
Privatisierungen in Großbritannien

Erste Ergebnisse und Erfahrungen

**Friedrich Schneider
Hannes Schmatzer**

1. Ausgangslage

Bevor wir näher auf die umfangreichen Privatisierungen in Großbritannien eingehen, machen wir einige kurze Bemerkungen über die „Geschichte der Verstaatlichung und Entstaatlichung“ in Großbritannien. Zwar wird meist die Politik der „Labour Party“ mit der verstaatlichten Industrie in Großbritannien in Verbindung gebracht, es war jedoch die „Conservative Party“, die im Jahr 1926 den „Central Electricity Board“ verstaatlichte. Obwohl die Konservativen programmatisch auf Privatwirtschaft und Entstaatlichung festgelegt waren, leisteten sie während der Zeit der größten Verstaatlichungsprogramme von 1945 bis 1951 kaum Widerstand. Die einzige Industrie, die sie nach ihrer Regierungsübernahme 1951 reprivatisierten, war 1953 die Stahlindustrie. Die „Spaltung“ der englischen Wirtschaft in einen öffentlichen und privaten Sektor war von beiden (abwechselnd die Regierung stellenden) Parteien im großen und ganzen akzeptiert. Somit war bis 1979 die Privatisierungsfrage kein größeres politisches Anliegen – umso mehr, als die öffentliche Wirtschaft neben einer kränkelnden Privatwirtschaft an Bedeutung eher zunahm: noch 1979 erwirtschafteten die öffentlichen Unternehmen 10,5 Prozent des BIP und tätigten ein Siebentel der Gesamtinvestitionen und beschäftigten 1,5 Millionen Arbeitnehmer (COI, 1. 1988, S. 1).

Andererseits zeigte sich gegen Ende der siebziger Jahre immer mehr, daß die meisten verstaatlichten Industrien betriebswirtschaftlich nicht sehr effizient, kaum marktorientiert und eher konsumentenfeindlich

sowie (teilweise) verlustbringend geführt wurden (vergleiche hierzu die OECD-Studie, 1986). Als Gründe dafür wurden generell der Mangel an wirksamen Kontrollmechanismen, die Inkompetenz der bestehenden Kontrollorgane (Ministerien) und wahltaktische Regierungsinterventionen angesehen. Zwar wurde versucht, durch ein System der Indikatorenkontrolle die Effizienz zu steigern, aber auf Grund sich ständig ändernder Rahmenrichtlinien im Staatsbudget war eine effektive Finanzgebarung der öffentlichen Betriebe kaum möglich. Die englische Privatisierungswelle scheint somit auch eine logische Folge des Versagens der bisherigen Kontrollsysteme des verstaatlichten Sektors zu sein.

In Großbritannien wurden seit 1980 die meisten und umfangreichsten Privatisierungsvorhaben öffentlicher Unternehmen im Vergleich zu den anderen westeuropäischen Ländern durchgeführt. Daher wird im folgenden Teil 2 zunächst einmal der Ablauf und die Organisation englischer Reprivatisierungsvorhaben ausführlich dargestellt. In Teil 3 wird auf wirtschaftspolitische Aspekte bei der Privatisierung eingegangen, und in Teil 4 werden dann zukünftige Privatisierungsvorhaben erläutert. Eine Einschätzung und Bewertung der bisher durchgeführten Privatisierungsmaßnahmen wird in Teil 5 gegeben, und in Teil 6 folgen einige abschließende Bemerkungen.

2. Der Ablauf und die Organisation britischer Reprivatisierungsvorhaben

Das im Jahr 1979 in der konservativen Wahlplattform enthaltene Privatisierungsprogramm war eine Reaktion auf die Mißstände im gemeinwirtschaftlichen Sektor und eine Gegensteuerung zum interventionistisch-keynesianischen Kurs der davor im Amt befindlichen Labour-Regierung. Das Wahlprogramm der Konservativen Partei sah die Privatisierung der kurz vorher verstaatlichten British Aerospace und British Shipbuilding, der National Freight Corporation, sowie die Überprüfung der Aktivitäten der British Oil Corporation vor.

Diese ersten Schritte zur Privatisierung verstaatlichter Betriebe wurden weder von der Labour Party noch von den Gewerkschaften sonderlich behindert, der Hauptgrund dafür lag allerdings in der Uneinigkeit dieser Gruppen. Daß die Privatisierung in ihren Anfängen dennoch eher schleppend vor sich ging, beruhte hauptsächlich auf dem Widerstand in den eigenen Reihen der Konservativen Partei, der am besten in MacMillans berühmten Zitat zum Ausdruck kommt: „Zuerst geht das ganze Familiensilber, und dann kommt das gesamte Mobiliar im Salon. Schließlich die Canalettos...“ (vgl. „The Economist“, 21. Dezember 1985, S. 69).

Ein weiterer Grund für die Verzögerungen bei den ersten Verkäufen war aber auch die legistisch-organisatorische Seite der Privatisierung: bevor Staatsbetriebe (Public Corporations) in Form von Aktienemissionen verkauft werden können, müssen sie in Aktiengesellschaften

(Public Limited Companies) umgewandelt werden (siehe das in Abbildung 1 angeführte Ablaufschema). Zusätzlich bestanden Schwierigkeiten, zum einen die Höhe der Ausgabenkurse richtig (d. h. marktgerecht) festzusetzen und zum anderen genügend private Investoren zu finden, die auch in wirtschaftlich schlechteren Zeiten über genügend Kapital zum Kauf der Aktien verfügen.

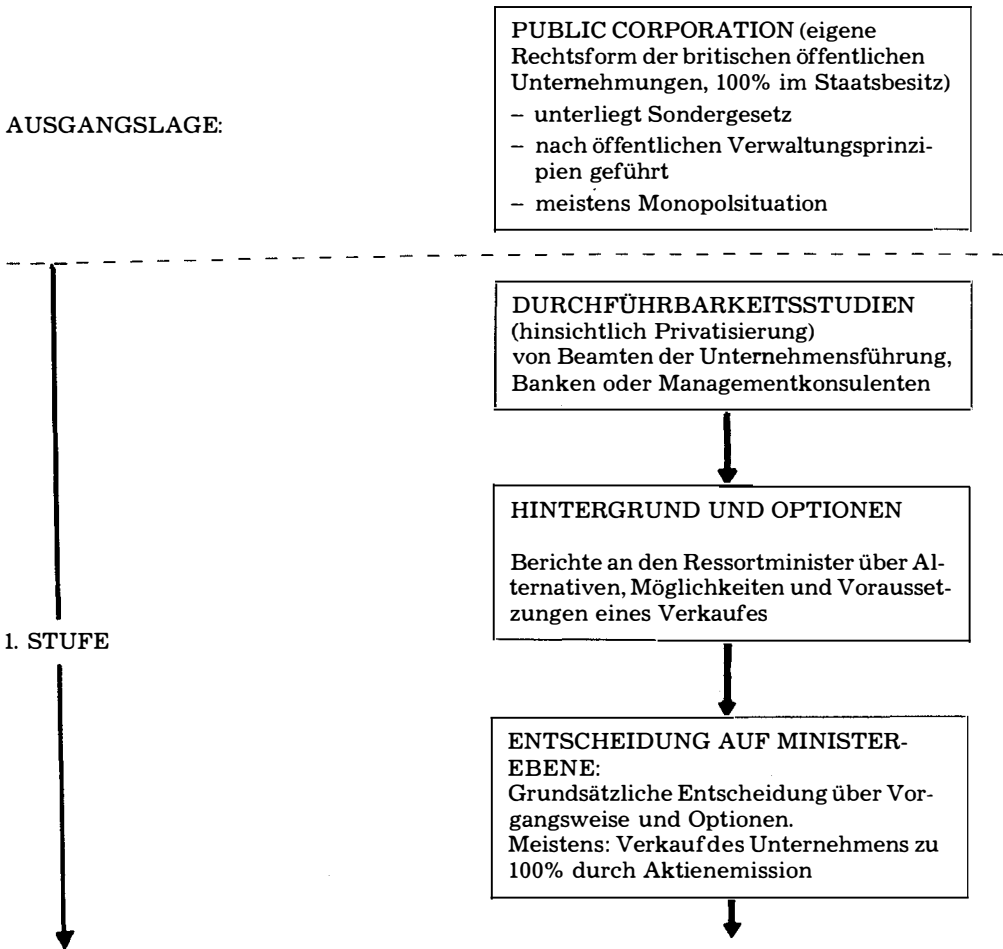
Die Regierung Thatcher bediente sich im wesentlichen dreier Verkaufs- bzw. Emissionsverfahren:

- 1) des „*Fixed price offer*“, also des traditionellen Verfahrens, bei dem der Emissionspreis kurz vor der Emission bekanntgegeben wird;
- 2) des „*Tender offer*“, also des Angebotsverfahrens, bei dem potentielle Käufer dem Emittenten bekanntgeben, zu welchem Preis sie bereit wären, Aktien zu erwerben. Es ist offensichtlich, daß diese Tenderverfahren einen umfangreichen und schwerfälligen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen. Tender offers wurden zum Beispiel bei Britoil und British Petroleum angewendet (COI, 1. 1988, S. 4);
- 3) des „*Private sale*“, also Plazierungen oder auch unternehmensinterner Verkäufe, oft in Form eines „Management-Buyouts“ oder eines Verkaufes an ein Übernahme-Team innerhalb des Unternehmens (z. B. bei National Freight Company [COI, 1. 1988, S. 4]).

Um die zahlreichen und teilweise komplizierten Stufen einer (Re-) Privatisierung systematisch darzustellen, sind in Abbildung 1 die wichtigsten Abläufe der Privatisierung einer britischen „Public Corporation“ chronologisch aufgeführt. Das Ablaufschema in Abbildung 1 bezieht sich nicht auf einen spezifischen Privatisierungsfall, sondern veranschaulicht den Privatisierungsprozeß in Großbritannien ganz allgemein. Der Ablauf der Privatisierung vollzieht sich in vier Stufen: Zunächst werden Durchführbarkeitsstudien von Beamten, Banken und Unternehmensberatungsfirmen durchgeführt. Auf Grund dieser Studien trifft der Minister die Entscheidung einer Privatisierung des öffentlichen Unternehmens. In der zweiten Stufe wird zum einen das Unternehmen auf die Privatisierung vorbereitet, wobei die Stärkung des Managements und die Einführung privatwirtschaftlicher Methoden im Vordergrund stehen. Zum anderen werden die Vorbereitungen auf der gesetzgeberischen Ebene getroffen, die die Umwandlung der eigenen Rechtsform der gemeinwirtschaftlichen Unternehmung (public corporation) in eine Aktiengesellschaft vorsehen. In der dritten Stufe wird dann auf parlamentarischer Ebene die Umwandlung des gemeinwirtschaftlichen Unternehmens in eine Aktiengesellschaft gesetzt, und weiters werden im Unternehmen die notwendigen Anpassungsschritte vollzogen, sodaß, bevor mit dem Verkauf von Aktien dieses Unternehmens an der Börse begonnen wird, dieses eine gesunde Eigenkapitalquote, ein kommerziell orientiertes Management und möglicherweise eine reduzierte Monopolmacht aufweist. In der vierten Stufe wird dann entschieden, wieviele Aktien verkauft werden sollen, wo/wie sie verkauft werden sollen, und welche Art von Aktien zum Kauf angeboten werden sollen. Die Abschlußentscheidung stellt dann die Festlegung des Preises und des Verkaufszeitpunktes der Aktien dar. Danach

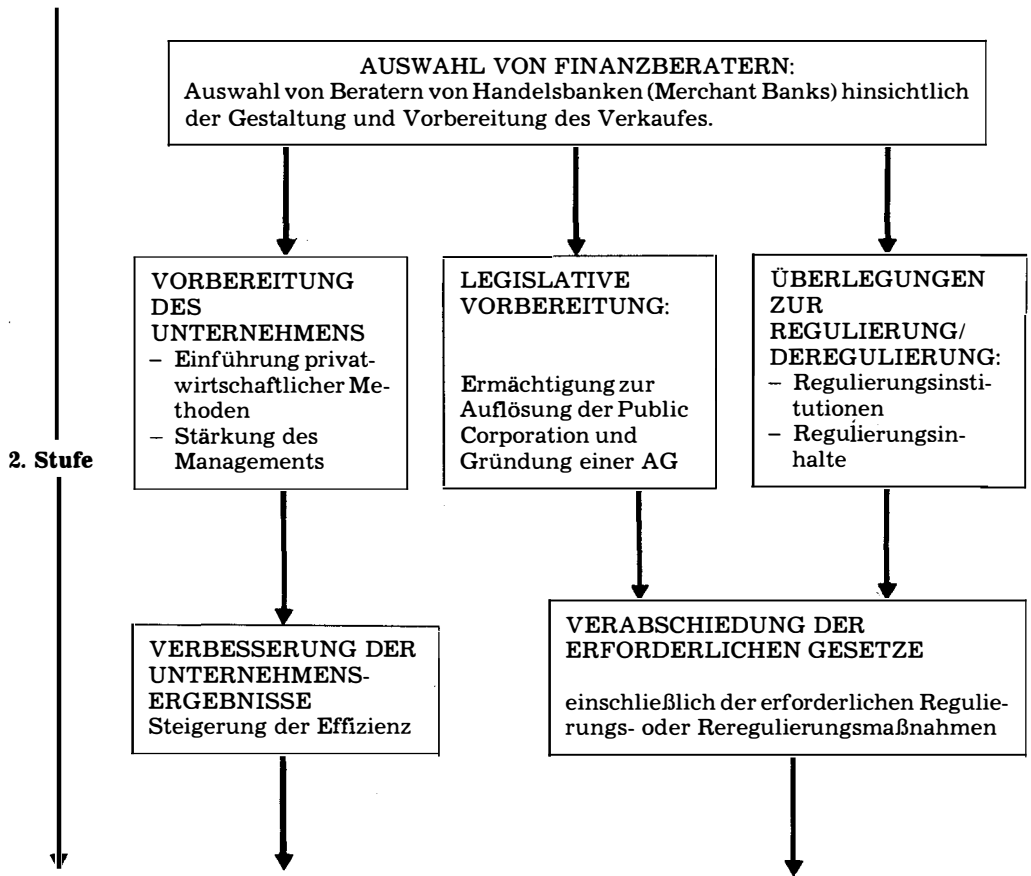
Abbildung 1

Ablaufschema des britischen Privatisierungsprozesses



(Fortsetzung S. 459)

erfolgt der Verkauf und die Umwandlung in ein privates Unternehmen. Diese vier Stufen des Ablaufschemas zeigen, daß die Überführung eines öffentlichen (gemeinwirtschaftlichen) Unternehmens in ein privatwirtschaftliches doch recht komplex ist und aufwendig vor sich geht. Aus diesem Ablaufschema ist auch erkenntlich, daß eine derartige Überführung sehr gut vorbereitet und wohl durchdacht sein muß, damit sich dann auch der gewünschte Erfolg einstellt.

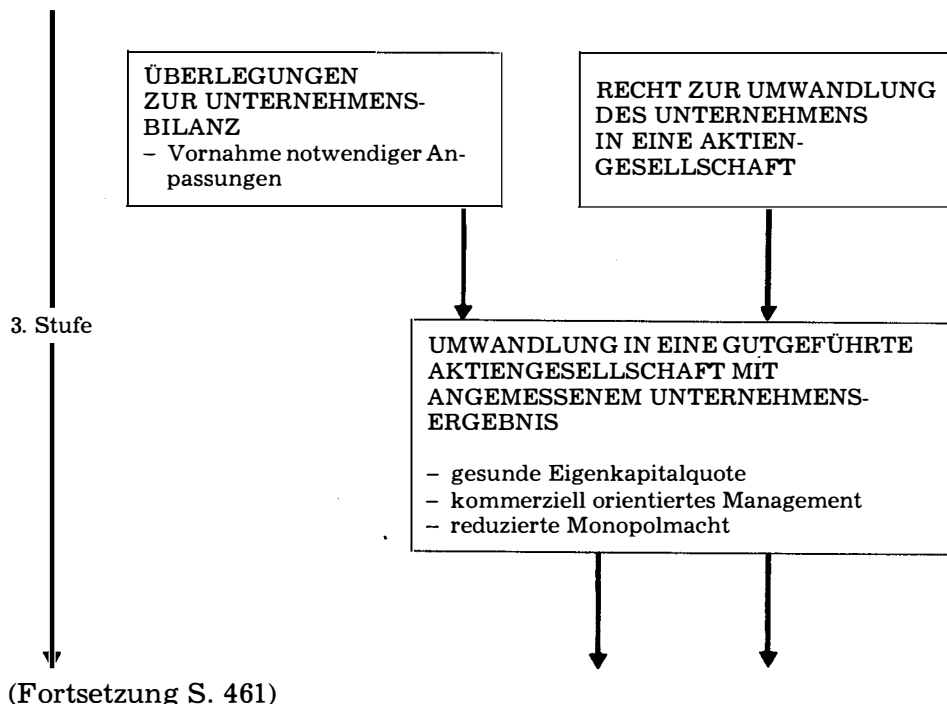


3. Wirtschaftspolitische Aspekte bei der Privatisierung

3.1. Die Problematik der Kursfestsetzung

Wie bereits festgestellt, standen ursprünglich Effizienzsteigerung, Deregulierung und Konsumentenschutz im Vordergrund der Entstaatlichungskampagne der Regierung Thatcher. Seit der Veräußerung von British Telecom (BT) hat die Privatisierung in England auch eine ständig stärker werdende „volkskapitalistische“ Seite. Dadurch entstand vielleicht ein Widerspruch zu den Zielsetzungen einer wettbewerbsfördernden Politik, nach der die Monopolstellung der BT vollkommen hätte beseitigt werden müssen. Andererseits investieren Volksaktionäre lieber in Unternehmen, von denen sie sichere (Monopol)Gewinne erwarten dürfen. Außerdem darf der Emissionspreis nicht zu hoch sein, will man den „kleinen“ Investor ansprechen.

Es wird häufig gesagt, daß die Regierung Thatcher das „Familiensil-

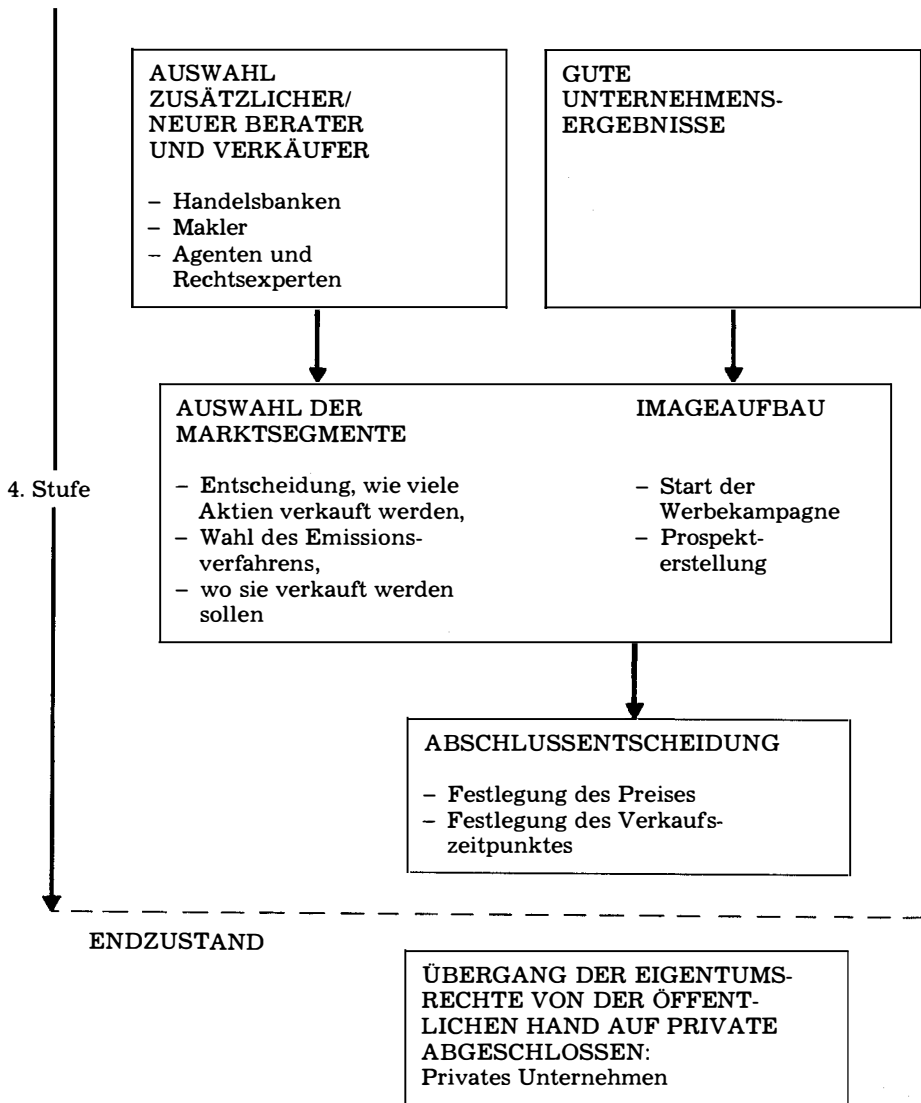


ber“ auf Kosten der Allgemeinheit verschleudert hat. Die relativ niedrigen Emissionskurse (insbesondere bei BT) können allerdings nicht nur auf das „volkskapitalistische“ Streben nach größtmöglicher Streuung der Aktien unter britische Kleinaktionäre zurückgeführt werden, sondern es kam das psychologische Problem des Zwanges zur Schaffung einer aktiven Nachbörse dazu. Eine bei Einführung als Diskontaktie anzusehende Emission kann durch höhere Verkaufspreise in der Folge zu Überschußnachfragen führen und somit für weitere Emissionen ein gutes Klima schaffen.

3.2. Privatisierung und Arbeitnehmerbeteiligung

Der private Kleinanleger ist die Hauptzielgruppe der Regierung Thatcher bei der Veräußerung von Staatsbetrieben. Es wird sogar ausdrücklich versucht, Großinvestoren – zumindest bei der Emission – fernzuhalten. Beim Verkauf von BT beispielsweise kamen zwar vorwiegend Kleinanleger zum Zuge – insgesamt ca. 2 Millionen, darunter 220.000 BT-Mitarbeiter –, aber nach der Börseneinführung sank ihr Anteil beträchtlich. Immerhin waren bis Ende 1986 noch 1,6 Millionen der ursprünglichen 2,3 Millionen BT-Aktionäre im Besitz ihrer Anteile (The Economist, 8. November 1986, S. 32).

Durch die Privatisierungen wurde auch den Mitarbeitern der betroffenen Unternehmen die Gelegenheit gegeben, Miteigentümer zu werden. Insgesamt sind ca. 655.000 Arbeitnehmer in die Privatwirtschaft



Quelle: In Anlehnung an HM Treasury (1987)

„übersiedelt worden“, und 430.000 oder knapp 90 Prozent der Berechtigten haben Aktien erworben. Die Regierung hat Arbeitnehmer-Aktionäre insofern gefördert, als sie den Mitarbeitern Gratisaktien im Verhältnis zu angekauften Aktien angeboten hat bzw. weitere Tranchen zu einem Preisnachlaß von 10 Prozent verkaufte.

3.3. Privatisierung und Beschäftigung

Das erklärte Ziel der Privatisierung in England war und ist die

Tabelle 1
Größere Privatisierungen und Verkäufe von Staatsanteilen in Großbritannien, 1979–1987

	Verkaufsdatum	Verkaufsmethode	Staatsanteil nach Verkauf	Nettoerlös in Mio. £
Amersham Internat.	Februar 1982	Festpreisangebot 100%	0	64
Associated British Ports	Februar 1983	Festpreisangebot 51,5%		46
	April 1984	Tender offer 48,5%	0	51
British Aerospace	Februar 1981	Festpreisangebot 51,6%		43
	Mai 1985	Festpreisangebot 48,4%	0	346
British Gas	Dezember 1986	Festpreisangebot 100%	0	7.750
British Petroleum	Oktober 1979	Festpreisangebot 5%		276
	Juni 1981	Verkauf der Bezugsrechte der Regierung bei einer Emission junger Aktien		8
	September 1983	Tenderverkaufsverfahren 7%	31,7	543
British Telecom	November 1984	Festpreisangebot 50,2%	49,8	3.693
Britoil	November 1982	Tenderverkaufsverfahren 51%		627
	August 1985	Festpreisangebot 49%	0	426
Cable and Wireless	Oktober 1981	Festpreisangebot 49,4%		182
	Dezember 1983	Tenderverkaufsverfahren 22,3%		263
	Dezember 1985	Festpreisangebot 22,7%	0	580
Enterprise Oil	Juni 1984	Tenderverkaufsverfahren 100%	0	380
National Freight Co.	Februar 1982	Management-Buyout	0	5

	Verkaufsdatum	Verkaufsmethode	Staatsanteil nach Verkauf	Nettoerlös in Mio. £
<u>Tochtergesellschaften:</u>				
British Airways Töchter Internat. Aeradio	März 1983	Verkauf an Standard Telephones and Cables	0	60
British Airways Helicopters	September 1986	Verkauf an SDR Helicopters	0	14
British Gas Corporations Wytch Farm Ölfeld	Mai 1984	Verkauf an ein Anbieterkonsortium	0	82
British Rail subsidiary activities: Hotels	Juni 1981 und in der Folge	Privatverkauf	0	50
Sealink	Juli 1984	Verkauf an British Ferries	0	66
British Shipbuilders' warship yards	Mai 1985 bis März 1986	Privatverkauf	0	123
British Steel Corporation's rationalisation and disposal programme	1980 und in der Folge	Privatverkauf und Errichtung eines J-V mit Partnern aus der Privatwirtschaft	0	592
Töchter der National Bus Company	Juli 1986 und in der Folge	Jeden Teilbetrieb getrennt verkauft	0	
Rover Group – Töchter: Jaguar	Juli 1984	Festpreisangebot 100%	0	297
Rolls Royce	Mai 1987	–	0	540
BAA British Airport Authority	Juli 1987	–	0	500
British Airways	August 1987	–	0	430
British Petroleum	Oktober 1987	–	0	<u>7.200</u>
Summe der Nettoerlöse				<u>25.237</u>

Quelle: HM Treasury, 1987, 18/1–13.

Schaffung marktkonformer und effizienter Industrien, die

(a) durch den Verkauf den Staatshaushalt entlasten und

(b) durch Steuern in der Folge steigende Beiträge zum Staatshaushalt leisten sollen.

Die Schaffung von Arbeitsplätzen war und ist kein primäres Ziel der Privatisierungspolitik. Deshalb wurde ein Abbau der Beschäftigung in der verstaatlichten Industrie bewußt in Kauf genommen, um damit die verbliebenen Arbeitsplätze in der reprivatisierten Industrie langfristig zu sichern.

3.4. Erlöse aus (Re-)Privatisierungen

In Tabelle 1 sind die Nettoerlöse aus den (Re-)Privatisierungen von 1979 bis 1987 aufgeführt. Dieser Aspekt steht zwar (offiziell) nicht im Vordergrund der britischen Privatisierungspolitik, aber laut Schätzungen der Regierung betragen allein die Erlöse aus den größten Privatisierungsverkäufen seit 1979 über 25,2 Milliarden Pfund (= Summe der in Tabelle 1 aufgeführten Nettoerlöse).

Schätzungen für 1987/88 belaufen sich auf 5 Milliarden Pfund und weiteren 7,5 Milliarden bis zum Ende des Finanzjahres 1988/89 (Abromeit, 1987, S. 98). Damit haben die Erlöse aus den (Re-)Privatisierungen öffentlicher Unternehmungen ganz wesentlich zur Entlastung des Staatshaushaltes beigetragen.

4. Zukünftige Privatisierungsprojekte

4.1. Wasserversorgung

Nachdem der „Bann“ bezüglich der Privatisierung von natürlichen Monopolen mit dem Verkauf von BT gebrochen war, ist BT eine Art Leitmodell der Privatisierung aller öffentlichen Versorgungsbetriebe geworden. So wurde im Februar 1986 ein White Paper (eine Art programmatische Absichtserklärung der Regierung, die dem Parlament vorgelegt und diskutiert wird) vorgestellt, das die Privatisierung der Wasserämter von England und Wales vorsieht. Die insgesamt 10 Wasserämter sollen nach ihrer Umwandlung in AGs verkauft werden. Gleichzeitig wurden begleitende Regulierungen der natürlichen Monopole mit einem neuen ordnungspolitischen Rahmen unter einem „Director General of Water Services“ beschlossen. „Geregelt“ werden die neuen Wassergesellschaften durch die Vergabe von Betriebslizenzen, durch Höchstwerte für Wassergebühren und Vorschriften bezüglich Standards und Normen im Dienstleistungsbereich; spezielle Regelungen sind auch für Umweltbelange und -normen vorgesehen. Diese Privatisierung wird jedoch aufgrund zahlreicher noch zu klärender (institutioneller) Fragen nicht vor den nächsten Wahlen erfolgen.

4.2. Energieversorgung

Das derzeit wohl bekannteste Privatisierungsvorhaben der Regierung Thatcher ist die Privatisierung des Energiesektors. Diesbezügliche White Papers wurden am 25. Februar und am 2. März 1988 vorgelegt, und die Privatisierung wurde am 7. März mit einer Mehrheit von 326 zu 218 Stimmen im Unterhaus beschlossen. Die gegenwärtige Struktur der Stromversorgung mit dem Central Electricity Generating Board (CEGB), der auch das Verbundnetz betreibt und 95 Prozent des Strombedarfs aus seinen Kraftwerken deckt, 12 gesetzlichen Regionalbehörden sowie einem Dachgremium, dem Electricity Council, soll grundlegend geändert werden. Dabei soll der Electricity Council aufgelöst werden. Geplant ist die Schaffung von 15 privatrechtlichen Elektrizitätsgesellschaften in England und Wales mit einem Beschäftigtenstand von insgesamt mehr als 130.000 Mitarbeitern und einem kombinierten Jahresgewinn von 10 Milliarden Pfund. In Schottland ist die Gründung zweier Gesellschaften mit mehr als 15.000 Beschäftigten und einem Jahresgewinn von 1,2 Milliarden Pfund vorgesehen.

Folgende Maßnahmen sind geplant, um mit der Privatisierung auch die Monopolstellung des CEGB zu beenden: ein größerer Teil (ca. 30 Prozent seiner Kapazität) wird in eine konkurrierende Kraftwerks-gesellschaft umgewandelt, die über eine breite Palette von Kohle-, Öl- und Gasturbinenkraftwerken verfügen wird. Die Aktien dieser neuen Gesellschaft und des restlichen CEGB werden öffentlich verkauft. Das Verbundnetz, das ebenfalls in eine Gesellschaft umgewandelt wird, wird hinkünftig den 12 Verteilergesellschaften gehören. Diese 12 Verteilergesellschaften werden gesetzlich zur Stromversorgung verpflichtet sein. Dieser Verpflichtung kommen sie entweder durch Eigenproduktion oder entsprechende Abnahmeverträge mit Kraftwerken nach. Gleichzeitig wird der Marktzutritt für private Kraftwerksbetreiber ermöglicht. Die Kernkraftwerke werden ebenfalls privatisiert.

Einhergehend werden Regulierungen für das neu geschaffene private natürliche Monopol und Bestimmungen im Hinblick auf Konsumentenschutz erlassen: Preiskontrolle, Wettbewerbsförderung, Vorschriften und Normen hinsichtlich Sicherheit und Versorgung sowie die Schaffung von Mitbestimmungsmöglichkeiten für Konsumenten (die es jetzt schon in Form von Beiräten gibt). Die Einhaltung all dieser Regelungen und Vorschriften wird von einem neu geschaffenen Gremium – dem Director General of Electricity Supply – überwacht werden. Wenn die privaten Elektrizitätsgesellschaften ihre Verpflichtungen nicht entsprechend erfüllen, sind u. a. finanzielle Entschädigungen für Konsumenten zu festgesetzten Sätzen vorgesehen. Der Zeitrahmen zur Realisierung dieser neuen Strukturen beträgt zwei Jahre, sodaß mit der Privatisierung des Energiesektors durch den Verkauf der Aktien an der Börse frühestens im Jahre 1990 begonnen werden kann.

5. Einschätzung und Bewertung der Privatisierungsmaßnahmen

Eine Diskussion über die Resultate der Privatisierungen der Regierung Thatcher müßte, um Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu können, eine breite Palette von Bewertungskriterien berücksichtigen: die fiskalische Bedeutung der Verkäufe, Aspekte der Strukturreform, die Beschäftigungssituation, Konsumentenfreundlichkeit sowie die Marktnähe und Effizienz der privatisierten Unternehmen. Eine detaillierte Untersuchung dieser Kriterien in bezug auf die britischen Privatisierungen ist schon wegen der kurzen Zeit des Bestehens der meisten reprivatisierten Unternehmen schwer möglich. Einige Ergebnisse sind jedoch zweifelsfrei erkennbar.

Darunter die Tatsache, daß den Privatisierungen in England eine enorme *fiskalische Bedeutung* zukommt. Es scheint, daß der fiskalische Aspekt rasch vor den vordergründigen Zielen wie Deregulierung, Wettbewerbsförderung etc. an Priorität gewinnt. Die Einnahmen aus

Tabelle 2
Ertragslage privatisierter Unternehmen in England

Unternehmen	Gewinn (Verlust) nach der Privatisierung vor Steuern für das Geschäftsjahr (in Mio. Pfund):					
	1981	1982	1983	1984	1985	1986
British Aerospace (1981)	70,6	84,7	82,3	120,2	150,5	—
Cable and Wireless (1981)	64,1	89,2	156,7	190,1	245,2	295
Amersham International (1982)	4,1	8,5	11,2	13,7	17,1	17,5
National Freight Consortium (1982)	4,3	10,1	11,8	16,9	27,2	37
Britoil (1982) ¹	437	514,0	586,0	688,0	730,0	
Associated British Ports (1983)	(10,3)	5,5	14,5	(6,4) ²	—	17,2
Enterprise Oil (1984)	—	—	83,2 ³	—	138,5	111,1
Jaguar (1984)	(31,7)	9,6	50,0	91,5	121,3	—
British Telecom (1984)	570	936	1.031	990	1.480	1.810
British Gas (1986)	—	430	803	909	712	782
British Airways (1987)	(141)	(108)	74	185	191	195
	Gewinn (Verlust) vor der Privatisierung von Steuern					

Erläuterungen:

¹ Teil der BNOC (British National Oil Corporation)

² Auswirkungen des Kohlenstreiks

³ Zahlen nur für ein Rumpfgeschäftsjahr von 8 Monaten

Quelle: HM Treasury (1987, 18/2)

dem Verkauf von Staatseigentum trugen zu einer drastischen Verringerung der Kreditaufnahme des öffentlichen Sektors bei und halfen somit, den britischen Staatshaushalt zu konsolidieren.

5.1. Effizienzsteigerung und Erfolg

Insofern sich Effizienz in höheren Gewinnen und gesteigerter Produktivität widerspiegelt, scheint die Regierung Thatcher ihre Absicht, effizientere und stärkere Industrien, die den Staat nicht nur entlasten, sondern über Steuern mitfinanzieren, in die Tat umgesetzt zu haben. Die privatisierten Unternehmen haben fast ausnahmslos ihre Rentabilität erhöht. So sind beispielsweise die Gewinne von *Cable and Wireless* seit der Privatisierung im Jahre 1981 um 450 Prozent gestiegen; *British Aerospace* (1981 privatisiert) hat zwischen 1980 und 1986 seine Gewinne vervierfacht; sowohl *British Telecom* als auch *British Gas* weisen seit ihrer Privatisierung Rekordgewinne aus (CRD, 1988, S. 1 ff.).

Um den Erfolg der privatisierten Unternehmungen seit ihrer Ausgliederung aus der öffentlichen Wirtschaft Englands anschaulich darzustellen, wird in Tabelle 2 eine Übersicht über die Ertragslage der wichtigsten neugeschaffenen englischen Privatunternehmen gegeben.

Da hier unmöglich alle privatisierten oder kurz vor der Privatisierung stehenden Unternehmungen Englands anhand von Erfolgskriterien im Detail behandelt werden können, sei stellvertretend und zur Veranschaulichung das Unternehmen British Steel herausgegriffen, dessen Entwicklung vom Verlustbringer zum Gewinn erwirtschaftenden Stahlerzeuger typisch ist. Wie bereits eingangs erwähnt, wurde die britische Stahlindustrie 1949 von einer Labour-Regierung verstaatlicht und 1953 wurde sie von einer konservativen Regierung wieder entstaatlicht. Zwischen 1955 und 1966 fiel der Anteil der englischen Stahlindustrie an der Weltstahlproduktion von 7,5 auf 5,2 Prozent. 1961 war die britische Stahlindustrie bereits an fünfter Stelle der Weltrangliste (bis 1955 lag Großbritannien an dritter Stelle). Obwohl sie wieder der Privatwirtschaft angehörte, investierte und modernisierte die britische Stahlindustrie, die 350 Einzelunternehmen und 300.000 Beschäftigte umfaßte, kaum, da sie befürchtete, wieder verstaatlicht zu werden. Dieser Fall trat 1967 auch tatsächlich ein. In diesem Jahr wurde die „British Steel Corporation“ (BSC) geschaffen. Aber trotzdem fiel die britische Stahlindustrie immer mehr hinter ihre europäischen und japanischen Konkurrenten zurück. Im Geschäftsjahr 1978/79 schließlich erwirtschaftete British Steel einen Verlust von 1.784 Millionen Pfund. Dringend nötige Restrukturierungsmaßnahmen konnten wegen politischer Interventionen gar nicht oder erst verzögert durchgeführt werden. Die Krise der BSC war nicht auf England beschränkt, aber dort durch die Versäumnisse der Vergangenheit erschwert: die Stahlindustrie der BRD produzierte mit nur 50 Prozent mehr Beschäftigten über 200 Prozent mehr Stahl.

Die neue konservative Regierung begann ein Rationalisierungs- und Restrukturierungsprogramm, in dessen Rahmen über 100.000 Arbeitsplätze verloren gingen. Von 1978/79 bis 1986/87 ist die Produktivität der BSC (ausgedrückt als Mannstunden pro Tonne Flüssigstahl) um 132 Prozent gestiegen. Seit Dezember 1985 erhält British Steel keine Subventionen mehr, da ein diesbezügliches Verbot innerhalb der EG erlassen wurde. Von 1979 bis 1985 hatte die BSC allerdings 5,2 Milliarden Pfund an Subventionen erhalten. Die BSC ist heute der drittgrößte Stahlproduzent der Welt (mit einer Jahresproduktion von ca. 12,5 Millionen Tonnen) und erzielte 1986/87 einen Umsatz von über 3,4 Milliarden Pfund. Sie beschäftigt 51.500 Mitarbeiter und erzeugt ca. drei Viertel des britischen Stahlbedarfs. Am 3. Dezember 1987 erklärte die BSC einen Gewinn in Höhe von 190 Millionen Pfund für das erste Halbjahr ihres Geschäftsjahres. Das Unternehmensergebnis für das gesamte Geschäftsjahr wird voraussichtlich dem Halbjahreserfolg entsprechend ausfallen. Angesichts dieser Ergebnisse erhebt sich die Frage, warum die Regierung die BSC privatisieren will. Die Antwort der Regierung hierauf enthält wieder die bekannten Punkte: Einführung und Etablierung betriebs- und marktwirtschaftlicher Methoden in diesem Wirtschaftssektor, Schaffung von Aktionären aus Mitarbeiterkreisen und Sicherstellung auch weiterhin guter Leistungen.

Heutzutage scheint es verfrüht, endgültige Urteile über die Effizienz privatisierter Unternehmen zu fällen. Die meisten erwirtschaften – wie bereits festgestellt wurde – höhere Gewinne, aber inwieweit dies nur auf Privatisierung oder auch auf allgemein konjunkturelle Faktoren zurückgeht, ist schwer zu beurteilen.

5.2. Einschätzung

5.2.1. Privatisierung aus der Sicht der Konsumenten

Zwar ist unbestritten, daß eine Privatisierung auch den betroffenen Betrieben Vorteile bringen kann, aber den Hauptnutzen sollte der Konsument daraus ziehen. Da durch eine Privatisierung in vielen Fällen nicht nur eine Änderung der Preisstruktur eintritt, gestaltet sich die Bewertung der Vor- und Nachteile für den Konsumenten schwierig, da viele nicht monetär bewertbare Komponenten ins Spiel kommen.

Der Konflikt über die Konsumentenfreundlichkeit von Privatisierungen tritt besonders deutlich bei British Telecom hervor, bei dem Privatkonsumenten nach der Privatisierung über eine drastische Qualitätsverschlechterung und Verteuerung der BT-Dienste klagten. Auf Druck der Aufsichtsbehörde (OFTEL) hat die BT die Preise für ein weiteres Jahr eingefroren, womit seit der Privatisierung die Gebühren real um 13 Prozent gesunken sind (Durchschnittswert über alle Tarife);

Tabelle 3**Gebührenänderungen von British Telecom (1981 bis 1982)**

Dienst	prozentuale Gebührenänderung
<u>Gesprächsgebühren</u>	
Ortsgespräche	+ 60%
Ferngespräche	
bis 56 km	+ 7%
über 56 km (dichte Routen)	- 20%
über 56 km (andere Routen)	0%
Internationale Gespräche	
Europa	- 10%
USA	- 33%
<u>Grundgebühren</u>	+ 27%
<u>Mietleitungen</u>	
5 km	+ 50%
100 km	+ 15%

Quelle: Heuermann und Neumann (1985, S. 305)

BT hat sich ferner verpflichtet, bei einer verspäteten Installation von Telekommunikationsanschlüssen 5 Pfund pro Tag Pönale zu zahlen. Konsumenten, denen aus derartigen Verzögerungen seitens BT ein Verlust erwächst, haben sogar Anspruch auf höhere Kompensationszahlungen.

Nimmt man die zahllosen Artikel zum Thema Privatisierung und ihre Auswirkungen in den verschiedenen Zeitungen und Magazinen in England als Spiegel der Konsumentenreaktionen, so ergibt sich ein durchwegs uneinheitliches Bild. Es reicht die Palette der Beurteilung der Dienste von z. B. der British Telecom von „besser“ über „unverändert“ bis hin zu „katastrophal“. Derartige unterschiedliche Reaktionen auf British Telecom sind sehr bezeichnend: Einerseits wird das Ansteigen der Preise für Ortsgespräche kritisiert, andererseits begrüßen Firmen die Tatsache, daß Auslandsgespräche billiger geworden sind. In Tabelle 3 sind einmal die Gebührenänderungen von British Telecom in den Jahren 1981 und 1982 aufgeführt. Hierbei fällt auf, daß Ortsgespräche mit einer Anhebung von 60 Prozent am stärksten erhöht wurden, während hingegen internationale Gespräche nach den Vereinigten Staaten um bis zu 33 Prozent billiger wurden. Weiters wurden die Grundgebühren um 27 Prozent, die für Mietleitungen bis 5 km um 50% und die für Mietleitungen bis 100 km um 15% erhöht. In Tabelle 4 werden die britischen Tarife mit den Telefontarifen von der Bundesrepublik Deutschland, Italien und Frankreich verglichen. Hierbei fällt auf, daß Telefongespräche von Großbritannien in die Vereinigten Staaten (geschäftlich oder privat) am billigsten im Vergleich zu diesen

Tabelle 4**Preise für ein internationales Gespräch von 3 Minuten in ECU**

(1 ECU = 2.25672 DM = 0,572646 £; Stand: 1. 1. 1984)

nach	von			
<u>Telefon (3 Min.)</u>	Groß- britannien	Bundes- republik	Italien	Frankreich
EG				
geschäftlich	2,56	1,61	2,98	1,42
privat	1,97	1,40	2,42	0,95
USA				
geschäftlich	5,12	9,74	8,27	6,26
privat	2,81	8,05	6,27	5,22
<u>Telex (3 Min.)</u>				
EG	1,29	1,15	1,63	0,96
USA	2,71	4,39	5,84	3,48

Quelle: Heuermann und Neumann (1985, S. 334)

drei Ländern sind. Beispielsweise betragen gegenüber der Bundesrepublik die Preise für ein Telefongespräch in die USA nur 53 Prozent in der Geschäftszeit und nur 35 Prozent in der Nichtgeschäftszeit. Ein Telex von 3 Minuten kostet lediglich 62 Prozent der deutschen Gebühr. Auf der anderen Seite ist das Telefonieren von Großbritannien in EG-Staaten im Vergleich zur Bundesrepublik und zu Frankreich teurer. So kostet ein dreiminütiges Telefonat von Großbritannien in die EG zu Geschäftszeiten 2,56 Ecu, in Deutschland jedoch nur 1,61 und in Frankreich nur 1,42 Ecu. Aus diesen beiden Tabellen geht eindeutig hervor, daß die Privatisierung zwar eine Verbilligung der Auslandsgespräche (insbesondere in die Vereinigten Staaten) mit sich brachte, jedoch Inlandsgespräche teurer wurden.

Die Tatsache, daß Geräte besser und billiger geworden sind, wird allerdings begrüßt – ebenso wie die größere Vielfalt, die auf Exporte zurückzuführen ist. Die Meinungen über die Qualität der Geräte von BT sind geteilt: So wurde in einem Artikel im „Guardian“ vom 25. November 1985 die gestiegene Qualität der BT-Dienste und Geräte gelobt und die Preisumgestaltung als wirtschaftlich sinnvoll dargestellt. Dagegen wurde in einer Umfrage (Financial Times, 18. März 1988) der „Telecommunications Managers Association“, einer privaten Vereinigung, festgestellt, daß die meisten leitenden Angestellten im Kommunikationsbereich mit BT unzufrieden sind. Besonders kritisiert wurde, daß BT auf Anfragen kaum reagierte. Unpünktlichkeit und Qualitätsverschlechterung wurden ebenso angeprangert. Es scheint, daß der generelle Tenor der Kritik an British Telecom negativ ist. Dies dürfte auch zu den vorstehend angeführten, von der Aufsichtsbehörde OFTEL auferlegten Maßnahmen wie Kompensationszahlungen etc. geführt haben.

Ähnliche Kritikpunkte lassen sich für andere privatisierte Unternehmen und deren Dienstleistungen anführen, z. B. Klagen über schlechte und teure Leistungen auf Nebenstrecken beim Bustransport (Financial Times, 8. August 1987). Während generell die Entlastung des Staatshaushaltes und die Möglichkeit größerer Effizienz begrüßt wird, werden die negativen Randerscheinungen – wie überhöhte Zahlungen an Emissionsberater, Unterbewertung von Aktien und die generell hohen Privatisierungskosten – kritisiert. Befürchtungen und Bedenken werden im Hinblick auf die Privatisierung der Wasser- und Energieversorgung vor allem über Sicherheit und Qualität geäußert.

5.2.2. Privatisierung aus Sicht der Gewerkschaften

Einer der Hauptansatzpunkte der Kritik des TUC ist, daß nach Ansicht des TUC die Regierung Thatcher das verkaufte Staatseigentum drastisch unterbewertet hat (vergl. TUC [1985 a–d, 1986 a–d]). Laut Berechnungen des TUC hat die Regierung bei vier Verkäufen von British Airways, British Gas, British Telecom und Rolls-Royce 3.223 Millionen Pfund verloren. Zusammen mit den Verlusten bei anderen Veräußerungen errechnet der TUC eine Gesamtsumme von 3,5 bis 3,6 Milliarden Pfund, die der Regierung entging.

Ein weiterer Kritikpunkt des TUC (vergl. TUC [1985 c, 1986 c]) ist, daß „risikolose“ Aktien geschaffen wurden, um den Volkskapitalismus zu fördern; alle privatisierten Gesellschaften wiesen ja schon vor der Privatisierung Gewinne aus. Nach der Privatisierung hätten diese Gesellschaften jedoch rasch „Volksaktionäre“ verloren, da Privatpersonen schnelle und leicht verdiente Gewinne vorzögen und die Billigaktien zu einem höheren Preis weiterverkauften. Laut TUC sank die Zahl der Aktionäre von British Airways innerhalb von drei Monaten von 1,1 Millionen auf 650.000; British Gas verlor innerhalb von nur 4 Monaten nach der Veräußerung ein Drittel seiner 4,5 Millionen Aktionäre. Zusätzlich kritisiert der TUC (TUC [1985 e]), daß die Durchführung von (Re-)Privatisierungen dem Staat und letztlich dem Steuerzahler viel Geld kostete: Der Verkauf von Staatseigentum brachte einer Reihe von Institutionen, die der Regierung Beraterdienste leisteten, laut TUC Einnahmen zwischen 440 und 660 Millionen Pfund; darunter Wirtschaftstreuhänder, Banken und Rechtsberater.

Der TUC gab 1986 eine Meinungsumfrage über Privatisierung und Staatseigentum in Auftrag (vergl. TUC [1986 d]). Die im Dezember 1986 veröffentlichten Umfrageergebnisse zeigten eine Mehrheit für die Beibehaltung von staatlichen Grundstoffindustrien und Versorgungseinrichtungen. So waren zum Beispiel – laut dieser Umfrage – 71 Prozent aller Befragten für staatliche Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung. 53 Prozent sprachen sich für eine staatliche British Telecom aus. 56 Prozent waren für staatliche Kohleindustrie, Eisenbahnen und Stahlindustrie.

Der TUC weist weiters darauf hin, daß nur bei einer einzigen

Veräußerung (von insgesamt 29) die Belegschaft einen signifikanten Anteil am Grundkapital der privatisierten Gesellschaft erworben hat, nämlich bei dem National Freight Consortium, durch das die Belegschaft derzeit noch ca. zwei Drittel aller Aktien der National Freight Company hält. Bei anderen privatisierten Gesellschaften sei der Aktienanteil der Mitarbeiter verschwindend gering; so beträgt er bei Britoil nur 0,1 Prozent, bei British Telecom 1,9 Prozent, bei Amersham International 3,7 Prozent und bei Associated British Ports 4,3 Prozent.

In einem Bericht stellt der TUC (vergl. TUC [1986 a]) fest, daß in der Vorbereitungsphase und während der Privatisierung eines Unternehmens Arbeitsplätze stark gefährdet sind und sich die Arbeitsbedingungen im betroffenen Unternehmen verschlechtern. Der Bericht führt zahlreiche Beispiele für eine Verringerung im Beschäftigtenstand, Kürzungen von lohnabhängigen und anderen Leistungen sowie den Abbau von gewerkschaftlichen Einrichtungen an. Der TUC (vergl. TUC [1985 c]) weist darauf hin, daß die Spitzenmanager der privatisierten Unternehmen aus der Privatisierung großen finanziellen Nutzen gezogen haben: so erhielten innerhalb eines Jahres nach erfolgter Privatisierung laut TUC die Vorstandsmitglieder durchschnittlich Gehaltserhöhungen von 18.993 Pfund und eine durchschnittliche Gehaltserhöhung von 45.413 Pfund innerhalb von zwei Jahren nach der Privatisierung, also Erhöhungen von 34,3 Prozent im ersten und von 85,1 Prozent im zweiten Jahr.

Bezüglich einzelner Privatisierungsfälle kritisiert der TUC, daß beispielsweise

- durch die Privatisierung und das Contracting-out von Diensten im Bereich der *National Bus Company* Unregelmäßigkeiten bei der Versorgung und bei Tarifen resultieren, daß es auf profitträchtigen Routen zu viele Anbieter gibt, während wenig rentable Strecken insbesondere zu unrentablen Zeiten (Sonntage, spätabends) unterversorgt seien;
- im staatlichen *Gesundheitsdienst* (National Health Service) und im Bereich der *Zentral- und Kommunalverwaltung* wesentliche Nebendienstleistungen öffentlich ausgeschrieben und privat angeboten werden müssen. Dies führte dazu, daß Spitalsreinigung, -küchen und -wäschereien von Privaten betrieben werden. Dasselbe gilt für die Reinigung von öffentlichen Gebäuden. Der TUC beklagt ein allgemeines Absinken des Standards und der Qualität, ohne daß tatsächlich Einsparungen erzielt worden wären.

Ganz generell ist der TUC gegen Privatisierung und Deregulierung. Er sieht keinen Sinn in der Privatisierung natürlicher Monopole, sondern in einer Beibehaltung und strikten Regulierung der bestehenden öffentlichen Monopole und Staatsbetriebe. Laut TUC sind gemeinwirtschaftliche Unternehmen der beste Garant für Konsumentenfreundlichkeit und Wahrung öffentlicher Interessen.

6. Abschließende Bemerkungen

6.1. Privatisierung und Wettbewerb

Die Diskussion über die Privatisierung in Großbritannien kreist im großen und ganzen um den Vorwurf, die Regierung hätte das „Familien-silber verschleudert“ oder „es an die Kapitalmärkte ausgeliefert“. Dagegen argumentiert die Regierung Thatcher, sie habe die Zahl der Aktionäre aus breiten Bevölkerungsschichten vermehrt und die Geschäftsführung staatlicher Betriebe aus der Vormundschaft der Bürokratie befreit.

Darüber hinaus wird häufig der (zu kurz gekommene) Aspekt der Liberalisierung (oder Deregulierung) und der Förderung des Wettbewerbs diskutiert. Umfassende Liberalisierung wurde eigentlich nur mit dem Transport Act 1985 eingeleitet, das die vollständige Deregulierung der National Bus Company vorsah. Die Auswirkungen dieser Maßnahme werden unterschiedlich bewertet. Auf manchen Strecken werden statt Konkurrenz und Tarifsenkungen Preisanstiege um 4 bis 5 Prozent berichtet. Wettbewerb erfolgt nur auf ca. 3 Prozent der Routen; die Löhne im Busverkehr sind teilweise um 30 Prozent gesunken (Financial Times, 8. August 1987).

Ein weiterer, häufig kritisierter Mangel der britischen Privatisierung ist, daß sie eigentlich nur eine Umverteilung von Eigentum von der öffentlichen Hand auf Private ist und keine wesentlichen Ansätze zur Strukturreform der britischen Wirtschaft im Sinne einer stärkeren Wettbewerbsfähigkeit enthält.

6.2. Privatisierung und Budgetkonsolidierung

In einer Studie der OECD (OECD-CPE, 1986, S. 26) wird darauf verwiesen, daß Erlöse aus dem Verkauf öffentlichen Eigentums sich je nach der Definition des Staatsdefizits verschieden auf die fiskalische Position eines Landes auswirken. Durch den Verkauf öffentlichen Eigentums wird kurzfristig die budgetäre Flexibilität erhöht. In dem Maße, wie Privatisierungserträge zur Reduzierung der Staatsschuld herangezogen werden, sinken die zukünftigen Kosten der Schuldenbedienung. Im Prinzip ermöglicht dies dann auch eine zukünftige Steuer-senkung, was sich wieder positiv auf die Wirtschaftsleistung auswirkt.

Allerdings stellt jede Veräußerung von Staatseigentum eine *einmalige* (nicht wiederkehrende) *Einkunft* dar. Je nachdem, ob der Erlös als Mittel der Defizitsenkung oder als Einnahmenüberschuß angesehen wird, kann der Eindruck entstehen, daß sich die budgetäre Position des Staates verbessert hat. Würde man diese Verkäufe bilanzmäßig betrachten, bei der sowohl Aktiva als auch Passiva des Staates verbucht würden, wären die langfristigen Auswirkungen offensichtlicher. Eine kontinuierliche Veräußerung des Vermögens eines Staates führt unver-

meidlich zu einer Substanzverringerung. Sobald die Eigentumssubstanz erschöpft ist, müssen alternative Finanzierungsformen gefunden werden. Zwar ist der Verkauf von Staatseigentum aus Gründen der Effizienz vertretbar, aber die mittelfristigen und langfristigen Budgetbeschränkungen ändern sich durch solche Transaktionen nicht wesentlich. Langfristig muß bei einer Einbeziehung solcher Erlöse ins Budget das Risiko des geringeren Handlungsspielraumes berücksichtigt werden, das durch die Verminderung der Vermögensposition entsteht.

Literatur

- Abromeit, H., Privatisierung in Großbritannien – ihre Ziele, ihre Ergebnisse, in: *Gemeinwirtschaft*, Wien: Jugend und Volk, Band I, 1987.
- Bauer, J. M., Privatisierung – Ein internationaler Vergleich, in: *Gemeinwirtschaft*, Wien: Jugend und Volk, Band 3, 1987.
- Central Office of Information (COI), Britain's Privatisation Policy, London, January 1988.
- Central Office of Information (COI), Privatisation of the Electricity Supply Industry, London, April 1988.
- Conservative Research Department (CRD), Privatisation, London, April 1988.
- Conservative Research Department (CRD), The Privatisation of British Steel, London, May 1988.
- Conservative Research Department (CRD), Politics Today, London, April 1988.
- Heuermann, Arnulf und Neumann, Karl-Heinz, Die Liberalisierung des britischen Telekommunikationsmarktes, Heidelberg: Springer-Verlag, 1985.
- House of Commons Library, Research Division, Research Note No. 396, Privatisation, London, March 1988.
- MacGregor, J., The Nationalised Industries and Privatisation, Research Note, December 1986.
- Mayer, C. und Meadowcroft, S., Selling Public Assets: Techniques and Financial Implications, Fiscal Studies, 6/4, London, 1985.
- Moore, J., Why Privatisate, *Parlamentsrede*, November 1983.
- Moore, J., The Success of Privatisation, *Parlamentsrede*, Juli 1985.
- Moore, J., Prospering through Privatisation, *Parlamentsrede*, April 1986.
- OECD 86/7, The economic rationale for and budgetary consequences of privatisation, Paris, 1987.
- TUC, Contractors' Failures, London, February 1985 a.
- TUC, Privatisation by Order – The Government Plan for Local Services, London, May 1985 b.
- TUC, Stripping our Assets – The City's Privatisation Killing, London, May 1985 c.
- TUC, The 16 Billion Gas Bill – The real cost of Privatisation, London, November 1985 d.
- TUC, Privatisation and Top Pay, London, December 1985 e.
- TUC, Bargaining in Privatised Companies, February 1986 a.
- TUC, More Contractors Failures, London, November 1986 b.
- TUC, Industries for People, London, November 1986 c.
- TUC, TUC Summary of an Opinion Poll on Privatisation and Public Ownership, London, 1986 d.
- HM Treasury, Privatisation in the United Kingdom, 18/1–13, London, February 1987.