

Manfred Röber

Sack, Detlef (2019). *Vom Staat zum Markt. Privatisierung aus politikwissenschaftlicher Sicht*. Wiesbaden: VS Verlag, XVII/379 Seiten. ISBN 978-3-658-26872-5; ISBN 978-3-658-26873-2 (eBook); <https://doi.org/10.1007/978-3-658-26873-2>.

Abstract

The book by Detlef Sack provides a profound overview of the topic of “privatisation” from a political science perspective. First of all, different forms of privatisation are presented. Then the privatisation topic is placed in the context of political and economic theories. After an overview of the history of privatisation in Germany, Europe and selected countries in Africa and Asia, the author describes and analyses privatisation projects in various policy fields. He then points out the need for an effective regulatory regime for the privatisation of public tasks and services. In a next step, the economic, social and power-political effects of privatisation are outlined. Finally, current reactions to privatisation in the form of remunicipalisation and perspectives for further privatisation research in political science are presented. The book is characterized by a pleasant objectivity in dealing with a politically and scientifically often very controversially discussed topic and can therefore be recommended for reading to anyone interested in this subject.

Detlef Sack hat mit seinem Buch *“Vom Staat zum Markt. Privatisierung aus politikwissenschaftlicher Perspektive”* einen bedeutenden Beitrag zur Diskussion über ein wichtiges Thema vorgelegt, das sowohl wissenschaftlich als auch politisch nach wie vor kontrovers diskutiert wird. Die häufig die Diskussion dominierenden wirtschafts- und rechtswissenschaftlichen Diskurse werden um einen bislang weitgehend fehlenden fundierten Beitrag aus politikwissenschaftlicher Perspektive ergänzt und bereichert. Die Zielsetzung, die mit diesem Buch verfolgt wird, besteht darin, „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“ (Sack, 2019, S. 7). Mit diesem Anspruch unterscheidet sich das Buch von Anfang an wohlthuend von normativen oder krypto-normativ eingefärbten Glaubensbekenntnissen für oder gegen Privatisierungen.

Das Buch ist in Bezug auf das Thema sinnvoll in insgesamt 14 Kapitel untergliedert. Nach dem einleitenden 1. Kapitel geht es im 2. Kapitel um für das Thema wichtige begriffliche und konzeptionelle Klärungen von unterschiedlichen Erscheinungsformen der Privatisierung (formal, materiell, funktional) und um Verfahrensoptionen, wie der Prozess der materiellen und funktionalen Privatisierung organisiert werden kann. Im 3. Kapitel widmet sich der Verfasser der vor allem in den Wirtschaftswissenschaften

ten geführten Debatte über die Frage, was das besondere Charakteristikum öffentlicher Güter ist, und damit implizit auch der Frage, inwiefern sich öffentliche Güter von privaten Gütern unterscheiden. Das 4. Kapitel enthält eine sehr kurze und relativ allgemein gehaltene Darstellung von Methoden, die in der politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung verwendet werden. Im 5. Kapitel wird das Thema „Privatisierung“ in den politik- und staatswissenschaftlichen Kontext, im 6. Kapitel dann in den Kontext ökonomischer Theorien (insbesondere der Public-Choice-Theorie und der Institutionenökonomie) eingeordnet. Das 7. Kapitel bezeichnet Sack selbst als „das konzeptionell-methodische Herzstück des theoretischen Abschnittes“ (Sack, 2019, S. 15), weil hier Ansätze präsentiert werden, die Aufschluss über die Gründe für Privatisierungen und Hinweise für politikwissenschaftliche Erklärungen geben. Dem schließt sich im 8. Kapitel ein historischer Überblick über die Entwicklung der Privatisierungen während der letzten ca. 50 Jahre in Deutschland an, der dann in weiteren Abschnitten dieses Kapitels um historische Darstellungen der Privatisierung in Europa (mit Schwerpunkt auf Großbritannien seit 1979 und auf die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer seit 1989) erweitert wird. Danach wird im 9. Kapitel der Blick auf Entwicklungen der Privatisierung im globalen Kontext in Bezug auf sich entwickelnde Länder in Lateinamerika, Afrika und Asien gerichtet. Nach den regional ausgerichteten Überblicken widmet sich der Verfasser im 10. Kapitel der Privatisierung in einzelnen Politikfeldern, wobei er sich auf Fragen der Privatisierung beim staatlichen Gewaltmonopol, bei netzgebundenen Infrastrukturen und im Krankenhausbereich konzentriert. Da Entstaatlichung nicht bedeuten kann, die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und die Erbringung öffentlicher Leistungen einfach privaten Akteuren zu überlassen und damit der Gefahr ausgesetzt zu sein, dass aus öffentlichen Angebotsmonopolisten private Monopole oder Oligopole entstehen, bedarf es – sowohl bei Entscheidungsprozessen über die Privatisierung als auch bei der sich daran anschließenden Leistungsproduktion – eines wirksamen Regulierungsregimes. In diesem Zusammenhang beschäftigt sich Sack im 11. Kapitel mit komplementären und kompensatorischen Formen der Regulierung sowie den Gründen, die für die Implementierung von Regulierungsorganisationen und -mechanismen sprechen. Folgerichtig geht es im 12. Kapitel dann um die ökonomischen, aber auch sozialen und machtpolitischen Effekte von Privatisierungen sowie um die daraus resultierenden Konsequenzen für die politikwissenschaftliche Privatisierungsforschung. Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Privatisierungsskepsis beschäftigt sich der Verfasser im 13. Kapitel mit den aktuellen Trends der Re-Kommunalisierung. Das Buch endet mit einem ausführlichen Fazit im 14. Kapitel, in dem Erklärungsfaktoren und Kernaussagen der politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung differenziert nach funktionalistischen, diskursanalytischen und institutionalistischen Theorien sowie Akteurstheorien skizziert, Verbindungen zwischen Privatisierung und sich verändernden Formen politischer Herrschaft beleuchtet und Perspektiven der weiteren politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung aufgezeigt werden.

Sack ist es gelungen, einen ausgezeichneten und lesenswerten Überblick über Entwicklungstendenzen der Privatisierung und über unterschiedliche Facetten der Privatisierungsdiskussion zu geben, der nicht nur für Politikwissenschaftlerinnen und Politikwissenschaftler informativ und aufschlussreich ist. Das Buch bietet sowohl denjenigen, die sich zum ersten Mal mit dieser Thematik beschäftigen wollen, als auch den Kennern der Privatisierungsdiskussion eine Fülle von wichtigen und interessanten Informationen und Einsichten.

In Bezug auf einige Komponenten des Buches gibt es allerdings ein paar kritische Fragen und Anmerkungen. So ist zunächst überraschend, dass der Verfasser darauf verzichtet hat, seine Reflexionen und Ausführungen explizit in das Modell des Gewährleistungsstaates einzuordnen und das konzeptionelle Potenzial, das mit diesem Modell für die Privatisierungsdiskussion verbunden ist, zu nutzen. In diesem Kontext hätte das Thema „Privatisierung“ zum Beispiel sehr gut in die Überlegungen zur institutionellen Differenzierung und in den Kanon institutioneller Wahlmöglichkeiten eingeordnet werden können, die Staat und Kommunen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zur Verfügung stehen. In diesem Zusammenhang fällt auch eine unzureichende Abgrenzung von öffentlichen Aufgaben und öffentlichen Gütern auf. Dies führt zu einer konzeptionellen Inkonsistenz, weil auf der einen Seite in den Ausführungen über öffentliche Güter im 3. Kapitel der Eindruck erweckt wird, dass es objektive Bestimmungsmerkmale für die Abgrenzung dieser Güter von den privaten Gütern gibt, und weil der Verfasser auf der anderen Seite mehrmals in seiner Arbeit ausdrücklich und zurecht darauf hinweist, dass über das, was öffentliche Aufgabe ist, nur politisch in den dafür zuständigen und legitimierten Gremien entschieden werden kann. Insofern sind die Passagen über öffentliche Güter politikwissenschaftlich wenig zielführend, weil sie keinen Zugang für die Analyse von Handlungsspielräumen interessen- und machtgeleiteter Akteurskonstellationen eröffnen.

Wenn es um Themen geht, die in den wirtschaftswissenschaftlichen Bereich hineinragen, dann enthält der Text einige problematische Passagen und Ungenauigkeiten. Problematisch sind beispielsweise die fehlende Unterscheidung von Wettbewerbs- und Privatisierungsfähigkeit öffentlicher Unternehmen, die hinsichtlich ihrer Marktposition und ihres Leistungsportfolios erhebliche Unterschiede aufweisen, sowie die undifferenzierte Gleichsetzung von Ökonomisierung und Profitmaximierung, die auf einem weit verbreiteten und bedauerlichen Missverständnis des nicht nur auf die kapitalistische Marktwirtschaft bezogenen betriebswirtschaftlichen Erkenntnisinteresses beruht. Zu den Ungenauigkeiten gehört die an einigen Stellen der Arbeit unpräzise und zu Missverständnissen führende Verwendung von inhaltlich eindeutigen betriebswirtschaftlichen Begriffen (wie beispielsweise Ausgaben, Kosten, Einnahmen, Erlöse und Rentabilität). Aus solchen Fehlinterpretationen und Ungenauigkeiten können sehr schnell – wie einige der politischen und populärwissenschaftlichen Diskussionsbeiträge zeigen – verzerrte und falsche Schlussfolgerungen hinsichtlich des Erkenntnispotenzials wirtschaftswissenschaftlicher Analysen und der Konsequenzen betriebswirtschaftlich sinnvoller Entscheidungen resultieren.

Schließlich wirkt die Auswahl der Länder, auf die mit Informationen und Fallbeispielen Bezug genommen wird und die von Deutschland über Großbritannien, Mittel- und Osteuropa, Russland, Nigeria, Ghana und Lateinamerika bis nach China reicht, zu ambitioniert und eklektisch. Angesichts der Tatsache, dass sich die politischen, ökonomischen, gesellschaftlichen und technologischen Rahmenbedingungen in den erwähnten Ländern gravierend unterscheiden, ist fraglich, welche vergleichenden Erkenntnisse zum Beispiel aus der Wasserprivatisierung in Ghana und der Krankenhausprivatisierung in Hamburg gewonnen werden können. Gerade aus politikwissenschaftlicher Sicht wäre es interessant und dringend geboten, die Rolle und Funktion von Privatisierungen in demokratischen Industrieländern, Transformationsländern, kommunistischen Regimen und Entwicklungsländern, die überdies auch ganz unterschiedlichen Kulturkreisen zuzuordnen sind, viel grundsätzlicher zu thematisieren und in Bezug auf die politischen Systeme dieser Länder präziser zu analysieren.

Insgesamt ändern die kritischen Hinweise aber nichts an dem sehr positiven Urteil über das Buch, das aufgrund der tiefen Sachkenntnis des Verfassers und seiner abgewogenen Argumentation zur Versachlichung einer zum Teil emotional aufgeladenen Privatisierungsdiskussion beitragen kann und dem deshalb eine weite Verbreitung zu wünschen ist.

Anschriften des Autors:

Prof. (em.) Dr. Manfred Röber, Universität Leipzig, Professur für Public Management, Universitätsstr. 16, 04109 Leipzig, E-Mail: roeber@wifa.uni-leipzig.de; Andrássy-Universität Budapest, Professur für Betriebswirtschaftslehre, H-1088 Budapest, Polack Mihály tér 3, E-Mail: manfred.roeber@andrassyuni.hu.