

Rekommunalisierung lokaler Ver- und Entsorgung

Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven

Manfred Röber

I. Einleitung

In vielen Städten und Gemeinden werden – in der Vergangenheit getroffene – Privatisierungsentscheidungen inzwischen sowohl von der Politik als auch von der Bevölkerung immer skeptischer beurteilt. Die mit Privatisierungen verbundenen Hoffnungen und positiven Erwartungen haben sich offenkundig nicht durchgängig erfüllt. Deshalb wird zurzeit verstärkt darüber diskutiert, früher privatisierte Aufgaben in den Bereich der öffentlichen Verfügungsgewalt zurückzuholen („Rekommunalisierung“). Im folgenden Beitrag geht es darum, die Entwicklung und den augenblicklichen Stand der Wahrnehmung von Aufgaben der Öffentlichen Daseinsvorsorge zu skizzieren und der Frage nachzugehen, ob es außer umfassenden Rekommunalisierungen auch andere organisationspolitische Optionen als Antwort auf Privatisierungsdefizite gibt, die Perspektiven für neue institutionelle Arrangements im Bereich der lokalen Ver- und Entsorgung eröffnen.

II. Privatisierung und Kommunalisierung in historischer Betrachtung

Ein Blick in die Geschichte der Daseinsvorsorge zeigt, dass es immer wieder „Privatisierungs- oder Kommunalisierungszyklen“ gegeben hat. Private Unternehmen spielten vor allem in den Anfängen der Daseinsvorsorge im 19. Jahrhundert eine bedeutende Rolle. Schon damals hat es allerdings eine Trägervielfalt gegeben, die neben öffentlichen auch gemischtwirtschaftliche, private und genossenschaftliche Einrichtungen umfasste. Die dann gegen Ende des 19. Jahrhunderts einsetzende wachsende Bedeutung kommunaler und staatlicher Unternehmen war darauf zurückzuführen, dass Aufgaben der Daseinsvorsorge von privaten Unternehmen unter marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen nur unzureichend erfüllt wurden – mit der Folge, dass es in diesen Bereichen aufgrund von Marktversagen zu quantitativen und qualitativen Versorgungsproblemen kam. Insbesondere die Gefahren, die mit der Bildung privater Monopole verbunden sind, haben zur Kommunalisierung vieler Unternehmen im Bereich der Daseinsvorsorge beigetragen.

In der darauf folgenden Epoche, die in das verwaltungspolitische Leitbild des sorgenden Wohlfahrtsstaates¹ mündete, spielten öffentliche und frei-gemeinwirtschaftliche Unternehmen – als Reaktion auf die negativen Folgen des Marktversagens – eine wichtige Rolle. Diese Unternehmen sind lange Zeit als integraler (und dominierender) Bestandteil eines umfassenden wohlfahrtsstaatlichen Systems angesehen worden. Im Laufe der Zeit gerieten diese Unternehmen aber ihrerseits immer stärker in die öffentliche Kritik. Ihre faktische und häufig auch in Bezug auf Gebietszuständigkeiten rechtlich abgesicherte Position als Angebotsmonopolist führte zu Monopolrenten in Form von Ineffizienzen und Privilegien der in diesen Unternehmen Beschäftigten.² Zusätzlich wurden öffentliche Unternehmen parteipolitisch instrumentalisiert und zu begehrten Objekten parteipolitischer Patronagepolitik.³ Letztlich wurden sie mit dem Schlagwort des Staatsversagens unter den Generalverdacht der Ineffizienz bei der Produktion öffentlicher Leistungen gestellt.

1 Siehe zu diesem Begriff und seiner Deutung *Vogel*, Die Staatsbürgerschaft der Gesellschaft, 2007, S. 40ff.

2 Vgl. auch *Mühlenkamp*, Kooperation und Wettbewerb im öffentlichen Sektor, in: Röber (Hrsg.), Institutionelle Vielfalt und neue Unübersichtlichkeit – Zukunftsperspektiven effizienter Steuerung öffentlicher Aufgaben zwischen Public Management und Public Governance, im Erscheinen.

3 Vgl. *Scheuch/Scheuch*, Cliques, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien – eine Studie, 1992, und *Röber*, Das Parteibuch – Schattenwirtschaft der besonderen Art?, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Aus Politik und Zeitgeschichte 2001, B 32–33, S. 6ff.

In vielen Fällen sind die für diese Unternehmen politisch und administrativ verantwortlichen Akteure in Städten und Gemeinden nicht in der Lage gewesen, im Rahmen der Corporate-Governance-Strukturen ihrer Aufgabe als Eigentümer nachzukommen und für „ihre“ Unternehmen klare Ziele zu formulieren und dafür zu sorgen, dass diese auch erreicht werden. Häufig beschränkten sie sich nur auf populistische ad-hoc-Interventionen. Daraus entstanden Spielräume, die von nicht wenigen Managern öffentlicher Unternehmen genutzt wurden, um eine an eigenen Interessen orientierte Unternehmenspolitik zu betreiben. Die Folge hiervon war, dass öffentliche Unternehmen in zunehmendem Maße in Bezug auf ihre Aufgaben der nachhaltigen Daseinsvorsorge strategisch untersteuert und auf Grund der kleinteiligen opportunistischen Eingriffe seitens der Politik operativ übersteuert waren. In dem Moment, als die Bürger nicht länger bereit waren, dieses Verhalten, das sich in schlechtem Service zu überhöhten Preisen niederschlug, zu tolerieren, und als die öffentlichen Einnahmen nicht mehr ausreichten, die häufig defizitär arbeitenden öffentlichen Unternehmen zu subventionieren, gerieten diese unter einen wachsenden Effizienz- und Legitimationsdruck. Diese Entwicklung führte ab den 1980er Jahren im OECD-Raum – durch eine von der Public Choice-Theorie begründete und durch pointierte politische Positionen beflügelte Politik – zu einer verstärkten materiellen Privatisierung öffentlicher Aufgaben – wobei die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Kontext bis in die 1990er Jahre allerdings eher zu den EU-Ländern gehörte, die eine zurückhaltende Privatisierungspolitik betrieben. Dem steigenden Privatisierungsdruck konnten sich aber auch die deutschen öffentlichen Unternehmen nicht länger entziehen – wie sich sowohl am zunehmenden Privatisierungsvolumen⁴ als auch am Rollenverständnis vieler Manager in der öffentlichen Wirtschaft ablesen lässt.⁵

In jüngster Zeit mehren sich allerdings sowohl in der Bevölkerung als auch in der Politik wieder die Zweifel, ob die Privatisierung (in Verbindung mit einer ausgeprägten Liberalisierungs- und Deregulierungspolitik) die Ergebnisse gebracht hat, die man sich von ihr versprach – mit der Folge, dass inzwischen verstärkt über eine Rekommunalisierung von Aufgaben der Daseinsvorsorge nachgedacht wird.

4 Nach eigenen Berechnungen lagen die Veräußerungserlöse im öffentlichen Gesamthaushalt (Bund, Länder und Gemeinden) 1970 noch bei rd. 1,9 Mrd. DM und 1980 bei rd. 4,4 Mrd. DM, stiegen 1995 auf rd. 31 Mrd. DM und erreichten 1998 mit knapp 53 Mrd. DM ihren Höhepunkt.

5 Siehe *Edeling*, Stadtwerke zwischen Markt und Politik, ZöGU 2002, S. 127ff.

III. Ursachen der Kommunalisierungs-Renaissance

Dass öffentliches Eigentum in der Daseinsvorsorge inzwischen wieder in besserem Licht gesehen wird, kann auf ganz unterschiedliche Gründe zurückgeführt werden. Zunächst einmal ist davon auszugehen, dass die weltweite Finanzkrise ein Klima erzeugt hat, in dem das Vertrauen in private Wirtschaftsakteure und in die Leistungsfähigkeit von Märkten erheblich erschüttert worden ist. Dies hat sicherlich mit dazu beigetragen, dass sich die politischen Akteure bei Entscheidungen zur Rekommunalisierung inzwischen auf eine breite Unterstützung der Bevölkerung berufen können, die – nach einer Umfrage des dimap-Instituts im Auftrag des Bundesverbandes Öffentliche Dienstleistungen (BVöD) und des Verbandes kommunaler Unternehmen (VKU) – den öffentlichen Unternehmen bei Aufgaben der Daseinsvorsorge (insbesondere bei Energie und Wasser) wesentlich mehr Vertrauen als den privaten Unternehmen entgegenbringen, wenn es um Kriterien wie „Zuverlässigkeit“, „Sicherheit“, „Nachhaltigkeit“, „Gemeinwohlorientierung“ und „Förderung der Region“ geht.⁶ Hieran hat auch das Verhalten einiger Städte und öffentlicher Unternehmen, die sich auf weltweite, riskante Finanzgeschäfte (wie z. B. Cross-Border-Leasing) eingelassen haben, im Prinzip nichts geändert. Diese zum Teil spekulativen Geschäfte haben vielmehr dazu beigetragen, die Idee der ausschließlich am Gemeinwohl orientierten Öffentlichen Wirtschaft zu stärken.

Die zunehmende Attraktivität, kommunale Dienstleistungen in Eigenregie zu erstellen, liegt offensichtlich aber auch darin begründet, dass Privatisierungen häufig zu Preiserhöhungen (mit Gewinnabschöpfungen privater Monopole oder Oligopole) und Qualitätsverschlechterungen führten.⁷ In vielen Fällen sind die Entscheidungen für eine Rekommunalisierung damit begründet worden, dass die in die Privatisierung gesetzten Erwartungen nicht erfüllt wurden oder Privatisierungsprojekte sogar komplette Misserfolge waren. Dies wird auch durch die Untersuchung der Rückübertragung operativer Dienstleistungen in der Abfallwirtschaft bestätigt, in der die dort präsentierten Fallbeispiele in Bezug auf Kostenersparnisse, regionales Marktversagen, Qualität der Leistung, Sicherung der Leistungserstellung, faire

6 Dieser Meinungsumschwung spiegelt sich z. B. auch in der inhaltsanalytischen Auswertung von Zeitungsartikeln wider; siehe hierzu *Theuvsen/Zschache*, Die Privatisierung kommunaler Unternehmen im Spiegel massenmedialer Diskurse, *ZöGU* 2011, S. 3ff.

7 Siehe zu einigen in- und ausländischen Beispielen *Röber*, Privatisierung adé?, *Verwaltung & Management* 2009, S. 227 (230f.).

Bezahlung der Beschäftigten, regionale Beschäftigungswirkungen und ökologische Effizienz analysiert worden sind.⁸

Vor dem Hintergrund der mit Privatisierungen verbundenen Fehlentwicklungen nehmen die Ängste der Bevölkerung vor weiteren Privatisierungen von Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge offenkundig zu. Dadurch, dass seit den 1990er Jahren auf der kommunalen Ebene direkt-demokratische Entscheidungsformen ausgebaut worden sind, haben die Bürgerinnen und Bürger inzwischen bessere Möglichkeiten, ihren Befürchtungen mit Hilfe von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden Ausdruck zu verleihen. Dies hat sich in den letzten Jahren in einer Reihe von ablehnenden Entscheidungen gegen geplante Privatisierungen bzw. Teilprivatisierungen niederschlagen.⁹ Diese Abstimmungsergebnisse korrespondieren mit einer Reihe von Ergebnissen in Bevölkerungsumfragen. So wird zum Beispiel in einer forsa-Umfrage von Dezember 2007 zusammenfassend festgestellt, dass die Erfahrungen der Bürgerinnen und Bürger mit Privatisierungen eher negativ als positiv sind und weitere Privatisierungen zunehmend kritisch gesehen werden.¹⁰

Die Tendenz zur Rekommunalisierung hängt ganz offensichtlich aber auch damit zusammen, dass Kommunen nach nunmehr knapp 20 Jahren managementorientierter Verwaltungsreformen über ein besseres betriebswirtschaftliches Know-how verfügen. Sie sind inzwischen in der Lage, mit Hilfe der Informationen aus ihrem Kostenmanagement zu zeigen, dass ihre Leistungen nicht generell teurer sind als die von privaten Anbietern und die Behauptung, Private können grundsätzlich alles besser, billiger und schneller erledigen, nichts als reine Ideologie ist. Hieraus ist auch ein neues Selbstbewusstsein in den Städten und Gemeinden entstanden. Sie müssen den Wettbewerb mit privaten Konkurrenten nicht scheuen und können sich zutrauen, „ihre eigenen Betriebe organisatorisch und wirtschaftlich erfolgreich aufzustellen“.¹¹

Schließlich hat die Rekommunalisierungs-Renaissance auch mit der wachsenden Sorge zu tun, dass die kommunale Selbstverwaltung trotz grundgesetzlicher Garantie faktisch dadurch ausgehöhlt wird,

8 Siehe *Verbücheln*, Risikoübertragung operativer Dienstleistungen durch Kommunen am Beispiel der Abfallwirtschaft, Difu-Papers 2009, S.13f.

9 Siehe zu ausgewählten Beispielen *Röber*, Management & Verwaltung 2009, S. 227 (231f.).

10 Vgl. *Güllner*, Privatisierung staatlicher Leistungen – Was wollen die Bürger, 2008, P090.34, im Internet abrufbar unter <http://www.who-owns-the-world.org/wp/wp-content/uploads/2008/01/forsa.pdf>.

11 *Gecon GmbH*, Kommunen wollen rekommunalisieren, Pressemitteilung vom 28.11.2007, im Internet abrufbar unter <http://openpr.de/news/174231/Kommunen-wollen-rekommunalisieren.html>.

dass immer mehr öffentliche Aufgaben Schritt für Schritt aus der Kernverwaltung ausgelagert werden.¹² Dies gilt sowohl für die Bildung teilselbständiger Organisationseinheiten („Agencification“) und die Schaffung verselbständiger öffentlicher Unternehmen („Corporatization“) als auch – natürlich in besonders starkem Maße – für die materielle Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Wenn über immer weniger Angelegenheiten in den Kommunen von den demokratisch legitimierten Organen entschieden werden kann, dann wird deren Handlungsspielraum eingeschränkt¹³ und dann droht das Interesse an Kommunalpolitik zurückzugehen. Die kommunalen Steuerungsverluste treten nach den empirischen Befunden bei *Edeling*¹⁴ vor allem in marktnahen, wettbewerbsintensiven Sektoren auf – und zwar nicht erst bei der materiellen Privatisierung, sondern auch schon in den Fällen der Agencification und Corporatization, weil „durch Einführung von Markt und Wettbewerb politisches Handeln durch wirtschaftliches Handeln ersetzt wird.“¹⁵ Bei öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, die nicht einem strikten Marktregime unterliegen, könne demgegenüber leichter politisch eingegriffen und gesteuert werden.

IV. Rekommunalisierung öffentlicher Aufgaben – mehr „Talk“ als „Action“?

Die zuvor beschriebenen positiven Einstellungen zu öffentlichen Unternehmen in der Daseinsvorsorge und die angesprochenen Rekommunalisierungsbeispiele sagen allerdings noch nichts darüber aus, ob wir es mit einem gleichsam säkularen einheitlichen empirischen Gesamttrend in Richtung „Rekommunalisierung“ zu tun haben. Die Ergebnisse einer aktuellen empirischen Untersuchung von deutschen Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern, die am Kompetenzzentrum für Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge an der Universität Leipzig durchgeführt wurde, geben ein differenzierteres Bild der Rekommunalisierungswirklichkeit wieder als die öffentlichen Ver-

12 Vgl. *Reichard/Grossi*, Corporate Governance von städtischen Holdings, Sonderheft ZöGU 2008, S. 86ff.; *Reichard*, Flucht aus der Kernverwaltung: Erfahrungen mit der Verselbständigung öffentlicher Einrichtungen, in: Röber (Hrsg.), Vielfalt (Fn. 2).

13 Vgl. hierzu z. B. *Edeling*, Institutionelle Umbrüche im öffentlichen Sektor: Das Ende der kommunalen Daseinsvorsorge, in: Sackmann/Jonda/Reinhold (Hrsg.), Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor, 2008, S. 145 (145).

14 Siehe *Edeling*, Umbrüche (Fn. 13), S.149.

15 *Edeling*, Umbrüche (Fn. 13), S. 160 mit Verweis auf v. *Weizsäcker/Young/Finger*, Grenzen der Privatisierung. Wann ist des Guten zuviel? Bericht an den Club of Rome, 2006.

lautbarungen zu diesem Thema erwarten lassen und deuten darauf hin, dass der Rekommunalisierungsrhetorik nicht unbedingt Taten gefolgt sind.¹⁶

Dabei ist zunächst zu beachten, dass mit dem Begriff „Rekommunalisierung“ unterschiedliche Vorstellungen verbunden werden, die vom Rückkauf von Gesellschaftsanteilen oder ganzer Gesellschaften über die Gründung neuer öffentlicher Unternehmen bis zum Auslaufen von Konzessionsverträgen¹⁷ reichen können. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die Ausgangsbedingungen in den Sektoren der Daseinsvorsorge zum Teil sehr unterschiedlich sind. Während bei der kommunalen Energieversorgung in der von *Lenk/Rottmann/Albrecht* durchgeführten Untersuchung in rund drei Viertel der befragten Kommunen private Eigentümer vertreten sind, befänden sich die Wasserversorgung, die Abfallentsorgung und der Öffentliche Personennahverkehr überwiegend in kommunalem Eigentum. Dies wirkt sich offensichtlich nicht unerheblich auf die politischen Überlegungen zur Rekommunalisierung aus. Für die Energieversorgung hat immerhin rund ein Drittel der befragten Kommunen angegeben, dass sie sich eine Rekommunalisierung vorstellen können. Konkrete Maßnahmen werden allerdings nur von 16 % der Kommunen geplant. Dieser Wert ist im Vergleich mit den anderen drei untersuchten Sektoren (Wasserversorgung, Abfallentsorgung, Öffentlicher Personennahverkehr), in denen es nur eine sehr geringe Bereitschaft gibt, über Rekommunalisierungen nachzudenken, allerdings relativ hoch.¹⁸

Bei den Gründen für eine mögliche Rekommunalisierung überwiegt in der Untersuchung von *Lenk/Rottmann/Albrecht* der Wunsch der Städte und Gemeinden, den kommunalen Einfluss auf die Leistungserstellung zu stärken. Andere Gründe (wie z. B. hohe Transaktionskosten oder Zielkonflikte zwischen privaten und öffentlichen Akteuren) scheinen eher unwichtig zu sein. Weitgehend unklar bleibt allerdings, woher die finanziellen Mittel für Rekommunalisierungen –

16 *Lenk/Rottmann/Albrecht*, Renaissance der Kommunalwirtschaft – Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen, 2011.

17 Siehe speziell zu Konzessionsverträgen *VKU Verband kommunaler Unternehmen e.V.*, Stadtwerke der Zukunft IV: Konzessionsverträge, Handlungsoptionen für Kommunen und Stadtwerke, o. J.

18 Vgl. zu den genauen Werten *Lenk/Rottmann/Albrecht*, Renaissance (Fn. 16), S. 16ff.; dieser Befund korrespondiert hinsichtlich der Energieversorgung mit anderen Analysen – wie z. B. von *Wollmann*, From public sector-based to privatized service provision – and reverse? Service Provision in European Countries between State, Local Government and Market, 2011; *ders.*, From public to private and return? Discourse swings forth and back on public service provision, 2011.

insbesondere in den Fällen, in denen an einen Rückkauf von Gesellschaftsanteilen gedacht wird – kommen sollen. Dass insbesondere jene Gebietskörperschaften, die Haushaltsdefizite zu verzeichnen haben, verstärkt darüber nachdenken, Gesellschafteranteile von Unternehmen der Daseinsvorsorge zurück zu kaufen, deutet darauf hin, dass es sich bei vielen Rekommunalisierungsüberlegungen mehr um Wunschdenken als um eine realistische politische Option handelt. Außerdem ist – trotz managementorientierten Reformen auf der kommunalen Ebene und trotz der Formulierung von Corporate-Governance-Konzepten für öffentliche Unternehmen, deren handlungsleitende Maximen sowohl zu einer besseren internen Führung als auch zu einer besseren externen Steuerung und Kontrolle dieser Unternehmen durch die Gebietskörperschaften führen sollen – zu bezweifeln, dass Kommunalpolitik und -verwaltung inzwischen besser in der Lage sind, ihre Beteiligungen in Bezug auf politische Sachziele effektiv so zu steuern, wie die OECD dies für Staatsbetriebe postuliert hat: „The state should act as an informed and active owner and establish a clear and consistent ownership policy, ensuring that the governance of state-owned enterprises is carried out in a transparent and accountable manner, with the necessary degree of professionalism and effectiveness“.¹⁹

Insgesamt deuten die bislang vorliegenden empirischen Daten nicht darauf hin, dass wir es – trotz bemerkenswerten Einzelfällen²⁰ – mit einem überwältigenden Trend zur Rekommunalisierung und einem erneuten Pendelausschlag in Richtung „öffentliches Eigentum“ zu tun haben. Augenblicklich ist noch wesentlich mehr „Talk“ als „Action“ zu verzeichnen, wobei allerdings nicht auszuschließen ist, dass der politische Druck steigen wird, die für die Bevölkerung lebenswichtigen Leistungen der Daseinsvorsorge dem privaten Renditekalkül mehr und mehr zu entziehen.

19 OECD, OECD Guidelines on the Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005, S. 5.

20 Siehe z. B. den Beitrag von Schäfer, Rekommunalisierung – Fallstricke in der Praxis, in diesem Band.

V. Privatisierung versus Kommunalisierung – eine überholte Debatte!

Die bei den institutionellen Arrangements nach wie vor zu konstatierende Vielfalt – als Ausdruck funktional äquivalenter Organisationsformen – kann als Indiz dafür genommen werden, dass „öffentlich“ nicht grundsätzlich besser ist als „privat“. Das Gleiche gilt natürlich auch umgekehrt.²¹ Besonders problematisch sind Privatisierungen ohne die gleichzeitige Einführung von Wettbewerbsstrukturen, weil die dabei entstehenden privaten Monopole weder über den Markt noch von der Politik wirksam kontrolliert werden können. Angesichts dieses Befundes ist deshalb zu fragen, ob das Eigentum für ein erfolgreiches Wirtschaften von Unternehmen überhaupt noch von signifikanter Erklärungskraft ist und ob deshalb die in dieser Debatte vorgenommene Fokussierung auf das Eigentum nicht längst überholt ist. Im Kontext der Daseinsvorsorge hat das Eigentum – als eine die Ordnungspolitik konstituierende Größe – eine Bedeutung, die ihm bei näherer Untersuchung von Entscheidungsprozessen in Unternehmen nicht zukommt.²² Ordnungspolitisch viel entscheidender als die Frage nach dem Eigentum – und der daraus folgenden Befürwortung oder Ablehnung von Privatisierungen – ist die Frage, wie Wettbewerbsstrukturen und Regulierungsregimes geschaffen werden können, in denen öffentliche und private Unternehmen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zum Wohle der Gesellschaft und der Bürger („citizen value“) arbeiten können, ohne dass es dabei zu Fehlallokationen, Effizienzeinbußen oder Machtmissbrauch kommt.

Daraus folgt, dass man private Anbieter, wenn sie öffentliche Aufgaben übernehmen, nicht sich selbst überlassen kann, sondern sie wirksam steuern und regulieren muss. Hierauf hat *Yarrow* schon frühzeitig hingewiesen und geschlussfolgert, „that competition and regulatory

21 So kommen etwa *Cavaliere* und *Scabrosetti*, *Privatization and Efficiency: From Principals and Agents to Political Economy*. FEEM Working Paper No. 99.06., 2006, Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=914476>, bei ihrer Auswertung der theoretischen ökonomischen Literatur zum Thema Privatisierung und Effizienz zu keiner eindeutigen Aussage bezüglich der Vorteilhaftigkeit privater gegenüber öffentlicher Produktion – zit. nach *Haug*, *Privatisierung kommunaler Leistungen – Erfolgs- und Misserfolgskriterien für die Entstaatlichung kommunaler Leistungen*, in: Sackmann/Jonda/Reinhold (Hrsg.), *Demographie* (Fn. 13), S. 164; siehe auch *Mühlenkamp*, *Öffentliche Unternehmen aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik*, ZögU 2006, S. 390ff.

22 Siehe *Röber*, *Über einige Mißverständnisse in der verwaltungswissenschaftlichen Modernisierungsdebatte: ein Zwischenruf*, in: Reichard/Wollmann (Hrsg.), *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?*, 1996, S. 98 (100f).

policy are more important determinants of economic performance than ownership per se”²³. In dieselbe Richtung weisen auch andere Untersuchungen, in denen Erfolge von Privatisierungen nur unter der Bedingung ermittelt werden konnten, dass der Staat nicht zurückgedrängt und geschwächt wird, sondern dass er in der Lage ist, Spielregeln festzulegen und diese – wenn es sein muss – auch durchzusetzen, und er darüber hinaus auch auf soziale Ausgewogenheit achtet.²⁴ Dementsprechend stellt *Hoffmann-Riem* völlig zu Recht fest, dass die Kombination von Privatisierung und Deregulierung in die falsche Richtung geht und es stattdessen neuer Regulierungen („Reregulierungen“) bedarf.²⁵ Damit wird zugleich zum Ausdruck gebracht, dass die vorgebliche Alternative von Markt oder Staat konzeptionell in die Irre führt, weil es sich beim Markt um ein Steuerungsmedium und beim Staat um einen „Eigentumstitel“ handelt, die nicht miteinander vermengt werden dürfen.

Wenn die Diskussion über die Zukunft der Daseinsvorsorge auf die Eigentumsfrage beschränkt wird und Fragen des Wettbewerbs und der Regulierung ausgeblendet werden, dann wächst die Gefahr, dass letztlich nur ordnungspolitische Glaubensbekenntnisse ausgetauscht werden, in denen auf der einen Seite das altbekannte Klischee von der effektiven Privatwirtschaft und den unwirtschaftlichen öffentlichen Unternehmen aufgewärmt und auf der anderen Seite die öffentliche Wirtschaft romantisch verklärt wird.

Deshalb kann es bei der Rekommunalisierung nicht darum gehen, einfach die „Eigentumsschraube zurückzudrehen“. Damit liefe man Gefahr, zu den Zuständen zurückzukehren, die maßgeblich dazu beigetragen haben, dass öffentliche Unternehmen unter Privatisierungsdruck geraten sind. Die wahrscheinliche Folge hiervon wäre, dass das Pendel irgendwann wieder genau in die andere Richtung schlägt. Außerdem begäbe man sich mit einem solchen Vorgehen einiger Gestaltungsmöglichkeiten, die als institutionelle Arrangements im Rahmen des Public Management zur Verfügung stehen. Aus dem Grunde muss die Debatte über die Zukunft der Daseinsvorsorge wesentlich differenzierter geführt werden.²⁶

23 *Yarrow*, *Privatization in Theory and Practice*, *Economic Policy*, 1986, S. 323 (325).

24 Siehe hierzu v. *Weizsäcker/Young/Finger*, *Privatisierung* (Fn. 15), mit ihrer aufschlussreichen Studie für den Club of Rome.

25 Vgl. *Hoffmann-Riem*, *Tendenzen der Verwaltungsrechtsentwicklung*, *DÖV* 1997, S. 433ff.

26 Einen interessanten und hilfreichen Anstoß hierfür hat z. B. der Deutsche Städte- und Gemeindebund mit seinen Zukunftskongressen in den Jahren 2007 und 2008 gegeben, auf denen über die Frage „Braucht Deutschland eine (Neu-)Definition der Daseinsvorsorge?“ diskutiert wurde.

VI. Anregungen aus dem Public Management

Geht man davon aus, dass die Existenzberechtigung öffentlicher Unternehmen mit ihrer Instrumentalfunktion für die Gesellschaft begründet wird, dann heißt dies, dass Städte und Gemeinden die Möglichkeit haben (müssen), öffentliche Aufgaben mit Hilfe eigener Unternehmen so zu erfüllen, dass auch bei den Aufgaben der Daseinsvorsorge politische Ziele wie zum Beispiel Versorgungssicherheit und Leistungen zu bezahlbaren Preisen erreicht werden können. Bei öffentlichen Unternehmen geht es demzufolge – im Gegensatz zu den in der Privatwirtschaft primär am Shareholder Value ausgerichteten Entscheidungskriterien – darum, für die Bürgerinnen und Bürger einen Mehrwert zu erwirtschaften („citizen value“) und damit einen Beitrag zum Gemeinwohl einer Gesellschaft zu leisten.²⁷

Wenn nun durch die Öffnung und Deregulierung des europäischen Marktes für (öffentliche) Dienstleistungen Monopole kommunaler Versorgungsunternehmen aufgebrochen werden und auf Grund des daraus resultierenden Wettbewerbsdrucks auch in öffentlichen Unternehmen eine stärker am Modell des erfolgsorientierten Handelns im erwerbswirtschaftlichen Sinne ausgerichtete, marktliche Unternehmenssteuerung erfolgt, dann kann dies dazu führen, dass sich öffentliche Manager stärker am Gewinnziel orientieren²⁸ und die Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen geschwächt und ihre Legitimation untergraben wird.²⁹

Daraus folgt aber nicht, dass der mit der Einrichtung öffentlicher Unternehmen ursprünglich verfolgte Zweck, Aufgaben der Daseinsvorsorge zu sichern, aufgegeben werden muss und die Idee der Instrumentalfunktion bedeutungslos wird. Dies wäre nur dann der Fall, wenn man davon ausginge, dass der öffentliche Zweck und die angestrebten politischen Wirkungen einzig und allein mit öffentlichen Unternehmen erreicht werden können. Diese Schlussfolgerung ist aber

27 Begriffe wie „Gemeinwohl“ oder Allgemeininteresse sind allerdings immer leerformelverdächtig, weil sie inhaltlich sehr unterschiedlich interpretiert und konkretisiert werden können und demzufolge immer im Spannungsfeld politischer Interessen stehen; siehe auch *Schuppert*, *Gemeinwohl*, das. Oder: Über die Schwierigkeiten, dem Gemeinwohlbegriff Konturen zu verleihen, in: *Schuppert/Neidhardt* (Hrsg.), *Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz*, 2002, S. 19ff.

28 Vgl. *Machura*, *Die Gemeinde als Unternehmer*, Betrachtungen zum Steuerungsverhalten der Kommunen gegenüber ihren Unternehmen und zum Modell „Konzern Stadt“, *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 1996, S. 533 (539).

29 Vgl. *Edeling*, *ZögU* 2002, S. 127 (160); *Röber*, *Die Sphäre des Politischen – ein blinder Fleck in der Public Corporate Governance?*, *Sonderheft ZögU* 2008, S. 57 (66).

alles andere als zwingend. Stattdessen muss gefragt werden, welche funktionalen (organisatorischen) Äquivalente zur Verfügung stehen, um den Zweck, der mit der Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen angestrebt wird, unter den veränderten Rahmenbedingungen der Marktöffnung und des Wettbewerbs sichern zu können.

Für die Diskussion über funktionale Äquivalente kann der konzeptionelle Bezugsrahmen des Gewährleistungsmodells genutzt werden, der eine im Vergleich zur bisherigen Diskussion wesentlich differenziertere Behandlung des Rekommunalisierungsthemas gestattet. Die Grundidee des Gewährleistungsmodells³⁰ besteht darin, dass die Kommune die Erfüllung eines bestimmten Angebots an öffentlichen Leistungen sicherstellt, ohne dass diese notwendigerweise von kommunalen Einrichtungen selber erbracht werden müssen. Daraus folgt, dass die Kommune nicht mehr als monolithische Einheit betrachtet werden kann, sondern in ihren unterschiedlichen Rollen als Auftraggeber bzw. Besteller und als Auftragnehmer bzw. Produzent öffentlicher Aufgaben und Leistungen gesehen werden muss.

Bevor über organisationspolitische Optionen nachgedacht und entschieden wird, ist zunächst allerdings zu klären, was zum Kanon der öffentlichen Aufgaben gehören soll. Im Prinzip geht es um die Frage der Breite des öffentlichen Leistungsprogramms, das heißt um das, was zum Aufgabenportfolio der Kommune gehören soll. Hierfür gibt es keine „objektiven“ Kriterien, die gleichsam naturrechtlich aus dem Gemeinwohl abgeleitet werden können. Was zum Kanon öffentlicher Aufgaben gehört, muss im demokratischen Diskurs und Willensbildungsprozess geklärt und letztlich von politisch legitimierten Mehrheiten in Bezug auf politische Ziele (wie z. B. demokratische, rechtsstaatliche, wirtschaftliche, sozialstaatliche oder ökologische Ziele) entschieden werden. Bei diesen Entscheidungen geht es um die Sinnhaftigkeit und die Effektivität öffentlicher Programme und Leistungen („doing the right things“). Dabei können dann – im Umkehrschluss – solche Aufgaben aussortiert werden, die überflüssig sind, weil es für sie keinen gesellschaftlichen Bedarf mehr gibt. Außerdem hat die kritische Durchleuchtung des öffentlichen Aufgabenportfolios den Effekt, dass jene Programme und Leistungen herausgefiltert werden können, die

30 Vgl. hierzu die grundlegenden und stilbildenden Arbeiten von *Schuppert*, Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung: Zum Denken in Verantwortungsstufen, DV 1998, S. 415ff.; *ders.*, Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat: Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor, 1999; *ders.*, Verwaltungswissenschaft, 2000; *ders.*, Der Gewährleistungsstaat – ein Leitbild auf dem Prüfstand, 2005.

von anderen Anbietern – seien es öffentliche oder gemeinwirtschaftliche oder auch private – ohnehin schon angeboten werden.

Erst wenn über die Breite des öffentlichen Aufgabenspektrums entschieden wurde, ist es zweckmäßig, darüber zu diskutieren, mit welchen institutionellen Arrangements einzelne dieser Aufgaben am besten wahrgenommen werden können, weil es nicht sinnvoll wäre, über eine Optimierung von Aufgaben nachzudenken, die ohnehin überflüssig sind oder die nach einer materiellen Privatisierung von privaten Einrichtungen auf eigenes Risiko und auf eigene Rechnung angeboten bzw. bearbeitet werden.³¹

Aus der Perspektive des Public Management geht es dabei primär um die Frage, mit welchen institutionellen Arrangements bestimmte Leistungen, Aufgaben oder Aufgabenbündel am effizientesten und am effektivsten gesteuert und erledigt werden können („doing the things right“). Hierbei greift man – unter dem Stichwort der Leistungstiefenpolitik³² – auf Kategorien der ökonomischen Institutionentheorie zurück. Leistungstiefe heißt, dass jede öffentliche Aufgabe aus einer Wertschöpfungskette mit einer mehr oder weniger großen Zahl von vor- und nachgelagerten Teilprozessen besteht.³³ Für jeden dieser Teilprozesse kann geprüft und entschieden werden, wer die Leistung erstellen und die Verantwortung hierfür übernehmen soll. Generell wird in *Gewährleistungs-, Vollzugs-, Finanzierungs- und Auffang- bzw. Rückholverantwortung* unterschieden.³⁴

Damit stehen Städten und Gemeinden im Bereich der Daseinsvorsorge für Aufgaben insgesamt oder für einzelne Teile der Leistungsprozesskette unterschiedliche organisationspolitische Optionen zur Verfügung, die sich metaphorisch als konzentrische Kreise charakterisieren

31 Diese Systematik entspricht der Unterscheidung in Zweck- und Vollzugskritik im Konzept der Aufgabenkritik; vgl. hierzu *KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*, Aufgabenkritik, Bericht Nr. 21/1974.

32 Vgl. *Naschold/Budäus/Jann u. a.*, Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, Erfahrungen, Konzepte, Methoden, 1996.

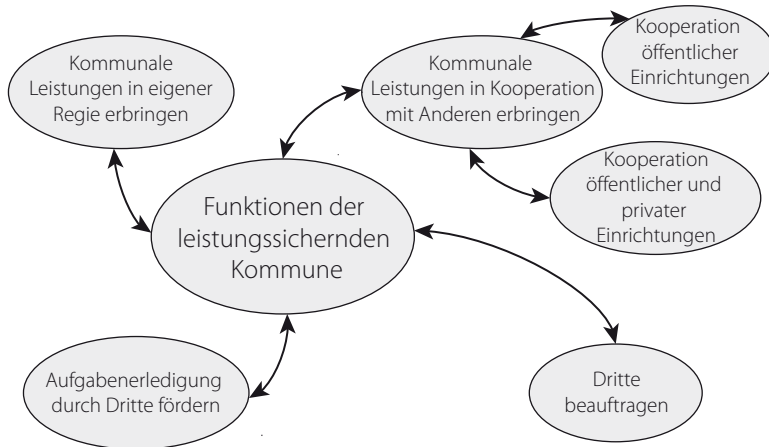
33 Siehe *Brüggemeier*, Gestaltung und Steuerung öffentlicher Leistungsnetzwerke im Kontext von Electronic Government, in: Reichard/Scheske/Schuppan (Hrsg.), *Das Reformkonzept E-Government*, 2004, S. 188ff.; *ders.*, Neue Perspektiven und Forschungsbedarf für einen aufgeklärten Gewährleistungsstaat auf der Basis von E-Government, *Verwaltung & Management* 2007, S. 79ff.

34 Vgl. *Schuppert*, Der Gewährleistungsstaat (Fn. 30); siehe auch *Reichard*, Das Konzept des Gewährleistungsstaates, in: *Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft* (Hrsg.), *Neue Institutionenökonomik, Public Private Partnership, Gewährleistungsstaat*, 2004, S. 48ff., und *Röber*, Aufgabenkritik im Gewährleistungsstaat, in: v. Bandemer/Blanke/Nullmeier u. a. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 3. Aufl. 2005, S. 84ff.

lassen, welche um die klassische staatliche und kommunale Kernverwaltung gezogen werden können.³⁵

Der innere Kreis enthält alle Erscheinungsformen verselbständigter Verwerkeinheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Der nächste Kreis umfasst Betriebe und Anstalten in öffentlicher Rechtsform mit eigener Rechtspersönlichkeit, gefolgt von halbstaatlichen und gemeinnützigen Unternehmen und Organisationen der Zivilgesellschaft. Der äußere Ring wird schließlich von privaten erwerbswirtschaftlichen Unternehmen gebildet, die öffentliche Leistungen für einen bestimmten Zeitraum erbringen, für die der Staat oder die Kommune aber nach wie vor die Gewährleistungsverantwortung übernehmen. Über diesen äußeren Kreis hinausgehende institutionelle Arrangements führen zur Form der materiellen Privatisierung, bei der eine zuvor öffentliche Aufgabe vollständig und endgültig auf private Anbieter übertragen wird, für die der Staat oder die Kommune dann aber auch nicht mehr die Gewährleistungsverantwortung übernehmen.

Das daraus entstehende Geflecht kann graphisch wie folgt dargestellt werden:



Quelle: KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, *Kommunale Organisationspolitik – Teil I*, 2010, S. 9.

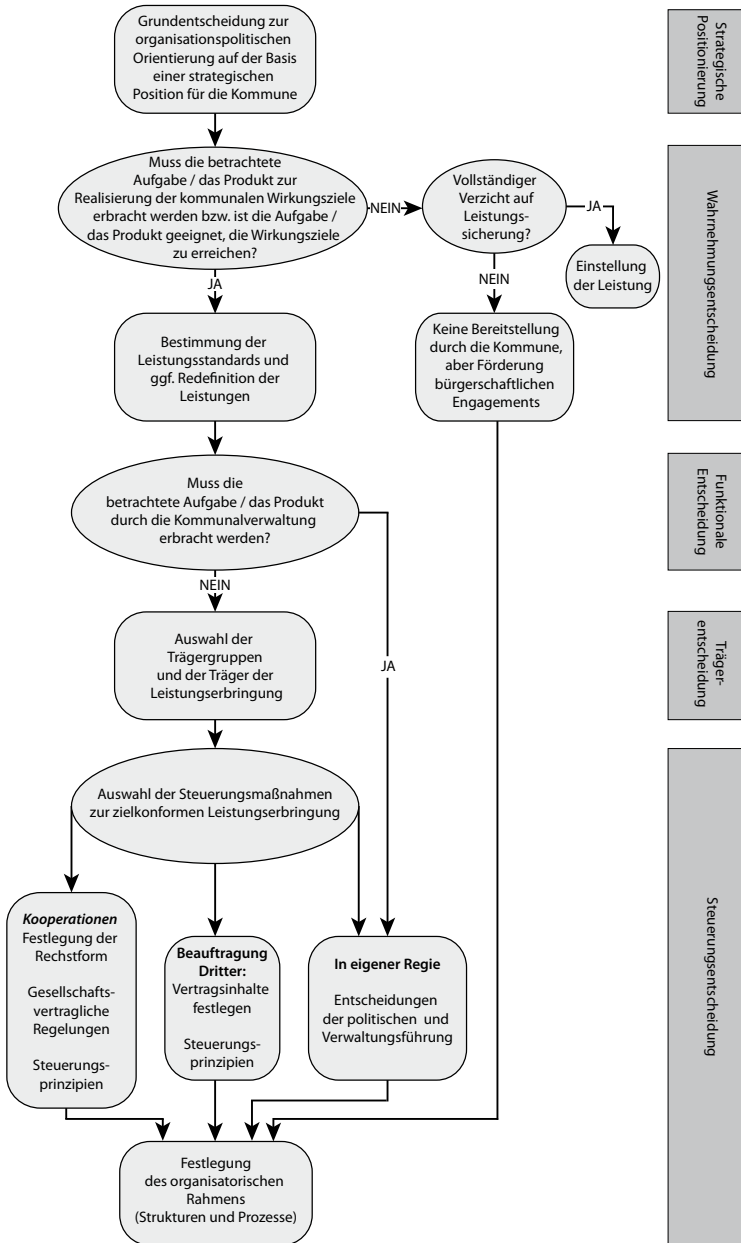
³⁵ Vgl. Reichard/Röber, Verselbständigung, Auslagerung und Privatisierung, in: Blanke/Nullmeier/Reichard u. a. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Aufl. 2010, S. 168ff.

Die Entscheidung über angemessene institutionelle Arrangements für einzelne Aufgaben der Daseinsvorsorge ist das Ergebnis eines mehrstufigen Entscheidungsprozesses, der idealtypisch aus folgenden Phasen besteht³⁶: In der *ersten* Phase geht es um die strategische Positionierung, in der eine Grundentscheidung über die organisationspolitische Orientierung zu treffen ist (z. B. „Kommune als Gewährleistungskommune“ oder „Kommune als Leistungskommune“). In der *zweiten* Phase wird gefragt, ob eine bestimmte Aufgabe oder Leistung erforderlich ist, um die angestrebten kommunalen Wirkungsziele zu erreichen. Wird diese Frage verneint, ist zu klären, ob die Leistung komplett eingestellt werden soll oder ob sie von zu unterstützenden bürgerschaftlichen Initiativen weitergeführt werden kann. Wird die Frage bejaht, müssen zunächst Leistungsstandards definiert werden. Danach ist in der *dritten* Phase zu prüfen, ob die Leistung von der Kommune selbst erbracht werden muss. Ist dies der Fall, erhalten wir eine In-House-Lösung. Ist dies nicht der Fall, dann hat die Kommune die Möglichkeit, unter den infrage kommenden Trägern diejenigen zu wählen, der am besten in der Lage ist, die Leistung zu den definierten Leistungsstandards zu erbringen. Damit wird der Möglichkeitsraum institutioneller Arrangements aufgespannt, der daraus besteht, dass

- Dritte (private erwerbswirtschaftliche oder gemeinnützige Einrichtungen) beauftragt oder in einem Ausschreibungswettbewerb ermittelt werden,
- mit Dritten kooperiert wird (ÖPP oder ÖÖP) oder
- eine eigene kommunale Einrichtung den Auftrag erhält, diese Leistung anzubieten.

Für jedes dieser Arrangements müssen schließlich Steuerungsprinzipien festgelegt werden, um laufend überwachen zu können, ob die vereinbarten Leistungsziele eingehalten werden, und um im Falle von Zielabweichungen korrigierend eingreifen zu können.

³⁶ Vgl. zum Folgenden *KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Kommunale Organisationspolitik – Teil I*, 2010, S. 23.



Quelle: KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Kommunale Organisationspolitik – Teil I, 2010, S. 23.

Mit einem solchen Konzept der Verantwortungsstufung und Verantwortungsteilung besteht die Möglichkeit, auf die in der Bevölkerung vorherrschenden Befürchtungen über eine zunehmende Privatisierung differenziert zu reagieren, weil Aufgaben der Daseinsvorsorge im Gewährleistungsmodell im Falle der Einbeziehung von privaten Leistungsanbietern nicht in toto infrage gestellt und komplett aus der öffentlichen Verantwortung entlassen werden. Die Kommune bleibt in der Pflicht zu gewährleisten, dass öffentliche Aufgaben ordnungsgemäß erfüllt werden, ohne jedoch bei allen Teilprozessen zugleich auch für die Durchführung (und ggf. auch für die Finanzierung) zuständig und verantwortlich zu sein. Lediglich bei nicht ordnungsgemäßer Erfüllung der Leistung durch Dritte ist die Kommune verpflichtet, subsidiär einzuspringen und diese Leistung selber zu erbringen.

VII. Abschließende Bemerkung

Im Kontext des Gewährleistungsmodells geht es demzufolge beim Thema „Rekommunalisierung“ zunächst darum, jene Aufgaben zu bestimmen, die aufgrund ihrer strategischen Relevanz auf jeden Fall von öffentlichen Einrichtungen wahrgenommen werden sollen, und bei den öffentlichen Aufgaben, deren Wahrnehmung privaten Anbietern übertragen wurde, zu prüfen, ob sie wieder in öffentliche Regie überführt werden sollen. Diese Überprüfung sollte (z. B. auch mit Hilfe von Wettbewerbsmechanismen in Form von Ausschreibungen) „ergebnisoffen“ erfolgen, um zu ermitteln, welcher Anbieter am besten geeignet ist, Leistungen in Bezug auf klar definierte Qualitätsstandards am kostengünstigsten zu erbringen. Städte und Gemeinden sind deshalb gut beraten, nach sorgfältiger Prüfung in jedem Einzelfall zu entscheiden, welche öffentlichen Aufgaben sie mit eigenen Unternehmen erledigen wollen und für welche dieser Aufgaben private Anbieter herangezogen werden können.

Dieses Verfahren unterscheidet sich gravierend von der simplen Entscheidungsalternative „öffentlich“ oder „privat“. In den meisten Fällen werden sich Rekommunalisierungen, über die auf der Grundlage des Gewährleistungsmodells als konzeptionellem Bezugsrahmen entschieden wird, auf die Dimension der Vollzugsverantwortung und letztlich darauf beziehen, frühere „funktionale Privatisierung(en) der operativen Leistung“³⁷ rückgängig zu machen, weil die Gesamtverantwortung für

37 *Verbücheln*, Difu-Papers 2009 (Fn. 8), S. 5.

Aufgaben der Daseinsvorsorge (im Sinne der Gewährleistungsverantwortung) bei den meisten Privatisierungen der letzten Jahre ohnehin bei den demokratisch legitimierten politischen Repräsentanten der Kommune verblieben ist. Für die Instrumentalfunktion der Öffentlichen Wirtschaft folgt daraus, dass diese nicht mehr (allein) institutionell von öffentlichen Unternehmen, sondern auch funktional im Sinne der Gewährleistungsverantwortung gesichert werden kann.

Hieraus können neue Governance-Strukturen entstehen, in denen öffentliche, gemeinwirtschaftliche und erwerbswirtschaftliche Institutionen in Form von Netzwerken an der Erstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge beteiligt sind. Solche Netzwerke bieten vor allem auf der Ebene von Kommunen und Regionen die Chance, neue Modelle der Zusammenarbeit bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zu entwickeln, die leistungsfähiger sind als die traditionellen bürokratischen Arrangements. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass diese Ausdifferenzierung der Leistungserstellung im öffentlichen Sektor zu erheblich höheren Anforderungen an die Steuerung der Leistungsprozesse in der lokalen Ver- und Entsorgung führt, denen augenblicklich nur die wenigsten Gebietskörperschaften gerecht werden. Für den weiteren Reformprozess im öffentlichen Sektor heißt dies, den auf organisationsinterne Strukturen und Steuerung gerichteten Fokus bisheriger Reformansätze zu überwinden und neue netzwerkorientierte Managementsysteme für die bislang vernachlässigten organisationsübergreifenden Leistungsprozesse zu entwickeln.³⁸

Prof. Dr. Manfred Röber ist Inhaber des Lehrstuhls für Verwaltungsmanagement/New Public Management an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Leipzig.

38 Vgl. hierzu *Brüggemeier/Röber*, Auf dem Weg zu einem neuen Produktionsregime? Eine Analyse des Zusammenhangs von Steuerung und Arbeitsorganisation im öffentlichen Sektor, in: Koch/Conrad/Lorig (Hrsg.), *New Public Service, Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*, 2. Aufl. 2010, S. 213ff.