

# Die (gescheiterte) Privatisierung der Kernenergie: Krise des Thatcherismus?

**Wolfgang Rüdig**

## I. Einleitung

Die Privatisierung öffentlicher Unternehmen ist in den 80er Jahren zu einem Markenzeichen des Thatcherismus geworden. Spätestens seit dem Verkauf der staatlichen Telefongesellschaft *British Telecom* 1984 hat sich eine Privatisierungswelle entwickelt, in dessen Sog ein staatliches Unternehmen nach dem anderen geriet.

Seit 1987 wird von der Thatcher Regierung die Privatisierung der Elektrizitätsversorgungsindustrie verfolgt. Die Stromversorgung war bisher eine Industrie, in der die Abwesenheit von Wettbewerb besonders ausgeprägt war. Vor 1987 hatte es nur einen halbherzigen Versuch gegeben, mehr Wettbewerb einzuführen. Die Energiepolitik der Thatcher Regierung wurde jedoch von einer ganz anderen Zielsetzung dominiert: Der Ausbau der Kernenergie sollte vorangetrieben werden.

Die dritte Thatcher Regierung trat 1987 mit einem Programm an, das sowohl die Privatisierung der Elektrizitätsversorgungsindustrie als auch den weiteren Ausbau der Kernenergie vorsah. Konnte das eine mit dem anderen erfolgreich verbunden werden? Kritiker hatten schon vor den Wahlen gewarnt, daß die Kernenergie nicht privatisierbar sei und im öffentlichen Sektor verbleiben solle. Mrs. Thatcher wollte sich auf eine solche Lösung nicht einlassen. Sie machte einen ihrer engsten politischen Verbündeten, Cecil Parkinson, zum Energieminister mit dem Auftrag, die gesamte Stromversorgungsindustrie einschließlich der Kernkraftwerke zu privatisieren und Wettbewerb in der Stromprodukti-

on einzuführen.

Kaum zwei Jahre später, im November 1989, mußte Cecil Parkinsons Nachfolger als Energieminister, John Wakeham, erklären, daß alle Kernkraftwerke aus dem Privatisierungsprogramm herausgenommen werden und im öffentlichen Sektor verbleiben. Nicht nur die Privatisierung der Kernenergie war damit gescheitert: der Bau neuer Kernkraftwerke wurde effektiv gestoppt, die Zukunft der Kernenergie allgemein ist in Zweifel gezogen.

In diesem Beitrag wird dieser Versuch der Privatisierung der Kernenergie analysiert werden. Wie kam es dazu, daß die Kernenergie überhaupt zum Gegenstand eines Privatisierungsprogrammes wurde? Warum wurde der Zielkonflikt zwischen dem Ausbau der Kernenergie und der Privatisierung der Stromversorgung nicht schon 1987 erkannt? Wie kam es, daß nach Jahren der Konsolidierung der Kernkraftindustrie unter der Regierung Thatcher plötzlich der Anfang vom Ende der Atomkraftnutzung in Großbritannien ansteht? Und welche Auswirkungen hat dieses Ende der Kernenergie auf die Zukunft des Thatcherismus?

Vor der Analyse der Entwicklungen von 1987 bis Ende 1989 muß zunächst der Hintergrund für die Privatisierungspläne dargestellt werden. Welche Politik wurde von den ersten beiden Thatcher-Regierungen gegenüber der Kernkraft betrieben? Welche Faktoren waren für die Privatisierungspolitik vor 1987 verantwortlich? Nach diesen einleitenden Teilen wenden wir uns den Geschehnissen seit 1987 zu.

## II. Kernenergie und Stromversorgung vor 1987

Großbritannien war einer der frühen Pioniere der Nutzung der Kernenergie für die Stromproduktion. Bereits im Jahre 1955 verabschiedete die britische Regierung ein ambitioniertes Expansionsprogramm auf der Basis des britischen MAGNOX-Reaktors. 1964 folgte ein zweites Kernkraftprogramm, für das die zweite britische Reaktorgeneration, der **Advanced Gas-cooled Reactor (AGR)**, ausgewählt wurde. Der Hauptprotagonist dieser Kernkraftexpansion war die **Atomic Energy Authority (AEA)**, die 1954 gegründet wurde und den gesamten Bereich nuklearer Aktivitäten, einschließlich der Entwicklung ziviler

Reaktortechnologien, kontrollierte. Die AEA monopolisierte das Expertenwissen und verstand es, eine Regierung nach der anderen für ihre ambitionösen und - wie sich inzwischen klar herausgestellt hat - unwirtschaftlichen Atomprogramme zu gewinnen. Die effektive Kontrolle der Regierungspolitik durch die AEA ging zu Lasten der Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU). Sie waren 1955 noch nicht einmal konsultiert worden, und sowohl das MAGNOX als auch das AGR Programm wurde ihnen im Effekt oktroyiert (Williams 1980; Rüdig 1988).

Die gesamte Stromversorgung Großbritanniens war 1947 verstaatlicht worden. Nach einigen relativ marginalen Umorganisationen ergab sich 1957 die Struktur, die auch noch 1987 bestand. Die Stromproduktion für ganz England und Wales oblag danach einer einzelnen Organisation, dem *Central Electricity Generating Board* (CEGB). Das CEGB hatte auch die Kontrolle über die überregionale Verteilung des Stromes, die weitere Verteilung und der Verkauf an den Endverbraucher lag in den Händen von 12 regionalen EVU, den *area boards*. Schottland hatte zwei EVU, das *North of Scotland Hydro-Electric Board* (NSHEB) und das *South of Scotland Electricity Board* (SSEB), denen der gesamte Prozeß von Produktion, Verteilung und Verkauf in ihren Gebieten in Nord- bzw. Südschottland oblag (Hannah 1982). Alle EVU standen unter direkter staatlicher Aufsicht und waren so nicht in der Lage, ihre Investitionspolitik selbst zu bestimmen.

In den frühen 70er Jahren hatten das CEGB und SSEB bereits mehrere Jahre Erfahrung mit Kernkraftwerken gemacht. Der Austausch von Personal zwischen AEA und den großen EVU war rege, und beide EVU sahen ihre Zukunft in der Kernenergie. Besonders das CEGB war jedoch zunehmend unglücklich über die Präferenz der Regierung für britische Reaktoren. Zusammen mit einem der größten Unternehmen Großbritanniens, der *General Electric Company*, versuchte das CEGB, die Regierung zum Bau des **Druckwasserreaktors** (DWR) zu bewegen. Der DWR war in den USA entwickelt worden und hatte eine dominante Stellung auf dem Weltmarkt gewonnen. Die AEA war gegen eine solche Wende in der Reaktorpolitik, die Labour Regierung lehnte 1974 eine Entscheidung für den DWR ab und folgte dem Ratschlag des AEA, einer dritten britischen Reaktorlinie, dem **Steam-Generating Heavy Water Reactor** (SGHWR) den Vorzug zu geben. Diese Entscheidung stellte sich jedoch bald als technisch undurchführbar heraus, und seit 1978

erwog die Labour Regierung, der CEGB Forderung nach Einführung des DWR nachzugeben.

Nach dem Wahlsieg der Konservativen 1979 wurde die Entscheidung für den DWR bestätigt. Im Oktober 1979 verkündete die Regierung ein ambitioniertes Expansionsprogramm auf der Basis des DWR. Die Entscheidung zur Reaktorlinie wurde mit marktwirtschaftlichen Argumenten begründet. Vorherige Regierungen hätten britische Reaktorlinien bevorzugt, obwohl diese eindeutig dem amerikanischen DWR unterlegen waren (vgl. Burn 1967, 1978). Die Entscheidung für den DWR konnte damit zu diesem Zeitpunkt mit der marktwirtschaftlichen Orientierung der Thatcher-Regierung gut verbunden werden. Die Hinwendung zum Ausbau der Kernenergie hatte jedoch auch andere Gründe. Die Thatcher Regierung war darum bemüht, die Konfliktfähigkeit der **National Union of Mineworkers (NUM)** einzudämmen. Das Trauma des Endes der Heath Regierung 1974, zu dem die NUM Streiks einen wesentlichen Beitrag leisteten, wog schwer. Es war aus diesen politischen Gründen, daß die Thatcher Regierung ein Expansionsprogramm für die Kernenergie verfolgte (vgl. Rüdig 1986). Dieses Programm kam den Interessen des CEGB entgegen. Es verfolgte Pläne, die Kernenergie nach französischem Modell stark auszubauen. Es sah sich in seiner Entwicklung eingedämmt durch die Verpflichtung, einen Großteil der Produktion der britischen Kohleindustrie zu festgelegten Preisen für die Stromproduktion abzunehmen.

Die Thatcher Regierung war jedoch zunächst sehr vorsichtig. Abgesehen von der Abwendung von britischen Reaktoren wurden die Grundpfeiler der Energiepolitik zunächst nicht angetastet. Es gab z.B. nur einen Versuch, Wettbewerb in der Stromversorgung einzuführen. Im *Energy Act 1983* wurde die rechtliche Monopolstellung der EVU aufgehoben. Dieses Gesetz war jedoch für die Einführung von Wettbewerb unzureichend. Die bestehenden öffentlichen EVU behielten de facto die Kontrolle über die Preisgestaltung und machten die private Produktion unökonomisch (Yarrow 1986; Hammond u.a. 1986).

Die energiepolitische Konstellation änderte sich etwas nach dem Minenarbeiterstreik von 1984-85. Die Niederlage der NUM eröffnete die Möglichkeit, die Bedeutung der

heimischen Kohle für die Stromversorgung abzubauen. Das CEGB war daran interessiert, Kohle zum weit unter dem Preis der heimischen Kohle liegenden Weltmarktpreis einzuführen. Enttäuschend für den CEGB war jedoch, daß die Implementation des Kernkraftprogrammes sich als schwierig herausstellte. Die Probleme des Baus eines ersten DWR in England waren unterschätzt worden, und es gab mehrere technische Probleme. Obwohl das CEGB den Einfluß der AEA jetzt fast völlig zurückgedrängt hatte, gab es einen weiteren Konflikt mit den Konstruktionsfirmen über die Kontrolle des Bauprojektes (Kemp 1986).

Die Regierung war darauf bedacht, die *Legitimation* ihres Kernenergieprogrammes nicht in Frage zu stellen. Sie hatte 1980 die Abhaltung einer *public inquiry* zum DWR Programm versprochen. Die öffentliche Anhörung zum ersten DWR, der bei Sizewell in Suffolk erstellt werden sollte, konnte jedoch erst im Juli 1982 beginnen und zog sich bis März 1985 hin. Erst nachdem der *inspector* des *public inquiry* seinen positiven Bericht zum Sizewell DWR der Regierung im Dezember 1986 übergab, konnte eine Entscheidung für das Projekt im März 1987 erfolgen und die Konstruktionsarbeiten konnten beginnen. (O'Riordan u.a. 1988).

Anfang 1987 war die Position des CEGB so stark wie nie zuvor. Es hatte die Kontrolle über das Kernkraftprogramm gewonnen und plante vier weitere DWR-Projekte. Die Idee der Privatisierung der Stromversorgung wurde vom CEGB nicht als Bedrohung empfunden. Im Gegenteil schien sie die Gelegenheit zu bieten, sich von der Bindung an die britische Kohleindustrie frei zu machen. Es sollte jedoch ganz anders kommen.

### III. Die Privatisierungspolitik, 1979-1987

Die Privatisierung öffentlicher Unternehmen entwickelte sich erst langsam zu einem der Hauptelemente des Thatcherismus. Bereits 1979 wurde eine erste Privatisierung durchgeführt - ein Teil des staatlichen Anteils an *British Petroleum* (BP) wurde verkauft. Aber dies war zu diesem Zeitpunkt eine politisch marginale Erscheinung. Der (staatlich subventionierte) Verkauf von *council houses* - im sozialen Wohnungsbau erstellte, städtische Häuser - an kaufwillige Bewohner war eine der wichtigsten Privatisierungsma-

ßnahmen der frühen 80er Jahre, die einen wesentlichen Beitrag zum Wahlsieg von 1983 leistete (vgl. Riddell 1985). Aber die Privatisierung öffentlicher Unternehmen hatte in diesen Jahren keine vergleichbare Massenwirkung. Privatisierungen dieser Art betrafen bis 1983 i.w. nur City-Institutionen und Börsenspekulanten.

Dies änderte sich jedoch mit der (Teil-) Privatisierung von *British Telecom* im Jahre 1984. Der Umfang dieser Privatisierung übertraf alle vorherigen, und aus rein finanziellen Gründe war es jetzt notwendig, einen breiteren potentiellen Kundenkreis anzusprechen. Die Privatisierung von *British Telecom* wurde ein Muster für die 80er Jahre. Eine enorme Werbekampagne wurde in Gang gesetzt, um Bevölkerungskreise, die bisher keine Aktienbesitzer waren, für die Privatisierung zu interessieren. Die Bedingungen für kleinere Investoren waren besonders günstig, der Preis war relativ niedrig. Nach erfolgter Privatisierung schoß der Wert der Aktien am ersten Tag des Handels an der Börse steil in die Höhe (von 50p auf 93p). Privatisierung wurde populär. Es war ein gutes Geschäft für den kleinen Investor, aber es brachte auch signifikante Summen für den Schatzkanzler, die dieser besonders in Wahljahren gut gebrauchen konnte (Abromeit 1986; Moon u.a. 1986; Veljanovski 1987, 1989).

Nach 1984 wurden eine Reihe weiterer Privatisierungen durchgeführt, die wichtigste und bisher größte war die von *British Gas* im Jahre 1986. Der Erfolg der Privatisierungsprogramme, ihre enorme Popularität und das Potential für weitere Einnahmen des Schatzkanzlers führten zu einer Privatisierungswelle, die auch nach 1987 weiterlaufen sollte. Das konservative Wahlprogramm von 1987 sah daher weitere Privatisierungsprojekte vor: British Petroleum, die Wasserindustrie, und die Stromversorgung.

#### IV. Die Privatisierung der Stromversorgung

##### 1. Die Rahmenbedingungen

Energieminister Parkinson begann seine Konsultationen zur Privatisierung der Stromversorgung im Sommer 1987. Die Privatisierung der gesamten Industrie war beschlossene Sache, die Art und Weise der Privatisierung war jedoch noch offen.

Es war von Anfang an klar, daß dieses Privatisierungsprojekt schwieriger als alle vorhergehenden war. Das Problem der Kernenergie wurde von vielen Beobachtern sofort als Hauptproblem identifiziert. Auf dem Papier war die Kernenergie die wirtschaftlichste Form der Stromerzeugung. Strom aus DWR, so das CEGB, kostete nur 2.94p/kwh (pence per Kilowattstunde) während Strom aus Kohlekraftwerken mit 4.29p/kwh viel teurer wäre (Conservative and Unionist Party Central Office 1987). Die City hatte jedoch einige Zweifel. Nicht nur war Kernenergie in der Öffentlichkeit nicht besonders beliebt. Alle erhältlichen Informationen über die Kosten der Kernenergie kamen vom CEGB, und das Eigeninteresse des CEGB an der Beibehaltung des Kernenergieprogramms war offensichtlich. Die Stellung des CEGB wurde sofort das Hauptthema der Diskussion. Sollte das CEGB in seiner jetzigen Form privatisiert oder in mehrere Teile aufgespalten werden? Energieminister Parkinson stand unter Druck, mehr Wettbewerb einzuführen.

Im Sommer 1987 hatte die Popularität der Privatisierungspolitik einen empfindlichen Dämpfer bekommen. Eine Reihe von Beschwerden über die Praktiken von *British Telecom* gelangten an die Öffentlichkeit und wurden von der Presse ausführlich diskutiert. Das Unternehmen war nicht aufgespalten und ein begrenzter Wettbewerb war nur im kommerziellen Bereich eingeführt worden. Kritiker argumentierten, daß *British Telecom* ein privates Monopol darstelle, daß sich ungestraft über die Wünsche der normalen Haushaltskunden hinwegsetzen könne. Auch *British Gas* war als Monopolunternehmen privatisiert worden (The Sunday Times, 13. Juli 1987; Observer, 27. Oktober 1987).

Neben dem Druck, mehr Wettbewerb einzuführen, kam im Herbst eine weitere Krise hinzu. Die Privatisierung von *British Petroleum* (BP), die nach dem Muster von *British Telecom* mit einer breiten Anzeigenkampagne vorbereitet wurde, stellte sich als ein Fehlschlag heraus. Kurz nach Veröffentlichung des Verkaufspreises der offerierten Aktien führte der Börsencrash dazu, daß die bereits an der Börse gehandelten BP-Aktien (es hatte 1977, 1979 und 1981 bereits Teilprivatisierungen gegeben) unter den Verkaufspreis fielen. Die meisten Aktien mußten von großen institutionellen Investoren abgenommen werden, die sich dazu vorher - gegen Entgelt - verpflichtet hatten. Der Fehlschlag mit BP entmutigte die Regierung nicht, im Gegenteil, das Privatisierungsprogramm wurde jetzt mit noch größerer Entschlußkraft vorangetrieben. Aber - zusammen mit der öffentlichen Kritik

von British Telecom - führten diese Ereignisse dazu, daß die Regierung unter einem speziellen Legitimationsdruck stand.

## 2. Die Aufspaltung des CEGB

Das CEGB fand sich so mit einer ernsten Gefährdung der Einheit der Organisation konfrontiert. Unter der Führung von Lord Marshall of Goring begann es mit einer großangelegten Kampagne zur Sicherstellung seiner organisatorischen Identität. Das CEGB argumentierte besonders mit der Sicherheit der Energieversorgung. Es hoffte, daß die Regierung einsehen werde, daß ihr Kernenergieprogramm nur mit einem intakten CEGB erfolgreich umgesetzt werden kann. Schon im Verlauf der Privatisierungsdebatte bemühte sich das CEGB, sein Kernkraftprogramm voranzutreiben. Nach der Genehmigung von Sizewell B Anfang 1987 beantragte es ohne Verzögerung, einen weiteren DWR bei Hinckley Point in der Grafschaft Somerset zu bauen. Das CEGB war nicht unzufrieden mit den Ergebnissen der ersten Konsultationen. Die Handelsbanken kamen anscheinend schnell zu dem Schluß, daß eine aufgespaltene Industrie nicht in der Lage wäre, weiter in die Kernenergie zu investieren. Solange die Regierung an ihrer Politik des Ausbaus der Kernenergie festhielt - und Premierminister Thatcher und andere Regierungsvertreter ließen es an positiven Stellungnahmen zur Kernenergie nicht fehlen -, solange blieb eine Aufspaltung des CEGB in einzelne Teile "unpraktisch" (The Independent, 27. Juli 1987).

Das CEGB fand wichtige Bundesgenossen in den Gewerkschaften, in denen die Beschäftigten der Elektrizitätsversorgungsindustrie organisiert waren. Während diese Privatisierung prinzipiell ablehnten (The Independent, 15 September 1987), warnten sie insbesondere vor einer Aufspaltung des CEGB. Vertreter der Gewerkschaften schlossen Streiks gegen solche Maßnahmen nicht aus (The Times, 15 September 1987; The Guardian, 27 Oktober 1987). Auf der Seite des CEGB stand weiterhin die Kernenergieindustrie, die eine Reorganisation als eine Gefährdung ihrer Interessen wahrnahm. **British Nuclear Fuels Limited (BNFL)**, Betreiber der Wiederaufarbeitungsanlagen in Sellafield (Windscale), fürchtete, daß neue regionale EVU nicht in der Lage wären, in neue Kernkraftprojekte zu investieren (The Independent, 27 July 1987). Die **Atomic Energy Authority (AEA)** führte das Sicherheitsargument ins Feld. Es gebe wichtige sicherheit-

technische Gründe, die für eine Privatisierung der Elektrizitätsversorgungsindustrie in ihrer bestehenden Form sprächen. Die AEA fürchtete auch, daß kleinere, private EVU wenig Interesse am Schnellbrutreaktorprogramm der AEA zeigen werden (The Independent, 28 Juli 1987). Und auch die britische Konstruktionsindustrie, die vom CEBG neue Aufträge für Kernkraftwerke erwartete, konnte an einer Aufspaltung des CEBG nicht interessiert sein (The Times, 15 September 1987).

Dieser Phalanx von etablierten Organisationen standen die Vertreter einer Aufspaltung des CEBG gegenüber. Die Gegner des CEBG kamen aus mehreren Ecken. Die Umweltschutzbewegung hatte sich seit den 70er Jahren im Dauerkonflikt mit dem CEBG befunden. Sie erhoffte sich vom Aufbrechen des CEBG als organisatorischer Einheit nicht nur ein Ende der Kernenergie, sondern auch die Öffnung der Möglichkeiten eines Ausbaus dezentraler Energietechnologien, wie z.B. der Kraft-Wärme Koppelung (Grove-White and Macroy 1987).

Der Einfluß der Umweltbewegung auf die Privatisierungsdebatte war jedoch äußerst gering. Viel wichtiger für die Gefährdung der Stellung des CEBG waren radikale neo-liberale Argumente, die von einer neuen Generation von *think tanks* formuliert und in den Willensbildungsprozeß eingebracht wurden, und die Haltung anderer Organisationen innerhalb der Elektrizitätsversorgungsindustrie, die die Dominanz des Sektors durch den CEBG gebrochen sehen wollten (vgl. Rüdig 1989).

Der radikale neo-liberale Flügel der Konservativen Partei war besonders aufgeschlossen gegenüber Argumenten, die Privatisierung mit der Einführung marktwirtschaftlicher Prinzipien auf möglichst allen Ebenen verbanden. In der Praxis bedeutete dies die Aufspaltung des CEBG in möglichst viele Einzelunternehmen und die Erleichterung der Gründung unabhängiger EVU. Hauptprotagonisten einer solcher Form der Privatisierung waren die neo-liberalen *think tanks*. Sir Alfred Sherman, Direktor des Centre for Policy Studies und ein enger Vertrauter Frau Thatchers in den 70er und frühen 80er Jahre, argumentierte vehement gegen die Beibehaltung eines "cosy status quo" (Sherman 1987).

Die vielleicht einflußreichste Schrift der Privatisierungsdebatte war bereits vor den Wahlen 1987 vom Centre for Policy Studies veröffentlicht worden. In ihr argumentierte Alex

Henney (1987) für die Gründung von neun oder zehn Produktionsunternehmen in England und Wales, die die Kapazitäten des CEGB übernehmen sollten. Das überregionale Verteilungsnetz sollte auch vom CEGB abgespalten werden, und die *area boards* sollten einzeln privatisiert werden. Mit einer Verteilung der Großkraftwerke auf mehrere Organisationen, der Erleichterung der Bedingungen für unabhängige Stromproduzenten auf allen Ebenen, und der Unabhängigkeit der *area boards* beinhaltet dieses neo-liberale Modell die weitgehende Zerschlagung der bestehenden EVU Organisationsstruktur. Henney und andere Befürworter dieses Modells (vgl. Veljanovski 1989) waren sich völlig darüber im Klaren, daß die Atomkraft kaum eine Rolle in der Zukunft der britischen Elektrizitätswirtschaft spielen könne. Der direkte Wettbewerb würde radikal alle unwirtschaftlichen Formen der Stromproduktion ausmerzen.

Diese radikalen marktwirtschaftlichen Argumente entsprachen weitgehend den Prinzipien der Thatcher Regierung, wie sie diese jahrelang verkündet hatte. Und Vertreter dieser Positionen hatten einen privilegierten Zugang zur Regierung. Die Entscheidung über die Modalitäten der Privatisierung wurde Anfang 1988 erwartet. Ende 1987 spitzte sich die Diskussion weiter zu. Das CEGB, das sich jetzt zunehmend bedroht fühlte, setzte seine Pressekampagne mit Elan fort. Im Dezember 1987 erklärte es, daß nur das CEGB den weiteren Kernenergieausbau sicherstellen könne (Financial Times, 2. Dezember 1987).

Das CEGB versuchte, seinen Argumente Taten folgen zu lassen, um seine Position zu verbessern. So bemühte sich das CEGB, das Kernenergieprogramm so schnell wie möglich zu implementieren. Das CEGB kündigte weiterhin eine entscheidende Verbesserung der Bedingungen für private Stromproduzenten an, eine Maßnahme, die offensichtlich dazu diente, die Regierung von der Möglichkeit zu überzeugen, mehr Wettbewerb einzuführen, ohne daß das CEGB aufgespalten werden müßte (The Independent, 12. Dezember 1987; Financial Times, 12. Dezember 1987).

Anfang 1988 schien es in der Tat so, als ob das CEGB mit seiner Kampagne erfolgreich war. "The Central Electricity Generating Board appears to be winning its battle against being broken up", berichtete die normalerweise gut unterrichtete Financial Times auf ihrer ersten Seite am 4. Januar 1988. Nur das Schatzamt fordere noch eine Aufspaltung des

CEGB, aber ansonsten habe die Auffassung, daß eine Weiterführung des Kernenergieprogrammes nur mit einem mehr oder weniger intaktem CEGB erfolgreich durchgeführt werden kann, weite Unterstützung gefunden (Financial Times, 4. Januar 1988). Doch schon wenige Wochen später wurde genau das Gegenteil berichtet. Die Regierung sei jetzt auf Kollisionskurs mit dem CEGB und plane eine radikale Reorganisation (The Independent, 25 Januar 1988).

Diese widersprüchlichen Presseberichte unterstreichen die Tiefe der internen Konflikte. Die Gegensätze zwischen den einzelnen organisatorischen Interessen im Energiesektor wurden offenbar innerhalb des Energieministeriums, und innerhalb der Regierung selbst, reproduziert. Es dauerte bis Ende Februar 1988 bis endlich die wesentlichen Entscheidungen gefallen waren und in einem *White Paper* verkündet wurden.

Das Regierungsprogramm zur Privatisierung der Stromversorgung wurde von Energieminister Parkinson dem *House of Commons* am 25. Februar 1988 vorgestellt. Die Kompromißlösung, die vom Energieministerium nach langen Konsultationen und Verhandlungen gewählt worden war, sah die Aufspaltung des CEGB in zwei - ungleiche - Teile vor: ein großes Unternehmen, Big G, sollte alle Kernkraftwerke und einen Anteil der fossilen Kraftwerke bekommen, dies entsprach ca. 70% der CEGB Kapazität; ein kleineres Unternehmen, Small G, sollte dagegen nur mit fossilen Kraftwerken arbeiten und die restlichen 30% übernehmen. Das CEGB verlor auch die Kontrolle über das nationale Verteilungsnetz, die an die *area boards* überging (Department of Energy 1988; Financial Times, 26. Februar 1988; The Guardian, 26. Februar 1988; The Independent, 26. Februar 1988).

Für Schottland wurde eine andere Lösung gefunden: hier sollte die Integration von Produktion, Verteilung und Verkauf an den Endverbraucher beibehalten und das SSEB und das NSHEB in ihrer derzeitigen Form privatisiert werden. Die einzige wesentliche Änderung betraf die Rolle der Kernenergie. Die schottischen Kernkraftwerke sollten in den Besitz eines separaten Unternehmens überführt werden, das im gemeinsamen Besitz von SSEB und NSHEB sein sollte (Industry Department for Scotland 1988). Diese Entscheidung stellte eine Enttäuschung für das SSEB dar, das eine Vereinigung beider

Organisationen angestrebt hatte. Das SSEB verlor nun zusätzlich noch die alleinige Kontrolle des Kernenergie-Sektors (Financial Times, 3. März 1988). Die Entscheidung der Regierung, das CEGB aufzuspalten, war in vieler Hinsicht bemerkenswert. Das CEGB hatte seit langem die Energiepolitik der Regierung fast völlig dominiert. Nur im Kernenergiebereich hatte sie mit dem AEA einen Konkurrenten gehabt, der bis Mitte der 1970er Jahre dominant blieb und erst dann vom CEGB überragt wurde.

Der Bruch zwischen Energieminister und CEGB war auffallend, aber er kam nicht völlig überraschend. Es gibt im wesentlichen drei Faktoren, die zur Erklärung dieses Bruches herangezogen werden können: Erstens war schon mit dem Beginn der Privatisierungsdebatte die *policy community* im Elektrizitätsbereich aufgebrochen worden. Einige regionalen EVU vertraten eine vom CEGB dezidiert abweichende Linie, und sie vertraten sie nicht nur in Gesprächen mit dem CEGB innerhalb einer geschlossenen *policy community*, die einen Konsens herzustellen sucht. Die *area boards* vertraten ihre eigene Meinung öffentlich, gegenüber der Presse und in separaten Konsultation mit Energieminister Parkinson. Die *policy community* war damit aufgebrochen, der Entscheidungsprozeß über die Art der Privatisierung fand nicht im Rahmen eines Konsensbildungsprozesses innerhalb der *policy community* statt, sondern in der öffentlichen Konkurrenz einzelner Akteure.

Zweitens war die Kontrolle des CEGB und der EVU allgemein über die Energiepolitik der Regierung von außen her aufgebrochen worden. Energieminister Parkinson hatte sich von vornherein an externe Ratgeber gewandt und sich nicht nur auf Konsultationen innerhalb des Energiesektors beschränkt. Es ist ein Markenzeichen des Politikformulierungsprozesses der Thatcher Regierung, daß konservative *think tanks* eine enorm wichtige Stellung im Willensbildungsprozeß einnehmen. Das *Centre for Policy Studies* war in den 70er Jahren von Sir Keith Joseph mit der Unterstützung von Mrs. Thatcher aufgebaut worden und spielte eine zentrale Rolle für die ideologische Untermauerung der Thatcher Revolution. In der Politikformulierung setzte sich die Thatcher Regierung zunehmend von hergebrachten Strukturen ab; es gab Mißtrauen gegenüber dem *civil service* mit seiner Tendenz, radikale Programme zu blockieren; der offizielle *think tank* der Regierung wurde 1983 abgeschafft. Stattdessen sammelte Mrs. Thatchers einen eigener Ratgeberstab um sich, die *policy unit* im Amt des Premierministers wurde wichtig, daneben gab es eine Reihe von

persönlichen Beratern und die unabhängigen *think tanks*, die radikale Ideen vertraten und oft exklusiven Zugang zu Mrs. Thatcher und ihren Ministern hatten. Die Regierung schaute auf diese konservativen Denkfabriken besonders im Hinblick auf neue Ansätze zur Fortführung der Thatcher Revolution. Mit diesen *think tanks* wurden die "cosy triangles", mit denen "vested interests" Regierungspolitik in den meisten Politikbereichen bestimmt hatten, gesprengt (vgl. Riddell 1985).

Drittens muß man die Regierungsentscheidung zur Auflösung des CEGB auf dem Hintergrund des Legitimationsdrucks sehen, der 1987 für die Privatisierungspolitik der Thatcher Regierung entstanden war. Nicht nur das BP Desaster, sondern insbesondere die immer lauter werdende Kritik an den Modalitäten der Privatisierung von BT und *British Gas* waren hier wichtig. Die Schaffung eines weiteren privaten Monopols hätte die Legitimation der Privatisierungspolitik gefährdet. Die Regierung mußte zeigen, daß sie willig und fähig war, weiter als zuvor zu gehen und wirklichen Wettbewerb einzuführen.

Das *White Paper* vom Februar 1988 stellte eine klare Niederlage für das CEGB dar, während die *area boards* an Einfluß gewannen. Die exakte Rolle der beiden Produktionsunternehmen für England und Wales, Big G und Small G, ihr Verhältnis zueinander und zu den 12 *area boards* war jedoch zu diesem Zeitpunkt noch unklar. Die Aufteilung in nur zwei Produktionsunternehmen war eindeutig daraufhin ausgerichtet, den Wettbewerb einzuschränken und die Kernenergie so sanft wie möglich einzubetten. Diese Einschränkung des Wettbewerbs geriet jedoch sofort unter Druck, besonders durch die *area boards*. Die Vertreter von Big G waren andererseits besorgt, daß der Wettbewerb zu weit ginge. Nach dem Februar 1988 fanden intensive Konsultationen zur Ausfüllung der Privatisierungspläne statt. Diese waren insbesondere von den Bestrebungen von Big G gekennzeichnet, die Gefährdung seiner Stellung so weit wie möglich zu begrenzen. Big G erreichte in der Tat mehrere Konzessionen. Die Regierung war bereit, massive Einschränkungen des Wettbewerbs, ja praktisch die Aufgabe des Zieles, mit der Privatisierung die Einführung von Wettbewerb zu verbinden, in Kauf zu nehmen, um den Verkauf der gesamten Stromversorgungsindustrie einschließlich der Kernkraftwerke sicherzustellen (vgl. Rüdiger 1989). Letztlich waren alle diese Bemühungen jedoch erfolglos.

## 2. Das Ende der Kernenergie

Auch nach Verkündung der Regierungspolitik im White Paper blieb die Rolle der Kernenergie Hauptthema der öffentlichen Debatte. Kritische Stimmen mehrten sich. In seinem im August 1988 veröffentlichten Bericht zur Privatisierung der EVU äußerte das *Select Committee on Energy* des Unterhauses umfassende Kritik am Privatisierungsprogramm. Der mit der Mehrheit der konservativen Abgeordneten verabschiedete Bericht ist besonders kritisch hinsichtlich der Rolle der Kernenergie. Während Kernenergie speziellen Schutz genieße, sei die Haltung der Regierung zur Kohleindustrie von emotioneller Feindseligkeit gekennzeichnet (House of Commons, Select Committee on Energy 1988; *Power in Europe*, Nr. 30, 5. August 1988).

Die ökonomischen Zeichen im Bereich der Kernenergie wurden 1988 immer besorgniserregender. Die Kosten der Kernenergie stiegen in mehreren Bereichen. Insbesondere stiegen jetzt die veranschlagten Kosten für die Stilllegung von Kernkraftwerken steil an und die Kosten für die Wiederaufarbeitung gingen auch in die Höhe.

Die Regierung zog im August 1988 eine Konsequenz. Die staatliche Förderung der Schnellbrutreaktorentwicklung wurde stark gekürzt. Dies bedeutete praktisch das Ende des Schnellen Brütters in Dounreay im Norden Schottlands, der im Jahre 1993 schließen muß, falls der Betreiber, die AEA, keinen anderen Sponsor findet (*Power in Europe*, Nr. 31, 18. August 1988). Das Ende des Schnellen Brütters hatte sicherlich eine hohe symbolische Bedeutung. Ein Hauptpfeiler der britischen Atompolitik war damit eingestürzt, und die Position des AEA wurde damit entscheidend geschwächt.

Die Steigerung der Kosten für die Stilllegung der MAGNOX-Reaktoren, die das SSEB bereits 1988 in die rote Zahlen brachte (*Power in Europe*, Nr. 34, 29. September 1988), unterminierte die ökonomische Attraktivität von Big G für den Investor. Es mußte daher ein Weg gefunden werden, Big G zusätzlich gegen die finanziellen Auswirkungen dieser mit der Kernkraft verbundenen Kosten abzudecken. Gegen Ende des Jahres drangen Einzelheiten der neuen Maßnahmen, mit denen die Regierung diesen neuen Problemen begegnen wollte, an die Öffentlichkeit. Sie beinhalteten neue Schutzmaßnahmen für die

Kernenergie und weitere Einschränkungen des Wettbewerbs auf der Produktionsebene.

In England und Wales warf die neue Unabhängigkeit der regionalen Verteilungsunternehmen aber Probleme auf. Warum sollten die *area boards* überhaupt teuren Atomstrom von *National Power* oder dem schottischen Unternehmen kaufen? Das *White Paper* hatte diese Frage offengelassen, die Regierung hatte jedoch angedeutet, daß die *area boards* verpflichtet werden würden, etwa 20% ihres Stroms aus "nicht-fossilen Energiequellen" zu beziehen. Dieser angedeutete Kompromiß war geschickt formuliert. Die Kernenergie wurde nicht eindeutig identifiziert, obwohl Opponenten der Privatisierung sofort darauf hinwiesen, daß Kernkraft die z.Zt. einzig vorhandene nicht-fossile Energiequelle darstelle. Die Formulierung beinhaltete jedoch auch eine Herausforderung für die alternativen Energiequellen, wie Wind-, Wasser- und geothermische Energie, die Opponenten der Kernenergie immer propagiert hatten.

Im Dezember 1988 legte die Regierung die *Electricity Bill* zur Privatisierung der Stromversorgung dem Parlament vor. Es beinhaltete weitergehende Maßnahmen zum Schutz der Kernenergie. Erstens erlaubte sie dem zuständigen Minister, den EVUs für die Deckung der Kosten zur Stilllegung von Kernkraftwerken und für die Wiederaufarbeitung und Endlagerung von Kernbrennstoffen pro Jahr bis zu £ 2,5 Milliarden zur Verfügung zu stellen. Zweitens erlaubte es den EVUs, die aus der Kernenergienutzung darüberhinaus sich ergebenden zusätzlichen Kosten direkt an den Verbraucher weiterzuleiten. Wie vorher angekündigt gab der Gesetzentwurf der Regierung die Möglichkeit, regionale EVUs zu veranlassen, einen bestimmten Anteil ihres Strom aus nicht-fossilen Quellen zu beziehen. (*Power in Europe*, No.39, 7 December 1988). Diese Maßnahmen, die direkte Subventionen der Kernkraft und die Einführung einer "Atomsteuer" beinhaltete, sollten die Attraktivität von *National Power* für die City erhöhen. Diese Strategie war nicht ohne Risiken. Die Bestimmungen zum Schutz des Kernkraftsektors machten deutlich, daß Kernenergie in Großbritannien nicht als ökonomisch rentable Energiequelle angesehen werden kann. Nicht ein Kostenvorteil für Kernenergie, sondern die Sicherheit der Energieversorgung wurde nun von der Regierung als Hauptargument für ihr Kernenergieprogramm angeführt. Der Kernenergiesektor war jedoch damit von weiterer staatlicher Unterstützung abhängig.

Damit waren jedoch die Zweifel der britischen Wirtschaft nicht ausgeräumt. Die City war besonders besorgt darüber, daß der Gesetzentwurf es der Regierung nur ermöglichte, sie aber nicht verpflichtete, den privaten EVUs finanziell unter die Arme zu greifen. Eine Änderung der Regierungspolitik, so wurde befürchtet, könnte die Subventionen abschaffen und *National Power* die vollen Kosten der Kernenergie tragen lassen, mit sehr negativen Folgen für die Profitabilität des Unternehmens. Mit diesen Bestimmungen zum Schutz der Kernenergie und der potentiellen Beibehaltung umfassender staatlicher Kontrolle wurde der Anspruch einer Einführung von freiem Wettbewerb stark eingeschränkt. Aber auch andere Maßnahmen sicherten die Position von *National Power* and *PowerGen* in einer Weise ab, die eine zunehmende Dominanz der Privatisierungsmodalitäten in Gestalt des Kriteriums der Attraktivität für Investoren andeutete.

Trotz dieser Schutzmaßnahmen wurde die Position der Kernenergie 1989 immer prekärer. Es wurden jetzt immer mehr Stimmen laut, die für den Verbleib der Kernenergieindustrie im öffentlichen Sektor plädierten. Der britische Arbeitgeberverband CBI forderte im April 1989 die Herausnahme der Kernenergie aus dem Privatisierungsprogramm. Das CEBG zeigte sich jedoch unbeeindruckt. Am selben Tag beantragte es eine Baugenehmigung für einen dritten DWR, der bei Wylfa in Wales erstellt werden sollte (Financial Times, 19. April 1989). Anfang Mai 1989 forderte *PowerGen*, daß Kernkraftwerke in England und Wales von einem separaten Unternehmen betrieben werden sollten. *PowerGen* war besorgt, daß die Regierungsmaßnahmen zum Schutz der Kernenergie *National Power* zu sehr vom Wettbewerb abschotten würden. Diese Forderung der Ausgliederung des Kernenergiesektors wurden von *National Power* und dem Energieministerium jedoch zurückgewiesen (Financial Times, 5. Mai 1989).

Die Rolle der Kernenergie wurde das zentrale Thema in der Diskussion des *Electricity Bill* im House of Lords. Mehrere Anträge zur Abänderung des Gesetzentwurfes wurden eingebracht, die verschiedene Formen der Herausnahme der Kernenergie aus dem Privatisierungsprogramm zum Inhalt hatten. Die Regierung konnte nur eine knappe Mehrheit - 126 zu 107 - zustande bringen, um diese Abänderungsanträge abzuwehren. (The Times, 20. Juni 1989). Sie versprach an dieser Stelle, daß sie Verträge zur Absicherung gegen unvorhersehbare Kostensteigerungen bei Stilllegungen und der Wiederaufarbei-

tung unterzeichnen werde, die bindend für sie und zukünftige Regierungen sein sollten. Dieses Versprechen ging über die bisherigen Bestimmungen des *Electricity Bills* hinaus, das der Regierung ermöglichte, den EVUs bis zu £ 2.5 Milliarden pro Jahr zur Deckung dieser Kosten zu Verfügung zu stellen (Financial Times, 20. Juni 1989; The Times, 21. Juni 1989; The Guardian, 21. Juni 1989).

Der Versuch, beruhigend auf Investoren einzuwirken, blieb jedoch ohne Effekt. Die Analysen der City deuteten eindeutig darauf hin, daß die Industrie mit dem Kernenergiesektor nicht verkäuflich war. Ein im Juli 1989 veröffentlichter Bericht der Börsenfirma Phillips and Drew faßte die Hauptargumente zusammen. Die Profitabilität der Industrie könne durch unvorhergesehene Kosten der Kernenergie entscheidend unterminiert werden. Während der EC den Wert der Gesamtindustrie mit £38 Milliarden angegeben hatte, schätzten Phillips and Drew den Verkaufswert auf £ 13 Milliarden. Die Kosten für die Stilllegung der Magnox-Reaktoren alleine beliefen sich auf £ 2.5 Milliarden, jedoch sei diese Einschätzung konservativ und die wahren Kosten könnten erheblich höher liegen und auf bis zu £ 12 Milliarden steigen. Die von der Regierung versprochenen £ 2.5 Milliarden zur Abdeckung dieser Kosten würden nur für unvorhergesehene Kosten zur Verfügung stehen. Eine nationale Meinungsumfrage ergab, daß die Hälfte der Befragten, die zur Zeit den Kauf von EVU-Aktien erwägten, von einer Investition absehen würden, falls die Kernenergie bei der Privatisierung mitinbegriffen wäre (Financial Times, 18. Juli 1989).

Am 24. Juli 1989 eröffnete Energieminister Parkinson den letzten Tag der Unterhausdebatte über die *Electricity Bill* mit der Ankündigung, daß alle Magnox-Reaktoren im öffentlichen Sektor verbleiben und damit aus dem Privatisierungspaket herausgenommen werden. Die mit der Stilllegung der Magnox-Reaktoren verbundenen Kosten wären erst in den letzten Wochen voll zu Tage getreten. Die AGRs und die geplanten vier DWRs würden jedoch Teil der zu privatisierenden EVU bleiben (The Times, 25. Juli 1989). Besonders das Schatzamt hatte nach Presseberichten auf eine Herausnahme der Magnox-Reaktoren gedrängt (The Independent, 25. Juli 1989). Das Hauptinteresse des Schatzamtes liegt in der Maximierung des in die Staatskassen fließenden Verkaufserlöses, und es war daher wohl besonders empfänglich für die Besorgnisse der City. Viele Kritiker der Privatisierung betonten, daß die hohen Kosten der Magnox-Stillelegungen schon am

Anfang der Debatte um die Privatisierungspläne erkennbar waren. Ein Vertreter des Energieministeriums erklärte in der öffentlichen Anhörung zum geplanten Hinckley Point C DWR, das Energieministerium "had traditionally accepted costings prepared by the electricity supply industry" (The Independent, 27. September 1989). Nur durch eine Überprüfung dieser Kostenaufstellung im Rahmen der Privatisierung seien die höher als erwarteten Kosten zu Tage getreten. Diese Aussage demonstriert, wie stark der Einfluß des CEGB auf das Ministerium immer noch war.

Die City begrüßte die Entscheidung, zeigte sich aber immer noch besorgt um die verbleibenden Kernkraftwerke. Besorgnis um die Position der AGRs wurde bereits kurz nach der Magnox-Entscheidung geäußert. Auch die AGRs waren vom Problemen der Unsicherheit über die Stilllegungskosten betroffen. Darüber hinaus bestand weitere Unsicherheit über die Kosten der Wiederaufarbeitung durch BNFL. Und schließlich war die Leistung der AGRs bisher enttäuschend, und ihre zukünftige ökonomische Attraktivität war schwer vorauszusehen (The Times, 25. Juli 1989; Financial Times, 7. August 1989).

Die *Electricity Bill* hatte im Juli 1989 alle parlamentarischen Hürden genommen und war zum *Electricity Act 1989* geworden, weitere politische und ökonomische Hürden verblieben jedoch. Cecil Parkinson war im Juli durch John Wakeham ersetzt worden, und der neue Energieminister kam sofort unter Druck, auch die AGRs aus dem Privatisierungsvorhaben zu nehmen. Wakeham wurde Anfang September mit der Möglichkeit einer Untersuchung der Subventionsbestimmungen für Kernenergie durch die Europäische Gemeinschaft konfrontiert (The Times, 6. September 1989). Trotz dieser Unsicherheit erklärte Wakeham wiederholt, daß die Privatisierung wie geplant vorangehen werde. Das Energieministerium kam jedoch immer mehr unter Zeitdruck. Die Privatisierung mußte vor den nächsten Wahlen durchgeführt werden, die EVUs konnten sich jedoch nicht darauf einigen, wie das neue Versorgungssystem operieren sollte. Nach langen Verzögerungen wurde schließlich ein Kompromiß ausgehandelt, der viele der noch verbleibenden Wettbewerbselemente weiter abmilderte oder deren Einführung verschob. Die Ausarbeitung des neuen Operationssystems und der entsprechenden Verträge erforderte jedoch mehr Zeit. Am 29. September 1989 verkündete Energieminister Wakeham, daß die Privatisierung der Elektrizitätsversorgungsindustrie um 6 Monate verschoben werde. (The Times, 30

September 1989; *The Independent*, 30 September 1989; *Financial Times*, 30 September 1989).

Dieser Kompromiß half jedoch dem Stellenwert der Kernenergie wenig. Es war bekannt geworden, daß die Konstruktionskosten für Sizewell B, dem ersten britischen DWR, in den ersten zwei Jahren um £ 170 Millionen angestiegen waren. Die Fähigkeit der Industrie, die zukünftigen Kosten des Kernenergiesektors in allen Bereichen vorauszusagen, war damit ein weiteres Mal in Zweifel gezogen worden (*Financial Times*, 26. September 1989). Unabhängige Beobachter und die City fuhren fort in ihren Warnungen vor den ökonomischen Unsicherheiten, die mit den AGRs verbunden seien, und sagten den Verbleib der AGRs im öffentlichen Sektor voraus. (*Financial Times*, 15. September 1989; 20. Oktober 1989). Weitere Presseberichte Ende Oktober sagten voraus, daß das AGR aus dem Privatisierungsprogramm herausgenommen werde und vom DWR-Programme nur der bereits im Bau befindliche Sizewell B Reaktor fertiggestellt werde. (*Observer*, 29. Oktober 1989). Die City leistete ihren Beitrag zu dieser Demystifizierung der Kernenergie, aber es sind besonders die Informationen, die von EVUs selbst im Rahmen der Privatisierungsdiskussion an die Öffentlichkeit gebracht wurden - einschließlich einer langen Liste von vertraulichen Materialien, die im Laufe des Jahres der Presse zugespült wurden - , die die Position der Kernenergie immer weiter unterminierten.

Bereits im Dezember 1988 mußte das CEGB zugeben, daß der Strom des geplanten Kernkraftwerks Hinckley Point C mehr als 50% teurer sein könnte als Elektrizität aus einem vergleichbaren Kohlekraftwerk (*Power in Europe*, Nr. 39, 8. Dezember 1988). Im Januar 1989 gelangte ein vertrauliches Redemanuskript des geschäftsführenden Direktors von *National Power*, John Baker, an die Presse und erregte Aufsehen. Baker gab darin den durchschnittlichen Preis für Strom aus Kernkraftwerken mit 5p/kwh an, während Kohlestrom mit 3.5p/kwh eindeutig billiger war. Mitte des Jahres war die von *National Power* gehandelte Zahl für die Kosten von Atomstrom auf 7p/kwh angestiegen. Wenig später gab Baker in einem Brief an das Energieministerium an, daß AGR-Strom im Jahre 1990-91 mit 9p/kwh bis zu dreimal teurer als Strom aus einem modernen Kohlekraftwerk sein könnte. Ein provisorischer Vertrag für die Lieferung von Atomstrom vom Sizewell B DWR bezifferte die Kosten mit 8p-10p/kwh (*Financial Times*, 3. November 1989; 11.

November 1989). Die Zahlen stellten die ökonomische Legitimation der Entscheidungen der Vorjahre völlig auf den Kopf. Die Konservative Partei war 1987 mit dem Argument in den Wahlkampf gezogen, daß die Kernenergie die bei weitem billigste Form der Stromerzeugung sei. Zwei Jahre später stellte nun CEGB-Nachfolger *National Power* fest, daß DWR Strom 8p/kwh und AGR Strom 9p/kwh kostete, während ein modernes Kohlekraftwerk Elektrizität für ganze 3p/kwh erzeugen könne (Financial Times, 11. November 1989).

Wie können diese Zahlen und besonders der Eifer von *National Power*, diese Zahlen an die Öffentlichkeit zu bringen, erklärt werden? *National Power* stand 1989 in intensiven Verhandlungen mit dem Energieministerium über die Modalitäten der Operation der Kernkraftwerke. Die Interessenlage von *National Power* in bezug auf die Präsentation der Kosten der Kernenergie hatte sich damit verändert. *National Power* hatte ein Interesse daran, die mit der Kernenergie verbundenen Kosten als so hoch wie möglich darzustellen, um vom Energieministerium günstige Bedingungen zur Operation der Kernkraftwerke zu bekommen. Die Freigabe dieser Informationen über die Kosten der Kernenergie setzte das Energieministerium unter Druck, riskierte aber den Verlust des gesamten Kernenergieprogrammes. Lord Marshall of Goring, Direktor des CEGB und designierter Direktor von *National Power*, hielt an seiner enthusiastischen Einstellung zur Kernenergie fest. Auf der anderen Seite ist nicht auszuschließen, daß *National Power* es 1989 unter bestimmten Umständen begrüßte, um den Kernkraftsektor erleichtert zu werden. Die Motivation einzelner Akteure wird nur schwer wissenschaftlich erfaßbar sein. Tatsache ist, daß die Veränderung der Angaben zu den Kosten des Atomstroms mit einer Veränderung des Eigeninteresses des CEGB bzw. *National Power* einherging.

Die Schätzung der Kosten der Stilllegung von Kernkraftwerken entwickelte sich explosionsartig. Die Spekulation erreichte ihren Höhepunkt als Reaktion auf eine Information, die Lord Marshall bei der Zeremonie zur Schließung des ersten MAGNOX Reaktors CEGB Mitarbeitern zur Kenntnis gab. Diese führte zu einer Schätzung der Gesamtkosten für das *de-commissioning* aller Magnox und AGR Reaktoren von £ 15 Milliarden, eine Zahl, die dem geschätzten Verkaufswert der gesamten Stromversorgungsindustrie sehr nahe kam und die weite Verbreitung in der Presse fand (Observer, 29.

Oktober 1989; *Financial Times*, 11. November 1989). Diese öffentliche Inflation der Kosten der Kernenergie fand anscheinend seine Entsprechung in den Berichten der City-Ratgeber des Energieministers. Konfrontiert mit den neuen Daten über die wirtschaftlichen Probleme des AGR schien der Regierung Ende Oktober kein anderer Ausweg mehr zu bleiben, als die AGRs im öffentlichen Sektor zu belassen. Ein neuer Konsens über den Ausschluß der AGRs aus dem Privatisierungsprogramm war Anfang November 1989 abzusehen (*Financial Times*, 3. November 1989).

Es dauerte nur noch wenige Tage, bis genau diese Maßnahme getroffen wurde. Erste inoffizielle Berichte über eine Regierungsentscheidung wurden am 7. November 1989 publik, die offizielle Bestätigung erfolgte zwei Tage darauf. Energieminister Wakeham erklärte, daß alle Kernkraftwerke im öffentlichen Sektor verbleiben werden. Die Konstruktion von Sizewell B werde weitergeführt, Pläne für drei weitere DWRs werden jedoch zunächst auf Eis gelegt. Erst 1994 soll die Lage der Kernenergie wieder geprüft werden. Die Kernkraftwerke in England und Wales werden von einer separaten, öffentlichen Gesellschaft - *Nuclear Electric* - betrieben werden. Die schottischen Kernkraftwerke werden von einem separaten schottischen Unternehmen, *Scottish Nuclear*, betrieben, das auch im öffentlichen Sektor verbleibe.

Diese Entscheidung änderte das Gesicht der britischen Elektrizitätsversorgungsindustrie und der Privatisierung in entscheidender Weise. In England und Wales gab es nun drei Unternehmen für die Großproduktion von Elektrizität: *National Power* mit 52% der Kapazität, *PowerGen* mit 33% und das öffentliche Kernkraftunternehmen mit 15%. Drei weitere EVUs werden in der Großproduktion in Schottland aktiv sein.

Die Enthüllungen über die "wahren Kosten" der Kernenergie warfen auch ein völlig neues Licht auf die Geschichte der Kernenergie in Großbritannien. Kernenergiegegner hatten schon immer behauptet, daß Kernenergie teurer als alternative Brennstoffe sei, da viele zentrale Kosten der Kernenergie, wie die Wiederaufarbeitung, die Endlagerung von Brennstoffen, die Stilllegung, nicht adäquat berücksichtigt werden. Dem standen die Aussagen der EVU gegenüber, die jahrelang unbeirrt daran festhielten, daß die Kernenergie die billigste Form der Grundlastproduktion darstelle. Energieminister Wakeham mußte im

November 1989 jedoch feststellen, daß "...the costs of nuclear power remained hidden throughout nationalization. Preparations for privatisation brought them to light - and only on October 11 did I get the figures to make this decision" (The Times, 10 November 1989). Zeitungen aller politischer Couleur wandten sich jetzt der Kernenergiegeschichte kritisch zu. Der konservative *Daily Telegraph* sprach von einem "nuclear 'cover-up' stretching back over decades" (Daily Telegraph, 10. November 1989). Die City war "jubilant" (The Times, 10. November 1989), und auch das Schatzamt konnte zufrieden sein (The Independent, 10. November 1989). Der Zweifel der City über die erfolgreiche Ausführung der Privatisierung der Stromversorgung waren damit wohl ausgeräumt. Der Hauptverlierer dieses Prozesses ist eindeutig der Kernenergiesektor. Sizewell B soll zwar zu Ende gebaut werden, aber jede weiteren Expansionspläne wurden zunächst auf Eis gelegt. Der Anfang des Endes der Kernenergie in Großbritannien ist damit erreicht.

## V. Ergebnisse und Ausblick

Mit dem Ausklammern der Kernenergie aus dem Privatisierungsprogramm ist der finanzielle Erfolg der Privatisierung der Stromversorgung garantiert. Die City wird bereit sein, in die Industrie zu investieren, und, falls die britische Öffentlichkeit kein großes Interesse zeigen sollte, wären institutionelle Investoren wohl bereit, die Aktien zu übernehmen. Die britische Regierung wird die Industrie ohne Probleme verkaufen können. Die Einnahmen könnten jedoch sehr viel geringer sein als zu Beginn angenommen, nur £ 11 bis 15 Milliarden nach den jüngsten Schätzungen (The Independent, 10. November 1989; Financial Times, 27. November 1989). Es ist daher wahrscheinlich, daß die Privatisierung 1990 und 1991 vollzogen werden wird, sofern nicht völlig unvorhergesehene Ereignisse dies verhindern sollten.

Wird es nach vollzogener Privatisierung große Änderungen in der Industrie geben? Max Wilkinson, der für die *Financial Times* über die Windungen der Privatisierungsdiskussion berichtete, kam schon vor der offiziellen Verkündung der letzten Kernenergieentscheidung zu dem Schluß, daß sich nicht viel ändern wird: "So with nuclear power in the nuclear sector, a continuing coal subsidy, the national grid back in charge of the system and [a]

centrally administered price of electricity, privatisation will bring little change to the state monopoly system" (Financial Times, 3. November 1989).

Es ist noch eine offene Frage, ob die Wettbewerbseinschränkungen, die teilweise erst in den letzten Monaten ausgehandelt wurden, jetzt auch beibehalten werden. Die Aufteilung in nur zwei Produktionsgesellschaften, der Abschluß langfristiger Verträge, ein Operationssystem, das den direkten Wettbewerb unterdrückt - alle diese Maßnahmen waren teilweise von dem Versuch inspiriert, die Sondersituation der Kernenergie zu verkraften. Aber für Investoren sind die Einschränkungen des Wettbewerbs nach dem Ausschluß der Kernenergie ebenso willkommen. Die EVU werden das System nicht ändern wollen, und die Regierung steht unter Druck, die Privatisierung vor den nächsten Wahlen durchzuführen. Nein, die Chancen für eine grundlegendere Änderung der Organisation der Stromversorgung mit der Einführung von mehr Wettbewerb - die vom früheren Energieminister Parkinson zu Beginn der Diskussion erklärte Absicht - stehen nicht gut.

Für die Kernenergie sieht es sicher besonders düster aus. Eine Entscheidung über das DWR-Programm wurde bis 1994 verschoben. Sizwell B wird weitergebaut, obwohl einige Energieexperten für den sofortigen Baustopp aus ökonomischen Gründen argumentierten. Im Moment sieht die Zukunft von Sizwell B ziemlich sicher aus, selbst die Labour Opposition hat sich für einen Abschluß der Bauarbeiten ausgesprochen. Die Umweltbewegung hat bisher keine besondere Kampagne für einen Baustopp verfolgt. Die jetzige Regierung wäre kaum geneigt, einer solchen Forderungen nachzugeben. Sie hält am Argument der Notwendigkeit der Beibehaltung eines Kernenergiesektors zur Sicherung der Energieversorgung fest und wird bemüht sein, ein minimales Programm beizubehalten.

Diese Zwischenergebnisse der Privatisierungsdiskussion deuten also darauf hin, daß sich eigentlich relativ wenig ändern wird. Trotzdem ist die Privatisierung als ein wichtiger Schritt anzusehen: das Politikfeld wurde endgültig aufgebrochen, die Kosten der Kernenergie wurden in die Öffentlichkeit gebracht. Ohne die Privatisierung hätte das CEGB den weiteren Ausbau der Kernenergie durchsetzen können.

Die Probleme, die mit der Privatisierung der Stromversorgung verbunden sind, haben

jedoch Auswirkungen, die über den Energiebereich weit hinausgehen. Während das Privatisierungsprogramm an sich gerettet ist, wenn auch nur in einer Rumpfverson, ist noch sehr fraglich, ob diese Privatisierung eine ähnliche Popularität wie frühere Privatisierungen genießen wird. Die Privatisierung der Stromversorgung war bisher sehr unpopulär, darin nur noch übertroffen von der Wasserprivatisierung. Aber die Regierung stößt auch an anderen Stellen an die Grenzen der Privatisierungslust. Die Privatisierung der Eisenbahnen, *British Rail*, kam 1989 sehr schnell in Schwierigkeiten. Nach Meinungsumfragen lehnen 60% der Bevölkerung eine solche Privatisierung ab (The Observer, 29. Oktober 1989). Die Hoffnungen der Regierung, daß die Privatisierungen zur Entwicklung einer "share-owning democracy" beitragen würden, haben auch einen Dämpfer bekommen. Private Investoren zogen sich zunehmend von den in den letzten Jahren privatisierten Unternehmen zurück. Die Zahl der Aktienbesitzer von *British Telecom* ist von 2.3 Millionen (1984) auf 1.3 Millionen (1989) zurückgegangen, ebenso hat *British Gas* einen Rückgang von 2.7 Millionen (1986) auf 1.7 Millionen (1989) Aktienbesitzern zu verzeichnen (Observer, 10 September 1989).

Mit der Privatisierung der Stromversorgung, die immer noch größer als alle vorhergehenden Privatisierungsprojekte sein wird, scheint damit ein Endpunkt der Privatisierungswelle erreicht. Die Erlöse mögen die Optionen der Regierung für Steuererleichterungen oder andere politisch vorteilhafte Maßnahmen, wie z.B. weitere Investitionen in den Gesundheitsdienst, im Jahr vor den nächsten Wahlen erhöhen. Darüber hinaus hat die Privatisierung jedoch ihren Wert für die Fortsetzung der Thatcher Mythologie verloren, ja sie ist gewissermaßen ein Indikator für den Niedergang des Thatcherismus allgemein. Die Thatcher-Revolution hat ihr Ende erreicht.