

1 Einleitung

Nach der Weltwirtschaftskrise und im Anschluss an den Zweiten Weltkrieg kam es in vielen Industrieländern zu einer Entgrenzung der Staatstätigkeit. Der Staat intervenierte zunehmend in Gestalt von gemischter Wirtschaft, keynesianischer Globalsteuerung und Wohlfahrtsstaat.

Der Trend in der Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt kehrte sich zu Beginn der 1980er Jahre in vielen OECD-Ländern um. Die ordnungspolitische Tendenzwende erfolgte – von den Sozialwissenschaften unerwartet – im Zuge sukzessiver Regierungswechsel, die mit der Wahl Ronald Reagans und Margaret Thatchers eingeläutet wurden. Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung gewannen so im Rahmen einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik am scheinbaren Ende des sozialdemokratischen Jahrhunderts an Bedeutung. Die letzten zwei Dekaden des 20. Jahrhunderts werden sogar als „*age of privatization*“¹ bezeichnet.

Die Privatisierungswelle erfasste nicht nur OECD-Staaten, sondern auch Schwellen- wie Entwicklungsländer sowie schließlich die Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas. Die globale Privatisierungsaktivität nahm in den 1990er Jahren zu: In den letzten zwei Dekaden des zwanzigsten Jahrhunderts wurden in über hundert Ländern öffentliche Unternehmen für rund eine Billion US-Dollar privatisiert².

Trotz dieses allgemeinen Trends lassen sich neben Gemeinsamkeiten auch Differenzen zwischen den nationalen Privatisierungsprofilen erkennen. In besonderem Maße trifft das auf die Privatisierungsprofile Frankreichs, Großbritanniens, Italiens und Deutschlands zu, die im Blickfeld dieser komparatistisch angelegten Politikfeldanalyse stehen.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Konvergenzprozesse in der zentralstaatlichen Privatisierungspolitik des Untersuchungssamples herauszuarbeiten, zu systematisieren und für sie ein Erklärungsmodell zu entwickeln. Die zentralen Fragestellungen lauten somit: Worin unterscheidet sich die Privatisierungsaktivität der vier OECD-Staaten internati-

¹ Giersch 1997: vi.

² Vgl. OECD 2003: 7.

onal und intertemporal? Welches sind die Ursachen für die grundlegend unterschiedlichen nationalen Privatisierungsprofile in den 1980er Jahren und wie lässt sich die zunehmende Privatisierungstätigkeit des Untersuchungssamples ab Beginn der 1990er Jahre und die damit verbundene Konvergenz der Staatstätigkeit erklären?

Untersuchungsgegenstand ist die Privatisierungspolitik, wobei das Augenmerk auf der materiellen Politik, wegen der Vielzahl intervenierender Variablen dagegen nicht auf dem *outcome* oder dem *impact* liegt. Der Privatisierungsbegriff wird im Rahmen der Arbeit eng definiert, das heißt als formelle und materielle Privatisierung öffentlicher Unternehmen.

Der Betrachtungszeitraum beginnt 1979 mit dem ersten Regierungswechsel, der in den vier untersuchten Ländern im allgemeinen Klima des Staatsversagens erfolgte. Da die Privatisierungstätigkeit international wie in den vier untersuchten Ländern andauert, reicht die Untersuchung bis zum Jahre 2004.

Die Auswahl der vier OECD-Staaten basiert auf der Differenzmethode. Das Sample zeichnet sich durch ähnliche Kontextvariablen aus. Des Weiteren waren der Umfang der öffentlichen Wirtschaft sowie ihre sektorielle Ausdehnung zu Beginn des Betrachtungszeitraums ähnlich. Auf der anderen Seite zeichnen sich die Untersuchungseinheiten durch eine große Varianz der Privatisierungsprofile, also der abhängigen Variable aus: Die Regierungen Frankreichs, Großbritanniens, Italiens und Deutschlands reagierten in den 1980er Jahren wirtschaftspolitisch zunächst unterschiedlich auf die ökonomischen Herausforderungen, wohingegen später die nationalstaatlichen Strategien konvergierten. Die differierenden nationalen Privatisierungsprofile sind hierfür emblematisch.

Als Staatstätigkeitstheorie wird im Rahmen der Arbeit eine erweiterte Form der Vetospielertheorie entwickelt und angewandt, welche die Anschlussfähigkeit des Theorems gegenüber dem Theorienkanon der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung erhöht. Verhaltenspräferenzen der Vetospieler sind dabei programmatische und wahlpolitische Zielsetzungen (*vote-* und *policy-seeking*). Mit dem Destruktions- und Konstruktionspotenzial werden gesellschaftliche Akteure in das Konzept integriert.

Der Mehrwert, den diese Arbeit dem Leser liefern soll, liegt in mehreren Aspekten: Erstens ist das Politikfeld in den letzten Jahren von bedeutsamen Entwicklungen geprägt gewesen, die in dieser Untersuchung aufgegriffen werden. Die politische und ökonomische Relevanz des Untersuchungsgegenstands spiegelt sich in den umfangreichen Privatisierungserlösen wider. Zweitens entwickelt die Arbeit mit der erweiterten Vetospielertheorie eine Staatstätigkeitstheorie, die für das Politikfeld viel versprechend ist; sie ermöglicht, den Einfluss der Parteien und Institutionen auf nationale Staatstätigkeit ebenso zu modellieren wie die Wirkung inter- und supranationaler Faktoren. Drittens ist dieses Unter-

suchungssample im Politikfeld der Privatisierungspolitik bisher noch nicht systematisch und ausführlich verglichen worden. Die Forschungsliteratur behandelt vielmehr vorwiegend die Privatisierung spezifischer Wirtschaftssektoren oder -unternehmen. Viertens bemüht sich die Arbeit um Perspektivenvielfalt, so dass auch Aspekte jenseits der politikwissenschaftlichen Disziplin einfließen werden.

Ziel der Arbeit ist es nicht, die nationale Entstaatlichungspolitik zu bewerten. Der normativ orientierte Leser mag dennoch gemäß seinen Präferenzen auf der Grundlage des Analyserasters, das im Verlauf der Arbeit entwickelt wird, Schlussfolgerungen und Handlungsanweisungen ableiten³.

Die vorliegende Arbeit ist folgendermaßen gegliedert: In den Vorüberlegungen des Kapitels 2 werden methodische Fragen der Arbeit geklärt. Hier wird der Privatisierungsbegriff erläutert und seine Verwendung im Rahmen der Arbeit verdeutlicht. Daran schließen sich die Darstellung des Forschungsstands, der Vergleichskonzeption und der Staatstätigkeitstheorie an.

Der internationale Privatisierungstrend und damit die Unterfrage nach dem internationalen Kontext der Privatisierungspolitik finden im darauf folgenden dritten Kapitel anhand mehrerer Indikatoren Darstellung. Schließlich werden die vier untersuchten Länder Frankreich, Großbritannien, Italien und Deutschland im OECD-Vergleich positioniert.

Kapitel 4 besteht zum einen aus einem kurzen Abriss der Entstehung und Entwicklung der französischen, britischen, italienischen und deutschen öffentlichen Wirtschaft, zum anderen aus einem Blick auf den Status quo 1979 – also dem Ausgangspunkt der jeweiligen nationalstaatlichen Privatisierungspolitik zu Beginn des Untersuchungszeitraums.

Die Kapitel 5, 6, 7 und 8 widmen sich in historiographischen Grundzügen der Privatisierungspolitik Frankreichs, Großbritanniens, Italiens und Deutschland. Die jeweiligen Länderkapitel sind in Abschnitte untergliedert, die Phasen der jeweiligen Privatisierungspolitik repräsentieren und in denen Schlüsselentscheidungen aufgezeigt werden⁴; der Anhang enthält detaillierte Privatisierungslisten. In das Kapitel fließen theoretische Betrachtungen auf Basis der erweiterten Vetospielertheorie ein.

In Kapitel 9 werden die Differenzen zwischen den nationalen Privatisierungsprofilen analysiert und mit der erweiterten Vetospielertheorie erklärt.

Kapitel 10 fasst schließlich die Ergebnisse der Arbeit zusammen und wagt einen Ausblick auf die Frage, ob es sich bei dem Privatisierungsphänomen um

³ Normative Kriterien bieten beispielsweise die Empfehlungen des UNDP zur Vermeidung der „sieben Sünden der Privatisierung“ (vgl. United Nations Development Programm, Human Development Report 1993).

⁴ Zum Konzept der Schlüsselentscheidung siehe von Beyme 1997.

einen säkularen Trend handelt und damit um einen dauerhaften Niedergang des unter unternehmerisch tätigen Staates oder ob für die Zukunft im Rahmen eines Zyklus seine Wiedergeburt zu erwarten ist.

Die „Abstraktionsleiter“⁵ der Arbeit hat somit fünf Sprossen: die deskriptive (Kapitel 3), die historiographische (Kapitel 4), die historiographisch-analytische (Kapitel 5 bis 8), die theoretisch-vergleichende (Kapitel 9) und die resümierend-prognostische (Kapitel 10). Doch zunächst stehen im folgenden Kapitel einige Vorüberlegungen an.

⁵ Sartori 1970.