

Rekommunalisierung als neuer Trend? – Zwischen Privatisierungserfahrungen, direkter Demokratie und Haushaltskonsolidierung

Detlef Sack

Zusammenfassung:

Der Beitrag befasst sich mit den Rekommunalisierungen, die seit einigen Jahren in den bundesdeutschen Städten, Landkreisen und Gemeinden stattfinden. Er fragt, ob es sich hierbei um eine Umkehrung des bisherigen Privatisierungstrends handelt. Rekommunalisierungen sind von negativen Privatisierungserfahrungen ebenso motiviert wie durch bestimmte Gelegenheiten, infolge derer öffentliche Gebietskörperschaften die Dienstleistungserbringung wieder in eigene Hände nehmen können. Sie gehen aber auch auf veränderte normative Leitbilder und regionalökonomische Überlegungen wie auf die Mobilisierung der Bevölkerung in direktdemokratischen Verfahren zurück. Der Artikel gibt einen quantitativen Überblick über die Rekommunalisierungen in Deutschland. Festzustellen ist durchaus ein entsprechender Trend. Jedoch steht zum jetzigen Zeitpunkt noch der Beleg dafür aus, dass durch diesen Trend die privatisierte Leistungserbringung in ihrer Breite abgelöst wird.

Der Rückkauf der Hamburger Energienetze – Einleitung

„Der Senat setzt den Volksentscheid über die Rekommunalisierung der Netze um. Die Vereinbarung schafft Planungssicherheit. Das ist auch gut für die Beschäftigten, deren Interessen wir uns verpflichtet fühlen. Es ist gut, dass wir nach dem Volksentscheid in einer sehr komplexen und schwierigen Frage schnell eine Einigung erzielt haben.“ Mit diesen Worten flankiert der Hamburger Erste Bürgermeister eine Pressemitteilung der Hamburger Finanzbe-



Prof. Dr. Detlef Sack
Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld

hörde vom 16.1.2014. In dieser wurde der Rückkauf des Hamburger Stromnetzes vom Energieversorger Vattenfall und eine Erwerbsoption für das Fernwärmegeschäft verkündet. Den genauen Kaufpreis legen beauftragte Gutachter fest. Die Rede ist von mind. 495 Mio. € für das Stromnetz und mind. 950 Mio. € für das Fernmeldegeschäft. Den Verkaufsverhandlungen zwischen der Stadt Hamburg und Vattenfall war ein Volksentscheid über einen Rückkauf der Hamburger Energienetze vorausgegangen. Am 22.9.2013 – also ca. vier Monate zuvor – hatte sich in einem Volksentscheid eine knappe Mehrheit der Abstimmenden für die Rückkaufsinitiative „Unser Hamburg – Unser Netz“ ausgesprochen: Bei einer Wahlbeteiligung von 68,7% gab es 50,9% Ja-Stimmen. Der Text, über den zu entscheiden war, lautete: „Senat und Bürgerschaft unternehmen fristgerecht alle notwendigen und zulässigen Schritte, um die Hamburger Strom-, Fernwärme- und Gasleitungsnetze 2015 wieder vollständig in die Öffentliche Hand zu übernehmen. Verbindliches Ziel ist eine sozial gerechte, klimaverträgliche und demokratisch kontrollierte Energieversorgung aus erneuerbaren Energien.“

Das Beispiel zeigt, wie mittels eines Bürgerentscheides gegen das Votum der SPD-Stadtregerung eine Rekommunalisierung (hier: der Kauf eines Energienetzes) durchgesetzt wurde. In der Textvorlage wird deutlich, wie diese Entscheidung normativ aufgeladen und verortet wird. Es geht um soziale Gerechtigkeit, ökologische Nachhaltigkeit und demokratische Kontrolle; allesamt wird von den Initiatoren des Volksentscheides offenkundig nicht mit dem privaten Besitz von Infrastrukturnetzen verbunden, sondern mit der ‚öffentlichen Hand‘. Die Entscheidung hat politisch mobilisiert, die Wahlbeteiligung lag um 11,7 Prozentpunkte höher als bei der letzten Bürgerschaftswahl von 2011 (57%). Sie war nicht nur umstritten und hat die Wähler/innen an die Urnen gebracht: Sie ist überdies ausgesprochen knapp ausgefallen. Es hat *keine* dominante Mehrheit für den Rückkauf gegeben. Das war beim Volksentscheid zur Privatisierung der Hamburger Landeskliniken 2004 noch deutlich anders. Damals sprachen sich 76,8% der abstimmenden Hamburger Bürgerinnen gegen eine solche Veräußerung an einen privaten Klinikbetreiber aus. Da dieses Abstimmungsergebnis lediglich empfehlenden Charakter hatte, wurden die Landeskliniken 2007 vom seinerzeitigen christdemokratischen Hamburger Senat verkauft.

An der relativ kurzen Verhandlungszeit – zwischen Volksentscheid und Verkündung einer grundsätzlichen Verkaufsentscheidung lagen vier Monate – wird deutlich, dass sich Staat und Unternehmen dem knappen direkt demokratischen Votum zeitnah beugen bzw. es für ihre Interessen nutzen. Da die Stadtregerung von der SPD gestellt wird und deren Mitgliedschaft deutliche Präferenzen für eine Rekommunalisierung aufweist, verwundert deren Verhalten nicht. Eine verzögerte oder erhebliche verwässerte Umsetzung des Volksentscheides hätte die Hamburger SPD wiederum mit internen Turbulenzen konfrontiert und in den von innerparteilichen Auseinandersetzungen geprägten Zustand der zweiten Hälfte der 2000er Jahr zurückversetzt. Etwas anders liegt der Fall beim Energieunternehmen Vattenfall. Nicht zuletzt vor

dem Hintergrund der Energiewende, eines hohen Braunkohleanteils im deutschen Portfolio, des Drucks der schwedischen Regierung, sich von der Braunkohleförderung zu verabschieden, und den seit geraumer Zeit intensivierten Bemühungen der Europäischen Kommission im Energiebereich die faktische, das heißt eigentumsrechtliche Trennung zwischen Infrastrukturen und operativem Geschäft durchzusetzen, bot der Volksentscheid eine gute Gelegenheit für Vattenfall, sich teilweise aus dem kontinentaleuropäischen Markt zurückzuziehen. Die Strategie des Unternehmens war mitnichten davon geprägt, sich durch den Besitz von Infrastrukturnetzen am Markt und im Geschäftsfeld halten zu wollen oder zu müssen.

Das Hamburger Beispiel reiht sich in weitere Berichte über Rekommunalisierungen ein. Die Stadt Uetersen gründete 2008 eigene Stadtwerke. 2011 etablierten sich die ‚Stadtwerke Ditzingen‘. Bergkamen und Saarbrücken erbringen ihre Abfallentsorgung wieder aus eigener Hand (nachdem sie zuvor privat vergeben worden war). Dortmund und Freiburg reorganisierten ihre Reinigungsdienste und übernahmen diese selber. 2009 kaufte ein Konsortium von 50 Stadtwerken die Thüga AG, das fünftgrößte deutsche Energieversorgungsunternehmen. Gibt es also einen breiten Trend der Rekommunalisierung?

Im folgenden Artikel soll es darum gehen, in drei Schritten dem Phänomen der Rekommunalisierung nachzugehen. Erstens wird dargelegt, was unter Rekommunalisierung zu verstehen ist. Schon die Aufzählung hat gezeigt, dass zwischen dem Kauf von Infrastrukturnetzen, der Neugründung von Stadtwerken und der Reintegration von Reinigungsdienstleistungen ein bestimmtes Spektrum abgebildet wird. Zweitens wird auf die faktische Verbreitung von Rekommunalisierung eingegangen. Jenseits von – mitunter markant aufgemachten Zeitungsberichten und einzelnen Fallbeschreibungen – interessiert der Trend der Entwicklung. Hier sind die vorliegenden empirischen Erkenntnisse jedoch derzeit noch unbefriedigend im Datenumfang. Zugleich zeichnen diejenigen Daten, die vorliegen, ein eher differenziertes Bild. Drittens geht es um die Gründe für den Rückkauf von Gesellschaftsanteilen oder die Übernahme zuvor ausgelagerter operative Tätigkeiten.

Rekommunalisierung – Zur Definition

Privatisierungswelle

Was ist unter Rekommunalisierung zu verstehen? Zunächst ist mit dem Begriff die Vorstellung verbunden, dass es sich um eine Reaktion handelt, konkret: um eine Reaktion auf die Privatisierungswelle der späten 1980er, 1990er und frühen 2000er Jahre. Von Bund, Ländern und Gemeinden sind in diesem Zeitraum konkrete Anlagen, Gesellschaftsanteile und Liegenschaften ebenso veräußert worden wie die Leistungserbringung im öffentlichen Sektor zunehmend an private Unternehmen vergeben wurde. Dies geschah einerseits

unter dem Liberalisierungsdruck, der innerhalb des Europäischen Binnenmarkts erzeugt worden war, und andererseits vor dem Hintergrund eines veränderten neoliberalen Deutungsmusters, das sich in den etablierten Parteien durchgesetzt hatte. Zu den bekannteren Beispielen der Privatisierung zählen etwa die formale Privatisierung der Deutschen Bundesbahn 1994 oder der Verkauf der Bundesdruckerei an einen privaten Anleger im Jahr 2000. In den Ländern, Kreisen und Kommunen wurden Wohnimmobilien und Liegenschaften veräußert und vertragliche wie auch organisatorische Privatisierungen insbesondere in den Bereichen Energiever- und Abfallentsorgung, der Gebäudereinigung, des Nahverkehrs, im Hochbau und beim E-Government durchgeführt (Sack 2009: 123-143). Rekommunalisierung ist insofern eine Reaktion auf diese Privatisierungswelle, als mit den Veräußerungen an Unternehmen und dem neuen Arrangement zahlreicher Auftragsvergaben und Verträge zunehmend negative Effekte verbunden wurden. Dazu gehören und gehörten eine eingeschränkte Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand, ‚versteckte‘ zusätzliche Kosten beim Vertragsmanagement, aber auch bei ‚aufstockenden‘ Sozialleistungen derjenigen, die im privaten Sektor arbeiten, eine deutlich niedrigere Entlohnung der Beschäftigten.

Formen der Rekommunalisierung

Die bereits genannten Beispiele zeigen nun hinsichtlich der Formen von Rekommunalisierung eine erhebliche Vielfalt. Rekommunalisierung kann technisch zunächst heißen, dass die öffentliche Hand ihrer Anteile an gemischtwirtschaftlichen Unternehmen erhöht, beispielsweise von 25,1% der Anteile auf 50,1% oder 75,1%, bestimmte materielle Anlagen (etwa Infrastrukturnetze, Gebäude und Informationstechnologie) von privaten Unternehmen kauft, die bislang für die entsprechende Dienstleistungserbringung genutzt wurden. Damit kann der Transfer von Beschäftigten aus den Unternehmen in den Bereich der öffentlichen Verwaltung einhergehen, etwa wenn der bisherige private Abfallentsorger den entsprechenden Auftrag verliert und die Kommune eine Eigengesellschaft oder -betrieb aufbaut. Neben dem (Rück-) Kauf von Anteilen an Unternehmen bzw. konkreten materiellen Anlagen erfasst Rekommunalisierung auch die Ausweitung der operativen Tätigkeit von Städten und Gemeinden in Dienstleistungsbereichen. Dies kann darin bestehen, dass bestimmte Aufgaben auf bestehende Verwaltungseinheiten rückübertragen werden bzw. diese die Aufgaben übernehmen. Es kann aber auch zur Neugründung von Eigengesellschaften der Städte und Kommunen kommen, um entsprechende Dienstleistungen in öffentlicher Hoheit zu erbringen.

Wichtig ist, dass es sich in der Debatte um Rekommunalisierungen, nicht um Verstaatlichungen handelt. Damit wird also eine bestimmte politische Ebene im deutschen europäisierten Föderalismus, nämlich die der Städte, Kreise und Gemeinden, angesprochen. Dies beinhaltet dann zweierlei: Erstens finden Rekommunalisierungen in einem politisch-gesellschaftlichen

Raum statt, in dem aufgrund der örtlichen Nähe eine im Vergleich zu anderen politischen Ebene größere Unmittelbarkeit im Erfahrungsraum und in der Begegnung zwischen Wirtschaft, Politik, Verwaltung und sozialen Gruppen gegeben ist. In diesem Zusammenhang hat eine Rekommunalisierung von Aufgaben, die bislang entweder von Transnationalen Konzernen oder von nicht vor Ort ansässigen (Sub-) Contracting-Firmen erbracht wurden, eine doppelte Bedeutung: Sie ist dann nämlich nicht nur Verstaatlichung, also die Orientierung an bestimmten Prinzipien der allgemeinen Dienstleistungserbringung, sondern eben auch ‚Kommunalisierung‘, also die (zumindest diskursiv hervorgehobene) Stärkung der regionalen Ökonomie und der lokalen Gemeinschaft. In diesem Sinne legitimiert sich Rekommunalisierung auch doppelt, nämlich durch den Bezug auf – siehe den Text zum Hamburger Volksentscheid – das öffentliche Wohl (etwa: Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit, Demokratie) und denjenigen auf die kommunale Selbstverwaltung (als Prinzip) bzw. auf die örtliche Gemeinschaft (als sozialem Zusammenhang). Zweitens findet Rekommunalisierung in einem besonderen Rechtskontext, nämlich dem des Gemeindewirtschaftsrechts statt. Dieses kann durch die Landesregierungen erweitert und beschränkt werden. Wesentlich ist, dass die Kommunen Tätigkeiten nicht allein zur Gewinnerwirtschaftung übernehmen dürfen; sie müssen einem erkennbaren öffentlichen Zweck genügen. Eine Übernahme von Aufgaben oder der Kauf von Unternehmen (-santeilen), Immobilien oder Anlagen darf die kommunale Leistungsfähigkeit nicht übersteigen. Sodann begrenzt das Örtlichkeitsprinzip die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden eigentlich auf das jeweilige Territorium; das Örtlichkeitsprinzip gehört „zum Wesensgehalt der Gemeinde“ (Libbe 2012: 29). Diese drei Prinzipien (öffentlicher Zweck, angemessene Leistungsfähigkeit, Örtlichkeitsprinzip) bestimmen den rechtlichen Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung auf der kommunalen Ebene. Sie können aber in den Bundesländern und je nach Couleur der Landesregierung unterschiedlich ausgestaltet werden. So hat es etwa im Wechsel einer CDU-FDP- zu einer SPD-Bündnisgrünen Landesregierung in Nordrhein-Westfalen eine Reform des Gemeindewirtschaftsrechts gegeben. Während die damalige schwarz-gelbe Koalition einen Privatisierungsvorrang festschrieb, realisierte die rotgrüne Koalition eine Regelung, die der wirtschaftlichen Betätigung durch Kommunen Vorschub leisten sollte (Sack/Fuchs 2014). Rekommunalisierung ist also durch einen spezifischen Rechtskontext bestimmt, der von Landesregierungen unterschiedlich ausgestaltet werden kann.

Rekommunalisierung in Zahlen

Wie viel Rekommunalisierung gibt es? Diese Frage ist insofern nicht einfach zu beantworten, als keine einheitliche Statistik besteht und die lokale Dienstleistungserbringung klassischer Weise in ‚gemischter‘ Form stattfindet. Es gehört zur Tradition der kommunalen Selbstverwaltung, dass ihre Dienstleistungen sowohl rein kommunal-staatlich als auch gemischt-wirtschaftlich,

freigemeinnützig, genossenschaftlich und rein privat-kapitalistisch erbracht werden. Das ist je Sektor und Arbeitsfeld unterschiedlich: Der Krankenhausbereich etwa basiert auf drei Säulen, nämlich der kommunal-staatlichen, der freigemeinnützigen und der privat-kapitalistischen. Der Bereich des Wohnungsbaus kennt statt der freigemeinnützigen eine stark genossenschaftlich ausgerichtete Leistungserbringung. Im Energiebereich changiert diese zwischen kommunalstaatlich, gemischt-wirtschaftlich und privatkapitalistisch. Gleichwohl gibt es einige Daten.

Eine Möglichkeit, Rekommunalisierung im Sinne der Erhöhung und des Rückkaufs von Gesellschaftsanteilen zu erfassen, bieten die Beteiligungsberichte der Städte und Kommunen. Für die deutschen Landeshauptstädte und Stadtstaaten sind sowohl für das Jahr 2000 als auch für das Jahr 2011 die Beteiligungsberichte ausgewertet worden. Das Bild dieser 16 Gebietskörperschaften entspricht nicht jenem, das in der Berichterstattung zu Rekommunalisierung gemalt wird. Nimmt man als Maß für einen entscheidenden kommunalen Einfluss bei gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften (etwa Stadtwerken) eine Beteiligung von mehr als 50,1%, dann ist festzuhalten, dass im Jahr 2000 16 Städte 55 entsprechende Mehrheiten hatten, im Jahr 2011 aber lediglich 28 (Papenuß 2013: 368). Diese Form der Rekommunalisierung ist also in den größeren Städten nicht verbreitet; ganz im Gegenteil geht hier der Trend eher in Richtung von Minderheitsbeteiligungen und damit einer Entkommunalisierung.

Allerdings sind andere Formen der Rekommunalisierung durchaus empirisch identifizieren: So wurden nach Angaben des Verbandes kommunaler Unternehmen (VKU) – dieser hatte Ende 2012 insgesamt 1.422 Mitglieder – zwischen 2007 und 2013 86 Stadtwerke neu gegründet (Rekommunalisierung als Etablierung neuer lokalstaatlicher Organisationen). Im gleichen Zeitraum wurden 202 Konzessionsübernahmen gemeldet (Rückübertragung operativer Dienstleistungen auf lokal-staatliche Organisationen). Eine Rekommunalisierung ist insbesondere im Energiesektor festzustellen. Dies hängt einerseits mit vorherigen Privatisierungen zusammen (siehe unten). Es hat aber andererseits ganz wesentlich mit einer veränderten allgemeinen Energiepolitik zu tun, welche im Rahmen von der Förderung erneuerbarer Energien und von Energieeffizienzmaßnahmen eine relative Dezentralisierung der Energieinfrastruktur mit sich bringt. Der politisch technologische Wandel im Energiemarkt beinhaltet eine relative Stärkung lokaler Organisationen (also überwiegend der Städte und Gemeinden) bei der Reorganisation der Energieversorgung. Auch in der Abfallentsorgung gibt es eine Zunahme von Entscheidungen für die eigene, also kommunale Leistungserbringung. Eine vergleichbare breite Entwicklung ist jedoch im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung trotz der prominenten Beispiele der Berliner und Stuttgarter Wasserversorgung nicht zu beobachten. Auch der öffentliche Personennahverkehr ist kein Sektor, in dem Rekommunalisierungen quantitativ bedeutsam wären (Libbe 2012:23-26).

Gründe für Rekommunalisierung

In den Debatten um Rekommunalisierung sind zwei Begründungsmuster zu identifizieren. Das erste ist auch dem knappen Text des Hamburger Volksentscheids von 2013 (siehe oben) zu entnehmen: Die *normativ-demokratiepolitische Argumentation* stellt die Gemeinwohlverpflichtung der öffentlichen Hand in den Mittelpunkt. Anders als rein profitorientierte private Unternehmen seien die lokalen Gebietskörperschaften am öffentlichen Zweck orientiert. Ihre Leistungserbringung sei eher an den (als wünschenswert erachteten) Normen der sozialen Gerechtigkeit, gesellschaftlichen Integration und ökologischer Nachhaltigkeit ausgerichtet. Die Leistungserbringung unterliege zudem der Mitbestimmung durch die Bürgerschaft und der demokratischen Kontrolle. Eine zweite *regionalökonomisch-postkeynesianische Argumentation* fokussiert auf den ökonomischen Nutzen der Rekommunalisierung. Dieser ergäbe sich für die öffentlichen Haushalte durch zukünftige Einnahmen aus der entsprechenden Leistungserbringung. Die lokale Ökonomie werde durch die Erhöhung der Kaufkraft gestärkt, da die Tarifentlohnung der Beschäftigten angehoben werde. Auch für den örtlichen Mittelstand seien Rekommunalisierungen nützlich, da dieser verstärkt Aufträge von der öffentlichen Hand erhalte. Diese beiden, miteinander zu vereinbarenden, aber distinkten Erwägungen prägen die lokalen öffentlichen Debatten, wenn es um die Legitimierung der Rekommunalisierung geht.

Wenn es dann im weiteren um die Faktoren geht, die in Richtung einer Rekommunalisierung wirken, dann gilt es sich zunächst ein triviales, dennoch gewichtiges Ausgangsmoment zu vergegenwärtigen: Es kann nur rekommunalisiert werden, wenn zuvor privatisiert wurde. Das heißt, dass nur in jenen Bereichen, in denen seit der zweiten Hälfte 1980er Jahre verstärkt (Teil-)Privatisierungen stattfanden, nennenswerte Rekommunalisierungen zu erwarten sind. Zu den Bereichen mit erheblichen Privatisierungen gehörten etwa die Energieversorgung, der öffentliche Personennahverkehr, die Wohnungswirtschaft, die Abfallentsorgung und Krankenhäuser. Kommunale Stadtwerke waren erheblichem Maße von formellen und materiellen Teilprivatisierung getroffen (Sack 2009: 123-143; Papenfuß 2013: 366). Gerade die Energiewirtschaft ist nun eben zu einem bekannten Feld der Rekommunalisierung geworden (Libbe 2012: 23-26).

Privatisierungserfahrungen

Wieso kommt es zu Rekommunalisierungen? Es ist zunächst entscheidend, welche Erfahrungen mit den bisherigen Privatisierungen gemacht worden sind. Insofern kann Rekommunalisierung auch als Antwort auf die Probleme verstanden werden, die mit Privatisierungen einhergingen (siehe oben). Es handelt sich dann um eine zyklische Gegenbewegung. Von welchen Problemen ist die Rede? Zunächst ist festzuhalten, dass die Erwartungen, die mit Privatisierungen einhergingen, nicht immer erfüllt wurden. Dies bezog sich

einerseits auf steigende Preise für die Verbraucherinnen und andererseits auf die Qualität der Dienstleistungen (Libbe 2012: 22). Negative Erfahrungen mit vertraglichen Privatisierungen sind auch einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik zu entnehmen: Gegen diese sprächen, dass sie mit erheblichen Risiken für die öffentliche Hand einhergingen, ihre Wirtschaftlichkeit in Frage stünde und sie mit einem großen Aufwand verbunden seien. Befürchtet, antizipiert und im geringen Maße erfahren werden zudem Kontrollverlust, eingeschränkte Flexibilität und Qualitätsmängel (Grabow/Schneider 2009: 17-18, 33-37). Es zeigt sich auch, dass die Effizienzgewinne in der eigentlichen Dienstleistungsproduktion dadurch verringert oder gar übertroffen werden können, dass seitens der lokalen Gebietskörperschaft für die Verhandlungen mit den privaten Unternehmen und deren Kontrolle eigene administrative Schnittstellen und Organisationseinheiten geschaffen werden mussten. Im Zusammenhang mit einem komplexen Beihilfe- und Vergaberecht und aufwendigen Ausschreibungsverfahren entstanden so erhebliche Transaktionskosten. Auch lernten Städte und Gemeinden, dass langfristige Vertragsbindungen mit privaten Unternehmen dazu führen können, auf deren Dienstleistungserbringung auch dann noch angewiesen zu sein, wenn man sie für unzureichend hält (contractual-lock in). Weitere negative Privatisierungserfahrungen beziehen sich auf die Lohn- und Arbeitsbedingungen in den entsprechenden Unternehmen. Das teilweise niedrige Lohnniveau führte politisch zu der Frage, ob dies in der öffentlichen Dienstleistungserbringung angemessen sei oder ob für diese nicht vielmehr höhere Standards fairer Entlohnung und angemessener Tarife gelten. Es führte fiskalisch auch zu dem Problem, dass Beschäftigte (je nach Familienstand) aufgrund des niedrigen Lohnniveaus zusätzlich soziale Leistungen geltend machen konnten. Der fiskalische und regionalökonomische Nutzen von Privatisierung wurde also infrage gestellt; die administrativ-exekutiven Erfahrungen waren keineswegs durchgängig positiv.

Komplexität des europäischen Vergaberechts

Es geht jedoch nicht allein um die Erfahrungen mit der konkret vorgenommenen Privatisierung. Die Komplexität des Vergaberechts und die damit verbundenen Transaktionskosten für Städte und Gemeinden, die entsprechende Bieterverfahren durchführen müssen, ist ebenfalls von erheblichem Gewicht: Hier ist seit Mitte der 2000er Jahre eine europarechtliche ‚Scherenbewegung‘ festzustellen. So liegen einerseits Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vor, die den Anreiz verringern zu privatisieren. Mit dem ‚Halle-Urteil‘ von 2005 wurde letztinstanzlich entschieden, dass auch jene Aufträge ausgeschrieben werden müssen, die an eine gemischtwirtschaftliche, also teilprivatisierte Gesellschaft gehen. Eine in den 1990er Jahren nicht unübliche Praxis, bei organisatorischer (Teil-) Privatisierung Auftragsvolumina gleichsam als ‚Morgengabe‘ dem privaten Unternehmen zuzusichern, ist rechtlich nicht mehr zulässig. Eine ‚Inhouse-Vergabe‘ ist nunmehr ausgeschlossen.

Damit müssen die kommunalen Gebietskörperschaften einen Bieterwettbewerb durchführen (erhöhter Aufwand) und es verringert sich für die beteiligten Unternehmen, die Wahrscheinlichkeit, dass sie entsprechend zum Zuge kommen. Sie müssen ein erhöhtes Risiko einkalkulieren, bestimmte Aufträge nicht zu bekommen. Mit dieser Rechtsprechung wird der Anreiz zur Privatisierung verringert. Mit dem Urteil ‚Hamburger Stadtwerke‘ von 2009 wurde vom EuGH entschieden, dass (gemäß dem Örtlichkeitsprinzip) dann von einer Ausschreibungsfreiheit öffentlicher Stellen auszugehen sei, wenn diese ortsnahe und interkommunal öffentliche Aufgaben erbringen. Damit wurde in der Tendenz der Anreiz zur Rekommunalisierung erhöht, da lokale Gebietskörperschaften in solchen Fälle einen bestimmten (Ausschreibungs-)aufwand nicht erbringen müssen (vgl. Libbe 2012: 30).

Politik der Rekommunalisierung

Neben der Vorbedingung für Rekommunalisierungen (Privatisierungsstand), den negativen oder gemischten Erfahrungen von Politik und Verwaltung mit Privatisierungen und der veränderten Anreizstruktur aus dem europäischen Vergaberecht (Vermeidung kostenintensiver und komplexer Ausschreibeverfahren) sind originär politische Gründe ins Feld zu führen. In den 2000er Jahren hat eine deutliche Politisierung von (Teil-)Privatisierungen stattgefunden. So sind deren (vermeintlichen oder tatsächlichen) negativen Folgen vermehrt in der öffentlichen Berichterstattung in teilweise drastischer Weise thematisiert worden. Dazu gehörten etwa die erhebliche Kostenüberschreitung beim Bau der Hamburger Elbphilharmonie, die deutlich verspäte Realisierung der LKW-Maut durch Toll Collect, der Anstieg von Verkehrsunfällen mit Todesfolge beim Ausbau der Autobahn A 1, die Versorgungsmängel in einer privatisierten Berliner Klinik oder die Dumping-Löhne beim Bau einer niedersächsischen Justizvollzugsanstalt. Neben der medialen Politisierung tritt das (lokale) partei- und verbandsgeprägte Kräftegefüge. Rekommunalisierung kann (ebenso wie spiegelbildlich Privatisierung) auf bestimmte parteipolitische Konstellationen zurückgeführt werden. Allgemein gilt die Vermutung, dass Parteien im linken Feld des politischen Spektrums eher zu Rekommunalisierungen neigen als diejenigen, die sich wirtschaftsliberal positionieren. Die Übernahme der Abfallwirtschaft in eigene Regie in der Stadt der Bergkamen bestätigt diese Vermutung, insoweit sie von einem sozialdemokratischen Bürgermeister (der noch dazu prominenter Vertreter eines kommunalen Spitzenverbandes war) vorangetrieben wurde. Mein Eingangsbeispiel zum Rückkauf der Hamburger Städtetze erzählt jedoch eine andere Geschichte, da sich hier im Rahmen eines Bürgerentscheides gegen eine sozialdemokratische Stadtregierung durchgesetzt wurde. Weitere prominente Beispiele, dass Bürgerbegehren die treibende politische Kraft für die Rekommunalisierung waren, sind etwa die Berliner Wasserbetriebe oder die Stuttgarter Wasserversorgung (Libbe 2012: 25). Die politische Konstellation ist also nicht alleine durch die programmatische Ausrichtung der Ratsmehrheit in den Kommunen und

Städten geprägt, sondern auch dadurch, dass mit der (unterschiedlichen) Einführung von Bürgerbegehren und -entscheiden in die deutschen Gemeindeordnungen ein Verfahren eingeführt wurde, dass lokale zivilgesellschaftliche Mobilisierung fördert. Dieses Instrument ist vielfach zur Verhinderung von Privatisierungen genutzt worden (Mittendorf 2008); es dient nun mitunter als Antrieb für Rekommunalisierung. Politischer Treiber für die Rekommunalisierung können also sowohl die lokal regierenden Parteien als auch diejenigen zivilgesellschaftlichen Kräfte sein, die in der Lage sind, lokale Mehrheiten zu organisieren. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Gewerkschaft, die die Beschäftigten im öffentlichen Dienst vertritt und die sich aufgrund der Folgen für das Lohnniveau der Beschäftigten und die zurückgehende Organisationsfähigkeit aufgrund einer Dezentralisierung gegen Privatisierungen positioniert, zu Beginn der 2000er Jahre kaum handlungsfähig war. Ver.di entstand 2001 durch die Fusion von zuvor fünf Einzelgewerkschaften und war geraume Zeit damit beschäftigt, diese Fusion intern zu bewältigen. Politische Artikulations- und Handlungsfähigkeit hat dieser ‚Spieler‘ in den Auseinandersetzungen um Privatisierungen und Rekommunalisierungen erst ab Mitte der 2000er Jahre zurückgewonnen.

Gelegenheiten zur Rekommunalisierung

Rekommunalisierung hängt schließlich davon ab, dass es entsprechende Gelegenheiten gibt. Wie auch bei den Kommunalisierungen während des deutschen Urbanisierungsprozesses im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts ist eine Möglichkeitsstruktur ausschlaggebend, nämlich dass Konzessionsverträge auslaufen, also die bisherige vertragliche Bindung entfällt. Dies schafft politischen Akteuren in den Kommunen überhaupt erst einen entsprechenden Handlungs- und Entscheidungsspielraum. Vergegenwärtigt man sich, dass langfristige Vertragsbindungen und Konzessionsvergaben einen Zeitraum von 20 Jahren abdecken und überschreiten können, dann ist das Auslaufen entsprechender Vertragsbindungen ein wesentlicher Punkt (Libbe 2012: 24). Die Schätzungen zu den auslaufenden Konzessionen variieren derzeit beträchtlich: Die Dienstleistungsgewerkschaft Ver.di geht beispielsweise von ca. 2.000 aus, während das Beratungsunternehmen ecoprolog für den Zeitraum 2012-2016 die neu zu vergebenen Konzessionen auf ca. 7.800 schätzte. Es gibt drei weitere Gelegenheitsstrukturen, die nennenswert sind: Erstens hat sich (das gilt für die bundesdeutschen Kommunen in sehr unterschiedlichem Maße) infolge der Konjunkturentwicklung die finanzielle Lage der Städte und Gemeinden erkennbar verbessert. Zugleich ist das Zinsniveau für Kommunalkredite in den 2010er Jahren auf einem historisch niedrigen Niveau. Rekommunalisierung erscheint also finanzierbar. Zweitens haben sich mit der Gesetzgebung im Feld der Erneuerbaren Energien neue materielle Anreize für eine dezentrale Energieversorgung ergeben, die Überlegungen zur Rekommunalisierung stützen. Drittens hat sich nicht allein der vergaberechtliche Rahmen durch die Rechtsprechung des EuGH verändert. Überdies hat

die Europäische Kommission den kartellrechtlichen Druck auf die großen privaten Energieversorgungsunternehmen deutlich erhöht, eine eigentumsrechtliche Trennung zwischen Infrastrukturnetzen und Betrieb zu implementieren.

Ein doch sehr begrenzter Trend – Fazit

Rekommunalisierung startet von einer bestimmten Vorbedingung (Privatisierungsstand). Sie findet in einem (fördernden oder hemmenden) vergaberechtlichen und gemeindewirtschaftlichen Rahmen statt. Sie geht aus negativen Privatisierungserfahrungen in Politik und Verwaltung ebenso hervor wie aus der lokalen politischen Krätekonstellation, für deren Artikulation direktdemokratische Verfahren relevant sind. Rekommunalisierung nimmt Gestalt an, wenn Gelegenheiten einen Entscheidungsspielraum eröffnen.

Haben wir es bei der Rekommunalisierung mit einem messbaren Trend zu tun? Ja, denn es gibt den Rückkauf von Infrastrukturnetzen, die Übernahme zuvor privatisierter Dienstleistungen (etwa bei der Gebäudereinigung oder der Abfallentsorgung), die Neugründung von Stadtwerken und die Übernahme von Konzessionen durch die kommunalen Gebietskörperschaften. Sehen wir somit einen breiten Gegentrend zur Privatisierung? Nein, eine solche Einschätzung wäre durch die vorliegenden Daten nicht gedeckt. Bisher stehen etwa 200 Konzessionsübernahmen in einem Verhältnis zu der mindestens zehnfachen Anzahl auslaufenden Konzessionen. Bei den gemischt-wirtschaftlichen Gesellschaften der großen deutschen Städte ist keine Tendenz zum Rückkauf von Gesellschafteranteilen zu erkennen. Es ist sicher hinsichtlich der Datenlage einiges zu verbessern und es handelt sich um einen derzeit laufenden und damit offenen Prozess, aber Herolde, die einen Abschied der Privatisierung ausrufen wollen, sollten vorerst bescheiden sein.

Für die (dominante?) Beharrung im Privatisierungspfad können neben der lokalen politischen Krätekonstellation zwei Gründe entscheidend sein. Erstens etablieren sich im Zeitverlauf und im organisatorischen Ablauf der Dienstleistungserbringung zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen Arbeitsprozesse, in denen negative Erfahrungen aufgegriffen, verarbeitet und hinsichtlich beidseitiger Zufriedenheit verändert werden. Es findet also eine ‚lernende‘ Reorganisation statt. Diese wird zudem – gerade auf lokaler Ebene! – durch personale Beziehungen des jeweiligen Leitungspersonals gestützt und geformt. Es bildet sich also eine (erweiterte) kommunale Elite aus, die (etwa durch die Zugehörigkeit in den selben Clubs) ein stabilisierendes Gemeinschaftsgefühl ausprägen. Durch lernende Reorganisation und persönliche öffentlich-private Netzwerke erhält sich der lokale Privatisierungspfad am Leben. Zweitens hat mit den konstitutionellen (nicht einfachgesetzlichen!) Regelungen zur sogenannten Schuldenbremse die fiskalische Austeritäts- und Knappheitspolitik einen quasi konstitutionellen Charakter bekommen. Im Rahmen der einher gehenden Sparanstrengungen wird es

Städten, Kreisen und Gemeinden in der Breite nicht leicht fallen, die finanziellen Mittel für Rekommunalisierungen zu mobilisieren. Mit der grundgesetzlichen Verankerung der fiskalischen Autorität ist eine hohe Hürde für Rekommunalisierungen geschaffen worden.

Literatur

- Grabow, Busso; Schneider, Stefan 2009: PPP-Projekte in Deutschland 2009. Erfahrungen, Verbreitung, Perspektiven. Ergebnisbericht. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Libbe, Jens 2012: Rekommunalisierung. Empirische Belege und Einordnung in den ökonomischen und rechtlichen Bezugsrahmen. In: Verwaltung & Management. Zeitschrift für moderne Verwaltung 18,1, S. 21-33.
- Mittendorf, Volker 2008: Bürgerbegehren und Volksentscheide gegen Privatisierungen und die Rolle der Gewerkschaften. In: Brandt, Torsten; Schulten, Thorsten; Sterkel, Gabriele; Wiedemuth, Jörg (Hrsg.): Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik. Hamburg: VSA-Verlag, S. 310-329..
- Papenfuß, Ulf 2013. Organisatorische Public Privae Partnerships. Bestandsaufnahme, Entwicklungsmuster und Forschungsperspektiven, in: der moderne staat 6, 2, S. 361-370.
- Sack, Detlef 2009: Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland. Baden-Baden: Nomos.
- Sack, Detlef; Fuchs, Sebastian 2014: Wirtschaftskammern und Parlamente – Einflussmöglichkeiten, Ressourcendependenz und parteipolitische Koalitionen. In: Winter, Thomas von; Blumenthal, Julia von (Hrsg.): Interessengruppen und Parlamente. Wiesbaden: Springer VS, S. 151-177.