

## Privatisierungspolitik

I. Privatisierung meint die Übertragung von Vermögen und Aufgaben des Staates und der Gemeinden in die Hand privater Eigentümer und Leistungsträger. Dazu gehört – im Vorfeld – die Umwandlung von öffentlich-rechtl. in privatrechtliche Eigentumsformen, die Einführung privatwirtschaftl. Managementmethoden in staatseigenen Unternehmen sowie die Liberalisierung und Deregulierung von Wirtschaftsbereichen. Der Begriff Privatisierungspolitik (P.) hat eine engere, eigentumsrechtl., und eine weitere, auf die Förderung marktwirtschaftl. Wettbewerbs abhebende Bedeutung. In diesen Zusammenhang fallen auch Bemühungen um eine "Modernisierung des Staates" (Naschold/Bogumil 2000), die mit der Einführung eines neuen Steuerungsmodells (*New Public Management*) im kommunalen Bereich verbunden sind. Hier steht nicht die Veräußerung öffentl. Unternehmen, sondern die Aufgabentransformation der → Öffentlichen Verwaltung im Vordergrund. Durch polit. und rechtl. Vorgaben, die mittels der europ. Wettbewerbs- und P. in allen EU-Mitgliedsländern Gültigkeit erlangen, werden Städte und Gemeinden außerhalb ihrer hoheitlichen Funktionen zunehmend wie private Unternehmen behandelt.

P. zielt im Kern auf Effizienzsteigerung durch Wettbewerb. Fiskalpolit., ideologische und wahlpolit. Motive sind neben der → Globalisierung der Wirtschaft und Vorgaben der Europ. Union (→ EU) weitere verursachende und auslösende Faktoren der Privatisierungspolitik. Nicht zuletzt hängt die P. eines Landes auch davon ab, wie stark der öffentl. Unternehmenssektor aufgrund vorangegangener Sozialisierungspolitiken entwickelt ist und welche Wirtschaftszweige er umfaßt.

Staatl. und kommunale Unternehmen und Kapitalbeteiligungen finden sich traditionell im Bereich "natürlicher Monopole" des Verkehrs-, Energie- und Kommunikationswesens (Eisenbahn, Luftverkehr, Post, Elektrizitätserzeugung

und -verteilung). Zudem sind kommunale Versorgungseinrichtungen (Gaswerke, Verkehrsbetriebe, Schlachthöfe etc.) sowie spezielle Finanzierungsinstitute der öffentl. Haushalte und öffentl. Kapitalmarkteinrichtungen weit verbreitet (Sparkassen, Landesbanken, Spezialkreditinstitute, Girozentralen). Hinzu kommen in einigen Ländern beachtliche Staatsanteile im Bereich der Großindustrie (Bergwerke, industrielle Staatskonzerne). Eine Sonderstellung nehmen die ehemals staatssozialistischen Länder Ost- und Mitteleuropas ein, in denen nahezu die gesamte Wirtschaft in öffentl. Besitz war. Mit Einführung der → Marktwirtschaft seit Beginn der 1990er Jahre wurden dort Privatisierungsprogramme zu wesentlichen Bestandteilen der → Wirtschaftspolitik.

II. Die 1980er und 90er Jahre waren von umfangreichen Privatisierungen öffentl. Unternehmen gekennzeichnet. In Westeuropa fiel der Anteil der in öffentl. Unternehmen Beschäftigten von 1982 12,8% auf 1998 7,1 %. Die Unterschiede zwischen den Ländern blieben indessen beträchtlich: Griechenland (13,3), Frankreich (11,8), Schweden (11,6), Finnland (10,9), Belgien (10,4), Österreich (9,1) und Deutschland (9,0) gehören nach wie vor zu den Ländern mit einem großen öffentl. Unternehmenssektor. Auch in Irland (8,0), Italien (7,7) und Dänemark (6,1) hat die öffentl. Wirtschaft noch nennenswerte Beschäftigungsanteile. Portugal (5,3), Luxemburg (5,3), Spanien (3,9), die Niederlande (2,5), und GB (2,5%) beschließen die Rangfolge (alle Zahlenabgaben für 1998 in Prozent der Gesamtbeschäftigung, ohne Agrarsektor, CEEP 2000: 12).

Die Energieproduktion und -verteilung (Strom und Gas) sind in Österreich, Griechenland, Frankreich, und Italien noch überwiegend in öffentl. Hand (Staat und Kommunen). In Frankreich und Italien liegt nach einigen Bankenprivatisierungen das Schwergewicht staatl. Wirtschaftstätigkeit auf öffentl. Industriebeteiligungen und Unternehmen der Kommunikations- und Verkehrsinfrastruktur. Vielerorts wurden öffentl. Unternehmen in privatrechtl. Aktiengesellschaften umgewandelt und teilpri-

vatisiert. Die beim Staat verbliebenen Aktienanteile führten aber dazu, daß zum Beispiel in D Bahn, Post und Telekommunikation neben öffentl. Finanzmarktinstitutionen – Landesbanken, Sparkassen, Kreditanstalt für Wiederaufbau – weiterhin den Löwenanteil der mehrheitlich öffentl. Unternehmen bilden (→ Verkehrspolitik).

P. der 1980er Jahre gehen auf ökonom. Anpassungs- und Produktivitätsprobleme sowie das vorhergehende rapide Wachstum von Staatsaktivitäten zurück (*Hemming/ Mansoor* 1988). Meist waren sie Teil neoliberaler Strategiewechsel in der Wirtschaftspolitik. Ihre Ziele waren Effizienzsteigerung, private Vermögensbildung und die Belebung von Aktienmärkten sowie vor allem in GB die Schwächung gewerkschaftlicher Positionen im öffentl. Sektor. Die Sanierung der Staatsfinanzen gilt als weiterer Grund für Privatisierungen, das gute Börsenklima bis 1987 als günstiger Anlaß. Zwischen 1985 und 1995 haben die Regierungen von elf westeurop. Ländern knapp 153 Mrd. € an Privatisierungserlösen eingenommen (*Financial Times* v. 14. 6. 1996: 26). Davon entfielen mehr als die Hälfte auf GB, ein Fünftel auf Frankreich und ein Zehntel auf Italien.

In Frankreich, Spanien, Schweden, Portugal und Italien dominierten fiskalische Überlegungen die P., während in GB, D und Holland das Bekenntnis zur Marktwirtschaft und die nat. Kapitalmarktentwicklung und Finanzplatzförderung im Vordergrund standen. Außerhalb Europas waren in den 1980er Jahren Chile, Malaysia und Niger Vorreiter der Privatisierungspolitik. Die Privatisierungswelle der 1980er Jahre ebte mit dem "Börsenkrach" vom Oktober 1987 ab. Regierungen begannen Privatisierungspläne aufzuschieben, weil sie in der *Baisse* ihre Industrien nicht "verschleudern" wollten. Ein neuer, anhaltender Börsenaufschwung sollte aber schon wenige Jahre - später den Verkauf von Staatsunternehmen zu neuen Rekorden führen. Zu den größten Einzelprivatisierungen gehörten zwischen 1996 und 2000 drei Börsengänge der Deutschen Telekom AG mit einem Gesamterlös von über 25,6 Mrd. €. Zusätzlicher P. druck erwuchs

1997 aus den Konvergenzkriterien für die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion. Italien und Frankreich erfüllten durch Privatisierungserlösen die sog. Maastricht-Kriterien; allein die P. von France Télécom reduzierte das Staatsdefizit um einen halben Prozentpunkt.

Ursprünglich vorhandene vermögenspolit. Ziele sind nicht immer erreicht worden. In GB gingen viele der an Kleinanleger veräußerten Unternehmensanteile mit Aufschlägen sofort an Großinvestoren und an monopolistisch interessierte Industriegruppen weiter. In Frankreich hatte man die Streuung und den Weiterverkauf von Aktien gesetzlich begrenzt. Dies sollte den weiteren Einfluß des Staates sowie ihm genehmer Großaktionäre sicherstellen und "unfreundliche" Übernahmen verhindern. In GB führte die Privatisierung "natürlicher Monopole" (Telekommunikation, Gas-, Elektrizitäts- und Wasserversorgung) nicht im gewünschten Maße zu freien Märkten und oft auch nicht zu einer besseren und preisgünstigeren Versorgung. Zur Stärkung des Wettbewerbs haben die Privatisierungen der 1980er Jahre weniger beigetragen, als die begleitende polit. Rhetorik erwarten ließ. Wo in den 1990er Jahren tatsächlich einschneidende Preissenkungen eintraten, sind diese vielfach auch auf kostensparende technologische Innovationen und auf Größeneffekte wachsender Märkte zurückzuführen. Nachhaltige Auswirkungen hatten P. auf nat. Finanz- und Aktienmärkte. So wurden die Finanzplätze London, Paris und – mit relativer Verspätung – Frankfurt durch sie aufgewertet und auf eine breitere Basis gestellt. Gleichzeitig kam es zu Finanz- und Politikinnovationen, die öffentl. Kontrolle, Privatbesitz, marktwirtschaftl. Unternehmensführung und das Ziel attraktiver Kapitalmärkte unter einen Hut bringen sollten.

II. Ein besonderes Problem stellte sich mit dem marktwirtschaftl. Umbau ehemals "sozialistischer" Volkswirtschaften in Mittel- und Osteuropa. Der anfängliche Optimismus, wonach die dortigen Staatsunternehmen nach dem westeurop. Muster der 1980er Jahre einfach verkauft werden könnten, erwies sich als Irrtum. Die Vielzahl und Größe der Transaktionen, gravierende Produktivitätsrückstände bzw.

Sanierungserfordernisse, die Knappheit von Expertise und unternehmerischem Engagement, schwach entwickelte Aktienmärkte und arbeitsmarktpolit. Konsequenzen

standen einer raschen Privatisierung oft entgegen. Sie erschwerten die Übertragung des sozialistischen Volksvermögens auf das Volk ebenso wie marktwirtschaftl. Radikallösungen, etwa den raschen Verkauf an Meistbietende (Auktionsmodell). P. mußten planwirtschaftl. Leitungsstrukturen zerstören und an deren Stelle neue Institutionen ökonom. → Koordination setzen. Dabei erwies sich die institutionelle Einbettung der Marktteilnehmer und mit ihr die Bildung sektoraler und regionalökonom. Austauschnetzwerke als zentrales Problem. Das Erbe planwirtschaftl. Sektorzuschnitte und bestehende soziale → Netzwerke – "alte Seilschaften" der Planökonomie – prägten vor diesem Hintergrund den marktwirtschaftl. Transformationsprozeß. Es ergab sich ein Wechselspiel von polit. Gestaltungsversuchen und unkontrollierbarer institutioneller Eigendynamik, das häufig zur Erklärung unterschiedlich erfolgreicher Prozesse der Marktschaffung herangezogen wurde (*Nelson/Tilly/Walker* 1998).

Im vereinigten D unterlag die P. angesichts gravierender Produktivitätsunterschiede zwischen Ost und West einem besonderen Zielkonflikt. Je mehr die ostdeutsche Wirtschaft privatisiert und mit öffentl. Subventionen aus dem Westen modernisiert wurde, desto höher stieg die → Arbeitslosigkeit. Die Strategie der als staatl. Privatisierungsagentur fungierenden Berliner Treuhandanstalt bestand in einer verhandelten Privatisierung, bei der private Investoren zuerst ihre unternehmerische Kompetenz glaubhaft machen mußten. Die von ihnen verlangten Unternehmenskonzepte sollten nachhaltig rentierliche Investitionen und sichere Arbeitsplätze garantieren können. In solchen Fällen war die Treuhandanstalt bereit, negative Kaufpreise und mehrjährige Verlustübernahmen durch den Staat zugunsten einer raschen, erfolgversprechenden Privatisierung hinzunehmen (*Czada* 2000, *Fischer et. al.* 1993). Sie hat mit diesem "Verkauf", der eigentlich ein Kauf von Unternehmenskonzepten war, ein Schuldenkonto von 128 Mrd. € angehäuft (da-

von sind 36 Mrd. € Altschulden von DDR-Betrieben).

P. erwies sich beim Übergang von der Planökonomie zur Marktwirtschaft als hochgradig polyvalent: Ziele der Vermögensbildung, des Schutzes gegen Überfremdung der nat. Wirtschaft, der Währungsstabilisierung durch Kaufkraftabschöpfung und der Institutionalisierung von Kapitalmärkten spielen gleichermaßen eine Rolle (*Brabant* 1994, *Targetti* 1992). Eine für die postsozialistischen Ökonomien überwiegend problematische Variante der Privatisierung bestand in der Rückgabe von Unternehmen an Alteigentümer bzw. deren Erben. Diese Form der Reprivatisierung älterer Eigentumsrechte wirft in den Reformstaaten Ost- und Mitteleuropas nicht nur das Problem der → Legitimität und weiteren Gültigkeit früherer Reformpolitiken auf – etwa von Bodenreformen, Enteignung der Kirchen, der Bodenschätze oder der Grundstoffindustrien. Sie geriet zunehmend auch in Gegensatz zu marktwirtschaftl. Entwicklungsinteressen, besonders dort, wo kompetente und finanzkräftige Neuinvestoren die besseren Unternehmenskonzepte vorweisen konnten, während Alteigentümer lediglich ihren Besitz beanspruchten, ohne sich am Wirtschaftsaufbau zu beteiligen. In D hatte sich das zunächst verfolgte Prinzip der Rückgabe vor Entschädigung im Verlauf des marktwirtschaftl. Transformationsprozesses umgekehrt. Mit Verabschiedung des "Investitionsvorranggesetzes" wurde die Treuhandanstalt in die Lage versetzt, in Fällen, in denen Alteigentümer produktive Neuinvestitionen behinderten, durch Feststellung des Investitionsvorranges das Recht auf Restitution in einen Entschädigungsanspruch umzuwandeln (*Czada* 2000).

IV. Privatisierungspolitiken waren noch in den 1980er Jahren stark ideologisch befrachtet. Gewerkschaften und Sozialdemokraten sahen darin einen Angriff auf den → Wohlfahrtsstaat. Bis heute rührt die Gegnerschaft etwa in Italien, Österreich, Frankreich oder der kanadischen Provinz Quebec auch daher, daß mit der Privatisierung von Staatsunternehmen beschäftigungspolit. Eingriffstellen, nicht zuletzt Möglichkeiten der Versorgung von Politikern mit industriellen Leitungspositionen, verloren gehen. Auch wenn die Frage

"Markt oder Staat" insb. nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Staatenwelt grundsätzlich geklärt scheint, bieten P. häufig Anlaß zu polit. Polarisierung. Da Verteilungsfragen zwischen öffentl. Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden), staatl. Ressorts, Parteien, Interessengruppen und Gewerkschaften unmittelbar berührt sind, bleiben Art und Tempo der Politik oft umstritten. Besonders umstritten sind zwischenzeitlich öffentl. Banken und Sparkassen. Den ihnen gewährten unbegrenzten Anlegerschutz und eine vollkommene Konkursicherung werten die europ. Wettbewerbsbehörde und die privaten Banken als unzulässige, wettbewerbsverzerrende Beihilfe. Landesbanken, Sparkassen, die Kreditanstalt für Wiederaufbau und Öffentliche Grundkreditanstalten hatten 1998 einen Marktanteil von nahezu 40 % an der dt. Kreditwirtschaft.

In den Reformstaaten Ost- und Mitteleuropas haben sich spezifische Privatisierungsregime herausgebildet, die nicht selten dem polit. Machterhalt mehr dienen als der Bildung effizienter Eigentumsrechte. Neben polit. sind rechtl. Schranken zu überwinden: Zwischenstaatl. Verträge sowie fehlende oder unzureichende Gesetze, etwa des Eigentums- und Gesellschaftsrechts, verzögern Privatisierungen in den nachsozialistischen Reformstaaten und in den neuen dt. Bundesländern. Ökonom. Risiken ergänzen bestehende polit. Konflikte und rechtl. Unsicherheiten. Sie sind durch turbulente Finanz- und Aktienmärkte sowie konjunkturelle Unwägbarkeiten verursacht. P. ist vor diesem Hintergrund mit erheblichen Ausführungsproblemen belastet. Sie kann nicht selbst als privatwirtschaftl. Projekt betrieben werden, sondern erfordert eine entscheidungsfähige Politik, eindeutige Rechtsgrundlagen und funktionierende Verwaltungen.

Während die ökonom. Effizienzgewinne von P. umstritten sind, stehen ihre nachhaltigen polit.-institutionellen Folgen außer Zweifel. P. verändert staatl. Strukturen und Aufgaben und das Verhältnis von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. "Eine paradox erscheinende Folge der Privatisierung ist der Ausbau indirekter staatl. Kontrolle privatisierter Industrien durch Regulierungsbehörden" (Wright/Perotti 2000: xxii,

vgl. König/Benz 1997, Majone 1994). Letztlich besteht zwischen den westeurop. und osteurop., postsozialistischen P. nur ein gradueller Unterschied. Beide greifen mehr oder weniger in staatl. und gesellschaftl. Strukturen ein und transformieren so die polit. Ökonomie eines Landes (Czada/Lütz 2000). Privatisierung hat sich als ein vielschichtigeres Phänomen" erwiesen als dies in der ursprünglichen Parole "Mehr Markt und weniger Staat" zum Ausdruck kam.

**Lit.:** *Brabant, J. M.* v. 1994: Industrial Policy in Eastern Europe. Governing the Transition, Dordrecht/Boston. *Bolton, P./Gérard, R.* 1992: Privatization in Central and Eastern Europe, in: *Economic Policy*, 15, 275–309. *CEEP – Centre Européenne de l'Enterprise Public* 1997: Mutations in the European Public Sector since 1992, Brüssel. *CEEP* 2000: Die Entwicklung der öffentlichen Unternehmen und der Unternehmen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in Europa seit 1996. Brüssel. *Czada, R.* 2000: The Treuhandanstalt and the Transition from Socialism to Capitalism, in: *Wright, V./Perrotti, S.* (Hrsg.), 27–51. *Czada, R./Lütz, S.* (Hrsg.) 2000: Die politische Konstitution von Märkten, Wsb. *Fischer, W./Hax, H./Schneider, H-K.* (Hrsg.) 1993: Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen, Bln. *König, K./Benz, A.* (Hrsg.) 1997: Privatisierung und staatliche Regulierung, Baden-Baden. *Majone, G.* 1994: Paradoxes of Privatization and Deregulation. *Journal of European Public Policy*, 1, 53–69. *Mayer, F.* 2006: Vom Niedergang des unternehmerisch tätigen Staates: die Privatisierungspolitik Großbritanniens, Frankreichs, Italiens und Deutschlands im Vergleich. Wiesbaden. *Naschold, F./Bogumil, J.* 2000: Modernisierung des Staates, Opl. *Nelson, J. M./Tilly, Ch./Walker, L.* (Hrsg.) 1998: Transforming Post-Communist Political Economies, Washington/L. *Parker, D.* (Hrsg.) 2005: International Handbook on Privatization. Cheltenham. *Targetti, F.* (Hrsg.) 1992: Privatization in Europe. West and East Experiences, Aldershot. *Wright, V./Perotti, S.* (Hrsg.) 2000: Privatization and Public Policy, 2 Bde., Cheltenham.

Roland [Czada](#)