

Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen – Empirische Belege und Bezugsrahmen der Entscheidungsfindung?

**Konferenz
„Kommunales Infrastruktur-Management“
am 1. Juni 2012 in Berlin**

Jens Libbe
Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Inhalt

- I. Definition und Formen
- II. Anlass und Begründungen
- III. Empirische Belege der Rekommunalisierung
- IV. Rechtlicher Bezugsrahmen der Organisationsentscheidung
- V. Ökonomischer Bezugsrahmen der Organisationsentscheidung
- VI. Geschäftsmodelle öffentlicher Unternehmen
- VII. Chancen und Erfolgsfaktoren der Rekommunalisierung
- VIII. Interessen der Beschäftigten
- IX. Schlussfolgerungen

I. Definition und Formen

Rekommunalisierung bedeutet im Grundsatz die Rückübertragung der Erfüllungsverantwortung (Aufgabenerledigung) auf die Kommune. Zu unterscheiden ist

- das Wiederaufgreifen von Aufgaben durch einen Verwaltungsträger (als Konkurrent oder Monopolist),
 - die Neugründung von Eigengesellschaften zum Aufgreifen von Aufgaben (als Konkurrent oder Monopolist),
 - Rückübertragung operativer Dienstleistungen,
 - die Überführung von Kapitalgesellschaften in öffentlich-rechtliche Organisationsformen,
 - die Erhöhung des Gesellschaftsanteils an gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen.
- Rekommunalisierung erfasst auch Sachverhalte, die unter die Begriffe „formelle“ oder auch „funktionale“ Privatisierung gefasst werden, bedeutet deshalb (nur): wieder mehr kommunaler Einfluss.

II. Anlass und Begründung der Rekommunalisierung

- Niedrigere Kosten im operativen Geschäft
- Regionales Marktversagen
- Stärkung des regionalen Arbeitsmarkts
- Stärkung der lokalen Wirtschaft durch Vermeidung von Lohndumping
- Zunehmende Kritik aus der Bevölkerung an Privatisierungsmaßnahmen
- Rückgewinnung von politischem Einfluss
- Relative Bürgernähe, Vertrauensvorschluss bei den Endverbrauchern
- Qualität und Sicherung der Leistungserstellung

II. Anlass und Begründung der Rekommunalisierung

- Auslastung kommunaler Anlagen
- Ökologie und Ressourcenaspekte

- Generelle „Renaissance des Staates“ im Zuge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise
- Rechtliche Argumente (z.B. EuGH Inhouse-Vergabe)
 - *dazu später*
- Reaktion auf und Teil einer Ausdifferenzierung der Organisations- und Aufgabenstruktur

III. Empirische Belege der Rekommunalisierung

1. Energieversorgung

- Rekommunalisierung ist ein energiewirtschaftliches Thema
- Treiber sind
 - a) energiepolitischer Rahmen
 - b) auslaufende Konzessionsverträge

Umfeld: Energiepolitischer Rahmen

Energiepolitische Ziele 2050

- » Senkung der CO₂-Emissionen um mindestens 80%
- » Ausbau erneuerbarer Energien (Wärme und Strom) auf mindestens 60%
- » Primärenergieeinsparung um mindestens 50% (gegenüber 2008)



Trend zu dezentraler Versorgung

- Einzelne Erzeugungseinheiten werden kleiner und es gibt deren viele.
- Versorgung wird kleinräumiger, d.h. räumlich kleinere Siedlungseinheiten versorgen sich in größerem Maße selbst.
- Systemintegration“ dezentraler Optionen

Notwendigkeit und Chance für kommunale Strukturen

Umfeld: Konzessionen

- Es gibt in Deutschland mindestens 20.000 Strom- und Gaskonzessionen.
 - Die Mehrzahl endet bis 2015/2016; mehr als 3.000 seit 2008
- Zunehmende Konkurrenz zwischen Regionaltöchtern der „großen Vier“ und Stadtwerken um Konzessionen als Zeichen für zunehmenden Wettbewerb im Energiemarkt.
- Auch ohne Rekommunalisierung des Netzes: Kommune kann das für sie beste Angebot auswählen.
- Historisch niedriges Zinsniveau.
- Zahlreiche Praxisbeispiele.

- Seit 2007 wurden ca. 60 neue Stadtwerke gegründet.
 - Absolute Zahlen nicht vorhanden, Näherungswert
 - Lt. VKU wird mit zahlreichen weiteren neuen Stadtwerken gerechnet.
- Gründung häufig in Kooperation mit leistungsfähigen öffentlichen oder privaten Partnern.
- Regionale Schwerpunkte im Norden Deutschlands (Schleswig-Holstein), und im Süden (Baden-Württemberg).
- Rund 150 Konzessionsübernahmen durch Stadtwerke sind erfolgt.

Empirische Belege der Rekommunalisierung

2. Wasserversorgung und Abwasserentsorgung

- Keine breite Rekommunalisierungsbewegung
- Der Anteil privater rein Anbieter ist gering; in der Abwasserentsorgung dominieren öffentlich-rechtliche Unternehmen
- ÖPP ist verbreitet; Betriebsführungs- Betreiber- und Kooperationsmodelle
- Prominente Beispiele:
 - Rückkauf der Stuttgarter Wasserversorgung
 - Forderung nach Rückkauf teilprivatisierter Anteile der Berliner Wasserbetriebe
- Entscheidung „enwag Wetzlar: „Flucht in öffentlich-rechtliche Organisationsformen?“

Empirische Belege der Rekommunalisierung

3. Abfallentsorgung

- Zunahme von Insourcing-Entscheidungen, aber kein Roll-back
- Insourcing überwiegend für Sammeln und Transport; Outsourcing bei kapitalintensiven Anlagen
- Beispiele:
 - Bergkamen, Aachen
 - Landkreis Böblingen, Landkreis Lüneburg, Landkreis Uckermark, Rhein-Hunsrück-Kreis, Rhein-Sieg-Kreis
- Geschäftsfeld der Abfallsammlung und Vermarktung wird zunehmend lukrativ.

Empirische Belege der Rekommunalisierung

4. Öffentlicher Personennahverkehr

- Rekommunalisierung ist nur ein untergeordnetes Thema
- Sektor ist stark durch kommunale Eigentümerstruktur geprägt (Busse, Straßenbahnen und U-Bahnen).
- Kommunen sind entweder hundertprozentige Eigentümer oder Mehrheitsgesellschafter.
- Vollständig materiell privatisierte Verkehrsunternehmen finden sich ganz vorwiegend in kleineren Städten oder bei Verkehrsgesellschaften im Besitz von Landkreisen.
- Prominentes Beispiel: Kiel.

Empirische Belege der Rekommunalisierung

5. Krankenhäuser

- Kommunen ertüchtigen ihre Einrichtungen erfolgreich. In jüngster Zeit eine Rückbesinnung auf das kommunale Krankenhaus. Der Trend zur Privatisierung scheint zumindest verlangsamt, vielleicht sogar gestoppt.
- Aber: 2009 erstmals mehr Krankenhäuser in privater als in öffentlicher Trägerschaft.
- Mehrzahl der Krankenhausbetten wird von der öffentlichen Hand gehalten. Der Bettenanteil der kommunalen Krankenhäuser liegt bei etwa 41 Prozent, der Anteil der privaten nur bei knapp 17 Prozent.

Empirische Belege der Rekommunalisierung

Europa: 1. Energiesektor

- Entscheidend u.a.
 - a) die Kommunalsysteme in den Ländern
 - b) durchschnittliche Gemeindegrößen
 - c) ordnungspolitische Doktrin sowie Umfang durchgeführter Privatisierungen

- Trend zur Rekommunalisierung primär ein deutsches Phänomen

Empirische Belege der Rekommunalisierung

Europa: 2. Wassersektor

- Entscheidend u.a.
 - a) die Kommunalsysteme in den Ländern
 - b) die Anbieterstruktur
 - c) durchschnittliche Gemeindegrößen
 - d) ordnungspolitische Doktrin sowie Umfang durchgeführter Privatisierungen
- Trend zur Rekommunalisierung in Frankreich
 - Vermehrte Ausstiege aus Konzessionsverträgen
 - Paris, Grenoble wegweisend für andere Kommunen

IV. Rechtlicher Bezugsrahmen der Organisationsentscheidung - Ausgangspunkt

- Organisationshoheit nach Art. 28 II GG (frei bezüglich des „Ob“ und „Wie“ der Aufgabenerfüllung)
= **Politische Festlegung** des öffentlichen Zwecks und des Modus der Erfüllung (nur eingeschränkt überprüfbarer Einschätzungsspielraum)
- Erfüllungsverantwortung **contra** Gewährleistungsverantwortung
 - Gewährleistungsverantwortung kann nicht aufgegeben werden
 - „keine Flucht ins Privatrecht“
 - beinhaltet Kontroll- und Schutzpflichten und erfordert (auch) qualifiziertes Personal und finanzielle Mittel
- Zivilrechtliches **contra** öffentlich-rechtliches Rechtsregime
 - Flucht ins Öffentliche Recht? BGH zu enwag Wetzlar (Kartellrecht zwingt zur Preissenkung um 30 %)
- Ausschreibungswettbewerb **contra** Inhouse-Vergabe

Rechtlicher Bezugsrahmen der Organisationsentscheidung - Grenzen

- Die Entscheidung für Rekommunalisierung unterliegt rechtlichen Rahmenbedingungen/ **Grenzen**:
 - Selbstverwaltungsgarantie: Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft
 - Demokratieprinzip
 - Wirtschaftlichkeitsgrundsatz
 - Schrankentrias der Gemeindeordnungen
 - Beihilfe- und Vergaberecht
 - u.v.m.

V. **Ökonomischer Bezugsrahmen der Organisationsentscheidung**

1. **Wahl der Organisationsform und ökonomische Theorie (NIÖ):**
 - Eine generelle Überlegenheit einer spezifischen Kooperationsform zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen lässt sich nicht begründen.
 - Keine generelle Überlegenheit öffentlicher Unternehmen gegenüber Privatunternehmen (im regulierten Markt)
 - Transaktionskosten als wichtiges Entscheidungskriterium (bei komplexen Ausschreibungen und Verträgen öff. Dienstleistung ggf. vorteilhafter)
 - Eigenproduktion tendenziell vorteilhafter bei hoher Spezifität der Investition, großer Unsicherheit bei geplanten Vertragsbeziehungen und komplex notwendigen Absicherungsmaßnahmen.

Ökonomischer Bezugsrahmen der Organisationsentscheidung

2. Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Ausgabenseite: kleinere Kommunen werden durch komplexe Ausschreibungsregelungen und komplexe Vertragsbeziehungen vor Probleme gestellt.
- Einnahmeseite: Frage, ob kommunale Unternehmen Gewinne erwirtschaften dürfen, wie sie diese verwenden dürfen (Stichwort: Querverbund) und welche Gewinndimensionen den Nebenzweck der Gewinnerzielung in einen Hauptzweck umschlagen lassen.
- Gewinnabführung und die Konzessionsabgabe kann bei einem Stadtwerk einer deutschen Großstadt schnell mehrere Zehnmillionen Euro und mehr ausmachen.

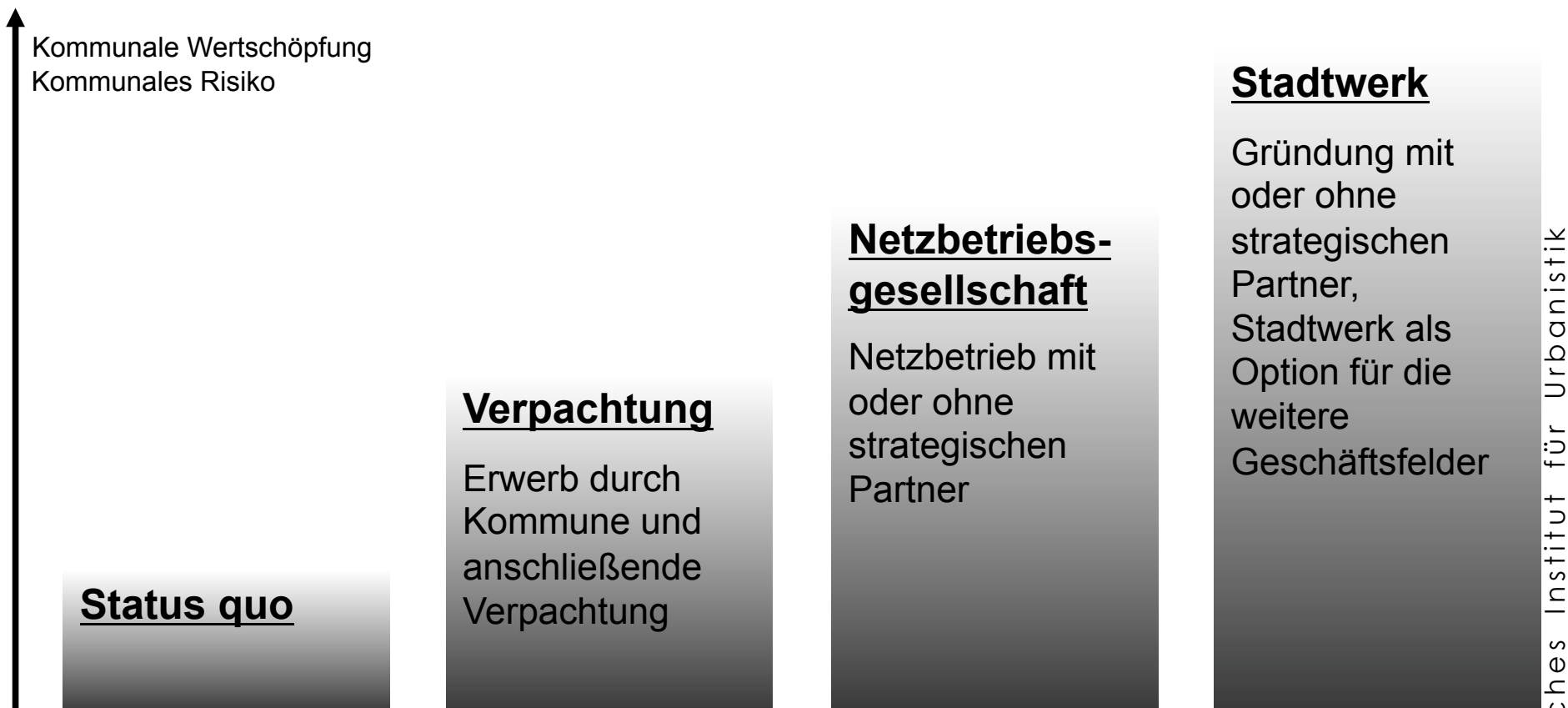
VI. Geschäftsmodelle öffentlicher Unternehmen

- **Der „kommunale Netzbetreiber“ bzw. der „kommunale Konzessionsinhaber“ bzw. „mit hoheitlichen Aufgaben Beauftragte“.**
- **Der „kommunale Komplett Dienstleister“ – Strategie der Produktdifferenzierung**
 - Erzeugung/Gewinnung, Verteilung,
 - Produktnahe Dienstleistungen wie Energieberatung und -optimierung, -controlling,
 - Produktfremde Dienstleistungen wie Umzugsservice (*Beispiel: Stadtwerke München*),
 - Annexaufgaben wie der Betrieb von Bädern oder Straßenbeleuchtung.

Geschäftsmodelle öffentlicher Unternehmen (2)

- **Das „in andere Regionen expandierende kommunale Unternehmen“** (Beispiel: Stadtwerke Mannheim AG, Hamburg Wasser)
- **Der „Kostenführer“**
 - Konzentration auf Kernkompetenzen
 - Reorganisation (Beispiel: Hessenwasser)
 - Regionale Kooperation (Beispiel: cityworks, Südhessen)
 - Unternehmenskonzentration (vertikal/horizontal/diagonal) (Beispiel: Überlegungen zur Gründung eines Ruhrgebietsversorgungskonzerns)
 - usw.
- **Bildung von Interessengemeinschaften** (Beispiel 8kU)
- **Strategische Notwendigkeit zu kooperieren nimmt für kommunale Unternehmen, hier insbesondere die Stadtwerke, zu.**

Mögliche Geschäftsmodelle: Was will die Kommune?



Quelle: Eigene Darstellung, angelehnt an LBD Beratungsgesellschaft

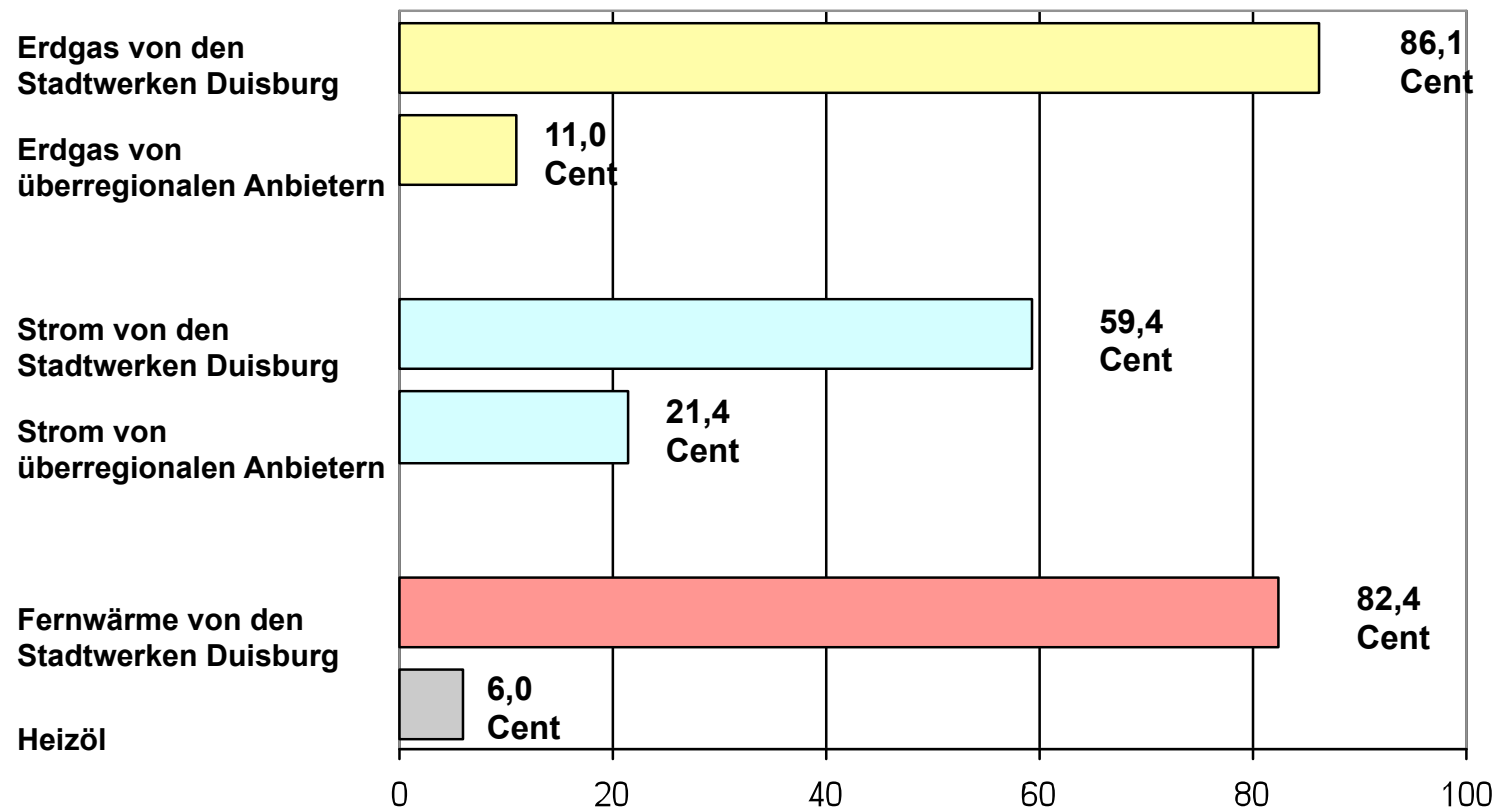
VII. Chancen und Erfolgsfaktoren

Kommunale Chancen bei der Neugründung eines Stadtwerkes in Kooperation mit „Nachbarschafts“-Stadtwerk oder stand-alone:

- Steuerung und Einbindung volkswirtschaftlich relevanter Infrastrukturen in Stadtentwicklungskonzepte, etc.
- Verwirklichung kommunalpolitischer/infrastruktureller Ziele (z. B. Ausbau dezentraler Erzeugung mit Erneuerbaren Energien und Kraft-Wärme-Kopplung; Energiedienstleistungen für mittelständische Wirtschaft und Haushalte)
- ggf. Nutzung des steuerlichen Querverbundes durch technisch/wirtschaftliche Verflechtung
- Schaffung von lokalen Arbeitsplätzen
- Relative Bürgernähe, Vertrauensvorschluss bei den Endverbrauchern
- Steigerung der kommunalen Wertschöpfung (Auftragsvergabe an regionales Gewerbe, Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen)

Stadtwerke: Impulse für die regionale Wirtschaft – Das Beispiel Duisburg

Von jedem Euro, den ein Kunde für Energie zahlt, verbleiben in der Region mit ...

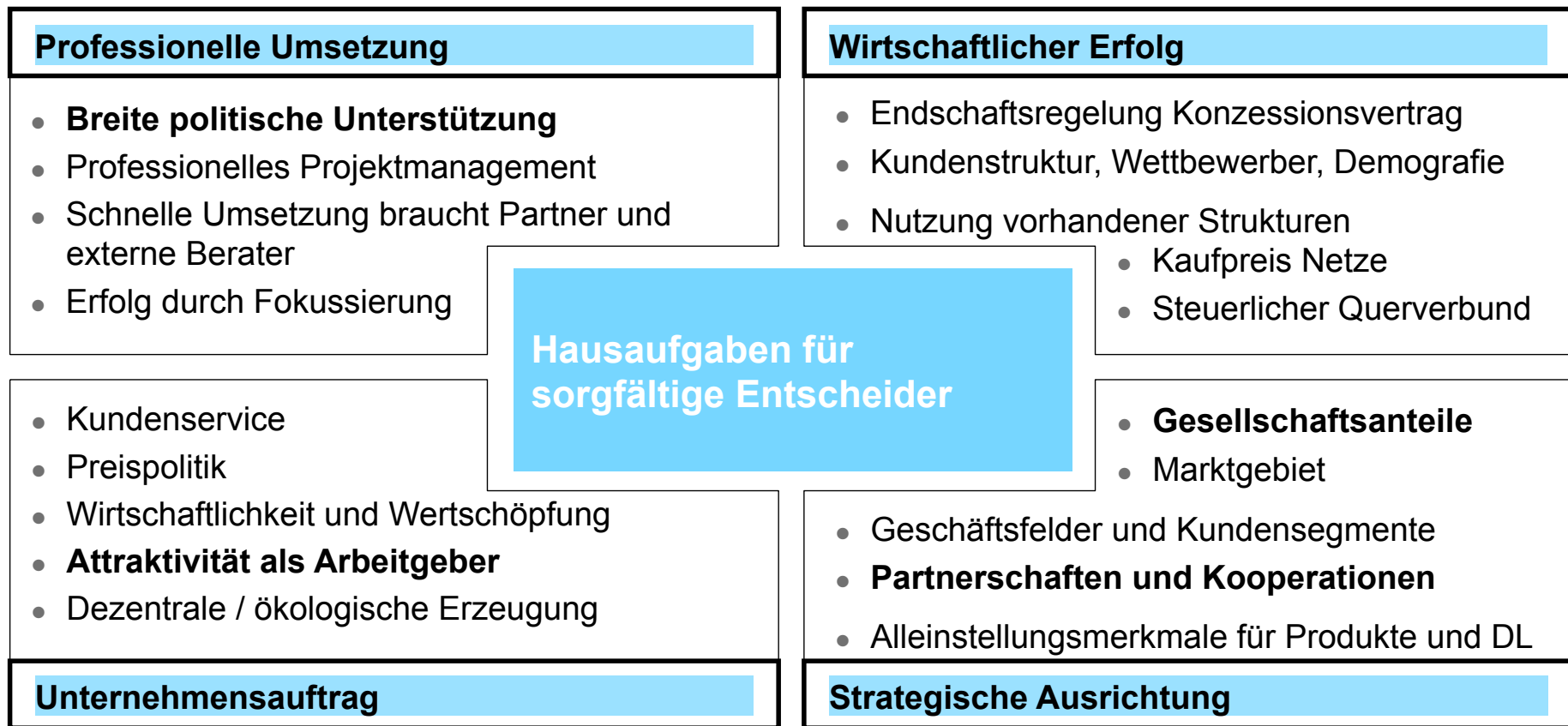


Quelle: Eduard Pestel Institut, Die Bedeutung der Stadtwerke Duisburg für die Region, Hannover 2008

Erforderliche (Risiko-)Analysen

- » **Gemeindeordnungen** können Neugründung von Stadtwerken oder die Erweiterung der Geschäftstätigkeit außerhalb der Gemeindegrenzen behindern
- » **Regelungslücken des EnWG**, z. B. Kaufpreishöhe, umfassende Information über Netzdaten durch bisherigen Konzessionsnehmer
 - Erfolg für Kommunen und Stadtwerke → BGH-Urteil 29.09.2009: vertraglich vereinbarte Eigentumsübertragung hat auch nach novelliertem EnWG Bestand
 - Etappensieg 24.06.2010 → Entscheidung Landgericht Hannover: bisheriger Stromnetzeigentümer und -betreiber ist verpflichtet, die zur Ermittlung des Netzwertes erforderlichen Daten zur Verfügung zu stellen
- » **Wirtschaftlichkeitsprognose Netz** (Investitionsbedarf, Wert des Netzes in der Anreizregulierung)
- » **Erfolgsfaktoren prüfen**

Erfolgsfaktoren von Rekommunalisierungsprojekten



Quelle: in Anlehnung an Torsten Schwarz, KommunalPartner Beteiligungsgesellschaft mbH, Friedrichshafen

VIII. Interessen der Beschäftigten

- Öffentliche Interessen entsprechen nicht unbedingt jenen der Beschäftigten
- Beschäftigte ehemals öffentlicher Unternehmen haben teilweise Bedenken, wieder unter das Dach der öffentlichen Hand zu treten. Dies ist vor allem im Energiesektor der Fall.
- In anderen Sektoren, wo sich die Arbeitsbedingungen hingegen infolge von Privatisierungen klar verschlechtert haben, ist die Situation eine andere.
- Sektorale Unterschiede sind zu beachten. Die Interessen der Beschäftigten sollten von den Kommunen frühzeitig beachtet werden.

Schlussfolgerung I: Rekommunalisierung ist eine strategische Option, die jedoch nicht für alle Kommunen und in jedem Infrastrukturbereich gleichermaßen bedeutsam ist

- Rekommunalisierung ist eine zu prüfende Option vor allem dann, wenn Verträge mit privaten Dritten auslaufen.
- Rekommunalisierung ist neben (oder mit) Kooperation und strategischen Allianzen eine Option, wieder mehr Einfluss auf die Leistungserbringung zu gewinnen.
- Von einem „Trend“ zur Rekommunalisierung kann vor allem in Hinblick auf die Energiewirtschaft gesprochen werden.
- Fehlt es an funktionierendem Wettbewerb, sind die Transaktionskosten hoch oder die Sensibilität der Bevölkerung ausgeprägt, spricht dies für die öffentliche Leistungserbringung.

Schlussfolgerung II: Transparente Entscheidungsfindung und mehrdimensionale Steuerung zur Wahrung öffentlicher Interessen

- Entscheidungsfragen zur Organisationsformenwahl sollten in einer schlüssigen Kaskade und ressortübergreifend erfolgen.
- Rekommunalisierung sollte auf die Erfüllung des öffentlichen Zwecks abzielen. Steuerung durch die Kommune spielt eine essentielle Rolle.
- Mehrdimensionalität des öffentlichen Zwecks sollte herausgestellt und die Bürger darüber informiert werden.
- Gewinnerzielungsabsicht allein ist kein öffentlicher Zweck.
- Gemeinwohlorientierung und Örtlichkeit sind die zentralen Unterscheidungskriterien zwischen kommunalen und privaten Unternehmen. Das sieht auch der EuGH zunehmend so und orientiert daran seine Rechtsprechung.

Schlussfolgerung III: Rekommunalisierung ist ein Beitrag zur Stärkung mittelständischer Strukturen auf kommunaler Ebene.

- Konzessionsübernahmen: Immer mehr Stadtwerke werden zu Regionalversorgern.
- Stand-alone-Lösungen als reine Netzgesellschaften oder Stadtwerkegründungen ohne Netz bzw. reine Vertriebsstrategie sind die Ausnahme.

Kontakt

Jens Libbe

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Zimmerstrasse 13-15

10969 Berlin

Tel. + 49 30 39001-115

libbe@difu.de

