

Titel/Title:

Autor*innen/Author(s):

Veröffentlichungsversion/Published version:

Zeitschriftenartikel/Journal article

Empfohlene Zitierung/Recommended citation:

Verfügbar unter/Available at:

(wenn vorhanden, bitte den DOI angeben/please provide the DOI if available)

Zusätzliche Informationen/Additional information:

Verfassungsschranken und die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen im internationalen Vergleich

von

Carina Schmitt¹

carina.schmitt@sfb597.uni-bremen.de

Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“

und

Prof. Dr. Herbert Obinger

hobinger@zes.uni-bremen.de

Zentrum für Sozialpolitik und

Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“

Universität Bremen

Erscheint in Politische Vierteljahresschrift, Heft 04/2010

¹ Korrespondenzautorin: Carina Schmitt, Linzerstr. 9A, 28359 Bremen, Tel: 0421/2187860

Zusammenfassung

Dieser Beitrag untersucht den Einfluss von Verfassungsschranken auf die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen von 1980 bis 2009 in 21 OECD-Staaten. Dabei präsentieren wir sowohl für Privatisierung als auch für die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen neue und verbesserte Indikatoren. Mit den empirischen Ergebnissen lässt sich dreierlei eindrucksvoll zeigen: Erstens unterscheiden sich die Privatisierungsverläufe teilweise erheblich zwischen Ländern und Sektoren. Zweitens sind die nationalen Verfassungsschranken für Privatisierung stark unterschiedlich ausgeprägt. Drittens erweisen sich Verfassungsschranken im empirischen Test im Einklang mit unserer Hypothese als Privatisierungshindernis.

Keywords: Privatisierung, Verfassungen, öffentliche Dienstleistungen, OECD

(← p. 643)

1. Einleitung

Die öffentliche Bereitstellung netzbasierter Infrastrukturen bildete im 20. Jahrhundert in fast allen entwickelten Demokratien ein konstitutives Merkmal moderner Staatlichkeit. Über eine staatliche Gewährleistung der auch „public utilities“ (Graham 2000), „services publics“ (Auby/Olivier 2003) oder „Daseinsvorsorge“ (Forsthoff 1938) genannten Sektoren wie Telekommunikation, Post sowie Energie- und Wasserversorgung herrschte lange Zeit Konsens². Dieser wurde von der Vorstellung genährt, dass im Bereich der netzbasierten Infrastruktursektoren aufgrund spezifischer technologischer Besonderheiten (subadditive Kostenfunktion bzw. fallende Durchschnittskosten über die gesamte Ausbringungsmenge) ein natürliches Monopol bestünde, welches am besten vom Staat ausgeübt werden sollte. Die besondere Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen spiegelte sich auch in einer verfassungsrechtlich hervorgehobenen Stellung wider, die sie in vielen OECD-Staaten besaßen.

In den letzten Dekaden des 20. Jahrhunderts wurde der Nachkriegskonsens über eine staatliche Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen angesichts technologischer Veränderungen, zunehmender ökonomischer Schwierigkeiten und einer wachsenden Staatskepsis jedoch grundlegend erschüttert. Die in den 1980er Jahren angestoßene und in den 1990er Jahren ihren Höhepunkt erreichende Privatisierungswelle (OECD 2003) machte auch vor den öffentlichen Dienstleistungen nicht Halt. Nahezu alle Länder haben Privatisierungsmaßnahmen ergriffen, wenngleich im internationalen Vergleich beträchtliche Unterschiede im Hinblick auf Zeitpunkt, Form und Tiefe der Privatisierungsaktivitäten festgestellt werden können. Nicht zuletzt aufgrund der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung öffentlicher Dienstleistungen waren die Privatisierungsprozesse jedoch oft von erheblichen rechtlichen Schwierigkeiten begleitet.

Dieser Beitrag fragt, inwieweit verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für die unterschiedliche Privatisierungsintensität in 21 langjährigen Mitgliedstaaten der OECD verantwortlich sind. Mit dem Postsektor, der Telekommunikation und dem Eisenbahnwesen³ nehmen wir die Privatisierung von drei klassischen und überwiegend auf nationaler Ebene angesiedelten öffentlichen Dienstleistungen in den Blick. Da erste größere Privatisierungspro-

² Im Folgenden verwenden wir für die genannten Sektoren den Begriff der öffentlichen Dienstleistung. Dieser Begriff besitzt den Vorteil, dass er keine verfassungsrechtlichen Implikationen beinhaltet und sich nicht auf eine bestimmte nationale Rechtsordnung bezieht. Siehe hierzu insbesondere Krajewski (2009).

³ Im Zuge von Verregelungen auf europäischer Ebene wurde in vielen Ländern das Schienennetz vom Bahnbetrieb getrennt. Dieser Beitrag konzentriert sich auf den Bahnbetrieb.

gramme erst in den 1980er Jahren stattfanden (Boix 1997), erstreckt sich die Untersuchungsperiode auf den Zeitraum von 1980 bis zur Gegenwart (2009). Unser Ländersample besteht aus 21 wirtschaftlich hoch entwickelten Demokratien. Länder der OECD-Peripherie (z.B. Mexiko, Türkei) sowie die osteuropäischen Transformationsländer wurden aufgrund ihres geringen wirtschaftlichen Entwicklungsstandes bzw. ihrer Sonderstellung bei der Privatisierung ihrer Planwirtschaften von der Untersuchung ausgeschlossen. (← p. 644)

Der Aufsatz leistet in dreifacher Hinsicht einen neuen Beitrag zur bestehenden Privatisierungsliteratur: Erstens rücken wir mit den nationalen verfassungsrechtlichen Schranken einen neuen, bislang nicht systematisch untersuchten institutionellen Bestimmungsfaktor in den Mittelpunkt der Erklärung von Privatisierung. Zweitens richten wir unser Augenmerk nicht nur auf die materielle Privatisierung (d.h. den Verkauf öffentlicher Unternehmen), sondern nehmen gleichzeitig mit der formellen Privatisierung eine insbesondere für den Bereich der öffentlichen Dienstleistungen außerordentlich wichtige, bislang aber stark vernachlässigte Dimension in den Blick (Daintith 1994; Lane 1997; Graham 2003). Drittens haben wir für beide Privatisierungsformen Primärdaten erhoben und auf Grundlage der rechtswissenschaftlichen Literatur einen neuen Indikator für die Messung des Einflusses konstitutioneller Schranken auf die Privatisierungsintensität entwickelt.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut. Kapitel 2.1 fasst zunächst den Forschungsstand zusammen und zeigt die bestehenden Forschungslücken auf. Unsere zentrale Hypothese wird in Kapitel 2.2 theoretisch begründet. Kapitel 3 erläutert die Operationalisierung der zentralen unabhängigen Variable (Verfassungsschranken) sowie der abhängigen Variable (Privatisierungsintensität) und stellt erste deskriptive Ergebnisse vor. Kapitel 4 unterzieht unsere Hypothese zum Einfluss von Verfassungsschranken auf Privatisierung einem empirischen Test, während Kapitel 5 die zentralen Ergebnisse dieses Beitrags zusammenfasst.

2. Verfassungsschranken und die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen

2.1 Forschungsstand

Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen werden insbesondere in der rechtswissenschaftlichen Literatur diskutiert. Diese thematisiert dabei meist die allgemeine, verfassungsrechtliche Konzeption und Stellung öf-

fentlicher Dienstleistungen innerhalb einer bestimmten Rechtsordnung (Braconnier 2003; Kühling 2004; Graham 2000). Nur eine geringe Zahl an Arbeiten stellt die Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen mehrerer Länder nebeneinander, ohne jedoch rechtsvergleichend vorzugehen (siehe Hrbek/Nettesheim 2002; Krajewski et al. 2009; Marcou/Moderne 2006). Die wenigen rechtsvergleichenden Studien beschränken sich wiederum nur auf den Vergleich weniger Länder (Bullinger 2003; Graham/Prosser 2003). Andere Arbeiten, die sich im Speziellen mit der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen beschäftigen, fokussieren auf nationalstaatliche Rechtsregeln bzw. auf spezifische Sektoren (Brosius-Gersdorf 2002; Schweitzer 2001; Kämmerer 2001; Kühling 2004).

Die verwaltungswissenschaftliche Literatur subsumiert die Privatisierung ehemaliger Staatsunternehmen in den Bereichen öffentlicher Dienstleistungen unter den Sammelbegriff des „New Public Managements“ (NPM). Neben theoretisch oder konzeptionell angelegten Arbeiten (Wettenhall 2003; Peters 2001; Williamson 1999; Pollitt/Bouckaert 2004) liegen zahlreiche Fallstudien vor, die die Privatisierung bestimmter Sektoren in einzelnen Ländern in den Blick nehmen (Erakovic/Powell 2006; Lucio et al. 1997; Wettenhall 2001; Olsen 2007). Nur wenige Studien untersuchen hingegen NPM-Reformen in mehreren Ländern oder Sektoren (Verhoest et al. 2007; Pollitt/Bouckaert 2004; PIQUE 2009). (← p. 645)

Die makro-quantitative politik- und wirtschaftswissenschaftliche Literatur konzentriert sich aufgrund der mangelhaften Datenlage auf die materielle Dimension von Privatisierung, also den Verkauf von Unternehmensanteilen an private Wirtschaftssubjekte. Dabei werden in erster Linie die Determinanten von Privatisierungserlösen (Boix 1997; Bortolotti/Siniscalco 2004; Belke et al. 2007; Zohlnhöfer et al. 2008) oder Veränderungen des Staatsanteils über die Zeit untersucht (Schneider/Tenbücken 2004; Schneider/Häge 2008). Die formelle Privatisierung blieb in dieser Forschungsliteratur bislang indes vollkommen unberücksichtigt. Ebenso wurde die Untersuchung verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen vernachlässigt. Zwar beziehen die meisten Privatisierungsstudien institutionelle Variablen in ihre Analyse ein (Boix 1997; Bortolotti/Siniscalco 2004; Belke et al. 2007; Zohlnhöfer et al. 2008; Schneider/Tenbücken 2004; Schneider/Häge 2008). Allerdings wird typischerweise nur der Einfluss von Vetospielern, des Demokratietyps sowie von Korporatismus auf Privatisierung untersucht. Diese Institutionen unterscheiden sich aber theoretisch und – wie wir in Kapitel 3.1 zeigen werden – auch empirisch von den in diesem Aufsatz untersuchten Verfassungsschranken. Stellt der Vetospieleransatz die Anzahl, Kongruenz und Kohäsion von Vetospielern und Lijpharts Demokratietypologie den Grad an Machtdispersion eines politischen Systems in den Mittelpunkt, so bildet der Korporatismus ein bestimmtes Arrangement der Interessenvermitt-

lung ab. Das Konzept der Verfassungsschranken bezieht sich hingegen auf die durch eine bestimmte Rechtstradition geprägte Ausgestaltung der Verfassung. Diese spiegelt nicht nur ein bestimmtes Staatsverständnis wider, sondern konstituiert auch Hürden gegenüber Privatisierungsaktivitäten. Lediglich Bortolotti und Siniscalco (2004) haben in ihrer Studie mit der Zugehörigkeit eines Landes zu einer bestimmten Rechtsfamilie eine vergleichbare Erklärungsgröße verwendet. Die empirische Umsetzung ist jedoch nicht unproblematisch, da die Länderzugehörigkeit zu einer Rechtsfamilie lediglich mit einer Dummy-Variablen erfasst wurde und die Auswahl der in die Analyse einbezogenen Rechtsfamilien eher willkürlich erfolgte.

In der Zusammenschau des Forschungsstandes kann folgendes Fazit gezogen werden. Erstens wird die verwaltungs- und rechtswissenschaftliche Literatur von Fallstudien dominiert. Dabei konzentrieren sich verwaltungswissenschaftliche Arbeiten auf die formelle Privatisierung und nehmen – wenn überhaupt – verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen nur illustrativ in den Blick. Zweitens thematisiert die rechtswissenschaftliche Literatur meist nur die nationalstaatliche verfassungsrechtliche Konzeption öffentlicher Dienstleistungen oder beschreibt retrospektiv die Privatisierung bestimmter Sektoren. Eine systematische länderübergreifende Analyse fehlt in beiden Disziplinen bislang vollständig. Drittens bleibt in der international vergleichenden makro-quantitativen Staatstätigkeitsforschung die formelle Privatisierung bislang völlig unberücksichtigt. Der Einfluss von Institutionen auf Privatisierung wird entweder über allgemeine Vetospieler- und Korporatismusindizes gemessen oder es wird mit ungenügenden Proxy-Maßen versucht, die Zugehörigkeit eines Landes zu einer bestimmten Rechtsfamilie abzubilden.

Dieser Beitrag will mit der tiefenschärferen Untersuchung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für Privatisierung eine Forschungslücke füllen, indem Erkenntnisse insbesondere der Rechtswissenschaft aber auch der Verwaltungswissenschaft für die makro-quantitative politikwissenschaftliche Privatisierungsforschung fruchtbar gemacht werden. (← p. 646)

2.2 Theorie, Konzepte und Hypothesen

Für die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen spielt insbesondere die formelle und die materielle Privatisierung eine zentrale Rolle. Formelle Privatisierung bezeichnet die Veränderung der Organisationsform hin zu im Privatsektor üblichen Unternehmensformen. Es

können zwei Typen formeller Privatisierung identifiziert werden. Einerseits kann eine unselbständige Verwaltungseinheit in ein spezialrechtliches oder öffentlich-rechtliches, selbständiges Unternehmen umgewandelt werden. Öffentlich-rechtliche Unternehmen sind im Gegensatz zu Verwaltungseinheiten mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Diese Umwandlung ist ein erster Schritt in Richtung marktorientierter Organisationsformen (Bös 1986; Mühlenkamp 2001; Topsch 2002). Andererseits kann ein spezialrechtliches oder öffentlich-rechtliches in ein privatrechtliches Unternehmen (z.B. Aktiengesellschaft) umgewandelt werden.⁴ Im Gegensatz zu öffentlich-rechtlichen Unternehmen, die in erster Linie dem Gemeinwohl verpflichtet sind, sind Unternehmen des Privatrechts nur noch dem Unternehmenswohl verantwortlich und unterliegen zudem einer harten Budgetrestriktion. An den Eigentumsverhältnissen ändert sich durch diese Organisationsumwandlung zunächst jedoch nichts (Bös 1986; Mühlenkamp 2001; Topsch 2002). Nach einer formellen Privatisierung ist der Weg schließlich frei für die materielle Privatisierung, d.h. die partielle oder vollständige Veräußerung von öffentlichen Unternehmen.

Aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Sonderstellung in vielen Ländern sind für eine Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen umfangreiche (verfassungs-)rechtliche Reformschritte erforderlich. Unser zentrales Argument lautet nun, dass unterschiedliche Rechtsordnungen den Zeitpunkt und Umfang von Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen beeinflussen, da sie unterschiedlich hohe Hürden für Privatisierungen konstituieren. Dies gilt gleichermaßen für die formelle wie materielle Privatisierung, sodass beide Privatisierungsdimensionen simultan in den Blick genommen werden müssen.

Die Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen weisen in der Tat erhebliche nationalstaatliche Unterschiede auf (Ambrosius 2000: 18; Püttner 1985; Graham/Prosser 2003). So ist beispielsweise in der französischen Verfassung der Begriff "Service Public" von grundlegender juristischer Bedeutung und Kernelement einer allgemeinen Staats- und Verwaltungslehre (Krajewski 2009; Braconnier 2003; Dreyfus 2009). Die heute noch gültige Präambel der französischen Verfassung von 1946 legt fest, dass „jedes Vermögen und jedes Unternehmen, dessen Betrieb den Charakter eines nationalen öffentlichen Dienstes oder eines faktischen Monopols hat oder erlangt, (...) Eigentum der Gemeinschaft werden muss“ (Ambrosius 2000: 19).

Nicht in allen Staaten haben öffentliche Dienstleistungen jedoch eine derart umfassende rechtliche Bedeutung erfahren. Zwar gab es im deutschsprachigen Raum in den klassi-

⁴ Es ist auch die direkte Umwandlung einer Verwaltungseinheit in ein privatrechtliches Unternehmen denkbar.

schen Bereichen der Daseinsvorsorge öffentliche Unternehmen in ähnlichem Umfang und mit ähnlichen Monopolrechten, es bildete sich hier jedoch keine dem Service Public entsprechende geschlossene rechtliche Konzeption aus, wenngleich einzelne Bereiche wie Post und Telekommunikation eine verfassungsrechtlich hervorgehobene (← p. 647) Stellung besaßen (Daintith 1994; Ambrosius 2000; Hellermann 2001). Im Gegensatz zu Frankreich und Deutschland gibt es in Großbritannien kein öffentliches Recht, das die staatlichen Aufgabengebiete festlegt und deren Wahrnehmung regelt. Zwar wurden auch im Vereinigten Königreich in der Nachkriegszeit bestimmte öffentliche Dienstleistungen durch staatliche Unternehmen bereitgestellt. Allerdings handelte es sich nicht um besondere, verfassungsrechtlich geschützte Kompetenzbereiche des Staates (Graham/Prosser 2003; Bell 2007; Glenn 2007).

Welche verfassungsrechtlichen Hürden beeinflussen nun die Privatisierungsbemühungen und welche Kausalmechanismen sind hierfür relevant? In der rechtswissenschaftlichen Literatur werden folgende sechs Parameter einer Verfassung als privatisierungsrelevante Einflussgrößen intensiv diskutiert.

Ein *erster* privatisierungsrelevanter Aspekt ist die verfassungsrechtliche Stellung des öffentlichen Dienstes. Beschäftigte öffentlicher Unternehmen stehen in der Regel in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis. Bei einer formellen oder materiellen Privatisierung eines Unternehmens müssen diese Beschäftigungsverhältnisse in privatrechtliche Arbeitsverhältnisse überführt oder entsprechende Übergangslösungen gefunden werden. Beinhaltet die Verfassung umfangreiche Regelungen über den öffentlichen Dienst oder sind gar Garantien wie Anstellung auf Lebenszeit, das Recht auf Verweigerung einer Versetzung oder ein Funktionsvorbehalt verfassungsrechtlich verankert, dann sind die Anforderungen an die politischen Akteure für verfassungskonforme Regelungen sehr hoch. Hingegen sollten in Ländern, deren Verfassung keine Vorschriften zum öffentlichen Dienst enthält, wesentlich schneller Umstrukturierungsmaßnahmen durchgeführt werden können (Kämmerer 2001; Strauß 2000; Tiemann 2009).

Zweitens ist ein Effekt auf Privatisierung zu vermuten, wenn eine Verfassung u.a. auf Gewohnheitsrecht (Common Law⁵) beruht. Gewohnheitsrecht bezeichnet im engen Sinne das Recht, das einerseits durch die vom Parlament erlassenen Gesetze und andererseits durch richterliche Rechtssprechung entstanden ist. Das Gewohnheitsrecht befindet sich in einem ständi-

⁵ Der Begriff des Common Law ist nicht eindeutig. Im weiten Sinne wird darunter oft das Recht des angloamerikanischen Rechtskreises verstanden. In einem engeren Sinne bezieht sich Common Law nur auf ein spezielles Merkmal des genannten Rechtskreises (Zweigert/Kötz 1998).

gen Prozess der Weiterentwicklung und Präzisierung durch die Gerichte und das Parlament (Barendt 1998; Topsch 2002; Glenn 2007). Dies gibt der Gesetzesauslegung und damit auch der Verfassungsinterpretation ein hohes Maß an Flexibilität und Offenheit gegenüber Veränderungen. In der Literatur wird daher davon ausgegangen, dass eine auf Gewohnheitsrecht basierende Rechtsordnung raschere und intensivere Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen ermöglicht (Zweigert/Kötz 1998; Youngs 2007).

Ein *dritter* privatisierungsrelevanter Parameter ist die Verankerung von sozialen Grundrechten in der Verfassung. Soziale Grundrechte wie das Recht auf soziale Sicherheit begründen Ansprüche der Bürger gegenüber dem Staat. Im Gegensatz zu Freiheits- und Gleichheitsrechten, die vom Staat Eingriffsverzicht fordern, machen soziale Grundrechte staatliche Interventionen explizit erforderlich. Sind soziale Grundrechte umfangreich verfassungsrechtlich verankert, dürfte ein Rückzug des Staates aus den Bereichen öffentlicher (← p. 648) Dienstleistungen Legitimationsprobleme nach sich ziehen. Außerdem müssen politische Akteure bei der Planung privatisierungspolitischer Maßnahmen darauf achten, dass in der Privatisierungsfolgenphase die sozialen Grundrechte gewährleistet bleiben (Lee 1997; Kämmerer 2001).

Viertens sind in manchen Verfassungen umfangreiche Staatsaufgabenkataloge verankert, während andere lediglich staatsorganisatorische Bestimmungen enthalten. Typischerweise resultiert daraus ein aktives Rollenverständnis des Staates in einer Reihe von Politikfeldern. Dadurch wird nicht nur der politische Prozess vorstrukturiert, sondern eine Abweichung von diesem verfassungsrechtlich festgelegten Staatsverständnis erschwert.

Verweist eine Verfassung *fünftens* öffentliche Dienstleistungen explizit in den legislativen Kompetenzbereich des Staates, sollte sich der Privatisierungsprozess als besonders schwierig gestalten. Denn „Kompetenzkataloge enthalten eine aufgabenrechtliche Komponente im Sinne einer Hinweisfunktion auf Staatsaufgaben“ (Gramm 2001: 66) Dieser Aspekt wird noch deutlicher, wenn eine Verfassung explizit ein Versorgungsgebot durch öffentliche Unternehmen oder gar ein Privatisierungsverbot vorsieht (Tiemann 2009: 29; Gramm 2001). In diesem Fall sind für eine Privatisierung hohe politische Konsenshürden erforderlich, da zunächst eine Verfassungsänderung notwendig ist, ehe die Unternehmen privatisiert werden können.

Schließlich können *sechstens* verfassungsrechtlich definierte Staatsprinzipien privatisierungshemmend wirken. Zwar lassen sich daraus keine konkreten Aufgaben ableiten. Deswegen ungeachtet können sich bestimmte Staatsprinzipien auf Privatisierungen auswirken. So

wird beispielsweise aus dem Demokratieprinzip die Forderung nach einer ununterbrochenen Legitimationskette vom Volk über Volksvertretung und Regierung bis zum öffentlichen Unternehmen abgeleitet (Püttner 1985). Eine solche Legitimationskette ist aber in formell privatisierten Aktiengesellschaften durch die Arbeitnehmerbeteiligung im Aufsichtsrat nicht gewährleistet, sodass damit Entscheidungen des Unternehmens nicht ausreichend demokratisch legitimiert sind. Das Rechtsstaatsprinzip wiederum impliziert eine Bindung politischer Entscheidungen an Recht und Gesetz. Beispielsweise muss im Post- und Telekommunikationssektor auch nach einer Privatisierung das Post- und Fernmeldegeheimnis gewährleistet werden. Schließlich bildet das Sozialstaatsprinzip seit jeher ein Gegenwicht zum ungezügelter Markt. Es stellt damit eine potenzielle Barriere für umfassende Liberalisierungs- und Privatisierungsbemühungen dar oder erfordert zumindest die Realisierung sozialverträglicher Lösungen in der Privatisierungsfolgenphase (Lee 1997; Püttner 1985; Kämmerer 2001; Storr 2001).

Vor diesem Hintergrund lässt sich unsere zentrale Hypothese wie folgt formulieren: Je stärker die genannten Parameter in einer Rechtsordnung verankert sind, desto geringer wird die Privatisierungsintensität öffentlicher Dienstleistungen ausfallen.

3. Verfassungsschranken und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen in der OECD-Welt

Dieser Abschnitt erläutert die Operationalisierung der zentralen unabhängigen und abhängigen Variablen und präsentiert erste deskriptive Befunde. (← p. 649)

3.1 Die unabhängige Variable: Verfassungsschranken

Basierend auf den vorherigen theoretischen Überlegungen haben wir in Zusammenarbeit mit Verfassungsexperten aus den oben genannten sechs Parametern einen Additivindex für die Abbildung der nationalen Verfassungsschranken erstellt. Tabelle 1 fasst die Operationalisierung der Teilkomponenten zusammen.⁶

⁶ Wir bedanken uns bei Prof. Dr. Michael Fehling und Prof. Dr. Jörn-Axel Kämmerer, beide Bucerius Law School Hamburg sowie Prof. Dr. Markus Krajewski, Universität Potsdam/Sonderforschungsbereich 597 Uni Bremen, die uns aus rechtswissenschaftlicher Perspektive bei der Operationalisierung der privatisierungsrelevanten Verfassungsschranken unterstützt und beraten haben. Für etwaige Fehler sind die Autoren selbst verantwortlich.

Tabelle 1: Operationalisierung der Verfassungsschranken

Verfassungsparameter	Ausprägung	Operationalisierung
1) Öffentlicher Dienst	0	Keine Regelungen auf Verfassungsebene zum öffentlichen Dienst
	0,5	Regelungen auf Verfassungsebene zum öffentlichen Dienst
	1	Umfassende Verfassungsgarantien für Beamte/öffentlichen Dienst
2) Common Law	0	Existiert
	1	Existiert nicht
3) Grundrechte	0	Keine Kodifizierung sozialer Grundrechte
	0,5	Kodifizierung sozialer Grundrechte
	1	Umfassende Kodifizierung sozialer Grundrechte
4) Staatsaufgaben	0	Verfassung umfasst in erster Linie staatsorganisatorische Bestimmungen
	1	Verfassung enthält Staatsaufgabenkatalog
5) Sektorspezifische Verfassungsregeln	0	Keine Erwähnung der untersuchten öffentlichen Dienstleistungen in der Verfassung
	0,5	Verfassungsrechtliche Erwähnung, jedoch lediglich als legislativer Kompetenzbereich
	1	Verfassungsrechtliches Privatisierungsverbot oder Versorgungsgebot
6) Staatsprinzipien	0	Keine verfassungsrechtliche Verankerung von Staatsprinzipien
	1	Verfassungsrechtliche Verankerung von Staatsprinzipien

Tabelle 2 stellt die länderspezifischen Ausprägungen der sechs genannten Parameter sowie den Gesamtindex im Überblick dar.⁷ Mittels einer Faktorenanalyse kann die theoretische Vermutung bestätigt werden, dass der Verfassungsindex eine institutionelle Dimension abbildet, die von den bestehenden allgemeinen Institutionenindizes nicht (**← p. 650**) erfasst wird. Während die Indizes von Huber et al. (1993), Schmidt (1996) und Lijphart (1999) auf einem Faktor laden⁸, liegt dem Verfassungsindex ein eigener Faktor⁹ zugrunde. Außerdem ist der statistische Zusammenhang zwischen dem Verfassungsschrankenindex und den alternativen Indizes außerordentlich schwach, da die Korrelationskoeffizienten nur Werte zwischen -0,09 und 0,14 aufweisen.

⁷ Da sich die verfassungsrechtlichen Bedingungen im Laufe der Zeit zum Teil verändert haben, wurde die verfassungsrechtliche Ausgestaltung zu Beginn des Untersuchungszeitraums (das Jahr 1980) erhoben, um jene Schranken abzubilden, die in der Folgezeit überwunden werden mussten, um Privatisierungen erfolgreich auf den Weg zu bringen.

⁸ Die Faktorladungen liegen zwischen 0,89 und 0,97 und der Eigenwert des zugrundeliegenden Faktors bei 3,50.

⁹ Hier nimmt die Faktorladung den Wert 0,80 und der Eigenwert die Ausprägung 1,27 an.

Tabelle 2: Verfassungsschranken für die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen

<i>Kategorie/Land</i>	AUS	AUT	BEL	CAN	DEN	FIN	FRA	GER	GRE	IRE	ITA	JPN	NOR	NEL	NZL	POR	SPA	SUI	SWE	UK	USA
Öffentlicher Dienst	0	1	0,5	0	1	1	0,5	1	1	0	0,5	0,5	1	0,5	0	1	0,5	0,5	0,5	0	0
Common Law	0	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0
Grundrechte	0	0	0,5	0	0,5	0,5	0,5	0,5	1	0,5	1	0,5	0,5	0,5	0	1	1	0,5	0,5	0	0
Staatsaufgaben	1	1	0	1	0	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1
Sektorspezifische Verfassungsregeln	0,5	0,5	0	0	0	0	0,5	1	0	0	0	0	0	0	0	0,5	0,5	1	0	0	0
Staatsprinzipien	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	0	0
Verfassungsschrankenindex	1,5	4,5	3	1	2,5	3,5	4,5	5,5	5	1,5	4,5	2	2,5	2	0	5,5	5	5	3	0	1

Anmerkungen:

Quelle: Eigene Auswertung von Verfassungsurkunden sowie Gesetzesquellen für Länder mit unkodifizierter Verfassung

(← **Tabelle 2 p. 651**)

Tabelle 2 enthüllt beträchtliche länderspezifische Unterschiede. Sie zeigt, dass in den Verfassungen der südeuropäischen Länder am Beginn der Untersuchungsperiode weit reichende soziale Grundrechte und ein umfassender Staatsaufgabenkatalog verankert waren. Die untersuchten öffentlichen Dienstleistungen (Post, Telekommunikation, Bahn) hatten allerdings keine hervorgehobene verfassungsrechtliche Stellung inne. Gegenteiliges war in den deutschsprachigen Ländern der Fall, die sich zusammen mit den nordischen Ländern zudem durch umfangreiche Verfassungsgarantien für den öffentlichen Dienst auszeichnen. Insgesamt weisen die Verfassungen der deutschsprachigen und südeuropäischen Länder sowie Frankreichs die höchsten Hürden für Privatisierungen auf, während die englischsprachigen Länder eine vergleichsweise privatisierungspermissive Rechtsordnung besaßen. Die nordischen Länder befinden sich gemeinsam mit den Benelux-Staaten zwischen diesen Extremen.

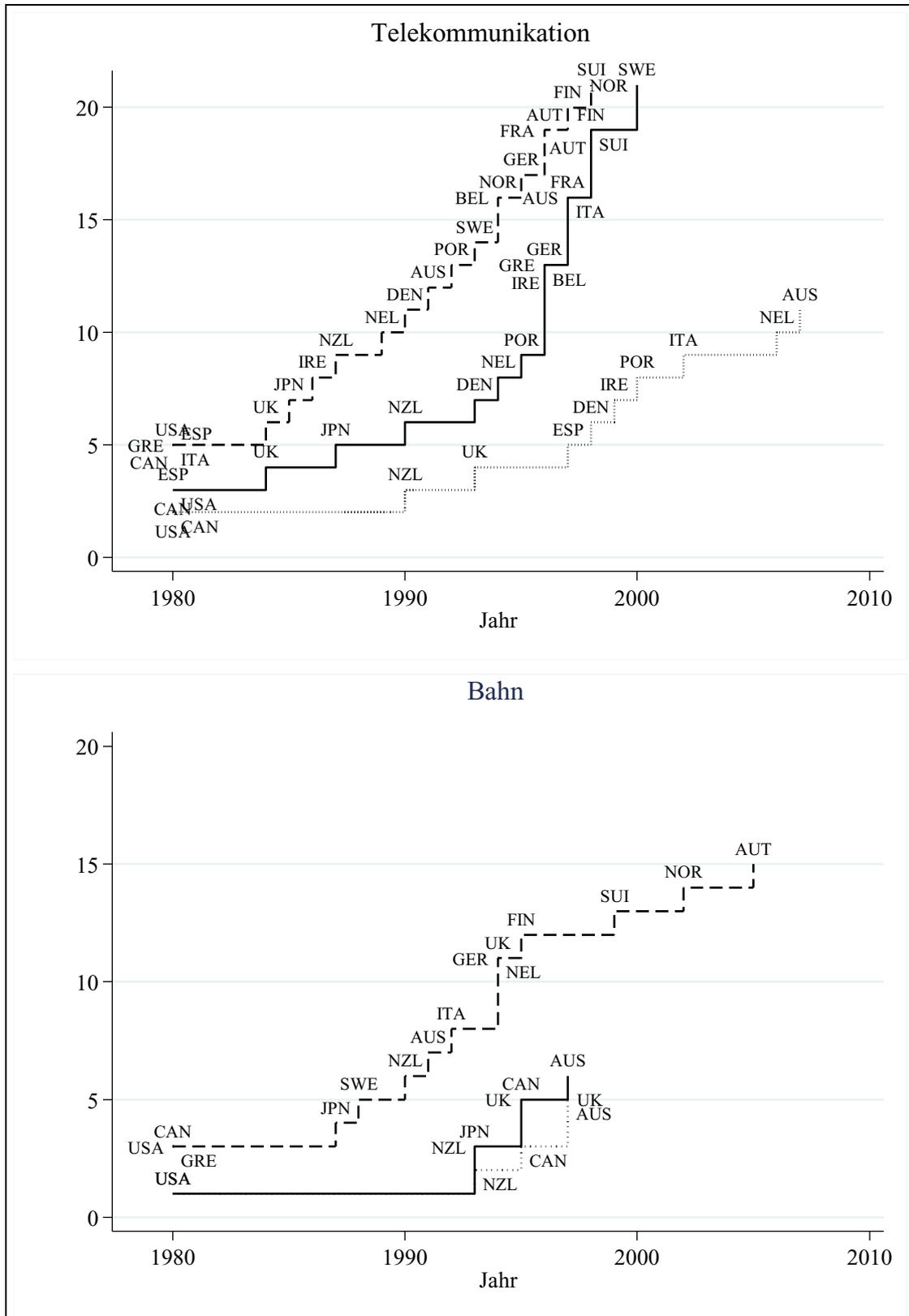
3.2 Abhängige Variable: Privatisierungintensität

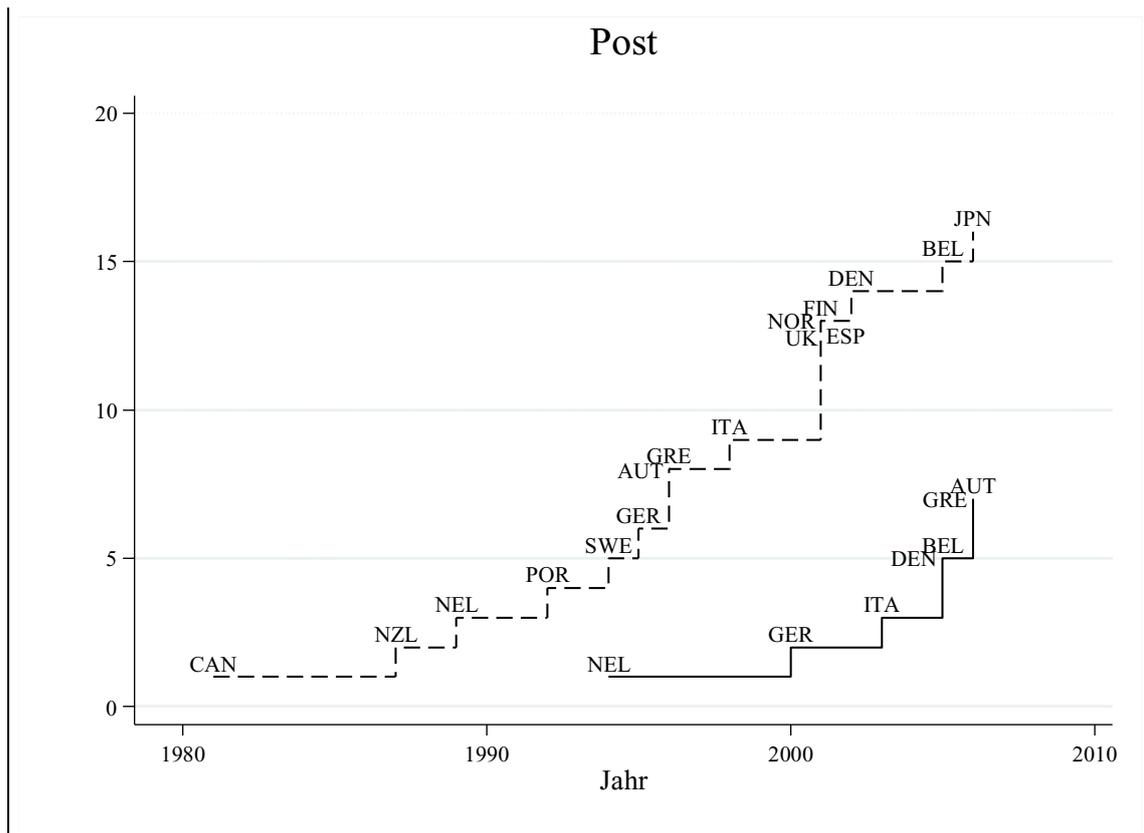
Zur Erläuterung der Operationalisierung der abhängigen Variablen zeigen wir zunächst die Privatisierungsverläufe im internationalen Vergleich. Dabei wird zwischen formeller und materieller Privatisierung sowie nach Sektoren differenziert (Grafik 1). Die horizontale Achse bildet den Zeitverlauf ab, während die vertikale Achse die kumulierte Anzahl der Länder darstellt, die den formellen Privatisierungsprozess durch die Umwandlung in ein privatrechtliches Unternehmen abgeschlossen haben bzw. wo die Unternehmen immer schon privatrechtlich organisiert waren (gestrichelte Linie). Darüber hinaus wird die kumulierte Anzahl der Länder dokumentiert, die mit materiellen Privatisierungen begonnen (durchgezogene Linie) bzw. eine vollständige materielle Privatisierung durchgeführt haben (gepunktete Linie).

Zunächst sind teilweise erhebliche Unterschiede im Timing zwischen formeller und materieller Privatisierung erkennbar. Außerdem spielen formelle Privatisierungen in diesen Sektoren offensichtlich eine größere Rolle als der Verkauf der öffentlichen Unternehmen. Dies unterstreicht, dass die makro-quantitative Literatur mit ihrem Fokus auf Privatisierungserlöse nur einen Teilaspekt von Privatisierung erfasst hat. Ferner bestehen große Unterschiede zwischen den Sektoren. Im Telekommunikationsbereich ist die Privatisierung am weitesten fortgeschritten, da alle 21 Länder diesen Sektor formell privatisiert und den materiellen Privatisierungsprozess eingeleitet haben. In zehn Ländern wurde dieser Sektor sogar vollständig privatisiert. Im Bahnsektor haben hingegen lediglich die englischsprachigen Länder und Japan materielle Privatisierungen durchgeführt. (← p. 652) Selbst ein formeller Privatisierungsprozess fand hier nicht in allen Ländern statt. Noch privatisierungsresistenter ist der Postbe-

reich. Der formelle Privatisierungsprozess setzte nicht nur später als in den anderen Sektoren ein, sondern dieser Bereich wurde auch in keinem einzigen Land vollständig privatisiert.

Grafik 1: Sektorspezifische Privatisierungsverläufe im internationalen Vergleich





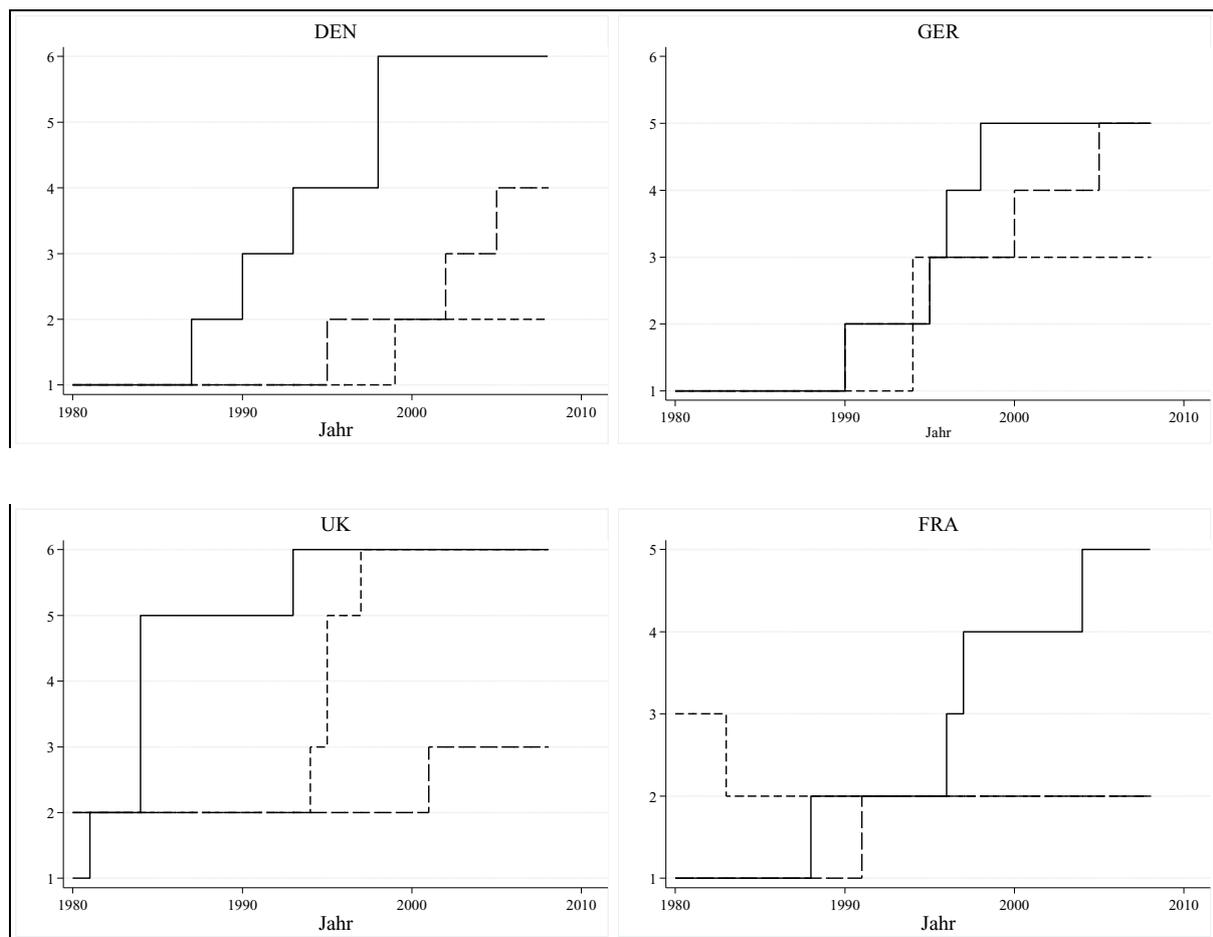
Anmerkungen: ----- formelle Privatisierung — materielle Privatisierung
 vollständige Privatisierung (Staatsanteil=0%)

Grafik 1 macht deutlich, dass für eine adäquate Operationalisierung der abhängigen Variablen sowohl die formelle als auch die materielle Privatisierungsdimension berücksichtigt werden muss. Aus diesem Grund haben wir zunächst für beide Privatisierungsformen bei den zuständigen nationalen Ministerien Primärdaten erhoben. Im nächsten Schritt wurde ein ordinaler Indikator entwickelt, der die simultane Messung beider Privatisierungstypen ermöglicht. Dieser Indikator besitzt sechs Ausprägungen, die die Privatisierungstiefe anzeigen: Werden die Güter und Dienstleistungen in den betrachteten Sektoren Telekommunikation, Bahn oder Post durch eine Verwaltungseinheit ohne eigene Rechtspersönlichkeit bereitgestellt, wurde der Wert „eins“ zugewiesen. Wird diese Verwaltungseinheit in ein selbstständiges öffentlich-rechtliches oder spezialgesetzliches Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit umgewandelt und findet damit die erste Variante von formeller Privatisierung statt, nimmt der Indikator den Wert „zwei“ an. Die Ausprägung „drei“ bezeichnet die Umwandlung eines Unternehmens in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft. Das Unternehmen ist allerdings noch vollständig in staatlichem (← p. 654) Besitz und der materielle Privatisierungsprozess hat noch nicht eingesetzt. Die Ausprägung „vier“ indiziert, dass der Staat die Aktiengesellschaft an die Börse gebracht bzw. Anteile verkauft hat. Fällt der Staatsanteil unter 50% und hält der

Staat damit keine Mehrheitsbeteiligung mehr, wurde der Status „fünf“ vergeben. Die Ausprägung „sechs“ spiegelt schließlich die vollständige Veräußerung des Unternehmens wider.

Wird zusätzlich die Zeitdimension berücksichtigt, kann der gesamte Privatisierungsverlauf dargestellt werden. Grafik 2 stellt dies exemplarisch für vier Länder mit unterschiedlich hohen Verfassungsschranken dar. Die horizontale Achse bildet den Zeitablauf ab, während die vertikale Achse den sechsstufigen ordinalen Indikator anzeigt.

Grafik 2: Privatisierungsverläufe in vier Ländern und drei Sektoren



Anmerkungen: ····· Bahn — Telekommunikation ····· Post

Erneut kommen in Grafik 2 die beachtlichen Unterschiede zwischen den Ländern und Sektoren in Bezug auf die Privatisierungsverläufe zum Vorschein. Außerdem wird deutlich, dass in einigen Ländern sämtliche Privatisierungsschritte durchlaufen wurden (z.B. Dänemark: Telekommunikation), während in anderen entweder diese Schritte simultan erfolgten (z.B. UK: Telekommunikation und Bahn) oder es zu keiner materiellen Privatisierung kam (insbesondere Post).

Ausgehend von diesen Überlegungen operationalisieren wir im dritten Schritt unsere abhängige Variable. Sie erfasst sowohl die Privatisierungstiefe als auch das Timing der formellen und materiellen Privatisierung und wird mit der vom Privatisierungsverlauf ($\leftarrow p. 655$) eingeschlossenen Fläche gemessen (vgl. Grafik 3). Sie ist damit ein Maß für die Privatisierungsintensität.

Grafik 3: Operationalisierung der Privatisierungsintensität



Im nächsten Abschnitt wird nun empirisch geprüft, ob und inwieweit die länderspezifisch unterschiedlich hohen Verfassungsschranken die Privatisierungsintensität seit 1980 in den drei Sektoren beeinflusst haben.

4. Der Einfluss von Verfassungsschranken auf Privatisierung im empirischen Test

Um den Einfluss der Verfassungsschranken auf die Privatisierungsintensität zu ermitteln, greifen wir auf einfache multivariate OLS-Querschnittsregressionen zurück. Dieses Untersuchungsdesign wurde gewählt, da nicht das genaue Timing oder kurzfristige Veränderungen, sondern die länderspezifischen Unterschiede in Bezug auf die langfristige Privatisierungsintensität im Zentrum des Interesses stehen. Das Design ist nicht zuletzt auch der Datenstruktur der abhängigen und der zentralen unabhängigen zeitinvarianten Variablen geschuldet.

Neben dem Verfassungsschrankenindex enthält unser Modell eine Reihe von Kontrollvariablen, die in der theoretischen wie empirischen Privatisierungsliteratur diskutiert werden. Wir verwenden die Zinszahlungen auf die Staatsschulden in Prozent des BIP als Indikator für fiskalischen Problemdruck. Ein hohe Zinsbelastung erhöht den Budgetkonsolidie-

rungsdruck (Castles 2007) und sollte daher mit einer hohen Privatisierungsintensität zur Generierung neuer Staatseinnahmen einhergehen. Privatisierung dürfte zudem von Akteurspräferenzen abhängen. Linke Regierungen sollten staatliche Interventionen zur Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen eher befürworten als bürgerliche Regierungen und deshalb Privatisierungen in geringerem Ausmaß favorisieren (Boix 1997; Belke et al. 2006; Zohlnhöfer et al. 2008). Gleiches gilt für die Gewerkschaften, da sie als Folge von Privatisierungen den Abbau von Arbeitsplätzen befürchten. Zudem sind Gewerkschaften im öffentlichen Sektor traditionell stark organisiert (Zohlnhöfer et al. 2008). Der Handlungsspielraum für politische Entscheidungsträger, die Privatisierungen forcieren wollen, ist durch die institutionellen Rahmenbedingungen begrenzt. Neben (← p. 656) den bereits erwähnten Verfassungsschranken könnten auch institutionelle Vetopunkte im politischen System (Immergut 1992) eine Rolle spielen, die aufgrund ihrer machtdispersiven Wirkung die für Privatisierung notwendigen Reformschritte erschweren dürften. Außerdem ist ein Einfluss vom System der Interessenvermittlung zu erwarten. So besitzen die Gewerkschaften in korporatistischen Systemen eine informelle Vetoposition, die es ihnen erlaubt, ihre privatisierungsskeptischen Präferenzen zu artikulieren (Schneider/Tenbücken 2004). Ferner sind inter- und supranationale Einflüsse von Relevanz. Vor allem sollte sich eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union auf die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen auswirken, da einerseits die EWU der Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten enge Schranken setzt und andererseits die Union die Liberalisierung der netzbasierten Infrastrukturbereiche seit den 1990er Jahren massiv forciert hat (Schmidt 1998; Scharpf 1999; Clifton et al 2006; Höpner et al. 2009; Schneider/Häge 2008). Schließlich hängt die Privatisierungsintensität vom Politikerbe der Vergangenheit ab, konkret vom Unternehmensstatus zu Beginn der Untersuchungsperiode. Tabelle 3 fasst die Hypothesen sowie die Operationalisierung aller Variablen zusammen.

Tabelle 3: Operationalisierung aller Variablen

Variable	Beschreibung	Quellen	Erwarteter Effekt
<i>Abhängige Variable</i>			
Privatisierungsintensität	vom Privatisierungsverlauf eingeschlossene Fläche = \sum Dauer Unternehmensstatus; x Privatisierungstiefe;	Eigene Erhebung auf Grundlage von offiziellen Informationen, die durch die zuständigen Ministerien bereitgestellt wurden	
<i>Unabhängige Variable</i>			
Verfassungsschranken	Additivindex aus den Werten der Verfassungsschranken aus Tabelle 2	Verfassungsurkunden sowie Gesetzesquellen für Länder mit unkodifizierter Verfassung (z.B. UK: Magna Charta, Petition of	–

<i>Kontrollvariablen</i>			
Unternehmensstatus	Unternehmensstatus zu Beginn des Untersuchungszeitraums (1980)	Eigene Erhebung, siehe Privatisierungsintensität	+
Zinszahlungen	jährliche Zinszahlungen für Nettoschulden in % des BIP, Durchschnitt 1980-2008	OECD Economic Outlook 84 (2008)	+
EU-Mitgliedschaft	Dauer der EU-Mitgliedschaft eines Landes in Prozent des Untersuchungszeitraums	Eigene Berechnung	+
Linksparteien	Kabinettsitzanteil linker Parteien, Durchschnitt 1980-2006	Armingeon et al. (2008)	-
Vetopunkte-Index	Additivindex (Föderalismus, parlamentarisches Regierungssystem, Verhältniswahlsystem, Bikameralismus und Referendum)	Huber et al. (1993)	-
Gewerkschaften	Organisationsgrad der Gewerkschaften, Durchschnitt 1980-2007	http://www.oecd.org/dataoecd/25/42/39891561.xls	-
Korporatismus	„Integration score“, Durchschnitt der Werte für die 1980er und 1990er Jahre	Siaroff (1999: 198)	-

(← Tabelle 3 p. 658)

Tabelle 4 stellt die Ergebnisse der Regressionsanalysen für die drei untersuchten Bereiche öffentlicher Dienstleistungen dar. Zunächst wird der Effekt von Verfassungsschranken zusammen mit der Variablen geschätzt, die den Unternehmensstatus am Beginn des Untersuchungszeitraums abbildet¹⁰ (Modell I). Aufgrund der kleinen Fallzahl wird in den Modellen II bis VII der Effekt der Verfassungsschranken zusammen mit jeweils einer alternativen Erklärungsvariable getestet, um die Robustheit der Ergebnisse zu prüfen. Schließlich wird für jeden Sektor jeweils ein Modell mit allen Erklärungsfaktoren geschätzt (Modell VIII).

¹⁰ Diese Variable muss in die Schätzung integriert werden, da sie um den Effekt unterschiedlicher Ausgangssituationen kontrolliert.

Tabelle 4: Ergebnisse der Regressionsanalyse

Abhängige Variable: Privatisierungsintensität

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Telekommunikation								
Unternehmensstatus (1980)	14,93(2,21)***	14,30(2,24)***	14,70(2,42)***	13,72(2,48)***	15,97(2,15)***	11,26(2,37)***	16,40(1,90)***	14,29(2,75)***
Verfassungsschranken	-7,99(2,21)***	-8,50(2,12)***	-7,79(2,27)***	-8,50(2,16)**	-8,25(1,99)***	-6,82(1,88)**	-9,87(1,87)***	-9,15(2,61)**
Zinszahlungen	-	1,75(1,44)	-	-	-	-	-	-1,15(1,77)
Linksparteien	-	-	-0,06(0,20)	-	-	-	-	-0,13(0,18)
Gewerkschaften	-	-	-	-0,22(0,21)	-	-	-	-0,23(,26)
Vetopunkte-Index	-	-	-	-	-3,12(1,70)	-	-	-2,52(1,96)
Korporatismus	-	-	-	-	-	-10,16(3,86)*	-	-3,71(5,85)
EU-Mitgliedschaft	-	-	-	-	-	-	22,40(7,51)**	19,43(11,02)
Adj. R ² (SEE)	0,76(16,46)***	0,77(16,24)***	0,75(16,89)***	0,76(15,05)***	0,79(15,48)***	0,82(14,27)***	0,83(13,72)***	0,84(13,37)***
Bahn								
Unternehmensstatus (1980)	18,80(3,84)***	18,69(4,03)***	19,02(4,16)***	15,70(4,30)***	16,55(3,93)***	16,80(4,47)**	17,79(3,55)***	12,67(4,33)*
Verfassungsschranken	-9,63(2,53)***	-9,71(2,67)**	-9,74(2,67)**	-10,87(2,60)***	-9,71(2,43)***	-9,40(2,56)**	-8,08(2,43)**	-9,00(2,98)**
Zinszahlungen	-	0,22(1,71)	-	-	-	-	-	2,48(2,16)
Linksparteien	-	-	-0,04(0,23)	-	-	-	-	0,24(0,22)
Gewerkschaften	-	-	-	-0,36(0,24)	-	-	-	-0,12(0,32)
Vetopunkte-Index	-	-	-	-	3,33(2,06)	-	-	1,99(2,48)
Korporatismus	-	-	-	-	-	-4,26(4,81)	-	-5,34(6,50)
EU-Mitgliedschaft	-	-	-	-	-	-	-19,55(9,26)*	-28,83(12,27)
Adj. R ² (SEE)	0,72(18,93)***	0,71(19,47)***	0,71(19,46)***	0,74(18,33)***	0,75(18,13)***	0,72(19,04)***	0,77(17,34)***	0,79(16,37)***
Post								
Unternehmensstatus (1980)	25,99(7,96)**	23,00(9,37)*	25,93(8,19)**	26,40(8,17)**	25,19(8,03)**	27,07(8,36)**	21,13(9,32)*	19,06(11,26)
Verfassungsschranken	-0,40(1,98)	-0,66(2,06)	-0,50(2,15)	-0,23(2,05)	-0,57(2,00)	-0,68(2,09)	-1,27(2,17)	-3,13(3,31)
Zinszahlungen	-	-1,00(1,57)	-	-	-	-	-	2,19(2,40)
Linksparteien	-	-	0,03(0,18)	-	-	-	-	0,05(0,23)
Gewerkschaften	-	-	-	0,09(0,18)	-	-	-	-0,23(0,34)
Vetopunkte-Index	-	-	-	-	-1,55(1,67)	-	-	-2,37(2,52)
Korporatismus	-	-	-	-	-	1,94(3,57)	-	6,81(6,31)
EU-Mitgliedschaft	-	-	-	-	-	-	9,64(9,62)	3,62(13,53)
Adj. R ² (SEE)	0,30(15,53)*	0,28(15,79)*	0,26(15,97)*	0,27(15,86)*	0,30(15,59)*	0,28(15,84)*	0,30(15,53)*	0,13(17,32)
N	21	21	21	21	21	21	21	21

Anmerkungen: *p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001, unstandardisierte Regressionskoeffizienten mit Standardfehlern in Klammern.

(← Tabelle 4 p. 659)

Die Befunde der Regressionsanalysen¹¹ bestätigen eindrucksvoll den vermuteten negativen Einfluss der Verfassungsschranken auf die Privatisierungsintensität im Telekommunikations- und Bahnsektor. Die Ergebnisse sind in allen Modellspezifikationen substantiell und mindestens auf dem 1%-Niveau signifikant. Auch bei Integration alternativer Erklärungsgrößen erweist sich der Bremseffekt als robust. Die Verfassungsschranken stellen damit einen wesentlichen Erklärungsfaktor für die unterschiedliche Privatisierungsintensität in den untersuchten 21 OECD-Ländern dar. Abgesehen von (**← p. 657**) der Politikerblastvariablen (Unternehmensstatus am Beginn der Untersuchungsperiode) sind die Befunde für die alternativen Erklärungsfaktoren weitaus weniger eindeutig. Die geschätzten Regressionskoeffizienten der Kontrollvariablen weisen zwar meist das theoretisch erwartete Vorzeichen auf, sie sind jedoch aufgrund hoher Standardfehler in den meisten Fällen insignifikant. Lediglich für die Korporatismusvariable und die EU-Mitgliedschaft kann ein signifikanter Effekt im Einklang mit unseren Hypothesen festgestellt werden. Dieser ist jedoch auf den Telekommunikationssektor beschränkt (Modell VI und VII) und zudem sind die Schätzergebnisse nicht stabil (Modell VIII). Überraschenderweise übt im Bahnsektor eine EU-Mitgliedschaft einen signifikant privatisierungsbremsenden Einfluss aus. Hierfür dürfte die hohe Privatisierungsintensität außereuropäischer Länder und Ausnahmeregelungen auf EU-Ebene im Hinblick auf staatliche Beihilfen für öffentliche Verkehrsunternehmen verantwortlich sein (z. B. Altmark-Urteil des EuGH). Der Vetopunkte-Index von Huber et al. (1993) wirkt sich in der Tendenz bremsend auf die Privatisierungsintensität aus, bleibt aber in allen Modellen. Die Verwendung alternativer Indizes zur Messung politischer Institutionen (Schmidt 1996; Lijphart 1999) liefert ähnliche Ergebnisse (nicht dargestellt). Zudem haben wir den Einfluss der einzelnen Teilkomponenten dieser Vetopunkte-Indizes untersucht. Berichtenswert ist diesbezüglich, dass nur die Rigidität

¹¹ Querschnittsanalysen im Bereich der makro-quantitativen Staatstätigkeitsforschung sind mit dem Problem der kleinen Fallzahl behaftet und sehr sensibel gegenüber geringfügigen Änderungen der Modellspezifikation. Die Schätzungen wurden deshalb insbesondere auf Ausreißer und einflussreiche Fälle untersucht. Lediglich im Bahnsektor weisen die Dffit-Werte für die Modelle I, III, IV, und VI auf einen vergleichsweise hohen Einfluss Neuseelands auf die Schätzung hin. Deshalb wurden diese Modelle zusätzlich mit einem Länderdummy für Neuseeland geschätzt. Der Einfluss der Verfassungsschranken bleibt auch bei diesen Schätzungen in gleicher Stärke erhalten. Die standardisierten Residuen weisen unproblematische Werte von ≤ 2 auf. Außerdem wurden alle Modelle mit dem Jackknife-Verfahren geschätzt. Auch hier wurde in allen Modellen für Verfassungsschranken ein signifikanter Effekt ermittelt. Die VIF-Werte indizieren in keinem der geschätzten Modelle Multikollinearitätsprobleme. Ferner zeigt eine visuelle Analyse der Scatterplots zwischen standardisierten Residuen und Schätzwerten sowie der Cook-Weisberg Test, dass die Homoskedastizitätsbedingung erfüllt ist.

einer Verfassung (d.h. die Schwierigkeit einer Verfassungsänderung) einen statistisch signifikanten Einfluss ausübt. Dies ist ein weiterer Beleg für unsere Vermutung, dass verfassungsrechtliche Parameter Privatisierung entscheidend beeinflussen.

Während sich hohe Verfassungsschranken für den Telekommunikations- und Bahnsektor als Hemmschuh für umfangreiche Privatisierungen erweisen, ist ein derartiger Einfluss im Postsektor nicht festzustellen. Allerdings kann mit Ausnahme der Ausgangssituation auch für keine einzige der alternativen Erklärungsfaktoren ein signifikanter Effekt nachgewiesen werden. Eine plausible Erklärung lautet, dass die Privatisierung dieses Sektors (noch) vergleichsweise wenig weit fortgeschritten ist, sodass kaum hinreichend Varianz vorhanden ist. Dies könnte sich in der Europäischen Union mit der endgültigen Liberalisierung des Postmarktes im Jahr 2010 (bzw. für manche Mitgliedsländer 2012) ändern. Unsere These wäre dann erneut empirisch zu überprüfen.

5. Schlussfolgerungen

In diesem Beitrag wurde argumentiert, dass verfassungsrechtliche Schranken die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen beeinflussen. Diese These wurde anhand von drei netzbasierten Infrastruktursektoren für 21 OECD-Staaten empirisch untersucht. Wir haben einen Privatisierungsindikator gebildet, der sowohl die formelle als auch die materielle Privatisierungsdimension widerspiegelt. Außerdem wurde in Zusammenarbeit mit Rechtswissenschaftlern ein Indikator für die Messung verfassungsrechtlicher Privatisierungsschranken entwickelt.

Drei Ergebnisse sind zusammenfassend berichtenswert. Erstens weisen die nationalen und sektoralen Privatisierungsverläufe erhebliche Unterschiede im Timing und in der Reichweite formeller und materieller Privatisierung auf. Während in englischsprachigen Ländern formelle und materielle Privatisierung oft gleichzeitig und sehr zügig vollzogen (**← p. 660**) wurde, liegen in anderen Ländern zwischen den einzelnen Privatisierungsschritten oft mehrere Jahre. Überdies zeigt sich, dass die Privatisierung im Telekommunikationsbereich mit Abstand am weitesten fortgeschritten ist, während im Bahn- und insbesondere im Postsektor in vielen Ländern lediglich formelle Privatisierungsschritte unternommen wurden.

Zweitens sind die verfassungsrechtlichen Schranken für Privatisierung in der OECD-Welt sehr unterschiedlich ausgeprägt. Insbesondere die südeuropäischen und deutschsprachi-

gen Länder zeichnen sich durch vergleichsweise hohe verfassungsrechtliche Hürden für die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen aus. Englischsprachige Länder weisen hingegen privatisierungsfreundliche verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen auf.

Diese Unterschiede erklären drittens die Varianz in der Privatisierungsintensität im Telekommunikations- und Bahnsektor: Je stärker in einem Land privatisierungsrelevante Verfassungsschranken ausgeprägt sind, desto geringer war die Privatisierungsintensität. Politikfeldspezifische Verfassungsvorschriften erweisen sich damit als erklärungs mächtiger als die üblicherweise in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung verwendeten allgemeinen Institutionenindizes. Lediglich für den Postsektor konnte (noch) kein signifikanter Effekt festgestellt werden, was jedoch den geringen Privatisierungsaktivitäten in diesem Sektor geschuldet sein dürfte. Auch andere theoretisch relevante Bestimmungsfaktoren blieben hier insignifikant.

Insgesamt konnte dieser Beitrag erste empirische Hinweise für die Bedeutung verfassungsrechtlicher Schranken für Privatisierungsprozesse liefern. Angesichts der empirischen Ergebnisse erscheinen uns weitere Forschungsbemühungen auf diesem Gebiet lohnenswert. Allen voran ist hier an die Konstruktion eines zeitvarianten Verfassungsschrankenindex zu denken, mit dessen Hilfe künftig auch Panelanalysen durchgeführt werden können. (← p. 661)

Literatur

- Auby, Jean-Francois und Olivier Raymundie. 2003. *Le service public – Droit nationale et droit communautaire, regime juridique et categories*. Paris: Le Moniteur.
- Ambrosius, Gerold. 2000. Services Publics, Leistungen der Daseinsvorsorge oder Universaldienste? Zur Historischen Dimension eines zukünftigen Elements europäischer Gesellschaftspolitik. In: Cox, Helmut (Hrsg.), *Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 15-44.
- Armingeon, Klaus, Philipp Leimgruber, Michelle Beyeler und Sarah Menegale. 2008. *Comparative Political Data Set 1960-2006*.
http://www.ipw.unibe.ch/content/team/klaus_armingeon/comparative_political_data_sets/index_ger.html. 10.05.09.
- Barendt, Eric. 1998. *An Introduction to Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Belke, Ansgar, Frank Baumgärtner, Ralph Setzer und Friedrich Schneider. 2007. The Different Extent of Privatisation Proceeds in EU Countries: A Preliminary Explanation Using a Public Choice Approach. *Finanzarchiv* 63: 211-243.

- Bell, John. 2007. Administrative Law in a Comparative Perspective. In: Örucü, Esin und David Nelken (Hrsg.). *Comparative Law. A Handbook*. Oxford: Hart Publishing, 287-312.
- Boix, Carles. 1997. Privatizing the Public Business Sector in the Eighties: Economic Performance, Partisan Responses and Divided Governments. *British Journal of Political Science* 27: 473-96.
- Bortolotti, Bernardo und Domenico Siniscalco. 2004. *The Challenges of Privatization. An International Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Bös, Dieter. 1986. *Public Enterprise Economics: Theory and Application*. Amsterdam: North Holland.
- Braconnier, Stéphane. 2003. *Droit des services publics*. Paris: PuF.
- Brosius-Gersdorf, Frauke. 2002. Wettbewerb auf der Schiene? Zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für den Eisenbahnsektor im Vergleich zum Post- und Telekommunikationssektor. *Die öffentliche Verwaltung* 7: 275-283.
- Bullinger, Martin. 2003. Französischer service public und deutsche Daseinsvorsorge. *Juristenzeitung* 58: 597-604.
- Castles, Francis G. (Hrsg.). 1993. *Families of Nations. Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Aldershot: Gower.
- Castles, Francis G. (Hrsg.). 2007. *The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalization*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Clifton, Judith, Francisco Comín, und Daniel Díaz Fuentes. 2006. Privatizing Public Enterprises in the European Union 1960-2002: Ideological, Pragmatic, Inevitable. *Journal of European Public Policy* 13: 736-56.
- Daintith, Terence. 1994. The Legal Techniques of Privatisation. In: Clarke, Thomas (Hrsg.), *International Privatisation. Strategies and Practices*. Berlin: De Gruyter, 43-77.
- Dreyfus, Magali. 2009. France. In: Krajewski, Markus, Ulla Neergaard und Johan van de Gronden (Hrsg.). 2009. *The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe. Between Competition and Solidarity*. Den Haag: Asser, 269-290.
- Erakovic, Ljiljana und Michael Powell. 2006. Pathways of Change: Organizations in Transitions. *Public Administration* 84(1): 31-58.
- Forsthoff, Ernst. 1938. *Die Verwaltung als Leistungsträger*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Glenn, Patrick. 2007. *Legal Traditions of the World: Sustainable Diversity in Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Graham, Cosmo und Tony Prosser. 2003. *Privatizing Public Enterprises. Constitutions, the State, and Regulation in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Graham, Cosmo. 2000. *Regulating Public Utilities – A Constitutional Approach*. Oxford: Oxford University Press.
- Graham, Cosmo. 2003. Methods of Privatization. In: Parker, David und David Saal (Hrsg.), *International Handbook on Privatization*. Cheltenham: Edward Elgar, 87-104.
- Gramm, Christof. 2001. *Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Hellermann, Johannes. 2001. Daseinsvorsorge im europäischen Vergleich. In: Schader-Stiftung (Hrsg.), *Die Zukunft der Daseinsvorsorge – Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb*. Darmstadt: Schader-Stiftung, 78-100.
- Höpner, Martin, Alexander Petring, Daniel Seikel und Benjamin Werner. 2009. Liberalisierungspolitik. Eine Bestandsaufnahme von zweieinhalb Dekaden marktschaffender Politik in entwickelten Industrieländern. *MPIfG Discussion Paper 2009/7*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Hrbek, Rudolf und Martin Nettesheim (Hrsg.). 2002. *Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge*. Baden-Baden: Nomos.

- Huber, Evelyne, Charles Ragin und John D. Stephens. 1993. Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State. *American Journal of Sociology* 99: 711-749.
- Immergut, Ellen M.. 1992. *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kämmerer, Jörn Axel. 2001. *Privatisierung. Typologie – Determinanten – Rechtspraxis – Folgen*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kühling, Jürgen. 2004. *Sektorspezifische Regulierung in den Netzwirtschaften – Typologie, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Wirtschaftsverfassungsrecht*. München: Beck.
- Krajewski, Markus. 2009. *Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen*. Habilitationsschrift. Eingereicht an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam.
- Krajewski, Markus, Ulla Neergaard und Johan van de Gronden (Hrsg.). 2009. *The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe. Between Competition and Solidarity*. Den Haag: Asser.
- Lane, Jan-Erik. 1997. Why Public Joint Stock Companies? In: König, Klaus und Angelika Benz (Hrsg.), *Privatisierung und staatliche Regulierung: Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk*. Baden-Baden: Nomos. 592-605.
- Lee, Won-Won. 1997. *Privatisierung als Rechtsproblem*. Köln: Heymanns.
- Leibfried, Stephan. 2001. Über die Hinfälligkeit des Staates der Daseinsvorsorge. Thesen zur Zerstörung des äußeren Verteidigungsringes des Sozialstaats. In: Schader-Stiftung (Hrsg.), *Die Zukunft der Daseinsvorsorge. Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb*. Darmstadt: Schader-Stiftung, 158-166.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy. Government Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lucio, Miguel M. Mike Noon und Sarah Jenkins. 1997. Constructing the Market: Commercialization and Privatization in the Royal Mail. *Public Administration* 75: 267-282.
- Marcou, Gérard und Franck Moderne (Hrsg.). 2006. *Droit de la régulation, service public et intégration régionale, Tome 2 – Expériences européennes*. Paris: L'Harmattan.
- Mühlenkamp, Holger. 2001. Rechtform, Trägerschaft und Effizienz öffentlicher Unternehmen – Eine Untersuchung der Auswirkungen formeller Privatisierungsmaßnahmen am Beispiel öffentlicher Theater mit Hilfe von Panel-Daten. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 24: 152-169.
- OECD. 2003. *Privatising State-owned Enterprises. An Overview of Policies and Practices in OECD-Countries*. Paris: OECD.
- OECD. 2008. *Economic Outlook No. 84*. Paris: OECD
- Olsen, Silvia. 2007. Fragmentation and coordination in the Scandinavian railway sector. *International Review of Administrative Sciences* 73(3): 349-364.
- Peters, Guy. 2001. From Change to Change: Patterns of Continuing Administrative Reform in Europe. *Public Organization Review* 1(1): 41-54.
- PIQUE. 2009: *Privatisation of Public services and the Impact on Quality, Employment and Productivity. Summary Report*. Vienna: PIQUE
- Püttner, Günter. 1985. *Die öffentlichen Unternehmen. Ein Handbuch zu Verfassungs- und Rechtsfragen der öffentlichen Wirtschaft*. Stuttgart: Boorberg.
- Reimann, Mathias und Reinhard Zimmermann (Hrsg.). 2006: *The Oxford Handbook of Comparative Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Siaroff, Alan. 1999. Corporatism in 24 Industrial Democracies: Meaning and Measurement. *European Journal of Political Research* 36: 175-205.
- Scharpf, Fritz W. 1999. *Regieren in Europa: effektiv und demokratisch?* Frankfurt: Campus.
- Schmidt, Manfred G.. 1996. When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy. *European Journal of Political Research* 30 (2): 155-183.

- Schmidt, Susanne K. 1998. *Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission*. Frankfurt: Campus.
- Schneider, Volker und Frank Häge. 2008. Europeanization and the Retreat of the State. *Journal of European Public Policy* 15: 1-19.
- Schneider, Volker und Marc Tenbücken (Hrsg.). 2004. *Der Staat auf dem Rückzug. Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen*. Frankfurt am Main: Campus.
- Schweitzer, Heike. 2001. *Daseinsvorsorge, „service public“, Universaldienst – Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag und die Liberalisierung in den Sektoren Telekommunikation, Energie und Post*, Baden-Baden: Nomos.
- Storr, Stefan. 2001. *Der Staat als Unternehmer. Öffentliche Unternehmen in der Freiheits- und Gleichheitsdogmatik des nationalen Rechts und des Gemeinschaftsrechts*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Strauß, Thomas 2000. *Funktionsvorbehalt und Berufsbeamtentum. Zur Bedeutung des Art. 33 Abs.4 GG*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Tiemann, Konstantin. 2009. *Privatisierung öffentlicher Unternehmen in Deutschland und Frankreich. Ein verfassungs- und wettbewerbrechtliches Problem, dargestellt am Beispiel des Bankensektors*. Frankfurt: Peter Lang.
- Topsch, Katrin 2002. *Die Privatisierung staatlicher Unternehmen in Großbritannien*. Köln: Heymanns.
- Verhoest, Koen, Geert Bouckaert and Guy Peters. 2007. Janus-Faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980-2005. *International Review of Administrative Sciences* 73(3): 325-348.
- Wettenhall, Roger. 2001. *Public or Private? Public Corporations, Companies and the Decline of the Middle Ground*. *Public Organization Review* 1(1): 17-40.
- Wettenhall, Roger. 2003. Exploring Types of Public Sector Organizations: Past Experiences and Current Issues. *Public Organization Review* 3: 219-245.
- Williamson, Olivier E. 1999. Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. *Journal of Law, Economics & Organization* 15(1): 306-342
- Youngs, Raymond. 2007. *English, French & German Comparative Law*. London: Routledge.
- Zohlhöfer, Reimut, Herbert Obinger und Frieder Wolf. 2008. Partisan Politics, Globalization and the Determinants of Privatization Proceeds in Advanced Democracies 1990-2000. *Governance* 21: 195-121.
- Zweigert, Konrad und Hein Kötz. 1998. *Introduction to Comparative Law*. Oxford: Clarendon Press.