

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Ursachen und Auswirkungen von Privatisierungen mit
Fokus auf politikrelevante Aspekte“

Verfasserin

Julia Elisabeth Lackner

Angestrebter akademischer Grad

Magistra der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften
(Mag. rer. soc. oec.)

Wien, im Dezember 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt:
Studienrichtung lt. Studienblatt:
Betreuer/Betreuerin:

157
Internationale Betriebswirtschaft
Univ.-Prof. Dr. Franz Wirl

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	9
2. Staatsinterventionen und Privatisierungen in Westeuropa	11
2.1. Nationalisierungsbestrebungen im 20. Jahrhundert	12
2.2. Privatisierungen im Zeitalter des Neoliberalismus und deren Entwicklung bis heute	14
2.3. Die Gewichtung der Privatisierungsanteile Westeuropas im internationalen Vergleich	16
2.4. Sektorielle Aufteilung von Privatisierungen in Westeuropa	20
3. Ökonomische und politische Gründe für die Durchführung von Privatisierungen	21
3.1. Der Einfluss ökonomischer Faktoren bei der Festlegung der Privatisierungspolitik	22
3.1.1. Makroökonomische Variablen	23
3.1.1.1. <i>Budgetdefizite und Arbeitslosigkeit</i>	23
3.1.1.2. <i>Aktienmärkte</i>	25
3.1.2. Effizienzsteigerung privatisierter Betriebe – Ein Blick auf die Mikroebene	28
3.1.2.1. <i>Beschäftigungspolitik</i>	29
3.1.2.2. <i>Monitoring-Probleme</i>	30
3.1.2.3. <i>Konkursszenarien</i>	31
3.2. Der Einfluss politischer Faktoren bei Entscheidungen über Privatisierungspolitik	33
3.2.1. Politische Ideologien als treibende Kräfte von Privatisierungen	33
3.2.2. Privatisierungen und politische Realität	34

4. Die Auswirkungen bestehender politischer Institutionen auf die Privatisierungswahrscheinlichkeit.....	37
4.1. Konkurrenz- und Konsensdemokratie.....	38
4.2. Politische Stabilität und der „War of Attrition“.....	39
4.3. Empirische Analyse politischer Institutionen.....	40
5. Corporate Governance-Aspekte von Privatisierungen.....	44
5.1. Common Law und das französische und deutsche Zivilrecht.....	44
5.2. Kontrollverluste.....	47
6. Politische und ökonomische Determinanten bei der Wahl der Privatisierungsmethoden.....	50
6.1. Privatisierungsmethoden.....	51
6.2. Ökonomische Determinanten bei der Wahl der Privatisierungsmethode.....	52
6.2.1. Beschaffenheit der Kapitalmärkte.....	53
6.2.2. Firmenspezifische Kriterien.....	55
6.3. Politisch und rechtliche Determinanten bei Wahl der Privatisierungsmethode.....	56
6.3.1. Der Schutz der Eigentumsrechte und das Rechtssystem.....	56
6.3.2. Politische Einflüsse.....	57
7. Die Public Choice Theorie und Privatisierungen.....	59
7.1. Public Choice: Bindeglied zwischen Ökonomie und Politik.....	59
7.2. Der Staat als wohlwollender Despot? – Aspekte der Macht bei Politikern und Bürokraten.....	60
7.3. Der Einfluss von Interessensgruppen.....	63
8. Effizienzsteigerungen durch Privatisierungen.....	66

9. Anti-Privatisierungs- und Deregulierungstendenzen in der Bevölkerung	71
9.1. Die sozioökonomischen Effekte von Privatisierungen und Deregulierungen	73
9.1.1. Veränderung der Eigentumsverhältnisse	74
9.1.2. Beschäftigungspolitik	75
9.1.3. Preispolitik und Zugang zu den Produkten und Dienstleistungen	77
10. Conclusio und Ausblick	79
11. Literaturverzeichnis	82
12. Abstract	87
13. Curriculum Vitae	88

Abkürzungsverzeichnis

Anm.	Anmerkung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CEEC	Central and East European Countries
CEGB	Central Electricity Generating Board
d.h.	das heißt
dt.	deutsch
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FDI	Foreign Direct Investment
IPO	Initial Public Offering
MENA	Middle-East and North Africa
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
RPR	Rassemblement pour la République
ROS	Return on Sales
s.	siehe
SOE	State-owned Enterprise
u.a.	unter anderem
USA	United States of America
Vgl.	vergleiche
WTO	World Trade Organization

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Privatisierungen weltweit: Einkünfte und Anzahl der Transaktionen (1977-2004).....	17
Abbildung 2: Privatisierungsranking nach Einkünften, Westeuropa (1977-2004)	18
Abbildung 3: Privatisierungsranking nach Einkünften relativ zum BIP, Westeuropa (1977-2004).....	19
Abbildung 4: Daten zu den politischen Institutionen und Privatisierungen	43
Abbildung 5: Performanceveränderungen von privatisierten Unternehmen in entwickelten Ländern	70

1. Einleitung

Mit den Privatisierungsbestrebungen der Regierung Margaret Thatchers in Großbritannien Ende der 1970er Jahre wurde eine Privatisierungswelle losgelöst, die sich rapide über Westeuropa hinweg und kurz darauf auch in die restliche Welt ausbreitete. Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs und dem Beginn des politischen und ökonomischen Transformationsprozesses in Osteuropa und den ehemaligen GUS-Staaten fand in den 1990er Jahren die bisweilen letzten großen Privatisierungsschübe Europas statt.

Gründe für diese Politikbewegungen gab es zahlreiche, doch variieren sie von Staat zu Staat. Dominierten zuvor noch Nationalisierungsbestrebungen, welche vor allem aufgrund politisch-ökonomischer Ereignisse ausgelöst wurden, so sahen sich viele Länder in Europa zunehmend mit hohen Budgetdefiziten konfrontiert, welche sie durch die Veräußerungen ihrer Staatsbetriebe reduzieren wollten. Doch auch rein parteipolitische Aspekte und die implementierten politischen Institutionen haben Auswirkungen darauf, ob eine Regierung sich für oder gegen Privatisierungen entscheidet und wenn ja, für welche Privatisierungsmethode.

Ziel dieser Arbeit ist es, die Privatisierungen auf die politikrelevanten Aspekte hin zu analysieren und herauszufinden, warum sich die Regierungen für beziehungsweise gegen die Aufgabe staatlicher Betriebe entscheiden, obwohl letztere Entscheidung in der großen Mehrheit der Fälle ineffizient zu sein scheint. Es ist eines der wichtigsten Argumente der Privatisierungsbefürworter, dass die Ineffizienz staatlich geführter Unternehmen daraus resultiert, dass die Manager in öffentlichen Betrieben sich bei der Entscheidungsfindung ihren politischen und nicht den eigentlichen ökonomischen Verpflichtungen beugen. Wie in dieser Arbeit dargelegt werden wird, spielen dabei sowohl parteipolitische, als auch wirtschaftspolitische Faktoren und Corporate Governance-Fragen eine wichtige Rolle, die man anhand der Public Choice Theorie zu erklären versuchen kann.

Vorerst soll jedoch ein historischer Einblick in die Privatisierungsentwicklungen ab den 1970er Jahren gegeben werden, mit

besonderem Fokus auf Westeuropa. In Kapitel drei wird der Einfluss von Privatisierungen auf makroökonomische Faktoren wie der Arbeitslosigkeit, dem Budgetdefizit und deren Auswirkung auf die Entwicklung der Aktienmärkte untersucht. Anschließend soll die Problematik der Ineffizienz von staatlich geführten Unternehmen genauer betrachtet werden. Schließlich werden parteiideologische Faktoren berücksichtigt.

Kapitel vier beschäftigt sich mit den politischen Institutionen – der Konkurrenz- und Konsensdemokratien – der Stabilität dieser Systeme und deren Verhältnis zur Wahrscheinlichkeit von Privatisierungen.

Im folgenden Kapitel werden die Privatisierungshäufigkeiten in Relation zu Aspekten aus dem Corporate Governance Bereich gestellt. Dabei sollen das Common Law und das französische und deutsche Zivilrecht und die Angst der Regierungen vor einem Kontrollverlust über ihre strategisch wichtigen Unternehmen genauer behandelt werden.

Kapitel sechs widmet sich den politischen und ökonomischen Determinanten bei der Wahl der Privatisierungsmethode, welche die Entscheidungen der sich im Amt befindenden Regierung maßgeblich beeinflussen. In Kapitel sieben sollen die politischen und ökonomischen Aspekte der Privatisierungen anhand der Public Choice Theorie erläutert werden. Hierbei steht die Frage nach den Motivationen sowohl der Politiker und der von ihnen eingesetzten Bürokraten als Manager, als auch jene Motivationen der Interessensgruppen im Mittelpunkt.

Im anschließenden Kapitel soll kurz darauf eingegangen werden, ob die Privatisierungen tatsächlich die Effizienz der ehemaligen Staatsbetriebe verbessert haben.

Trotz der frühen Erfolge und den relativ zügig durchgeführten Privatisierungen ist klar, dass sie, wie auch Deregulierungen, von der großen Mehrheit der Bevölkerung negativ aufgenommen werden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass viele Menschen einen Wohlstandsverlust fürchten, der sich in höheren Preisen und – wie im Falle der Angestellten der öffentlichen Betriebe – in Arbeitslosigkeit

manifestieren kann. Diese Thematik soll schließlich in Kapitel neun aufgegriffen werden.

2. Staatsinterventionen und Privatisierungen in Westeuropa

Ende der 1970er Jahre startete in Großbritannien die erste große Privatisierungswelle. Angeführt von der konservativen Regierung unter Premierministerin Margaret Thatcher weitete sich die Privatisierung von ehemaligen Staatsbetrieben wenig später auch auf das restliche Europa und die Vereinigten Staaten aus. Die Motivationen hierfür waren vor allem die Entwicklung der Kapitalmärkte und die steigenden Budgetdefizite, mit denen die westlichen Industrieländer zu kämpfen hatten. Besonders die Mitglieder der Europäischen Union sahen sich in diesem Zusammenhang mit der Herausforderung konfrontiert, die Konvergenzkriterien des 1992 ratifizierten Vertrages von Maastricht zu erfüllen.

Die Idee von Privatisierungen ist an sich jedoch keine Idee des 20. Jahrhunderts. Zwei Jahrhunderte ist es bereits her, als der Nationalökonom Adam Smith sich in seinem Werk „The Wealth of Nations“ für die Privatisierung aussprach und argumentierte:

„In every great monarchy in Europe the sale of the crown lands would produce a very large sum of money, which, if applied to the payment of the public debts, would deliver from mortgage a much greater revenue than any which those lands have ever afforded to the crown....When the crown lands had become private property, they would, in the course of a few years, become well improved and well cultivated.”¹

¹ Smith, Adam: *The Wealth of Nations. Books IV-V*. London: Penguin Books 1999, S.414.

Schon dieses Zitat Smiths lässt erahnen, welche Vorteile Privatisierungen für den Staat mit sich bringen können, wie zum Beispiel die Reduktion des Budgetdefizits mit den durch den Verkauf von Staatsbetrieben erhaltenen Erlösen, oder ein Effizienzgewinn durch die Unternehmensführung durch Private. Doch erst einige Jahrhunderte später sollte die Blütezeit der Privatisierungen folgen.

2.1. Nationalisierungsbestrebungen im 20. Jahrhundert

Das 20. Jahrhundert sah vorerst jedoch eine gegenseitige Entwicklung in Westeuropa, nämlich einen Trend in Richtung Nationalisierung und Staatsinterventionismus. Dies ist auf drei politische und wirtschaftlich historisch wichtige Vorkommnisse zurückzuführen.

Der erste einschneidende Punkt ist die Große Depression, welche von 1929 bis 1933 die internationalen Kapitalmärkte erschütterte und die gesamte Weltwirtschaft in ein noch nie zuvor da gewesenes Chaos stürzte. Als Folge dessen wurde in der Mehrheit der europäischen Länder der Ruf nach mehr Staatsinterventionismus laut. In Frankreich und Belgien wurden kurz darauf Finanzinstitute gegründet, die im Grunde die Kontrolle des Bankensektors übernommen hatten. Auch in Österreich ließ die Nationalisierung im Sektor der Telekommunikation, dem Transportwesen und dem Bankensektor nicht lange auf sich warten. Ähnliches geschah auch 1933 in den Ländern Spanien und Portugal, wobei die Diktaturen von General Francisco Franco und António de Oliveira Salazar den Anlass zur Verstaatlichung gaben, die jeweils eine strenge staatliche Kontrolle der politischen und ökonomischen Aktivitäten durchsetzen konnten.²

Im Gegensatz zu den mittel- und südeuropäischen Ländern gab es in Nordeuropa andere Anlässe, die die Regierungen zur Nationalisierung mehrerer Betriebe veranlassten. So wurden diese Bestrebungen in Schweden bereits Anfang des 20. Jahrhunderts umgesetzt, da das Land reich an Ressourcen war und sich erhoffte, die Kohle-, Holz- und Stahlproduktion dadurch besser ausschöpfen zu können. Der Staatsinterventionismus der 1920 bis 1930 Jahre

² Bortolotti, Bernardo/Milella, Valentina: „*Privatization in Western Europe. Stylized Facts, Outcomes, and Open Issues.*“ Nota di Lavoro 124.2006, Fondazione Eni Enrico Mattei, October 2006, S.8.

war in Finnland, ebenfalls reich an Ressourcen, hauptsächlich auf Kapitalengpässe zurückzuführen, zumal es dem Land an Venture Capital aus privater Hand fehlte und dadurch die Entwicklung der Infrastruktur und die Gewinnung von Rohstoffen hinterherhinkte.³

Die zweite Welle der Nationalisierung ist mit Ende des Zweiten Weltkrieges und dem damit einhergehenden Wiederaufbau datiert. In Frankreich wurde eine eigene Institution zur Planung und Koordinierung des wachsenden öffentlichen Sektors erschaffen, das Commissariat Général au Plan. Von 1945 bis 1946 übernahm der Staat neben dem Kredit- und Versicherungssektor die Kontrolle über solch wichtige Teile der Wirtschaft wie Kohle, Elektrizität, Gas und die Eisenbahnen. Neben dem Vereinigten Königreich zählte Österreich in Kontinentaleuropa zu den Staaten mit dem größten öffentlichen Sektor. In Österreich umfasste die Nationalisierungswelle hauptsächlich jene Betriebe, die bereits während der Zeit des Nationalsozialismus vom Deutschen Reich übernommen worden waren und fortan zum „Deutschen Eigentum“ zählten. Darunter fielen die drei größten Banken des Landes, Betriebe rund um die Mineralölgewinnung, die Kohle- und Metallindustrie und alle anderen wichtigen Betriebe in der Schwerindustrie. Bei der Nationalisierung der Unternehmen spielte vor allem die Österreichische Industrieholding AG (ÖIAG) eine wichtige Rolle.⁴

Als dritten Grund für die wieder erstarkte Nationalisierung kann man die Ölkrise benennen, welche die Weltwirtschaft von Mitte der 1970er bis in die 1980er Jahre erschütterte. Während dieser Zeit sahen sich die Staaten als Folge der Krise mit großen Problemen am Arbeitsmarkt konfrontiert. Die hohe Arbeitslosigkeit, fehlende Investitionen in private Unternehmen und in unterentwickelte Regionen und das Sterben vieler Betriebe führten dazu, dass der Ruf nach Staatsinterventionismus wieder lauter wurde. Besonders in Frankreich fand im Zuge dessen eine Neustrukturierung innerhalb der Wirtschaft statt. Dort wurden die Kontrolle wichtiger Industrien und der wichtigsten Sektoren, sowie die Kontrolle der Foreign Direct Investments (FDIs) auf den Staat

³ Bortolotti, Bernardo/Milella, Valentina: „*Privatization in Western Europe. Stylized Facts, Outcomes, and Open Issues.*“ Nota di Lavoro 124.2006, Fondazione Eni Enrico Mattei, October 2006, S.8.

⁴ Ibid., S.9.

übertragen. Zusätzlich wurde mit der Gründung von „Champions Nationals“ noch der Wettbewerb neu definiert, da diese Betriebe gegenüber ihren in- und ausländischen Mitstreitern aufgrund der staatlichen Interventionen eine bevorzugte Position einnehmen konnten. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die erstarkte Rolle des französischen Staates zur Folge hatte, dass die Betriebe unter dessen Schirmherrschaft die vollen Vorzüge des Protektionismus genießen konnten und mit großzügigen Subventionen tatkräftig unterstützt wurden.⁵

Mit der zunehmenden Einflussnahme des Staates traten aber auch neue Probleme hervor, da von nun an innerhalb der Unternehmen immer öfter politische Motivationen wichtiger waren als ökonomische. Der stark wachsende öffentliche Sektor verschlang des Weiteren viele öffentliche Gelder und die Effizienz staatlicher Betriebe wurde immer mehr in Frage gestellt. Diese Entwicklungen führten dazu, dass Privatisierungen innerhalb der Staaten Westeuropas wieder zur Priorität erhoben wurden, um die Wirtschaft zu modernisieren und um die Unternehmen auf den globalen Wettbewerb besser einstellen zu können.

2.2. Privatisierungen im Zeitalter des Neoliberalismus und deren Entwicklung bis heute

Mit dem Public Offering von British Petroleum (BP), welches als erste große Privatisierung der modernen Zeit angesehen wird setzte die britische Premierministerin Margaret Thatcher 1977 neue Maßstäbe. In ihrer Amtsperiode begann man damit, den Besitz des Staates drastisch zu reduzieren. Belief sich die Größe des SOE (State-Owned Enterprise) Sektors zuvor noch auf 10% des Bruttoinlandsproduktes, so wurde dessen Anteil im Zuge der Deregulierungs- und Liberalisierungsbestrebungen in Großbritannien auf fast Null reduziert. Kurz darauf breitete sich die Privatisierungswelle Mitte der 1980er Jahre auf Kontinentaleuropa aus, wo Italien 1985 seine staatliche Holding IRI auflöste und somit den Teilverkauf von SIRT I und Alitalia einleitete. Auch die sich neu im Amt

⁵ Bortolotti, Bernardo/Milella, Valentina: „*Privatization in Western Europe. Stylized Facts, Outcomes, and Open Issues.*“ Nota di Lavoro 124.2006, Fondazione Eni Enrico Mattei, October 2006, S.9.

befindende konservative Regierung von Jacques Chirac und seiner RPR-Partei forcierte 1986 die erneute Privatisierung der Finanzinstitute, wenig später folgten Portugal, Spanien, die Niederlande und Schweden 1989 den Privatisierungstrends ihrer europäischen Partner.⁶

Ihren vorläufigen Höhepunkt erreichte die Privatisierungswelle 1998, nachdem sie in den 1990er Jahren ein exponentielles Wachstum erfuhr. Vor allem große Privatisierungen in den strategischen Sektoren wie beispielsweise jene von ENI (Petroleum) in Italien, ENDESA (Elektrizität) in Spanien, Swisscom (Telekom) in der Schweiz und France Telecom in Frankreich trugen zu dieser Entwicklung bei. Im Oktober 1999 wurde dann ein Teil von ENEL durch das zur damaligen Zeit größte Initial Public Offering (IPO) privatisiert.

Nach einem Jahrzehnt von Privatisierungen mit hohen wirtschaftlichen Erträgen reduzierte sich die Anzahl der Transaktionen abrupt. Das Platzen der Internetblase brachte die Weltwirtschaft und die Finanzmärkte Anfang des neuen Jahrtausends ins Schwanken und trug somit dazu bei, dass die Einkünfte aus Privatisierungen in den Jahren 2000 bis 2002 im Durchschnitt um 34% und 50% einbrachen. Nachdem sich die Wirtschaft nach dieser Krise wieder ein wenig erholt hatte, wurde in den Folgejahren wieder ein Aufschwung bei den Transaktionen und Einkünften in Westeuropa beobachtet. Vor allem der Telekommunikationssektor (Deutsche Telekom, France Telecom, Telekom Austria und Telia Sonera), der Finanzsektor (Deutsche Postbank und Eulia in Frankreich) und die Öl- und Gasindustrie (Total und Statoil) trugen maßgeblich dazu bei, dass die Privatisierungseinkünfte mit \$ 59 Milliarden beinahe jene historische Zahlen erreichte, welche am Höhepunkt der Privatisierungswelle in Europa erreicht worden waren.⁷

⁶ Bortolotti, Bernardo/Milella, Valentina: „*Privatization in Western Europe. Stylized Facts, Outcomes, and Open Issues.*“ Nota di Lavoro 124.2006, Fondazione Eni Enrico Mattei, October 2006, S.3.

⁷ Ibid., S.3.

2.3. Die Gewichtung der Privatisierungsanteile Westeuropas im internationalen Vergleich

Wenig erstaunlich ist deshalb, dass die meisten Privatisierungen im Zeitraum von 1977 bis 2004, nämlich 1.183 der weltweit 4.054 Transaktionen (29%), in Westeuropa stattgefunden haben (s. Abbildung 1). Knapp gefolgt wurden diese von den ehemaligen kommunistischen Staaten Osteuropas und den ehemaligen Teilrepubliken der Sowjetunion, welche 28% der Privatisierungsdeals abhandelten. Der große Anteil, den die osteuropäischen Länder an den Privatisierungen haben, ist hierbei wohl auf den ökonomischen und politischen Transformationsprozess zurückzuführen, der die Länder von ihrer kommunistischen Ideologien hin zur freien Marktwirtschaft und später auch zur Mitgliedschaft der Europäischen Union führte.

Ein wenig weit abgeschlagen waren die nächst größten Anteile an den weltweiten Privatisierungen in Asien (14%) und Lateinamerika (12%), Nordamerika, welches immerhin die Vereinigten Staaten von Amerika inkludiert, repräsentierte gar nur 3% der globalen Transaktionen, was 115 Privatisierungen entspricht. Doch zeichnete sich das wirtschaftliche Bild der USA, welches über einen vergleichsweise kleinen öffentlichen Sektor verfügt, vor allem durch Liberalisierungen (Deregulierungen) aus.

Abbildung 1: Privatisierungen weltweit: Einkünfte und Anzahl der Transaktionen (1977-2004)⁸

Area	Privatization Transactions			Privatization Revenues		
	Total Deals	%	PO/ Deals	Total Revenues	%	PO/ Revenues
Western Europe	1,183	0.29	0.36	647,647.75	0.48	0.73
Asia	569	0.14	0.53	322,349.60	0.24	0.85
Latin America	501	0.12	0.14	154,499.00	0.11	0.21
Oceania	200	0.05	0.08	88,237.78	0.07	0.36
CEECs & Former Soviet Union	1,145	0.28	0.12	84,471.25	0.06	0.25
North America & Caribbean	115	0.03	0.21	24,187.56	0.02	0.57
MENA	185	0.05	0.61	20,767.39	0.02	0.64
Sub Saharan Africa	156	0.04	0.30	7,9300.07	0.01	0.33
Total	4,054	1.00	0.28	1,350,090.40	1.00	0.64

Die eigentliche Gewichtung und Wichtigkeit der verschiedenen Regionen wird jedoch erst dann genauer ersichtlich, wenn man die aus den Privatisierungen erzielten Einkünfte zwischen 1977 und 2004 betrachtet, die sich insgesamt auf \$ 1.350.090,40 Millionen belaufen. Auch hierbei übernimmt Westeuropa mit \$ 647.647,75 Millionen, also 48% der erwirtschafteten Einkünfte, die Oberhand im regionalen Vergleich. Kann man bei der Untersuchung des prozentuellen Anteils an Privatisierungen noch eine relativ dominierende Rolle der ehemaligen Staaten der Sowjetunion und dem restlichen Osteuropa ausmachen, so ist anhand der Daten der Einkünfte jedoch genau das Gegenteil ersichtlich.

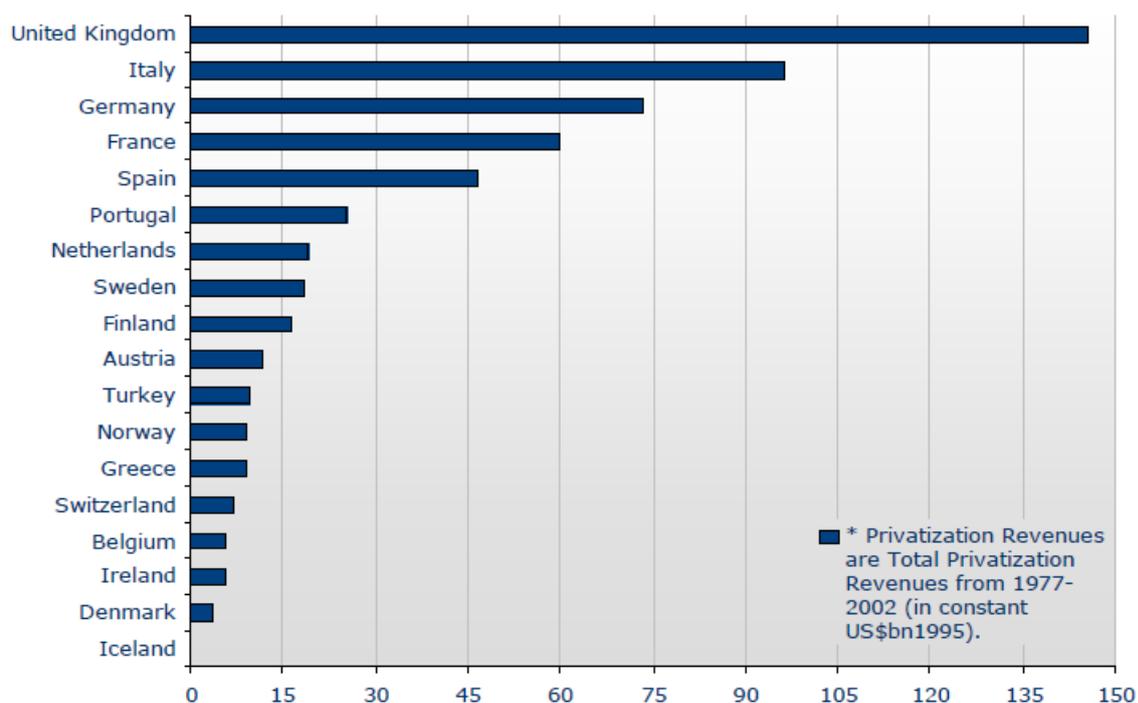
Laut den Statistiken von Bortolotti und Milella, welche der Securities Data Corporation entnommen wurden, repräsentieren diese Staaten lediglich 6% der aus den Privatisierungen erwirtschafteten Gelder, was einem Wert von \$ 84.471,25 Millionen entspricht. Nordamerika und die Karibik stellen gar nur 2% der globalen Privatisierungseinkünfte. Eine weitaus stärkere Präsenz haben im Gegensatz dazu mit 24% der Einkünfte der asiatische Raum und mit 11%, im Vergleich zu Westeuropa schon eher abgeschlagen, Lateinamerika.

⁸ Entnommen aus: Bortolotti, Bernardo/Milella, Valentina: „Privatization in Western Europe. Stylized Facts, Outcomes, and Open Issues.“ Nota di Lavoro 124.2006, Fondazione Eni Enrico Mattei, October 2006, S.33.

Insbesondere in Lateinamerika erwies es sich als besonders schwierig, Privatisierungen durchzusetzen. Zwar haben vor allem die „großen Drei“ Argentinien, Brasilien und Mexiko Privatisierungen durchgeführt⁹, doch fehlt es in Lateinamerika heute dafür oft am politischen Willen, wie man es in Bolivien und Venezuela beobachten kann.

Wie aus Abbildung 2 ersichtlich verfügt Großbritannien im Vergleich zu seinen anderen westeuropäischen Mitstreitern über den größten Anteil an den Einkünften aus Privatisierungstransaktionen, gefolgt von Italien, Deutschland, Frankreich und Spanien.

Abbildung 2: Privatisierungsranking nach Einkünften, Westeuropa (1977-2004)¹⁰

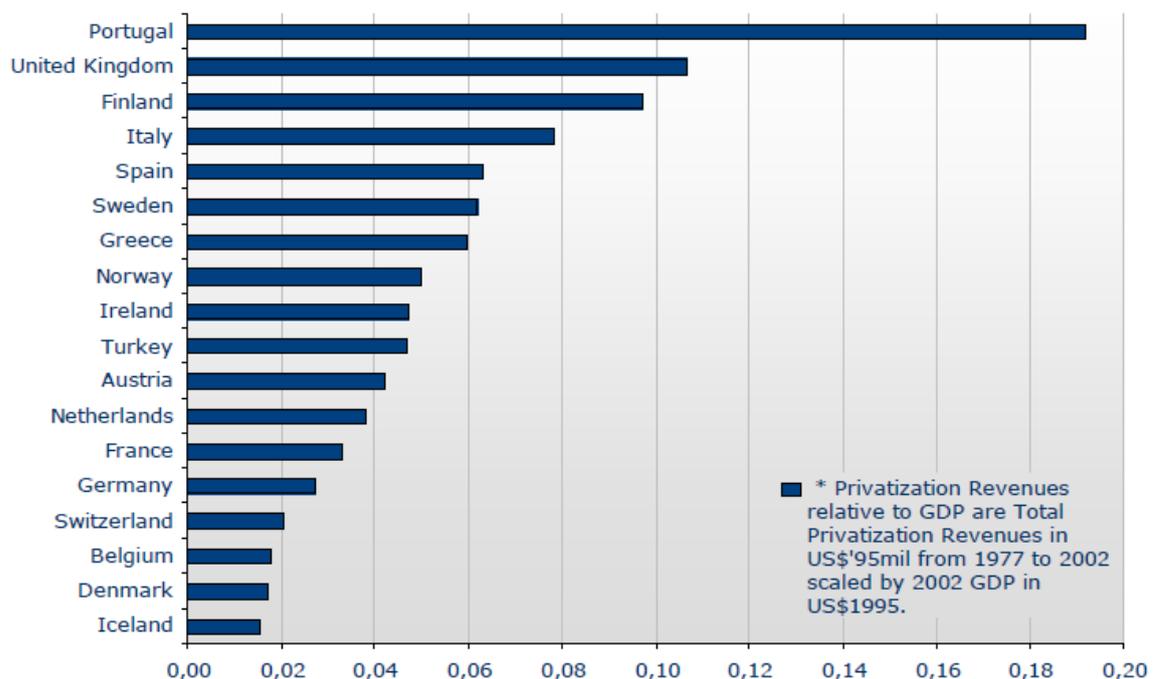


⁹ Kikeri, Sunita/Kolo, Aishetu Fatima: „Privatization: Trends and Recent Developments.“ World Bank Policy Research Working Paper 3765, November 2005, S.8.

¹⁰ Entnommen aus: Bortolotti, Bernardo/Milella, Valentina: „Privatization in Western Europe. Stylized Facts, Outcomes, and Open Issues.“ Nota di Lavoro 124.2006, Fondazione Eni Enrico Mattei, October 2006, S.41.

Mögen die oben dargelegten Statistiken über die Einkünfte zwar erste Einblicke geben, so ist zur Feststellung der Gewichtung der Privatisierungsanteile ein Blick auf die Einkünfte relativ zum BIP für eine genaue Analyse unabdingbar. Dies ist deshalb der Fall, weil die Größe eines Landes und dessen Wirtschaft den Umfang der Privatisierungen mitbestimmen, da diese beiden Faktoren ebenfalls für die Größe des SOE Sektors relevant sind. Betrachtet man diese Kriterien, so ändert sich das Ranking der Länder, wenn man die Einkünfte im Bezug zum BIP stellt. Es ist nunmehr nicht mehr Großbritannien die führende Nation, sondern Portugal, wo die Privatisierungseinkünfte für 19,5% des BIPs verantwortlich sind (s. Abbildung 3).

Abbildung 3: Privatisierungsranking nach Einkünften relativ zum BIP, Westeuropa (1977-2004)¹¹



¹¹ Entnommen aus: Bortolotti, Bernardo/Milella, Valentina: "Privatization in Western Europe. Stylized Facts, Outcomes, and Open Issues." *Nota di Lavoro 124.2006, Fondazione Eni Enrico Mattei*, 2006, S.41.

Das Vereinigte Königreich ist zwar mit einem Anteil von 11% immerhin noch an zweiter Stelle gereiht, doch scheinen die Privatisierungen in Deutschland und Frankreich an Bedeutung zu verlieren, wenn man deren Anteil am BIP misst, denn im Ranking von 18 westeuropäischen Ländern fallen die beiden Staaten Deutschland vom dritten auf den vierzehnten und Frankreich vom vierten auf den dreizehnten Rang zurück.

2.4. Sektorielle Aufteilung von Privatisierungen in Westeuropa

Der größte Teil der Einkünfte stammt in Westeuropa aus dem Telekommunikationssektor, den Versorgungsunternehmen, der Fertigungsindustrie, dem Finanzbereich, Transportwesen und dem Erdölsektor. Grundsätzlich ist bei den verschiedenen Privatisierungszyklen zu beobachten, dass vorerst der Fertigungsindustrie, der Industriesektor und das Finanzwesen privatisiert werden. Der zweite Zyklus umfasst hingegen die für die einzelnen Staaten so wichtigen „strategischen Sektoren“, zu welchen der Telekommunikationssektor, das Energie- und Transportwesen und die Versorgungsbetriebe zählen.

In Großbritannien widersetzte man sich gegen diesen besonders in Kontinentaleuropa vorherrschenden Trend und begann 1977 zuerst mit der Privatisierung der staatlichen Ölfirma British Petroleum (BP) und der Telekom 1981, als man die erste Tranche von Cable & Wireless privatisierte. Wenig später folgten bedeutende Wasser- und Energieversorgungsunternehmen und die Bahn. Im Gegensatz dazu befanden sich in Kontinentaleuropa die meisten Betriebe innerhalb des Telekomsektors, des Transportwesens, des Energiesektors, aber auch Versorgungsunternehmen noch bis zur ersten Hälfte der 1990er Jahre in öffentlicher Hand. Zu den wenigen Ausnahmen zählte hierbei sowohl die österreichische OMV, die sich bereits 1987 teilweise von der staatlichen Oberherrschaft losgelöst hatte, als auch Alitalia (1985) in Italien und ENDESA (1988) in Spanien. In den frühen 1990ern sah vor allem die Ölindustrie einen großen Aufschwung bei den Privatisierungen. Unternehmen wie Repsol, Total,

Elf Aquitaine und ENI wurden zu diesem Zeitpunkt nach jahrzehntelangem Schutz und Führung durch die öffentliche Hand privaten Investoren angeboten.¹²

Zur selben Zeit wurde durch Liberalisierungsmaßnahmen der WTO und dem zunehmenden technologischen Fortschritt die Telekomindustrie in Spanien, Finnland, den Niederlanden, Dänemark und der Schweiz weitläufig privatisiert. Im Zeitraum von 1994 bis 1997 folgten sogleich die restlichen strategischen Sektoren, darunter Transport, Wasser und Elektrizität. Der Prozentsatz der strategischen Unternehmen am Gesamtanteil der Privatisierungen stieg in dieser Zeit enorm an und erreichte von 1998 an Werte von über 60%. Nichtsdestotrotz scheinen die einzelnen Staaten bei der Privatisierung ihrer strategischen Sektoren nicht alle erfolgreich gewesen zu sein und nur wenige haben wie Großbritannien und Spanien die strategischen Sektoren wie Energie, Telekommunikation oder Transport komplett privatisiert.¹³

Die Gründe für die Privatisierungen sind vielschichtig. Im nächsten Kapitel sollen diese näher bestimmt und diskutiert werden und es soll auch auf den Einfluss bestimmter politischer und ökonomischer Faktoren näher eingegangen werden.

3. Ökonomische und politische Gründe für die Durchführung von Privatisierungen

Im Laufe des letzten Jahrhunderts wurden an den globalen Märkten diverse Privatisierungswellen ausgemacht, nachdem die Regierungen in den Jahren zuvor durch Renationalisierungen für Aufsehen gesorgt hatten. Wie bereits eingangs erwähnt, waren für beide Entwicklungen sowohl politische als auch ökonomische Indikatoren ausschlaggebend. Bis in die 1980er Jahre wuchs der

¹² Bortolotti, Bernardo/Milella, Valentina: „*Privatization in Western Europe. Stylized Facts, Outcomes, and Open Issues.*“ Nota di Lavoro 124.2006, Fondazione Eni Enrico Mattei, October 2006, S.4f.

¹³ Ibid., S.4f.

SOE-Sektor beträchtlich, bis mit der konservativen Regierung Margaret Thatchers in Großbritannien ein Privatisierungstrend losgetreten wurde.

Klar ist, dass Politik und Ökonomie in den Sphären des öffentlichen und privaten Lebens miteinander eng verbunden sind, ja gar nicht voneinander getrennt zu betrachten sind. So begründen sich politische Ideologien, gesellschaftliche und kulturelle Normen auf die ökonomischen Modelle eines Karl Marx und dessen Vorstellungen einer kommunistischen Gesellschaft, oder auf jenes Modell Adam Smiths, der die freie Marktwirtschaft propagiert. Das Zwischenspiel von Politik und Ökonomie darf deshalb auch bei der Analyse der Gründe für Privatisierungen nicht außer Acht gelassen werden. Vor allem der Einfluss wirtschaftlicher Überlegungen wird im Folgenden bei der Analyse der politischen Motivationen für die Veräußerung von sich in öffentlicher Hand befindenden Unternehmen und später ebenfalls bei der Wahl der Privatisierungsmethode ersichtlich werden.

3.1. Der Einfluss ökonomischer Faktoren bei der Festlegung der Privatisierungspolitik

Viele Studien haben sich daher damit beschäftigt herauszufinden, was die einzelnen Regierungen dazu veranlasst, sich für die Privatisierung ihrer sich in staatlicher Hand befindenden Betriebe zu entscheiden und sind dabei auf verschiedene ausschlaggebende Faktoren getroffen. Sowohl makro- als auch mikroökonomische Überlegungen haben hierbei einen Einfluss auf die Entscheidungen der regierenden Klasse. In der Literatur gibt es jedoch lediglich wenige Modelle und Analysen, welche die Privatisierungen mit den makroökonomischen Entwicklungen in einen Zusammenhang setzen. Zu diesem Thema wurden aber einige Länderstudien veröffentlicht, welche versuchen, die Interaktion von Privatisierungen und makroökonomischen Variablen herzustellen.

3.1.1. Makroökonomische Variablen

Makroökonomische Gegebenheiten spielen bei Privatisierungsentscheidungen eine Rolle. Dies verdeutlichen beispielsweise Bortolotti und Pinotti¹⁴ in ihrer Studie. Um ihre These zu belegen, führten sie eine ökonometrische Analyse anhand der Daten im Zeitraum von 1977 bis 1999 von 21 entwickelten Ländern (davon 16 aus Europa) durch. Der ausschlaggebende Indikator war dabei das jährliche Verhältnis der Einkünfte in Relation zum BIP. Die Resultate der Untersuchung zeigen, dass in Staaten mit höherem BIP pro Kopf und geringeren Wachstumsraten, also in der wirtschaftlichen Entwicklung relativ weit fortgeschrittenen Ländern, Privatisierungen häufiger vorkommen. Das Verhältnis von niedrigen Wachstumsraten zur Häufigkeit der Privatisierungen kann jedoch auch als Indikator dafür herhalten, dass die Staaten auf die Privatisierung vor allem dann zurückgreifen, wenn sich die wirtschaftliche Lage verschlechtert.¹⁵

3.1.1.1. Budgetdefizite und Arbeitslosigkeit

Ein weiterer wichtiger makroökonomischer Faktor, der für die Durchführung von Privatisierungen spricht, sind finanzpolitische Gründe, wie auch die schon zuvor erwähnte Analyse von Bortolotti und Pinotti zeigt. Sie sieht beispielsweise den Verschuldungsgrad der Staaten für statistisch signifikant an. Aus dieser Erkenntnis lässt sich festhalten, dass ein sich in schlechter Verfassung befindliches Finanzsystem mit einem hohen Verschuldungsgrad und damit einhergehenden Budgetbeschränkungen Auswirkungen auf die Reformwilligkeit der Regierung hat.

Ein Zusammenhang zwischen einer Bereitschaft zur Restrukturierung des öffentlichen Sektors und der Höhe der Staatsverschuldungen zeichnet sich auch

¹⁴ Bortolotti, Bernardo/Pinotti, Paolo: „*The Political Economy of Privatization.*“ Nota di Lavoro 45.2003, Fondazione Eni Enrico Mattei, June 2003.

¹⁵ Diese Vermutung wurde auch in einer weiteren Studie von Bortolotti, Fantini und Siniscalco bestätigt. Siehe dazu: Bortolotti, Bernardo/Fantini, Marcella/Siniscalco, Domenico: „*Privatization around the world: evidence from panel data.*“ Journal of Public Economics 88, 2003, S.305-332.

bei López-de-Silanes, Shleifer und Vishny¹⁶ deutlich ab. Privatisierungen werden ihnen zufolge auch dann wahrscheinlicher, wenn zusätzliche Regierungsausgaben und somit auch ein Anstieg des Verschuldungsgrades kostspieliger für die Politiker werden, wie dies beispielsweise durch die Einführung von Gesetzen, welche die Staatsausgaben beschränken sollen, geschehen kann.

Besonders in Westeuropa zählten die hohen Budgetdefizite und die öffentlichen Schulden zu den wichtigsten Gründen, warum Privatisierungen durchgeführt wurden. Dies ist auf die Annahme zurückzuführen, dass die Veräußerungen ehemals staatlicher Unternehmen es den regierenden Parteien erlauben, kurzfristig Kapital für die Reduktion der Staatsschulden zu lukrieren. Gleichzeitig fallen durch den Verkauf des Betriebes Nettotransferleistungen in Form von Subventionen weg, für welche der Staat als Eigentümer ansonsten weiterhin aufkommen hätte müssen. Wird der ehemalige Staatsbetrieb nach dem Abschluss der Privatisierung effizienter geführt und erweist er sich deshalb als profitabler als zuvor, so wird sich die Reform auf das Budgetdefizit positiv auswirken, wenn die Regierung erst einmal beginnt, neue Steuern von den gerade privatisierten Unternehmen einzufordern. Der Verkauf von staatlich geführten Betrieben kann daher den Net Worth des öffentlichen Sektors stärken. Werden zusätzlich die aus dem Verkaufserlös resultierenden Cash Flows für die Senkung der Schuldenquote aufgewandt, sollten diese Einkünfte zu niedrigeren Zinszahlungen führen und die Cash Flow Position des öffentlichen Sektors stärken.¹⁷

Uneins mit der theoretischen Annahme, dass ein Mehr an Einkünften aus Privatisierungen auch tatsächlich mit einer Reduktion der Schulden einhergeht, sind sich hingegen Katsoulakos und Likoyanni.¹⁸ Sie finden bei ihrer Untersuchung von 23 OECD-Ländern keine statistisch signifikante Korrelation zwischen den Privatisierungseinnahmen und dem Budgetdefizit, doch ein statistisch signifikantes und negatives Verhältnis zwischen den

¹⁶ López-de Silanes, Florencio/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert W.: „*Privatization in the United States.*“ RAND Journal of Economics 28(3), Autumn 1997, S.454f, 468.

¹⁷ Sheshinski, Eytan/López-Calva, Luis F.: „*Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence.*“ CESifo Economic Studies, Vol. 49, 3/2003, S.439.

¹⁸ Katsoulakos, Yannis/Likoyanni, Elissavet: „*Fiscal and Other Macroeconomic Effects of Privatization.*“ Nota di Lavoro 113.2002, Fondazione Eni Enrico Mattei, December 2002, S.21.

Privatisierungseinkünften und der Staatsverschuldung. Scheinbar wurden also die Einkünfte aus Privatisierungen nicht zur Senkung des Budgetdefizits verwendet.

Auch die Arbeitsmärkte sind von den Reformen rund um die Privatisierungen betroffen. Verstaatlichte Betriebe, welche nur „Soft Budget-Constraints“ ausgesetzt sind, tendieren sehr oft dazu, zu viele Arbeitsstellen zu kreieren und viel zu hohe Löhne zu zahlen.¹⁹ Wird einmal eine Privatisierung durchgeführt, steigt die Arbeitslosenrate im ersten Moment aufgrund des Abbaus von überflüssigen Stellen zwar an, so erholt sich die Arbeitslosenrate der Theorie zufolge mittel- und langfristig wieder. Treibende Kräfte für diese Entwicklung sollen dabei das nach der Privatisierung eingetretene Wirtschaftswachstum und die Stabilität der Volkswirtschaft sein, welche aus der erneut gewonnenen Effizienz der Betriebe resultieren sollen.

3.1.1.2. Aktienmärkte

Ein weiterer Punkt, welcher bei der Analyse der Auswirkungen von Privatisierungen auf die makroökonomischen Variablen von Bedeutung ist, ist die Beschaffenheit der Finanz- und Aktienmärkte selbst. Erfahrungen in den Vereinigten Staaten haben gezeigt, dass auch Nationen, die über keine große Anzahl von staatlichen Unternehmen und somit über nur wenige Privatisierungen verfügen, florierende Aktienmärkte vorweisen können. Stattdessen spielten in solchen Ländern die Höhe der Besteuerung von Dividenden oder die Bildung einer effizienteren Infrastruktur im Trading eine einflussreichere Rolle bei der Entwicklung der Finanzmärkte.

Trotzdem erwiesen sich Privatisierungen in anderen Ländern als treibende Kräfte, um die Stärkung der Equity-Kulturen Deutschlands (1960er unter Konrad Adenauer), Frankreichs (1980er unter Jacques Chirac) und Italiens (1990er) zu forcieren. Die Grundannahme, aus welcher sich diese These entwickelt, kann damit angeführt werden, dass ein Listing des sich in staatlicher Hand befindlichen

¹⁹ Katsoulakos, Yannis/Likoyanni, Elissavet: „*Fiscal and Other Macroeconomic Effects of Privatization.*“ Nota di Lavoro 113.2002, Fondazione Eni Enrico Mattei, December 2002, S.12.

Betriebes ein positives Signal an die Marktteilnehmer aussendet. Durch einen Schneeballeffekt werden mehr und mehr Unternehmen zu einem Going-Public angeregt, was gleichzeitig dazu führt, dass mehr Leute am Aktienmarkt investieren wollen, da sie bessere Diversifikationsmöglichkeiten vorfinden können.²⁰

Doch können Finanzmärkte in Bedrängnis kommen, wenn der Unternehmer nach dem Börsengang die sich ihm präsentierenden Möglichkeiten einer verbesserten Diversifikation nicht wahrnimmt. Dies kann zur Folge haben, dass sich die Finanzmärkte nicht im Gleichgewicht („Bad Equilibrium“²¹) befinden, weil es einerseits nur wenige börsennotierte Unternehmen gibt, andererseits die geforderte Risikoprämie viel zu hoch ist. Dieser negativen Entwicklung kann jedoch von Seiten der Regierung aus entgegengewirkt werden, indem sie sukzessive IPOs der privatisierten Unternehmen durchführt, um die Märkte liquider zu machen und um die Risikoprämie zu drücken.²²

Da SOEs meist zu den größten Betrieben innerhalb eines Landes zählen, können Privatisierungen solcher Unternehmen einen nicht minderen Einfluss auf die Marktkapitalisierung haben. Oft ist die Aufnahmefähigkeit der heimischen Aktienmärkte aber zu gering, um gewisse Transaktionen allein abwickeln zu können. Ist dies der Fall, so kann die Liquidität der gehandelten Aktien vom Handel an ausländischen Märkten und von der Veräußerung an ausländische Investoren profitieren („Cross-Listing“). Korrelieren die Erträge von privatisierten und den heimischen Betrieben positiv, so werden die ausländischen Investoren einen Teil des Risikos der Einheimischen tragen. Dies reduziert wiederum die erforderliche Risikoprämie, lässt gleichzeitig aber den Wert der heimischen Aktien steigen.²³

²⁰ Subrahmanyam, Avanidhar/Titman, Sheridan: „*The Going-Public Decision and the Development of Financial Markets.*“ *The Journal of Finance* 54(3), June 1999, S.1048.

²¹ *Ibid.*, S.1048.

²² Bortolotti, Bernardo/Milella, Valentina: „*Privatization in Western Europe. Stylized Facts, Outcomes, and Open Issues.*“ *Nota di Lavoro* 124.2006, Fondazione Eni Enrico Mattei, October 2006, S.16.

²³ Chiesa, Gabriella/Nicodano, Giovanna: „*Privatization and Financial Market Development: Theoretical Issues.*“ *Nota di Lavoro* 1.2003, Fondazione Eni Enrico Mattei, January 2003.

Die Größe und Liquidität der Aktienmärkte scheint für die Privatisierungsgründe also von Bedeutung zu sein, denn Studien zeigen, dass Privatisierungen wahrscheinlicher sind, wenn große und liquide Aktienmärkte im betroffenen Staat vorhanden sind. Dies ist wohl darauf zurückzuführen, dass auf gut entwickelten Finanzmärkten in einem „Good Equilibrium“²⁴ mehr potentielle Käufer von Aktien und somit auch private Financiers von Unternehmen zu finden sind, was vor allem von Nöten ist, wenn sich die wirtschaftliche Lage verschlechtert.²⁵

Die Annahmen über die Einflüsse von Privatisierungsentscheidungen scheinen in gewissen Feldern belegt zu werden. Während der großen Privatisierungswelle in Europa in den Jahren 1985 bis 2000 wuchs die durchschnittliche Marktkapitalisierung relativ zum BIP von 18% auf 91%, also um das Fünffache. Auch die Turnover Ratio, welche sich aus dem Gesamtwert aller Trades dividiert durch die gesamte Marktkapitalisierung errechnen lässt, erhöhte sich in derselben Zeit um das Vierfache.²⁶ In weniger entwickelten Staaten mit einem geringeren Durchschnittsverdienst zeichnet sich ebenfalls ein Anstieg der Kapitalisierung nach der Einführung der Reformen ab.²⁷

Die oben getroffenen Annahmen über die Auswirkungen von Privatisierungen auf die makroökonomische Entwicklung können nicht hinreichend belegt werden, da es zu diesem Zeitpunkt dazu noch zu wenig Literatur und Indizien gibt. Zwar scheinen die Trends bei den volkswirtschaftlichen Schlüsselvariablen einen Einfluss der Privatisierungspolitik aufzuzeigen, doch ist es in manchen Bereichen trotzdem schwierig, die positiven Veränderungen direkt auf die Privatisierungen zurückzuführen.

Allem Anschein nach sind die Privatisierungen allein nicht für die positive Wirtschaftsentwicklung kausal, zumal diese fast überall immer mit der

²⁴ Anm.: Im Gegensatz zu „Bad Equilibrium“ beschreibt „Good Equilibrium“ einen Zustand des Marktes, in welchem der Großteil der Unternehmen privat ist. Dies resultiert in einer effizienteren Allokation der Ressourcen und folglich auch einem höheren Wert des Unternehmens.

²⁵ Bortolotti, Bernardo/Milella, Valentina: „*Privatization in Western Europe. Stylized Facts, Outcomes, and Open Issues.*“ Nota di Lavoro 124.2006, Fondazione Eni Enrico Mattei, October 2006, S.11.

²⁶ Ibid., S.17.

²⁷ Sheshinski, Eytan/López-Calva, Luis F.: „*Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence.*“ CESifo Economic Studies, Vol. 49, 3/2003, S.448.

Liberalisierung des Handels, der Anpassung der Steuersysteme und anderen Reformen einhergingen. Somit können die Effekte, welche Privatisierungen auf die Finanzen eines Staates und das gesamtwirtschaftliche Umfeld haben, auch nicht ohne die Berücksichtigung der anderen Reformmaßnahmen analysiert werden.²⁸

Doch erweisen sich nicht nur die bei den makroökonomischen Aspekten der Privatisierung getroffenen Ansichten als strittig. Auch über den Einfluss auf die Mikroökonomie und hierbei insbesondere auf die Frage der wirtschaftlichen Effizienz öffentlicher und privater Unternehmen gibt es differenzierte Meinungsbilder.

3.1.2. Effizienzsteigerung privatisierter Betriebe – Ein Blick auf die Mikroebene

Eines der grundlegenden Prinzipien von Privatisierungen ist es, die Umschichtung der Assets vom öffentlichen auf den privaten Sektor voranzutreiben und zwar unter der Annahme, dass die Unternehmen in staatlicher Hand ineffizienter sind als wenn sie sich im Besitz von Privaten befinden. Diese Ineffizienz kann darauf zurückgeführt werden, dass die Manager eines sich im Staatsbesitz befindenden Unternehmens andere Ziele verfolgen als Manager in privaten Unternehmen.

Theoretische Annahmen über die Vorzüge von privaten Unternehmen gegenüber Staatsbetrieben berufen sich auf einen fundamentalen Punkt innerhalb der Welfare Economics. Unter der Voraussetzungen, dass es keine Externalitäten bei der Produktion und beim Konsum gibt, der Markt keine monopolistische Struktur aufweist, die Informationskosten gering sind und dass es sich beim produzierte Gut um kein öffentliches Gut handelt, ist ein Konkurrenzgleichgewicht Pareto-effizient.²⁹ Vorerst sollte aber festgehalten werden, dass anfangs die Nationalisierung von Betrieben insbesondere in Fällen

²⁸ Sheshinski, Eytan/López-Calva, Luis F.: „*Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence.*“ CESifo Economic Studies, Vol. 49, 3/2003, S.446.

²⁹ Megginson, William L./Netter Jeffrey M.: „*From State to Market: A Survey of Empirical Studies of Privatization.*“ Journal of Economic Literature 39(2), June 2001, S.329.

des Marktversagens, wenn eines der eben genannten Kriterien nicht erfüllt wurde, gegenüber Privatisierungen bevorzugt wurde. Ein weiterer Grund für diese Bestrebungen war die Angst vor einer zu starken Macht und der Ausnutzung dieser durch von privaten Besitzern geführte Monopole.³⁰

Im Vergleich zu privaten Unternehmen stellt sich bei staatlich geführten Betrieben das Problem, dass sie eigentlich andere Ziele verfolgen als die Maximierung des Shareholder Values. Wie von mir schon in Kapitel 2 genauer analysiert, sind diese Entscheidungen unter anderem von parteiideologischen Aspekten geprägt, sodass Privatisierungen gegebenenfalls nicht durchgeführt werden, auch wenn dies zu Ineffizienzen und erhöhten Kosten führen mag.

Im Falle der Staatsbetriebe sind die eingesetzten Manager in der Regel von einer bestimmten Partei entsandt worden und sehen sich somit auch verpflichtet, eng mit der jeweiligen Partei zusammenzuarbeiten und auch deren Interessen zu wahren. Dies bringt die Manager jedoch in eine Konfliktsituation: Sollen sie nun im wirtschaftlichen Interesse des Unternehmens handeln oder gegen jegliche ökonomische Logik auf die Wahrung der Parteiideologie setzen und ihre persönlichen Zielen weiter verfolgen? Nicht selten entscheiden sich Manager, bestehend aus Bürokraten und Politikern, für die zweite Version. Zu stark ist der Druck von Seiten der Parteien, zu stark sind die individuellen Ambitionen der Unternehmensführer.

3.1.2.1. *Beschäftigungspolitik*

Ein Beispiel für diese Problematik bietet die innerbetriebliche Beschäftigungspolitik. Diese lässt sich in Staatsbetrieben vor allem durch das Vorkommen von Überbeschäftigung charakterisieren. Obwohl es ineffizient sein mag, entscheiden sich die Politiker beziehungsweise die von ihnen installierten Manager gegen die Streichung von Arbeitsplätzen.³¹ Im Hintergrund dieser Entscheidungen steht die Wahrung der politischen Unterstützung durch die

³⁰ Shleifer, Andrei: „*State versus Private Ownership.*“ *Journal of Economic Perspectives* 12(4), Fall 1998, S.133.

³¹ Biais, Bruno/Perotti, Enrico: „*Machiavellian Privatization.*“ *American Economic Review* 92(1), March 2002, S.248.

Wählerschaft, die ihre sich über dem marktüblichen Gehaltsdurchschnitt befindenden Arbeitsplätze gesichert sehen wollen. Sehr oft genießen die Gewerkschaften bei solchen politischen Entscheidungen eine besondere Stellung und nehmen in diesem Sinne eine wichtige Machtposition ein.

Bei der Beschäftigungspolitik innerhalb der Staatsbetriebe spielt das strategische Verhalten der Parteien eine wichtige Rolle. Schließt ein staatlicher Betrieb, oder werden überflüssige Arbeitsplätze gestrichen, so kann es sein, dass sich die nunmehr Arbeitslosen bei der nächsten Wahl gegen diejenige Partei stellen, unter welcher diese Maßnahmen durchgeführt wurden. Beispiele einer solchen Politik, die die Wahrung von (auch unnötigen) Arbeitsplätzen zum Inhalt hatte, sind mehrmals seit Beginn der Privatisierungen zu finden.

So weigerten sich die Regierungen in Großbritannien dagegen, Jobs in den ineffizienten Kohleminen zu streichen³² und in Italien wurde seinerzeit vom Staat ein neues Stahlkraftwerk erbaut, nur, um für Beschäftigung zu sorgen. Neben der Arbeitsplatzfrage ist es des Öfteren der Fall, dass im Auftrag der Regierung Produkte produziert werden, die am Markt von den Konsumenten jedoch kaum nachgefragt werden, oder Produktionsstandorte gemäß den politischen Notwendigkeiten zu wählen (siehe dazu Airbus).³³

3.1.2.2. *Monitoring-Probleme*

Doch auch andere persönliche Aspekte spielen bei der Problematik der wirtschaftlichen Ineffizienz eine Rolle, denn nicht selten hegen die Manager der Staatsunternehmen selbst politische Ambitionen, wenn sie selbst öffentliche Ämter anstreben oder ihr persönliches Netzwerk in der Politik kultivieren, sich also politisches Prestige verschaffen, wollen. In diesem Zusammenhang ist das „Empire Building“³⁴ von Relevanz: Um die eigenen Interessen zu verfolgen und das Prestige zu manifestieren, sind die Manager bereit, Investitionsprojekte

³² Boycko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert W.: „*A Theory of Privatisation.*“ The Economic Journal 106(435), March 1996, S.309.

³³ Shleifer, Andrei/Vishny, Robert W.: „*Politicians and Firms.*“ The Quarterly Journal of Economics 109(4), November 1994, S.996.

³⁴ Morck, Randall/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert W.: „*Do Managerial Objectives Drive Bad Acquisitions?*“ The Journal of Finance 45(1), March 1990, S.31ff.

durchzuführen, die ihnen Vorteile verschaffen, jedoch für das Unternehmen selbst nicht effizient sind.

Diese Chance auf den eigenen Machtausbau ist deshalb möglich, weil sich die staatlichen Betriebe und deren Manager einem nur unzureichendem Monitoring gegenübergestellt. Wie Yarrow³⁵ erläutert, haben die Shareholder (sprich: jeder einzelne steuerzahlende Bürger) keine Möglichkeit, die Performance des Betriebes zu überwachen beziehungsweise zu beeinflussen, weil sie ja selbst persönlich keine Aktien besitzen.

Um diese Monitoring-Problematik zu vermeiden, wurde in der Literatur auf die mögliche Durchführung einer Teilprivatisierung verwiesen. Diese Idee wurde jedoch unter anderem von Shleifer und Vishny³⁶ verworfen, da der Staat bei einer Teilprivatisierung immer noch über genügend Einfluss verfügen würde, um die eigenen politischen Ziele zu verwirklichen, doch würden für ihn die Staatsinterventionen kostspieliger, je mehr Anteile sich in der Hand privater Investoren befinden. Zu einer gegenteiligen Conclusio kommt hingegen Gupta³⁷, der mit seiner Analyse nachweisen konnte, dass Teilprivatisierungen tatsächlich zu einer verbesserten Unternehmensperformance führen, wenn Minderheitsbeteiligungen der Staatsbetriebe an den Aktienmärkten gehandelt werden können. Dadurch kann die Produktivität des Unternehmens ohne den Verlust von Arbeitsplätzen gesteigert werden.

3.1.2.3. Konkurszenarien

Die Ineffizienz der Staatsbetriebe wird noch durch folgende Problematik verstärkt: Eventuelle Konkurszenarien sind keine Abschreckung für den ineffizient handelnden Manager und da sich komplett in staatlicher Hand befindende Unternehmen nicht am Markt gehandelt werden, sieht sich der

³⁵ Yarrow, George/King, Mervyn/Mairesse, Jacques/Melitz, Jacques: „*Privatization in Theory and Practice.*“ *Economic Policy* 1(2), April 1986, S.323-377.

³⁶ Shleifer, Andrei/Vishny, Robert W.: „*Politicians and Firms.*“ *The Quarterly Journal of Economics* 109(4), November 1994, S.1003ff.

³⁷ Gupta, Nandini: „*Partial Privatization and Firm Performance.*“ *The Journal of Finance* 60(2), April 2005, S.995ff.

Manager auch nicht mit dem möglichen Szenario einer (feindlichen) Übernahme bei eigener schlechter Performance konfrontiert.

Da die Regierung aber selbst kein Interesse an einem Konkurs hat, wird sie daher wohl immer bereit sein, das Unternehmen mit öffentlichen Geldern in Zeiten der Krise aufzufangen. Somit verspürt der Unternehmensführer keinen Anreiz, effizienter zu handeln und das Interesse des Betriebes und der Volkswirtschaft über sein eigenes und jenes der Partei zu stellen.

Zur selben Zeit ist die Vermeidung der Schließung des Unternehmens wegen eines Konkurses ein strategischer Vorteil für die Regierung und den Manager, denn es wäre politisch viel kostspieliger, das Unternehmen zu schließen. Wichtige Wähler aus den Gewerkschaften und anderen Interessensverbänden würden sich in diesem Szenario gegen die Regierung stellen, was die Chancen auf eine Wiederwahl in der Zukunft drastisch schmälern würde.

Im Falle, dass der Staatsbetrieb durch öffentliche Gelder weiter am Leben gehalten wird, stellt sich ein solches Problem der politischen Kostspieligkeit nicht, da das Geld für die Rettung aus einem Topf, welcher mit Steuern aller Bürger gefüllt ist, stammen würde. Einerseits ist diese Gruppe im Gegensatz zu den sich in Gewerkschaften manifestierenden Arbeitern weitaus heterogener (sie besteht also aus einer Ansammlung von Wählern mit verschiedenen politischen und wirtschaftlichen Interessensschwerpunkten), andererseits verspüren sie die tatsächlichen Kosten des Bail-Out nicht direkt, da jeder Wähler nur für einen verhältnismäßig geringen Teil der Kosten mit seinen Steuerabgaben aufkommen muss.³⁸

Aus diesen Erkenntnissen lässt sich folgern, als dass ein „Empire Building“ betreibender Manager ineffiziente Investitionsprojekte durchführen wird, weil die politischen Kosten einer Schließung des Betriebes für die Regierung höher sind als ein Bail-Out, finanziert mit den Steuern der Wähler.³⁹

³⁸ Sheshinski, Eytan/López-Calva, Luis F.: „*Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence.*“ CESifo Economic Studies, Vol. 49, 3/2003, S.435.

³⁹ Ibid., S.435.

3.2. Der Einfluss politischer Faktoren bei Entscheidungen über die Privatisierungspolitik

Zusätzlich zu den ökonomischen Faktoren zählen auch die politischen Einflüsse zu den wichtigsten Kräften, die Privatisierungen vorantreiben. Eine besonders bedeutende Rolle spielt in diesem Kontext der „Political Economy“-Ansatz, der den Zusammenhang zwischen Politik und Ökonomie herstellt. In diesem Sinne kann die grundsätzliche Frage gestellt werden, ob politische Ideologien und/oder Orientierungen bei den Privatisierungsentscheidungen relevant sind.

Der Theorie zufolge sind es vor allem marktorientierte, rechts des politischen Spektrums stehende Regierungen, die wegen vielerlei Vorteile Privatisierungen propagieren. Im Gegensatz dazu steht das Credo der linken Parteien, dass die soziale Ungleichheit beseitigt werden muss und dass Privatisierungen deshalb weniger mit der eigenen Ideologie vereinbar sind. Es sollte jedoch schon im Vorfeld festgehalten werden, dass den Veräußerungen der staatlichen Unternehmen oft nicht aufgrund der eigenen politischen Ideologie der Vorzug gegeben wird, sondern dass diese Entscheidungen wohl auf bloßem politischen Opportunismus und dem Eigeninteresse der Politiker beruhen, um Wählerstimme für sich gewinnen zu können und um die Macht auszubauen.

3.2.1. Politische Ideologien als treibende Kräfte von Privatisierungen

Das von Biais und Perotti⁴⁰ entwickelte Bipartisan-Modell untersucht den Einfluss der politischen Motivationen bei Privatisierungen in einem Staat mit zwei politischen Ideologien. Die Akteure sind dabei einerseits eine Partei rechts und eine links der Mitte, die sich jeweils zur Aufgabe setzen, den Nutzwert der Reichen beziehungsweise den Nutzwert der Armen zu maximieren. Um aber die Wahlen überhaupt gewinnen zu können, ist es für beide Parteien unabdingbar, die Stimmen der Durchschnittswähler in der Mitte des politischen Spektrums zu erhalten.

⁴⁰ Biais, Bruno/Perotti, Enrico: „*Machiavellian Privatization.*“ American Economic Review 92(1), March 2002, S.240-258.

Mit der Durchsetzung von Privatisierungen sollen der Wählerschaft insbesondere der sogenannte „Popular Capitalism“ und die Attraktivität von Investitionen am Aktienmarkt schmackhaft gemacht werden. Vor allem die Mittelschicht soll durch eine breitere Streuung des Aktienbesitzes innerhalb der Bevölkerung an die Wahlurnen gelockt werden, damit sie ihre Stimmen für die konservativen, marktorientierten Parteien abgeben. Indem die Rechte einen nicht minderen Anteil der Aktien der privatisierten Unternehmen an die Mittelschicht veräußert, manifestiert sie diese in weiterer Folge gegen die Redistributionspolitik der Linken, da der Wählerschaft nunmehr die Maximierung der eigenen Unternehmensanteile wichtiger ist.

Unter dieser Betrachtung kann man Privatisierungen somit als strategische Maßnahmen für marktorientierte Regierungen ansehen, um Wahlen für sich entscheiden zu können.

Um genügend Wählerstimmen zu erhalten, reichen jedoch die zuvor genannten Anreize für die Bevölkerung nicht aus. Vielmehr ist es nötig, dass die Anteile bei Privatisierungen unter ihrem Wert verkauft werden (Underpricing), damit sich die Mittelschicht erst für den Kauf von Aktien interessiert. In welchem Umfang das Underpricing ausfallen muss, hängt aber von der Einkommensverteilung in der Gesellschaft ab. Je ärmer der durchschnittliche Wähler, desto niedriger müssen die Preise bei der Anteilsausgabe angesetzt werden, um auch eine möglichst große Streuung innerhalb der Bevölkerung erreichen zu können.⁴¹

3.2.2. Privatisierungen und politische Realität

In der Geschichte waren es vor allem Regierungen rechts des politischen Spektrums, die die Privatisierungen forciert haben.

Als Paradebeispiel und als Unterlegung der Wichtigkeit solcher politisch motivierten Privatisierungen kann wohl die Regierung Thatchers in Großbritannien ab Ende der 1970er Jahre angeführt werden. Ihr dienten Privatisierungen zur Senkung des Budgetdefizits, welches sie von der

⁴¹ Biaisi, Bruno/Perotti, Enrico: „*Machiavellian Privatization.*“ American Economic Review 92(1), March 2002, S.243.

vorangehenden Labour-Regierung übernahm. Zwar waren die Privatisierungen nicht explizit Teil des Wahlprogramms 1979, doch alsbald Thatcher an der Macht war, begannen die Privatisierungen in den wettbewerbsfähigen Industrien. British Aerospace, Britoil und Cable and Wireless zählten zu den ersten Firmen, die von der öffentlichen auf die private Hand übertragen wurden.

Nachdem Thatcher in ihrem Amt 1983 bestätigt wurde, zogen wichtige Betriebe wie British Telecommunications, British Gas und die British Airport Authority nach, alle drei Unternehmen mit signifikanter Marktmacht. Erst im Jahre 1987 wurde die Zerschlagung des britischen SOE-Sektors in das Manifest der konservativen Partei mit einbezogen und die Tory-Partei gewann, mit den Privatisierungsreformen im Hintergrund und somit auch der Unterstützung der Bevölkerung, erneut die Wahlen im Königreich. Es folgten des Weiteren wichtige Privatisierungen auf den gerade liberalisierten Energiemärkten und innerhalb der Wasserindustrie. Zum Ende der dritten Legislaturperiode der Konservativen waren fast alle sich in staatlicher Hand befindenden Unternehmen verkauft. Die aus den jährlichen Privatisierungen stammenden Einnahmen beriefen sich auf £ 5 Milliarden, was einer Verzehnfachung der ursprünglichen Summen entsprach.⁴²

Auch das Beispiel Frankreichs scheint die These zu bestätigen, wonach linke Regierungen Privatisierungen eher meiden. Frankreich als solches ist ein Land, welches bis heute sehr stark von der Parteipolitik geprägt ist. Als Anfang der 1980er Jahre die Parti Socialiste an die Macht kam, starteten die Machthaber sofort einen Renationalisierungsprozess, der mit der Compagnie Générale d'Électricité (CGE), Rhône Poulenc, Saint Gobain, Pechiney und Thomson Brandt fünf industrielle Betriebe umfasste. Mit Paribas und Suez, das neben dem Energiesektor auch noch im Bankwesen präsent war, kamen noch zwei Firmen aus dem Finanzsektor hinzu. Des Weiteren waren noch 39 andere Banken Teil des Großplanes der sozialistischen Partei.⁴³

Als 1986 der spätere französische Präsident Jacques Chirac, selbst Mitglied der konservativen RPR-Partei, zum Premierminister erkoren wurde, entschloss man

⁴² Bortolotti, Bernardo/Pinotti, Paolo: „*The Political Economy of Privatization.*“ Nota di Lavoro 45.2003, Fondazione Eni Enrico Mattei, June 2003, S.4f.

⁴³ Ibid., S.5.

sich schnell, die Beschlüsse der Vorgängerregierung wieder rückgängig zu machen. Es war wieder einmal eine Regierung rechts der Mitte, die die Reprivatisierung von 13 Unternehmen und Finanzinstituten forcierte, was die These bestätigt, dass es die rechten, marktorientierten Parteien sind, die den Verkauf von staatlichen Unternehmen befürworten und auch umsetzen.

Überhaupt ist am Fall Frankreich besonders gut zu beobachten, wie die politische Gesinnung sich auf die Privatisierungsmaßnahmen des Landes auswirken. Nachdem man die Regierung Chirac nämlich 1988 abgewählt hatte, kamen wieder die Sozialisten an die Macht, die wiederum die Privatisierungen bis zur Präsidentschafts-Wahlniederlage 1993 stoppten. Mit den wieder erstarkten Konservativen unter der Führung Edouard Balladurs und Alain Juppés wurden die Privatisierungen wieder aufgenommen und bis zum Ende der 1990er Jahre waren fast alle der 1982 nationalisierten Betriebe wieder (teil-)privatisiert.⁴⁴

Um die Relevanz politischer Ideologien und Orientierungen bei der Entscheidung, ob man privatisieren soll oder nicht, zu untersuchen, führten Bortolotti und Pinotti⁴⁵ dazu eine Studie unter 21 OECD Ländern in der Periode von 1977 bis 1999 durch. Den Resultaten zufolge zeichnet sich jedoch keine allzu große Wichtigkeit der politischen Couleur bei der Privatisierungsentscheidung ab, zumal in den untersuchten OECD-Mitgliedsländern keine systematisch-positive Relation bei der parteipolitischen Ausrichtung und Wahrscheinlichkeit des Verkaufs staatlicher Betriebe gefunden werden konnte.

In der Tat sind Privatisierungen keinesfalls ein Phänomen, welches nur bei konservativen, marktorientierten Parteien zu beobachten ist. Auch Mitte-Links-Regierungen sehen sich manchmal gezwungen, Privatisierungen durchzuführen, auch wenn dies der parteipolitischen Ideologie widersprechen mag. Der Verkauf an Private ist vor allem dann akzeptabel, wenn das Land hoch verschuldet ist oder sich in einer schlechten wirtschaftlichen Lage befindet. Werden die Erlöse aus Privatisierungen dann für umverteilende Maßnahmen verwendet, so sind die Unternehmensverkäufe auch bei den Sozialisten gern gesehen.

⁴⁴ Dumontier, Pascal/Laurin, Claude: „*The Financial Impact of the French Government's Nationalization/Privatization Strategy.*“ mimeo 2003, S.4

⁴⁵ Bortolotti, Bernardo/Pinotti, Paolo: „*The Political Economy of Privatization.*“ Nota di Lavoro 45.2003, Fondazione Eni Enrico Mattei, June 2003, S.5.

Als sich in Italien beispielsweise die Finanzsituation immer mehr verschlechterte, entschied sich die sozialistische Regierung zum Verkauf staatlicher Unternehmen, um die finanzielle Lage zu verbessern. So wurden in Italien mehr als \$ 125 Milliarden an Privatisierungserlösen von Mitte-Links-Regierungen erwirtschaftet. Auch in Neuseeland und Dänemark fanden die meisten Privatisierungen unter Sozialdemokraten statt.⁴⁶

Im Allgemeinen ist festzuhalten, dass die vorhandenen Analysen weitgehend mit der Idee übereinstimmen, dass politische Faktoren Privatisierungen in der Tat beeinflussen. Doch kann die vorangestellte Vermutung, dass die Durchführung von Privatisierungen hauptsächlich ideologisch motiviert ist und von Regierungen rechts der Mitte durchgeführt wird, nicht vollkommen bejahend beantwortet werden, da es auch Ausnahmen gab. Des Weiteren sind in der empirischen Literatur keine Daten dazu vorhanden, ob Privatisierungen auch zu einer größeren Streuung der Aktien innerhalb der Bevölkerung geführt haben. Ebenfalls ist unklar, inwieweit der „Popular Capitalism“ durch die Privatisierungen der vergangenen Jahrzehnte vorangetrieben wurde und ob sich aufgrund dessen auch die politischen Präferenzen der Wählerschaft geändert haben.

4. Die Auswirkungen bestehender politischer Institutionen auf die Privatisierungswahrscheinlichkeit

Neben den zuvor genannten Faktoren spielen insbesondere die politischen Institutionen im Staat eine bedeutende Rolle bei der Entscheidung darüber, ob man Privatisierungen durchführt oder nicht. Ein großer Umfang an Studien ist hierzu in der Literatur auffindbar.

In der vergleichenden Politikwissenschaft kann man laut Lijphart⁴⁷ grundsätzlich zwischen zwei Formen der Demokratie unterscheiden. Bei den zwei

⁴⁶ Bortolotti, Bernardo/Pinotti, Paolo: „*The Political Economy of Privatization.*“ Nota di Lavoro 45.2003, Fondazione Eni Enrico Mattei, June 2003, S.5.

⁴⁷ Siehe dazu: Lijphart, Arend: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries.* New Haven and London: Yale University Press 1999.

„Idealsystemen“ ist dabei zwischen der Konkurrenzdemokratie (auch: Westminster-Demokratie, Mehrheitsdemokratie, Wettbewerbsdemokratie) und der Konsensdemokratie (auch: Verhandlungsdemokratie) zu unterscheiden. Beide haben gemein, dass die durch Wahlen legitimierte Mehrheit für die Bevölkerung bindende Entscheidungen treffen darf, doch geschieht dies im Falle der Konkurrenzdemokratie typischerweise über das Mehrheitswahlrecht und bei der Konsensdemokratie über das Verhältniswahlrecht.

4.1. Konkurrenz- und Konsensdemokratie

Das Mehrheitswahlrecht in der Konkurrenzdemokratie, wie es in den USA, in Großbritannien, Kanada und Australien in Gebrauch ist, zeichnet sich mit seiner „the Winner takes it All“-Einstellung dadurch aus, dass für die regierende(n) Partei(en) die Entscheidungsfindungen schneller von Statten gehen können. Wegen der klaren Machtzuweisungen und der Dominanz von meist einer Partei oder sehr kleinen Koalitionen ist das Regierungssystem theoretisch effizienter und stabiler. Ein negativer Aspekt des Mehrheitswahlrechts ist aber, dass vor allem kleinere Parteien von der Regierungsbildung komplett ausgeschlossen werden können, da sie möglicherweise nicht die vorgeschriebene Hürde, welche sie zum Einzug ins Parlament benötigen, erreichen können.

Für die stimmenstärkste Partei bringt das Mehrheitswahlrecht also viele Vorzüge mit sich. Hat man aber einmal die Mehrheit im Parlament und bildet man die Regierung, so können aufgrund der geringen Verhandlungsmacht der Opposition dann als kontrovers geltende Themen wie eben Privatisierungen schneller beschlossen und durchgesetzt werden, da die Minderheitsparteien unterrepräsentiert sind und somit auch weniger Vetos gegen die vorgeschlagenen Projekte eingelegt werden können.

In einer Konsensdemokratie, laut Lijphart mehrheitlich durch das Verhältniswahlrecht gekennzeichnet, ist es hingegen der Fall, dass die politischen Parteien aufgrund der regierungsbildenden Koalitionen (Ausnahme: Minderheitsregierungen) und der Einbindung anderer Parteien bei den Beschlussfindungen länger brauchen und letztendlich oft nur Kompromisse

(daher „Konsensdemokratie“) anstatt tatsächliche Reformen das Resultat sind, auch wenn letztere vielleicht besser für die Allgemeinheit sind. Als Folge dessen büßt dieses System wegen der Wahrung der Mitspracherechte und der Mitwirkung der Minderheiten auch an Stabilität ein. Als Beispiele für ein solches System können Belgien, die Niederlande, Skandinavien, Italien und die Schweiz genannt werden. Die politischen Systeme Griechenlands, Spaniens, Japans, Deutschland und Österreichs können hingegen als Mittelweg zwischen dem proportionalen Wahlsystem und der Konsensdemokratie angesehen werden.⁴⁸

4.2. Politische Stabilität und der „War of Attrition“

Die Auswirkungen der verschiedenen politischen Institutionen auf die Stabilität wird von Alesina und Drazen in der Literatur als „War of Attrition“⁴⁹ bezeichnet und kann auch bei Privatisierungen angewandt werden.

Diesem Modell zufolge sind Stabilisierungen von Vorteil für die gesamte Gesellschaft und kommen dadurch zustande, dass man die kostspielige Methode der Finanzierung öffentlicher Ausgaben aufgibt. Doch diese Kosten der Stabilisierung, die zum Beispiel durch Steuererhöhungen abgedeckt werden können, werden von den Interessensgruppen zwar als notwendig angesehen, jedoch werden sie nicht gleichmäßig unter den Akteuren aufgeteilt. Die Stabilisierungen werden deshalb so lange hinausgezögert, bis eine Interessensgruppe aufgibt und sich bereit erklärt, ihren unverhältnismäßig hohen Anteil der Last zu tragen. Dies wird dann geschehen, wenn ein Nash-Gleichgewicht gebildet wurde, in dem für die Interessensgruppe die Kosten des Wartens gleich dem erwarteten Vorteil des Wartens auf die Stabilisierung sind.⁵⁰

Wie von Roubini und Sachs⁵¹ und Alesina und Perotti⁵² bestätigt, scheinen jene Länder, die sich durch eine politische Kohäsion (d.h. die Kosten der

⁴⁸ Bortolotti, Bernardo/Pinotti, Paolo: „*The Political Economy of Privatization.*“ Nota di Lavoro 45.2003, Fondazione Eni Enrico Mattei, June 2003, S.20.

⁴⁹ Alesina, Alberto/Perotti, Roberto: „*The Political Economy of Budget Deficits.*“ IMF Staff Papers, March 1995, S.1170-1188.

⁵⁰ Ibid., S.1178.

⁵¹ Roubini, Nouriel/Sachs, Jeffrey D.: „*Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies.*“ European Economic Review, 33(5), May 1989, S.903-33.

Stabilisierung sind gleichmäßiger aufgeteilt) kennzeichnen lassen, sich früher stabilisieren. Eine rasche Entscheidungsfindung zur Durchführung der Stabilisierung fällt dabei besonders großen Koalitionen schwer, da sie nur selten einen Konsens über solche politischen Maßnahmen erreichen können, insbesondere im Hinblick auf eine gerechte Aufteilung der Steuern innerhalb der Wählerschaft.

Da es sich bei Privatisierungen auch um Distributionsmaßnahmen handelt, kann das „War of Attrition“-Modell Alesina und Drazen auch hier angewandt werden. Insbesondere das Verhindern von Privatisierungen kann mit einem Hinauszögern der Stabilisierung gleichgesetzt werden. Wie schon zuvor ersichtlich gemacht wurde, haben Privatisierungen positive Auswirkungen auf die Kostenreduktion (Wegfall von Überbeschäftigung, Restrukturierungsmaßnahmen, Lohnanpassung), was Effizienzvorteile mit sich bringt, von denen natürlich auch die Shareholder des Unternehmens profitieren. Doch werden die Privatisierungsgegner und/oder die Verlierer der Unternehmensveräußerung vor allem in großen Koalitionen ihren Missmut dadurch äußern, dass sie versuchen werden, über einen „War of Attrition“ die Stabilisierungsmaßnahmen (Privatisierungen) hinauszuzögern oder gar zu stoppen.

4.3. Empirische Analyse politischer Institutionen

Bortolotti und Pinotti⁵³ nehmen sich bei ihrer Studie zum Einfluss politischer Institutionen auf die Privatisierungswahrscheinlichkeit wie Persson und Tabellini⁵⁴ und wie bereits zuvor erwähnt Lijphart der Unterscheidung zwischen Konsens- und Konkurrenzdemokratien bzw. Verhältnis- und Mehrheitswahlrecht an.

Auf diesen zuvor genannten Überlegungen bauten Bortolotti und Pinotti die Hypothese auf, dass „ceteris paribus, “majoritarian“ political systems, as opposed

⁵² Alesina, Alberto/Perotti, Roberto: „*The Political Economy of Budget Deficits.*“ IMF Staff Papers, March 1995, S.1-37.

⁵³ Bortolotti, Bernardo/Pinotti, Paolo: „*The Political Economy of Privatization.*“ Nota di Lavoro 45.2003, Fondazione Eni Enrico Mattei, June 2003, S.13.

⁵⁴ Persson, Torsten/Tabellini, Guido: „*Political Institutions and Policy Outcomes: What are the Stylized Facts?*“ CESifo Working Paper No. 459, April 2001.

to “consensual-corporatist” democracies, should be more likely to privatize, and should be associated with a more intense privatization effort.”⁵⁵ Doch die Resultate der Analyse Bortolottis und Pinottis beantworten die Grundfrage, ob die Art der politischen Institution eine Rolle bei der Wahrscheinlichkeit von Privatisierungen spielt, nur zwiespältig.

Für die Studie wurde der Political Institution-Index (POLINST) eingeführt, welcher den Durchschnitt dreier wichtige Faktoren erfasst, die man benötigt, um den Einfluss der politischen Institutionen auf die Privatisierungshäufigkeit darstellen zu können: Die Anzahl der Parteien, die Art des Kabinetts und der bereits oben genannte „Disproportionality Index“ („Gallagher Index“). Der Gallagher Index soll die Divergenz zwischen der Anzahl der Stimmen und der Anzahl der tatsächlichen Sitze im Parlament berücksichtigen, wobei die Divergenz sich aus der Überrepräsentation der Großparteien und der teilweisen oder kompletten Ausschlusses von Minderheitsparteien ergibt. Höhere Werte beim Gallagher Index weisen auf ein Mehrheitsprinzip hin.⁵⁶

Die Untersuchungen zeigen, dass der Wert des POLINST Index in den anglosächsischen Ländern wie Großbritannien (POLINST = 1,343), den USA (1,293) und Kanada (1,248) am höchsten ist (s. Abbildung 4). Interessant ist hierbei, dass es sich bei diesen Beispielen um Staaten handelt, die sich als Mehrheitssysteme definieren und im Grunde über zwei große Parteien verfügen. Auch weisen sie erhöhte Privatisierungstätigkeiten auf. So zeigen das Vereinigte Königreich und Australien sich mit einer Rate der Privatisierungseinkünfte zum BIP von jeweils 0,11 und 0,19 auch deutlich privatisierungsfreundlicher als Länder mit einer Konsensdemokratie. Österreich und Deutschland scheinen diesen Trend zu bestätigen, zumal sie negative POLINST Werte haben und auch die Anteile der Privatisierungseinkünfte am BIP mit 0,05 und 0,035 deutlich geringer ausfallen. Warum in diesen beiden Ländern aber weniger privatisiert zu werden scheint, liegt wohl auch an den vergleichsweise effizient geführten staatlichen Unternehmen. Diese Thematik soll jedoch erst in Kapitel 5 näher betrachtet werden.

⁵⁵ Bortolotti, Bernardo/Pinotti, Paolo: „*The Political Economy of Privatization.*“ Nota di Lavoro 45.2003, Fondazione Eni Enrico Mattei, June 2003, S.10.

⁵⁶ Ibid., S.14ff.

Besonders am Exempel Neuseelands lassen sich die Unterschiede der politischen Institutionen gut verdeutlichen: Verfügte das Land bis zum Jahr 1993, als es noch ein Mehrheitswahlrechtssystem hatte⁵⁷, mit 0,19 über ein hohes Verhältnis der Privatisierungseinkünfte zum BIP, so änderte sich dies mit der endgültigen Einführung eines neuen Wahlsystems 1996. Nach der Reform sank diese Rate 1996 nämlich auf nur mehr 0,05.

Mit Portugal und den USA gibt es aber auch Staaten, welche sich diesem Trend widersetzen. Im iberischen Staat belaufen sich die Einkünfte aus Privatisierungen auf ein Viertel des BIP, im Mehrheitswahlrechtland USA jedoch nur auf 0.1% des BIP. Diese Sonderposition trifft ebenso auf Italien zu: mit der Änderung des Wahlsystems 1994 wuchs auch die Rate, welche die Einkünfte in Relation zum BIP betrachtet, von 0.008 (vor 1994) auf stattliche 0.086 an, obwohl ein Konsenssystem mit vielen Parteien implementiert worden war und der POLINST Index auf einen Wert von -1,486 sank. Die Gründe für den äußerst geringen Anteil in den Vereinigten Staaten liegen hauptsächlich daran, dass der SOE-Sektor dort sehr klein ist und in weiterer Folge auch wenige Firmen privatisiert werden können.⁵⁸

⁵⁷ Der POLINST Index war mit einem Wert von 1,461 – wie bei den restlichen anglo-sächsischen Nationen – besonders hoch.

⁵⁸ Bortolotti, Bernardo/Pinotti, Paolo: „*The Political Economy of Privatization.*“ Nota di Lavoro 45.2003, Fondazione Eni Enrico Mattei, June 2003, S.26.

Abbildung 4: Daten zu den politischen Institutionen und Privatisierungen⁵⁹

Countries	Gallagher Index	Effective Number of Parties	Type of executive	POLINST Index	PARTISAN Index	Revenues/GDP
Australia	10,829	2,425	0,816	0,864	5,959	0.186
Austria	1,614	2,779	0,548	-0,109	5,402	0.049
Belgium	3,699	4,623	0,298	-0,847	5,502	0.024
Canada	13,641	2,343	0,985	1,248	5,973	0.035
Denmark	1,492	4,885	0,123	-1,258	5,736	0.075
Finland	3,347	5,109	0,017	-1,332	5,687	0.084
France	24,390	3,350	0,633	1,203	5,485	0.059
Germany	2,094	2,652	0,462	-0,133	5,697	0.035
Greece	7,729	2,231	0,973	0,906	5,911	0.066
Ireland	4,264	2,869	0,437	-0,096	5,929	0.072
Italy (-94)	3,505	3,955	0,048	-0,916	6,054	0.008
Italy (94-)	7,105	6,390	0,042	-1,486	5,086	0.086
Japan (-96)	6,087	2,990	0,184	-0,297	8,286	0.044
Japan (96-)	8,801	3,145	0,431	0,088	8,197	0.011
New Zealand (-96)	14,858	1,965	1,000	1,461	6,800	0.187
New Zealand (96-)	7,419	3,404	0,326	-0,194	6,630	0.051
Norway	4,483	3,680	0,413	-0,369	5,133	0.021
Portugal	4,536	3,010	0,445	-0,116	5,898	0.254
Spain	7,851	2,733	0,712	0,468	5,485	0.108
Sweden	1,829	3,642	0,412	-0,523	4,995	0.067
Switzerland	3,059	5,578	0,000	-1,519	4,638	0.022
The Netherlands	1,308	4,282	0,390	-0,785	5,938	0.041
United Kingdom	14,852	2,174	0,953	1,343	6,792	0.114
United States	15,699	1,936	0,789	1,293	5,554	0.001
Means	7,270	3,423	0,477	-0,046	5,949	0.118

⁵⁹ Entnommen aus: Bortolotti, Bernardo/Pinotti, Paolo: „*The Political Economy of Privatization.*“ Nota di Lavoro 45.2003, Fondazione Eni Enrico Mattei, June 2003, S.35.

Aufgrund der nur wenigen Ausreißer bei der Analyse von 21 OECD-Staaten kann allgemein kann also gesagt werden, dass die politischen Institutionen bei der Entscheidung über Privatisierungen eine Rolle spielen. Übereinstimmend mit der Theorie zeigt die Praxis, dass große Reformprojekte wie Privatisierungen in Mehrheitssystemen öfters vorkommen als in Konsensdemokratien. Die ist vor allem deshalb der Fall, da den regierenden Parteien der Disproportionality-Faktor zu Gute kommt und somit Vetos der Opposition und von kleineren Parteien verhindert werden können.

5. Corporate Governance-Aspekte von Privatisierungen

Neben den ökonomischen und politischen Determinanten der Privatisierung ist auch noch das vorherrschenden Rechtssystem ausschlaggebend dafür, ob man Staatsbetriebe veräußert oder nicht. Die Rechtstraditionen beeinflussen dabei Corporate Governance Faktoren, insbesondere Fragen nach den Kontrollrechten innerhalb des Unternehmens.

5.1. Common Law und das französische und deutsche Zivilrecht

Grundsätzlich lässt sich zwischen zwei verschiedenen Arten von Rechtstraditionen unterscheiden: Einerseits ist dies das Common Law, welches in anglosächsischen Ländern in Gebrauch ist, andererseits das Zivilrecht kontinentaleuropäischen Ursprungs. Letzteres kann man wiederum grob in drei Unterkategorien unterteilen, nämlich in das französische, das deutsche und das skandinavische Zivilrecht. Im folgenden Abschnitt soll jedoch lediglich auf die Einflüsse des Common Law und das französische und das deutsche Zivilrecht verwiesen werden.

Nationen wie Italien, Spanien, Portugal und eben Frankreich, sowie große Teile Lateinamerikas und Afrikas, deren Rechtssysteme auf dem französischen

Zivilrecht basieren, verfügen in der Regel über einen größeren SOE-Sektor als dies in Common Law-Nationen der Fall ist. Typischerweise agiert der Staat dort als sehr einflussreicher Anteilseigner, doch weisen die von den Staaten geführten Betriebe jedoch eine relativ geringe ökonomische Leistung auf, was darauf schließen lässt, dass die Regierungen diese Unternehmen ineffizient führen. Gründe für die Ineffizienz der Staatsbetriebe wurden von mir schon in Kapitel drei dargelegt. Logisch betrachtet sollte der große Anteil an ineffizient geführten staatseigenen Unternehmen eigentlich ein Indikator dafür sein, dass in Ländern aus der französischen Rechtsfamilie Privatisierungen auch häufiger vorkommen.⁶⁰

Doch ist dies nicht der Fall, denn die Regierungen unter dem französischen Zivilrecht erweisen sich als besonders resistent gegenüber dem Verkauf ihrer SOEs. Der Grund hierfür liegt wohl darin, dass sie durch die Anteile ihre Kontrolle ausüben und gleichzeitig die staatlichen Betriebe als mächtiges Instrument bei der Redistributionspolitik verwenden können. Auch lassen sich im dortigen Recht sehr oft gesetzliche Bestimmungen finden, welche den Handlungsspielraum des privaten Sektors beschränken, um in gewissen Bereichen einen staatlichen Monopol aufrecht erhalten zu können.⁶¹

Auf der Corporate Governance Ebene bieten der Schutz der Investoren und jener der Gläubiger zwei weitere wichtige Charakteristika der verschiedenen Rechtstraditionen, die auch eine Aussagekraft über die Wahrscheinlichkeit der Privatisierungen haben. Während in Common Law-Ländern der Schutz für beide Parteien am höchsten ausfällt, genießen die Shareholder und Gläubiger innerhalb des französischen Zivilrechts den geringsten legalen Schutz.⁶² Aus diesen Erkenntnissen kann man darauf schließen, dass die Eigentumskonzentration deshalb in Ländern mit französischem Zivilrecht viel höher ausfällt, als dies in Common Law-Ländern und Nationen, die auf Basis des deutschen Zivilrechts agieren, der Fall ist. Während die letzten beiden Beispiele einen Durchschnitt von je 43% und 34% aufweisen, halten die drei größten

⁶⁰ Bortolotti, Bernardo/Fantini, Marcella/Siniscalco, Domenico: „*Privatization around the World: Evidence from Panel Data.*“ *Journal of Public Economics* 88(1-2), January 2004, S.309.

⁶¹ *Ibid.*, S.310.

⁶² La Porta, Rafael/López-de-Silanes, Florencio/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert W.: „*Law and Finance.*“ *The Journal of Political Economy* 106(6), December 1998, S.1129, 1138.

Shareholder unter dem französischen Zivilrecht im Durchschnitt 54% der Anteile innerhalb der zehn größten privat geführten Unternehmen.⁶³

Für die Häufigkeit von Privatisierungen bedeutet dies nun folgendes: Dort, wo der Schutz der Investoren am geringsten ist (also im französischen Zivilrecht), ist der Marktwert des Unternehmens geringer und folglich fallen auch die Einkünfte aus den SOE-Veräußerungen geringer aus. Bedingt wird diese Entwicklung dadurch, dass wegen des schwachen Protektionismus die Nachfrage nach Anteilen leidet und somit der Verkauf von Unternehmensanteilen für die Regierungen sich als äußerst schwierig erweisen kann.⁶⁴

Nicht nur das französische, sondern auch der Gebrauch des deutschen Zivilrechts beeinflusst die Wahrscheinlichkeit der Privatisierungen im Vergleich zu Common Law-Nationen negativ. Zu den Ländern, die auf dem deutschen Zivilrecht basieren, zählen in Westeuropa Deutschland, Österreich und die Schweiz und in Asien Japan, Südkorea und Taiwan. Jedoch stehen das deutsche Zivilrecht und die Häufigkeit von Privatisierungen in einem anderen Zusammenhang, als in der französischen Rechtstradition.

Einer der Faktoren, warum Privatisierungen in diesen Gebieten seltener durchgeführt werden, ist, dass diese Länder mehrheitlich durch relativ effiziente Staatsbetriebe gekennzeichnet sind. Zwar ist auch im deutschen Zivilrecht der SOE-Sektor im Vergleich zu Common Law-Nationen groß, doch weisen letztere Länder keinen dominanten Staatsinterventionismus vor.⁶⁵ Wegen der positiven wirtschaftlichen Ausgangslage wird deshalb der Anreiz beziehungsweise die Notwendigkeit, zu privatisieren, deutlich reduziert.

Bezüglich des Schutzes der Shareholder lässt sich auch für das deutsche Zivilrecht festhalten, dass dieser nicht besonders groß ausfällt. Doch genießen die Gläubiger einen hohen Grad an Protektionismus, weshalb diese

⁶³ La Porta, Rafael/López-de-Silanes, Florencio/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert W.: „*Law and Finance.*“ *The Journal of Political Economy* 106(6), December 1998, S.1129, 1146-1148.

⁶⁴ Bortolotti, Bernardo/Fantini, Marcella/Siniscalco, Domenico: „*Privatization around the World: Evidence from Panel Data.*“ *Journal of Public Economics* 88(1-2), January 2004, S.310.

⁶⁵ *Ibid.*, S.310.

Rechtstradition in dieser Hinsicht als „Mittelweg“ zwischen dem Common Law und dem französischen Zivilrecht klassifiziert werden kann.⁶⁶

Eine besonders wichtige Position nehmen in diesem Zusammenhang die Banken ein, welche unter dem Schirm des deutschen Zivilrechts einen vergleichsweise großen Einfluss auf die Privatisierungspolitik eines Landes haben. Da die Staatsbetriebe meist sehr effizient geführt werden und somit auch gute Erträge anbieten, wollen die Banken ihre wichtige Finanzierungsrolle nicht aufgeben und bieten den Regierungen folglich „Soft Budget-Constraints“ an, um Privatisierungen zu verhindern.⁶⁷

Resümierend kann gesagt werden, dass sowohl das französische als auch das deutsche Zivilrecht weniger Privatisierungen vorweisen können, was sich mit einem geringeren Schutz der Shareholder und – im Falle der französischen Rechtstradition – der Gläubiger begründen lässt und in der deutschen Rechtstradition zusätzlich mit der starken Rolle der Banken erklären lässt. Common Law-Nationen weisen hingegen ein System auf, das sehr viel investorenfreundlicher ist, als seine kontinentaleuropäischen Pendants. Auch bietet es den Gläubigern einen besseren rechtlichen Schutz.

In weiterer Folge soll kurz auf die Thematik des Kontrollverlustes der Regierungen über ihre SOEs Bezug genommen werden, welche ein Resultat der (Teil-) Privatisierungen ist.

5.2. Kontrollverluste

Wie im vorigen Teilabschnitt ersichtlich, zählt es häufig zu den Bestrebungen der Politiker, die eigentlich ineffizienten Unternehmen weiter in staatlicher Hand verweilen zu lassen, um somit einem drohenden Kontrollverlust entgegenzuwirken.

⁶⁶ La Porta, Rafael/López-de-Silanes, Florencio/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert W.: „*Law and Finance.*“ *The Journal of Political Economy* 106(6), December 1998, S.1132, 1138.

⁶⁷ Bortolotti, Bernardo/Fantini, Marcella/Siniscalco, Domenico: „*Privatization around the World: Evidence from Panel Data.*“ *Journal of Public Economics* 88(1-2), January 2004, S.328.

Wird also der Besitz wichtiger Betriebe von den Politikern als essenzielles Instrument der Umverteilungspolitik angesehen, wie dies im französischen Zivilrecht der Fall zu sein scheint, so sollte man im Gegensatz darauf schließen können, dass in solchen Ländern Privatisierungen seltener stattfinden und daher trotz des großen SOE-Sektors auch weniger Anteile an private Investoren veräußert werden.

Trotz der zuvor erwähnten ökonomischen und politischen Vorteile, welche eine Privatisierung mit sich bringen kann, wird bei Privatisierungsentscheidungen aber oft eher zögerlich vorgegangen. Vor allem für den Staat strategisch wichtige Betriebe werden nur ungern von den regierenden Parteien an private Personen aus dem In- und Ausland veräußert, um den Kontrollverlust der Politik zu verhindern. Bortolotti und Faccio sprechen in diesem Zusammenhang von „Reluctant Privatization“, welche die beiden Autoren als „...transfer of ownership rights without a transfer of control rights in state-owned enterprises (SOEs)“ definieren.⁶⁸

Um den Verlust der Kontrolle über das Management möglichst auf ein Minimum zu begrenzen, behält es sich die betroffene Regierung deshalb oft vor, „Golden Shares“ (dt. Goldene Aktien) zurückzuhalten. Diese existieren laut Bortolotti und Faccio in 57,58% der untersuchten Unternehmen in OECD-Staaten, in welchen die Regierung auch der größte Shareholder war. Grundsätzlich kommt dieses Instrument jedoch in Betrieben, in denen die Regierung nicht der größte Shareholder ist, häufiger vor, nämlich in 64,79% der Fälle.⁶⁹

Der Besitz dieser Anteile ist mit verschiedenen temporären und/oder nicht-temporären Rechten verknüpft, doch wird dies von Land zu Land unterschiedlich gehandhabt. Die daraus resultierende Vorteile und Einschränkungen können hierbei auf die Statuten des Unternehmens zurückzuführen sein, aber sich auch aus dem Besitz von rückkaufbaren Aktien oder von einer bestimmten Aktienklasse zuzuordnenden Anteilen ergeben. Dazu zählen mitunter das Recht, die Mitglieder des Vorstandes zu bestimmen, oder das Recht, dem Erwerb von

⁶⁸ Bortolotti, Bernardo/Faccio, Mara: „*Reluctant Privatization.*“ Working Paper No. 04-37, Fondazione Eni Enrico Mattei, 2004, S.1.

⁶⁹ *Ibid.*, S.13.

Anteilen von privatisierten Unternehmen zuzustimmen beziehungsweise dagegen ein Veto einzulegen. Mögliche andere Zugeständnisse können Entscheidungen über den Verbleib des Betriebes, also dessen Auflösung oder etwa den Verkauf von Tochtergesellschaften, betreffen. Auf der anderen Seite verbleiben noch gesetzlich auferlegte Beschränkungen wie „Voting Caps“ bei Abstimmungen, einem Limit beim Anteilsbesitz, sowie national gültige Kontrollvorschriften.⁷⁰

Bei der Verwendung der „Golden Shares“ kommen Unterschiede zwischen dem anglosächsischen Common Law und dem kontinentaleuropäischen Zivilrecht zum Vorschein, wie dies anhand des Beispiels von 141 Unternehmen in den OECD-Ländern ersichtlich ist. Besonders unter der Schirmherrschaft des Common Laws scheinen die Regierungen öfters auf Instrumente wie eben Goldene Aktien zurückzugreifen, um ihre Kontrolle zu wahren. Sind es in Ländern mit Zivilrechtstradition 49,2% der untersuchten Unternehmen, so verfügen 86,5% der Betriebe über ausgegebene „Golden Shares“.⁷¹

Nebenbei versuchen die Regierungen auch, über indirekte Beteiligungen ihren Einfluss zu wahren, wie dies am Beispiel der Lufthansa in Deutschland der Fall ist. Ende 1996 hatte das Unternehmen fünf direkte Anteilhaber, die Deutsche Postbank, die Deutsche Bahn, die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), MGL und das Bundesland Nordrhein-Westfalen. Fokussiert man sich nur auf das direkte Eigentum, so scheint die Regierung auf den ersten Blick lediglich 1,77% der Stimmen des Unternehmens über das Bundesland Nordrhein-Westfalen zu kontrollieren. Berücksichtigt man aber, dass der Staat auch indirekt über andere Banken an den vier zuvor genannten Unternehmen beteiligt ist, so kontrolliert dieser eigentlich 50,70% der Stimmen bei der Lufthansa. Gleiches war zur selben Zeit auch in Frankreich erkennbar, wo nicht nur die französische Republik, sondern auch Italien über indirekte Beteiligungen einen nicht minderen Stimmanteil des Konzerns SGS-Thomson Microelectronics kontrollierten.⁷²

⁷⁰ Bortolotti, Bernardo/Faccio, Mara: „*Reluctant Privatization.*“ Working Paper No. 04-37, Fondazione Eni Enrico Mattei, 2004, S.12.

⁷¹ Bortolotti, Bernardo/Faccio, Mara: „*Government Control of Privatized Firms.*“ The Review of Financial Studies 22(8), August 2009, S.2924.

⁷² Bortolotti, Bernardo/Faccio, Mara: „*Reluctant Privatization.*“ Working Paper No. 04-37, Fondazione Eni Enrico Mattei, 2004, S.7f, 28.

In rund einem Drittel der von Bortolotti und Faccio untersuchten Fälle bleibt die Kontrolle der Stimmrechte auch nach der erfolgten Privatisierung noch in den Händen der Regierungen. In jenen Betrieben, in welchen die Regierung der größte Aktieninhaber ist, hielt der Staat 1996 rund 51,27% der Kontrollrechte inne, 2000 waren es immerhin noch 52,18%. Somit ist die Regierung in den meisten Fällen nicht nur der größte Anteilsinhaber, sondern sie kontrolliert im Durchschnitt auch noch die Mehrheit der Stimmen innerhalb des Unternehmens.⁷³

Sowohl die Verwendung von Goldenen Aktien als auch indirekte Beteiligungen scheinen also die Kontrollverluste der Regierungen bei der Privatisierung zu dämpfen.

6. Politische und ökonomische Determinanten bei der Wahl der Privatisierungsmethoden

Innerhalb der letzten zwei Dekaden entschieden sich Regierungen aller Welt, ihre SOEs zu privatisieren und erwirtschafteten dadurch rund \$ 750 Milliarden aus den Verkaufserlösen.⁷⁴ Mehrere Studien haben gezeigt, dass die Parteipolitik eine wichtige Rolle bei der Wahl der Privatisierungsmethode spielt. Zwar war im dritten Kapitel ersichtlich, dass im Endeffekt Parteien jeder Couleur privatisieren, doch sind die Motivationen und die hierfür verwendeten Methoden von Partei zu Partei unterschiedlich. Diese Motivationen gilt es im nächsten Abschnitt vor allem in Hinblick auf die ökonomischen, politisch-legale Umfeld genauer zu analysieren. Zuvor sollen aber die einzelnen Privatisierungsmethoden kurz erläutert werden.

⁷³ Bortolotti, Bernardo/Faccio, Mara: „*Reluctant Privatization.*“ Working Paper No. 04-37, Fondazione Eni Enrico Mattei, 2004, S.11.

⁷⁴ Jones, Steven L./Megginson, William/Nash, Robert/Netter, Jeffrey: „*Share Issue Privatizations as Financial Means to Political and Economic Ends.*“ Journal of Financial Economics 53(2), August 1999, S.218.

6.1. Privatisierungsmethoden

Angelehnt an Brada⁷⁵ kann man grundsätzlich zwischen folgenden vier Privatisierungsmethoden unterscheiden: Privatisierung durch Restitution (insbesondere in post-kommunistischen Ländern), durch den Verkauf von Staatseigentum (entweder über Asset Sales oder Share Issue Privatizations (SIPs)), über Voucher-Privatisierungen (Coupon-Privatisierungen), oder durch eine Privatisierung „von unten“ in Form von neu gegründeten, privaten Betrieben.

Die Privatisierungen durch Restitution und „von unten“ sollen hier jedoch nicht näher behandelt werden, da diese Methode vor allem in den ehemaligen kommunistischen Staaten (u.a. Russland und Tschechien) verwendet wurde und somit sowohl die Ausgangssituation als auch die Beweggründe für die Privatisierungen (Einführung der Marktwirtschaft) ganz andere waren, als beispielsweise in Westeuropa. Außerdem wurden die meisten Privatisierungen über Voucher und Direct Sales (also Asset Sales) an bereits existierende Unternehmen abgewickelt. Außerhalb des ehemaligen kommunistischen Blocks zählen aber SIPs, insbesondere bei sehr großen SOEs, zu den beliebtesten Privatisierungsmethoden, wobei sich die Einnahmen aus SIPs auf über \$ 446 Milliarden belaufen.⁷⁶

Auch die Voucher-Privatisierungen wurden in der Vergangenheit hauptsächlich in ehemals kommunistischen Ländern wie Russland oder Polen bevorzugt. Da der Fokus der Arbeit auf Westeuropa liegt, sollen sie nur kurz erwähnt werden.⁷⁷ Bei dieser Methode werden von den Regierungen Vouchers (also Coupons) an die Bürger ausgegeben, welche das Recht beinhalten, einen Anteil an den SOEs oder den Assets zu erwerben. In dieser Hinsicht sind sie also den SIPs recht ähnlich. Der meist gratis oder zu einem recht günstigen Preis

⁷⁵ Brada, Josef C.: „*Privatization is Transition--Or is it?*“ The Journal of Economic Perspectives 10(2), Spring 1996, S.67-86.

⁷⁶ Jones, Steven L./Megginson, William/Nash, Robert/Netter, Jeffrey: „*Share Issue Privatizations as Financial Means to Political and Economic Ends.*“ Journal of Financial Economics 53(2), August 1999, S.218.

⁷⁷ Einen genaueren Einblick in Voucher-Privatisierungen geben u.a.: Boycko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert W.: „*Voucher Privatization.*“ Journal of Financial Economics 35(2), April 1994, S.249-266.

vergebene Coupon ermöglicht es, dass die Anteile an die breite Bevölkerung ausgegeben werden können und nicht nur an finanzstarke private Investoren oder Investitionsgruppen.⁷⁸

Bei Asset Sales hingegen wird ein sich in staatlicher Hand befindendes Unternehmen an ein bereits existierendes Unternehmen, Einzelpersonen, oder an eine Gruppe von Investoren verkauft. Hierbei kann über Auktionen entweder der ganze Betrieb oder nur ein Teil davon veräußert werden, jedoch wird das Unternehmen teilweise auch direkt an private Investoren verkauft.

Im Gegensatz zu den Asset Sales werden bei SIPs die Beteiligungen an den öffentlichen Kapitalmärkten durch Public Share Offerings entweder an institutionelle Anleger oder an Kleinanleger ausgegeben, womit SIPs in ihrer Form IPOs im privaten Sektor im Prinzip recht ähnlich sind.

Wie schon eingangs erwähnt stellen politische und ökonomische Determinanten einen wichtigen Faktor bei der Frage der Regierungen, wie man ein sich in staatlicher Hand befindendes Unternehmen am besten privatisieren kann. Im Folgenden sollen die Gründe für Asset Sales und SIPs näher beleuchtet werden, da diese zwei Privatisierungsformen in Westeuropa dominieren.

6.2. Ökonomische Determinanten bei der Wahl der Privatisierungsmethode

Zu den ökonomischen Einflüssen zählen bei der Wahl der Privatisierungsmethode sowohl die Kapitalmärkte, als auch firmenspezifische Faktoren eine Rolle.

⁷⁸ Megginson, William L./Nash, Robert C./Netter, Jeffry M./Poulsen, Annette B.: „*The Choice Between Private and Public Markets: Evidence from Privatizations.*“ Working Paper University of Georgia, Athens, GA, 2000, S.2f.

6.2.1. Beschaffenheit der Kapitalmärkte

Gemäß den Erkenntnissen aus Theorie und Praxis ist ersichtlich, dass in Zeiten von „Hot Markets“, in welchen auch ein Anstieg an Initial Public Offerings (IPOs) erkennbar ist, vermehrt über SIPs privatisiert wird. Megginson, Nash, Netter und Poulsen unterstützen in diesem Kontext die Hypothese, dass die Regierungen ihre SIPs gemäß dem Zustand des Marktes ähnlich abstimmen wie es private Firmen tun.⁷⁹

Wenn die Märkte aber nicht fortgeschritten genug sind, kann es sich als äußerst schwierig erweisen, via SIPs Unternehmensanteile unter die Bevölkerung zu bringen. Dies ist dann nur möglich, wenn das Underpricing hoch ausfällt und Privatisierungen ergo auch teurer werden.⁸⁰ Mit diesem Problem sehen sich Staaten mit einer relativ gleichen Einkommensverteilung und einer größeren Zahl finanzkräftiger Investoren weniger konfrontiert, da aufgrund der wohlhabenderen Gesellschaft das Underpricing viel geringer ausfällt, als dies in ärmeren Gesellschaften der Fall ist. Auch sind dort SIPs wahrscheinlicher als Asset Sales. Neben dem erhöhten Underpricing werden die Kosten in unterentwickelten Märkten des Weiteren durch die Unsicherheit über den intrinsischen Wert des Unternehmens erhöht, weil es in solchen Märkten beispielsweise an vergleichbaren Firmen missen lässt. Aufgrund eben dieser Kosten entscheiden sich Regierungen in weniger entwickelten Märkten daher manchmal auch für Asset Sales.⁸¹

Das eben genannte Problem der unterentwickelten Märkte kann jedoch gelindert werden, indem man durch die Veräußerungen von SOEs das Wachstum an den Finanzmärkten anzukurbeln versucht, was vor allem von Parteien rechts der Mitte forciert zu werden scheint.⁸² Die Daten in diesem Zusammenhang zeigen, dass, je unterentwickelter die Kapitalmärkte sind, desto eher die Transaktionen

⁷⁹ Megginson, William L./Nash, Robert C./Netter, Jeffrey M./Poulsen, Annette B.: „*The Choice Between Private and Public Markets: Evidence from Privatizations.*“ Working Paper University of Georgia, Athens, GA, 2000, S.16.

⁸⁰ Biais, Bruno/Perotti, Enrico: „*Machiavellian Privatization.*“ *American Economic Review* 92(1), March 2002, S.241.

⁸¹ Megginson, William L./Nash, Robert C./Netter, Jeffrey M./Poulsen, Annette B.: „*The Choice Between Private and Public Markets: Evidence from Privatizations.*“ Working Paper University of Georgia, Athens, GA, 2000, S.4.

⁸² *Ibid.*, S.16.

an öffentlichen Märkten unter Zuhilfenahme von SIPs durchgeführt werden – trotz der höheren Kosten. SIPs können auf den Märkten nämlich einen Schneeballeffekt bei den Going-Public-Entscheidungen der Firmen auslösen, wie dies in Kapitel drei näher erklärt und von Subrahmanyam und Titman⁸³ bestätigt wurde, und somit der Wirtschaft Aufschwung verleihen.

Marktorientierte Regierungen, also Parteien rechts der Mittel, führen Privatisierungen zur Verbreitung des Aktienbesitzes innerhalb der Bevölkerung durch und setzen sich zum Ziel, diesen Popular Capitalism und eine „Equity Culture“ zu fördern. Dies war neben dem Hauptgrund der Reduktion des Budgetdefizits ein weiterer wichtiger Punkt im Privatisierungsprogramm Großbritanniens. Am Anfang der Privatisierungswelle war es auch das Ziel der Premierministerin Thatcher, den Equity-Besitz unter den Briten zu erhöhen. Um dieses Ziel erreichen zu können, initiierte die Regierung ein umfangreiches Programm, welches Share Issue Privatizations beinhaltete, also den Verkauf von Anteilen am Aktienmarkt. Diese waren auch durch Underpricing gekennzeichnet.

Somit hatte die konservative Tory-Regierung bei der Gewinnung von Wählerstimmen einen bedeutenden Vorteil gegenüber Labour: diese hatten sich in ihrem Wahlprogramm für die Re-Nationalisierung vieler Betriebe ausgesprochen, doch war diese Idee im Vergleich mit der von Thatcher befürworteten Verteilung von Equity zu teuer. Dies führte letztendlich tatsächlich dazu, dass die Unterstützung der Wähler zugunsten der Konservativen ausfiel und die Partei in den Folgejahren von 1979 bis 1992 die Wahlen gewinnen konnten.⁸⁴

Aber auch in anderen Ländern haben die von den Regierungen initiierten SIPs dazu beigetragen, dass der Anteil von Aktieninhabern rapide angestiegen ist und dass diese Entwicklung den Finanzmärkten aufgrund der Größe solcher SIPs und den Ausgaben an die Investoren davon positiv profitieren konnten.

⁸³ Subrahmanyam, Avaniidhar/Titman, Sheridan: „*The Going-Public Decision and the Development of Financial Markets.*“ *The Journal of Finance* 54(3), June 1999, S.1045-1082.

⁸⁴ Bortolotti, Bernardo/Milella, Valentina: „*Privatization in Western Europe. Stylized Facts, Outcomes, and Open Issues.*“ *Nota di Lavoro* 124.2006, Fondazione Eni Enrico Mattei, October 2006, S.22f.

6.2.2. Firmenspezifische Kriterien

Bei der Wahl der Privatisierungsmethode spielen Informationsasymmetrien eine nicht minder bedeutende Rolle. Die Regierungen müssen daher die Informationsasymmetrien zwischen den Unternehmen und den Investoren über den Wert der zukünftig privatisierten Assets berücksichtigen, bevor sie sich für eine Methode entscheiden.

Das Kriterium der Firmengröße (gemessen an den Einkünften aus den Privatisierungen) soll dabei Abhilfe beschaffen, da über größere SOEs meist mehr Informationen vorhanden sind als über kleine und letztere deshalb teurer sind. Je größer das Unternehmen, desto eher scheint es über SIPs an die privaten Investoren gebracht zu werden. Oft scheinen SIPs die einzige rentable Möglichkeit zu sein, um als Investor überhaupt Anteile an großen SOEs erwerben zu können, da die Teilnehmer an den Asset Sales nicht genügend Kapital akkumulieren können, um das Unternehmen direkt zu kaufen.⁸⁵ Gemäß den Erkenntnissen ist es auch wahrscheinlicher, dass die profitabelsten Betriebe über SIPs und nicht Asset Sales privatisiert werden.⁸⁶

Ein weiterer über den Erfolg der Privatisierungsmethode entscheidender Faktor ist die Performance des Unternehmens nach dessen erfolgter Veräußerung und die Perzeption derer innerhalb der Bevölkerung. Um der Regierung an Glaubwürdigkeit zu verschaffen und somit Investoren auch für zukünftige Privatisierungen an die Märkte zu locken, sind besonders die Erfolge der ersten paar durchgeführten Privatisierungen von Relevanz. SIPs stellen dabei jedoch den größten Risikofaktor, da ihnen teure Kampagnen vorangehen, die vor allem zur Schaffung sehr vieler neuer, kleiner Shareholder beiträgt. Aufgrund dessen werden mehrheitlich jene SOEs, welche sehr gute Zukunftsaussichten haben und

⁸⁵ Megginson, William L./Nash, Robert C./Netter, Jeffrey M./Poulsen, Annette B.: „*The Choice Between Private and Public Markets: Evidence from Privatizations.*“ Working Paper University of Georgia, GA, Athens, 2000, S.10.

⁸⁶ Ibid., S.20.

weniger Risiko bergen, über SIPs privatisiert, während jene mit schlechteren Ausgangslagen eher über Asset Sales verkauft werden.⁸⁷

Wie von mir in Kapitel zwei erklärt, sind die Regierungen oft sehr zaghaft bei der Privatisierung von SOEs aus wichtigen strategischen Sektoren. Deshalb werden für solche Betriebe eher Asset Sales bevorzugt, da der Staat mehr Entscheidungsfreiheiten darüber hat, welche Art von Investoren zugelassen werden dürfen.⁸⁸

6.3. Politisch und rechtliche Determinanten bei Wahl der Privatisierungsmethode

Die nächsten wichtigen Punkte bei der Wahl der adäquaten Privatisierungsmethode bilden das politische und das legale Umfeld eines Landes, welches die Charakteristika eines Marktes beeinflussen und umgekehrt. Große Bedeutung kommt dabei dem Schutz der privaten Eigentumsrechte zu.

6.3.1. Der Schutz der Eigentumsrechte und das Rechtssystem

Je größer nämlich der Schutz darüber ausfällt, desto eher wird sich die Regierung für eine Privatisierung über einen Asset Sale entscheiden, wie dies auch von Perotti⁸⁹ belegt wurde.

Wie bereits im vorhergehenden Kapitel näher erläutert, werden bei einem Asset Sale die State-Owned Enterprises (SOEs) an einige wenige Investoren veräußert. Um sich auf eine Kapitalbereitstellung einzulassen, muss den privaten Investoren folglich aber auch gewährleistet werden, dass der Staat sich nicht

⁸⁷ Megginson, William L./Nash, Robert C./Netter, Jeffry M./Poulsen, Annette B.: „*The Choice Between Private and Public Markets: Evidence from Privatizations.*“ Working Paper University of Georgia, Athens, GA, 2000, S.10f.

⁸⁸ Ibid., S.11.

⁸⁹ Perotti, Enrico C.: „*Credible Privatization.*“ The American Economic Review 85(4), September 1995, S.847-859.

wieder für eine Umstrukturierung im Sinne einer Renationalisierung entscheidet oder gar stark regulative Maßnahmen oder eine hohe Besteuerung einleitet.⁹⁰

Ein Asset Sale würde somit aber eher den Regierungen zu Gute kommen und nicht den Investoren, zumal diese nur wenig politischen Einfluss auf die weiteren Entscheidungen der regierenden Klasse haben, da es sich dabei um recht kleine Investorengruppen handelt. Bei SIPs hingegen kann es den gewählten politischen Parteien weitaus schwerer fallen, die eigene Linie nach der erfolgten Transaktion weiter durchzusetzen, da sie sich mit einer größeren Zahl von Investoren konfrontiert sehen.⁹¹ Deshalb stellt sich für die Regierung ein weiteres Problem dar, nämlich dass sie an Einfluss und Kontrolle über die ehemaligen Staatsbetriebe einbüßen müssen.

Bei der Diskussion um den Schutz der privaten Eigentumsrechte der Investoren ist noch hinzuzufügen, dass der Umfang dessen stark vom jeweiligen implementierten Rechtssystem abhängig ist. Grundsätzlich ist es der Fall, dass Staaten, welche das französische Zivilrecht verwenden, eher seltener Public Offerings wählen und sich mit ihrem Verkauf an hiesige institutionelle Anleger wenden. Dies ist womöglich darauf zurückzuführen, dass in diesen Ländern die Kapitalmärkte kleiner sind und deshalb große Anteilsausgaben über Public Offerings nicht von den Märkten absorbiert werden können, oder auch, weil das Eigentum konzentrierter ist als in Common Law-Ländern.⁹²

6.3.2. Politische Einflüsse

Im Allgemeinen ist die ökonomisch-ideologische Orientierung der regierenden Partei ebenfalls von Bedeutung, insbesondere in Bezug auf die Wahrung der Eigentumsrechte der Investoren. Anzumerken ist es in diesem Kontext aber, dass die Durchführung einer marktorientierten Politik allein jedoch noch keine Garantie für einen Ansturm der Investoren ist. Auch die Stabilität der Regierung

⁹⁰ Megginson, William L./Nash, Robert C./Netter, Jeffrey M./Poulsen, Annette B.: „*The Choice Between Private and Public Markets: Evidence from Privatizations.*“ Working Paper University of Georgia, Athens, GA, 2000, S.7.

⁹¹ Ibid., S.7.

⁹² Bortolotti, Bernardo/Fantini, Marcella/Siniscalco, Domenico: „*Privatisation: Politics, Institutions, and Financial Markets.*“ *Emerging Markets Review* 2(2), June 2001, S.134.

ist hierbei von Bedeutung. Sehen sich die regierenden Parteien mit Problemen konfrontiert, so kann es im Zuge der Instabilität dazu kommen, dass es den Politikern nicht mehr möglich ist, die Verträge und die Eigentumsrechte der Anteilshaber hinreichend zu schützen.

Bei ihrer Analyse über die Wahl von privaten oder öffentlichen Märkten stellten Megginson, Nash, Netter und Poulsen die These auf, dass der rechte Flügel (definiert als konservative und/oder christdemokratisch) mit der Verwendung von Asset Sales als Methode eine positive Relation aufweist, da davon ausgegangen werden kann, dass Investoren lediglich zur Finanzierung beitragen, wenn die Regierung den Schutz der Eigentumsrechte gewährleistet. Aufgrund der Angst der Investoren, die Assets könnten einfach wieder reprivatisiert werden, ist die Umsetzung eines Asset Sales für den linken Flügel hingegen schwierig.⁹³

Durch den Gebrauch der SIP-Methode gibt es für die Parteien hingegen nur noch wenig Anreize, sich in weiterer Folge wieder für eine Renationalisierung zu entscheiden, da damit viel zu hohe politische Kosten verbunden wären und den Anteilsinhabern Nachteile entstehen können, worunter schließlich die Unterstützung bei den nächsten Wahlen geringer ausfallen könnte. Stattdessen können SIPs, die im Gegensatz zu Asset Sales eine breite Streuung der Anteile mit sich bringen und auf öffentlichen Märkten durchgeführt werden, auch als Versicherung angesehen, welche etwaige Renationalisierungen verhindern und den Schutz der Shareholder festigen sollen.⁹⁴

Allgemein ist festzuhalten, dass alle hier thematisierten Faktoren der politischen, legalen und firmenspezifischen Eigenschaften, bei der Wahl der Privatisierungsmethode eine Rolle spielen. Auch wurde ersichtlich, dass wirtschaftlich unterentwickelte Länder eher via SIPs privatisieren als über Asset Sales, um den Kapitalmärkten zu neuem Aufschwung zu verhelfen und deren Entwicklung zu fördern. SIPs werden auch dort umso häufiger eingesetzt, wo die Einkommensverteilung relativ gleich ist oder, im Hinblick auf das Unternehmen selbst, je profitabler und größer dieses ist. Asset Sales hingegen werden oft dort

⁹³ Megginson, William L./Nash, Robert C./Netter, Jeffrey M./Poulsen, Annette B.: „*The Choice Between Private and Public Markets: Evidence from Privatizations.*“ Working Paper University of Georgia, Athens, GA, 2000, S.8.

⁹⁴ Ibid., S.8.

implementiert, wo man eine Regierung antreffen kann, die sich dem Schutz der Eigentumsrechte der Investoren verschrieben hat und wo die Parteien auch bei ihrer Privatisierungsentscheidung bleiben und nicht wieder kurz darauf eine Renationalisierung initiieren.

7. Die Public Choice Theorie und Privatisierungen

Im folgenden Abschnitt soll versucht werden, die Gründe für Privatisierungen und die damit einhergehenden, Anfang der 1980er startenden Privatisierungswellen, unter Anwendung der Public Choice Theorie in einem politisch-ökonomischen Kontext zu analysieren.

7.1. Public Choice: Bindeglied zwischen Ökonomie und Politik

Unter der Zuhilfenahme der Public Choice Idee soll grundsätzlich mit ökonomischen Theorien und Modellen das Verhalten der im politischen Leben engagierten Akteure, aber auch die politischen Institutionen selbst, näher erklärt werden. Mueller definiert Public Choice ergo als „[...] the economic study of nonmarket decision making, or simply the application of economics to political science.“⁹⁵

Doch ist auch die Bezeichnung des „Öffentlichen“ in Public Choice irreführend, zumal sich die Theorie eigentlich nur mit privaten Entscheidungen und Wahlen auseinandersetzt. Unter der Prämisse, dass nur die am wirtschaftlichen und politischen Leben teilnehmenden Individuen Entscheidungen treffen, lässt der Ansatz somit die Handlungsweisen und Motivationen von Gruppen, wie sie durch Begriffe wie das Volk oder die Gesellschaft vertreten werden, komplett außer Acht.⁹⁶

⁹⁵ Mueller, Dennis C.: *Public Choice III*. New York: Cambridge University Press 2003, S.1.

⁹⁶ Starr, Paul: „*The Meaning of Privatization*.“ *Yale Law and Policy Review* 6 (1988), S.6-41. Unter <http://www.princeton.edu/~starr/meaning.html>, letzter Zugriff: 15.10.2010.

Waren in den Anfängen die Motivationen des *homo oeconomicus* und des *homo politicus* noch getrennt voneinander in der Wissenschaft betrachtet worden, so diente die Public Choice Theorie als einer der ersten Ansätze dazu, beide Menschen in einer Person wahrzunehmen und ihre Handlungsweisen auch dahingehend zu untersuchen. Die Ausgangspunkte der Public Choice Theorie sind somit dieselben wie in den Disziplinen der Politik- und Wirtschaftswissenschaften, welchen sie zu Grunde liegt. Sie stützt sich einerseits auf die politische Theorie des Staates, die Parteipolitik, Bürokratie, das Wählerverhalten, Wahlsysteme. Andererseits basiert sie auf ökonomischen Annahmen, darunter rationales Handeln, der fehlende Altruismus und die eigene Nutzens- und Wohlfahrtsmaximierung, wie sie in der Wirtschaftswissenschaft und dort insbesondere in der Mikroökonomie gelehrt werden.⁹⁷

7.2. Der Staat als wohlwollender Despot? – Aspekte der Macht bei Politikern und Bürokraten

Es ist eben dieses Bild des *homo oeconomicus*, welches die alteingesessene, ja gar romantische Vorstellung der Menschen zerstört, welcher zufolge die gewählten Repräsentanten als „Diener des Volkes“ sich voll und ganz auf die Erfüllung des öffentlichen Interesses konzentrieren und ihre eigenen Ambitionen nach Macht und Einfluss zurückdrängen. Das Public Choice-Modell distanziert sich von dem Idealmodell des wohlwollenden Politikers und präsentiert unter Miteinbeziehung der ökonomischen Theorie ein realistischeres Bild des typischen Volksvertreters.

Dessen Identität ist vor allem dadurch geprägt, dass er seinen eigenen Nutzen maximieren möchte, auch wenn dies eigentlich zum Nachteil der wirtschaftlichen Entwicklung des Betriebes ist und dessen Effizienz im Gegensatz zu privatisierten Betrieben drastisch verringert.

Politiker verstehen es in diesem Zusammenhang, ihre Macht über den Verbleib in ihrem Amt zu festigen und auszubauen. Da das Handeln eines Politikers insbesondere aus dem Parteienwettbewerb heraus beeinflusst wird, ist es daher

⁹⁷ Mueller, Dennis C.: *Public Choice III*. New York: Cambridge University Press 2003, S.1f.

für ihn essentiell, der Wählerschaft ein attraktives Angebot zu machen und diese zu binden, um auch zukünftige Wiederwahlen herbeiführen zu können.

Tatsächlich unterstützen diese aus der Public Choice stammenden theoretischen Grundannahmen auch den Argumentationsgang dieser Arbeit. Wie gesehen treten die Public Choice-Elemente bei der Analyse zwischen den Zusammenhängen von politischen, ökonomischen und legalen Faktoren und der Notwendigkeit von Privatisierungen deutlich hervor.

So halten die Politiker beispielsweise an Überbeschäftigung fest, um in ihrer Position als gewählter Volksvertreter verweilen zu können, obwohl diese sich als äußerst ineffizient erwiesen hat. Wie dies in Kapitel zwei ersichtlich gemacht wurde, wird diese Policy vor allem deshalb umgesetzt, damit man wichtige Wähler- und Interessensgruppen wie zum Beispiel die Gewerkschaften nicht verstimmt, die zu einem wichtigen Fundament der sozialistischen Parteien zählen. Denn es sind vor allem die mobilisierten Arbeiter im öffentlichen Sektor, die Privatisierungen aufgrund des möglichen Stellenabbaus fürchten.⁹⁸

Andererseits verfolgen konservative, marktorientierte Regierungen ihre Politik des „Popular Capitalism“. Im Hintergrund dieser Bewegungen steht dabei im Grunde dasselbe Ziel, wie es bei den Parteien links des politischen Spektrums erkennbar ist, nämlich der Gewinn von Wählern, insbesondere von jenen aus der Mittelschicht. Diese Strategie der Manifestation der Macht durch die Wählergewinnung ist jedoch im Vergleich zu jener von den Sozialdemokraten nur dann umsetzbar, wenn die SOEs auch tatsächlich veräußert werden. Mögen die Privatisierungen zwar durchgesetzt werden, um die Betriebe effizienter zu machen, oder um Geld für die Reduktion von Budgetdefiziten lukrieren zu können, so stehen klarerweise auch wahlpolitische Motive im Hintergrund, die einen nicht minderen Einfluss bei der Privatisierungsentscheidung haben.

Derselbe Gedanke wie jener des egoistischen, seinen eigenen Nutzen maximierenden Politikers, kann jedoch nicht nur auf den Politiker, sondern auch

⁹⁸ Battaglio, Jr., R. Paul/Legge, Jr., Jerome S.: „*Self-Interest, Ideological/Symbolic Politics, and Citizen Characteristics: A Cross-National Analysis of Support of Privatization.*“ *Public Administration Review* 69(4), July/August 2009, S.701.

auf die Person des Bürokraten (Manager) übertragen werden, wie dies unter anderem von Niskanen⁹⁹ versucht wurde.

Das allgemeine Credo ist auch in diesem Modell, dass die Bürokratie selbst für Ineffizienz in den Unternehmen verantwortlich ist. Einerseits ist dies wohl darauf zurückzuführen, dass die Bürokraten aufgrund ihrer Nähe zur Regierung in ihrem Handeln oft eingeschränkt sind. Andererseits werden sie von eigenen Motiven geleitet, welche eventuell dazu führen können, dass der Bürokrat nicht im eigentlichen Interesse des von ihm geführten Unternehmens agiert.

Dies ist der Fall, weil die von der Politik installierten Manager der bürokratischen Unternehmen versuchen, im Staatsbetrieb ihr Budget zu maximieren, um dadurch ihre Ziele wie beispielsweise jene der Überbeschäftigung, höhere Gehälter und andere nicht-monetäre Vergütungen umsetzen zu können. Als Folge dessen ist sowohl das Budget des Betriebes, als auch dessen Output zu hoch.¹⁰⁰

Somit repräsentiert das Bild der Bürokraten genau genommen das komplette Gegenteil zu den Unternehmern aus dem privaten Sektor, die sich den freien Märkten und der Maximierung des Shareholder Values verpflichten und nicht ihren eigenen politischen Interessen nachkommen beziehungsweise aufgrund eines politischen Drucks vielleicht ineffiziente Entscheidungen treffen müssen, welche dem Unternehmen schaden. Es ist nun, wie bereits erwähnt, also eines der Hauptziele eines jeden Bürokraten, seine eigenen Bedürfnisse zu befriedigen. Im Zentrum dieser These steht das Streben nach sowohl politischer als auch ökonomischer Macht.

Ein Mittel, um seine eigene Macht zu sichern und Prestige aufzubauen, ist für den Bürokraten wohl das „Empire Building“, wie dies schon in Kapitel drei von mir dargelegt wurde, obwohl es sich als äußerst ineffizient erweist. Dies ist deshalb ohne weitere gröbere Konsequenzen möglich, weil die Kosten der Überwachung der Manager sowohl für die Gesetzgeber, als auch für den eigentlichen Besitzer des Staatsbetriebes, nämlich den Steuerzahler, viel zu hoch sind. Zwar könnten,

⁹⁹ Niskanen, William A.: *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton 1971.

¹⁰⁰ Niskanen, William A.: „*Bureaucrats and Politicians*.“ *The Journal of Law and Economics* 18(3), December 1975, S.619.

wie bei Niskanen angeführt, die Gesetzgeber die Budgetmaximierung des Bürokraten beispielsweise über diverse Kontrollmechanismen verhindern, doch werden solche Methoden aufgrund ihrer Kostspieligkeit lediglich dann angewandt werden, bis der Grenzwert gleich den marginalen Kosten ist.¹⁰¹

Eine weitere in dieser Arbeit angesprochene Problematik bilden die unwirksamen Konkurs-Androhungen von Seiten der Regierung, welche keine effektive Drohung für die budgetmaximierenden Manager/Bürokraten darstellen. Da die Regierungen selbst keinen Konkurs und etwaige damit einhergehende Arbeitslosigkeit riskieren wollen, kann der Bürokrat somit weiterhin seine Mittel verschwenden und gleichzeitig mehr Geld vom Staat einfordern, damit das Unternehmen am Leben erhalten wird.

Sind ein verbessertes Monitoring und eine glaubhafte Androhung des Konkurses in den SOEs aber nicht möglich, so wird der egoistische Bürokrat weiterhin sein eigenes Budget maximieren - und das zu Lasten der Bevölkerung und der Effizienz des Unternehmens. Selbiges gilt für die Person des Politikers, der – wie man gesehen hat – je nach parteipolitischer Couleur und wirtschaftlicher Dringlichkeit sich aufgrund seiner eigenen Interessen (Wählerstimmen) oft gegen die Veräußerung von SOEs entscheiden wird. Folgt man der Public Choice Theorie, so müsste also Privatisierungen der Vorzug gegeben werden, um die in dieser Arbeit diskutierten Problematiken innerhalb der politisch-ökonomischen Sphäre zu beseitigen.

7.3. Der Einfluss von Interessensgruppen

Die These, dass jeder Einzelne auf die Erfüllung seiner eigenen Interessen ausgerichtet und ein egoistischer Wohlfahrtsmaximierer ist, kann auch auf die Interessensgruppen angewandt werden.

Dabei wird davon ausgegangen, dass jeder Einzelne einer gewissen Gruppe angehört, die sich über ihr Einkommen, Beruf, Industrie, Alter,

¹⁰¹ Niskanen, William A.: „*Bureaucrats and Politicians.*“ The Journal of Law and Economics 18(3), December 1975, S.623.

Religionszugehörigkeit und andere Faktoren charakterisieren lässt. Nun wollen diese Gruppen ihre Anliegen durchgesetzt sehen, sei es nun ein Gesetz, welches im Parlament verabschiedet werden soll und dem Interesse einer bestimmten Gruppe dient, oder seien es staatliche Zuschüsse wie beispielsweise Subventionen oder Steuerreduktionen. Die Interessensgruppen versuchen also, über Lobbying die Politik zur ihrem eigenen Zweck zu instrumentalisieren. Um ihre Ziele erreichen zu können, geben die Akteure dabei Unmengen an Mitteln für die Parteienfinanzierung und die Wahlkämpfe aus und stehen damit auch unmittelbar in Konkurrenz zueinander.¹⁰²

Beckers Modell besteht grundsätzlich aus zwei Gruppen mit unterschiedlichen Interessen. Während die einen vom Staat Subventionen erhalten wollen, setzt sich die andere Gruppe die Senkung ihre Steuerabgaben zum Ziel. Die Bedingung hierbei ist, dass die eingeforderten Steuern gleich den ausgegebenen Subventionen des Staates sein müssen. Inwiefern eine Gruppe dabei über Einfluss verfügt, hängt mitunter davon ab, ob sie das Free-Rider-Problem innerhalb der Gruppe selbst kontrollieren können. Dieses Problem tritt laut Olsen vermehrt in jenen Gruppen auf, die größer sind und wo der Beitrag eines Gruppenmitglieds geringer ist, als dies in kleinen Gruppen der Fall ist. Somit wird aber auch die Kontrolle des Free-Riding teurer.¹⁰³ Da mit dem Lobbying neben den Vorteilen aber auch Kosten („Deadweight Costs“) beim Buhlen um Steuer- und Subventionsvorteile verbunden sind, sollten bei der Konkurrenz der Interessensgruppe jene Vorschläge gewählt werden, bei denen die Gruppe der Nutznießer die Verlierer kompensieren kann, also der Ertrag der Gewinner der Konkurrenz größer ist als der Verlust der Verlierer. Ist dies nicht der Fall, so soll die Policy verworfen werden, um ineffiziente Entscheidungen zu verhindern.¹⁰⁴

Auf der einen Seite beeinflusst das ökonomische Interesse der Gruppen, welche Teile der Wählerschaft konstituieren, auch das Abstimmverhalten der gewählten Repräsentanten im Parlament, beispielsweise bei neuen

¹⁰² Becker, Gary S.: „A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence.“ *The Quarterly Journal of Economics* 98(3), August 1983, S.372.

¹⁰³ Olson, Mancur: *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press 1971 (2. Aufl.).

¹⁰⁴ Becker, Gary S.: „Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs.“ *Journal of Public Economics* 28(3), December 1985, S.329-347.

Gesetzesinitiativen. Die Argumentation auf der anderen Seite ist hingegen jene, dass die Bürger eigentlich mehr Ausgaben von Seiten der Regierung akzeptieren, als eigentlich optimal wäre. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der einzelne Bürger nicht die wahren Kosten des ineffizient geführten Staatsbetriebes vor Augen hat, da er selbst nur einen verhältnismäßig geringen Anteil der Ausgaben über seine Steuerabgabe finanziert.¹⁰⁵

Ein solcher Zustand führt schließlich dazu, dass sich Interessensgruppen bilden, welche die Inhomogenität der Masse ausnutzen wollen, um mehr Budget für ihre eigenen Anliegen von Seiten der Regierung zu erhalten. Im Gegensatz zu einzelnen Steuerzahlern aus der breiten Masse, die kein gemeinsames oder ein sehr breit gestreutes Interesse verfolgen, fällt es ihnen nämlich viel leichter, sich zu mobilisieren und zu organisieren und somit ihren Willen gegen die Gesamtbevölkerung durchzusetzen. Somit werden die Interessensgruppen zu Trittbrettfahrern, die ihre Programme über die Steuerabgaben der breiten Masse finanziert sehen wollen, der selbst aber lediglich Kosten auferlegt werden, ohne selbst daraus Vorteile genießen zu können.¹⁰⁶

In diesem Zusammenhang kommt die Theorie des „Rent-Seeking“ ins Spiel. Sie basiert im Grunde auf der Annahme, dass der einzelne Akteur die Mitbürger für die Erreichung seiner eigenen Vorteile zahlen lässt, ohne selbst eine Gegenleistung erbringen zu müssen.¹⁰⁷ Dies kann mit dem Beispiel von Gewerkschaften näher erklärt werden, denn für sie und deren Rentengewinnung mag es sinnvoll erscheinen, sich gegen Privatisierungen zu stellen und das aus folgenden Gründen: Einerseits würden, wie dies bereits in Kapitel drei näher dargelegt wurde, die von ihnen vertretenen Arbeiter bei der Veräußerung von SOEs wohl mit Einkommensverlusten rechnen müssen, da die Löhne im öffentlichen Sektor meist über dem Lohndurchschnitt in derselben Branche liegen. Hinzu kommt, dass sie unter Umständen auch ihre Arbeitsplätze

¹⁰⁵ Wright, Michael D.: „*A Critique of the Public Choice Theory Case of Privatization: Rhetoric and Reality.*“ *Ottawa Law Review* 25(1),1993, S.14f.

¹⁰⁶ Starr, Paul: „*The Meaning of Privatization.*“ *Yale Law and Policy Review* 6 (1988), S.6-41. Unter <http://www.princeton.edu/~starr/meaning.html>, letzter Zugriff: 15.10.2010.

¹⁰⁷ Wright, Michael D.: „*A Critique of the Public Choice Theory Case of Privatization: Rhetoric and Reality.*“ *Ottawa Law Review* 25(1),1993, S.14.

gefährdet sehen. Andererseits würden die Gewerkschaften selbst wohl an Macht einbüßen, wenn der Betrieb einmal an Private verkauft worden ist.¹⁰⁸

Auf Privatisierungen ausgerichtet bedeutet dies, dass die Staatsbetriebe, welche von Politikern, Bürokraten und sonstigen politischen Akteuren dominiert werden, im Gegensatz zu privat geführten Unternehmen eher den Einfluss von Interessensgruppen unterworfen sind. Diese Gruppierungen sind oft wichtige finanzielle Unterstützer der Parteien, mit einer Ignorierung ihrer Forderungen müssten die Volksvertreter wohl eine Abkehr dieser für sie wichtigen Wählerschicht in Kauf nehmen.

Da nun aber immer mehr Gelder in staatlich geführte Unternehmen gesteckt werden, leidet in Folge dessen einerseits die Gesellschaft aufgrund des Verlustes von Wohlstand selbst. Andererseits leidet darunter auch die wirtschaftliche Effizienz der Staatsbetriebe, da mit dieser Politik den Interessen der Koalitionen und nicht den eigentlichen Eigentümern des öffentlichen Unternehmens, nämlich den steuerzahlenden Bürgern, gedient wird.¹⁰⁹

8. Effizienzsteigerungen durch Privatisierungen

Wie in den vorhergehenden Kapiteln dargelegt, ist eine Privatisierung aufgrund verschiedener politischer, ökonomischer und legaler Gründe als empfehlenswert einzustufen, da sie die Effizienz der Unternehmen verbessert und auch die gesamtwirtschaftliche Produktivität positiv beeinträchtigen kann. Ein Verkauf von SOEs und die damit einhergehende Umschichtung der Assets vom öffentlichen auf den privaten Bereich werden deshalb, wie gesehen, auch von Public Choice Theoretikern propagiert.

Nun stellt sich aber die Frage, ob die Veräußerungen an private Investoren tatsächlich positive Auswirkungen auf die Profitabilität und die Effizienz der

¹⁰⁸ Volokh, Alexander: „*Privatization and the Law and Economics of Political Advocacy.*“ Stanford Law Review 60(4), February 2008, S.1234.

¹⁰⁹ Wright, Michael D.: „*A Critique of the Public Choice Theory Case of Privatization: Rhetoric and Reality.*“ Ottawa Law Review 25(1), 1993, S.14.

betroffenen Unternehmen gehabt haben. Empirische Studien zu diesem Themengebiet sind im Gegensatz zu Arbeiten zur Auswirkung auf die makroökonomischen Effekte häufig. In dieser Arbeit soll jedoch nur kurz auf einige Ergebnisse verwiesen werden, da eine genauere Analyse der Effizienzverbesserungen den Rahmen der Arbeit sprengen würde.

Tatsächlich verbessert sich die unternehmerische Effizienz in der großen Mehrheit der Studien, sobald die betroffenen SOEs privatisiert worden sind. Schon früh konnte belegt werden, dass sich die Unternehmen in privater Hand als profitabler erweisen als jene in öffentlicher Hand. Dies konnte schon in den 1980ern von Boardman und Vining¹¹⁰ bestätigt werden, da die Performance von SOEs und gemischten, also teilprivatisierten Betrieben, in ihren Untersuchungen schlechter waren als jene von vollprivatisierten Unternehmen.

Einen umfangreichen Überblick über die Ergebnisse dieser und anderer Studien geben Megginson und Netter. Bei ihrem Vergleich von Transformationsstaaten mit den bereits etablierten Marktwirtschaften kommen sie zu dem Schluss, dass privatisierte Betriebe fast immer sowohl eine bessere Effizienz, als auch mehr Profitabilität als ihr staatlicher Gegenpol aufweisen und das in beiden Wirtschaftssystemen. Auch stehen ihre Finanzen im Allgemeinen besser da, als es vor der Veräußerung der Fall war, wodurch es den Betrieben ermöglicht wird, mehr Investitionen zu tätigen. Insbesondere durch die Wahl der SIP-Privatisierungsmethode scheinen Fortschritte an den Finanzmärkten erzielt zu werden, da nach dem Verkauf der Staatsbetriebe die Marktkapitalisierung und das Handelsvolumen an den Aktienmärkten gestiegen sind.¹¹¹

Die Studie von D'Souza, Megginson und Nash¹¹² gibt hingegen einen aktualisierten Überblick über die Auswirkungen der Privatisierungen auf verschiedene betriebliche Faktoren, welche die Effizienz und die Performance beeinflussen. Sie untersuchen dabei im spezifischen die Profitabilität, den

¹¹⁰ Boardman, Anthony E./Vining, Aidan R.: „Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-Owned Enterprises.“ *Journal of Law and Economics* 32(1), April 1989, S.1-33.

¹¹¹ Megginson, William L./Netter Jeffrey M.: „From State to Market: A Survey of Empirical Studies of Privatization.“ *Journal of Economic Literature* 39(2), June 2001, S.321-389.

¹¹² D'Souza, Juliet/Megginson, William L./Nash, Robert: „Effect of Institutional and Firm-Specific Characteristics on Post-Privatization Performance: Evidence from Developed Countries.“ *Journal of Corporate Finance* 11(5), October 2005, S.747-766.

Output, die Effizienz, die Beschäftigung, die Investments und den Leverage von 129 über SIPs privatisierte Unternehmen in 23 entwickelten Ländern¹¹³ im Zeitraum von 1961-1999. Dabei kommen sie zu dem Ergebnis, dass Privatisierungen die Werte dieser Variablen generell verbessern, wenn man diese miteinander jeweils drei Jahre vor und nach der Privatisierung vergleicht. Diese Resultate wurden auch weitgehend von den vorangehenden Studien von D'Souza und Megginson¹¹⁴ und Megginson, Nash und Van Randenborgh¹¹⁵ bestätigt.

So erhöhte sich beispielsweise, wie aus Abbildung 5 ersichtlich, die Profitabilität von 105 Unternehmen, gemessen am ROS um 2,4% von 5,8% auf 8,2%, wodurch also insgesamt 70% der Betriebe eine positive Veränderung bei der Profitabilitätsmessung vorweisen konnten. Des Weiteren hatten die Veräußerungen der staatlichen Betriebe positive Auswirkungen auf die Effizienz, welche durch die Variable Sales per Employee (SEFF) ausgedrückt wird. Auch hier lässt sich erkennen, dass diese nach den Privatisierungen um 1,02% anstieg. Dieselben positiven Auswirkungen erfahren dabei die Variablen Output (plus 1,23%), Investment (plus 1,54%) und Leverage, welcher sich um 4,59% nach den Privatisierungen verringert.

Diese Daten scheinen also die von mir besprochenen Thesen zu bestätigen, denen zufolge die Effizienz und Profitabilität einer SOE nach deren Veräußerung sich verbessern. Interessant ist jedoch, dass bei der Studie von D'Souza, Megginson und Nash keine Verringerung in den Beschäftigungszahlen gefunden werden konnte, sondern dass diese sogar von 32.601 auf 33.408 stiegen.¹¹⁶ Auch bei Galal, Jones, Tandon und Vogelsang, welche die Performance nach

¹¹³ Anm.: Mit „entwickelten Ländern“ sind dieser Studie die OECD-Mitglieder gemeint.

¹¹⁴ D'Souza, Juliet/Megginson, William L.: „*The Financial and Operating Performance of Privatized Firms during the 1990s.*“ *The Journal of Finance* 54(4), August 1999, S.1397-1438.

¹¹⁵ Megginson, William L./Nash, Robert C./Van Randenborgh, Matthias: „*The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis.*“ *The Journal of Finance* 49(2), June 1994, S.321-389.

¹¹⁶ D'Souza, Juliet/Megginson, William L./Nash, Robert: „*Effect of Institutional and Firm-Specific Characteristics on Post-Privatization Performance: Evidence from Developed Countries.*“ *Journal of Corporate Finance* 11(5), October 2005, S.757f.

den Privatisierungen in zwölf Unternehmen erheben, zeichnen sich keine Fälle aus, in denen die Arbeiter schlechter dastehen als zuvor.¹¹⁷

Dies ist insbesondere im Hinblick darauf verwunderlich, dass, wie von mir bereits angemerkt, sich in staatlicher Hand befindliche Betriebe durch Überbeschäftigung kennzeichnen lassen und dass aufgrund dessen die Beschäftigungszahlen eigentlich sinken sollten, sobald die Veräußerung des Unternehmens abgeschlossen worden ist. Diese Vermutung wurde unter anderem von La Porta und López bestätigt, die die Performance-Auswirkungen von 218 privatisierten Unternehmen in Mexiko untersuchten.¹¹⁸ Die schon zuvor erwähnte Survey von Megginson und Netter befindet, dass laut den Ergebnissen einer großen Mehrheit der Studien Arbeitsplätze wegen der Privatisierung verloren gehen und nicht gewonnen werden.¹¹⁹

¹¹⁷ Galal, Ahmed/Jones, Leroy/Tandon, Pankaj/Vogelsang, Ingo: *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises*. Oxford: Oxford University Press 1994.

¹¹⁸ La Porta, Rafael/López-de-Silanes, Florencio: „*The Benefits of Privatization: Evidence from Mexico*.“ *The Quarterly Journal of Economics* 114(4), November 1999, S.1193-1242.

¹¹⁹ Megginson, William L./Netter Jeffrey M.: „*From State to Market: A Survey of Empirical Studies of Privatization*.“ *Journal of Economic Literature* 39(2), June 2001, S.347ff.

Abbildung 5: Performanceveränderungen von privatisierten Unternehmen in entwickelten Ländern¹²⁰

Variable	<i>N</i>	Mean before (median)	Mean after (median)	Mean change (median)	Z-statistic for difference in medians (after–before)	Percentage of firms with expected performance	<i>t</i> -statistic for significance of % with expected performance
<i>Profitability</i>							
Return on Sales (%)	105	5.83 (4.78)	8.16 (6.61)	2.33 (1.83)	4.45*	70.40%	5.00*
<i>Output</i>							
Normalized Real Sales	118	0.83 (0.69)	2.06 (1.40)	1.23 (0.71)	8.06*	88.14%	12.81*
<i>Efficiency</i>							
Normalized Sales Efficiency (SEFF)	94	0.87 (0.75)	1.89 (1.33)	1.02 (0.58)	6.46*	81.91%	8.04*
<i>Employment</i>							
Employment	102	32,601 (12,209)	33,408 (10,843)	807 (–1,366)	–1.21	44.12%	–1.20
<i>Investment</i>							
Normalized Real Capital Expenditure	98	0.83 (0.66)	2.36 (1.50)	1.54 (0.84)	6.90*	83.84%	9.15*
<i>Leverage</i>							
Debt to Assets (%)	100	48.52 (45.14)	43.94 (37.56)	–4.59 (–7.59)	–3.75*	68.57%	4.10*

This table presents empirical results for our sample of privatized companies headquartered in developed countries (members of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)). The table presents the number of useable observations, the mean and median values of the proxy for the three-year periods prior and subsequent to privatization, the mean and median change in the proxy's value after versus before privatization, and a test of significance of the median change. We employ the Wilcoxon signed rank test (with its z-statistic) as our test for significance for the change in median values. The final two columns detail the percentage of firms whose proxy values change as expected, as well as a test of significance of this change. Sales efficiency (SEFF) uses inflation-adjusted sales figures divided by the number of employees each year. This ratio is normalized to equal 1.00 in year 0 so other year figures are expressed relative to per capita output in the year of divestment. Real sales and real capital expenditure are computed similarly.

**Indicates significance at the five percent level.

***Indicates significance at the ten percent level.

* Indicates significance at the 1% level.

¹²⁰ Entnommen aus: D'Souza, Juliet/Meggison, William L./Nash, Robert: „Effect of Institutional and Firm-Specific Characteristics on Post-Privatization Performance: Evidence from Developed Countries.” Journal of Corporate Finance 11(5), October 2005,, S.757.

Mögen zwar keine deutlichen Aussagen über die Veränderung der Beschäftigungszahlen getroffen werden können, so kann dennoch festgehalten werden, dass sich die betriebliche Effizienz in der großen Mehrheit der Fälle durch Privatisierungen verbessert und dass auch die Kapitalmärkte davon profitieren, wenn Unternehmensanteile über SIPs veräußert werden.

9. Anti-Privatisierungs- und Deregulierungstendenzen in der Bevölkerung

Wie aus dem vorigen Kapitel ersichtlich, sind die Resultate von Privatisierungen rein technisch gesehen positiv. Die Veräußerung staatlicher Betriebe führt zu einer verbesserten Profitabilität, höheren Returns für die Besitzer und Investoren, sie induziert Wachstum, erhöht zur selben Zeit den Wohlstand innerhalb der Gesellschaft. All diese Faktoren können auf eine Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz der betroffenen Betriebe zurückgeführt werden.

Obwohl die ökonomischen Indikatoren auf eine Effizienz- und Profitabilitätssteigerung hinweisen, waren nicht alle innerhalb der Wählerschaft von den Privatisierungen begeistert. Laut einer Umfrage im Jahr 2001 gaben mehr als zwei Drittel von 1.600 interviewten Russen an, sie hätten durch die Privatisierungen mehr verloren als gewonnen. Zur selben Zeit wurden Privatisierungsgesetze in Uruguay verworfen und auch in Indien, Mexiko, Sri Lanka und Südafrika bildeten sich immer mehr Fronten gegen die Veräußerung der Staatsbetriebe, welche ihren Unmut über die steigenden Lebenskosten und die Armut breit machten.¹²¹

Auch in Westeuropa sahen sich die Politiker mit Widerständen innerhalb der Bevölkerung konfrontiert. Vor allem die Gewerkschaften antworteten auf diese politischen Maßnahmen mit Streiks. Wie im Falle der National Union of Mineworkers (1985-1986) in Großbritannien dauerten diese Streiks und Proteste rund um die Restrukturierungsmaßnahmen und die baldige Privatisierung der

¹²¹ Birdsall, Nancy/Nellis, John: „*Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization.*“ *World Development* 31(10), 2003, S.1617.

Kohleindustrie bis zu zwei Jahre. Auch Angestellte der British Telecom traten in Streiks, um gegen die mit der Privatisierung einhergehenden Arbeitsstellenkürzungen zu protestieren. Trotzdem konnte aufgrund der starken Repräsentanz der Konservativen im Parlament die sich gegen die Privatisierungsbestrebungen manifestierende Opposition zurückgedrängt und die Veräußerung der Staatsbetriebe durchgeführt werden.¹²²

Nicht nur in Großbritannien, sondern auch in Belgien trafen die Restrukturierungs- und Entnationalisierungsmaßnahmen auf starken Widerstand innerhalb der Bevölkerung. Die relativ schwache Koalitionsregierung rund um den konservativen Premierminister Wilfried Martens konnte 1983 nicht gegen die gut organisierten und für mehrere Wochen streikenden Gewerkschaften ankommen und musste somit die Privatisierungspläne wieder verwerfen. 1986 versuchte Martens erneut, den Verkauf von öffentlichen Unternehmen im Zuge seines Sparprogramms durchzusetzen und richtete eine eigens hierfür geschaffene öffentliche Kommission ein, welche die möglichen Restrukturierungsmaßnahmen ausarbeiten sollte. Empfohlen wurde nach eingehender Analyse der Teilverkauf von Sabena, Belgacom, der Société Nationale d'Investissement (SNI) und CGER. Doch auch diese Vorschläge führten nicht sofort zum gewünschten Resultat, zumal es diesmal auch innerhalb der Koalition Unstimmigkeiten gab. Erst Anfang der 1990er Jahre wurden die 1986 vorgeschlagenen Verkäufe trotz öffentlichen und politischen Widerstandes schrittweise durchgesetzt. Dies war vor allem deshalb möglich, weil sich die Staatsfinanzen Belgiens sukzessive verschlechterten und sich das Land wegen der Erfüllung der Maastricht-Kriterien zunehmend unter Druck gesetzt sah.¹²³

Trotz allem gingen die Privatisierungen und Deregulierungen weltweit – mit Ausnahme jüngster Entwicklungen in Lateinamerika – relativ zügig voran. Warum aber manifestieren sich Menschen auf der ganzen Welt, von den einfachen Arbeitern bis hin zu den Politikern, gegen Privatisierungsmaßnahmen und die damit einhergehende Deregulierung, die im Zuge der Liberalisierung getätigt werden sollen?

¹²² Bortolotti, Bernardo/Pinotti, Paolo: „*The Political Economy of Privatization.*“ Nota di Lavoro 45.2003, Fondazione Eni Enrico Mattei, June 2003, S.2ff.

¹²³ Ibid., S.2ff.

Obwohl die Privatisierungen eigentlich sehr erfolgreich durchgeführt wurden, empfindet ein großer Teil der Bevölkerung, diese Maßnahmen hätten negative Auswirkungen auf die Gesellschaft und dass sie die eigentlichen Probleme der sozialen Ungleichheit nur noch verschlimmern. Das Konzept und die Implementierung von Privatisierungen seien unfair, es benachteilige die Armen, kreierte mehr Arbeitslose, die auch danach nur schwer eine Beschäftigung finden würden und beflügelte korrupte Politiker und ausländische Investoren, die sich am zu Lasten der einfachen Bevölkerung gewonnenen Reichtum erquicken würden, so die Kritiker.¹²⁴

Doch ist dies wirklich der Fall? Stehen die Konsumenten und die Angestellten der Staatsbetriebe nach den Privatisierungen und der Deregulierung wirklich schlechter da als in einem ineffizient geführten Staatsbetrieb?

Um diese Fragen beantworten zu können, müssen die Auswirkungen der Privatisierungs- und Deregulierungspolitiken genauer analysiert werden. Schließlich gibt es, wie auch sonst überall, Gewinner und Verlierer bei den Verteilungen von Wohlstand. Diese gilt es in weiterer Folge zu bestimmen, um zu einem besseren Verständnis für die Gründe, welche hinter den Gegenbewegungen zu den Privatisierungen stecken, beitragen zu können.

9.1. Die sozioökonomischen Effekte von Privatisierungen und Deregulierungen

Nun scheint es klar zu sein, dass die neuen Investoren und Produzenten selbst von den Privatisierungen und Deregulierungen profitieren. Viele Privatisierungsprogramme erklären deshalb die Sicherstellung einer gerechten Verteilung beziehungsweise eine Verbesserung dieser zu einer ihrer Prioritäten, doch sind die positiven Entwicklungen auf der Unternehmensebene meistens nicht auf eine gerechte Verteilung des Wohlstands, Einkommens und der politischen Macht übertragbar.

¹²⁴ Birdsall, Nancy/Nellis, John: „*Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization.*“ *World Development* 31(10), 2003, S.1617.

9.1.1. Veränderung der Eigentumsverhältnisse

Die Voucher-Sales-Methode, wie in Kapitel sechs beschrieben, kann theoretisch zur Verwirklichung des Zieles einer gerechten Verteilung beitragen, wie dies in Russland und den meisten anderen ehemaligen Ostblockstaaten versucht worden ist. Doch scheinbar haben die Privatisierungen viel mehr zur Effizienzsteigerung als zu einer gerechten Verteilung beigetragen. Zumindest am Anfang der Privatisierung litt sowohl der Wohlstand, als auch die Einkommensverteilung unter den Unternehmensveräußerungen, wie am folgenden Beispiel Russlands ersichtlich.

Massenprivatisierungen wurden in den ehemaligen kommunistischen Staaten dadurch gerechtfertigt, dass durch den Verkauf Wettbewerb kreiert werden sollte und dass auch die Effizienz der Unternehmen gesteigert werden würde. Zwar waren gleich nach den Privatisierungen Verbesserungen in der Effizienz den Erwartungen gemäß zu beobachten, doch ging dies mit einer Ausbreitung der sozialen Ungleichheit einher, da viele der über Voucher-Sales angebotenen Assets an kleine, privilegierte und sowohl im politischen als auch ökonomischen Leben gut vernetzte Gruppen von Investoren gingen.

Diese Konzentration des Eigentums und die wieder erstarkte Korruptionsproblematik bremsten also gleich nach den Privatisierungen die Ansätze einer gerechten Verteilungspolitik und hinderten eine weitere Effizienzsteigerung beziehungsweise machten die bereits erreichten Erfolge auf diesem Gebiet wieder rückgängig. Erst, als strengere Antikorruptionsmaßnahmen ergriffen wurden und von den neuen Eigentümern mehr auf die Produktivitätsausweitung als auf den raschen Verkauf über Asset Stripping Acht gegeben wurde, konnte die sich ausweitende Ungleichheit gebremst und die Effizienz wieder gesteigert werden.¹²⁵

Voucher-Sales als *ex ante*-Mechanismus gegen Eigentumsfragen fanden somit wegen der ausbleibenden, sichtbaren Wohlstandsverbesserungen bei der Bevölkerung keinen Anklang. Zu groß war deren Enttäuschung über die im

¹²⁵ Birdsall, Nancy/Nellis, John: „*Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization.*“ *World Development* 31(10), 2003, S.1619ff.

Vorfeld versprochenen Returns und dem ausbleibenden Effekt auf die gerechte Verteilung, von denen man sich viel erhofft hatte.

Doch nicht nur in Transformations- und Entwicklungsländern, sondern auch in Westeuropa kann man Ungleichheiten ausmachen, welche auf Privatisierungen zurückzuführen sind. Wie schon zuvor erwähnt gab es in Großbritannien eine starke Widerstandsfront gegen die von Thatcher propagierte Liberalisierung, vor allem von Seiten der Gewerkschaften. Der Elektrizitätssektor des Königreichs schien – wenn auch nicht ganz so drastisch wie in anderen Staaten – die Ungleichheiten in der Wohlstandsverteilung vorerst zu erhöhen, da die neuen Shareholder innerhalb der ersten paar Jahre nach der Privatisierung den Großteil der Erträge für sich beanspruchen konnten. Dies geschah zu Lasten der Regierung und der Steuerzahler, die allesamt Verluste erleiden mussten.¹²⁶

Doch gab es auch Privatisierungsprogramme, bei denen der Transfer des Eigentums vom Staat auf Private sowohl die Effizienz des Betriebes, als auch eine gerechte Verteilung hervorbrachten. Bolivien ist ein solches Beispiel: dort war es Dank eines guten Programms, einer stabilen makroökonomischen Lage und einem relativ großen finanziellen Handlungsspielraum möglich, den oben genannten Verteilungsproblemen mit den neuen Eigentümern zu entgegenen.¹²⁷

9.1.2. Beschäftigungspolitik

Eine weitere wichtige Frage, welche die Einstellung der Bevölkerung gegenüber Privatisierungen und Deregulierungen beeinflussen kann, ist das große Thema der Beschäftigungspolitik nach dem Verkauf der Unternehmen an Private.

Wie dies von mir unter Kapitel drei angesprochen, können Privatisierungen Auswirkungen auf die zur Makroökonomie gehörende Arbeitslosigkeit haben. Inwiefern diese aber langfristige Auswirkungen auf die Arbeitslosenrate haben, ist noch unklar, da es zu diesem Thema verschiedene Resultate gibt (s. dazu Kapitel acht zur Effizienzanalyse). Sicher zu sein scheint hingegen, dass wenn

¹²⁶ Newbery, David M./Pollitt, Michael G.: „*The Restructuring and Privatization of Britain's CEGB. Was it worth it?*“ *Journal of Industrial Economics* 45(3), September 1997, S.294ff.

¹²⁷ Birdsall, Nancy/Nellis, John: „*Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization.*“ *World Development* 31(10), 2003, S.1625.

kurz nach den Privatisierungen viele Arbeitsplätze verloren gehen, dies wohl auf die Auflösung der Überbeschäftigung verweist, durch welche von staatlicher Hand geführte Unternehmen charakterisierbar sind. Laut einer Studie über 308 privatisierten Unternehmen von Chong und López-de-Silanes verzeichnen 78,2% der Fälle einen Rückgang der Beschäftigungszahlen, nachdem die Betriebe privatisiert wurden.¹²⁸

Im Falle der Deregulierungen konnten jedoch auch keine klaren Aussagen über die Entwicklungen in der Beschäftigungspolitik gemacht werden. Wie von Winston resümiert, zeigen die Resultate mehrerer Studien von sechs Sektoren in den USA unterschiedliche Auswirkungen. Ein Rückgang der Beschäftigungszahlen war lediglich in der Telekombranche und beim LKW-Transport zu sehen. Beim Eisenbahnwesen hingegen wurden keine Effekte ausgemacht und im Bankwesen waren die Resultate nicht eindeutig. Bei Airlines konnte im selben Zeitraum jedoch ein Anstieg der Beschäftigungszahlen von 6% ausgemacht werden und auch bei Kabel TV-Anbietern erhöhte sich die Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse.¹²⁹

Da die meisten Betroffenen, vor allem schlecht ausgebildeten Arbeiter, besondere Schwierigkeiten haben, sich wieder am Arbeitsmarkt zu integrieren, bringt die Übernahme durch Private für gewisse Schichten innerhalb der Bevölkerung negative Effekte im Hinblick auf ihr Einkommen und den allgemeinen Wohlstand mit sich. Auch ist dies für jene der Fall, die aufgrund von Deregulierungen Einkommenseinbußen hinnehmen müssen. Diese essentiellen Einschnitte auf die Wohlfahrt eines einzelnen Arbeiters werden aber im Falle der Deregulierungen von Winston negiert. Er sieht in den Sektoren, welche die Verluste von Arbeitsplätzen und Gehaltskürzungen tolerieren mussten, keine erheblichen Veränderungen des Wohlfahrtsniveaus.¹³⁰

¹²⁸ Chong, Alberto/López-de-Silanes, Florencio: „*Privatization and Labor Force Restructuring around the World.*“ World Bank Policy Research Working Paper 2884, September 2002, S.29.

¹²⁹ Winston, Clifford: „*Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists.*“ Journal of Economic Literature 31(3), September 1993, S.1282.

¹³⁰ Ibid., S.1281.

9.1.3. Preispolitik und Zugang zu den Produkten und Dienstleistungen

Am Beispiel Perus lassen sich die Gründe für Anti-Privatisierungskundgebungen aufgrund der Preispolitik und den Zugang zu den Produkten und Dienstleistungen der privatisierten Unternehmen aufdecken. Insbesondere der Elektrizitäts- und Wasserversorgungssektor weisen immer noch soziale Ungleichheiten bei der Wohlfahrtsverteilung auf.

Dort wurden in den 1990er Jahren die ineffizient geführten staatlichen Elektrizitätsversorgungsunternehmen ElectroPeru und ElectroLima privatisiert. Die Unternehmen fielen vor allem durch Ungerechtigkeiten gegenüber der ärmeren Bevölkerung in den ländlichen und urbanen Regionen auf, da sie deren Viertel nicht adäquat mit Elektrizität versorgten (1992 hatten lediglich 48,8% der Bevölkerung Zugang zur Elektrizität).¹³¹ Nach der Privatisierung verbesserte sich die Effizienz der Betriebe drastisch, doch die steigenden Tarife, die die variablen Kosten decken und für die Expansion des Netzwerkes verwendet werden sollten, machten vor allem den ärmeren Menschen schwer zu schaffen, die einen größeren Teil ihres Einkommens für die Bezahlung der Versorgung aufwenden mussten als die Reichen.¹³²

Hinzu kam, dass – wie in vielen anderen Ländern – die arme, ländliche Bevölkerungsschicht auch nach der Privatisierung immer noch von der Versorgung abgeschnitten war. Besonders hart traf es aber die Armen in den urbanen Regionen, da sie sich nunmehr keinen illegalen Zugriff auf die Elektrizität verschaffen konnten und nun erstmals für die Dienstleistungen zahlen mussten. Dadurch entstand für die Armen ein Wohlfahrtsverlust. Erst durch politischen Druck und regulative Einwirkungen wurde in den Folgejahren versucht, mehr soziale Gleichheit herzustellen.¹³³

¹³¹ Torero, Máximo/Pascó-Font, Alberto: „*The Social Impact of Privatization and the Regulation of Utilities in Peru.*“ World Institute for Development Economics Research/United Nations University, Discussion Paper No. 2001/12, June 2001, S.13.

¹³² Ibid., S.2, 33.

¹³³ Ibid., S.19f.

Somit wird deutlich, dass vor allem die armen Menschen erst mit einer großen Verspätung von den Privatisierungen profitieren können und in der Zwischenzeit mit Wohlfahrtsverlusten rechnen müssen, auch wenn der Zugriff auf das Service der neu privatisierten Betriebe erleichtert und ausgeweitet wurde.

Die oben genannten Beispiele haben gezeigt, dass es unter Umständen für gewisse Teile der Bevölkerung sehr wohl spürbare negative Auswirkungen von Privatisierungen und Deregulierungen geben kann, auch wenn diese Policies von ihren Befürwortern generell als effizient und wohlfahrtsfördernd angesehen werden. Was jedoch bei der Diskussion gerne übersehen wird ist, dass die Liberalisierungsmaßnahmen mit der Zeit jedoch Wohlfahrtsgewinne mit sich bringen, was unter anderem durch die Anpassung der Preise, wie dies am Beispiel der Privatisierung des CEEB in Großbritannien ersichtlich ist, dargelegt werden kann.¹³⁴

Folgt man der Argumentation Winstons, so kommt man zum gleichen Schluss, nämlich, dass vor allem Deregulierungen Vorteile gegenüber einem streng regulierten Staatsbetrieb bringen, insbesondere, was die Konsumentenwohlfahrt betrifft. Finden einmal Deregulierungen statt, so werden die Betriebe aufgrund des neu generierten Wettbewerbs und einem Aufschwung bei den Innovationen effizienter geführt werden. Dadurch werden die Unternehmen wiederum vermehrt auf die Wünsche und Bedürfnisse der Kunden eingehen. Die positiven Auswirkungen solcher Maßnahmen betitelt er des Weiteren mit einer mit den fortschreitenden Liberalisierungsmaßnahmen einhergehenden Reduktion der Preise, wie dies bei den Flugticket- und Erdgaspreisen einerseits und höhere Zinsen bei Banken andererseits angeführt wird.¹³⁵

Klar zu sein scheint auch, dass sowohl Politiker, als auch die Bevölkerung wegen der zuerst negativen oder nur langsam voranschreitenden positiven Auswirkungen auf ihre Wohlfahrt Privatisierungen und Deregulierungen nicht goutieren. Zu selten wird dabei auf die Vorteile dieser Maßnahmen gedacht,

¹³⁴ Birdsall, Nancy/Nellis, John: „*Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization.*“ *World Development* 31(10), 2003, S.1625.

¹³⁵ Winston, Clifford: „*U.S. Industry Adjustment to Economic Deregulation.*“ *Journal of Economic Perspectives* 12(3), Summer 1998, S.101.

welche sich meist erst mit der Zeit und weiteren Anpassungen herauskristallisieren. Stattdessen reagieren die Politiker, um das Volk nicht zu verstimmen und um die Wähler zu halten, mit Privatisierungsstopps oder neuen Regulierungsreformen, auch wenn sich dies auf lange Sicht als schlecht erweist und den wirtschaftlichen Fortschritt unterbindet.¹³⁶

10. Conclusio und Ausblick

Die vorliegende Arbeit hat verdeutlicht, dass der Ende der 1970er Jahre in Großbritannien startende Privatisierungsboom aus verschiedenen parteiideologischen und wirtschaftspolitischen Überlegungen heraus entstand.

Einerseits verspürten die Regierungen den Anlass, ihre Staatsbudgets wieder zu stabilisieren. In der Mehrheit der Studien konnte dieser Zusammenhang zwischen den Privatisierungen und diesem makroökonomischen Aspekt belegt werden. Ein weiterer wirtschaftspolitischer Grund, der für die Durchführung von Privatisierungen spricht, ist eine damit einhergehende positive Entwicklung der Finanz- und Aktienmärkte, welche vor allem durch die Ausweitung des „Popular Capitalism“, der unter anderem von Margaret Thatcher geprägt wurde.

Gleichzeitig wurde verdeutlicht, warum auf der Ebene des Unternehmens ein privater Eigentümer dem Staat vorzuziehen ist. Dies ist deshalb der Fall, da Politiker oder die von ihnen eingesetzten Manager andere, eigennützige Ziele verfolgen, als dies ein den Shareholder Value maximierender Manager in einem privaten Unternehmen tut. Sowohl die von den Politikern zu verantwortende Überbeschäftigungsproblematik, als auch das unzureichende Monitoring der Manager und die für sie unwirksamen Konkursdrohungen von Seiten des Staates sind Indikatoren hierfür.

¹³⁶ Winston, Clifford: „U.S. Industry Adjustment to Economic Deregulation.“ *Journal of Economic Perspectives* 12(3), Summer 1998, S.90.

Bei den parteiideologischen Motiven konnte deutlich gemacht werden, dass unter gewissen ökonomischen Umständen zwar auch Parteien links der Mitte zu Privatisierungen verleitet werden können, dass der große Anteil dieser Policymaßnahmen jedoch von marktorientierten, konservativen Regierungen initiiert wird. Dies konnte auch durch die Beispiele Frankreichs, Großbritanniens belegt werden. Wie der parteipolitische Hintergrund beeinflussen auch die implementierten politischen Institutionen eines Staates die Privatisierungswahrscheinlichkeit. So finden in Konkurrenzdemokratien (Mehrheitssystemen) Privatisierungen im Schnitt häufiger statt. Dieses System lässt sich über eine höhere politische Stabilität kennzeichnen, als dies in Konsensdemokratien der Fall ist, da sich durch eine geringe Anzahl an Parteien in der Regierung und einen daraus resultierenden rascheren Entscheidungsfindungsprozess als kontrovers geltende Reformen wie eben Privatisierungen effektiver umsetzen lassen.

Doch auch Corporate Governance Aspekte beeinflussen die Privatisierungswilligkeit einer jeden Regierung. Wie in Kapitel fünf näher erläutert, erweisen sich insbesondere Regierungen unter dem französischen Zivilrecht im Vergleich zu Common Law Nationen aus dem anglo-sächsischen Raum als privatisierungsresistent. Weniger Privatisierungen wurden auch in Ländern mit deutschem Zivilrecht beobachtet, doch ist dort die Notwendigkeit von Privatisierungen nicht so groß, da die meisten Staatsbetriebe sehr effizient geführt werden.

Wie bei den Privatisierungsentscheidungen allgemein spielen die politischen, ökonomischen Determinanten auch bei der Wahl der Privatisierungsmethode eine wichtige Rolle. In Kapitel sechs konnte veranschaulicht werden, dass dabei firmenspezifische Merkmale und die Beschaffenheit der Kapitalmärkte darauf Einfluss nehmen. So privatisieren wirtschaftlich unterentwickelte Märkte oft via SIPs, um den Märkten über eine breite Streuung der Aktien innerhalb der Bevölkerung an Aufschwung zu verleihen. Asset Sales scheinen hingegen vor allem dort implementiert zu werden, wo der Schutz der Eigentumsrechte der Investoren im Vordergrund steht.

Bei der Evaluierung der Effizienz von Privatisierungen wurden diese in der großen Mehrheit der Fälle als positiv bewertet. Gründe für die Ineffizienz staatlich geführter Unternehmen, wie sie in der Arbeit dargelegt wurden, konnten über die Anwendung der Public Choice Theorie bestätigt werden, welche die egoistischen und die eigene Wohlfahrt maximierenden Charaktereigenschaften des Politikers und Bürokraten hervorhebt. Selbiges kann über Interessensgruppen ausgesagt werden, die untereinander in Konkurrenz stehen, ihr eigenes Rent-Seeking verfolgen und die Politiker für ihre Angelegenheiten zu instrumentalisieren versuchen.

Mögen die Unternehmen nach den Veräußerungen der SOEs zwar effizienter geführt werden, so ist ein daraus entstehender Wohlfahrtsgewinn nicht sofort auf gewisse Bevölkerungsschichten übertragbar, oder wird aufgrund von Korruption und der ungleichen Verteilung der Eigentumsverhältnisse verhindert. Da diese meist erst verspätet von den Privatisierungen und Deregulierungen, oder, wie im Falle von Arbeitslosigkeit, überhaupt nicht davon profitieren, stehen sie den Privatisierungen eher feindlich gegenüber.

Schließlich soll festgehalten werden, dass die Privatisierungen im Westen nach der Blütezeit in den 1980er und 1990er Jahren heute nur mehr moderat ausfallen. Die 2007 startende Finanzkrise hat jedoch dazu beigetragen, dass in den Vereinigten Staaten und Europa viele Finanzinstitute und Betriebe aus anderen Branchen für eine kurze Zeit verstaatlicht worden sind, um die Unternehmen gestärkt aus der Rezession führen zu können. Auch in Lateinamerika konnte man in den letzten Jahren eine wieder erstarkte Nationalisierungspolitik ausmachen, auch wenn diese auf andere Gründe zurückzuführen ist, als dies im Westen der Fall ist. Die Motivationen dieser Verstaatlichungspolitiken liegen vielmehr in der Antikapitalismus- und Antiglobalisierungsrhetorik, wie sie beispielsweise in Venezuela von Hugo Chávez, oder in Bolivien von Evo Morales geprägt wird.

Mag, wie zuvor erwähnt, der Privatisierungsboom in Europa zwar schon am Ende sein, so bieten jedoch die aufstrebenden Emerging Countries wie Brasilien, Indien, Russland und China noch sehr viel Privatisierungspotential.

11. Literaturverzeichnis

- Alesina, Alberto/Drazen, Allan: „*Why are Stabilizations Delayed?*” *The American Economic Review* 81(5), December 1991, S.1170-1188.
- Alesina, Alberto/Perotti, Roberto: „*The Political Economy of Budget Deficits.*” *IMF Staff Papers*, March 1995, S.1-37.
- Battaglio, Jr., R. Paul/Legge, Jr., Jerome S.: „*Self-Interest, Ideological/Symbolic Politics, and Citizen Characteristics: A Cross-National Analysis of Support of Privatization.*” *Public Administration Review* 69(4), July/August 2009, S.697-709.
- Becker, Gary S.: „*A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence.*” *The Quarterly Journal of Economics* 98(3), August 1983, S.371-400.
- Becker, Gary S.: „*Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs.*” *Journal of Public Economics* 28(3), December 1985, S.329-347.
- Biais, Bruno/Perotti, Enrico: „*Machiavellian Privatization.*” *American Economic Review* 92(1), March 2002, S.240-258.
- Birdsall, Nancy/Nellis, John: „*Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization.*” *World Development* 31(10), October 2003, S.1617-1633.
- Boardman, Anthony E./Vining, Aidan R.: „*Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State- Owned Enterprises.*” *Journal of Law and Economics* 32(1), April 1989, S.1-33.
- Bortolotti, Bernardo/Fantini, Marcella/Siniscalco, Domenico: „*Privatization around the World: Evidence from Panel Data.*” *Journal of Public Economics* 88(1-2), January 2004, S.305-332.
- Bortolotti, Bernardo/Fantini, Marcella/Siniscalco, Domenico: „*Privatisation: Politics, Institutions, and Financial Markets.*” *Emerging Markets Review* 2(2), June 2001, S.109-137.
- Bortolotti, Bernardo/Faccio, Mara: „*Government Control of Privatized Firms.*” *The Review of Financial Studies* 22(8), August 2009, S.2907-2940.
- Bortolotti, Bernardo/Faccio, Mara: „*Reluctant Privatization.*” Working Paper No. 04-37, Fondazione Eni Enrico Mattei, 2004.

- Bortolotti, Bernardo/Milella, Valentina: „*Privatization in Western Europe. Stylized Facts, Outcomes, and Open Issues.*” Nota di Lavoro 124.2006, Fondazione Eni Enrico Mattei, October 2006.
- Bortolotti, Bernardo/Perotti, Enrico: „*From Government to Regulatory Governance: Privatization and the Residual Role of the State.*” The World Bank Research Observer 2006.
- Bortolotti, Bernardo/Pinotti, Paolo: „*The Political Economy of Privatization.*” Nota di Lavoro 45.2003, Fondazione Eni Enrico Mattei, June 2003.
- Boycko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert W.: „*A Theory of Privatisation.*” The Economic Journal 106(435), March 1996, S.309-319.
- Boycko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert W.: „*Voucher Privatization.*” Journal of Financial Economics 35(2), April 1994, S.249-266.
- Brada, Josef C.: „*Privatization is Transition--Or is it?*” The Journal of Economic Perspectives 10(2), Spring 1996, S.67-86.
- Brennan, Geoffrey/Buchanan, James: „*Predictive Power and the Choice among Regimes.*” The Economic Journal 93(369), March 1983, S.89-105.
- Chiesa, Gabriella/Nicodano, Giovanna: „*Privatization and Financial Market Development: Theoretical Issues.*” Nota di Lavoro 1.2003, Fondazione Eni Enrico Mattei, January 2003.
- Chong, Alberto/López-de-Silanes, Florencio: „*Privatization and Labor Force Restructuring around the World.*” World Bank Policy Research Working Paper 2884, September 2002.
- Cuervo, Alvaro/Villalonga, Belén: „*Explaining the Variance in the Performance Effects of Privatization.*” The Academy of Management Review 25(3), July 2000, S.581-590.
- D'Souza, Juliet/Meggison, William L.: „*The Financial and Operating Performance of Privatized Firms during the 1990s.*” The Journal of Finance 54(4), August 1999, S.1397-1438.
- D'Souza, Juliet/Meggison, William L./Nash, Robert: „*Effect of Institutional and Firm-Specific Characteristics on Post-Privatization Performance: Evidence from Developed Countries.*” Journal of Corporate Finance 11(5), October 2005, S.747-766.
- Dumontier, Pascal/Laurin, Claude: „*The Financial Impact of the French Government's Nationalization/Privatization Strategy.*” mimeo 2003.
- Galal, Ahmed/Jones, Leroy/Tandon, Pankaj/Vogelsang, Ingo: *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises.* Oxford: Oxford University Press 1994.

- Gupta, Nandini: „*Partial Privatization and Firm Performance.*” The Journal of Finance 60(2), April 2005, S.987-1015.
- Jones, Steven L./Megginson, William/Nash, Robert/Netter, Jeffrey: „*Share Issue Privatizations as Financial Means to Political and Economic Ends.*” Journal of Financial Economics 53(2), August 1999, S.217-253.
- Katsoulakos, Yannis/Likoyanni, Elissavet: „*Fiscal and Other Macroeconomic Effects of Privatization.*” Nota di Lavoro 113.2002, Fondazione Eni Enrico Mattei, December 2002.
- Kay, J.A./Thompson, D.J.: „*Privatisation: A Policy in Search of a Rationale.*” The Economic Journal 96(381), March 1986, S.18-32.
- Kikeri, Sunita/Kolo, Aishetu Fatima: „*Privatization: Trends and Recent Developments.*” World Bank Policy Research Working Paper 3765, November 2005.
- La Porta, Rafael/López-de-Silanes, Florencio: „*The Benefits of Privatization: Evidence from Mexico.*” The Quarterly Journal of Economics 114(4), November 1999, S.1193-1242.
- La Porta, Rafael/López-de-Silanes, Florencio/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert W.: „*Law and Finance.*” The Journal of Political Economy 106(6), December 1998, S.1113-1155.
- Lijphart, Arend: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries.* New Haven and London: Yale University Press 1999.
- López-de-Silanes, Florencio/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert W.: „*Privatization in the United States.*” RAND Journal of Economics 28(3), Autumn 1997, S.447-471.
- Megginson, William L./Netter Jeffrey M.: „*From State to Market: A Survey of Empirical Studies of Privatization.*” Journal of Economic Literature 39(2), June 2001, S.321-389.
- Megginson, William L./Nash, Robert C./Netter, Jeffrey M./Poulsen, Annette B.: „*The Choice Between Private and Public Markets: Evidence from Privatizations.*” Working Paper University of Georgia, Athens, GA, 2000.
- Megginson, William L./Nash, Robert C./Van Randenborgh, Matthias: „*The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis.*” The Journal of Finance 49(2), June 1994, S.403-452.
- Morck, Randall/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert W.: „*Do Managerial Objectives Drive Bad Acquisitions?*” The Journal of Finance 45(1), March 1990, S.31-48.

- Mueller, Dennis C.: *Public Choice III*. New York: Cambridge University Press 2003.
- Newbery, David M./Pollitt, Michael G.: „*The Restructuring and Privatization of Britain's CEBG. Was it worth it?*” *Journal of Industrial Economics* 45(3), September 1997, S.269-303.
- Niskanen, William A.: „*Bureaucrats and Politicians.*” *The Journal of Law and Economics* 18(3), December 1975, S.617-643.
- Niskanen, William A.: *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton 1971.
- Olson, Mancur: *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press 1971 (2. Aufl.).
- Perotti, Enrico C.: „*Credible Privatization.*” *The American Economic Review* 85(4), September 1995, S.847-859.
- Persson, Torsten/Tabellini, Guido: „*Political Institutions and Policy Outcomes: What are the Stylized Facts?*” CESifo Working Paper No. 459, April 2001.
- Roubini, Nouriel/Sachs, Jeffrey D.: „*Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies.*” *European Economic Review*, 33(5), May 1989, S.903-933.
- Sappington, David E. M./Stiglitz, Joseph E.: „*Privatization, Information, and Incentives.*” *Journal of Policy Analysis and Management* 6(4), Summer 1987, S.567-582.
- Sheshinski, Eytan/López-Calva, Luis F.: „*Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence.*” *CESifo Economic Studies*, Vol. 49, 3/2003, S.429-459.
- Shleifer, Andrei: „*State versus Private Ownership.*” *Journal of Economic Perspectives* 12(4), Fall 1998, S.133-150.
- Shleifer, Andrei/Vishny, Robert W.: „*Politicians and Firms.*” *The Quarterly Journal of Economics* 109(4), November 1994, S.995-1025.
- Smith, Adam: *The Wealth of Nations. Books IV-V*. London: Penguin Books 1999.
- Starr, Paul: „*The Meaning of Privatization.*” *Yale Law and Policy Review* 6 (1988), S.6-41. Unter <http://www.princeton.edu/~starr/meaning.html>, letzter Zugriff: 15.10.2010.
- Subrahmanyam, Avanidhar/Titman, Sheridan: „*The Going-Public Decision and the Development of Financial Markets.*” *The Journal of Finance* 54(3), June 1999, S.1045-1082.

- Torero, Máximo/Pascó-Font, Alberto: „*The Social Impact of Privatization and the Regulation of Utilities in Peru.*” World Institute for Development Economics Research/United Nations University, Discussion Paper No. 2001/12, June 2001.
- Villalonga, Belén: „*Privatization and Efficiency: Differentiating Ownership Effects from Political, Organizational, and Dynamic Effects.*” *Journal of Economic Behavior & Organization* 42(1), May 2000, S.43-74.
- Volokh, Alexander: „*Privatization and the Law and Economics of Political Advocacy.*” *Stanford Law Review* 60(4), February 2008, S.1197-1253.
- Winston, Clifford: „*Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists.*” *Journal of Economic Literature* 31(3), September 1993, S.1263-1289.
- Winston, Clifford: „*U.S. Industry Adjustment to Economic Deregulation.*” *Journal of Economic Perspectives* 12(3), Summer 1998, S.89-110.
- Wright, Michael D.: „*A Critique of the Public Choice Theory Case of Privatization: Rhetoric and Reality.*” *Ottawa Law Review* 25(1), 1993, S.1-38.
- Yarrow, George/King, Mervyn/Mairesse, Jacques/Melitz, Jacques: „*Privatization in Theory and Practice.*” *Economic Policy* 1(2), April 1986, S.323-377.

12. Abstract

Von Großbritannien Ende der 1970er Jahre ausgehend, erfuhren Privatisierungen in den darauf folgenden zwei Dekaden einen Boom in Westeuropa. Staatliche Betriebe wurden dabei europaweit sukzessive aufgrund verschiedener politisch-ökonomischer Gründe an Private veräußert, die es zu ermitteln gilt.

War diese Entwicklung in den ehemaligen kommunistischen Staaten Osteuropas hauptsächlich auf den Beginn des Transformationsprozesses von einer Plan- zur freien Marktwirtschaft zurückzuführen, so waren die Beweggründe in Westeuropa unter anderem hohe Staatsdefizite, die gewollte Expansion der Finanzmärkte über die Politik des „Popular Capitalism“ und die Ineffizienz staatlich geführter Betriebe. Neben den ökonomischen Faktoren spielen dabei auch parteiideologische Aspekte und die Frage, ob es sich beim politischen System um eine Konkurrenz- oder Konsensdemokratie handelt, eine wichtige Rolle. Auch konnten Unterschiede bei der Privatisierungswahrscheinlichkeit ausgemacht werden, wenn man die Rechtstraditionen eines Staates mit berücksichtigt. Der Einfluss politisch-ökonomischer Gegebenheiten ist jedoch nicht nur bei den Motivationen für Privatisierungen, sondern auch bei der Wahl der Privatisierungsmethode selbst für die sich im Amt befindenden Regierungen relevant. Doch nicht alle Parteien befürworten Privatisierungen. Nicht selten werden die ökonomischen Entscheidungen von den Eigenmotivationen der Politiker oder der von ihnen installierten Manager in den Hintergrund gedrängt, sodass Privatisierungen oft verhindert werden. Diese egoistische Handlungsweise von Politikern und Bürokraten, aber auch der Einfluss von Interessensgruppen und die aus diesen drei Faktoren resultierende Ineffizienz staatlicher Betriebe, können dabei anhand der Public Choice Theorie näher analysiert werden. In der Tat scheint die große Mehrheit der Privatisierungen die Effizienz und die Performance des Unternehmens zu steigern, doch obwohl die Vorteile deutlich erkennbar sind, formieren sich in den Bevölkerungen weltweit immer wieder Widerstände gegen diese Reformmaßnahmen, die auf die Angst eines Wohlfahrtsverlustes zurückzuführen sind.

13. Curriculum Vitae

Personal Data

- Name: Julia Elisabeth Lackner
- Date of Birth: March 3, 1987 in Klagenfurt, Austria
- Nationality: Austrian

Education

- Since October 2005 University of Vienna
Master's Degree in International Business Administration.
Specialization: Corporate Finance and International Energy and Environmental Management.

Master's Degree in Political Science.
- 09/2008 – 12/2008 Erasmus Exchange Semester at ESCP Europe Paris, France.
- 1997 – 2005 Bundesgymnasium und Bundesrealgymnasium Moessingerstraße in Klagenfurt, Austria.
- 03/2003 – 06/2003 La Serna High School in Whittier, CA, USA.
- 02/2003 Fairfax Senior High School in Los Angeles, CA, USA.
- 1993 – 1997 Elementary School in Klagenfurt, Austria.

Language Skills

- German (native)
- English (fluent)
- French (fluent)
- Spanish (advanced)
- Latin (intermediate)
- Russian (novice)

- 08/27 – 09/07/2007 Language course in Barcelona, Spain.

Computer Skills

Microsoft Windows Operating System, Microsoft Word, -Excel, -PowerPoint, -Office, Lotus Notes, Internet.

Internships

- 07/03 – 08/28/2006 STRABAG SE/Austria Asphalt GmbH & Co OHG in Spittal/Drau, Austria.
Department: Resources
- 09/01 – 09/29/2006 OMV Refining & Marketing GmbH in Vienna, Austria.
Department: Marketing
- 01/05 – 01/31/2009 BKS Bank AG in Klagenfurt, Austria.
Department: Credit Management
- 07/07 – 09/30/2009 Raiffeisen International Bank-Holding AG in Vienna, Austria.
Department: Network Credit Management
- 03/01 – 04/30/2010 Embassy of Austria in Washington, D.C., USA.
Department of Politics
- 01/03 – 03/31/2011 Deutsche Bank AG in Vienna, Austria.
Department: Global Banking

Other Interests

Activities

1994 – 2003 Basketball Player for the Woerthersee Piraten in Klagenfurt, Austria.

2001 – 2003 Member of the Austrian Youth Red Cross in Klagenfurt, Austria.

Hobbies

International politics, foreign languages, travelling, sports (basketball, tennis), reading.