

Erfahrungen mit Rekommunalisierungen in den Bereichen Energie, Wasser und Abfallwirtschaft

**Fachtagung
„Zurück zur öffentlichen Hand. Chancen und Formen der
Rekommunalisierung“
am 10. Januar 2012 in Berlin**

Jens Libbe
Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Inhalt

- I. Definition und Formen
- II. Anlass und Begründung der Rekommunalisierung
- III. Empirische Belege der Rekommunalisierung
- IV. Rechtlicher Bezugsrahmen der Organisationsentscheidung
- V. Ökonomischer Bezugsrahmen der Organisationsentscheidung
- VI. Chancen und Erfolgsfaktoren der Rekommunalisierung
- VII. 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

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. 50 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.

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
 - NEU: Flucht ins Öffentliche Recht?
 - Anlass: 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. Erfolgsfaktoren von (Re-)Kommunalisierungsprojekten

Professionelle Umsetzung

- Klare politische und wirtschaftliche Ziele
- Prüfung verschiedener Optionen anhand qualitativer und quantitativer Kriterien
- Öffentliche Transparenz der Entscheidung
- Breite politische Unterstützung
- Professionelles Management
- ggf.: strategische Partner und externe Berater

Wirtschaftlicher Erfolg

- Endschaftsregelung Konzessionsvertrag
- Kundenstruktur, Wettbewerber, allg. übergeordnete Entwicklung
- Unternehmensvergleich, interkom. Vergleich
- Nutzung vorhandener Strukturen
- Kaufpreis Netze
- Steuerlicher Querverbund

Entscheidungsfindung

- Öffentlicher Zweck und übergeordnete (z.B. energiewirtschaftliche) Zielsetzungen
- Qualität der Versorgung (Service & Preise)
- Wirtschaftlichkeit und Wertschöpfung
- Attraktivität als Arbeitgeber

- Langfr. Ziele (Gebührenhöhe, Investitionsvolumen, Nachhaltigkeit) vor kurzfr. Ziele (Finanzbedarf)

Unternehmensauftrag

Strategische Ausrichtung

- Lokal passende Unternehmensstrategie
- Große Interessenschnittmengen bei strategischen Partnerschaften und Kooperationen

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

Kontakt

Jens Libbe

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Zimmerstrasse 13-15

10969 Berlin

Tel. 030/39001-115

libbe@difu.de



**Rekommunalisierung -
Eine Bestandsaufnahme**

