SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Direktdemokratisches Layering mit sozialer Schlagseite? Privatisierung und Kommunalisierung bei Begehren und Entscheiden

Mittendorf, Volker; Müller, Joel W.; Sack, Detlef; Warwick, Vanessa

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Mittendorf, V., Müller, J. W., Sack, D., & Warwick, V. (2023). Direktdemokratisches Layering mit sozialer Schlagseite? Privatisierung und Kommunalisierung bei Begehren und Entscheiden. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, *16*(1), 95-116. https://doi.org/10.3224/dms.v16i1.06

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Diese Version ist zitierbar unter / This version is citable under:
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-88002-2

Direktdemokratisches Layering mit sozialer Schlagseite?

Privatisierung und Kommunalisierung bei Begehren und Entscheiden

Volker Mittendorf, Joel W. Müller, Detlef Sack, Vanessa Warwick

Zusammenfassung: Eigentumsfragen bei Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse waren seit Mitte der 1980er Jahre Thema direktdemokratischer Begehren und Entscheide. Deren Häufigkeit wird hier in Beziehung zu den Privatisierungs- und Kommunalisierungsaktivitäten in den deutschen Ländern und Kommunen gesetzt. Zwei Ergebnisse zeigen sich: Wenn über Privatisierung abgestimmt wird, dann wird sie weit überwiegend abgelehnt. Somit wird der Befund der politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung bestätigt, dass Begehren und Entscheide als Veto-Positionen fungieren können. Im Abgleich mit dem Umfang der Privatisierungs- und Kommunalisierungsaktivitäten zeigt sich jedoch auch, dass gegen Privatisierung in geringem Maße politisch mobilisiert wird. Die Salienz des Issues reicht weit überwiegend nicht hin, um direktdemokratische Begehren und Entscheide zu initiieren. Dies wird mit den geringen Kapazitäten von Milieus erklärt, die von Privatisierungsentscheidungen negativ betroffen sind (sozialer Bias), und mit institutionellen Restriktionen für entsprechende Initiativen. Der Artikel trägt zur Forschung über direkte Demokratie in Regierungssystemen bei, in denen direktdemokratische Verfahren institutionell angelagert werden (Layering).

Schlagworte: Direkte Demokratie, Privatisierung, Kommunalisierung, soziale Selektivität

Direct Democratic Layering with a social bias? Privatization and municipalization in Germany

Abstract: Ownership issues of infrastructures and services in the public interest have been the subject of direct-democratic initiatives and decisions since the mid-1980 s. Their frequency is related to privatization and municipalization activities in the German states and municipalities. Two results stand out: When privatization is put to a vote, it is overwhelmingly rejected. This confirms the finding of political science research on privatization that direct democracy can act as a veto position. However, a comparison with the scope of privatization and municipalization activities also shows that there is little political mobilization against privatization. For the most part, the salience of the issue is not sufficient to initiate direct-democratic decisions. This is explained by the low capacities of milieus that are negatively affected by privatization decisions (social bias) and by institutional restrictions on initiatives. The article contributes to research on direct democracy in government systems in which direct democratic procedures are institutionally layered.

Keywords: direct democracy, privatization, municipalization, social selectivity

1 Einleitung

Berlin kann nicht wählen, aber enteignen. Während es der Berliner Verwaltung im September 2021 nicht gelang, faire und ordentliche Wahlen zum Deutschen Bundestag und zum Berliner Abgeordnetenhaus zu organisieren, fand zeitgleich eine Volksabstimmung zur teilweisen Enteignung Berliner Wohnungsunternehmen statt. Ca. 243.000 der 1,5 Mio. Berliner Wohnungen sollen in eine Anstalt öffentlichen Rechts übertragen werden. Dafür votierten 51,9 % der gültigen Stimmen. Zentrales Argument der Befürworter:innen der politischen Kampagne war, dass Wohnen ein nicht kommodifizierbares Recht sei. Es ging also um öffentliche Infrastrukturen, Güter und Dienstleistungen, um die jeweiligen Eigentums- und Verfügungsrechte, um die mittels direktdemokratischer Verfahren gerungen wurde. Das Resultat der Volksabstimmung war eindeutig. Unstrittig können Volksabstimmungen in Deutschland als Demokratieinnovationen gelten, die vor allem seit den vergangenen zwei Jahrzehnten die kommunale und Landespolitik in Deutschland beeinflussen können.

Die Frage, welche Effekte direktdemokratische Arrangements haben, ist in diesem politisch brisanten Fall eindeutig und sie ist in der wissenschaftlichen Forschung etabliert (Frey, 1994; Blume & Voigt, 2012). Sie bleibt aber umstritten; mitunter ist gar vom „Irrweg der Volksgesetzgebung“ (Decker, 2016) die Rede. Wem nützen direktdemokratische Initiativen und Abstimmungen? Parallel zum rechtspopulistischen Kapern direkter Demokratie (prominent im Rahmen des „Brexit“ 2016) wurde auf deren soziale Selektivität zugunsten privilegierter Milieus hingewiesen (Töller et al., 2011; Schäfer & Schoen, 2013, S. 108–115). Differenziert sind die Studien hinsichtlich der Effekte auf staatliche Ausgaben, insofern direktdemokratischen Initiativen ausgabensteigernde Effekte zugeschrieben werden (Blume & Voigt, 2012) bzw. Finanzreferenden ausgabensenkende Effekte haben können (Emmenegger et al., 2022). Zu klären bleibt – insbesondere außerhalb der Schweiz (s. u.) – weiterhin, welches konkrete direktdemokratische Instrument in welchem politischen Kontext und Regierungssystem zu welchem Thema welche Effekte haben kann. Zu dieser umfassenden Debatte trägt der folgende Artikel bei. Irritierend ist die eingangs skizzierte Beobachtung, dass Eigentumskonflikte um *Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* durch direktdemokratische Initiativen und Abstimmungen politisiert und häufig zugunsten des staatlichen Besitzes entschieden werden. Dies widerspricht der Annahme einer, wenn nicht durchgehenden, so doch weitgehenden Ökonomisierung und Privatisierung im Feld der öffentlichen Infrastrukturen und Dienstleistungen (Schaal, Lemke & Ritzi, 2014; Engartner, 2016). Der Artikel geht also der Frage nach, ob direktdemokratische Verfahren als institutionelle Veto-Positionen gegen Bestrebungen der Kommodifizierung und Privatisierung fungieren und unter welchen Bedingungen sie dies tun. Der Untersuchungszeitraum ist 1985–2022. Wir decken damit sowohl die privatisierungsintensiven (1990–2005) als auch die Jahrzehnte ab (2005 ff.), in denen Rekommunalisierungen diskutiert wurden. Wir gehen auf zwei Forschungsdesiderate ein: Erstens wurden die letzten entsprechenden Daten 2008 publiziert (Mittendorf, 2008). Zweitens wurden die entsprechenden direktdemokratischen Bestrebungen bislang nicht zur allgemeinen Privatisierungs- und Kommunalisierungsaktivität ins Verhältnis gesetzt. Der Mehrwert für die oben genannte Debatte besteht gegenüber vorherigen Studien (Mittendorf, 2008; Solar, 2016) zunächst in der Erfassung einer neuen Phase kommunaler Privatisierungs- und Kommunalisierungsbestrebungen. Die Daten der Bürgerbegehren und -entscheide aus den letzten 30 Jahren werden präsentiert. Insoweit wir die

direktdemokratischen Abstimmungen in Relation zur generellen Privatisierungsaktivität in Deutschland setzen, relativieren wir auch den gängigen (und hier replizierten) Befund, dass direktdemokratische Verfahren als institutionelle Veto-Position gegen Entstaatlichungen fungieren. Wir halten fest, dass derartige Begehren und Entscheide einen so kleinen Teil der Privatisierungsaktivität abdecken, dass die Nicht-Nutzung des Instruments ein wesentlicher Befund ist.

Wir gehen wie folgt vor: Im folgenden Abschnitt skizzieren wir den Forschungsstand zu direktdemokratischen Verfahren. Anschließend widmen wir uns Privatisierungen und Kommunalisierungen wie auch der Verbreitung entsprechender Aktivitäten in Deutschland. Hier entwickeln wir unsere Forschungshypothesen. Der dritte Abschnitt stellt die Häufigkeiten und Verbreitung direktdemokratischer Initiativen und Abstimmungen zu *Eigentumsfragen bei Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* in Ländern und Kommunen dar. Abschließend diskutieren wir unser Forschungsergebnis und den zukünftigen Forschungsbedarf.

2 Direkte Demokratie und Staatsausgaben

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wie auch andere Formen der direkten Demokratie werden oftmals als demokratische Innovationen beschrieben (z. B. Kersting, 2017, S. 83 ff.), die sich auf unterschiedliche Demokratiekonzepte (repräsentativ, deliberativ, partizipativ) in Bürgerschaft und Politik beziehen lassen (Heinelt & Egner, 2022). Im Rahmen der Demokratisierungsbestrebungen im Zuge der Deutschen Wiedervereinigung wurden auf der Ebene der Länder und der Kommunen direktdemokratische Initiativen und Abstimmungen teils neu verankert, teils ausgebaut. Die einzelnen institutionellen Festlegungen für Volksbegehren und -entscheide (Länder) wie auch für Bürgerbegehren und -entscheide (Kommunen) unterscheiden sich in ihren Details (z. B. Quoren, Fristen, zulässige Entscheidungsbereiche). Im Kern sind aber direktdemokratische Instrumente im deutschen Regierungssystem ausgebaut worden (Schiller & Mittendorf, 2002; Mittendorf 2009; Magnin, Eder & Vatter, 2016). Damit wurde eine neue Veto-Position im deutschen Regierungssystem etabliert, die Politisierung erlaubt und Verhandlungszwänge generiert (Holtkamp & Brockmann, 2016). Politische Konflikte im Mehrebenensystem erfahren insbesondere durch Initiativen und Begehren ein zusätzliches Kontingenzmoment. Institutionentheoretisch (Mahoney & Thelen, 2009) ist jedoch festzuhalten, dass sich direktdemokratische Verfahren an das bestehende parlamentarische Regierungssystem anlagern (*Layering*), dieses aber nicht grundsätzlich konvertieren oder transformieren.

Ein Debattenschwerpunkt befasst sich vorwiegend mit Polity-Strukturen und institutioneller Ausgestaltung von Begehren und Entscheiden. Dabei geht es zumeist um die Wirkung oder Angemessenheit unterschiedlicher Ausgestaltungsmerkmale (z. B. Geitmann, 2002; Eder, 2010) oder die allgemeine Wirkung im politischen Prozess (z. B. Gabriel & Walter-Rogg, 2006) sowie um praktische Anwendbarkeit in Einzelfällen (z. B. Paust, 2001). Andere Texte befassen sich mit Einzelfallstudien zu konkreten Abstimmungen oder der Nutzungspraxis in einzelnen Kommunen (Schmidt, 2020; Schmidt & Neumann, 2022). Plausibel ist vor diesem Hintergrund, dass Bürgerbegehren zu Privatisierung oder (Re-)Kommunalisierung mit

höheren Restriktionen weniger wahrscheinlich eingeleitet bzw. zulässig erklärt werden. Vor allem stellen dabei die teilweise hohen Anforderungen an einen Finanzierungsvorschlag und Restriktionen bezüglich der Zulässigkeit von Bürgerbegehren zu wirtschaftlichen Betätigungen der Stadt eine oft schwer zu überwindende Restriktion dar, die im Verlauf von Gemeindeordnungsrevisionen jedoch tendenziell erleichtert werden (Geitmann, 2002; Neumann, 2015; Rehmet et al., 2018). Dennoch kommen Bürgerbegehren in fast allen Bundesländern in diesem Themenfeld (in den Stadtstaaten in der Regel per Volksbegehren) zur Anwendung.

Zu den Effekten direktdemokratischer Initiativen und Abstimmungen[1] liegen insbesondere zum Schweizer Regierungssystem Befunde vor. In der Output-Dimension wird berichtet, dass sich das Dienstleistungsangebot eher an Bedarfen und Zahlungsbereitschaft der Bürger:innen orientiert und die Staatsausgaben wie -einnahmen im OECD-Vergleich als Effekt möglicher und durchgeführter fakultativer und obligatorischer Referenden niedrig liegen (vgl. zum zugrunde liegenden Medianwählermodell z. B. Kirchgässner, Feld & Savioz, 1999), auch wenn das Agenda-Setting in Initiativen expansive Politiken fördern könnte. Staatsausgaben, Sozialausgaben und Verwaltungsausgaben werden durch direktdemokratische Abstimmungen verringert, die Staatsverschuldung geringer und die Bereitschaft, Steuern zu zahlen, ist höher. Eine besondere Stellung nimmt das obligatorische Finanzreferendum ein. Dieses wirkt im besonderen Maße auf die Verringerung der Staatsausgaben (Frey, 1994, S. 341; Freitag, Vatter & Müller, 2003; Kirchgässner, 2010, S. 12–16; Kirchgässner, 2016; Freitag & Vatter, 2017, S. 45; Emmenegger, Leemann & Walter, 2022). Diese Befunde deuten darauf hin, dass direkte Demokratie in einem systematischen Verhältnis zum Prinzip der Allokationseffizienz steht. Diese Effekte direktdemokratischer Abstimmungen gehen dabei nicht allein *direkt* aus dem eigentlichen Abstimmungsergebnis hervor, sondern sie werden indirekt dadurch hervorgerufen, dass bereits deren Ankündigung und Antizipation auf Regierungshandeln und das Lobbying von Interessengruppen wirkt (Freitag & Vatter, 2017; Emmenegger et al., 2022). Anders formuliert: Politikwandel kann bereits durch die Drohung mit einer Initiative erfolgen.

3 Privatisierungsadvers und nicht relevant: Hypothesen

Allerdings sind die Befunde des direktdemokratischen Regierungssystems der Schweiz nicht umstandslos auf Deutschland zu übertragen. Statt einer langen, kontinuierlichen, institutionell verankerten und regelmäßig praktizierten demokratischen Praxis sind im deutschen Kontext direktdemokratische Abstimmungen historisch relativ neu, gelegenheitsmäßig und – insbesondere mit Blick auf das Schweizer obligatorische Finanzreferendum – bleiben in wichtigen Politikfeldern außen vor. In den deutschen Ländern und Kommunen wurden seit den 1990er Jahren wichtige Veto-Positionen etabliert, die initiativ genutzt werden können. Es handelt sich aber um eine institutionelle Anlagerung von Demokratieinnovationen, die das parlamentarisch-repräsentative Regierungssystem nicht grundlegend verändern (direktdemokratisches *Layering*). Mit Blick auf die international vergleichende Forschung zu direkter Demokratie sind es besonders die okkasionellen Initiativen, die mit Ausgabensteigerungen (Blume &

1 Aus Platzgründen beschränken wir uns in diesem Artikel auf die Output-Dimension direktdemokratischer Abstimmungen.

Voigt, 2012) bzw. eher mit Distributionserwartungen einhergehen. Versteht man Privatisierung nun als eine Veränderung von Eigentumsformen in Richtung Kommodifizierung, Ökonomisierung und Allokationseffizienz (s. u.), dann ergibt sich durch institutionelle Reformen (Einführung direktdemokratischer Verfahren) eine Gelegenheit, einer entsprechenden Mehrheitsmeinung Ausdruck zu verleihen.[2] Daraus folgt:

Hypothese 1:
In Regierungssystemen mit direktdemokratischem Layering sind Veto-Positionen verankert, die, wenn sie durch entsprechende Bestrebungen aktiviert werden, gegen eine Politik der Privatisierung und für (Re-)Kommunalisierung wirken.

Die Literatur zu direktdemokratischen Verfahren hat darauf aufmerksam gemacht, dass direktdemokratische Initiativen und Abstimmungen mit erheblichen gesellschaftlichen Selektivitäten zuungunsten sozialer Milieus einhergehen, die durch eher niedriges Einkommen, prekäre Beschäftigung, niedrigen formalen Bildungsgrad und geringes Interesse an institutioneller Politik geprägt sind (Töller et al., 2011; Schäfer & Schoen, 2013, S. 108–115). Gleichzeitig erfordern direktdemokratische Verfahren zwecks Einleitung Initiative, Unterschriften und politische Mobilisierung. Das direktdemokratische Layering im deutschen Regierungssystem weist also – so lässt sich das Argument pointieren – eine deutliche soziale Schlagseite auf. Wiederum im Vorgriff auf den folgenden Abschnitt zur Privatisierung ist für die Hypothesenentwicklung einzubeziehen, dass Entstaatlichung über einen langen Beobachtungszeitraum eine politische Auseinandersetzung gewesen ist, die zwei soziale Gruppen benachteiligt hat: Erstens die Beschäftigten mit einem einfach substituierbaren Qualifikationsprofil (z. B. bei Wäschereien, Gebäudereinigung, Catering, Logistik) und zweitens soziale Gruppen, die auf öffentliche Dienstleistungen angewiesen sind. Dazu gehören beispielsweise vulnerable Gruppen in Gesundheit und Pflege, auf dem Wohnungsmarkt oder in der Mobilität. Diese weisen eine geringe Ressourcenausstattung für politische Initiativen und ein geringes Interesse an etablierter institutioneller Politik auf. Insofern gehen wir von folgender Hypothese aus:

Hypothese 2:
Weil Eigentumsfragen bei Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse mit einer erheblichen sozialen Selektivität zuungunsten politisch benachteiligter Milieus einhergehen, werden Privatisierungen nicht durch direktdemokratische Verfahren thematisiert und zur Entscheidung gebracht.

Es handelt sich dann in der Sprache der Policy-Forschung um eine „Nicht-Entscheidung" (Bachrach & Baratz, 1963): Die negativ betroffenen sozialen Milieus (hier: von Privatisierungsentscheidungen) haben geringe Kapazitäten für das politische Agenda-Setting, etwa weil es ihnen an *Political Efficacy* fehlt, weil sie nicht kollektiv organisiert sind, weil sie politische Entscheidungen als „Umstände" wahrnehmen oder weil sie individuelle oder familiäre *Coping*-Strategien als hinreichend wahrnehmen. Kurzum: Diese sozialen Milieus sind nicht in der Lage, ein *Issue* auf der politischen Tagesordnung zu platzieren. Das *Issue* wird nicht hinreichend salient, um für eine direktdemokratische Initiative und ggf. Abstimmung hinreichend politisch zu mobilisieren, auch dann, wenn es eine Mehrheitsmeinung gegen eine

2 Mehr noch: Die Interessengruppenforschung macht darauf aufmerksam, dass der Einfluss kapitalistischer Interessengruppen auf *Policies* sich dann systematisch verringert, wenn eine öffentliche und breite Gegenmobilisierung erfolgt (Bernhagen, Dür & Marshall, 2015).

bestimmte Politik gibt (s. u.). Zu diesem Effekt mag auch beitragen, dass aufgrund von Quorumsregelungen oftmals eine Dethematisierung des *Issues* seitens Verwaltungsspitze und Ratsmehrheit stattfindet in der rationalen Erwartung, dass hierdurch der Anteil der Unterschriften bzw. Ja-Stimmen unterhalb der Quorumsrestriktionen bleibt. Darüber hinaus könnten u. a. die Komplexität des Themas und die zumeist nicht unmittelbar absehbaren individuellen (monetären) Betroffenheiten die Salienz des Themas verringern (Vatter & Nabholz, 1995). Direktdemokratische Begehren und Entscheide sind somit – so unsere Ausgangsvermutungen – bei Eigentumskonflikten um *Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* sowohl privatisierungsadvers als auch irrelevant. Wenn es zu einer nennenswerten Mobilisierung führt, richtet sie sich in der Regel jedoch gegen die Privatisierung bzw. in Richtung einer (Re-)Kommunalisierung.

Diesen Hypothesen wird methodisch durch ein *Mixed-Method Design* nachgegangen. Der folgende Abschnitt definiert Privatisierungsformen, beschreibt die politische Konstellation bei Privatisierungen und gibt einen Überblick über die quantitative Verbreitung von Privatisierungen wie auch Kommunalisierungen im Untersuchungszeitraum (1985–2022, wobei der Zeitraum entsprechend der Entwicklung von Privatisierungsprozessen seit Mitte der 1980er Jahre gewählt wurde). Zu den einschlägigen Volksentscheiden auf der Länderebene werden vorliegende Studien ausgewertet. Für die kommunale Ebene der Bürgerbegehren und -entscheide werden 8.690 Fälle der Open-Access-Datenbank des Instituts für Demokratie- und Partizipationsforschung (IDPF, 2023) untersucht.[3] Die Befunde zur Privatisierungsaktivität werden mit den Befunden zu den einschlägigen direktdemokratischen Initiativen und Abstimmungen ins Verhältnis gesetzt, also insbesondere mit Blick auf Hypothese 2 miteinander verglichen.

4 Erst Privatisierung, dann (Re-)Kommunalisierung und von beidem einiges

In den politischen Auseinandersetzungen um eine angemessene, sozial gerechte und allokationseffiziente öffentliche Versorgung und Leistungserbringung in den (in unterschiedlichen Variationen) kapitalistisch und wohlfahrtsstaatlich organisierten OECD-Staaten hat sich in den 1980er Jahren eine neoliberale Debatte etabliert. Die diskursive, wirtschaftliche, politische und administrative Wirkmächtigkeit hat sich zwischen den 1980er und den 2010er Jahren auch in Deutschland gezeigt. Mit den Stichworten „Ökonomisierung" und „Privatisierung" wird auch im Kontext des deutschen öffentlichen Sektors ein Trend der Kommodifizierung von Gütern und Dienstleistungen beschrieben (z. B. Schaal, Lemke & Ritzi (Hrsg.) (2014).; Schimank & Volkmann, 2017).

Eigentumskonflikte um *Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* sind in diesem Zusammenhang ein politisches *Issue* und Querschnittsthema (sie erstrecken sich über unterschiedliche Politikfelder), das zwischen den Polen Privatisierung und Ver-

3 Die Suche in der Datenbank Bürgerbegehren erfolgte schlagwortbasiert. Suchbegriffe waren etwa: *besitz*, *eigentum*, *kauf*,*kommunal*, *öffentlich*, *privat*, *veräußer*, aber auch „Cross-Border-Leasing", „Public-Private-Partnership", „Öffentlich-Private Partnerschaft", also einschlägige Termini in der Privatisierungsdebatte. Die Entscheidung für die Aufnahme in das Sample wurde auf Grundlage des Themas des Begehrens getroffen. Zwei Codierer waren beteiligt.

staatlichung angesiedelt ist. Nachrangig sind in der Debatte zivilgesellschaftliche Besitz- und Verfügungsrechte, wie etwa freigemeinnützige Einrichtungen, Genossenschaften oder *Commons*. Privatisierung umfasst die gänzliche oder teilweise Veräußerung von Gütern, Infrastrukturen oder Organisationsanteilen (z. B. Stadtwerke, Telekommunikationsunternehmen), die zuvor in staatlichem Besitz waren. Unterschieden wird hier zwischen materieller (Verkauf an ein Unternehmen/einen Investor) und formaler Privatisierung. Im letztgenannten Fall (prominent bei der DB AG) bleiben Gesellschaftsanteile und Aktien in staatlicher Hand, aber die Organisationsform wird aus dem Rechtkreis der öffentlichen Verwaltung in das Privatrecht übertragen. Eine weitere Form ist die funktionale Privatisierung. Hierbei werden staatliche Aufgaben auf Zeit (etwa 15, 25 oder gar 99 Jahre) an private Unternehmen vergeben, etwa der Bau und Betrieb von Verkehrswegen. Als Verstaatlichung gilt demgegenüber der Kauf von Gesellschaftsanteilen privater Unternehmen, von Gütern und Infrastrukturen oder die Übernahme bislang privat erbrachter Dienstleistungen durch öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften. Kommunalisierung bezeichnet die Verstaatlichung durch kommunale Körperschaften (Sack, 2019, S. 17–30).

Privatisierung ist eine Form der Kommodifizierung von *Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* und ein politisches Spiel. Ausgangspunkte der Entstaatlichung sind einerseits die Finanzengpässe öffentlicher Haushalte und andererseits das Streben nach einer höheren Allokationseffizienz bei der Leistungserbringung (Megginson & Netter, 2001). Ein Treiber der Privatisierung war die Finanznot der öffentlichen Gebietskörperschaften, insbesondere bei den Städten und Gemeinden (Fuest & Thöne, 2008). Die im Jahr 2009 konstitutionalisierte „Schuldenbremse“ (GG Art. 109, 3, 1) hat die austeritäre Fiskalpolitik verankert, pikanterweise zum Zeitpunkt der Wirtschafts-, Finanz- und Fiskalkrise, an dem deren Effizienz zunehmend bestritten wurde (Fuest et al., 2019). In den 1990er und 2000er Jahren sahen sich Bund, Länder und Kommunen mit einem institutionellen Trilemma im öffentlichen Sektor befasst: Finanznot ging einher mit der Unwilligkeit, Steuern zu erhöhen. Zugleich musste ein erheblicher Sanierungsstau bewältigt und ein gesetzlich verankertes Dienstleistungsniveau gewährleistet werden. Privatisierungen waren hier ein Ausweg (Flinders, 2005). Dies galt besonders (aber nicht ausschließlich) bei Städten und Gemeinden.

Das politische Spiel vollzieht sich klassisch zwischen wirtschaftsliberalen Parteien, wettbewerbsorientierten Institutionen, Interessengruppen kapitalistischer Unternehmen und organisierter Steuerzahler:innen und neo-klassischen Wissensproduktionsgemeinschaften einerseits und sozialdemokratisch/sozialistischen Parteien, Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes, Nicht-Regierungs-Organisationen und post-keynesianisch orientierten Netzwerken von Wissenschaftler:innen (Breen & Doyle, 2013; Obinger, Schmitt & Zohlnhöfer, 2014; Sack, 2019, S. 327–337). Stabil sind die Befunde, dass organisatorische (nicht funktionale) Privatisierung erstens mit der Reduzierung der Beschäftigung und der Entstehung von Kern- und Randbelegschaften einhergeht (Megginson & Netter, 2001; Brandt et al., 2008; Greer, Schulten & Böhlke, 2012). Insbesondere niedrig qualifizierte und entlohnte Tätigkeiten wie etwa (Gebäude-)Reinigung, Catering oder Logistik werden ausgelagert. Damit sinkt das Lohnniveau der betroffenen Beschäftigungsgruppen. Vor dem Hintergrund der derzeitigen Situation auf dem Arbeitsmarkt (Fachkräftemangel, „Arbeitnehmermarkt“ und der Einführung des staatlichen Mindestlohns 2014, vgl. Lesch, 2017) hat sich diese Situation entschärft, wurde aber nicht grundsätzlich aufgehoben. Zweitens – hier sind die Befunde weniger konsolidiert – gehen Privatisierungen damit einher, dass einkommensschwache Bevölkerungsgruppen weniger Zugang zu *Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse*

haben. Auch werden „weiche“, qualitative Leistungen reduziert, etwa die Betreuung von Patient:innen und Angehörigen in privatisierten Krankenhäusern (Sack, 2019, S. 304–308). Entstaatlichung ist also sozial selektiv und zwar insbesondere gegenüber denjenigen prekären Milieus, denen im deutschen Regierungssystem Repräsentationsdefizite attestiert werden (Schäfer & Zürn, 2021, S. 96–103).[4]

Festzuhalten ist zudem, dass in der Bevölkerung privatisierungsskeptische Auffassungen vorherrschend sind: In den repräsentativen, vom Deutschen Beamtenbund bei Forsa beauftragten Bürgerbefragungen „Öffentlicher Dienst“ zu den Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen der Bürger:innen im Feld der öffentlichen Dienstleistungen wurde 2007–2018 die Einstellung zu Privatisierung und Verstaatlichung durchgehend abgefragt.[5] Die Zeitreihe zeigt, dass sich marktaffine Einstellungen im genannten Zeitraum a) leicht verringern (von 17 % der Befragten in 2007 auf 10 % in 2018) zugleich aber b) durchgehend eine deutliche Minderheitenposition in der Bevölkerung darstellen (Deutscher Beamtenbund, 2018, S. 8). Inwieweit die generellen privatisierungsadversen Haltungen mit entsprechenden Erfahrungen der Entstaatlichung, deren möglichen Versorgungsdefiziten und sozialen Folgen zusammenhängen, kann hier nicht geklärt werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass eine „Privatisierung wider Willen“ erfolgte, also eine Politik, die sich gegen einen deutlichen Mehrheitswillen richtete.

Verstaatlichung und Kommunalisierung orientiert sich gegenüber Kommodifizierung und Allokationseffizienz an den – von einer Bevölkerungsmehrheit geteilten – Zielen der staatlichen Steuerungsfähigkeit durch die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse einerseits wie auch einem Re-Distributionsziel andererseits (Vogel, 2007; Friedländer & Röber, 2016; Bieling & Möhring-Hesse, 2022).

Die quantitative Verbreitung von Privatisierung und Kommunalisierung in Deutschland ist nicht gut erfasst. Einig sind sich unterschiedliche Beobachter:innen, dass die Privatisierungsaktivitäten in Deutschland schon vor der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 deutlich zurückgingen und die 2010er Jahre eher von der Abkehr von Privatisierungen und Rekommunalisierungen geprägt waren (Herweg & Zohlnhöfer, 2010; Reichard & Röber, 2019; Sack, 2019, S. 317–326; Zohlnhöfer, Schmitt & Obinger, 2022). Die missliche Datenlage im föderalen und exekutiven deutschen Föderalismus mit kommunaler Selbstverwaltung liegt an den oben genannten unterschiedlichen Privatisierungsformen, vor allem aber an der hohen Zahl der Gemeinden (ca. 11.000) und Städte (ca. 2.000). Während zur Privatisierungstätigkeit des Bundes Daten vorliegen (Zohlnhöfer, Schmitt & Obinger, 2022; Sack, 2019, S. 147–170), zeigt sich das Erhebungsproblem insbesondere auf der kommunalen Ebene.

Eine Vorstellung von der Größenordnung der Privatisierungstätigkeit ergibt sich aus verschiedenen Einzelstudien, die auf Befragungen von Kommunen und auf Beteiligungsberichten von Städten und Gemeinden beruhen. Eine Kommunalstudie identifizierte für den Beginn der 2000er Jahre bei den befragten Kommunen einen Anteil von 62 % materieller Organisationsprivatisierungen in der Energieversorgung, 53 % im Nahverkehr, 43 % in der Wasserver- und 39 % in der Abfallentsorgung (PricewaterhouseCoopers, 2002). Die sektorenspezifischen Schwerpunkte der Abfallentsorgung, der Energie- und Wasserversorgung und des ÖPNV werden durch weitere Studien bestätigt; es kommen der Wohnungsbau und der

4 Für das generelle Argument der Angewiesenheit sozial prekärer Gruppen auf Güter und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse s. a. Vogel, 2007 und Foundational Economy Collective, 2019.

5 Es gibt keine ähnliche Untersuchung für Deutschland. Im internationalen Vergleich wird die Verbreitung einer Privatisierungsskepsis in der Bevölkerung weitgehend bestätigt (Denisova et al., 2012; Ramirez & Lewis, 2018).

Bereich „Stadtmarketing, Tourismus, Wirtschaftsförderung“ dazu (Killian, Richter & Trapp, 2006, S. 80–83; Reichard, 2006, S. 84–87; Bogumil et al., 2007, S. 338; Papenfuß, 2013). Mit Blick auf vertragliche Partnerschaften (funktionale Privatisierung) ist festzustellen, dass der Bereich der „Schulen, Kindertagesstätten und Bildung“ mit 38 % der bekannten Projekte besonders wichtig war, neben dem Sektor „Freizeit, Kultur und Sport“ (20 %) und den öffentlichen Verwaltungsgebäuden (16 %) (Partnerschaft Deutschland, 2018, S. 8). Im Bereich der Mietwohnungsbestände begann 2004–2007 eine Hochphase materieller Privatisierungen; Kommunen, Bund und Länder haben jeweils erhebliche Bestände veräußert. 2012 wurden 91.000 Wohnungen aus öffentlichem Bestand verkauft (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2012, S. 38). Auch im deutschen Krankenhaussektor war eine deutliche Dynamik in Richtung der *materiellen Privatisierung* zu identifizieren (Augurzky, Beivers & Pilny, 2018, S. 208–209; Sack, 2019, S. 257–276; *Tabelle 1*).

Tabelle 1: Trägerstrukturen deutscher Krankenhäuser

	2000		2020	
Privat	486	21,68 %	732	38,47 %
Freigemeinnützig	912	40,68 %	620	32,58 %
Öffentlich	844	37,64 %	551	28,95 %
	2.242		1.903	

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten aus Statista, 2023.

Seit Ende der 2000er Jahre wurde dann sowohl in den OECD-Staaten als auch in Deutschland ein Trend zur Rekommunalisierung diagnostiziert und diskutiert (Röber, 2009; Libbe, 2012; Röber, 2018; Wollmann, 2018, S. 420–422; Friedländer, 2013; Demuth, Frediriszick & Reinhold, 2018). Der Energiesektor ist hier derjenige Bereich, in dem Rekommunalisierung am prominentesten vertreten und am meisten verbreitet ist (Wagner & Berlo, 2015). Dies geht auf die mit der „Energiewende“ und der Förderungen Erneuerbarer Energien verbundenen Dezentralisierung der Produktions- und Versorgungsstrukturen und das Auslaufen entsprechender Konzessionen zurück (Röber, 2018, S. 1195–1196). Eine ähnlich breite Entwicklung ist jedoch im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung trotz der prominenten Beispiele der Berliner und Potsdamer Wasserversorgung nicht zu beobachten. Auch der öffentliche Personennahverkehr ist kein Sektor, in dem Rekommunalisierungen quantitativ bedeutsam sind (Libbe, 2012, S. 23–26). Juri Demuth, Hans Frediriszick und Steffen Reinhold (2018) haben anhand 11.000 deutscher Städte und Gemeinden für die Jahre 2003, 2009 und 2015 untersucht, ob es im Bereich der kommunalen Abfallentsorgung zu einer Rekommunalisierung bzw. „reverse privatization“ (Demuth, Frediriszick & Reinhold, 2018, S. 5) gekommen ist. Sie stellen fest, dass mehr als 1.000 lokale Gebietskörperschaften (8,5 % der untersuchten Städte und Gemeinden) bis 2009 rekommunalisierten, und weitere ca. 500 (4,7 %) bis 2015 (Demuth, Frediriszick & Reinhold, 2018, S. 27). Wie auch im Energiesektor ist also auch in der Abfallentsorgung von einem relevanten Trend zur Rekommunalisierung auszugehen.

Worauf wir mit dieser Skizze des empirischen Materials hinauswollen: Der Umfang der Privatisierungs- und Kommunalisierungsaktivitäten ist umfassend. Es dreht sich um Anteile,

die die 50 %-Marke überschreiten bzw. um Fallzahlen in dreistelliger Höhe. Eigentumsveränderungen bei *Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* sind also quantitativ erheblich.

4.1 Gesundheit, Wohnen und Energie: Volksbegehren und -entscheide

Von den 103 Volksbegehren, die seit 1966 in Deutschland initiiert wurden, hatten neun (8,74 %) das Thema *Eigentumskonflikte um Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* (ab 2004). Davon scheiterten zwei; zwei weitere waren im Sinne des Begehrens durch Parlamentsbeschlüsse erfolgreich (Wirkrichtung: gegen Privatisierung). Fünf weitere gingen in Volksentscheide über. Nur eines der Begehren fand in einem Flächenland (Bayern) (Mehr Demokratie, 2023) statt. Von den 25 Volksentscheidungen, die seit 1968 in der Bundesrepublik Deutschland stattfanden, lassen sich fünf (20 %) diesem *Issue* zuordnen. (*Tabelle 2*).

Volksentscheide wirken in den Ländern eindeutig gegen Privatisierung und für Verstaatlichung. Sie weisen eindeutige Mehrheiten auf und können, wenn sie gemeinsam mit anderen Wahlen stattfinden, das nötige Abstimmungsquorum erreichen. Der politische Mobilisierungsprozess beruht auf zivilgesellschaftlicher Initiative und weist eine einfache Konfliktkonstellation auf: Die Unionsparteien und die FDP wie auch Wirtschaftsverbände (etwa die Industrie- und Handelskammern, der Hauseigentümerverband „Haus und Grund“) sprechen sich für Privatisierung und gegen Verstaatlichung aus, zivilgesellschaftliche linke Aktionsbündnisse, Gewerkschaften, die Bündnisgrünen und die Linke beziehen die Gegenposition. Die Sozialdemokratie weist (insbesondere, wenn sie regiert) bei diesem *Issue* eine geringe programmatische Kohäsion auf und ist bei diesen direktdemokratischen Abstimmungen mit innerparteilichen programmatischen Konflikten und aufwendiger Kompromissfindung befasst. Kritische Voraussetzung ist die politische Initiative für eine direktdemokratische Abstimmung (Mittendorf, 2008; Solar, 2016; Sack, 2019, S. 320–325).

Tabelle 2: Volksentscheide zum Thema *Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse*

Datum	Land/ Stadtstaat	Thema	Intitiator: in	Beteiligung %	Zustimmungsvoten %	Wirkrichtung
29.02.2004	Hamburg	„Gesundheit ist keine Ware“: Gegen Privatisierung von städtischen Krankenhäusern	Verdi, DGB, attac Aktionsbündnis	64,91*	76,78	Gegen Privatisierung
13.02.2011	Berlin	„Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner	Aktionsbündnis	27,5	98,2	Gegen Privatisierung

Datum	Land/ Stadtstaat	Thema	Intitiator: in	Beteiligung %	Zustimmungsvoten %	Wirkrichtung
		wollen unser Wasser zurück“				
22.09.2013	Hamburg	Für die Rekommunalisierung der Hamburger Energie-Netze	Aktionsbündnis	68,7*	50,9	Für Verstaatlichung
03.11.2013	Berlin	„Neue Energie für Berlin“: Für die Rekommunalisierung der Berliner Stromversorgung	Aktionsbündnis	29,1	83,2	Für Verstaatlichung Vorlage scheitert am Zustimmungsquorum
26.09.2021	Berlin	„Deutsche Wohnen & Co. enteignen“: Für Vergesellschaftung der Berliner Bestände großer Immobilienkonzerne, die mehr als 3.000 Wohnungen vermieten	Aktionsbündnis	73,5*	59,1	Für Verstaatlichung

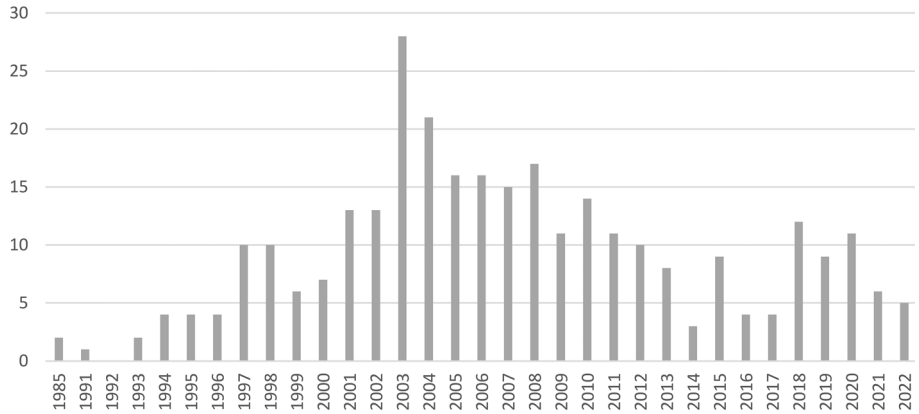
* Volksentscheid zugleich mit Wahl.
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten aus Mehr Demokratie, 2023.

4.2 Stadtwerke, Freibäder und Wasser: Bürgerbegehren und -entscheide

Auf der kommunalen Ebene fanden ebenfalls direktdemokratische Initiativen und Abstimmungen (hier Bürgerbegehren und -entscheide) zu den Eigentumskonflikten um *Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* statt. Auf Grundlage der Open-Access-Datenbank Bürgerbegehren (Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, 2023) zeigen sich 306 einschlägige Bürgerbegehren und -entscheide. Das waren 3,52 % der insgesamt erfassten 8.690 Bestrebungen auf der kommunalen Ebene. Die Zielrichtung lässt sich zunächst binär codieren. „Kommunal orientiert“ sind diejenigen Bürgerbegehren, die sich gegen eine Privatisierung richten bzw. für eine Kommunalisierung aussprechen. Als „privat orientiert“ sind jene Bestrebungen codiert worden, die eine (Form der) Privatisierung anstreben bzw. eine Kommunalisierung abwehren.

Abbildung 1 zeigt die zeitliche Entwicklung direktdemokratischer kommunaler Initiativen und Abstimmungen seit Mitte der 1980er Jahre. Diese drehen sich bis zum Beginn der 2000er Jahre um Entstaatlichungen und richten sich weit überwiegend gegen geplante Privatisierungsvorhaben. Erst nach dem Jahrtausendwechsel beginnen Bürgerbegehren und -entscheide auch die (Re-)Kommunalisierung zu thematisieren, wobei hier die meisten Fälle darauf gerichtet sind, Aufgaben wieder in öffentliche Regie zu überführen (s. u.). Auf der lokalen Ebene sind die 2000er Jahre erkennbar die „Hochzeit" der politischen Auseinandersetzung gewesen.

Abbildung 1: Bürgerbegehren Privatisierung/Kommunalisierung



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten aus Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, 2023.

Eigentumskonflikte um *Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* erstrecken sich thematisch hauptsächlich auf infrastrukturell geprägte Leistungsbereiche (Energie, Entsorgung, Verkehr, Digitales) und die entsprechenden Politikfelder (Kommunale Umwelt-, Energie-, Verkehrs- und Wirtschaftspolitik) und Organisationen (z. B. Stadtwerke, kommunale Verwaltungen und Unternehmen) (*Tabelle 3*). Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen (Schulen, Kindergärten, Sportstätten, Bäder) sind der zweite große Bereich, in dem das *Issue* salient ist.

Tabelle 3: Themenbereiche der Bürgerbegehren Privatisierung/Kommunalisierung

Themenbereich	Issue Eigentumskonflikte	Kommunal orientiert	Privat orientiert	Gesamtfälle je Themenbereich	Anteil je Themenbereich
Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen	127	114	13	1.080	11,76 %
Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen	92	82	10	1.702	5,41 %

Themenbereich	Issue Eigentums-konflikte	Kommunal orientiert	Privat orientiert	Gesamt-fälle je Themen-bereich	Anteil je Themen-bereich
Verkehrs- und Ent-sorgungsprojekte	32	28	4	1.689	1,89 %
Wirtschaftsprojekte (inkl. Mobilfunk)	30	25	5	1.803	1,66 %
Kulturprojekte	9	7	2	330	2,73 %
Sonstiges	16	10	6	1.354	1,18 %
	306	266	40	7.958*	3,84 %

*Die Differenz zu 8.690 ergibt sich daraus, dass nicht für alle Themenbereiche Eigentumskonflikte festzustellen sind.
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten aus Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, 2023.

Tabelle 4: Bundesländervergleich bei Bürgerbegehren Privatisierung/Kommunalisierung

Bundesland	Issue Eigentums-konflikte	Kommunal orientiert	Privat orientiert	Gesamt je Bundesland	Anteil je Bundesland
Bayern	70	57	13	3.485	2,01 %
Nordrhein-Westfalen	62	56	6	963	6,44 %
Baden-Württemberg	31	25	6	805	3,85 %
Schleswig-Holstein	26	19	7	572	4,55 %
Hessen	24	22	2	526	4,56 %
Niedersachsen	24	21	3	439	5,47 %
Sachsen	17	17	0	354	4,80 %
Thüringen	13	12	1	258	5,04 %
Brandenburg	10	9	1	299	3,34 %
Sachsen-Anhalt	9	9	0	277	3,25 %
Rheinland-Pfalz	7	7	0	315	2,22 %
Mecklenburg-Vorpommern	7	6	1	162	4,32 %
Berlin	3	3	0	48	6,25 %
Bremen	2	2	0	11	18,18 %
Hamburg	1	1	0	157	0,64 %

Bundesland	Issue Eigentums-konflikte	Kommunal orientiert	Privat orientiert	Gesamt je Bundesland	Anteil je Bundesland
Saarland	0	0	0	19	0,00 %
Gesamt	**306**	**266**	**40**	**8.690**	**3,52 %**

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten aus Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, 2023.

Im Bundesländervergleich (*Tabelle 4*) sind Bayern, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein eher privatisierungsgeneigt, während im Saarland – mutmaßlich aufgrund der geringen Anzahl an Kommunen (52) – zu diesem *Issue* bislang kein Bürgerbegehren initiiert wurde (Mittendorf, 2008). In Bremen sind Privatisierungen von öffentlichen Unternehmen dann Gegenstand eines obligatorischen Referendums, wenn sie von einer einfachen Mehrheit verabschiedet werden. Bei einer Zweidrittelmehrheit kann ein Volksentscheid erzwungen werden (Kost & Solar, 2018, S. 130).

Tabelle 5: Gemeindegrößen bei Bürgerbegehren Privatisierung/Kommunalisierung

Gemeindegröße (Einwohnerzahl)	Issue Eigentums-konflikte	Kommunal orientiert	Privat orientiert	Gesamtfälle je Gemeinde-größe	Anteil je Gemeinde-größe
bis 5.000	48	37	11	3.193	0,13 %
5.001 – 10.000	39	29	10	1.424	2,74 %
10.001 – 20.000	40	37	3	1.337	2,99 %
20.001 – 50.000	44	36	8	1.180	3,73 %
50.001 – 100.000	40	37	3	546	7,33 %
100.001 – 200.000	43	40	3	362	11,88 %
200.001 – 500.000	34	32	2	480	7,08 %
Mehr als 500.000	18	18	0	168	10,71 %
Gesamt	**306**	**266**	**40**	**8.690**	**3,52 %**

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten aus Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, 2023.

Wie auch bei den Volksbegehren und -entscheiden zeigt sich bei den kommunalen Abstimmungen ein Agglomerationseffekt: Es sind die Gemeinden ab 50.000 Einwohner:innen, in denen das *Issue* im Verhältnis zu den Gesamtfällen mehr zum Thema gemacht wird (*Tabelle 5*). Hier zeigt sich der bekannte Effekt der lokalen Politikforschung, dass mit der Agglomerationsdichte die Konfliktintensität und Politisierung der Auseinandersetzung wahrscheinlicher wird (Holtkamp, 2008). Auch mit Blick auf die überschaubare Zahl der Volksentscheide stellt sich für die kommunale Ebene die Frage nach der Ähnlichkeit der Wirkrichtung, also

nach den Effekten. Für die 121 durchgeführten Bürgerentscheide seit Mitte der 1980er Jahre zeigt sich folgendes Bild (*Tabelle 6*):

Tabelle 6: Richtung der Bürgerentscheide Privatisierung/Kommunalisierung

	Privatisierung	**(Re-) Kommunalisierung**
Für	16 (13,22 %)	17 (14,05 %)
Gegen	74 (61,16 %)	14 (11,57 %)
Gesamt	121 (100 %)	

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten aus Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, 2023.

Die Häufigkeitsverteilung ähnelt derjenigen der Volksentscheide, ist aber schwächer ausgeprägt: Ca. 61 % der Abstimmungen wirken gegen Privatisierungen, weitere 14 % für (Re-) Kommunalisierung (75 %).

Tiefergehende Analysen zu den erklärenden Faktoren bei den direktdemokratischen Initiativen und Abstimmungen zum *Issue* Eigentumskonflikte um *Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* sind mit dem vorliegenden Datensatz nicht leistbar und stehen derzeit aus. Zu den in der internationalen Privatisierungsforschung üblichen Indikatoren gehören beispielsweise Wirtschaftskraft, Schuldenquote und Parteienkonstellation (Breen & Doyle, 2013; Obinger, Schmitt & Zohlnhöfer, 2014). Um statistisch belastbare Aussagen über die Determinanten der entsprechenden Entscheidungen zu treffen, wären für den hier genutzten Datenpool erhebliche Nacherhebungen notwendig (und sinnvoll). Im Rahmen dieses Artikels können diese nicht geleistet werden. Es liegt auch kein anderer Datensatz zu den direktdemokratischen Initiativen in Deutschland vor. Das ist unbefriedigend und verweist auf weiteren Forschungsbedarf.

5 Mehr Staat bei geringer Salienz: Konklusion

Der vorliegende Artikel fragt nach der Wirkung direktdemokratischer Verfahren im deutschen Regierungssystem auf *Eigentumsfragen bei Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse.* Damit trägt der Artikel zur Forschung über Formen direkter Demokratie im Rahmen von Regierungssystemen bei, in denen direktdemokratische Elemente institutionell angelagert werden, aber nicht – wie prominent in der Schweiz – integraler Bestandteil der politischen Entscheidungsfindung sind. Im Rahmen der politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung sind direktdemokratische Begehren und Entscheide als Veto-Positionen der Entstaatlichung identifiziert worden (Sack, 2019, S. 101, 117–120; allgemein zum Wirkmechanismus von Referenden als Veto-Position im Medianwählermodell: siehe Hug & Tsebelis, 2002). Darüber hinaus wurde die Datenbasis gegenüber vorliegenden Untersuchungen (Mittendorf, 2008; Solar, 2016) deutlich erweitert und systematisch auf die Empirie zu bundesdeutschen Privatisierungs- und (Re-) Kommunalisierungsereignissen bezogen.

Im Ergebnis lässt sich Hypothese 1 bestätigen: Wenn in einem direktdemokratischen Verfahren abgestimmt wird, dann wird weit überwiegend gegen Privatisierung und für (Re-) Kommunalisierung gestimmt. In einem Regierungssystem mit direktdemokratischem Layering kommen bei Nutzung der Veto-Positionen entsprechende Mehrheitspräferenzen zum Ausdruck. Vergleicht man jedoch das quantitative Aufkommen direktdemokratischer Bestrebungen zum Thema (306 Bürgerbegehren und -entscheide, neun Volksbegehren und -entscheide) seit Mitte der 1980er Jahre mit der Verbreitung der Privatisierungs- und später (Re-)Kommunalisierungsereignissen, wird deutlich, dass erstgenanntes mit dem zweitgenannten nicht annähernd Schritt hält. In 16 Ländern und 11.000 Kommunen wurden in 30 Jahren die Eigentumsverhältnisse im öffentlichen Sektor in erheblichem Umfang geändert. Hypothese 2 ist also in dem Sinne gesichert, dass Privatisierungen weit überwiegend nicht direktdemokratisch thematisiert und zur Entscheidung gebracht werden (*Non-decision*). Die Salienz des *Issues* reicht offenkundig nicht hin, um für direktdemokratische Initiativen und Abstimmungen zu mobilisieren. Direkte Demokratie wirkt in ihrer Output-Dimension beim Thema *Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* für mehr Staat (hier im Sinne von hierarchischer Zielsetzung wirtschaftlicher Betriebe zu Gunsten anderer Ziele als der Profitorientierung), gegen Kapitalismus (im Sinne alle gesellschaftlichen Bereiche durchdringender kommodifizierender, profitorientierter marktlicher Steuerung) und sie ist in der Breite jedoch nicht relevant.

Warum das so ist, können wir mit dem vorliegenden Datenmaterial nicht klären, das heißt, wir können Hypothese 2 nur teilweise plausibilisieren. (Zukünftig zu prüfende) Überlegungen gehen in folgende Richtungen: Das demokratietheoretisch begründete Argument, dass Privatisierung mit sozialer Selektivität bei Beschäftigten- und Nutzergruppen einhergeht, die wiederum nicht in der Lage (politische Ressourcen) oder aufmerksam (politisches Interesse) sind, um direktdemokratische Abstimmungen zu initiieren, ist weiterhin plausibel, mit den bisherigen Forschungsdaten aber nicht valide zu prüfen. Zusätzlich zu den oben genannten Indikatoren der politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung wären bei weiteren, auch international vergleichenden Forschungen also (wenigstens als Proxy) Kennzahlen sozialer Gleichheit (Gini-Koeffizient) einzuführen. Hier schließt das demokratietheoretische Argument an, dass ggf. die Hürden und institutionellen Anforderungen für Abstimmungen so restriktiv sind, dass diese nicht erfolgreich initiiert werden können. Dem steht allerdings entgegen, dass entsprechende Entscheide tatsächlich auch durchgeführt wurden. Ein drittes Argument zielt auf die indirekten Effekte direktdemokratischer Bestrebungen: Weil von Proponent:innen der Privatisierung direktdemokratische Verfahren als Veto-Position genutzt werden können und eine wahrscheinliche politische Mobilisierung am *Issue* antizipiert wird, werden entsprechende Vorhaben frühzeitig nicht verfolgt oder aber in einem frühen Stadium Opponent:innen in eine Kompromissbildung eingebunden, also beispielsweise besondere betriebliche Personalüberleitungen vereinbart. Hier sind qualitative Daten zu politischen Kompromissen notwendig. Stellt man eine generelle „Privatisierung wider Willen“ in Rechnung, dann wären zwei weitere Vermutungen zu prüfen. Erstens kann nur mit Medienanalysen geklärt werden, ob die lokale Öffentlichkeit zum Zeitpunkt der Entscheidung über *Eigentumsfragen bei Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* hinreichend informiert war (also die Chance hatte, Begehren zu initiieren). Zweitens ließe sich die Salienz des *Issues* auch durch quantitative Befragungsinstrumente klären, in denen ein Ranking politischer Einstellungen erfolgt. Von den hier vorgelegten Daten ausgehend, wäre es

überraschend, wenn es die *Eigentumsfragen bei Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* an die Spitze schaffen.

Im Ergebnis steht jedoch nicht allein weiterer Forschungsbedarf an. Rückblickend auf den Forschungsstand zur Schweiz stellt sich aus demokratiepolitischer Perspektive die Frage, ob zu wesentlichen wirtschaftspolitischen Fragestellungen (und die *Eigentumsfragen bei Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse*) nicht obligatorische Abstimmungen einzuführen sind, wie es etwa in Bremen der Fall ist (Kost & Solar, 2018, S. 130; Wollenschläger, 2014). Diese Überlegungen sehen sich aber dann auch damit konfrontiert, dass der Forschungsstand zur Schweizer Demokratie geringere Staatsausgaben und -leistungen diagnostiziert. Dies wirft dann wiederum Fragen für ein Verständnis sozialer Demokratie auf, für das ein allgemeiner Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen ein grundlegender Aspekt von Gerechtigkeit ist. Obligatorische Referenden sind in dieser Perspektive also durchaus ein zweischneidiges Schwert.

Danksagung

Für wichtige Kommentare und Anregungen bedanken wir uns bei den Diskutant:innen des Kolloquiums des Instituts für Politikwissenschaft der Bergischen Universität Wuppertal. Katharina Hartmann und Jonas Katemann gilt für ihre Mithilfe unser besonderer Dank.

Literatur

Augurzky, Boris, Beivers, Andreas & Pilny, Adam (2018). *Krankenhäuser in privater Trägerschaft 2018* (RWI Materialien Nr. 122). RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung. https://doi.org/10.4419/86788829.

Bachrach, Peter & Baratz, Morton S. (1963). Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. *American Political Science Review, 57* (3), 632–642. https://doi.org/10.2307/1952568.

Bernhagen, Patrick, Dür, Andreas & Marshall, David (2015). Information or context: What accounts for positional proximity between the European Commission and lobbyists? *Journal of European Public Policy*, *22* (4), 570–587. https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1008556.

Bieling, Hans-Jürgen & Möhring-Hesse, Matthias (2022). Öffentliche Infrastrukturen: gesellschaftliche Konflikte und staatliche Gewährleistung. *Bürger & Staat, 72* (1/2), 4–11. Verfügbar unter: https://www.buergerundstaat.de/1_2_22/oeffentliche_infrastrukturen.pdf [17. April 2023].

Blume, Lorenz & Voigt, Stefan (2012). Institutional details matter — More economic effects of direct democracy. *Economics of Governance*, *13* (4), 287–310. https://doi.org/10.1007/s10101-012-0115-9.

Bogumil, Jörg, Grohs, Stefan, Kuhlmann, Sabine & Ohm, Anna K. (2007). *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell — eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung.* Sonderband, Bd. 29, (2. Aufl.). Berlin: edition sigma. https://doi.org/10.5771/9783845267784.

Brandt, Torsten, Schulten, Thorsten, Sterkel, Gabriele und Wiedemuth, Jörg (Hrsg.) (2008). *Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik.* Hamburg: VSA-Verlag.

Breen, Michael & Doyle, David (2013) The Determinants of Privatization: a Comparative Analysis of Developing Countries. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 15* (1),1–20. https://doi.org/10.1080/13876988.2013.741439.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012). *Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland.* Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Decker, Frank (2016). *Der Irrweg der Volksgesetzgebung: Eine Streitschrift.* Bonn: Verlag JHW Dietz.

Demuth, Juri, Friederiszick, Hans & Reinhold, Steffen (2018). *Reverse privatization as a reaction to the competitive environment: Evidence from solid waste collection in Germany*, ESMT Working Paper, No. 18–02. Berlin: European School of Management and Technology (ESMT).

Denisova, Irina, Eller, Markus, Frye, Timothy & Zhuravskaya, Ekaterina (2012). Everyone hates privatization, but why? Survey evidence from 28 post-communist countries. *Journal of Comparative Economics*, *40* (1), 44–61. https://doi:10.1016/j.jce.2011.11.001.

Deutscher Beamtenbund (2018). *Bürgerbefragung öffentlicher Dienst.* Verfügbar unter: https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2018/forsa_2018.pdf [18. April 2023].

Eder, Christina (2010). Direkte Demokratie in den deutschen Kommunen. Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden im Vergleich. In Markus Freitag & Adrian Vatter (Hrsg.), *Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland. Institutionen, Staatstätigkeiten und politische Kulturen* (S. 65–95). Berlin: Lit Verlag.

Emmenegger, Patrick, Leemann, Lucas & Walter, André (2022). Direct democracy, coalition size and public spending. *Journal of Public Policy, 42* (2), 224–246. https://doi:10.1017/S0143814X20000306.

Engartner, Tim (2021). *Staat im Ausverkauf: Privatisierung in Deutschland* (2. Aufl.). Frankfurt/New York: Campus Verlag.

Flinders, Matthew (2005). The politics of public–private partnerships. *The British Journal of Politics and International Relations, 7* (2), 215–239. https://doi.org/10.1111/j.1467–856X.2004.00161.x.

Foundational Economy Collective (2019). *Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik.* Berlin: Suhrkamp.

Freitag, Markus, Vatter, Adrian, & Müller, Christoph (2003). Bremse oder Gaspedal? Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der direkten Demokratie auf den Steuerstaat. *Politische Vierteljahresschrift*, *44* (3), 348–369. https://doi.org/10.1007/s11615–003–0068–2.

Freitag, Markus & Vatter, Adrian (2017). Mythen und Wahrheiten zur direkten Demokratie. In Aurel Croissant, Sascha Kneip, & Alexander Petring (Hrsg.), *Demokratie, Diktatur, Gerechtigkeit: Festschrift für Wolfgang Merkel* (S. 37–51). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-16090-6_2.

Frey, Bruno S. (1994). Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience. *The American Economic Review*, *84* (2), 338–342.

Friedländer, Benjamin (2013). *Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleitungen: Konzept—Entwicklungstendenzen—Perspektive* (Arbeitspapier Nr. 45). Leipzig: Universität Leipzig, Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management, Finanzwissenschaft.

Friedländer, Benjamin & Röber, Manfred (2016). Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen: Entwicklungstendenzen in vier europäischen Ländern und organisationspolitische Perspektiven. *Verwaltung & Management*, *22* (2), 59–67. Verfügbar unter: http://hdl.handle.net/10419/97264 [17. April 2023].

Fuest, Clemens & Thöne, Michael (2008). *Staatsverschuldung in Deutschland: Wende oder Anstieg ohne Ende?* (Working Paper Nr. 08–2). FiFo-CPE Discussion Paper. Verfügbar unter: https://www.econstor.eu/handle/10419/23273 [17. April 2023].

Fuest, Clemens, Gründler, Klaus, Potrafke, Niklas, Fratzscher, Marcel, Kriwoluzky, Alexander, Michelsen, Claus, Hüther, Michael, Bofinger, Peter, Feld, Lars P. & Reuter, Wolf H. (2019). Schul-

denbremse – Investitionshemmnis oder Vorbild für Europa? *Wirtschaftsdienst*, *99* (5), 307–329. https://doi.org/10.1007/s10273-019-2451-7.

Gabriel, Oskar W. & Walter-Rogg, Melanie (2006). Im Brennpunkt: Wandel kommunaler Entscheidungsprozesse – Bürgerbegehren und Bürgerentscheide – Folgen für den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, *45* (2), 39.–56.

Geitmann, Roland (2002). Beschnittene Anwendungsbereiche für Bürgerbegehren und -entscheid. In Theo Schiller & Volker Mittendorf (Hrsg.), *Direkte Demokratie* (S. 166–178). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-322-80430-3_9.

Greer, Ian, Schulten, Thorsten & Böhlke, Nils (2013). How does market making affect industrial relations? Evidence from eight German hospitals. *British Journal of Industrial Relations*, *51* (2), 215–239. https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2011.00885.x.

Heinelt, Hubert & Egner, Björn (2022). The Notion of Democracy Among Actors Involved in Local State-Society Relations. In Björn Egner, Hubert Heinelt, Patricia Sivia & Filipe Teles (Hrsg.), *Perspectives on local governance across Europe: Insights on local state-society relations* (S. 47–62). Cham: Springer International Publishing.

Herweg, Nicole, & Zohlnhöfer, Reimut (2010). Die Große Koalition und das Verhältnis von Markt und Staat: Entstaatlichung in der Ruhe und Verstaatlichung während des Sturms? In Christoph Egle & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Die zweite Große Koalition* (S. 254–278). Wiesbaden: VS Verlag. https://doi.org/10.1007/978-3-531-92434-2_11.

Holtkamp, Lars (2008). *Kommunale Konkordanz-und Konkurrenzdemokratie.* Wiesbaden: VS Verlag.

Holtkamp, Lars, & Brockmann, Nils A. (2016). Direkte Demokratie. In Lars Holtkamp (Hrsg.), *Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland. Stadtforschung aktuell* (S. 11–55). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-13367-2_2.

Hug, Simon & Tsebelis, George (2002). Veto Players and Referendums Around the World. *Journal of Theoretical Politics*, *14* (4), 465–515. https://doi.org/10.1177/095169280201400404.

Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung (2023). Datenbank Bürgerbegehren. https://idpf.uni-wuppertal.de/de/projekte/datenbank-buergerbegehren/ [17. April 2023].

Kersting, Norbert (2017). Demokratische Innovation. Qualifizierung und Anreicherung der lokalen repräsentativen Demokratie. In Norbert Kersting (Hrsg.) *Urbane Innovation. Stadtforschung aktuell.* Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-07321-3_4

Killian, Werner, Richter, Peter & Trapp, Jan H. (2006). *Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen: Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung.* Berlin: Ed. Sigma.

Kirchgässner, Gebhard (2010). *Direkte Demokratie* (CREMA Working Paper Nr. 2010–16). Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA).

Kirchgässner, Gebhard (2016). Direct Democracy: Chances and Challenges. *Open Journal of Political Science, 6* (2), 229–249. http://dx.doi.org/10.4236/ojps.2016.62022.

Kirchgässner, Gebhard, Feld, Lars P. & Savioz, Marcel R. (1999). *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig.* Basel/Genf/München: Helbing und Lichtenhahn.

Kost, Andreas & Solar, Marcel (2018). *Lexikon Direkte Demokratie in Deutschland* (1. Aufl. 2019). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21783-9.

Lesch, Hagen (2017). *Mindestlohn und Tarifgeschehen. Die Sicht der Arbeitgeber in betroffenen Branchen.* IW-Report 13/2017. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW). Verfügbar unter: https://www.iwkoeln.de/studien/hagen-lesch-mindestlohn-und-tarifgeschehen.html [17. April 2023].

Libbe, Jens (2012). Rekommunalisierung: Empirische Belege und Einordnung in den ökonomischen und rechtlichen Bezugsrahmen. *Verwaltung und Management. Zeitschrift für moderne Verwaltung, 18* (1), 21–33. https://doi.org/10.5771/0947–9856–2012–1.

Magin, Raphael, Eder, Christina & Vatter, Adrian (2016). Direkte Demokratie in den Bundesländern. Ein Vergleich der Institutionen und Anwendungsmuster. In Achim Hildebrandt & Frieder Wolf

(Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer: Staatstätigkeit im Vergleich* (S. 345–362). Wiesbaden: VS Verlag.

Mahoney, James & Thelen, Kathleen (Eds.). (2009). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power.* Cambridge: Cambridge University Press.

Megginson, William L. & Netter, Jeffry M. (2001). From state to market: A survey of empirical studies on privatization. *Journal of Economic Literature,* 39 (2), 321–389.

Mehr Demokratie (2023). Volksbegehren in den Ländern. https://www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/bisherige-volksbegehren/ [17. April 2023].

Mittendorf, Volker (2008). Bürgerbegehren und Volksentscheide gegen Privatisierungen und die Rolle der Gewerkschaften. In Torsten Brandt, Thorsten Schulten, Gabriele Sterkel & Jörg Wiedemuth (Hrsg.), *Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik* (S. 310–329). Hamburg: VSA-Verlag.

Mittendorf, Volker (2009). Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Deutschland. Regelungen–Nutzungen–Analysen. In Hermann J. Heußner & Otmar Jung (Hrsg.), *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge* (S. 327–342). Muenchen: Olzog.

Neumann, Peter (2015). Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der anwaltlichen Praxis: Rechtliche Voraussetzungen und prozessuale Durchsetzung. In Michael Quaas & Deutsches Anwaltsinstitut e.V. (Hrsg.), *Rechtsprobleme der Energiewende* (S. 229–284). Baden-Baden: Nomos.

Obinger, Herbert, Schmitt, Carina & Zohlnhöfer, Reimut (2014). Partisan politics and privatization in OECD countries. *Comparative Political Studies*, *47* (9), 1294–1323. https://doi.org/10.1177/0010414013495361.

Papenfuß, Ulf (2013). Organisatorische Public Private Partnerships: Bestandsaufnahme, Entwicklungsmuster und Forschungsperspektiven. *dms – der moderne staat*, *6* (2), 361–370. https://doi.org/10.3224/dms.v6i2.06.

Partnerschaft Deutschland (2018). *Überblick zu ÖPP-Projekten im Hoch- und Tiefbau in Deutschland.* Stand: 31. Dezember 2018. Verfügbar unter: https://www.ppp-projektdatenbank.de/fileadmin/user_upload/181231_Projektdatenbank_PPP-Projekte_Dt__Stand_Ende_Dezember_2018_kurz.pdf [17. April 2023].

Paust, Andreas (2001). *Arbeitshilfe Bürgerbegehren und Bürgerentscheid: Ein Praxisleitfaden.* Bonn: Stiftung MITARBEIT.

PricewaterhouseCoopers (2002). *Deutsche Städte auf dem Weg zum modernen Dienstleister.* Kommunalstudie: Frankfurt a. M.

Ramirez, Mark D. & Lewis, Paul G. (2018). Beliefs about corporate America and the structure of opinions toward privatization. *Political Behavior, 40.* 1011–1034. https://doi.org/10.1007/s11109–017–9434–4

Reichard, Christoph (2006). Organisations-PPP. Typologie und praktische Ausprägungen. In Dietrich Budäus (Hrsg.), *Kooperationsformen zwischen Staat und Markt: Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership* (S. 77–94). Baden-Baden: Nomos.

Reichard, Christoph & Röber, Manfred (2019). Organisationspolitische Optionen für öffentliche Aufgaben – Verselbständigung, Auslagerung und Privatisierung. In Sylvia Veit, Christoph Reichard & Göttrick Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 263–274). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21563-7_24.

Rehmet, Frank, Sterk, Thorsten, Mittendorf, Volker & Zeybek, Yazgülü (2018). *Bürgerbegehrensbericht 2018.* Berlin/Marburg/Wuppertal: Mehr Demokratie e. V.

Röber, Manfred (2009). Rekommunalisierung lokaler Ver- und Entsorgung. Bestandaufnahme und Entwicklungsperspektiven. *KWI Schriften, 6*, 81–98. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.

Röber, Manfred (2018). Rekommunalisierung. In Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Handbuch Staat.* Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-20744-1_107.

Sack, Detlef (2009). *Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland.* Baden-Baden: Nomos.

Sack, Detlef (2019). *Vom Staat zum Markt: Privatisierung aus politikwissenschaftlicher Perspektive.* Wiesbaden: Springer VS.

Schaal, Gary S., Lemke, Matthias & Ritzi, Claudia (Hrsg.) (2014). *Die Ökonomisierung der Politik in Deutschland: Eine vergleichende Politikfeldanalyse.* Wiesbaden: Springer VS.

Schäfer, Armin & Schoen, Harald (2013). Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit. *Leviathan*, *41* (1), 94–120.

Schäfer, Armin & Zürn, Michael (2021). *Die demokratische Regression.* Berlin: Suhrkamp Verlag.

Schiller, Theo & Mittendorf, Volker (2002). Neue Entwicklungen der direkten Demokratie. In Theo Schiller & Volker Mittendorf (Hrsg.), *Direkte Demokratie.* Wiesbaden: VS Verlag. https://doi.org/10.1007/978-3-322-80430-3_1.

Schimank, Uwe & Volkmann, Ute (2017). Ökonomisierung der Gesellschaft. In Andrea Maurer (Hrsg.) *Handbuch der Wirtschaftssoziologie* (2. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-531-19907-8_28.

Schmidt, Christopher A. (Hrsg.) (2020). *Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Tübingen – 1972 bis 2020.* Bd. 5. Baden-Baden: Nomos. https://doi.org/10.5771/9783748909361.

Schmidt, Christopher A. & Neumann, Peter (Hrsg.) (2022). *Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Ludwigsburg 1981 bis 2020.* Baden-Baden: Nomos. https://doi.org/10.5771/9783748934417.

Solar, Marcel (2016). *Regieren im Schatten der Volksrechte. Direkte Demokratie in Berlin und Hamburg.* Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-11958-4.

Töller, Annette E., Pannowitsch, Sylvia, Kuscheck, Céline & Mennrich, Christian (2011). Direkte Demokratie und Schulpolitik. Lehren aus einer politikfeldanalytischen Betrachtung des Scheiterns der Hamburger Schulreform. *Zeitschrift für Parlamentsfragen 42* (3), 500–520. https://doi.org/10.5771/0340-1758-2011-3-503.

Statista (2023). Trägerstrukturen deutscher Krankenhäuser. Verfügbar unter: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/157072/umfrage/anzahl-der-krankenhaeuser-nach-traegerschaft/ [20. April 2023].

Vatter, Adrian & Nabholz, Ruth (1995). Der Stimmbürger als Homo Oeconomicus? Ein empirischer Theorientest des Stimmbürgerverhaltens bei kantonalen Kreditvorlagen aus der Schweiz. *Politische Vierteljahresschrift, 36* (3), S. 484–501.

Vogel, Berthold (2007). *Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft* (1. Aufl.). Hamburg: Hamburger Edition.

Wagner, Oliver, & Berlo, Kurt (2015). *The wave of remunicipalisation of energy networks and supply in Germany: The establishment of 72 new municipal power utilities.* ECEEE 2015 Summer Study. 559–569.

Wollenschläger, Ferdinand (2014). Privatisierung öffentlicher Unternehmen nur mit Volksentscheid? Privatisierungsreferenden auf Landesebene und ihre verfassungsrechtliche Grenze im Budgetrecht des Parlaments am Beispiel der Bremischen Landesverfassung (Art. 42 Abs. 4 i. V. m. Art. 70 Abs. 2). In Lars P. Feld, Peter M. Huber, Otmar Jung, Hans-Joachim Lauth & Fabian Wittreck (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2013* (S. 239–262). Baden-Baden: Nomos.

Wollmann, Hellmut (2018). Public and Personal Social Services in European Countries from Public/Municipal to Private – And Back to Municipal and „Third Sector" Provision. *International Public Management Journal*, *21* (3), 413–431. https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1428255.

Zohlnhöfer, Reimut, Schmitt, Carina & Obinger, Herbert (2022). Wirtschaftspolitik. In Georg Wenzelburger & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 1–25). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-05678-0_22-1.

Anschriften der Autor*innen:

Dr. Volker Mittendorf, Institut für Politikwissenschaft, Bergische Universität Wuppertal, Gaußstr. 20, 42119 Wuppertal, E-Mail: mittendorf@uni-wuppertal.de.

Joel Werner Müller, Institut für Politikwissenschaft, Bergische Universität Wuppertal, Gaußstr. 20, 42119 Wuppertal, E-Mail: joel.mueller@uni-wuppertal.de.

Prof. Dr. Detlef Sack, Lehrgebiet „Demokratietheorie und Regierungssystemforschung“, Bergische Universität Wuppertal, Gaußstr. 20, 42119 Wuppertal, E-Mail: detlef.sack@uni-wuppertal.de.

Vanessa Warwick, Bergische Universität Wuppertal, Gaußstr. 20, 42119 Wuppertal, E-Mail: v.warwick@uni-wuppertal.de.