

Friedländer, Benjamin

**Working Paper**

## Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleitungen: Konzept - Entwicklungstendenzen - Perspektive

Arbeitspapier, No. 45

**Provided in Cooperation with:**

University of Leipzig, Institute of Public Finance and Public Management

*Suggested Citation:* Friedländer, Benjamin (2013) : Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleitungen: Konzept - Entwicklungstendenzen - Perspektive, Arbeitspapier, No. 45, Universität Leipzig, Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management, Finanzwissenschaft, Leipzig

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/97264>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**Universität Leipzig**  
**Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät**  
Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management, Public Management  
Prof. Dr. Manfred Röber

September 2013

**Arbeitspapier Nr. 45**

**Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleitungen**  
**Konzept – Entwicklungstendenzen – Perspektive**

Benjamin Friedländer

Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management  
- Finanzwissenschaft -  
Neues Augusteum  
Augustusplatz 10  
D-04109 Leipzig, Germany  
Tel: +49 -341 / 97 33 580  
Fax: +49 -341 / 97 33 589  
E-Mail: [fiwi@wifa.uni-leipzig.de](mailto:fiwi@wifa.uni-leipzig.de)

ISSN 1437-5761

Alle Rechte vorbehalten

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	III
Abbildungsverzeichnis .....	IV
Tabellenverzeichnis .....	IV
1 Einleitung .....	1
1.1 Problem- und Zielstellung .....	1
1.2 Gang der Untersuchung .....	2
2 Konzeptionelle Einordnung .....	4
2.1 Theoretischer und rechtlicher Bezugsrahmen .....	4
2.2 Rekommunalisierungsbegriff .....	6
2.3 Rekommunalisierungsformen .....	10
2.4 Rekommunalisierungsgründe .....	13
2.5 Rekommunalisierungsziele .....	17
2.6 Historische Einordnung .....	22
3 Aktuelle Entwicklungstendenzen in Deutschland .....	26
3.1 Energieversorgung .....	27
3.2 Wasserversorgung und Abwasserentsorgung .....	33
3.3 Abfallwirtschaft .....	40
4 Aktuelle Entwicklungstendenzen in Europa .....	44
4.1 Großbritannien .....	46
4.2 Frankreich .....	47
4.3 Italien .....	50
5 Rekommunalisierung – Sackgasse oder Diskurs mit Ausweg? .....	53
6 Fazit .....	63
7 Literaturverzeichnis .....	LXVI

## Abkürzungsverzeichnis

AEEG	Autorità per l'energia elettrica and il gas
AG	Aktiengesellschaft
APSE	Association for Public Service Excellence
ATT	Arbeitsgemeinschaft Trinkwassertalsperren e.V.
BDEW	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V.
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BWB	Berliner Wasserbetriebe
BWH	BerlinWasser Holding AG
CSR	Corporate Social Responsibility
Dimap	Institut für Markt- und Politikforschung GmbH
EPL	Entreprises publiques locales
e.V.	eingetragener Verein
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HMWVL	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
ÖÖP	Öffentlich-Öffentliche-Partnerschaft
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPP	Öffentlich-Private-Partnerschaft
PSIRU	Public Services International Research Unit
SEM	Société d'économie mixte
SPL	Société publique locale
SPLA	Sociétés publiques locales d'aménagement
VKU	Verband kommunaler Unternehmen e.V.

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Institutionelle Wahlmöglichkeiten.....	57
Abbildung 2: Prozess der organisationspolitischen Entscheidung.....	59

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Rekommunalisierung in der Energiewirtschaft (Auswahl).....	31
Tabelle 2: Übersicht zu den Rekommunalisierungstendenzen in Europa.....	52

# 1 Einleitung

## 1.1 Problem- und Zielstellung

Nach Jahrzehnten der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen<sup>1</sup> ist seit einigen Jahren in vielen Kommunen ein Umdenken zu beobachten. In Deutschland und anderen EU-Ländern ziehen es Kommunen wieder in Betracht, vormals von privaten Akteuren wahrgenommene Aufgaben zumindest teilweise wieder in die öffentliche Obhut zurückzuholen – was im Allgemeinen unter „Rekommunalisierung“ verstanden wird. Exemplarisch sei nur auf wenige prominente Beispiele im Bereich der Wasserversorgung hingewiesen, wie die Diskussion um den Rückkauf vormals veräußerter Anteile an den Berliner Wasserbetrieben, die Potsdamer Wasserbetriebe oder die Fälle Paris und Grenoble.

Dabei geht die Initialzündung für diese Vorhaben nicht selten von den Bürgern selbst aus. Bürgerbegehren z.B. in Berlin, Hamburg und Leipzig haben gezeigt, dass die Öffentlichkeit ihrem zunehmenden Misstrauen gegenüber Privatisierungen Luft verschafft und sich eine kommunale Aufgabenerfüllung wünscht. Man könnte – zugespitzt formuliert – sogar so weit gehen, dass „die Fragen, welchen Staat und wie viel Staat wir brauchen, auf absehbare Zeit eine bedeutende, wenn nicht sogar die zentrale Bruchlinie durch unsere Gesellschaft markieren.“ (Engartner 2009, S. 339).

Zwar wird damit deutlich gemacht, dass das Thema „Rekommunalisierung“ integraler Bestandteil eines politischen, öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurses ist, welcher auch medial mit markigen Titeln, wie „Kommunen erobern Energieversorgung zurück“ (Mihm 2009, S. 1) oder „Kommunale Versorger mischen wieder mit“ (Gaul 2009, S.1) geführt wird. Dennoch besteht keineswegs Klarheit, was den damit beschriebenen Prozess, seine konzeptionelle Eingrenzung sowie seine gegenwärtigen Entwicklungstendenzen und möglichen Perspektiven betrifft.

---

<sup>1</sup> Öffentliche Dienstleistungen, die in Deutschland vor allem unter dem Begriff der „Daseinsvorsorge“ subsumiert werden, bezeichnet man in Großbritannien als „public utilities“, in Italien als „servizi pubblici“ und in Frankreich als „services publics“. Auf EU-Ebene werden öffentliche Dienstleistungen gemeinhin als „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ bezeichnet (vgl. Wollmann 2012, 2013; siehe zur Bestimmung, Entwicklung und Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben auch Schröter/Reichard 2013). In den nachfolgenden Ausführungen umfassen öffentliche Dienstleistungen im Wesentlichen die Energieversorgung, Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie Abfallentsorgung.

Mit dieser Arbeit wird in erster Linie das Ziel verfolgt, mögliche Antworten auf einige grundlegende Fragestellungen zu geben, darunter:

- Wie lässt sich „Rekommunalisierung“ konzeptionell eingrenzen?
- Welche Gründe sprechen für eine Rekommunalisierung, und welche Ziele werden verfolgt?
- Welche Entwicklungstendenzen zeigen sich derzeit in Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien?
- Ist der aktuelle Diskurs über das Mehr oder Weniger öffentlicher Aufgabenerfüllung noch sinnvoll oder ist eine praxisnahe Handreichung im Sinne einer kommunalen Organisationspolitik nicht zielführender?

Es ist daher das Anliegen mit dieser Arbeit einen Beitrag zur genaueren Systematisierung, Analyse und Versachlichung des aktuellen Diskussionsstoffs zu leisten.

## **1.2 Gang der Untersuchung**

*Kapitel 2* bildet den theoretischen Bezugsrahmen der vorliegenden Arbeit. Hierzu wird das Phänomen „Rekommunalisierung“ hinsichtlich seiner Begriffsdeutungen bzw. -verständnisse, Organisationsformen, Ursachen und Ziele konzeptionell eingegrenzt und in die Geschichte der öffentlichen Daseinsvorsorge eingeordnet.

*Kapitel 3* gibt einen Überblick zu aktuellen Entwicklungstendenzen in den einzelnen Dienstleistungssektoren Energieversorgung, Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie Abfallwirtschaft. Hierbei werden die sektorspezifischen Rahmenbedingungen der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung und ihre institutionellen Arrangements näher untersucht und mögliche Ursachen für eine sektoral unterschiedliche Rekommunalisierungsdynamik erläutert. Anhand ausgewählter Fallbeispiele (z.B. Potsdamer und Berliner Wasserbetriebe) sollen durchgeführte und geplante Rekommunalisierungsvorhaben exemplarisch dargestellt werden.

Die in *Kapitel 4* vorgenommene Betrachtung von Tendenzen in Großbritannien, Frankreich und Italien gibt einen Einblick in die dortigen Besonderheiten öffentlicher Aufgabenwahrnehmung und zeigt Unterschiede bzw. Gemeinsamkeiten zu Deutschland auf.

*Kapitel 5* widmet sich ausgehend von der konzeptionellen Eingrenzung und den empirischen Befunden der Frage, ob die Debatte um Rekommunalisierung oder Privatisierung mit seiner vornehmlich eigentums- und rechtsformbezogenen „Stoßrichtung“ überhaupt noch zeitgemäß ist oder vielmehr andere Ansätze, wie z.B. das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) vorgeschlagene Konzept einer zielgerichteten kommunalen Organisationspolitik, insbesondere für die kommunale Praxis zukünftig viel sinnvoller erscheinen.

Im *Fazit* werden die Ausführungen zusammengefasst und mögliche Perspektiven aufgezeigt.



## 2 Konzeptionelle Einordnung

### 2.1 Theoretischer und rechtlicher Bezugsrahmen

Im Folgenden wird zunächst der Frage nachgegangen, welche theoretischen Erklärungsansätze und rechtlichen Rahmenbedingungen hinter der staatlichen Entscheidung nach der Eigen- oder Fremdwahrnehmung – kurzum „Make-or-Buy“-Entscheidung – und ihrer institutionellen Ausgestaltung im Einzelnen stecken.

Ausgangspunkt ist die gesamte Wertschöpfungskette einer öffentlichen Leistung, die im Allgemeinen in verschiedene Arbeits- und Prozessstufen, wie Zielsetzung und Planung, Finanzierung, Produktion, Distribution sowie Kontrolle und Evaluation zerlegt werden kann (vgl. Mühlenkamp 2012a; Naschold et al. 1996; Reichard 2004).

„Make-or-Buy“-Entscheidungen beziehen sich auf die Leistungstiefe, d.h. der gewährleistende Staat, der im Unterschied zum Wohlfahrtsstaat nicht mehr in jedem Fall die Aufgaben selbst erbringen muss, sondern sich auf die Sicherstellung der Leistungserbringung konzentriert, kann bei jeder dieser Wertschöpfungsstufen entscheiden, ob diese in Eigenleistung oder in Fremdleistung (Private oder Zivilgesellschaft), erbracht werden soll. Dabei ist dies keine „Entweder-Oder-Entscheidung“, da verschiedene Zwischenformen möglich sind (z.B. Joint Ventures) (vgl. Reichard 2004).

Zur Beurteilung dieser Entscheidung sind neben den Produktionskosten auch die Transaktionskosten einzubeziehen. Nach der Transaktionskostentheorie (vgl. grundlegend z.B. Williamson 1985, 1999), die von den Annahmen der begrenzten Rationalität, des opportunistischen Verhaltens und der Risikoneutralität ausgeht, sind als wesentliche Transaktionskosten die Kosten der Marktbenutzung (u.a. Kosten für Vertragsanbahnung) mit denen der Organisationsbenutzung (z.B. Kosten für Koordination oder Überwachung) zu vergleichen (vgl. Ebers/Gotsch 2006; Haug 2008).

Im Rahmen der Transaktionskostentheorie wird zwischen den folgenden drei institutionellen Arrangements unterschieden: (1) Hierarchie bzw. Organisation (i.S. der Eigenleistung) und (2) Markt (i.S. der Fremdleistung) – als Eckpunkte der Palette an institutionellen Möglichkeiten – sowie (3) Hybridformen, die sowohl hierarchische als

auch marktliche Elemente aufweisen können (vgl. Ebers/Gotsch 2006; Nienhüser/Jans/Köckeritz 2012).<sup>2</sup>

Die Höhe der Transaktionskosten wird insbesondere durch die Spezifität (vorhandener Ressourcen) und die strategische Relevanz der betreffenden Leistung für die Verwaltung determiniert (vgl. Reichard 2004). Die optimale Leistungstiefe ergibt sich letztlich aus der Menge an Wertschöpfungsstufen, die deshalb in Eigenleistung erbracht werden soll, weil die Summe der Produktions- und Transaktionskosten am geringsten ist (vgl. ebd.).

Die Eigenproduktion ist gegenüber der Fremdleistung im Allgemeinen dann vorteilhafter, wenn eine hohe Spezifität der Investitionen vorliegt, Unsicherheiten bei den geplanten Vertragsbeziehungen bestehen und (zu) umfangreiche Absicherungsmaßnahmen erforderlich sind (vgl. Libbe 2012). Grund hierfür ist u.a., dass bei hierarchischen Formen diejenigen Transaktionskosten, die aufgrund beschränkter Rationalität und möglichem Opportunismus der Akteure entstehen, besser berücksichtigt und durch geeignete Koordinations- und Kontrollmechanismen gesteuert werden können (Nienhüser/Jans/Köckeritz 2012).

Ganz konkret heißt das für den hiesigen Sachverhalt, dass die Rekommunalisierung einer bestimmten Leistung aus Sicht der Kommune dann erwägenswert ist, wenn hieraus Kosteneinsparungen zu erwarten sind. Dieses Einsparungspotenzial kann dadurch erzielt werden, dass die bei privater Aufgabenerfüllung anfallenden Transaktionskosten für die Vergabe an einen externen Dienstleister, die damit verbundene Vertragsgestaltung und die Überwachung hinsichtlich vereinbarter quantitativer und qualitativer Zielvereinbarungen entfallen (vgl. u.a. PSIRU 2012). Das Einsparungspotenzial bei Eigenleistung kann auch dadurch an Bedeutung zunehmen, weil die Komplexität des Vergaberechts stetig zunimmt, womit Kontrolle und Koordination der Leistungserbringung Dritter immer komplizierter werden. Dies kann in der Konsequenz dazu führen, dass die Informations- und Kompetenzasymmetrien zwischen Kommune und Leistungserbringer zunehmen und damit der Druck zur Implementierung eines teuren Ausschreibungsmanagements und die Abhängigkeit von (teurer) externer Beratung wachsen (vgl. Bogumil et al. 2010).

---

<sup>2</sup> In der Realität existieren meist hybride Arrangements, die hinsichtlich ihrer marktlichen bzw. hierarchischen Koordinations-, Kontroll- oder Anpassungsmechanismen entweder eher dem Markt oder eher der Hierarchie zuzuordnen sind (vgl. Nienhüser/Jans/Köckeritz 2012).

Der Staat als Gewährleister hat im Rahmen dieser „Make-or-Buy“-Entscheidung eine breite Palette an institutionellen Arrangements bzw. Erfüllungseinheiten oder -instanzen (vgl. Schröter/Reichard 2013) zur Auswahl. Die „Institutional Choice“ reicht von der Kernverwaltung, verselbständigten öffentlichen Einrichtungen, Öffentlich-Öffentlichen-Partnerschaften (ÖÖP) über Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP) bis hin zu privaten Unternehmen oder privaten Nonprofit-Organisationen, wobei der öffentliche (Steuerungs-)Einfluss desto stärker abnimmt je weiter man sich von der Kernverwaltung wegbewegt (vgl. Reichard 2012). Bei der Rekommunalisierung geht es genau wieder um die entgegengesetzte Richtung, im Extremfall komplett zur Kernverwaltung zurück.

Verfassungsrechtliche Grundlage für die Wahl einer bestimmten Organisationsoption – hier im engeren Sinne eine (wieder) öffentliche – ist Art. 28 GG Abs. 2 S.1 GG, wonach die Gemeinden das Recht haben, „... alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ (Stober 2007, S. 171). Mit dieser verfassungsrechtlichen Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung steht den Gemeinden grundsätzlich offen, ob und wie, d.h. mit welchen Mitteln und in welcher (institutionellen) Form, sie eine Aufgabe wahrnehmen (vgl. Brüning 2012; Libbe/Hanke/Verbücheln 2011). Organisationsentscheidungen unterliegen einer Reihe weiterer rechtlicher Grenzen, die hier nur exemplarisch genannt werden sollen. Dazu zählt u.a. das Demokratieprinzip, der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz, die Schrankentrias der Gemeindeordnungen und das Beihilfe- und Vergaberecht (vgl. Libbe 2012).

## 2.2 Rekommunalisierungsbegriff

Im Jahr 2009 betitelte Dietrich Budäus einen Vortrag zum Thema „Rekommunalisierung“ im Rahmen eines Workshops im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) mit dem Untertitel „Erklärung und Gegenstand eines aktuellen – noch – *unstrukturierten Phänomens*<sup>3</sup>“ (Budäus 2009, S. 1). Kaum ein anderer Untertitel trifft als Vorlage für die nachfolgenden Ausführungen besser zu, da mit ihm unmissverständlich auf theoretische Unklarheiten hingewiesen und damit nicht zuletzt auch der Bedarf nach einer genaueren Strukturierung begründet wird.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Hervorhebung des Verfassers.

<sup>4</sup> Die Arbeiten die sich in diesem Zusammenhang erstmalig intensiv und strukturiert mit dem Thema „Rekommunalisierung“ auseinandersetzen sind Röber (2009b) und Libbe/Hanke/Verbücheln (2011) die bis heute auch zum Standardrepertoire im „Rekommunalisierungskofferchen“ gehören.

Ein Grund für diese theoretischen Unklarheiten ist, dass „Rekommunalisierung“ einen unscharfen Begriff bildet. Umgang und Verwendung sind keineswegs einheitlich (vgl. Redlich 2013). Diese Abgrenzungsproblematik zeigt sich auch an dem Rekommunalisierungsverständnis vieler Gemeinden. Nach einer vom Kompetenzzentrum für Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge an der Universität Leipzig durchgeführten empirischen Untersuchung von deutschen Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern verstehen unter dem Begriff „Rekommunalisierung“ 64,3% der Befragten die Rückübertragung/Rückkauf von privatisierten, ehemals öffentlichen Aufgaben/Unternehmen, 13% die Neugründung von öffentlichen Unternehmen, 13% die Konzessionsvergabe an öffentliche Unternehmen und 9,1% die interkommunale Zusammenarbeit (vgl. Lenk/Rottmann/Albrecht 2011a).<sup>5</sup>

Ausgehend von einer Unterscheidung zwischen den verschiedenen Begriffsverständnissen, der dahingehenden Zuordnung möglicher Rekommunalisierungsformen und einem zusätzlichem Kriterienkatalog wird mit den folgenden Ausführungen der Versuch unternommen, Struktur in diese uneinheitliche „Begriffswelt“ zu bekommen.

Der „*Rekommunalisierungsbegriff im engeren bzw. strengeren Sinn*“: In diesem Fall wird unter „Rekommunalisierung“ ein Prozess verstanden, der es zum Ziel hat, ursprünglich öffentlich erstellte, im Zeitverlauf privatisierte Aufgaben<sup>6</sup> wieder in die öffentliche Hand zurückzuführen (vgl. Lenk/Rottmann/Albrecht 2011a). Demnach ist das ausschlaggebende Merkmal bzw. die notwendige Bedingung einer

---

<sup>5</sup> Im selben Jahr führte das Kompetenzzentrum für Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge an der Universität Leipzig eine von der Vorgehensweise gleiche Untersuchung zu der Frage durch, inwieweit die Gemeinden einen flächendeckenden Rekommunalisierungstrend im Energiesektor beurteilen. Diese Untersuchung kommt bzgl. des Rekommunalisierungsverständnisses der Gemeinden zu anderen Ergebnissen. Demnach verstehen unter dem Begriff „Rekommunalisierung“ 92,1% der Befragten die Rückübertragung von privatisierten, ehemals öffentlichen Aufgaben, 28,6% die Neugründung von öffentlichen Unternehmen, 26,4% die Konzessionsvergabe an öffentliche Unternehmen und 13,6% die interkommunale Zusammenarbeit (vgl. Lenk/Rottmann/Albrecht 2011b). Die unterschiedlichen Ergebnisse unterstreichen umso mehr die o.g. Abgrenzungsproblematik.

<sup>6</sup> Nach König/Benz (1997) beinhaltet eine Privatisierung „selbst bei einer Beschränkung auf gezielte Veränderungen im Bereich der wirtschaftlichen Tätigkeit des Staates eine Vielzahl unterschiedlicher Sachverhalte, deren gemeinsames Merkmal lediglich eine stärkere Orientierung in Richtung auf den privaten Sektor darstellt.“ (S. 29). Dabei kann zwischen verschiedenen Varianten der Privatisierung unterschieden werden: (1) materielle Privatisierung, d.h. die endgültige und vollständige Übertragung von Aufgaben an Private einschließlich der hiermit verbundenen Gewährleistung; (2) formelle oder Organisations-Privatisierung, d.h. der Rechtsformwechsel von öffentlich-rechtlich auf privatrechtlich einer weiterhin in staatlichem Eigentum verbleibenden Organisation; (3) Vermögensprivatisierung, d.h. die Verlagerung von Eigentumsrechten an Vermögensgegenständen (z.B. Liegenschaften) und (4) funktionale Privatisierung, d.h. die zeitweise vertraglich auf einen privaten Akteur übertragene Durchführung einer öffentlichen Leistung, wobei die Gewährleistungsverantwortung beim öffentlichen Auftraggeber verbleibt (vgl. König/Benz 1997; Reichard/Röber 2010).

Rekommunalisierung, dass eine Aufgabe zunächst öffentlich erbracht und später in Teilen oder Gänze von der öffentlichen Hand an private Akteure übertragen wurde, bevor diese wieder – auch hier in Teilen oder in Gänze – von der öffentlichen Hand wahrgenommen bzw. übernommen wird. Der Begriff „Rekommunalisierung“ erfährt damit eine prozessuale Eingrenzung, der die Teilprozesse öffentliche, private und wieder öffentliche Leistungserbringung mit einschließt und zugleich deutlich voneinander unterscheidet (vgl. Redlich 2013). Befürworter dieser Eingrenzung argumentieren, dass ohne die Berücksichtigung dieser Teilprozesse, d.h. bei erstmaliger öffentlicher Aufgabenerfüllung, streng genommen von „Kommunalisierung“<sup>7</sup> die Rede ist (vgl. Bauer 2012; Redlich 2013).

Der *„Rekommunalisierungsbegriff im weiteren bzw. milderem Sinn“*: Der Akzent liegt eher auf der eigentlichen Renaissance öffentlicher Aufgabenwahrnehmung bzw. auf deren Neubesinnung, weniger auf der zeitlichen Abfolge „öffentlich, privat und wieder öffentlich“ (vgl. Jansen/Priddat 2007; Redlich 2013; Röber 2009a; Schorch/Faber 2010), was deshalb sämtliche Formen der Neugründung öffentlicher Unternehmen mit einschließt.

Zu dieser „weichen Variante“ gehört nach Meinung des Autors auch die etwas verallgemeinernde Aussage, Rekommunalisierung sei „... ein der Privatisierung entgegengesetzter, ‚fließender‘ Trend weg von materieller Privatisierung hin zur Eigenwahrnehmung durch öffentlich-rechtliche Einrichtungen“ (Libbe 2011, S. 4), wobei dieser Trend nach Libbe (2012) auch Sachverhalte beinhaltet, die unter die Begriffe „formelle“ und „funktionale“ Privatisierung fallen. Streng genommen beinhalten diese Aussagen nicht, dass es sich im Einzelfall um die Rückholung einer vormals privatisierten Aufgabe handelt, sondern um einen mehr oder weniger starken inter- oder intrasektoralen Trend zur Neubesinnung auf öffentliche Aufgabenwahrnehmung.

An diesem Begriffsverständnis zeigt sich, dass die Debatte über die Ausgestaltung öffentlicher Aufgabewahrnehmung – hier vordergründig bezogen auf die Renaissance öffentlicher Wirtschaft – neben dem wissenschaftlichen auch in nicht unerheblichem Maße das öffentliche und politische Interesse tangiert. „Rekommunalisierung“ stellt sich eben für viele Nicht-Fachleute weniger als theoretisch einzugrenzende Begrifflichkeit im

---

<sup>7</sup> Neben der erstmaligen Aufnahme bzw. Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe kann unter diesem Begriff auch „... die Überführung von Aufgaben aus der Trägerschaft des Landes in die Trägerschaft der Kommunen“ (Burgi 2010, S. 24), d.h. als vertikale Verlagerung von Staatsaufgaben verstanden werden.

Sinne eines „terminus technicus“ dar, sondern vielmehr als ein Thema, welches Bürger in vielen Kommunen direkt vor der eigenen Haustür betrifft und in Zeiten, die die Schwächen einer ungezügelter marktwirtschaftlichen Ordnung deutlich aufzeigt, vielleicht wieder die Hoffnung nach einem „Mehr an Öffentlich“ weckt. Insofern kann „Rekommunalisierung“ ohne weiteres als gesellschaftlicher Trend bezeichnet werden (vgl. Knirsch 2008), der oftmals mit einer übermäßigen Politisierung und Emotionalisierung sowie einem Mangel an analytischer Nüchternheit einhergeht. Dies stellt gerade die Wissenschaft vor die Aufgabe, den geführten Diskurs deutlich präziser und interdisziplinärer zu führen und neben einer rein finanzwirtschaftlichen, verwaltungswissenschaftlichen oder juristischen Betrachtung auch gesellschaftliche bzw. soziale oder gar psychologische und mediale Aspekte und Argumente in eine ausgewogene Analyse mit einzubeziehen (vgl. Schaefer/Theuvsen 2012; Schulz-Nieswandt 2012; Theuvsen/Zschache 2012).

Beide Begriffsvarianten sind durchaus berechtigt und schließen sich nicht in jedem Fall aus. Ein derart skizziertes theoretisches Herangehen hat den Zweck, mehr Klarheit dahingehend zu bekommen, was mit „Rekommunalisierung“ grundsätzlich gemeint ist.

## 2.3 Rekommunalisierungsformen

Ausgehend von der in Abschnitt 2.2 erläuterten Begriffsabgrenzung lassen sich für eine Rekommunalisierung folgende Organisationsformen bzw. Vorgehensweisen bestimmen und zuordnen (Libbe/Hanke/Verbücheln 2011; Libbe 2012), wobei diese hinsichtlich der praktischen Relevanz, Marktform und rechtlichen Ausgestaltung variieren können:<sup>8</sup>

Unter den „Rekommunalisierungsbegriff im engeren bzw. strengeren Sinn“ fallen:

- Wiedererfüllung von Aufgaben durch einen Verwaltungsträger<sup>9</sup> als Monopolist oder im Wettbewerb,
- Rückübertragung von operativen Dienstleistungen auf einen Regie- oder Eigenbetrieb<sup>10</sup> als Monopolist oder im Wettbewerb,
- Wiedererfüllung von Aufgaben durch eine Eigengesellschaft<sup>11</sup> als Monopolist oder im Wettbewerb,
- Erhöhung von Gesellschaftsanteilen an gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, sofern die öffentliche Hand über die Minderheitsbeteiligung oder zumindest die Sperrminorität verfügt,
- Rückführung von Kapitalgesellschaften in öffentlich-rechtliche Organisationsformen,
- Wiedererfüllung von Aufgaben im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Praktische Relevanz meint z.B., dass die Rücküberführung von Kapitalgesellschaften in eine öffentlich-rechtliche Organisation eher als theoretisches Modell zu verstehen ist und in der Praxis eine untergeordnete Rolle spielt. Marktform meint die Unterscheidung zwischen Monopol und Wettbewerb (zu unterscheiden wären hier externer Marktwettbewerb, interner Marktwettbewerb, nichtmarktlicher Wettbewerb oder Benchmarking) und rechtliche Ausgestaltung meint die Unterscheidung zwischen öffentlich-rechtlich und privatrechtlich (vgl. Libbe/Hanke/Verbücheln 2011; Röber 2000).

<sup>9</sup> Hierbei handelt es sich zum einen um juristische Personen des öffentlichen Rechts im Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung (d.h. Bund und Länder) zum anderen um juristische Personen des öffentlichen Rechts im Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung (d.h. Körperschaften (Kreise und Gemeinden) sowie Anstalten und Stiftungen) (vgl. Eichhorn et al. (Hrsg.) 2002; Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2009).

<sup>10</sup> Diese Formen sind der unmittelbaren Staatsverwaltung zuzurechnen. Unter Regiebetrieben versteht man staatliche oder kommunale Unternehmen, die unmittelbar durch den Staat, die Gemeinde oder einen Gemeindeverband geführt werden. Der Begriff „Eigenbetrieb“ bezeichnet die Rechtsform eines öffentlichen Unternehmens. Der Eigenbetrieb besitzt rechnermäßige, haushaltsrechtliche und personalwirtschaftliche Selbständigkeit, jedoch keine eigene Rechtspersönlichkeit (vgl. Gröske/Schneider 2003).

<sup>11</sup> Eine Eigengesellschaft ist eine juristische Person des Privatrechts und befindet sich zu 100% in der Hand des Bundes, eines Landes, einer Kommune oder anderen Person des öffentlichen Rechts (vgl. Stelkens o.J.).

Zu dem „Rekommunalisierungsbegriff im weiteren bzw. milderer Sinn“ gehören:

- Neugründung von Regie- oder Eigenbetrieben als Monopolist oder im Wettbewerb,
- Neugründung von Eigengesellschaften als Monopolist oder im Wettbewerb,
- Neuvergabe von Konzessionsverträgen<sup>13</sup> an öffentliche Unternehmen<sup>14</sup>.

Bei diesem Versuch einer Zuordnung bleiben vorerst einige grundlegende Fragen offen. Möchte man im Einzelfall eine konkrete Antwort auf die Frage geben, ob es sich eindeutig um eine Rekommunalisierung handelt oder nicht bzw. welche „Reichweite“ die Rekommunalisierung hat (vgl. Engartner 2009), sollten der Unterscheidung zwischen den erläuterten Begriffsverständnissen u.a. folgende Überlegungen vorangestellt werden:<sup>15</sup>

- *Art der (neuen) Verantwortungsstufe*: Trägt die Kommune in Anlehnung an das Gewährleistungsstaatsmodell (vgl. u.a. Schuppert 2000) nach der Rückholung oder „Neusortierung“ einer Aufgabe die Vollzugsverantwortung, d.h. produziert sie die Leistung wirklich selbst, oder trägt sie lediglich die Gewährleistungs- oder Finanzierungsverantwortung?<sup>16</sup> Im zweiten Fall kann argumentiert werden, dass es sich im engeren Sinne nicht um eine Rekommunalisierung handelt, sondern z.B. um

---

<sup>12</sup> Die interkommunale Zusammenarbeit dient u.a. dazu: (1) einzelne Produktionsprozesse an andere Gebietskörperschaften zu delegieren bzw. für andere zu erledigen, (2) diese in gemeinsamen Organisationen zusammenzufassen oder (3) eine gesamte Aufgabe an andere Gebietskörperschaften zu übertragen. Zu den gängigen Rechts- bzw. Kooperationsformen gehören die kommunale Arbeitsgemeinschaft, der Zweckverband oder die öffentlich-rechtliche Vereinbarung (vgl. HMWVL (Hrsg.) 2006; Mühlenkamp 2012a).

<sup>13</sup> Ein Konzessionsvertrag ist ein Vertragsverhältnis zwischen Gemeinden und Energieversorgungsunternehmen. Die Gemeinde überlässt dem Unternehmen für eine Versorgungsleistung die Nutzung von Gemeindeneigentum, einschließlich öffentlicher Straßen, Wege und Plätze (vgl. FES 2004).

<sup>14</sup> Explizit die Unternehmensformen, die in der Auflistung auf S. 10 genannten sind.

<sup>15</sup> Die nachfolgenden Überlegungen erheben keineswegs den Anspruch der Vollständigkeit. Sie sollen lediglich einige dieser grundsätzlichen Kriterien exemplarisch demonstrieren.

<sup>16</sup> Bei der Gewährleistungsverantwortung stellt der Staat sicher, dass eine Leistung zu politisch gewollten Standards erbracht wird. Diese Verantwortung schließt allerdings nicht ein, dass der Staat die Leistung auch selbst produziert. Die Finanzierungsverantwortung beinhaltet, dass der Staat die Leistungserbringung finanziert, ohne die Leistung auch selbst zu erstellen. Zu ergänzen ist noch die Auffangverantwortung, bei der der Staat das Angebot einer Aufgabe auch bei Ausfall des Leistungsanbieters (z.B. Konkurs) garantiert (vgl. Reichard 2004). Siehe zur näheren Erläuterung auch Abschnitt 2.1.



die Vergabe der Aufgabenerfüllung an ein privates Sub-Unternehmen oder um eine Öffentlich-Private-Partnerschaft.<sup>17</sup>

- *Zielsetzung eines Wechsels der Organisationsform*: Wie sich z.B. an der erwähnten Gemeindebefragung zeigt, verstehen immerhin 9,1% der Befragten<sup>18</sup> eine interkommunale Zusammenarbeit als Rekommunalisierung (vgl. Lenk/Rottmann/Albrecht 2011a). Dieses Verständnis ist nicht in jedem Fall richtig und bedarf einer genaueren Unterscheidung. Interkommunale Zusammenarbeit ist nur dann eine Rekommunalisierungsform, wenn sie, wie oben dargestellt, als Form zur Wiedererfüllung einer zuvor privatisierten Aufgabe gewählt wird. Sofern sich Kommunen für eine gemeinsame Aufgabenerfüllung lediglich aus Gründen der Kosteneinsparung oder Kapazitätsauslastung zusammenschließen und dies im Fall einer nicht zuvor privatisierten Aufgabe, handelt es sich lediglich um eine kooperative Form öffentlicher Aufgabenerfüllung.
- *Rechtsform, Eigentum und Einflussnahme der öffentlichen Hand*: Wird die Aufgabe nach der Rückholung in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Rechtsform (insbesondere GmbH oder AG)<sup>19</sup> erfüllt? Falls sie privatrechtlich erfüllt wird, sollte der öffentliche (Mit-)Eigentümer eine Mehrheitsbeteiligung von 51% halten oder zumindest über die Sperrminorität, d.h. eine Beteiligung von mehr als 25% (aber weniger als 50%), verfügen, um z.B. im Fall einer AG Beschlüsse der Gesellschafterversammlung zu verhindern, für die eine 75%ige Mehrheit notwendig ist. Dieses Kriterium ist deshalb so entscheidend, weil mit ihm die Frage verbunden ist, ob ein öffentlicher Eigentümer aus gesellschaftsrechtlicher Sicht ausreichend Einfluss auf den Geschäftsprozess und damit die Aufgabenerfüllung geltend machen kann. Ist dies nicht der Fall, sollte auch hier – zumindest aus theoretischer Sicht – von einer „Rekommunalisierung“ strenggenommen nicht die Rede sein. Weitaus schwieriger wird die Frage nach dem gesellschaftsrechtlichen Einfluss, wenn wir es mit einem kommunalen Konzern zu tun haben, bei dem Tochtergesellschaften

---

<sup>17</sup> Das ÖPP-Kompetenzzentrum Sachsen am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management an der Universität Leipzig subsumiert unter den Begriff „Öffentlich-Private-Partnerschaft“ alle langfristigen Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, was etwas allgemeiner gefasst jede Beauftragung eines privaten Unternehmens durch die öffentliche Hand mit einbezieht. Grundgedanke eines ÖPP-Projekts ist der Lebenszyklusansatz. Eine ÖPP kann in verschiedenen Modellformen ausgestaltet werden (vgl. ÖPP-Kompetenzzentrum Sachsen 2012).

<sup>18</sup> Bzw. 13,6% im Fall der auf den Energiesektor bezogenen Befragung (vgl. Lenk/Rottmann/Albrecht 2011b).

<sup>19</sup> Die GmbH ist die am häufigsten vorkommende private Rechtsform bei öffentlichen Unternehmen.

bestimmte Unternehmensfelder wiederum in neue Unternehmen, d.h. Einzelgesellschaften, ausgliedern und sich die Eigentümerstruktur weiter ausdifferenziert (siehe zum Grundprinzip des Konzerns Stadt Linhos 2006).

Die genannten Faktoren sollten sich immer auf den konkreten Einzelfall beziehen und Maßstab für konkrete intrasektorale Untersuchungen mit u.a. klar definierten Größenklassen (z.B. nur die zehn größten Städte oder nur ausgewählte Bundesländer) sein. Für eine intersektorale Analyse auf nationaler und europäischer Ebene, die, wenn man so möchte, vielmehr die makroökonomischen Tendenzen als weniger die konkret institutionellen Veränderungen beleuchtet, so wie in Kapitel 3 und 4 vorgenommen, eignet sich eine offenere bzw. umfassendere Betrachtungsweise, die Rekommunalisierung sowohl im engeren bzw. strengeren als auch im weiteren bzw. milderem Sinn mit einschließt, deutlich besser. Dabei kommt es nämlich vordergründig darauf an, die beobachtbaren Entwicklungstendenzen mit den gegebenen wirtschaftlichen, politischen, sektoralen und historischen Rahmendbedingungen in Beziehung zu setzen und damit insbesondere für die Untersuchung von ausgewählten EU-Ländern gewisse Entwicklungsmuster, die sich z.B. mit den verschiedenen Ausprägungsformen des Institutionalismus theoretisch begründen lassen, aufzuzeigen (siehe dazu die einführenden Erläuterungen in Kapitel 4).

## 2.4 Rekommunalisierungsgründe

Es lässt sich eine ganze Reihe verschiedener Beweggründe anführen. Welche im Einzelfall ausschlaggebend sind, kann nur am konkreten Geschehen festgemacht werden. Drei der am häufigsten genannten Ursachen können wie folgt umrissen werden.<sup>20</sup>

*Kostensteigerung bei der Privatisierung:* Erwartungen die in der Vergangenheit an Privatisierungen geschürt wurden, haben sich in vielerlei Hinsicht nicht vollends erfüllt. Dies betrifft insbesondere die angeblich günstigere Kosten- und Preisstruktur, jedoch

---

<sup>20</sup> Den folgenden Ausführungen liegen z.T. Ergebnisse einer im Rahmen des Moduls „Stadtmanagement I“ im Wintersemester 2011/2012 an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Leipzig verfassten Seminararbeit zum Thema „Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen: Entwicklungstendenzen und Beitrag zu Regional- und Stadtentwicklung“ zugrunde.

auch solche offerierten Privatisierungsgründe, wie die einer qualitativ und quantitativ besseren Leistungserbringung oder höheren Effizienz (vgl. Röber 2011a).<sup>21</sup>

Viele private Anbieter können sich zumindest regional eine monopol- oder oligopolartige Marktposition sichern, was i.d.R. eine deutliche Erhöhung der Preise nach sich zieht. In Potsdam führte der anteilige Verkauf (i.H.v. 49%) der Wasserbetriebe an den Konzern Eurawasser zu einer Preissteigerung um fast 80% (vgl. Jansen/Priddat 2007).<sup>22</sup> Auch im Bereich der Abfallentsorgung haben einige private Abfallentsorger in den letzten Jahren die Strategie verfolgt, ihre Gewinne über konstante oder teilweise sogar steigende Gebühren bei gleichzeitiger Senkung der Löhne zu erwirtschaften (vgl. Engartner 2009).

Die „Zauberformel“, dass private Unternehmen per se effizienter wären als öffentliche, hat sich in Theorie und Praxis kaum bewahrheitet (vgl. Richter/Thomas 2009). Gerade wissenschaftliche Arbeiten die sich sowohl theoretisch als auch empirisch mit dem Vergleich von Produktions- und Kosteneffizienz befassen, kommen immer wieder zu gemischten Ergebnissen, die entweder für oder gegen ein effizienteres Wirtschaften privater/öffentlicher Unternehmen sprechen (vgl. Mühlenkamp 2012b; Theobald/Templin 2011). Dabei zeigt auch die Praxis, wie am Beispiel der Energieversorgung deutlich wird, dass Stadtwerke alles andere als nicht in der Lage sind, einen effizienten Betrieb von Energieinfrastrukturen zu gewährleisten (vgl. Theobald/Templin 2011).

Desweiteren ist festzustellen, dass eine Privatisierung öffentlicher Aufgaben mitunter zu einer stärkeren Belastung öffentlicher Haushalte führen kann, da (Transaktions-)Kosten, wie in Abschnitt 2.1 ausführlich dargelegt, bei der organisationsstrukturellen Gestaltung von Privatisierungsvorhaben oftmals unberücksichtigt bleiben bzw. von Seiten der Kommunen unterschätzt werden (vgl. FES 2009; Lenk/Rottmann/Albrecht 2011a). Auch in internationalen Untersuchungen zeigt sich hinsichtlich nicht erfüllter Erwartungen ein ähnliches Bild. Neuere Studien zur privatisierten Abfallentsorgung in Spanien, den Niederlanden und Schweden ergeben, dass zwischen privater und öffentlicher Entsorgung keine signifikanten Kostenunterschiede festzustellen sind (vgl. Haug 2008). Gleiches gilt auch für einen Effizienzvergleich zwischen privater und öffentlicher Wasserversorgung in den USA und Großbritannien (vgl. ebd.).

---

<sup>21</sup> Röber fasst dies unter dem offenkundig widerlegten Kredo zusammen, „... dass private Anbieter grundsätzlich alles besser, billiger und schneller machen können ...“ (Röber 2011a).

<sup>22</sup> Im Jahr 2000 kündigte die Stadt Potsdam den Privatisierungsvertrag und kaufte die Anteile zurück (vgl. Jansen/Priddat 2007). Siehe hierzu Abschnitt 3.2.

*Unzufriedenheit der Bürger.* Die Auswirkungen aufgezeigter Fehlentwicklungen manifestieren sich auch in einer wachsenden Unzufriedenheit vieler Bürger (Röber 2009b), die zu einem tiefgreifenden Vertrauensverlust in Politik, Wirtschaft und Verwaltung führen kann. In der jüngsten Vergangenheit durchgeführte Volksentscheide und Volksbegehren<sup>23</sup>, wie bspw. in Berlin und Leipzig haben bewiesen, dass große Teile der Bevölkerung eine kritische Haltung gegenüber Privatisierungen einnehmen. Rekommunalisierungsvorhaben sind durchaus gewünscht und bezüglich der politischen Entscheidungen wird mehr Transparenz gefordert (vgl. Hanss 2008; Röber 2009b). Demnach stimmten im Fall der Leipziger Stadtwerke 87,3% dafür, dass diese zu 100% in kommunalem Eigentum verbleiben (vgl. Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen 2008). Im Fall der Berliner Wasserbetriebe votierten 98,2% für eine Offenlegung der Teilprivatisierungsverträge aus dem Jahr 1999 (vgl. Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2011).

Schaefer und Theuvsen (2012) argumentieren, dass sich Politiker der Zustimmung der Bürger sicher sein können, wenn diese sich für eine Rekommunalisierung stark machen. Eine von der Institut für Markt- und Politikforschung GmbH (Dimap) und dem VKU durchgeführte Haushaltskundenbefragung untermauert diese Tendenz. Demnach präferieren im Bereich der Stromversorgung 73% der befragten Haushalte die öffentliche Aufgabenwahrnehmung und sind mit dieser – wenn vorhanden – mehrheitlich zufrieden (83%) (vgl. Dimap/VKU 2008; Theuvsen 2008). Bei der Trinkwasserversorgung lehnten drei Viertel der Befragten eine Privatisierung ab (vgl. ebd.).

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Theuvsen/Zschache (2012) bei der Frage, inwieweit sich die mediale Berichterstattung über die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand über einen Zeitraum von zehn Jahren verändert hat. Die dahingehende Analyse der Tageszeitungen „Süddeutsche Zeitung“ und „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ zeigt, dass sich im medialen Diskurs die Meinung zur öffentlichen Wirtschaft in den letzten zehn Jahren deutlich gewandelt hat. Demnach ist gegenwärtig eine zunehmende Unterstützung und Befürwortung staatlicher und kommunaler Unternehmen zu erkennen, wohingegen zu Beginn des Beobachtungszeitraums

---

<sup>23</sup> Zur Unterscheidung von Volksentscheid und Volksbegehren: unter einem Volksentscheid ist die Bürgerentscheidung i.d.R. über einen Gesetzesentwurf zu verstehen. Dem Volksentscheid gehen Volksantrag bzw. Volksinitiative und eben ein Volksbegehren voraus. Das Volksbegehren ist demnach ein Antrag einer bestimmten Bürgerzahl auf Durchführung eines Volksentscheides (vgl. Eichhorn et al. (Hrsg.) 2002).

Anfang/Mitte der 1990er Jahre eine privatisierungsfreundlichere Sicht die öffentliche Auseinandersetzung prägte. Die Autoren heben hervor, dass in den Medien vermehrt Akteure zu Wort kommen, die die Bedeutung der öffentlichen Hand für eine allgemein zugängliche, sozial gerechtere und damit auch bezahlbarere Grundversorgung sowie die Relevanz öffentlicher Unternehmen bei der politischen Gestaltung von Staat und Gesellschaft betonen (vgl. Theuvsen/Zschache 2012).<sup>24</sup>

*Bessere Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten:* Durch die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure in den Prozess (öffentlicher) Leistungserstellung ist der Staat mit dem wachsenden Problem konfrontiert, geeignete Regulierungsmechanismen festzulegen, die eine qualitative und quantitative Leistungserbringung im Sinne des Bürgers als „obersten Prinzipal“ (Papenfuß/Schaefer 2012) gewährleisten. Hierzu zählt sowohl der Schutz vor Monopolen und überhöhten Preisen/Gebühren als auch die Sicherstellung gewisser (Mindest-)Standards, wie z.B. Versorgungsgarantie oder Reaktorsicherheit im Energiesektor (vgl. Engartner 2009; Reichard 2004).

In der Vergangenheit hat sich immer wieder offenbart, dass eine sinnvolle Regulierung lokal oder regional begrenzter Dienstleistungen bislang noch nicht hinlänglich geklärt ist (vgl. Reichard 2004). Die Privatisierungswelle der letzten Jahrzehnte hat dazu geführt, dass sich die öffentliche Organisationslandschaft in erheblichem Maße verändert hat.<sup>25</sup> Gerade in urbanen Regionen haben sich z.T. konzernähnliche Strukturen mit einer unüberschaubaren Menge an Beteiligungsvarianten gebildet, die sich teilweise nur schwer steuern bzw. kontrollieren lassen. Insbesondere dann, wenn Unternehmensinteressen (z.B. Gewinnmaximierung) den eigentlichen Daseinsvorsorgeauftrag dominieren, besteht die Gefahr zunehmender Eigendynamik, Zielverschiebung bzw. -verfehlung und mitunter sogar Korruption (vgl. Gerstlberger 2009; Reichard/Röber 2010).

Papenfuß und Schaefer (2012) kommen in ihrer Untersuchung über die Transparenz öffentlicher Aufgabenwahrnehmung und die Informationszugangsmöglichkeiten für den

---

<sup>24</sup> Die Untersuchung hinterfragt allerdings nicht, inwieweit eine Veränderung des Mediendiskurses Ergebnis eines geänderten Stimmungsbildes in der Bevölkerung ist oder dieser die Meinung breiter Bevölkerungsschichten beeinflusst. Beide Aspekte werden von den Autoren explizit als offene Fragen bezeichnet (vgl. Theuvsen/Zschache 2012).

<sup>25</sup> Diese Veränderung spiegelt sich in der Organisationsform der ÖPP wider, welche in das Konzept des Gewährleistungsstaates eingeordnet werden kann. Bei ÖPP obliegt dem Staat zumeist die Gewährleistungs- und Finanzierungsverantwortung, wohingegen der private Akteur für die eigentliche Leistungserstellung, d.h. Vollzug, verantwortlich ist (vgl. Reichard 2004).

Bürger u.a. zu den Ergebnissen, dass (1) der Bürger in rund 80% der untersuchten Fälle nicht die Möglichkeit hat, sich ausreichend über Strukturen und Organisation kommunaler und städtischer Beteiligungen zu informieren, (2) dieser keine Informationen darüber erhält, wie Steuergelder zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben verwendet werden und (3) das Berichtswesen den aus der zunehmenden Ausdifferenzierung des öffentlichen Sektors entstandenen neuen Anforderungen bzgl. bürgernaher Informationszugangsmöglichkeiten noch nicht in ausreichendem Maße genügt.

In diesem Zusammenhang kann auch aus haushaltspolitischer Sicht die Frage gestellt werden, ob die öffentliche Eigenerstellung bestimmter Dienstleistungen im Gegensatz zur Ausdifferenzierung bzw. (Teil-)Privatisierung letzten Endes doch gewisse Kostenvorteile mit sich bringt, wenn berücksichtigt wird, dass dadurch die o.g. Fehlentwicklungen vermieden werden könnten.

Darüber hinaus kann eine Vielzahl weiterer Motive ergänzend genannt werden. Sie verdeutlichen eine oftmals bestehende Vielschichtig- bzw. Mannigfaltigkeit, die es sowohl auf bürgerschaftlicher als auch kommunaler Ebene in der Auseinandersetzung mit der Frage „Privat oder Öffentlich“ gibt. Zu diesen zählen u.a.: Verbesserung der kommunalen Haushaltslage durch langfristige Einnahmen und Möglichkeiten der Quersubventionierung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen und kommunalem Know-how, langfristige Planungssicherheit und Sicherung eines einheitlichen Infrastrukturmanagements sowie Vermeidung einer zu starken Abhängigkeit von marktbeherrschenden Unternehmen (vgl. Lenk/Rottmann/Albrecht 2011a, S. 13; Libbe/Hanke/Verbücheln 2011; Redlich 2013; Röber 2009b; Schorch/Faber 2010).

## **2.5 Rekommunalisierungsziele**

Es kann argumentiert werden, dass mit der Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen insbesondere aus Sicht der Kommunen und ihrer Bürger folgende Ziele verfolgt werden können.

- *Lösung zukünftiger Herausforderungen:* Es werden neben den grundlegenden Anforderungen einer quantitativ/qualitativ angemessenen und frei zugänglichen Leistungserbringung auch soziale, demografische und ökologische (u.a. Klimaschutz und Ressourcenschutz) – und damit gemeinhin – stärker gemeinwohl- und nachhaltigkeitsorientierte Aspekte bei der Leistungserbringung eine zunehmende

Rolle spielen. Öffentliche Unternehmen können diese Kriterien im Sinne der Schaffung von „Citizen Value“ wesentlich besser in ihre strategische Positionierung integrieren, da bei diesen im Unterschied zur Privatwirtschaft nicht in erster Linie Gewinnerzielungsabsichten im Vordergrund stehen (vgl. Mäding 2013; Ude 2013). Damit wird die Grundlage dafür geschaffen, dass der Zielkonflikt zwischen privater Profitmaximierung auf der einen Seite und Gemeinwohlorientierung auf der anderen Seite zu Gunsten der Bürger zumindest abgedeckt, wenn nicht sogar gelöst werden kann (vgl. Sternatz 2013).

- *Schaffung von Synergien*: Im Interesse einer stärkeren Gemeinwohl- und Nachhaltigkeitsorientierung können im Rahmen der kommunalen Aufgabenwahrnehmung Synergien geschaffen werden, die sich u.a. darin zeigen, dass einzelne Handlungs- und Kompetenzfelder innovativer und zukunftsfähiger miteinander verknüpft bzw. aufeinander abgestimmt werden können. Hierzu zählt es bspw., die Planung des Aufbaus zukunftsfähiger Energieversorgungsstrukturen (z.B. Nutzung von Blockheizkraftwerken und Erdwärme oder die Auswahl von Vorranggebieten für Erneuerbare Energien) in die Regional- und Stadtplanungskonzepte verstärkt mit einzubeziehen (vgl. Ude 2013). Damit können sowohl die langfristige Planungssicherheit bei Infrastrukturprojekten als auch ein einheitliches kommunales Infrastrukturmanagement besser gewährleistet werden (vgl. Redlich 2013).
- *Erhöhung kommunaler Einnahmen*: Die verschiedenen kommunalen Interessengruppen erwarten von der Rekommunalisierung in einzelnen Dienstleistungsbereichen auch eine Entlastung der kommunalen Haushalte, d.h. im Besonderen Finanzstabilität, Kostendeckung und einen sinnvollen Umgang mit Zuschüssen (vgl. Lederer/Naumann 2010; Naumann 2011). Trotz hoher Kosten für Rückkäufe und Neugründungen sowie möglicher Investitionsbedarfe bei veralteten Netzinfrastrukturen können öffentliche Unternehmen insbesondere in den Bereichen Energie- und Wasserversorgung einen signifikanten Beitrag zur Stärkung der Kommunalfinanzen leisten (vgl. PSIRU 2012; Ude 2013). So zahlen bspw. die Stadtwerke München durch Gewinnabführung, Konzessionsabgabe und Gewerbesteuer jährlich ca. eine Viertelmilliarde Euro in die Münchener Stadtkasse (vgl. Ude 2013).

- *Förderung der Regionalwirtschaft:*<sup>26</sup> Zwischen kommunalen Unternehmen als Auftraggeber und lokalem Mittelstand als Auftragnehmer können vielfältige vertikale und horizontale Produktionsverflechtungen entstehen. Öffentliche Infrastrukturinvestitionen im Rahmen der Auftragsvergabe (z.B. Reparatur- und Wartungsarbeiten in Stadtwerken) stellen für die lokale Privatwirtschaft eine unersetzbare Absatzmöglichkeit dar (vgl. FES 2009) und sollen die regionale Wertschöpfung anregen (vgl. Lederer/Naumann 2010; Naumann 2011). Daher leisten kommunale Unternehmen als Impulsgeber für die lokale Wirtschaft auch einen zentralen Beitrag zum Abbau regionalwirtschaftlicher Disparitäten (vgl. ebd.).<sup>27</sup>
- *Erzielung von Beschäftigungseffekten:*<sup>28</sup> In der Vergangenheit haben Privatisierungsvorhaben oftmals zu einem Arbeitsplatzabbau (vgl. Brandt/Schulten 2008) mit einhergehender Ausdünnung von personellem Know-how sowie zu einer Verschlechterung der tariflich geregelten Vergütungs- und Arbeitszeitbedingungen geführt (vgl. Gerstlberger 2009). Daher kann eine Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen auch von arbeitsmarktpolitischer Relevanz sein. Trotz einer oft angespannten Haushaltslage in vielen Kommunen können durch öffentlich erbrachte Dienstleistungen durchaus positive Beschäftigungseffekte entfaltet werden (vgl. FES 2009). Auf jeden Fall ist im Zuge der Wiedererfüllung kommunaler Aufgaben von wachsenden Anforderungen an hoch qualifiziertes Personal auszugehen, so z.B. in der Energieversorgung. In Anbetracht der dargestellten sozialen, demografischen und ökologischen Herausforderungen, stehen die Kommunen daher auch vor der Aufgabe, strategische Überlegungen zur Absicherung regionaler Arbeitsplätze sowie kommunalen Know-hows zukünftig stärker einzubeziehen (vgl. Redlich 2013).
- *Stärkung der bürgerschaftlichen Partizipation:* Insbesondere Bürger erhoffen sich durch eine stärkere Kommunalwirtschaft mehr politische Teilhabe bei der Festlegung von Zielen und Aufgaben der öffentlichen Unternehmen (vgl. Lederer/Naumann 2010; Naumann 2011). Dies umso mehr als die Erwartungen der Bürger an Qualitätssicherung, kostengerechten Preisen und einem angemessenen

---

<sup>26</sup> Siehe Fußnote 20.

<sup>27</sup> In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass den öffentlich-rechtlichen Sparkassen eine besondere strukturpolitische Bedeutung zukommt. Als lokaler bzw. regionaler Mittelstandsfinanzierer und Projektförderer (z.B. von Stadtteil- oder Hochschulinitiativen) können sie vor allem in strukturschwächeren Regionen einen wichtigen Beitrag zur Entfaltung des endogenen ökonomischen Potenzials leisten (vgl. FES 2009; Gärtner 2009).

<sup>28</sup> Siehe Fußnote 20.



Umweltbewusstsein bzw. Beitrag zum Klimaschutz tendenziell zunehmen (vgl. Richter/Thomas 2009). Das veränderte bürgerschaftliche Verständnis einer zunehmenden Einbringung bei Fragen der öffentlichen Leistungserbringung ist allein schon bei der Vielzahl an Bürger- bzw. Volksentscheiden der letzten Jahre, bei denen es um geplante Privatisierungs- oder Rekommunalisierungsprojekte ging, deutlich geworden (vgl. Röber 2011b; Schwetscher 2013; Taschner 2013). Naumann (2011) argumentiert daher zu Recht, dass der Erfolg von Rekommunalisierungen neben anderen (härteren) Faktoren entscheidend davon abhängen wird, inwieweit es den Kommunen gelingt, ihre Bürger nachhaltig für die kommunalen Unternehmen zu interessieren, dies auch für kleinere Dienstleistungsbereiche, wie bspw. Friedhofs- oder Parkverwaltungen.

Die genannten Ziele lassen sich am ehesten unter dem Begriff „Citizen Value“<sup>29</sup> subsumieren. Dieser Begriff ist nicht auf rein renditebezogene bzw. etwas weiter gefasst auf unternehmerische Interessen fixiert. Es geht hierbei auch nicht (nur) darum, dass allen Bürgern – als sozialpolitisches Ziel – eine universell zugängliche Leistungserbringung zu qualitativ und quantitativ angemessenen Standards sowie akzeptablen Kosten (vgl. Lederer/Naumann 2010; Naumann 2011; Reichard 2008) bereitgestellt wird. Diese Zielsetzung sollte nach Meinung des Autors eigentlich gar nicht zur Debatte stehen oder zumindest als anerkannter Minimalkonsens gelten. Bei Citizen Value geht es um

- die ökonomische Verantwortung (z.B. Stärkung der regionalen Wertschöpfungskette oder soziale und wettbewerbsfreundliche Gebühren),
- die soziale Verantwortung (z.B. angemessene Qualität und Quantität von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen),
- die ökologische Verantwortung (z.B. Ressourcen- und Klimaschutz) und
- die institutionelle Verantwortung (z.B. Kontrolle und Transparenz im Rahmen kommunaler Gremien oder Kundenzufriedenheit).

---

<sup>29</sup> Die nachfolgenden Ausführungen zum Citizen Value sind das Ergebnis eines Forschungsprojektes, welches von dem Wuppertal Institut für Klima, Umwelt Energie GmbH in Zusammenarbeit mit Unternehmen aus der Abfallwirtschaft durchgeführt wurde (vgl. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt Energie GmbH (Hrsg.) 2011; Lucas 2011).

Wenn es gelingt, diese Verantwortungsformen gleichermaßen zu wahren, kann damit recht stark an Gemeinwohlorientierung, Daseinsvorsorge und den Prämissen einer nachhaltigen Entwicklung angeknüpft werden (vgl. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt Energie GmbH (Hrsg.) 2011; Lucas 2011; siehe zu Aspekten der nachhaltigen Entwicklung auch Röber/Friedländer 2012).

Die Frage bleibt, welches Konzept ansatzweise Antworten zur Umsetzung dieser Zielsetzungen bietet. Einen sinnvollen Beitrag kann hier der bereits seit den 1950er Jahren vornehmlich auf die Privatwirtschaft bezogene, aber im Kontext der gesellschaftlichen Verantwortung öffentlicher Unternehmen bislang recht wenig diskutierte Ansatz der „Corporate Social Responsibility“ (CSR)<sup>30</sup> leisten (vgl. Sandberg 2011).<sup>31</sup> Im Grunde geht es darum, dass sich öffentliche Unternehmen ihrer besonderen gesellschaftlichen Verantwortung bewusst werden, durch Schaffung von Citizen Value zur Lösung gesellschaftlicher Problemlagen beitragen und diese Anforderungen als zentrale Säulen innerhalb ihrer strategischen Positionierung auffassen sollen. In einem umfassenderen Sinn bezieht CSR die gesellschaftliche Verantwortung sowohl auf das Kerngeschäft des Unternehmens (interne oder Binnen-Perspektive) als auch auf das Gemeinwesen (externe oder Außen-Perspektive) und Rahmenordnung (vgl. Hansen/Schrader 2005). Damit ist CSR „... wesentlich mehr als freiwillige Wohltätigkeit in Form milder Gaben und Spenden.“ (Röber 2011b, S. 54).

Das eigentliche Potential der Diskussion um eine Verankerung von CSR in rekommunalisierten bzw. öffentlichen Unternehmen liegt darin, dass neben der grundlegenden Frage nach Eigentum- und Rechtsform vor allem Ziele, Funktionen und Aufgaben – damit gemeinhin die „Mehrdimensionalität des öffentlichen Zwecks“ (Libbe 2012, S. 18) – dieser Unternehmen in den Vordergrund der Betrachtung rücken. Damit können ganz konkrete Bewertungskriterien festgelegt werden, an denen sich öffentliche Unternehmen messen lassen und die in der Konsequenz zu einer Versachlichung der Diskussion um eine mehr oder weniger private/öffentliche Aufgabenerfüllung beitragen (vgl. Naumann 2011). Inwieweit Rekommunalisierung für die Kommunen und ihre

---

<sup>30</sup> Neben dem CSR-Ansatz existieren eine Reihe weiterer Konzepte, die sich trotz kleinerer Unterschiede grundlegend mit der Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung durch Unternehmen beschäftigen. Hierzu können u.a. das Sustainable Management und das Corporate Citizenship gezählt werden (vgl. Hansen/Schrader 2005).

<sup>31</sup> Insbesondere im politischen Diskurs wurde die besondere gesellschaftliche Verantwortung öffentlicher Unternehmen im Verständnis einer CSR bislang kaum betrachtet und thematisiert (vgl. Sandberg 2011).

Bürger eine mittel- bis langfristige Perspektive der Aufgabenerfüllung darstellt, wird ganz wesentlich davon abhängen, ob und wie CSR in rekommunalisierten Unternehmen verankert und praktisch umgesetzt wird. Letztlich geht es darum, eine „Repolitisierung“ und Neubestimmung öffentlicher Unternehmen zu erreichen und ihre Legitimation dauerhaft zu stärken, was in erster Linie nur mit einem neuen Bewusstsein für die Ziele und Funktionen öffentlicher Unternehmen möglich ist (vgl. ebd.). Eine Voraussetzung für die dauerhafte Legitimationsstärkung wird dabei sein, dass für öffentliche Unternehmen in der Praxis unterschiedliche CSR-Konzepte erarbeitet werden, die auf die jeweiligen Marktbedingungen (öffentliche Unternehmen im Wettbewerb oder als öffentlich-rechtliche Monopolunternehmen) und sektorspezifischen Besonderheiten, in denen sich das Unternehmen bewegt, abgestimmt sind (vgl. Röber 2011b).

## 2.6 Historische Einordnung

Die Debatte um Ausgestaltung und Organisation öffentlicher Aufgabewahrnehmung – hier im engeren Sinne die Rückbesinnung auf die öffentliche Aufgabenwahrnehmung – ist keineswegs ausschließlich aktueller Natur.<sup>32</sup> In den letzten 150 Jahren gab es im Rahmen der Daseinsvorsorge nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen europäischen Ländern immer wieder Wechsel zwischen einer tendenziell privaten oder öffentlichen Aufgabenerfüllung. Röber (2009b) und Reichard (2010) sprechen in diesem Zusammenhang auch von einem „Pendelschlag“, welcher aufgrund sich ändernder Rahmenbedingungen – wie u.a. öffentliche Haushaltslage, technologischer Fortschritt oder, wie sich in den nachfolgenden Ausführungen zeigen wird, eine oftmals unzureichende private oder ineffiziente öffentliche Aufgabenerfüllung – in gewissen Zeitabständen von vollständiger Kommunalisierung bis hin zur materiellen Privatisierung vor und zurück schwingt (vgl. Reichard 2010; Röber 2009b) – dies seit Mitte des 20. Jahrhunderts auch immer Kontext sich wandelnder staatlicher und verwaltungspolitischer Leitbilder (vgl. Budäus 2009).

Diese „Pendelschläge“ können nicht zuletzt auch damit begründet werden, dass sich öffentliche Aufgaben als solche in Bestand und Vielfältigkeit im Zeitverlauf immer wieder verändert haben und sich auch in Zukunft immer wieder verändern werden – also zeitgebunden sind (vgl. Seckelmann 2008). Daher darf der ziemlich regelmäßig

---

<sup>32</sup> Für diesen Absatz siehe Fußnote 20.

wiederkehrende Wechsel von institutionellen Arrangements, welche letztlich (nur) organisatorische Formen der Aufgabenerbringung sind, nicht verwundern.

*Mitte des 19. bis Anfang des 20. Jahrhunderts:* Im Bereich der Wasserversorgung existierten insbesondere in urbanen Regionen öffentliche und private Wasserversorger nebeneinander, „neben städtischen gab es manchmal staatliche und nicht selten auch genossenschaftliche und sogar gemischt-wirtschaftliche.“ (Wessel 1995, S. 54). So existierten z.B. in Essen, Hamburg und Dresden neben privaten Brunnen, die sich im Eigentum wohlhabender Bürger befanden, auch öffentliche, für die Allgemeinheit zugängliche Brunnen oder Ziehbrunnen von sogenannten „Püttgemeinschaften“, d.h. Zusammenschlüssen mehrerer Nachbarn. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts gewann die kommunale Wasserversorgung an Bedeutung,<sup>33</sup> dies vordergründig aufgrund der vielerorts mangelhaften quantitativen und qualitativen Versorgung (vgl. ebd.).

Eine ähnliche Situation zeigt sich bei der Gasversorgung. Anfangs existierten private und gemeindeeigene Gaswerke nebeneinander, wobei letztere im Zeitverlauf bald überwogen. Anfang des 20. Jahrhunderts befanden sich rund drei Viertel der Gasanstalten in städtischem und ca. ein Viertel in privatem Eigentum. Desweiteren zeigten sich auch völlig neue Formen überregionaler, privater oder gemischt-wirtschaftlicher Gasversorgung, bei denen die städtischen Gaswerke allein als Verteiler und nicht als Versorger auftraten (vgl. Wessel 1995).

Zusammenfassend zeigt sich sowohl bei der Wasser- als auch Gasversorgung, dass schon vor 150 Jahren, ähnlich den heutigen ÖPP, äußerst differenzierte Mischformen mit z.T. sogar ausländischer Beteiligung existierten. Exemplarisch ist hier der Einfluss britischer Unternehmer und Gesellschaften zu betonen, welche entweder als Kapitalgeber auftraten (z.B. im Fall der Berliner Gasanstalt die Imperial-Continental-Gas-Association) oder sich um Konzessionen bewarben und diese oftmals auch erhielten (vgl. Wessel 1995, Röber 2009b).

In der Elektrizitätswirtschaft zeigte sich ein etwas anderes Bild, bei dem eine Dominanz öffentlicher oder privater Versorger nicht ohne Weiteres festzustellen ist. Im Jahr 1914 befanden sich 45% aller Elektrizitätswerke im Privateigentum, 35% im Eigentum von Städten und Landgemeinden, 15% waren gemischt-wirtschaftliche und 5% staatliche Unternehmen (vgl. Wessel 1995).

---

<sup>33</sup> Wobei die kommunale Versorgung aufgrund hoher Kosten und mangelndem hydrologischem und technischem Wissen anfänglich Schwierigkeiten hatte (vgl. Wessel 1995).

Trotz der z.T. differenzierten Ausprägungen in den einzelnen Versorgungsbereichen, nahm die Bedeutung öffentlicher Unternehmen – insbesondere Regiebetriebe – in der Daseinsvorsorge zum Ende des 19. Jahrhunderts zu. Diese Entwicklung resultierte im Wesentlichen daraus, dass private Anbieter ihren Daseinsvorsorgeauftrag unter wettbewerblichen Rahmenbedingungen oftmals nur unzureichend erfüllten, was in der Konsequenz – wie am Beispiel der Wasserversorgung gezeigt – in einzelnen Bereichen zum Marktversagen mit erheblichen quantitativen und qualitativen Versorgungsproblemen führte (vgl. Röber 2009b).<sup>34</sup> Interessanterweise wurden bereits zu dieser Zeit die Vor- und Nachteile öffentlicher Unternehmen intensiv diskutiert und abgewogen. So standen bspw. dem städtischen Interesse an einer kostengünstigen Leistungserbringung und Versorgung städtischer Randgebiete (vgl. Seckelmann 2008) auch immer die Argumente der mangelnden Professionalität von Kommunalbeamten und die „Schwerfälligkeit kommunaler Ausschüsse“ (Seckelmann 2008, S. 276) gegenüber. Solche und ähnliche Debatten um die Aufgabenerfüllung durch kommunale oder gemischtwirtschaftliche Unternehmen wurden bis in 1930er Jahre geführt und endeten in der von den Nationalsozialisten verabschiedeten Eigenbetriebsverordnung vom 21. November 1938 (vgl. ebd).

Prägend für den Ausgang des 19. Jahrhunderts war nach Seckelmann (2008) auch die wachsende Kooperation des Staates mit Akteuren des sogenannten „Dritten Sektors“, wobei zumeist unter Federführung staatlicher Träger auch kirchliche, genossenschaftliche und gewerkschaftliche Wohlfahrtsorganisationen sowie partiell philanthropische oder Selbsthilfe-Vereine insbesondere im Bereich der Sozialfürsorge zusammenwirkten.

In der *Epoche des „sorgenden Wohlfahrtsstaats“*<sup>35</sup> waren öffentliche Unternehmen „... lange Zeit als integraler (und dominierender) Bestandteil eines umfassenden wohlfahrtsstaatlichen Systems angesehen worden.“ (Röber 2012a, S. 82). Eine Reihe dieser Unternehmen etablierte sich mit der Zeit zu gebietsbezogenen Angebotsmonopolisten, was sie vielerorts sowohl zu einem Garant für die

---

<sup>34</sup> Begründet wird Marktversagen, d.h. die Abweichung vom wohlfahrtsökonomischen Ideal des Güterangebots bei privater Produktion und Bereitstellung, u.a. mit der Vernachlässigung realer externer Effekte (z.B. Umweltverschmutzung), der Nichtausschließbarkeit von der Nutzung und der Nichtrivalität im Konsum öffentlicher Güter, die Bildung „natürlicher“ Monopole als Folge der Kombination von steigenden Skalenerträgen und hohen irreversiblen Kosten, Informationsasymmetrien, Anpassungsmängel von Märkten sowie ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung (vgl. Fritsch/Wein/Evers 2011; Haug 2008).

<sup>35</sup> Zur Eingrenzung dieses Begriffs siehe Vogel 2007.

Erwirtschaftung hoher Monopolrenten (u.a. in Form von Ineffizienzen) als auch zu einem Ort parteipolitischer Instrumentalisierung und Patronagepolitik machte (vgl. Mühlenkamp 2012a; Röber 2001, 2009b, 2012a). Hinzu kam, dass die verantwortlichen kommunalen und städtischen Akteure nicht in der Lage waren, ihre Unternehmen im Sinne des heutigen Corporate-Governance-Verständnisses in geeignetem Maße zu steuern. Dies führte in der Konsequenz zu einer vermehrten Kritik an zunehmender Ineffizienz, Bürokratie und Preiserhöhungen, die sich schließlich unter dem Begriff des „Staatsversagens“ manifestierte (vgl. Röber 2009b, 2012a).

*Von der Privatisierungswelle bis zur Gegenwart:* Seit den 1980er und 1990er Jahren ist die öffentliche Aufgabenlandschaft in den meisten Industriestaaten von einer umfassenden Privatisierungswelle geprägt. Diese ist – gerade im politischen Spektrum – mit einer zunehmend neokonservativ geprägten marktwirtschaftlichen Denkweise und einhergehender Kommerzialisierungs-, Liberalisierungs- und Deregulierungstendenz in Verbindung zu bringen. Ausgehend von der o.g. Kritik sowie einer defizitären Haushaltssituation vieler Kommunen wurde ein nicht unerheblicher Teil der Produktion öffentlicher Dienstleistungen aus der Kernverwaltung entweder in Teilen ausgegliedert oder sogar komplett an private Anbieter übertragen (vgl. Redlich 2013; Röber 2009a, 2009b; Schwan 2009). Jansen und Priddat (2007) fassten diese Entwicklung treffend zusammen: „Der Staat ist eine Brausetablette. Er löst sich zunehmend an den Rändern auf.“ (Jansen/Priddat 2007, S. 11). Spätestens 2005, so sind sich einige Fachleute sicher, geriet diese Entwicklung teilweise wieder ins Stocken (vgl. Candeias/Rilling/Weise (Hrsg.) 2009).

Seither mehren sich erneut Anzeichen eines rückwärtigen Pendelschlags. Für immer mehr Kommunen ist die Rekommunalisierung in einzelnen Dienstleistungsbereichen, wie etwa in den Bereichen der Energieversorgung, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sowie Abfallwirtschaft, zukünftig nicht nur denkbar, sondern auch real gestaltbar. Hinzu kommt, dass große Teile der Bürgerschaft in einzelnen Bundesländern und Gemeinden der öffentlichen Leistungserbringung wieder weitaus mehr Vertrauen schenken als bspw. Banken oder Konzernen und flächendeckende Privatisierungen mehrheitlich ablehnen (vgl. Reck 2010). Auf diese Entwicklungstendenzen soll im Folgenden näher eingegangen werden.

### 3 Aktuelle Entwicklungstendenzen in Deutschland

In vielen Kommunen mehren sich, wie eingangs erwähnt, zunehmende Rekommunalisierungsgedanken bzw. -absichten. Was jedoch die empirisch belegbaren Vorhaben betrifft, bleibt vieles noch in der Schwebelage oder wird nicht ausreichend publizitätswirksam. Ausgehend von der Fragestellung, ob es sich bei Rekommunalisierung um einen intersektoralen Trend oder doch eher um ein punktuell Phänomen handelt (vgl. Rottmann/Redlich 2012), werden im Folgenden die gegenwärtigen Entwicklungstendenzen in den Sektoren Energieversorgung, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sowie Abfallwirtschaft ansatzweise dargestellt. Anhand von empirischen Trends sowie Fallbeispielen wird auf einige ausgewählte intrasektorale Besonderheiten hinsichtlich Organisationsformen, Rahmenbedingungen sowie Vor- und Nachteile einer Rekommunalisierung näher eingegangen. Eine Konzentration auf die o.g. Dienstleistungsbereiche ist aus Sicht des Autors deshalb sinnvoll, weil in diesen Sektoren bereits seit einigen Jahren, jedoch mit unterschiedlicher Intensität, erfassbare Rekommunalisierungsprojekte und -erfahrungen vorliegen, die eine derartige Analyse erst möglich machen (vgl. hierzu auch Engartner 2009).<sup>36,37</sup>

---

<sup>36</sup> Als weiterer Grund für die Auswahlentscheidung kann genannt werden, dass diese Bereiche der Ver- und Entsorgungswirtschaft seit den letzten zwei Jahrzehnten zwar in unterschiedlicher Intensität und zeitlicher Folge, dennoch in ähnlicher Weise von zwei Haupttrends geprägt sind. Zum einen der zunehmende Liberalisierungs- und Wettbewerbsdruck, zum anderen eine wachsende Bedeutung/Notwendigkeit von Fragen des Klima- und Ressourcenschutzes, die die Unternehmen zu einer stärkeren Orientierung an ökologischen, ökonomischen und sozialen Nachhaltigkeitsaspekten drängen (vgl. Richter/Thomas 2009).

### 3.1 Energieversorgung

Im Bereich der Energieversorgung ist eine vergleichsweise hohe Rekommunalisierungsdynamik zu verzeichnen (vgl. u.a. Wollmann 2012). Die in vielen Gebietskörperschaften infolge der Liberalisierung des Energiemarktes entstandene Sorge, ihre kommunalen Unternehmen könnten dem Wettbewerb mit privaten Energieversorgern nicht standhalten, hat sich deutlich gemindert (vgl. Libbe 2011, 2012). Vielen derjenigen Gemeinden, die einen Großteil ihrer Energieversorgung Anfang der 1990er Jahre privatisierten, wird die z.T. entstandene mangelnde Einflussnahmen auf eben diese Versorgungsinfrastruktur mittlerweile bewusst (vgl. Gottschalk 2012).<sup>38</sup> Diese Einschätzung spiegelt sich auch in der bereits erwähnten Gemeindebefragung durch das Kompetenzzentrum für Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge an der Universität Leipzig wider. Demnach begründen 94,2% der Befragten eine Rekommunalisierung in der Energieversorgung mit der Wahrung des kommunalen Einflusses bzw. der kommunalen Steuerung (vgl. Lenk/Rottmann/Albrecht 2011b).

Die zu beobachtenden Rekommunalisierungsvorhaben erstrecken sich entweder (1) über die gesamte Wertschöpfungskette eines Energieträgers (Strom und/oder Gas), d.h. Energieerzeugung, Transport und Verteilung über den Netzbetrieb oder (2) nur

---

<sup>37</sup> Nichtsdestotrotz soll der Vollständigkeit halber kurz auf die Situation in den Bereichen ÖPNV und Krankenhäuser eingegangen werden. Im ÖPNV spielt Rekommunalisierung gegenwärtig eine untergeordnete Rolle und wird aller Voraussicht nach auch in naher Zukunft keine zentrale, organisationspolitische Option sein (vgl. Libbe/Hanke/Verbücheln 2011). Diesen Trend bestätigen auch Lenk/Rottmann/Albrecht (2011a), wonach für 97% der befragten Kommunen weder eine Rekommunalisierung des ÖPNVs in den nächsten fünf Jahren vorstellbar ist noch konkrete Planungen dahingehend bestehen. Einzig prominentes Beispiel in den letzten Jahren ist die Rekommunalisierung der Kieler Verkehrsgesellschaft, deren hundertprozentiger Eigentümer seit 2010 wieder die Stadt Kiel ist (vgl. Libbe/Hanke/Verbücheln 2011). Was den Bereich der Krankenhäuser anbelangt, hat sich im Jahr 2009 die relative Verteilung der Trägerschaften zwar erstmalig von einer mehrheitlich öffentlichen zu einer mehrheitlich privaten verschoben (2009: insgesamt: 2.084, davon 667 private (32,0%), 648 öffentliche (31,1%) und 769 freigemeinnützige Einrichtungen (36,9%)) (vgl. Statistisches Bundesamt 2011). Jedoch ist der Anteil privater Träger in den Folgejahren erstmalig annähernd konstant geblieben (2010: 678 private Einrichtungen; 2011: 679 private Einrichtungen) (vgl. Statistisches Bundesamt 2011). Damit scheint sich der seit den frühen 1990er Jahren zu beobachtende aggressive Privatisierungstrend in jüngster Zeit zumindest zu verlangsamen. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass es in den kommenden Jahren zu nennenswerten Rekommunalisierungsbestrebungen kommen wird (vgl. Libbe 2013). Bei Engartner (2009) finden sich Ergebnisse einer Untersuchung der Rekommunalisierungseffekte im Bereich „Gebäudereinigung“ am Beispiel Freiburg. Demnach konnten die Reinigungskosten bei gleichzeitiger Erhöhung der Reinigungsleistung deutlich reduziert werden. Als Gründe werden u.a. eine grundlegende Neuorganisation, eine stärkere Bündelung von Know-how, eine Flexibilisierung der Arbeitszeiten und eine stärker ergebnisorientierte Reinigung öffentlicher Gebäude genannt (vgl. Engartner 2009).

<sup>38</sup> Hierzu zählt u.a. die Einflussnahme auf Entscheidungen über Kraftwerksneubauten, Preisgestaltung oder die Vereinbarkeit von kommunaler Entwicklungsplanung und Eigeninteresse der privaten Akteure (vgl. Gottschalk 2012).



über einzelne Wertschöpfungsstufen. Eine weitere (3) zu beobachtende Variante ist die Erweiterung im Querverbund, bei der neben der Energieversorgung weitere Ver- und Entsorgungsleistungen angeboten werden (z.B. Wasserver- und Abwasserentsorgung)<sup>39</sup> (vgl. Theobald/Templin 2011). Dementsprechend vielfältig sind die möglichen Vorgehensweisen bzw. Geschäftsmodelle. Zu diesen zählen u.a.: Neugründungen von Stadtwerken, Rückkauf von Anteilen an Stadtwerken, Erwerb oder Pacht von Konzessionen für den Netzbetrieb, Kooperationen einzelner Stadtwerke und Regionalversorger (vgl. Monopolkommission 2011).<sup>40</sup>

Die Rekommunalisierungsdynamik im Energiesektor wird im Wesentlichen durch zwei Faktoren vorangetrieben: die von der Bundesregierung angestrebte Energiewende und das Auslaufen einer Vielzahl von Konzessionsverträgen in den kommenden Jahren.

*Energiewende:* Mit dem im September 2010 von der schwarz-gelben Koalition verabschiedeten Energiekonzept der Bundesregierung werden u.a. die folgenden energie- und klimapolitischen Ziele angestrebt: (1) Reduzierung von Treibhausgasemissionen um 40% bis 2020 und 80% bis 2050 gegenüber dem Referenzjahr 1990, (2) Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch um 35% bis 2020 und 80% bis 2050, (3) Reduzierung des Primärenergieverbrauchs um 20% bis 2020 und 50% bis 2050 gegenüber 2008, was bezogen auf den Endenergieverbrauch einer jährlichen Steigerung der Energieproduktivität von durchschnittlich 2,1% bedarf (vgl. BMWI/BMU (Hrsg.) 2011). Diese Ziele sollen durch eine zunehmende Dezentralisierung der Energieversorgung, u.a. durch einen stärkeren Ausbau kommunaler Versorgungsstrukturen, maßgeblich unterstützt werden (vgl. Libbe/Hanke/Verbücheln 2011).

Im Rahmen dieser neuen energiepolitischen Rahmenbedingungen stellen kommunale Energieversorger für viele Gebietskörperschaften (wieder) wichtige Partner dar, um die angestrebten Ziele (insbesondere den strukturellen Umbau für eine höhere Energieeffizienz und den Ausbau erneuerbarer Energien) geordnet zu bewältigen (vgl. Libbe 2011).

---

<sup>39</sup> Durch den Querverbund können Synergien genutzt und defizitäre Bereiche, wie ÖPNV oder Hallen- und Freibäder erhalten werden (vgl. Theobald/Templin 2011).

<sup>40</sup> Für eine detaillierte Auflistung von Gestaltungsmöglichkeiten siehe auch Gottschalk (2012). Die dargestellten Varianten verdeutlichen, wie in Abschnitt 2.2 aufgezeigt, dass im Hinblick auf Eigentümerstruktur und Grad der Eigenständigkeit der Unternehmen in der Praxis vielfältige Mischformen (z.B. Fusionen, Beteiligungen, Verpachtungen und Kooperationen) möglich sind (vgl. Menges/Müller-Kirchenbauer 2012).

*Auslaufende Konzessionsverträge:* Bis 2015/2016 wird ein Großteil der bestehenden Strom- und Gaskonzessionsverträge auslaufen.<sup>41</sup> Seit 2008 wurden nach Recherchen von Libbe/Hanke/Verbücheln (2011) mehr als 3.000 Verträge im Bundesanzeiger bekannt gegeben. In diesem und kommenden Jahr sind erneut ca. 3.000 Verträge betroffen (vgl. Bundesverband neuer Energieanbieter e.V. 2011). Insgesamt ist bis 2015/2016 mit einer Zahl von 20.000 auslaufenden Verträgen zu rechnen (vgl. ebd. 2011; Bolay 2011 nach Libbe/Hanke/Verbücheln 2011). Hält dieser Trend an, wird im Sinne einer angestrebten Dezentralisierung der Energieversorgung, eine Vielzahl kleinerer Verteilernetze entstehen, die dann von kommunalen Netzbetreibern übernommen werden können. Mit der Neuvergabe von Konzessionsverträgen haben viele Gebietskörperschaften nicht nur die Möglichkeit, das für sie beste Angebot auf dem Markt auszuwählen, sondern auch, wie vielerorts bereits geschehen, das Netz und die Energieversorgung zukünftig wieder in eigene Verantwortung zu nehmen. Damit kann eine Kommune als Gesellschafter dauerhaft stärkeren Einfluss auf die Versorgungsstruktur ausüben.

Richter/Thomas (2011) betonen in diesem Zusammenhang, dass die dezentrale Leistungserbringung durch kommunale Unternehmen einen positiven Beitrag zur Regionalentwicklung leiste. Zur Begründung führen die Autoren u.a. an, dass eine zumeist einseitige Gewinnausrichtung privater Anbieter zugunsten der vordergründigen Gemeinwohlorientierung kommunaler Unternehmen zurückgedrängt werde und diese mit positiven Nettobeschäftigungseffekten sowie der Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten einhergehe. Sie konstatieren weiter, dass rekommunalisierte Energieunternehmen eine bessere Erschließung dezentraler Potenziale in den Bereichen klimaschonender Stromerzeugung und nachfrageseitiger Energieeffizienzsteigerung erlauben.

Vor dem Hintergrund der desolaten Haushaltssituation vieler Kommunen spielen – gerade aus Sicht der politischen Entscheidungsträger – finanzpolitische Interessen eine entscheidende Rolle. So erhoffen sich viele Kommunen von erwirtschafteten Unternehmensgewinnen der Stadtwerke, zusätzlichen Gewerbesteuern und (weiterhin)

---

<sup>41</sup> Hintergrund ist, dass Anfang der 1990er Jahre viele Kommunen die Strukturen ihrer Energieversorgung konzessionsvertraglich festgelegt haben. Da diese Konzessionsverträge zumeist eine Laufzeit von 20 Jahren haben, laufen die meisten dieser Verträge derzeit aus (vgl. Menges/Müller-Kirchenbauer 2012).

zu zahlenden Konzessionsabgaben eine Entlastung ihrer klammen Kassen (vgl. Libbe 2011).

*Entwicklungstendenzen:* Seit 2007 wurden 60 Stadtwerke neu gegründet und über 170 Konzessionen von kommunalen Unternehmen übernommen (Stand: August 2012). Eine besonders hohe Rekommunalisierungsdynamik ist in den Bundesländern Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg zu verzeichnen. Die häufigste Rekommunalisierungsform ist die (Neu-)Gründung von Stadtwerken oder Netzbetriebsgesellschaften einschließlich einer Netzübernahme, wohingegen der entgegengesetzte Fall, d.h. die (Neu-)Gründung ohne Netzübernahme,<sup>42</sup> eher die Ausnahme ist (vgl. Libbe 2011; 2012).

Tabelle 1 fasst einige Rekommunalisierungsprojekte der letzten zehn Jahre zusammen.

<b>Jahr</b>	<b>Stadtwerk</b>	<b>Vorgehensweise</b>
2004	Stadtwerke Wolfhagen GmbH	Netzübernahme
2005	Hochsauerland Energie GmbH	Neugründung
2007	Gemeindewerke Hagenau GmbH	Neugründung
	Stadtwerke Überlingen GmbH	Netzübernahme
2008	Stadtwerke Brunsbüttel GmbH	Neugründung
	Stadtwerke Plön Versorgungs GmbH	Neugründung
	Regionalwerk Bodensee GmbH & Co. KG	Neugründung
	Stadtwerke Puhlheim	Neugründung
	Stadtwerke Springe GmbH	Neugründung
	Stadtwerke Schmalkalden GmbH	Neugründung
2009	Stadtwerke Uetersen GmbH	Neugründung
	Stadtwerke Weserbergland	Neugründung
	See-Region GmbH	Neugründung
	Energie Rellingen GmbH & Co KG	Neugründung
	Stadtwerke Emmendingen GmbH	Neugründung
	Energieversorgung Denzlingen GmbH	Neugründung
	Stadtwerke Pulheim GmbH	Neugründung
	Stadtwerke Mülheim-Staufen GmbH	Neugründung
Gemeindewerke Umkirch GmbH	Neugründung	
Energieversorgung Olching GmbH	Neugründung	

<sup>42</sup> Hierzu zählt z.B. die Gründung der Hamburg Energie GmbH, die zwar eigene regenerative Erzeugungskapazitäten aufbaut, wohingegen Vattenfall und EON Hanse derzeit noch Konzessionsnehmer der Netze sind (vgl. Libbe 2011).

	Energieversorgung Meinhardt Wüstenrot GmbH & Co. KG	Neugründung
	Hamburg Energie GmbH	Neugründung
2010	Stadtwerke Heiligenhafen (Eigenbetrieb)	Neugründung
	Stadtwerke Wolfhagen GmbH	Neugründung
	Stadtwerke Großalmerode GmbH & Co KG	Neugründung
	Ahrtal-Werke GmbH	Neugründung
	Stadtwerke Landsberg (Sparte Strom)	Neugründung
	Energie Horb am Neckar GmbH	Neugründung
	Friesen Energie GmbH	Neugründung
	EVE Energieversorgung Elbtalaue GmbH	Neugründung
2011	Regionalwerk Würmtal GmbH & Co. KG	Neugründung
	Stadtwerke-Konsortium Rhein-Ruhr	Rückkauf
	Gemeinsame Stadtwerke Münsterland	Neugründung
	Stadtwerke Prenzlau GmbH	Netzübernahme
	Stadtwerke Schwäbisch Hall GmbH	Netzübernahme
2012	Regionalwerk Oberrhein GmbH & Co. KG	Neugründung
	Stadtwerke Lohmar GmbH & Co. KG	Neugründung
	Stadtwerke Gifhorn GmbH & Co. KG	Neugründung
	DREWAG - Stadtwerke Dresden GmbH	Rückkauf
	Stadtwerke Freiberg AG	Rückkauf
2013	Stadtwerke Korschbroich GmbH (laufend)	Neugründung
	Stadtwerke Pfaffenhofen AöR	Neugründung
	EVE Energieversorgung Elbtalaue GmbH (laufend)	Netzübernahme
	Kommunaler Energiezweckverband Thüringen (KET) (laufend)	Rückkauf

**Tabelle 1: Rekommunalisierung in der Energiewirtschaft (Auswahl)**

Quelle: Libbe/Hanke/Verbücheln 2011; Libbe 2013; VKU 2011a,b,c und eigene Recherche.

Die dargestellten (positiv bewerteten) Effekte einer Rekommunalisierung in der Energiewirtschaft werden nicht uneingeschränkt geteilt. Kritiker einer stärker öffentlichen Aufgabenwahrnehmung bringen u.a. die folgenden Argumente vor (vgl. im Folgenden u.a. Bundesverband neuer Energieanbieter e.V. 2011; Growitsch et al. 2011; Hasse 1993; Menges/Müller-Kirchenbauer 2012):

- Die Neugründung eigener Stadtwerke ohne zusätzliche (private) Partner bedarf großer und vor allem langfristiger Investitionen und der Übernahme schwer quantifizier- und vorhersehbarer finanzieller Risiken, was insbesondere mit dem Hintergrund der desolaten Haushaltslage vieler Kommunen berücksichtigt werden

sollte. Das gleiche gilt auch für eine Netzübernahme. Hat ein kommunales Stadtwerk den Zuschlag für den Netzbetrieb erhalten, sind teilweise kostenintensive technische und leitungsbauliche Maßnahmen nötig, um die autonome Schaltbarkeit des Netzes, welches zuvor Bestandteil eines größeren Verbundnetzes war, herzustellen. Es besteht die Gefahr, dass diese Kosten auf den Endverbraucher umgelegt werden und die Energiepreise steigen, ohne dass sich die Versorgungsqualität verbessert.

- Eine Fragmentierung der Netzstruktur kann zu sinkenden Skaleneffekten führen. Dadurch sind kleinere Netzbetreiber ineffizienter und die Kosten für den laufenden Betrieb, Wartung, Einkauf und Planung des Netzausbaus im Vergleich zu größeren Netzen höher. Frontier Economics (2006) kommt in ihrer Untersuchung zu Größen- und Skaleneffekten im energiewirtschaftlichen Netzbetrieb und deren Einfluss auf die Tarifgestaltung u.a. zu dem Ergebnis, dass die durchschnittlichen Kosten eines Unternehmens, welches (nur) über eine Betriebsgröße von 10% des größten Unternehmens verfügt, bereits 27% höher sind als die des größten Netzbetreibers.<sup>43</sup> Auch hier besteht die Gefahr, dass Mehrkosten auf den Endkunden übertragen werden. Growitsch et al. (2011) kommen in ihrer wohlfahrtsökonomischen Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die volkswirtschaftlichen Effizienzverluste einer anhaltenden Rekommunalisierung in der Energiewirtschaft auf rund fünf Mrd. Euro pro Jahr geschätzt werden können, die sich in Mehrkosten der Endverbraucher niederschlagen.
- Eine Fragmentierung der Netze kann die Wettbewerbssituation auf dem Energiemarkt eher verschlechtern als – wie oft angenommen – verbessern, da sich diese als eine enorme Markteintrittsbarriere für neue Energieanbieter darstellt. Für neue (potenzielle) Marktteilnehmer entstehen bei einem deutschlandweiten Vertrieb von Energie weitaus höhere Transaktionskosten, da eine größere Zahl an Lieferantenrahmenverträgen abgeschlossen werden muss. Dies kann in der Endkonsequenz dazu führen, dass sich diese Anbieter auf größere Netzanbieter

---

<sup>43</sup> Diese Effizienzverluste könnten durch verschiedene Kooperationen (z.B. die Gründung eines Regionalversorgers durch mehrere Kommunen) kompensiert werden. Hierzu ist allerdings zuallererst die Bereitschaft zur Kooperation nötig, an der es jedoch aufgrund regionaler und politischer Rahmenbedingungen mangeln kann. Dies ist z.B. bei fehlender kommunaler Kooperation in der Region oder eingeschränkter Kooperationsbereitschaft kommunaler Entscheidungsträger der Fall, wenn bei den kommunalen Akteuren die Sorge besteht, dass die im Zuge der Rekommunalisierung neu gewonnene „Freiheit“ wieder verloren gehen könnte (vgl. Menges/Müller-Kirchenbauer 2012).

konzentrieren und damit die Wettbewerbsintensität in den kleineren (rekommunalisierten) Netzen sinkt.

- Die Rekommunalisierung von Versorgungsleistungen nach Auflösung der geschlossenen Versorgungsgebiete führt nicht geradewegs zu einer umweltfreundlicheren Versorgung. Der bestehende Zielkonflikt zwischen Umweltverträglichkeit, Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit lässt sich durch eine kommunale Entscheidungsverantwortung und Eigentümerstruktur nicht auflösen, da ökonomische Restriktionen dezentraler energiewirtschaftlicher Optionen für kommunale, private und gemischtwirtschaftliche Unternehmen gleichermaßen gelten.

Die genannten Argumente zeigen, dass bzgl. der Effekte einer öffentlichen Aufgabenwahrnehmung innerhalb des Energiesektors auch begründete Bedenken und sogar Zweifel bestehen. In der Zukunft sollte es darum gehen, einerseits einen sinnvollen Beitrag zur Umsetzung der Energiewende zu leisten. Andererseits sollten die genannten negativen Effekte, wie u.a. hohe Investitionskosten und finanzielle Risiken oder die Gefahr der Fragmentierung der Netze, möglichst abgefedert werden. Die öffentlichen Versorger und Betreiber werden sich insbesondere daran messen lassen müssen, ob sie es schaffen, eine Balance zwischen den Zielen Umweltverträglichkeit, Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit herzustellen.

### **3.2 Wasserversorgung und Abwasserentsorgung**

Die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung ist in Deutschland seit jeher Kernaufgabe öffentlicher Daseinsvorsorge<sup>44</sup> und liegt zum Großteil in der Verantwortung von Kommunen oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften (vgl. ATT et al. 2011; Lenk/Rottmann/Albrecht 2011a; Libbe/Hanke/Verbücheln 2011). Wettbewerb findet nicht im Markt (z.B. um Kunden innerhalb eines Versorgungsgebietes), sondern in der Regel um den Markt statt (z.B. im Rahmen von Ausschreibungsverfahren). Aufgrund der technischen Rahmenbedingungen, wie z.B. der kostenintensiven lokalen Netzinfrastruktur mit hohen Markteintrittsbarrieren, liegen natürliche Monopole vor, woraus in Deutschland bislang eine bewusst staatsmonopolistische Struktur der Wassermärkte resultiert (vgl. Burgi 2000; Lenk/Hesse/Rottmann 2010).

---

<sup>44</sup> Zu den historischen Entwicklungen institutioneller Arrangements im Wassersektor siehe Abschnitt 2.6.

Dem Bereich der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung kommt im Unterschied zu den anderen netzgebundenen Dienstleistungen<sup>45</sup> eine Sonderstellung zu, die sich aus der besonderen Schutzwürdigkeit des Gutes Wasser begründet.<sup>46</sup> Hieraus ergeben sich für Anbieter wasserbezogener Leistungen hohe Anforderungen an eine ausreichend qualitative und quantitative Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zu vertretbaren Preisen, welche verfassungsrechtlich im Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 I GG verankert sind (vgl. Hesse/Lenk/Rottmann 2009).

Den im Bereich der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung diskutierten Rekommunalisierungstendenzen mangelt es bisher an aussagekräftigen empirischen Befunden. Die amtliche Statistik weist weder Rechtsform noch Eigentümerstruktur der Versorgungsunternehmen aus, und auch die von den Branchenverbänden in regelmäßigen Abständen veröffentlichten Datenangaben beziehen sich ausschließlich auf die Rechtsform ihrer Mitgliedsunternehmen, treffen aber keine Aussagen zu den sektoralen Eigentümerstrukturen (vgl. Lenk/Hesse/Rottmann 2010). Hierzu zeichnen die Verbände folgendes Branchenbild: Insgesamt existieren in Deutschland 6.211 Unternehmen und Betriebe in der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, wobei sich die nachfolgenden Aussagen nur auf 1.218 Unternehmen beziehen, die an der BDEW-Statistik teilgenommen haben und die 75% des Wasseraufkommens in Deutschland ausmachen. Bei den ca. 5.000 nicht von der Statistik erfassten Unternehmen und Betrieben – und hier sollte aufgehorcht werden – wird (einfach) davon ausgegangen, dass es sich größtenteils um kleinere Regie- und Eigenbetriebe von Kommunen handelt! Im Jahr 2008 lagen, bezogen auf die Anzahl der Unternehmen, der Anteil öffentlich-rechtlicher Organisationsformen bei 56% und der Anteil privatrechtlicher Organisationsformen bei 44%. Seit 1993 ist dabei ein Rückgang öffentlich-rechtlicher zu Gunsten privatrechtlicher Unternehmensformen zu verzeichnen

---

<sup>45</sup> Zu den weiteren netzgebundenen Dienstleistungen gehören die Energieversorgung, der Schienenverkehr und die Telekommunikation.

<sup>46</sup> So heißt es in den Erwägungsgründen der europäischen Wasserrahmenrichtlinie, die seit 2000 der zentrale ordnungspolitische Rahmen für Schutz, Bewirtschaftung und Nutzung der Gewässer und Wasserressourcen in Europa ist: „Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss ...“ (vgl. ATT et al. 2011). Wasser ist zudem ein nicht substituierbares und heterogenes Gut, wobei eine unterschiedliche regionale und geologische Herkunft zu einer spezifisch chemisch-physikalischen und mikrobiologischen Zusammensetzung führt, die eine Mischung von Wasser aus verschiedenen Regionen nicht ohne Weiteres möglich macht. Dabei kommt erschwerend hinzu, dass der Transport über Leitungsnetze durch die hohe Masse und geringe Lagerfähigkeit von Wasser – insbesondere unter den Aspekten der Hygienesicherheit, Gewässerbelastung und Geruchsbelästigung – vergleichsweise aufwendig, kostenintensiv und in seiner Reichweite begrenzt ist (vgl. Egerer 2006; Stuchtey 2002).

(1993: öffentlich-rechtlich 78% und privatrechtlich 22%). Bezogen auf das Jahr 2008 überwiegen innerhalb der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen Zweckverbände (17%), gefolgt von Eigenbetrieben (8%) und Anstalten des öffentlichen Rechts (7%). Regiebetriebe machen lediglich einen Anteil von 1% aus. Innerhalb der privatrechtlichen Organisationsformen dominieren die gemischtwirtschaftlichen Unternehmen (26%). In der Abwasserentsorgung agieren dagegen fast ausschließlich öffentlich-rechtliche Unternehmen. Den größten Anteil haben dabei Eigenbetriebe (37%) sowie Zweck- und Wasserverbände (28%). Die Anstalt des öffentlichen Rechts macht einen Anteil von 13% aus (vgl. ATT et al. 2011).

Die aufgezeigten Ergebnisse sind insofern kritisch zu betrachten, als dass die Rechtsform kein hinreichendes Kriterium dafür ist, ob es sich um eine kommunale oder privatwirtschaftliche Leistungserstellung handelt. Hierzu wären konkrete Aussagen zu den Eigentümerstrukturen notwendig (vgl. Lenk/Hesse/Rottmann 2010).

Eine von Lenk/Hesse/Rottmann Anfang 2010 durchgeführte Erhebung der Gesellschafterstrukturen in der Wasserversorgung versucht genau diese „Schwachstelle“ zu vermeiden und bezieht sich daher ausschließlich auf die (Veränderung der) Eigentümerstrukturen. Sie kommt diesbezüglich zu dem Ergebnis, dass in 42 der 100 einwohnerstärksten Städte rein kommunale Wasserversorger tätig sind und in 58 Städten die Wasserversorgungsunternehmen sich zumindest teilweise in privatwirtschaftlichem Eigentum befinden, wobei in der überwiegenden Zahl der Fälle Privatunternehmen Minderheitsbeteiligte sind. Diese Befunde widersprechen zumindest für urbane Regionen der einhelligen Meinung, der Wassersektor sei größtenteils in kommunaler Hand (vgl. Lenk/Hesse/Rottmann 2010).

Bzgl. der Veränderungen zum Vorjahr 2009 kommen die Autoren ferner zu dem Ergebnis, dass die Zahl rein kommunaler Wasserversorger von 35 auf 42 gestiegen ist und die Zahl teilprivatisierter Unternehmen gleichzeitig zurückgegangen ist, wobei gegenüber dem Vorjahr in insgesamt 23 Städten der Anteil von privatwirtschaftlichen Investoren sank. Wesentlicher Grund für die Entwicklung war der im Dezember 2009 vollzogene Verkauf der Thüga AG durch E.ON an ein kommunales Konsortium. Der Verkauf der Thüga AG betraf in Hinblick auf eine Reduzierung der privaten Anteile immerhin 16 der 100 betrachteten Versorger. Desweiteren sanken unabhängig davon zwischen 2009 und 2010 in sieben weiteren Städten die Privatanteile an den dortigen Wasserversorgern (in unterschiedlichen Umfängen), in vier Städten nahmen die Anteile



Privater dagegen zu. Zusammenfassend zeigt sich, dass ohne den „Thüga-Effekt“ (Lenk/Hesse/Rottmann 2010, S. 11) kaum nennenswerte Veränderungen stattgefunden haben und daher ein sektoraler Rekommunalisierungstrend zumindest für den zweijährigen Betrachtungszeitraum und die Stichprobenauswahl nicht festzustellen ist (vgl. ebd.).

Die dargestellten Befunde decken sich im Großen und Ganzen auch mit den Ergebnissen der von Lenk/Rottmann/Albrecht (2011a) durchgeführten Gemeindebefragung. Demnach ziehen 89% der befragten Kommunen eine Rekommunalisierung ihrer Wasserversorgung gar nicht in Betracht. Lediglich für 11% ist eine Rekommunalisierung denkbar. Dementsprechend eindeutig ist auch das Ergebnis auf die Frage, inwieweit konkrete Rekommunalisierungsvorhaben geplant sind. In nur 2% der befragten Kommunen bestehen konkrete Planungen für eine Rekommunalisierung, 98% verfolgen dagegen keine konkreten Pläne.

Auch nach Einschätzung von Libbe/Hanke/Verbücheln (2011) ist für die kommenden Jahre zu erwarten, dass weniger das Thema „Rekommunalisierung“ als vielmehr die interkommunalen Zusammenarbeit im Fokus organisationspolitischer Entscheidungen stehen wird. Die interkommunale Zusammenarbeit habe sich in der Vergangenheit bewährt und sollte auch zukünftig Basis für eine nachhaltige und effiziente Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sein (vgl. VKU 2011d).

Trotz der vergleichsweise „starr“ Organisationsstruktur im Wassersektor, die kaum einen erkennbaren Trend zur Rückbesinnung auf eine öffentliche Aufgabenwahrnehmung erkennen lässt, sind neben dem „Fall Thüga“ dennoch zwei prominente Rekommunalisierungsvorhaben in Potsdam und Berlin zu konstatieren. Beide Vorhaben, deren Verläufe im Folgenden kurz dargestellt werden, verdeutlichen wiederholt die in Abschnitt 2.4 dargelegten Rekommunalisierungsgründe und belegen, dass es sich nicht um Bagatellen handelt. Sie sind Beispiele für missglückte Privatisierungsvorgänge, die in Öffentlichkeit und Politik maßgeblich Forderungen nach einer „Rekommunalisierung“ ausgelöst haben (vgl. Bauer 2012).

Im Jahr 1998 verkaufte die Landeshauptstadt Potsdam 49% ihrer Anteile an der *Wasserbetriebe Potsdam GmbH* an die Eurawasser GmbH<sup>47</sup> für einen Kaufpreis von 167 Mio. DM (rund 85 Mio. Euro). Bis dahin befanden sich die Wasserbetriebe zu 100% im Eigentum der Landeshauptstadt. Rechtliche Grundlage der Privatisierung waren dreizehn unüberschaubare Einzelverträge, die jedoch der Geheimhaltung unterlagen. Ein Rückkauf der Anteile war entsprechend der Verträge nur durch Zustimmung der Wasserbetriebe und vollständige Rückzahlung des Kaufpreises möglich. Dies erwies sich aus haushaltspolitischer Sicht als sehr schwierig (vgl. Bauer 2012; Hachfeld 2009; Paffhausen 2008).

Bei einer genaueren Überprüfung der Verträge wurde in einem von der Stadt in Auftrag gegebenen Gutachten jedoch festgestellt, dass der Kaufpreis nicht durch die Eurawasser GmbH selbst, sondern über eine Forfaitierung von einer Bank gezahlt wurde. Im Gegenzug erhielt die Bank über eine Laufzeit von mehr als 20 Jahren Anspruch auf Einnahmen aus den Wassergebühren von 400 Mio. DM (rund 205 Mio. Euro). Die Stadt interpretierte diesen „Passus“ in Anbetracht einer möglichen Rekommunalisierung so, dass Eurawasser selbst zu keinem Zeitpunkt den Kaufpreis gezahlt hatte und daher auch kein Anspruch auf Rückzahlung bestände. Hinzu kam, dass man ohne vorherige Absichtsbekundung Eurawasser den Vorschlag unterbreitete, dass die von der Stadt berufenen Geschäftsführer mit Alleinberechtigungsrecht ausgestattet werden sollten. Als Eurawasser diesen Vorschlag akzeptierte, nutzten die Geschäftsführer das neue Alleinberechtigungsrecht, um dem Rückkauf der Anteile zuzustimmen. Trotz vehementem Widerstand des privaten Anteilseigners und Regressforderungen einigte man sich im Jahr 2001 – also nur drei Jahre nach der erfolgten Privatisierung – schließlich auf einen Vergleich, der Eurawasser eine Entschädigung von schätzungsweise 25 Mio. DM (rund 12,5 Mio. Euro) zubilligte (vgl. Bauer 2012; Hachfeld 2009; Schellenberger 2001).

Hauptgrund für die Rekommunalisierung der Potsdamer Wasserbetriebe war der in nur wenigen Jahren zu verzeichnende Anstieg der Verbraucherpreise um 50%. Dieser Anstieg resultierte aus der Forfaitierungsfinanzierung, die allein über die Wasserversorgungsgebühren getragen und durch eine Preisgleitklausel vertraglich

---

<sup>47</sup> Die Eurawasser GmbH war zum damaligen Zeitpunkt ein Tochterunternehmen der Konzerne Thyssen Krupp und Suez und konzentrierte sich in Deutschland im Wesentlichen auf den Erwerb von Beteiligungen an kommunalen Wasserver- und Abwasserentsorgungsunternehmen (vgl. Bauer 2012).

festgelegt wurde. Aufgrund der fortlaufenden Verbindlichkeiten sind die Preise auch nach der Rekommunalisierung im Jahr 2001 weiter gestiegen und gehören derzeit zu den höchsten im bundesdeutschen Vergleich (vgl. Bauer 2012; Hachfeld 2009; Schwalbach/Schwerk/Smuda 2011; Paffhausen 2008). Weitere Rekommunalisierungsgründe waren der Personalabbau<sup>48</sup> und die im Allgemeinen zu Lasten der Stadt gehenden Vertragskonstellationen, die sich trotz Anteilsmehrheit und vertraglich vorbehaltenen Steuerungsrechte in der mangelnden Einflussmöglichkeit der Stadt auf die Geschäftspolitik zeigte (vgl. Bauer 2012; Paffhausen 2008).<sup>49</sup>

Ein ähnliches Szenario zeigt sich auch im Fall der *Berliner Wasserbetriebe (BWB)*.<sup>50</sup> Am 25. Oktober 2012 beschloss das Berliner Abgeordnetenhaus, die RWE-Anteile an den BWB i.H.v. 24,5% rückwirkend zum 01. Januar 2012 für 658 Mio. Euro zu übernehmen und damit zumindest teilweise zu rekommunalisieren (vgl. Schultze 2012).<sup>51</sup>

Im Jahr 1999 verkaufte das Land Berlin nach einem internationalen Ausschreibungsverfahren 49,9% seiner Anteile an das deutsch-französische Konsortium Vivendi, RWE und Allianz Capital Partners GmbH für 1,69 Mrd. Euro (vgl. Lederer 2003). Nach zähen politischen Verhandlungen über die Beteiligungsstruktur entschied sich der Berliner Senat für ein Holding-Modell.<sup>52</sup> Rechtliche Grundlage der Teilprivatisierung bilden der Konsortialvertrag vom 18. Juni 1999 und seine bisher fünf

---

<sup>48</sup> Dieser war die Folge einer Betriebsvereinbarung zwischen Eurawasser und dem Betriebsrat zur sozialverträglichen Beendigung von Arbeitsverhältnissen (vgl. Paffhausen 2008).

<sup>49</sup> Es sollte einschränkend betont werden, dass es sich bei dem „Fall Potsdam“ nicht um eine Rekommunalisierung im Sinne des „strengen Begriffsverständnisses“ handelt (siehe dazu Abschnitt 2.2), da verschiedene Unternehmensteile als GmbH mit oder ohne Beteiligung Privater erhalten geblieben und die Beteiligungsstruktur der Stadtwerke Potsdam GmbH auch mehrere ÖPP beinhaltet (vgl. Paffhausen 2008; Landeshauptstadt Potsdam, Der Oberbürgermeister 2010).

<sup>50</sup> Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf Ergebnisse einer im Rahmen des Seminars „Ausdifferenzierung des öffentlichen Sektors“ im Wintersemester 2011/2012 an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Leipzig durchgeführten Untersuchung zum Thema „Privatisierung der Wasserversorgung am Beispiel der Berliner Wasserbetriebe“.

<sup>51</sup> Einzig verbleibender privater Anteilseigner ist ebenfalls mit einem Anteil von 24,5% der französische Konzern Veolia (vgl. Schultze 2012). Der Konzern hat mittlerweile auch angeboten seine Anteile teilweise an das Land Berlin zurück zu verkaufen und bis auf 10% zu reduzieren. Der Konzern möchte aber weiterhin im Vorstand vertreten sein und Dienstleistungsverträge vereinbaren. Sollte ihm das nicht ermöglicht werden, möchte der Konzern komplett aus dem Geschäft aussteigen (vgl. Berliner Zeitung vom 23./24. Februar 2013).

<sup>52</sup> Zur genaueren Struktur: Das Land Berlin ist 100%iger Eigentümer der BWB. Die RWE-Veolia Berlinwasser Beteiligungs GmbH, zu gleichen Teilen von der RWE Aqua und Veolia gehalten, ist mit 49,9% an der Berlinwasser Holding AG (BWH) beteiligt. Die Mehrheitsbeteiligung mit 50,1% hält das Land Berlin. Eine (atypische) stille Beteiligung der BWH an den BWB ermöglicht den privaten Gesellschaftern zusätzlich eine Kapitaleinlage. Im Gegenzug erhalten sie eine Teilgewinnabführung in Form der Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals (vgl. Schwalbach/Schwerk/Smuda 2011).

Novellierungen, in dem u.a. die Zusicherung einer Mindestrendite mit angemessener kalkulatorischer Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals, die Fixierung der Wassertarife bis Ende 2003 auf dem Niveau von 1997 sowie der Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen bis 2014 (Verlängerung bis 2020) festgelegt wurden (vgl. Senatsverwaltung für Finanzen 2011).

Was die Gründe für den vorzeitigen Rückkauf der Anteile anbetrifft, liegen diese ähnlich wie in Potsdam ursächlich in der Preisentwicklung bzw. Tarifgestaltung. Wie der Vergleich von Trinkwasserpreisen ausgewählter Großstädte zeigt, gehören die Berliner Trinkwassertarife im Bundesvergleich mit zu den höchsten (vgl. zur Analyse regional unterschiedlicher Trinkwasserpreise Holländer et al. 2009). Der Trinkwasserpreis ist nach der Teilprivatisierung absolut um rund 40 Cent gestiegen, was einem prozentualen Anstieg von ca. 24% entspricht (vgl. Schwalbach/Schwerk/Smuda 2011).<sup>53</sup> Aufgrund dessen erfolgte am 05. Dezember 2011 eine Abmahnung durch das Bundeskartellamt, mit der rechtlichen Auflage, die Tarife in den Jahren 2012 bis 2014 durchschnittlich um 19% gegenüber 2010 zu senken.<sup>54</sup> Zur Begründung nannte das Bundeskartellamt, dass die BWB in den letzten Jahren signifikant höhere Erlöse erzielten, ohne dabei höhere Aufwendungen für Wassergewinnung und Trinkwasserqualität als die Versorger in den Vergleichsstädten Hamburg, Köln und München zu haben (vgl. Bundeskartellamt 2011).<sup>55</sup> Hinzu kommt, dass trotz des als Zielvorgabe formulierten Verzichts auf betriebsbedingte Kündigungen der Personalbestand zwischen 1999 und 2010 um rund 1600 Mitarbeiter gesunken ist (vgl. BWB 2006-2011a; Passadakis 2006).<sup>56</sup>

Anders als in Potsdam gab es in Berlin immer wieder vehementen Druck aus der Öffentlichkeit. Seit den 1990er Jahren hat sich in der Bevölkerung eine recht breite „Anti-Privatisierungsfront“<sup>57</sup> gebildet, die u.a. die Intransparenz aufgrund der Geheimhaltung der Teilprivatisierungsverträge anprangerte. Auf deren Initiative hin fand am 13. Februar 2011 ein Volksentscheid statt, in dem 98,2% der Berliner Bürger für

---

<sup>53</sup> Trinkwasserreferenzpreis pro m<sup>3</sup> bei einem Zähler QN 2,5 und einem Verbrauch von 100 m<sup>3</sup>.

<sup>54</sup> Dies entspricht einer Erlössenkung im selbigen Zeitraum um 205 Mio. Euro (vgl. Bundeskartellamt 2011).

<sup>55</sup> Über die rechtlichen Schritte, die die BWB gegen die Verfügung einleiteten ist derzeit noch nicht entschieden (vgl. Schultze 2012).

<sup>56</sup> Dies hat dazu geführt, dass das Durchschnittsalter der Beschäftigten seit der Teilprivatisierung von 42 auf 48 Jahre angestiegen ist (vgl. Oelmann et al. 2010).

<sup>57</sup> U.a. bestehend aus dem Berliner Bündnis gegen Privatisierung und dem Berliner Wassertisch.

einen Gesetzesentwurf zur Offenlegung der Teilprivatisierungsverträge votierten (vgl. Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2011).

### 3.3 Abfallwirtschaft

In der Abfallwirtschaft existieren private und kommunale Unternehmen seit Jahrzehnten nebeneinander, wobei sich die institutionelle Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung seit den 1980er Jahren deutlich verändert hat. So führte das Abfallgesetz im Jahr 1986 zu einem Wandel von einer rein kommunalen hin zu einer vorrangig privatwirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung, dies insbesondere im Bereich der Industrie- und Gewerbeabfälle. Auch im Bereich der Hausmüllentsorgung führten hohe Investitionsbedarfe bei der kommunalen Entsorgungsinfrastruktur in den 1980er und 1990er Jahren zu einer verstärkten Auslagerung auf private Entsorger (vgl. Opphard et al. 2010).

Seit den letzten fünf Jahren stehen viele Kommunen erneut vor der Frage, ihre Abfallentsorgung entweder (teilweise) wieder in die kommunale Obhut zurückzuholen oder (weiterhin) private Entsorger mit dieser Aufgabe zu beauftragen. Grund hierfür ist das Auslaufen von Entsorgungsverträgen und die damit verbundenen Möglichkeit der Neuausschreibung, so wie es in ähnlicher Weise auch im Bereich der Energieversorgung zu beobachten ist (vgl. Opphard et al. 2010; Verbücheln 2009).

Diese Ausgangssituation nahmen der Verband kommunaler Abfallwirtschaft und Stadtreinigungen im VKU und die Heinrich-Böll-Stiftung zum Anlass, zwischen 2004 und 2008 870 Gebietskörperschaften<sup>58</sup> zu ihren institutionellen Arrangements sowie den aktuellen In- und Outsourcing-Tendenzen<sup>59</sup> in der Abfallwirtschaft zu befragen.<sup>60</sup> Die Untersuchung bezieht sich entsprechend der Wertschöpfungsstufen auf die Bereiche „Sammeln und Transport“ sowie „Entsorgung“ (Behandlung, Verwertung,

---

<sup>58</sup> Die Rücklaufquote betrug 55%. Gebietskörperschaften meinen kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte, Landkreise, Zweckverbände und Stadtstaaten (vgl. Opphard et al. 2010).

<sup>59</sup> Die Autoren haben sich aus den folgenden Gründen für diese Begriffe entschieden: Der Begriff „Rekommunalisierung“ ist im Bereich der Abfallwirtschaft missverständlich, da im Fall einer Auslagerung nur die operative Leistung auf private Dritte übertragen wird, die Verantwortung für die Ausführung jedoch bei der Gebietskörperschaft verbleibt. Demnach hat die ausgelagerte Aufgabe nie wirklich den kommunalen Verantwortungsbereich verlassen (vgl. Opphard et al. 2010). Eine ähnliche Argumentation findet sich auch bei Verbücheln (2009), der aus den o.g. Gründen den Begriff „Rückübertragung“ verwendet.

<sup>60</sup> Zudem wurde auch zwischen den Abfallfraktionen Hausmüll, Gewerbeabfälle zur Beseitigung und Sonderabfälle unterschieden, die jedoch in den nachfolgenden Ausführungen nicht berücksichtigt werden (vgl. Opphard et al. 2010).

Beseitigung). Die Autoren kommen in ihrer empirischen Untersuchung u.a. zu folgenden Ergebnissen (vgl. im Folgenden Opphard et al. 2010; Opphard 2011).

- Insgesamt wird die Abfallwirtschaft in den befragten Gebietskörperschaften zu 55% in privater Form und zu 28% kommunal erfüllt. In 6% der Fälle liegt eine gemischtwirtschaftliche Aufgabenerfüllung vor.<sup>61</sup> Bei Einbeziehung der Einwohnerzahl in den betroffenen Gebietskörperschaften wird deutlich, dass die Aufgabenerfüllung mit 36% für die Mehrzahl der Einwohner kommunal und für 25% durch private Unternehmen erfolgt.<sup>62</sup>
- Der Bereich „Sammeln und Transport“ wird zu 54% durch private und zu rund einem Viertel (24%) durch kommunale Entsorger erfüllt. Gemischtwirtschaftliche Formen spielen mit einem Anteil von 5% eine geringere Rolle.<sup>63</sup> Ein anderes Ergebnis zeigt sich, wenn es darum geht, wie viele Einwohner durch welche institutionelle Form versorgt werden. Danach werden die erfassten Einwohner mit 34% mehrheitlich durch kommunale Unternehmen versorgt, 28% der Einwohner durch privatwirtschaftliche und 7% durch gemischtwirtschaftliche Versorger.<sup>64</sup>
- Im Bereich „Entsorgung“ agieren zu 16% kommunale und zu 17% private Akteure. Gemischtwirtschaftliche Formen haben mit 6% eine etwas größere Bedeutung als im o.g. Bereich.<sup>65</sup> Auffällig hoch ist mit 17% der Anteil an Kombinationsformen von kommunalen und privaten Akteuren. Auch im Bereich „Entsorgung“ machen, gemessen an der Zahl der Einwohner, kommunale Entsorger mit 36% die Mehrheit aus.<sup>66</sup>

---

<sup>61</sup> Bei n=478 Gebietskörperschaften. 10% der befragten Gebietskörperschaften gab an, die Abfallentsorgung in einer Kombination von kommunalen/privat-/gemischtwirtschaftlichen Entsorgern zu erfüllen. 1% gab an, nicht zuständig zu sein.

<sup>62</sup> Die restlichen Relationen ergeben sich wie folgt: 11% Kombination von kommunalen/privat-/gemischtwirtschaftlichen Entsorgen, 8% gemischtwirtschaftlich und 20% nicht zuständig.

<sup>63</sup> Bei n=478 Gebietskörperschaften. 5% der befragten Gebietskörperschaften erfüllen die Aufgabe in gemischtwirtschaftlicher Form, 5% in einer Kombination von kommunalen/privat-/gemischtwirtschaftlichen Entsorgen und 12% gaben an, für diesen Bereich nicht zuständig zu sein.

<sup>64</sup> Die restlichen Relationen ergeben sich wie folgt: 5% Kombination von kommunalen/privat-/gemischtwirtschaftlichen Entsorgen und 26% nicht zuständig.

<sup>65</sup> Bei n=478 Gebietskörperschaften. 11% der befragten Gebietskörperschaften gab an, die Abfallentsorgung in einer Kombination von kommunalen/privat-/gemischtwirtschaftlichen Entsorgern zu erfüllen. 50% gab an, nicht zuständig zu sein.

<sup>66</sup> Die restlichen Relationen ergeben sich wie folgt: 17% Kombination von kommunalen/privat-/gemischtwirtschaftlichen Entsorgen, 10% gemischtwirtschaftlich, 21% privatwirtschaftlich und 16% nicht zuständig.

- Für das „In- und Outsourcing-Verhalten“ der befragten Gebietskörperschaften ergibt sich für den Zeitraum von 2004 bis 2008 folgendes Bild. Im Zuge der auslaufenden Entsorgungsverträge kam es in ca. 25% (73 von insgesamt 297 Fällen) der befragten Gebietskörperschaften zu institutionellen Neuordnungen,<sup>67</sup> dabei in 49 Fällen zum Insourcing, in 23 Fällen zum Outsourcing und in neun Fällen zu ÖPP. Demnach entschied sich in den letzten Jahren zwar die Mehrheit der befragten Gebietskörperschaften für eine Rückübertragung und weniger für eine private Aufgabenerfüllung,<sup>68</sup> dennoch lässt sich daraus ein grundsätzlich neuer Trend in die eine oder andere Richtung noch nicht eindeutig ableiten.
- Erkennbar ist aber unter institutionellen Aspekten vor allem Folgendes: Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Debatte über die institutionellen Arrangements in der Abfallwirtschaft teilweise entideologisiert hat und differenzierter betrachtet wird. Die recht flächendeckenden Auslagerungswellen, wie in den 1980er und 1990er Jahren, haben abgenommen, und die öffentliche Aufgabenwahrnehmung wird wieder als mögliche, wenn nicht sogar als sinnvolle, Option erkannt. Als ein Grund sei genannt, dass mittlerweile umfassende Erfahrungen mit beiden Arrangements (privat wie öffentlich) bestehen und eine ausgewogenere Abwägung unter den gegebenen Rahmenbedingungen daher leichter fällt. Die Ergebnisse deuten auch darauf hin, dass die Liberalisierungspolitik der EU nicht, wie erwartet, zu einer stetigen Zunahme an Auslagerungen in der Abfallwirtschaft geführt hat.
- Die Entscheidungsmotive für eine der institutionellen Optionen lassen sich nach Befragung der Gebietskörperschaften wie folgt zusammenfassen: (1) Insourcing: Qualität der Leistung, politische Steuerungsfähigkeit, Kosten-Nutzenverhältnis, Vermeidung der Gefahr von privaten Oligopolen, soziale und ökologische Verantwortung, keine europaweite Ausschreibungspflicht sowie Rückgriff auf vorhandene Strukturen und Einrichtungen. (2) Outsourcing: Economies of Scale, Know-how der Privaten, Vorzug gegenüber ÖPP, keine Alternativen (z.B. aufgrund von zu hohen Investitionsbedarfen oder nicht vorhandenen Zweckverbänden) und

---

<sup>67</sup> In einigen Gebietskörperschaften kam es entsprechend der verschiedenen Wertschöpfungsstufen sowohl zu In- als auch Outsourcing bzw. Wechseln zu ÖPP. Aus diesem Grund entsprechen die nachfolgenden 81 Fälle nicht der gleichen Zahl an Gebietskörperschaften.

<sup>68</sup> Das Insourcing betraf überwiegend den Bereich „Sammeln und Transport“, wohingegen Outsourcingmaßnahmen überwiegend im Bereich „Entsorgung“ vorgenommen wurden. Eine institutioneller Wechsel zu ÖPP spielte sowohl für einzelne Wertschöpfungsstufen als auch die gesamte Wertschöpfungskette eine untergeordnete Rolle.

wirtschaftliche Effizienz. (3) ÖPP: Anlagen bleiben im kommunalen Besitz, Economies of Scale, Know-how der Privaten sowie die Nutzung von deren Netzwerken und Absatzkanälen.

Zu den prominenteren Fallbeispielen für eine Rückübertragung der operativen Aufgabenerfüllung in der Abfallwirtschaft gehören in den letzten Jahren u.a.: die Städte Aachen und Bergkamen (Nordrhein-Westfalen), die Landkreise Böblingen (Baden-Württemberg), Rhein-Hunsrück (Rheinland-Pfalz), Rhein-Sieg (Nordrhein-Westfalen) und Lüneburg (Niedersachsen) sowie die Gemeinden und Städte der Kreise Aachen und Düren. Insgesamt fanden insbesondere in kleineren Städten und Landkreisen Rückübertragungen statt, da diese in der Vergangenheit auch stärker privatisiert hatten (vgl. Engartner 2009; Verbücheln 2009; Libbe/Hanke/Verbücheln 2011; Libbe 2012, 2013).



## 4 Aktuelle Entwicklungstendenzen in Europa

Die folgenden Ausführungen zu den ausgewählten EU-Staaten Großbritannien, Frankreich und Italien geben einen Überblick zur institutionellen Entwicklung der (öffentlichen) Aufgabenwahrnehmung in einigen Dienstleistungsbereichen dieser Länder. Die Betrachtungen konzentrieren sich dabei nicht ausschließlich auf Veränderungen zwischen öffentlicher und privater Aufgabenwahrnehmung, sondern beziehen z.T. auch diejenigen zwischen staatlicher und lokaler bzw. kommunaler Ebene mit ein (vgl. hierzu insbesondere die Untersuchungen von Wollmann 2011, 2012, 2013). Dies darf insofern nicht verwundern, als dass z.B. in Frankreich und Italien die mehr oder weniger vorherrschende unitaristische Staatsform im Rahmen von Dezentralisierungsreformen in den letzten Jahren z.T. „aufgeweicht“ wurde. Hierbei kam es zu vertikalen Verlagerungen von Staatsaufgaben in einzelnen Sektoren.

Aus theoretischer Sicht sind die Entwicklungstendenzen in Europa unter Berücksichtigung folgender Ansätze zu betrachten, da sie Bildung, Konstituierung und Wandel von Institutionen erklären (vgl. Lormes 2009; im Folgenden Wollmann/Marcou 2010; Wollmann 2011):

- Historischer Institutionalismus: Die historisch-institutionellen Gegebenheiten und Strukturen, die aus dem Verständnis sogenannter Pfad-Abhängigkeiten im Zeitverlauf zur Wahl und Bildung bestimmter institutioneller Arrangements führen (vgl. dazu auch Pierson 2000). Hierzu zählt z.B. der in Frankreich seit Jahrhunderten verankerte politisch-administrative Zentralismus, der durch die Französische Revolution und Napoleonische Reformen geschaffen wurde (vgl. Hoffmann-Martinot 2005).
- Akteurszentrierter Institutionalismus: Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen Akteure, deren Handeln, das Zusammenwirken von Institutionen und Politikergebnissen als wesentliche Einflussfaktoren auf Institutionen und deren Wandel (vgl. dazu auch Reiner 2008; Scharpf 2000). Hierzu zählt u.a. der Einfluss der europäischen Liberalisierungs- und Deregulierungspolitik auf die institutionelle Entwicklung in den Mitgliedsländern der EU.
- Diskursiver Institutionalismus: Institutionen entwickeln sich im Wesentlichen als Ergebnis von Ideen und Diskursen. Hierzu zählt z.B. der New Public Management-

Diskurs, welcher in den 1980er maßgeblich zu einem institutionellen Wandel geführt hat (vgl. dazu auch Scherrer 2001).

- Die sozioökonomischen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern, aber auch auf gesamteuropäischer Ebene (vgl. Wollmann/Marcou 2010), dies insbesondere im Hinblick auf die desolante wirtschaftliche und finanzpolitische Lage in vielen südeuropäischen Ländern.

Zwar haben in ähnlicher Weise auch die im Folgenden betrachteten Länder unterschiedliche Phasen einer mehr oder weniger öffentlichen bzw. privaten Aufgabenerfüllung durchlaufen, wie in der historischen Einordnung in Abschnitt 2.6 bereits für Deutschland aufgezeigt. Aber trotz vieler länderbezogener und sektoraler Unterschiede, die sich u.a. mit den o.g. Ansätzen theoretisch begründen lassen, weisen die Phasen in den betrachteten Ländern insbesondere nach dem zweiten Weltkrieg dennoch deutliche Gemeinsamkeiten auf. Diese können für die nachfolgenden Länderbetrachtungen als (historische) Ausgangssituation aufgefasst werden.

Die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates, welche Anfang der 1970er Jahre ihren Höhepunkt fand, führte in Großbritannien, Frankreich und Italien sowohl zu größeren Verstaatlichungen im Energie- und Wassersektor<sup>69</sup> als auch zu einer Stärkung der kommunalen Leistungserbringung in anderen Dienstleistungsbereichen (vgl. Wollmann 2013).

Ab Ende der 1970er Jahre trat dann eine Kehrtwende ein, die mit dem Wahlsieg der Konservativen Partei in Großbritannien unter Margaret Thatcher im Jahre 1979 u.a. unter den Schlagworten „lean state“ und „competitive tendering“ den Startpunkt für eine jahrzehntelang anhaltende Zurückdrängung des Staates zu Gunsten von privatem Sektor und Wettbewerbsorientierung einläutete und sich recht zügig in den anderen europäischen Länder als politische Maxime durchsetzte (vgl. Drews 2008; Wollmann 2013).

Diese Entwicklungstendenzen einer mehr oder minder neoliberalen Politikphase wurde in den Folgejahren durch die EU-Kommission dahingehend gefördert, dass sie mit dem Ziel eines gemeinsamen europäischen Binnenmarktes durch Rechtsvorschriften zur Ausschreibung und Vergabe sowie zu sektorbezogenen Liberalisierungs- und

---

<sup>69</sup> Energiesektor: 1945 in Großbritannien, 1946 in Frankreich und 1962 in Italien; Wassersektor: 1946 in Großbritannien.

Deregulierungsvorgaben (u.a. im Energiesektor) ganz wesentlich zum Aufbrechen der vielerorts bestehenden Angebotsmonopole auf lokalen Märkten beigetragen hat (vgl. Bieling/Deckwirth 2008; Wollmann 2013).

#### 4.1 Großbritannien

*Wasserversorgung:* Trotz zunehmender Kritik an den privaten Wasserversorgern in England und Wales, u.a. aufgrund hoher Preise und überdurchschnittlicher Unternehmensrenditen (vgl. Hall/Lobina 2001a),<sup>70</sup> findet eine ernstzunehmende politische Debatte um die Rekommunalisierung der Wasserversorgung bis heute nicht statt (vgl. Wollmann 2012).

*Energieversorgung:* Ein ähnlich ernüchterndes Bild zeigt sich auch im Bereich der Energieversorgung. Mit der radikalen Privatisierung des Energiesektors nach dem Electricity Act im Jahr 1989 wurde der britische Energiemarkt zum Großteil durch private Anbieter dominiert. In den letzten Jahren ist jedoch wieder etwas Bewegung in die politische Diskussion gekommen. Nachdem auf europäischer Ebene gemeinsame Klimaschutzziele zwischen den Mitgliedsstaaten vereinbart wurden und diese oder ähnliche Zielsetzungen auch auf nationaler Ebene gesetzlich verankert wurden, sollten die Kommunen gerade, was den Einsatz energieeffizienter und erneuerbarer Energien betrifft, wieder einen stärkeren Beitrag leisten. Obwohl nach entsprechender Gesetzgebung eine Vielzahl lokaler Initiativen (local enterprise partnerships, local nature partnerships und neighbourhood plans) und Projekte, insbesondere in den Bereichen Kraft-Wärme-Kopplung und Solarenergie, initiiert wurde, ist das kommunale Engagement z.Z. wieder ins Stocken gekommen (vgl. Scott 2011; Wollmann 2012).<sup>71</sup>

*Weitere Dienstleistungsbereiche:* Allerdings zeigen sich deutlichere Insourcing-Tendenzen in anderen (kleineren) Dienstleistungsbereichen, bei denen viele der abgeschlossenen Verträge mit den privaten Leistungserbringern in den letzten Jahren ausliefen. Demnach kommt eine Studie von APSE (2011) zu dem Ergebnis, dass in

---

<sup>70</sup> Nach einer Untersuchung von Hall/Lobina (2001) stiegen die Preise in Wales und England in den 1990er Jahren um durchschnittlich 46% und die Gewinne innerhalb der ersten acht Jahre dieses Jahrzehnts um durchschnittlich 142%.

<sup>71</sup> Wie in der Einleitung zu diesem Abschnitt bereits angemerkt, muss bei den dargestellten Entwicklungstendenzen in der Energieversorgung Großbritanniens darauf hingewiesen werden, dass es sich nach Auffassung des Autors zwar um ein mehr an kommunaler Initiative oder um eine Kommunalisierung im Sinne einer Verlagerung von Aufgaben von höheren auf kommunale Träger handelt (vgl. dazu auch Scott 2011). Aber es handelt sich nicht um eine Rekommunalisierung mit objektiv feststellbarer institutioneller Verlagerung von einer privaten zu einer öffentlichen Aufgabenwahrnehmung.

rund 80 der 140 befragten Gebietskörperschaften (d.h. 57%), vornehmlich in England, Schottland und Wales, Dienstleistungen, wie u.a. Abfallrecycling, Straßenreinigung, Wartung und Instandhaltung von Gebäuden und Straßen zumindest teilweise wieder in die öffentliche Hand zurückgeholt wurden, die vormals in den 1980er und 1990er Jahren auf private Akteure ausgelagert wurden (vgl. hierzu auch PSIRU 2012).

Als weiterer Fall kann auch die Rekommunalisierung der Metro in London im Jahr 2010 bezeichnet werden. Nachdem mit parteiübergreifender Unterstützung die vier bestehenden ÖPP-Verträge gekündigt wurden, wird die Leistung nun wieder komplett öffentlich erbracht. Grund für die Entscheidung war im Wesentlichen der wirtschaftliche Misserfolg, der dazu führte, dass die öffentliche Hand erhebliche Zuschüsse zahlen musste, um den Betrieb überhaupt zu gewährleisten (vgl. PSIRU 2012; Williams 2010).

## 4.2 Frankreich

In Frankreich werden die meisten (öffentlichen) Dienstleistungen durch Kommunen oder kommunale Zusammenschlüsse (joint authorities) bereitgestellt. Hinsichtlich der Dienstleistung wird zwischen nichtgewerblichen öffentlichen Leistungen und gewerblichen öffentlichen Leistungen unterschieden (vgl. Grossi/Marcou/Reichard 2011).

Die nichtgewerblichen öffentlichen Leistungen werden entweder von kommunalen Verwaltungseinheiten, Eigenbetrieben (régie directe) oder öffentlich-rechtlichen Kooperationen erbracht (régie personnalisée). Beide Organisationsformen werden zusammen als „régies“ bezeichnet. Vornehmlich im Sozialbereich werden auch privatrechtliche Nonprofit-Organisationen zur Leistungserbringung herangezogen, die Mitglied in staatlichen Berufsverbänden sind (vgl. Grossi/Marcou/Reichard 2011).

Die gewerblichen öffentlichen Leistungen werden entweder direkt von Eigenbetrieben oder öffentlich-rechtlichen Kooperationen erbracht. Diese Form der Leistungserbringung erfolgt insbesondere in den Bereichen Elektrizitäts- und Gasversorgung, Abwasserentsorgung sowie ÖPNV (vgl. Grossi/Marcou/Reichard 2011).

Eine weitere recht häufig auftretende Organisationsform sind kommunale gemischtwirtschaftliche Unternehmen<sup>72</sup>, die unter kommunaler Aufsicht stehen und sich mehrheitlich in öffentlichem Eigentum befinden müssen (vgl. Grossi/Marcou/Reichard 2011). Sie werden zumeist als Société Anonyme geführt, was in Deutschland der Aktiengesellschaft entspricht (vgl. Fédération des EPL 2012). Im Jahr 2012 existierten 1.111 kommunale Unternehmen mit insgesamt rund 70.000 Beschäftigten, wobei die SEM die mit Abstand häufigste Unternehmensform war (1.026 Unternehmen). Die wichtigsten Dienstleistungsbereiche sind die Stadtplanung, das Wohnungswesen sowie der Bereich Tourismus/Kultur (vgl. Fédération des EPL 2012).

Desweiteren besteht auch die Möglichkeit, die Aufgabenerfüllung an private oder öffentliche Dritte zu übertragen. Dies erfolgt in der Regel über öffentliche Ausschreibungsverfahren und verschiedene Formen vertraglich festgelegter Leistungsvereinbarungen (vgl. Grossi/Marcou/Reichard 2011).

*Wasserversorgung:* Nachdem in Frankreich zu Beginn der 1990er Jahre die Wasserversorgung umfangreich privatisiert wurde und immer noch als „Heartland of Private Water“ (Pigeon 2012) gilt, setzte bereits Ende der 1990er Jahre wieder ein erkennbarer Trend zur Rekommunalisierung in diesem Bereich ein (vgl. Wollmann 2012). Mindestens 40 Gemeinden in Frankreich, darunter auch größere Städte wie Bordeaux und Brest, Varages, Montbeliard, Durance-Luberon, Castres oder Cherbourg, haben sich dafür entschieden, ihre Wasserversorgung in naher Zukunft zu rekommunalisieren (vgl. Hall 2012; Pigeon 2012). Diese Entwicklungen haben dazu geführt, dass mittlerweile 28% der französischen Bevölkerung in kommunaler Eigenregie mit Wasser versorgt werden (ggü. 18% im Jahr 1970) (vgl. Bordonneau et al. 2010). Dieses Umdenken resultiert vordergründig aus den über Jahre hinweg zu beobachtenden Preisanstiegen und in einigen Fällen auch aus Korruptionsproblemen (vgl. hierzu u.a. Hall/Lobina 2001b).

---

<sup>72</sup> Seit 2008 bezeichnet als Entreprises publiques locales (EPL) (vgl. Grossi/Marcou/Reichard 2011). Bei den EPL wird unterschieden zwischen der Société d'économie mixte (SEM) als am häufigsten auftretende Unternehmensform (zwischen 50% und 85% des Kapitals müssen sich in öffentlicher Hand befinden, sind nicht an die territorialen Grenzen der Gebietskörperschaften gebunden), der Sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) (kommunale Unternehmen, die von mindestens zwei Gebietskörperschaften gegründet werden und sich zu 100% in öffentlicher Hand befinden, dürfen nur in den Bereichen Raumordnung und Stadtplanung agieren und sind an die territorialen Grenzen der Gebietskörperschaften gebunden) und der Société publique locale (SPL) (darf ausschließlich für ihren öffentlichen Auftraggeber tätig werden und ist ebenfalls an die territorialen Grenzen der Gebietskörperschaften gebunden) (vgl. Fédération des EPL 2012).

Für den letztgenannten Grund steht der in Frankreich und mittlerweile auch in ganz Europa recht bekannte „Fall Grenoble“, bei dem die 1989 privatisierten Wasserbetriebe der Stadt Grenoble nach Bürgerprotesten und Gerichtsentscheidungen im Jahr 2000 wieder von der öffentlichen Hand übernommen wurden (vgl. Bauer 2012; Hachfeld 2009; Hall/Lobina 2001b; Wollmann 2012).

Als zweites bekanntes „Frankreich-Beispiel“ gilt die Wasserversorgung in Paris. Im Jahr 2008 entschied sich die Pariser Stadtverwaltung, den Vertrag mit den privaten Akteuren Veolia und Suez zu kündigen, auch hier im Wesentlichen aufgrund der zu hohen Tarife und Unternehmensrenditen. Seit 2010 wird das Netz allein durch das öffentliche Unternehmen Eau de Paris betrieben (vgl. Pigeon 2012). Mit der Rekommunalisierung konnte die Stadt 35 Mio. Euro einsparen und die Wassertarife gegenüber 2009 um 8% senken (vgl. Pigeon 2012; PSIRU 2012).

Weitere Rekommunalisierungsbeispiele sind in Frankreich auch im bisher von funktionalen Privatisierungen dominierten (vgl. Kuhlmann 2009) ÖPNV zu beobachten. Für den Nahverkehr wurde im Jahr 2010 ein Gesetz erlassen, welches den Gemeinden den rechtlichen Rahmen zur Gründung von zu 100% im Eigentum mehrerer Kommunen befindlichen Sociétés publiques locales (SPL) ermöglicht. Diese Organisationsform erlaubt den Kommunen, öffentliche Dienstleistungen zu übertragen, ohne ein von der EU gebotenes Ausschreibungsverfahren durchzuführen (Hall/Lobina/Terhorst 2012). Bisher wurden 22 SPL gegründet, mit dessen Hilfe nach Auslaufen der zuvor bestandenen Konzessionsverträge der Nahverkehr rekommunalisiert werden soll (vgl. Wollmann 2013). Ein Beispiel hierfür ist u.a. die Stadt Saumur<sup>73</sup>, die ihren öffentlichen Nahverkehr wieder in die öffentliche Obhut zurückgeholt hat, nachdem dieser zuvor durch den Konzern Veolia erbracht wurde (vgl. PSIRU 2012).

Auch in die *Abfallentsorgung* kommt etwas Rekommunalisierungsdynamik. Nachdem dieser Bereich, wie auch viele andere Dienstleistungen, durch die Kommunen größtenteils an die privaten Konzerne Veolia-Environment und Suez vergeben wurden und lediglich 13% aller Müllverbrennungsanlagen kommunal betrieben werden, wollen einige Städte ihre Müllabfuhr wieder in eigener Regie erbringen (vgl. Wollmann 2013; Kuhlmann 2009). Hierzu zählen u.a. die Stadt Lodève<sup>74</sup>, deren Abfallentsorgung bereits

---

<sup>73</sup> Im Département Maine-et-Loire, Teil der Region Pays de la Loire.

<sup>74</sup> Im Département Hérault, Teil der Region Languedoc-Roussillon.

rekommunalisiert ist und die Stadt Paris, die ihren Vertrag mit dem Konzern Veolia nicht weiter verlängert hat (vgl. Hall/Lobina/Terhorst 2012; Hall 2013).

*Energieversorgung:* Ein ganz anderes Bild zeigt sich auf dem französischen Energiemarkt. Dieser wird nachwievor durch den staatlichen Energiekonzern Electricité de France dominiert.<sup>75</sup> Kommunale Versorger spielen trotz ihrer zunehmenden Bemühungen bei der Energiegewinnung durch erneuerbare Energien (wie u.a. Windkraft und Kraft-Wärme-Kopplung) eine untergeordnete Rolle, da ihre angebotenen Versorgungsleistungen nach nationaler Gesetzgebung lediglich auf ihr lokales Umfeld beschränkt sein dürfen (vgl. Allemand 2007; Wollmann 2013).

### 4.3 Italien

*Wasserversorgung:* Bis in 1990er Jahre war der Bereich der Wasserversorgung von einer vornehmlich kleinteiligen und kommunalen Unternehmensstruktur geprägt. Das 1994 in Kraft getretene „Galli Gesetz“, welches u.a. eine grundlegende Neuordnung der Gebietszuständigkeiten (durch das *Ambiti territoriali ottimali*) und die Einführung von Wettbewerbsmechanismen (z.B. Ausschreibungsverfahren) vorsah, führte zwar zu einer Reduzierung der institutionellen Fragmentierung und stellte für die kommunalen Versorger einen neu festgelegten Rechts- und Handlungsrahmen dar. Das Gesetz hatte aber auch zur Folge, dass der italienische Wassermarkt zusehends für private, insbesondere ausländische, Versorger geöffnet wurde (vgl. Citroni 2010; Wollmann 2012, 2013).<sup>76</sup>

Fünfzehn Jahre später sollte unter der Berlusconi-Regierung das erarbeitete „Ronchi-Dekret“, welches vorsah, dass eine Beteiligung von kommunalen Anteilseignern an Wasserunternehmen 30% nicht übersteigen darf, die rechtliche Grundlage für eine zukünftig noch umfassendere Privatisierung der Wasserversorgung schaffen (vgl. Wollmann 2012, 2013). Die mit dem „Ronchi-Dekret“ forcierten Privatisierungsbestrebungen der Berlusconi-Regierung wurden 2006 im Rahmen eines nationalen Referendums, welches durch das linksgerichtete Forum Italiano die *Movimenti per l'Acqua*, dem 150 Kommunen und andere politische Gruppierungen

---

<sup>75</sup> Dieser wurde 1946 durch die Verstaatlichung des Energiemarktes gegründet. Im Jahr 2004 wurde der Konzern in eine börsennotierte AG umgewandelt. Er befindet sich aber auch weiterhin zu 80% in staatlichem Eigentum (vgl. Beckmann 2008).

<sup>76</sup> Eines dieser ausländischen Unternehmen, welches sich recht zügig auf dem italienischen Wassermarkt etablierte, war der französische Konzern Veolia.

angehört, initiiert wurde, mit einer deutlichen Mehrheit von 96% von der Bevölkerung abgelehnt (vgl. ebd.).

*Energieversorgung:* Von der im Jahr 1962 stattgefundenen Verstaatlichung der italienischen Energieversorgung durch die Bildung des Energiekonzerns ENTEL blieben die kommunalen Energieversorger weitestgehend verschont. (vgl. Wollmann 2012, 2013; Wollmann et al. 2010). Obwohl ENTEL in den 1990er Jahren durch die Umwandlung in eine börsennotierte AG formell und später durch den umfangreichen Aktienverkauf an institutionelle und private Investoren auch materiell privatisiert wurde (der italienische Staat hält 30% am Konzern), konnten die kommunalen Versorger ihre Rolle auf dem Markt behaupten und tragen bis heute in nicht unerheblichem Maße zur landesweiten Stromerzeugung bei.

Ein Grund hierfür ist, dass sich einige kommunale Energiebetriebe zu börsennotierten Energieunternehmen zusammengeschlossen haben, um ihre Marktposition zu behaupten. So haben sich z.B. die kommunalen Energieversorger von Milano und Brescia im Jahr 2008 zu dem börsennotierten Energieunternehmen „A2A“ zusammengeschlossen, welches zusammen mit anderen kleineren kommunale Unternehmen insgesamt 14% der italienischen Stromproduktion erzeugt (vgl. AEEG 2011).

Ein anderer Grund für die zunehmende Bedeutung der vielerorts vornehmlich auf Wasserkraft basierenden kommunalen Energieversorger ist, dass sich Italien als Reaktion auf die Nuklearkatastrophe von Tschernobyl bereits im Jahr 1987 mit einem nationalen Referendum für den Verzicht auf Atomstromgewinnung entschlossen hat, welcher durch ein erneutes Referendum im Juni 2011 bestätigt wurde (vgl. Wollmann 2013).<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Nichtsdestotrotz muss auch hier, wie im Fall der Energieversorgung in Großbritannien, einschränkend darauf hingewiesen werden, dass es sich bei den erläuterten Entwicklungen im engeren Sinne nicht um Rekommunalisierungen handelt, sondern lediglich um eine mehr oder weniger starke Marktbehauptung kommunaler Energieversorger.



Die folgende Übersicht fasst die skizzierten Entwicklungstendenzen in den betrachteten EU-Ländern zusammen.<sup>78</sup>

Land	Bereich	Rekommunalisierungstendenz (ja/nein)
Großbritannien	Wasser	nein
	Energie	nein, aber Dezentralisierung und Kommunalisierung
	Recycling, Straßenreinigung, etc.	ja, in mehreren Kommunen
Frankreich	Wasser	ja, in mehreren Städten und Départements
	ÖPNV	ja, aber Einzelfälle
	Abfallentsorgung	ja, aber Einzelfälle
	Energie	nein, da der Energiemarkt durch den staatlichen Energiekonzern Electricité de France dominiert wird
Italien	Wasser	nein, aber erfolgreiche(s) öffentliche(s) Anti-Privatisierungskampagne und Referendum
	Energie	nein, aber hohe Bedeutung kommunaler Energieversorgung

**Tabelle 2: Übersicht zu den Rekommunalisierungstendenzen in Europa**

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Wollmann 2012; PSIRU 2012

<sup>78</sup> Auch in anderen EU-Ländern sind Rekommunalisierungstendenzen zu beobachten. So ergab bspw. eine Umfrage der The Trade Union for the Public and Welfare Sectors JHL (2011) in Finnland, dass über ein Fünftel der befragten Gebietskörperschaften aufgrund der hohen Unzufriedenheit mit den privaten Leistungserbringern das Insourcing insbesondere im Bereich „Reinigung“, aber auch von Sozial- und Gesundheitsleistungen, Verpflegung, Rechnungswesen, Immobiliendienstleistungen, Kurierdiensten, Wärmeversorgung, Krankentransporten oder elektronischer Datenverarbeitung zukünftig planen. Zu den Gründen hieß es, dass durch das Insourcing Einsparungen erzielt werden können und die Qualität der angebotenen Leistungen verbessert werden kann. Eine öffentliche Umfrage zeigt auch, dass 76% der befragten Bürger einem umfangreiche Outsourcing von öffentlichen Leistungen kritisch gegenüberstehen (vgl. Wollmann 2012).

## 5 Rekommunalisierung – Sackgasse oder Diskurs mit Ausweg?

Die empirischen Befunde in Abschnitt 3 und 4 zeigen, dass die Vielfalt der institutionellen Ausgestaltung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung insgesamt wächst. In diesem Prozess prägt sich die nicht zu unterschätzende Mannigfaltigkeit und Differenzierung weiter aus, wobei eine eindeutige Trendbewegung in die eine oder andere Richtung objektiv nicht feststellbar ist.

An dieser in organisationsrechtlicher bzw. institutioneller Hinsicht zu beobachtenden Vielfalt wird deutlich, dass ein reines „Für und Wider“ kommunaler oder privater Aufgabenerfüllung sowohl in der Wissenschaft als auch in der kommunalen Praxis nicht immer generell und eindeutig mit ja oder nein zu beantworten ist, sondern kontextual und einzelfallbezogen betrachtet werden muss.

Vor allem in der wissenschaftlichen Diskussion um eine Rekommunalisierung öffentlicher Aufgaben besteht immer wieder die Gefahr, dass diese statt einer nüchternen und ausgewogenen Analyse auf die Frage nach dem Eigentum reduziert wird und damit dem reinen Austausch ordnungspolitischer Glaubensbekenntnisse weichen muss (vgl. Röber 2012a).<sup>79</sup>

Das Resultat ist, dass ein zielführender Diskurs – etwas zugespitzt formuliert – nach dem Prinzip des „Schubladendenkens“ oftmals in unnötig politisch aufgeheizten, inhaltsleeren und plakativen Leitbilddiskussionen (z.B. „Privat vor Staat!“ oder umgekehrt) versandet (vgl. zur Entwicklung politischer Leitbilder Bieling 2009), sich letztlich zu einem Dauerkonflikt zwischen Privat oder Staat verfestigt (vgl. Ude 2013) und die viel komplexere Gemengelage, in der sich die Frage nach der institutionellen Ausgestaltung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung mit ihrer teilweise unübersichtlichen Vielfalt an rechtlichen, ökonomischen, sektoralen etc. Nuancen in der Praxis bewegt, nur unzureichend berücksichtigt wird. Hieran wird auch immer wieder die Kluft zwischen dem Handlungsdruck, unter dem die kommunale Praxis steht, einerseits und der noch ungenügenden wissenschaftlichen Aufarbeitung dieser Prozesse andererseits deutlich.

So wird vor allem die „Verankerung“ der institutionellen Arrangements in geeigneten Wettbewerbs- und Regulierungsmechanismen, als ganz zentrale Fragestellungen

---

<sup>79</sup> Dies zeigen nicht zuletzt auch die einleitenden Ausführungen zum Rekommunalisierungsbegriff, dessen Eingrenzungsversuch, welcher mehr oder weniger auf dem im Zeitverlauf zu konstatierenden Eigentümerwechsel beruht, zwar zu einem besseren Verständnis beiträgt, jedoch eine Vielzahl weiterer Faktoren unberücksichtigt lässt (siehe dazu Abschnitt 2.2).

oftmals außen vorgelassen (vgl. Röber 2012a). Dies gilt gleichermaßen sowohl für private als auch öffentliche Arrangements.<sup>80</sup> Wie in Abschnitt 2.3 bereits ausführlich dargestellt, hat die Herausbildung von regionalen Angebotsmonopolisten auf „abgeschotteten“ Märkten für öffentliche Dienstleistungen bis in 1980er Jahre oftmals zur Erwirtschaftung überhöhter Monopolrenten sowie unvertretbarer Ineffizienz, Bürokratie und Preiserhöhung geführt. In Anbetracht dessen wäre eine Rekommunalisierung im Sinne solcher „wettbewerbsfreier Verhältnisse“ völlig verfehlt (vgl. Röber 2012a).

Ähnlich wohlfahrtsmindernde Entwicklungstendenzen können sich auch zeigen, wenn materielle Privatisierungen ohne die Festsetzung von Wettbewerbs- und Regulierungsmechanismen letztenendes dazu führen, dass die Leistung von einem privaten Monopolisten erbracht wird. Dies kann auch auf Märkten geschehen, die eigentlich nicht zu Monopolisierungstendenzen neigen, wie z.B. auf dem Wohnungsmarkt, wenn sich durch den konzentrierten Verkauf von kommunalen Beständen lokal private Monopolisten etablieren (vgl. Haug 2008).

Dabei sollten derart wohlfahrtsmindernde Entwicklungstendenzen nicht ausschließlich auf die Monopolstellung eines öffentlichen oder privaten Anbieters reduziert werden. Denn es darf in diesem Zusammenhang nicht vergessen werden, dass der im Zuge der europäischen Liberalisierungs- und Deregulierungspolitik entstandene z.T. unkontrolliert bzw. nicht regulierte harte „Wettbewerbswind“ auf vormals abgeschotteten öffentlichen Märkten nicht nur dazu führen kann, dass es manch öffentlichen Unternehmen (insbesondere Stadtwerken) aufgrund des starken Wettbewerbsdrucks schwerfällt, sich auf dem Markt erfolgreich zu halten bzw. zu etablieren (vgl. Ude 2013), sondern auch in einigen dieser öffentlichen Unternehmen die Unternehmensinteressen (z.B. hohe Renditen) ihrer eigentlich im Vordergrund stehenden gesellschaftlichen Zielprämissen vorangestellt und eine politische Steuerung zunehmend erschwert wird (vgl. Röber 2012a). Edeling (2008) stellt dazu fest, dass gerade die „radikale“ Marktöffnung und damit verbundene Wettbewerbssituation dazu führen kann, dass die Machtposition öffentlicher Unternehmen gegenüber Politik und Öffentlichkeit gestärkt wird, da sich mit Berufung auf die verschärfte Marktsituation an sie gerichtete politische Forderungen

---

<sup>80</sup> Siehe in diesem Zusammenhang zur relativen Effizienz öffentlicher und privater Unternehmen auch Mühlenkamp 2012b.

und Erwartungen leichter zurückweisen lassen. Steuerungsverluste treten demnach vor allem in marktnahen und wettbewerbsintensiven Versorgungsbereichen auf.

Gerade auf Grund dieser Entwicklungen bedarf es bei der Betrachtung institutioneller Arrangements immer der ergänzenden Einbeziehung von Fragen nach *geeigneten* Wettbewerbsmechanismen und Regulierungsformen, in denen sowohl öffentliche als auch private Unternehmen im Sinne einer Balance zwischen Gemeinwohl- und Unternehmensinteressen bei der Wahrnehmung ihres Auftrages nach der gesellschaftlichen Zielprämisse handeln können, ohne dass unverhältnismäßig negative Effekte, wie Fehlallokation, Machtmissbrauch, Effizienzeinbußen oder reines Profitstreben eintreten (vgl. Röber 2012a). Damit verbunden ist desweiteren die Aufgabe, dass neben dem Regulierungsbedarf bei netzgebundenen Dienstleistungen auch eine ausreichende Anzahl von Anbietern insbesondere in dünnbesiedelten Regionen vorhanden sein muss (vgl. Haug 2008).

Die genannten Steuerungsverluste bei öffentlichen Unternehmen sind insofern äußerst bedenklich, als das es im Unterschied zur Privatwirtschaft bei öffentlichen Unternehmen in erster Linie eben nicht um die Erhöhung von Shareholder Value gehen sollte (vgl. Röber 2012b). Auch der Stakeholder-Ansatz, bei dem es um die Berücksichtigung von Interessen aller Anspruchsgruppen einer Organisation geht, die für diese von existenzieller Relevanz sind (vgl. Papenfuß 2013),<sup>81</sup> erweist sich als Maßstab für die Führung öffentlicher Unternehmen als zu eng (vgl. Röber 2008). Vielmehr geht es bei den Leistungs- bzw. Sachzielen öffentlicher Unternehmen darum, gesellschaftlichen Mehrwert, d.h. Citizen Value im Sinne der Bürger und des Gemeinwesens als Ganzes zu erwirtschaften (vgl. Cox 2011; Papenfuß 2013; Röber 2012a, 2012b). Dies umso mehr, wenn man von der Annahme ausgeht, dass der Bürger letztlich Eigentümer dieser Unternehmen ist und seine Interessen damit oberste Prämisse haben sollten.

Interessanterweise hat der Deutsche Städtetag bereits im Jahr 1926 zur wirtschaftlichen Betätigung und Zielsetzung der Gemeinden und ihrer öffentlichen Unternehmen eine klare Position bezogen: „Die Gemeinden betätigen sich wirtschaftlich, nicht um mit ihren Bürgern und Steuerzahlern in Wettbewerb zu treten, sondern um öffentliche Pflichten zu erfüllen ... So dient ihre wirtschaftliche Betätigung der Fürsorge für die breiten Schichten der Bevölkerung. Gas, Wasser und Elektrizität sind für viele unentbehrliche

---

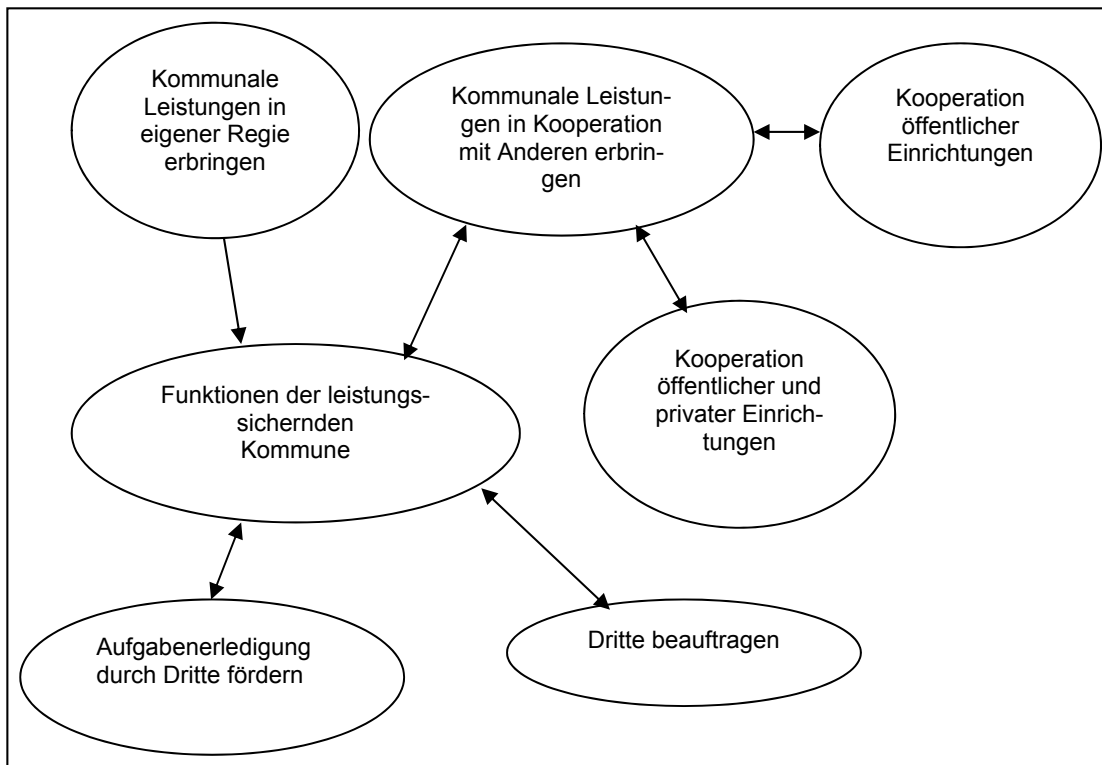
<sup>81</sup> Bei öffentlichen Unternehmen könnte man zu den Anspruchsgruppen u.a. zählen: Verwaltung, politische Parteien, Mitarbeiter, Fremdkapitalgeber, Zulieferer und Bürger (vgl. Papenfuß 2012).

Lebensbedürfnisse, deren sichere und angemessene Befriedigung heute mehr denn je öffentliche Aufgabe ist.“ (Deutscher Städtetag 1926, S. 55 und 56).

An diesen Sachzielen sollte eigentlich nicht „gerüttelt“ werden. Die Frage ist jedoch, ob diese Ziele heutzutage auch zwingend nur von öffentlichen Unternehmen erreicht werden können/müssen oder ob es institutionelle Alternativen gibt. Denn eines darf dabei nicht vergessen werden. Vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen, wie zunehmende Marktöffnung, Wettbewerb und eben auch eine dauerhaft schlechte kommunale Haushaltslage, stehen viele Kommunen in den Bereichen der Daseinsvorsorge vor ganz neuen Herausforderungen, die in absehbarer Zeit auch sicherlich nicht abnehmen werden. D.h. mit anderen Worten, dass viele Kommunen mehr denn je mit der Aufgabe konfrontiert werden, geeignete institutionelle Alternativen zu finden, die unter den veränderten Rahmenbedingungen in ausreichendem Maße zur Erfüllung des öffentlichen Zwecks beitragen können (vgl. Röber 2012a).

Dabei geht es für die kommunale Praxis im Kern um die zweckorientierte Wahl und Ausgestaltung der Aufgabenträgerschaft für eine kommunale Aufgabe und ihre geeignete Steuerung (vgl. Beutel 2011). Die Frage ist, welche Handlungsoptionen einer Kommune zur Verfügung stehen und welche Schritte zu wählen sind, um genau dieser Zielsetzung gerecht zu werden. Entsprechend dieser Fragestellung sind organisationspolitische Entscheidungen, wie im Folgenden aufgezeigt, „... in einer schlüssigen Kaskade und ressortübergreifend zu treffen ...“ (Libbe 2012, S. 18).

Als konzeptioneller Bezugsrahmen für die Wahl eines geeigneten institutionellen Arrangements eignet sich gegenwärtig das Gewährleistungsstaatsmodell am besten. Wie in Abschnitt 2.1 theoretisch hergeleitet, besteht dessen Kernaussage darin, dass eine Kommune nicht mehr in jedem Fall die Aufgaben selbst erbringen muss, sondern sich auf die Sicherstellung der Leistungserbringung konzentriert (vgl. Reichard 2004). Dieser Ansatz erlaubt es, eine Kommune nicht mehr als starre Organisationseinheit mit zwingend eigener Aufgabenerfüllung zu betrachten. Vielmehr besteht, wie in Abbildung 1 dargestellt, die Möglichkeit, rollenbezogen (d.h. die Kommune agiert als Auftraggeber oder Auftragnehmer) und aufgabenbezogen (z.B. mit der Unterscheidung zwischen Steuerungs-, Vollzugs- oder Unterstützungsaufgaben (vgl. Hesse/Götz 2004) eine oder mehrere geeignete Organisationsformen zu wählen.



**Abbildung 1: Institutionelle Wahlmöglichkeiten**

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an KGSt 2010a.

Dabei sollte die Diskussion um organisationspolitische Gestaltungsoptionen differenziert und offen geführt werden. D.h., es geht im Vorhinein darum, ein nachvollziehbares Verfahren zur organisationspolitischen Entscheidungsfindung zu formulieren, die Ausgangslage und Zielsetzung systematisch zu analysieren und im Entscheidungsprozess selbst sämtliche objektiv machbaren Organisationsoptionen mit einzubeziehen (vgl. KGSt 2010a, 2010b).

*Aufgabenkritik:* Zunächst muss im Zuge der sogenannten Zweckkritik (Machen wir die richtigen Aufgaben?) festgelegt werden, welche Aufgaben zum Portfolio der Kommune gehören sollen. Es macht wenig Sinn, institutionelle Möglichkeiten auszuloten, bevor die Leistungsbreite des öffentlichen Aufgabenprogramms festgelegt wurde. Welche Leistung in das kommunale Aufgabenfeld fallen soll, muss im demokratischen Prozess durch die politischen Gremien u.a. in Bezug auf die politischen Prioritäten, normativen Vorgaben und funktionalen Notwendigkeiten beschlossen werden (vgl. Hesse/Götz 2004; Jann 1984; KGSt 1974; Röber 2012a). Damit kommt auch zum Ausdruck, dass Teile des kommunalen Aufgabenspektrums regelmäßigen Veränderungen unterworfen sind und z.B. aktuelle gesellschaftliche Fragestellungen zu einem zweckgebundenen Aufgabenwandel führen können, die ihrerseits hohe Anforderungen an vollständige und konsistente (institutionelle) Lösungsansätze stellen. Hierzu sei exemplarisch auf solch

aktuell bedeutsame gesellschaftspolitische Aufgabenfelder wie Migration und Integration, Demografie und Bildung hingewiesen (vgl. Beutel 2011; Mäding 2013).

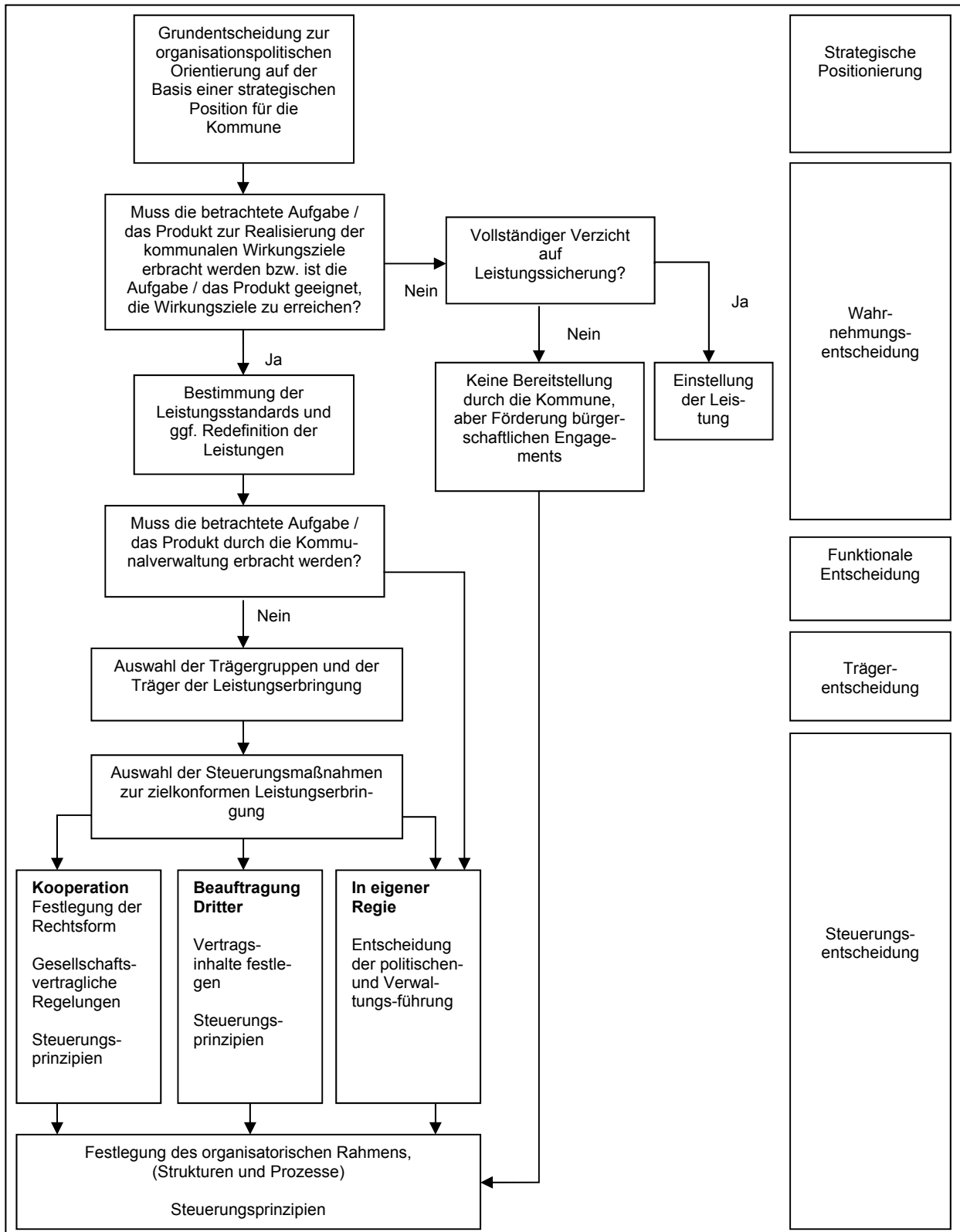
Im Anschluss an die Aufgabenkritik kann die eigentliche Entscheidung über das jeweilige institutionelle Arrangement für eine spezielle kommunale Aufgabe getroffen werden. Dabei handelt es sich idealtypisch um einen fünfstufigen Entscheidungsprozess, der in Abbildung 2 dargestellt ist und im Folgenden kurz erläutert wird (vgl. dazu im Folgenden KGSt 2010a, 2010b; Röber 2012a).

Bei der *strategischen Positionierung* (Schritt 1) geht es um die grundlegende Entscheidung über die organisationspolitische Orientierung einer Kommune. Im Rahmen dieser Grundentscheidung sollte die Kommune festlegen, wie sie sich bei der Erbringung einer bestimmten Aufgabe langfristig positionieren möchte. Folgende Positionierungen wären z.B. möglich:

- „Kommune als Dienstleistungskommune“, die sich als leistungs- und wettbewerbsorientierte Kommune betrachtet und auf den Reformansätzen des Neuen Steuerungsmodells, wie u.a. Produktdefinition und Zielvereinbarung oder Controlling und Berichtswesen, fußt (vgl. Banner 2005);
- „Kommune als Bürgerkommune“, die bei der Leistungserbringung auf ein hohes Maß an bürgerschaftlicher Partizipation/bürgerschaftlichen Engagement abzielt und sich vordergründig am Governance-Ansatz orientiert (vgl. Bogumil/Holtkamp 2002);
- „Kommune als Nachhaltigkeitskommune“, die es zum Ziel hat, Ansätze der Verwaltungsmodernisierung mit den Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung zu verbinden (vgl. Röber/Friedländer 2012).

Die *Wahrnehmungsentscheidung* (Schritt 2) baut auf der bereits erläuterten Aufgabenkritik auf und wird durch eine wirkungs- und ergebnisorientierte Bewertung ergänzt. Sie legt fest, ob eine betrachtete Aufgabe zur Realisierung der kommunalen Wirkungsziele erbracht werden muss bzw. ob diese Aufgabe zur Erreichung der kommunalen Wirkungsziele geeignet ist. Können diese Fragen mit „ja“ beantwortet werden, sollten die Leistungsstandards für diese Aufgabe überprüft und (ggf. neu) bestimmt werden. Ergibt sich im Entscheidungsprozess jedoch, dass die Aufgabe nicht erforderlich ist, kann die Leistungserbringung durch die Kommune entweder komplett eingestellt oder im Sinne der o.g. Bürgerkommune versucht werden, dass die

Zivilgesellschaft durch die Förderung bürgerschaftlichen Engagements diese Aufgabe selbst erbringt (z.B. Gründung von Fahrgemeinschaften anstatt Schulbussen).



**Abbildung 2: Prozess der organisationspolitischen Entscheidung**

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an KGSt 2010a.



Im Rahmen der *funktionalen Entscheidung* (Schritt 3) gilt es zu klären, ob die Aufgabe durch die Kommune selbst erbracht werden muss. Wenn ja, wird die betrachtete Aufgabe in eigener Regie wahrgenommen. Es gilt dann zu überprüfen, ob und wie die hierfür notwendigen Steuerungsprozesse gestaltet bzw. angepasst werden müssen. Entscheidet sich die Kommune hingegen dafür, die Leistung nicht In-House zu erbringen, dann hat sie die Möglichkeit, aus einem Portfolio aus verschiedenen Trägergruppen denjenigen Träger zu wählen, der die Leistung zu den vorgegebenen Standards am besten produzieren kann. Für eine Kommune ergeben sich im Rahmen der *Trägerentscheidung* (Schritt 4) folgende Möglichkeiten:

- Beauftragung einer kommunalen Eigengesellschaft mit der Leistungserbringung;
- Kooperationen mit Dritten in Form von interkommunaler Zusammenarbeit, der Kooperation mit privaten Unternehmen (ÖPP) oder mit gemeinnützigen Organisationen und zivilgesellschaftlichen Trägern sowie die Zusammenarbeit in IT-gestützten öffentlichen Leistungsnetzwerken;
- Aufgabenerfüllung durch private oder gemeinnützige Dritte, die beauftragt bzw. im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens ermittelt wurden.

Mit der Entscheidung für eine der dargestellten Trägervarianten sollten u.a. Aspekte, wie Know-how des Auftragnehmers, notwendiger Steuerungsaufwand für den Auftraggeber, rechtliche Rahmenbedingungen und die Nähe des Auftragnehmers zum Leistungsbereich berücksichtigt werden. Dabei kann – trotz der hier im Fokus stehenden öffentlichen Aufgabenwahrnehmung – die Aufgabenübertragung auf einen privaten Dritten grundsätzlich erfolgreich und mitunter sogar notwendig sein. Es gilt daher im konkreten Einzelfall vor Ort zu prüfen, welcher Träger die Leistung im Sinne des Bürgers am besten erfüllen kann (vgl. Ude 2013).

Jede der institutionellen Varianten bedarf spezieller Steuerungsmechanismen, die durch die *Steuerungsentscheidung* (Schritt 5) festgelegt werden sollen. Gerade bei den Auftraggeber-/Auftragnehmerbeziehungen, die im Rahmen der Kooperation mit oder der Aufgabenerfüllung durch private(n) bzw. gemeinnützige(n) Dritte(n) entstehen, müssen geeignete Steuerungsprinzipien sicherstellen, dass die vertraglich vereinbarten Leistungsziele erfüllt werden, ohne dass Finanzziele (wie u.a. Kostendeckung, Kostenminimierung) außer Acht gelassen werden (vgl. Papenfuß 2013). Auch bei öffentlichen Unternehmen kommt es schlussendlich darauf an, „die richtige Balance

zwischen politischer Steuerung und unternehmerischer Autonomie zu finden, um Fehlentwicklungen in Form der operativen Übersteuerung und der politisch-strategischen Untersteuerung öffentlicher Unternehmen durch politische Akteure zu vermeiden.“ (Röber 2012a, S. 58).

Seit der Jahrtausendwende wird die Frage nach der geeigneten Steuerung, Leitung und Kontrolle öffentlicher und ausgelagerter Organisationseinheiten weitestgehend unter dem Begriff der „Public Corporate Governance“<sup>82</sup> geführt (vgl. Papenfuß 2013). Hierbei stehen vor allem Implementierung und Ausgestaltung eines leistungsfähigen Beteiligungsmanagements sowie die Einführung von Public Corporate Governance Kodizes in solchen Organisationseinheiten im Fokus der Betrachtung (vgl. u.a. Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.) 2009a, 2009b, 2011, 2012; Papenfuß 2013; Ruter 2004; Theuvsen 2012).

Zusammenfassend zeigen die aufgeworfenen Handlungsschritte/-empfehlungen, dass die organisationspolitische Entscheidungsfindung ein äußerst komplexer Prozess ist. Dieser Entscheidungsprozess, die an ihm beteiligten Akteure aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft und natürlich das Ergebnis des Prozesses – das gewählte institutionelle Arrangement – werden sich zunehmend an einer Vielzahl von Kriterien bzw. Erfolgsfaktoren messen lassen müssen. Zu diesen zählen insbesondere (1) die professionelle Umsetzung selbst, mit einer möglichst transparenten und bürgernahen Entscheidungsfindung, (2) die Festlegung des Unternehmensauftrags, der vor allem den öffentlichen Zweck und die gesellschaftliche Verantwortung als zentrale Säulen beinhaltet, (3) der wirtschaftliche Erfolg und zu guter Letzt auch (4) die strategische Ausrichtung des Unternehmens, bei der zukünftige Handlungsfelder, wie Nachhaltigkeit und Ressourcenschutz, angemessenen berücksichtigt werden sollten (vgl. Libbe 2012, 2013). Diese Erfolgsfaktoren gelten umso mehr für die Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen, da es hierbei nach Jahren umfänglicher Privatisierungen in vielen Kommunen wieder zu einer kompletten Kehrtwende im institutionellen Gefüge kommt bzw. kommen kann.

Damit kann auch die Antwort auf die Frage, ob „Rekommunalisierung“ – um es etwas salopp zu formulieren – in eine Sackgasse führt oder sich als Diskurs mit Ausweg zeigt,

---

<sup>82</sup> Public Corporate Governance beinhaltet „... den rechtlichen und faktischen Ordnungsrahmen für die Steuerung, Leitung und Überwachung von und in ausgelagerten Organisationseinheiten der öffentlichen Hand.“ (Papenfuß 2013, S. 3).

stehen oder fallen. Die öffentliche Aufgabenwahrnehmung muss sich unter den heutigen Rahmenbedingungen und zukünftigen Herausforderungen (mindestens) gleichermaßen mit der breiten Palette von weiteren institutionellen Arrangements messen lassen, wie es auch von jedem in Frage kommenden externen Leistungserbringer erwartet wird. Dazu haben sich die institutionellen Wahlmöglichkeiten und ihre spezifischen Vor- und Nachteile mittlerweile zu stark ausdifferenziert, als dass ein alleiniges „Ausruhen“ auf Aspekten, wie Eigentum und Rechtsform, ohne kontextbezogene Einbettung eine befriedigende Antwort auf die komplexen Fragestellungen geben kann. Nur damit wird letztlich die Voraussetzung geschaffen, dass die öffentliche Aufgabenwahrnehmung als eine mögliche institutionelle Möglichkeit unter vielen betrachtet wird, ohne diese im Sinne einer ideologischen Verklärung von vornerein als grundsätzlich bessere oder schlechtere Wahl zu bewerten.

In diesem Zusammenhang stellen Mühlenkamp/Schulz-Nieswandt (2012) nüchtern, aber für die aufgezeigten Problemfelder und möglichen Perspektiven treffend fest: „Es scheint, als ob in der menschlichen Wahrnehmung (zur Gewährleistung öffentlicher Aufgaben) eher die Nachteile als die Vorteile und bei nicht benutzten Arrangements eher die Vorteile als die Nachteile gesehen werden. Vielleicht müssen wir uns mit dem Gedanken anfreunden, dass es – natürlich kontextabhängig – kein in jeder Hinsicht überlegenes bzw. perfektes institutionelles Arrangement gibt. Dann haben auch öffentliche Unternehmen bzw. die öffentliche Wirtschaft einen dauerhaften Platz in unserer Wirtschaftsordnung, der manchmal in den vordersten Reihen und manchmal weiter hinten angesiedelt ist.“ (S. 8).

## 6 Fazit

Mit den vorangegangenen Ausführungen zu ausgewählten theoretischen und konzeptionellen Aspekten, nationalen und europäischen Entwicklungstendenzen sowie möglichen Perspektiven der Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen wurde der Versuch einer genaueren Systematisierung, Analyse und Versachlichung des aktuellen wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Diskurses unternommen. Hierzu werden die aufgeführten Untersuchungsergebnisse im Folgenden komprimiert zusammengefasst.

Für eine genauere Eingrenzung des Phänomens „Rekommunalisierung“ sollte neben grundsätzlichen Kriterien, wie z.B. Verantwortungsstufe, Zielsetzung und gesellschaftsrechtliche Einflussnahme bei der rückübertragenen Aufgabe, zwischen zwei Begriffsverständnissen unterschieden werden. Zum einen der Rekommunalisierungsbegriff im engeren bzw. strengeren Sinn, welcher grundlegend von der zeitlichen Abfolge einer öffentlichen, privaten und wieder öffentlichen Leistungserbringung ausgeht. Zum anderen der Begriff im weiteren bzw. milderer Sinn, der sich auf die eigentliche Renaissance öffentlicher Aufgabenwahrnehmung bzw. auf deren Neubesinnung bezieht und „Rekommunalisierung“ als gesellschaftlichen Trend versteht. Diesen Kategorien können die verschiedenen Rekommunalisierungsformen zugeordnet werden.

Ziele, die mit einer Rekommunalisierung verfolgt werden, sind u.a. die Lösung zukünftiger sozialer und ökologischer Herausforderungen, Schaffung von Synergien zwischen einzelnen Kompetenzfeldern (z.B. zwischen Stadt- und Regionalplanung und Energiepolitik), Erhöhung kommunaler Einnahmen, Förderung von Regionalwirtschaft und Beschäftigung sowie die Stärkung der bürgerschaftlichen Partizipation. Diese Ziele lassen sich unter dem Begriff „Citizen Value“ subsumieren. Zu deren Umsetzung eignet sich nach Meinung des Autors der bislang vornehmlich auf die Privatwirtschaft bezogene, aber im Kontext der gesellschaftlichen Verantwortung öffentlicher Unternehmen bislang recht wenig diskutierte Ansatz der Corporate Social Responsibility.

Die empirischen Befunde lassen die Schlussfolgerung zu, dass die sektoralen Tendenzen mittlerweile über punktuelle Vorhaben hinausgehen. Jedoch kann von einem einheitlichen Rekommunalisierungstrend sowohl auf nationaler als auch europäischer Ebene gegenwärtig nicht die Rede sein. Vielmehr zeigen sich in

Deutschland und den betrachteten europäischen Staaten intrasektorale Rekommunalisierungstendenzen, welche in differenzierter Weise die eingangs erläuterten institutionellen Erklärungsansätze widerspiegeln. Somit wird deutlich, dass die zweifellos nachweisbar vorhandenen, jedoch in ihrer Ausprägung von Land zu Land äußerst differenzierten sektoralen Rekommunalisierungstendenzen, kein einheitliches, klar umrissenes Phänomen innerhalb der gesamten EU darstellen. Eine offene Frage dabei bleibt auch, inwieweit diese Entwicklungen im nationalen wie europäischen Kontext von Dauer sind, d.h. tendenziell mit einer weiteren Ausbreitung oder doch eher mit Rückläufigkeit zu rechnen ist.

Was die nationalen und europäischen Befunde eint, sind die Ursachen bzw. Gründe der dargelegten Entwicklungen. Diese sind im Wesentlichen auf die für eine Rekommunalisierung günstigen Rahmenbedingungen in den Sektoren (z.B. das Auslaufen von Konzessionsverträgen im Energiesektor) oder auf die Folgen fehlgeschlagener Privatisierungsprojekte (wie u.a. Preiserhöhung und Qualitätsverlust) und mangelnder politischer Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten (z.B. im Bereich der Wasserversorgung) zurückzuführen. Insbesondere die letztgenannten Tatsachen haben in der Endkonsequenz sowohl in Deutschland als auch in einigen der betrachteten EU-Länder bei den Bürgern zu einer zunehmenden Ablehnung gegenüber flächendeckenden Privatisierungen und dem Wunsch nach einer Rückbesinnung auf eine gemeinwohlorientiertere kommunale Leistungserbringung geführt. Damit ist das Thema „Rekommunalisierung“ zumindest zeitweise in den Mittelpunkt der gesellschaftlichen Debatte gerückt.

Ob die Rekommunalisierung in eine Sackgasse führt oder sich als Diskurs mit Ausweg zeigt, wird zukünftig stark davon abhängen, ob die wissenschaftliche und öffentliche Auseinandersetzung über die Frage des Eigentums hinauswächst und sich dabei nicht in wenig sinnvollen Leitbilddiskussionen „verzettelt“. Dies umso mehr als die Frage nach einem reinen „Für und Wider“ kommunaler oder privater Aufgabenerfüllung schon allein aufgrund der Tatsache, dass sich die institutionellen Wahlmöglichkeiten mit ihren spezifischen Vor- und Nachteilen mittlerweile stark ausdifferenziert haben, nicht generell mit ja oder nein zu beantworten ist. Die öffentliche Aufgabenwahrnehmung muss sich unter den heutigen Rahmenbedingungen und zukünftigen Herausforderungen (mindestens) gleichermaßen an der breiten Palette institutionellen Arrangements messen lassen, wie es auch von jedem zur Auswahl stehenden externen

Leistungserbringer erwartet wird. Dabei wird es zukünftig auch noch stärker darum gehen müssen, der kommunalen Praxis eine Handreichung auf den Weg zu geben, die es ihnen ermöglicht, eine für ihren spezifisch kommunalen Kontext optimale institutionelle Entscheidung zu treffen. Einen sinnvollen Beitrag kann hierzu das von der KGSt vorgeschlagene Konzept einer zielgerichteten kommunalen Organisationspolitik leisten.

## 7 Literaturverzeichnis

- AEEG (2011): Annual Report to the European Commission on Regulatory Activities and the State of Services in the Electricity and Gas Sectors, unter: <http://www.autorita.ener-gia.it/allegati/relazann/11/Annual%20Report%202011%20EN.pdf>, abgerufen:20.02.2013.
- Allemand, Rosalyn (2007): Les distributeurs non-nationalisés d'électricité face à l'ouverture de la concurrence, in: Annuaire 2007 des Collectivités Locales, CNRS, S. 31-42.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2011): Volksentscheid über die Offenlegung der der Teilprivatisierungsverträge der Berliner Wasserbetriebe, Berlin.
- APSE (2011): Insourcing Update: The value of returning local authority services in-house in an era of budget constraints, London.
- ATT; BDEW; DBVW; DVGW; DWA; VKU (2011): Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2011, Bonn.
- Banner, Gerhard (2005): Führung und Reform, überarbeitete Fassung des Vortrags am Mastertag des MPA-Studiengangs Öffentliches Management an der Universität Kassel am 22. Oktober 2005.
- Bauer, Hartmut (2012): Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung. Einführende Problemskizze, in: Bauer, Hartmut; Büchner, Christiane; Hajasch, Lydia (Hrsg.): Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge, KWI Schriften Nr. 6, Potsdam, S. 11-31.
- Beckmann, Jens (2008): Die Entkernung des Service Public in Frankreich, in: Bieling, Hans-Jürgen; Deckwirth, Christina; Schmalz, Stefan (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union, Münster, S. 126-151.
- Berliner Zeitung (2013): Veolia bietet Land Wasser-Anteile an, in: Berliner Zeitung, Nr. 46, vom 23./24. Februar 2013, S. 17.
- Beutel, Rainer Christian (2011): Kommunale Steuerung in Zeiten organisationspolitischer Unsicherheiten, Vortrag gehalten am 14. Januar 2011 an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Leipzig.
- Bieling, Hans-Jürgen (2009): „Privat vor Staat“? Zur Entwicklung politischer Leitbilder über die Rolle des Staates, in WSI-Mitteilungen 5/2009, S. 235-242.
- Bieling, Hans-Jürgen; Deckwirth, Christina (2008): Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union – Einleitung, in: Bieling, Hans-Jürgen; Deckwirth, Christina; Schmalz, Stefan (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union, Münster, S. 9-33.
- BMWi; BMU (Hrsg.) (2011): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, 28. September 2010, Berlin.

- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2002): Bürgerkommune konkret. Vom Leitbild zur Umsetzung. Ein Leitfaden für die kommunale Praxis erarbeitet für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung, unter: <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01431.pdf>, abgerufen: 06.05.2013.
- Bogumil, Jörg; Pilow, Johann-Christian; Ebbinghaus, Jens; Gerber Sascha; Kohrsmeier, Maren (2010): Die Gestaltung kommunaler Daseinsvorsorge im europäischen Binnenmarkt – empirische Untersuchung zu den Auswirkungen des europäischen Beihilfe- und Vergaberechts insbesondere im Abwasser- und Krankenhaussektor sowie in der Abfallentsorgung, Düsseldorf, unter: [http://www.sowi.rub.de/mam/images/regionalpolitik/gestaltung\\_kommunaler\\_daseinsvorsorge.pdf](http://www.sowi.rub.de/mam/images/regionalpolitik/gestaltung_kommunaler_daseinsvorsorge.pdf), abgerufen: 29.04.2013.
- Bolay, Sebastian (2011): Auslaufende Konzessionsverträge in der Energiewirtschaft – eine Zwischenbilanz, Vortrag während des Difu-Seminars „Zwischen Rekommunalisierung und Privatisierung – die geeignete Organisationsform für die kommunale Leistungserbringung finden“, gehalten am 31. März 2011 in Berlin, zitiert nach: Libbe, Jens; Hanke, Stefanie; Verbücheln, Maic (2011): Rekommunalisierung – Eine Bestandsaufnahme, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.): Difu-Papers 8/2011.
- Bordonneau, Marie-Agnès; Canneva, Guillem; Orange, Gerard; Gambier, Dominique (2010): Le changement de mode de gestion des services d'eau, in: Droit et Gestion des Collectivités Territoriales, Annuaire 2010, Editions le Moniteur, Paris, S. 131-147.
- Brandt, Torsten; Schulten, Thorsten (2008): Auswirkungen von Privatisierung und Liberalisierung auf die Tarifpolitik in Deutschland. Ein vergleichender Überblick, 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, S. 68-91.
- Brüning, Christoph (2012): Rechtliche Voraussetzungen der Rekommunalisierung, in: Bauer, Hartmut; Büchner, Christiane; Hajasch, Lydia (Hrsg.): Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge, KWI Schriften Nr. 6, Potsdam, S. 59-71.
- Budäus, Dietrich (2009): Grundbegriffe, Formen, Bestandsaufnahme der Rekommunalisierung: Erklärung und Gegenstand eines aktuellen – noch – unstrukturierten Phänomens, Vortrag i.R. eines Workshops zum Thema „Rekommunalisierung und Dezentralisierung“ im BMWI, gehalten am 9. März 2012 in Berlin.
- Bundeskartellamt (2011): Stellungnahme des Bundeskartellamtes zur öffentlichen Anhörung des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages zur Rekommunalisierung der Energieversorgung am 24. Januar 2011, in: BT-Drucksachen 17/3649, 17/3671, 17/3182, Berlin.
- Bundesverband neuer Energieanbieter e.V. (2011): Rekommunalisierung. Mythos und Realität, in: Bundesverband neuer Energieanbieter e.V. 2011 (Hrsg.): bne komp pass, Ausgabe 01/2011, S. 5-7.



- Burgi, Martin (2000): Privatisierung der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, in: Hendl, Reinhard; Marburger, Peter; Reinhardt, Michael (Hrsg.): Umweltschutz, Wirtschaft und kommunale Selbstverwaltung, 16. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 10. bis 12. September 2000, S. 101-137.
- Burgi, Martin (2010): Kommunalisierung staatlicher Aufgaben – Möglichkeiten, Grenzen und Folgefragen aus rechtlicher Sicht, in: Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden, S. 23-46.
- BWB (2006): Geschäftsbericht 2005, unter: [http://www.bwb.de/content/language1/downloads/GB\\_BWB\\_2005.pdf](http://www.bwb.de/content/language1/downloads/GB_BWB_2005.pdf), abgerufen: 04.06.2013.
- BWB (2007): Geschäftsbericht 2006, unter: [http://www.bwb.de/content/language1/downloads/GB\\_BWB\\_2006.pdf](http://www.bwb.de/content/language1/downloads/GB_BWB_2006.pdf), abgerufen: 04.06.2013.
- BWB (2008): Geschäftsbericht 2007, unter: [http://www.bwb.de/content/language1/downloads/GBdt\\_BWB\\_2007.pdf](http://www.bwb.de/content/language1/downloads/GBdt_BWB_2007.pdf), abgerufen: 04.06.2013.
- BWB (2009): Geschäftsbericht 2008, unter: [http://www.bwb.de/content/language1/downloads/Berliner\\_Wasserbetriebe\\_2008.pdf](http://www.bwb.de/content/language1/downloads/Berliner_Wasserbetriebe_2008.pdf), abgerufen: 04.06.2013.
- BWB (2010): Geschäftsbericht 2009, unter: <http://www.bwb.de/content/language1/downloads/Berliner-Wasserbetriebe-2009.pdf>, abgerufen: 04.06.2013.
- BWB (2011a): Geschäftsbericht 2010, unter: [http://www.bwb.de/content/language2/downloads/BWB-GB-2010\\_final\\_korrigiert\\_280611\\_ok\\_02.pdf](http://www.bwb.de/content/language2/downloads/BWB-GB-2010_final_korrigiert_280611_ok_02.pdf), abgerufen: 04.06.2013.
- Candeias, Mario; Rilling, Rainer; Weise Katharina (Hrsg.) (2009): Krise der Privatisierung. Rückkehr des Öffentlichen, Berlin.
- Citroni, Giulio (2010): Neither state nor market: municipalities, corporations and municipal corporatization in water services: Germany, France and Italy compared, in: Wollmann, Hellmut; Marcou, Gérard (Hrsg.): The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market, S. 191-216.
- Cox, Helmut (2007): Von der Wirtschaftslehre öffentlicher Unternehmen zu einer Ökonomik der öffentlichen Dienstleistungen, in: Bräuning, Dietmar; Greiling, Dorothea (Hrsg.): Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II, Festschrift für Peter Eichhorn, Berlin, S. 65-90.
- Deutscher Städtetag (1926): Städte, Staat, Wirtschaft: Denkschrift des Deutschen Städtetags, Berlin.
- Dimap; VKU (2008): VKU-Haushaltskundenbefragung: Kunden lehnen Privatisierung der Trinkwasserversorgung ab, in: <http://www.presseportal.de/pm/6556/1122244/vku-haushaltskundenbefragung-kunden-wollen-stadtwerke-als-versorger-privatisierung-wird-abgelehnt>, erstellt: 22.01.2008, abgerufen: 19.10.2011.
- Drews, Kathrin (2008): Großbritannien oder Paradigma einer gescheiterten Reorganisation?, in: Bieling, Hans-Jürgen; Deckwirth, Christina; Schmalz, Stefan (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union, Münster, S. 34-63.

- Ebers, Mark; Gotsch, Wilfried (2006): Institutionenökonomische Theorien der Organisation, in: Kieser, Alfred; Ebers, Mark (Hrsg.): Organisationstheorien, 6. Auflage, Stuttgart, S. 247-308.
- Edeling, Thomas (2008): Institutionelle Umbrüche im öffentlichen Sektor: Das Ende der kommunalen Daseinsvorsorge?, in: Sackmann, Reinhold; Jonda, Bernadette, Reinhold, Maria (Hrsg.): Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor, S. 145-162.
- Egerer, Matthias (2006): Marktstrukturveränderungen in der Trinkwasserversorgung. Eine Analyse ökonomischer, ökologischer und sozialer Auswirkungen am Beispiel Deutschlands, ifo, Universität München.
- Eichhorn, Peter; Friedrich, Peter; Jann, Werner; Oechsler, Walter A.; Püttner, Günter; Reineremann, Heinrich (Hrsg.) (2002): Verwaltungslexikon, 3. neu bearbeitete Auflage, Baden-Baden.
- Engartner, Tim (2009): Kehrt der Staat zurück? Rekommunalisierungen in den Aufgabenbereichen Entsorgung und Gebäudereinigung, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Heft 2009/4, S. 325-408.
- Fédération des EPL (2012): Was ist ein EPL?, unter: <http://www.lesepl.fr/Allemand.php>, abgerufen: 19.03.2013.
- FES (Hrsg.) (2004): Wegbeschreibung für die kommunale Praxis: Der Konzessionsvertrag, in: [http://www.fes-kommunalakademie.de/\\_data/KB\\_Konzessionsvertrag.pdf](http://www.fes-kommunalakademie.de/_data/KB_Konzessionsvertrag.pdf), abgerufen: 18.10.2011.
- FES (Hrsg.) (2009): Öffentliche Dienstleistungen: unverzichtbarer Baustein der Daseinsvorsorge! Zwei Jahrzehnte Privatisierung: Bilanz und Ausblick, in: WISU Diskurs. Expertisen und Dokumentation zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Juni 2009, Bonn.
- Fritsch, Michael; Wein, Thomas; Ewers, Hans-Jürgen (2011): Marktversagen und Wirtschaftspolitik: mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, München.
- Frontier Economics (2006): Benchmarkingmodelle – Berücksichtigung von Größenvorteilen. Ein Bericht für RWE Energy, London.
- Gaul, Thomas (2009): Kommunale Versorger mischen wieder mit, in: <http://www.ftd.de/politik/deutschland/:stadtwerke-kommunale-versorger-mischen-wieder-mit/50010126.html>, erstellt: 19.09.2009, abgerufen: 15.10.2011.
- Gärtner, Stefan (2009): Die Rolle von Sparkassen und Landesbanken für die regionale Strukturpolitik und Mittelstandsförderung. Thesenpapier zum Expertengespräch II des AK Dienstleistungen der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Gerstlberger, Wolfgang (2009): Zwei Jahrzehnte Privatisierung in deutschen Kommunen – Herausforderungen und Argumente für den Erhalt der Stadtwerke, in: FES (Hrsg.): WISU direkt, Mai 2009, S. 1-4.

- Gottschalk, Wolf (2012): Rekommunalisierung der Energieversorgung, in: Schaefer, Christina; Theuvsen, Ludwig (Hrsg.): Renaissance öffentlicher Wirtschaft. Bestandsaufnahme – Kontexte – Perspektiven, Schriftenreihe Öffentliche Dienstleistungen, Heft 57, S. 291-306.
- Grossi, Giuseppe; Marcou, Gérard; Reichard, Christoph (2011): Comparative aspects of institutional variants for local public service provision, in: Wollmann, Hellmut; Marcou, Gérard (Hrsg.): The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market, S. 217-239.
- Growitsch, Christian; Müller, Christine; Pavel, Ferdinand; Plum, Alexander; Süße, Marvin; Wissner, Matthias (2011): Anforderungen an die „Unternehmenslandschaft“ zur volkswirtschaftlich bestmöglichen Bewältigung der derzeitigen und zukünftigen Aufgaben im Strom- und Gasmarkt – Brauchen wir eine Rekommunalisierung der Energiewirtschaft? Abschlussbericht der WIK-Consult GmbH für die RWE AG, Bad Honnef.
- Grüske, Karl-Dieter; Schneider, Friedrich (2003): Wörterbuch der Wirtschaft, Stuttgart.
- Hachfeld, David (2009): Rekommunalisierung – Lehren aus Potsdam und Grenoble, in: Candeias, Mario; Rilling, Rainer; Weise Katharina (Hrsg.): Krise der Privatisierung. Rückkehr des Öffentlichen, S. 86-99, Berlin.
- Hall, David (2012): Remunicipalisation of public services in Europe, presented at the EPSU local and regional government conference, May 2012, Riga, unter: [http://www.epsu.org/IMG/pdf/DH-Remunicipalisation\\_presentation-ppt.pdf](http://www.epsu.org/IMG/pdf/DH-Remunicipalisation_presentation-ppt.pdf), abgerufen: 20.02.2013.
- Hall, David (2013): Waste management in Europe: EU context, public-private roles, efficiency, and evaluation, unter: [http://www.recobaltic21.net/downloads/Public/Meetings/Workshop%20The%20art%20of%20Procurement%20in%20Waste%20management/5-waste\\_management\\_in\\_europe\\_david\\_hall.pdf](http://www.recobaltic21.net/downloads/Public/Meetings/Workshop%20The%20art%20of%20Procurement%20in%20Waste%20management/5-waste_management_in_europe_david_hall.pdf), abgerufen: 20.02.2012.
- Hall, David; Lobina, Emanuele (2001a): UK water privatisation – a briefing, Greenwich.
- Hall, David; Lobina, Emanuele (2001b): Private to Public: International lessons of water-remunicipalisation in Grenoble, France, unter: [http://www.epoc.uni-bremen.de/publications/pup2001/files2001/Hall\\_Grenoble.PDF](http://www.epoc.uni-bremen.de/publications/pup2001/files2001/Hall_Grenoble.PDF), abgerufen: 13.08.2013.
- Hall, David; Lobina, Emanuele; Terhorst, Philip (2012): Remunicipalization in Europe, paper presented at the XXII<sup>nd</sup> World Congress of Political Science, May 2012, Madrid.
- Hansen, Ursula; Schrader, Ulf (2005): Corporate Social Responsibility als aktuelles Thema der Betriebswirtschaftslehre, in: DBW, H. 4, S. 373-395.
- Hanss, Wilhelm Georg (2008): Gibt es objektive Gründe für eine Renaissance?, in: Bundesverband Öffentliche Dienstleistungen (Hrsg.): Renaissance der Kommunalwirtschaft? Referate eines Symposiums des Bundesverbandes Öffentliche Dienstleistungen – Deutsche Sektion des CEEP, des Verbandes kommunaler Unternehmen, des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen und des Deutschen Städtetages am 6./7. November 2008 in Berlin, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft Heft 30, Berlin, S. 54-58.

- Hasse, Dirk (1993): Ökonomische Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes dezentraler Technologien in der Elektrizitätswirtschaft, Münster.
- Haug, Peter (2008): Privatisierung kommunaler Leistungen – Erfolgs- und Misserfolgskriterien für die Entstaatlichung kommunaler Leistungen, in: Sackmann, Reinhold; Jonda, Bernadette; Reinhold, Maria (Hrsg.): Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor, Wiesbaden, S. 163-180.
- Hesse, Jens Joachim; Götz, Alexander (2004): Systematische Aufgabenkritik in der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung: Auswertung der Aufgabenerhebung und Ansatzpunkte für die Neuordnung der Kompetenz- und Organisationsstrukturen, Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, 2004.
- Hesse, Mario; Lenk, Thomas; Rottmann, Oliver (2009): Privatisierung der Wasserwirtschaft aus ordnungstheoretischer Sicht, in: Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management (Hrsg.): Arbeitspapier Nr. 40, April 2009, Leipzig.
- HMWVL (Hrsg.) (2006): Gemeinschaftsinitiative Stadtumbau Hessen. Interkommunale Kooperation, Wiesbaden.
- Hoffmann-Martinot, Vincent (2005): Zentralisierung und Dezentralisierung in Frankreich, in: Kimmel, Adolf, Uterwedde, Henrik (Hrsg.): Länderbericht Frankreich. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, 2. Auflage, Wiesbaden, S. 323-342.
- Holländer, Robert; Fälsch, Marcel; Geyler, Stefan; Lautenschläger, Sabine (2009): Trinkwasserpreise in Deutschland – Wie lassen sich verschiedene Rahmenbedingungen für die Wasserversorgung anhand von Indikatoren abbilden? Kernaussagen des Gutachtens, unter: <http://www.vku.de/service-navigation/ueber-uns/benchmarking/bkvbenchmarking/hollaender-im-bkv.html>, abgerufen: 16.08.2013.
- Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.) (2009a): Public Corporate Governance Kodizes auf dem Prüfstand, in: Public Governance, Winter 2008/2009, S. 6-12.
- Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.) (2009b): Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes, in: Public Governance, Herbst 2009, S. 12-15.
- Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.) (2011): Herausforderungen des kommunalen Beteiligungsmanagements in der Praxis, in: Public Governance, Frühjahr 2011, S. 16-20.
- Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.) (2012): Public Corporate Governance Kodizes im Vergleich, in: Public Governance, Winter 2012, S. 6-11.
- Jann, Werner (1984): Verwaltung im politischen Prozess, in: Verwaltungsrundschau 2/1984, S. 37-43.
- Jansen, Stephan A.; Priddat, Birger P. (2007): Theorien der öffentlichen Güter: Rekonstruktionen sozialer Konstruktionen – Politik- und wirtschaftswissenschaftliche Korrekturvorschläge, in: Jansen, Stephan A.; Priddat, Birger P.; Stehr, Nico (Hrsg.): Die Zukunft des Öffentlichen. Multidisziplinäre Perspektiven für eine Öffnung der Diskussion über das Öffentliche, Wiesbaden, S. 11-48.

- Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2009): Grundlagen der Verwaltungsorganisation, Stand: Februar 2009, unter: [http://www.justiz.nrw.de/JM/landesjustizpruefungsamt/juristischer\\_vorbereitungsdienst/lernmaterialien/grundlagen\\_verwaltungsorganisation.pdf](http://www.justiz.nrw.de/JM/landesjustizpruefungsamt/juristischer_vorbereitungsdienst/lernmaterialien/grundlagen_verwaltungsorganisation.pdf), abgerufen: 15.08.2013.
- KGSt (1974): Aufgabenkritik, Bericht Nr. 21/1974, Köln.
- KGSt (2010a): Kommunale Organisationspolitik, Teil 1, Köln.
- KGSt (2010b): Kommunale Organisationspolitik, Teil 2, Köln.
- Knirsch, Hanspeter (2008): Rekommunalisierung: Modetrend oder neues Politikphänomen, Vortrag auf dem KGSt-Forum 2008 in Bremen.
- König, Klaus; Benz, Angelika (Hrsg.) (1997): Privatisierung und staatliche Regulierung: Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk, Baden-Baden.
- Kuhlmann, Sabine (2009): Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa, Baden-Baden.
- Landeshauptstadt Potsdam, Der Oberbürgermeister (Hrsg.) (2010): 16. Beteiligungsbericht der Landeshauptstadt Potsdam, zum 31. Dezember 2010, Potsdam.
- Lederer, Klaus (2003): Strukturwandel bei kommunalen Wasserdienstleistungen. Eine Untersuchung aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive, Diss., Berlin.
- Lederer, Klaus; Naumann, Matthias (2010): Öffentlich, weil es besser ist? Politische Gemeinwohlbestimmung als Voraussetzung einer erfolgreichen Kommunalwirtschaft, unter: <http://www.linksnet.de/de/artikel/26870>, abgerufen: 23.04.2013.
- Lenk, Thomas; Hesse, Mario; Rottmann, Oliver (2010): Privatisierung und Rekommunalisierung in der Wasserversorgung aus theoretischer und empirischer Perspektive, in: InfrastrukturRecht (IR), 7, Jahrgang, Nr. 11, Sonderausgabe Kommunales Infrastruktur-Management, S. 293-297.
- Lenk, Thomas; Rottmann, Oliver; Albrecht, Romy (2011a): Renaissance der Kommunalwirtschaft – Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen, in: Kompetenzzentrum für Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge an der Universität Leipzig, HypoVereinsbank (Hrsg.): Public Sector. Eine intersektorale Studie, München und Leipzig.
- Lenk, Thomas; Rottmann, Oliver; Albrecht, Romy (2011b): Rekommunalisierung in der Energieversorgung, in: Public Governance, Frühjahr 2011, S. 6-11.
- Libbe, Jens (2011): Der Trend zur Rekommunalisierung, in: VKU (Hrsg.): Konzessionsverträge. Handlungsoptionen für Kommunen und Stadtwerke. Stadtwerke der Zukunft IV – aktualisierte Auflage, S. 8-9, Berlin.
- Libbe, Jens (2012): Erfahrungen mit Rekommunalisierungen in den Bereichen Energie, Wasser und Abfallwirtschaft, Vortrag auf der DGB-Fachtagung „Zurück zur öffentlichen Hand. Chancen und Formen der Rekommunalisierung“ am 10. Januar 2012 in Berlin.

- Libbe, Jens (2013): Rekommunalisierung in Deutschland – eine empirische Bestandsaufnahme, in: Matecki, Claus; Schulten, Thorsten (Hrsg.): Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung, Hamburg, S. 18-36.
- Libbe, Jens; Hanke, Stefanie; Verbücheln, Maic (2011): Rekommunalisierung – Eine Bestandsaufnahme, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.): Difu-Papers, August 2011.
- Linhos, Ramon (2006): Der Konzern Stadt. Zum veränderten Bild der Kommunen und ihrer Beteiligungen, in: KWI-Arbeitshefte, Heft 11.
- Lormes, Ivo (2009): Kommunale Aufgabenerledigung im Wandel? Eine explorative Untersuchung des Friedhofwesens in Nordrhein-Westfalen, in: KWI Schriften Nr. 16, Potsdam.
- Lucas, Rainer (2011): Projekt „Citizen-Value-Reporting“, Vortrag gehalten auf dem Kongress „CSR-Impulse und Strategien für erfolgreiche Unternehmen in NRW“ am 08. September in Mülheim an der Ruhr.
- Mädig, Heinrich (2013): Kommunale Aufgabenkritik – unverändert aktuell?, in: Reichard, Christoph; Schröter, Eckhard (Hrsg.): Zur Organisation öffentlicher Aufgaben: Effizienz, Effektivität und Legitimität, S. 37-61.
- Menges, Roland; Müller-Kirchenbauer, Joachim (2012): Rekommunalisierung versus Neukonzessionierung der Energieversorgung, in: Zeitschrift für Energiewirtschaft, Heft 36, S. 51-67.
- Mihm, Andreas (2009): Kommunen erobern Energieversorgung zurück, in: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/stadtwerke-kommunen-erobern-energieversorgung-zurueck-1839606.html>, abgerufen: 03.05.2013.
- Monopolkommission (2011): Sondergutachten 59: Energie 2011. Wettbewerbsentwicklung mit Licht und Schatten, Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 62 Abs. 1 EnWG, Bonn.
- Mühlenkamp, Holger (2012a): Kooperation und Wettbewerb im öffentlichen Sektor, in: Röber, Manfred (Hrsg.): Institutionelle Vielfalt und neue Unübersichtlichkeit-Zukunftsperspektiven effizienter Steuerung öffentlicher Aufgaben zwischen Public Management und Public Governance, Berlin, S. 29-56 (im Erscheinen).
- Mühlenkamp, Holger (2012b): Zur relativen (In-)Effizienz öffentlicher (und privater) Unternehmen – Unternehmensziele, Effizienzmaßstäbe und empirische Befunde, in: Schaefer, Christina; Theuvsen, Ludwig (Hrsg.): Renaissance öffentlicher Wirtschaft. Bestandsaufnahme – Kontexte – Perspektiven, Schriftenreihe Öffentliche Dienstleistungen, Heft 57, S. 21-48.
- Mühlenkamp, Holger; Schulz-Nieswandt, Frank (2012): Vorwort, in: in: Schaefer, Christina; Theuvsen, Ludwig (Hrsg.): Renaissance öffentlicher Wirtschaft. Bestandsaufnahme – Kontexte – Perspektiven, Schriftenreihe Öffentliche Dienstleistungen, Heft 57, S. 7-9.

- Naschold, Frieder; Budäus, Dietrich; Jann, Werner; Mezger, Erika; Oppen, Maria; Picot, Arnold; Reichard, Christoph; Schanze, Erich, Simon, Nicolaus (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden, in: Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 4, Berlin.
- Naumann, Matthias (2011): Kommunale Unternehmen der Zukunft – Corporate Social Responsibility, öffentliche Unternehmen und die aktuelle Debatte um Rekommunalisierungen, in: Sandberg, Berit; Lederer, Klaus (Hrsg.): Corporate Social Responsibility in kommunalen Unternehmen, Wiesbaden, S. 67-81.
- Nienhüser, Werner; Jans, Manuel; Köckeritz, Martin (2012): Grundbegriffe und Grundideen der Transaktionskostentheorie – am Beispiel von „Make-or-Buy“-Entscheidungen über Weiterbildungsmaßnahmen, unter: <http://www.uni-due.de/apo/GrundbegriffeTAKT.pdf>, abgerufen: 21.08.2013.
- Oelmann, Mark/Bösch, Iris/Kschonz, Claudia/Müller, Gernot (2010): 10 Jahre Wasserpartner Berlin. Eine Bilanz der öffentlich-rechtlichen Partnerschaft zwischen dem Land Berlin, RWE Aqua und Veolia Wasser (Langfassung), Berlin.
- ÖPP-Kompetenzzentrum Sachsen (2012): Informationen zu ÖPP, unter: [http://www.uni-leipzig.de/~iffwww/fiwi/Kompetenzzentrum/info\\_allg.php](http://www.uni-leipzig.de/~iffwww/fiwi/Kompetenzzentrum/info_allg.php), abgerufen: 15.12.2012.
- Opphard, Karin; Pohl, Wolfgang; Utz, Judith; Hölzl, Corinna (2010): In- und Outsourcing in der kommunalen Abfallwirtschaft. Studie über Make-or-Buy-Entscheidungen, in: VKS Information 75, Berlin.
- Opphard, Karin (2011): In- und Outsourcing in der kommunalen Abfallwirtschaft, Vortrag im Rahmen des Difu-Seminars „Zwischen Rekommunalisierung und Privatisierung“ – die geeignete Organisationsform für die Leistungserbringung finden, gehalten am 31.03.2011 in Berlin.
- Paffhausen (2008): Gestaltung von Public Private Partnerships. Motive, Erfolgsfaktoren, Risiken für die Kommune, Rekommunalisierung, in: KWI Schriften 1 – Verwaltungskooperation, Potsdam.
- Papenfuß, Ulf (2013): Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance, Dissertation, Heidelberg.
- Papenfuß, Ulf; Schaefer, Christina (2012): Mehr Transparenz bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung – Eine Vollerhebung der Internetseiten aller deutschen Städte über 30.000 Einwohner zur Beteiligungsberichterstattung, in: Schaefer, Christina; Theuvsen, Ludwig (Hrsg.): Renaissance öffentlicher Wirtschaft. Bestandsaufnahme – Kontexte – Perspektiven, Schriftenreihe Öffentliche Dienstleistungen, Heft 57, S. 205-230.
- Passadakis, Alexis (2006): Die Berliner Wasserbetriebe. Von Kommerzialisierung und Teilprivatisierung zu einem öffentlich-demokratischen Wasserunternehmen, Berlin und Brüssel.
- Pierson, Paul (2000): Increasing Returns. Path dependence and the study of politics, in: American Political Science Review, Vol. 94(2), S. 251-267.

- Pigeon, Martin (2012): Une eau publique pour Paris: Symbolism and Success in the Heartland of Private Water, in: Pigeon, Martin; McDonald, David A.; Hoedeman, Olivier; Kishimoto, Satoko (Hrsg.): Remunicipalisation. Putting Water Back into Public Hands, S. 24-39, Amsterdam.
- PSIRU (2012): Re-municipalising municipal services in Europe, Greenwich.
- Reck, Hans-Joachim (2010): Das Stadtwerk der Zukunft: Neuer Aufwind für kommunale Unternehmen. Vortrag auf der Fachtagung „Re-Kommunalisierung“ in am 20. September 2010 in Hannover, in: <http://www.vku.de/ueberuns/hauptgeschaeftsstelle/reden-des-hgf.html>, abgerufen: 01.02.2012.
- Redlich, Matthias (2013): Re-Kommunalisierung öffentlicher Aufgaben, in: Reichard, Christoph; Schröter, Eckhard (Hrsg.): Zur Organisation öffentlicher Aufgaben: Effizienz, Effektivität und Legitimität, S. 119-147.
- Reichard, Christoph (2004): Das Konzept des Gewährleistungsstaates, in: Neue Institutionenökonomik, Public Private Partnership, Gewährleistungsstaat. Referate der Tagung des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft am 5./6. März 2003 in Berlin, S. 48-60.
- Reichard, Christoph (2008): Institutionelle Alternativen zu Public Private Partnership: kommunale Eigenleistung, Public Private Partnerships und Contracting-out, in: Bauer, Hartmut; Büchner, Christiane; Brosius-Gersdorf, Frauke (Hrsg.): Verwaltungskooperation: Public Private Partnerships und Public Public Partnerships, KWI-Schriften, Nr. 1, S. 61-72.
- Reichard, Christoph (2010): Privatisierung, Kooperation, Rekommunalisierung: Handlungsoptionen und -empfehlungen für die Kommunen, Vortrag auf den Speyerer Kommunaltagen am 8. Oktober 2010 in Speyer, in: <http://www.dhv-speyer.de/kuhlmann/Mitarbeiter/Kuhlmann/Publikationen/OnlineTexte/Tagungen/Folie2/10Reichard%20Privatisierung-Rekommunalisierung%20Speyer%2010-2010.pdf>, abgerufen: 17.10.2011.
- Reichard, Christoph (2012): Flucht aus der Kernverwaltung: Erfahrungen mit der Verselbständigung öffentlicher Einrichtungen, in: Röber, Manfred (Hrsg.): Institutionelle Vielfalt und neue Unübersichtlichkeit, S. 55-66.
- Reichard, Christoph; Röber, Manfred (2010): Verselbständigung, Auslagerung und Privatisierung, in: Blanke, Bernhard; Nullmeier, Frank; Reichard, Christoph; Wewer, Götz (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. Aufl., Wiesbaden, S. 168-176.
- Reiner, Markus (2008): Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Bundesländern. Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz, Wiesbaden.
- Richter, Nikolaus; Thomas, Stefan (2009): Perspektiven dezentraler Infrastrukturen im Spannungsfeld von Wettbewerb, Klimaschutz und Qualität. Endbericht der Forschungspartnerschaft INFRAFUTUR, in: Gottschalk, Wolf (Hrsg.): Kommunalwirtschaftliche Forschung und Praxis, Band 16, Frankfurt am Main.



- Rottmann, Oliver; Redlich, Matthias (2012): Rekommunalisierung nicht allein. Intersektoraler Trend oder punktuelle Phänomene?, in: Behörden Spiegel, Juni 2012, o.S.
- Röber, Manfred (2000): Competition: How far can we go?, in: Public Management Review, Vol. 2, Issue 3, S. 311-335.
- Röber, Manfred (2001): Das Parteibuch – Schattenwirtschaft der besonderen Art?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B32-33, S. 6-14.
- Röber, Manfred (2008): Die Sphäre des Politischen – ein blinder Fleck in der Public Corporate Governance?, in: Schaefer, Christina; Theuvsen, Ludwig (Hrsg.): Public Corporate Governance: Bestandaufnahme und Perspektiven, Beiheft 36 der Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (Zögu), S. 57-68.
- Röber, Manfred (2009a): Daseinsvorsorge zwischen Privatisierung und Kommunalisierung – Anmerkungen aus der Perspektive des Public Management, in: Bundesverband öffentliche Dienstleistungen (Hrsg.): Zukunft der öffentlichen Wirtschaft. Referate einer vom Wissenschaftlichen Beirat des BVöD am 25./26. Februar 2009 in Eppstein (Taunus) veranstaltete Tagung. Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 31, S. 74-101.
- Röber, Manfred (2009b): Privatisierung adé? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen im Lichte des Public Managements, in: Verwaltung und Management 5/2009, S. 225-280.
- Röber, Manfred (2011a): Für jede Aufgabe nach der besten Lösung suchen, in: Leipziger Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft (Hrsg.): Lebensadern. Leipzigs starke Versorger, September 2011, S. 14.
- Röber, Manfred (2011b): Öffentliche Wirtschaft und Bürgergesellschaft, in: Sandberg, Berit; Lederer, Klaus (Hrsg.): Corporate Social Responsibility in kommunalen Unternehmen, Wiesbaden, S. 51-65.
- Röber, Manfred (2012a): Rekommunalisierung lokaler Ver- und Entsorgung. Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven, in: Bauer, Hartmut; Büchner, Christiane; Hajasch, Lydia (Hrsg.): Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge, KWI Schriften Nr. 6, Potsdam, S. 81-98.
- Röber, Manfred (2012b): Institutionelle Differenzierung und Integration im Kontext des Gewährleistungsmodells, in: Röber, Manfred (Hrsg.): Institutionelle Vielfalt und neue Unübersichtlichkeit, S. 15-26.
- Röber, Manfred; Friedländer, Benjamin (2011): Nachhaltigkeit als Herausforderung für eine moderne Verwaltungspolitik?, Vortrag gehalten auf dem 17. Europäischen Verwaltungskongress am 16. März 2012 in Bremen.
- Ruter, Rudolf X. (2004): Ein Corporate Governance Kodex für öffentliche Unternehmen?, in Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 27, Heft 4, S. 389-393.

- Sandberg, Berit (2011): Einführung – Corporate Social Responsibility (CSR) als Gegenstand der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, in: Sandberg, Berit; Lederer, Klaus (Hrsg.): Corporate Social Responsibility in kommunalen Unternehmen, Wiesbaden, S. 11-28.
- Schaefer, Christina; Theuvsen, Ludwig (2012): Renaissance öffentlicher Wirtschaft: Fakt oder Fiktion?, in: Schaefer, Christina; Theuvsen, Ludwig (Hrsg.): Renaissance öffentlicher Wirtschaft. Bestandsaufnahme – Kontexte – Perspektiven, Schriftenreihe Öffentliche Dienstleistungen, Heft 57, S. 11-18.
- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.
- Schellenberger, Rouven (2001): Eurawasser peilt kräftigen Umsatzsprung an. Ausschreibungen im Volumen von 150 Millionen Mark, in: Berliner Zeitung vom 16.07.2001, S. 33.
- Scherrer, Christoph (2001): Jenseits von Pfadabhängigkeit und „natürlicher Auslese“: Institutionentransfer aus diskursanalytischer Perspektive, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Schorch, Christof; Faber, Jessica (2010): Rekommunalisierung der Energieversorgung – Chancen und Risiken, in: <http://www.demo-online.de/content/rekommunalisierung-der-energieversorgung-ae-chancen-und-risiken>, erstellt: 04.02.2010, abgerufen: 17.10.2011.
- Schröter, Eckhard; Reichard, Christoph (2013): Öffentliche Aufgaben – ein Versuch über ihre Bestimmung, Entwicklung und Wahrnehmung, in: Reichard, Christoph; Schröter, Eckhard (Hrsg.): Zur Organisation öffentlicher Aufgaben: Effizienz, Effektivität und Legitimität, S. 11-36.
- Schultze, Christina (2012): Wasser: Berlin kauft RWE-Anteile zurück, in: Online-Ausgabe der Berliner Zeitung, unter: [http://www.berliner-zeitung.de/berlin/berliner-wasserbetriebe-wasser-berlin-kauf-rwe-anteile-zurueck,10809148,2074\\_6250.html](http://www.berliner-zeitung.de/berlin/berliner-wasserbetriebe-wasser-berlin-kauf-rwe-anteile-zurueck,10809148,2074_6250.html), abgerufen: 09.01.2013.
- Schulz-Nieswandt, Frank (2012): Institutionelle Präferenz der Bürger hinsichtlich der Erstellung kommunaler Daseinsvorsorgegüter – Eine tiefenpsychologische Re-Interpretation quantitativer Befragungsstudien, in: Renaissance öffentlicher Wirtschaft. Bestandsaufnahme – Kontexte – Perspektiven, Schriftenreihe Öffentliche Dienstleistungen, Heft 57, S. 119-144.
- Schuppert, Gunnar Folke (2000): Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, Baden-Baden.
- Schwalbach, Joachim/Schwerk, Anja/Smuda, Daniel (2011): Bewertung der Rekommunalisierung der Berliner Wasserbetriebe (BWB). Kurzgutachten, Berlin.
- Schwan, Gesine (2009): Vorwort, in: Dullien, Sebastian; Herr, Hansjörg; Kellermann, Christian (Hrsg.): Der gute Kapitalismus ... und was sich dafür nach der Krise ändern müsste, Großburgwedel, S. 7-11.

- Schwettscher, Klaus-Dieter (2013): Die Bedeutung von Volks- und Bürgerentscheiden. An- und Einsichten zu direkter Demokratie aus gewerkschaftlicher Sicht, in: Matecki, Claus; Schulten, Thorsten (Hrsg.): Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung, Hamburg, S. 162-172.
- Scott, Faye (2011): Is localism delivering for climate change? Emerging responses from local authorities, local enterprise partnerships and neighbourhood plans, unter: <http://www.green-alliance.org.uk/uploadedFiles/Is%20localism%20delivering%20for%20climate%20change%20executive%20summary%20-%20FINAL.pdf>, abgerufen: 20.02.2012.
- Seckelmann, Margrit (2008): Die historische Entwicklung kommunaler Aufgaben, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management Heft 2/2008, S. 267-284.
- Senatsverwaltung für Finanzen (2011): Veröffentlichungen zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe, unter: <http://www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/beteiligungen/berlinwasser.html>, abgerufen: 31.01.2012.
- Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen (2008): Bürgerentscheid am 27.01.2008. Bericht mit amtlichen Ergebnissen, Leipzig.
- Statistisches Bundesamt (2011): Gesundheit. Grunddaten der Krankenhäuser, Fachserie 12, Reihe 6.1.1, Wiesbaden.
- Stelkens, Ulrich (o.J.): Einführung in das Verwaltungsrecht (mit Wirtschaftsverwaltungsrecht), Speyer.
- Sternatz, Renate (2013): Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, in: Matecki, Claus; Schulten, Thorsten (Hrsg.): Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung, Hamburg, S. 60-65.
- Stober, Rolf (Hrsg.) (2007): Wichtige Wirtschaftsverwaltungs- und GewerbeGesetze, 19. Auflage, Herne und Berlin.
- Stuchtey, Bettina (2002): Wettbewerb auf dem Markt für Leitungsgebundene Trinkwasserversorgung. Möglichkeiten und Grenzen, Diss., Baden-Baden.
- Taschner, Stefan (2013): Die Bedeutung von NGOs und lokalen Bündnissen für die Entwicklung von Rekommunalisierungsprojekten, in: Matecki, Claus; Schulten, Thorsten (Hrsg.): Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung, Hamburg, S. 173-181.
- Theobald, Christian; Templin, Wolf (2011): Strom- und Gasverteilernetze im Wettbewerb. Zugleich eine kritische Untersuchung zur gesetzlichen Regelung des Konzessionsrechts in § 46 EnWG, in Theobald, Christian; Britz, Gabriele; Held, Christian (Hrsg.): Schriftenreihe Energie- und Infrastrukturrecht, Band 19, München.
- The Trade Union for the Public and Welfare Sectors JHL (2011): Many municipalities plan to recall work that has been outsourced, unter: <http://www.jhl.fi/portal/en/news/archive/?bid=1640&y=2011>, abgerufen: 19.02.2013.

- Theuvsen, Ludwig (2008): Präferenzen der Bevölkerung für öffentliche Wirtschaft: Wissenschaftliche Erkenntnisse und Methoden, in: Bundesverband Öffentliche Dienstleistungen (Hrsg.): Renaissance der Kommunalwirtschaft? Referate eines Symposiums des Bundesverbandes Öffentliche Dienstleistungen – Deutsche Sektion des CEEP, des Verbandes kommunaler Unternehmen, des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen und des Deutschen Städtetages am 6./7. November 2008 in Berlin, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft Heft 30, Berlin, S. 18-41.
- Theuvsen, Ludwig (2012): Public Corporate Governance – Eine neue Chance für gute Verwaltungsführung?, in: Röber, Manfred (Hrsg.): Institutionelle Vielfalt und neue Unübersichtlichkeit, S. 167-185.
- Theuvsen, Ludwig; Zschache, Ulrike (2012): Renaissance öffentlicher Wirtschaft? Eine Medienanalyse, in: Schaefer, Christina; Theuvsen, Ludwig (Hrsg.): Renaissance öffentlicher Wirtschaft. Bestandsaufnahme – Kontexte – Perspektiven, Schriftenreihe Öffentliche Dienstleistungen, Heft 57, S. 91-118.
- Ude, Christian (2013): Warum Kommunen ihre Dienste rekommunalisieren, in: Matecki, Claus; Schulten, Thorsten (Hrsg.): Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung, Hamburg, S. 48-59.
- Verbücheln, Maic (2009): Rückübertragung operativer Dienstleistungen durch Kommunen am Beispiel der Abfallwirtschaft, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.): Difu-Papers, Januar 2009.
- VKU (Hrsg.) (2011a): Konzessionsverträge. Handlungsoptionen für Kommunen und Stadtwerke. Stadtwerke der Zukunft IV – aktualisierte Auflage, Berlin.
- VKU (Hrsg.) (2011b): Praxisbeispiele Rekommunalisierung, unter: <http://www.vku.de/energie/unternehmensstrategien/rekommunalisierung/aus-der-praxis-fuer-die-praxis-praxisbeispiele-und-experten-fuer-themen-rund-um-die-rekommunalisierung.html>, abgerufen: 16.12.2012.
- VKU (Hrsg.) (2011c): Referenzliste Rekommunalisierung, unter: <http://www.vku.de/energie/unternehmensstrategien/rekommunalisierung/aus-der-praxis-fuer-die-praxis-praxisbeispiele-und-experten-fuer-themen-rund-um-die-rekommunalisierung.html>, abgerufen: 16.12.2012
- VKU (Hrsg.) (2011d): Interkommunale Kooperation in der Wasserwirtschaft. Positionspapier des VKU, Berlin.
- Vogel, Berthold (2007): Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft, Hamburg.
- Wiebe, Andreas; Schürer, Cornelius (2007): Rekommunalisierung in der Abfallwirtschaft, in: Fachzeitschrift für Alternative Kommunalpolitik 1/2007, S. 50-52.
- Williams, Trefor (2010): Analysis of the London Underground PPP Failure, in: Taylor, John E.; Chinowsky, Paul (Hrsg.): Working Paper Proceedings – Engineering Project Organizations Conference, November 2010, South Lake Tahoe, CA.

- Williamson, Oliver E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York.
- Williamson, Oliver E. (1999): *Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Approach*, in: *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 15, Issue 1, S. 306-342.
- Wessel, Horst A. (1995): *Die Versorgung von Kommunen mit Wasser, Gas und elektrischer Energie von etwa 1850 bis 1914*, in: Wysocki, Josef (Hrsg.): *Kommunalisierung im Spannungsfeld von Regulierung und Deregulierung im 19. und 20. Jahrhundert*, Berlin, S. 49-89.
- Wollmann, Hellmut (2011): *Provision of Public Services in European Countries: From Public/Municipal to Private and Reverse?*, in: *Croatian and Comparative Public Administration*, Vol. 11, No. 4, S. 889-911.
- Wollmann, Hellmut (2012): *Public Services Provision in European Countries from Public/Municipal to Private Sector – and back to municipal?*, paper presented at the XXII<sup>nd</sup> World Congress of Political Science, May 2012, Madrid.
- Wollmann, Hellmut (2013): *Rekommunalisierung in europäischen Nachbarländern*, in: Matecki, Claus; Schulten, Thorsten (Hrsg.): *Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung*, Hamburg, S. 37-47.
- Wollmann, Hellmut; Marcou, Gérard (2010): *Introduction*, Wollmann, Hellmut; Marcou, Gérard (Hrsg.): *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*, S. 1-14.
- Wollmann, Hellmut; Baldersheim, Harald; Citroni, Giulio; Marcou, Gérard (2010): *From public service to commodity. The de-municipalization (and re-municipalization?) of energy provision in Germany, Italy, France, the UK and Norway*, in: Wollmann, Hellmut; Marcou, Gérard (Hrsg.): *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*, S. 168-190.
- Wuppertal Institut für Klima, Umwelt Energie GmbH (Hrsg.) (2011): *Hier geblieben! Abfall: Wertvoll für uns Alle. Der Citizen Value-Report*, Wuppertal.