

Ausgliedern oder rekommunalisieren? Entwicklungstendenzen im kommunalen Beteiligungsmanagement

Roland Schäfer

Bürgermeister der Stadt Bergkamen
Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Vortrag

auf der Fachtagung

**Finanztage Berlin 2011
Kommunales Finanzmanagement aktuell**

Berlin

19. Mai 2011

www.roland-schaefer.de
buergermeister@bergkamen.de

Ausgangslage

Bereits seit der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts versorgen Städte und Gemeinden ihre Bürger mit Wasser, Gas und Strom. Nicht viel später kamen Abwasser- und Abfallentsorgung sowie weitere Dienstleistungen hinzu. Die Bandbreite reichte und reicht von der Feuerwehr über Friedhöfe, Krankenhäuser, sozialem Wohnungsbau und ÖPNV bis zu kulturellen, sportlichen und sozialen Angeboten.

Der Grund für das kommunale Engagement war die wachsende Nachfrage der Bevölkerung und der Wirtschaft nach diesen Gütern und Dienstleistungen, Gesichtspunkte der Sicherstellung von Volksgesundheit und Seuchenbekämpfung sowie Förderung von wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt einerseits und andererseits das fehlende bzw. mangelhafte Angebot durch Privatunternehmen.

Die Erledigung von Aufgaben der Daseinsvorsorge durch die Kommunen hat also eine lange Tradition.

In den Jahrzehnten des Bestehens der Bundesrepublik entwickelte sich aber eine Tendenz, immer mehr Leistungen der Daseinsvorsorge auf Private zu übertragen. Dahinter stand die weit verbreitete Auffassung, private Unternehmer seien letztlich leistungsfähiger und effizienter als es eine Behörde je sein könne.

In den Kommunen der neuen Bundesländer wurden nach der Wiedervereinigung vielfach unter Verzicht auf den Aufbau eigener kommunaler Betriebe und Einrichtungen die Leistungen sofort an Privatunternehmen vergeben.

Erst in den letzten Jahren scheint sich diese Entwicklung umzukehren.

Aktuelle Entwicklungen

Festzustellen ist, dass sich im kommunalen Bereich nach vielen Jahren der Privatisierung von Leistungen der Daseinsvorsorge seit einiger Zeit eine gewisse Veränderung abzeichnet. Kommunale Unternehmen weiten ihre Wirtschaftstätigkeit aus und erschließen neue Geschäftsfelder, ehemals privatisierte Leistungen, etwa im Bereich der Abfallentsorgung, werden rekommunalisiert.

Exakte Zahlen für alle Felder der Daseinsvorsorge sind schwierig zu ermitteln. Für den Bereich der Abfallentsorgung sind aus den Jahren 2006 und 2007 insgesamt 12 Fälle bekannt, bei denen Kommunen oder Kommunalverbände mit einer Gesamtbevölkerung von 1,6 Mio. Einwohnern von einem privaten Entsorger zu einem kommunalen Eigenbetrieb oder interkommunalem Zweckverband gewechselt sind (Quelle: REMONDIS AG & Co. KG v. 28.06.2007).

In Nordrhein-Westfalen konnten die kommunalen Entsorger im Zeitraum vom Anfang 2005 bis Anfang 2007 ihren Marktanteil um 4 Prozent auf knapp 52 Prozent erhöhen (Quelle: Umweltministerium NRW, zitiert nach Europaticker v. 11.02.2007).

Allein beim deutschen Marktführer REMONDIS soll das Entsorgungsgebiet von 2005 bis 2007 um mehr als zehn Prozent geschrumpft sein (Quelle: Europaticker v. 13.03.2007).

Der Bundesverband der Deutschen Entsorgungswirtschaft (BDE) spricht seit 2006 offen von einem „Trend zur Rekommunalisierung“ (Quelle: Handelsblatt v. 18.10.2006).

Aber auch im Bereich der leitungsgebundenen Versorgung mit Strom, Gas und Wasser ist eine Veränderung in der Weise zu beobachten, dass Kommunen planen bzw. entschieden haben, wieder die Netze zu übernehmen, neue Gesellschaften zu gründen, veräußerte Unternehmensanteile zurück zu kaufen oder zumindest sehr ernsthaft über eine Rekommunalisierung nachdenken.

Ursachen des Trends zur Rekommunalisierung

Zum Teil hat in den Rathäusern und der Öffentlichkeit die Erkenntnis zugenommen, dass „privat“ nicht automatisch „besser und billiger“ bedeutet und dass eine kommunale Eigenerledigung eine Reihe weiterer Vorteile für die Bürgerschaft mit sich bringt. Einige Fälle von Negativentwicklungen nach Privatisierungen oder ÖPP-Projekten mag zu dieser Einschätzung beigetragen haben.

Durch die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise, ausgelöst durch ein eklatantes Versagen von Topmanagern der Privatwirtschaft, ist schlaglichtartig allgemein deutlich geworden, dass der „Markt“ nicht automatisch richtig funktioniert und die private Wirtschaft keineswegs einer wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand immer überlegen ist.

Ebenso sind auch bei einer Reihe von Kommunalpolitikern und Führungskräften der Verwaltung die Überzeugung und das Selbstbewusstsein gewachsen, dass kommunale Eigenbetriebe und Gesellschaften durchaus effizient organisiert und geführt werden können. Gefördert wird diese Entwicklung durch die Einführung der Doppik, die verstärkt betriebswirtschaftliche Handlungsweisen in die Kommunalverwaltungen einziehen lässt.

Eine Rolle spielt sicher auch die Rückbesinnung auf die grundlegende Funktion der öffentlichen Daseinsvorsorge:

Zentrale Idee der Daseinsvorsorge ist die Orientierung am Gemeinwohl, verstanden als Gesamtinteresse der Bürgerschaft.

Das Gemeinwohl beinhaltet Gedanken wie Ver- und Entsorgungssicherheit, Nachhaltigkeit, Transparenz, Erschwinglichkeit einer Leistung für breite Bevölkerungsschichten sowie Erhalt von Qualitäts-, Umwelt- und Sozialstandards. Gemeinwohlorientierung steht zwar im Widerspruch zu dem Ziel reiner Profitmaximierung, nicht aber im Widerspruch zu betriebswirtschaftlichem Denken oder Gewinnerzielung.

Viele kommunale Verantwortungsträger sind inzwischen überzeugt, dass es nicht sein kann, dass sich die Privatunternehmen nach der Theorie des Rosinenpickens die lukrativen Geschäftsfelder sichern und den Kommunen allein die defizitären Bereiche überlassen.

Praktische Erfahrungen aus Bergkamen

In Bergkamen, einem Mittelzentrum mit gut 51.000 Einwohnern in NRW, haben wir versucht, unvoreingenommen je nach Einzelfall sowohl öffentliche als auch private Lösungen in verschiedenen Bereichen der Daseinsvorsorge zu finden; Lösungen, die jeweils die vorteilhaftesten für die Bürger sind.

1995 wurde durch die Gründung von interkommunalen Stadtwerken – „GSW – Gemeinschaftsstadtwerke Kamen – Bönen – Bergkamen GmbH“ – die

Voraussetzung geschaffen, die bis dahin durch private Versorgungsunternehmen erfolgte **Strom- und Erdgasversorgung** im Gebiet der drei Kommunen zu kommunalisieren. Später kam noch **Fernwärmeversorgung** hinzu sowie der Aufbau einer eigenen **Telekommunikationsgesellschaft**. Die GSW haben sich bis heute ausgesprochen erfolgreich - und für die Stadt und ihre Bürgerschaft gewinnbringend - im Markt behaupten können.

2002 wurde in Bergkamen weiterhin die bis dahin privat vergebene **Straßenreinigung** nach Vertragsende durch den Baubetriebshof der Stadt übernommen, wobei die Straßenreinigungsgebühr um 25 % gesenkt werden konnte.

Ein weiteres Beispiel für die Kommunalisierung einer Aufgabe der Daseinsvorsorge in Bergkamen ist die Übernahme der **Müllabfuhr** Mitte 2006 – bis dahin immer durch Privatunternehmen ausgeführt - durch einen städtischen Eigenbetrieb, verbunden mit einer Gebührensenkung um rund 12 % und einer Verbesserung im Serviceangebot.

Auch die **Wasserversorgung** ist in Bergkamen inzwischen kommunalisiert worden. Der Konzessionsvertrag mit dem bisherigen privaten Wasserversorger ist vom Rat der Stadt fristgerecht zum Ende des Jahres 2008 gekündigt worden. Mögliche Alternativen einer künftigen Wasserversorgung in Bergkamen waren einerseits eine transparente Ausschreibung und diskriminierungsfreie Vergabeentscheidung oder die Konzessionsvergabe an die eigenen Stadtwerke als Inhouse-Geschäft. Der Rat hat sich nach intensiver Befassung für eine kommunale Lösung entschieden. Die Diskussion mit dem bisherigen Versorger hinsichtlich des Kaufpreises des Wasserrohrnetzes, die Entflechtungskonzeption u.a. hat sich bis 2010 hingezogen.

Im Ergebnis wurde das Wassernetz des Privatversorgers nicht gekauft. Vielmehr wurde mit ihm eine gemeinsame Netzgesellschaft gegründet, die allerdings eine reine Back-Office-Funktion hat. Die Wasserversorgung gegenüber den Kunden wird seit Oktober 2010 allein durch die Stadtwerke wahrgenommen. Der Wasserpreis ist nicht erhöht worden. Die Gewinne für die Stadtwerke werden dagegen spürbar steigen.

Privatvergabe oder Kommunal erledigung?

Die Kommunalisierung der Strom-, Gas- Fernwärme und Wasserversorgung sowie der Abfallbeseitigung in Bergkamen ist sicherlich ein Erfolgsbeispiel, ohne damit aus meiner Sicht zugleich allgemeines Vorbild zu sein. Kommunalisierung bzw. Rekommunalisierung ist keineswegs das Allheilmittel für alle Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge.

In anderen Städten mag eine völlig andere Lösung angezeigt sein. Die Bandbreite reicht vom kommunalen Eigenbetrieb oder einer GmbH über Formen interkommunaler Zusammenarbeit und ÖPP-Modelle bis hin zur vollständigen Privatisierung durch Ausschreibung und Vergabe.

Was spricht nun für eine Ausschreibung und Vergabe an ein Privatunternehmen und was für die Erledigung durch die Kommune selbst?

Für die Ausschreibung spricht:

- Exakte Übersicht über interessierte Firmen und Ermittlung des preisgünstigsten Bieters
- Behebung eines eventuellen kommunalen Investitionsstaus durch eine kapitalstarke Privatfirma
- Betriebswirtschaftliches Denken und - berechnete - Gewinnorientierung des Privaten garantieren hohe Effizienz in der Aufgabenerledigung
- Einbringung von überregionalen Erfahrungen, spezifischem Fachwissen und spezialisiertem Know-how
- Kostensicherheit für Kommune während der Vertragslaufzeit
- Alleiniges Risiko für Personaleinsatz (Krankheit, Streik etc.), Finanzkalkulation und Vertragserfüllung beim Privatunternehmen

Für eine kommunale Aufgabenerfüllung spricht:

- Schaffung sozialversicherungspflichtiger und tariflich bezahlter Arbeitsstellen zur Stärkung von lokaler Arbeits- und Ausbildungsplatzsituation und Kaufkraft in der eigenen Stadt
- Gezielte Auftragsvergaben an heimische Unternehmen von Handwerk und Mittelstand als örtliche Wirtschaftsförderung
- flexible und kurzfristige Reaktion auf Bürgerwünsche und neue Anforderungen - und damit mehr Bürgernähe
- Berücksichtigung von nichtmonetären Zielen wie Umweltschutz, Verbraucherschutz, Sozialstandards etc.
- Direktere Steuerung durch Rat und Verwaltung - und damit ein Instrument der Stadtentwicklung
- Zusätzlich bei wirtschaftlicher Tätigkeit: Gewinnerzielung zugunsten der Kommune und ihrer Bürgerinnen und Bürger und nicht zugunsten einer fernen Konzernzentrale

Nur eine konkrete Abwägung vor Ort kann die jeweils günstigste Lösung für die Bürgerinnen und Bürger ermitteln.

Im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung ist allein wichtig, dass die Verantwortlichen einer Kommune sich klar machen, welche Handlungsalternativen ihnen konkret offen stehen, eine sorgfältige, nachvollziehbare Abwägung durchführen und dann erst im Interesse ihrer Bürgerschaft eine transparente Entscheidung treffen.

Fazit

Letztlich bleibt festzustellen, dass die aktuelle Entwicklung zur Rekommunalisierung von Leistungen der Daseinsvorsorge sicherlich kein bloßer Modetrend ist. Dazu sind die Entscheidungen der kommunalen Verantwortungsträger auch von zu großer finanzieller und politischer Tragweite.

Ob die Entwicklung der Beginn eines dauerhaften Phänomens ist, bleibt abzuwarten.

Ich möchte an dieser Stelle abschließend für eine faire Diskussion zwischen Gemeinden und Privatwirtschaft appellieren.

Zugespitzte Schlagworte wie „Privat vor Staat“ oder „Kommune schlägt Konzern“ stellen sich in der Praxis oft als Leerformel heraus, eben weil eine rein ideologische Sicht bei der praktischen Arbeit eher hinderlich ist.

Bisher sind wir in Deutschland nach meiner Einschätzung mit den unterschiedlichen Aktivitäten von kommunalen Einrichtungen und Unternehmen einerseits und den Unternehmen der Privatwirtschaft andererseits sowie den gemischtwirtschaftlichen PPP-Projekten insgesamt sehr gut gefahren.

Ich spreche mich keineswegs dafür aus, alle Bereiche der Daseinsvorsorge primär durch die Kommunen selbst erledigen zu lassen. Es kann durchaus gute Gründe für eine Ausschreibung und Vergabe an ein Privatunternehmen geben ebenso wie für ÖPP-Projekte.

Ich spreche mich aber für den Erhalt der bisherigen Bandbreite an bewährten Entscheidungs- und Gestaltungsmöglichkeiten aus, um jenseits ideologischer Vorurteile jeweils nach dem Einzelfall vor Ort die beste Lösung für die Bürgerinnen und Bürger unserer Städte und Gemeinden zu finden.