine und Bundesverkehrsminister Müntefering die Privatisierung des Unternehmens Autobahn Tank & Rast AG<sup>752</sup>, die der rot-grünen Koalition rund 1,2 Milliarden DM an Haushaltseinnahmen bescherte.

---

<sup>751</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen 1998: III.

<sup>752</sup> Vgl. FAZ, 31.10.1998: 14.

Die Privatisierungseinnahmen spielten bei der Haushaltspolitik der rot-grünen Koalition 1999 nach der Bundestagswahl eine wichtige Rolle. Um den Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts gerecht zu werden und zudem einen verfassungsgemäßen Etat vorzulegen<sup>753</sup>, griff die Bundesregierung in erheblichem Umfang auf Privatisierungserlöse zurück<sup>754</sup>. Dabei kam es zu Beginn des Jahres zu zwei wichtigen Neuerungen in der öffentlichen Wirtschaft: Zur Ausnutzung unternehmerischer Synergiepotenziale veräußerte der Bund die Deutsche Postbank AG an die Deutsche Post AG, womit die Bundesregierung einen Teil der Postreform I korrigierte. Zudem trat die zweite Stufe der Bahnreform in Kraft, nach welcher die in der Deutschen Bahn AG agierenden Geschäftsbereiche Personenfernverkehr, Personennahverkehr, Güterverkehr, Personenbahnhöfe und Fahrweg unter der Holding der Deutschen Bahn AG in eigenständige Aktiengesellschaften ausgegliedert wurden. Diese Strukturreform sollte den Weg ebnen für die geplante materielle Privatisierung des Unternehmens, wobei diese dritte Stufe der Bahnreform von der Zustimmung des Bundesrats abhängig war. Eine Trennung von Netz und Betrieb war zwar in der politischen Diskussion, wurde von der rot-grünen Koalition aber auch auf Druck des Managements der Deutschen Bahn verworfen<sup>755</sup>.

Der überraschende Wechsel im Amt des Bundesfinanzministers im März 1999 resultierte in einem finanzpolitischen Kurswechsel: Finanzminister Eichel forcierte die Konsolidierungspolitik der rot-grünen Koalition und legte im Juni 1999 ein Sparpaket vor. Für die Privatisierungspolitik bedeuteten der personelle Wechsel und die finanzpolitische Korrektur eine Akzentverschiebung in der Zielsetzung: Die Konsolidierung der Staatsfinanzen, die Kräftigung des Kapitalmarkts und die Schaffung effizienterer Strukturen in der öffentlichen Verwaltung rückten in den Mittelpunkt<sup>756</sup>. Die Aufwertung der finanzpolitischen Stabilisierung im Zielekanon der Regierung mündete mit Blick auf die infrastrukturpolitischen Herausforderungen im Juni 1999 zur Einsetzung der Kommission „Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, im Rahmen derer verstärkt über die Rolle privaten Kapitals nachgedacht wurde.

Die materielle Politik blieb hingegen unverändert. Durch die Kapitalerhöhung der Deutschen Telekom, an der sich der Bund nicht beteiligte, sank der Staatsanteil am Unternehmen weiter ab. Darüber hinaus bereitete die Koalition den Börsengang der Deutschen Post AG vor, wobei nach der Postreform II für

<sup>753</sup> Siehe Vorgaben des Art. 115 GG.

<sup>754</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1999, Jahresgutachten 1999/2000, Wirtschaftspolitik unter Reformdruck: 246.

<sup>755</sup> Vgl. Spiegel, 12.3.2001: 25.

<sup>756</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen 1998: III.

das Absinken der Bundesbeteiligung unter die Mehrheit ein zustimmungsbedürftiges Gesetz erforderlich war.

Mit dem Beschluss zur „Verringerung von Beteiligungen des Bundes“ bekräftigte das Bundeskabinett im Dezember 1999 seine Absicht, die unternehmerische Betätigung des Bundes regelmäßig zu prüfen und Veräußerungen unmittelbarer Beteiligungen zuvörderst im Verkehrsbereich, dem Bankensektor und den Postnachfolgeunternehmen zu implementieren.

Im folgenden Jahr kamen mit der erneuten Teilprivatisierung der Deutschen Telekom AG erstmals Anteile des Bundes auf die Kapitalmärkte – die dieser zuvor im Rahmen der Platzhalterlösung bei der KfW „geparkt“ hatte. Im Herbst 2000 schloss sich der Börsengang der Deutschen Post AG an. Hierbei europäisierte die Bundesregierung den Privatisierungsprozess, indem erstmals in der deutschen Privatisierungspolitik auch Privatanlegern aus einigen europäischen Ländern Aktien zugeteilt wurden.

Wie im Jahreswirtschaftsbericht 1999 vom Kabinett in Kontinuität zur Vorgängerregierung angekündigt, dehnte die Bundesregierung zudem die Privatisierungspolitik auf die Flughafenbeteiligungen des Bundes aus. Nachdem sich der Bund bereits 2000 vollständig aus der Flughafen Hamburg GmbH zurückgezogen hatte, folgte im Jahr darauf die Teilprivatisierung der Fraport AG im Zuge einer Kapitalerhöhung, an welcher sich der Bund nicht beteiligte.

Vor dem Hintergrund der stagnierenden Wirtschaftsentwicklung und der Konsolidierungsbemühungen der Bundesregierung, die durch die Vorgaben des europäischen Stabilitätspakts befördert wurden, gewann der Privatisierungssissue nach der Wiederwahl der rot-grünen Koalition im Jahr 2002 an Bedeutung. Zur Gegenfinanzierung der Steuerreform rückten Privatisierungseinnahmen, nachdem die Regierung bereits in den Haushalt 2001 entsprechende Erlöse eingesetzt hatte<sup>757</sup>, wiederholt in den Mittelpunkt – ein Trend des *credit claiming* in der Entstaatlichungspolitik, der in Großbritannien, Frankreich und Italien, aber auch in weiteren Staaten der OECD zu beobachten war. Vor diesem Hintergrund griff die Regierungskoalition Ende 2003 auf die Platzhalterlösung zurück und veräußerte Anteile an der Deutschen Telekom und der Deutschen Post AG an die Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Die haushaltspolitische Instrumentalisierung der Privatisierungseinnahmen ließ den Parteienwettbewerb kurzfristig aufflammen und die Opposition Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen der Nachtragshaushalt 2004 einreichen: Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung stand dabei die Berücksichtigung

---

<sup>757</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Hans Jochen Henke, Susanne Jaffke, Dietrich Austermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU, 2000, Perspektiven der Privatisierungspolitik des Bundes, BT-Drs. 14/4696.

von Einnahmen aus Beteiligungsverkäufen im Rahmen der verfassungsrechtlichen Begrenzung der Kreditaufnahme<sup>758</sup>.

Die Privatisierungsbemühungen der rot-grünen Koalition stießen allerdings auf grundlegende Probleme: Erstens erschwerte die Kapitalmarktentwicklung, die in der gesamten OECD zu einem Rückgang der Privatisierungsaktivität führte, Unternehmensverkäufe über die Börse. Zweitens zeigten sich die Schattenseiten überwiegend finanzpolitisch motivierter Operationen: Zahlreiche Investoren zeigten sich verärgert über die Kursentwicklung einiger privatisierter Unternehmen, insbesondere der Deutschen Telekom, in deren Fall während der Kapitalmarktblase Unternehmensanteile an den Markt gebracht worden waren. Des Weiteren kam die Ersteigerung der UMTS-Lizenz das Unternehmen und damit letztlich auch den Anteilseignern teuer zu stehen. Zusätzlich geriet die fragwürdige Immobilienbewertung in die Kritik und judizierte in begrenztem Maße die Privatisierungspolitik<sup>759</sup>. Die Veräußerungspraxis, die dem Ziel, zur Entwicklung einer „Aktienkultur“ in der Bundesrepublik beizutragen, entgegenlief, machte die Erfolgssäusichten zukünftiger Veräußerungen nicht wahrscheinlicher. Drittens waren die unmittelbaren wie mittelbaren Erlöse aus Privatisierungen der Postnachfolgeunternehmen gesetzlich bereits für die Erfüllung der Pensionsverpflichtungen des Bundes eingeplant. Um dennoch die in der Haushaltplanung vorgesehenen Einnahmen aus den Beteiligungsverkäufen erzielen zu können, griff die rot-grüne Regierung wie die christlich-liberale Koalition wiederholt auf die „Platzhalterlösung“ zurück: sie verkaufte Unternehmensanteile an die Kreditanstalt für Wiederaufbau, welche die Bank, sobald die Kapitalmarktbedingungen dies zuließen, an Privatinvestoren veräußern sollte. Zudem beschloss die Regierungskoalition, der französischen Haushaltspolitik des Jahres 1997 nacheifern, für 2005 Forderungsverkäufe der Postunterstützungskassen.

### 8.2.2.3 Zwischenfazit

Die Staatstätigkeit im Politikfeld der Privatisierung zeichnete sich nach 1998 durch weitgehende Kontinuität aus. Ein Parteieneffekt kam angesichts der finanzpolitischen Konsequenzen der deutschen Einheit, der mikroökonomischen Vorgaben des Binnenmarkts und des makroökonomischen Drucks der Wäh-

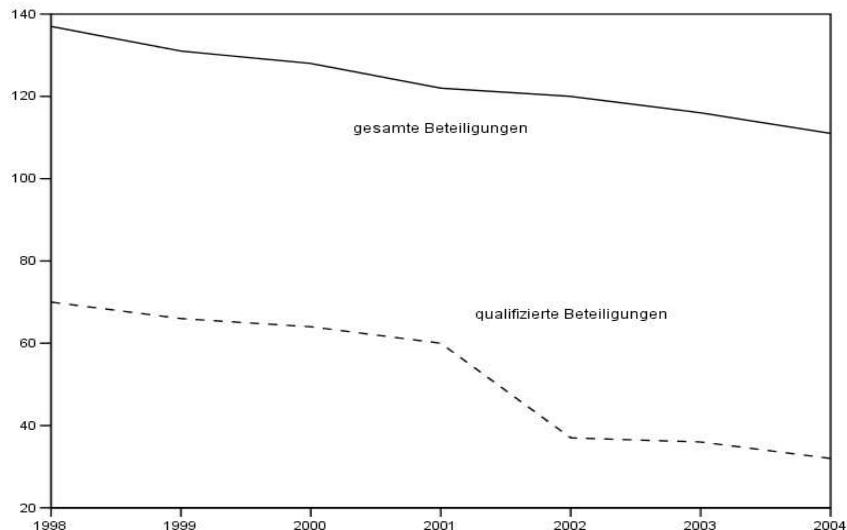
---

<sup>758</sup> Sie Art. 115 GG.

<sup>759</sup> Beanstandet wurde insbesondere das Clusterverfahren, damit verbunden das Ergebnis der Immobilienbewertung (vgl. FAZ, 24.11.2004: 11).

rungsunion nicht zum Tragen. In der Beratung, den Beschlüssen und der Implementierung der Privatisierungspolitik setzte die rot-grüne Koalition die Praxis der christlich-liberalen Vorgängerregierung fast nahtlos fort. Allein die Zielsetzung der Unternehmensveräußerungen verschob sich vorübergehend unter Bundesfinanzminister Lafontaine, der den Konsolidierungsaspekt nachordnete und das Ziel der Beschäftigungssicherung hervorhob.

Allerdings begrenzte die negative Kapitalmarktentwicklung den Umfang des rot-grünen Privatisierungsprogramms. Ursächlich für die Stabilität der materiellen Politik nach 1998 waren die programmatiche Tradition der Sozialdemokraten, die konsensuale Zielsetzung der Unternehmensveräußerungen und, damit verbunden, der begrenzte Parteienwettbewerb in der Privatisierungsfrage. Die vergleichsweise hohe Privatisierungsaktivität hielt in diesem Zusammenhang nach dem Regierungsantritt der rot-grünen Koalition an.



Anmerkungen: qualifizierte Beteiligungen sind Beteiligungen mit mindestens 25 % und Nennkapital wenigstens 50000 €; Quelle: Bundesbeteiligungsbericht 2004: 3.

*Abb. 8.6: Entwicklung der Bundesbeteiligungen und Sondervermögen, 1998–2004*

Wie Abbildung 8.6 zeigt, schlug sich die Stabilität der Privatisierungspolitik zwischen 1998 und 2004 in einem stetigen Rückgang der Zahl an Bundesbeteiligungen einschließlich Sondervermögen nieder.

## 9 Analyse und Erklärung der Privatisierungsprofile

### 9.1 Der allgemeine Privatisierungstrend: Ergebnis reduzierter Effizienz öffentlicher Unternehmen

Der Privatisierungstrend in den OECD-Staaten insgesamt, den Kapitel 3 aufzeigte, hatte mehrere Ursachen: erstens die sinkende Effektivität finanzpolitischer Interventionen, zweitens die Fiskalkrise, drittens der Instrumentenwechsel in der Geldpolitik, viertens technologische Innovationen und fünftens komparative Nachteile öffentlicher Unternehmen im Rahmen der Internationalisierung der Güter- und Finanzmärkte.

Die Abkehr von öffentlichen Unternehmen war somit hauptsächlich das Ergebnis ihrer reduzierten Effizienz: Ihre Effektivität sank bei steigenden Opportunitäts- und Interventionskosten. Hintergrund waren die veränderte Architektur des Weltwirtschaftssystems sowie die voranschreitende Öffnung der Güter- und Finanzmärkte – mithin makro- und mikroökonomische Effekte. Das Ende des Bretton-Woods-Systems fester Wechselkurse entfaltete weit reichende Auswirkungen auf die Finanzpolitik der Nationalstaaten. Der Übergang zu flexiblen Wechselkursen reduzierte die Effektivität finanzpolitischer Interventionen<sup>760</sup>. Durch die Wechselkursanpassung kommt es bei unvollkommener und vollkommener Kapitalmobilität zu einem teilweisen beziehungsweise vollständigen *crowding out* – die Fiskalpolitik ist ineffektiv. Dadurch wurde die finanzpolitische Instrumentalisierung öffentlicher Unternehmen, zuvörderst im Rahmen des *deficit spending*, eingeschränkt. Durch die Öffnung der Gütermärkte kam es außerdem im Zuge einer keynesianischen Nachfragstimulierung zu einem Kaufkraftabfluss durch eine Erhöhung der Importe.

Darüber hinaus hatte die öffentliche Verschuldung in vielen OECD-Ländern ein Ausmaß erreicht, das ihre Instrumentalisierung zu makroökonomischen, industrie- und sozialpolitischen Zwecken aus fiskalpolitischen und letzten Endes auch elektoralen Gründen erschwerte. Daneben begünstigte die fiskalische Krise

---

<sup>760</sup> Ein weiterer, nachrangiger Effekt ist der Abfluss zusätzlicher Nachfrage ins Ausland durch die ökonomische Einbettung in das internationale System.

grundsätzlich die Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Zum einen beendeten die Veräußerungen Rekapitalisierungen öffentlicher Unternehmen, welche die Haushalte belasteten. Zum anderen war der mit der Privatisierung verbundene negative Vermögenseffekt aus Gründen der Informationsasymmetrie für die Wähler weniger „spürbar“ als der finanzpolitisch äquivalente Besteuerungs-, Verschuldungs- oder Einsparungseffekt. Die Privatisierungsaktivität fügte sich daher in die Regierungsstrategie der „*blame avoidance*“<sup>761</sup> ein. Außerdem gewann der Aspekt des *credit claiming* an Bedeutung: Die Regierungen verwandten Privatisierungseinnahmen zunehmend zur Finanzierung laufender Ausgaben und einer Steuersenkungspolitik. Ein weiterer, wirtschaftspolitischer Vorteil bestand in der Konjunkturverträglichkeit der Privatisierungsmaßnahmen, die einen Vorteil gegenüber Ausgabenkürzungen bedeutete.

Mit der Abkehr vom System fester Wechselkurse verlor zwar die Finanzpolitik an Effektivität, die Wirksamkeit der Geldpolitik nahm jedoch zu. Gleichzeitig gewannen die nationalen Notenbanken an geldpolitischer Souveränität. Zwar nahm die Geldpolitik an Bedeutung zu, aber die Instrumente der Geldpolitik wandelten sich. Durch die monetaristisch inspirierte Geldmengensteuerung der Notenbanken wurde die inflationsdämmende Preispolitik öffentlicher Schlüsselindustrien – die Defizite und somit Rekapitalisierungen aus den öffentlichen Haushalten nach sich zog – hinfällig. Der Kurswechsel in der Geldpolitik, den die Zentralbanken der OECD-Staaten sukzessive vollzogen, deinstrumentalisierte damit die öffentlichen Unternehmen. An dieser geldpolitischen Deinstrumentalisierung öffentlicher Unternehmen änderte auch die Schaffung des Europäischen Währungssystems nichts. Die an Geldmengenzielen orientierte Politik der Bundesbank, der die anderen europäischen Zentralbanken aufgrund der asymmetrischen Funktionsweise des EWS folgen mussten<sup>762</sup>, machte die Preispolitik aus ökonomischen Gründen obsolet.

Das eingeschränkte Instrumentierungspotenzial, das mit einer zunehmenden erwerbswirtschaftlichen Orientierung öffentlicher Unternehmen einherging, reduzierte wiederum die ökonomische und damit auch politische Legitimation der unternehmerischen Betätigung des Staates. Die Instrumentalthese als Bestandberechtigung der öffentlichen Wirtschaft wurde dadurch in Frage gestellt. Abgesehen von dem geschilderten Effektivitätsverlust öffentlicher Unternehmen und der damit einhergehenden Deinstrumentalisierung waren in der öffentlichen Wirtschaft zahlreicher OECD-Länder grundsätzliche Steuerungsdefizite aufgetreten. Die Regierungen hatten insbesondere in den 1970er Jahren vielerorts mit institutionellen Neuerungen bei den Steuerungsorganen, der Um-

---

<sup>761</sup> Vgl. Weaver 1986.

<sup>762</sup> Vgl. Feuerstein 1993.

gestaltung der Beziehungen zwischen Träger und öffentlichen Unternehmen sowie in der Reform der Unternehmen selbst reagiert; häufig waren Zielvorgaben variiert und die Interventionsintensität verändert worden.

Des Weiteren wurde die Funktion öffentlicher Unternehmen durch technische Innovationen im Bereich der Netzwerkindustrien sowie damit verbundene Veränderungen der Nachfragestruktur eingeschränkt<sup>763</sup>. Durch diese Entwicklungen auf der Mikroebene wurde das Konzept der monopolistisch organisierten Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge in Frage gestellt, die Regulierung konnte als alternatives Interventionsinstrument dienen. Das Argument des Marktversagens als Berechtigungsgrund öffentlicher Unternehmen wurde im Lichte dieser Evolution geschmälert. Insbesondere die Neuerungen im Telekommunikationssektor sind in diesem Zusammenhang erwähnenswert; die durch Innovationen gesunkenen Koordinationskosten höhlten jedoch die natürlichen Monopole grundsätzlich aus und trugen zur ordnungspolitischen Tendenzwende bei.

Zur Trendumkehr trugen – neben den geschilderten Veränderungen makroökonomischer Rahmenbedingungen und technologischen Innovationen – auch erhöhte Opportunitäts- und Interventionskosten für öffentliche Unternehmen bei. Diese mikroökonomischen Effekte waren Ergebnis der Internationalisierung der Güter- und Finanzmärkte, die auch den Aspekt der „nationalen Souveränität“ bei der unternehmerischen Betätigung des Staates relativierte:

Die Internationalisierung der Gütermärkte bedeutete für öffentliche Unternehmen einen kompetitiven Nachteil gegenüber den privatwirtschaftlichen Betrieben: Manchen öffentlichen Unternehmen untersagte eine Territorialbindung die Internationalisierung<sup>764</sup>, bei anderen schränkte eine Gegenstandsbinding, also ein Spezialisierungsgrundsatz, die möglicherweise betriebswirtschaftlich indizierten Diversifizierungen ein<sup>765</sup>. Zudem reduzierten dienst-, besoldungs- und haushaltsrechtliche Bindungen die Flexibilität.

Eine weitere Hürde für die Internationalisierung stellten die damit verbundenen finanziellen Herausforderungen dar: Angesichts der in vielen OECD-Staaten angespannten Haushaltsslage standen den Unternehmen Finanzmittel, die sie für internes und vor allem externes Wachstum dringend benötigten, nicht in gewünschtem Ausmaß zur Verfügung. Fremdkapital war, von rechtlichen Hin-

---

<sup>763</sup> Vgl. Hulsink 1999.

<sup>764</sup> Beispielsweise bei den britischen public corporations und im Falle der Sondervermögen der Bundesrepublik.

<sup>765</sup> Zeitweise unterstrich die Betriebswirtschaftslehre die Bedeutung von Verbundeffekten in der Unternehmenskonzeption, wohingegen in letzter Zeit wieder stärker die Skaleneffekte der Produktion unterstrichen werden. Das Prinzip der Spezialisierungen wurde häufig in den Gründungsgesetzen festgeschrieben und sollte die Ausbreitung der öffentlichen Wirtschaft begrenzen.

dernissen abgesehen, von einer Mindestrendite abhängig; die dadurch vorausgesetzte Kommerzialisierung der Unternehmen reduzierte wiederum die Instrumentalisierung und schuf Legitimationsdefizite für die unternehmerische Betätigung des Staates.

Der Finanzierungsnachteil öffentlicher Unternehmen wurde durch den Konzentrationstrend verstärkt, der mit der Internationalisierung verbunden war: Im Streben um die „kritische Masse“, die für ein Fortbestehen auf den Märkten erforderlich war, finanzierten Unternehmen Akquisitionen und Fusionen häufig durch die Ausgabe eigener Unternehmensanteile – im Falle öffentlicher Unternehmen bedeutete das eine partielle Privatisierung, die vom Träger vielfach unerwünscht war. Zudem gestalteten sich Übernahmen und Zusammenschlüsse mit Beteiligung öffentlicher Unternehmen häufig schwierig: Privatinvestoren beurteilten öffentliche Anteile wegen potenzieller politischer Interventionen sowie möglicher kursverwässernder Veräußerungen tendenziell kritisch und verlangten gleichsam eine „Risikoprämie“. Der Rückzug der öffentlichen Hand aus Unternehmen wurde des Weiteren auch durch Regeln der internationalen Finanzmärkte begünstigt: Die Gewichtung der Unternehmen in Indizes<sup>766</sup> – wichtig für die Kursentwicklung und damit für mögliche Akquisitionen – hing vom Anteil frei handelbarer Aktien ab, Unternehmen mit einem signifikanten öffentlichen Anteil und dementsprechend geringerem *free float* waren dadurch benachteiligt.

Die Internationalisierung der Gütermärkte hatte einen weiteren Effekt: Der Reziprozitätsgrundsatz, der sich in vielen wirtschaftsrechtlichen Regelungen fand, machte die Pioniere der Liberalisierung, insbesondere die Vereinigten Staaten und Großbritannien, zu Schrittmachern, die Trends in der Entstaatlichung setzten. Die daraus resultierende Tendenz zur wechselseitigen Marktöffnung beraubte öffentliche Unternehmen ihrer privilegierten Marktsituation, die gleichsam eine „versteckte Beihilfe“ für ihre Instrumentalisierung darstellte. Beispiele waren die ab den 1980er Jahren auf bilateraler und internationaler Ebene vereinbarte Deregulierung und Liberalisierung in der Luftfahrt, der Telekommunikation und den Finanzdienstleistungen<sup>767</sup>. Die Verwendung der Monopolistenrente für Akquisitionen auf anderen Märkten bei gleichzeitig unzugänglichem eigenem Markt war politisch auf Dauer nicht durchsetzbar<sup>768</sup>.

---

<sup>766</sup> Siehe die Regelungen der maßgeblichen MSCI-Indizes.

<sup>767</sup> Im Rahmen des GATT ist die 1986 eingeleitete Uruguay-Runde in ihrer Privatisierungsrelevanz hervorzuheben.

<sup>768</sup> Der Fall des französischen Energiekonzerns EdF sorgte in diesem Zusammenhang für politische Verstimmungen bei der deutschen, spanischen und italienischen Regierung (vgl. etwa Süddeutsche Zeitung, 15.6.2001: 26).

Bedeutsam war sodann die Internationalisierung der Finanzmärkte, die eine steigende Kapitalmobilität implizierte. Die größere Interdependenz und Reagibilität der Finanzmärkte erhöhten die ökonomischen und politischen Interventionskosten und reduzierten die wirtschaftspolitische Souveränität der Nationalstaaten. Das Souveränitätsmotiv der Verstaatlichungen, der „Nationalisierungen“ – das Besetzen der „Kommandohöhen der Wirtschaft“ durch den Staat – wurde durch die Internationalisierung der Güter- und Finanzmärkte relativiert. Der Kapitalabfluss bei „schlechter Politik“, die „Sanktionsmacht der Kapitalmärkte“<sup>769</sup>, stellte für die Kapitalbilanz, den Wechselkurs und mittelbar für die Geldpolitik eine Herausforderung dar; um dem Kapitalabfluss entgegenzuwirken, wurde eine Zinserhöhung erforderlich, die wiederum die Zinslast des Haushalts ansteigen ließ und die Investitionstätigkeit reduzierte – mit einem dämpfenden gesamtwirtschaftlichen Effekt. Im Rahmen des EWS musste der Wechselkurs durch Interventionen der Zentralbanken in der vorgegebenen Bandbreite stabilisiert werden, wobei spekulative Attacken die Währungsreserven (zusätzlich) abschmelzen lassen konnten. Ein illustratives Beispiel waren die makroökonomischen Implikationen des sozialistischen Experiments in Frankreich, die schließlich die voluntaristische Illusion der Linksunion beendeten und eine wirtschaftspolitische Kehrtwende erzwangen.

Angesichts der geschilderten Einbußen in der Effizienz öffentlicher Unternehmen bedienten sich die Regierungen der OECD-Staaten grundsätzlich zunehmend anderer Interventionsformen, um ihre Zielsetzungen zu erreichen: Der allgemeine Trend in der unternehmerischen Betätigung des Staates kehrte sich somit um.

Verbunden mit den geschilderten makro- und mikroökonomischen sowie technologischen Effekten war ein Paradigmenwechsel in der allgemeinen Wirtschaftstheorie sowie der Theorie öffentlicher Unternehmen<sup>770</sup>. Das Konzept öffentlicher Unternehmen war in den Marktwirtschaften ab den 1940er Jahren in den steuerungsoptimistischen Rahmen des Keynesianismus eingebettet gewesen, institutionell häufig in eine Makrokonzertierung der Wirtschaftspolitik. Wenngleich von Keynes selbst nicht gefordert – er sah auch ohne Staatsunternehmen hinreichend Instrumente für die wirtschaftspolitische Globalsteuerung<sup>771</sup> – ließen sie sich konzeptionell mit den Handlungsempfehlungen des Keynesianismus vereinbaren und abseits orthodoxer, klassenkämpferischer Forderungen politisch weiterreichend vermitteln.

<sup>769</sup> Vgl. Zohlnhöfer und Obinger 2005.

<sup>770</sup> Es wird hier von einer begrifflichen Analogie zu den in verschiedenen naturwissenschaftlichen Disziplinen beobachteten wissenschaftlichen Revolutionen ausgegangen (vgl. Kuhn 1973).

<sup>771</sup> Vgl. Keynes 1957: 46 f.; Keynes 1960: 319.

Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten in Form von Stagnation, Inflation, Verschuldung und hoher Arbeitslosigkeit, die sich auf den exogenen Angebots schock der Ölpreiserhöhungen in den Staaten der OECD ab Mitte der 1970er Jahre einstellten, untergruben die Legitimation der vorherrschenden Wirtschaftstheorie und die Autorität ihrer Vertreter (*fragmentation of authority*)<sup>772</sup>, da das Gedankengebäude an Erklärungskraft verlor (*accumulation of anomalies*); verbunden damit wuchs die Kritik konservativer, liberaler und christdemokratischer Parteien an Wohlfahrtstaat und Staatsinterventionismus.

Mit der Debatte um Staatsversagen, dem Erstarken des Monetarismus und der Neoklassik (*experimentation*) sowie der Hinwendung zur angebotsorientierten Wirtschaftspolitik – häufig wenig präzise mit dem Schlagwort des „Neoliberalismus“ belegt – geriet auch das Modell des öffentlichen Unternehmens in die Defensive. Nach und nach bildeten sich Theorien wirtschafts- und politikwissenschaftlicher Provenienz heraus, welche die unternehmerische Betätigung des Staates kritisch hinterfragten: Zu nennen sind, wie Tabelle 9.1 aufzeigt, die Prinzipal-Agenten-Theorie, das Modell der Zeitinkonsistenz, der Grundsatz von Tinbergen, die Capture-Theorie und die Bürokratietheorie, ebenso wie allgemeine demokratie- und steuerungstheoretische Argumente.

Mit dem wirtschaftstheoretischen Paradigmenwechsel gingen weit verzweigte staatstheoretische Überlegungen einher (*experimentation*), welche den Staat in seinen Funktionen beschneiden und dem Marktprinzip zu einer Renaissance verhelfen wollten: zuvörderst Gedankenspiele zu einem „Minimalstaat“<sup>773</sup> und einem neuen Verfassungs- und Gesellschaftsvertrag auf libertärer Grundlage mit haushaltswirtschaftlicher Restriktion<sup>774</sup>. Diese radikalen Konzepte wurden ergänzt durch steuerungskritische Theorien wie die der Krise der regulativen Politik<sup>775</sup>, Thesen von der Unregierbarkeit<sup>776</sup>, des Staatsversagens<sup>777</sup> und der soziologischen Systemtheorie<sup>778</sup>.

---

<sup>772</sup> Im Folgenden werden in Klammern die theoretischen Entsprechungen des *social-learning* Peter Halls angegeben (vgl. Hall 1989, Hall 1993).

<sup>773</sup> Nozick 1974.

<sup>774</sup> Vgl. Buchanan 1984.

<sup>775</sup> Vgl. Mayntz 1979.

<sup>776</sup> Vgl. Hennis et al. 1977/79; für einen Überblick über die Debatte um Regierbarkeit und Unregierbarkeit siehe Murswieck 1995: 536 ff.

<sup>777</sup> Vgl. Recktenwald 1978.

<sup>778</sup> Vgl. Luhmann 1984.

Theorie	Grundaussage zu öffentlichen Unternehmen
Prinzipal-Agenten-Theorie	Interessenkonflikte zwischen öffentl. Träger und Unternehmensleitung; Informationsasymmetrien erschweren Kontrolle
Zeitinkonsistenzmodell	Anreiz zur Instrumentalisierung öffentlicher Unternehmen trotz gegenteiliger Ankündigung
Tinbergen-Grundsatz	Ineffizienzen durch Zielvermengung
Capture-Theorie	Ausweitung des Einflussbereichs der politischen Klasse und/oder Gewerkschaften auf Unternehmen
Bürokratietheorie	Selbstrechtfertigung, Ausweitung der Belegschaft
Demokratietheoretisches Argument	Reduktion der Gewaltenteilung durch öffentliche Unternehmen
Allgemeine Steuerungskritik	Schwierigkeiten im Verhältnis Staat und öffentlichen Unternehmen mit Steuerungs- und Koordinationsdefiziten

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Tab. 9.1: Privatisierungsrelevante Theorien

Die Planungseuphorie der ersten Jahrhunderthälfte hatte sich über den Planungsoptimismus der 1960er Jahre zu Planungsskepsis und teils zu Planungspessimismus entwickelt. Die aus der Staatstheorie, der allgemeinen Wirtschaftstheorie sowie Spezialtheorien abgeleiteten Privatisierungsempfehlungen diffundierten international – zusätzlich zu dem oben ausgeführten Wirkungskanal der „harten strukturellen Faktoren“; sie bewirkten gleichsam eine „weiche Anpassung“ der Präferenzen nationaler Akteure gemäß dem Konstruktivismus der Internationalen Beziehungen<sup>779</sup>.

Eine wichtige Rolle spielte dabei horizontales *policy-learning*, bei dem insbesondere Großbritannien ein Referenzpunkt war. Lernprozesse vollzogen sich nicht lediglich „ex positivo“, sondern auch „ex negativo“: Beispiele sind Unterbewertungen und ausbleibende Restrukturierungen im Rahmen von Ver-

<sup>779</sup> Für diese Ideenschule auf europäischer Ebene siehe Montpetit 2000: 578; darüber hinaus auf internationaler Ebene siehe Checkel 1998.

äußerungen oder das gescheiterte Abweichen von einer marktorientierten Politik in Frankreich zu Beginn der 1980er Jahre. Des Weiteren spielten bei der Verbreitung der Politikinnovation auch vertikale Prozesse eine gewichtige Rolle. Insbesondere der Internationale Währungsfonds war mit der Konditionalität seiner Kreditvergabe in diesem Zusammenhang von Bedeutung. Die Zahl der Bedingungskategorien nahm im Zeitverlauf zu: Der IWF und die Weltbank banden Finanzmittel häufig an die Implementierung makroökonomischer Stabilisierungs- und vor allem seit Ende der 1980er Jahre auch direkt an Privatisierungsprogramme<sup>780</sup>, die Bedeutung dieser Konditionalität gewann seitdem an Gewicht. Die OECD trat ebenso als Privatisierungsbefürworterin auf, aber auch die Weltbank, den Unternehmensverkäufen zunächst wenig gesonnen, nahm in der Frage der öffentlichen Wirtschaft zunehmend einen kritischen Standpunkt ein und befürwortete Unternehmensverkäufe<sup>781</sup>. Hinzukamen *soft papers* der G7 zu Privatisierungen<sup>782</sup>.

Wie die Länderkapitel aufgezeigt haben, zeichnete sich die Privatisierungsaktivität der vier untersuchten OECD-Staaten in den 1980er Jahren durch zahlreiche Unterschiede aus, während die Staatstätigkeit im untersuchten Politikfeld in der folgenden Dekade konvergierte. Warum reagierten die vier untersuchten OECD-Staaten zunächst in der Frage der öffentlichen Wirtschaft trotz der geschilderten strukturellen Änderungen und des Paradigmenwechsels in der Regierungspraxis unterschiedlich? Die Antwort auf diese Frage ist Gegenstand des folgenden Unterkapitels.

## 9.2 Die Differenzen zwischen den nationalen Privatisierungsprofilen: Ergebnis unterschiedlicher Vetospielerkonfigurationen

Die geschilderten strukturellen Veränderungen und der Paradigmenwechsel setzten sich nicht automatisch in materielle Politik um. Die daraus ableitbaren Handlungsempfehlungen fielen vielmehr auf unterschiedlich fruchtbaren politischen Boden (*contestation*). Dabei spielten Parteien und Institutionen eine Rolle. Die Parteien und die Institutionen hinterließen ihre Spuren zunächst noch deutlich in der Staatstätigkeit der vier untersuchten OECD-Länder. Dieser Befund wird durch die Forschungsergebnisse Carles Boix bestätigt, der in der

---

<sup>780</sup> Für einen Überblick über die Konditionalität siehe Dreher 2003: 10 ff.

<sup>781</sup> Der Positionswechsel kulminierte 1995 mit der Publikation *Bureaucrats in business: the economics and politics of government ownership*.

<sup>782</sup> Siehe beispielsweise Communiqué des G7-Gipfels in London am 15.-17.7.1991. In den Jahren darauf folgten weitere entsprechende Erklärungen.

Privatisierungspolitik aller OECD-Länder zwischen 1979 und 1992 einen positiven Effekt von Rechtsparteien und eine negativen Effekt sozialdemokratischer Parteien auf die Privatisierungserlöse feststellt<sup>783</sup>. Die Triebkräfte müssen in die erweiterte Vetospielertheorie integriert werden, da Staatsaufgaben im politischen Prozess definiert werden. Die Differenzen zwischen den nationalen Privatisierungsprofilen waren Ergebnis unterschiedlicher Vetospielerkonfigurationen<sup>784</sup>.

Die im vorigen Unterkapitel geschilderten strukturellen Veränderungen und der Paradigmenwechsel waren mit der Programmatik der Parteien unterschiedlich gut vereinbar (*political viability*). Während die Position der konservativen und liberalen sowie eingeschränkt der christdemokratischen Parteien in der Frage der öffentlichen Wirtschaft durch die strukturellen Veränderungen und den Paradigmenwechsel gestärkt wurde, war die traditionelle Programmatik (*policy-seeking*) der sozialistischen und sozialdemokratischen Parteien in diesem Issue mit der Entwicklung weniger kompatibel. Zwar hatte im Zuge eines Präferenzwandels die wahlpolitische Bedeutung der Verstaatlichungen für die Linksparteien an Bedeutung verloren (*vote-seeking*), der *socialist-spirit* war in Folge des Ausbau des Wohlfahrtsstaats, der Trennung von Eigentum und Management und der durchwachsenen Erfahrungen mit öffentlichen Unternehmen als Beweggrund der Verstaatlichungen mithin geschwunden. Dennoch galten öffentliche Unternehmen als klassisches Politikziel der Linksparteien und die Position in der Frage des Eigentums an Produktionsmittel traditionell als zentrale Differenz zwischen Links- und Rechtsparteien<sup>785</sup>. Zumindest die Konservierung des Status quo wurde daher von den Linksparteien angestrebt. Zudem unterstützte die These, dass Beschäftigte öffentlicher Unternehmen in ihrem Wahlverhalten Linksparteien bevorzugten, im Rahmen des *vote-seeking* das Festhalten der Linksparteien an der unternehmerischen Betätigung des Staates. Die sozialdemokratischen und sozialistischen Parteien verfolgten daher zunächst weiter ihre Politikziele, bevor sie im Rahmen schmerzhafter, umstrittener und langwieriger Reformprozesse ihre Programmatik und Regierungspraxis adaptierten.

In Großbritannien war die *Conservative Party* während ihrer Regierungszeit von 1979 bis 1997 der einzige Vetospieler in der Privatisierungspolitik. Das Mehrheitswahlrecht verschaffte den Konservativen eine absolute Mehrheit der Unterhaussitze, andere parteiliche Vetospieler existierten somit nicht. Wegen

<sup>783</sup> Vgl. Boix 1997.

<sup>784</sup> Unterschiede im Agenda-Setting spielten hingegen keine Rolle. Die Initiativen zur Privatisierungspolitik kamen grundsätzlich in den drei parlamentarischen Systemen und dem semi-präsidentiellen System von der Regierung; sie waren Ergebnis einer *inside initiation*.

<sup>785</sup> Sie gilt als Kernbestandteil der sozioökonomischen Konfliktlinie (vgl. Lijphart 1990: 256).

des Grundsatzes der Parlamentssouveränität gab es desgleichen keine verfassungsrechtlich geschützten institutionellen Vetospielder, selbst die Gemeindeautonomie als Teil der unkodifizierten Verfassung konnte gesetzlich eingeschränkt werden; das *House of Lords* – mit bescheidenen Kompetenzen ausgestattet – war aufgrund seiner „eingebauten“ konservativen Mehrheit, also seines absorbierten *winsets*, ohnehin kein politisches Hindernis. Das Destruktionspotenzial der Gewerkschaften, das den politischen Kurswechsel gefährden konnte, beschnitten die britischen Konservativen mit ihrer Arbeitsrechts- und Gewerkschaftsgesetzgebung. Außerdem erleichterten weitere Faktoren die radikale Abkehr vom Status quo der öffentlichen Wirtschaft: Dazu zählten erstens die *top-down*-Struktur der Partei, die auch die Konsolidierung der „Modernisierer“ innerhalb der Partei während und nach der ersten Legislaturperiode erleichterte, zweitens das Kabinettsausschusswesen und drittens das 1979 reformierte Parlamentsausschusssystem<sup>786</sup>. Die Kohäsion wurde aber auch durch die große Patronagemacht des britischen Premierministers sowie seine zentrale Stellung in der Regierung gesteigert<sup>787</sup>, anders als im Falle der Bundesrepublik und insbesondere Italiens.

Die konservative Regierung konnte daher die Entstaatlichungspolitik zügig initiieren und, nachdem die inhaltliche Geschlossenheit der *Conservative Party* ab 1983 zunahm, dynamisch ausweiten. Formelle und Teilprivatisierungen spielten aufgrund der geringen Vetospieldichte keine Rolle in der Regierungspraxis. In die Privatisierungssequenz nahm die konservative Partei früh Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge auf; diese genossen keinen verfassungsrechtlichen Schutz, die Beschäftigten hatten keinen besonderen Status inne und die Gewerkschaften waren zudem durch die Gesetzgebung der Konservativen in ihrem Destruktionspotenzial beschnitten. Die Privatisierungen waren von finanzpolitischen Überlegungen getragen und fügten sich zudem in die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik der Konservativen ein. Die *Conservative Party* verfolgte mit der Privatisierungspolitik allerdings auch gesellschaftspolitische Zielsetzungen, wozu sie, den entwickelten Status quo des Finanzmarkts nutzend, bei den Veräußerungen häufig auf die Börse zurückgriff und einem *popular capitalism* den Grundstein legte. Mittelbar sollte die Entstaatlichungspolitik somit auch die sozioökonomische Struktur des Landes zugunsten der *Tories* ändern, mithin wahlpolitischen Zielen (*vote-seeking*) dienen.

---

<sup>786</sup> Die Mitglieder der für die Gesetzgebung zentralen *standing committees* werden für die Prüfung jeder einzelner Gesetzesvorlage von der Regierung ernannt und haben so einen kohäsionssteigernden Effekt; die Fachausschüsse spielen hingegen in der Gesetzgebung eine untergeordnete Rolle.

<sup>787</sup> Die Debatte um *cabinet government* und *prime ministerial government* hat in Großbritannien Tradition. Dieses wird in seiner Extremform auch als *elective dictatorship* bezeichnet (vgl. Sturm 1990: 15).

Die geringe Vetospielerdichte, die hohe inhaltliche Geschlossenheit der konservativen Partei und die lange Persistenz des Vetospielers waren ursächlich für die zügige und radikale Veränderung des Status quo sowie die anhaltende Dynamik der Entstaatlichungspolitik. Diese fügte sich in eine konsistente wirtschaftspolitische Wende ein<sup>788</sup>. Wegen des frühen Beginns und der Maturität des Privatisierungsprogramms spielte die europäische Integration im britischen Fall – im Gegensatz zu Italien, Frankreich und Deutschland – kaum eine Rolle<sup>789</sup>. Schattenseiten der geringen institutionellen Kontrolle war neben dem politisch motivierten *underpricing* staatlicher Unternehmen teils die Vernachlässigung des Wettbewerbsaspekts bei Veräußerungen von Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge, die, fiskalpolitisch motiviert, etwa in der Gaswirtschaft Einbußen in der Produktivitätsentwicklung und Nachteile für die Konsumenten bescherte<sup>790</sup>. Die radikale Implementierung des Privatisierungsprogramms und die frühe Ausdehnung auf die Netzwerkindustrien zogen zwei Politikinnovationen nach sich, die sich in den OECD-Staaten verbreiteten: *golden shares* sowie sektorspezifische Regulierungsbehörden.

Nachdem die Konservativen nach 1990 unter neuer Führung die Entstaatlichung – wenn auch unter erschwerten Bedingungen – fortgesetzt hatten, übernahm 1997 *New Labour* die Regierungsverantwortung; die privatisierungsspezifische Vetospielerkonfiguration bestand grundsätzlich weiter – wenn auch unter umgekehrtem parteipolitischem Vorzeichen. Die Kongruenz der Parteien hatte sich in diesem Issue zwischenzeitlich deutlich erhöht: Aus Gründen des *vote-seeking* und veränderter internationaler wie supranationaler Rahmenbedingungen hatte sich die *Labour Party* den Konservativen programmatisch angenähert. Ihre Entstaatlichungspolitik zeichnete sich deswegen und wegen der Maturität des Privatisierungsprogramms nach der Regierungsübernahme durch grundsätzliche Kontinuität aus, wenngleich sie unter dem Leitbild des *third way* Korrekturen in der Regulierungspolitik vornahm.

Die Vetospielerkonfiguration in Frankreich war in den 1980er Jahren durch eine geringe Zahl an Vetospielern und geringe Persistenz gekennzeichnet. Dies führte zusammen mit starkem Parteidienstwettbewerb im Issue der öffentlichen Wirtschaft zu radikalen Politikwechseln<sup>791</sup>. Während des „sozialistischen Experiments“ war der *Parti Socialiste* der einzige parteiliche Vetospieler in der politikfeldspezifischen Konfiguration, da der Zusammenschluss von Sozialisten und

<sup>788</sup> Moran verwendet für den radikalen Wandel den Begriff der „*hyper-innovation*“ (vgl. Moran 2003).

<sup>789</sup> Vgl. Mayer 2002; Topsch 2002.

<sup>790</sup> Vgl. OECD 2002a: 26.

<sup>791</sup> Die Parteien und Fraktionen sind zudem professionell und regierungsorientiert (vgl. Murswieck 1999), wodurch Politikwechsel erleichtert werden.

Kommunisten eine *oversize coalition* war. Zwar trat der konservativ geprägte Verfassungsrat als Vetospieler auf; die Linksunion konnte ihr Nationalisierungsprogramm – gleichsam eine „negative Privatisierungspolitik“ – nach einigen Korrekturen auch dank des „rationalisierten Parlamentarismus“ dennoch beschließen. Die Verstaatlichungen waren von wirtschafts-, industrie- und gesellschaftspolitischen Zielen getragen; sie ließen das Staatseigentum im Banken- und Industriesektor ansteigen.

Mit dem Staatspräsidenten existierte ein weiterer institutioneller Vetospieler, sein *winset* wurde in Zeiten gleichgerichteter Mehrheiten jedoch regelmäßig absorbiert; allerdings traf er bei verschiedenen Gelegenheiten in strittigen Fragen arbiträre Entscheidungen in Fragen der öffentlichen Wirtschaft, wurde damit punktuell zum einzigen Vetospieler, insbesondere in der Frage der wirtschaftspolitischen Wende 1982/1983, in deren Folge die Regierung auch die Verstaatlichungen teils revidierte.

In der *Cohabitation* konnte die bürgerliche Koalition nach 1986 den Staatspräsidenten hingegen gesetzgeberisch umspielen und der Premierminister übernahm in der Privatisierungspolitik die „Arbitrifunktion“. Der „rationalisierte Parlamentarismus“ erleichterte darüber hinaus Politikwechsel: Mit verschiedenen Gesetzgebungstechniken ließen sich inhaltliche Unstimmigkeiten insbesondere im Senat überbrücken<sup>792</sup>. Das Instrument des Rahmengesetzes ermöglichte wegen der geringen Entscheidungskosten außerdem eine zügige Implementierung, die vom Finanzminister zentralisiert vorangetrieben wurde. Stark politisiert revidierten die bürgerlichen Parteien die Nationalisierungen der Linksunion. Dabei zog die Regierung vollständige Unternehmensverkäufe vor, veräußerte die Unternehmen aufgrund ihrer gesellschafts- und parteipolitischen Zielsetzungen häufig über den Kapitalmarkt und verwandte die Erlöse für die Reduktion der Staatsverschuldung. Den Staatseinfluss auf die privatisierten Unternehmen perpetuierte die bürgerliche Koalition, vor allem um die wirtschaftliche Souveränität fürchtend, mit den diskretionär ausgewählten *noyaux durs* sowie den *actions spécifiques* – die Unternehmensverkäufe bedeuteten damit nur begrenzt Entstaatlichung.

Der rationalisierte Parlamentarismus, Reaktion des Verfassungsgebers auf das „Spiel der Parteien“ in der Vierten Republik, und der starke Parteienwettbewerb mündeten im Zusammenspiel in eine Judizierung der Privatisierungspolitik: Der Verfassungsrat trat mehrmals als institutioneller Vetospieler auf<sup>793</sup>,

---

<sup>792</sup> Die Prozedur des *vote bloqué* des Art. 44 und die Dringlichkeitserklärung des Art. 45 der französischen Verfassung sind dabei hervorzuheben.

<sup>793</sup> Die herabgesetzte Klageschwelle und die Ernennung der Richterschaft während der Regierungszeit der Bürgerlichen reduzierten die Wahrscheinlichkeit eines absorbierten *winset* zu Zeiten des sozialistischen Experiments.

wenngleich er meist ex-ante den *winset* der anderen Vetospiele begrenzte. Die Privatisierungskommission, die wegen verfassungsrechtlicher Vorgaben errichtet wurde, verhinderte eine Unterbewertung der zur Privatisierung anstehenden Unternehmen, wie sie in Großbritannien kritisiert worden war.

Nach der erneuten *alternance* 1988 hielten die Sozialisten zunächst ange-sichts der geringen Geschlossenheit, der unklaren Mehrheitsverhältnisse sowie ihres *vote-* und *policy-seeking* am Status quo der öffentlichen Wirtschaft fest. Internationale, aber vor allem supranationale Faktoren veranlassten die Sozialis-ten zu einer Korrektur ihrer Regierungspraxis und ließen die Parteien im Privati-sierungssissue konvergieren. Der Parteienwettbewerb nahm in den 1990er Jahren vor diesem Hintergrund ab, die Stabilität der materiellen Politik nahm zu und mit ihr der Umfang des Privatisierungsprogramms. Triebfeder waren vor allem die Liberalisierungspolitik, das Beihilferecht sowie die Konvergenzkriterien, anschließend der Stabilitäts- und Wachstumspakt. Die Regierungen verwandten die Erlöse dabei teilweise zur Finanzierung laufender Ausgaben.

Während Banken, Versicherungen und Industrieunternehmen den Anfang der Privatisierungssequenz bildeten, wurden die staatlichen Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge erst spät in die Entstaatlichungspolitik einbezo-gen. Die Interessengruppen waren zwar vergleichsweise fragmentiert, entfal-te-ten im Bereich des *service public*, allerdings großes Destruktionspotenzial. Die Privatisierung der Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge war zudem elektoral brisant, da sie ein Kernbestandteil des französischen Nachkriegsmo-dells und des republikanischen Staatsverständnissen darstellten<sup>794</sup>.

In Italien bedingte die Vetospielerkonfiguration zu Beginn des Untersu-chungszeitraums eine hohe Stabilität materieller Politik. Der Status quo der öffentlichen Wirtschaft blieb bis zum Beginn der 1990er Jahre, von einer Kom-merzialisierung abgesehen, unangetastet. Der maßgebliche Grund für das Schei-tern privatisierungspolitischer Initiativen lag in einer großen Zahl parteilicher Vetospiele: den italienischen Vielparteienkoalitionen, deren inhaltliche Ge-schlossenheit in der Entstaatlichungsfrage begrenzt und die teils eng mit der öffentlich Wirtschaft verflochten waren. Aufgrund von *vote-* und *policy-seeking* gab es zudem keine Partei, die Privatisierungen vorantrieb; die Sozialisten, aber auch Teile der Christdemokraten profilierten sich wiederum als Opponenten der Entstaatlichungspolitik. Ein weiterer Grund für die Kontinuität der öffentlichen

---

<sup>794</sup> „Der *service public* ist integraler Bestandteil der französischen Kultur. Die Werte, die mit ihm verbunden sind, wie die Solidarität zwischen den Franzosen und den verschiedenen Teilen des Territoriums, sind die Grundlage des sozialen Zusammenhalts in unserem Lande und des republika-nischen Pakts, auf dem er gründet.“, so der Parlamentsbericht des RPR-Abgeordneten Frank Bo-rotra, *Faut-il défendre le service public?*, rapport d’information Nr. 2260, Assemblée nationale, 2.10.1995: 15.

Wirtschaft war die begrenzte Persistenz der parteilichen Vetospieler, die aus der geringen Regierungsstabilität resultierte.

Anfang der 1990er Jahre veränderte sich das Staatstätigkeitsprofil grundlegend. Die Koalitionsregierungen initiierten ein Privatisierungsprogramm, das an Dynamik gewann und das umfangreichste der OECD-Staaten in der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts wurde.

Die Vetospielerkonfiguration wandelte sich grundlegend: Die politisch-finanzielle Krise ließ im Zuge der Transition Italiens zur „zweiten Republik“ mit dem Wandel des Parteiensystems alte Vetospieler verschwinden und neue entstehen; die Verflechtung zwischen Parteien und öffentlicher Wirtschaft wurde dadurch reduziert. Des Weiteren erhöhte die ökonomische Krise die Kongruenz der Parteien im Privatisierungssissue. Privatisierungseinnahmen waren zentral für die finanzpolitische Stabilisierung des Landes, über die zwischen den Parteien weitgehend Konsens herrschte. Zudem bedingte die Mitgliedschaft Italiens in der EU weit reichende Strukturreformen und teils direkt die Implementierung des Privatisierungsprogramms. Dafür war insbesondere das Beihilferecht ursächlich, das in Form des Andreatta-van Miert-Abkommens umfangreiche Unternehmensverkäufe vorschrieb und so die nationale Vetospielerkonfiguration in der Privatisierungspolitik „überbrückte“. Außerdem förderten die europäisch veranlasste Aufwertung des Wettbewerbsrechts sowie die Liberalisierungs- und Beschaffungspolitik das Privatisierungsprogramm. Eine wichtige Rolle in der Rückführung der unternehmerischen Betätigung des Staates spielten außerdem die Konvergenzkriterien des Vertrags von Maastricht sowie anschließend die Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts.

Zwar änderte sich, abseits der beihilferechtlichen Privatisierungsvorgaben, nichts an der hohen Zahl der Vetospieler und zunächst der geringen Persistenz. Auf der anderen Seite erhöhten die Krise und die mikro- und makroökonomischen Vorgaben der Europäischen Union die Kongruenz der Parteien und die inhaltliche Geschlossenheit der Regierungen – über die Privatisierungen an sich entwickelte sich ein Konsens zwischen den Parteien, während Unstimmigkeiten in der Frage der Finalität, der Form und des Umfangs der Privatisierungen bestanden. Um dennoch angesichts des starken externen Drucks die Privatisierungspolitik voranzutreiben, griffen die Vielparteienregierungen extensiv auf Dringlichkeitsverordnungen zurück, weswegen sich der Rechtsrahmen diskontinuierlich entwickelte.

Charakteristisch für das italienische Privatisierungsprogramm, das teils von den Staatsholdings IRI und ENI durchgeführt wurde, waren zunächst formelle Privatisierungen, an die sich Teilveräußerungen anschlossen. Die Privatisierungssequenz betraf zunächst das Bankenwesen und die Industriebeteiligungen, während die Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge aufgrund des gro-

ßen gewerkschaftlichen Destruktionspotenzials vergleichsweise spät und graduell entstaatlicht wurden – obgleich die Mitte-Links-Koalition 1992 mit dem Konzessionsmodell die für Verfassungsänderungen erforderlichen Vetospielder umspielt hatte. Wenngleich Differenzen in der Finalität der Privatisierungen zwischen den Parteien existierten, nutzten die Regierungen, die sich einem unterentwickelten Kapitalmarkt und einem fragmentierten Bankensystem gegenübersahen, Politikinnovationen aus Großbritannien und Frankreich: Als Instrumente der Einflusswahrung kamen „harte Kerne“ und goldene Aktien ebenso zum Einsatz wie sektorspezifische Regulierungsbehörden.

Im deutschen Fall waren die Vetospielder anders konfiguriert: Nach der Bonner Wende bestimmten mit der CDU, der CSU und der FDP drei parteiliche Vetospielder die Privatisierungspolitik des Bundes. Mit dem Bundesverfassungsgericht existierte ein potenzieller Vetospielder, dessen *winset* die Koalition jedoch vorwegnahm; der Bundespräsident konnte mit seiner so genannten Evidenzkontrolle als ein dem Verfassungsgericht „vorgeschalteter Vetospielder“ begriﬀen werden, der aber für die Regierungspraxis zunächst bedeutungslos blieb. Die geringe Kongruenz der Christsozialen und der Liberalen in der Privatisierungsfrage sowie die geringe inhaltliche Geschlossenheit der CDU bedingten eine relativ hohe Politikstabilität. Der Beginn der ordnungspolitisch motivierten Entstaatlichungspolitik, die überwiegend Industriebeteiligungen des Bundes traf, verzögerte sich daher und verlief bis zur deutschen Einheit inkremental. Charakteristisch waren dabei Teilprivatisierungen und im Falle der Sondervermögen, bei denen die verfassungsrechtlichen Privatisierungsschranken die Vetospieldichte erhöhten, zunächst bloße Organisationsprivatisierungen im Rahmen von Stufenreformen<sup>795</sup>.

Die Einheit ließ den Umfang der öffentlichen Wirtschaft in Gesamtdeutschland anwachsen. Der privatisierungsspezifische Status quo veränderte sich. Die Koalition übertrug der Treuhandanstalt (THA) die Privatisierungsaufgabe in Ostdeutschland, um angesichts der notwendigen ökonomischen Transformation die entscheidungskostenintensive und wenig reagible Vetospielderkonfiguration zu umgehen. Die Treuhand war, von wenigen Ausnahmen abgesehen, bei denen die Zustimmung des Bundesfinanzministeriums erforderlich war, der einzige Vetospielder bei den Veräußerungen. Dem Zielkatalog des Treuhandgesetzes entsprechend verlief die Privatisierungsaktivität dynamisch und umfassend. Zunächst war die Treuhandtätigkeit mit finanzpolitischen Hoffnungen verbunden. Sie mündete aber aufgrund der eingeschränkten Konkurrenzfähigkeit der Industriebeteiligungen in zahlreiche Entlassungen, Liquidationen und negative

---

<sup>795</sup> Das fügt sich Studien ein, nach denen das Institutionensystem Kurskorrekturen erschwert (vgl. Scharpf 1987; Lehmbruch 1989; Schmidt 1992).

Erlöse, die die Treuhandtätigkeit politisierten und von der christlich-liberalen Koalition umfassende finanzpolitische Anpassungen erforderten.

Nach 1990 veränderte sich auch das Entstaatlichungsprofil im Rest der Republik: Privatisierungen gewannen an Gewicht, die haushaltspolitische Zielrichtung wurde aufgewertet, die Privatisierungsmethoden änderten sich, und die Veräußerungen wurden auf die Sondervermögen ausgedehnt, wobei die Bedeutung der Privatisierungen für den Kapitalmarkt wuchs. Die Privatisierungspolitik geriet unter den Druck der deutschen und europäischen Einigung. Die Wiedervereinigung stärkte wie die Maastrichter Konvergenzkriterien die finanzpolitische Zielsetzung der Entstaatlichungen, während europäische Faktoren bei den Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge Strukturreformen erforderten. Die geschilderten Faktoren homogenisierten die Präferenzen der Koalitionspartner (und auch der Oppositionsparteien), deren Kongruenz zunahm.

Durch die Privatisierungssequenz, die nach 1990 verfassungsrechtlich geschützte Bereiche einschloss, veränderte sich die Vetospielerkonfiguration: Zustimmungspflichtige und verfassungsändernde Gesetze weiteten den Kreis der Vetospieler aus, die Zustimmung der SPD wurde erforderlich. Zum Vetospieler wurde bei der Privatisierung der Flugsicherung auch der Bundespräsident. Die auf dem Föderalismus beruhenden Grenzen der Privatisierungspolitik lotete die Koalition begrenzt aus; sie griff stattdessen auf einfache rechtliche Regelungen zurück, die Privatisierungen mittelbar forderten. Angesichts der hohen Vetospielerdichte wurden die Reformen der Sondervermögen im Rahmen einer „informellen Großen Koalition“<sup>796</sup> beschlossen, die durch europäisch induzierten Handlungsdruck wesentlich erleichtert wurde.

Die Privatisierungstätigkeit der rot-grünen Koalition zeichnete sich nach 1998 durch Kontinuität aus, wenngleich die Implementierung zeitweise durch die Kapitalmarktentwicklung erschwert wurde. Grund für die Stetigkeit der Staatstätigkeit waren die gestiegene Kongruenz der Parteien und die geringe Bedeutung des Parteienwettbewerbs im Privatisierungssissue nach 1998. Die Unternehmensveräußerungen behielten angesichts der Wachstumsschwäche und des Bestrebens der Regierung, die Steuer- und Abgabenbelastung zurückzuführen, ihre Bedeutung für die Konsolidierungspolitik.

Tabelle 9.2 enthält eine Zusammenschau der jeweiligen länderspezifischen Privatisierungsphasen und ihrer strukturellen Charakteristika.

Warum vereinheitlichte sich der Privatisierungstrend in Frankreich, Großbritannien, Italien und Deutschland in den 1990er Jahren und weswegen beschleunigte sich die Privatisierungsaktivität auf Ebene der EU? Die Beantwortung dieser Fragen steht im Mittelpunkt des folgenden Unterkapitels.

---

<sup>796</sup> M. Schmidt 1996a.

	<b>Großbritannien</b>	<b>Beginn, Dynamik, Umfang</b>	<b>Vetospieler-konfiguration</b>	<b>Parteienwettbewerb</b>	<b>Zielsetzung</b>	<b>Privatisierungs-sequenz</b>
Die neokonservative Wende: der Beginn der Privatisierungs politik 1979-1983	Früher Beginn, mäßige Dynamik, begrenzter Umfang	Geringe Vetospieler-dichte (begrenzte Kohäsion)	Stark	Finanzpolitik, Effizienz	V. a. Industrie	
Vom Griff nach den Sternen zum Niedergang: Privatisierungs politik 1984-1990	Starke Dynamik, großer Umfang	Geringe Vetospieler-dichte (große Kohäsion)	Stark	Finanz- u. Gesell-schaftspolitik, Effizienz (auch direktes vote-seeking)	V. a. Industrie, öffentl. Daseinsvorsorge	
Kontinuität unter erschweren Bedingungen: Privatisierungs politik 1990-1997	Großer Umfang	Geringe Vetospieler-dichte (begrenzte Kohäsion)	Stark	Finanzpolitik, Gesell-schaftspolitik	V. a. öffentl. Daseins-vorsorge	
Privatisierungs politik unter New Labour (seit 1997): <i>third way?</i>	Verzögerungen, be-grenzter Umfang	Geringe Vetospieler-dichte (begrenzte Kohäsion)	Schwach	Finanzpolitik	V. a. öffentl. Daseinsvorsorge	
<b>Frankreich</b>						
Die gescheiterte Illus- ion: von Nationali- sierungs politik zu part- iellen Privatisierungen (1981/86)	Früher Beginn, starke Dynamik, großer Umfang	Mäßige Vetospieler-dichte (große Kon- gruenz, Kohäsion)	Stark	Keynesianismus, In- dustrie-, Gesellschafts- politik (auch dir vote- seeking)	V. a. Industrie, Kredit- institute	
Die <i>démarche revan- chard</i> : die Phase der bürgerschaftlichen Reprivati- sierungspolitik (1986- 1988)	Früher Beginn, starke Dynamik, großer Umfang	Mäßige Vetospieler-dichte (große Kon- gruenz, Kohäsion)	Stark	Gesellschaftspolitik Finanzpolitik (auch direktes vote-seeking)	V. a. Industrie, Kredit- institute	

Von der Beibehaltung des Status quo zu partiellen Privatisierungen (1988-1993)	Später Beginn, geringe Dynamik, maßiger Umfang	Mäßige Vetospielerdichte (begrenzte Kohäsion)	Schwach	Europapolitik Finanzpolitik	V. a. Industrie, Kreditinstitute
Die Privatisierungspolitik unter europäischer Prämisse (seit 1993)	Starke Dynamik, großer Umfang	Mäßige Vetospielerdichte (große Kongruenz, Kohäsion)	Begrenzt	Finanzpolitik Europapolitik	V. a. Industrie, Kreditinstitute, öffentl. Daseinsvorsorge
<b>Italien</b>					
Das Festhalten am Status quo (1982-1991)	-	Hohe Vetospielerdichte, geringe Persistenz	Schwach	-	-
Privatisierungspolitik der zweiten Republik: im Zeichen der Krise u. Europäisierung (seit 1992)	Später Beginn, begrenzte Dynamik, großer Umfang	Hohe Vetospielerdichte (große Kongruenz, begrenzte Kohäsion)	Begrenzt	Finanzpolitik Europapolitik Effizienz	V. a. Industrie, Kreditinstitute, öffentl. Daseinsvorsorge
<b>Deutschland</b>					
Inkrementale Privatisierungspolitik nach der Bonner Wende (1982-1990)	Später Beginn, geringe Dynamik, geringer Umfang	Mäßige Vetospielerdichte (begrenzte Kongruenz, Kohäsion)	Begrenzt	Ordnungspolitik	V. a. Industrie
Privatisierungspolitik ab 1990: im Schatten der deutschen und europäischen Vereinigung	THA: Früher Beginn, starke Dynamik, großer Umfang	THA: Geringe Vetospielerdichte (große Kohäsion)	THA: Zunächst begrenzt, zunehmend	THA: Transformation Finanzpolitik	THA; V. a. Industrie
	Gesamt: Später Beginn, starke Dynamik, großer Umfang	Gesamt: Hohe Vetospielerdichte (große Kongruenz/große Kohäsion)	Gesamt: Schwach	Gesamt: Finanzpolitik, Europapolitik	Gesamt: V. a. öffentl. Daseinsvorsorge, Kreditinstitute

Quelle: eigene Zusammenstellung

Tab. 9.2: Zusammenschau der Privatisierungsphasen

### 9.3 Vereinheitlichung der Privatisierungsaktivität: Vetospieler-Rekonfiguration, *bypassing* und Synchronisierung

Wie die verschiedenen Länderkapitel beleuchteten, konvergierte die Staatstätigkeit der vier OECD-Länder im untersuchten Politikfeld in den 1990er Jahren. Die Konvergenz betraf die Privatisierungsintensität, die abnehmende Politisierung und den zurückgehenden Parteienwettbewerb – aber auch weitere Kategorien wie die Zielsetzungen, die Veräußerungsmethode, die Internationalisierung des Verkaufsprozesses<sup>797</sup>, die Verwendung der Einnahmen und die Regulierung der Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Die Vereinheitlichung der Privatisierungsaktivität wurde erstens verursacht durch eine Rekonfiguration der Vetospieler: Inter- und vor allem supranationale Faktoren homogenisierten die Verhaltenspräferenzen nationaler Akteure, so dass die Kongruenz der *wins* zunahm. Zweitens spielte partiell eine Überbrückung, ein *bypassing*, nationalstaatlicher Entscheidungsstrukturen durch supranationale Intervention eine Rolle. Drittens synchronisierte die zunehmend interdependente Kapitalmarktentwicklung die nationalstaatliche Privatisierungsaktivität. Viertens wurden die Verhaltenspräferenzen nationaler Akteure durch *policy-learning* homogenisiert,

Die Folge war, ähnlich wie bei den Sozialausgaben in den 1990er Jahren<sup>798</sup>, ein reduzierter Parteieneffekt in der Privatisierungstätigkeit – ein Befund der durch quantitative Analysen für die OECD-Staaten bestätigt wird<sup>799</sup>. Zudem verlor aufgrund der Homogenisierung der Verhaltenspräferenzen der Vetospieler die unterschiedliche länderspezifische Vetospielerdichte an Bedeutung: Neben dem Parteien- wurde also auch der Institutioneneffekt auf die Privatisierungstätigkeit gemindert.

Dem ging teilweise ein *time lag* voraus, der aus der Dauer der Erkenntnisprozesse, ihrer Diffusion sowie der Reform der Parteienprogrammatik resultierte. Die sozialdemokratischen und sozialistischen Parteien durchliefen eine Phase des Revisionismus<sup>800</sup>, der den Issue der öffentlichen Wirtschaft einschloss: Die deutsche Sozialdemokratie musste sich aufgrund ihrer traditionell „unorthodoxen“ Position, die maßgeblich aus dem „deutschen Sonderweg der Mitbestimmung“ herrührte, programmatisch lediglich begrenzt an die veränderten Rahmenbedingungen adaptieren. Die britische *Labour Party* wandelte sich dagegen

<sup>797</sup> Vgl. McGowan 1994: 25 ff.

<sup>798</sup> Vgl. beispielsweise Garrett und Mitchell 2001; Huber und Stephens 2001; Kittel und Obinger 2003.

<sup>799</sup> Vgl. Obinger und Zohlnhöfer 2005.

<sup>800</sup> Vgl. Padgett und Paterson 1991.

umfassend; nach einer kurzen Radikalisierung durchlebte die Partei ab 1983 in der Opposition, an der kontinentaleuropäischen Sozialdemokratie orientiert, einen Reformprozess, der überwiegend elektoral bedingt war – gewissermaßen eine programmatische *contagion from the right*<sup>801</sup>. Die französischen Linksparteien wiederum nahmen, teils in der Regierungsverantwortung, schrittweise von der Idee des staatlichen Unternehmenseigentums Abschied<sup>802</sup>: über umfangreiche Nationalisierungen, Festhalten am Status quo, partielle Unternehmensveräußerungen und eine umfangreiche Privatisierungspolitik. Die Abkehr war überwiegend von europäischen und internationalen Faktoren erzwungen. Die italienische Parteienlandschaft war angesichts ihrer Diskontinuität ein Sonderfall; die Revision der Programmatik und die veränderte Regierungspraxis entsprangen der wirtschaftlichen Krise und insbesondere europäischen Faktoren.

Allerdings übernahmen die sozialistischen und sozialdemokratischen Parteien in der Frage der Entstaatlichung nicht lediglich die Position konservativer und christdemokratischer Parteien. Sie verbanden den Rückzug des Staates aus der unternehmerischen Betätigung prononziert mit staatlichem Steuerungsspruch in den Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge: Im Rahmen des „dritten Weges“ strebten sie den Gewährleistungs- oder Kooperationsstaat an<sup>803</sup>, der sich durch staatliche Zielvorgabe, stärkere Konsumentenorientierung sowie das Zusammenspiel staatlicher, halbstaatlicher und privater Akteure in der Implementierung auszeichnete. Die Veränderung des governance-Modells konkretisierte sich in der *Public-Private-Partnership*, einem pluralistischen Konzept, das neben materiellen Privatisierungen ebenso *Outsourcing*, private Finanzierung öffentlicher Infrastruktureinrichtungen und weitere Formen öffentlich-privater Kooperation beinhaltet.

Die Faktoren, welche die Konvergenz der Privatisierungstätigkeit verursachten, waren die an Schwung gewinnende Internationalisierung der Güter- und Finanzmärkte, die neue Qualität der europäischen Wirtschaftsintegration, horizontales und vertikales *policy-learning* und die Interdependenz der Börsenentwicklung:

Die erste Triebfeder der Vetspieler-Rekonfiguration waren die bereits in Kapitel 9.1 genannten Effekte, die an Kraft gewannen: Die Internationalisierung der Güter- und Finanzmärkte setzte sich fort, wodurch die Effizienz öffentlicher Unternehmen weiter abnahm; mit dem GATS, dem *General Agreement on Trade*

<sup>801</sup> Die These einer „contagion from the left“ geht auf Maurice Duverger zurück (vgl. Duverger 1964), während Epstein von einer „contagion from the right“ ausgeht (vgl. Epstein, 1967).

<sup>802</sup> Ebenso wie die griechischen Sozialisten waren sie Nachzügler in der programmatischen Anpassung.

<sup>803</sup> Vgl. Giddens 1998. Siehe zur Geschichte und der Konzeption des dritten Weges Murswieck 2003: 70 f.

*de in Services*, wurde 1995 das erste Abkommen für die weltweite Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte in das Vertragswerk der Welthandelsorganisation aufgenommen. Die dementsprechend veränderten Rahmenbedingungen im Status quo der öffentlichen Wirtschaft reduzierten die Stabilität materieller Politik. Die nationalen Akteure griffen, um ihre bisher mit der öffentlichen Wirtschaft verbundenen politischen Zielsetzungen zu erreichen, auf andere Interventionsinstrumente wie beispielsweise die Regulierung zurück: Der *regulatory state* erlebte einen Aufschwung<sup>804</sup>. Die Regulierung wird inzwischen auf supra- und internationaler Ebene weitgehend harmonisiert<sup>805</sup>.

Die zweite Triebfeder lag – das verdeutlichten im Detail die einzelnen Länderkapitel – in der neuen Qualität der europäischen Wirtschaftsintegration, die über verschiedene Transmissionskanäle Einfluss auf die Privatisierungspolitik der Mitgliedstaaten entwickelte<sup>806</sup>. Dieser zusätzliche Effekt verursachte, wie das Abbildung 3.4 darstellte, in den 1990er Jahren die überproportionale Privatisierungsaktivität der 15 EU-Mitgliedstaaten im Vergleich zu den OECD-Ländern. Im Gegensatz zur Entstaatlichungspolitik Deutschlands, Frankreichs und Italiens war das Privatisierungsprogramm Großbritanniens vom Binnenmarktprogramm – von wenigen Ausnahmen abgesehen<sup>807</sup> – wegen seiner Maturität nicht betroffen.

Zwar waren die europäischen Verträge in der Eigentumsfrage im Rahmen eines „historischen Kompromisses“, der sich aus unterschiedlichen historischen Ausgangsbedingungen und politischen Präferenzen der Mitgliedstaaten ergab, neutral gehalten<sup>808</sup>. Diese rechtliche Eigentumsneutralität wich jedoch schrittweise einem faktischen Privatisierungsdruck. Die für die Entstaatlichungspolitik bedeutsame „negative Integration“<sup>809</sup> kündigte sich bereits im Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarkts im Juni 1985 an, hatte ihre maßgeblichen primärrechtlichen Wurzeln in der Einheitlichen Europäischen Akte und vor allem im Vertrag von Maastricht<sup>810</sup>. Quelle des liberalen Bias war das Bestreben mehrheitlich konservativer und christdemokratischer Staats- und Regierungschefs,

---

<sup>804</sup> Vgl. Majone 1996.

<sup>805</sup> Hervorzuheben sind die europäischen Vereinbarungen zur Verbesserung der Regulierungsqualität von Lissabon und Nizza 2000; zudem spielt der *set of best practices* der OECD eine wichtige Rolle („Recommendation of the OECD Council on Improving the Quality of Government Regulation“ von 1995).

<sup>806</sup> Derlien und Murswieck geben einen Überblick über die theoretische Analyse der Europapolitik, auch zur Rolle der vergleichenden Politikforschung (vgl. Derlien und Murswieck 1999: 7 f.).

<sup>807</sup> Siehe Trinkwasserrichtlinie oder vereinzelte Beihilfefälle.

<sup>808</sup> Vgl. Art. 295 EGV.

<sup>809</sup> Scharpf 1997.

<sup>810</sup> Vgl. Pfetsch 2001.

der ökonomischen Herausforderung Europas durch die Vereinigten Staaten und Japan mit strukturellen, angebotsorientierten Reformen zu begegnen.

Die europäische Wirtschaftsintegration reduzierte in Folge die Effizienz der öffentlichen Unternehmen in den Mitgliedstaaten. Die Transmissionskanäle der Europäisierung auf die Entstaatlichungspolitik der Mitgliedstaaten waren dabei verschiedene:

Einen Privatisierungsdruck in den Mitgliedstaaten erzeugte die Liberalisierungspolitik der Europäischen Kommission, sie stärkte die Konsumentenschwäche die Produzentenorientierung und reduzierte die Legitimation der öffentlichen Unternehmen in den betroffenen Sektoren. Die Liberalisierungspolitik entzog – unterstützt durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs – darüber hinaus den öffentlichen Monopolisten die Monopolistenrente, die sich als „versteckte Beihilfe“ für ihre Instrumentalisierung deuten ließ. Der verstärkte Wettbewerb förderte die Privatisierung von Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge. Besonders weit ging die Politik der Markttöffnung in den Sektoren Luftfahrt und Telekommunikation, aber auch das Post- und das Eisenbahnwesen waren betroffen. Zudem wurde in verschiedenen europäischen Ländern, wie etwa in Frankreich und Italien, europäisch induziert das traditionell nachrangige Wettbewerbsrecht aufgewertet; ein Teil der wettbewerbspolitischen Kompetenz ging dazu von den Mitgliedstaaten auf die Europäische Kommission über.

Denselben Effekt entwickelte das europäische Vergaberecht<sup>811</sup>, das auf die Verwirklichung des Binnenmarkts gerichtet war: Öffentliche Aufträge bedeuteten Planungssicherheit für öffentliche Unternehmen und waren teilweise ebenfalls „versteckte Beihilfen“ für ihre Instrumentalisierung. Die Europäische Kommission schätzte das durch die Liberalisierung der Beschaffungspolitik erzielbare Einsparpotenzial auf rund 19 Milliarden ECU<sup>812</sup>. Zudem behandelten die europäischen Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen öffentliche Unternehmen wie die Verwaltung, so dass ihre Instrumentalisierung reduziert wurde.

Die Ankündigung sowie die Vollendung des europäischen Binnenmarkts und seiner vier Grundfreiheiten führten bei den Unternehmen der Mitgliedstaaten zu Anpassungsreaktionen. Für die Europäisierung der Märkte war der Status eines öffentlichen Betriebs von Nachteil. Wie bei der Internationalisierung der Güter- und Finanzmärkte waren in diesem Zusammenhang der Finanzierungsnachteil öffentlicher Unternehmen, der Grundsatz der Reziprozität und gegeben-

---

<sup>811</sup> Die Anwendung des europäischen Vergaberechts ist schwellenwertabhängig. Bei Dienstleistungs- und Lieferaufträgen liegt der Grenzwert bei 200 000 Euro, bei Bauaufträgen bei 5 Mio. Euro (vgl. Jasper 2001: 53).

<sup>812</sup> Siehe zum Thema der Beschaffung Woolcock 1991.

nenfalls die Territorial- und Gegenstandsbindung ein Hemmnis. Auch erhöhte der verstärkte Wettbewerb den Druck auf die öffentlichen Unternehmen; auf der anderen Seite waren sie – beispielsweise im Telekommunikations- und Bankensektor – zu Akquisitionen und Zusammenschlüssen gezwungen, um die erforderliche „kritische Masse“ auf den Märkten zu erreichen. Ende der 1980er Jahre nahmen vor diesem Hintergrund und angesichts der bevorstehenden Vollendung des Binnenmarkts die grenzüberschreitenden Fusionen zu. Die Kommerzialisierung öffentlicher Unternehmen, die sich aus den europäischen Entwicklungen ergab, reduzierte wiederum die politische Legitimation der unternehmerischen Betätigung des Staates.

Der Binnenmarkt beeinflusste und vereinheitlichte schließlich auch die Implementierung der Privatisierungen selbst: Die Regierungen mussten bei der Umsetzung die Freiheit des Kapitalverkehrs gewährleisten – begleitet von der Europäischen Kommission als Hüterin der Verträge und unter der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs: Bürger aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union durften durch Privatisierungsofferten und Beteiligungsbeschränkungen daher nicht diskriminiert werden. Die Restriktion der *golden shares* – die nach Ansicht der Kommission der Kapitalverkehrsfreiheit widersprach und von Vertragsverletzungsverfahren vom Europäischen Gerichtshof wiederholt als mit Europarecht nur im Ausnahmefall vereinbar erklärt wurde<sup>813</sup> – war eine weitere Folge des gemeinsamen Marktes<sup>814</sup>.

Darüber hinaus begünstigte die Währungsunion mit ihren Konvergenzkriterien<sup>815</sup> die Privatisierungspolitik der Mitgliedstaaten. Der Privatisierungsdruck perpetuierte sich mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt vom Juni 1997 auch über den Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion hinaus. Zwar hatte sich der Vorschlag der deutschen Verhandlungsseite, eine „Privatisierungsklausel“ in den Vertrag über die Europäische Union aufzunehmen, bei den Beratungen nicht durchgesetzt. Die bevorstehende Währungsunion forcierte jedoch die Konsolidierungspolitik der Mitgliedstaaten; diese wurde zeitweise verstärkt durch die Hochzinspolitik der deutschen Bundesbank, der die Mitgliedstaaten des Europäischen Währungssystems aufgrund der asymmetrischen Funktionsweise des EWS folgen mussten. Dabei erlaubte das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) nicht die direkte Anrechnung der Erlöse aus dem Verkauf öffentlicher Unternehmen auf die nationalen Defizite; sie waren im Gegensatz zu Erlösen aus der Veräußerung öffentli-

<sup>813</sup> Vgl. Süddeutsche Zeitung, 5.6.2002: 24; Süddeutsche Zeitung, 14.5.2003: 21.

<sup>814</sup> Gegen den freien Kapitalverkehr verstieß nach Ansicht der Europäischen Kommission auch das VW-Gesetz.

<sup>815</sup> Siehe Art. 121 EGV mit seinen vier Kriterien, die in einem Protokoll präzisiert wurden.

cher Grundstücke defizitneutral<sup>816</sup>. Die Einnahmen zeitigten aber einen mittelbaren Effekt, indem sie die Gesamtverschuldung und damit ceteris paribus die Zinslast für die Haushalte der Mitgliedstaaten reduzierten<sup>817</sup>.

Die Privatisierungen boten für die Konsolidierungspolitik der Mitgliedstaaten zudem einen entscheidenden politischen Vorteil: Theoretisch entsprachen sie – bei ausgeklammerten mittelbaren Privatisierungseffekten – zwar einer Ausweitung der Staatsverschuldung, allerdings spielte die Informationsasymmetrie zwischen Regierung und Wählerschaft über Umfang und Beschaffenheit der öffentlichen Wirtschaft eine Rolle: Der negative Vermögenseffekt war für die Wähler weniger „spürbar“ als der äquivalente Besteuerungs-, Verschuldungs- oder Einsparungseffekt. Dadurch unterstützte die Privatisierungspolitik wahlpolitische Zielsetzungen (*vote-seeking*); die Veräußerung öffentlicher Unternehmen, bei denen Einnahmen auch für die Steuersenkungspolitik eingesetzt wurden, unterstützte daher die Strategie des *credit claiming* ebenso wie die der „blame avoidance“<sup>818</sup> im Rahmen der Konsolidierungspolitik.

Sodann erzeugte die Beihilfepolitik der Europäischen Kommission einen Privatisierungsdruck. Staatsbeihilfen waren europarechtlich grundsätzlich verboten, wobei der Europäische Gerichtshof den Beihilfebegriff extensiv interpretierte<sup>819</sup>. So wurden der Beihilfe beispielsweise auch die Anstaltslast sowie die Gewährträgerhaftung im Falle der deutschen Landesbanken zugerechnet, die für die Kreditwürdigkeit der Institute und damit ihre Instrumentalisierung bedeutsam waren. Insbesondere bei einer Instrumentalisierung öffentlicher Unternehmen etwa für makro-, industrie-, regional- und sozialpolitische Zielsetzungen waren Beihilfen indes unabdingbar. In Reaktion auf die beihilferechtlichen Vorgaben waren die Mitgliedstaaten gezwungen, die Instrumentalisierung ihrer öffentlichen Unternehmen zu reduzieren. Die Deinstrumentalisierung wiederum verursachte einen Rechtfertigungsverlust für die unternehmerische Betätigung der öffentlichen Hand.

---

<sup>816</sup> Eigentumsanteile an Unternehmen werden im ESVG zu den Forderungen und Verbindlichkeiten gezählt.

<sup>817</sup> Das durch sinkende staatliche Nachfrage auf dem Wertpapiermarkt reduzierte Zinsniveau, die steigende Glaubwürdigkeit sowie die daraus resultierende geldpolitische Reaktion der Zentralbanken wirkten ebenso.

<sup>818</sup> Vgl. Weaver 1986.

<sup>819</sup> Rechtsgrundlage ist Art. 87 EGV. Der EuGH definiert die Beihilfen als staatliche „Maßnahmen, die in verschiedener Form die Belastungen mindern, welche ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat“ (EuGH, Rs. 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hohe Behörde, Slg. 1961, 1/43 = KP Nr. 160). Charakteristisch sind die Freiwilligkeit der staatlichen Leistung oder Verschonung, die begünstigende Wirkung bei den Empfängern und die fehlende äquivalente Gegenleistung.

Was bedeuteten die geschilderten Entwicklungen vetospielertheoretisch? Die europäische Wirtschaftsintegration bewirkte in den Mitgliedstaaten eine Vetospieler-Rekonfiguration: Wie die Internationalisierung der Güter- und Finanzmärkte minderte sie die Effizienz öffentlicher Unternehmen. Im Ergebnis wurden dadurch die programmatischen Zielsetzungen (*policy-seeking*) nationaler Akteure homogenisiert. Die Regierungen griffen darüber hinaus, um ihre Politikziele zu erreichen, auf effizientere Politikinstrumente zurück. Die Wirtschaftsintegration stärkte die finanz- und mikroökonomischen Zielsetzungen der Privatisierungspolitik. Im Falle eines Zielkonflikts veränderten die prioritären europapolitischen Ziele der Regierungen den *winset* der Vetospieler zudem zugunsten der Privatisierungspolitik. Das zeigte die wirtschaftspolitische Kehrtwende nach dem Scheitern des sozialistischen Experiments in Frankreich ebenso wie die beihilferechtlichen Konsequenzen für die öffentlichen Unternehmen mehrerer Mitgliedstaaten. Darüber hinaus entpolitiserte die europäische Integration die Frage der öffentlichen Wirtschaft auf nationalstaatlicher Ebene, reduzierte den Parteienwettbewerb, erhöhte die Kongruenz der Vetospieler im Privatisierungssissue und reduzierte damit *ceteris paribus* das direkte *vote-seeking*-Potenzial der Privatisierungspolitik.

Teilweise kam es in der Entstaatlichungspolitik – über die beschriebene Vetospieler-Rekonfiguration hinaus – zu einem *bypassing* nationalstaatlicher Entscheidungsstrukturen: Die nationalen, privatisierungsspezifischen Vetospielerkonfigurationen wurden hierbei überbrückt, fallspezifisch kam eine neue Vetospielerkonfiguration zum Tragen: Die Europäische Kommission wurde zum (einzig) Vetospieler – mit der Zielfunktion der primärrechtlichen Vorgaben. Die Beihilfepolitik der Europäischen Kommission erzwang teils geradewegs die Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Entscheidend war dieser unmittelbare Privatisierungszwang des europäischen Beihilferechts für die Privatisierungspolitik Italiens. Das darauf basierende Andreatta-van Miert-Abkommen schrieb den Verschuldungssabbau der großen italienischen Staatsholdings und ihre anschließende Liquidation vor, zog somit umfangreiche Unternehmensveräußerungen nach sich und trug damit wesentlich zur italienischen Privatisierungspolitik bei, die ab 1992 einsetzte. Illustrativ ist zugleich das Beispiel Frankreichs mit einer vergleichsweise starken Instrumentalisierung der Staatsunternehmen; die Europäische Kommission verband dadurch erforderliche Rekapitalisierungen öffentlicher Unternehmen häufig an Privatisierungszusagen der Regierung – gleichsam konditionalisierte Rekapitalisierungen.

Die dritte Triebfeder für die Konvergenz nationalstaatlicher Privatisierungstätigkeit lag, wie die Länderkapitel aufzeigten, im *policy-learning*. Dieses homogenisierte die Verhaltenspräferenzen der nationalen Akteure, wodurch die Kongruenz der *winsets* zunahm. *Policy-seeking* war somit kein statischer Para-

meter. Der inhaltliche Schwerpunkt im Ringen um *best practice* lag dabei auf technischen Aspekten der Privatisierungspolitik: Beispiele sind die Gestaltung des Verkaufsprozesses, die Restrukturierung von Netzwerkindustrien und das Regulierungskonzept, aber auch Instrumente der Einflusswahrung wie goldene Aktien und harte Kerne. Bei der Verbreitung der Privatisierungspolitik waren vertikale wie horizontale Diffusionsprozesse von Bedeutung: Neben dem Lernen „ex negativo“ und „ex positivo“ der nationalstaatlichen Regierungspraxis spielten dabei insbesondere Institutionen wie der IWF, die OECD und die Weltbank eine wichtige Rolle. Insbesondere bei Entwicklungs- und Schwellenländer war vertikales *policy-learning* im Rahmen der Konditionalität der IWF-Kreditvergabe von großer Bedeutung für die Privatisierungspolitik.

Die vierte Triebfeder für die Vereinheitlichung der Privatisierungstätigkeit war die steigende Interdependenz der Börsenentwicklung in den OECD-Staaten – diese synchronisierte die Implementierung der nationalstaatlichen Privatisierungspolitik. Wirtschaftzyklus und insbesondere Kapitalmarktklima waren für die Umsetzung der Privatisierungspolitik elementar. Perioden des wirtschaftlichen Abschwungs schwächten die Privatisierungstätigkeit der Nationalstaaten, indem sie *ceteris paribus* die Ertragslage der öffentlichen Unternehmen und mittelbar die Unternehmensbewertung verschlechterten; zudem reduzierten sie die Investitionsbereitschaft der Anleger. Kapitalmarktentwicklung und Privatisierungspolitik korrelierten deutlich: In der Baisse ging global wie in den OECD-Ländern die Privatisierungstätigkeit fühlbar zurück, wie die Zahl der Operationen und die Veräußerungserlösen verdeutlichen – bei steigender relativer Bedeutung der Direktverkäufe. Illustrierend ist der gleichförmige Verlauf der beiden Parameter nach 1999. Die Synchronisierung der Privatisierungsaktivität lässt sich anhand der Zahl der Vetospieler und der Verhaltenspräferenzen der Vetospieler modellieren. So hätten Unternehmensverkäufe zu unverhältnismäßig niedrigen Preisen in Staaten mit entsprechenden verfassungsrechtlichen Restriktionen, wie beispielsweise Frankreich, mit dem Verfassungsgericht einen neuen Vetospieler auf den Plan gerufen und die Implementierung der Veräußerungen durchkreuzt. Eine Unterbewertung öffentlicher Unternehmen wäre zudem mit der finanzpolitischen Zielsetzung nationaler Akteure kollidiert. Darüber hinaus hätte ein „Verschleudern des Familiensilbers“ das Destruktionspotenzial gesellschaftlicher Akteure aktiviert, den Privatisierungssissue politisiert und wäre der Stimmenmaximierung (*vote-seeking*) der Vetospieler zuwider gelaufen<sup>820</sup>.

<sup>820</sup> Diese Gefahr besteht allerdings auch in der Hause, falls Anteile von der öffentlichen Hand zu unverhältnismäßig hohen Preisen auf den Markt gebracht werden. Vermögensverluste der Anleger können das Vertrauen in die Privatisierungspolitik untergraben und eine Fortsetzung der Privatisierungspolitik erschweren. Beispiele sind Privatisierungen im europäischen Telekommunikationswesen während der Kapitalmarktblase.

## 10 Zusammenfassung und Ausblick

Der unternehmerisch tätige Staat erlebte seinen Aufstieg in mehreren Etappen: Während die Industrialisierung neue öffentliche Aufgabenfelder schuf, die ver-spätete Nationalstaatesbildung in einigen Ländern eine interventionistische Wirtschaftspolitik mit sich brachte, fungierte der Staat im Zuge der Weltwirtschaftskrise vielerorts als „Reparaturbetrieb“ der Wirtschaft; Kriegsziele wiederum begünstigten die staatliche Produktion zum Zwecke der Skaleneffekte, der Planung und der Autarkie.

Im Anschluss an den Zweiten Weltkrieg setzte sich dieser Trend im Rahmen einer allgemeinen Entgrenzung der Staatstätigkeit fort. In Mittel- und Ost-europa führte der Kommunismus zu umfangreichen Vergesellschaftungen von Grund, Boden und dem Eigentum an Produktionsmitteln, wohingegen viele Regierungen Westeuropas die Schlüsselindustrien ihres Landes verstaatlichten – von keynesianischem Gedankengut inspiriert, das den Kreis der Verstaatlichungsbefürworter ausweitete, indem es der Instrumentalisierungsthese neuen Auftrieb gab, zugleich aufgrund der angestrebten Konzertierung zentralisierte Formen öffentlichen Eigentums förderte.

Die „ererbten“, auf Verstaatlichungen und Neugründungen zurückgehenden öffentlichen Unternehmen wurden in der Nachkriegszeit in den westlichen Industriestaaten für verschiedene politische Zielsetzungen instrumentalisiert; sie sollten makroökonomische, industrie-, sozial- wie regionalpolitische Aufgaben erfüllen. Bald offenbarten sich indes Steuerungsdefizite im Feld der öffentlichen Wirtschaft, die in zahlreichen OECD-Staaten eine Modernisierung des Rechtsrahmens der öffentlichen Wirtschaft sowie institutionelle Neuerungen nach sich zogen.

In der Wirtschaftstheorie führten die Steuerungsdefizite im Zusammenspiel mit den grundsätzlichen ökonomischen Schwierigkeiten, die nach den Energiekrisen einsetzten, ab den späten 1970er Jahren zu einem Paradigmenwechsel: Die Neoklassik und der Monetarismus erstarkten, begleitet von entsprechenden staatstheoretischen Konzeptionen. In ihrem Gefolge erlebten in der Regierungs-praxis die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik und die Geldmengensteuerung einen Aufschwung.

Ab den 1980er Jahren manifestierte sich in diesem Kontext der Niedergang des unternehmerisch tätigen Staates: Im Zuge sukzessiver Regierungswechsel entfaltete sich in den OECD-Ländern, begleitet von Liberalisierung und Deregulierung, ein Privatisierungstrend, dem die Schwellen- und Entwicklungsländer und nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme auch die Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas folgten. Die teilweise auftretenden Probleme in der Implementierung der Entstaatlichung offenbarten dabei ein Privatisierungsparadoxon<sup>821</sup>: Staatsversagen war ein Motiv für die Umsetzung der Privatisierung, zugleich jedoch ein Hindernis für ihre effiziente Umsetzung, ein Umstand, der zu den „sieben Sünden der Privatisierung“ führen konnte<sup>822</sup>.

Ursache der an Impetus gewinnenden Abkehr von der öffentlichen Wirtschaft und der dadurch materiell wie instrumentell veränderten Staatlichkeit war insbesondere die reduzierte Effizienz öffentlicher Unternehmen – die sinkende Effektivität ihrer Instrumentalisierung bei steigenden Opportunitäts- und Interventionskosten – vor dem Hintergrund grundsätzlicher ökonomischer Schwierigkeiten in den Industriestaaten und dem Bedeutungsverlust keynesianisch inspirierter Wirtschaftspolitik.

Trotz der Trendumkehr bestanden zunächst noch teils erhebliche Unterschiede zwischen den nationalstaatlichen Privatisierungsaktivitäten. Die Arbeit untersuchte mit Frankreich, Großbritannien, Italien und Deutschland vier OECD-Staaten, die trotz eines ähnlichen Ausgangspunkts in der öffentlichen Wirtschaft 1979 in ihren Staatstätigkeitsprofilen zunächst große Varianzen aufwiesen – vetospielertheoretisch gesprochen zugleich ein ähnlicher Status quo zu Beginn des Untersuchungszeitraums bei maximaler Varianz in der Stabilität materieller Politik:

Die konservative Regierung in Großbritannien beschloss, ungehindert von anderen Vetspielern und das Destruktionspotenzial der Gewerkschaften gegebenenfalls einschränkend, eine zunehmend dynamische Entstaatlichungspolitik. Sie war maßgeblich finanz- und gesellschaftspolitisch inspiriert, und schloss bald Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge in die Privatisierungssequenz ein. In Frankreich führte die geringe Persistenz der parteilichen Vetspieler im Verbund mit einer hohen inhaltlichen Geschlossenheit der Regierung und einem starken Parteienwettbewerb zu radikalen Politikwechseln, die umfangrei-

<sup>821</sup> Vgl. Jasinski und Yarrow 1996: 18.

<sup>822</sup> Vgl. United Nations Development Programm, Human Development Report 1993. Dazu gehören die finanzielle Maximierung der Operationen, das Ersetzen eines öffentlichen Monopols durch ein privates, die Intransparenz des Privatisierungsprozesses, die Verwendung der Erlöse zur Defizitfinanzierung, Koordinationsdefizite bei den Veräußerungen, unzutreffende Versprechungen gegenüber der Belegschaft und einseitiges und unkonzertiertes Beschlüsse und Implementieren der Privatisierung.

che Nationalisierungen und Reprivatisierungen beinhalteten. Die italienischen Koalitionsregierungen hielten bis zum Beginn der 1990er Jahre am Status quo der öffentlichen Wirtschaft fest, lediglich eine Privatisierung mittelbarer Staatsunternehmen wurde von den Staatsholdings implementiert. Ursächlich war die Vielzahl an Vetospieler bei geringer inhaltlicher Geschlossenheit und einer Verflechtung von Parteien und Unternehmensleitungen. In der Bundesrepublik wiederum bedingte die begrenzte Kongruenz der christlich-liberalen Koalition, aber auch die Existenz weiterer Vetospieler bis 1990 einen inkrementalen Verlauf der Entstaatlichungspolitik. Weitere Unterschiede zwischen den nationalen Staatstätigkeitsprofilen betrafen neben dem Beginn, der Stetigkeit, der Dynamik und dem Umfang der Privatisierungstätigkeit ebenso die Zielsetzung, die Rechtsgrundlage, die Regelungsdichte, die Zentralisierung der Implementierung, die Sequenzierung, die Privatisierungsmethode sowie die Instrumente der Einflusswahrung.

Warum unterschied sich die Staatstätigkeit des Untersuchungssamples in diesem Politikfeld trotz der reduzierten Effizienz öffentlicher Unternehmen und des daraus resultierenden allgemeinen Privatisierungstrends? Die materielle Politik der vier OECD-Staaten wurde nicht durch „sozioökonomische Determinismen“ gespeist. Die veränderten Rahmenbedingungen wurden vielmehr im politischen Prozess von den Parteien und Institutionen „verarbeitet“.

Zur Erklärung der Staatstätigkeit wurde im Rahmen der Arbeit mit der Endogenisierung der Verhaltenspräferenzen der Vetospieler und der Integration gesellschaftlicher Akteure eine erweiterte Form der Vetospielertheorie entwickelt. Sie öffnete das klassische Vetospielertheorem gegenüber dem Kanon der Staatstätigkeitstheorien und bietet aufgrund dieses synthetischen Potenzials einen Ansatz für weitere Forschungsfragen: Die Ursache für die Differenzen in der materiellen Politik lag danach in unterschiedlichen nationalen Vetospielerkonfigurationen: Die Konfigurationen variierten in Zahl, Kohäsion und Kongruenz der Vetospieler sowie in ihren Verhaltenspräferenzen. Die Programmatik und die wahlpolitischen Ziele (*policy- und vote-seeking*) nationaler Parteien waren mit den strukturellen Änderungen und dem Paradigmenwechsel jedoch unterschiedlich gut vereinbar: Daher waren zunächst noch starke Parteien- und Institutioneneffekte in den Staatstätigkeitsprofilen erkennbar.

Ab den 1990er Jahren konvergierte die Privatisierungstätigkeit der vier Nationalstaaten: Während die britischen Parteien den konsequenten Entstaatlichungskurs fortsetzten, initiierten die italienischen Koalitionsregierungen nach 1992 das im OECD-Vergleich umfangreichste Privatisierungsprogramm dieser Dekade. In Frankreich blieben radikale Politikwechsel aus, die Privatisierungstätigkeit verstetigte sich unter den bürgerlichen Parteien wie unter den Linksparteien. In der Bundesrepublik implementierte die Treuhandanstalt eine radikale

Privatisierung des volkseigenen Vermögens. Auch die gesamtdeutsche Entstaatlichungspolitik erreichte unter der christlich-liberalen Bundesregierung, gefolgt vom rot-grünen Regierungsbündnis, zuvor nicht gekannte Ausmaße.

Die erweiterte Vetospielerttheorie liefert für die Vereinheitlichung der Privatisierungstätigkeit ebenso die Erklärung:

Erstens verursachten europäische und internationale Faktoren eine Vetospieler-Rekonfiguration. Sie homogenisierten die Verhaltenspräferenzen der parteilichen und institutionellen Vetospiele, wodurch die Kongruenz der *winsets* zunahm. Zu nennen ist insbesondere die europäische Wirtschaftsintegration mit der allgemeinen Wettbewerbspolitik und insbesondere der Liberalisierungs-, Beihilfe- und Beschaffungspolitik: Das Binnenmarktprogramm und die Aufwertung des Wettbewerbsrechts verminderten die Effizienz öffentlicher Unternehmen, indem sie ihre Effektivität bei gestiegenen Interventions- und Opportunitätskosten reduzierten. Die faktisch-ökonomischen Auswirkungen des gemeinsamen Marktes verstärkten diese Entwicklung. Die Konvergenzkriterien der Wirtschafts- und Währungsunion und der Stabilitäts pact erhöhten wiederum den Konsolidierungsdruck auf die Regierung der Mitgliedstaaten, homogenisierten die finanzpolitischen Zielsetzungen der nationalen Akteure und förderten somit die nationalstaatliche Privatisierungsaktivität. Darüber hinaus intensivierte sich in den 1990er Jahren die Internationalisierung der Güter- und Finanzmärkte, die für den Status eines öffentlichen Unternehmens Nachteile mit sich brachte und die Effizienz der öffentlichen Unternehmen reduzierte.

Zweitens führte die Beihilfepolitik der Europäischen Kommission zu einem *bypassing* nationaler Vetospielerkonfigurationen, indem sie häufig die Genehmigung staatlicher Beihilfen an öffentliche Unternehmen von Privatisierungen abhängig machte. Diese Überbrückung nationalstaatlicher Entscheidungsstrukturen, in deren Rahmen die Europäische Kommission selbst zum Vetospieler wurde, erzwang Privatisierungsanstrengungen in den betroffenen Mitgliedstaaten und trug somit zur Konvergenz der nationalen Privatisierungstätigkeit bei. Im Rahmen des Untersuchungssamples war diese „Supranationalisierung“ der Privatisierungspolitik im Falle Frankreichs und insbesondere Italiens von Bedeutung, wo das umfangreiche Privatisierungsprogramm nach 1992 maßgeblich europäisch induziert war. Die supranationalen Faktoren verstärkten internationale Effekte, so dass die Privatisierungsaktivität der EU-Mitgliedstaaten in den 1990er Jahren im Vergleich zu den OECD-Ländern überproportional war.

Drittens spielte bei der Konvergenz nationalstaatlicher Privatisierungstätigkeit vertikales wie horizontales *policy-learning* eine Rolle. Die Diffusion von Politikinnovationen vereinheitlichte die Verhaltenspräferenzen der Vetospiele.

Viertens ließ die zunehmend interdependente Kapitalmarktentwicklung die Privatisierungsaktivität konvergieren. Sie synchronisierte die Privatisierungsan-

stregungen der Nationalstaaten, da die Umsetzung der Unternehmensveräußerungen vom Börsenkontext abhing.

Vor dem Hintergrund dieser supra- und internationalen Entwicklungen ließen der Parteieneffekt und der Institutioneneffekt in der Staatstätigkeit nach. Die Verhaltenspräferenzen der Vetospieler wurden homogenisiert; die Parteidifferenz und unterschiedliche länderspezifische Vetospielerdichten verloren an Bedeutung für die Privatisierungsprofile. Die Programmatik und Regierungspraxis sozialdemokratischer und sozialistischer Parteien glich sich in der Frage der öffentlichen Wirtschaft, teils auch von wahlpolitischen Erwägungen (*vote-seeking*) getragen, an konservative und christdemokratische Positionen an, wobei jene das Prinzip des Gewährleistungsstaats betonten, den Teile der Sozialdemokratie auch als synthetischen Ansatz des „dritten Weges“ propagierten. Die Adaption in der Frage des Eigentums der Produktionsmittel, ehemals konstituierend für die Differenz zwischen Links- und Rechtsparteien<sup>823</sup> und klassisches Politikziel der Linksparteien, vollzogen die Parteien teils in der Opposition, wie im Falle der britischen *Labour Party*, teils in der Regierungsverantwortung wie der *Parti Socialiste*. Mit der Homogenisierung der programmatischen Zielsetzungen (*policy-seeking*) der parteilichen Vetospieler ließ der Parteienwettbewerb im Privatisierungssubjekt nach.

Das Privatisierungspotenzial ist aufgrund der Maturität der Entstaatlichungsprogramme mittlerweile in vielen Staaten reduziert. Dennoch drängt sich eine Frage auf: Ist der geschilderte Niedergang des unternehmerisch tätigen Staates nun Ausdruck eines säkularen Trends? Oder ist für die Zukunft im Rahmen eines Politikzyklus mit seinem erneuten Aufstieg zu rechnen? Über diese Frage herrscht in der Forschungsliteratur Uneinigkeit<sup>824</sup>.

Zyklustheorien spielten in der Geistesgeschichte seit jeher eine prominente Rolle – vom Weltbild der Kosmologie, philosophischen Betrachtungen zur „ewigen Wiederkehr“<sup>825</sup> über die geschichtstheoretische Kreistheorie, den „issue attention cycle“<sup>826</sup> bis zu den wirtschaftswissenschaftlichen Kitchin-, Juglar- und Kondratieff-Zyklen. Für die öffentlich-private Sphäre ist die Zyklustheorie Albert Hirschmans hervorzuheben. Auf der Basis einer Phänomenologie der Begeisterung und Enttäuschung geht sie von *shifting involvements* aus: wechselnden Phasen vorrangiger Beschäftigung mit öffentlichen Fragen, einer *vita activa*, und des Rückzug ins Private, mit der Konzentration auf individuelles Fortkommen und private Wohlfahrt, einer *vita contemplativa*<sup>827</sup>.

<sup>823</sup> Vgl. Lijphart 1990: 256.

<sup>824</sup> Für einen Überblick siehe Galambos und Baumol 2000; Siegmund 1996.

<sup>825</sup> Vgl. Nietzsche 1982.

<sup>826</sup> Vgl. Downs 1998: 100 ff.

<sup>827</sup> Vgl. Hirschman 1982.

Das gedankliche Rüstzeug der vorliegenden Arbeit legt die Deutung der globalen Privatisierungsaktivität nicht als Phase eines *policy-cycle* nahe, der in eine Renaissance des unternehmerisch tätigen Staates mündet, sondern als Manifestation eines säkularen Trends. Dafür sprechen verschiedene Gründe:

Wie dargelegt minderten die Internationalisierung der Güter- und Finanzmärkte und insbesondere die europäische Wirtschaftsintegration die Effizienz öffentlicher Unternehmen, rekonfigurierten die Vetospieler und überbrückten sie situational. Eine Änderung dieser Rahmenbedingungen im Zuge einer „positiven“ Integration<sup>828</sup> auf europäischer oder gar globaler Ebene ist wegen der hohen Vetospielerdichte höchst unwahrscheinlich und wäre darüber hinaus mit enormen Transaktionskosten verbunden: Eine Revision völkerrechtlicher und europäischer Verträge mit einer Abkehr vom liberalen Paradigma würde die Zustimmung aller Vertragsparteien erfordern und bedingte somit eine äußerst hohe Zahl an Vetospielern. Diese internationale Vetospielerkonfiguration macht eine hohe Stabilität der Rahmenbedingungen wahrscheinlich. Im Gegenteil, mit der geplanten europäischen Dienstleistungsrichtlinie ist ein weiterer Schub in der negativen Integration zu erwarten.

Das Abweichen einzelner Nationalstaaten von diesem Trend ist – trotz der formalen Neutralität der europäischen Verträge in der Frage der Eigentumsordnung<sup>829</sup> – angesichts der reduzierten Effizienz öffentlicher Unternehmen und des *policy-seeking* der Vetospieler unwahrscheinlich. Eine Rolle spielt hierbei auch die „Sanktionsmacht der internationalen Finanzmärkte“, die im Zuge einer weiteren ökonomischen Verflechtung eher noch zunehmen wird.

Für die Stabilität materieller Politik spricht auch die Kongruenz der nationalen Akteure in der Frage des Eigentums an Produktionsmitteln. Die Programmatik der Parteien (*policy-seeking*) wurde homogenisiert durch die sinkende Effizienz öffentlicher Unternehmen und das Rekurrieren auf andere Interventionsinstrumente zur Zielerreichung wie beispielsweise die „sanftere“ Regulierung. Aber auch die Bedeutung des Issues für die Wahlpolitik (*vote-seeking*) änderte sich: Durch die Entideologisierung des Eigentumsbegriffs im Gefolge der Trennung von Eigentum und Management von Unternehmen und durch die Überwindung der Dichotomie von Staat und Markt durch *Public-Private-Partnerships* nahm der Parteienwettbewerb ab und die Kongruenz zwischen den Parteien zu.

Diese Entwicklung impliziert eine geringe, im Falle breit gestreuter Unternehmensanteile gar eine negative Bedeutung der Verstaatlichungen für wahlpolitische Ziele (*vote-seeking*) linker Parteien. Der „Volkskapitalismus“ der kon-

---

<sup>828</sup> Scharpf 1997.

<sup>829</sup> Siehe Art. 295 EGV.

servativen und christdemokratischen Regierungen zielte auch auf die Irreversibilität der Entstaatlichungspolitik. Die für Renationalisierungen erforderlichen Entschädigungen machen, teils verschärft durch Unterbewertungen im Privatisierungsprozess, die Trendumkehr angesichts der Fiskalkrise zahlreicher Nationalstaaten ebenfalls unwahrscheinlich.

Im Falle einiger Nationalstaaten<sup>830</sup> erschweren zudem verfassungsrechtliche Renationalisierungsschranken die Revision der Privatisierungspolitik. Diese länderspezifische Vetospielerhürde mindert gleichfalls die Wahrscheinlichkeit einer Umkehrung der Eigentumsverhältnisse. Zudem wurde der Grundrechtschutz – und damit der Schutz des Eigentums – durch europarechtliche und völkerrechtliche Entwicklungen gestärkt<sup>831</sup>.

Gleichwohl ist eine Renaissance des unternehmerisch tätigen Staates unwahrscheinlich, aber nicht unmöglich. Die Staatstätigkeitstheorie prognostiziert keine historizistischen Entwicklungen<sup>832</sup>. Soziales Handeln schließt, auch aufgrund ungewisser Randbedingungen, eherne Gesetzmäßigkeiten aus<sup>833</sup>. Zwar verschleieren verschiedene interferierender Zyklen, wie die Kapitalmarktbedingungen sowie der politische Konjunkturzyklus, den allgemeinen Privatisierungstrend. Dennoch macht die hohe internationale Vetospielerdichte – im Zusammenspiel mit einer veränderten Kosten-Nutzen-Relation des Interventionsinstruments, dem Präferenzenwandel in der Wählerschaft, der Adaption der Programmatik linker Parteien sowie technologischem Wandel – manche Handlungslogiken und Entwicklungen materieller Politik für die Zukunft denkbarer als andere. Der Niedergang des unternehmerisch tätigen Staates wird wahrscheinlich von Dauer sein.

---

<sup>830</sup> Ein Beispiel ist die Telekommunikation und das Postwesen in Deutschland (siehe Art. 87f GG).

<sup>831</sup> Der EuGH integriert in seine Rechtsprechung den Grundrechtskatalog der Europäischen Menschenrechtskonvention, der das Eigentum schützt – ebenso wie die zur Ratifizierung anstehende europäische Verfassung.

<sup>832</sup> Marx steht für den historizistischen Standpunkt in Reinform: „Auch wenn die Gesellschaft dem Naturgesetz ihrer Bewegung auf die Spur gekommen ist... kann sie naturgemäße Entwicklungsphasen weder überspringen noch wegdekretieren [sic!]. Aber sie kann die Geburtswehen abkürzen und mildern.“ (Marx 1983: 13 f.)

<sup>833</sup> Vgl. Popper 2003: 87 ff.

## 11 Anhang

<b>Jahr</b>	<b>Unternehmen</b>	<b>Privatisierungsmethode</b>
1979	British Petroleum	Kapitalmarkt
1980	Fairey Engineering Ferranti (durch NEB)	Direktverkauf Direktverkauf
1981	British Aerospace British Petroleum Cable & Wireless	Kapitalmarkt Kapitalmarkt Kapitalmarkt
1982	Amersham International Britoil National Freight	Kapitalmarkt Kapitalmarkt Management/Employee-Buyout
1983	Associated British Ports British Petroleum Cable & Wireless	Kapitalmarkt Kapitalmarkt Kapitalmarkt
1984	Associated British Ports British Telecom Enterprise Oil Jaguar	Kapitalmarkt Kapitalmarkt Kapitalmarkt Kapitalmarkt
1985	British Aerospace Britoil Cable & Wireless	Kapitalmarkt Kapitalmarkt Kapitalmarkt
1986	British Gas National Bus Company	Kapitalmarkt Mischform
1987	British Airports Authority British Airways British Petroleum Royal Ordnance	Kapitalmarkt Kapitalmarkt Kapitalmarkt Direktverkauf
1988	British Steel Rover Group	Kapitalmarkt Direktverkauf
1989	Regional Water Companies	Kapitalmarkt
1990	Regional Electricity Companies PowerGen National Power	Kapitalmarkt Kapitalmarkt Kapitalmarkt
1991	British Telecom	Kapitalmarkt
1992	Scottish Power Hydro-Electric	Kapitalmarkt Kapitalmarkt
1993	British Telecom	Kapitalmarkt
1995	National Grid Company British Coal	Kapitalmarkt Direktverkauf
1996	British Energy Railtrack	Kapitalmarkt Kapitalmarkt
2001	National Air Traffic Service	Direktverkauf

Quelle: H. M. Treasury

Tab. 11.3: Größere Privatisierungen in Großbritannien, 1979-2004

<b>Jahr</b>	<b>Unternehmen</b>	<b>Privatisierungsmethode</b>
1986	Saint-Gobain	Kapitalmarkt
1987	Paribas	Kapitalmarkt
	CCF	Kapitalmarkt
	Alcatel-Alsthom	Kapitalmarkt
	Société Générale	Kapitalmarkt
	Havas	Kapitalmarkt
	Suez	Kapitalmarkt
1988	Matra Hachette	Kapitalmarkt
1991	CLF	Kapitalmarkt
1992	Elf-Aquitaine	Kapitalmarkt
	Total	Kapitalmarkt
1993	CLF	Kapitalmarkt
	PNB	Kapitalmarkt
	Rhone-Poulenc	Kapitalmarkt
1994	Elf Aquitaine	Kapitalmarkt
	UAP	Kapitalmarkt
	Renault	Kapitalmarkt
1995	Seita	Kapitalmarkt
	Usinor Sacilor	Kapitalmarkt
	Péchiney	Kapitalmarkt
	Bull	Direktverkauf
1996	AGF	Kapitalmarkt
	Renault	Direktverkauf
	Total	Kapitalmarkt
	Elf-Aquitaine	Kapitalmarkt
1997	Bull	Kapitalmarkt
	France Télécom	Kapitalmarkt
1998	GAN	Direktverkauf
	CIC	Direktverkauf
	CNP Assurances	Kapitalmarkt
	Thomson-CSF	Direktverkauf
1999	Air France	Kapitalmarkt
	Aérospatiale Matra	Mischform
	Crédit Lyonnais	Direktverkauf
	Thomson Multimedia	Kapitalmarkt
2000	Thomson Multimedia	Kapitalmarkt
	EADS	Kapitalmarkt
2001	Hervet	Direktverkauf
	SFP	Direktverkauf
2002	Autoroutes du Sud de la France	Kapitalmarkt
	Crédit Lyonnais	Direktverkauf
2003	Renault	Kapitalmarkt
	Thomson	Kapitalmarkt
	Dassault Systèmes	Kapitalmarkt
2004	France Télécom	Kapitalmarkt
	Air France	Kapitalmarkt

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Tab. 11.2: Größere Privatisierungen in Frankreich, 1986-2004

<b>Jahr</b>	<b>Unternehmen (Holding)</b>	<b>Privatisierungsmethode</b>
1993	Italgel (IRI) Credito Italiano SIV (EFIM)	Direktverkauf Kapitalmarkt Auktion
1994	IMI COMIT (IRI) Nuovo Pignone (ENI) INA	Kapitalmarkt Kapitalmarkt Auktion Kapitalmarkt
1995	ENI INA Italtel (IRI) Ilva (IRI)	Kapitalmarkt Direktverkauf Auktion Direktverkauf
1996	INA Montefibre (ENI) ENI Nuova Tirrena	Wandelanleihe Direktverkauf Kapitalmarkt Auktion
1997	ENI Telecom Italia SEAT Banca di Roma (IRI) Aeroporti di Roma (IRI)	Kapitalmarkt Kapitalmarkt Kapitalmarkt Kapitalmarkt, Anleihe Kapitalmarkt
1998	BNL SAIPEM (ENI) ENI	Kapitalmarkt Kapitalmarkt Kapitalmarkt
1999	ENEL Autostrade (IRI) Mediocredito Centrale	Kapitalmarkt Auktion, Kapitalmarkt Auktion
2000	Aeroporti di Roma Finmeccanica COFIRI Banco di Napoli	Direktverkauf Kapitalmarkt Direktverkauf Übernahme
2003	Ente Tabacchi Italiano ENEL Poste Italiane ENI	Direktverkauf Kapitalmarkt Direktverkauf Kapitalmarkt

Quelle: OECD 2001: 30 f.

Tab. 11.4: Größere Privatisierungen in Italien, 1993-2004

<b>Jahr</b>	<b>Unternehmen</b>	<b>Privatisierungsmethode</b>
1984	VEBA AG	Kapitalmarkt
1986	VIAG AG Volkswagen AG IVG AG	Kapitalmarkt Kapitalerhöhung ohne Beteiligung Kapitalmarkt
1987	VEBA AG Deutsche Lufthansa AG	Kapitalmarkt Kapitalerhöhung ohne Beteiligung
1988	Deutsche Lufthansa AG DVKB AG Volkswagen AG VIAG AG	Kapitalerhöhung ohne Beteiligung Kapitalmarkt Kapitalmarkt Kapitalmarkt
1989	DSL-Bank	Kapitalmarkt
1990	Salzgitter	Direktverkauf
1991	Prakla-Seismos AG Depfa Bank AG	Direktverkauf (Teilprivatisierung) Kapitalmarkt (Vollprivatisierung)
1992	Berliner Industriebank AG	Direktverkauf (Vollprivatisierung)
1993	Prakla-Seismos AG	Direktverkauf
1994	IVG AG Deutsche Lufthansa AG	Kapitalmarkt (Vollprivatisierung) Kapitalerhöhung ohne Beteiligung
1995	Rhein-Main-Donau AG Deutsche Außenhandelsbank AG	Direktverkauf Direktverkauf (Vollprivatisierung)
1996	Neckar AG Deutsche Lufthansa AG Deutsche Telekom AG	Direktverkauf Platzhaltervertrag mit KfW Kapitalerhöhung ohne Beteiligung
1997	Deutsche Lufthansa AG Deutsche Telekom AG	Kapitalmarkt Platzhaltervertrag mit KfW
1998	Saarbergwerke AG	Direktverkauf
1998	Autobahn Tank & Rast AG	Direktverkauf
1999	Deutsche Postbank AG Deutsche Telekom AG Deutsche Post AG DSL Bank	Direktverkauf <sup>1</sup> Kapitalerhöhung ohne Beteiligung Platzhaltervertrag mit KfW Direktverkauf <sup>1</sup>
2000	Deutsche Telekom AG Flughafen Hamburg GmbH Deutsche Post AG Bundesdruckerei	Kapitalmarkt <sup>2</sup> Direktverkauf Kapitalmarkt <sup>2</sup> Direktverkauf
2001	Deutsche Telekom AG Fraport AG	Kapitalerhöhung ohne Beteiligung Kapitalerhöhung ohne Beteiligung
2002	GEWOBAG	Direktverkauf
2003	LEG Saar	Direktverkauf
2004	Deutsche Telekom Deutsche Telekom	Kapitalmarkt <sup>2</sup> Platzhaltervertrag mit KfW

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)

<sup>1</sup> Verkauf an Unternehmen mit Bundesbeteiligung

<sup>2</sup> aus KfW-Bestand

Tab. 11.5: Größere Privatisierungen in Deutschland, 1984-2004

## Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun. 1988. British privatisation policy. In: Parliamentary Affairs 41. 68-85.
- Abromeit, Heidrun. 1990. Staatsentwicklung in der Thatcher-Ära: weniger Staat – mehr Staat? In: Thatcherismus: eine Bilanz nach zehn Jahren. Hrsg. Sturm, Roland. Bochum: Brockmeyer. 295-324.
- Affinito, Massimiliano. 2000. Le privatizzazioni nel settore meccanico, del vetro e dei grandi lavori. In: Le privatizzazioni nell'industria manifatturiera italiana, Hrsg. Affinito, Massimiliano, De Cecco, Marcello, und Dringoli, Angelo. Rom: Donzelli. 185-328.
- Aharoni, Yair. 2000. The performance of state-owned enterprises. In: The rise and fall of state-owned enterprises in the Western world. Hrsg. Toninelli, Pier Angelo. Cambridge: Cambridge University Press. 49-72
- Amatori, Franco. 2000. Beyond state and market: Italy's futile search for a third way. In: The rise and fall of state-owned enterprise in the Western world. Hrsg. Toninelli, Pier Angelo Hrsg. Cambridge: Cambridge University Press. 128-156.
- Ambrosius, Gerold. 1984. Der Staat als Unternehmer: öffentliche Wirtschaft und Kapitalismus seit dem 19. Jahrhundert. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Ambrosius, Gerold. 1989. Das Wirtschaftssystem. In: Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Wirtschaft. Hrsg. Benz, Wolfgang. Frankfurt/M: Fischer. 11-81.
- Andrieu, Claire. 1987. Des nationalisations disparates. In: Andrieu, Claire et al.: Les nationalisations de la libération. De l'utopie au compromis. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. 250-266.
- Backhaus, Ludger. 1978. Verstaatlichung von Wirtschaftsunternehmen. Rechtstechnische Probleme, behandelt am Beispiel der Nationalisierung der italienischen Elektrizitätswirtschaft. Köln u. a.: Heymann.
- Baldassarri, Mario, Macchiati, Alfredo und Piacentino, Diego. 1997. Preface. In: The privatization of public utilities. The case of Italy. Hrsg. Baldassarri, Mario, Macchiati, Alfredo und Piacentino, Diego. Ipswich: The Ipswich Book Company Ltd. 3-13.
- Balladur, Edouard. 1987. Je crois en l'homme plus qu'en l'État. Paris: Flammarion.
- Bandelow, Nils. 2003. Policy Lernen und politische Veränderungen. In: Lehrbuch der Politikfeldanalyse. Hrsg. Schubert, Klaus und Bandelow, Nils. München: Oldenbourg. 289-334.
- Bani, Elisabetta, Carcelli, Cristiana und Pieraccini, Maria Beatrice. 1999. Privatizzare: i modi e le ragioni. Padua: CEDAM.
- Barry, E. Eldon. 1965. Nationalisation in British politics: the historical background. London: J. Cape.
- Bauer, Michel. 1988. The politics of state-directed privatisation: the case of France, 1986-1988. West European Politics Nr. 4. 49-60.
- Benedetti, Auretta. 1996. Le privatizzazioni in Italia. Quaderni del pluralismo 1. 29-78.
- Berti, Lapo. 1998. Affari di fine secolo: le privatizzazioni in Italia. Rom: Ediesse.

- Berstein, Serge. 1987. La SFIO. In: Andrieu, Claire et al.: *Les nationalisations de la libération. De l'utopie au compromis*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. 169-184.
- Beyme, Klaus von. 1982. Parteien in westlichen Demokratien. München u. a.: Piper.
- Beyme, Klaus von. 1988. Der Vergleich in der Politikwissenschaft. München u. a.: Piper.
- Beyme, Klaus von. 1997. Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Beyme, Klaus von. 2002. Politische Theorien im Zeitalter der Ideologien. 1789-1945. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Beyme, Klaus von. 2004. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bianchi, Patrizio. 1986. The IRI in Italy: strategic role and political constraints. *West European Politics* Nr. 10. 269-290.
- Bianchi, Patrizio, Cassese, Sabino und Della Salla, Vincent. 1988. Privatisation in Italy: Aims and constraints. In: *West European Politics* (Volume 11, Nr 4), Special Issue on the politics of privatisation in Western Europe. Hrsg. Vickers, John und Wright, Vincent. London: Frank Cass & Co. Ltd. 87-100.
- Birchfield, Vicki und Crepaz, Markus M. L. 1998. The Impact of Constitutional Structures and Collective and Competitive Veto Points on Income Inequality in Industrialized Democracies. In: *EJPR* 34. 175-200.
- Boix, Carles. 1997. Privatizing the Public Business Sector in the Eighties: Economic Performance, Partisan Responses and Divided Governments. *British Journal of Political Science* Vol. 27 Nr. 4. 473-496.
- Boehl, Henner J. 1989. Der britische Bergarbeiterstreik von 1984/85. Die Entscheidung eines Konflikts um Recht und Regierbarkeit. Bochum: Brockmeyer.
- Bonelli, Franco. 1996. La privatizzazione delle imprese pubbliche. Mailand: Giuffrè.
- Borde, Dominique und Poncelet, Aline. 1993. Le nouveau programme de privatisation français de 1993: une importante évolution des techniques de mise en vente sur les marchés financiers. The new 1993 French privatization program: a major evolution of procedures for sales of securities on financial markets. *Revue de droit des affaires internationales* Nr. 8. 943-957.
- Bortolotti, Bernardo, Fantini, Marcella und Siniscalco, Domenico. 2001. Privatisation around the world: new evidence from panel data. München: CESifo.
- Branton, Noel. 1974. *Economic organisation of modern Britain*. London: Lion Library.
- Buchanan, James. 1984. Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan. Tübingen: Mohr.
- Bundesminister der Finanzen. 1991a. Die Tätigkeit der Treuhandanstalt: schnelle Privatisierung, entschlossene Sanierung, behutsame Stilllegung. Bonn: Bundesministerium der Finanzen.
- Bundesminister der Finanzen. 1991b. Weniger Staat – mehr Markt: Privatisierung in Deutschland. Bonn: Bundesministerium der Finanzen.
- Bundesministerium der Finanzen. 1994. Privatisierung in Deutschland. Bonn: Bundesministerium der Finanzen.
- Bundesministerium der Finanzen. 1996. Privatisierung in Deutschland. Bonn: Bundesministerium der Finanzen.
- Bundesministerium der Finanzen. Beteiligungsberichte. Fortlaufende Jahrgänge. Bonn: Bundesministerium der Finanzen.
- Busch, Andreas. 1989. Neokonservative Wirtschaftspolitik in Großbritannien: Vorgeschichte, Problemdiagnose, Ziele und Ergebnisse des „Thatcherismus“. Frankfurt am Main: Peter Lang.

- Busch, Andreas. 1990. An „economic miracle“? Die Wirtschaftspolitik der Regierungen Thatcher. In: Thatcherismus: eine Bilanz nach zehn Jahren. Hrsg. Sturm, Roland. Bochum: Brockmeyer. 129-154.
- Busch, Andreas und Manow. 2001. The SPD and the ‘Neue Mitte’ in Germany. In: New Labour and the future of progressive politics. White, Stuart. Hrsg. London: Macmillan. 175-189.
- Busch, Andreas. 2003. Staat und Globalisierung. Das Politikfeld Bankenregulierung im internationalen Vergleich. Wiesbaden: Westdt.-Verl.
- Carbonara, Emanuela und Scarpa, Carlo. 2000. Dal monopolio alla concorrenza: forme asimmetriche di regolazione. In: Le privatizzazioni italiane. Ricerca del Centro Studi Confindustria. De Nardis, Sergio. Hrsg. Bologna: Mulino. 227-294.
- Cassell, Mark. 2002. How governments privatize: the politics of divestment in the United States and Germany. Washington, DC: Georgetown Univ. Press.
- Cassese, Sabino. 1994. Italy: Privatisations announced semi-privatisations and pseudo-privatisations. In: Privatization in Western Europe. Pressures, problems and paradoxes. Hrsg. Wright, Vincent. London u. a.: Pinter Publishers. 122-137.
- Checkel, Jeffrey T. 1998. The constructivist turn in international relations theory. In: World Politics. Vol. 50. Nr. 2. 324-348.
- Chester, Norman. 1975. The nationalisation of British industry, 1945-51. London: H. M. S. O.
- Cohen, Elie. 1986. Nationalisations: une bonne leçon de capitalisme. Problèmes économiques Nr. 1972. 13-18.
- Cohen, Elie. 1992. Le colbertisme „high-tech“: économie des Telecom et du grand Projet. Paris: Hachette.
- Cole, Alistair. 1999. The service public under stress. In: West European Politics Vol. 22 Nr 4. 166-184.
- Commissione per il Riassetto del Patrimonio Mobiliare Pubblico e per le Privatizzazioni. 1990. Rapporto al Ministero del Tesoro. Rom: Ist. Poligrafico e Zecca dello Stato.
- Cox, Helmut. 1999. Regulierung, Privatisierung und Globalisierung von Post und Telekommunikation: Rückblick und Ausblick über zehn Jahre Post- und Telekommunikationsreform in Deutschland. Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte/Seminar für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Universität zu Köln 1999. Berlin: Akad.-Verl. 73-100.
- Cozzoli, Vito. 1995. Il ruolo del parlamento nel processo di privatizzazione. Diritto e società Nr. 4. 559-589.
- Czada, Roland. 1996. The Treuhandanstalt and the transition from socialism to capitalism. In: A new German public sector? Reform, adaptation and stability. Hrsg. Benz, Arthur und Goetz, Klaus H. Aldershot u. a.: Dartmouth. 93-118.
- Czada, Roland. 1992. Verstaatlichung und Privatisierungspolitik: In: Lexikon der Politik. Band 3. Die westlichen Länder. Hrsg. Schmidt, Manfred G. München: Beck. 474-481.
- De Bandt, Jacques. 1998. Privatisation in an industrial policy perspective: the case of France. In: Privatisation in the European Union. Theory and policy perspectives. Hrsg. Parker, David Hrsg. London und New York: Routledge. 88-100.
- De Cecco, Marcello. 2000. La politica italiana delle privatizzazioni. Prefazione di Marcello de Cecco. In: Le privatizzazioni nell’industria manifatturiera italiana. Hrsg. Affinito, Massimiliano, De Cecco, Marcello und Dringoli, Angelo. Rom: Donzelli. XV-XXXVII.
- De Nardis, Sergio. 2000. Privatizzazioni, liberalizzazioni, sviluppo: introduzione e sintesi. In: Le privatizzazioni italiane. Ricerca del Centro Studi Confindustria. Hrsg. De Nardis, Sergio. Bologna: Società editrice il Mulino. 9-41.

- Denkhaus, Ira und Schneider, Volker. 1997. The privatization of infrastructures in Germany. In: Public sector reform. Rationale, trends and problems. Hrsg. Lane, Jan-Erik. London u. a.: Sage. 64-113.
- Derlien, Hans-Ulrich und Murswieck, Axel. 1999. Der Politizyklus zwischen Bonn und Berlin: Multifunktionalität der Akteure, Iterativität der Prozesse und Informalität der Verfahren. In: Der Politizyklus zwischen Bonn und Brüssel. Derlien, Hans-Ulrich und Murswieck, Axel. Hrsg. Opladen: Leske + Budrich. 7-20.
- Di Majo, Antonio. 1989. Le politiche di privatizzazioni in Italia. Hrsg. Bologna: Il Mulino.
- Downs, Anthony. 1957. An economic theory of democracy. New York: Harper.
- Downs, Anthony. 1998. Political theory and public choice. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dreher, Axel. 2003. Die Kreditvergabe von IWF und Weltbank: Ursachen und Wirkungen aus politisch-ökonomischer Sicht. Berlin: Wiss. Verl.
- Driver, Stephen und Martell, Luke. 1998. New Labour politics after Thatcherism. Cambridge, UK: Polity Press.
- Dumez, Hervé und Jeunemaître, Alain. 1994. Privatization in France: 1983-1993. In: Privatization in Western Europe. Pressures, problems and paradoxes. Wright, Vincent Hrsg. London u. a.: Pinter Publisher. 83-104.
- Durupt, Michel. 1988. Les privatisations en France. Paris: Documentation Française.
- Duverger, Maurice. 1964. Political parties: their organization and activity in the modern state. Cambridge: Cambridge University Press.
- Edelmann, Heidrun. 1999. Privatisierung als Sozialpolitik. Volksaktien und Volkswagenwerk. Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte / Seminar für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Universität zu Köln 1999. Berlin: Akad.-Verl. 155-172.
- Eichel, Hans. 2000. Der Bund und seine Unternehmen. Perspektiven und Aufgaben im alten und neuen Jahrhundert. In: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen. 15 März 2000. 6-2000. 274-277.
- Epstein, Leon D. 1967. Political parties in Western democracies. London: Pall Mall Press.
- Esser, Josef. 1998. Privatisation in Germany: symbolism in the social market economy. In: Privatisation in the European Union. Theory and policy perspectives. Hrsg. Parker, David. London und New York: Routledge. 101-122.
- Europäische Zentrale der öffentlichen Wirtschaft. 1971. Die Entwicklung der öffentlichen Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft in den Sechziger Jahren. Brüssel: CEEP.
- Europäische Zentrale der öffentlichen Wirtschaft. 1973. Die Entwicklung der öffentlichen Wirtschaft im Europa der Neun. Brüssel: CEEP.
- Europäische Zentrale der öffentlichen Wirtschaft. 1978. Die Öffentliche Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft. Jahrbuch der Europäischen Zentrale der Öffentlichen Wirtschaft. Die Finanzierung öffentlicher Unternehmen in der Europäischen Gemeinschaft. Brüssel: CEEP.
- Europäische Zentrale der öffentlichen Wirtschaft. 1981. Die öffentliche Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft. Brüssel: CEEP.
- Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft. 1984. Die öffentliche Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft. CEEP-Jahrbuch 1984. Brüssel, Berlin: CEEP.
- Feigenbaum, Harvey B., Henig, Jeffrey R. und Hamnett, Chris. 1999. Shrinking the state the political underpinnings of privatization. Cambridge: Cambridge University Press.
- Feuerstein, Switgard. 1993. Warum die DM-Mark trotz Inflation stark ist. In: Wirtschaftsdienst 73. 546-552.
- Foreman-Peck, James und Millward, Robert. 1994. Public and private ownership of British industry 1820-1990. Oxford: Clarendon.
- Fourastié, Jean. 1979. Les Trente Glorieuses. Paris: Fayard.

- Friedman, Milton. 1962. Capitalism and freedom. Chicago u. a.: University of Chicago Press.
- Fröhlich, Hans, Schnabel, Claus und Institut der deutschen Wirtschaft. 1990. Das Thatcher-Jahrzehnt: eine wirtschaftspolitische Bilanz. Köln: Dt. Inst.-Verl.
- Fonteneau, Alain und Muet, Pierre-Alain. 1985. La gauche: face à la crise. Paris: Presse de la fondation nationale des sciences politiques.
- Galambos, Louis und Baumol, William U. 2000. Conclusion: Schumpeter revisited. In: The rise and fall of state-owned enterprise in the Western world. Hrsg. Toninelli, Pier Angelo. Cambridge: Cambridge University Press. 303-309.
- Garnham, Nicholas. 1990. Capitalism and communication. Global culture and the economics of information. London: Sage.
- Garrett, Geoffrey und Mitchell, Deborah. 2001. Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD. In: European Journal of Political Research 39. 145-177.
- Giddens, Anthony. 1998. The third way. The renewal of social democracy. Cambridge: Polity Press.
- Giorgino, Marco und Tasca, Roberto. 1999. The strategic and organisational effects of bank privatisation. In: Banking privatisation in Europe: the process and the consequences on strategies and organisational structures. Hrsg. Ruozzi, Roberto und Anderloni, Luisa. Berlin u. a.: Springer. 93-120.
- Glisenti, Paolo. 2000. La fine dello stato padrone. Mailand: Rizzoli.
- Graham, Cosmo und Prosser, Tony. 1991. Privatising public enterprises. Constitutions, the state, and regulation in comparative perspective. Oxford: Clarendon Press.
- Gramm, Christof. 2001. Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben. Berlin: Duncker & Humblot.
- Grande, Edgar. 1989. Vom Monopol zum Wettbewerb? Die neokonservative Reform der Telekommunikation in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl.
- Grande, Edgar. 1997. Vom produzierenden zum regulierenden Staat: Möglichkeiten und Grenzen von Regulierung und Privatisierung. In: Privatisierung und staatliche Regulierung: Bahn Post und Telekommunikation. Hrsg. König, Klaus und Benz Angelika. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. 576-591.
- Griotteray, Alain. 1994. Mieux privatiser. Evolution du secteur public en France et en Europe: bilan et perspectives: Rapport au Premier ministre. Paris: La Documentation Française.
- Groupe du travail du Comité interministériel des entreprises publiques. 1967. Rapport sur les entreprises publiques. Paris: La Documentation Française.
- Guski, Hans-Günter. 1988. Privatisierung in Großbritannien, Frankreich und den USA. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 2/1988. Institut der deutschen Wirtschaft. Köln: Dt. Inst.-Verl.
- Hall, Peter A. 1986. Governing the economy. The politics of state intervention in Britain and France. Cambridge: Polity Press.
- Hall, Peter A. 1989. Conclusion: the politics of Keynesian ideas. In: The political power of economic ideas: Keynesianism across nations. Hall, Peter A. Hrsg. Princeton: Princeton University Press. 361-391.
- Hall, Peter A. 1993. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policy making in Britain. In: Comparative Politics. Vol 25. Nr. 3. 275-296.
- Hamdouch, Abdelilah. 1989. L'Etat d'influence. Nationalisations et privatisations en France. Paris: Presses du CNRS.
- Hass-Klau, Carmen und Environmental and Transport Planning und Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society. 1998. Rail privatisation: Britain and Germany compared. London: Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society.

- Hayek, Friedrich August von. 1952. Individualismus und wirtschaftliche Ordnung. Zürich: Erlenbach.
- Helm, Thorsten Matthias. 1999. Rechtpflicht zur Privatisierung. Privatisierungsgebote im deutschen und europäischen Recht. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Hennis, Wilhelm et al. 1977/79. Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung. 2 Bände. Stuttgart: Klett.
- Hetzner, Candace. 1999. The unfinished business of Thatcherism: the values of the enterprise culture. New York: Peter Lang.
- Himmelman, Gerhard. 1986. Geschichtliche Entwicklung der öffentlichen Wirtschaft. In: Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch. Brede, Helmut et al. Hrsg. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. 31-56.
- Himmelman, Gerhard. 1988. Politische Bestimmungsmerkmale der Privatisierungsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland. In: Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft. Hrsg. Brede, Helmut. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. 107-126.
- Hirschman, Albert O. 1982. Shifting involvements: Private interest and public action. Princeton: Princeton University Press.
- H. M. Treasury. 1990. Privatisation in the United Kingdom: background briefing. London: Treasury.
- H. M. Treasury. 1992. Guide to the UK Privatisation programme. London: Treasury.
- H. M. Treasury. 1993. Guide to the UK privatisation programme. London: Treasury.
- H. M. Treasury. 2000. Public Private Partnerships. The Government's Approach. London: Treasury.
- H. M. Treasury. 2003. PFI: Meeting the challenge. London: Treasury.
- Holder, Stuart. 2000. Privatisation and competition: the evidence from utility and infrastructure privatisation in the United Kingdom. In: Privatisation, competition and regulation Hrsg. OECD. Paris: OECD. 51-82.
- Huber, Evelyn, Ragin, Charles und Stephens, John D. 1993. Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structures, and the Welfare State. In: American Journal of Sociology 99. 711-749.
- Huber, Evelyn und Stephens, John D. 2001. Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets. Chicago u. a.: University of Chicago Press.
- Hulsink, Willem. 1999. Privatisation and liberalisation in European telecommunications: comparing Britain, the Netherlands and France. London und New York: Routledge.
- Inzerillo, Ugo und Marcello Messori. 2000. Le privatizzazioni bancarie in Italia. In: Le privatizzazioni italiane. Ricerca del Centro Studi Confindustria. De Nardis, Sergio. Hrsg. Bologna: Il Mulino. 119-190.
- Ital, Bernd K. 1995. Die Politik der Privatisierung in Großbritannien unter der Regierung Margaret Thatcher. Köln: Univ. Diss.
- Jasper, Jan-Erik. 2001. Privatisierung und EG-Vergaberecht: die Realisierung von Privatisierungsmaßnahmen im Lichte des personellen und sachlichen Anwendungsbereichs des europäischen Vergaberechts. München: Utz, Wiss.
- Jasinski, Piotr und Yarrow, George. 1996. An overview of the issues? In: Privatization: critical perspectives on the world economy. Jasinski, Piotr und Yarrow, George. Hrsg. London u. a.: Routledge. 7-22.
- Jenkins, Simon. 1996. Accountable to none. The Tory nationalization of Britain. London: Penguin.
- Kelf-Cohen, Reuben. 1973. British nationalisation, 1945-1973. London: Macmillan.
- Kempf, Udo. 1997. Das politische System Frankreichs. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Kesselman, Mark. 1986 Lyrical Illusions or a Socialism of Governance: Wither French Socialism? In: *Socialist Register* 1985/6, London. 233-248.
- Keynes, John Maynard. 1957. *The end of laissez-faire*. London: Leonard & Virginia Woolf.
- Keynes, John Maynard. 1960. *The general theory of employment, interest and money*. London: MacMillan.
- Kingdom, John E. 1999. *Government and politics in Britain: an introduction*. Cambridge: Polity Press.
- Kittel, Bernhard und Obinger, Herbert. 2003. Political Parties, Institutions, and the Dynamics of Social Expenditure in Times of Austerity. In: *Journal of European Public Policy*, 10. 20-45.
- Knauss, Fritz. 1986. Unternehmen in der Industrie. In: *Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*. Brede, Helmut und Becker, Wolf-Dieter. Hrsg. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. 213-230.
- Knauss, Fritz. 1990. Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland 1983-1990: Bilanz und Perspektiven. Köln: Dt. Inst.-Verl.
- Knauss, Fritz. 1993a. Zur Kontrolle der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Sondervermögen. In: *Privatisierungs- und Beteiligungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. Knauss, Fritz. Hrsg. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. 24-58.
- Knauss, Fritz. 1993b. Aufgabewandel bei den Bundesunternehmen. In: *Privatisierungs- und Beteiligungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. Knauss, Fritz. Hrsg. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. 69-119.
- Knauss, Fritz. 1993c. Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland 1983-1990. In: *Privatisierungs- und Beteiligungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. Knauss, Fritz. Hrsg. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. 121-194.
- Lacoue-Labarthe, Dominique. 2001. *Les banques en France: privatisation, restructuration, consolidation*. Paris: Economica.
- Lamont, Norman. 1982. Die Politik der britischen Regierung gegenüber den verstaatlichten Industrien – Die Wirkung der verstaatlichten Industrien auf die Wirtschaft des Vereinigten Königreichs. In: *Entstaatlichung, Verstaatlichung, Status quo – Europa wohin?* Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. 49-60.
- Lange, Thomas. 1985. Der Staat als Unternehmer. In: *Der Staat in der Wirtschaft der Bundesrepublik*. Hrsg. Grosser, Dieter. Opladen: Leske + Budrich. 301-375.
- Lavdas, Kostas. 1996. The Political Economy of Privatization in Southern Europe. In: *Privatization: Social Sciences Themes and Perspectives*. Hrsg. Braddon, Derek und Foster, Deborah. Dartmouth: Aldershot. 233-260.
- Le Garrec, Jean. 1982. Die Erweiterung des öffentlichen Sektors als Instrument der industriellen Entwicklung und der Wirtschaftsdemokratie in Frankreich. In: *Entstaatlichung, Verstaatlichung, Status quo – Europa wohin?* Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. 39-47.
- Lauth, Hans-Joachim und Wagner, Christoph. 2002. Gegenstand, grundlegende Kategorien und Forschungsfragen der Vergleichenden Regierungslehre. In: *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*. Lauth, Hans-Joachim. Hrsg. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. 15-40.
- Lauth, Hans-Joachim und Winkler, Jürgen R. 2002. Methoden der Vergleichenden Politikwissenschaft. In: *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*. Lauth, Hans-Joachim. Hrsg. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. 41-79.
- Lehmbruch, Gerhard. 1989. Marktreformstrategien bei alternierender Parteiregierung: Eine vergleichende institutionelle Analyse. In: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 3. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. 15-45.

- Lehmkuhl, Dirk. 1996. Privatizing to keep it public? The reorganization of the German railways. In: A new German public sector? Reform, adaptation and stability. Hrsg. Benz, Arthur und Goetz, Klaus H. Aldershot u. a.: Dartmouth. 71-92.
- Lijphart, Arend. 1990. Dimensions of ideology in European party systems. In: The West European party system. Mair, Peter. Hrsg. Oxford: Oxford University Press. 253-265.
- Lo Passo, Francesco und Macchiatì, Alfredo. 1998. La ristrutturazione dell'impresa pubblica in Italia negli anni Novanta. Il caso di Iri ed Eni. In: Liberalizzazione dei mercati e privatizzazioni. Hrsg. Giavazzi, Francesco, Penati, Alessandro und Tabellini, Guido. Bologna: Il Mulino. 175-240.
- Loth, Wilfried. 1999. Von der Vierten zur Fünften Republik. In: Länderbericht Frankreich. Geschichte Politik Wirtschaft Gesellschaft. Hrsg. Christadler, Marieluise und Uterwedde, Henrik. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. 78-93.
- Luhmann, Niklas. 1984. Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Maaßen, Hartmut. 2002. Transformation der Treuhandanstalt: Pfadabhängigkeiten und Grenzen einer kompetenten Führung. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl.
- Majone, Giandomenico. 1996. The rise of statutory regulation in Europe. In: Regulating Europe. Majone, Giandomenico. Hrsg. London: Routledge. 47-59.
- Marrelli, Massimo und Stroffolini, Francesca. 1998. Privatisation in Italy: a tale of capture. In: Privatisation in the European Union. Theory and policy perspectives. Hrsg. Parker, David. London und New York: Routledge. 150-171.
- Marx, Karl. 1983. Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. Erster Band. Hamburg 1867. Berlin: Dietz.
- Mayer, Florian. 2002. Die Privatisierungspolitik Deutschlands und Großbritanniens im Vergleich. Heidelberg (unveröffentlichte Magisterarbeit).
- Mayntz, Renate. 1979. Regulative Politik in der Krise? In: Sozialer Wandel in Westeuropa: Verhandlungen des 19. Dt. Soziologentages, 17.-20. April 1979 im ICC in Berlin. Joachim Mattes. Hrsg. Frankfurt/M u. a.: Campus. 55-81.
- McGowan, Francis. 1994. The internationalisation of privatisation. In: International Privatization: strategies and practices. Hrsg. Clarke, Thomas. Berlin u. a.: de Gruyter. 25-42.
- Merkel, Wolfgang. 1993. Ende der Sozialdemokratie? Machtressourcen und Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich. Frankfurt/New York: Campus.
- Merkel, Wolfgang. 2003. Institutionen und Reformpolitik. Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie. In: Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002. Egle, Christoph, Ostheim, Tobias und Zohlnhöfer Reimut. Hrsg. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. 163-192.
- Mill, John Stuart. 1974. On the four methods of experimental inquiry. In: A system of logic ratiocinative and inductive: being a connected view of the principles of evidence and the methods of scientific investigation (Collected works of John Stuart Mill, Vol. VIII). Toronto u. a.: University of Toronto Press. 388-392.
- Miller, Susanne und Potthoff, Heinrich. 1983. Kleine Geschichte der SPD. Darstellung und Dokumentation 1848-1983. Bonn: Verlag Neue Gesellschaft.
- Millward, Robert. 2000. State Enterprise in Britain in the Twentieth Century. In: The rise and fall of state-owned enterprises in the Western world. Hrsg. Toninelli, Pier Angelo. Cambridge: Cambridge University Press. 157-184.
- Ministero del Tesoro. 1993. Le commissioni di studio del Ministero del Tesoro: 1981-1992. Rom: Ist. Poligrafico e Zecca dello Stato.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica. Libro bianco sulle privatizzazioni. 2001. Rom: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro. 2002. La relazione sulle privatizzazioni. Relazione al Parlamento sulle operazioni di cessione delle partecipazioni in società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato. Rom: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.
- Montpetit, Éric. 2000. Europeanization and domestic politics: Europe and the development of a French environmental policy for the agricultural sector. In: *Journal of European Public Policy* Vol. 7 Nr. 4. 576-592.
- Moore, John. 1983. Why Privatise? In: *Privatisation and regulation: The UK experience*. Hrsg. Kay, John, Mayer, Colin und Thompson, David. Oxford: Clarendon Press. 78-93.
- Moran, Michael. 2003. The British regulatory state: high modernism and hyper-innovation. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Münch, Paul. 1986. Die Versorgungsunternehmen. In: *Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland*. Ein Handbuch. Brede, Helmut et al. Hrsg. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. 101-136.
- Murie, Alan. 1994. Privatising state owned housing. In: *International Privatisation: strategies and practices*. Hrsg. Clarke, Thomas. Berlin u. a.: de Gruyter. 105-118.
- Murswieck, Axel. 1994. Wissenschaftliche Beratung im Regierungsprozess. In: *Regieren und Politikberatung*. Murswieck, Axel. Hrsg. Opladen: Leske + Budrich. 103-120.
- Murswieck, Axel. 1995. Regieren/Regierbarkeit/Unregierbarkeit. In: *Lexikon der Politik*. Band 1. Politische Theorien. Nohlen, Dieter und Schultze, Rainer-Olaf. Hrsg. München: Beck. 533-539.
- Murswieck, Axel. 1996. Regierbarkeit in den neuen Bundesländern. In: *Regieren in den neuen Bundesländern. Institutionen und Politik*. Murswieck, Axel. Hrsg. Opladen: Leske + Budrich. 11-20.
- Murswieck, Axel. 1999. Professionell und regierungsorientiert: Parteien und Fraktionen in Frankreich. In: *Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich*. Helms, Ludger. Hrsg. Opladen: Leske + Budrich.
- Murswieck, Axel. 2003. Dritter Weg. In: *Kleines Lexikon der Politik*. Nohlen, Dieter. Hrsg. München: Beck. 70-71.
- National Economic Development Office. 1976. A study of UK nationalised industries: their role in the economy and control in the future: a report to the Government from the National Economic Development Office. London: H. M. S. O.
- Nestor, Stilpon und Nigon, Marie. 1996. Privatisations in Europe, Asia and Latin America: What lessons can be drawn? In: *Privatisation in Asia, Europe and Latin America*. OECD. Hrsg. Paris: OECD. 9-22.
- Neumann, Wolfgang und Uterwedde, Henrik. 1986. Industriepolitik – ein deutsch-französischer Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.
- New Labour. 1997. New Labour – because Britain deserves better. London: Labour Party.
- New Labour. 2001. Ambitions for Britain: Labour's manifesto 2001. London: Labour Party.
- Nietzsche, Friedrich. 1982. Also sprach Zarathustra. Ein Buch für alle und keinen. Frankfurt/Main: Insel.
- Nohlen, Dieter. 1994. Vergleichende Methode. In: *Lexikon der Politik*. Band 2. Politikwissenschaftliche Methoden. Kriz, Jürgen, Nohlen, Dieter und Schultze, Rainer-Olaf. Hrsg. München: Beck. 507-516.
- Nohlen, Dieter. 2004. Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie der Wahlsysteme. Opladen: Leske + Budrich.
- Norton, Philip. 1990. The Lady's not for turning. But what about the rest? Margaret Thatcher and the Conservative Party, 1979-89. In: *Parliamentary Affairs* 43. 41-58.

- Novy, Klaus. 1978. Strategien der Sozialisierung. Die Diskussion der Wirtschaftsreform in der Weimarer Republik. Frankfurt u. a.: Campus-Verl.
- Nozick, Robert. 1974. Anarchy, state, and utopia. Oxford: Blackwell.
- Obinger, Herbert und Zohlnhöfer, Reimut. Ausverkauf des "Tafelsilbers": Bestimmungsfaktoren der Privatisierungserlöse in EU- und OECD-Staaten 1990-2000, Politische Vierteljahrsschrift 46: 602-628.
- OECD. 1993. Economic surveys – United Kingdom. Paris: OECD.
- OECD. 2001. Regulatory reform in Italy. Paris: OECD.
- OECD. 2002a. Regulatory reform in the United Kingdom. Paris: OECD.
- OECD. 2002b. Financial market trends. Paris: OECD.
- OECD. 2003. Privatising state-owned enterprises. An overview of policies and practices in OECD countries. Paris: OECD.
- OECD. 2004a. Regulatory reform in France. Paris: OECD.
- OECD. 2004b. Regulatory reform in Germany. Paris: OECD.
- Padgett, Stephen und Paterson, William E. 1991. A history of social democracy in postwar Europe. London u. a.: Longman.
- Paduano, Nello. 1998. Analyse der Verstaatlichung von Unternehmen in Großbritannien 1945-1995. Die Entstehung der Clause IV der Parteiverfassung der britischen Labour Party und die Bedeutung der Verstaatlichung im wirtschaftspolitischen Konzept der britischen Sozialisten. Theorie und Forschung; Bd. 514: Wirtschaftswissenschaften: Bd. 49. Regensburg: Roderer.
- Paffrath, Constanze. 2004. Macht und Eigentum. Die Enteignungen 1945-1949 im Prozess der deutschen Wiedervereinigung. Köln u. a.: Böhlau Verlag.
- Parker, David. 1998. Privatisation in the European Union: an overview. In: Privatisation in the European Union. Theory and policy perspectives. Parker, David. Hrsg. London u. a.: Routledge. 10-48.
- Perini, Antonella. 1997. Le trasformazioni in atto nel settore dei servizi di pubblica utilità. Privatizzazione, concorrenza e regolazione. Diritto e società. Nr. 2. 235-282.
- Pezzoli, Andrea. 1997. Privatization and Reorganization of the Italian public utilities: railway transport. In: The privatization of public utilities: the case of Italy. Hrsg. Baldassarri, Mario, Macchiati, Alfredo und Piacentino, Diego. Ipswich: The Ipswich Book Company Ltd. 209-232.
- Pfetsch, Frank R. 2001. Die Europäische Union. Eine Einführung. Geschichte, Institutionen, Prozesse. München: Fink.
- Polo, Michele und Scarpa, Carlo. 1997. The Italian electricity sector between privatization and the fear of competition. In: The privatization of public utilities. The case of Italy. Hrsg. Baldassarri, Mario, Macchiati, Alfredo und Piacentino, Diego. Ipswich: The Ipswich Book Company Ltd. 143-176.
- Popper, Karl R. 2003. Das Elend des Historizismus. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Posner, Michael V. und Woolf Stuart J. 1967. Italian public enterprise. London: Duckworth.
- Püttner, Günter. 1988. Rechtliche Rahmenbedingungen der Privatisierung. In: Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft. Hrsg. Brede, Helmut. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. 257-266.
- Reiche, Dirk. 1999. Privatisierung der internationalen Verkehrsflughäfen in Deutschland. Mit einem Geleitwort von Ann-Kristin Achleitner. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl.
- Ribeil, Georges. 1987. Y a-t-il eu des nationalisations avant la guerre? In: Andrieu, Claire et al.: Les nationalisations de la libération. De l'utopie au compromis. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. 40-54.

- Richardson, Jeremy J., Maloney, William A. und Rüdig, Wolfgang. 1992. The Dynamics of Policy Change: Lobbying and Water Privatization. *Public Administration* 70. 157-175.
- Robert, Jean-Louis. 1987. Une idée qui vient de loin. Les nationalisations dans l'histoire du mouvement ouvrier français (1895-1939). In: Andrieu, Claire et al.: *Les nationalisations de la libération. De l'utopie au compromis*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. 21-39.
- Romei, Paola. 1997. La privatizzazione del sistema postale. *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana* Vol. 148 Nr. 10-11. 1075-1090.
- Rouban, Luc. 1994. La modernisation de l'Etat. *Regards sur l'actualité*. Vol. 206. 32-46.
- Ruozi, Roberto und Anderloni, Luisa. 1999. Introduction. In: *Banking privatisation in Europe: the process and the consequences on strategies and organisational structures*. Hrsg. Ruozi, Roberto und Anderloni, Luisa. Berlin u. a.: Springer. 1-10.
- Saalfeld, Thomas. 1990. Mrs Thatcher's poodle? Zum Verhältnis zwischen Regierung und konservativer Fraktion, 1979-1988. In: *Thatcherismus: eine Bilanz nach zehn Jahren*. Hrsg. Sturm, Roland. Bochum: Brockmeyer. 17-48.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Verschiedene Jahresgutachten. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sakowsky, Dagmar. 1992. Die Wirtschaftspolitik der Regierung Thatcher. Göttingen: Oberdieck.
- Saraceno, Pasquale. 1982. Partecipazioni statali. In: *Enciclopedia del diritto*. Mailand: Giuffrè. 43-66.
- Sartori, Giovanni. 1970. Concept misformation in comparative politics. In: *American Political Science Review*. Vol. 64. 1033-1053.
- Scharpf, Fritz. 1987. Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Frankfurt/New York: Campus.
- Scharpf, Fritz. 1997. Balancing Positive and Negative Integration. *The Regulatory Options for Europe*. MPIfG Working Paper 97/8. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schmid, Josef. 1990a. Thatcherismus und die Conservative Party. Ambivalenzen und Widersprüche der parteipolitischen Basis eines neokonservativen Modellsfalls. In: *Thatcherismus: eine Bilanz nach zehn Jahren*. Hrsg. Sturm, Roland. Bochum: Brockmeyer. 49-66.
- Schmid, Josef. 1990b. Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Manfred G. 1992. Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Manfred G. 1996b. The grand coalition state. In: *Political institutions in Europe*. Colomer, Josep M. Hrsg. London: Routledge. 62-98.
- Schmidt, Manfred G. 1996a. When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy. In: *European Journal of Political Science* 30, 1996, Nr. 2. 155-183.
- Schmidt, Manfred G. 2000. Demokratietheorien. Eine Einführung. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Manfred G. 2001. Ursachen und Folgen wohlfahrtsstaatlicher Politik: ein internationaler Vergleich. In: *Wohlfahrtsstaatliche Politik – Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*. Schmidt, Manfred G. Hrsg. Opladen: Leske + Budrich. 33-53.
- Schmidt, Manfred G. 2003. Vergleichende Policy-Forschung. In: *Vergleichende Politikwissenschaft*. Hrsg. Berg-Schlosser, Dirk und Müller-Rommel, Manfred. Opladen: Leske + Budrich. 261-276.
- Schmidt, Manfred G. 2004. Vetospielertheorem und Politik des mittleren Weges. In: *Sozialstaat. Reform, Umbau, Ausbau?* Frech, Siegfried und Schmid, Josef. Hrsg. Schwalbach Ts: Wochenschau-Verl. 99-113.
- Schmidt, Susanne K. 1996. Privatizing the Federal Postal and Telecommunications Services. In: *A new German public sector? Reform, adaptation and stability*. Hrsg. Benz, Arthur und Goetz, Klaus H. Aldershot u. a.: Dartmouth. 45-70.

- Schmidt, Susanne K. 1998. Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission. Frankfurt u. a.: Campus-Verl.
- Schmidt, Vivien A. 1996. From state to market? The transformation of French business and government. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schwinn, Oliver. 1997. Die Finanzierung der deutschen Einheit. Eine Untersuchung aus politisch-institutionalistischer Perspektive. Opladen: Leske + Budrich.
- Schuppert, Gunnar F. 1997. Vom produzierenden zum gewährleistenden Staat: Privatisierung als Veränderung staatlicher Handlungsformen. In: Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation. Benz, Angelika und König, Klaus. Hrsg. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. 539-575.
- Setzer, Martin. 1994. Europäische Industriepolitik nach Maastricht: Deutsch-französische Verständigungsprobleme. Dokumente Gesellschaft für Übernationale Zusammenarbeit Heft 2/1994. 106-111.
- Shackleton, John R. 1984. Privatization: the case examined. In: National Westminster Bank quarterly review. Mai. 59-73.
- Shonfield, Andrew. 1965. Modern capitalism: the changing balance of public and private power. London u. a.: Oxford University Press.
- Siegmund, Uwe. 1996. Are there nationalization-privatization cycles?: a theoretical survey and first empirical evidence. Kiel: Institut für Weltwirtschaft.
- Siegmund, Uwe. 2001. Privatisierungspolitik in Ostdeutschland: eine politökonomische Analyse der Treuhandanstalt. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl.
- Singer, Daniel. 1988. Is socialism doomed? The meaning of Mitterrand. New York u. a.: Oxford University Press.
- Spottiswoode, Clare. 2000. UK privatisation: retrospect and prospect. Guildford: Surrey Energy Economics Centre.
- Stark, David. 1994. Path Dependence and Privatization Strategies in East-Central Europe. In: Changing Political Economies: Privatization in Post-Communist and Reforming Communist States. Hrsg. Milor, Vedat. London: Lynne Rienner. 115-146.
- Stinshoff, Richard und Wüst, Hans. 1990. Vom Dinosaurier-Sozialismus zur Yuppies-Sozialdemokratie – bessere Zeiten für die Labour Party? In: Thatcherismus: eine Bilanz nach zehn Jahren. Hrsg. Sturm, Roland. Bochum: Brockmeyer. 67-96.
- Studlar, Donley T., McAllister, Ian und Ascui, Alvaro. 1990. Privatization and the British Electorate: Microeconomic Policies, Macroeconomic Evaluations, and Party Support. American Journal of Political Science Vol. 34, Issue 4. 1077-1101.
- Sturm, Roland. 1990. Einleitung. In: Thatcherismus: eine Bilanz nach zehn Jahren. Hrsg. Sturm, Roland. Bochum: Brockmeyer. 11-16.
- Sturm, Roland. 1997. Großbritannien: Wirtschaft, Gesellschaft, Politik. Opladen: Leske und Budrich.
- Sturm, Roland und Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society. 2002. Der regulatorische Staat in Deutschland und Großbritannien: Konvergenz und Divergenz im intersektoralen Vergleich. London: Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society.
- Thomas, David. 1986. The union response to denationalisation. In: Privatisation and regulation. Hrsg. Kay, John et al. Oxford: Clarendon Press. 280-305.
- Tivey, Leonard James. 1966. Nationalisation in British industry. London: Jonathan Cape.
- Tofaute, Hartmut. 1994. Der große Ausverkauf: die Privatisierung von Bundesunternehmen durch die Regierung Kohl. Köln: Bund-Verlag, 1994.
- Toninelli, Pier Angelo. 2000. The rise and fall of public enterprise: the framework. In: The rise and fall of state-owned enterprise in the western world. Hrsg. Toninelli, Pier Angelo. Cambridge: Cambridge University Press. 3-24.

- Topsch, Katrin. 2002. Die Privatisierung staatlicher Unternehmen in Großbritannien. Köln u. a.: Heymann.
- Trautmann, Günter und Ullrich, Hartmut. 2003. Das politische System Italiens. In: Die politischen Systeme Westeuropas. Hrsg. Ismayr, Wolfgang. Opladen: Leske + Budrich. 553-607.
- Tsebelis, George. 1995. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. In: British Journal of Political Science 25. 289-325.
- Tsebelis, George. 2002. Veto players: how political institutions work. Princeton, N. J.; Woodstock: Princeton University Press.
- United Nations Development Programm. 1993. Human Development Report. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Uterwedde, Henrik. 1991. Wirtschafts- und Sozialpolitik unter Mitterand 1981-1991: Reformimpulse und Strukturangepassungen. Aus Politik und Zeitgeschichte B 47-48/91. 16-25.
- Uterwedde, Henrik. 1993b. Französische Wirtschaftspolitik in den neunziger Jahren. Veränderte Rahmenbedingungen und neue Handlungsansätze. Aus Politik und Zeitgeschichte B 32/93. 3-9.
- Uterwedde, Henrik. 1993c. Im Schatten der Arbeitslosigkeit. Die Wirtschaftspolitik der Regierung Balladur. Dokumente Gesellschaft für Übernationale Zusammenarbeit Heft 6/1993, 49. Jahrgang. 444-450.
- Uterwedde, Henrik. 1996a. Abschied von den Illusionen? Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Ära Chirac. Dokumente Gesellschaft für Übernationale Zusammenarbeit. 192-198.
- Uterwedde, Henrik. 1996b. Privatisierungspolitik in Frankreich. Eine Zwischenbilanz. Aktuelle Frankreich-Analysen Nr. 3. 12 S.
- Uterwedde, Henrik. 1997. Wohin steuert Frankreich? Der wirtschafts- und europapolitische Kurswechsel der Regierung Jospin. Aktuelle Frankreich-Analysen Nr. 7. Juli 1997. 1-12.
- Uterwedde, Henrik. 2000. Linker Pragmatismus. Die Wirtschaftspolitik der französischen Sozialisten seit 1997. In: Perspektiven sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik in Europa. Hrsg. Hein, Eckhard und Truger, Achim. Marburg: Metropolis-Verlag. 89-124.
- Vickers, John und Yarrow, George. 1987. Privatization: an economic analysis. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Völmicke, Christine. 1996. Privatisierung öffentlicher Leistungen in Deutschland. Potenzial, Umsetzung, Auswirkungen. Frankfurt/M.: Peter Lang.
- Wagschal, Uwe. 1999. Schranken staatlicher Steuerungspolitik: Warum Steuerreformen scheitern können. In: Nationaler Staat und internationale Wirtschaft. Hrsg. Busch, Andreas und Plümper, Thomas. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. 223-247.
- Weaver, Kent R. 1986. The politics of blame avoidance. In: Journal of Public Policy 6. 371-398.
- Wellenstein, Andreas. 1992. Privatisierungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Hintergründe, Genese und Ergebnisse am Beispiel des Bundes und vier ausgewählter Bundesländer. Frankfurt/M. u. a.: Lang.
- Wirsching, Andreas. 2000. Die Weimarer Republik. Politik und Gesellschaft. München: Oldenbourg.
- Woolcock, Stephen. 1991. Market access issues in the EC-US relations: trading partners or trading blows? London: Pinter.
- World Bank 1995. Bureaucrats in business: the economics and politics of government ownership. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank. 1997. World Development Report 1997. The State in a Changing World. Oxford u. a.: Oxford University Press.

- Young, Stephen. 1986. The nature of privatisation in Britain. *West European Politics* April. Vol. 9, Nr. 2. 235-252.
- Zahariadis, Nikolaos. 1995. Markets, states and public policy. *Privatization in Britain and France*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Zanetti, Giovanni und Alzona, Gianluigi. 1998. *Capire le privatizzazioni*. Bologna: Il Mulino.
- Zohlnhöfer, Reimut. 1999. Institutions, the CDU and policy change: explaining German economic policy in the 1980s. *German Politics* Vol. 8, Nr.3. 141-160.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2000. Der lange Schatten der schönen Illusion: Finanzpolitik nach der deutschen Einheit, 1990-1998. *Leviathan* 28. Jahrgang Heft 1, März 2000. 14-38.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2001. Rückzug des Staates auf den Kern seiner Aufgaben? Eine Analyse der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit 1982. In: *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*. Hrsg. Schmidt, Manfred G. Opladen: Leske + Budrich. 227-261.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2003. Partisan Politics, Party Competition and Veto Players: German Economic Policy in the Kohl Era. In: *Jpp* 23. 123-156.
- Zürn, Michael. 1998. Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt/M: Suhrkamp.