

**Albalade/Bel/Gradus/ Reeves**    **Re-municipalization of local public services: incidence, causes and prospects**

International Review of Administrative Sciences  
Band 87 (3), September 2021, S. 419-424

### **Die Rekommunalisierung kommunaler öffentlicher Dienste: Ausmaß, Ursachen, Aussichten**

Seit der Jahrhundertwende gibt es einen globalen Trend zur Rekommunalisierung, in deren Gefolge Städte frühere Privatisierungen rückgängig machten und Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen in die öffentliche Hand zurückführten. Die Rücknahme von Privatisierungen ist kein ganz neues Phänomen. In den USA war die Rücknahme öffentlicher Dienstleistungen in Eigenregie seit langem ein Merkmal eines „pragmatischen Public Managements“. Viele Fälle von Rekommunalisierung seit den 2000er Jahren markieren einen scharfen Bruch mit der früheren Privatisierungspolitik. Große Beachtung fanden Fälle von Rekommunalisierung in Städten wie Paris und Hamburg, denn sie erfolgten nach öffentlichen Kampagnen, die durch Unzufriedenheit mit den Ergebnissen der Privatisierung und dem Wunsch, die öffentliche Kontrolle über lebenswichtige Dienstleistungen wie Wasser und Energie wiederzugewinnen, motiviert waren. Ebenso wie die Reform der öffentlichen Dienstleistungen hin zur Privatisierung Anlass für viele wissenschaftliche Beiträge geworden ist, so erfreut sich die gegenwärtige Rekommunalisierung der steigenden Aufmerksamkeit von Forschern verschiedener Fachrichtungen.

Was bedeutet „Rekommunalisierung“?

Eines der wichtigen Probleme der Literatur über die Rekommunalisierung ist die Notwendigkeit, den Begriff einzuordnen und besser zu verstehen. Bisher wurde der Begriff Rekommunalisierung generell benutzt, um Veränderungen bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zu beschreiben, die sich in räumlicher Hinsicht sowie in Bezug auf die Einordnung der Reform in die Abfolge der Ereignisse unterscheiden. Diese räumliche und ablaufbezogene Vielfalt enthält Herausforderungen für den Versuch der begrifflichen Einordnung der Rekommunalisierung.

In räumlicher Hinsicht wird angeregt, die Rekommunalisierung auf der Ebene zu betrachten, auf der die Gemeinde die Kommunalverwaltung verkörpert.

In diesem Sinne unterscheidet sich die Rekommunalisierung von anderen Arten umgekehrter Privatisierungen, die auf nationaler Ebene oder in Staatsbetrieben geschehen. Der Begriff Rekommunalisierung wird ebenso gebraucht, um Reformen auf der Ebene der Regionalverwaltung und der interkommunalen Zusammenarbeit zu beschreiben. Ablaufbezogene Probleme ergeben sich auf diesen Ebenen. In einigen Fällen werden Dienstleistungen von der Ebene einer interkommunalen Vereinbarung zu einer Kommune verlagert. Wenn diese Dienstleistungen nie zuvor auf kommunaler Ebene erbracht worden sind, ist es nicht klar, ob solche Veränderungen als Rekommunalisierung bezeichnet werden können.

Trotz dieser Fragen zu den Definitionen der Rekommunalisierung und ihrer Begrifflichkeit, ist es offensichtlich, dass im Lauf der Zeit das Pendel der Erbringung und Kontrolle öffentlicher Dienstleistungen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor hin und her geschwungen ist. Es ist daher aufschlussreich, den Umfang und die Triebkräfte des aktuellen Phänomens der Rekommunalisierung zu verstehen und sie im historischen Zusammenhang zu betrachten.

### Von kommunaler Privatisierung zu Rekommunalisierung

Der sog. „regulatorische Konsens“ im Gefolge der Großen Depression von 1929 wurde mit Beginn der 60er Jahre zunehmend hinterfragt, hauptsächlich wegen der aus der Schule von Chicago hervorgegangenen theoretischen und empirischen Entwicklungen, die die Ergebnisse staatlicher Eingriffe in den Markt in Frage stellten und einen starken Einfluss auf Wissenschaft und Politik hatten. Flächendeckende Einführung von Contracting-out-Praktiken trafen zusammen mit einschlägigen Forschungen. Nachfolgende Arbeiten untersuchten die Hauptursachen der kommunalen Privatisierungen. Forscher identifizierten fiskalische Zwänge und das Ziel der Kostenreduzierung als Hauptfaktoren der Privatisierung. Parteipolitische Interessen spielten eine Rolle, während Ideologie eine geringere Rolle spielte, außer bei sozialen/persönlichen Dienstleistungen. In Bezug auf die Auswirkungen der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen belegen die aktuellen Analysen der Privatisierung und ihrer Kosten seit Beginn des Jahrhunderts keine signifikanten Unterschiede zwischen öffentlicher und privater Dienstleistung. Die Hauptgründe für fehlende systematische Einsparungen durch Privatisierung sind sowohl statisch als dynamisch. In Bezug auf die Struktur kommunaler Dienstleistungen und der kommunalen Märkte sind die Transaktionskosten und schwacher marktbezogener Wettbewerb die zwei Hauptgefahren der Privatisierung. In Bezug auf die Marktdynamik hat man festgestellt, dass eine Tendenz zur Konzentration öffentlicher Dienste

Wettbewerbsversagen verstärkt und potenzielle Vorteile der Privatisierung verringert.

Das Fehlen eindeutiger Beweise für eine bessere Performance unter Privatisierungsbedingungen kann praktischerweise im Kontext der Revision dieser Politik geprüft werden. Das weit verbreitete Aufkommen der Rekommunalisierung seit den 2000er Jahren wurde weitgehend verursacht durch die Enttäuschung mit den Ergebnissen der Privatisierung. Ideologische Gründe scheinen in der Praxis eine kleinere, wenn auch nur gelegentliche Rolle gespielt zu haben.

### Struktur und Inhalt der vorliegenden IRAS-Ausgabe

Die Artikel dieses Symposiums behandeln verschiedene Aspekte des Hauptthemas Rekommunalisierung. Zunächst geht es um eine Untersuchung des Trends zur Rekommunalisierung im Kontext der kommunalen Auswahlentscheidungen über Zeit sowie physische und operative Bereiche hinweg. Gestützt auf niederländische kommunale Daten von 2010 und 2018 wird festgestellt, dass die interkommunale Zusammenarbeit (und in geringerem Maß die Nutzung kommunaler Unternehmen) signifikant zugenommen hat, während die Nutzung privater Firmen rückgängig war. Die Analyse zeigt, dass die Auswahlentscheidungen über die Art und Weise der Erbringung von Dienstleistungen speziell durch die Besonderheiten dieser Dienstleistungen bestimmt werden. Es gibt auch Anhaltspunkte, dass politische Zersplitterung die Fähigkeit zum Outsourcing, speziell zu kommunalen Unternehmen verringert. In einem weiteren Artikel behandelt eine Meta-Analyse die Ursachen der Rekommunalisierung und bietet Fakten über die Rolle der ausgewählten Länder, die untersuchten Sektoren und die in einer breiten Vielfalt von Studien angewandten Methoden. Der Autor bietet eine Synthese von Forschungsergebnissen und benutzt einen analytischen Rahmen für die Klassifizierung der Ursachen in drei Hauptgruppen, wobei er zwischen unmittelbaren, zwischenzeitlichen und endgültigen Ursachen unterscheidet. Politische und pragmatische Faktoren scheinen am meisten betrachtet und als Ursachen für die Rekommunalisierung identifiziert zu werden; umweltbedingte Faktoren werden weniger häufig herangezogen, scheinen aber ebenso hoch relevant zu sein. Da die Kluft zwischen qualitativen und quantitativen Methoden eine der wirkmächtigsten Optionen in der Literatur ist, stellt der Artikel ihre wesentlichen Unterschiede hervor und untersucht sie.

Ein weiterer Aspekt betrifft die Implementierung von Rekommunalisierungsmaßnahmen: Auf welche Art und Weise wird Rekommunalisierung umgesetzt? Die Autoren nutzen eine internationale Datenbank über Rekommunalisierungen, um die maßgebenden Faktoren für die Entscheidung, Verträge zu beenden oder ihr vertragliches Ende abzuwarten, zu

bestimmen. Die wesentlichen Erkenntnisse deuten darauf hin, dass größere Städte, Dienstleistungen mit starken monopolistischen Merkmalen und starkem öffentlichem Interesse und Entscheidungsbefugnis auf kommunaler Ebene Faktoren sind, die für Vertragskündigung sprechen. Umgekehrt werden der Energiesektor und französisches Rechtssystem mit Vertragsbeendigung negativ assoziiert. Im Lichte dieser Ergebnisse erörtern die Autoren, wie Enttäuschung über die Ergebnisse der Privatisierung den Anstoß gegeben haben zu einer Wiederkehr des öffentlichen Interesses, wobei die Symmetrie des Umschwungs vom privaten zum öffentlichen Sektor herausgestellt wird.

Schließlich behandeln Autoren die Enteignungsstreitigkeiten. Insbesondere geht es um die Analyse der Streitbeilegungsmechanismen (ISDS) zwischen Investoren und Staat, die Unternehmen des globalen Nordens vor Enteignung durch Regierungen des globalen Südens schützen. Dieser Mechanismus wurde zunehmend genutzt, um Entschädigungen für Verstaatlichungen und Rekommunalisierungen zu erhalten und um kommerzielle Interessen vor umweltbezogenen und sozialen Regulierungen in Zusammenhang mit der Leistungserbringung zu schützen. Indessen befinden sie sich in ständigem Rückzug vor einer Opposition von Regierungen und sozialen Bewegungen. Die Autoren schlagen daher eine politisch-ökonomische Analyse der Prozesse zur Unterstützung oder Bestreitung der ISDS-Mechanismen vor. Sie untersuchen den Einfluss der post-kolonialen Widersprüche über Souveränität und Globalisierung, die fortgesetzte Infragestellung der Rolle des Staates und der Klimawandelmaßnahmen.

### Agenda für künftige Forschungen

Obwohl wichtige Erkenntnisse für unser Verständnis des Phänomens in der vorliegenden Literatur bereits gemacht worden sind, gibt es umfangreiche Möglichkeiten, unser Wissen über das Was, das Wo, das Warum, das Wie und die Auswirkungen der Rekommunalisierung zu vertiefen. Mehrere Beiträge der aktuellen Literatur haben die Notwendigkeit größerer Klarheit darüber unterstrichen, was Entscheidungsträger und Wissenschaftler unter Rekommunalisierung verstehen. Obwohl Daten über das Ausmaß der Rekommunalisierung heute besser verfügbar sind, sind räumliche Aspekte der Rekommunalisierung relativ wenig erforscht und weitgehend beschränkt auf die Erfahrungen einiger Länder. Es bedarf daher umfassenderer internationaler Daten über die Rekommunalisierung, vor allem in ärmeren Ländern, in denen die Privatisierungspolitik vorherrschend gewesen ist.

Die meisten Forschungen über die Rekommunalisierung haben die Gründe für ihr Auftreten untersucht. Es wird daher empfohlen, dass künftige quantitative Untersuchungen Variablen wie Bürgerinteressen und Basisinitiativen einschließen. Soweit es um qualitative Forschung geht, sollten Fallstudien

Einseitigkeit zugunsten großer politischer Fälle vermeiden und einen mehr systematischen Ansatz bei der Fallauswahl anstreben. Das Problem der praktischen Durchführung bietet ebenso interessante Möglichkeiten für weitere Forschungen. Dieses Thema ist von Bedeutung, da die Umsetzung der Rekommunalisierungsentscheidungen die Nachhaltigkeit dieser Maßnahmen beeinflussen kann (z.B. wie lange sie dauern).

Schließlich bedarf es eines größeren Verständnisses der ökonomischen und sozialen Auswirkungen der Rekommunalisierung. In diesem Kontext sind gründliche Performance-basierte Studien wichtig, damit politische Entscheider fundierte Entscheidungen über die Art und Weise der Erbringung und Kontrolle öffentlicher Dienstleistungen in der Zukunft treffen können.

\*

\*

\*