

# Rekommunalisierung – Fallstricke in der Praxis

Erfahrungen aus Bergkamen

*Roland Schäfer*

## I. Ausgangslage

Schon 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. Gründe für das kommunale Engagement waren 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, andererseits das fehlende bzw. mangelhafte Angebot durch Privatunternehmen. Folglich hat die Erledigung von Aufgaben der Daseinsvorsorge durch die Kommunen eine lange Tradition.

In den Jahrzehnten des Bestehens der Bundesrepublik entwickelte sich aber die 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. Nach der Wiedervereinigung wurden in den Kommunen der neuen Bundesländer, vielfach unter Verzicht auf den Aufbau eigener kommunaler Betriebe und Einrichtungen, die Leistungen sofort an Privatunternehmen vergeben.

## II. Aktuelle Entwicklungen

Seit den letzten Jahren scheint sich diese Entwicklung umzukehren. So zeichnet sich im kommunalen Bereich nach Jahren der Privatisierung von Leistungen der Daseinsvorsorge eine gewisse Veränderung ab. 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 Millionen Einwohnern von einem privaten Entsorger zu einem kommunalen Eigenbetrieb oder einem interkommunalen Zweckverband gewechselt sind.<sup>1</sup> In Nordrhein-Westfalen konnten die kommunalen Entsorger im Zeitraum von Anfang 2005 bis Anfang 2007 ihren Marktanteil um 4 % auf knapp 52 % erhöhen.<sup>2</sup> Allein beim deutschen Marktführer REMONDIS soll das Entsorgungsgebiet von 2005 bis 2007 um mehr als 10 % geschrumpft sein.<sup>3</sup> Der Bundesverband der Deutschen Entsorgungswirtschaft (BDE) spricht seit 2006 offen von einem „Trend zur Rekommunalisierung“.<sup>4</sup> Auch im Bereich der leitungsgebundenen Versorgung mit Strom, Gas und Wasser ist eine Veränderung zu beobachten. Die Kommunen planen oder haben sich entschieden, die Netze wieder zu übernehmen, neue Gesellschaften zu gründen, veräußerte Unternehmensanteile zurück zu kaufen oder denken zumindest sehr ernsthaft über eine Rekommunalisierung nach.

---

1 REMONDIS AG & Co. KG vom 28.6.2007.

2 Umweltministerium NRW, zitiert nach Europaticker vom 11.2.2007.

3 Europaticker vom 13.3.2007.

4 Handelsblatt vom 18.10.2006.

### III. 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 eine kommunale Eigenerledigung eine Reihe weiterer Vorteile für die Bürgerschaft mit sich bringt. Zu dieser Einschätzung beigetragen haben mögen einige Fälle von Negativentwicklungen nach Privatisierungen oder ÖPP-Projekten. Durch die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise – ausgelöst durch ein eklatantes Versagen von Topmanagern der Privatwirtschaft – ist schlaglichtartig deutlich geworden, dass der „Markt“ nicht automatisch richtig funktioniert und die private Wirtschaft keineswegs immer einer wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand überlegen ist. Ebenso sind 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 weitere Rolle spielt sicher auch die Rückbesinnung auf die grundlegende Funktion der öffentlichen Daseinsvorsorge. Die Orientierung am Gemeinwohl – verstanden als Gesamtinteresse der Bürgerschaft – ist zentrale Idee der Daseinsvorsorge. Das Gemeinwohl beinhaltet Gedanken wie Ver- und Versorgungssicherheit, Nachhaltigkeit, Transparenz, Erschwinglichkeit einer Leistung für breite Bevölkerungsschichten sowie Erhalt von Qualitäts-, Umwelt- und Sozialstandards. Zwar steht die Gemeinwohlorientierung im Widerspruch zum Ziel reiner Profitmaximierung, nicht aber zu betriebswirtschaftlichem Denken oder Gewinnerzielung. Viele kommunale Verantwortungsträger sind inzwischen davon überzeugt, dass sich die Privatunternehmen nicht nach der „Theorie des Rosinenpickens“ die lukrativen Geschäftsfelder sichern können und den Kommunen allein die defizitären Bereiche überlassen.

#### IV. Praktische Erfahrungen aus Bergkamen

Bergkamen, ein Mittelzentrum mit gut 51.000 Einwohnern in Nordrhein-Westfalen, hat 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.

Die Gründung des interkommunalen Stadtwerks – „GSW – Gemeinschaftsstadtwerke Kamen-Bönen-Bergkamen GmbH“ – schaffte 1995 die Voraussetzung dafür, die bis dahin durch private Versorgungsunternehmen erfolgte Strom- und Erdgasversorgung im Gebiet der drei Kommunen zu kommunalisieren. Später kam die 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. Der Baubetriebshof der Stadt übernahm im Jahr 2002 nach Vertragsende zudem die bis dahin privat vergebene Straßenreinigung, wodurch die Straßenreinigungsgebühr um 25 % gesenkt werden konnte. Ein weiteres Beispiel für die Kommunalisierung der Aufgaben der Daseinsvorsorge 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. Inzwischen ist auch die Wasserversorgung kommunalisiert worden. Der Rat der Stadt kündigte den Konzessionsvertrag mit dem bisherigen privaten Wasserversorger fristgerecht zum Ende des Jahres 2008. Eine transparente Ausschreibung und diskriminierungsfreie Vergabeentscheidung oder die In-house-Vergabe der Konzession an die eigenen Stadtwerke waren mögliche Alternativen der zukünftigen Wasserversorgung. Nach intensiver Beratung hat sich der Rat für eine kommunale Lösung entschieden. Die Auseinandersetzungen mit dem bisherigen Versorger – unter anderem bezüglich des Kaufpreises für das Wasserrohrnetz und der Entflechtungskonzeption – haben sich bis 2010 hingezogen. Im Ergebnis hat Bergkamen das Wassernetz des Privatversorgers zwar nicht gekauft, aber mit dem Privatversorger eine gemeinsame Netzgesellschaft gegründet. Diese hat allerdings eine reine Back-Office-Funktion, sodass die Stadtwerke seit Oktober 2010 die Wasserversorgung allein gegenüber den Kunden wahrnehmen. Trotz mangelnder Erhöhung der Wasserpreise werden die Gewinne für die Stadtwerke spürbar steigen.

## V. Privatvergabe oder Kommunalenerledigung?

Trotz erfolgreicher Kommunalisierung der Strom-, Gas-, Fernwärme und Wasserversorgung sowie der Abfallbeseitigung hat die Erfolgsgeschichte in Bergkamen keine generelle Vorbildfunktion. 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.

Welche Gründe sprechen also für eine Ausschreibung und Vergabe an ein Privatunternehmen und welche 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,
- Garantie hoher Effizienz bei der Aufgabenerledigung aufgrund betriebswirtschaftlichen Denkens und – berechtigter – Gewinnerorientierung des Privaten,
- Einbringung von überregionalen Erfahrungen, spezifischem Fachwissen und spezialisiertem Know-how,
- Kostensicherheit für die 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 der lokalen Arbeits- und Ausbildungsplatzsituation und der Kaufkraft in der Kommune,
- 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,
- bei wirtschaftlicher Tätigkeit: Gewinnerzielung zugunsten der Kommune und ihrer Bürgerinnen und Bürger und nicht zugunsten einer fernen Konzernzentrale.

Nur durch eine konkrete Abwägung vor Ort kann die jeweils günstigste Lösung für die Bürgerinnen und Bürger ermittelt werden. Im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung ist allein wichtig, dass die Verantwortlichen einer Kommune um die konkreten Handlungsalternativen wissen, eine sorgfältige, nachvollziehbare Abwägung durchführen und erst dann im Interesse ihrer Bürgerschaft eine transparente Entscheidung treffen.

## 1. Typische Fehler bei Entscheidungen zur Rekommunalisierung

Nicht zu verschweigen sind die im Folgenden beispielhaft aufgezeigten Fehler bei der Rekommunalisierungsentscheidung:

- zu später Beginn der Entscheidungsvorbereitung,
- Unklarheiten über Alternativen,
- diffuse Verantwortungs- und Entscheidungsstrukturen in Verwaltung und Politik,
- unterschätzen der Zweifel, Unsicherheiten und Gegenstrategien,
- mangelnde Fachkenntnisse, Entscheidungsbereitschaft und politische Mehrheiten,
- Widerstand in Presse und Öffentlichkeit.

## 2. Anregungen zur Vorgehensweise

Trotz aller Notwendigkeit einer ortsbezogenen, individuellen Lösung lassen sich doch einige allgemeine Hinweise zu einem optimierten Vorgehen bei anstehenden Rekommunalisierungsentscheidungen formulieren:

- rechtzeitig anfangen, Zeit lassen, hartnäckig sein (dickes Fell, Rückgrat, Fingerspitzengefühl);
- Verwaltung: Chefsache, Mitstreiter suchen („Schlüsselpersonen/Meinungsführer“), Arbeitsgruppe, klare Federführung, konkrete Arbeits-, Zeit- und Ablaufpläne;
- Kommunalpolitik: frühzeitig einbeziehen, interfraktioneller Arbeitskreis, breite überparteiliche Mehrheit anstreben;
- Identifizierung von Befangenen, Bedenkenträgern und Unterstützern;
- Kenntnisnahme bzw. Beschlussfassung wichtiger Zwischenschritte durch Fachausschuss und Rat;
- Sachverstand selbst erwerben: reisen, fragen, zuhören, lernen;
- externes technisches, rechtliches und wirtschaftliches Fachwissen nützen;
- Handlungsalternativen darstellen: Vorteile herausarbeiten, Risiken nicht verschweigen;
- Einstellen auf Gegenstrategien des Privaten: gezielte Verzögerungen, mediale Querschüsse, persönliche Einflussnahmen, öffentliche Verunsicherungen;
- eigene aktive sachbetonte Öffentlichkeitsarbeit durch Einbeziehung der Lokalpresse;
- Mut zur Lücke, Bereitschaft zu unternehmerischem Risiko (es gibt kein „Rundum-Sorglos-Paket mit Vollkasko-Garantie“);
- den einmal für richtig erkannten Weg energisch verfolgen;
- „Nur wer selbst von einer Sache überzeugt ist, kann andere überzeugen!“

## VI. Fazit

Zusammenfassend muss die Kommune sich ihrer Handlungsalternativen bewusst sein und sich nach sachlichen Gesichtspunkten in einem transparenten Verfahren entscheiden, welche Leistungen in welcher Form erbracht werden. Dabei sollte sie nicht außer Acht lassen, dass die kommunale Eigenerledigung durchaus möglich und oft der beste Weg ist!

*Roland Schäfer* ist Bürgermeister der Stadt Bergkamen, Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und erster Vize-Präsident des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen.