

Detlef Sack

Privatisierung

Vom Staat zum Markt-
Politikwissenschaftliche Privatisierungsforschung

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. Wir weisen darauf hin, dass die vorgenannten Verwertungsalternativen je nach Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen bereits durch Einstellen in Cloud-Systeme verwirklicht sein können. Die FernUniversität bedient sich im Falle der Kenntnis von Urheberrechtsverletzungen sowohl zivil- als auch strafrechtlicher Instrumente, um ihre Rechte geltend zu machen.

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

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	III
Abbildungsverzeichnis	VI
Tabellenverzeichnis.....	VII
Abkürzungsverzeichnis	VIII
1 Einleitung	1
1.1 Ziele des Studienbriefs.....	1
1.2 Fragestellungen in der Privatisierungsforschung – Einstieg	2
1.3 Literaturstand.....	5
2 ‚Öffentliche‘ Güter und Dienstleistungen.....	7
2.1 Privatisierung und der Wandel der Staatsaufgaben	7
2.2 Gütertheorie	12
2.2.1 Theorie des Gutes	13
2.2.2 Eigenschaften öffentlicher Güter und Dienstleistungen	14
3 Definitionen und Techniken der Privatisierung	19
3.1 Der weite Begriff von Privatisierung.....	19
3.2 Privatisierung als Entstaatlichung – Der enge Begriff von Privatisierung.....	21
3.2.1 Formale Privatisierung	23
3.2.2 Materielle (Teil-) Privatisierung	27
3.2.3 Funktionale Privatisierung.....	28
3.2.4 Privatisierung natürlicher Monopole	30
3.3 Kalkulationen und Verfahren der Privatisierung.....	31
3.3.1 Kalkulationen und Verfahren der materiellen Organisationsprivatisierung	31
3.3.2 Kalkulationen und Verfahren der funktionalen Privatisierung	34
3.4 Vertragswerke der Privatisierung.....	36
3.5 ‚Privatisierungsnahe‘ Begriffe	37
4 Methoden der politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung.....	40
5 Privatisierung und Kapitalismus.....	47
6 Exkurs: Privatisierung in ökonomischen Theorien.....	53
6.1.1 Das Public Choice-Modell der Privatisierung	55
6.1.2 Public Choice-Theorien und Privatisierung	58
6.1.3 Institutionenökonomische Theorie.....	61
6.1.4 Zwischenzusammenfassung	65
7 Privatisierung und Staatstätigkeit in der Politikwissenschaft.....	66

7.1	Anteil der Staatstätigkeit	68
7.2	Sozio-ökonomische Determination.....	69
7.3	Ideen und Diskurs.....	69
7.3.1	Neoliberalismus.....	72
7.3.2	Soziale Demokratie	74
7.3.3	Daseinsvorsorge – begriffsgeschichtlicher Exkurs	75
7.4	Institutionen	76
7.4.1	Regierungssysteme und Vetospieler	77
7.4.2	Regulatory State und privatisierungsbezogene Regeln	79
7.4.3	Internationaler Währungsfonds.....	85
7.5	Politische Parteien	85
7.6	Machtressourcenansatz, kollektive Akteure und Lobbying	89
7.7	Einzelne Akteure	92
7.8	Medien.....	92
7.9	Zusammenfassung.....	93
8	Geschichte der Privatisierung.....	95
8.1	Privatisierungspolitik in Deutschland	95
8.1.1	Die generelle Privatisierungspolitik bis 1990.....	96
8.1.2	Privatisierungen in Ostdeutschland nach 1990	99
8.1.3	Die generelle Privatisierungspolitik seit 1990	103
8.1.4	Funktionale Privatisierung und öffentlich private Partnerschaften	105
8.1.5	Die generelle Privatisierung seit 2005.....	108
8.1.6	Zwischenzusammenfassung.....	110
8.1.7	Privatisierungen in den Ländern und Kommunen.....	111
8.2	Privatisierung in Europa	113
8.2.1	Neoliberale Privatisierung in Großbritannien seit 1979.....	115
8.2.2	Postsozialistische Privatisierungen in Mittel- und Osteuropa seit 1989/90	122
8.2.3	Binnenmarktgetriebene Privatisierungen der 1990er Jahre	125
8.2.4	Krisengetriebene Entwicklungen seit 2007	127
8.2.5	Zwischenzusammenfassung.....	129
8.3	Privatisierung im globalen Kontext	130
8.3.1	Theorie der Privatisierungstätigkeit globalisiert	130
8.3.2	Privatisierung in den mittel- und lateinamerikanischen Staaten.....	132
8.3.3	Globaler Ausblick.....	135

9	Privatisierung in einzelnen Politikfeldern	136
9.1	Politisierungspotential in netzgebundenen Infrastrukturen	137
9.1.1	Telekommunikation	137
9.1.2	Wasser	139
9.1.3	Vergleich des Politisierungspotentials.....	140
9.2	Krankenhausprivatisierung und Gesundheitspolitik	142
9.2.1	Privatfinanzierung	144
9.2.2	Outsourcing und PPP	145
9.2.3	Materielle und formelle Privatisierungen.....	145
9.2.4	Finanznot und Investitionsstau in deutschen Krankenhäusern	147
9.2.5	Effekte der Krankenhausprivatisierung	149
9.2.6	Situation der Beschäftigten.....	151
9.2.7	Vom LBK Hamburg zu den Asklepios Kliniken Hamburg GmbH – Fallstudie	153
10	Regulierung der Privatisierung.....	158
10.1	Regulierung und Privatisierung – Definitionen	158
10.2	Gründe für Regulierung.....	160
10.3	Bundesnetzagentur und Anreizregulierung.....	161
10.4	Vergaberecht und Privatisierung.....	164
11	Effekte der Privatisierung	169
11.1	Ökonomische Effekte der Privatisierung.....	169
11.1.1	Methodische Probleme der Messung von Effekten	169
11.1.2	Ökonomische Effekte der materiellen Organisationsprivatisierung	170
11.1.3	Ökonomische Effekte der funktionalen (Aufgaben-) Privatisierung.....	172
11.2	Soziale Effekte der Privatisierung	173
11.3	Machtpolitische Folgen der Privatisierung	176
11.4	Privatisierungseffekte und politikwissenschaftliche Privatisierungsforschung.....	179
12	Rekommunalisierung als Gegenteilendenz?	182
13	Aufgaben und Möglichkeiten der politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung – Fazit	184
14	Literaturverzeichnis	188

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Publikationen zum Thema ‚Privatization‘ im Social Science Citation Index ab 1980 6

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Argumente für und gegen öffentliches Eigentum.....	53
Tabelle 2: Dimensionen demokratischer Regierungsformen nach Arend Lijphart	77
Tabelle 3: Trägerschaft deutscher Krankenhäuser.....	146
Tabelle 4: Wirtschaftliche Daten der Asklepios Kliniken Hamburg GmbH 2007-2013	156
Tabelle 5: Varianten der akteursbezogenen Regulierungspolitik.....	161
Tabelle 6: Matrix der politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung	186

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	Bundshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BNetzA	Bundesnetzagentur
BT	Bundestag
BNetzA	Bundesnetzagentur
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
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

Diese Seite bleibt aus technischen Gründen frei

1 Einleitung

1.1 Ziele des Studienbriefes

Der Regierungswechsel begann mit einem Paukenschlag: Unmittelbar nach der Wahl am 25.1.2015 und der Regierungsbildung stoppte die links geführte griechische Regierung 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 wird.

**Privatisierung trotz
Regierungswechsel**

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 (Die Zeit 20.08.2015).

Es handelt sich um einen paradoxen Regierungswechsel. Trotz gegenteiliger programmatischer Ziele entstaatlicht die griechische Regierung unter dem Refinanzierungsdruck in der Wirtschafts- und Fiskalkrise; und wird dennoch im Amt bestätigt. Wirksam wird der über internationale Organisationen vermittelte ökonomische Zwang.

Wie in einem Brennspeigel wird hier eine spezifische Situation der Privatisierung deutlich. Es gibt andere, weniger dramatische. Aber hier ist ein Ausgangspunkt für den Studienbrief 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.

Das Ziel des Studienbriefes ist es, 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.

**Ziel des
Studienbriefes**

Nach einer Klärung der Fragestellungen und Forschungsperspektive der politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung werden der Wandel von Staatsaufgaben und die Eigenschaften öffentlicher Güter diskutiert (Kap. 2). In einem nächsten Schritt sollen der Begriff der Privatisierung geklärt und die unterschiedlichen Formen der Entstaatlichung (als ein weiteres Synonym für Privatisierung) beschrieben werden (Kap. 3). Hier schließt sich ein Methodenkapitel an (Kap. 4). Es folgen drei theoretische Kapitel, die sich erstens mit Privatisierung und Kapi-

**Gliederung des
Studienbriefes**

talismus (Kap. 5), zweitens mit wirtschaftswissenschaftlichen Perspektiven auf Privatisierung (Kap. 6) und drittens mit denjenigen Faktoren beschäftigen, die auf Privatisierung wirken (Kap. 7). Es handelt sich hier um das ‚Herzstück‘ des theoretischen Abschnittes, weil dort konzeptionelle Ansätze vorgestellt werden, aus denen sich grundlegende Annahmen (und unabhängige Variablen¹) zur Frage ergeben, warum privatisiert wird und wie dies politikwissenschaftlich erklärt werden kann (Kap. 7). Es folgt eine geschichtliche Darstellung der Privatisierungsentwicklung seit Mitte der 1970er Jahre, zunächst für Deutschland und dann für Europa, und schließlich wird ein Blick über den Tellerrand der OECD-Staaten hinaus geworfen (Kap. 8). In einem weiteren deskriptiven Abschnitt werden nun nicht mehr die nationalstaatlichen oder regionalen Entwicklungen fokussiert, sondern Fallstudien in ausgewählten Sektoren (Kap. 9). Für diese beiden Kapitel gilt, dass sie nicht allein über Privatisierung als Untersuchungsgegenstand informieren sollen, sondern die jeweiligen Entwicklungen auf jene Faktoren beziehen, die im Theoriekapitel (Kap. 7) vorgestellt wurden. Der nachfolgende Abschnitt befasst sich mit der Regulierung der Privatisierung (und der entstaatlichten Leistungsproduktion) (Kap. 10), um sich dann dem Forschungsstand zu den Effekten der Privatisierung zuzuwenden (Kap. 11). Durch diese Reihenfolge wird deutlich, dass die Ergebnisse von Privatisierungen auch durch den regulatorischen Kontext geprägt werden, in dem sie stattfinden. Nach einem Ausblick auf einen aktuellen ‚Gegentrend zur Privatisierung, nämlich der Rekommunalisierung in Deutschland (Kap. 12), beschäftigt sich das Schlusskapitel zusammenfassend mit den Aufgaben und Möglichkeiten der politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung. Es enthält eine Orientierungsübersicht über entsprechende Forschungswege (Kap. 13).

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

1.2 Fragestellungen in der Privatisierungsforschung – Einstieg

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 Studienbriefes geklärt werden. Was ist Privatisierung? Welche Formen von Privatisierung gibt es? Wann und wo findet Privatisierung (in welcher Form) statt?

Privatisierung als abhängige Variable

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

¹ Eine Variable ist eine veränderliche Größe. Als *abhängige* Variable wird ein zu erklärendes Phänomen (z.B. eine erfolgte oder durchgeführte Privatisierungsentscheidung) bezeichnet, denn dieses Phänomen kann von anderen Phänomenen, den sogenannten *unabhängigen* Variablen, abhängen, die man auch als Erklärungsfaktoren bezeichnen kann.

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/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). Die Frage, warum es Privatisierung gibt, lässt sich in verschiedene Einzelfragen unterteilen, die wiederum den Dimensionen von Politics und Polity zuzuordnen sind.² Insofern verorte ich das zu erklärende Phänomen (Privatisierung zu einem bestimmten Zeitpunkt und in einem bestimmten Raum) in der Policy-Dimension. Privatisierung ist die abhängige Variable. 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 Akteure³ mit ihren Präferenzen und ihren Durchsetzungsmitteln im Mittelpunkt des Forschungsinteresses. Durch ihre strategischen und programmatischen Interessen und Einflussmöglichkeiten soll Privatisierung erklärt werden.

Politics der Privatisierung

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.

Polity der Privatisierung

In der Kombination von Faktoren der Politics- und Polity-Dimension lassen sich nun weitere Fragen entwickeln, die auf die Bedingung für die Wirksamkeit einzelner unabhängiger Variablen 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*

Unabhängige Variablen der Privatisierungsforschung

² Auch die deutsche Politikwissenschaft arbeitet mit den drei englischen Begriffen der Politik: Polity steht für die Institutionenordnung, Politics für die politischen Prozesse und Policy für die materiellen Regelungen in Politikfeldern.

³ 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).

von unabhängigen Variablen (UV) in den beiden Dimensionen wird bei Fragen notwendig, die auf die Beziehungen zwischen ihnen und ihre wechselseitige Bedingtheit zielen, etwa in dem Sinne, dass UV_1 (nicht) wirksam ist, wenn es auch UV_2 gibt (oder eben nicht). So kann es sein, wie am Beispiel der griechischen Regierung gesehen, dass eine Partei zwar gegen Privatisierungen ist (UV_1), aber aufgrund des institutionellen Drucks in der Eurozone (UV_2) 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? 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 die abhängige Variable, sondern die unabhängige. 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 Vorherein 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?

Verteilungsfolgen der Privatisierung

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: 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).