

# Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem

## 1. Einleitung

Seit Anfang der 90er-Jahre sind die institutionellen Grundlagen lokaler Politik in Deutschland ebenso wie die internen Prozesse und Strukturen unter starkem Veränderungsdruck geraten. Drei wesentliche Modernisierungstrends lassen sich unterscheiden (vgl. Bogumil 2001a, 2001b):

- ▼ die flächendeckende Reform der Kommunalverfassungen in Richtung auf das süddeutsche Modell (z.B. die Einführung der Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters und der kommunalen Referenten),
- ▼ die umfassenden Bemühungen zur Verwaltungsmodernisierung nach dem Public-Management-Modell (vor allem in Form des Neuen Steuerungsmodells) sowie die Entdeckung des Bürgers als Kunden und
- ▼ die zunehmende Bedeutung kooperativer Demokratieelemente (z.B. durch Lokale-Agenda-Prozesse, Mediationsverfahren oder Initiativen zur Stärkung bürgerschaftlichen Engagements). Der Bürger wird damit zunehmend als Auftraggeber (als an Planung zu Beteiligender) und als Mitgestalter (Koproduzent von öffentlichen Dienstleistungen) miteinbezogen.

Auf lokaler Ebene wird ein neues institutionelles Arrangement erkennbar, in dem repräsentative, direkt demokratische und kooperative Entscheidungsformen zusammenwirken. Die Herausgeber dieses Sammelbandes, aber nicht nur diese, machen nun einen *vierten* Modernisierungstrend auf kommunaler Ebene aus: die durch höhere föderale Ebenen ausgelösten Liberalisierungs- und Privatisierungsbestrebungen im Bereich kommunaler Daseinsvorsorge (Energie, Wasser, Abfall, ÖPNV). Sie gehen davon aus, dass diese Entwicklungen sowohl das institutionelle Arrangement innerhalb der Kommune als politisch-administrative Organisation als auch in

der Kommune als territoriale Einheit verändert werden. Hier soll der Frage nachgegangen werden, welche Auswirkungen sich durch die Liberalisierungs- und Privatisierungstendenzen auf das kommunale Entscheidungssystem ergeben (können). Während die ersten drei Modernisierungstrends zu einem Macht- bzw. Steuerungsverlust der Kommunalvertretung führen, aber die Einflussmöglichkeiten der Bürger verbessern, schwächen die Liberalisierungs- und Privatisierungstendenzen – so die zentrale These – die Einflussmöglichkeiten der Kommunalvertretung und die der Bürger gleichermaßen. Daraus ergeben sich aus unserer Sicht massive Legitimationsprobleme.

Bevor diese These in Kapitel 4 begründet wird, wird zunächst resümiert, welche Auswirkungen die drei erstgenannten Modernisierungsstränge auf die kommunalen Macht- und Entscheidungsprozesse haben (Kapitel 2). Anschließend wird in Anlehnung an die ausführliche Darstellung der Herausgeber im Einleitungsbeitrag rekapituliert, welche empirischen Auswirkungen im Bereich der Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Daseinsvorsorge bis jetzt auszumachen sind (Kapitel 3). In Kapitel 5 geht es dann um die Frage, welche Instrumente geeignet erscheinen, die in Kapitel 4 herausgearbeiteten Steuerungsverluste der Kommunalvertretung zu begrenzen. In Kapitel 6 werden die Gründe erörtert, warum die Kommunalvertretungen dieser Selbstentmachtung nicht entgegengetreten bzw. sie manchmal sogar vorantreiben. Kapitel 7 schließt die Ausführungen mit einigen zusammenfassenden Thesen ab.

## 2. Modernisierungstrends auf lokaler Ebene

Das kommunale Entscheidungssystem ist geprägt von komplexen institutionellen Arrangements – gesetzliche Vorgaben, Richtlinien und Verflechtungszusammenhänge mit Bund, Ländern und EU – und den Akteursstrategien auf lokaler Ebene. Die institutionellen Regelungen konstituieren zentrale Machtpositionen im kommunalen Entscheidungssystem, indem sie Akteuren Kompetenzen und Ressourcen zuweisen. Die Nutzung und konkrete Ausgestaltung des kommunalen Handlungsspielraums wird auf der Grundlage unterschiedlicher Machtressourcen vor allem durch die Beziehungen zwischen Verwaltung, Kommunalvertretung, intermediären Organisationen und Bürgern geprägt. Bezogen auf die kommunalen Entscheidungsprozesse im engeren Sinne, also auf das Zusammenspiel von Verwaltungsspitze, Kommunalvertretung und Bürgern, lassen sich für die oben genannten drei Modernisierungstrends (Einführung direktdemokratischer Elemente, NSM, kooperative Demokratie) in der Summe folgende Auswirkungen resümieren (vgl. Bogumil 2001a, S. 242 ff.), ohne an dieser Stelle auf die Modernisierungstrends im Einzelnen einzugehen:

- Die *Kommunalvertretung* erleidet durch die Direktwahl des Bürgermeisters, durch die Möglichkeit des Bürgerbegehrens und durch den Ausbau kooperativer Demokratieformen (vor allem in der Auftraggeberrolle) zweifelsohne

Machtverluste. Zwar werden die Machtverluste durch verschiedene Widerstandsstrategien zu begrenzen versucht (z.B. dadurch, dass Kommunalpolitiker bei den Änderungen der Gemeindeordnungen versuchen, durch Einflussnahmen auf den Landesgesetzgeber die institutionelle Ausgestaltung der Direktwahl und der kommunalen Referenten so zu gestalten, dass sich der Machtverlust im Rahmen hält oder dass man Bürgerbeteiligungsmaßnahmen nur symbolisch einsetzt, ohne wirkliche Mitsprachemöglichkeiten zuzulassen), aber dies gelingt nur bedingt.

- v Die *Verwaltungsspitze*, also der Bürgermeister, erhält durch die Direktwahl eine deutlich stärkere Machtposition sowohl innerhalb der Verwaltung als auch gegenüber der Kommunalvertretung. Die direkte Legitimation durch das Volk stärkt den Verwaltungschef beträchtlich. Zwar ist er nach wie vor in den Mittel- und Großstädten auf die Parteien angewiesen, aber diese auch auf ihn, was vorher nicht in dem Ausmaß der Fall war. Auch der Ausbau von Elementen kooperativer Demokratie kann die Machtpositionen des Bürgermeisters stärken, da dies, wenn von ihm unterstützt, in der Regel seine Wiederwahlchancen verbessert und kaum zu Kompetenzverlusten führt. Lediglich die Möglichkeit des Bürgerbegehrens begrenzt tendenziell seine Machtposition.
- v Die größten Gewinner sind die *Bürger und Bürgergruppen*. Sie erhalten sowohl durch die Direktwahl des Bürgermeisters, durch die Möglichkeit des Bürgerbegehrens und -entscheides als auch durch den Ausbau von Elementen kooperativer Demokratie eine deutliche Aufwertung. Die Einflussmöglichkeiten auf den kommunalen Entscheidungsprozess haben sich deutlich verbessert, auch wenn in allen Bereichen sicherlich noch weitere Einflussnahmen möglich sind. Insgesamt ist eine zunehmende „Konkurrenz um die Bürger“ zu beobachten. Die Berücksichtigung der Interessen und Anliegen der Bürger wird angesichts ihrer gestiegenen Einflussmöglichkeiten für Kommunalvertretung, Parteien und Verwaltungsspitze immer wichtiger.

Damit ergibt sich in der Summe ein Machtverlust der Kommunalvertretungen, eine Stärkung der Bürgermeister und vor allem ein Macht- und Einflussgewinn der Bürger. Die vor allem in den Gemeinden der norddeutschen Verfassungen und in den Mittel- und Großstädten dominierenden repräsentativen Entscheidungsformen werden durch neue direktdemokratische und kooperative Entscheidungsformen ergänzt. Diese, zunehmend unter dem Stichwort Bürgerkommune diskutierten Veränderungen (vgl. Bogumil/Holtkamp 2001a, 2001b) stehen nun, wie zu zeigen sein wird, in deutlichem Gegensatz zu den bisher festzustellenden und zu erwartenden Auswirkungen der Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen.

### 3. Empirischer Stand der Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Daseinsvorsorge

In den letzten Jahren verdichten sich Tendenzen, Aufgabenbereiche kommunaler Daseinsvorsorge im Bereich der Energie- und Wasserversorgung, der Abfallentsorgung sowie des öffentlichen Personen-Nahverkehrs (ÖPNV) zunehmend dem Wettbewerb zu öffnen bzw. zu privatisieren. Diese Aufgabenbereiche waren in Deutschland seit Ende des 19. Jahrhunderts überwiegend von der öffentlichen Hand wahrgenommen worden. Nun geraten sie einerseits durch auf europäischer Ebene beschlossene Maßnahmen im Zusammenhang mit einer Politik der Liberalisierung von Märkten und andererseits durch die andauernde Haushaltskrise und die Hoffnung, dieser durch Privatisierung begegnen zu können, unter Druck (vgl. ausführlichen Beitrag von Libbe/Tomerius/Trapp in diesem Band).

Der empirische Stand der Liberalisierungs- und Privatisierungstendenzen ist in den einzelnen Sektoren recht uneinheitlich, auch wenn sicherlich von einem allgemeinen Trend gesprochen werden kann. Am weitesten fortgeschritten ist die Liberalisierung des *Energiemarktes*, in dem durch den diskriminierungsfreien Zugang zu den Leitungsnetzen in Form von Durchleitungsrechten der Wettbewerb verstärkt wurde. Insgesamt ist es zu Preisnachlässen für die Verbraucher gekommen, und auch die kleinen Stadtwerke haben sich oftmals behaupten können. Negative Effekte ergeben sich allerdings hinsichtlich umweltpolitischer Ziele und bezüglich der vorhergängigen Subventionierung des ÖPNV.

Im Bereich der *Wasserver- und -entsorgung* gibt es noch keine wahrnehmbaren Veränderungen, allerdings relativ konkrete Überlegungen auf Bundesebene, die kommunalen Wassermonopole abzuschaffen, um Deutschland für den internationalen Wettbewerb um die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung vorzubereiten. Dabei geht es jedoch nicht um einen Wettbewerb um Einzelkunden wie im Energiebereich, sondern um einen Wettbewerb um Konzessionen für Versorgungsgebiete. Befürchtet werden aber auch hier ökologische Problemlagen in Folge der möglicherweise kommenden Liberalisierung des Wassermarktes. Auch sind Haftungsfragen völlig ungeklärt. Wer haftet im Fall von Verunreinigungen, der private Versorger oder auch die Kommune?

Im Bereich der *Abfallentsorgung* weisen europäische Richtlinien in Richtung eines stärkeren Wettbewerbs der Abfall- und Kreislaufwirtschaft, die dem Zieleiner Entsorgung mit möglichst geringen Stoff- und Verkehrsströmen nicht immer entspricht. Vor allem aber das 1996 beschlossene Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ermöglicht den Übergang von der alleinigen kommunalen Abfallentsorgung in Richtung teilprivatisierter Entsorgungsstrukturen. Auch hier gibt es ökologische Bedenken hinsichtlich des Ziels der Abfallvermeidung.

Im Bereich des *ÖPNV* verpflichten europäische Vorgaben die öffentlichen Aufgabenträger unmittelbar, gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen im Personen-

nahverkehr im Wettbewerb zu vergeben. De facto findet bis jetzt aber kein Genehmigungswettbewerb statt, da regelmäßig nur ein öffentlich subventioniertes Unternehmen den Genehmigungsantrag stellt und die nicht subventionierte Konkurrenz chancenlos ist. Allerdings leidet der ÖPNV, wie erwähnt, unter der geringeren Subventionierung durch die Veränderungen im Energiebereich.

Insgesamt zeigt sich damit zwar ein gemeinsamer Trend in Richtung einer stärkeren Betonung von Marktkräften, aber ein recht unterschiedliches Bild bezüglich der empirischen Umsetzung von Liberalisierungs- und Privatisierungstendenzen in Abhängigkeit vom Aufgabenbereich. Dennoch, so die Herausgeber dieses Bandes, droht tendenziell in liberalisierten Märkten ein umweltpolitisches „race to the bottom“ im Bereich des Klimaschutzes, der Abfallvermeidung oder der Qualität der Wasserversorgung. Allerdings bedeuten die umfassende Marktöffnung von Ver- und Entsorgungsnetzen und die Einbeziehung privater Unternehmen in die Erstellung kommunaler Daseinsvorsorge nicht automatisch den Wegfall öffentlicher Verantwortung für diese Aufgabenbereiche. Denkbar sind auch neue Formen der Regulierung, ein neues institutionelles Arrangement zwischen Staat, Markt und gesellschaftlicher Teilhabe. Allerdings stellt sich die Frage, ob die Kommunen auf diese neue Form der Gewährleistungsverantwortung, der „strategischen Steuerung“ ausreichend vorbereitet sind und welche Instrumente hierfür nötig wären (vgl. hierzu Kapitel 5), oder grundsätzlich, ob diese überhaupt in allen Bereichen sinnvoll ist (Kapitel 7).

#### **4. Steuerungsverluste der Kommunalvertretung durch Privatisierung**

Im Gegensatz zu den anderen skizzierten Modernisierungstrends führt die Privatisierung – so die zentrale These – zwar auch zu einem Macht- bzw. Steuerungsverlust der Kommunalvertretung, allerdings ohne zugleich die Einflussmöglichkeit der Bürger zu stärken. Bei der Darstellung dieser These ist es sinnvoll, zwischen drei Formen der Privatisierung zu unterscheiden:

- v Privatisierung kommunaler Planungskompetenzen,
- v materielle Privatisierung,
- v formelle Privatisierung.

Ein gutes Beispiel für die *Privatisierung kommunaler Planungskompetenzen* ist das 1996 in Kraft getretene Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. Gewerbeabfälle müssen nach diesem Gesetz nur noch dann an die öffentlichen Entsorgungsträger angeliefert werden, wenn es sich um Abfälle zur Beseitigung handelt. Die gesetzlichen Verwertungspflichten treffen hingegen zuerst die gewerblichen Abfallbesitzer (Tomerius 1999, S. 26). In der Folgezeit ist ein Definitionskampf darum entbrannt, was nun Gewerbeabfälle zur Beseitigung oder zur Verwertung seien. Die Landesregierungen haben häufig versucht, in ihren Landes-

abfallgesetzlich möglichst viele Abfälle als zu beseitigende zu deklarieren, um für die kommunale Entsorgungsinfrastruktur eine optimale Auslastung zu gewährleisten. Dem entgegen wird in der europäischen Abfall-Rahmen-Richtlinie und durch die Rechtsauffassung der EU-Kommission eine weitere Auslegung des Verwertungsbegriffs vorgenommen, die sich zunehmend durchsetzt (Reese 2000, S. 60). In der Praxis werden so Gewerbeabfälle vermehrt entweder der so genannten energetischen Verwertung (z.B. Ersatzbrennstoff für Zementwerke) oder anderen öffentlichen Deponien zugeführt. Im letzteren Fall werden die Gewerbeabfälle erst mal pro forma als zur Verwertung seitens der Betriebe bestimmt, um sie dann über Umwege in andere Regionen exportieren zu können und sie in so genannten Billigdeponien zu entsorgen (Lahl/Weiter/Zeschmar-Lahl 1998). In jedem Fall wird es für die kommunalen Entscheidungsträger immer schwerer, die Auslastung der Anlagenkapazitäten und damit auch die Gebührenstabilität sicherzustellen. Es ist davon auszugehen, dass die Privatisierung kommunaler Planungskompetenzen von all drei Privatisierungsformen die größten Steuerungsverluste induziert.

*Materielle Privatisierung* führt gerade bei kommunalen Infrastrukturleistungen ebenfalls zu einem weitgehenden Steuerungsverlust der Kommunalvertretung. Dass die Ausgliederung oder Privatisierung kommunaler Aufgaben nicht gleichbedeutend mit mehr Wettbewerb sein muss, zeigt sich ganz deutlich in diesem Bereich, der in der Regel einen sehr hohen Kapitalbedarf und eine dementsprechende Infrastruktur voraussetzt. Für diesen Markt kommen nur sehr wenige Unternehmen in Frage, wobei hier insbesondere die Stromversorgungsunternehmen zu nennen sind, die durch die hohen Kapitalrückstellungen sowie die vorhandene Infrastruktur und Beziehungen (örtliche Niederlassungen, privilegierter Zugang zur Kommunalpolitik etc.) für diesen Bereich besonders geeignet zu sein scheinen. Gerade durch massive Konzentrationsprozesse vor allem in der Abfallwirtschaft zu Anfang der 90er-Jahre hat sich für die kommunale Infrastruktur ein sehr enges Oligopol herausgebildet (vgl. z.B. Bünemann/Rachut 1993).

Zudem gelingt es in diesem Bereich in der Regel nicht, durch die kurze Laufzeit von Verträgen den Wettbewerb zu verstärken.

„Günstige Preise können die Städte bei der Beauftragung privater Dritter immer nur dann erzielen, wenn sie relativ lange Verträge abschließen. Hat aber ein privater Müllunternehmer z.B. einen 10- oder 15-Jahres-Vertrag, dann hat er am Ende dieser Zeit nicht nur sehr viel Geld investiert, sondern auch eine fast monopolartige Stellung in der Stadt und wird nur schwer durch einen anderen verdrängt werden können.“ (Witte 1995, S. 78)

Der insgesamt nur wenig ausgeprägte Wettbewerb lässt nicht nur berechtigte Zweifel an der größeren Effizienz der Privatisierung kommunaler Infrastrukturauf-

1 Diese Billigdeponien sind im wesentlichen durch die TA-Siedlungsabfallentstanden, die für einen Überleitungszeitraum die Verfüllung von Deponien mit geringeren Umweltstandards gewährt. Dementsprechend versuchen die Betreiber, die Deponie mit Hilfe von Dumpingpreisen zu verfüllen, bevor sie sie schließen müssen.

kommen, sondern verdeutlicht auch, dass insgesamt die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunalvertretung bei materieller Privatisierung stark reduziert werden. Zwar lassen sich theoretisch die Ziele und Wünsche der Kommunalpolitik vertraglich mit dem privaten Investor fixieren, aber die Marktsituation (enges Oligopol und nach langer Vertragslaufzeit faktisches Monopol) führt dazu, dass sich diese Forderungen immer schwerer durchsetzen lassen, zumal die Kommunalvertretung in die nicht öffentlichen Verhandlungen zwischen privaten Investoren und Kommunalverwaltung nur rudimentär miteinbezogen wird.

Die *formelle Privatisierung* dürfte von allen beschriebenen Privatisierungsformen noch die geringsten Steuerungsverluste für die Kommunalvertretung mit sich bringen, wobei hier sicherlich noch mal danach zu differenzieren wäre, wie viel Prozent der Anteile die Kommune in dem jeweiligen Fall noch an dem ausgegründeten Betrieb hält. Steuerungsverluste der Kommunalvertretung werden unter anderem dadurch induziert, dass die Beteiligung des Aufsichtsrates an dem Betrieb auf das wesentlichste beschränkt bleibt, die entsandten Ratsmitglieder in vielen Punkten auf den Grundsatz der Vertraulichkeit verpflichtet sind und damit dem Rat nur bedingt Auskunft geben können sowie die Interessen des ausgegründeten Betriebes zu verfolgen haben (Wohlfahrt/Zühlke 1999, S. 46 f.). Die aus der Kernverwaltung ausgegliederten Einheiten entwickeln zudem in der Regel ein Eigenleben. Sie versuchen, sich zu diversifizieren und in andere Märkte vorzustoßen, reflektierend dabei aber nicht, ob ihr Weg mit dem kommunalen Gesamtinteresse kompatibel ist. Diese Eigenständigkeit ist einerseits notwendig, um eine höhere Wirtschaftlichkeit zu erzielen. Andererseits nehmen die Steuerungsdefizite dadurch zu, und allgemeinere Politikziele können in den Beteiligungen nur schwer umgesetzt werden. Hinzu kommt gerade in Großstädten die zunehmende Komplexität eines nahezu undurchschaubaren Geflechtes von Kapitalgesellschaften, Eigenbetrieben etc. So weist Klaus König (2000, S. 9 ff.) für die Stadt München alleine 32 Beteiligungen an Kapitalgesellschaften, neben 36 Regiebetrieben und zehn Eigenbetrieben, aus. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Kapitalgesellschaften wiederum an anderen Gesellschaften beteiligt sein können. Zurzeit besteht jedenfalls nicht der Eindruck, als wenn die gewählten Ratsmitglieder Kenntnis über alle Beteiligungen haben, geschweige denn einen relevanten Einfluss.

---

2 Ein vielfach diskutiertes Beispiel für die Komplexität *nur einer* Kapitalgesellschaft mit kommunaler Beteiligung ist die Messe Düsseldorf GmbH, die in der ganzen Welt Tochtergesellschaften betreibt bzw. Beteiligungen an osteuropäischen Firmen erworben hat. So hat sie beispielsweise 1998 eine 93-Prozent-Beteiligung an einer tschechischen Firma (mit 700 Mitarbeitern) erworben, die immerhin 50 Prozent des tschechischen Messemarktes kontrolliert.

## 5. Instrumente zur Reduzierung der Steuerungsverluste

Auf den Steuerungsverlust durch Privatisierung können die Kommunalvertretungen reagieren und Instrumente einsetzen, um ihn zu reduzieren. Dabei ist aber davon auszugehen, dass bei den Privatisierungsformen, die die größten Steuerungsverluste induzieren, auch die möglichen Gegenstrategien der Kommunalvertretung am stärksten limitiert sind.

Bei der *Privatisierung von kommunalen Planungskompetenzen* können die kommunalen Entscheidungsträger nur auf so genannte weiche Steuerungsinstrumente zurückgreifen. Auf den erheblichen Kompetenzverlust im Rahmen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes reagierendie Kommunen zum Beispiel mit einer Intensivierung der betrieblichen Abfallberatung und eher informellem Verwaltungshandeln, wie z. B. dem Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge (Tomearius 1999).

Die Steuerungsverluste durch *materielle Privatisierung* können die kommunalen Entscheidungsträger vor allem dadurch reduzieren, dass sie den Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern fördern. Die Stadt Phoenix gilt in diesem Bereich in der internationalen Modernisierungsdebatte als Vorreiterin. In Phoenix vergibt die Stadtverwaltung schon seit Jahren nur einen Teil der Müllabfuhrbezirke an Private und lässt den anderen Teil weiterhin von städtischen Arbeitern erledigen. Damit hat die Stadtverwaltung immer noch das Know-how und die technischen Möglichkeiten, um diese Bezirke der privaten Unternehmen wieder übernehmen zu können, was ihre Verhandlungsposition nachhaltig verbessern dürfte (Wegener 1997). Dennoch dürfte klar sein, dass diese Lösung nicht für alle Privatisierungsbereiche in Frage kommt, weil zum Teil technisch bedingt immer noch Versorgungsmonopole für das gesamte Stadtgebiet vergeben werden müssen. Darüber hinaus dürfte diese „Doppelstruktur“ in vielen Bereichen zumindest kurzfristig zu einem erhöhten Finanzaufwand führen.

Die Steuerungsverluste durch *formelle Privatisierung* können zum Teil durch ein modernes Beteiligungsmanagement reduziert werden. Bundesweit gibt es hier zwei unterschiedliche strategische Antworten. Organisatorische Lösungen für die Einrichtung eines Beteiligungsmanagements können auf zwei Wegen gesucht werden: durch Einrichtung einer ausgegliederten Konzernverwaltungsstelle oder im Rahmen einer verwaltungsinternen Stabsstelle. Das Beteiligungsmanagement kann demnach ausgelagert (Beispiele: Leipzig und Detmold) oder in die Kernverwaltung integriert werden (Beispiel: Hagen). Die ausgelagerten Formen von Beteiligungscontrolling weisen für den Aufbau eines funktionierenden Beteiligungsmanagements zweifelsohne Vorteile auf. So kann eine Holding im Gegensatz zur verwaltungsinternen Stabsstellenlösung eher qualifiziertes Personal aus der Privatwirtschaft gewinnen. Hinzu kommen steuerliche Vorteile im Querverbund der Gesellschaften, da Verluste verrechnet werden können. Ein besonderer Vorteil des Holdingkonzepts

liegt aber auf dem wirtschaftlichen Sektor. Städtische Ausgründungen mit Mehrheitsbeteiligungen sind im Grunde nur Scheinprivatisierungen, eine faktische Abtretung an Private findet nicht statt. Das Holdingkonzept führt aber zu weniger Bürokratie und kürzeren Informationswegen und hat, wie das Detmolder Beispiel zeigt, Einsparpotenziale offen gelegt. Zudem zeigt die Holdinglösung eine gewisse Attraktivität für die Politik. Hier hat man ein Holdingmodell gewählt, um die Steuerungsfähigkeit durch die direkten Zugriffsmöglichkeiten auf die Geschäftspolitik bzw. auf die Geschäftsführung der städtischen Mehrheitsgesellschaften zu stärken. Dennoch sind die bisherigen Erfahrungen mit Beteiligungscontrolling noch nicht sehr ermutigend. So kommen Norbert Wohlfahrt und Werner Zühlke bei einer Gesamtbetrachtung des Beteiligungsmanagements bzw. der Beteiligungsverwaltung eher zu einem ernüchternden Fazit:

„Auch eine Beteiligungsverwaltung wird den Verlust der politischen Steuerungsfähigkeit der Räte gegenüber den ausgegliederten Unternehmen nicht aufhalten können. Die Beteiligungsverwaltung setzt zwar auf das Kontraktmanagement, das heißt die Steuerung über Leistungsvereinbarungen, sie hat aber – soweit man sieht – noch nicht die Ebene gefunden, auf der per Kontrakt eine politische Einflussnahme seitens des Rates über die Verwaltungsführung auf die ausgelagerten Unternehmen durchschlagen kann. Kontrakte mit strategischen Vereinbarungen über gemeinsam angestrebte Ziele bleiben meistens auf einer zu abstrakten Ebene und damit faktisch wirkungslos.“ (Wohlfahrt/Zühlke 1999, S. 54)

## **6. Ursachen für die Selbstentmachtung der Kommunalvertretungen im Rahmen der Privatisierung**

In der aktuellen Diskussion über die von der EU-Ebene ausgehenden Liberalisierungs- und Privatisierungstrends wird häufig ausgeblendet, dass ein großer Teil der Privatisierung kommunaler Aufgaben nicht durch rechtliche Vorgaben höherer föderaler Ebenen induziert, sondern von den Kommunalvertretungen selbst eingeleitet wurde. Auch wenn es, wie im letzten Kapitel skizziert, prinzipiell möglich ist, die Steuerungsverluste durch Privatisierung für die Kommunalvertretung zu begrenzen, führt die Privatisierung unter dem Strich doch zu einer deutlichen Abwertung der Kommunalvertretungen, die von ihnen selbst forciert wurde. Für die weitere Debatte über Privatisierung ist es deshalb unverzichtbar, die Ursachen für diese „Selbstentmachtung“ der Kommunalvertretungen zu analysieren.

Bisher werden in der Literatur vor allem zwei Ursachen der Selbstentmachtung der Kommunalvertretung genannt: Erstens würde die Kommunalvertretung bereitwillig einige Problembereiche der kommunalen Infrastruktur abgeben, um von den Wählern für die stetig steigenden Gebühren nicht mehr zur Verantwortung gezogen zu werden (Machura 2001a, S. 3). Manfred Mai vertritt aber zu Recht die Auffassung,

dass es auch bei einer Privatisierung zu keiner nachhaltigen Legitimationsentlastung der formalen Entscheidungsträger kommt:

„Auch nach einer Privatisierung bleibt der Staat in der Gesamtverantwortung. Das kann zu Zielkonflikten insofern führen, als der Staat einerseits die Privatisierung fördert, aber auf der anderen Seite die Übernahme der politischen Verantwortung für die Folgen nicht ohne weiteres ablehnen kann. Sollte dies geschehen, droht die Privatisierungspolitik am Votum der Bürger zu scheitern. Es bleibt somit das Dilemma, für die Folgen der Privatisierung einstehen zu müssen, die man nicht verursacht hat. So wird auch in Zukunft immer wieder nach dem Staat gerufen werden, wenn Züge zu spät kommen, Telefentarife zu hoch oder die Stromtarife intransparent sind.“ (Mai 2001, S. 13)

Zweitens, und aus unserer Sicht bedeutsamer, wird darauf hingewiesen, dass die seit Anfang der 90er-Jahre anhaltende Haushaltskrise zur Selbstentmachtung der Kommunalpolitik führt. Insbesondere würde sich die Kommunalpolitik von einer Privatisierung eine direkte Entlastung des Verwaltungshaushaltes, größere Spielräume bei den Investitionen und zusätzliche Vermögenserlöse erhoffen. Am wichtigsten sind in vielen Privatisierungsbereichen aus unserer Sicht für die formalen Entscheidungsträger die Vermögenserlöse, die durch die Privatisierung der kommunalen Infrastruktur erzielt werden können. Der Verkauf von Vermögen ist eine der am weitesten verbreiteten kommunalen Konsolidierungsstrategien (Naßmacher/Naßmacher 1999, S. 218). Vielfach wird seitens der Wissenschaft mit Unverständnis auf diese Konsolidierungsstrategie reagiert und darauf hingewiesen, dass die Veräußerung von städtischem Eigentum langfristig häufig zu einer stärkeren Belastung der kommunalen Haushalte führen würde (Seiler 1997, S. 21; Machura 2001b, S. 3). Dementsprechend werden die kommunalen Entscheidungsträger häufig aufgefordert, ihre Konsolidierungsstrategien zu überdenken.

Am Beispiel der kommunalen Haushaltspolitik in Nordrhein-Westfalen (im Folgenden Holtkamp 2000a; Holtkamp 2000b) wollen wir im Folgenden kurz zeigen, dass derartige Appelle wohl kaum Wirkung zeigen werden. In Nordrhein-Westfalen weist seit vielen Jahren eine große Zahl der Gemeinden einen Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt aus. Diese Kommunen müssen seit 1991 ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen, in dem sie nachweisen, dass sie in einem mittelfristigen Zeitraum den Verwaltungshaushalt wieder ausgleichen können. Da in den jeweils folgenden Jahren die Fehlbeträge der vergangenen Haushaltsjahre abgedeckt werden müssen, haben sich in vielen Städten die Fehlbeträge über die Jahre „aufgetürmt“. Mit konventionellen Konsolidierungsstrategien (vor allem Abbau von Personal über natürliche Fluktuation und Verzicht auf Neuinvestitionen) lässt sich der Haushaltsausgleich häufig nicht mehr herstellen. Es bleibt eigentlich nur noch die Möglichkeit, Gemeindevermögen zu veräußern und diese Einnahmen in den Verwaltungshaushalt zu transferieren. Kann der mittelfristige Haushaltsausgleich nicht mehr im Haushaltssicherungskonzept dargestellt werden, wird der Haushaltsplan von den Aufsichtsbehörden nicht genehmigt, mit der Folge, dass die Ge-

meinden für das ganze Haushaltsjahr unter die Bestimmungen der so genannten vorläufigen Haushaltsführung fallen. Dies versuchen die kommunalen Entscheidungsträger in der Regel mit allen Mitteln zu vermeiden, weil die vorläufige Haushaltsführung massiv ihren Interessen zuwiderläuft. So darf bei vorläufiger Haushaltsführung nur noch ein Bruchteil der Kredite des Vorjahres für Investitionen aufgenommen werden, so dass viele Investitionsvorhaben nicht mehr realisiert werden können. Dies trifft insbesondere die Kommunalpolitik, die sich in der Regel viel stärker für die Ausgaben im Vermögenshaushalt als für die Positionen im Verwaltungshaushalt interessiert. Das liegt einerseits daran, dass die Investitionen kurzfristiger verändert werden können als viele Positionen im Verwaltungshaushalt und damit auch stärker dem kurzfristigen politischen Einfluss unterliegen. Andererseits sind Baumaßnahmen für die Wähler stärker sichtbar als viele Positionen im Verwaltungshaushalt und kommen damit eher für Stimmenmaximierungsstrategien der Kommunalpolitik in Frage. Des Weiteren führt die vorläufige Haushaltsführung häufig auch zu massiven Einschnitten im Verwaltungshaushalt. Insbesondere kann es zu einer deutlichen Reduzierung der Sachmittel und sehr komplizierten Antragsverfahren zur „Bewilligung von Bleistift“ führen, die den Unmut der Verwaltungsmitarbeiter auf sich ziehen. Auch die Zuschüsse an wichtige Interessengruppen (Wohlfahrtsverbände, Sportvereine usw.) können in diesem Zusammenhang gekürzt werden, die dann wiederum die kommunalen Entscheidungsträger massiv unter Druck setzen. Um diese negativen Effekte zu vermeiden, ist der Kommunalvertretung nachvollziehbarer Weise fast jedes Mittel recht. Die langfristige Selbstentmachtung der Kommunalvertretung durch Privatisierung ist aus dieser Sicht das kleinere Übel, weil es häufig keine Alternative zur Vermögensveräußerung gibt, um einen genehmigungsfähigen Haushalt zu erhalten.

Die Diskussion über die langfristigen finanziellen, sozialen und ökologischen Folgekosten der Vermögensveräußerung dürfte an dieser Sichtweise nicht viel ändern. Es spricht einiges dafür, dass die kommunal induzierte Privatisierung nur durch eine bessere Finanzausstattung der Gemeinden oder eine weniger restriktive Politik der Aufsichtsbehörden bei der Genehmigung der kommunalen Haushalte zukünftig reduziert werden kann (oder aber möglicherweise durch Bürgerentscheide, wie im abschließenden Kapitel noch zu zeigen sein wird).

## **7. Thesen zum Wandel des Verhältnisses zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung**

Die Selbstentmachtung der Kommunalpolitik durch Privatisierung führt indirekt auch zu einer Entmachtung der Bürger. Umfangreiche Privatisierung führt wie die überwiegend exogen verursachte Haushaltskrise und die stetig wachsende Gesetzes-

---

<sup>3</sup> Darüber hinaus können Kommunalpolitiker, weit über ihre Amtszeit hinaus, durch Baumaßnahmen der Stadt ihren persönlichen Stempel aufdrücken, woraus sie auch eine gewisse Befriedigung schöpfen mögen.

und Standardproduktion höherer föderaler Ebenen zu einer starken Beschneidung kommunaler Handlungsspielräume.

„Wenn beispielsweise die Versorgung der Bevölkerung mit Energie und Wasser, die Entsorgung bei Abfall und Abwasser oder der öffentliche Nahverkehr dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen werden, mindert sich der Einfluss der Bürgerinnen und Bürger erheblich.“ (Witte 2000, S. 25)

Die stärkere Bürgerorientierung der anderen drei Modernisierungstrends hat bei den Bürgern hingegen die Erwartungen geweckt, dass sie zukünftig mehr Einfluss auf die Kommunalpolitik nehmen können. Stetig abnehmende kommunale Handlungsspielräume reduzieren demgegenüber die Einflussmöglichkeiten der Bürger und können zu einer Enttäuschung dieser Erwartungen führen. Die Bürger werden so zwar immer mehr nach ihrer Meinung gefragt, aber ihre Meinung ist aufgrund geringerer Handlungsspielräume immer weniger relevant für die tatsächlichen Politikergebnisse. Der Anspruch der anderen Modernisierungstrends, Politikverdrossenheit durch Beteiligung abzubauen, könnte unter diesen Rahmenbedingungen in sein Gegenteil umschlagen.

Weitere negative Folgen für das Verhältnis von Bürgern zur Kommunalpolitik und -verwaltung sind bei einer umfangreichen Privatisierung denkbar:

- ▼ Eine umfangreiche Privatisierung hätte zur Folge, dass sich die Verwaltung lediglich auf die Planung und auf die Eingriffsverwaltung konzentrieren würde. Dies könnte dazu führen, dass das Image der Verwaltung bei den Bürgern deutlich schlechter würde (Witte 1995), weil sie nur in unangenehmen Situationen mit der Verwaltung Kontakt haben (Eingriffsverwaltung). Darüber hinaus wäre spiegelbildlich zu erwarten, dass durch die Abnahme von Kontakten mit den Bürgern die Verwaltung wieder „selbstreferentieller“ wird und die stärkere Außenorientierung der Verwaltung zu den Akten gelegt wird.
- ▼ Privatisierung führt darüber hinaus zu einem erheblichen Transparenzverlust. So werden viele wichtige Angelegenheiten zunehmend nicht öffentlich verhandelt, und die gerade im Zusammenhang mit Privatisierung lauter werdenden Bestechungsvorwürfe und die Thematisierung von vermeintlichen Versorgungsposten in ausgegliederten Betrieben der Stadtverwaltungen dürften nicht gerade Legitimationsförderlich sein (Buck 1998, S. 264; Röber 2001, S. 13).
- ▼ Privatisierung kann auch die Mitgestalterrolle negativ tangieren, insbesondere wenn sich die Privatisierung auch im Sozialbereich durchsetzen sollte. Es ist nicht zu erwarten, dass sich die Bürger in Privatunternehmen im gleichen Maße ehrenamtlich engagieren werden wie in Wohlfahrtsverbänden und Initiativen.
- ▼ Privatisierung bedeutet auch, dass es immer schwieriger wird, Dienstleistungen aus einer Hand anzubieten. Die Bündelung von Dienstleistungen ist aber eine der wichtigsten Voraussetzungen für Kundenorientierung (Bogumil/Holtkamp/Kißler 2001, S. 51).

In der Diskussion über die Auswirkungen von Privatisierung auf die kommunale Demokratie wird nun häufig – wie in dem einführenden Beitrag zu diesem Sammelband – darauf verwiesen, dass die abzusehende Reduzierung der kommunalen Demokratie durch eine zunehmende „Kundendemokratie“ zum Teil kompensiert werden könnte. Der Kunde könne durch seine Kaufentscheidungen die Unternehmensentscheidungen mit beeinflussen. Dieses Argument trifft erstens nur auf die privatisierten Bereiche zu, in denen der Kunde tatsächlich über eine Exit-Option verfügt (Bogumil/Holtkamp/Kißler 2001, S. 39). Der Kunde muss also in seiner Stadt die Auswahl zwischen verschiedenen Anbietern haben, erst dann ist damit zu rechnen, dass seine Präferenzen Eingang in die Unternehmensentscheidungen finden. Dieser „Wettbewerb im Markt“ ist bisher im Gegensatz zum „Wettbewerb um den Markt“ in vielen Privatisierungsbereichen nicht gegeben. Zweitens kann der Bürger durch die Kaufentscheidung wichtige Präferenzen nicht weitergeben. Insbesondere könnte es sein, dass er bereit wäre, beispielsweise einen geringfügig höheren Strompreis zu zahlen, um höhere Sozial- und Umweltstandards zu erreichen, wenn auch die anderen Bürger diesen Beitrag leisten. Hier zeigt sich, dass für ihn als Marktsubjekt die so genannte Trittbrettfahrerproblematik nicht lösbar ist und er auf kollektivbindende Entscheidungen beispielsweise für eine klimaschonende Energieproduktion angewiesen ist. Weiterhin wird befürchtet, dass wenn die so genannte Kundendemokratie andere Demokratieformen zunehmend substituiert, soziale Ungleichheit bei der Durchsetzung politischer Interessen zunehmen wird und der Bürger zum passiven Konsumenten mutiert, der die für demokratische Systeme konstitutive demokratische Teilhabe und Kontrollen nicht mehr leisten will (Kißler 1999, S. 12; Reichard/Röber 2001, S. 385).

Mitunter findet sich in der kommunalen Praxis zudem die Ansicht, dass man die Bürgerkommune und die Privatisierung unter dem Dach einer gewährleistenden Kernverwaltung zusammenführen könne. Die Stadt Bremen (2001) hat beispielsweise ein solches Konzept zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung vorgelegt. Die beiden zentralen Bausteine dieses Konzeptes sind die Privatisierung von öffentlichen Leistungen und die Bürgerkommune, wobei der Verwaltung und der Politik vermehrt nur noch die Aufgabe zukommen würde, die Kontrakte mit Unternehmen, ausgegründeten Betrieben und bürgerschaftlichen Gruppen abzuschließen. Wir halten dies nicht für sinnvoll, denn in diesem Konzept wird die Bürgerkommune vor allem auf die Mitgestalterrolle reduziert bzw. auf die Billigproduktion von kommunalen Leistungen durch die Bürger. Die Auftraggeberrolle der Bürger spielt hier keine Rolle, wohl nicht zuletzt deswegen, weil sie gerade von der Privatisierung massiv negativ betroffen sein dürfte. Die Förderung der Auftraggeber-, Mitgestalter- und Kundenrolle, die ein konstitutives Merkmal der Bürgerkommune ist, kann aus unserer Sicht nicht glaubwürdig in ein Konzept integriert werden, das vor allem die Privatisierung öffentlicher Leistungen forcieren will.

Steht nun der Bürger der Selbstentmachtung der Kommunalpolitik durch Privatisierung machtlos gegenüber? Es gibt einige Hinweise darauf, dass dies nicht der Fall ist. Gerade in NRW hat sich im letzten Jahr gezeigt, dass über *Bürger-*

*begehren die Privatisierung von kommunalen Stadtwerken verhindert* werden kann. Es hat sich in mehreren Großstädten gezeigt, dass unter bestimmten Rahmenbedingungen eine Mehrheit der Bürger gegen die Privatisierung von Stadtwerken votiert. So stimmten in Düsseldorf im Jahr 2001 97 700 Bürger gegen den Verkauf der Stadtwerke, 11 883 stimmten dafür. Insgesamt haben damit 24,8 Prozent der Wähler in Düsseldorf an der Abstimmung teilgenommen und damit das in NRW seit 2000 geltende neue Abstimmungsquorum von 20 Prozent erreicht (vgl. NRZ vom 20.5.2001). In Hamm fand ebenfalls im Jahr 2001 ein Bürgerentscheid gegen den Teilverkauf der Stadtwerke statt. 79,3 Prozent der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger sprachen sich gegen die Teilprivatisierung aus. Auch das Abstimmungsquorum wurde knapp erreicht, so dass die Stadtwerke zu 100 Prozent im Eigentum der Stadt bleiben (vgl. Zeitschrift für Kommunalwirtschaft 28.6.2001).

Bei diesen erfolgreichen Bürgerentscheiden spielen gerade die im einführenden Beitrag zu diesem Sammelband angemahnten sozialen und umweltpolitischen Belange eine herausragende Rolle. Damit ist gar nicht so sehr gemeint, dass diese Argumente die Bürger oder gar die kommunalen Entscheidungsträger in starkem Maße von den Problemen der Privatisierung überzeugen würden. Aber diese Belange führen dazu, dass sehr gut organisierte Interessengruppen – wie die Gewerkschaft ver.di und die Umweltschutzverbände – einen großen Teil der Organisation und Mobilisierung übernehmen und damit zum Erfolg der Begehren entscheidend beitragen.

„Mit der neuen gewerkschaftlichen Struktur von ver.di sind wir in vielen Städten in NRW aufgrund der neu gewonnenen Größe in der Lage, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide anzustrengen und auch erfolgreich zu begleiten. Unsere bisher mit diesem Instrument gemachten Erfahrungen sind durchaus positiv.“ (Stuhlmann 2001, S. 20)

Auch kann allein die Androhung von Bürgerbegehren dazu führen, dass die kommunal induzierte Privatisierung zurückgeht. Denn ein erfolgreicher Bürgerentscheid dürfte die Interessen vieler (regierender) kommunaler Entscheidungsträger noch negativer tangieren als die Einschnitte durch die so genannte vorläufige Haushaltsführung. Ein erfolgreicher kommunaler Bürgerentscheid ist für die Mehrheitsfraktionen und den Bürgermeister eine „empfindliche Schlappe“, die sowohl die Wiederwahl gefährden kann als auch häufig als persönliche Niederlage erlebt wird. Die Wirkung der Androhungen von Bürgerentscheiden zeigte sich im vergangenen Jahr in zwei kreisfreien Kommunen Nordrhein-Westfalens. So wurden in Bielefeld und in Münster Unterschriften für ein Bürgerbegehren gegen die Privatisierung der städtischen Infrastruktur gesammelt, und der Rat beschloss daraufhin „freiwillig“, die Privatisierungspläne zurückzunehmen und erst gar keinen Bürgerentscheid einzuleiten (Achelböher 2001, S. 33; Wellenbrink 2001).

Insgesamt erscheint es uns daher nicht nur wünschenswert zu sein, dass sich die Privatisierungs- und Liberalisierungstendenzen nicht in vollem Umfang durchsetzen, sondern dies ist auch durchaus noch nicht entschieden.

## Literatur

*Achelpöhler, Wilhelm* (2001), Nur nicht überrollen lassen – Vergabegesetz und Privatisierung, in: *AKP*, H. 6 (2001), S. 32–33.

*Bogumil, Jörg* (2001a), Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden–Baden (Reihe „Staatslehre und politische Verwaltung“, Bd. 5).

*Bogumil, Jörg* (2001b), Im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung – Der Wandel kommunaler Entscheidungsprozesse am Beispiel Nordrhein–Westfalen, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, H. II (2001).

*Bogumil, Jörg, und Lars Holtkamp* (2001a), Die Neugestaltung des kommunalen Kräfte Dreiecks. Zur Konzeption der Bürgerkommune, in: *VOP*, H. 4 (2001), S. 10–12.

*Bogumil, Jörg, und Lars Holtkamp* (2001b), Die Bürgerkommune – eine unsoziale Modellwelt? Eine Replik auf Roland Roth, in: *Demokratische Gemeinde*, H. 11 (2001), S. 26–27.

*Bogumil, Jörg, Lars Holtkamp und Leo Kießler* (2001), Verwaltung auf Augenhöhe – Strategie und Praxis kundenorientierter Dienstleistungspolitik, Berlin (Schriftenreihe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“, Bd. 19).

*Buck, Lydia* (1998), Private Bereitstellung und Finanzierung von öffentlichen Leistungen am Beispiel der Abwasserentsorgung, in: *Heinrich Mading und Rüdiger Voigt* (Hrsg.), *Kommunal Finanzen im Umbruch*, Opladen, S. 243–268.

*Bünemann, Agnes, und Gunda Rachut* (1993), *Der grüne Punkt – Eine Versuchung der Wirtschaft*, Karlsruhe.

*Holtkamp, Lars* (2000a), Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale – Sparstrategien. Dissertation, Opladen.

*Holtkamp, Lars* (2000b), Haushaltspolitik bei defizitärem Verwaltungshaushalt, in: *Der Gemeindehaushalt*, H. 7 (2000), S. 159–161.

*Holtkamp, Lars* (2000c), *Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Praxisleitfaden für die Bürgerkommune*, Berlin.

- Kißler, Leo* (1999), öffentliche Verwaltung durch Verwaltungsöffentlichkeit, in: *Perspektivends.*, H. 4 (1999), S. 4-17.
- König, Klaus* (2000), Ordnungspolitische Probleme der Privatisierung, in: *ders.*, Zur Managerialisierung und Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung, Speyer, S. 1-31.
- Lahl, Uwe, Christian Weiter und Barbara Zeschmar-Lahl* (1998), Die Zeche zahlt der Bürger – Immer mehr Gewerbeabfälle landen auf Billigdeponien oder als Ersatzbrennstoff in Industrieanlagen, in: *Müllmagazin*, H. 1 (1998), S. 36-43.
- Lüder, Klaus* (1996), Triumph des Marktes im öffentlichen Sektor?, in: *Die öffentliche Verwaltung*, H. 3 (1996), S. 93-100.
- Machura, Stefan* (2001a), Privatisierung kommunaler Einrichtungen – Ideen und Interessen, in: *Verwaltungsrundschau*, H. 1 (2001), S. 1-5.
- Machura, Stefan* (2001b), Von der Problemlösung zur Problemverschiebung: Privatisierung kommunaler Einrichtungen; in: *Verwaltungsrundschau*, H. 3 (2001), S. 79-83.
- Mai, Manfred* (2001), Steuerungstheoretische Überlegungen über die veränderte Rolle des Staates bei technischen Infrastrukturen. Vortrag auf der Frühjahrstagung des Arbeitskreises „Politik und Technik“ der DVPW am 15.6.2001; Download: [www.politik.uni-essen.de/weristwer/konstanz.pdf](http://www.politik.uni-essen.de/weristwer/konstanz.pdf).
- Naßmacher, Hiltrud, und Karl-Heinz Nassmacher* (1999), *Kommunalpolitik in Deutschland*, Opladen.
- Reese, Moritz* (2000), Entwicklungslinien des Abfallrechts, in: *Zeitschrift für Umweltrecht*, Sonderheft, S. 57-61.
- Reichard, Christoph, und Manfred Röber* (2001), Konzepte und Kritik des New Public Management, in: *Eckhart Schröter* (Hrsg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung*, Opladen, S. 371-390.
- Röber, Manfred* (2001), Das Parteibuch – Schattenwirtschaft der besonderen Art?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. 32/33 (2001), S. 6-14.
- Seiler, Gerhard* (1997), Zwischen privatwirtschaftlicher Effizienz und kommunaler Autonomie, in: *Wolfgang Fettig und Lothar Späth* (Hrsg.), *Privatisierung kommunaler Aufgaben*, Baden-Baden, S. 19-27.
- Stadt Bremen* (2001), *Programm: Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung*, 2. überarbeitete Neuauflage Bremen; Download aus dem Internet: [http://www.bremen.de/info/sff/kap3/pdf/neuordnung\\_aufgabenwahrnehmung.pdf](http://www.bremen.de/info/sff/kap3/pdf/neuordnung_aufgabenwahrnehmung.pdf).

- Stuhlmann, Gerd* (2001), Öffentliche Daseinsvorsorge unter Privatisierungsdruck – wir haben etwas zu verteidigen, in: Forum Kommunalpolitik, H. 4 (2001), GAR NRW, S. 19–20.
- Tomerius, Stephan* (1999), Zwischen Pflichtaufgaben und wirtschaftlicher Betätigung – kommunale Abfallentsorgung in der Kreislaufwirtschaft, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 30).
- Wegener, Alexander* (1997), Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern, in: Frieder Naschold u. a., Innovative Kommunen, Stuttgart, S. 77–106.
- Wellenbrink, Reinhard* (2001), Stadtwerke für Bielefeld – Das erfolgreiche Bürgerbegehren im Spiegel der Betriebsratsinformationen, in: ver.di NRW (Hrsg.), Stoppt den Ausverkauf, Bochum, S. 6–8 (Verdi info 2 zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden; Download: <http://www.verdi-nrw.de/brosch002.pdf>).
- Witte, Gertrud* (1995), Abgrenzung zwischen privatisierbarem und nicht privatisierbarem Bereich, in: Sicherung des Wettbewerbs im kommunalen Bereich, Köln, S. 71–80 (FIW-Schriftreihe).
- Witte, Gertrud* (2000), Können Bürger über den Rat noch wirksam Einfluss nehmen? Formen der Mitwirkung auf dem Prüfstand, in: der städtetag, H. 10 (2000), S. 25–27.
- Wohlfahrt, Norbert, und Werner Zühlke* (1999), Von der Gemeinde zum Konzern – Auswirkungen von Ausgliederungen und Privatisierung für die politische Steuerung auf kommunaler Ebene, Dortmund (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung NRW).

## B. Umweltpolitische Aspekte

