

Vetospieler als Prädiktor für Policy-Wandel? Ein Test anhand von öffentlich-privaten Partnerschaften im internationalen Vergleich¹

Thomas Krumm

Veto players as a predictor of policy change? A test based on the example of public-private partnerships in international comparison

Abstract: Forms of public service financing and delivery have changed significantly in recent years. A promising theory to explain such changes is the veto players approach. Despite considerable scientific interest, empirical tests, and applications are still rare. Taking the spread of public-private partnerships (PPP) as a new policy tool in 14 European countries since the 1990s, this article tries to test core assumptions of the veto player approach in a mixed methods design. The results show that the number of party political veto players is a good indicator for predicting the probability of a policy change towards an intensified use of PPP, while a correlation with e. g. privatization proceeds could not be demonstrated.

Keywords: Veto player, PPP, policy change, public-private partnership, QCA

Schlüsselwörter: Vetospieler, ÖPP, Policy-Wandel, öffentlich-private Partnerschaften, QCA

1. Einleitung

Angesichts von Finanzierungs- und Steuerungskrisen sowie Debatten um „Staatsversagen“ und „Reformstau“ liegen kooperative, partnerschaftliche Politikformen seit einigen Jahren (wieder) im Trend (Bache 2010; Sack 2009; Töller 2008; Budäus 2006). Die Diskussion um den Wandel von Staatlichkeit, um Auslagerung, Reorganisation und kooperative Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Knill u. Lehmkuhl 2002; Kropp 2004; Schneider u. Häge 2008; Rothgang et al. 2006) ist dabei deutlich breiter aufgestellt als die Neo-Korporatismus-Debatten der 1980er Jahre. Ging es damals stärker um Steuerungsdefizite und gesellschaftliche Inklusion, so richten sich die Erwartungen der Politik seit Ende der 1990er Jahre auch auf die Entlastung öffentlicher Kassen und Organisationskapazitäten durch die Auslagerung von Aufgaben in den vorstaatlichen und privaten Sektor. Zur politischen

1 Dieser Aufsatz ist im Rahmen des von der Fritz Thyssen Stiftung geförderten Projekts „Staatlichkeit im Wandel: Öffentlich private Partnerschaften im internationalen Vergleich“ entstanden. Der Fritz Thyssen Stiftung danke ich sehr für die Unterstützung bei der Arbeit an diesem Artikel. Für inhaltliche und methodische Hinweise danke ich L. Cronqvist, K. Mause, N. Richter und G. Strohmeier sowie den beiden anonymen Gutachtern der PVS.

Inklusion zivilgesellschaftlicher Akteure ist die Inklusion von privatem Kapital und Wissen mit dem Ziel einer effizienteren Erfüllung öffentlicher Aufgaben hinzugekommen (Eisenkopf 2007; Lämmerzahl 2007).

Auf theoretischer Ebene ist die Analyse dieser Veränderungen oft eingebettet in zivilgesellschaftlich orientierte Konzepte von Governance (z. B. Börzel u. Risse 2005; Budäus u. Grüb 2007; Genschel u. Zangl 2007; Krumm u. Mause 2009; Reichard 2004; Risse u. Lehmkuhl 2007; Sack 2009; Strünck u. Heinze 2005) oder in marktwirtschaftlich orientierte des (New) Public Managements (Schedler u. Proeller 2011; Blatter 2007, S. 28), die die Untersuchungsfrage und das -design oft erheblich vorstrukturieren. Im Unterschied zu diesen „Großtheorien“ konzentriert sich die Policy-Forschung stärker auf konkrete Bedingungen für das Zustandekommen von Policy-Wandel und stößt dabei häufig auf Mechanismen der inkrementellen Anpassung, z. B. bei veränderten Akteurskonstellationen (Blum u. Schubert 2011). Axiomatisch sparsamer als diese Ansätze, beansprucht das Vetospieler-Theorem von George Tsebelis (2002), politischen Wandel (bzw. dessen Ausbleiben) durch die Anzahl, die ideologische Distanz und die interne Homogenität von Vetospielern zu erklären. Nicht den Agenda-Settern, sondern den Vetospielern kommt in diesem Ansatz eine entscheidende Rolle für die Erklärung von politischem Wandel zu. Ein Beispiel hierfür ist die zunehmende Einbindung zivilgesellschaftlicher und privater Akteure in die öffentliche Aufgabenwahrnehmung, die jedoch kein grundsätzlich neues Phänomen ist (Ambrosius 2013). Dabei ist zu unterscheiden zwischen Partnerschaften mit wirtschaftlichen und mit zivilgesellschaftlichen Akteuren. Für erstere wird von der Politik häufig auf die angespannte Haushaltslage der Gebietskörperschaften hingewiesen, für letztere auf Verbesserungen bei der Erbringung von zivilgesellschaftlichen Governance-Leistungen (Schwalb u. Walk 2007; Sack 2009). Unter dem Stichwort der Private Finance Initiative (PFI) wurden seit den 1990er Jahren, ausgehend von Erfahrungen in Australien und Neuseeland, Formen öffentlich-privater Zusammenarbeit über Großbritannien nach Europa reimportiert und verbreitet.

Crouch (2011) ordnet die britische PFI-Politik in den Kontext eines „privatisierten Keynesianismus“ ein, bei dem zur Entlastung der öffentlichen Haushalte das „deficit spending“ zur Stimulierung der Nachfrage aus dem öffentlichen in den privaten Sektor verlagert wird. Daneben wird in der Literatur aber auch die Erwartung geäußert, dass mit privatwirtschaftlichen Partnern öffentliche Aufgaben vergleichsweise effizienter und schneller erledigt werden können. Eine kritische Perspektive bringt diesen erhofften Nutzen wiederum mit Rhetorik und Ideologie in Verbindung und dekonstruiert die (behaupteten) Vorteile als Teil einer neoliberalen „Erzählung“ (Linder 1999; Wettenhall 2003; Greenaway et al. 2004; Flinders 2005; Rügemeier 2008; Crouch 2011).

Öffentlich-private Partnerschaften sind also auch ein umstrittenes Politikinstrument, dessen Nutzung von Kritikern, sofern sie über Vetomacht verfügen, verlangsamt oder verhindert werden könnte. Daher sollte sich der Wandel von Staatlichkeit am Beispiel der Nutzung von ÖPP gut für einen empirischen Test von Kernannahmen des Vetospieler-Ansatzes eignen. Trotz beachtlichen wissenschaftlichen Interesses an diesem theoretischen Ansatz als eines Prädiktors für die Erklärung von Policy-Wandel in parlamentarischen und präsidentiellen Systemen

sind empirische Anwendungen und Tests bislang eher selten (Tsebelis 1999; Wagshal 1999; Crepaz 2001; Ganghof et al. 2009).

Dieser Artikel versucht die Lücke zu verkleinern, indem der Einfluss der Anzahl der parteipolitischen Vetospieler auf Regierungsebene (Abschnitt 3.3) mit einer Reihe weiterer erklärender Variablen wie der Größe des Finanz- und des Bausektors (als möglicher Agenda-Setter) und der Struktur der Interessengruppen an der Verbreitung öffentlich-privater Partnerschaften in 14 europäischen Ländern verglichen wird. Als Kontrollvariablen werden die in der Literatur mit ÖPP in Verbindung gebrachte Struktur der Interessengruppen, die Höhe von Haushaltsdefiziten und Privatisierungserlösen sowie das Bruttoinlandsprodukt berücksichtigt.

Aufgrund der geringen Fallzahl (N=14) können diese Variablen quantitativ allerdings nur in einem „Bruttomodell“ (Kopp u. Lois 2012, S. 132) mittels bivariater Korrelation untersucht werden (Abschnitt 4.1). Um dennoch Aussagen über „Nettoeffekte“ einzelner Variablen bzw. über deren Zusammenwirken zu ermöglichen, wird in Abschnitt 4.2 eine Qualitative Comparative Analysis (QCA) durchgeführt. Die ausgewählten Variablen sollen neben der Frage „Vetospieler oder Agenda-Setter?“ auch Aufschluss darüber geben, ob eher institutionelle (Vetospieler), sozioökonomische (Interessengruppen) oder politökonomische (Haushaltsdefizit, Privatisierungserlöse) Faktoren mit dem Policy-Wandel zugunsten von ÖPP in Zusammenhang stehen.

2. Vetospieler und öffentlich-private Partnerschaften

Dem Vetospieler-Ansatz liegt die Annahme zugrunde, dass bestimmte mit Vetomacht ausgestattete Akteure die Politikergebnisse erheblich beeinflussen können, da ihre Zustimmung für eine Veränderung des Status quo gebraucht wird. Die von G. Tsebelis (1995, 1999, 2002) ausgearbeitete Theorie der Veto-Spieler verbindet dazu eine institutionelle Analyse mit einer Akteursperspektive. Sie ermöglicht eine einfache Falsifizierbarkeit von Hypothesen und ist sparsam bei der Einführung theoretisch begründeter Annahmen. Das Vetospieler-Theorem hat inzwischen herausragende Bedeutung innerhalb institutionalistischer Analysen entwickelt, die Ausmaß und Richtung der Staatstätigkeit primär durch institutionelle Arrangements erklären wollen (Blum u. Schubert 2011, S. 42). Ausgangspunkt der verschiedenen Typologien von Vetospielern ist die Annahme, dass Vetospieler den Handlungsspielraum einer Regierung begrenzen und diese für die Umsetzung ihrer Prioritäten je nach Anzahl und Stärke der Vetospieler Kompromisse eingehen muss (Zohlnhöfer 2007, S. 161).

Das Ausmaß eines möglichen politischen Wandels soll durch den Umfang der institutionellen Einbettung von Veto-Spielern in einem politischen System erklärt werden. Dieser kann umso leichter stattfinden, je weniger individuelle und institutionell verankerte Akteure Veränderungen des Status quos zustimmen müssen. Je mehr Akteure einer geplanten Veränderung zustimmen müssen, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit von politischem Stillstand bzw. von politischer Immobilität (policy stability). Anhand der Anzahl und Struktur von Vetospielern lassen sich demnach die Erfolgchancen einer politische Initiative zur Veränderung des Status quos einschätzen. Agenda Setter, die eine solche Veränderung anstreben,

sind nach Tsebelis für deren Erfolg nicht entscheidend. Für die Fragestellung von öffentlich-privaten Partnerschaften heißt dies, dass nicht die möglicherweise an einem Politikwechsel interessierten Lobbyakteure entscheidend sind, sondern das Ausmaß von Machtkonzentration bzw. Machtfragmentierung, das nach Zahl und Art der Vetospieler gemessen werden kann (Abromeit u. Stoiber 2006, S. 78).

Tsebelis unterscheidet zwischen individuellen und kollektiven Vetospielern. Individuelle Vetospieler sind z. B. Staatspräsidenten, deren Zustimmung für die Ausfertigung eines Gesetzes erforderlich ist. Kollektive Vetospieler sind z. B. Parteien, bei denen die Zustimmung oder Ablehnung einer Initiative auch von der Struktur der internen Willensbildung abhängt, z. B. von der Agenda-Kontrolle durch innerparteiliche Akteure und der erforderlichen Mehrheit für einen Beschluss. Des Weiteren unterscheidet Tsebelis institutionelle und parteipolitische Vetospieler. Erstere sind durch eine Existenzgarantie in der Verfassung abgesichert. Dies können sowohl individuelle Vetospieler wie ein Präsident oder kollektive Vetospieler wie die Kammern eines Parlaments oder ein Verfassungsgericht sein, deren Rechte als Verfassungsorgane abgesichert sind. Letztere entstehen durch den politischen Prozess innerhalb von institutionellen Vetospielern, insbesondere als einzelne Koalitionspartner innerhalb von Regierungskoalitionen, die wiederum durch das Verhältniswahlrecht gefördert werden.

Aus diesen Annahmen lassen sich nach Tsebelis einige Hypothesen über den Wandel von Politiken ableiten. Die Stabilität von Politiken ist umso größer, je mehr Vetospieler in einem politischen System an der Politikformulierung beteiligt sind. Auch wird die Stabilität umso größer sein, je weiter die „Idealpunkte“ der Vetospieler voneinander entfernt sind. Liegen die Idealvorstellungen eines Akteurs genau zwischen denen zweier anderer, wird dessen Position absorbiert. Schließlich steigt mit der internen Homogenität eines kollektiven Akteurs, der mit einfacher Mehrheit entscheidet, auch dessen Policy-Stabilität (Tsebelis 2002, S. 62).

Für eine vergleichende Fragestellung bereitet von diesen Kerntheoremen das quantitative Kriterium (Anzahl der Vetospieler) die geringsten Probleme bei der Operationalisierung. Die Merkmale der ideologischen Distanz und der internen Homogenität (Kohärenz) lassen sich besser in qualitativen Fallstudien untersuchen. In welchem Ausmaß eine (partei-)programmatische Kohärenz der Vetospieler in Sachen ÖPP besteht, muss auf empirischer Ebene im Rahmen dieser Studie offen bleiben. Stattdessen wird aus Sparsamkeitsgründen (axiomatische Begründung) eine programmatische Kohärenz der Akteure angenommen. Der empirische Test beschränkt sich also auf die (einfache) quantitative Dimension des Vetospieler-Theorems.

Des Weiteren ist vorab zu klären, was ÖPP eigentlich ist. Bei einer ÖPP einigen sich ein öffentlicher und ein privater Partner auf eine langfristige Aufgabenteilung bei der Erbringung öffentlicher (Dienst-)Leistungen, im Beschaffungswesen oder beim Unterhalt öffentlicher Infrastruktureinrichtungen. Grundlegend ist die Unterscheidung von vertraglichen und organisatorischen ÖPP (Budäus 2006; Sack 2009; Strünck u. Heinze 2005). Kennzeichen von vertraglichen ÖPP ist die zeitlich befristete Übertragung von Leistungs- und Finanzierungsaufgaben an einen privaten Partner. Je nach übertragener Leistungsbreite wird in Deutschland z. B. von Erwerber-, Inhaber-, und Konzessionsmodellen gesprochen (Schede u. Pohl-

mann 2006, S. 152; Winkelmann 2012). In der angelsächsischen Einteilung wird dagegen die jeweils an den Privaten übertragene Aufgabe abgekürzt und zu einem Akronym zusammengefasst. Bei dem am häufigsten verwendeten DBFO-Modell ist der private Partner in einem Projekt zuständig für das Design, den Bau, die Finanzierung und den Betrieb („operating“) eines öffentlichen Gebäudes oder einer Infrastruktureinrichtung.

Organisatorische ÖPP (auch Pool-Modelle) sind dagegen auf Dauer gestellte öffentlich-private Unternehmen, die eine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe erfüllen. ÖPP-Kompetenzzentren sind häufig als organisatorische ÖPPs gestaltet. Im britischen Shareholder-Modell von Partnerships UK (1999-2010) hielt das HM Treasury 44 Prozent und die Schottische Exekutive 5 Prozent. Die verbleibenden 51 Prozent teilten sich private Firmen aus dem Finanz- und Beratungssektor auf (OECD 2010, S. 78). Im Modell der Partnerschaften Deutschland AG halten der Bund, Länder und Kommunen 57 Prozent und private Eigentümer 43 Prozent der Anteile.² Über die Motivation zu ÖPP herrscht in der politikwissenschaftlichen Literatur (noch) kein Konsens. Gleichwohl gibt es seit einigen Jahren einen beachtlichen Diskurs über Legitimität, Effizienz und Governance von ÖPP (Börzel u. Risse 2005; Feld u. Schnellenbach 2006; Flinders 2005; Krumm u. Mause 2009; Sack 2009; Winkelmann 2012).

Aufgrund der eingeschränkten Datenlage – es gibt z. B. keine zentrale Melde- oder Dokumentationspflicht – hat sich der Großteil der Studien bislang auf qualitatives „process tracing“ (George u. Bennett 2005) zumeist auf kommunaler oder Landesebene (Gerstlberger u. Schneider 2008; Schwalb u. Walk 2007) sowie auf spezielle Politikfelder wie etwa das Gesundheitswesen (Greenaway et al. 2004) konzentriert. Während für die nationale Ebene einige Studien³ zu möglichen Beweggründen für einen Policy-Wandel hin zu stärker kooperativer Aufgabenerfüllung vorliegen, fehlen international vergleichende Studien bislang weitgehend. Vor diesem Hintergrund wird im vorliegenden Artikel gefragt, warum in einigen Ländern ein starker Policy-Wandel hin zu öffentlich-privater Aufgabenerfüllung stattfand, in anderen aber nicht oder kaum. Nach dem Vetospieler-Ansatz müsste die Anzahl der (parteipolitischen) Vetospieler dabei eine entscheidende Rolle spielen.

3. Untersuchungsdesign

3.1 Fallauswahl und Untersuchungszeitraum

Um institutionelle Rahmenbedingungen möglichst einheitlich zu halten, beschränkt sich die Fallauswahl auf die ersten 14 Mitgliedsstaaten der EU. Zu Luxemburg liegen in der Quelle für die abhängige Variable (Kappeler u. Nemoz 2010) keine Daten vor. Das Sample umfasst somit Österreich (AT), Belgien (BE), Deutschland (DE), Dänemark (DK), Griechenland (EL), Spanien (ES), Finnland (FI), Frankreich (FR), Irland (IE), Italien (IT), Niederlande (NL), Portugal (PT),

2 www.partnerschaften-deutschland.de/wer-wir-sind/aufbau-der-gesellschaft/, Zugriffen: 23.08.2012.

3 Vgl. für Deutschland die Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIFU 2005) sowie eine Folgestudie (DIFU 2009).

Schweden (SE) und das Vereinigte Königreich (UK). Auf die Auswahl osteuropäischer Untersuchungsländer wurde verzichtet, da eigene wirtschaftliche Dynamiken in den Transformationsjahren nach 1990 die Ergebnisse wahrscheinlich verzerrt hätten.

Der Untersuchungszeitraum wird durch die Datenlage der abhängigen Variable bestimmt. Daten für die abhängige Variable (ÖPP-Aktivität) liegen für den Zeitraum von 1990 bis 2009 vor, jedoch nicht auf jährlicher Basis, sondern aggregiert. Die Auswahl der Werte der unabhängigen Variablen wurden an diesen Zeitraum angepasst, teilweise konnte aufgrund der Datenlage auch nur ein kürzerer Zeitraum berücksichtigt werden. Der durch die Datenlage erzwungenen Arbeit mit Durchschnittswerten bei den erklärenden Variablen kann entgegengehalten werden, dass dadurch Schwankungen innerhalb des Untersuchungszeitraums nicht berücksichtigt werden. Um diese zu dokumentieren, wurden neben den Mittelwerten auch die Standardabweichungen angegeben. In den meisten Fällen beschreiben die Mittelwerte jedoch sehr gut die langfristige „Lage“ eines Landes. So wird die Anzahl der parteipolitischen Vetospieler etwa durch das Wahlrecht mitbestimmt, das nur sehr selten grundlegend verändert wird.

Den zu testenden Vetospielern lassen sich die Größe des Finanz- und des Bausektors einer Volkswirtschaft als mögliche Agenda Setter gegenüberstellen (Abschnitt 3.3). Eine Reihe weiterer, in der Literatur mit ÖPP in Verbindung gebrachter Variablen wird in Abschnitt 3.4 als Kontrollvariablen vorgestellt. So wird ÖPP häufig in den Kontext von Privatisierungspolitiken eingeordnet (Burgi 2008; Krumm 2013) oder mit den „klammen Kassen“ der öffentlichen Hand (Haushaltsdefizit) in Verbindung gebracht (Welch 2006). Aber auch das Verbändesystem wird als Einflussfaktor genannt (Rügemer 2008; Sack 2009).⁴

3.2 Abhängige Variable: ÖPP-Aktivität

Anläufe zur Quantifizierung von ÖPP-Aktivität im internationalen Vergleich sind noch rar. Eine Ausnahme ist die Studie von Hammami et al. (2006). Die bislang besten Datensätze zur ÖPP-Aktivität im europäischen Vergleich wurde von Blanc-Brude et al. (2007) und Kappeller u. Nemoz (2010) vorgelegt. Um konkrete länderspezifische Volumina zu bekommen, müssen die prozentualen Angaben über Länderanteile am europaweiten ÖPP-Markt aus Kappeller u. Nemoz (2010) allerdings noch in Volumenanteile umgerechnet werden. Dazu wird der Gesamtwert der von Kappeller u. Nemoz (2010, S. 7) zwischen 1990 und 2009 erfassten 1340 Projekte in Höhe von € 253.744,9 Mio. auf die ebenfalls angegebenen prozentualen Anteile der einzelnen Länder umgerechnet. Auf diese Weise erhält man für jedes Land das aggregierte Projektvolumen der erfassten Projekte (ab einem

4 Parteipolitische Motive scheinen dagegen keine tragende Rolle zu spielen. Sack (2009, S. 266) konnte auf Bundesebene bei der Verabschiedung des ÖPP-Beschleunigungsgesetzes 2005 sowie auf Länderebene keine parteipolitischen Unterschiede feststellen. Mause u. Krumm (2011) fanden bei einem quantitativen Vergleich der Aktivität der 16 Bundesländer lediglich eine deutlich niedrigere ÖPP-Aktivität bei einer Regierungsbeteiligung der PDS bzw. Linken heraus. Im „Pionierland“ Großbritannien wurde bzw. wird ÖPP sowohl von Konservativen wie von Labour-Regierungen intensiv genutzt (Hellowell 2012).

Schwellenwert von fünf Millionen Euro) für den Zeitraum 1990 bis 2009 (siehe Online-Anhang). Da keine Paneldaten vorliegen, können Entwicklungen innerhalb des Untersuchungszeitraums (z. B. früher oder später Anstieg, Schwankungen) nicht berücksichtigt werden. Jedoch werden die Standardabweichungen für die einzelnen Variablen dokumentiert.

Im nächsten Schritt werden die Investitionssummen relativiert, d. h. in ein Verhältnis zu länderspezifischen Kennzahlen gesetzt. In Betracht kommen mehrere Bezugsgrößen: die Bevölkerung, das Bruttoinlandsprodukt (BIP) und die Höhe der öffentlichen Investitionen eines Landes. Des Weiteren ist das Intervall dieser Bezugsgröße zu klären, zu dem die aggregierten länderspezifischen Projektvolumen in Verbindung gesetzt werden. Im Idealfall wäre dies der Mittelwert des Zeitraums von 1990 bis 2009. Da die entsprechenden Jahreswerte bei Eurostat für einige der Untersuchungsländer für die 1990er Jahre aber lückenhaft sind, werden für die möglichen Bezugsgrößen Bevölkerung, BIP und öffentliche Investitionen jedes Landes Mittelwerte ab dem Jahr gebildet, ab dem die Eurostat-Daten für die Untersuchungsländer weitgehend vollständig sind. Dies ist meist ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre der Fall.

Bei dieser durch die Datenlage eingeschränkten Vorgehensweise kann für jedes Land nur ein Lagemaß für die abhängige Variable erstellt werden. Durch diese Einschränkung in der Datenverfügbarkeit der abhängigen Variable ist zugleich auch das weitere methodische Vorgehen bei den zu testenden Variablen auf einen Querschnittsvergleich festgelegt, bei dem Längsschnitt-Entwicklungen wie steigende oder sinkende ÖPP-Nutzung innerhalb des Samples insgesamt oder einzelner Länder nicht berücksichtigt werden können.

Die länderspezifischen ÖPP-Investitionssummen können ins Verhältnis zur Einwohnerzahl, zum BIP oder zur Summe der öffentlichen Investitionen gesetzt werden (Tab. 1). Die Einwohnerzahl ist ein sehr allgemeiner Indikator, der im Folgenden lediglich dokumentiert wird (Bevölkerungsstand am 01.01.2000 nach Eurostat). Die ÖPP-Investitionssummen können auch ins Verhältnis zum BIP eines Landes gesetzt werden (für die Privatisierungsforschung z. B. Zohlnhöfer et al. 2008). Dadurch würde allerdings der Umfang des privaten Sektors einer Volkswirtschaft eine sehr große Bedeutung für den relativen Anteil der ÖPP-Investitionssummen bekommen, während die Entscheidung für oder gegen ÖPP eher bei staatlichen Entscheidern zu vermuten ist. Auch diese Bezugsgröße bleibt somit noch sehr allgemein. Die Mittelwerte des BIP in Marktpreisen von 1996 bis 2009 wurden nach Daten von Eurostat (nama_gdp_k) berechnet. Da für die Anfangsjahre bei fünf der 14 Untersuchungsländer keine Daten vorhanden waren, wurde 1996 als Startpunkt gewählt. Für Griechenland sind Daten sogar erst ab 2001 verfügbar. Die Mittelwerte des BIP (in Mio. €) für den Zeitraum 1996 bis 2009 (Griechenland 2001-2009) sind in Tabelle 1 in der zweiten Zeile des jeweiligen Feldes in Klammern angefügt.

Der spezifischste Vergleichswert ist die Summe der öffentlichen Investitionen in einer Volkswirtschaft.⁵ Die Daten zu den öffentlichen Investitionen (Bruttoinvestitionen des Staates) von 1995 bis 2009 stammen von Eurostat (COFOG, gov_a_exp). Der Mittelwert wurde für alle Länder von 1995 bis 2009 berechnet, da die Daten vor 1995 für eine Reihe von Ländern unvollständig sind. In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) sind die Bruttoinvestitionen des Staates ein relativ kleiner Bestandteil des BIP; den größten Anteil stellen die privaten Konsumausgaben dar. Konsumtive staatliche Ausgaben, private Investitionen und Nettoexporte sind weitere Bestandteile des BIP, die für die staatliche ÖPP-Nutzung aber keine unmittelbare Relevanz haben. Die Bruttoinvestitionen des Staates sind somit ein genauerer Indikator für das öffentliche Ausgabenverhalten als das BIP.

Allerdings fällt bei einer Berechnung mit allen drei möglichen Bezugsgrößen auf, dass sich die Rangfolge der Länder kaum unterscheidet (Tab. 1). Der einzige größere Unterschied findet sich für Italien. Nach der Bevölkerung (Jahr 2000) steht Italien auf dem dritten Platz, nach den öffentlichen Investitionen auf dem zehnten Platz. Der Wert von Null für Dänemark bedeutet, dass dort kein größeres Projekt (über fünf Mill. Euro Investitionssumme) erfasst wurde.

Tabelle. 1: Länderspezifische Indikatoren der ÖPP-Aktivität

	Projektvolumen (€) je Einwohner (im Jahr 2000)	Rang	Anteil Projekt- volumen am BIP (1996–2009)	Rang	MW öff. Inv. in Mio. € (1995– 2009)	Verhältnis Pro- jektvolumen zu MW öff. Invest.	Rang
AT	158,54 (8.002.186)	10	0,561 (226.064,4)	10	3.289,4	38,57	7
BE	322,16 (10.239.085)	7	1,202 (274.265,7)	6	4.765,2	69,22	6
DE	126,62 (82163475)	11	0,484 (2.147.773,69)	11	35.837,7	29,029	9
DK	0 (5.330.020)	14	0 (185.198,2)	14	3.370,7	0	14
EL	1279,92 (10.903.757)	4	7,40 (188.581,5)	3	5.437,4	256,66	3
ES	722,27 (40.049.708)	6	3,843 (752.549,4)	4	27.348,5	105,77	4
FI	98,13 (5.171.302)	12	0,355 (142.652,4)	12	3.760,3	13,49	12
FR	222,12 (60.545.022)	9	0,865 (1.554.547,5)	8	49.187,1	27,34	11
IE	1074,68 (3.777.763)	5	3,199 (126.887,0)	5	4.841,5	83,85	5
IT	1471,03 (56.923.524)	3	0,661 (1.265.471,6)	9	29.047,2	28,82	10

5 Zu dieser Vorgehensweise vgl. auch Kappeler u. Nemoz (2010, S. 15): „To better understand their relevance, it is useful to compare the value of PPPs to total government investment because this is the best comparator that is available”.

	Projektvolumen (€) je Einwohner (im Jahr 2000)	Rang	Anteil Projekt- volumen am BIP (1996–2009)	Rang	MW öff. Inv. in Mio. € (1995– 2009)	Verhältnis Pro- jektvolumen zu MW öff. Invest.	Rang
NL	287,91 (15.863.950)	8	1,001 (456.068,2)	7	15.139,6	30,16	8
PT	1742,23 (10.195.014)	2	13,141 (135.160,8)	1	4.378,8	405,63	2
SE	57,26 (8.861.426)	13	0,185 (273.773,1)	13	8.400,2	6,04	13
UK	2266,14 (58.785.246)	1	8,459 (1.574.673,8)	2	25.303,9	526,46	1

Anmerkung: Der Mittelwert von Spalte 7 liegt bei 115,78, die Standardabweichung bei 163,59.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Kappeler u. Nemoz 2010.

3.3 Vetospieler und Agenda-Setter

Die Variable parteipolitische Vetospieler in der Regierung (Variable PVP) gibt die Anzahl der Parteien in einer Einparteien- oder Koalitionsregierung an, deren Zustimmung für eine Einführung von ÖPP in einem Land erforderlich ist. Mehrheitsverhältnisse auf parlamentarischer Ebene werden ansonsten nicht weiter berücksichtigt. Als Hypothese wird formuliert, dass eine geringe Anzahl parteipolitischer Vetospieler in einem Kabinett förderlich für einen hohen Grad von ÖPP-Aktivität in einem Land ist, da der mit vielen Vetospielern verbundene Zwang zu Kompromissen die Wahrscheinlichkeit eines Politikwechsels reduziert (Tsebelis 2002). Bei einer geringen Anzahl von parteipolitischen Vetospielern wäre demnach eine intensivere Nutzung des (nicht unumstrittenen) ÖPP-Ansatzes zu erwarten. Die Operationalisierung dieser Variable für die Untersuchungsjahre erfolgt mit der World Bank Database of Political Institutions (Beck et al. 2009). Für Deutschland wurden CDU und CSU durchgängig als ein Vetospieler gezählt, für Italien wurden die Werte aus Pasquino (2008) übernommen. Wie die Rangliste der Vetospieler in Tabelle 2 zeigt, müsste nach diesem Erklärungsansatz das Vereinigte Königreich, Portugal und Griechenland am aktivsten auf ÖPP gesetzt haben. Dem steht der mögliche Einfluss von Agenda-Settern, insbesondere aus dem Finanz- und Bausektor, gegenüber. Der Finanzsektor ist in der Regel an der (Vor) Finanzierung beteiligt, während ein Großteil der Projekte (z. B. Straßen, Tunnel, Gebäude) im Bausektor stattfinden.

Die hohen anfänglichen Investitionskosten z. B. für Straßenbauprojekte werden nicht aus öffentlichen Haushalten beglichen, sondern von privaten Aufgabenträgern durch Kredite vorfinanziert (Yescombe 2007). Dadurch entsteht ein erheblicher Kapitalbedarf, der meist durch den nationalen Banken- bzw. Finanzsektor (Variable FSEK) gedeckt wird.⁶ Der ÖPP-Ansatz könnte für diesen Sektor also besonders interessant sein, weil dadurch für Banken und Sparkassen zusätzliche

⁶ Als internationaler Kreditgeber fungiert auch die Europäische Investitionsbank (EIB), deren Kreditvergabe jedoch an struktur- und entwicklungspolitische Ziele geknüpft ist.

langfristige Geschäfte generiert werden. Auch können mit Krediten an Private (aufgrund des höheren Risikos) meist höhere Zinsen erzielt werden als für Kredite an den Staat. So ist etwa bei der Einführung von ÖPP in Deutschland die aktive Rolle des Verbandes Öffentlicher Banken (VÖB) hervorgehoben worden (Sack 2009, S. 207). Für Großbritannien hat Rügemer (2008) die Rolle des Londoner Finanzzentrums bei der Einführung und Nutzung von PFI/PPP betont. Es wäre also möglich, dass der Finanzsektor eines Landes gegenüber der Politik als „Agenda-Setter“ für ÖPP agiert, um zusätzliche Kapitalnachfrage zu generieren. Je größer der Anteil der Finanzbranche an der Gesamtwirtschaft in einem Land ist, umso mehr politischen Einfluss könnte sie aufbauen und umso größere Anreize könnte die Politik haben, der Branche entgegenzukommen.

Die Operationalisierung erfolgt durch den Anteil der Bruttowertschöpfung des Finanzsektors (Finanz- und Versicherungsdienstleistungen) an der gesamten Wertschöpfung einer Volkswirtschaft pro Jahr.⁷ Nach diesem Kriterium müssten Irland, das UK und die Niederlande besonders aktive ÖPP-Nutzer sein (Tab. 2).

Des Weiteren könnte die Bauindustrie eines Landes (Variable BSEK) zu den Agenda-Settern gehören. ÖPP wird meist zuerst und am intensivsten für Infrastrukturprojekte wie Straßen, Brücken und im Hochbau eingesetzt. Eine große Bauindustrie könnte also eine mehr oder weniger aktive Rolle im Lobbying für ÖPP bei ihrer Regierung einnehmen. Umgekehrt könnte eine Regierung bei einem großen Bausektor im Lande diesem mit besonderen Förderpolitiken entgegenkommen, etwa um (weitere) Kurzarbeit und Stellenabbau in einem ohnehin meist schrumpfenden Sektor zu vermeiden. Für Deutschland wurde z. B. ein hohes ÖPP-Engagement in Spitzengesprächen zwischen Bauverbänden und dem Bundeskanzler 2002 beobachtet (Sack 2009, S. 197). Auch bei der Entstehung des ÖPP-Beschleunigungsgesetzes 2005 wurde dem Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (HDB) eine aktive Rolle zugeschrieben (Sack 2009, S. 207). Auch in Spanien gibt es einen großen Bausektor (Immobilienboom bis 2007) mit starkem Interesse an ÖPP (Rügemer 2008, S. 52).

Die Operationalisierung dieser Variable erfolgt wiederum durch den Sektoranteil der Bruttowertschöpfung nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Eurostat). Aufgrund fehlender Werte wurde der Zeitraum auf 1995 bis 2009 begrenzt. In Deutschland etwa sank der Anteil der Bruttowertschöpfung im Bausektor an der gesamten jährlichen Bruttowertschöpfung von 1995 bis 2006 von 6,9 auf 4,1 Prozent. In einigen anderen Ländern lassen sich dagegen in dieser Periode steigende Werte beobachten, besonders deutlich in Irland und Spanien (von 9,6 auf 14,2 Prozent in 2006), etwas schwächer aber auch im Vereinigten Königreich. Tabelle 2 gibt die Standardabweichungen, Mittelwerte und die Rankskalen der Vetospieler- und Agenda-Setter-Variablen wieder.

7 Die Bruttowertschöpfung (BWS) umfasst die in einem bestimmten Land in einem bestimmten Zeitraum erbrachte wirtschaftliche Leistung der gesamten Volkswirtschaft bzw. einzelner Sektoren. Sie bringt den Wert aller produzierten Waren oder Dienstleistungen abzüglich des Wertes der Vorleistungen zum Ausdruck. Aufgrund fehlender Werte der Daten bei Eurostat (nama_nace38_c) wurde der Zeitraum für die Bildung des Mittelwertes auf die Jahre 1995 bis 2009 begrenzt.

Tabelle. 2: Operationalisierung Vetospieler und Agenda-Setter.

PVP				FSEK			BSEK		
Parteipol. Vetospieler auf Regierungsebene, 1990–2009				BWS Finanzsektor, 1995-2009 (%)			BWS Bausektor, 1995-2009 (%)		
	STABWN	MW	Rang	STABWN	MW	Rang	STABWN	MW	Rang
AT	0	2	5	0,21	5,41	6	0,47	7,53	3
BE	1,20	4,55	13	0,30	6,01	5	0,24	5,30	12
DE	0	2	5	0,42	4,68	11	0,91	5,03	13
DK	0,85	2,85	10	0,51	5,29	7	0,33	5,33	11
EL	0,35	1,15	2	0,40	4,71	10	0,81	6,89	5
ES	1,2	1,6	4	0,36	4,93	8	1,82	11,53	1
FI	1,05	4,3	12	0,61	3,32	14	0,67	6,24	7
FR	1,53	3,05	11	0,22	4,19	13	0,55	5,46	10
IE	0,43	2,25	7	1,50	8,79	1	1,92	7,45	4
IT	1,45	4,95	14	0,33	4,79	9	0,50	5,69	8
NL	0,43	2,75	8	0,61	6,53	3	0,17	5,64	9
PT	0,35	1,15	2	0,72	6,26	4	0,45	7,57	2
SE	1,07	2,8	9	0,47	4,50	12	0,33	4,68	14
UK	0	1	1	1,34	7,58	2	0,50	6,35	6

Anmerkung: BSEK zu jeweiligen Herstellungspreisen und Wechselkursen. Mittelwert, Standardabweichung und Rang jeweils eigene Berechnung.

Quelle: PVP: Beck et al. 2009 und eigene Ergänzungen für Deutschland (Niedermeyer 2006) und Italien (Pasquino 2008). FSEK und BSEK: www.eurostat.eu. VGR zu jeweiligen Preisen, Code nama_nace38_c. Abk.: STABWN: empirische Standardabweichung, MW: arithmetischer Mittelwert.

3.5 Kontrollvariablen: Interessengruppen, Privatisierungserlöse, Defizit und BIP

Die Vorreiterrolle Großbritanniens bei der Einführung von ÖPP/PFI in Europa (Hellowell 2012) legt die Vermutung nahe, dass politisch-institutionelle Merkmale des britischen Regierungssystems die hohe ÖPP-Aktivität (mit)erklären können. Neben der geringen Anzahl parteipolitischer Vetospieler auf Regierungsebene könnte dies auch die Struktur des Verbändesystems sein.⁸ In pluralistischen Verbändesystemen ist, im Unterschied zur Ausprägung dieser Merkmale im Korporatismus (Schmitter 1989; Czada 2000), von einer Vielzahl eher kleiner Interessengruppen, schwacher Spitzen- bzw. Dachverbänden sowie schwacher tripartistischer Strukturen auszugehen, die kaum Widerstand gegen ÖPP-Politiken aufbauen können. In stärker korporatistisch geprägten Systemen könnten unternehmerische Spitzenverbände und andere „promotional groups“ zwar die mit ÖPP verbundenen Ideen, Werte und Policies fördern. Andererseits haben sie mit den Gewerkschaften und spezielleren „protective groups“ (Hague u. Harrop 2010, S. 230) aber auch mögliche starke Gegenspieler, deren Widerstand erst überwunden werden muss.

⁸ Zur unitarischen Staatsorganisation sei angemerkt, dass diese sowohl in hoch aktiven Ländern als auch in den wenig aktiven skandinavischen Staaten anzutreffen ist.

Katzenstein (1985) stellt die Entwicklung von korporatistischen Strukturen in einen Zusammenhang mit kleinen, offenen Volkswirtschaften (z. B. Schweiz, Niederlande), die Korporatismus als Schutzmechanismus gegen unwillkommene Einflüsse der Weltwirtschaft entwickelt haben. Demnach wäre Korporatismus eine sozioökonomische Kompensations- oder Abwehrstrategie in offenen, aber nicht adversarial geprägten institutionellen Ordnungen.

In pluralistisch geprägten Vorstellungen von Demokratie ist eine solche übergeordnete Instanz, die durch Regulierung und Einbindung des Verbandseinflusses dem „Gemeinwohl“ zum Durchbruch verhelfen will, nicht vorhanden bzw. nicht notwendig. Hier ergeben sich politische Lösungen unmittelbar durch das Zusammenspiel der einzelnen Interessen(gruppen). Folglich können von Seiten der Regierung ohne größere Widerstände ÖPPs implementiert werden. Der „Aufstieg“ des ÖPP-Ansatzes seit den 1990er Jahren könnte also mit dem vielfach beobachteten „Niedergang“ des Korporatismus in traditionell stark korporatistischen Ländern korrespondieren. Als Hypothese wird formuliert, dass eine hohe Ausprägung von Interessengruppenpluralismus auch zu einer hohen ÖPP-Aktivität führt. Als Indikatoren werden der von Siaroff (1999) gebildete Integration Score für Mitte der 1990er Jahre (Variable INTG_A) sowie der Korporatismus-Index von Lijphart (1999) verwendet (Variable INTG_B), der zwar auf Siaroff (1999) aufbaut, aber einen größeren Zeitraum umfasst (Tab. 3). Die Unterschiede zwischen den Rangskalen nach Siaroff für Mitte der 1990er Jahre und dem von Lijphart gebildeten Zeitraum 1971-1996 sind am größten für das Vereinigte Königreich, Niederlande, Italien und Finnland. Nach der Rangskala nach Siaroff wäre zu erwarten, dass das Vereinigte Königreich, Griechenland und Spanien die aktivsten Länder sind.

Der Variable Höhe der Privatisierungserlöse liegt die Annahme zugrunde, dass Länder, die ein hohes Privatisierungsniveau erreicht haben und bei ihrer Privatisierungspolitik möglicherweise an gewisse Grenzen gestoßen sind, auch vermehrt den ÖPP-Ansatz implementiert haben.⁹ So hat etwa der Internationale Währungsfonds festgestellt, dass Ende der 1990er Jahre die Privatisierungspolitik auf dem Rückzug war, aber dennoch Sorgen um die Modernisierung der Infrastruktur in vielen Ländern bestanden, wodurch ÖPP als Alternative in Betracht gezogen wurde: „It was at this time that PPPs began to emerge significantly as a means of obtaining private sector capital and management expertise for infrastructure investment, both to carry on where privatization had left off and as an alternative where there had been obstacles to privatization“ (IMF 2004, S. 4). Auch Clifton et al. (2006) haben in der EU einen starken Rückgang der Privatisierungsaktivität um die Jahrtausendwende beobachtet. Vor diesem Hintergrund könnte ÖPP eine Ergänzung oder Weiterführung von Privatisierungspolitik „mit anderen Mitteln“ sein. ÖPP könnte als „Privatisierung light“ auch in zentralen Bereichen eingeführt werden, in denen materielle Privatisierungen bislang nicht möglich (oder opportun) waren. Es kann die Hypothese formuliert werden, dass Länder, die (in den

⁹ ÖPP wird meist als funktionale Privatisierung angesehen, während sich Privatisierungserlöse auf materielle Privatisierungen beziehen. Davon zu unterscheiden sind wiederum formelle bzw. Organisationsprivatisierungen. Für eine Einordnung von ÖPP in bestehende Privatisierungstypologien vgl. Krumm 2013, S. 397.

1990er Jahren) ein hohes Privatisierungsniveau erreicht haben, auch den ÖPP-Ansatz intensiver nutzen. Die Operationalisierung dieser Variable erfolgt durch Privatisierungsindizes, die den prozentualen Anteil der Privatisierungserlöse am BIP wiedergeben. Dafür stehen zwei Datenquellen zur Verfügung.

Zohlnhöfer et al. (2008) rechnen mit den kumulierten Privatisierungserlösen von 1990 bis 2000 (Variable PRIV_A). Der „Privatization Barometer“ (www.privatizationbarometer.net) der Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM) stellt eine detailliertere Übersicht der nationalen Privatisierungserlöse als Anteil am BIP für die einzelnen Jahre zwischen 1989 bis 2009 zur Verfügung. Mit Hilfe dieser Datenquelle kann für den Zeitraum 1990 bis 2009 ein Mittelwert gebildet werden, der den Untersuchungszeitraum vollständig abbildet (Variable PRIV_B). Größere Unterschiede im Vergleich der beiden Indikatoren gibt es nur bei den Rangwerten für Irland und die Niederlande (Tab. 3).

In qualitativen Studien, aber auch innerhalb des öffentlichen Diskurses, gibt es die Vermutung, dass eine der Hauptmotivationen der öffentlichen Hand für die Nutzung von ÖPP fiskalischer Druck sein könnte, für die privaten Akteure dagegen der Marktzugang und langfristige Marktpräsenz (Sack 2009; Winkelmann 2012). Zudem wird von beiden Seiten auch betont, dass aufgrund des besseren privaten Know-Hows und Risikomanagements auch Kostenvorteile gegenüber einer ausschließlich öffentlichen Realisierung erzielt werden können (Winkelmann 2012).

Im Unterschied zur Schuldenquote muss das Haushaltsdefizit (Variable DEFI) einer Regierung in der Haushaltsdebatte des Parlaments jährlich neu begründet und gerechtfertigt werden. Bei einem steigenden oder vergleichsweise hohen Defizit kann dies nicht nur in der Haushaltsdebatte, sondern auch in der Öffentlichkeit als unsolid attackiert werden. Ein hohes Defizit kann für eine Regierung demnach einen größeren öffentlichen Handlungsdruck aufbauen als eine hohe Schuldenquote. In Ländern mit hohen Defizitquoten könnte die dadurch ausgelöste Debatte einen Anreiz darstellen, vermehrt ÖPP als alternative Beschaffungs- bzw. Finanzierungsform einzusetzen, die die nächsten Haushalte weniger stark belastet. So könnten Regierungen gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit auf Investitionen und Leistungen verweisen, ohne dass deren Kosten den Haushalt kurzfristig stark belasten. Operationalisiert wird diese Variable über den Durchschnitt des jährlichen prozentualen Finanzierungsdefizits der bei Eurostat abrufbaren Werte von 1995 bis 2009. Den höchsten durchschnittlichen Defiziten werden in der Skala die höchsten Rangwerte zugeordnet, Länder mit durchschnittlichem Überschuss bekommen dagegen niedrige Rangwerte. Das höchste Defizit liegt in Griechenland, Portugal und Italien vor; dagegen können die nördlichen Länder im Durchschnitt des Untersuchungszeitraums einen Haushaltsüberschuss vorweisen (am deutlichsten in Finnland mit +1,8 Prozent).

Schließlich wird auch für das BIP pro Kopf kontrolliert. Wohlhabendere Länder haben möglicherweise einen geringeren Anreiz zu (vermutlich) kostensparenden Reformen im öffentlichen Sektor. Sie können z. B. auf differenzierte Steuererhöhungen als Maßnahmen der Staatsfinanzierung zurückgreifen und haben möglicherweise einen geringeren Anreiz, sich neuer, noch nicht allgemein akzeptierter Vergabeformen zu bedienen.

Tabelle. 3: Kontrollvariablen im Überblick.

INTG_A (Mitte 1990er Jahre)			INTG_B (1971-1996)		PRIV_A (1990-2000)		PRIV_B (1990-2009)		DEFI (1995-2009)		BIP pro Kopf (1995-2009)	
Stiaroff	Rang		Lijphart	Rang	Privatisierungs- erlöse (Mill. US\$)	% des BIP	Rang	MW	Rang	STABWN	MW	Rang
1999		1999										
AT	4,625	13	0,62	13	10,439	5,87	9	0,402	10	1,6	-2,3	6
BE	3,750	8	1,25	9	9,611	4,44	11	0,157	14	1,9	-1,5	9
DE	4,125	10	1,38	8	21,711	1,22	14	0,255	12	1,6	-2,2	7
DK	4,250	11	1,12	11	6,048	4,64	10	0,240	13	2,6	1,2	13
EL	2,000	1	3,50	1	12,329	8,50	6	0,756	3	3,4	-6,9	1
ES	2,000	1	3,25	3	37,660	5,93	8	0,415	9	3,4	-2,2	7
FI	4,375	12	1,00	12	11,000	10,00	2	0,980	2	3,5	1,8	14
FR	2,250	4	3,00	4	75,488	6,14	7	0,497	6	1,5	-3,3	4
IE	2,625	6	2,88	7	7,613	9,22	3	0,434	8	4,5	-0,4	11
IT	3,000	7	3,00	4	108,642	9,03	4	0,643	5	1,8	-3,5	3
NL	4,000	9	1,25	9	13,641	4,19	12	0,456	7	1,8	-1,0	10
PT	2,375	5	3,00	4	25,292	18,24	1	1,482	1	1,8	-4,2	2
SE	4,625	13	0,50	14	17,295	8,81	5	0,687	4	2,8	0,2	12
UK	2,000	1	3,50	1	42,808	3,92	13	0,359	11	3,3	-2,8	5

Anmerkung: Fehlende Werte für Deutschland und Niederlande 1995, Griechenland bis 1999. Die Eurostat gemeldeten Werte der letzten Jahre können sich noch verändern.

Quellen: INTG: Stiaroff 1999, S.198; Lijphart 1999, S. 177; PRIV_A: Zohlnhöfer et al. 2008, S. 99; PRIV_B: Prozentualer Anteil der Privatisierungserlöse durch Teil- oder Vollprivatisierungen staatlicher Unternehmen. Privatization Barometer 2011, Online unter: www.privatizationbarometer.net/index.php [Zugriff am 16. Februar 2013]; DEFI: Eurostat [tsiebo80j], Mittelwerte und Rang eigene Berechnung.

Dagegen könnten die ökonomisch weniger privilegierten „Kellerkinder“ der europäischen Peripherie eher geneigt sein, dieses Risiko einzugehen. Es wird also ein negativer Zusammenhang zwischen BIP pro Kopf und ÖPP-Aktivität erwartet. Operationalisiert wird diese Variable durch das reale BIP pro Kopf in Marktpreisen.¹⁰ Aufgrund fehlender Werte für Griechenland, Portugal und Spanien bis 1994 sowie fehlender Einzelwerte für Deutschland und Frankreich wird der Mittelwert für den Zeitraum 1995 bis 2009 gebildet, für den die Daten vollständig vorliegen.

4. Ergebnisse

Im ersten Abschnitt werden die Ergebnisse der bivariaten Korrelation (Spearman Rho), im zweiten Abschnitt die Ergebnisse einer Qualitative Comparative Analysis vorgestellt.

4.1 Bivariate Korrelation

Im ersten Schritt werden quantitative Zusammenhänge des ÖPP-Investitionsniveaus mit den oben vorgestellten möglichen Einflussfaktoren mittels einer Rangkorrelation (Spearman-Rho) untersucht. Bei einer Produkt-Moment-Korrelation nach Pearson können einzelne Ausreißer (z. B. Großbritannien, Griechenland) bei der geringen Fallzahl einen starken Einfluss auf das Ergebnis haben. Da in der Regel die Koeffizienten nach Pearson schwächer als die der Rangkorrelation sind, ist durch die Verwendung von Spearman-Rho auch gewährleistet, dass Variablen nicht vorschnell ausgeschlossen werden.

Wie eingangs erwähnt, können mit bivariaten Korrelationen nur Bruttomodelle getestet werden. Mediations- und Suppressionseffekte zwischen den unabhängigen Variablen können nicht sichtbar gemacht werden. Allerdings kann neben dem Bruttoeffekt auch die Korrelation der unabhängigen Variablen untereinander ermittelt werden, welche wichtige Hinweise auf eine wahrscheinliche Abschwächung der Effekte in einem multivariaten Modell geben können. Der Effekt miteinander konfundierter Variablen schwächt sich bei einer multiplen Regression meist deutlich ab.

10 Mit dem BIP wird in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die gesamte inländische Produktionsleistung an Endprodukten, also abzüglich des Wertes der als Vorleistungen verbrauchten Güter und Dienstleistungen, erfasst.

Tabelle. 4: Korrelation der Variablen nach Spearman-Rho.

	PPP	PVP	FSEK	BSEK	INTG_A	INTG_B	PRIV_A	PRIV_B	DEFI	BIP
PPP	Koeffizient	1	-,766**	,613*	-,709**	,692**	-,046	,011	-,585*	-,455
	Sig.		,001	,020	,004	,006	,876	,970	,028	,102
PVP	Koeffizient	-,766**	1	-,433	,473	-,486	,101	-,068	,407	,198
	Sig.	,001		,122	,087	,078	,731	,817	,148	,497
FSEK	Koeffizient	,613*	-,433	1	-,259	,206	-,204	-,345	-,066	,262
	Sig.	,020	,122		,372	,480	,483	,227	,823	,366
BSEK	Koeffizient	,675**	-,616*	,385	1	,458	,385	,292	-,394	-,371
	Sig.	,008	,019	,175		,100	,175	,311	,164	,191
INTG_A	Koeffizient	-,709**	,473	-,259	1	-,968**	-,020	-,095	,635*	,590*
	Sig.	,004	,087	,372		,000	,946	,747	,015	,026
INTG_B	Koeffizient	,692**	-,486	,206	-,968**	1	-,011	,111	-,724**	-,646*
	Sig.	,006	,078	,480	,000		,970	,707	,003	,013
PRIV_A	Koeffizient	-,046	,101	-,204	-,020	-,011	1	,802**	-,064	-,244
	Sig.	,876	,731	,483	,946	,970		,001	,828	,401
PRIV_B	Koeffizient	,011	-,068	-,345	-,095	,111	,802**	1	-,255	-,407
	Sig.	,970	,817	,227	,747	,707	,001		,379	,149
DEFI	Koeffizient	-,585*	,407	-,066	,635*	-,724**	-,064	-,255	1	,770**
	Sig.	,028	,148	,823	,015	,003	,828	,379		,001
BIP	Koeffizient	-,455	,198	,262	,590*	-,646*	-,244	-,407	,770**	1
	Sig.	,102	,497	,366	,026	,013	,401	,149	,001	

Anmerkung: * Die Korrelation ist auf dem ,05 Niveau signifikant, ** Die Korrelation ist auf dem ,01 Niveau signifikant (zweiseitig), N = 14.

Quelle: Eigene Berechnung nach Tab. 2 und 3.

Nach Spearman Rho (wie auch nach Pearsons r) wird die Hypothese eines signifikanten Einflusses der parteipolitischen Vetospieler deutlich bestätigt. Für diese Variable liegt der höchste Koeffizient (-,766) mit dem höchsten Signifikanzniveau (,001) vor, allerdings auch eine signifikante Korrelation mit dem Bausektor. An zweiter Stelle folgt die Interessengruppenvariable nach Siaroff (1999). Allerdings korrelieren beide Interessengruppenvariablen auch stark mit dem Defizit und dem BIP, wodurch sich der Zusammenhang mit der ÖPP-Aktivität bei einer multiplen Regression deutlich abschwächen könnte.

Von den beiden Agenda-Setter-Variablen folgt dann die Größe des Bausektors (mit der Vetospieler-Variable korreliert) und mit leichtem Abstand die Größe des Finanzsektors, die nur noch auf dem Fünf-Prozent-Niveau signifikant ist. Allerdings liegt für den Finanzsektor keine Konfundierung mit anderen Variablen vor. Auch für die Höhe des Defizits findet sich ein signifikanter Zusammenhang mit der ÖPP-Aktivität. Das negative Vorzeichen zeigt auch in die vermutete Richtung des Zusammenhangs. Allerdings ist das Defizit gleich mit zwei weiteren Kontrollvariablen korreliert: der Höhe des BIP und der Struktur der Interessengruppen.

Überraschenderweise findet sich kein Zusammenhang zwischen ÖPP-Aktivität und der Höhe der Privatisierungserlöse (sowohl PRIV_A wie PRIV_B). Dies legt den Schluss nahe, dass ÖPP nicht als eine Art „Privatisierung light“ interpretiert werden kann, sondern unabhängig von Privatisierungspolitiken angewendet wird. Bei der „Wohlstandsvariable“ des BIP zeigt zwar das Vorzeichen des Koeffizienten in die vermutete Richtung eines negativen Zusammenhangs, jedoch wird selbst eine zehnprozentige Irrtumswahrscheinlichkeit (knapp) verfehlt.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass die parteipolitischen Vetospieler bislang gut im Rennen um die Erklärung einer hohen ÖPP-Aktivität liegen, allerdings dicht gefolgt von den Interessengruppen (Pluralismus) und der Größe des Bausektors. Alle drei sind auf dem anspruchsvollen Fehlerniveau von einem Prozent signifikant und alle sind mit mindestens einer weiteren Variable konfundiert.

Als eine zweite Gruppe lassen sich die Größe des Finanzsektors und die Höhe des Defizits zusammenfassen, wobei lediglich die Größe des Finanzsektors nicht mit anderen Variablen konfundiert ist. Für das Defizit und die Interessengruppenvariable liegt eine Korrelation vor, die den Effekt beider Variablen in einem multivariaten Modell wahrscheinlich abschwächen wird. Eine dritte Gruppe der nicht signifikanten Variablen umfasst das Bruttoinlandsprodukt und die Höhe der Privatisierungserlöse. Aus dieser Gruppe sollte das BIP u. a. aufgrund des mittelstarken Koeffizienten allerdings „unter Beobachtung“ bleiben.

4.2 QCA

Für kleine bis mittlere Fallzahlen im Rahmen von mixed methods-designs bietet sich eine Qualitative Comparative Analysis (QCA) als nächster Schritt an (Berg-Schlosser 2005; Berg-Schlosser u. Cronqvist 2012). Die Methode liegt in mehreren Varianten vor: einer stark kontrastschärfenden „crisp set“-Variante mit dichotomen Codierung der Variablen (Ragin 1987; Eder 2010 für eine aktuelle Anwendung), einer „multivalue“-Variante mit einer dichotomen Codierung der abhängigen Variable (Outcome) und der Möglichkeit einer mehrwertigen Codie-

rung der unabhängigen Variablen (Bedingungen) (Cronqvist 2007), sowie der „fuzzy set“-Variante mit der Möglichkeit der mehrwertigen Codierung von Bedingungen und Politikoutcome (Ragin 2000). Mit einer kontinuierlichen Codierung der Variablen mit fsQCA wäre zwar der geringste Informationsverlust gegeben, jedoch verlieren dadurch die Ergebnisse meist erheblich an Klarheit bzw. Eindeutigkeit. Im Folgenden werden zwei Durchgänge mit mvQCA und dreiwertig codierten Bedingungen bei einem dichotom codierten Outcome berechnet. Dadurch kann ein höheres Komplexitätsniveau als mit der crisp set-Variante erreicht werden, ohne dass die kontrastschärfende Funktion verloren geht, wie dies bei einer höher auflösenden Codierung (fsQCA) zu erwarten ist.

Die Variablenauswahl beschränkt sich auf die signifikanten Korrelationen aus Tab. 4 sowie das BIP. Für die Struktur der Interessengruppen wird nur die Variante mit dem stärkeren Koeffizienten (INTG_A) berücksichtigt, um die Anzahl der Bedingungen möglichst niedrig zu halten (Schneider u. Wagemann 2007).

Im ersten Durchgang wurde das Outcome 1 auf „explain“ und das Outcome 0 auf „exclude“ gesetzt, im zweiten Durchgang vice versa. In beiden Durchgängen wurden die Bedingungen PVP, INTG_A, BSEK, FSEK, DEFI und BIP berücksichtigt und Remainders in die Analyse mit einbezogen. Missing Outcomes und Contradictions (nicht vorhanden) wurden nicht in die Analyse einbezogen.

Die Wahrheitstafel und die Schwellenwerte sind für beide Durchgänge identisch. Die Schwellenwerte wurden mit der Clusterfunktion von Tosmana gesetzt und mit dem Thresholdsetter überprüft. Eine manuelle Korrektur wurde für das Outcome durchgeführt, indem Spanien in die Gruppen der aktiven Fälle heraufgestuft wurde (Vermeidung widersprüchlicher Konfigurationen). Tab. 5 zeigt die mvQCA-Codierungen im Überblick. Eine identische Konfiguration liegt lediglich für die Fälle Deutschland und Niederlande vor.

Tabelle. 5: Konfigurationstabelle.

	PVP	BSEK	FSEK	INTG_A	DEFI	BIP	Outcome (ÖPP)
Threshold	1,8; 3,7	6; 9,5	3,7; 7	2,5; 3,4	-5,6; -0,7	21630; 32180	100
AT	1 (2)	1 (7,53)	1 (5,41)	2 (4,625)	1 (-2,3)	1 (28440)	0 (38,57)
BE	2 (4,55)	0 (5,3)	1 (6,01)	2 (3,75)	1 (-1,5)	1 (27513)	0 (69,22)
DE	1 (2,6)	0 (5,03)	1 (4,68)	2 (4,125)	1 (-2,2)	1 (26500)	0 (29,029)
DK	1 (2,85)	0 (5,33)	1 (5,29)	2 (4,25)	2 (1,2)	2 (36487)	0 (0)
EL	0 (1,15)	1 (6,89)	1 (4,71)	0 (2)	0 (-6,9)	0 (15753)	1 (256,66)
ES	0 (1,6)	2 (11,53)	1 (4,93)	0 (2)	1 (-2,2)	0 (19473)	1 (105,77)
FI	2 (4,3)	1 (6,24)	0 (3,32)	2 (4,375)	2 (1,8)	1 (27527)	0 (13,49)
FR	1 (3,05)	0 (5,46)	1 (4,19)	0 (2,25)	1 (-3,3)	1 (26133)	0 (27,34)
IE	1 (2,25)	1 (7,45)	2 (8,79)	1 (2,625)	2 (-0,4)	2 (34113)	0 (83,85)
IT	2 (4,95)	0 (5,69)	1 (4,79)	1 (3)	1 (-3,5)	1 (23787)	0 (28,82)
NL	1 (2,75)	0 (5,64)	1 (6,53)	2 (4)	1 (-1)	1 (30227)	0 (30,16)
PT	0 (1,15)	1 (7,57)	1 (6,26)	0 (2,375)	1 (-4,2)	0 (14087)	1 (405,63)
SE	1 (2,8)	0 (4,68)	1 (4,5)	2 (4,625)	2 (0,2)	1 (30247)	0 (6,04)
UK	0 (1)	1 (6,35)	2 (7,58)	0 (2)	1 (-2,8)	1 (27933)	1 (526,46)

Quelle: Eigene Berechnung mit Tosmana, v. 1.3.0.1 (in Klammern die Indexwerte).

Das Ergebnis der Reduktion mit Tosmana des ersten Durchgangs zu Erklärung einer hohen ÖPP-Aktivität (minimizing value 1, einschließlich logical Remainders) lautet:

PVP{0} (EL+ES+PT+UK) \rightarrow Outcome PPP {1}

Entsprechend ist das Ergebnis der Reduktion für die Fälle mit dem Outcome 0 einschließlich logical Remainders:

PVP{1, 2} (AT+BE+DE,NL+DK+FI+FR+IE+IT+SE) \rightarrow Outcome PPP {0}

Damit bestätigen die Ergebnisse der mvQCA die Relevanz der Vetospieler-Variablen, die bereits in der Korrelationsanalyse den höchsten signifikanten Zusammenhang aufgezeigt hat. Eine niedrige Anzahl parteipolitischer Vetospieler (PVP 0) ist die einzige notwendige und hinreichende Bedingung (Hauptimplikant) für alle Fälle im Sample mit einer hohen ÖPP-Aktivität (Outcome 1) unter den getesteten Variablen. Vice versa ist eine mittlere und eine hohe Anzahl parteipolitischer Vetospieler (PVP 1, 2) Hauptimplikant einer niedrigen ÖPP-Aktivität (Outcome 0) für alle betroffenen Fälle. Zur näheren Bestimmung weiterer potenzieller Hauptimplikanten bei veränderter Fallauswahl wird in Tabelle 6 eine Kreuztabellierung des Outcomes mit den getesteten Bedingungen durchgeführt.

Wie in Tabelle 6 aufgezeigt, ist der Hauptimplikant PVP {0} alleine ausreichend, um das unterschiedliche PPP-Outcome zu unterscheiden. Alle Fälle mit dem Outcome 1 weisen den Implikanten PVP {0} auf (notwendige Bedingung), der zusätzlich bei keinem der Fälle mit einem Outcome 0 vertreten ist (hinreichende Bedingung). Die Konsistenz der notwendigen bzw. die Abdeckung der hinreichenden Bedingung ist damit jeweils eins. Die hinreichende Bedingung PVP deckt zu 100 Prozent die zu erklärende hohe ÖPP-Aktivität ab (Schneider u. Wagemann 2007, S. 97, Ragin 2006). Im Folgenden werden einige weitere Implikanten diskutiert, die zwar auch das Outcome erklären können, jedoch nur für eine jeweils eingeschränkte Fallauswahl. So könnte versucht werden, die gleiche Konstellation wie für PVP auch für die Struktur der Interessengruppen zu erreichen, indem man Frankreich als stärker korporatistisch codiert. Durch ein Absenken des unteren Schwellenwertes würde aber zunächst Portugal, dann erst Frankreich in die Mittelgruppe aufgenommen werden. Dadurch ginge der gewünschte Effekt wieder verloren. Alternativ müsste Portugal ganz aus dem Sample ausgeschlossen werden.¹¹ Dennoch liegt diese Bedingung noch ‚am nächsten‘ zu einem Hauptimplikanten für alle inkludierten Fälle.

11 Das Beispiel illustriert deutlich die Abhängigkeit der Ergebnisse von der Fallauswahl bei small-N Designs.

Tabelle. 6: Kreuztabelle mit Bedingungen, Fällen und Outcome

		Parteilpolitische Vetospieler (PVP)			
		0	1	2	
Outcome (ÖPP)	0	-	AT, DE, DK, FR, IE, NL, SE	BE, FI, IT	
	1	EL, ES, PT, UK	-	-	
		Größe des Bausektors (BSEK)			
		0	1	2	
Outcome (ÖPP)	0	BE, DE, DK, FR, IT, NL, SE	AT, FI, IE	-	
	1	-	EL, PT, UK	ES	
		Größe des Finanzsektors (FSEK)			
		0	1	2	
Outcome (ÖPP)	0	FI	AT, BE, DE, DK, FR, IT, NL, SE	IE	
	1	-	EL, ES, PT	UK	
		Struktur der Interessengruppen (INTG_A)			
		0	1	2	
Outcome (ÖPP)	0	FR	IE, IT	AT, BE, DE, DK, FI, NL, SE	
	1	EL, ES, PT, UK	-	-	
		Defizit (DEFI)			
		0	1	2	
Outcome (ÖPP)	0	-	AT, BE, DE, NL, IT, FR	DK, SE, IE, FI	
	1	EL	ES, UK, PT,	-	
		BIP pro Kopf			
		0	1	2	
Outcome (ÖPP)	0	-	AT, BE, BE, FI, FR, IT, NL, SE	DK, IE	
	1	EL, ES, PT	UK	-	

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Überraschenderweise erklärt auch ein niedriges BIP pro Kopf drei der vier Fälle mit positivem Outcome (EL, ES, PT). Der vierte Fall (UK) liegt aber mit Platz sechs im oberen Mittelfeld der durchschnittlichen BIP-Werte (vgl. Tab. 3), sodass durch Anheben des unteren Schwellenwertes zunächst fünf andere Länder umgruppiert würden. Des Weiteren erklärt BSEK {2} lediglich PPP {1} für Spanien und DEFI {0} erklärt PPP {1} für Griechenland. Das Outcome PPP {1} für das Vereinigte Königreich wird jeweils erklärt durch die Konstellationen FSEK{2}•GDP{1}, FSEK{2}•INTG{0} sowie FSEK{2}•DEFI{1}. Das Outcome PPP {1} für das UK, Portugal und Griechenland wird erklärt durch die Konstellation BSEK {1}•INTG {0} (vgl. Tab. 6). Während die Größe des Finanzsektors für das UK isoliert, also in Verbindung mit jeweils einer weiteren Bedingung, einen gro-

ßen Einfluss hat, ähnlich wie ein hohes Defizit für Griechenland und ein großer Bausektor für Spanien, lassen sich diese Ergebnisse aber nicht auf die anderen positiven Fälle verallgemeinern. Als „kleinster gemeinsamer Nenner“ für alle vier Fälle mit positivem Outcome bleibt vielmehr nur die Vetospieler-Variable. Das Ergebnis bestätigt die Rangfolge aus der Korrelationsanalyse, nach der im Sample die parteipolitischen Vetospieler den größten Einfluss auf einen Policy-Wechsel zugunsten von ÖPP haben, gefolgt von der Struktur der Interessengruppen. Des Weiteren wird in Tabelle 6 aber auch die unmittelbare Nachvollziehbarkeit einer mvQCA mit dreiwertigen Bedingungen und dichotomem Outcome deutlich.

5. Diskussion

Der Reiz monokausaler Erklärungen von Policy-Wandel liegt in der Sparsamkeit ihrer Vorannahmen und einer relativ einfachen Überprüfbarkeit ihrer Prognosen. Die „kopernikanische Wende“ des Vetospieler-Ansatzes besteht darin, nicht die Agenda-Setter als entscheidende Variable für einen Politikwechsel in den Fokus zu stellen, sondern deren Gegenkräfte, die Vetospieler. Diese Ausgangsüberlegung wurde am Beispiel der Nutzung öffentlich-privater Partnerschaften in 14 europäischen Staaten unter Berücksichtigung weiterer Kontrollvariablen getestet. Damit sollte auch eine Lücke in der Literatur zu ÖPP gefüllt werden, die oft stark auf (subjektive) Akteures- und Motivkonstellationen (Sack 2009, S. 145) und deren Einflusschancen fokussiert. Demgegenüber werden (objektive) Bedingungskonstellationen für einen Politikwechsel (zugunsten von ÖPP) häufig vernachlässigt.

Im Ergebnis sowohl des quantitativen wie des qualitativen Vergleichs konnte einerseits die Relevanz der (rein quantitativen) Vetospieler-Variable für einen Politikwechsel aufgezeigt werden; es wurde aber auch deutlich, dass das Ergebnis (typisch für small-N-Designs) auch von der Fallauswahl abhängt. So wurde mittels mvQCA z. B. für Spanien ein großer Bausektor und für Griechenland ein hohes durchschnittliches Haushaltsdefizit als zusätzliche Implikanten ermittelt. Der Einfluss der Struktur der Interessengruppen wie auch der Höhe des Defizits („Kontrollvariablen“) bei diesen Fällen macht deutlich, dass eine einfache Gegenüberstellung der Anzahl von parteipolitischen Vetospielern auf Regierungsebene und (sozioökonomischen) Agenda-Settern nicht ausreicht, um das Bedingungsgefüge für einen Politikwechsel (zugunsten von ÖPP) hinreichend adäquat abzubilden.

Insgesamt liefert die durchschnittliche Anzahl parteipolitischer Vetospieler in einer Regierung im vorliegenden Beispiel sowohl in einem quantitativen wie in einem qualitativen Test die besten Ergebnisse für die Erklärung des Politikwandels hin zu einer intensiveren ÖPP-Nutzung. Jedoch wurde auch deutlich, dass dieses Ergebnis bei einer veränderten bzw. größeren Fallauswahl auch anders ausfallen kann und weitere Variablen aufzürücken können. Dennoch liefern die Ergebnisse der beiden angewandten Methoden deutliche Hinweise darauf, dass die Anzahl parteipolitischer Vetospieler sowie auch die Struktur der Interessengruppen eine wichtige Rolle bei der Einführung und Implementierung des ÖPP-Ansatzes in Westeuropa gespielt haben. Das Ergebnis legt auch nahe, dass der Aspekt der programmatischen Homogenität innerhalb von parteipolitischen Vetospielern nicht überbewertet werden sollte. Was zählt, ist schon ihre bloße Anzahl.

Zu den beiden Variablen Vetospieler und Struktur der Interessengruppen wurden oben zwei methodische Einwände formuliert. Die Anzahl der Vetospieler bezieht sich auf die nationale Ebene, während beträchtliche Teile der ÖPP-Aktivität auf regionaler und lokaler Ebene stattfinden. Dabei ist zu beachten, dass ohne Policy-support auf nationaler Ebene auch die Regionen und Kommunen nicht in einem nennenswerten Umfang auf diese neuen, risikoreichen Formen der Aufgabenerfüllung umsteigen würden.¹² Dies betrifft neben der Einrichtung einer Task Force oder eines Kompetenzzentrums als Ansprechpartner auch die Bereitstellung von Informationen und Musterverträgen und die Anpassung von Gesetzen und Verordnungen (z. B. ÖPP-Beschleunigungsgesetz 2005 in Deutschland). In Großbritannien wurde 1997, kurz nach Regierungsübernahme durch New Labour, das Kommunalrecht so geändert, dass Gemeinden nun erst die Möglichkeit bekamen, PFI-Verträge abzuschließen, die zusätzlich mit „PFI credits“ des Finanzministeriums gelockt wurden (Yescome 2007). Dagegen wurde in Österreich ein von der Regierung Schüssel II (ÖVP/FPÖ bzw. BZÖ) geplantes Kompetenzzentrum von der folgenden Großen Koalition (Gusenbauer, SPÖ/ÖVP) nicht mehr weiter verfolgt. Die Beispiele illustrieren, dass die nationale Ebene die regionale und lokale ÖPP-Politik zwar nicht determinieren, aber doch umfassend fördern kann – oder auch nicht. Hätte die nationale Vetospieler-Konstellation keinen Einfluss auf die regionale und lokale Policy-Aktivität, dann hätten die Analysen kein signifikantes Ergebnis für die Vetospieler-Variable ergeben dürfen. Das nicht zufällige Ergebnis für PVP lässt sich nur dadurch erklären, dass man einen deutlichen Effekt der nationalen Vetospielerkonstellation auf die regionale und lokale Politikproduktion im vorliegenden Sample annehmen muss.

Ferner spiegelt die getestete Struktur der Interessengruppen den Stand gegen Ende der 1990er Jahre wieder, während korporatistische Strukturen inzwischen vielfach unter Druck geraten sind. Dem wurde entgegengehalten, dass die förderlichen Bedingungen auch für eine intensivere ÖPP-Nutzung auf subnationaler Ebene letztlich auf nationaler Ebene gesetzt werden und dass die Startphase für ÖPP gerade in den von Siaroff untersuchten Zeitraum Ende der 1990er Jahre fällt. Diese Argumente werden durch die signifikanten Ergebnisse für beide Variablen nachträglich bestätigt. Demnach sollte die Rolle der nationalen Vetospieler-Konstellation für einen Politikwandel auch auf subnationaler Ebene nicht unterschätzt und der zeitliche Wandel in der Struktur der Interessengruppen nicht überschätzt werden.

Des Weiteren ist im Hinblick auf die Frage, was Regierungen dazu bewegt, intensiv auf eine ÖPP-Nutzung zu setzen, das negative Ergebnis der beiden getesteten Privatisierungsindikatoren aufschlussreich. ÖPP ist demnach keine Fortsetzung der Privatisierungspolitik mit anderen Mitteln („Privatisierung light“), sondern folgt eigenen Gesetzmäßigkeiten, bei denen neben der Anzahl der Vetospieler auf Regierungsebene auch die Struktur der Interessengruppen und die

12 Dies wird z. B. deutlich bei der Überführung der Londoner U-Bahnlinien in die Organisationsform PPP gegen den Widerstand des damaligen Londoner Bürgermeisters Ken Livingstone. Nach massiven Problemen wurden die einzelnen Linien unter den Bürgermeister Boris Johnson bis 2010 sukzessive wieder renationalisiert, siehe House of Commons (2012).

Größe des Bausektors eine Rolle spielen. Aber auch die Größe des Finanzsektors und die Höhe des Defizits tragen nach den Ergebnissen von Kap. 4.1 zu einem entsprechenden Politikwechsel bei. Der vergleichsweise geringe Einfluss des Haushaltsdefizits legt auch nahe, dass der theoretischen Einbettung von ÖPP in den Kontext eines „privatisierten Keynesianismus“ (Crouch 2011, S. 97) mit Vorsicht zu begegnen ist. Damit stellt sich zugleich die Frage, in welches stärker theoretisch orientierte politökonomische „Policy-Regime“ öffentlich-private Partnerschaften eingeordnet werden können. Der gelegentlich vermutete politökonomische Kontext der Privatisierungspolitik passt nach den vorliegenden Ergebnissen jedenfalls nicht.

Literatur

- Abromeit, Heidrun, und Michael Stoiber. 2006. *Demokratien im Vergleich. Einführung in die Vergleichende Analyse Politischer Systeme*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ambrosius, Gerold. 2013. Entwicklung Öffentlich-Privater Partnerschaften seit den 1980er Jahren und die sie fördernden und behindernden Faktoren. *dms – Der moderne Staat* 6: 321-344.
- Bache, Ian. 2010. Partnership as an EU Policy Instrument: A Political History. *West European Politics* 33: 58-74. doi: 10.1080/01402380903354080.
- Beck, Thorsten, Philip E. Keefer, George R. Clarke, Patrick Walsh, und Alberto Groff. 2009. *Database of Political Institutions 2009 (DPI)*. Washington: World Bank. <http://go.worldbank.org/2EAGGLRZ40>. Zugegriffen: 17.03.2014.
- Berg-Schlosser, Dirk. 2005. Makro-qualitative vergleichende Methoden. In *Vergleichen in der Politikwissenschaft*, Hrsg. Sabine Kropp und Michael Minkenberg, 170-179. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Berg-Schlosser, Dirk, und Lasse Cronqvist. 2012. *Aktuelle Methoden der Vergleichenden Politikwissenschaft. Einführung in konfigurationelle (QCA) und makro-quantitative Verfahren*. Opladen: Budrich Verlag.
- Blanc-Brude, Frédéric, Hugh Goldsmith, und Timo Väilä. 2007. Public-Private Partnerships in Europe: An update. *Economic and financial reports* 03. Luxemburg: European Investment Bank. <http://hdl.handle.net/10419/45292>. Zugegriffen: 17.03.2014.
- Blatter, Joachim. 2007. *Governance – Theoretische Formen und historische Transformationen*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Blum, Sonja, und Klaus Schubert. 2011. *Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Börzel, Tanja A., und Thomas Risse. 2005. Public-Private Partnerships: Effective and Legitimate Tools of International Governance? In *Complex Sovereignty: On the Reconstitution of Political Authority in the 21st Century*, Hrsg. Edgar Grande und Louis W. Pauly, 195-216. Toronto: UTP.
- Budäus, Dietrich. 2006. Public Private Partnership. Kooperationsbedarfe, Grundkategorien und Entwicklungsperspektiven. In ders.: *Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership*, 11-28. Baden-Baden: Nomos Verlag.

- Budäus, Dietrich, und Birgit Grüb. 2007. Public Private Partnership: Theoretische Bezüge und praktische Strukturierung. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 30: 245-272.
- Burgi, Martin. 2008. *Privatisierung öffentlicher Aufgaben – Gestaltungsmöglichkeiten, Grenzen, Regelungsbedarf*. Gutachten D zum 67. Dt. Juristentag Erfurt 2008. München: Verlag C. H. Beck.
- Clifton, Judith, Francisco Comin, und Daniel Diaz Fuentes. 2006. Privatizing public enterprises in the European Union 1960-2002: ideological, pragmatic, inevitable? *Journal of European Public Policy* 13: 736-756. doi: 10.1080/13501760600808857.
- Crepaz, Markus M. L. 2001. Veto Players, Globalization and the Redistributive Capacity of the State: A Panel Study of 15 OECD Countries. *Journal of Public Policy* 21: 1-22. doi: 10.1017/S0143814X01001015.
- Cronqvist, Lasse. 2007. *Konfigurationelle Analyse mit Multi-Value-QCA als Methode der vergleichenden Politikwissenschaft mit einem Fallbeispiel aus der vergleichenden Parteienforschung*. Dissertation. Marburg: Universität Marburg. archiv.ub.uni-marburg.de/diss/z2007/0620/pdf/cronqvist.pdf. Zugriffen: 12.06.2014.
- Crouch, Colin. 2011. *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge: Polity Press.
- Czada, Roland. 2000. *Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung*. Polis Nr. 46/2000. Hagen: Institut für Politikwissenschaft, FernUniversität Hagen.
- Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU). 2005. *Public Private Partnership Projekte. Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen*. Berlin: DIFU.
- Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU). 2009. *PPP-Projekte in Deutschland 2009. Erfahrungen, Verbreitung, Perspektiven. Ergebnisbericht*. Berlin: DIFU.
- Eder, Christina. 2010. Ein Schlüssel zum Erfolg? Gibt es ein Patentrezept für Volksentscheide in den deutschen Bundesländern? *Politische Vierteljahresschrift* 51: 43-67.
- Eisenkopf, Alexander. 2007. Daseinsvorsorge mit Public Private Partnerships: Ein dritter Weg? *Wirtschaftsdienst* 87: 719-723. doi: 10.1007/s10273-007-0722-1.
- Feld, Lars P., und Jan Schnellenbach. 2006. Public Private Partnerships: Effizienzgewinn oder Risiko? *ifo-Schnelldienst* 59: 13-16.
- Flinders, Matthew. 2005. The Politics of Public-Private Partnerships. *British Journal of Politics & International Relations* 7: 215-239. doi: 10.1111/j.1467-856X.2004.00161.x.
- Ganghof, Steffen, Christoph Hönnige, und Christian Stecker (Hrsg.). 2009. *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler. Festschrift für Herbert Döring*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Genschel, Philipp, und Bernhard Zangl. 2007. Die Zerfaserung der Staatlichkeit und die Zentralität des Staates. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 20-21: 10-16.
- George, Alexander, und Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Mass.: MIT.
- Gerstlberger, Wolfgang, und Karsten Schneider. 2008. Public Private Partnership in deutschen Kommunen. *WSI Mitteilungen* 61: 556-562.
- Greenaway, John, Brian Salter, und Stella Hart. 2004. The Evolution of a 'Meta-Policy'. The case of the Private Finance Initiative and the Health Sector. *British Journal of Politics and International Relations* 6: 507-526. doi: 10.1111/j.1467-856X.2004.00153.x.
- Hague, Rod, und Martin Harrop. 2010. *Comparative Government and Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Hammami, Mona, Jean-Francois Ruhashyankiko, und Etienne B. Yehoue. 2006. Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure. *IMF Working Paper* 06/99. Washington, D. C.: International Monetary Fund.
- Hellowell, Mark. 2012. The UK's Private Finance Initiative: history, evaluation, prospects. In *International Handbook on Public-Private Partnerships*, Hrsg. Graeme A. Hodge, Carsten Greve und Anthony E. Boardman, 307-332. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- House of Commons. 2012. *London Underground after the PPP, 2007-*. London: House of Commons Library Standard Note SN01746. <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN01746/london-underground-after-the-ppp-2007>. Zugegriffen: 12.06.2014.
- International Monetary Fund (IMF). 2004. *Public-Private Partnerships*. Prepared by the Fiscal Affairs Department. <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>. Zugegriffen: 24.10.2012.
- Kappeler, Andreas, und Mathieu Nemoz. 2010. *Public-Private Partnerships in Europe – before and during the recent financial crisis*. Economic and Financial Report 2010/04. EIB. http://www.eib.org/eppec/resources/efr_epec_ppp_report.pdf. Zugegriffen: 08.05.2011.
- Katzenstein, Peter J. 1985. *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Knill, Christoph, und Dirk Lehmkuhl. 2002. Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance. *Governance* 15: 41-63.
- Kopp, Johannes, und Daniel Lois. 2012. *Sozialwissenschaftliche Datenanalyse. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kropp, Sabine. 2004. Modernisierung des Staates in Deutschland: Konturen einer endlosen Debatte. *Politische Vierteljahresschrift* 45: 416-439.
- Krumm, Thomas. 2013. Parlamentarische Kontrolle von öffentlich-privaten Partnerschaften. *dms – Der moderne Staat* 6: 393-410.
- Krumm, Thomas, und Karsten Mause. 2009. Public-Private Partnerships als Gegenstand der (Politik-)Wissenschaft. *Politische Vierteljahresschrift* 50: 105-129. doi: 10.1007/s11615-009-0129-2.
- Lämmerzahl, Thorsten. 2007. *Die Beteiligung Privater an der Erledigung öffentlicher Aufgaben. Eine Untersuchung ihrer verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linder, Stephen H. 1999. Coming to terms with the Public-Private Partnership. A Grammar of Multiple Meanings. *American Behavioral scientist* 43: 35-51. doi: 10.1177/00027649921955146.
- Mause, Karsten, und Thomas Krumm. 2011. Public-Private Partnershiping as a Tool of Government: Exploring its Determinants Across German States. *German Politics* 20: 527-544. doi: 10.1080/09644008.2011.606313.
- Niedermeyer, Oskar. 2006. Das Parteiensystem Deutschlands. In *Die Parteiensysteme Westeuropas*, Hrsg. Oskar Niedermeyer, Richard Stöss und Melanie Haas, 109-134. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- OECD. 2010. *Dedicated Public-Private Partnership Units. A Survey of Institutional and Governance Structures*. Paris: OECD Publishing.

- Pasquino, Gianfranco. 2008. Italy. The Never-ending Transition of a Democratic Regime. In *Comparative European Politics*, Hrsg. Josep M. Colomer, 135-173. London/New York: Routledge.
- Ragin, Charles. 1987. *The comparative method. Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Ragin, Charles. 2000. *Fuzzy-set social sciences*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ragin, Charles. 2006. Set Relations in Social Research: Evaluating Their Consistency and Coverage. *Political Analysis* 14: 291-310.
- Reichard, Christoph. 2004. Das Konzept des Gewährleistungsstaates. In *Neue Institutionenökonomik, Public Private Partnership, Gewährleistungsstaat*, Hrsg. Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft. 48-59. Berlin: GÖW.
- Risse, Thomas, und Ursula Lehmkuhl. 2007. Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit. In dies.: *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, 13-39. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Rothgang, Heinz, Herbert Obinger, und Stephan Leibfried. 2006. The State and its Welfare State: How do Welfare State Changes Affect the Make-up of the Nation State? *Social Policy & Administration* 40: 250-266. doi: 10.1111/j.1467-9515.2006.00488.x.
- Rügemeier, Werner. 2008. „Heuschrecken“ im öffentlichen Raum. *Public Private Partnership – Anatomie eines globalen Finanzinstruments*. Bielefeld: Transcript Verlag.
- Sack, Detlef. 2009. *Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Schede, Christian, und Markus Pohlmann. 2006. Vertragsrechtliche Grundlagen. In *Praxishandbuch Public Private Partnership. Rechtliche Rahmenbedingungen, Wirtschaftlichkeit, Finanzierung*, Hrsg. Martin Weber, Michael Schäfer und Friedrich L. Hausmann, 102-156. München: Verlag C. H. Beck.
- Schedler, Kuno, und Isabella Proeller. 2011. *New Public Management*. Bern: Haupt.
- Schmitter, Philippe C. 1989. Corporatism is dead! Long live Corporatism! *Government and Opposition* 24: 54-73. doi: 10.1111/j.1477-7053.1989.tb00107.x.
- Schneider, Karsten Q., und Claudius Wagemann. 2007. *Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Fuzzy Sets. Ein Lehrbuch für Anwender und jene, die es werden wollen*. Opladen: Budrich Verlag.
- Schneider, Volker, und Frank M. Häge. 2008. Europeanization and the retreat of the state. *Journal of European Public Policy* 15: 1-19.
- Schwalb, Lilian, und Heike Walk. 2007. Blackbox Governance – Lokales Engagement im Aufwind? In dies.: *Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe?*, 7-22. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Siaroff, Alan. 1999. Corporatism in 24 industrial democracies. Meaning and measurement. *European Journal of Political Research* 36: 175-205. doi: 10.1111/1475-6765.00467.
- Strünck, Christoph, und Rolf G. Heinze. 2005. Public Private Partnership. In *Handbuch für Verwaltungsreform*. Hrsg. Bernhard Blanke, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier, Götz Wewer, 120-127. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Tsebelis, George. 1995. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism. *British Journal of Political Science* 25: 289-325.
- Tsebelis, George. 1999. Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis. *American Political Science Review* 93: 591-608.

- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players. How political Institutions Work*. Princeton: PUP.
- Töller, Annette E. 2008. Kooperation im Schatten der Hierarchie: Dilemmata des Verhandels zwischen Staat und Wirtschaft. In *Governance in einer sich wandelnden Welt*, PVS-Sonderheft 41, Hrsg. Gunnar Folke Schuppert und Michael Zürn, 282-312. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wagschal, Uwe. 1999. Blockieren Vetospieler Steuerreformen? *Politische Vierteljahresschrift* 40: 628-640.
- Welch, Jack. 2006. Public-Private Partnerships in Germany: German budget deficits present investment opportunities. *Infrastructure Journal* 1/2006: 37-39.
- Wettenhall, Roger. 2003. The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships. *Public Organization Review: A Global Journal* 3: 77-107.
- Winkelmann, Thorsten. 2012. *Public Private Partnership: Auf der Suche nach Substanz. Eine Effizienzanalyse alternativer Beschaffungsformen auf kommunaler Ebene*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Yescombe, E. R. 2007. *Public-Private Partnerships. Principles of Policy and Finance*. London: Butterworth-Heinemann.
- Zohlhöfer, Reimut. 2007. Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, Hrsg. Frank Janning und Katrin Toens, 157-172. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Zohlhöfer, Reimut, Herbert Obinger, und Frieder Wolf. 2008. Partisan Politics, Globalization, and the Determinants of Privatization Proceeds in Advanced Democracies (1990–2000). *Governance* 21: 95-121. doi: 10.1111/j.1468-0491.2007.00387.x.

Autorenangaben

PD Dr. Thomas Krumm,
Lebanese American University Beirut,
School of Social Sciences,
Beirut 1102 2801, Lebanon,
thomas.krumm@lau.edu.lb