

Detlef Sack

Vom Staat zum Markt

Privatisierung aus der Perspektive der vergleichenden Politikwissenschaft

Fakultät für
**Kultur- und
Sozialwissen-
schaften**

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m², weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	III
Abbildungsverzeichnis	VII
Tabellenverzeichnis.....	VIII
Abkürzungsverzeichnis	IX
1 Einleitung.....	15
1.1 Thema des Buches.....	15
1.2 Privatisierung – Definition	17
1.3 Ziele des Buches	19
1.4 Fragestellungen in der politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung	20
1.5 Literaturstand	23
1.6 Aufbau des Buches.....	24
2 Definitionen und Techniken der Privatisierung	27
2.1 Privatisierung als Entstaatlichung – Der enge Begriff von Privatisierung	27
2.1.1 Formale Privatisierung.....	30
2.1.2 Materielle (Teil-)Privatisierung.....	33
2.1.3 Privatisierung natürlicher Monopole	35
2.1.4 Funktionale Privatisierung	35
2.2 Kalkulationen und Verfahren der Privatisierung.....	38
2.2.1 Kalkulationen und Verfahren der materiellen Organisationsprivatisierung	38
2.2.2 Kalkulationen und Verfahren der funktionalen Privatisierung.....	41
2.3 Vertragswerke der Privatisierung	43
3 ‚Öffentliche‘ Güter und Dienstleistungen.....	45
3.1 Theorie der Güter	46
3.2 Eigenschaften öffentlicher Güter und Dienstleistungen	48
4 Methoden und Datenlage der politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung.....	53
5 Privatisierung, Kapitalismus und Staatsaufgaben.....	60
5.1 Ökonomisierung und Privatisierung zwischen Staat und Markt.....	60
5.2 Staatstätigkeit und Kapitalismus.....	64
5.3 Privatisierung und der Wandel der Staatsaufgaben	69
5.4 Zusammenfassung.....	74
6 Privatisierung in ökonomischen Theorien	75
6.1 Das Public Choice-Modell der Privatisierung.....	77
6.2 Public Choice-Theorien und Privatisierung	80

6.3	Institutionenökonomische Theorie.....	83
6.4	Zusammenfassung.....	87
7	Privatisierung und Staatstätigkeit in der Politikwissenschaft.....	88
7.1	Anteil der Staatstätigkeit.....	90
7.2	Sozioökonomische Determination.....	91
7.3	Ideen und Diskurs.....	92
7.3.1	Neoliberalismus.....	97
7.3.2	Soziale Demokratie.....	99
7.3.3	Daseinsvorsorge – begriffsgeschichtlicher Exkurs.....	100
7.4	Institutionen.....	101
7.4.1	Regierungssysteme und Veto-Spieler.....	102
7.4.2	Regulatory State und privatisierungsbezogene Regeln.....	104
7.4.3	Weltbank und Internationaler Währungsfonds.....	110
7.5	Politische Parteien.....	111
7.6	Machtressourcenansatz, kollektive Akteure und Lobbying.....	116
7.7	Akteursnetzwerke.....	119
7.8	Einzelne Akteure.....	121
7.9	Medien.....	122
7.10	Zusammenfassung.....	123
8	Geschichte der Privatisierung in Deutschland und Europa.....	124
8.1	Privatisierungspolitik in Deutschland.....	124
8.1.1	Die generelle Privatisierungspolitik bis 1990.....	124
8.1.2	Privatisierungen in Ostdeutschland nach 1990.....	128
8.1.3	Die generelle Privatisierungspolitik seit 1990.....	132
8.1.4	Funktionale Privatisierung und öffentlich private Partnerschaften.....	135
8.1.5	Die generelle Privatisierung seit 2005.....	139
8.1.6	Zwischenzusammenfassung.....	142
8.1.7	Privatisierungen in den Ländern und Kommunen.....	142
8.2	Privatisierung in Europa.....	145
8.2.1	Neoliberale Privatisierung in Großbritannien seit 1979.....	146
8.2.2	Postsozialistische Privatisierungen in Mittel- und Osteuropa seit 1989/90.....	153
8.2.3	Binnenmarktgetriebene Privatisierungen der 1990er Jahre.....	156
8.2.4	Krisengetriebene Entwicklungen seit 2008.....	159
8.2.5	Zusammenfassung.....	160

9	Geschichte der Privatisierung im globalen Kontext	162
9.1	Privatisierung in sich entwickelnden Ländern	163
9.2	Privatisierung in den mittel- und lateinamerikanischen Staaten	166
9.3	Privatisierung im sub-saharischen Afrika und in Nigeria	170
9.4	Privatisierung in China	179
9.4.1	Geschichte der Privatisierung und Restrukturierung in China	181
9.4.2	Formen der Privatisierung in China	185
9.4.3	Erklärungsfaktoren der chinesischen Privatisierungspolitik	187
9.4.4	Zusammenfassung	193
10	Privatisierung in einzelnen Politikfeldern	195
10.1	Privatisierung des staatlichen Gewaltmonopols?	196
10.2	Politisierungspotential in netzgebundenen Infrastrukturen	199
10.2.1	Telekommunikation	199
10.2.2	Wasser	201
10.2.3	Vergleich des Politisierungspotentials	203
10.2.4	Fallstudie: Wasserprivatisierung in Ghana	204
10.3	Krankenhausprivatisierung und Gesundheitspolitik	207
10.3.1	Privatisierungsformen im Krankensektor	209
10.3.2	Finanznot und Investitionsstau in deutschen Krankenhäusern	212
10.3.3	Effekte der Krankenhausprivatisierung	214
10.3.4	Situation der Beschäftigten	217
10.3.5	Fallstudie: Krankenhausprivatisierung in Hamburg	219
11	Regulierung der Privatisierung	225
11.1	Regulierung und Privatisierung – Definitionen	225
11.2	Komplementäre Regulierungen	226
11.3	Kompensatorische Regulierungen	231
11.3.1	Eigentümerwechsel und Personalüberleitung	231
11.3.2	Funktionale Privatisierung und Vergaberecht	233
11.3.3	Privatisierung und Transparenz	234
11.4	Gründe für Regulierung	236
12	Effekte der Privatisierung	240
12.1	Ökonomische Effekte der Privatisierung	240
12.1.1	Methodische Probleme der Messung von Effekten	240
12.1.2	Ökonomische Effekte der materiellen Organisationsprivatisierung	241

12.1.3	Ökonomische Effekte der funktionalen (Aufgaben-) Privatisierung.....	243
12.2	Soziale Effekte der Privatisierung.....	245
12.3	Machtpolitische Folgen der Privatisierung.....	248
12.4	Privatisierungseffekte und politikwissenschaftliche Privatisierungsforschung.....	251
13	Staatsunternehmen und Rekommunalisierung.....	254
13.1	Staatsunternehmen.....	254
13.2	Rekommunalisierung.....	256
14	Fazit: Aufgaben und Möglichkeiten der politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung.....	261
14.1	Erklärungsfaktoren und Konfigurationen.....	262
14.1.1	Privatisierung als Explanandum.....	262
14.1.2	Erklärungsfaktoren der Privatisierung.....	265
14.1.3	Die Kombination von Erklärungsfaktoren.....	267
14.2	Privatisierung und politische Herrschaft.....	269
14.2.1	Privatisierung und Regierungsform – Globale Exploration.....	269
14.2.2	Privatisierung und Post-Demokratie.....	270
14.3	Ausblick.....	274
15	Literaturverzeichnis.....	276

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: ‚Privatization‘ im Social Science Citation Index ab 1980.....	24
Abbildung 2: Privatisierung in Nigeria (1988-2008).....	175

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Eigenschaften von Gütern (mit Beispielen).....	47
Tabelle 2: Ökonomisierungsskala.....	62
Tabelle 3: Argumente für und gegen öffentliches Eigentum.....	75
Tabelle 4: Zentrale wirtschaftspolitische Elemente des Neoliberalismus.....	98
Tabelle 5: Trägerschaft deutscher Krankenhäuser.....	210
Tabelle 6: Wirtschaftliche Daten der Asklepios Kliniken Hamburg GmbH 2007-2017.....	223
Tabelle 7: Komplementäre und kompensatorische Regulierungen.....	226
Tabelle 8: Varianten der akteursbezogenen Regulierungspolitik.....	238
Tabelle 9: Privatisierungsformen und regulatorischer Kontext.....	262
Tabelle 10: Erklärungsfaktoren und Kernaussagen der politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung.....	266

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
ARegV	Anreizregulierungsverordnung
Art.	Artikel
BDEW	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft
BDPK	Bundesverband Deutscher Privatkliniken
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BNetzA	Bundesnetzagentur
BT	Bundestag
BvS	Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben
CBL	Cross Border Leasing
CDA	Christlich Demokratische Arbeitnehmerschaft
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CME	Coordinated Market Economy
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DB AG	Deutsche Bahn AG
DFS	Deutsche Flugsicherung
DHV	Deutscher Handels- und Industrieangestellten Verband
DIFU	Deutsches Institut für Urbanistik
DKI	Deutsches Krankenhausinstitut
DRG	Diagnosis Related Group

Drs.	Drucksache
DT AG	Deutsche Telekom AG
EG	Europäische Gemeinschaft
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FNL	Fünf Neue Länder
FStrPrivFinG	Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz
GG	Grundgesetz
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GSG	Gesundheitsstrukturgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HM Treasury	Her Majesty Treasury
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
IWF	Internationaler Währungsfonds
Kap.	Kapitel
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze
KPCh	Kommunistische Partei Chinas
LBK	Landesbetrieb Krankenhäuser
LHO	Landeshaushaltsordnung
LME	Liberal Market Economy
LT	Landtag
Mio.	Million/en

Mrd.	Milliarde/n
NHS	National Health System
NPM	New Public Management
NRW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaften
PFI	Private Finance Initiative
PIQUE	Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity
PPP	Public Private Partnership
PUK	Partnerships United Kingdom
RWI	Rheinisch-westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
RWE	Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk AG
s.a.	siehe auch
SLE	State-led Economy
s.o.	siehe oben
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSCI	Social Science Citation Index
s.u.	siehe unten
THA	Treuhandanstalt
TKG	Telekommunikationsgesetz
TTF	Treasury Task Force
TV-L	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder
TVöD	Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes
UV	Unabhängige Variable
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft

vgl.	Vergleiche
VKU	Verband kommunaler Unternehmen
VV	Verwaltungsvorschrift
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
z.B.	zum Beispiel

Vorwort und Danksagung

Das vorliegende Buch richtet sich an Studierende der Politik- und Sozialwissenschaften, die sich im fortgeschrittenen BA-Studium, im MA-Studium oder bei der Promotion mit Privatisierung und Entstaatlichung befassen wollen. In seiner Programmatik für eine vergleichende politikwissenschaftliche Privatisierungsforschung als einem Strang innerhalb der komparativen Policy-Analyse soll es auch das Interesse von Fachwissenschaftler*innen wecken, die entsprechende Studien durchführen wollen. Dementsprechend erläutert das Buch nicht nur den Stand der Privatisierungsforschung, sondern benennt Defizite und Forschungsdesiderate. Dies geschieht in der Hoffnung, auch die Fachdebatte zu befruchten.

Keine Monographie ist eine Monographie; sie entsteht nicht alleine, sondern im Austausch. Bei diesem Buch bin ich durch hilfreiche Kommentare, Diskussionen und auch praktische Unterstützung folgenden Personen gerne zu Dank verpflichtet: Adrian Barfuß, Michael Böcher, Sonja Blum, Dennis Firkus, Miriam Hartlapp, Johanna Heimann und Gundula Karpf. Benjamin Ewert, Sebastian Fuchs, Stefan Kühl und Annette Elisabeth Töller haben das gesamte Manuskript in den verschiedenen Phasen seiner Erstellung intensiv gelesen und mich argumentativ und im Detail herausgefordert und unterstützt. Wie üblich gilt: Die Fehler gehen auf meine Kappe.

1 Einleitung

1.1 Thema des Buches

Der Regierungswechsel begann mit einem Paukenschlag: Unmittelbar nach der Wahl am 25.1.2015 und der Regierungsbildung stoppte die links geführte griechische Regierung zunächst wichtige Privatisierungsvorhaben, so etwa den Verkauf von Flughäfen, des Hafens von Piräus oder des Energiekonzerns PPC. Dies war ein Signal in zwei Richtungen: Der griechischen Bevölkerung und der Wählerschaft der neuen Regierung sollte gezeigt werden, dass mit dem Regierungswechsel ein unter Druck zustande gekommenes wirtschaftsliberales Programm von einer Politik der sozialen Daseinsvorsorge abgelöst wird. Den internationalen Organisationen gegenüber, mit denen auch die neue griechische Regierung um Refinanzierungen ihres Staatshaushaltes verhandeln musste, wurde deklariert, dass ein Ausverkauf griechischen Staatseigentums nicht akzeptiert werde.

Bei einer Neuwahl acht Monate später (20.9.2015) wurde diese Regierung im Amt bestätigt. Sie war nur mit einem anderen Programm angetreten. Aufgrund erheblicher Refinanzierungsschwierigkeiten und unter dem Druck der Europäischen Kommission, der Mitgliedsstaaten der Eurozone und des Internationalen Währungsfonds (IWF) hatte die links geführte griechische Regierung einem wirtschafts- und sozialpolitischen Restrukturierungsprogramm zugestimmt, das neben anderen Maßnahmen auch Privatisierungen enthielt. Noch vor der Wahl hatte die griechische Regierung die Privatisierung von 14 Regionalflughäfen an die deutsche Flughafenbetreibergesellschaft Fraport gebilligt (Zeit 20.08.2015). Trotz gegenteiliger programmatischer Ziele entstaatlichte die griechische Regierung unter dem Refinanzierungsdruck in der Wirtschafts- und Fiskalkrise. Sie wurde dennoch im Amt bestätigt. Wirksam wurde offenkundig der über internationale Organisationen vermittelte ökonomische Zwang.

Wie in einem Brennglas wird hier eine spezifische Situation der Privatisierung deutlich. Es gibt andere, weniger dramatische. Aber hier ist ein Ausgangspunkt für das Buch markiert. Privatisierung ist nicht einfach nur ‚neutrale‘ Wirtschaftspolitik oder eine rationale Verwaltungsmaßnahme, sondern Privatisierung ist politisch umstritten und kann u.U. zum Dreh- und Angelpunkt politischer Richtungsentscheidungen werden.

In Etappen kommt es immer wieder zur öffentlichen Aufmerksamkeit für Privatisierung, beispielsweise bei der erheblichen Baukostenüberschreitung der Hamburger Elbphilharmonie oder bei der drohenden Insolvenz des Autobahnbetreibers A1. Derartige Beispiele sind ärgerlich (und haben am Beispiel der Hamburger Elbphilharmonie zu einem Untersuchungsausschuss der Hamburger Bürgerschaft geführt). Die Katastrophen der britischen Railtrack 1997-2000¹ und im italienischen Genua 2018² mit den jeweiligen Todesopfern und Verletz-

¹ Die Zugunglücke in Southhall (1997), Ladbroke Grove (1999) und Hatfield (2000) in Großbritannien mit insgesamt 41 Todesopfern wurden auf den schlechten Zustand des britischen Schienennetzes zurückgeführt. In der Folge wurde die private Betreiberfirma, die für den mangelhaften Zustand der Infrastruktur verantwortlich gemacht worden ist, 2001 von der britischen Regierung aufgelöst.

ten sind allerdings bedrückend, wenn sie mit der unzureichenden Pflege und Aufrechterhaltung der jeweiligen Infrastruktur in Zusammenhang gebracht werden können. Im Fall des Netzinfrastukturbetreibers Railtrack erfolgte 2001 eine Verstaatlichung. Für den italienischen privaten Betreiber Autostrade per l'Italia standen bei Redaktionsschluss dieses Buches sowohl die Ergebnisse der Untersuchungen wie auch die strafrechtlichen Konsequenzen aus (FAZ 20.8.2018, 14.9.2018, FAZ 15.12.2018).

Um an dieser Stelle die Perspektive und Aufgabenstellung des Buches klarzustellen: Ich kann und will aufgrund meines fachlichen Hintergrunds keine Aussagen zu den Sanierungsanforderungen bei technischen Infrastrukturen tätigen. Das hier Wesentliche ist, dass unterbliebene Sanierung in Medien und Öffentlichkeit mit der (privaten!) Eigentümerschaft in Zusammenhang gesetzt und Privatisierung damit politisiert wurde. Entstaatlichung wird in diesem Buch aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive untersucht, nicht aus einer technologischen oder wirtschaftlichen.

Dass Privatisierung, also die Entstaatlichung durch die Veräußerung von Eigentumsrechten an nicht-staatliche Akteure (gewerbliche Unternehmen), ein politisches Thema ist, zeigt sich auch daran, dass sich die politische Bildung ihm gewidmet hat. In der Reihe „Aus Politik und Zeitgeschichte“ wurde – um dem Kontroversitätsgebot der politischen Bildung zu genügen – eine Pro- und Kontra-Debatte initiiert. Die Pro-Privatisierungsposition besteht zunächst darin, privater Initiative und privatem Eigentum grundsätzlich den Vorrang vor staatlichem Handeln einzuräumen. Beides wird als „ein zentrales Prinzip der Sozialen Marktwirtschaft und eine Voraussetzung ihres seit Jahrzehnten nicht zu bestreitenden Erfolgs“ bezeichnet. Sie (also private Initiative und Eigentum) „gewährleisten wirtschaftliche Freiheit, ökonomische Effizienz und Anpassung an sich verändernde Marktverhältnisse und damit Wohlstand und soziale Sicherheit für die Bürgerinnen und Bürger“ (Eilforth und Jursch 2017, S. 18). Der Staat habe lediglich die Aufgabe, dem Markt Spielregeln zu setzen. Öffentliche Leistungserbringung und interventionistische Wirtschaftspolitik seien chronisch erfolglos, und ineffizient. Sie führten zum drastischen Anstieg von Staatsschulden und Sockelarbeitslosigkeit. Sie seien zudem intransparent, brächten erhebliche Nachteile und Risiken für die Steuerzahler mit sich und sie wiesen hohe Kosten („als Ausdruck einer ineffizienten Produktion“) auf (Eilforth und Jursch 2017, S. 18-21). Auch sei der Begriff der öffentlichen Daseinsvorsorge überdehnt und der Staat überschreite mit seinem Engagement die Grenzen seines Verantwortungsbereiches. So sei etwa Wasser durchaus ein Wirtschaftsgut. Die Kritik, dass private Unternehmenstätigkeit zu höheren Preisen führe, sei falsch und widerspreche der Realität (Eilforth und Jursch 2017, S. 21-22). Insgesamt sei also der privaten gegenüber der staatlichen Leistungserbringung der Vorrang einzuräumen.

Die Kontra-Position leitet ihr „stichhaltigste[s] Argument gegen die Privatisierung vormals öffentlicher Unternehmen“ daraus ab, „dass private Unternehmen aufgrund ihrer Verpflichtung, profitabel zu wirtschaften, zahlreiche Ziele verfolgen, die einer am Gemeinwohl orientierten Politik diametral entgegenstehen. So werden durch die Privatisierungen wichtige

² Am 14.08.2018 stürzte die Morandi-Brücke in Genua ein. Es gab 43 Todesopfer.

Hebel zur Gestaltung einer wünschenswerten (volks-)wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Entwicklung aus der Hand gegeben, denn die Stärkung der Marktkräfte höhlt bei gleichzeitiger Einschränkung der staatlichen Regulations- und Kontrollmöglichkeiten die wirtschaftspolitischen Instrumentarien aus.“ (Engartner 2017, S. 17) Des Weiteren werden Sicherheitsrisiken aufgrund unterbliebener Sanierungen, fehlende Realisierung etwaiger Effizienzvorteile, höhere Kosten und geringere Dienstleistungsqualität für Konsumenten, eine geringere Versorgung in der Fläche und insgesamt eine Umverteilung zugunsten von Kapitalanlegern, Großkonzernen und zuungunsten von Verbrauchern und Steuerzahlern als Folgen und Nachteile von Privatisierung ins Feld geführt (Engartner 2017, S. 15-16). Insgesamt sei Privatisierung abzulehnen. Die Argumente für und wider Privatisierung wurden in dieser Debatte pointiert vorgetragen und spannen damit die Pole des Konflikts auf.

1.2 Privatisierung – Definition

Wenn von der Trennung zwischen den Bereichen ‚Öffentlich‘ und ‚Privat‘ die Rede ist und Privatisierung dabei einen Prozess beschreibt, durch den etwas (!) in den Bereich des Privaten übertragen wird, dann finden sich alltagsweltlich und im wissenschaftlichen Sprachgebrauch durchaus unterschiedliche Definitionen und Bestimmungen dessen, was das Private sein soll. Wichtig ist zu unterscheiden, ob man in einer Debatte einen weiten oder engen Begriff von Privatisierung verwendet. Auch der Blick auf die Begriffsgeschichte hilft für eine prägnante Definition nur begrenzt weiter: Das Wort ‚privat‘ leitet sich von dem lateinischen Verb *privare* ab. Dieses lässt sich je nach Zusammenhang unterschiedlich übersetzen, nämlich als trennen, absondern, für sich bestehen, rauben oder aneignen. Es sind also unterschiedliche Bedeutungen möglich, die zudem nicht unmittelbar auf einen bestimmten gesellschaftlichen Zusammenhang eingegrenzt sind. In einem kulturgeschichtlichen Essay mit dem Titel „Privatheit“ hat Geuss (2013) recht unterschiedliche Grenzziehungen zwischen dem Öffentlichen und dem Privaten beleuchtet. So kann das Private als der Raum intimer Körperpraktiken, als Praxis der Selbsterkenntnis und des exklusiven Zugangs zu Gott, als Raum der Familie und als vor dem Zugriff von (politischen) Autoritäten geschützter Bereich angesehen werden. Die aktuellen Debatten um Big Data und Privacy zeigen beispielsweise, dass Privatheit hier als Sicherung gegen die Überwachung der Kommunikation betrachtet wird.

Geuss greift als politischer Philosoph den (liberalen) Mythos einer stabilen Grenzziehung zwischen öffentlich und privat an. An dieser Stelle ist jedoch für das Studium der Privatisierung insbesondere Folgendes relevant: Insofern es erstens keinen historisch stabilen Gebrauch des Begriffes der Privatisierung gibt, ist dieser jeweils spezifisch und genau zu definieren. Zweitens mündet Geuss' Begriffsgeschichte in eine pragmatische Aufforderung: „Damit wir zwischen öffentlich und privat eine *praktisch bedeutsame* Unterscheidung machen können, also eine Entscheidung, die einen moralischen, existenziellen, sozialen und politischen Status verdient, müssen wir zuerst immer über eine klare Idee von dem beabsichtigten Gebrauch dieser Entscheidung verfügen. Die erste Frage lautet: *Warum* genau wollen wir privat und öffentlich unterscheiden?“ (Geuss 2013, S. 131-132; Hervorhebung im Original) Und weiter: Warum haben wir Fragen an einen Privatisierungsvorgang oder eine Gesamtheit von Privatisierungen? Warum sehen wir diese als bedeutsam an?

In einem Abschnitt hebt Geuss hervor, dass die Quelle legitimer Macht öffentlicher Autorität darin läge, kollektive, also für alle Bürger³ zugängliche und nutzbare Güter zu produzieren (Geuss 2013, S. 70-74). Hier können wir die Brücke zu der Theorie der öffentlichen Güter schlagen (Kap. 2). Es geht ganz offenkundig darum, dass Autoritäten beauftragt und delegiert werden, derartige Güter und Dienstleistungen zu erbringen bzw. zu gewährleisten. Sie übernehmen dafür eine bestimmte Verantwortung. Privatisierung ist dann zunächst eine ‚Gegenentwicklung‘. Die ‚Öffentlichkeit‘ von Gütern und Dienstleistungen wird verringert.

Allerdings ist Privatisierung als Entstaatlichung und als Delegation öffentlicher Aufgaben von der (Übertragung der) Leistungserbringung durch Nonprofit-Organisationen und freigemeinnützige Träger klar abzugrenzen. Wohlfahrtstaatliche Aufgaben werden – nicht nur in Deutschland – häufig und traditionell von Verbänden und Vereinen erbracht, die zwischen Staat und Markt agieren (Najam 1996). Das Subsidiaritätsprinzip des deutschen Sozialstaats hat bei der Kinder- und Jugendhilfe, bei der Gesundheitsversorgung, in der Arbeitsmarktpolitik, bei der Versorgung von Senioren und der Pflege (um nur einige Beispiele zu nennen) mit sich gebracht, dass wichtige wohlfahrtstaatliche Aufgaben etwa (auch) durch teilweise konfessionelle Wohlfahrtsorganisationen (z.B. Diakonie, Caritas, Deutsches Rotes Kreuz) oder Selbsthilfeinitiativen erbracht wurden und werden. Der Ökonomisierungsdruck, der in diesem organisatorischen Feld herrscht, wird von einem eigenen Forschungszweig in den Blick genommen (Zimmer und Hallmann 2016; Enjolras et al. 2018). Für die Abgrenzung zum Thema der Privatisierung ist hier entscheidend, dass in dieser wohlfahrtsstaatlichen Tradition nicht prioritär auf Profit ausgerichtete Organisationen des ‚Dritten Sektors‘ die Leistungserbringung übernehmen.

In der aktuellen politischen und politikwissenschaftlichen Debatte werden weitere Aspekte des ‚Privaten‘ verhandelt. Mit dem Begriff der „privaten Autoritäten“ (Hall und Biersteker 2002) werden etwa Einrichtungen und Organisationen beschrieben, die nicht durch Wahlen bestimmt werden und keiner öffentlichen Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit unterliegen, aber weitreichende Entscheidungen treffen. Ein Beispiel sind hier etwa die Rating-Agenturen, die mit ihren Bewertungen der Kreditwürdigkeit von Staaten erheblichen Einfluss auf deren Haushaltspolitik haben können (Strulik 2007; Prager 2012). Ein anderes Beispiel sind diejenigen privaten Schiedsgerichte, die im Rahmen internationaler Handelsabkommen vereinbart werden. Hier werden in nicht-öffentlichen Sitzungen und Verfahren von bestellten Fachexperten (gerade nicht von öffentlichen Richtern) Konflikte und Schadensersatzklagen verhandelt und entschieden; unter Umständen mit weitreichenden Folgen für die Regulierungskompetenz von Staaten (Hippe 2014). Auch bei der Festlegung von Buchhaltungsstandards, die eine erhebliche Bedeutung für den Finanzmarkt haben, war es ein privates Entscheidungsgremium (Board), das diese autoritativ bestimmt hat (Nölke 2014).

Als ‚Privatisierung des Staates‘ sind auch informelle Vereinbarungen und Absprachen zwischen der Regierung und Unternehmen bzw. Unternehmensverbänden bezeichnet worden,

³ Der Autor ist sich der Bedeutung der gesellschaftlichen Kategorie Geschlecht für individuelle Ungleichheiten und Lebensverläufe sowie ihrer Bedeutung als Strukturkategorie bewusst. Im vorliegenden Buch wird das generische Maskulinum verwandt.

wie sie etwa in der Umweltpolitik zeitweise vorzufinden waren (Bohne 1982, S. 266; Töller 2012). Hier sind die begrifflichen Grenzen zum „kooperativen Staat“ (Ritter 1979) unscharf, das heißt zu jenen Formen der informellen Absprache zwischen der Regierung einerseits und Akteuren und Stakeholdern andererseits, die in einem Aufgabenfeld als wichtig angesehen werden. In jüngerer Zeit war das Textilbündnis⁴ ein Beispiel für eine solche informelle Kooperation (Textilbündnis 2015).

In der Sozialpolitik ist überdies von einer Privatisierung der Lebensrisiken geschrieben worden (Butterwegge 2013). Hier geht es wesentlich darum, dass bestimmte Risikolagen von Personen und sozialen Gruppen nicht oder in geringerem Maße als bisher von den Sozialversicherungen abgedeckt werden. Hier müssen dann entweder individuell Zusatzversicherungen abgeschlossen oder ggf. erhebliche Einschränkungen des bisherigen Lebensstandards hingenommen werden. Der Aufbau einer dritten, privat finanzierten Säule in der Rentenversicherung, die unter dem Namen der ‚Riester-Versicherung‘ bekannt geworden ist, gehört zu einer solchen Form der Privatisierung (Leisering 2011).

So interessant und spannend die politikwissenschaftliche Forschung zu den privaten Autoritäten, informellen Kooperationen und der Privatisierung von Risiken in bestimmten Lebenslagen ist, sie ist kein zentraler Gegenstand des Buches. Wenn hier von Privatisierung die Rede ist, dann handelt es sich in einem engen Sinne um einen Prozess, in dem die Trägerschaft von staatlichen Unternehmen verändert und die Erbringung öffentlicher Güter und Dienstleistungen aus der gebietskörperschaftlichen Verwaltung herausgelöst und externen Anbietern überantwortet wird.

1.3 Ziele des Buches

Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel des Bandes, Privatisierung (als ein Synonym für die Übertragung von Verfügungsrechten vom Staat und von öffentlichen Gebietskörperschaften auf gewerbliche Unternehmen) in ihren unterschiedlichen Facetten darzustellen und politikwissenschaftlich zu erklären. Es geht hier also nicht um eine normative politische Positionierung (für oder gegen eine bestimmte Eigentumsform), sondern um die Klärung, warum Entscheidungen für Privatisierung getroffen und/oder kontestiert werden, also umstritten sind. Im Rahmen der (international vergleichenden) Policy-Forschung ist es die Aufgabe, diejenigen Faktoren und Bedingungen zu identifizieren, die Entstaatlichung befördern oder beschränken. Diese Faktoren sind weit überwiegend dem sozioökonomischen und politisch-kulturellen, das heißt auch diskursiven Kontext, der Polity (also der Institutionenordnung) und den Politics (als politischen Machtprozess) zuzuschreiben.

Stellt man in dieser Form die Aufgabe der vergleichenden politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung so dar – ich vertrete hier den Anspruch, dass Politikwissenschaft erklärenden Charakter hat, also die Gründe für ein politisches Phänomen ermitteln sollte – dann ist ein-

⁴ Es handelt sich hier um einen Zusammenschluss von ca. 130 Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen seit 2014, das die Verbesserung in den globalen Wertschöpfungsketten der Textilindustrie anstrebt.

leitend eine methodisch-sprachliche Klärung wichtig: Die komparative Policy-Forschung unterscheidet in einer quantitativen, large-n orientierten Variante zwischen unabhängigen (und intervenierenden) Variablen und bei einer konfigurativen, middle-n orientierten Variante der Qualitative Comparative Analysis Bedingungen. Ich entscheide mich in diesem Buch nicht für eine der beiden Varianten, sondern nutze den Begriff der „Erklärungsfaktoren“ als Dachbegriff für unabhängige Variablen und Bedingungen. Gleichmaßen gilt für das zu erklärende Phänomen, dass es in der ersten genannten Variante als abhängige Variable und in der zweitgenannten als Outcome bezeichnet wird. Da ich nicht einzelne Methoden als ausschließlich geeignet für die politikwissenschaftliche Privatisierungsforschung ansehe⁵, nehme ich hier das ‚Explanandum‘ bzw. ‚das zu Erklärende‘ als Dachbegriff des (Privatisierungs-)Falls, der untersucht werden soll.

1.4 Fragestellungen in der politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung

Studienarbeiten und Forschungen beginnen mit Fragen. Welche wissenschaftlichen Fragestellungen sind bezüglich der Privatisierung relevant? Zunächst geht es um eine Reihe von beschreibenden Fragen, die im Laufe dieses Buchs geklärt werden. Was ist Privatisierung? Welche Formen von Privatisierung gibt es? Wann und wo findet Privatisierung (in welcher Form) statt?

Fragen, die darauf zielen, ein Phänomen zu beschreiben und dessen zeitliches und räumliches Vorkommen möglichst sachkundig, empirisch gesättigt und ggf. typisierend darzustellen, sind im Rahmen der Forschung notwendige, aber nicht hinreichende Fragen. Im Zentrum des Erkenntnisinteresses steht die Frage nach den Gründen und nach denjenigen Faktoren, die ein bestimmtes Phänomen erklären. *Warum* gibt es Privatisierung? Diese Frage ist maßgeblich für die politikwissenschaftliche Forschung zum Thema. Die Politikwissenschaft stellt bezüglich der Privatisierung andere Fragen als etwa die Rechts- oder Wirtschaftswissenschaften. Sie begreift Privatisierung ganz wesentlich als einen politikgetriebenen Prozess. Und sie nähert sich diesem Phänomen auf der Basis von theoretischen Konzepten, die Erklärungen dafür anbieten, warum Privatisierungen durchgesetzt werden. In diesem Zusammenhang ist die vergleichende Staatstätigkeitsforschung aufgrund ihrer statistischen Analysen prominent geworden (Zohlnhöfer und Obinger 2005; Obinger et al. 2014), in denen sie unterschiedliche politikwissenschaftliche Konzepte integriert, etwa zum Einfluss der Europäischen Union oder der politischen Parteien (Kap. 7).

Auch die deutsche Politikwissenschaft arbeitet mit den drei englischen Dimensionen der Politik: Polity steht für die Institutionenordnung, Politics für die politischen Prozesse und Policy für die materiellen Regelungen in Politikfeldern. Die Frage, warum es Privatisierung gibt, lässt sich dementsprechend in verschiedene Einzelfragen unterteilen, die wiederum den Dimensionen von Politics und Polity zuzuordnen sind. Zunächst verorte ich das zu erklärende Phä-

⁵ Die Wahl der Methode hängt vom Erkenntnisinteresse, Literaturstand, Datenpool und dem theoretischen Hintergrund der Forscher ab. So sind auch interpretative, diskursanalytische Verfahren hilfreich und angemessen, wenn deren Erkenntnisinteresse und Datenpool nachvollziehbar dargestellt wird.

nomen (Privatisierung zu einem bestimmten Zeitpunkt und in einem bestimmten Raum) in der Policy-Dimension. Privatisierung ist das zu erklärende Phänomen. Sie ist ein angestrebtes und/oder verwirklichtes Programm.

Im Hinblick auf die Politics-Dimension stellt sich die Warum-Frage wie folgt: Welche Rolle spielen Regierungen, Internationale Organisationen, Parteien und Interessengruppen bei der Privatisierung? Welche strategischen Interessen haben sie? Über welche Ressourcen verfügen sie, um (alleine oder in Allianzen) Privatisierung durchzusetzen? In dieser Dimension sind die kollektiven und korporativen Akteure⁶ mit ihren Präferenzen und ihren Durchsetzungsmitteln im Mittelpunkt des Forschungsinteresses. Durch ihre strategischen und programmatischen Interessen und Einflussmöglichkeiten soll Privatisierung erklärt werden.

In der Polity-Dimension sind jene Institutionen, also Regelsysteme, bedeutend, die direkt oder indirekt auf Privatisierung wirken. Die Forschungsfragen werden hier anders gestellt: Welche Bedeutung haben Verfassungen, Gesetze, maßgebliche Organisationsstrukturen und grundlegende Verfahren für Privatisierung? Wirken sie privatisierungsfördernd oder -hemmend? Welche Institutionen ermöglichen oder beschränken politische Bestrebungen, zu privatisieren? Privatisierung wird also durch den Rahmen der Spielregeln und die Verteilung von Veto-Positionen in einem Regierungssystem erklärt. Aber hier ist auch an jene Regeln, etwa des Wettbewerbs- oder des Haushaltrechts zu denken, die, explizit oder in ihren Auswirkungen, einen Druck in Richtung Privatisierung entfalten.

In der Kombination von Faktoren der Politics- und Polity-Dimension lassen sich nun weitere Fragen entwickeln, die auf die Bedingung für die Wirksamkeit einzelner Erklärungsfaktoren abzielen, z.B. diejenige danach, unter welchen institutionellen Bedingungen es Parteien ermöglicht oder erschwert wird, Privatisierung durchzusetzen. Oder: Welche Regeln führen dazu, dass Parteien, obwohl sie programmatisch privatisierungskritisch eingestellt sind, sich genötigt sehen, zu privatisieren? Die *Kombination* von Erklärungsfaktoren (EF) in den beiden Dimensionen wird bei Fragen notwendig, die auf die Beziehungen zwischen ihnen und ihre wechselseitige Bedingtheit zielen, etwa in dem Sinne, dass EF₁ (nicht) wirksam ist, wenn es auch EF₂ gibt (oder eben nicht). So kann es sein, wie am Beispiel der griechischen Regierung gesehen, dass eine Partei zwar gegen Privatisierungen ist (EF₁), aber aufgrund des institutionellen Drucks in der Eurozone (EF₂) trotzdem privatisieren muss. Die Frage nach den Erklärungsfaktoren der Privatisierung steht im Zentrum der politikwissenschaftlichen Forschung. Allerdings gibt es zwei weitere, wenn auch weniger beachtete Forschungsfragen: Warum kommt es im Zuge von oder nach Privatisierung zu privatisierungsbezogenen Regulierungen? Und: Welche Effekte haben Privatisierungen? Wie auch in der sonstigen komparativen Policy-Forschung so greift auch hier die Unterscheidung zwischen X- oder Y-zentrierten Fragestellungen (Ganghof 2005, S. 77; Reiter und Töller 2014, S. 23; Sack und Töller, S. 613-616): Y-zentrierte Beiträge sind darauf angelegt, eine Policy (Y) zu erklären, hier: eine (Form der) Privatisierung, indem verschiedene Faktoren (konkurrierend oder komplementär) in Be-

⁶ In idealtypischer Unterscheidung werden Organisationen als kollektive Akteure bezeichnet, die auf eine Willensbildung in ihrer Mitgliedschaft angewiesen sind (z.B. Parteien und Verbände). Bei korporativen Akteuren dominiert die hierarchische Entscheidung (z.B. Unternehmen) (Scharpf 2000).

tracht gezogen werden. Die Kapitel 7-10 und 14.1 in diesem Buch sind Y-zentriert angelegt. X-zentrierte Beiträge nehmen die (z.B. wirtschaftlichen, sozialen, politischen) Effekte und Folgen einer Policy (X) in den Blick. Hauptsächlich die Kapitel 12 und 14.2 widmen sich den Konsequenzen der Entstaatlichung.

Parallel zu oder in der Folge von Privatisierungen kommt es häufig zu neuen Regulierungen (Re-Regulierung), etwa zu einer Veränderung des Wettbewerbsrechts oder der Regeln der Preisfestsetzung. Die Frage nach den Gründen solcher privatisierungsbezogenen Regulierungen ließe sich nun (zu) einfach in dem Sinne beantworten, dass mit diesen Regulierungen die (möglichen) negativen Effekte der Privatisierung institutionell bearbeitet werden sollen. Privatisierung wäre dann nicht mehr das zu erklärende Phänomen, sondern der Erklärungsfaktor. Ganz so einfach ist es aber nicht. Eine solch einfache Vermutung geht von zwei Prämissen aus, nämlich derjenigen, dass es einen Konsens hinsichtlich der möglichen Negativeffekte gibt, und derjenigen, dass die relevanten Akteure problemlösungsorientiert vorgehen. Beide Voraussetzungen sieht die politikwissenschaftliche Forschung als nicht (immer) gegeben an. Es ist durchaus möglich, dass es ein akteursübergreifendes Bewusstsein bestimmter mit Privatisierung verbundener Probleme und damit eine Bereitschaft zur Regulierung gibt, dies wäre dann aber empirisch zu ermitteln, nicht im Vorhinein anzunehmen. Die Politikwissenschaft wendet sich bei der Beantwortung der Frage nach den Gründen für privatisierungsbezogene Regulierungen zunächst – und in analoger Weise wie eben skizziert – der Politics- und Polity-Dimension zu. Welche Akteure mit welchen Ressourcen wollen die Regulierung durchsetzen? Welche institutionellen Regeln befördern a) aus sich selbst heraus eine neue Regulierung oder b) die Durchsetzungschancen bestimmter Akteure?

Mit ihrer grundlegenden Skepsis gegenüber den genannten Prämissen geht die Politikwissenschaft auch an die dritte grundlegende Frage der Privatisierungsforschung heran, nämlich derjenigen nach den Effekten und dem möglichen Nutzen der Privatisierung. Hier ist eine grundlegende Differenz zu einer wirtschaftswissenschaftlichen und auch institutionenökonomischen Herangehensweise zu markieren. Diese sind in der Regel und weit überwiegend an Effizienzgewinnen, gelegentlich auch an Wohlfahrtsgewinnen, interessiert. Die Politikwissenschaft hat sich hier anders aufgestellt. Mit Harold Lasswell fragt sie „Who gets what when and how?“ (Lasswell 1950). Die Policy (Privatisierung) wird in diesem Sinne nicht mehr auf Politics und Polity zurückgeführt, sondern sie wird zu einem Erklärungsfaktor für eine Machtkonstellation, die es ohne sie nicht (oder in anderer Form) gäbe (Kap. 12). Es geht bei der Frage nach den Effekten damit auch um diejenige nach dem Nutzen und Machtgewinn spezifischer Akteure im Privatisierungsspiel. Privatisierung wird nicht (mehr) als Problemlösung, sondern als Auseinandersetzung um Ressourcen (und damit Machtpositionen in der Gesellschaft) angesehen: „Even an inefficient privatization process can generate large wealth for a few.“ (Stiglitz 2008, S. XI) Was hier bei dem ehemaligen Chefökonom der Weltbank anklingt, ist die Einsicht des Wirtschaftswissenschaftlers, dass Regierungen nicht unbedingt an Effizienzsteigerungen und Qualitätsverbesserungen interessiert sind, wenn sie entstaatlichen. In der originär politikwissenschaftlichen Betrachtungsweise geht es vielmehr darum, wie sich durch Privatisierung die Machtverteilungen in der politischen Ökonomie und in demokratischen Regierungsstrukturen verändern (Streeck 2013; Kap 14.2).

1.5 Literaturstand

Wenn man sich mit einem Forschungsthema befasst, dann stellt sich stets auch die Frage nach dem Stand der Literatur.⁷ Zum Thema Privatisierung gibt es hier zunächst kein Knappheitsproblem. Die nachfolgende Grafik stellt die Häufigkeit der Nennung des Begriffes Privatisierung (bzw. entsprechende englische Ausdrücke) in Publikationen dar, die in den Social Science Citation Index (SSCI) aufgenommen wurden. Es handelt sich also um die Darstellung der Konjunktur der fachwissenschaftlichen Debatte. Diese Konjunktur ist nicht zwingend denselben Zyklen unterworfen wie die öffentliche Debatte. Die Grafik zeigt seit 1980 einen allmählichen Anstieg der fachwissenschaftlichen Beiträge zum Thema Privatisierung. Es herrscht also kein Mangel an entsprechender Fachliteratur. Auffällig ist der deutliche Anstieg der Publikationen entsprechender Forschungsergebnisse bzw. Debattenbeiträge zwischen 1990 und 1994 sowie ein (etwas schwächer ausgeprägter) Anstieg zwischen 2003 und 2005. Es folgt ein wiederum deutlich erkennbarer Anstieg bis zum Jahr 2012. In den Folgejahren (bis 2017) weist die Anzahl der Publikationen ein gleichbleibend hohes Niveau aus. Das Absinken im Jahr 2018 ist dadurch zu erklären, dass hier lediglich die Publikationen bis einschließlich Dezember 2018 erfasst wurden. Zu beachten ist bei dieser Grafik aber, dass es sich hier nur im geringen Maße um politikwissenschaftliche Fachliteratur handelt. Es überwiegen bei Weitem die wirtschaftswissenschaftlichen und juristischen Beiträge. Hier besteht dann die Anforderung, diese aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive zu lesen und zu verarbeiten.

Der jeweils auf einzelne Aspekte bezogene Literaturstand wird in den einzelnen Kapiteln verarbeitet. An dieser Stelle möchte ich aber auf einige grundlegend einführende Publikationen verweisen. Dazu gehören drei einschlägige Überblicksaufsätze zum Stand und zu den Folgen von Privatisierungen im internationalen Vergleich (Megginson und Netter 2001; Dewenter und Malatesta 2001; Parker und Kirkpatrick 2005). Die (im journalistischen Stil verfasste) Monographie „The Commanding Heights“ von Yergin und Stanislaw (1998; 1999 auf Deutsch erschienen) bietet einen sehr guten Überblick über die weltweiten Privatisierungsaktivitäten. Das „International Handbook on Privatization“ (Parker und Saal 2003) enthält in außerordentlicher Weise sowohl theoretische Beiträge zum Thema Privatisierung als auch regionale Überblicke. Auch ist auf den weniger umfangreichen, aber ebenfalls theoretisch wie auch komparativ angelegten Sammelband „Privatization“ von Roland (2008b) hinzuweisen. Ebenfalls komparativ, aber weniger systematisch und zugleich mit einem eher weiten Privatisierungsverständnis operierend, ist der zeitgeschichtliche Sammelband von Frei und Süß (2012) angelegt.

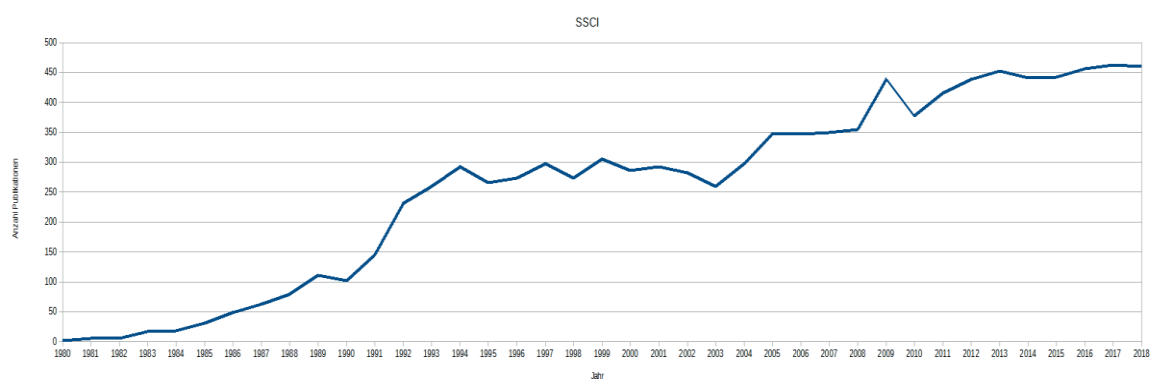
Megginson (2017) enthält einen vergleichsweise aktuellen Literaturüberblick zum Thema Privatisierung seit 2005. Er schließt damit an die genannten drei Überblicksaufsätze an, erweitert die Perspektive aber auch auf Verstaatlichungen. Auffällig ist hier die disziplinäre Eng-

⁷ An dieser Stelle ist folgender Hinweis wichtig: Das Buch ist insgesamt als Überblick der aktuellen Forschung zur Privatisierung angelegt. Deshalb wird der Stand der Literatur hier nur knapp skizziert. Im Rahmen fachwissenschaftlicher Studienarbeiten und Fachartikel ist der Forschungsstand spezifisch auf die Fragestellung hin auszuführen und zu präzisieren, um damit jene Forschungslücke zu identifizieren, zu der die jeweilige Analyse beiträgt.

führung auf wirtschaftswissenschaftliche Arbeiten; die vergleichenden Studien von Doyle (2012) und Obinger et al. (2014) werden beispielsweise nicht rezipiert. Es werden lediglich zwei Artikel referiert, in denen Privatisierung durch politische Faktoren erklärt wird (Megginson 2017, S. 41). Die Begrenzung auf die beiden Arbeiten (Dinc und Gupta 2011; Belloc et al 2014), die im Ergebnis festhalten, dass politische Opposition Privatisierung verlangsamen oder gar stoppen kann, ist deshalb nicht plausibel, weil Megginson selber festhält, dass „privatization is controversial almost everywhere“ (Megginson 2017, S. 41). Mit Blick auf diesen defizitären State of the Art der (vorwiegend wirtschaftswissenschaftlichen) Literatur ist der vorliegende Band auch eine strukturierte Ergänzung und Erweiterung des vorliegenden Kenntnisstands zur Privatisierung aus politikwissenschaftlicher Perspektive.

Hinzuweisen ist zudem noch auf einen anderen nicht-wissenschaftlichen Literaturstrang, der nicht nur die öffentliche Debatte, sondern häufig auch den Zugriff von Studierenden auf das Thema prägt, nämlich die privatisierungskritische, populärwissenschaftliche Literatur, die ein breiteres Publikum ansprechen soll und sich im politischen Konflikt um Privatisierung eindeutig positioniert (z.B. Liedtke 2007; Rügemer 2008, Engartner 2016b; Eicker-Wolf und Schreiner 2017). Es handelt sich hier um Literatur, die in Teilen materialreich und sehr gut recherchiert ist, die einen prononciert, teilweise im anklagenden Ton gehaltenen akteurstheoretischen Zugang pflegt, die selektiv auf die negativen Folgen der Privatisierung fokussiert und die sich – die wird mitunter schon im Titel angezeigt – als explizite ‚Anti-Privatisierung‘-Literatur versteht. Die Nutzung dieser Literatur und der entsprechenden Beispiele ist dann völlig unproblematisch, wenn man diese als einen Teil der politischen Debatte begreift. Für die dort ausgebreitete Empirie empfiehlt sich, wie im Übrigen ja auch bei der einschlägigen Fachliteratur, die mehrfache Prüfung der Faktenlage.

Abbildung 1: ‚Privatization‘ im Social Science Citation Index ab 1980.



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Social Science Citation Index 1980-2018.

1.6 Aufbau des Buches

Nach einer Klärung der Fragestellungen und Forschungsperspektive der politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung werden Privatisierung und ihre unterschiedlichen Erscheinungsformen definiert (Kap. 2). Für ‚Neulinge‘ der Entstaatlichungsdebatte ist dieser Abschnitt zentral, da der zu untersuchende Fall eingehender dargestellt wird. Im Kap. 3 gehe ich auf die Erscheinungsformen ‚öffentlicher Güter‘ ein, da Privatisierung sich häufig und maßgeblich auf Produkte und Dienstleistungen bezieht, die einen öffentlichen Charakter

haben bzw. bei denen darum gestritten wird, ob sie einen haben sollten (Kap. 3). Das folgende Kapitel geht auf die Methoden der politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung ein (Kap. 4).

Grundsätzliche Diskussionen zum Thema der Privatisierung werden in Kap. 5 aus politikwissenschaftlicher bzw. politisch-soziologischer Sicht erörtert und in Kap. 6 aus wirtschaftswissenschaftlicher. Insofern es sich bei diesem Buch um einen Überblick zur politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung handelt, leuchtet es unmittelbar ein, die grundsätzlichen Debatten darzulegen. Die Kenntnis der wirtschaftswissenschaftlichen Debatte ist aus zwei Gründen wichtig: Die bei weitem meisten Beiträge zum Thema finden sich in der Disziplin. Die Wirtschaftswissenschaft orientiert Methoden und Bewertung von Privatisierung weit überwiegend an einem Kriterium, dem der Effizienz. Politikwissenschaft muss hingegen davon ausgehen, dass es unterschiedliche Bewertungskriterien gibt und dass bereits die Entscheidung darüber, welche denn die maßgeblichen sind, eine politische Entscheidung ist. Das heißt nun nicht, dass wirtschaftswissenschaftliche Forschung zu ignorieren wäre. Ganz im Gegenteil: Sie enthält einerseits interessantes empirisches Material und sie ist andererseits Untersuchungsgegenstand, da sie die Debatte maßgeblich bestimmt und politischen Akteure als Referenz dient, um Entscheidungen legitimieren.

Das Kap. 7 ist insofern das konzeptionell-methodische ‚Herzstück‘ des theoretischen Abschnittes, weil dort Untersuchungsansätze vorgestellt werden, aus denen sich grundlegende Annahmen (und Erklärungsfaktoren) zur Frage ergeben, warum privatisiert wird und wie dies politikwissenschaftlich erklärt werden kann.

Kap. 8 enthält – das ist zumindest im deutschen Sprachraum bislang so noch nicht geleistet – zunächst eine geschichtliche Darstellung der Privatisierungsentwicklung seit Mitte der 1970er Jahre, erst für Deutschland und dann für Europa. Der Blick wird dann deutlich über den Tellerrand der OECD-Staaten hinaus erweitert, insoweit Privatisierung im globalen Kontext dargestellt wird, also auch mit Blick auf die süd-ost-asiatische Region, die spätestens seit 2010 zu den ‚Boomregionen‘ der Privatisierung gehört. In einzelnen Länderdarstellungen wird die Privatisierung in Deutschland, Nigeria und China thematisiert. Das Kapitel wird durch Beschreibung von Privatisierungen in unterschiedlichen Politikfeldern komplettiert (Telekommunikation, Wasser und Krankenhäuser) (Kap. 10). Während die Darstellungen zu den Ländern einen breiten Überblick zu (unterschiedlichen) Entstaatlichungen bieten, wird für den Krankenhaussektor ein einzelner Fall untersucht (Krankenhausprivatisierung in Hamburg), um die entsprechenden Details exemplarisch vertiefen zu können.

Der nachfolgende Abschnitt befasst sich mit der Regulierung der Privatisierung (und der entstaatlichten Leistungsproduktion) (Kap. 11), um sich dann dem Forschungsstand zu den Effekten der Privatisierung zuzuwenden (Kap. 12). Durch diese Reihenfolge wird deutlich, dass die Ergebnisse von Privatisierungen auch durch den regulatorischen Kontext geprägt werden, in dem sie stattfinden.

Die Forschung zur Wirtschaftspolitik und unternehmerischen Staatstätigkeit hat sich in den letzten Jahren vermehrt zwei aktuellen ‚Gegentrends‘ zur Privatisierung zugewandt, nämlich

der wachsenden Bedeutung von Staatsunternehmen einerseits und Rekommunalisierung andererseits. Darauf geht Kap. 13 ein.

Das Schlusskapitel fasst die Zwecke, Aufgaben und Möglichkeiten der vergleichenden politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung zusammen. Es resümiert die Kernaussagen zu den Erklärungsfaktoren. Es stellt auch die Verbindung zwischen Privatisierung und den Veränderungen politischer Herrschaft her, indem es den Zusammenhang zwischen Entstaatlichung und Demokratiequalität diskutiert. Das Kapitel endet mit einem Ausblick auf den zukünftigen Forschungsbedarf.

Insgesamt dient das Buch dazu, Privatisierungen in ihren Formen zu erfassen, in ihrem Entstehungsprozess theoretisch fundiert zu begreifen, ihre Effekte und ihre Wechselwirkungen mit dem regulatorischen Kontext zu verstehen und Studierende wie auch Policy-Forscher mit dem Erklärungsvermögen der politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung vertraut zu machen.