

Verstaatlichung und Privatisierung, 32. Wissenschaftliches Symposium der Gesellschaft für Unternehmensgeschichte, 8./9. Oktober 2009, Österreichische Nationalbank, Wien.

Bericht von:

Boris Gehlen/Cathrin Kronenberg, Institut für Geschichtswissenschaft/Zentrum für Historische Grundlagen der Gegenwart, Universität Bonn

E-Mail: b.gehlen@uni-bonn.de, c.kronenberg@uni-bonn.de

Das Thema des diesjährigen Wissenschaftlichen Symposiums der GUG hätte aktueller kaum sein können, ist doch der Staat als ökonomischer Akteur derzeit präsent wie lange nicht mehr: Während das Paradigma einer höheren Markteffizienz durch Privatisierung einstweilen diskreditiert zu sein scheint, erlebt das Instrument der Verstaatlichung, freilich zeitlich und auf „systemrelevante“ Unternehmen begrenzt, eine Renaissance im politischen Diskurs, die noch vor wenigen Jahren kaum möglich schien. Insofern verwundert es kaum, dass die aktuelle Krise ausgesprochen wie unausgesprochen den Fluchtpunkt vieler Beiträge bildete.

Die erste Sektion beschäftigte sich mit den staatlichen Industrien in Österreich und Italien. Gerade in der Alpenrepublik kam der verstaatlichten Industrie seit 1946 erhebliche Bedeutung zu, da sie fast die gesamte Grundstoffindustrie, Großbanken, Verkehrs-, Maschinenbau- und Energiewirtschaftsunternehmungen umfasste. Zunächst als notwendige Maßnahme für den Wiederaufbau konzipiert, habe die „Verstaatlichten“ über den ökonomischen Kern hinaus eine politische Integrationskraft entfaltet, die in großkoalitionären und sozialpartnerschaftlichen Arrangements zum Ausdruck gekommen sei. Diese politische Ebene der „Verstaatlichten“ betrachtete FLORIAN LIEPOLD (Linz), indem er auf ihre Bedeutung für die Entwicklung wirtschaftspolitischer Konzeptionen bei ÖVP und SPÖ blickte. Die österreichische Konsensorientierung habe letztlich verhindert, dass die politischen Akteure eine kohärente, zukunftsfähige Strategie für die verstaatlichte Industrie entwickeln konnten.

FRITZ WEBER und OSKAR GRÜNWARD (beide Wien) hoben hingegen stärker ökonomische Aspekte hervor, betrachteten differenziert Erfolge und Misserfolge der „Verstaatlichten“, und kamen zu dem Schluss, dass die Eigentümerstruktur eine geringere Bedeutung für die Unternehmensentwicklung gehabt habe als die Qualität des Managements, eine hinreichende Kapitalausstattung sowie die Branchenentwicklung insgesamt. Gerade der spektakuläre Fall des Stahlproduzenten VOEST-Alpine, dessen immense Verluste Mitte der 1980er Jahre zu einem Umdenken geführt hätten, könne nicht ausschließlich auf Politikversagen zurückgeführt werden, obwohl die Indienstnahme der VOEST für Ziele der Beschäftigungssicherung und Standortpolitik die Unternehmenskrise fraglos beschleunigt habe.

Im italienischen Fall bestimme insbesondere die staatliche Investitionspolitik das Verhältnis von Staat und Wirtschaft. Das Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) habe als staatliche Industrieholding seit den späten 1960er Jahren in neue Technologien investiert, um die italienische Industrie stärker kapitalintensiv und wissensbasiert auszurichten. Gerade infolge der weltwirtschaftlichen Veränderungen seit dem Ende des Bretton-Woods-Systems habe sich die IRI-Politik als notwendige Weichenstellung für die ökonomische Modernisierung Italiens erwiesen, wie SIMONE SELVA (Bologna) ausführte. In eine ähnliche Richtung zielte auch der Beitrag von FRANCESCA FAURI (Bologna), die sich mit dem staatlichen Fondo Industria Meccanica (FIM) beschäftigte, der 1947 gegründet worden war, um den Wiederaufbau und die technische Modernisierung mit

Kredit zu finanzieren. Einerseits sei es derart gelungen, langfristig den italienischen Maschinen- und Fahrzeugbau (zum Beispiel FIAT, Piaggio) zu einer führenden Branche zu machen, doch kurzfristig hätten Zielkonflikte und die Überforderung der FIM dazu geführt, dass nicht alle Unternehmen ihre Kredite zurückzahlen konnten und diese daher – teils aus sozialpolitischen – Motiven verstaatlicht worden seien.

Die zweite Sektion beschäftigte sich mit der Elektrizitätswirtschaft, die aus strukturellen Gründen staatlich beeinflusst wird, um zum Beispiel eine flächendeckende Stromversorgung sicherzustellen. In der historisch gewachsenen Struktur des Strommarktes in Deutschland wurde dies in erster Linie über gemischtwirtschaftliche Unternehmen mit Gebietsmonopolen wie zum Beispiel RWE und VEW realisiert, aber auch staatliche Akteure wie die Preußenelektra spielten eine Rolle. HENDRIK EHRHARDT (Jena) beschäftigte sich mit den Trends der 1970er/1980er Jahre, die das etablierte Stromversorgungsmodell in Deutschland teils in Frage gestellt hätten. Insbesondere der steigende Kapitalbedarf als Folge der stärkeren Nutzung von Atomenergie habe bei angespannter Haushaltslage die Öffnung der Energieversorgungsunternehmen für private Investoren begünstigt. Diese „Teilprivatisierungen“ hätten auch die lange technisch dominierten Unternehmensleitbilder verändert, die spätestens seit den 1980er Jahren durch das Paradigma der betriebswirtschaftlichen Effizienz verdrängt worden seien. Trotz nach wie vor gemischtwirtschaftlicher Eigentümerstruktur seien die Unternehmen seitdem immer mehr zu rein privatwirtschaftlichen Akteuren geworden.

JOHN-WESLEY LÖWEN (Bochum) untersuchte Konflikte zwischen öffentlichen und industriellen Stromversorgern von den späten 1920er bis in die 1950er Jahre und dort besonders die Gemengelagen zwischen den öffentlichen Liefermonopolen und der industriellen Kraftwirtschaft, die ihren Überschussstrom an öffentliche Netze abgeben bzw. von einem zum anderen Betriebsstandort durchleiten wollten. Unter anderem diese Konflikte und die darauf rekurrierenden ökonomischen Lehrmeinungen hätten zu einer Regulierungspraxis geführt, die sich als „gebundene Konkurrenz“ bezeichnen lasse und wettbewerbliche Elemente bei grundsätzlicher Akzeptanz von Gebietsmonopolen etabliert habe. Im abschließenden Vortrag der Sektion widmete sich GEORG RIGELE (Wien) der Frage, ob es richtig war, die österreichische Elektrizitätswirtschaft 1947 zu verstaatlichen. Sie sei energiepolitisch nicht notwendig, sondern politisch gewollt gewesen, habe aber zu einer funktionierenden Elektrizitätsversorgung geführt, weshalb sie auch richtig gewesen sei. Ihr relativer Erfolg habe jedoch überdeckt, dass der Aufbau einer großflächigen Verbundwirtschaft für Österreich bereits vor 1930 diskutiert und begonnen worden war. Diese prägte aufgrund teils widerstreitender politischer Interessen und über die Liberalisierung von 1997 hinaus bis heute die österreichische Stromversorgung.

Nachdem der Fokus am ersten Tag des Symposiums auf Verstaatlichung bzw. verstaatlichten Unternehmen gelegen hatte, widmeten sich die ersten beiden Sektionen des zweiten Tages den (Re)Privatisierungen. BENJAMIN OBERMÜLLER (Bochum) untersuchte die Reprivatisierung der Howaldtswerke Hamburg und Kiel, die sich 17 Jahre hinzog und mit Recht als Sonderfall eingeordnet wurde. Die lange Dauer resultiere unter anderem daraus, dass die erste Bundesregierung kaum Erfahrungen mit Reprivatisierungen gehabt habe und daher zeitweise überfordert gewesen sei; so habe der Kaufpreis von 20 bis zuletzt 35 Millionen DM variiert. Hinzu kamen wirtschaftliche Schwierigkeiten der Dortmund-Hörder-Hüttenunion am Ende der 1950er Jahre, die den nunmehr ausgehandelten Kaufvertrag zwischen ihr und dem Bund faktisch gegenstandslos werden ließen, so dass letztlich der zweite ursprüngliche Kaufinteressent, der Gute Hoffnungshütte Aktienverein Oberhausen, zumindest Teile der Howaldtswerft vom Bund erwarb.

ECKHARD FREYER (Merseburg) sprach anschließend zu Aspekten der Postbank-Privatisierung. Die Privatisierungsbestrebungen des Bundes erfassten die Post in den 1980er Jahren, nachdem sie zuvor mit ihren Bereichen Postdienst, Telekommunikation und Bankdienstleistungen als Staatsunternehmen fungiert hatte. In der Privatisierung des Postbankwesens erkannte Freyer eine dauerhafte Erfolgsgeschichte, die unter anderem auf Know-how-Vorteilen im Zahlungsverkehr und dem Zusammengehen mit der Deutschen Bank beruhe. Freyer führte die Privatisierung der Postbank auch als Argument gegen die lauter werdende Kritik an der Marktwirtschaft an, da sie als privates Institut die Finanzkrise ohne Staatshilfe überlebt habe.

MARIA EUGENIA MATA (Lissabon) beschäftigte sich mit der linksgerichteten portugiesischen Nelkenrevolution von 1974 und ihren Auswirkungen auf die Wirtschaft. Der politische Umbruch setzte zunächst den Börsenhandel in Lissabon und Porto aus, während das Land durch soziale Spannungen und die Folgen der ersten Ölpreiskrise ohnehin ökonomisch geschwächt war. Dass die Demokratisierung dennoch erfolgreich verlief, ist nach Matas Ansicht auf die Wiederherstellung von Eigentumsrechten, Reprivatisierungen und die Wiedereröffnung der Börsen Lissabon und Porto zurückzuführen. In einer quantitativen Analyse zeigte sie auf Grundlage eines Indexes der Lissabonner Börsennotierungen seit der Wiedereröffnung 1977, dass sich insbesondere der Beitritt zur EU 1986 und zur Eurozone 1999 legitimierend für die demokratischen Regierungen Portugals ausgewirkt hätten, da die Kapitalanleger größeres Vertrauen in die portugiesische Wirtschaft fassten und geringere „Kapitalrisikoprämien“ eingefordert hätten.

Der Vortrag von TIM SCHANETZKY (Jena) zeigte, wie Friedrich Flick Verstaatlichung und Privatisierung als unternehmerische Strategie nutzte, am prominentesten sicherlich in der Gelsenberg-Affäre 1932. Doch Flick habe ungeachtet aller Wechsel des politischen Systems eng mit dem Staat kooperiert, falls sich von Zusammenarbeit im eigentlichen Sinne überhaupt sprechen lasse. Denn letztlich seien die Geschäfte immer zum Vorteil des Großindustriellen verlaufen. Schanetzky zeigte auf, dass es Flick nachhaltig gelang, bei der jeweiligen Regierung entweder den Eindruck zu erwecken, er sei „too big to fail“, oder er habe sich – so v.a. in Ostoberschlesien – der „nationalen Sache“ verschrieben. Über den Abgleich mit staatlichen Zielen habe er letztlich erfolgreich seine persönlichen Interessen kaschiert: die Verstaatlichung von Risiken bei Privatisierung von Erträgen.

KARL GRATZER, MIKAEL LÖNNBORG und MIKAEL OLSSON (Stockholm) trugen die Konzeption ihres noch recht jungen Forschungsprojekts vor: Ziel ist es, die treibenden Kräfte zur Privatisierung staatseigener Unternehmen in Schweden und deren Durchführung seit den 1990er Jahren analytisch miteinander zu verbinden – unter Berücksichtigung von Privatisierungserfahrungen in ehemaligen osteuropäischen Planwirtschaften. Dass Unternehmen in (teilweise) staatlicher Hand durchaus als elementarer Bestandteil von Marktwirtschaften gelten, wurde aus schwedischer Perspektive anhand empirischer Beispiele bestätigt. Systematisch habe es sich dabei um natürliche Monopole gehandelt, um Branchen mit hohen Investitionskosten bzw. militärischer oder infrastruktureller Bedeutung, aber auch die Funktion des Staates als „owner of last resort“ in Wirtschaftskrisen habe eine Rolle bei direkter staatlicher Unternehmertätigkeit gespielt.

Die Abschlusssektion untersuchte die Innovationspolitik staatlicher bzw. öffentlicher Unternehmen in Deutschland, der Schweiz und Österreich. Dabei griff GÜNTHER LUXBACHER (Berlin) bereits im Titel seines Vortrags ein Kernproblem auf. „Innovationen einer Behörde“ scheinen auf den ersten Blick ein keineswegs widerspruchsfreies Begriffspaar zu sein, doch Luxbacher zeigte in seinen Ausführungen zur Deutschen Bahn 1950 bis ca. 1980, dass auch Staatsunternehmen innovativ sein können. Zwar konstatierte er Friktionen aufgrund bürokratischer Hemmnisse, doch hob er ebenso hervor, dass die Monopolstellung der Bahn systemische Innovationen ermöglicht habe, da sie zum Beispiel

die Qualität der Gleiskörper, die Fahrzeugtechnik und die Signalsteuerung kohärent weiterentwickelt habe und nicht unabgestimmte Teilinnovationen hervorbracht habe.

RUPERT PICHLER (Wien) zeigte anschließend die Beeinflussung der österreichischen Forschungspolitik durch die „Verstaatlichte“ auf. Anders als in der Schweiz oder in Deutschland sei der Staat Eigentümer und Verwalter nahezu der gesamten forschungsnahen Sachgüterindustrie gewesen. Dies habe zur Folge gehabt, dass industrielle Forschung hauptsächlich für und durch die „Verstaatlichte“ betrieben worden sei, was gleichzeitig erst den Aufschwung einer sozialdemokratischen Forschungspolitik ermöglicht habe. Bis dahin sei die universitäre bzw. akademische Forschung lange ausschließlich bürgerlich dominiert gewesen. Gegenwärtig sei allerdings zu beobachten, dass sich die österreichische Forschungspolitik von parteipolitischer Exklusivität und Klienteldenken emanzipiere.

GISELA HÜRLIMANN (Zürich) und PHILIPP ISCHER (Bern) verglichen Innovationsprozesse und institutionellen Wandel bei den beiden größten schweizerischen Staatsunternehmen PTT (Post, Telefon, Telegraphie) und SBB (Schweizerische Bundesbahnen) seit den 1970er Jahren. Während die SBB sich seit jeher im modalen Wettbewerb mit dem Straßenverkehr sah, konnte sich die PTT monopolistisch abschotten, was zugleich ihre Innovationsfähigkeit behindert habe. Besonders im Vergleich mit ausländischer Konkurrenz sei das Schweizer Unternehmen in diesem Hochtechnologiefeld zurückgefallen, was schließlich die (erfolgreiche) Teilprivatisierung forciert habe; ebenso hätten sich die mittelbaren Einflüsse der EU-Liberalisierungspolitik in den 1990er Jahren ausgewirkt. Diese habe auch auf die SBB gewirkt, bei der ferner der intermodale Druck des Straßenverkehrs Innovationen begünstige. Die Investitionen des defizitären Staatsunternehmens sei durch Volksabstimmungen über die Innovationskonzepte demokratisch legitimiert worden, so dass im Fall der SBB die politische Aufgabenzuschreibung das Unternehmen stärker bestimmt haben als rein betriebswirtschaftliche Kostenkalküle.

Gerade dieses letzte Referat zeigte wie die Tagung insgesamt, dass „Verstaatlichung“ bzw. „Privatisierung“ mal mehr, mal weniger geeignete Instrumente waren und sind, um konkrete historische Problemstellungen zu lösen. Gerade diese historische Kontingenz sowie exogene Handlungszwänge wie Wiederaufbausituationen, Technologieschübe oder Branchenkrisen verdeutlichen indes, dass nicht nur der politische „Zeitgeist“, sondern auch die Spezifika einzelner Märkte, ihre volkswirtschaftliche Bedeutung, gesamtgesellschaftliche Wertzuschreibungen sowie Pfadabhängigkeiten Entscheidungen für Verstaatlichung und/oder Privatisierung beeinflussen. Doch alles in allem scheint weniger ordnungspolitische Dogmatik über den Erfolg oder Misserfolg einzelner Maßnahmen zu entscheiden, sondern eher ein geeignetes institutionelles Design, das Politisch-Normative mit ökonomischen Anforderungen in Einklang zu bringen vermag.

Konferenzübersicht

Begrüßung

ROLF NONNENMACHER (Vorsitzender des Vorstands der GUG e.V.)

Einführung: Zur Problemstellung und Aktualität des Themas

PETER HERTNER (Universität Halle) / DIETER STIEFEL (Universität Wien)

Sektion I: Staatliche Industrien

Neuere Forschungsperspektiven in der Geschichte der verstaatlichten Industrie in Österreich

FLORIAN M. LIEPOLD (Universität Linz)

Verstaatlichung und Privatisierung in Österreich 1945 – 2009

FRITZ WEBER (Wirtschaftsuniversität Wien) / OSKAR GRÜNWALD (Technische Universität Wien)

The Italian Industrial System and the End of Currency Convertibility: Italy's shareholdings between the downfall of Bretton Woods and monetary fluctuations – industrial and investment policies in the case of IRI, 1965 – 1975

SIMONE SELVA (Università di Bologna)

The FIM (Fondo Industria Meccanica): From financial aid to engineering firms to nationalization of the weakest companies

FRANCESCA FAURI (Università di Bologna)

Sektion II: Die Elektrizitätsbranche zwischen Verstaatlichung und Privatisierung

«Teilprivatisierung» der Energiewirtschaft in den 1970/80er Jahren? PreussenElektra und NWK zwischen Staat und Wirtschaft

HENDRIK EHRHARDT (Universität Jena)

Die deutsche Elektrizitätsversorgung zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft

JOHN-WESLEY LÖWEN (Universität Bochum)

War die Verstaatlichung der österreichischen Elektrizitätswirtschaft notwendig und richtig?

GEORG RIGELE (Wien)

Podiumsdiskussion: «Wirtschaftskrisen – Rettung durch Verstaatlichung?»

Moderation: RAINER HANK (Frankfurter Allgemeine Zeitung)

Teilnehmer: WERNER ABELSHAUSER (Universität Bielefeld)

OSKAR GRÜNWALD (ehem. Vorsitzender des Vorstands der ÖIAG)

FERDINAND LACINA (SPÖ, Bundesminister für Finanzen 1986 – 1995)

CLAUS J. RAIDL (Generaldirektor von BÖHLER-UDDEHOLM AG, Präsident des Generalrates der Oesterreichischen Nationalbank)

JOSEF TAUS (ÖVP, Mitglied des Aufsichtsrats der Management Trust Holding AG)

FRITZ WEBER (Wirtschaftsuniversität Wien)

Begrüßung

ANDREAS ITTNER (Mitglied des Direktoriums der Oesterreichischen Nationalbank)

Sektion III: Privatisierungen – Teil 1

Die Reprivatisierung der Howaldtswerke Hamburg

BENJAMIN OBERMÜLLER (Universität Bochum)

Aspekte der Postbank – Privatisierung

ECKHARD FREYER (Hochschule Merseburg)

The Portuguese 1974 Carnation Revolution and Nationalizations: The effects on the Lisbon Stock-Exchange

JOSÉ RODRIGUES DA COSTA / MARIA EUGENIA MATA (Universidade Nova de Lisboa)

Sektion IV: Privatisierungen – Teil 2

Verstaatlichung und Privatisierung als unternehmerische Strategie: Der «garantierte Kapitalismus» des Friedrich Flick

TIM SCHANETZKY (Universität Jena)

State Ownership and Privatisation in Sweden from an East European Perspective

KARL GRATZER / MIKAEL LÖNNBORG / MIKAEL OLSSON (Södertörns University Stockholm)

Sektion V: Staatsunternehmen als Motor der Innovation? Aspekte spezifischer Innovationspolitik in staatlichen/öffentlichen Betrieben in Deutschland, der Schweiz und Österreich

Innovationen einer Behörde. Forschung, Entwicklung und Erprobung bei der Deutschen Bahn 1950 bis ca. 1980

GÜNTHER LUXBACHER (Technische Universität Berlin)

Die verstaatlichte Industrie – eine Keimzelle der Forschungspolitik in Österreich

RUPERT PICHLER (Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Wien)

Innovationsprozesse und institutioneller Wandel in öffentlichen Unternehmen seit den 1970er Jahren: Fallbeispiel Schweiz

GISELA HÜRLIMANN (Universität Zürich) / PHILIPP ISCHER (infoclio.ch)