

Merkel, Wolfgang

Book Part

Verstaatlichung, Privatisierung und Sozialdemokratie: ein westeuropäischer Vergleich

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Merkel, Wolfgang (1992) : Verstaatlichung, Privatisierung und Sozialdemokratie: ein westeuropäischer Vergleich, In: Heidrun Abromeit, Ulrich Jürgens (Ed.): Die politische Logik wirtschaftlichen Handelns, ISBN 3-89404-113-7, Edition Sigma, Berlin, pp. 255-292

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112611>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Verstaatlichung, Privatisierung und Sozialdemokratie: ein westeuropäischer Vergleich

Wolfgang Merkel

Abgesehen von zahlreichen anderen Unterschieden scheint es eine besondere Differenz zwischen Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlern zu geben. Ökonomen tendieren dazu, ihre Analysen und Prognosen in die Erklärungsform von Konjunkturen, Zyklen und Wellen, seien sie lang oder kurz, zu kleiden. Unter Sozialwissenschaftlern gibt es dagegen eine starke Tendenz, empirische Phänomene als lineare Trends säkularen Ausmaßes zu interpretieren. Selbst Ökonomen unterliegen bisweilen dieser Versuchung, begeben sie sich auf sozialwissenschaftliches Untersuchungsterrain, wie Mancur Olsons berühmtes Buch »The Rise and Decline of Nations« zeigt. Besonderer semantischer Beachtung erfreut sich bei diesen Analysen nicht nur das Präfix »post«, das meist definitiv das Ende einer Entwicklung, Periode oder Epoche auch dann schon anzuzeigen vermag, bevor das Neue noch gar nicht auf den Begriff gebracht ist. Auch die »end of...« Thesen und Theorien scheinen auf einer langen Welle sozialwissenschaftlicher Prosperität zu schwimmen, gleichgültig ob sie das Ende der Ideologien (Bell), des Kommunismus (Brzezinski), der Arbeitsgesellschaft (Arendt), des »Fordismus« (Aglietta, Boyer, Lipietz) oder des »sozialdemokratischen Jahrhunderts« (Dahrendorf) anzeigen.

Unter der letztgenannten Rubrik erschien seit Beginn der achtziger Jahre eine Flut sozialwissenschaftlicher Analysen (unter anderem Buci-Glucksmann/Therborn 1982; Dahrendorf 1983; Przeworski 1985; Przeworski/Sprague 1986; Paterson/Thomas 1986; Scharpf 1987; Miliband/Liebman/Panitch 1988), die, unterschiedlichen theoretischen, methodischen und ideologischen Paradigmen folgend, den unaufhaltsamen Niedergang der Sozialdemokratie oder etwas vorsichtiger das »Ende des goldenen Zeitalters der Sozialdemokratie« diagnostizierten.

Ich will mich an dieser Stelle weder an diesem Chorus beteiligen noch die »end of social democracy-These« umfassend hinterfragen (vgl. dazu: Merkel 1990). Hier soll vielmehr nur anhand eines Politikfeldes, nämlich jenes der »Verstaatlichung-Privatisierung«, untersucht werden, ob eine alte zentrale Forderung der Sozialdemokratie, nämlich die Sozialisierung wirtschaftlicher Schlüsselbereiche, mit dem vermeintlichen Ende des »goldenen Zeitalters der Sozialdemokratie« (1945 - 1973) ausgelaufen ist? Ob

die Verstaatlichung jenseits der sozialdemokratischen Programmatik auch in der realen Politik der Sozialdemokratie überhaupt einen wichtigen Stellenwert besaß, so daß man von der Erschöpfung eines sozialdemokratischen Politik-Zyklus sprechen kann, der nach 1918 begann, von 1945 bis 1973 seinen Höhepunkt hatte und danach auslief. Ist dies nicht möglich, liegt der Verdacht nahe, daß die Niedergangstheoretiker, die mit den Privatisierungen und Kommerzialisierungen des verstaatlichten Sektors unter sozialdemokratischen Regierungen auf einen weiteren Mosaikstein des Niedergangsbildes sozialdemokratischer Politik hindeuten, die Verstaatlichungspolitik in der »goldenen« Periode idealisiert überhöhen, um dann um so schärfer die Konturen des Niedergangs zeichnen zu können. Ein durchaus sophistisches Verfahren, das in anderen Politikbereichen schon Anwendung gefunden hat, indem die tatsächlichen Erfolge sozialdemokratischer Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Wohlfahrtspolitik in der Periode von 1945 bis 1973 überzeichnet wurden, um dann um so klarer die Mißerfolge nach 1974 hervorheben zu können. Es werden also auslaufende Wellen oder abschüssige Entwicklungsbahnen suggeriert, wo das Bild von eher kontinuierlichen Geraden angemessener wäre.

Ziele, Motive und Bereiche sozialdemokratischer Verstaatlichungspolitik

Als die sozialdemokratischen Parteien nach 1945 die Möglichkeit sahen, ihre programmatische Forderung nach Verstaatlichung der Produktionsmittel zu verwirklichen, wurden die unterschiedlichen Vorstellungen über Motive, Ziele, Prozeduren, Umfang und Organisation der Nationalisierung, die sich schon in der Zwischenkriegszeit angedeutet hatten, immer deutlicher. Gemeinsam war den Vorstellungen jedoch die endgültige Abkehr der ursprünglichen, marxistischen Forderung nach »Vollsozialisierung« aller Wirtschaftsbereiche. Sie war dem realistischeren Ziel der Teilsozialisierung »strategischer« Wirtschaftsbereiche gewichen. Damit hatte sich unter den sozialdemokratischen Parteien, wenn auch mit spezifischen nationalen Unterschieden, das Konzept einer gemischten Wirtschaftsverfassung (*mixed economy*) durchgesetzt, in der private und nationalisierte Wirtschaftsbereiche koexistieren sollten. Uneinheitlich blieben nach wie vor Umfang, Ziele und Bereiche der zu nationalisierenden Betriebe, wie der unterschiedliche Gebrauch der Begriffe Nationalisierung, Verstaatlichung und Sozialisierung andeutet. Während die beiden ersten Konzepte, vor allem von den britischen, deutschen und österreichischen Sozialdemo-

kraten vertreten, im engeren Sinne auf den staatlichen Besitz von Produktivvermögen zielten, orientierte sich die schwedische Sozialdemokratie an dem weiterreichenden Konzept der »*socialisering*«. Dieses stellte nicht die Besitzfrage als solche in den Mittelpunkt, sondern hob ab auf syndikalistische Formen der Betriebsorganisation, auf Kooperativen und öffentliche Investitionskontrolle, gegebenenfalls auch ohne die staatliche Inbesitznahme des Produktivvermögens (Tilton 1987, S. 143). Ebenso variierte die Bandbreite der Bereiche und Motive für die Nationalisierung. Typische Nationalisierungsbereiche waren (aufgeführt in der Reihenfolge ihrer »Nationalisierungsreife«):

- Versorgungswirtschaft: Gas, Wasser, Elektrizität
- »natürliche« Monopole: Post, Eisenbahn, Kommunikation
- Grundstoffindustrien: Kohle, Stahl
- Banken- und Kreditsektor
- Werften, Automobilfirmen.

Als typische Motive sind folgende zu benennen (vgl. unter anderem Sturmthal 1983, S. 101 ff.; Tilton 1987: S. 148 ff.):

- (a) das Versorgungs-Motiv (public utility): Industrien und Betriebe, die essentielle Güter und Dienstleistungen für die Wirtschaft und Bürger liefern, wie Wasser, Kohle, Gas, Elektrizität, Eisenbahn, Nahverkehr und Kommunikation, sollen durch die öffentliche Kontrolle in ihrer Funktionsfähigkeit gesichert und effizient organisiert werden. Zur Kostenersparnis und Koordination des Angebotes sollen insbesondere bei den Versorgungsbetrieben Konkurrenzkämpfe vermieden werden und die Effizienzeffekte der *economy of scale* genutzt werden. Darüber hinaus bedürfe es in diesen Bereichen häufig so großer und langfristiger Investitionen, so daß sie privat nicht getätigt werden (können);
- (b) das regionalpolitische Motiv: Stärkung strukturschwacher Regionen;
- (c) das industriepolitische Motiv: Forcierung des industriellen Strukturwandels zur Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit;
- (d) das ethische Motiv: Brechung der privaten Profitmaximierung und gerechtere Verteilung der Gewinne;
- (e) das Steuerungs-Motiv: Über den staatlichen Besitz ganzer Branchen und planungsstrategisch wichtiger Industrien und Kreditsektoren sollte die »Anarchie des Marktes« gebrochen und die Aktivitäten der Volkswirtschaft besser geplant, koordiniert und gesteuert werden können;

- (f) das Beschäftigungs-Motiv: Übernahme großer, vom Bankrott bedrohter Firmen, um Entlassungen zu verhindern oder sozialverträglich zu gestalten;
- (g) das Mitbestimmungsmotiv: In den nationalisierten Betrieben sollen die innerbetrieblichen Beziehungen Vorbildcharakter für die industrielle Demokratie erhalten.

Während die Motive (a) bis (c) auch von bürgerlichen Parteien und Regierungen geteilt werden können und bisweilen auch geteilt wurden, können die Motive (d) bis (g) als typisch sozialdemokratisch angesehen werden.

Aufgrund erheblicher Probleme der Abgrenzung und Gewichtung öffentlicher gegenüber privater Wirtschaftstätigkeit, national unterschiedlicher Kategorien und Zurechnungsverfahren zum öffentlichen Sektor, uneinheitlicher Bewertung privat-öffentlicher Joint ventures oder von Tochtergesellschaften öffentlicher Unternehmungen etc. sind länderübergreifende Vergleiche bezüglich des Umfangs der öffentlichen Wirtschaftsunternehmungen notwendigerweise approximativ (z. B. Czada 1983, S. 256; Himmelmann 1986, S. 399; Hüttig 1986, S. 98). Allein für die EG-Länder liegen mit den Jahrbüchern zur »öffentliche(n) Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft« einigermaßen standardisierte Statistiken vor. Allerdings sind diese Einschränkungen für die folgende von mir aufgeworfene Fragestellung nur sekundär:

1. Läßt sich eine Abnahme des Umfangs an nationalisierten Wirtschaftsbereichen unter sozialdemokratischen Regierungen nach 1973 feststellen; sind auch sozialdemokratische Regierungen von der Privatisierungswelle der achtziger Jahre erfaßt worden?
2. Welche von den unter Punkt (d) bis Punkt (g) aufgeführten »sozialdemokratischen Motiven« zur Nationalisierung wurden von sozialdemokratischen Regierungen im »goldenen Zeitalter« vor 1974 als Ziele verfolgt? Wurden diese Ziele in der sogenannten Niedergangphase aufgegeben?

Als Untersuchungsfälle habe ich jene Länder ausgewählt, in denen sich sozialdemokratische Regierungen zwischen 1945 bis 1974 (»goldenes Zeitalter«) sowie von 1975 bis 1990 hinsichtlich der Regierungsmacht und Regierungsdauer so hinreichend etabliert haben (»etablierte Sozialdemokratie«), daß ihnen bestimmte Policies auch tatsächlich zugerechnet werden können (vgl. Merkel 1990): BRD, Dänemark, Finnland, Großbritannien, Norwegen, Österreich, Schweden.

Die Verstaatlichungen im »goldenen« Zeitalter

Von diesen sieben Ländern kam es zwischen 1945 und 1974 unter sozialdemokratischen Regierungen, bzw. sozialdemokratischer Regierungsbeileiligung nur in drei Ländern zu größeren Nationalisierungen: in Großbritannien, Norwegen und Österreich. In der Bundesrepublik Deutschland, in Dänemark, Finnland oder Schweden verzichteten die regierenden Sozialdemokraten auf größere oder gar systematische Verstaatlichungen. Nationalisierungen, wie auch der Verzicht auf substantielle Verstaatlichungen, folgten unterschiedlichen ideologischen Motiven und historischen Opportunitäten.

Großbritannien

Allein im britischen Fall standen bei den Verstaatlichungen der Attlee-Regierung von 1945 bis 1951 ideologische Motive im Vordergrund. Zunächst konzentrierten sich die Nationalisierungen auf die Grundstoffindustrien. 1946 wurde im Coal Nationalisation Act die gesamte Kohleindustrie verstaatlicht und dem National Coal Board unterstellt. 1949 folgte im Iron and Steel Act die profitabel arbeitende Eisen- und Stahlindustrie. Dazwischen wandelte die Labour-Regierung British Airways (1946) in eine Public Corporation um und verstaatlichte 1947 die Elektrizitätswerke, die Eisenbahn, Teile des Güterlastverkehrs und die Gaswerke (1948: British Gas). Allerdings wurde die berühmte *Clause 4* (public ownership) keineswegs als ein Mittel zur Überwindung des kapitalistischen Systems angesehen. Der Kapitalismus sollte vielmehr gerechter, aber auch effizienter gestaltet werden. Neben den klassischen Versorgungsbetrieben (Wasser, Gas, Elektrizität, Eisenbahn) sollten vor allem »effektive Monopole« wie Kohle und Stahl nationalisiert werden, da sie, wenn privatwirtschaftlich betrieben, entweder notorisch ineffizient waren (Kohle), grundlegender Restrukturierung bedurften (Kohle, Gas), langfristig erhebliche Investitionen benötigten (Elektrizität, Stahl, Transport), im nationalen Interesse lagen (Luftfahrt) oder aber sich besonders durch konfliktreiche Arbeitsbeziehungen (Kohle) auszeichneten. Wie wenig die meisten dieser Nationalisierungen über parteipolitische Grenzen hinweg umstritten waren, zeigt die Tatsache, daß sie unter den 1951 nachfolgenden konservativen Regierungen mit Ausnahme der Stahlindustrie nicht wieder privatisiert wurden (Abromeit 1986, S. 273; Heald 1988, S. 33). Die konservative

Heath-Regierung selbst verstaatlichte zwischen 1970 und 1974 Rolls Royce und British Shipbuilders. Sie folgte damit nolens volens einem Grundsatz, auf den Harold Wilson die Labour Party 1957 verpflichtet hatte, nämlich all jene Industrien zu verstaatlichen »which failed the nation« (Sturmthal 1983, S. 115). Dieses Verfehlen »nationalen Interesses« wurde meist beschäftigungs- und industriepolitisch interpretiert. So wurden vom Bankrott bedrohte Firmen von Labour- und Konservativen Regierungen in staatliche Regie genommen, um politisch und sozial nicht wünschenswerte Massenentlassungen zu vermeiden. Verhindert werden sollte auch, daß das Land ohne einen nationalen Produzenten wichtiger Massengüter wie Autos (British Leyland; Rolls Royce, Konservative Regierung 1971) oder Flugzeugmotoren (British Aerospace, Labour-Regierung 1974) blieb (Parris/Pestieau/Saynor 1987, S. 21).

Zwar dominierte der britische Staat damit vermeintlich strategische Wirtschaftsbereiche wie Stahl, Energie, Transport, Kommunikation, nahm aber hinsichtlich des Umfanges des nationalisierten Sektors mit 8,1 Prozent der Gesamtbeschäftigung und 11,1 Prozent der Bruttowertschöpfung (1979) nur einen mittleren Rang in Westeuropa ein (vgl. Tabelle 1, S. 266).

Norwegen

Vor 1945 befanden sich vor allem die kommunalen Versorgungsbetriebe (Wasser, Elektrizität), natürlichen Monopole (Post, Telekommunikation) und Fiskalmonopole (Tabak, Alkohol) in öffentlicher Hand. Im industriellen Bereich spielte der Staat als Unternehmer nur eine geringe Rolle (vor allem in Rüstungsbetrieben). Dies änderte sich jedoch unmittelbar nach dem Krieg. Mit dem Ende der deutschen Besatzung wurden die von den Deutschen beschlagnahmten oder gegründeten Industriebetriebe (Stahl, Aluminium, Energie) von der sozialdemokratischen Regierung dem norwegischen »Verwaltungsdirektorat für feindliches Eigentum« übernommen, zusammengefaßt und später dem Industrieministerium unterstellt. Dazu kamen unmittelbar nach dem Kriege Neugründungen im Erz- und Stahlbereich (A/S Norsk Jernverk). Obwohl die meisten Nationalisierungen und staatlichen Neugründungen von sozialdemokratischen Einparteieregierungen durchgeführt wurden, die zwischen 1949 und 1963 über absolute parlamentarische Mehrheiten verfügten, waren sie auch unter den bürgerlichen Parteien kaum umstritten. Sie erfolgten nicht primär aus

klassisch sozialdemokratischen Motiven, sondern entstanden wie unmittelbar nach 1945 aus historischen »Zwangssituationen« oder wie bei den Neugründungen in den fünfziger und sechziger Jahren aus regionalpolitischen Motiven zur industriellen Erschließung des Nordens von Norwegen. Wenig umstritten unter den politischen Kräften des Landes war auch die Gründung von Statoil (1972), der zu 100 Prozent im zentralstaatlichen Besitz befindlichen Holding der Mineralölindustrie (Richardson 1980, S. 37). Nicht zuletzt dadurch kam es in den siebziger Jahren nochmals zu einer erheblichen Ausdehnung des öffentlichen Unternehmenssektors. Ende 1981, kurz nach dem Regierungswechsel von der sozialdemokratischen Partei zur bürgerlichen Koalition, unterstanden dem Industrieministerium staatliche Produktionsbetriebe mit insgesamt 45 000 Beschäftigten, d. h. über 12 Prozent der Beschäftigung in Industrie und Bergbau. Eine noch stärkere Expansion erlebten die dem Öl- und Energieministerium unterstehenden drei Mineralölkonzerne (Statoil, Norsk Olje und eine kleinere Gesellschaft). Bei annähernd gleichem Beschäftigungsstand übertrafen sie 1981 mit einer Bruttowertschöpfung von ca. 8 Prozent des BIP (1990: 12 Prozent) noch deutlich den staatlichen Industriebereich (Financial Times Survey: Norway, 21. 5. 1990, S. V). Insbesondere Statoil, das 1980 schon für 35 Prozent des gesamten norwegischen Exportes verantwortlich zeichnete, wurde seit den ausgehenden siebziger Jahre zum »Flagschiff des norwegischen Staatskapitalismus« (Fagerberg u. a. 1988, S. 20). Eine noch wichtigere Bedeutung für die Konstruktion des norwegischen Modells des Staatskapitalismus hatten nur die verstaatlichten Banken in Verbindung mit der engen staatlichen Regulierung auch der privaten Kreditmärkte (»credit socialism«). Ihr Anteil am gesamten Kreditaufkommen betrug 1945 rund 18 Prozent, um bis 1981 auf über 55 Prozent zu steigen. Unter der nachfolgenden konservativen Regierung ging dieser Anteil wieder drastisch zurück (ebenda, S. 12).

Österreich

Das dritte Land, in dem unter maßgeblicher Beteiligung sozialdemokratischer Regierungen nach 1945 Verstaatlichungen vorgenommen wurden, ist Österreich. 1946/7 wurden von der ÖVP-SPÖ-KPÖ-Nachkriegskoalition in zwei Verstaatlichungsgesetzen ein umfangreiches Nationalisierungsprogramm verabschiedet. Der Konsens hinsichtlich der Nationalisierungen beruhte bei diesen drei so unterschiedlichen Parteien auf einem

kleinsten gemeinsamen Nennern: Rekonstruktion der durch den Krieg erheblich geschädigten Industriestruktur und »Austrifizierung« (Müller 1988, S. 101). Insbesondere das während der Besatzung Österreichs durch das nationalsozialistische Deutschland über Enteignung, Kauf und Neugründungen »entstandene« deutsche »Eigentum« sollte verstaatlicht werden, um es den Besatzungsmächten zu entziehen. Allerdings wurden von den ursprünglich von der SPÖ geforderten 235 zu nationalisierenden Firmen nur 70 verstaatlicht. Die Sozialdemokraten vermochten zwar gemeinsam mit den Gewerkschaften und großen Teilen der Betriebsbelegschaften die in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre reaktivierten Privatisierungsbegehren der ÖVP einzudämmen, das von der Volkspartei zugunsten der Privatindustrie durchgesetzte »Finalproduktionsverbot« für die Schwerindustrie konnten sie jedoch nicht verhindern (Bayer/Kreisky 1988, S. 231). Dennoch, trotz der geringen Teilprivatisierungen 1957 (ÖVP/SPÖ-Regierung) und 1972 (SPÖ-Regierung), dehnte sich der Sektor der öffentlichen Unternehmungen kontinuierlich aus. Zu Beginn der siebziger Jahre umfaßte er die Österreichische Industrie-Holding AG (ÖIAG), in der Firmen der Eisen- und Stahlindustrie (VOEST, VEW), des Chemiebereiches (Chemie Linz), der Elektrischen Industrie (Anteile an Siemens Austria), der Aluminium-Branche (Austria Metall), der Mineralölindustrie (ÖMV), des Maschinenbaus (SGP) und des Kohlebergbaus zusammengefaßt waren. Darüber hinaus befanden sich 60 Prozent der gesamten Stromerzeugung in Bundesbesitz (40 Prozent sind im Besitz der Länder). Mit 60 Prozent Anteilen an der größten (Creditanstalt-Bankverein) und der drittgrößten Bank (Länderbank) dominierte der österreichische Staat nicht nur weite Teile des Kreditsektors, sondern hatte durch deren Industriebeteiligungen auch noch weiteren Zugriff auf den industriellen Bereich des Landes. Mit 18,3 Prozent Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung und 20,5 Prozent (vgl. Tabelle 1, S. 266) an der Bruttowertschöpfung der österreichischen Volkswirtschaft war der öffentliche Unternehmenssektor 1973 der umfangreichste in Westeuropa. Davon hielt der Bund direkt fast 60 Prozent, während sich der Rest auf die Genossenschaften (12 Prozent), die Kommunen (11 Prozent), die Bundesländer (7 Prozent) und gemischten staatlichen Beteiligungen verteilte.

In der *Bundesrepublik Deutschland*, *Dänemark*, *Finnland* und *Schweden* kam es nach 1945 zu keinen vergleichbaren Nationalisierungen wie in Großbritannien, Norwegen und Österreich. Mit der Ausnahme der Bundesrepublik, die mit ihrem öffentlichen Unternehmenssektor in

Westeuropa einen Mittelplatz einnimmt, verfügen die drei nordeuropäischen Länder über die kleinsten verstaatlichten Sektoren (vgl. Tabelle 1, S. 266). Daß es in diesen Ländern zu keinen größeren Nationalisierungen nach dem Zweiten Weltkrieg gekommen ist, liegt zum einen daran, daß verstaatlichungsgeneigte Parteien in der historischen Opportunitätsphase nach 1945 nicht an der Macht waren (SPD) oder mehrheitlich dem »funktionalen Sozialismus« verpflichtet, auf indirekte Steuerungsmaßnahmen setzten und dem Besitz an Produktionsmitteln keine Priorität zumaßen (Sozialdemokraten in Schweden, abgeschwächt auch Dänemark). Zum anderen setzte, wie im Falle Finnlands, die Verfassung hohe parlamentarische Hürden vor jegliche Art von Nationalisierung. Sie zu überwinden bedurfte es einer qualifizierten Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament (Helenius 1977, S. 273). Mehrheiten also, die die Sozialdemokraten auch im Bündnis mit Kommunisten und Linksozialisten nie erreichen konnten.

In der *Bundesrepublik Deutschland* spielten sozialdemokratische Regierungen weder vor noch nach 1974 in der Verstaatlichungsfrage eine nennenswerte Rolle. Denn wiederum im Unterschied zu Großbritannien, Frankreich, Norwegen und Österreich entstand das Bundesvermögen nicht durch Verstaatlichungen oder planmäßigem Unternehmensaufkauf meist sozialistischer oder sozialdemokratischer Regierungen, sondern ist zu einem erheblichen Anteil die bundesdeutsche Erbschaft aus der Hinterlassenschaft Preußens und des deutschen Reiches (z. B. Vereinigte Industrie-Unternehmungen, gegr. 1912; VEBA, gegr. 1929; Industrieverwaltungsgesellschaft IVG, gegr. 1934; Salzgitter AG und VW, gegr. 1937). Zu den staatlichen Nachkriegsgründungen zählen unter anderem die Kreditanstalt für Wiederaufbau, die Lastenausgleichsbank und die Lufthansa (Lange 1985, S. 307-310; Hüttig 1986, S. 81 ff.). Diese wurden allerdings nicht von sozialdemokratischen, sondern von christdemokratischen Regierungen etabliert. Nationalisierungen im klassischen Sinne gab es während der sozialliberalen Koalition von 1969-1982 nicht. Auch eine größere Ausdehnung der gesamten öffentlichen Unternehmungen durch Zukäufe, Arrondierungen oder Neugründungen ist in dieser Periode nicht zu verzeichnen. Gemessen an der gesamten Volkswirtschaft blieben Beschäftigtenanteil (7 Prozent bis 8 Prozent) und Bruttowertschöpfung (ca. 10 Prozent) in diesen Jahren konstant (vgl. Tabelle 1, S. 266). Allerdings kam es im Bereich der industriellen Beteiligungen des Bundes im Zuge einer Diversifikationsstrategie der Bundeskonzerne zu einzelnen Neuerwerbungen (z. B. 1973: 51 Prozent des Gelsenbergkonzerns) und deutlichen Kapitalzuführungen. Die von Josef Esser vorgetragene, aber weder durch Zahlen noch

Quellen belegte These, »in the 1970s, the industrial assets of the federal State grew *considerably*« (1988, S. 62; Hervorhebung W. M.), läßt sich jedoch kaum aufrecht erhalten. Es gab jedoch in den Jahren der sozialliberalen Koalition auch keinerlei systematische Privatisierungen. Die aus ordnungspolitischen Motiven vorgenommenen Teilprivatisierungen von VW, Preußag, Lufthansa, VEBA in den Jahren von 1957 bis 1965 fanden im Gegenteil mit dem Regierungseintritt der Sozialdemokraten in die Große Koalition 1966 ein Ende. Tatsächlich kam die Privatisierung von Bundesvermögen erst dann wieder auf die politische Agenda, als die Sozialdemokraten die Regierungsmacht 1982 verloren hatten. Hinsichtlich des Umfangs der staatlichen Unternehmungen erwiesen sich die sozialdemokratisch geführten Koalitionsregierungen vor und nach 1974 also in erster Linie als Wahrerin eines Status quo, den sie selbst nicht hergestellt hatten.

In *Dänemark* spielte die Nationalisierungsfrage nach 1945 weder in der Programmatik noch in der faktischen Politik der Sozialdemokraten eine wichtige Rolle. Beeinflußt von den Schriften Keynes und Gunnar Myrdals, der »Volksheim«-Politik des Schweden Per Albin Hansson und den sozialliberalen Vorstellungen Lord Beveridges versuchten sie, ihre zentralen Ziele Vollbeschäftigung, soziale Sicherheit und industrielle Demokratie indirekt über staatliche Steuerung der privatkapitalistisch verfaßten Marktwirtschaft zu verwirklichen. Staatliches Eigentum im Industrie- oder Kreditsektor wurde dafür als unerheblich angesehen (Thomas 1977, S. 256). Tatsächlich hat Dänemark gemeinsam mit Luxemburg auch den kleinsten Sektor öffentlicher Unternehmen in der Europäischen Gemeinschaft. Die größten öffentlichen Unternehmen befinden sich in den Bereichen Verkehr, Nachrichtenwesen und der Versorgungswirtschaft - einer Domäne der Kommunen. Während der dänische Staat noch ein Siebtel der Aktien der skandinavischen Fluggesellschaft SAS hält, ist er im industriellen Bereich fast gänzlich abwesend. 1973 waren nur ca. 3 Prozent der dänischen Beschäftigten in öffentlichen Unternehmen beschäftigt, die etwa 6 Prozent der Bruttowertschöpfung erwirtschafteten (CEEP 1973; 1975; 1981).

Auch in *Finnland* verdankt der öffentliche Unternehmenssektor seine Existenz nur in geringem Maße der Sozialdemokratie. Die ersten größeren Nationalisierungen fanden in der Zwischenkriegsperiode statt und wurden von zentristisch/konservativen Regierungen durchgeführt. Die verstaatlichten Unternehmen sollten dazu beitragen, die nationale Autonomie zu sichern, die wirtschaftliche Unabhängigkeit zu verstärken und

öffentliche Unternehmen für regionalpolitische Ziele einzusetzen. Konsolidiert wurde dieser schmale öffentliche Unternehmenssektor, als Teile der Rüstungsindustrien nach dem Kriege auf zivile Produktion umgestellt wurden. Erst bei dieser Rüstungskonversion, die von der großen Nachkriegskoalition (Kommunisten, Sozialdemokraten, Zentrum, Volkspartei) begonnen und der sozialdemokratischen Minderheitsregierung fortgeführt wurde, spielte die Sozialdemokratische Partei Finnlands eine tragende Rolle. In den fünfziger und sechziger Jahre kam es zu keinen weiteren größeren Nationalisierungen. Obwohl schon damals Diversifikationsstrategien verkündet wurden, blieb der öffentliche Unternehmenssektor dem Umfang entsprechend wenig ausdifferenziert. Stahl, Chemie, Maschinenbau und Papier zählten zu den wichtigsten Bereichen. Dazu kamen in den siebziger Jahren noch kleinere Segmente der Elektronikindustrie, innerhalb derer der Staat über staatlich-private Joint ventures allerdings weder eine besonders große, noch erfolgreiche Rolle spielte. Mit einem Anteil von ca. 3 Prozent an der Gesamtbeschäftigung und 6,7 Prozent der Bruttowertschöpfung (1973) besitzt der finnische gemeinsam mit dem öffentlichen Unternehmenssektor in Dänemark und Luxemburg den geringsten Umfang in Westeuropa.

Als die bürgerlichen Parteien 1976 zum ersten Mal seit 44 Jahren die Regierung für sechs Jahre übernahmen, besaß die öffentliche Hand Schwedens mit 6,6 Prozent der Gesamtbeschäftigten und 8,8 Prozent der Bruttowertschöpfung einen vergleichsweise kleinen öffentlichen Unternehmenssektor. Dies muß nach der einzigartigen sozialdemokratischen Regierungskontinuität verwundern, zumal die Sozialdemokraten in der »historischen Verstaatlichungsphase« unmittelbar nach 1945 die absolute parlamentarische Mehrheit besaßen und noch bis 1951 alleine regierten (Minderheitskabinett). Es kann auch nur zu einem geringen Teil damit erklärt werden, daß die Sozialdemokraten in den fünfziger Jahren mit einer rot-grünen Koalition regierten, in der die Zentrumspartei Nationalisierungen eher ablehnend gegenüberstand, und daß sie nur noch einmal über eine absolute parlamentarische Mehrheit verfügten (1968 - 1970). Die Erklärung muß vielmehr vor allem in der Programmatik und politischen Strategie der Sozialdemokratischen Partei Schwedens selbst gesucht werden.

Insbesondere unter dem Einfluß der Stockholmer Schule und dem langjährigen Finanzminister Ernst Wigforss hatten die Sozialdemokraten schon während der dreißiger Jahre die Idee auch gradueller Nationalisierung aufgegeben (Tilton 1987, S. 154 ff.; 1990, S. 39 ff.). Die Kontrolle

über die Wirtschaft sollte ohne größere Nationalisierungen erreicht werden, da breitere Verstaatlichungen die Sozialdemokraten nicht nur erhebliche Wählerstimmen unter den Mittelschichten kosten, sondern infolge von Kapitalflucht und Vertrauensverlusten bei internationalen Investoren ökonomisch häufig auch als dysfunktional wirken würden. Selektive Verstaatlichungen wiederum waren nach Wigforss schlicht unzureichend, um die Wirtschaft »aus dem freien Markt und seiner Anarchie« herauszuführen (Lewin 1988, S. 275). Spätestens nach 1945 fand Wigforss Vorschlag, Nationalisierungen nur im Falle von Marktversagen durchzuführen, eine unbestrittene Mehrheit in der Partei. Gunnar Adler-Karlsson faßte diesen Aspekt der »schwedischen Orthodoxie« in seinem Traktat »Funktionaler Sozialismus« prägnant zusammen. Er argumentierte gegen die formale Nationalisierung und sprach sich für eine graduelle Usurpation bzw. Regulierung der *property rights* aus (Adler-Karlsson 1969). Wie konsequent Schwedens Sozialdemokraten dieser Maxime folgten, zeigt nicht zuletzt der Vergleich mit der sechsjährigen Regierungsperiode der bürgerlichen Koalition (1976 - 1982), die in den ersten drei Jahren ihrer Amtszeit mehr (notleidende) Industrien verstaatlichte, als die schwedische Sozialdemokratie in 44 Regierungsjahren zuvor (Pontusson 1988, S. 129).

Tabelle 1: Anteil der öffentlichen Unternehmen an der Beschäftigung und Bruttowertschöpfung*

	Beschäftigung		Bruttowertschöpfung	
	1973	1985**	1973	1985**
BRD	7,6	7,8 (1982)	9,8	10,7 (1982)
Dänemark	3,6	6,2 (1982)	-	-
Finnland	3,0	-	6,7	-
Großbritannien	7,6	8,1 (1979)	10,0	11,1 (1979)
Norwegen	6,7	7,0	8,6	14,2
Österreich	18,3	18,0	20,5	ca. 24,0
Schweden	6,2	7,4	8,8	12,8

* Beschäftigungsanteil der öffentlichen Unternehmen an den Erwerbstätigen aller Wirtschaftsbereiche 1985 bzw. Jahr der Abwahl der sozialdemokratischen Regierung

** Quellen: für EG-Länder: CEEP-Jahrbücher 1973, 1975, 1984, 1987; für Schweden: Industrieministerium, Jahrbücher 1976, 1986; Finnland: Janson 1980; für Norwegen: Central Bureau of Statistics, Oslo

Aus den kurzen Länderanalysen wird deutlich, daß von den sieben »etablierten« sozialdemokratischen Parteien nur drei, nämlich Großbritan-

nien, Norwegen und Österreich, eine wichtige Rolle beim Aufbau und der Ausdehnung des staatlichen Unternehmenssektor spielten. Freilich geschah dies - wie gezeigt - teilweise mit Duldung (Großbritannien), Zustimmung (Norwegen) oder gar der aktiven Teilnahme (Österreich) der bürgerlichen Parteien. Die sozialdemokratischen Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, Dänemarks, Finnlands und Schwedens spielten keine oder eine nur marginale Rolle beim Aufbau eines verstaatlichten Unternehmenssektor. Dies ist im Falle der SPD unter anderem auf den »verspäteten« Regierungszugang (nach Bad Godesberg!) und den liberalen Koalitionspartner zurückzuführen, während es bei der finnischen SP mit deren schwächeren machtpolitischen Position und fehlenden parlamentarischen Mehrheiten, den häufigen Mitte-Links-Koalitionen und den hohen verfassungsrechtlichen Hürden für Verstaatlichungen erklärt werden kann. Bei den dänischen und noch stärker den schwedischen Sozialdemokraten liegt die Enthaltensamkeit in der Nationalisierungsfrage vor allem in deren »funktionalem Sozialismusverständnis«. Dieses zielt auf die Sozialisierung der makroökonomisch steuerungsrelevanten Teile der *property rights* ab, nicht aber auf die Verstaatlichung des Eigentums selbst.

»Sozialdemokratische Instrumentalisierung«: Staat oder Markt im verstaatlichten Sektor?

Die bescheidensten Funktionalisierungsansprüche haben die nordeuropäischen Sozialdemokraten an den, meist nicht von ihnen nationalisierten, kleinen öffentlichen Unternehmenssektor herangetragen. Im Falle *Dänemarks* ergibt sich diese Bescheidenheit aus der rechtlichen wie wirtschaftlichen Binnendifferenzierung des öffentlichen Unternehmensbereiches gleichsam strukturell. Die staatlichen Beteiligungen in Industrie und Kreditwesen sind vernachlässigbar gering (CEEP 1973, S. 27, 30/1). Die Versorgungsbetriebe (Elektrizität, Gas, Wasser) und der öffentliche Verkehr sind dezentral als Aktiengesellschaften, Genossenschaften oder autonome Einrichtungen in der Hand von Städten und Gemeinden und eignen sich schon aus dieser pluralen Eigentumsstreuung nicht zur konzertierten politischen Instrumentalisierung. Die der dänischen Regierung direkt unterstehenden Staatsbahnen sowie Post und Telegrafvaesenet sind in ihrer gesamtwirtschaftlichen Bedeutung zu gering, um über sie eine staatliche Konjunktursteuerung versuchen zu können. Aber auch als Beschäftigungspuffer oder Modellfall innerbetrieblicher Mitbestimmung wurde der öf-

fentliche Unternehmenssektor nicht genutzt. Blicke das »ethische Motiv« der Brechung der privaten Profitmaximierung und gerechteren Verteilung der Profite. Obwohl nicht angesteuert, kam es hier zu (freilich) bescheidenen Umverteilungseffekten. Denn einerseits wurde der öffentliche Transport aus progressiv gestaffelten Steuermitteln subventioniert, und andererseits flossen die nicht reinvestierten Gewinne aus der staatlichen Telefongesellschaft und den dänischen Anteilen der skandinavischen Fluggesellschaft SAS dem Haushalt zu.

Als grundsätzliche Prämisse für den öffentlichen Unternehmenssektor Dänemarks, Finnlands, aber auch für die größeren verstaatlichten Bereiche Schwedens und Norwegens galt, daß sie weitgehend denselben Profitabilitätskriterien unterworfen sein sollten wie private Firmen. Freilich »verletzten« die sozialdemokratischen Regierungen Norwegens und Schwedens bisweilen ihre grundsätzliche Profitabilitätsprämisse. Insbesondere regionalpolitisch begründete Beschäftigungsmotive spielten bei der Gründung oder Verlagerung staatlicher Unternehmen in industriell unterentwickelte Regionen eine gewisse Rolle (ebenda, S. 201). Allerdings vermieden die Sozialdemokraten beider Länder weitgehend, private Verluste zu sozialisieren und vom Bankrott bedrohte Firmen aus beschäftigungspolitischen Gründen zu verstaatlichen. Ein Handlungsmuster, das sich von der Verstaatlichungspolitik der britischen Labour Party und verschiedener südeuropäischer Sozialisten unterschied. Ebenso im Unterschied zu diesen bevorzugten die Sozialdemokraten Schwedens und Norwegens Formen der dezentralen Kontrolle, wobei sie dem Management auch bei grundlegenden Unternehmensentscheidungen mehr Autonomie zugestanden als ihre Schwesterparteien in Frankreich, Großbritannien und Österreich.

Während die Instrumentalisierungsabstänze für die staatlichen Betriebe im Bereich der industriellen Produktion Skandinaviens weitgehend zutrifft, müssen im Falle *Norwegens* zwei bedeutsame Ausnahmen gemacht werden. Die 1972 gegründete Statoil, zunächst dem Industrie- und später dem Öl und Energieministerium unterstellt, bringt dem Staat bedeutende Gewinne ein, die die norwegischen Sozialdemokraten während der krisenhaften siebziger Jahre zu einem beachtlichen Anteil in den weiteren Ausbau des Wohlfahrtsstaates investierten. Mit den Erlösen (Steuern und Gewinne) aus der Gas- und Ölförderung, die in den siebziger und achtziger Jahren zwischen 10 Prozent und 20 Prozent der Gesamtrenten des norwegischen Haushaltes ausmachten (Andersson 1987, S. 173), wurden die Erhöhung der landwirtschaftlichen Einkommen finanziert, die

Beschäftigung im wohlfahrtsstaatlichen Sektor vor allem für Frauen ausgedehnt und Arbeitsplätze in der verarbeitenden Industrie über Vorzugskredite und Subventionen gesichert (Mjöset 1989, S. 314). Damit wurden die Revenuen von Statoil durch die regierenden Sozialdemokraten strategisch zu Umverteilungszwecken genutzt. Weniger Strategie als glückliche Koinzidenz war es dagegen, daß der staatliche Mineralölsektor für eine erfolgreiche kontrazyklische Konjunktursteuerung eingesetzt werden konnte. Während mit dem ersten Ölpreisschock die meisten westlichen Industrieländer in eine tiefe Rezession gerieten, konnte die norwegische Regierung über umfangreiche ausländische Kredite mit massiven Investitionen den Aufbau der norwegischen Erdölindustrie betreiben und die Krise überbrücken. Als dann der Ölpreis 1979 erneut scharf anstieg, vermochte die sozialdemokratische Regierung mit den erheblichen Mehreinnahmen geradezu beiläufig die durch die Kreditaufnahmen angelaufenen Probleme der Zahlungsbilanz und Auslandsverschuldung lösen (ebenda, S. 175).

Noch bedeutsamer für die Steuerung der norwegischen Wirtschaft bis zu Beginn der achtziger Jahre war zweifellos der große staatliche Kreditsektor. Er fungierte gewissermaßen als der institutionelle Kern einer staatlich eng regulierten Kreditpolitik, die der sozialdemokratischen Nachkriegsära nicht zu Unrecht das Etikett »Kredit-Sozialismus« eingetragen hat (Mjöset u. a. 1991, S. 11). Solange die norwegische Regierung den Zufluß ausländischer Kredite genau kontrollieren und damit unter anderem auch die nationalen Zinsraten effektiv steuern konnte, vergab sie einen beachtlichen Teil der Kredite bevorzugt zugunsten produktiver Investitionen. Im »goldenen Zeitalter« und darüber hinaus bis zu Beginn der achtziger Jahre kann die in ihrer Reichweite bisweilen »unskandinavische« sozialdemokratische Funktionalisierung des staatlichen Unternehmens- und Kreditsektors in Norwegen am ehesten als gelungen bezeichnet werden. Dabei spielten »Glück« (Öl) wie Strategie (Kredit) gleichermaßen eine positive Rolle.

Bezüglich der *Bundesrepublik Deutschland* vertrat ich im Gegensatz zu Josef Esser die Ansicht, die Sozialdemokraten hätten während ihrer Regierungszeit den Umfang des verstaatlichten Sektors nicht nennenswert verändert. Skeptisch muß auch Essers Aussage betrachtet werden, die sozialliberale Koalition habe den öffentlichen Industriesektor für ihr Konzept einer »Keynesian mixed economy« funktionalisiert (Esser 1988, S. 62). Generell unterliegt eine solche Funktionalisierung im politischen und rechtlichen System der Bundesrepublik Deutschland (noch) stärkeren

Restriktionen als in den nordeuropäischen Ländern. Aber insbesondere im Unterschied zu Großbritannien und Frankreich werden hier die öffentlichen Unternehmen nicht von einer, sondern mehreren öffentlichen Händen (Bund, Länder, Gemeinden) »geführt«. Dazu kommen noch weitere, in der Bundesrepublik besonders ausgeprägte »Kontingenzen der strukturellen Binnendifferenzierung« (Himmelman 1986, S. 397), wie unterschiedliche Rechts- und Marktformen der Unternehmen oder gemischt-wirtschaftliche Beteiligungsverhältnisse. So besaß der Bund bei seinen beiden größten Industriermögen VW und VEBA nur ca. 20 Prozent bzw. 43,7 Prozent des Aktienkapitals. Zu wenig, um die beiden Konzerne konjunkturpolitisch instrumentalisieren zu können (Lange 1985, S. 333). Die Konzerne VIAG, Salzgitter, Saarbergwerke und IVG, die sich zu 100 Prozent im Eigentum des Bundes befinden, sind wiederum zu klein, um konjunkturpolitische Steuerungssillusionen auch nur aufkommen zu lassen. Das wirtschaftliche Gewicht der industriellen Bundesbeteiligungen ist sowohl innerhalb der gesamten Volkswirtschaft als auch in den jeweiligen Teilmärkten zu gering, um relevante antizyklische Konjunkturlösungen erzielen zu können. Dennoch hat die große Koalition unter der wirtschaftspolitischen Ägide des Sozialdemokraten Schiller 1967/88 versucht, die Bundesbeteiligungen konjunkturpolitisch einzusetzen. Beschlußfassung, Auftrags- und Darlehensvergabe der öffentlichen Hand verzögerten sich jedoch zu lange, so daß die vorgenommenen Investitionen prozyklisch in die Hochkonjunktur von 1969/70 fielen (ebenda, S. 334/5). Den gesamten öffentlichen Unternehmenssektor, der mit ca. 11 Prozent der Bruttowertschöpfung durchaus volkswirtschaftliches Gewicht gehabt hätte, konjunkturpolitisch einzusetzen, blieb den Sozialdemokraten aufgrund der ausgeprägten Binnendifferenzierung von vornherein versagt. Die »polyzentrische Struktur« (Himmelman 1988, S. 52) der Eigentümer (Bund, Länder, Kreise, Städte, Gemeinden, Gemeindeverbände, private Miteigentümer) machen den öffentlichen Unternehmenssektor in der Bundesrepublik zu einem konjunkturpolitisch konzertierungsunfähigen Konglomerat.

Auch als beschäftigungs-, verteilungs- und sozialpolitisches Instrument wurden die Bundesbeteiligungen nicht genutzt. Abgesehen von den oben genannten Restriktionen des »Polyzentrismus« fehlte dazu der politische Wille. Denn auch die regierenden Sozialdemokraten zeigten keine Neigung, den parteiübergreifenden Konsens der einzelwirtschaftlichen Rentabilität und Eigenverantwortung der Unternehmensvorstände (Lange 1985, S. 336; Hüttig 1986, S. 99 f.) zu brechen. Ähnlich verhält es sich mit der industriellen Demokratie. Die sozialliberalen Bundesregierungen unternah-

men keinerlei Versuche, das erweiterte Modell paritätischer Mitbestimmung exemplarisch in den dem Betriebsverfassungsgesetz unterliegenden Konzerne des Bundes auch außerhalb des Montanbereiches zu etablieren. Bleiben regional-, industrie- und technologiepolitische Ziele, die über den Sektor der öffentlichen Beteiligungen anvisiert werden können. Hier haben die staatlichen Unternehmen unter der sozialliberalen Bundesregierung - meist unter strenger Beachtung betriebswirtschaftlicher Effizienz kalküle - tatsächlich auch Erfolge vorzuweisen. Allerdings sind diese wiederum keine spezifisch sozialdemokratischen Steuerungsziele, wie im bundesrepublikanischen Kontext nicht zuletzt die Regierungspolitik der christdemokratisch geführten Länder Bayern und Baden-Württemberg zeigen. So haben sich die regierenden Sozialdemokraten auch hinsichtlich der Instrumentalisierung des staatlichen Unternehmenssektors als Wahrer eines entfunktionalisierten, d. h. eines betont markt- und wettbewerbsorientierten Status quo erwiesen.

Zwei Merkmale unterscheiden den öffentlichen Unternehmenssektor *Großbritanniens* von jenen Nordeuropas (Teilausnahme Norwegen) und der Bundesrepublik: Erstens, es war die Labour Party (vor allem die Attlee-Regierung 1945 - 1951), die die entscheidenden Nationalisierungen durchführte; zweitens, die Nationalisierungen waren von dem Prinzip geleitet, ganze Industriezweige zu verstaatlichen und möglichst zentralisiert staatlichen Behörden zu unterstellen. Ersteres spricht für die Annahme, daß für Labour die sozialdemokratische Funktionalisierung der staatlichen Industrie einen höheren Stellenwert besaß als für die »nationalisierungspassiven« sozialdemokratischen Regierungen, letzteres für die Vermutung, daß für eine solche Indienstnahme des verstaatlichten Sektors in Großbritannien günstigere Voraussetzungen bestanden. Da also die sozialdemokratische Motivlage besonders stark und die eigentums- wie staatsrechtliche »Binnendifferenzierung« des nationalisierten Sektors besonders schwach ausgeprägt waren, könnte man im britischen Falle am ehesten eine erfolgreiche sozialdemokratische Funktionalisierung erwarten. Dafür spricht auch, daß den jeweilig zuständigen Ministerien umfangreiche Einflußmöglichkeiten auf die Aufsichtsräte (boards) über die Statuten der nationalisierten Industrien eingeräumt wurden (Coombes 1971, S. 22/23).

Das ursprüngliche sozialdemokratische (ethische) Motiv, anstelle privater Profitmaximierung eine gerechtere Verteilung der Gewinne zu erreichen, wurde in Großbritannien jedoch weder systematisch angesteuert, noch konnte es auch nur ansatzweise verwirklicht werden. Denn die natio-

nalisierten Unternehmen erwirtschafteten von wenigen Ausnahmen abgesehen keine zusätzlichen Revenuen für den Staat (Parris/Pestieau/Saynor 1987, S. 158), sondern waren umgekehrt zur Deckung ihrer Verluste auf die Subventionszufuhr aus Steuergeldern angewiesen. Indirekte Umverteilungseffekte entstanden also nur aufgrund der subventionierten Preispolitik mancher verstaatlichter Unternehmen. Im Bereich des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs kam dies direkt dem Verbraucher zugute. Bei Kohle, Elektrizität und Energie profitierte stärker die Privatindustrie als der Endverbraucher.

Die hohen Verluste des verstaatlichten Sektors sind zum einen Ergebnis seiner sektoralen Gliederung. Die einstigen »Schlüsselindustrien« Kohle, Stahl und Eisenbahn haben sich zu Krisenbranchen und Zuschußunternehmen gewandelt. Zum anderen waren sie aber auch das Produkt kollidierender wirtschaftlicher, sozialer wie politischer Ziele, die, jeweils unterschiedlichen Rationalitätskalkülen folgend, sich wechselseitig stören und in ihrer jeweiligen Wirkung begrenzen. Denn das zu einem guten Teil auf Gewinn basierende Verteilungsmotiv ist zu seiner Realisierung auf eine effiziente und profitable Produktionsweise angewiesen. Beschäftigungs-, regionalpolitische und gewerkschaftliche Ziele behindern jedoch häufig die Verfolgung betriebswirtschaftlicher Rentabilität. Zwar wurde der staatliche Unternehmenssektor von Labour-Regierungen nicht systematisch zu beschäftigungspolitischen Zwecken funktionalisiert. Unter den Regierungen Wilson und Callaghan in der Krisenperiode nach 1974 diente er jedoch vereinzelt als Beschäftigungspuffer. Aber auch unabhängig von Konjunkturzyklen zeichneten sich die späteren Krisenindustrien (Kohle, Stahl, Werften) schon seit Mitte der sechziger Jahre durch personelle Überkapazitäten aus. Diese »redundanten«, in andere Jobs nur sehr schwer zu vermittelnde Arbeitskräfte nicht betriebswirtschaftlichen Rentabilitätskalkülen folgend der Arbeitslosigkeit auszusetzen, kann durchaus als eine sozialdemokratische Lastenverteilung in der Krise angesehen werden. Freilich erfolgt diese betriebs- bzw. auf die nationalisierten Sektoren bezogen und damit partikulär. Überdies wird sie gesamtwirtschaftlich mit negativen Rationalitätseffekten erkauft, die wiederum von der Allgemeinheit in Form von Steuern und dem möglichen höheren Verlust an Arbeitsplätzen aufgrund von Wettbewerbsverlusten in der Zukunft bezahlt werden müssen.

In die kontrazyklische Keynesianische Steuerungspolitik, auf die Großbritannien früher und konsequenter als die anderen westeuropäischen Länder einschwenkte (Scharpf 1987, S. 97), wurde der verstaatlichte

Sektor nur einmal systematischer eingebunden, als die Regierung unter Harold Wilson Mitte der sechziger Jahre die Preise im öffentlichen Sektor senken, sie dann 1967 generell vom National Board for Prices and Incomes kontrollieren ließ und Investitionsvorhaben verzögerte, um die überhitzte Konjunktur abzukühlen (Coombes 1971, S. 42/3). Eine kontrazyklisch-expansive Politik zur Überwindung der Wirtschaftskrise Mitte der siebziger Jahre wurde im Bereich der nationalisierten Industrie nicht verfolgt. Sie hätte auch den fiskalischen Konsolidierungsversuchen des Schatzkanzlers Healey und ab 1976 den mit der Gewährung des IMF-Kredites verbundenen Auflagen widersprochen.

Für das Ziel der *workers control* brachten die Verstaatlichungen kaum Fortschritte. Die nach 1945 eingesetzten Konsultativkomitees blieben ohne Einfluß auf Unternehmensentscheidungen. Die gewerkschaftliche Vertretung in den »boards« blieb weitgehend symbolisch (Sturmthal 1983, S. 110). Der eigentliche Grund dafür lag jedoch bei den Gewerkschaften selbst. Sie lehnten eine intensivere Mitbestimmungseinbindung von Arbeitnehmervertretern ab, da sie den Rollenkonflikt von Mitbestimmungsbedingter Selbstbindung und gewerkschaftlicher Handlungsautonomie fürchteten. Selbst als sie Ende der sechziger Jahre ihre ablehnende Haltung aufgaben, blieben sie skeptisch und banden die Mitbestimmungsanfänge nie in ihre gewerkschaftlichen Strategien ein.

Die Funktionalisierungserfolge blieben weit hinter den eigenen Zielvorstellungen zurück. Dies lag ursächlich auch daran, daß diese Vorstellungen in ihren Zusammenhängen nie so kompatibel formuliert wurden, als daß sie strategisch hätten implementiert werden können. Denn trotz des Versuchs in der Wilson-Ära, die betriebs- und volkswirtschaftlichen Ziele zu präzisieren, blieb die entscheidende Frage ungeklärt, wann, welchen Zielen im Kollisionsfalle Priorität eingeräumt werden sollten. So wurden die vier Ziele, langfristig eine für die Gesamtwirtschaft optimale Ressourcenallokation zu gewährleisten, kurz- und mittelfristig Konjunktursteuerung und Beschäftigungssicherung zu betreiben, industriepolitische Aufgaben wahrzunehmen und gleichzeitig die Profitabilität der nationalisierten Unternehmen zu gewährleisten, zwar erneut bekräftigt, aber die Thematisierung der Kompatibilitätsprobleme und die Hierarchisierung von Steuerungspräferenzen im Falle von Zielkonflikten blieben ausgespart (Coombes 1971, S. 50). Gleichzeitig entwickelten sich die einstigen Schlüsselindustrien Kohle und Stahl seit Ende der sechziger Jahre zu Krisenbranchen. Die »Kommandohöhen« der Wirtschaft waren sie sicherlich nicht.

Wenn es neben Großbritannien noch ein Land mit günstigen Voraussetzungen für eine wirkungsvolle sozialdemokratische Funktionalisierung der verstaatlichten Unternehmen gab, war dies zweifellos Österreich. Zwar wurden in Österreich im Unterschied zu Großbritannien nicht ganze Industriezweige nationalisiert, dennoch verfügte die öffentliche Hand in den siebziger Jahren nicht nur über den größten verstaatlichten Industriebesitz Westeuropas (26 Prozent der industriellen Wertschöpfung), sondern auch über 80 Prozent des Versicherungs- und Kreditwesens (Tichy 1983, S. 147). Davon befanden sich die größte (Creditanstalt-Bankverein) und drittgrößte Bank (Länderbank) zu 60 Prozent direkt in den Händen des Bundes. Zwar gab der österreichische Staat, wiederum anders als der britische, seinen verstaatlichten Unternehmen keine vergleichbar expliziten Leitlinien zur Preisgestaltung, Investitionspolitik oder den anzustrebenden Rentabilitätsniveaus; die über den Parteienproporz geregelte Aufsichtsratsbesetzung der ÖIAG, direkte Interventionsmöglichkeiten des Bundeskanzlers, informelle Kontakte zwischen Management und Ministerien sowie die Einbindung in die Sozialpartnerschaft (van der Bellen 1981, S. 441/42) ermöglichten der österreichischen Regierung jedoch de facto eine äquivalente Steuerung. Zugunsten des Steuerungspotentials der sozialdemokratischen Regierung Österreichs spricht überdies, daß die SPÖ nach 1945 länger und kontinuierlicher in der Regierung war als die britische Labour Party.

Unter parteipolitischen Gesichtspunkten läßt sich die Funktionalisierung der verstaatlichten Industrie Österreichs in drei Phasen einteilen:

1. 1946 - 1970 (Große Koalition, ÖVP-Regierung: moderate, »bürgerliche« Funktionalisierung)
2. 1970 - 1985 (SPÖ-Alleinregierung bzw. Regierungsdominanz: massive »sozialdemokratische« Funktionalisierung)
3. 1986 - 1990 (Große Koalition: Privatisierung und »Entfunktionalisierung«; siehe »Die Entstaatlichung des staatlichen Sektors«, S. 282 ff.).

ad 1. Diese Periode ist gezeichnet durch eine leichte bürgerliche Regierungsdominanz, symbolisiert durch die Tatsache, daß alle Bundeskanzler bis 1970 aus der ÖVP kamen. In der Politik gegenüber den verstaatlichten Unternehmen begrenzten beide großen Parteien wechselseitig ihre jeweiligen Ambitionen. Die SPÖ zügelte die Privatisierungsbegehren der Volkspartei nach 1955, während die ÖVP den staatlichen Banken- und Industriebesitz vor »zu starker« (sozialdemokratischer) Funktionalisierung »schützte«. Bis weit in die sechziger Jahre hinein belieferte die staatliche Grundstoffindustrie die nachgelagerten Privatunternehmen des Inlandes

mit Grundstoffen und Halbfertigprodukten, die bis zu 40 Prozent unter dem Weltmarktpreis lagen (Müller 1981, S. 400). Flankiert wurde diese offene Subventionierung der Privatindustrie durch ein Produktfinalisierungsverbot für weite Bereiche der staatlichen Schwerindustrie, so daß ein zukunftssträchtiger profitabler Bereich konkurrenzlos der Privatindustrie überlassen wurde. Auf einen frühen Konsens dagegen baute schon zu Zeiten der großen Koalition die vorsichtige Funktionalisierung der verstaatlichten Industrie als Beschäftigungspuffer. In den beiden Rezessionsphasen 1952 und 1958 hielten die verstaatlichten Unternehmen ihren Beschäftigungsstand, während die Privatindustrie im gleichen Zeitraum erhebliche (1952: -12,3 Prozent) bzw. leichte (1958: -1,4 Prozent) Entlassungen vornahm (Müller 1986, S. 167).

ad 2. Der Übergang von Phase 1 zu Phase 2 ist nicht so eindeutig, wie dies durch die Angabe der Jahreszahlen den Anschein hat. Er wird auch nicht allein durch den Wechsel von der konservativen zur sozialdemokratischen Alleinregierung verursacht, sondern tritt erst 1975 voll zutage, als die Wirtschaftskrise von der sozialdemokratischen Regierung staatliche Konjunktur- und Beschäftigungssteuerung verlangte. Die Hochphase der sozialdemokratischen Funktionalisierung des verstaatlichten Sektors beginnt also in dem Moment, in dem das »goldene Zeitalter« der Sozialdemokratie ausläuft. Diese Instrumentalisierung bezieht sich in erster Linie auf die verstaatlichte Industrie. Die nationalisierten Banken dagegen sind über Statut und Praxis gegenüber etwaigen staatlichen Funktionalisierungen weitgehend immunisiert (van der Bellen 1981, S. 443).

Wenn von einer sozialdemokratischen Funktionalisierung des verstaatlichten Industriesektors die Rede ist, beschränkt sich dies weitgehend auf dessen konjunktur- und beschäftigungspolitische Indienstnahme. Denn obwohl der mächtige Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) im verstaatlichten Industriesektor seine stärksten Bastionen hat, wurden Demokratisierungs- und Mitbestimmungsmodelle mit Pilotfunktion in den nationalisierten Betrieben nicht etabliert. Vielmehr nützten Gewerkschaften und Betriebsräte ihre starke Stellung in dem bis 1980 relativ geschützten Bereich zum Ausbau zusätzlicher betrieblicher Sozialleistungen, die konservative Kritiker von »Neo-Feudalismus« sprechen ließen.

Als die wirtschaftliche Rezession 1975 Österreich erreichte, bestand die beschäftigungspolitische Strategie der ÖIAG darin, das Produktionsniveau trotz verschlechterter Preisentwicklung zu halten. Um einen abrupten Konjunkturreinbruch zu vermeiden, wurden auch Aufträge zu nicht ko-

stendeckenden Preisen angenommen. Dadurch zeigte die verstaatlichte im Vergleich zur privaten Industrie eine hohe Investitionsstabilität (Nowotny 1979, S. 258). Dies trug nicht nur zu einer gewissen Stabilisierung der Gesamtkonjunktur bei, sondern führte vor allem zu einer enormen Beschäftigungsstabilität im verstaatlichten Sektor. Während die Privatindustrie erhebliche Entlassungen vornahm, konnten die verstaatlichten Industrieunternehmen ihren Personalbestand bis 1980 weitgehend halten. Die Wende in der beschäftigungspolitischen Instrumentalisierung begann mit dem Jahr 1981. Von da an setzt ein deutlicher Abbau des Personalbestandes ein. Wenngleich sich diese »Gesundschumpfung« in den Jahren 1983 und 1984 sogar schneller als in der Privatindustrie vollzog, büßten die staatlichen Industriebetriebe jedoch bis 1985 keineswegs gänzlich ihren in den Krisenjahren erworbenen Beschäftigungsvorsprung ein.

Tabelle 2: Beschäftigungsentwicklung in der verstaatlichten Industrie und der Privatindustrie Österreichs (1973 - 1985)

Jahr	ÖIAG	Gesamtindustrie
1973	100	100
1974	104	100
1975	105	94
1976	103	93
1977	103	94
1978	102	92
1979	102	92
1980	102	93
1981	100	91
1982	98	87
1983	94	84
1984	90	84
1985	90	84

Quelle: Müller 1986, S. 169

Die Politik dieser Art von Beschäftigungssicherung forderte ihre Kosten. Die Produktivitätsentwicklung der verstaatlichten Industrie blieb deutlich hinter der Entwicklung in der Privatindustrie zurück (Nowotny 1986, S. 748). Dahinter verbargen sich Strukturprobleme, die sich durch ihre bloße Verschiebung nicht lösten, sondern die im Gegenteil akkumulierten. Die unmittelbare Folge waren betriebswirtschaftliche Effizienzeinbußen. Bis 1978 konnten diese noch innerhalb der ÖIAG durch die Auflö-

sung von Rücklagen, konzern-internem Ausgleich und Nutzung eigener Kreditaufnahmen von der ÖIAG »eigenfinanziert« werden. Ab 1979 geriet die ÖIAG in die roten Zahlen, so daß der Staat bis 1985 37,8 Milliarden Schilling zuschießen mußte (Müller 1988, S. 105). Diese Zuschüsse wurden keineswegs nur aufgrund der beschäftigungspolitisch verursachten Produktivitätsverluste notwendig. Sie resultierten auch aus der allgemeinen Stahlkrise Westeuropas, die den staatlichen Stahlkonzern VOEST zu Beginn der achtziger Jahre voll erfaßt hatte. Die Kosten der Beschäftigungshortung und der aufgeschobenen Umstrukturierung müssen freilich mit dem Nutzen der Beschäftigungspolitik, d. h. vor allem mit der Vermeidung der sonst entstandenen fiskalischen, gesamtwirtschaftlichen und sozialen Opportunitätskosten saldiert werden. Vermieden wurden Kosten für die Kompensationsleistungen der Arbeitslosen im Staatshaushalt und der Arbeitslosenversicherung, eine entsprechende Minderung der Steuereinnahmen sowie eine abrupte harte Konjunkturlandung 1976/77. Dadurch wurden nicht nur direkte Multiplikatoreffekte erzeugt, sondern auch ein abruptes Umkippen der Erwartungen in der Privatwirtschaft vermieden. Last but not least muß die Beschäftigungspolitik in der verstaatlichten Politik auch im Zusammenhang des österreichischen Systems der Sozialpartnerschaft gesehen werden. Verhinderung von Arbeitslosigkeit ist eine von staatlicher Seite eingebrachte Gegenleistung für moderate Lohnforderungen in der sozialpartnerschaftlichen Einkommenspolitik. Das sichtbare Eintreten des Staates für Vollbeschäftigung hilft somit die funktionsnotwendigen wechselseitigen Vertrauensvorschüsse im neokorporatistischen Tausch aufrechtzuerhalten. Insofern ist die Beschäftigungssicherung im verstaatlichten Sektor bis 1980 auch ein Beitrag zum Erhalt der Sozialpartnerschaft gewesen (Nowotny 1979, S. 267/68; 1986, S. 748).

Allerdings konnte diese Variante der Beschäftigungssicherung gegenüber negativen betriebswirtschaftlichen und außenwirtschaftlichen Einflüssen nur bis 1980 durchgehalten werden. Dies schienen dann auch die Gewerkschaften zu akzeptieren, die sich zu diesem Zeitpunkt einem kontrollierten Personalabbau nicht mehr widersetzen. Mit 1980/81 war zweifellos eine Wende in der sozialdemokratischen Funktionalisierung des verstaatlichten Industriesektors eingetreten. Während die Phase bis 1985 noch mit defensiven Rückzugsgefechten gekennzeichnet ist, wurde sie danach von einer offensiven Entstaatlichung abgelöst, die sowohl durch die Privatisierung von staatlichem Industriebesitz als auch von einer weitgehenden Entfunktionalisierung, d. h. Kommerzialisierung des verstaatlichten Sektors gekennzeichnet war.

Privatisierungen im »nachgoldenen Zeitalter«

Wie resistent hat sich die Sozialdemokratie gegenüber der Privatisierungswelle der achtziger Jahre gezeigt? Verteidigten jene sozialdemokratischen Parteien den öffentlichen Unternehmenssektor besonders engagiert und erfolgreich, die in den »goldenen« Jahren eine aktive Rolle bei Verstaatlichungen gespielt haben? Oder erwiesen sich gerade jene sozialdemokratischen Regierungen gegenüber neoliberalen Entstaatlichungsbegehren besonders immun, die, einem funktionalen Sozialismusverständnis folgend, nur einen kleinen, häufig rentablen verstaatlichten Sektor zu verteidigen hatten?

Privatisierungen wurden sowohl von den sozialdemokratischen Parteien vorgenommen, die im »goldenen« Zeitalter eine aktive Rolle in der Verstaatlichung gespielt hatten (Österreich), als auch von jenen nationalisierungspassiven Regierungen, deren Länder nur über einen relativ kleinen öffentlichen Unternehmenssektor verfügten (Schweden, Finnland). In der Bundesrepublik Deutschland, in Dänemark und Großbritannien wurden von Sozialdemokraten keine nennenswerten Privatisierungen zugelassen. Zu erklären ist dies damit, daß sie schon zu Beginn der die westliche Welt erfassenden Privatisierungswelle die politische Macht verloren hatten. In der Bundesrepublik Deutschland war der öffentliche Privatisierungsdruck infolge profitabler industrieller Beteiligungen zudem relativ gering, während in Dänemark mit seinem kleinen verstaatlichten Sektor Privatisierungen überhaupt kein Thema öffentlicher oder parteipolitischer Debatten waren (OECD Economic Survey Denmark 1987/8, S. 35).

Obleich die *britische* Labour Party schon 1979 die Macht verlor, blieb die Verstaatlichungsfrage in der Partei nach wie vor kontrovers. In der Regierung selbst nahm Labour nach 1974 keine Privatisierungen vor. Beschäftigtenzahl und Bruttowertschöpfung der öffentlichen Unternehmen stiegen zwischen 1973 und 1979 sogar leicht an (vgl. Tabelle 1, S. 266). Hinsichtlich weiterer Verstaatlichungen war die Partei jedoch nach wie vor gespalten. Ein umfangreicher Katalog noch zusätzlich zu nationalisierender Unternehmen (u.a. Banken, Versicherungen) wurde zwar von der Parteikonferenz 1977 angenommen, aber von der Callaghan-Regierung und der Unterhaus-Fraktion entschieden abgelehnt (Sturmthal 1983, S. 115). Eine Wende in der Verstaatlichungsfrage zeichnete sich in der Partei erst ab, als Labour in die Opposition gehen und nacheinander drei verheerende Wahlniederlagen gegen die Konservative Partei unter Margaret Thatcher einstecken mußte. Die Mehrheit der Partei akzeptierte

nunmehr die in der Bevölkerung weit verbreitete Ablehnung der verstaatlichten Industrie («ineffizient«, »konsumentenfeindlich«) und die Tatsache, daß Margaret Thatchers Strategie des »Volkskapitalismus« («real public ownership») in den achtziger Jahren tatsächlich gewisse »barriers to socialism« errichtet hatte. Labours Antwort auf den Parteikonferenzen von 1986 und 1987 war nun der Plan, öffentliche Unternehmen zu dezentralisieren («local socialism»), zu demokratisieren («social ownership») und die Beschäftigten selbst am Eigentum zu beteiligen («employee share-ownership schemes») (Meth-Cohn 1988, S. 254/5).

Im Gegensatz dazu wurde in *Finnland* der kleine verstaatlichte Sektor in den achtziger Jahren weder innerhalb der Sozialdemokratie noch im öffentlichen Diskurs Gegenstand kontroverser Debatten. Faktisch fanden dennoch leichte Privatisierungen statt. Denn im Zuge der marktwirtschaftlich orientierten Reorganisation staatlicher Unternehmen, wurde es dem Firmenmanagement erlaubt, in eigener Regie neue Aktien an der Börse auszugeben. Dies geschah ohne nennenswerte Konflikte unter den politischen Kräften des Landes. Im Unterschied dazu trafen die Vorschläge der konservativen Nationalen Sammlungspartei KOK, Teile der staatlichen Dienstleistungen zu privatisieren, auf Widerstand und Kritik der Linksparteien wie der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes.

In *Schweden* wurde der Nationalisierungs-Privatisierungskonflikt mit »vertauschten« Rollen gespielt. Die 1982 erneut in die Regierung gewählten Sozialdemokraten übernahmen nicht nur ein hohes Haushaltsdefizit (13,4 Prozent des BIP), sondern auch eine ganze Reihe defizitärer Unternehmen vor allem aus dem Stahl- und Werftenbereich, die von ihren bürgerlichen Vorgängern nach 1976 verstaatlicht worden waren. Die sozialdemokratische Regierung sah es von Anbeginn als eine dringliche Aufgabe an, diese Unternehmen zu restrukturieren und sie dann erneut den Wettbewerbsbedingungen des Marktes zu unterwerfen. Sanierungsunfähige Betriebe sollten geschlossen werden. Dahinter standen nicht nur fiskalische Motive, sondern auch die politische Symbolik der Demonstration, die neue Regierung nähme ihre Verpflichtung ernst, Schwedens Wirtschaft international wieder wettbewerbsfähig zu machen. In diesem Kurs waren auch Privatisierungen eingeschlossen. Freilich waren die Privatisierungen begrenzt und wurden pragmatisch von Fall zu Fall beschlossen. Verkauft wurden nur Anteile von staatlichen Unternehmen, die im Wettbewerbssektor tätig waren, und die Regierung behielt sich prinzipiell einen Kontrollanteil der Aktien vor. Mit der fortschreitenden Haushaltskonsolidierung zu Mitte der achtziger Jahre geriet das fiskalische Privatisierungsmo-

tiv vollends in den Hintergrund. Dennoch ließ die sozialdemokratische Regierung keinen Zweifel daran, daß sie die Defizite öffentlicher Unternehmen nicht über den Staatshaushalt und damit über Steuergelder zu finanzieren gewillt ist. Durch ihre vorsichtig pragmatische Vorgehensweise bei den Privatisierungen ist es den schwedischen Sozialdemokraten gelungen, das politische Konfliktpotential in dieser Frage zu entschärfen (Pontusson 1988, S. 137).

Eine Wende hinsichtlich des Umfangs im öffentlichen Unternehmensbereich fand unter den regierenden Sozialdemokraten *Norwegens* nicht statt. Die sozialdemokratische Regierung nahm auch nach dem Ende des »goldenen Zeitalters« nach 1974 keine Privatisierungen vor. Die Situation änderte sich mit der Übernahme der Regierung durch die Konservativen unter dem Ministerpräsidenten Kare Willoch. Von 1981 bis 1986 reprivatisierte die bürgerliche Regierung mehrere Minderheitsbeteiligungen des Staates (Carlsson 1988, S. 205). Diese Privatisierungen wurden von der sozialdemokratischen Opposition zwar kritisiert (Heidar 1989, S. 14), aber nach deren neuerlichen Regierungsantritt 1986 faktisch akzeptiert. Allerdings wurden in Norwegen nur staatliche Minderheitsbeteiligungen privatisiert, die in ihrem Umfang und Bedeutung weder mit den französischen Reprivatisierungen unter Chirac noch mit jenen der Thatcher-Regierungen verglichen werden können. Eine umfangreiche Liste von Firmen (unter anderem Rüstungsfirmen, Eisenbahn, Post), die die Konservative Partei und die nur wenige Monate im Amt befindliche Mitte-Rechts-Regierung (1989 - 1990) privatisieren wollten, wurde von den 1990 erneut in die Regierungsverantwortung gelangten Sozialdemokraten von der politischen Agenda abgesetzt. Insofern bedeutet die Akzeptanz der von den bürgerlichen Regierungen zwischen 1981-86 durchgeführten geringfügigen Privatisierungen durch die Sozialdemokraten keinen Bruch mit der Vergangenheit, sondern eher eine vorsichtige Korrektur des politischen Kurses.

Die umfangreichsten Privatisierungen unter sozialdemokratischen Regierungen wurden in Österreich, dem Land mit dem größten verstaatlichten Sektor, durchgeführt, bzw. geplant. Der genaue Umfang läßt sich nicht aus Tabelle 1 (S. 266) ersehen, da das Privatisierungsprogramm erst 1987 verabschiedet wurde und in einzelnen Stufen implementiert werden soll. Bis Ende 1989 war erst ein Teil der Privatisierungsvorhaben umgesetzt worden.

Die Wende in der verstaatlichten Politik kam nicht mit dem Ende des »goldenen« Zeitalters nach 1974, sondern erst mehr als eine Dekade da-

nach, nämlich 1985/86. Auslöser für den Politikwandel waren massive Spekulationsverluste des staatlichen Mineralölkonzerns ÖMV, Fehlinvestitionen im nationalisierten Bausektor und anhaltende Verluste in der staatlichen Stahlgesellschaft VOEST. Unter der Oberfläche dieser Ereignisse zeichneten sich nun immer deutlicher die Konturen einer tiefer gehenden Strukturkrise der verstaatlichten Industrie ab, deren wachsende Verluste seit 1979 durch den Staatshaushalt gleichermaßen ausgeglichen wie kaschiert wurden. Spekulationsskandal, Strukturkrise und Haushaltsbelastung fielen Mitte der achtziger Jahre mit zwei politischen Entwicklungen zusammen, die zu einer Wende der sozialdemokratischen Politik gegenüber dem verstaatlichten Sektor führten (Meth-Cohn 1988; Morawetz 1988; Müller 1988). Erstens wandelte sich unter dem Eindruck von Skandal und Strukturkrise die öffentliche Einstellung gegenüber der staatlichen Industrie. Während noch 1981 drei Viertel der österreichischen Bevölkerung dafür optierten, die Defizite dieser Unternehmen über den Haushalt zu finanzieren, lehnten dies 1986 schon 60 Prozent ab (Müller 1988, S. 105). Zweitens hatte die rechtspopulistische Wende der FPÖ eine Fortsetzung der sozialliberalen Koalition für die Sozialdemokraten unmöglich gemacht. Gleichzeitig hatten sich in der ÖVP, dem alternativen Koalitionspartner, nach 1982 neoliberale Tendenzen verstärkt, die, initiiert vom Wirtschaftsbund der Partei, 1985 in einem weitreichenden Privatisierungsprogramm kulminierten. Als dann die SPÖ auch bei den Nationalratswahlen 1986 keine Mehrheit erhielt, mußte sie, um an der Regierung zu bleiben, die nunmehr fast gleich starke Österreichische Volkspartei (43,0 Prozent : 41,3 Prozent) im Sinne eines kleineren Übels als Koalitionspartner akzeptieren. In den Koalitionsverhandlungen setzten die Sozialdemokraten zur Sanierung der verstaatlichten Industrie in erster Linie auf deren »Entpolitisierung« (Meth-Cohn 1988, S. 256). Der Partei- und Länderproporz in der Besetzung des Managements und der Aufsichtsräte sollte abgeschafft, die Unternehmenspolitik von politischen Zielsetzungen entlastet werden. Konsequenter schlug die ÖVP eine weitgehende Privatisierung staatlicher Unternehmen vor. Unter dem Druck des (kleinen) linken Flügels der SPÖ und des mächtigen österreichischen Gewerkschaftsbundes, die ihre stärksten Bastionen im staatlichen Industriesektor besitzt, stimmten die Sozialdemokraten nur Teilprivatisierungen zu, die die staatliche Beteiligungsmehrheit von 51 Prozent prinzipiell nicht antasteten. Am konsequentesten wurden die Privatisierungsvorgaben im Bereich der Banken und staatlichen Elektrizitätswerke umgesetzt. 1989 hielt der österreichische Bund nur noch 51 Prozent bei der österreichischen Elektrizitäts-

tätsgesellschaft (1986: 100 Prozent), den Illwerken (1986: 70,2 Prozent), der Creditanstalt-Bankverein (1986: 60 Prozent), der Länderbank (1986: 60 Prozent) und den Austrian Airlines (99,2 Prozent). Innerhalb der ÖIAG wurden die Staatsanteile des Mineralölkonzerns ÖMV von 100 Prozent (1986) auf 85 Prozent und Siemens Österreich von 43,6 Prozent (1986) auf 26 Prozent reduziert. Der Gesamterlös der Privatisierungen belief sich auf 23,9 Milliarden Schilling (Financial Times Survey: Austria, 16. 5. 1989, S. IV).

Zweifelloos wurden damit in Österreich die umfangreichsten Privatisierungen von sozialdemokratischen Regierungen in Westeuropa vollzogen. Außer Zweifel steht jedoch, daß Österreich selbst nach der vollen Realisierung des Privatisierungsprogramms nach wie vor den größten verstaatlichten Sektor Westeuropas besitzen wird. Berücksichtigt werden muß zudem, daß sich der Staat in den Kernbereichen seines Industrie- und Bankenbesitzes mit 51 Prozent Beteiligung die unternehmerischen Prärogativen weitgehend gesichert hat und darüber hinaus der Privatisierungselan zu Beginn der neunziger Jahre sichtbar erlahmt ist. Dies hat seinen Grund zum einen in den Sanierungserfolgen innerhalb des verstaatlichten Sektors, zum anderen in der Schwächung der ÖVP durch massive Wählerverluste bei den Parlamentswahlen 1990 (-9,2 Prozent). Aufgrund der neuen Machtverhältnisse werden sich die nunmehr klar dominierenden Sozialdemokraten von ihrem geschwächten Koalitionspartner kaum zu weiteren Entstaatlichungsmaßnahmen drängen lassen.

Die Entstaatlichung des verstaatlichten Sektors

Noch stärker als die dem Umfang nach moderaten Privatisierungen war in den achtziger Jahren eine generelle Tendenz zur Kommerzialisierung der öffentlichen Unternehmen auch unter sozialdemokratischen Regierungen. Bedeutung und Folgen dieses gemeinsamen Trends variierten jedoch von Land zu Land. Sie waren in starkem Maße von der Funktion abhängig, die der verstaatlichte Sektor innerhalb der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der sozialdemokratischen Regierungen erfüllte. Die *britische* Labour Party wurde vor der großen Privatisierungs- und Kommerzialisierungswelle schon 1979 abgewählt. Ihr wurde dadurch möglicherweise eine Wende erspart, die für erheblichen innerparteilichen Konfliktstoff gesorgt hätte. Die *dänischen* und *bundesdeutschen* Sozialdemokraten hatten die staatlichen Unternehmungen kaum instrumentalisiert. Insbesondere im

wettbewerbsoffenen Bereich hatten sie diese auch im »goldenen Zeitalter« weitgehend nach betriebswirtschaftlichen Effizienz-Kriterien führen lassen. Auch die sozial-liberale Koalition in der Bundesrepublik verfolgte nach dem rasch gescheiterten Zentralisierungsversuch einer »Nationalen Energie-Holding« 1971/72 eine betont markt- und wettbewerbsorientierte Politik bei den öffentlichen Beteiligungen des Bundes. Manager-Autonomie und der kommerzielle Charakter der industriellen Unternehmungen des Bundes wurden auch unter sozialdemokratischer Regierungsdominanz nicht angetastet. Dieser »deutsche Weg« (Himmelfmann) sorgte auch bezeichnenderweise für das konfliktfreie Verhältnis zwischen Staat und dem mikroökonomisch orientierten Management seiner Unternehmungen außerhalb des Monopolbereiches (Himmelfmann 1985, S. 307; Abromeit 1985, S. 304; Hüttig 1986, S. 124/5).

Eine zweite Gruppe, die nordeuropäischen Länder *Schweden*, *Finnland* und *Norwegen* sind in den achtziger Jahren voll auf diesen Kurs der politischen Entfunktionalisierung des öffentlichen Sektors eingeschwenkt (Pontusson 1988; Carlsson 1988a; 1988 b; Economist: The Nordic Alternative, Survey, 1987). Allerdings bedeutete dies keine echte Wende. Denn wie oben dargelegt, wurden von den sozialdemokratischen Regierungen dieser Länder die verstaatlichten Unternehmen auch schon vorher weitgehend nach betriebswirtschaftlichen Richtlinien geführt. Die achtziger Jahre verstärkten nur noch die Konsequenz in der Durchsetzung des Profitprinzips. Dies gilt insbesondere für Schweden, wo die Sozialdemokraten die von den bürgerlichen Regierungen zwischen 1976 und 1982 verstaatlichten Verlustbetriebe nach betriebswirtschaftlichen Kriterien erfolgreich rationalisierten und wieder wettbewerbsfähig machten. Auch in Finnland kam es zu einer verstärkten Fortsetzung der Kommerzialisierungstendenzen. Das Zugeständnis des finnischen Staates an seine Industrieunternehmen, über die Börse eigenständig privates Kapital aufzunehmen, führte schon unmittelbar nach seiner Umsetzung 1988 zu einer strikteren Ausrichtung der Unternehmenspolitik an betriebswirtschaftlichen Rentabilitätskalkülen. Allerdings achtete die sozialdemokratisch-konservative Koalitionsregierung (1987 - 1991) strikt darauf, die Aktienmehrheit beim Staat zu belassen (Financial Times, 24. 10. 1988, S. 23). Am ehesten kann in Norwegen von einer Wende gesprochen werden. Denn dort spielten die nationalisierten Banken und seit den siebziger Jahren auch die staatliche Erdölindustrie eine wichtige Rolle innerhalb der Gesamtwirtschaft. Während die Bedeutung der seit jeher kommerziell agierenden Statoil für die norwegische Wirtschaft seitdem noch gestiegen ist, nahm jene des ver-

staatlichten Kreditsektors im Lauf der achtziger Jahre beständig ab. Denn mit der unter der konservativen Regierung vollzogenen Deregulierung des nationalen Kreditmarktes wurden auch den verstaatlichten Banken zentrale Steuerungsfunktionen entzogen. Erzwungen wurde diese Wende in erster Linie durch die rasante Deregulierung und Globalisierung der internationalen Kreditmärkte (Andersson 1988; Lafferty 1990; Mjøset u. a. 1991) - eine Entwicklung, die den nationalen Handlungsspielraum der norwegischen Politik erheblich einschränkte, was auch von den 1986 erneut ins Amt gewählten Sozialdemokraten akzeptiert wurde.

Wenn von einer wirklichen Wende der sozialdemokratischen Politik gegenüber dem verstaatlichten Sektor gesprochen werden kann, dann gilt dies vor allem für *Österreich*. Dort wurden nach 1945 unter maßgeblicher Beteiligung der SPÖ die umfangreichsten Verstaatlichungen durchgeführt. Dort war der nationalisierte Sektor am stärksten politisch beeinflusst, dort wurde er am stärksten zu makroökonomischen Zwecken instrumentalisiert. Dies galt für das »goldene Zeitalter« und darüber hinaus bis 1980 bzw. 1986. 1980 endete die Indienstnahme der verstaatlichten Industrie als Beschäftigungspuffer. Das vollzog sich pragmatisch, ad hoc und zunächst ohne eine konzeptionelle Umorientierung der sozialdemokratischen Politik. Diese wurde erst rund fünf Jahre später nachgeliefert, als infolge der beschäftigungspolitischen Funktionalisierung, der aufgeschobenen Umstrukturierung und skandalöser Devisenspekulationsgeschäfte wie parteipolitischer Pfründenwirtschaft die Verluste der ÖIAG zu einem rapiden Meinungsumschwung in der Bevölkerung gegenüber den verstaatlichten Industriebetrieben führten (Müller 1986; 1988). Damit liefen zu diesem Zeitpunkt drei Entwicklungen zusammen, die sich teilweise wechselseitig verstärkten und dadurch einen erheblichen Handlungsdruck auf die Regierung erzeugten.

1. Die von 1975 bis 1980 durchgehaltene Hortung redundanter Arbeitskräfte im verstaatlichten Sektor führte zu personeller Überlast und betrieblichen Kostenbelastungen. Entgegen betriebswirtschaftlichen Effizienzerwägungen wurden notwendige Rationalisierungen und Umstrukturierungen aufgeschoben. Die Produktivitätsentwicklung im verstaatlichten Sektor blieb hinter der Entwicklung in der privaten inländischen und ausländischen Industrie (vor allem der des Haupthandelspartners BRD) zurück. Die Folge waren Verluste, die die öffentliche Hand auszugleichen hatte.
2. Dies alles entwickelte sich parallel zu einer Fiskalklemme des österreichischen Staatshaushaltes, die, durch die anhaltende Wirtschaftskrise

der siebziger Jahre verursacht, in der Folgezeit durch die zu lange währende expansiv-keynesianische Überbrückungsstrategie verschärft wurde. Die Konsequenz der angespannten Haushaltslage war, daß die Regierung aus fiskalischen Gründen immer weniger gewillt war, die Defizite der verstaatlichten Industrie zu decken.

3. Gleichzeitig war in den achtziger Jahren mit der neoliberalen Renaissance im allgemeinen und jener der ÖVP im besonderen ein fruchtbarer Boden für Privatisierung und Entstaatlichung entstanden. In dieser Situation ließen sich unter den Verdikten staatliche Ineffizienz, Verschwendung und Pfründenwirtschaft antietatistische Einstellungen und Affekte mobilisieren. Als Akteure standen dafür in der Wahlarena die neuliberale ÖVP und die rechtspopulistische FPÖ bereit. Tatsächlich mobilisierten sie auch im Einklang mit einer mehrheitlich konservativ-bürgerlichen Presse mit beachtlichem Erfolg gegen die »Verstaatlichten«. Die öffentliche Meinung, noch zu Ende der siebziger Jahre mehrheitlich zugunsten der Existenz eines großen verstaatlichten Sektors votierend, kippte um, und kritisierte nun die »Privilegiatura der Verstaatlichten« und lehnte seit Ende 1986 eine weitere Verlustfinanzierung durch den Staat ab (Pleschberger 1988; Müller 1986, S. 181).

Unter dem konzertierten fiskalischen und konkurrenzdemokratischen Druck wendete sich auch die Sozialistische Partei Österreichs und leitete die Privatisierung staatlicher Beteiligungen bei gleichzeitiger Kommerzialisierung der im Staatsbesitz verbleibenden industriellen Unternehmen ein. Im Laufe des Jahres 1987 wurde das erste und zweite Verstaatlichungsgesetz aus den Jahren 1946 und 1947 hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse und Verkaufsbeschränkungen geändert. Noch im selben Jahr beschloß der ÖIAG-Aufsichtsrat die Neuordnung der Konzernholding und damit »die bisher radikalste Änderung der Organisations- und Eigentumsstrukturen der Verstaatlichten Industrie« (Morawetz 1988, S. 406). Der Konzern sollte in eigenverantwortliche Gesellschaften aufgeteilt werden und bis zu 51 Prozent mit privatem Kapital »durchmischt« werden. In Zukunft soll der Konzern sich von privaten Unternehmen in seiner Geschäftspolitik nicht mehr unterscheiden. Auch beschäftigungs-, regional- und strukturpolitische Belange sollen nur noch innerhalb des betriebswirtschaftlichen Rentabilitätskalküls gelöst werden. Damit ging, schreibt Inge Morawetz treffend, »eine wesentliche Begründung für öffentliches Eigentum sowie ein mögliches wirtschaftspolitisches Regulierungsinstrument zugunsten der Arbeitnehmerseite verloren« (ebenda, S. 407).

Ende der sozialdemokratischen raison d'être für den verstaatlichten Sektor?

Läßt sich aber eine generelle Wende der sozialdemokratischen Regierungspolitik in der Verstaatlichungsfrage beim Übergang vom »goldenen« zum »nachgoldenen« Zeitalter behaupten? Unter unseren sieben Untersuchungsfällen waren nur drei sozialdemokratische Regierungen, die nennenswerte Privatisierungen im verstaatlichten Unternehmensbereich vorgenommen haben. Während die finnischen und schwedischen Sozialdemokraten nur geringe Staatsanteile veräußerten, wurden allein von den österreichischen Sozialisten umfangreichere Privatisierungen vorgenommen. Es fällt auf, daß in den anderen vier Ländern, in denen die Sozialdemokraten keine Privatisierungen vornahmen, diese entweder zu Ende der siebziger Jahre (Großbritannien 1979) oder zu Beginn der achtziger Jahre (Norwegen 1981; Dänemark 1982; BRD 1982) schon die Regierungsmacht verloren hatten. Und tatsächlich fanden sowohl in Schweden als auch in Österreich die Privatisierungsmaßnahmen erst seit Mitte der achtziger Jahre statt. Über die dargelegten (entscheidenden) unterschiedlichen nationalen Bedingungen hinaus (Größe, Profitabilität und Instrumentalisierungsumfang des verstaatlichten Sektors) muß sicherlich auch die »Gnade der frühen Abwahl« bei jenen vier sozialdemokratischen Regierungen in Rechnung gestellt werden, die von dem sozialdemokratischen »Sündenfall« der Privatisierung verschont blieben.

Wenngleich keine Umkehr, so läßt sich in der Frage Nationalisierung - Privatisierung doch eine Trendwende in der sozialdemokratischen Politik feststellen. Die Wende erfolgte nicht unmittelbar nach 1974, sondern fand wirtschaftlichen Entwicklungen wie politischen Trägheitsmomenten und Widerständen folgend, rund zehn Jahre später statt. In den achtziger Jahren standen Verstaatlichungen bei der etablierten Sozialdemokratie im Unterschied zu den sozialistischen »Nachzüglern« Frankreich und Griechenland nicht mehr auf der politischen Agenda. Neben den drei Fällen, in denen sozialdemokratische Regierungen selbst Privatisierungen durchführten, wurden im Falle Norwegens die Privatisierungen der bürgerlichen Regierung nach erneuter Machtübernahme der Sozialdemokraten weitgehend akzeptiert. In der Bundesrepublik Deutschland kritisierte die SPD in der Opposition die Privatisierungen der christlich-liberalen Koalition nur sehr zurückhaltend, während selbst die britische Labour Party die wenigsten Privatisierungen des Thatcher-Jahrzehntes bei einer Regierungsübernahme wieder rückgängig machen will.

Zu den Entstaatlichungen der konservativen Regierungen Thatchers, Chiracs und selbst Willochs unterscheiden sich die sozialdemokratischen Privatisierungsmaßnahmen jedoch in drei wichtigen Punkten: im Umfang, in der skrupulöseren Wahl der Bereiche (nur Industrie und Banken im Wettbewerbssektor, keine Versorgungsbetriebe) und insbesondere durch die Tatsache, daß sich die sozialdemokratischen Regierungen in den Kernbereichen der verstaatlichten Unternehmen, die steuerungsstrategisch wichtigen 51 Prozent der Eigentumsanteile meist vorbehalten haben.

Seit Beginn der achtziger Jahre gibt es einen generellen Trend zur politischen Entfunktionalisierung des staatlichen Unternehmenssektors auch unter sozialdemokratischen Regierungen. Eine Wende bedeutete dies jedoch für die wenigsten von ihnen. Denn, wie gezeigt, haben außer in Österreich, Norwegen und zeitweise Großbritannien keine der sozialdemokratischen Regierungen Wirtschaft, Beschäftigung und Verteilungsgerechtigkeit über den staatlichen Unternehmenssektor angesteuert, geschweige denn kontrolliert. Eine deutliche Wende haben allein die österreichischen Sozialdemokraten vollzogen. Sie hatten nicht nur den größten verstaatlichten Sektor zu verwalten, sondern hatten diesen auch am stärksten instrumentalisiert.

Am österreichischen Beispiel wird auch das generelle Dilemma einer sozialdemokratischen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Konzeption sichtbar, in der die Instrumentalisierung des verstaatlichten Sektors eine wichtige Funktion innehat. Wird der verstaatlichte Sektor zu makroökonomischen Zwecken auch jenseits betriebswirtschaftlicher Rentabilität funktionalisiert, produziert er fiskalische Belastungen und damit Argumente für die neoliberalen Befürworter von Entstaatlichung und Privatisierung. Eine solche Verstaatlichungspolitik war in den achtziger Jahren wohl in keinem westlichen Industriestaat mehrheitsfähig. Verzichtet aber die Verstaatlichungspolitik auf die Beeinflussung der Gesamtwirtschaft und die Verfolgung gemeinwirtschaftlicher Ziele, wird sie langfristig zwecklos und verliert sie ihre »raison d'être« (Abromeit 1986, S. 216; Morawetz 1988).

Faktisch haben die achtziger Jahre mit ihrem Trend zur Kommerzialisierung dem öffentlichen Unternehmenssektor im Wettbewerbssektor zunehmend die Existenzberechtigung entzogen. Dies gilt insbesondere für die sozialdemokratische Sichtweise, die einst Verstaatlichungen mit der Verfolgung weitreichender politischer und makroökonomischer Steuerungsziele legitimierte. Die weitgehende Preisgabe der Instrumentalfunktionen öffentlicher Unternehmen führte dabei nicht nur zu einer Konver-

genz sozialdemokratischer Verstaatlichungs- bzw. Entstaatlichungspolitiken, sondern auch zu einer Annäherung an die Politik bürgerlicher Regierungen, sieht man einmal von dem Thatcher-Jahrzehnt Großbritanniens ab. Keineswegs aber ist die Entzauberung des verstaatlichten Sektors erst das Ergebnis ökonomischer und politischer Wandlungsprozesse der letzten fünfzehn Jahre. Sie hat, nimmt man es genau, schon mit den ersten Verstaatlichungen und den dann versäumten Instrumentalisierungen in diesem Jahrhundert begonnen. Unter dem Druck der Wirtschaftskrise der siebziger Jahre sowie den aus ihr hervorgegangenen neoliberalen Diskurs- und Politikkonjunkturen der achtziger Jahre ist diese Entzauberung allerdings erst richtig sichtbar geworden. Die Sozialdemokraten, die es in der Vergangenheit versäumt hatten, einen zur betriebswirtschaftlichen Rentabilität alternativen »politischen« Effizienzbegriff für öffentliche Unternehmen zu definieren und populär zu machen, sahen sich nun gerade dort, wo sie verstaatlichte Unternehmen ihrer Existenzberechtigung gemäß für gemeinwirtschaftliche Ziele instrumentalisiert hatten, mit einer öffentlichen Meinung konfrontiert, die staatliche Unternehmen mit Ineffizienz, Verschwendung, Korruption, Privilegien und parteipolitischer Vetternwirtschaft assoziierte. Dadurch entstand über die Wahlarena ein Handlungsdruck, den sich die regierenden Sozialdemokraten nicht entziehen konnten. Es war also nicht unmittelbar die vermeintliche Ineffizienz und der - im Verhältnis zu anderen Ausgabenverpflichtungen moderate - fiskalische Druck, die die politischen Eliten zum Handeln zwang. Der Handlungsdruck war konkurrenzdemokratisch bedingt und durch die Interpretationen des Zeitgeistes und des herrschenden wirtschaftspolitischen Diskurses erzeugt. Letzteres ist jedoch auch seinerseits bestimmten Konjunkturen unterworfen, wie nicht zuletzt die ausgelaufenen Modelle der Reagonomics und des Thatcherismus belegen.

Aber auch wenn der sich ankündigende Wandel nicht mit einer Hinwendung zur stärkeren Instrumentalisierung des verstaatlichten Sektors verbunden sein wird - und dafür gibt es gegenwärtig auch unter Sozialdemokraten keine Anzeichen -, bleiben selbst für stärker betriebswirtschaftlich geführte öffentliche Unternehmungen Gründe, die deren Existenz legitimieren können. Sie reichen von einer gesicherten Versorgung fundamentaler kommunaler Güter und Dienstleistungen (Wasser, Gas, Transport) über die direkte Abschöpfung der Gewinne bis hin zu einer umweltverträglichen technologie- und industriepolitischen Steuerung auch jenseits bloßer marktwirtschaftlicher Anreize. Dies freilich ist insbesondere aus sozialdemokratischer Perspektive eine deutliche Reduzierung der rai-

son d'être öffentlicher Unternehmen. Die Kommandohöhen der Wirtschaft lassen sich mit ihnen nicht besetzen.

Literatur

- Abromeit, H. (1985): »Öffentlicher Zweck und öffentliche Kontrolle. Ansätze zu einer politischen Theorie der öffentlichen Unternehmung«. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 3, S. 287-305
- Abromeit, H. (1986): »Veränderung ohne Reform. Die britische Privatisierungspolitik (1979 - 1985)«. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 3, S. 271-289
- Andersson, J. O. (1988): *Peninsular Corporatism*. Nordic Experiences in the Light of the Theory of Regulation. Paper presented at the International Conference on the Theory of Regulation. Barcelona, June 16-18, 1988
- Beyme, K. von (1982): *Parteien in westlichen Demokratien*. München
- Bayer, K./Kreisky, P. (1988): »Nach dem Debakel. Die österreichische Gemeinwirtschaft. Der Anfang vom Ende des »Österreichischen Weges«?«. In: P. Pelinka/G. Steger (Hg.): *Auf dem Weg zur Staatspartei*. Zu Geschichte und Politik der SPÖ seit 1945. Wien, S. 227-246
- Buci-Glucksmann, Ch./Therborn, G. (1982): *Der sozialdemokratische Staat*. Hamburg
- Carlsson, B. (1988a): »Public industrial enterprises in Norway. A comparison with Sweden«. In: *Annals of Public and Co-Operative Economy*, 59 (2), S. 197-213
- Carlsson, B. (1988b): »Public industrial enterprises in Sweden. Searching for a viable structure«. In: *Annals of Public and Co-Operative Economy*, 59 (2), S. 174-196
- CEEP: *Jahrbuch der Europäischen Zentrale der öffentlichen Wirtschaft*, Jahrgänge 1973, 1975, 1978, 1981, 1984, 1987. Berlin
- Coombes, D. (1971): *State Enterprise*. Business or Politics? Oxford
- Czada, R. (1983): »Nationalisierungspolitik«. In: Nohlen (Hg.): *Pipers Wörterbuch zur Politik*, Bd. 2. München, S. 255-262
- Dahrendorf, R. (1983): *Die Chancen der Krise: Über die Zukunft des Liberalismus*. Stuttgart
- Economist: »Fading Illusions. A Survey of Austria 1989«
- Economist: »The Nordic Alternative. A Survey of Finland, Norway and Sweden 1987«
- Esser, J. (1988): »Symbolic privatization: The politics of privatization in West Germany«. In: *West European Politics*, 4, S. 61-73
- Guger, A. (1991): »Corporatism: success or failure? Austrian experiences«. In: J. Pekkarinen/M. Pohjola/B. Rowthorn (Hg.): *Social Corporatism and Economic Performance*. Oxford
- Hall, P. (1986): *Governing the Economy*. Cambridge
- Heald, D. (1988): »The United Kingdom: Privatisation and its political context«. In: *West European Politics*, 4, S. 31-48

- Heidar, K. (1989): *Programmatic Renewal in the Norwegian Labour Party: New Wine or just New Labels?* Paper presented to the Annual Conference of the PSA of UK, Warwick, 4-6 April 1989
- Helenius, R. (1977): »The Finnish Social Democratic Party«. In: W. E. Paterson/A. Thomas (Hg.): *The Social Democratic Parties in Western Europe*. London, S. 272-291
- Himmelman, G. (1985): »Bezugspunkte einer politisch-ökonomischen Theorie der öffentlichen Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland«. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 3, S. 306-312
- Himmelman, G. (1986): »Steuerungsinstrument öffentliche Wirtschaft?«. In: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 4, S. 395-407
- Himmelman, G. (1988): »Politische Bestimmungsmerkmale der Privatisierungsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland«. In: H. Brede (Hg.): *Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft*. Baden-Baden, S. 107-126
- Hinrichs, K./Merkel, W. (1987): »Der Wohlfahrtsstaat Schweden: Was bleibt vom Modell?«. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B51/1987, S. 23-38
- Hüttig, Ch. (1986): *Gemeinwirtschaft im Sozialstaat: Grenzen und Möglichkeiten eines wirtschaftspolitischen Instrumentariums*. Frankfurt a. M.
- Könke, G. (1987): *Organisierter Kapitalismus, Sozialdemokratie und Staat*. Wiesbaden, Stuttgart
- Lange, T. (1985): »Der Staat als Unternehmer«. In: D. Grosser (Hg.): *Der Staat in der Wirtschaft der Bundesrepublik*. Opladen, S. 301-374
- Merkel, W. (1990): »Ende der Sozialdemokratie? Sozialdemokratische und sozialistische Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich«. In: *Leviathan*, 1, S. 106-133
- Meth-Cohn, D. (1988): »Der Abbau der Verstaatlichungsidee in der SPÖ und der Labour Party: Eine vergleichende Analyse«. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 3, S. 249-262
- Meyer, T. (1977): *Bernsteins konstruktiver Sozialismus*. Berlin, Bonn-Bad Godesberg
- Milliband, R./Saville, J./Liebman, M./Panitch, L. (Hg.) (1986): *Socialist Register 1985/86*. London
- Mjøset, L. (1987): »Nordic economic policies in the 1970s and 1980s«. In: *International Organization*, 41 (3), S. 403-456
- Mjøset, L. (1989): »Norway's full-employment oil economy - flexible adjustment or paralysing rigidities?«. In: *Scandinavian Political Studies*, 4, S. 313-341
- Mjøset, L./Cappelen, A./Fagerberg, J./Skarstein, R. (1991): »The break-up of Social Democratic State in Norway«. In: P. Camiller (Hg.): *The Left in Western Europe*. London
- Morawetz, I. (1988): »Privatisierungspolitik in Österreich: Entstaatlichung als Umstrukturierung des Verhältnisses von staatlichem und privatem Wirtschaftseigentum«. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 4, S. 405-416
- Müller, W. C. (1986): »Mikroökonomische Steuerung und Parteien Konkurrenz in Österreich«. In: H. Abromeit/G. Himmelman/U. Jürgens (Hg.): *Steuerungsinstrument öffentliche Wirtschaft?* Discussion paper IIVG/dp 86-214. Wissenschaftszentrum Berlin, S. 160-208

- Müller, W. C. (1981): »Zur Genese des Verhältnisses von Politik und verstaatlichter Industrie in Österreich (1946-1981)«. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 4, S. 393-408
- Müller, W. C. (1988): »Privatising in a corporatist economy: The politics of privatisation in Austria«. In: *West European Politics*, 11 (4), S. 101-116
- Murray, R. (1987): »Ownership, control and the market«. In: *New Left Review*, 164, S. 87-112
- Naphtali, F. (1928): *Wirtschaftsdemokratie, ihr Wesen, Weg und Ziel*. Berlin
- Nowotny, E. (1979): »Verstaatlichte Unternehmen als Instrument der Beschäftigungspolitik in Österreich«. In: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 2, S. 241-251
- Nowotny, E. (1986): »Zur Theorie und Politik der Gemeinwirtschaft«. In: *Wirtschaftspolitische Blätter*, 6, S. 740-751
- OECD (1973 ff.): *Economic Surveys Austria*
- OECD (1973 ff.): *Economic Surveys Finland*
- OECD (1973 ff.): *Economic Surveys Norway*
- OECD (1973 ff.): *Economic Surveys Sweden*
- Parris, H./Pestieau, P./Saynor, P. (1987): *Public Enterprise in Western Europe*. London, Sydney, New Hampshire
- Paterson, W./Thomas, A. (Hg.) (1986): *The Future of Social Democracy*. Oxford
- Pekkarinen, J. (1991): »Corporatism and economic performance in Sweden, Norway and Finland«. In: J. Pekkarinen/M. Pohjola/B. Rowthorn (Hg.): *Social Corporatism and Economic Performance*. Oxford
- Pleschberger, W. (1988) »'Modernisierung' als Perspektive der österreichischen Sozialdemokratie? Umriss eines postreformistischen Weges«. In: P. Pelinka/G. Steger (Hg.): *Auf dem Weg zur Staatspartei*. Wien
- Pontusson, J. (1988): »The triumph of pragmatism: Nationalisation and privatisation in Sweden«. In: *West European Politics*, 4, S. 129-140
- Scharpf, F. W. (1987): *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Westeuropa*. Frankfurt a. M., New York
- Schmidt, M. G. (1982): *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen*. Frankfurt a. M., New York
- Spitzer, R. (1987): »Die österreichische Gemeinwirtschaft - Entwicklung und derzeitige Probleme«. In: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 4, S. 415-424
- Sturm, R. (1990): »Privatisierungspolitik im internationalen Vergleich«. In: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 2, S. 170-184
- Sturmthal, A. F. (1953): »Nationalization and workers control in Britain and France«. In: *Journal of Political Economy*, LXI, S. 43-79
- Sturmthal, A. F. (1983): *Left of Center. European Labour since World War II*. Chicago, London
- Tilton, T. (1987): »Why don't the Swedish Social Democrats nationalize industry?«. In: *Scandinavian Studies*, 59, S. 142-166

-
- Tilton, T. (1990): *The Political Theory of Swedish Social Democracy*. Oxford
- Van der Bellen, A. (1981): »Steuerung und Kontrolle staatlicher Unternehmen in Österreich«. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 4, S. 419-438
- Winkler, H.-A. (1984): *Von der Revolution zur Stabilisierung*. Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik 1918 - 1924. Bonn