

# Rekommunalisierung aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht

---

## Ein internationaler Ausblick

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

## Struktur des Vortrags

---

1. Ausgangspunkt und Gründe des „Pendelumschwungs“
2. Rückkehr des Öffentlichen? Varianz nach Ebenen und Ländern
  - Großbritannien
  - Frankreich
  - Deutschland
3. Ausblick

## Hintergrund: „private is better than public“

- Neujustierung Verhältnis öff. Sektor-Markt als Schlüsselthema von Verwaltungsreformen
- 1960/70er: Expansion staatl. Tätigkeit; Ausbau des Wohlfahrtsstaates, öffentlicher Aufgaben
- NPM-Doktrin (1980er): Begrenzung des Aktionsradius staatl./kommunaler Verwaltungen auf „Kernaufgaben“
- Neoliberaler Schlachtruf „private is better than public“
- Privatisierung des Staats- und Kommunalwirtschaftssektors in allen OECD-Ländern vorrangiges Modernisierungsziel
- Europaweiter Trend zu formellen und materiellen Privatisierungen; Funktionalprivatisierung/purchaser-provider-split

## Re-Kommunalisierung - Rückkehr des „Öffentlichen“?

- Neue Schlagworte in der Diskussion:
  - „Wiederentdeckung der Qualität von Staatlichkeit“ (Engartner 2008)
  - „Das Pendel schwingt zurück“ (Gruner et al. 2009)
  - „Die Kommunen entdecken den Charme des Hausmülls“ (Vollmers 2006)
  - „Feindliche Übernahmen einmal andersherum“ (Paffhausen; Potsdamer Stadtwerke 2007)
  - „Katharsis in Freiburg und Dortmund“ (Engartner 2008)
- „Re-Habilitierung“ des Staates/Öffentlichen Gutes?

## Gründe und Auslöser der Re-Kommunalisierung

- Gelegenheitsfenster: Auslaufen der Verträge mit Privaten
- Reaktionen auf negative Privatisierungseffekte
- Ökonomische Ziele: Einnahmeverbesserung/Kosteneinsparung, Größen-/Steuervorteile, Auslastung von Anlagen
- Gemeinwohlbezogene Ziele: Beendigung von Lohn-Dumping in der Branche; Sicherung von Arbeitsplätzen in der Region
- Kommunalpolitische Ziele: Wiedergewinnung von Steuerungsmöglichkeiten (Gebührenpolitik); Wählerstimmen
- Teils Vergaberechtliche Ziele: Vermeidung der EU-Ausschreibungspflicht bei gemischtwirtsch. Unternehmen
- Oligopolisierung der Versorgungswirtschaft (Energie, Abfall)

*„Wir wollen ja den Wettbewerb, es tut sich  
aber nichts. Der Markt ist wirklich dicht (...).  
Wenn Sie große Verträge ausschreiben,  
machen wir immer wieder die gleiche  
Erfahrung: wir landen immer beim Gleichen“*

*(Geschäftsführer eines re-kommunalisierten  
Abfallunternehmens in NRW)*

## EU-Ausschreibungspflicht bei d. Beauftragung gemischt-wirtschaftl. Unternehmen als Rekommunalisierungsanlass

Kommunen in NRW (>30.000 EW)	Trifft völlig zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft gar nicht zu	N
<b>Die Regelung führt dazu, dass die Erbringung v. Daseinsvorsorgeleistungen rekommunalisiert wird</b>	<b>4,5%</b>	<b>39,4%</b>	47,0%	9,1%	66
Die Regelung führt dazu, dass die Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen materiell privatisiert wird	1,5%	27,9%	47,1%	23,5%	68
Die Regelung führt zu einer Erhöhung von bürokratischem Aufwand	29,6%	56,3%	11,3%	2,8%	71

Quelle: Bogumil et al. 2010: 65

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

7

## Rückkehr des Öffentlichen?

### *Varianz nach Verwaltungsebenen*

- Frage eines signifikanten/nachhaltigen Pendelrückschwungs nach wie vor empirisch unklar
- Erhebliche Varianz nach Sektoren, Ländern, Ebenen,
- Nationale Ebene: der „Niedergang des unternehmerisch tätigen Staates wird (...) von Dauer sein“ (Mayer)
- Bund/Länder „Less government is good government“ (Flugsicherung; vertagter Börsengang d. Bahn; Uni-Kliniken)
- Kommunen: „Pendulum swinging back“ (Wollmann/Marcou)
- Aber: anhaltender Druck zur Haushaltskonsolidierung
- Veräußerung v. Einrichtungen „aus einer erpresserischen Notlage heraus“ (Ude); kurzfristige Haushaltssanierung
- Weiterhin massive kommunale Privatisierungsschritte

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

8

## Rückkehr des Öffentlichen?

### *Varianz nach Ländern – Traditionelle Kommunalsysteme*

<b>Deutschland</b>	<b>Frankreich</b>	<b>UK</b>
Versorgungskommunen; Eigenproduktion Verbundmodell (Stadtwerke)	Gewährleistungskommunen; Delegation/ Konzessionierung; Dominanz der „grands groups“	Versorgungskommunen; Eigenproduktion „municipal empires“; weite Autonomie
Funktional starke Kommunen; Gemeinde- gebietsstrukturen unterschiedlich (Bundesländer- varianz)	Funktional schwache Kommunen; Kleinstteilige Gemeinde- strukturen (Varianz urban- ländlich)	Funktional starke Kommunen (ohne Verf.-Garantie); Gebietsstrukturen „oversized“ (Ø 140.000 EW)

## Rückkehr des Öffentlichen?

### *Varianz nach Ländern*

- Weniger Re-Kommunalisierung/Entprivatisierung dort, wo:
- Weniger privatisiert wurde (Bsp. Kommunen Italien, Schweden; Wasserversorgung in Deutschland)
- Neoliberal-marktradikale Politikdoktrin/Verwaltungskultur nach wie vor bestimmend ist (UK)
- Politische Mehrheiten in Kommunen dies aus ideologischen Gründen nicht zulassen (konservative BM in Frankreich)
- Kommunale Handlungseinheiten nicht leistungsfähig genug für die Aufgabenübernahme sind (kleine Gemeinden in Frankreich, Italien)
- Bestimmte „Produktionskulturen“ historisch verfestigt sind („Delegation- vs. Regie-Zonen“ in Frankreich)

## Rückkehr des Öffentlichen? *Varianz nach Ländern – UK*

- Privatisierungspolitik besonders radikal
- Hintergrund: hoher Staatswirtschaftsanteil; municipal empires; neoliberale Regierungsprogrammatik
- Thatcherist Revolution: privatization, marketization, minimizing
- 3/4 aller ehem. nationalisierten Betriebe privatisiert
- Großteil komm. Wohnungen privatisiert (bis 1995 1,5 Mio.)
- Seit der Nachkriegszeit: Gas/Elektrizität als „timehonored“ lokale Aufgaben in staatliche Boards, dann privatisiert
- Compulsory Competitive Tendering (CCT) als obligate wettbewerbbl. Ausschreiben kommunaler Leistungen
- Ergebnis: „hollowing out of local government“, Entlassungen

## Rückkehr des Öffentlichen? *Varianz nach Ländern – UK*

- Abkehr von „privatization at any price“ unter New Labour
- 80% der Verträge gingen zurück an die Kommunen seit CCT-Abschaffung; 23% weniger Ausschreibungen
- Weiterhin Leistungsvergleiche mit Privaten → Druck zum Outsourcing; Funktionalprivatisierung (z. B. Soziale Dienste)
- Diskussionen um „neuen Lokalismus“ und „political leadership“ → dennoch LGs kaum steuerungsfähig
- Public utilities: British Rail Re-Verstaatlichung v. Bahnhofsbetrieb, Schienennetz (nach tödlichen Unfällen)
- ÖPNV: Stärkung komm. Planungsautorität; Quality Contracts
- Aber: wenig „echte“ Re-Kommunalisierung

## Rückkehr des Öffentlichen?

### *Varianz nach Ländern – Frankreich*

- Kommunen „delegieren“ Versorgungsaufgaben seit 19. Jh.
- *Gestion déléguée* dominant, aber: ohne Verkauf
- Aufteilung des frz. Versorgungsmarktes auf 3 Großkonzerne
- Trinkwasserversorgung: Anteil der von privaten Firmen versorgten Konsumenten von 30% (1955) → 80% (1999)
- Oft höhere Preise unter privater Bewirtschaftung (20% im Wassersektor); Qualitätsverluste (Schulkantinen)
- Intransparenz der Vertragsbeziehungen im Rahmen von Delegation/PPP → Korruptionsvorfälle
- Übermacht der „grands groups“; Steuerungsschwäche der kleinen Kommunen und ihrer BM

## Rückkehr des Öffentlichen?

### *Varianz nach Ländern – Frankreich*

Organisationsform	% der Gemeinden	% der Bevölkerung
<b>Wasserversorgung</b>		
Kommunale Regie (gestion directe)	48	21
Privater Anbieter (gestion déléguée)	52	<b>79</b>
<b>Abwasserentsorgung</b>		
Kommunale Regie (gestion directe)	62	48
Privater Anbieter (gestion déléguée)	38	53

## Rückkehr des Öffentlichen?

### *Varianz nach Ländern – Frankreich*

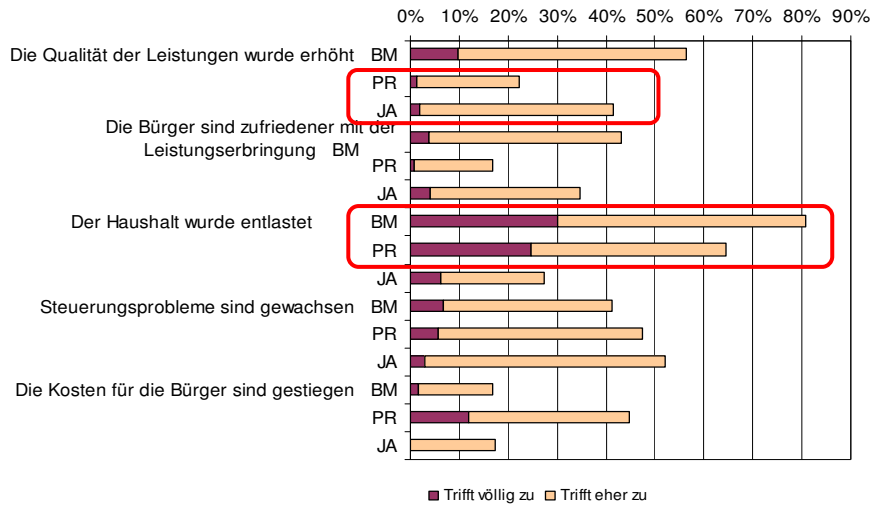
- Vermehrte Ausstiege aus Konzessionsverträgen
- Kündigungen vor Fristablauf → Rechtsstreit mit *délégués*
- Wasserversorgung: kommunale Kettenreaktionen beim Umstieg von Delegation auf Regie
- Paris, Grenoble wegweisend für andere Kommunen
- Ziel: größere Unabhängigkeit von *grands groupes*; stärkerer politischer Einfluss auf den Versorgungssektor
- Beispiel Wasserbetriebe Grenoble:
  - Bis 1989 Regie-Betrieb; 1990 privatisiert; 1997 PPP (SEML)
  - Ratsentscheidung 2000: Re-Kommunalisierung
  - Heute: *Régie des Eaux de Grenoble (REG)* 100% kommunaler Besitz
- Gesetzliche Disziplinierung der Vertragspolitik seit 1993

## Rückkehr des Öffentlichen?

### *Varianz nach Ländern – Deutschland*

- EU-bedingte Liberalisierung abgeschirmter lokaler Märkte
- Verkauf von Einrichtungen durch Haushaltskrise
- Mehr private Anteile an komm. Betrieben (40% der komm. Unternehmen mit privater Beteiligung; 11% mehrheitlich)
- Varianz nach Sektoren (Energie vs. ÖPNV, Wasser)
- Re-Komm. (auch) infolge negativer Privatisierungseffekte:
  - Fehlen übergreifender („Konzern-“)Steuerungskonzepte
  - Gesamtstädtische Steuerungsverluste → Fragmentierung
  - Wegfall der Quersubventionierung: → Preissteigerungen in defizitären kommunalen Leistungsfeldern (z. B. ÖPNV)
  - Selbstentmachtung des Rates (auch bei Funktionalprivatisierung)
  - Kaum sichtbare Qualitätsverbesserungen (PR: 20%; AL: 40%)

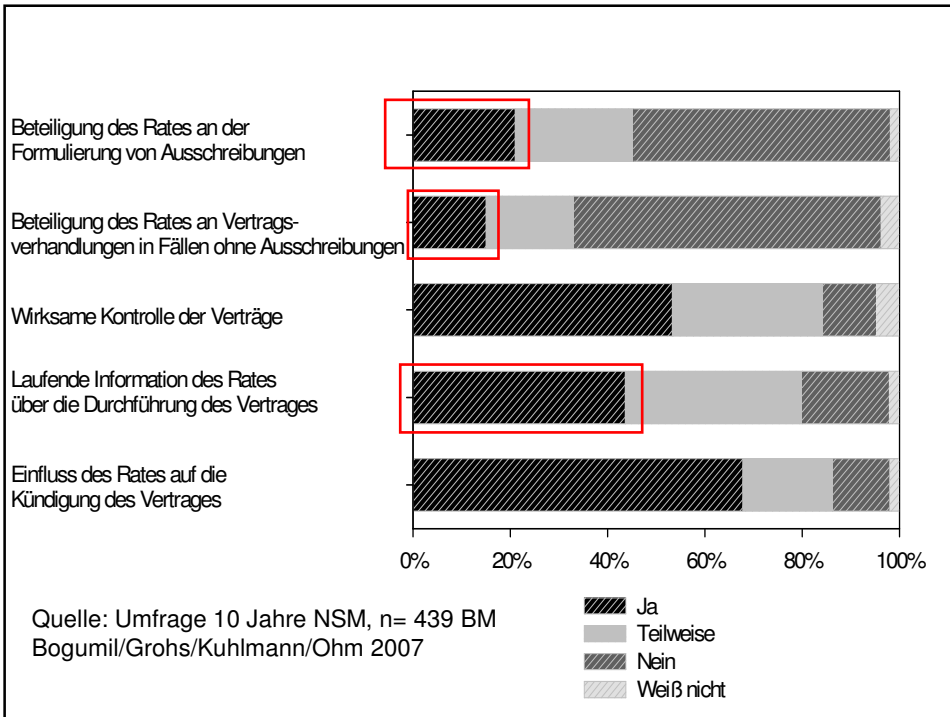
### Einschätzung der Privatisierungsfolgen



Quelle: Umfrage HBS - Projekt "10 Jahre NSM"  
 Bürgermeister n=460, Personalrat n=270, Jugendamt n=87. In die Auswertung gehen nur tatsächlich vorliegende Einschätzungen ein.

Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2007

Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften  
 Speyer



Quelle: Umfrage 10 Jahre NSM, n= 439 BM  
 Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2007

Ja  
 Teilweise  
 Nein  
 Weiß nicht

## Rückkehr des Öffentlichen? *Varianz nach Ländern – Deutschland*

- Zunehmende Rekommunalisierungsdebatten/-schritte
- Bsp. Müllentsorgung: „Orange Revolution“ (Engartner 2008)
- Vorreiterkommune Bergkamen: Re-Kommunalisierung der Abfallentsorgung 2006 (bereits Mitte 1990er Stromnetz)
- 2007: 10% der deutschen Kommunen planten Re-Kommunalisierung der Müllentsorgung
- 2009: 44 Städte/Kreise mit durchgeführten Re-Kommunalisierungsplänen im Abfallbereich
- Städtische Entsorger konkurrenzfähig; Leistungen bis zu 30% günstiger als private Konkurrenz
- Leistungsverbesserung, z. B. häufigere Müllabfuhr
- Unklar: spektakuläre Ausnahmefälle oder Trend?

<b>Rechtsformwechsel (Kommunen in NRW mit &gt;30.000 EW)</b>	Abfallent- sorgung	Abwasser- entsorgung	Kranken- hauswesen
Formelle Privatisierung	12,5%	13,6%	0,0%
Funktionale Privatisierung	20,8%	4,5%	0,0%
Materielle Privatisierung	4,2%	0,0%	0,0%
<b>Kommunalisierung/ Rekommunalisierung</b>	<b>12,5%</b>	<b>4,5%</b>	<b>0,0%</b>
Veränderung innerhalb der Rechtsformen öffentlicher Unternehmen	50,0%	72,7%	71,4%
Übertragung auf Zweckver- bände/interkommunale Formationen	20,8%	4,5%	0,0%
Übertragung von Zweckverbänden auf öffentliche Unternehmen	0,0%	0,0%	28,6%
N	24	22	14

## Rückkehr des Öffentlichen? *Varianz nach Ländern – Deutschland*

- Direkte Demokratie als Privatisierungsbremse/Re-Kommunalisierungsmotor
- BB zur Verhinderung von Privatisierung oder zur Re-Kommunalisierung (Düsseldorf, Hamm, Steinheim, Münster)
- Bayern: 30% aller BB mit Bezug auf lokale Infrastruktur (im Trinkwasserbereich alle erfolgreich)
- BB gegen Funktionalprivatisierung (Schwimmbäder, Bibliotheken, Kultureinrichtungen → Bsp. Erlangen)
- Furcht vor BB kann Ratsmehrheit veranlassen, Privatisierungspläne zurückzunehmen (Bielefeld, Münster)
- Direktgewählte BM als Promotoren der Re-Kommunalisierung (wählerwirksame Politikstrategie)

## Re-Kommunalisierung – eine zukunftsfähige Reformoption?

- Realistische Handlungsoption „when markets fail to deliver“ (Entsorgungssektor, Energie, Wasser)
- Wiedergewinnung pol. Steuerungsfähigkeit der Kommunen
- Kommunale Leistungskraft als wesentliche Voraussetzung (Know-how, Kapazität, Koordination, z. B. Zweckverbände)
- Massive Re-Kommunalisierungen in Zeiten der Haushaltsnot unwahrscheinlich → anhaltender Druck zu Veräußerungen
- Nicht als ideologische Richtungs-, sondern (möglichst) rationale Abwägungsentscheidung

*„Mir geht es jetzt nicht darum, hier einen Glaubenskrieg zu haben, so nach dem Motto ‚Rekommunalisierung ist das Heil‘, sondern lieber würde ich eine gut ausgewogene Mischung finden zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen, die auch gut miteinander arbeiten (...).“*

*(Geschäftsführer eines re-kommunalisierten Abfallunternehmens in NRW)*

---

Vielen Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit!

# Literatur

- Bogumil, J./ Grohs, S./ Kuhlmann, S./ Ohm, A., 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: Ed. Sigma.
- Bogumil, J./ Kuhlmann, S. (Hrsg.), 2010: Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Bogumil et al. 2010: Die Gestaltung kommunaler Daseinsvorsorge im Europäischen Binnenmarkt – empirische Untersuchung zu den Auswirkungen des europäischen Beihilfe- und Vergaberechts (im Auftrag d. Min. für Bundesangelegenheiten, Europa, Medien NRW).
- Hansen, Wenke/Herbke, Nadine, 2004: Länderstudie Frankreich. In: Schönbäck, Wilfried/ et al. : Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft. Band 3, 153/3. Informationen zur Umweltpolitik. Österreichischer Städtebund/Bundesarbeitskammer. Wien.
- Kuhlmann, S., 2009: Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich. Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Richter, Peter/Edeling, Thomas/Reichard, Christoph, 2006: Kommunale Betriebe in größeren Städten. Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte über 50.000 Einwohner. In: Killian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan-Hendrik (Hrsg.): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung. Berlin, S. 56-84.
- Kuhlmann, S., 2008: Reforming local public services: trends and effects in Germany and France. In: Public Management Review, vol. 10, issue 5, S. 573-596.
- Kuhlmann, S., 2006: Kommunen zwischen Staat und Markt: Lokalmotive und -reformen im internationalen Vergleich. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft. 45. Jg., 2006/II, S. 84-102.
- Kuhlmann, S., 2009: Ökonomisierung der subnationalen Ebene in Deutschland: « Neue Steuerung » und Privatisierung. In: Foljanty-Jost, Gesine (Hrsg.): Kommunalreform in Deutschland und Japan. Ökonomisierung und Demokratisierung in vergleichender Perspektive. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 59-78.
- Libbe, Jens/Trapp, Jan-Hendrik/Toermer, Stephan, 2004: Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune. Networks-Papers. Heft 8. Deutsches Institut für Urbanistik – DiU. Berlin.