

Rekommunalisierung als Trend und Chance für Kommunen?



Dipl.-Sozial-Ökonom/Dipl.-Volkswirt
Jens Libbe

Pragmatische und nicht dogmatische Gründe sprechen für das Erstarken der kommunalen Wirtschaft

Das Thema Rekommunalisierung steht gegenwärtig ganz oben auf der kommunalen Agenda. Kaum eine Woche vergeht, in der nicht eine Stadt prüft, ob der Wiedereinstieg in das operative Geschäft der Ver- und Entsorgung lohnt. Insbesondere die Energieversorgung bzw. die Gründung oder der Rückkauf von Stadtwerken stehen im Fokus der Debatte. Die Auseinandersetzung mit dem Thema ist zugleich Spiegelbild der grundsätzlichen Frage, inwieweit es in einer marktwirtschaftlich verfassten Wirtschaftsordnung einen Bedarf an öffentlicher Leistungserbringung im Sinne der Daseinsvorsorge gibt.

Ebenso wie „Privatisierung“ ist auch „Rekommunalisierung“ ein schillernder Begriff, der einer genaueren Differenzierung bedarf. Gemeint ist damit ein der Privatisierung entgegengesetzter, „fließender“ Trend weg von materieller Privatisierung hin zur Eigenwahrnehmung durch öffentlich-rechtliche Einrichtungen. Folgende „rekommunalisierende“ Vorgehensweisen lassen sich unterscheiden:

- Wiederaufgreifen von Aufgaben durch einen Verwaltungsträger (als Konkurrent oder Monopolist),
- Neugründung von Eigengesellschaften zum Aufgreifen von Aufgaben (als Konkurrent oder Monopolist),
- Rückübertragung operativer Dienstleistungen auf Regie- oder Eigenbetriebe als Teil der Verwaltung,
- Überführung von Kapitalgesellschaften in öffentlich-rechtliche Organisationsformen,
- Erhöhung des Gesellschaftsanteils an gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen.

Nicht alle denkbaren Formen sind dabei auch gleichermaßen von praktischer Relevanz. So dürfte die Überführung von Kapitalgesellschaften in öffentlich-rechtliche Organisationsformen eher ein theoretisches Modell sein.

Darüber hinaus hat auch die Debatte um das „Halten“ von Leistungen der Daseinsvorsorge in öffentlicher Hand an Bedeutung gewonnen – etwa im Bereich der kommunalen Wohnungswirtschaft oder bei kommunalen Krankenhäusern. In nicht wenigen Fällen

wurden die Erwartungen, die ursprünglich an die Entscheidung pro Privatisierung geknüpft wurden, nicht erfüllt. Zurückzuführen ist dies zum einen auf die häufig unzureichende Abwägung von Privatisierungsentscheidungen seitens der Politik, zum anderen auf Enttäuschungen hinsichtlich der Entwicklung von Qualität und Preisen. In vielen Gemeinden und Landkreisen hat sich die Kommunalwirtschaft durch eine Neuausrichtung der unternehmerischen Strategien aber auch neu aufgestellt. Sie erschließt – zum Beispiel durch eine vermehrte regionale Kooperation in Form von Gemeinschaftsunternehmen – vorhandene Wirtschaftlichkeitspotenziale und schafft damit auch die Voraussetzung für (Re-)Kommunalisierungsmaßnahmen. In Regionen mit einer ohnehin schwachen Wirtschaftsstruktur werden öffentliche Unternehmen wieder vermehrt als ein Instrument angesehen, mit dem sich der regionale Arbeitsmarkt und die lokale Wirtschaft durch Vermeidung von Lohndumping stärken lassen. Andernorts wird der Wille, politischen Einfluss auf die Qualität und Sicherung der Leistungserstellung zurückzugewinnen, ausdrücklich betont. Auch Ökologie- und Ressourcenargumente werden angeführt, etwa der Wunsch, atom- und kohlekräftfreien Strom zu handeln und zu produzieren oder perspektivisch getrennte Infrastrukturbereiche stärker zu integrieren. Vor allem aber geht es darum, die strategische Position der Kommunalwirtschaft gerade dort zu stärken, wo die Liberalisierung des Marktes weit vorangeschritten ist.

Ein weiterer Treiber der Rekommunalisierung ist das Wettbewerbsrecht, insbesondere das Vergabe- und Beihilferecht, mit der dazu ergangenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Hinzu tritt, dass die Bedingungen für einen Ausschreibungswettbewerb voraussetzungsvoll und nicht in allen Sektoren gegeben sind, so dass allein aufgrund des Fehlens eines Marktes die Eigenerstellung angebracht ist. Und selbst wenn Ausschreibungen es erleichtern, den kostengünstigsten Anbieter zu finden, so ist dieser nicht zwangsläufig derjenige, der die Leistung in der bestmöglichen Qualität anbietet. Außerdem erfordert ein Ausschreibungswettbewerb ein effizientes Ausschreibungsmanagement, was gerade kleinere Kommunen vor Probleme stellt. Tendenziell verstärkt die Komplexität

des Vergaberechts zudem die ohnehin bestehenden Informations- und Kompetenzasymmetrien zwischen Rat und Verwaltung. Kommunen werden stärker von externer Beratung abhängig und die lokale Demokratie geschwächt.

Sektorale Unterschiede

Verfolgt man den öffentlichen Diskurs um die Rekommunalisierung, so drängt sich der Eindruck auf, die kommunalwirtschaftliche Betätigung sei grundsätzlich auf dem Vormarsch. Dabei wird zumeist von prominenten Einzelbeispielen auf einen generellen Trend geschlossen.

Der Blick über die verschiedenen Sektoren verdeutlicht, dass die öffentliche Leistungserbringung und damit die Option der Rekommunalisierung in den vergangenen Jahren zwar wieder größere Wertschätzung erfahren haben, dabei jedoch nach Sektoren zu unterscheiden ist. Dass insbesondere in der Energieversorgung die eigene Leistungserbringung wieder vermehrt im Fokus der Kommunen steht, hat auch damit zu tun, dass gerade in diesem Bereich seit 1998 in erheblichem Umfang materiell privatisiert wurde. Die vielerorts auslaufenden Konzessionsverträge eröffnen ein „Fenster der Möglichkeiten“, das von verantwortungsvoll handelnden Kommunen zur Suche nach der sachlich begründet besten Lösung genutzt wird.

Wasserversorgung und Abwasserentsorgung ebenso wie städtischer Nahverkehr und Abfallentsorgung hingegen sind Bereiche, die entweder seit jeher in höherem Maße durch kommunale Leistungserbringung gekennzeichnet sind oder in denen die Kooperation mit privaten Dritten eine seit vielen Jahrzehnten geübte Praxis ist. Im Krankenhaussektor wiederum hat ein neues Nachdenken Einzug gehalten. War der Unterhalt eines Krankenhauses lange Zeit ein Zuschussgeschäft, so zeigen die Modernisierungsaktivitäten vieler Häuser inzwischen Erfolge.

Die Eigentumsfrage sollte nicht allein im Zentrum stehen

Erfolgsfaktoren der Rekommunalisierung sind ihre professionelle Vorbereitung und Umsetzung in Verbindung mit langfristiger Wirtschaftlichkeit. Den Kaufpreis, den Zustand vorhandener Bauten, Finanzierungsmöglichkeiten sowie vorhandene Ressourcen für die Übernahme des Betriebs gilt es sorgfältig zu prüfen. Schaffen es die Kommunen, gemeinsam mit ihren Unternehmen langfristige Planungsziele zu entwickeln und damit Verbindlichkeit für das Handeln aller verantwortlichen Akteure herzustellen, so spricht viel dafür, die Daseinsvorsorge vor Ort (wieder)

in eigener Hand durchzuführen. Die Gemeindegröße muss nicht das vorrangige Entscheidungskriterium sein, vielmehr kann interkommunale Kooperation und die Gründung gemeinsamer Unternehmen vorhandene Spielräume erweitern.

Rekommunalisierung ist insofern vielerorts ein logischer, aus pragmatischem Kalkül heraus erfolgreicher Schritt. Allerdings ist die Eigentumsfrage – zumindest in ihrer simplen Form von „öffentlich versus privat“ – angesichts der vorhandenen vielfältigen Formen der kommunalen Leistungserbringung nur von eingeschränkter Bedeutung. Nicht überall kommt aufgrund der schwierigen Finanzlage der Kommunen die Gründung eines eigenen Unternehmens oder die Rückübertragung operativer Leistungen in Betracht. Viel entscheidender ist, wie diese Dienstleistungen reguliert und damit die öffentlichen Interessen gegenüber eigenen Unternehmen und privaten Partnern gesichert werden. Die Kommunen sollten der Beteiligungssteuerung entsprechende Bedeutung zumessen.

Insbesondere auch im Lichte der EuGH-Rechtsprechung wird es in Zukunft für kommunale Unternehmen darauf ankommen, sich auf ihren öffentlichen Auftrag und ihre enge Anbindung an die Kommune zu besinnen. Dies könnte eine klarere Grenzziehung zwischen Gemeinde als Teil des Staates und den Privaten – und damit auch zwischen Unternehmen in kommunaler und solchen in privater Hand – herbeiführen. Dies wiederum könnte in Zukunft eine klarere rechtliche Bewertung und Differenzierung nach deren jeweiligen Besonderheiten und Eigenarten ermöglichen. Insbesondere könnte das klassische kommunale Unternehmen im Sinne des Gemeindefinanzrechts – anders als das sogenannte Wettbewerbsunternehmen – von der Beachtung der Europäischen Wettbewerbsregeln befreit werden. Zu der beschriebenen Grenzziehung kann die derzeitige Rekommunalisierungsdebatte einen wesentlichen Beitrag leisten.

Rekommunalisierung gilt es auch noch in anderer Hinsicht zu bewerten: Angesichts der energiepolitischen, umweltbezogenen und demografischen Herausforderungen stehen Städte und Gemeinden vor einem tiefgreifenden Umbau der kommunalen Infrastrukturen, was den Ausbau dezentraler und regenerativer Versorgungssysteme angeht. Dieser Umbau kann sinnvoll nur in enger Abstimmung von Stadtentwicklung und Infrastrukturplanung strukturiert werden. Er lässt sich mit eigenen Unternehmen einfacher bewerkstelligen als mit privatwirtschaftlichen Versorgern.

Tipps zum Weiterlesen:

- Rekommunalisierung – Eine Bestandsaufnahme
Dipl.-Sozialökonom/
Dipl.-Volkswirt Jens Libbe,
Ass.iur. Stefanie Hanke LL.M.,
Dipl.-Ing. (FH) Maic Verbücheln
Difu-Papers, 2011, 24 S.
- Verband kommunaler Unternehmen (Hrsg.), Konzessionsverträge. Handlungsoptionen für Stadtwerke. Berlin 2009.
- Vgl. Libbe/Trapp, Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – kommunale Steuerungspotenziale in differenzierten Formen der Aufgabenwahrnehmung. Eine Positionsbestimmung, Berlin 2005:
<http://www.networks-group.de/veroeffentlichungen/index.phtml>.
- Difu-Paper: Rückübertragung operativer Dienstleistungen durch Kommunen am Beispiel der Abfallwirtschaft, 2009: <http://www.difu.de/publikationen/2008/rueckuebertragung-operativer-dienstleistungen-durch.html>



Weitere Informationen:

Dipl.-Sozialök./Dipl.-Volkswirt
Jens Libbe
Telefon: 030/39001-115
E-Mail: libbe@difu.de