

Rückübertragung operativer Dienstleistungen durch Kommunen am Beispiel der Abfallwirtschaft

Maic Verbücheln



Deutsches Institut für Urbanistik

Difu
Papers

Januar 2009

Inhalt

1.	Einführung	3
1.1	Ausgangslage und Problemstellung	3
1.2	Untersuchungsziele.....	3
1.3	Untersuchungsansatz und -methode.....	4
2.	Kommunale Selbstverwaltung und Organisationsformen	4
3.	Politischer und gesellschaftlicher Diskurs	5
3.1	Entwicklung der Rückübertragung	6
3.1.1	Privatisierungsbeispiele.....	6
3.1.2	Meinungsbild der Bürger und Bürgerinnen	7
3.1.3	Meinungsbilder auf politischer Ebene	8
3.2	Allgemeine Beispiele für die Rückübertragung durch Kommunen.....	8
4.	Rückübertragungen im Bereich der Abfallwirtschaft	9
4.1	Fallbeispiele	9
4.1.1	Stadt Aachen.....	10
4.1.2	Landkreis Böblingen.....	10
4.1.3	Landkreis Lüneburg	11
4.1.4	Gemeinden und Städte der Kreise Aachen und Düren	12
4.2	Ergebnisse	13
4.2.1	Identifizierte Kriterien und Faktoren	13
4.2.2	Verfahren der Rückübertragung	14
4.3	Diskussion	15
4.3.1	Ökonomische Aspekte	15
4.3.2	Soziale Aspekte.....	17
4.3.3	Ökologische Aspekte	18
4.3.4	Übertragbarkeit auf andere Kommunen	19
5.	Zusammenfassung	20
6.	Fazit	21
7.	Anhang	22
8.	Literaturverzeichnis.....	23

1. Einführung

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

„Privat geht vor Staat“ – diese postulierte Maxime hat seit den 1970er-Jahren¹ auf verschiedenen Ebenen zu einer verstärkten Privatisierung staatlicher Aufgaben und Leistungen geführt. Öffentliche Einrichtungen wurden gemeinhin als langsam, teuer, bürokratisch und wenig effizient bezeichnet. Die Tendenz wies in der Vergangenheit, auch im Zuge der Diskussion um eine gesellschaftliche Modernisierung sowie die Globalisierung regionaler Wirtschaften, nur in eine Richtung: zu einer verstärkten Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. Staatliche Aktivitäten von Bund, Ländern und Kommunen in operativen Bereichen der technischen Infrastruktur (Wasser, Abwasser, Energie, Bahn, Post, Müllabfuhr, ÖPNV) oder etwa bei Krankenhäusern galten und gelten zum Teil noch als Auslaufmodell. Die Privatisierung von ursprünglich hoheitlichen Tätigkeiten kann heute, selbst in Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge, als weit fortgeschritten bezeichnet werden.

In einigen kommunalen Bereichen scheint jedoch das Pendel nun in die andere Richtung auszuschlagen. Vor dem Hintergrund von auslaufenden Verträgen mit privaten Dritten müssen Kommunen eine Entscheidung hinsichtlich einer weiteren Beauftragung (Neuausschreibung) oder einer Rückübertragung (Rekommunalisierung) der Leistung treffen. In diesem Zusammenhang haben in den letzten Jahren einzelne Kommunen vormals privatisierte Leistungen wieder in ihre operative Gestaltungshoheit zurückgeholt. Begründet wird die Rückübertragung in der Regel damit, dass die durch die Privatisierung erwarteten Ergebnisse nicht oder zum Teil nicht erzielt werden konnten. Im Zuge dieser Tendenz wird mitunter auch von einer ersten Renaissance der Kommunen gesprochen. Doch inwieweit diese Trendumkehr die kommunale Breite erfasst oder es sich nur um Ausnahmefälle handelt, ist derzeit noch nicht geklärt. Vor diesem Hintergrund sollte erwähnt werden, dass auch heute noch einige Kommunen aus verschiedenen Gründen unter Druck² stehen, bisher nicht privatisierte Aktivitäten zu privatisieren.

¹ Ein gesellschaftlicher und ökonomischer Paradigmenwechsel, der langfristig zu verstärkten Privatisierungen führte, zeigte sich etwa in der Verleihung des Wirtschaftsnobelpreises an Hayek 1974 und Friedman im Jahr 1976, die sich für eine neoliberale Wirtschaft einsetzten und eine Minimierung der Rolle des Staates forderten.

² Etwa aufgrund kommunalpolitischer Forderungen oder finanzieller Zwänge.

Rückübertragung von Leistungen

Die in den Medien häufig benutzten Begriffe „Rekommunalisierung“ oder auch „Verstaatlichung“ beschreiben die eigentliche Situation – zumindest im Sektor der Abfallwirtschaft – nur unzureichend. Bei der Privatisierung in der Abfallwirtschaft handelt es sich in der Regel um Fälle, bei denen lediglich die operative Leistung auf private Dritte übertragen wird, aber die Verantwortung für die Ausführung weiterhin in der öffentlichen Hand verbleibt. Die Begriffe „Rekommunalisierung“ sowie „Verstaatlichung“ sind somit missverständlich bzw. falsch. Es kann nicht „rekommunalisiert“ werden, was nie den Verantwortungsbereich der Kommune verlassen hat. In dieser Studie wird deshalb der Begriff **„Rückübertragung“** für Szenarien benutzt, in denen Kommunen Aufgaben wieder operativ übernehmen, die sie vorher privaten Dritten übertragen hatten.

1.2 Untersuchungsziele

Mit dieser Untersuchung soll den Kommunen eine erste Hilfestellung für Entscheidungsprozesse hinsichtlich der Rückübertragung von Dienstleistungen etwa im Sektor der Abfallwirtschaft zur Verfügung gestellt werden.

Deshalb soll im Rahmen des Vorhabens der derzeitige Stand des politischen und gesellschaftlichen Diskurses hinsichtlich der Rückübertragung von Dienstleistungen dargestellt werden³. Der Untersuchungsfokus wird auf Aspekte der Rückübertragung von privatisierten Leistungen im Abfallwirtschaftssektor gerichtet, wobei aber auch Beispiele aus anderen Sektoren aufgeführt werden. Faktoren und Kriterien, die für eine kommunale Rückübertragung Relevanz besitzen, sollen identifiziert und die jeweiligen Vor- bzw. Nachteile diskutiert werden. Entscheidungsstrukturen für die Rückübertragung sollen dargestellt und die Übertragbarkeit auf andere Kommunen diskutiert werden. Tendenzen und Entwicklungen werden aufgezeigt.

Da dieses Vorhaben in einem Arbeitszeitraum von einem Monat realisiert wurde, konnten einige Aspekte leider nicht in der notwendigen Tiefe untersucht und diskutiert werden. Um den Kommunen eine detaillierte und ausführliche Hilfestellung zum Themenfeld Privatisierung/Rückübertragung zu ermöglichen

³ Public-Private-Partnership-Konzepte sowie das EU-Vergaberecht werden im Rahmen dieser Untersuchung nicht behandelt.

chen, sollten anschließende Untersuchungen angestrebt werden⁴.

1.3 Untersuchungsansatz und -methode

Um den Hintergrund sowie den aktuellen Stand des Diskurses zur Rückübertragung darzustellen, wurde eine Literatur- und Internetstudie durchgeführt. Während eines Fachgesprächs mit kommunalen Experten aus Gemeinden, Kreisen und Städten wurden verschiedene Aspekte der Rückübertragung im Bereich der Abfallwirtschaft diskutiert und Kriterien/Faktoren für die Rückübertragung identifiziert⁵. Zusätzlich wurden mit kommunalen Vertretern Telefoninterviews durchgeführt, um auf ein breites Spektrum an praktischen Erfahrungen und Informationen zurückgreifen zu können. Um den derzeitigen Stand der Entwicklung darzustellen, wurde auf Fallbeispiele aus der Praxis zurückgegriffen.

2. Kommunale Selbstverwaltung und Organisationsformen

Die **kommunale Selbstverwaltung** ist ein wesentliches Element des demokratisch, sozial und föderalistisch geprägten Rechtsstaats und zugleich Basis sowie Rückgrat des deutschen Staatsaufbaus⁶. Kommunen bilden eine wesentliche Grundlage des demokratischen Staates⁷. Die kommunale Selbstverwaltung ist zudem praktiziertes Sozialstaatsprinzip und die Kommunalverwaltung selbst das größte Dienstleistungsunternehmen für Bürger in Deutschland⁸. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung werden verschiedene *hoheitliche Aufgaben* sowie Tätigkeiten im Rahmen der *Daseinsvorsorge* durchgeführt⁹. Das kommunale Aufgabenspektrum ist sehr vielfältig und unterliegt einem ständigen Wandel, der von gesellschaftlichen und politischen Auffassungen hinsichtlich des Umfangs der Tätigkeiten beeinflusst wird¹⁰. Für die Gebietskörperschaften leitet sich das Recht, Einrichtungen zum Wohle der

Bürger in einer selbst gewählten Unternehmensform zu unterhalten, aus der Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28 Abs. 2 GG sowie den Kommunalgesetzen der Länder ab. Diese Garantie ist eine wesentliche Grundlage für die Errichtung und Unterhaltung von kommunalen Unternehmen. Vorschriften über wirtschaftliche Betätigungen und privatrechtliche Beteiligungen werden zudem in den jeweiligen Gemeindeordnungen der Bundesländer aufgeführt¹¹.

Kommunale Gebietskörperschaften sind vor allem in Bereichen aktiv, die dem Gemeinwohl dienen und die Sicherstellung einer hohen Lebensqualität der Bevölkerung zum Ziel haben. Für die Erledigung der ihr obliegenden Aufgaben kann sich die öffentliche Hand alternativ einer öffentlich-rechtlichen oder aber einer privatrechtlichen **Organisationsform** bedienen. Kommunen (Städte, Kreise und Gemeinden) haben somit die Wahlfreiheit, verschiedene rechtliche Modelle zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu nutzen.

Als *öffentlich-rechtliche* Organisationsformen gelten u. a. Regie- oder Eigenbetriebe, die dem Bereich der kommunalen Verwaltung zugeordnet werden. Regiebetriebe sind Teil der öffentlichen Verwaltung und rechtlich wie haushaltsmäßig ein integraler Bestandteil dieser. Eigenbetriebe sind rechtlich unselbständige Bereiche der Kommunalverwaltung, die aber organisatorisch wie auch haushaltsrechtlich weitgehend verselbständigt sind¹². Des Weiteren haben die Kommunen in einigen Bundesländern¹³ die Möglichkeit, Anstalten des öffentlichen Rechts (AöR) zu gründen. Mittels Anstaltssatzungen können den AöRs hoheitliche Aufgaben vollständig oder teilweise übertragen werden. Eine weitere Organisationsform, der sich Kommunen bedienen können, besteht in der Bildung von Zweckverbänden, die ebenso wie AöR juristische Personen des öffentlichen Rechts sind. Dem Zweckverband liegt eine Verbandssatzung zugrunde, und die kommunalen Aufgaben werden auf den Zweckverband übertragen¹⁴.

Kommunen besitzen die Möglichkeit, eine Eigen-gesellschaft zu gründen und dabei auf eine *privatrechtliche* Organisationsform zurückzugreifen. In der Regel wird als Rechtsform eine GmbH gewählt, die zu 100 Prozent im Besitz der Kommune ist. Die Gründung einer Eigengesellschaft wird als formelle Privatisierung bezeichnet. Kommunen haben zudem

⁴ Etwa hinsichtlich der Auswirkungen verschiedener EU-Aktivitäten.

⁵ Teilnehmerliste siehe Anhang.

⁶ G. Westermann und U. Cronauge: Kommunale Unternehmen. Eigenbetriebe – Kapitalgesellschaften – Zweckverbände, Berlin 2006, S. 23.

⁷ Wie etwa in der Thüringischen Gemeinde- und Landkreisordnung beschrieben (Thüringer Gemeinde und Landkreisordnung – Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) – GVBl. vom 28. Januar 2003, S. 41).

⁸ Westermann/Cronauge, S. 23.

⁹ G. Püttner (Hrsg.): Zur Reform des Gemeindevirtschaftsrechts, Baden-Baden 2002, S. 18.

¹⁰ Westermann/Cronauge, S. 31.

¹¹ Ebenda.

¹² H. Gaßner und W. Siederer (Hrsg.): Handbuch Recht und Praxis der Abfallwirtschaft, Berlin 2003, S. 274.

¹³ Z. B. in Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen.

¹⁴ Gaßner/Siederer (Hrsg.), S. 274-278.

die Möglichkeit, sich – neben privaten Dritten – an privatrechtlichen Gesellschaften zu beteiligen (Beteiligungsgesellschaften). Eine Beteiligungsgesellschaft ist von der Kommune unabhängig, da sie eine eigenständige juristische Person des Privatrechts ist. Kommunen können auch privatrechtliche Holdings (Aktiengesellschaften oder GmbHs) bilden. Üblicherweise werden in einer Holding verschiedene Tätigkeitsbereiche der Kommune subsumiert¹⁵. Neben der Nutzung der aufgeführten Organisationsformen steht es den Kommunen zudem offen, abfallwirtschaftliche Leistungen auf Dritte zu übertragen. In diesen Fällen verbleibt die Verantwortlichkeit zur Erfüllung der Pflichten weiterhin bei der Kommune, weshalb von einer funktionalen Privatisierung der operativen Leistung gesprochen wird. Im Bereich der Abfallwirtschaft bleiben gemäß § 13 des Gesetzes zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (KrW-/AbfG) auch die Überlassungspflichten gegenüber der Kommune bestehen¹⁶. Von einer funktionalen Privatisierung wird auch bei der Bildung von „Public Private Partnerships“ (PPP) gesprochen. In solchen Fällen gehen die Kommunen Kooperationen mit privaten Dritten ein. Hierunter fallen etwa Kooperationsmodelle, d. h. gemischtwirtschaftliche Gesellschaften, wie auch die Zweckverbände. Durch den Verkauf von Unternehmen oder eine Verantwortungsübertragung auf Private können kommunale Leistungen auch materiell privatisiert werden. Bei dieser Privatisierungsform verzichtet die Kommune vollständig auf die Wahrnehmung der operativen Aufgaben in eigener hoheitlicher Verantwortung¹⁷.

Wie bereits in der Einführung beschreiben, liegt der Fokus der Studie auf der Rückübertragung von vormals auf Dritte übertragenen Leistungen auf die Kommune – wobei die Kommunen bei der Rückübertragung in der Regel die Organisationsform des Eigenbetriebs oder der AöR nutzen. Die anderen in diesem Kapitel beschriebenen Organisationsformen werden im Rahmen der Studie nicht mehr explizit erwähnt. Des Weiteren wird das EU-Vergaberecht, da es bei der Rückübertragung keine wesentliche Rolle einnimmt, nicht behandelt. Für eine weitere Vertiefung der Themenfelder „kommunale Selbstverwaltung“ und „Organisationsformen“ soll auf die in diesem Kapitel zitierte Literatur verwiesen sein.

¹⁵ Ebenda.

¹⁶ Ebenda.

¹⁷ Ebenda, S. 292.

3. Politischer und gesellschaftlicher Diskurs

Seit über 30 Jahren wird in Deutschland das „Pro und Contra“ der Privatisierung von öffentlichen Leistungen diskutiert. In diesem Kapitel soll der Fokus aber lediglich auf das „Contra“ gerichtet werden, weshalb die Hintergründe der Privatisierung und der von Liberalisierungs- und Privatisierungsbefürwortern geübten Kritik am Staat bzw. an den Kommunen hier nicht behandelt werden. Dieses Vorgehen ist vor allem dem begrenzten Zeitrahmen dieser Studie geschuldet.

Ziel dieses Kapitels ist es, einen *allgemeinen Überblick* über den politischen und gesellschaftlichen Diskurs zur Privatisierung/Rückübertragung zu geben.

Privatisierungskritik

Liberalisierungs- und Privatisierungskritiker betonen, dass Bereiche, die dem Gemeinwohl dienen und zur Daseinsvorsorge gehören, nicht privatisiert werden sollten. Es wird argumentiert, dass Dienstleistungen, bei denen ein öffentliches Interesse besteht, nicht einer reinen Marktlogik unterworfen und somit kommodifiziert werden dürften. Private Unternehmen würden dem Primat der Gewinn- und Profitmaximierung unterliegen und somit bestimmte Kostenfaktoren wie z. B. Personal, Instandhaltungen, Investitionen unter ständigen Einsparungsdruck setzen. Dies führe zu einer Verschlechterung z. B. der Qualität, Umweltstandards, Löhne, Transparenz, Arbeitsbedingungen, politischen Einflussnahme und Verfügbarkeit sowie zur Reduzierung von Arbeitsplätzen und zur langfristigen Verteuerung von Dienstleistungen.

Die derzeitige Kritik an Privatisierungen wird anhand von Beispielen dargestellt, und es werden Meinungsbilder, die sich für Rückübertragungen oder gegen weitere Privatisierungen aussprechen, aufgezeigt. Der Fokus wird hierbei nicht nur auf kommunale Aktivitäten gerichtet. Vielmehr wird weder zwischen den staatlichen Ebenen noch zwischen den Formen der Privatisierung/Rückübertragung differenziert¹⁸. Die Rückübertragung im Bereich der Abfallwirtschaft wird in Kapitel 4 explizit betrachtet.

¹⁸ In diesem Kapitel wird z. B. nicht zwischen materieller, funktionaler oder formeller Privatisierung unterschieden.

3.1 Entwicklung der Rückübertragung

Anders als bei der Privatisierung von öffentlichen Leistungen kann bei der Rückübertragung von Dienstleistungen nicht auf lange Entwicklungs- und Umsetzungserfahrungen zurückgeblieben werden. Die Privatisierung von Staatseigentum bzw. von staatlichen Leistungen wird schon seit Beginn der so genannten „Privatisierungswelle“ seitens verschiedener Interessengruppen kritisiert. Die Argumente gegen eine Privatisierung bzw. für eine Rückübertragung von bereits privatisierten Leistungen sind vielfältig. Doch führte die geübte Kritik in der Vergangenheit in den seltensten Fällen zu einer Reduzierung oder einem Stopp der Privatisierung von staatlichen respektive kommunalen Dienstleistungen. Die Breite des gesellschaftlichen Diskurses hinsichtlich der Argumente für Rückübertragungen hat sich erst in den letzten Jahren entwickelt. Nunmehr wird im Rahmen des aktuellen Diskurses immer häufiger von einer „Trendwende“ im Bereich der Privatisierung gesprochen. Diese mutmaßliche „Trendwende“ wird einerseits auf eine verstärkte gesellschaftliche Diskussion, die sich infolge negativer Privatisierungserfahrungen entwickelt haben soll, und andererseits auf konkrete kommunale Maßnahmen, wie etwa die Rückübertragung von Leistungen im Sektor der Abfallwirtschaft, zurückgeführt.

3.1.1 Privatisierungsbeispiele

Um den Diskurs bzw. die geübte Kritik zu verdeutlichen, werden zunächst Privatisierungsbeispiele aus verschiedenen Sektoren aufgeführt, die zeigen, dass nicht alle originären Erwartungen der Bürger an Privatisierungen erfüllt wurden.

- In Schweden wurde vor zehn Jahren der Bus-transport im Personennahverkehr privatisiert. Zunächst konkurrierten viele Unternehmen auf dem Markt. Preise wurden reduziert und neue Linien aufgebaut. Heute gibt es noch zwei Unternehmen (aus England und Frankreich), viele Linien wurden eingestellt und die Preise massiv erhöht¹⁹.
- Auf Basis einer EU-Richtlinie wurden in Deutschland, um das staatliche Monopol aufzubrechen, Gebäudeversicherungen in den freien Wettbewerb entlassen. Da private Unternehmen erst Vertreternetze aufbauen mussten – der Staat

brauchte diese nicht –, kam es zu Preissteigerungen von 50 Prozent und mehr²⁰.

- Bei der Liberalisierung des Energiesektors in Deutschland wird langfristig mit der Entstehung von Monopolen gerechnet. Strom- und Gas wurden in der Regel von kommunalen Stadtwerken angeboten. Die mittelständisch geprägten Stadtwerke (ca. 800 in Deutschland) leisten somit einen Wettbewerbsbeitrag auf dem deutschen Markt. Trotz dieser Ausgangssituation sind in den letzten Jahren die Energiepreise erheblich gestiegen²¹. Stadtwerke sind in der Regel am Ende der Versorgungskette und haben wenige Chancen, Preissteigerungen der Energieträger auszugleichen²². Nach Ansicht einiger Experten hat bereits ein Verdrängungswettbewerb²³ eingesetzt, wobei vor allem kleine Stadtwerke vom Markt gedrängt werden²⁴. Der Verband kommunaler Unternehmen fordert, dass öffentliche Monopole nicht durch private Oligopole ersetzt werden sollen²⁵.
- In Berlin wurde im Jahr 1999 die Wasserversorgung teilprivatisiert (49,9 Prozent). Die Wasserpreise sind daraufhin erhöht worden. Es wird von einer erheblichen Mehrbelastung der Haushalte gesprochen. Neben einem Personalabbau sollen die Investitionstätigkeiten eingeschränkt worden sein. Mittlerweile wird ein Volksbegehren gegen die Privatisierung durchgeführt²⁶.
- Viele Kommunen haben den Betrieb sowie die Wartung der Straßenbeleuchtung auf private Energieversorger übertragen. Die Stadt Lohmar (38 000 Einwohner) hat die Energieversorgung sowie die Wartung der Straßenbeleuchtung an einen Energieversorger abgegeben. Wenn die Lampen energiesparend gewartet würden, könnten nach einer Erhebung der Stadtverwaltung 40 Prozent des

¹⁹ S. Range: Markt oder Monopol, VKS-News, 122. Ausg. 12.2007/01.2008.

²⁰ E. U. von Weizsäcker: Grenzen der Privatisierung, Vortrag in Wien am 15.10.2004.

²¹ Dies ist auch auf gestiegene Rohstoffpreise sowie auf eine erhöhte Steuerbelastung zurückzuführen.

²² Ca. 150 Stadtwerke besitzen eigene Stromerzeugungskapazitäten, die anderen 650 Stadtwerke sind auf Lieferungen der Versorger Vattenfall, RWE, EnBW und E.ON angewiesen.

²³ Nach Einschätzungen des Vorstandschefs des Mannheimer Energiekonzerns MVV wird sich in den nächsten Jahren die Anzahl der kommunalen Versorger auf 50 reduzieren, in: Financial Times Deutschland, 17.1.2008.

²⁴ H.-W. Bein u.a.: Kleine Stadtwerke vor dem Aus, in: Süddeutsche Zeitung, 16.1.2008.

²⁵ M. Schöneich: Wettbewerb braucht Wettbewerber, in: Das Rathaus, H. 6 (2006), S. 161 f.

²⁶ Siehe: <http://www.berliner-wassertisch.net/> (20.12.2007).

Stroms eingespart werden²⁷. Die Kommune möchte die Wartung der Straßenlampen wieder selbst durchführen und prüft, ob der Vertrag mit dem Energieversorger auf dem Klageweg beendet werden kann²⁸. Die Energiekosten machen einen hohen Anteil der kommunalen Haushaltskosten aus.

- Durch Veräußerungen von Wohnungsbaugesellschaften – wie sie in Dresden, Lübeck und Berlin durchgeführt wurden – verlieren Kommunen wichtige Einflussmöglichkeiten der Stadtentwicklung und der sozialen Steuerung. Nach Einschätzung von Experten ist diese Entwicklung für Städte langfristig katastrophal, da Kommunen immer weniger Stadtviertel gestalten können²⁹. Eine starke Segregation bestimmter Schichten ist für Stadträume als problematisch anzusehen³⁰.

3.1.2 Meinungsbild der Bürger und Bürgerinnen

In den 1990er-Jahren war die Einstellung der Bürger gegenüber der Privatisierung insgesamt positiv³¹. Doch scheinen negative Erfahrungen infolge nicht oder nur teilweise geglückter Privatisierungen eine Änderung des Meinungsbilds bei den Bürgern zur Folge zu haben. Bei vielen Bürgern, die ursprünglich hohe Erwartungen an die Privatisierung hegten, hat sich somit ein Wandel in ihrem Meinungsbild eingestellt. Eine verstärkte Privatisierungskepsis der Bürger zeigt sich z. B. durch Bürgerbegehren, in Umfragen und Medienberichten. Beispiele werden nachfolgend aufgeführt:

- Die Bürger der Stadt Leipzig haben die geplante Teilprivatisierung (49,9 Prozent) der Stadtwerke mit einem Bürgerentscheid gestoppt. Gegen die Teilprivatisierung hatten 150 000 Bürger der Stadt gestimmt, was einen Anteil von 87 Prozent

der abgegebenen Stimmen ausmachte³². Städtische Unternehmen und Beteiligungen im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge (Stadt- und Wasserwerke, Verkehrsbetriebe, Wohnungsbaugesellschaften, Stadtreinigung und Krankenhäuser) dürfen bis zum Jahr 2011 nicht privatisiert werden. Der Oberbürgermeister der Stadt Leipzig berichtete daraufhin, dass die Bürger den „*hemmungslosen Privatisierern*“ die rote Karte gezeigt hätten³³.

- In einer von Emnid durchgeführten Umfrage, die von der Wochenzeitung „DIE ZEIT“ in Auftrag gegeben worden war, sprachen sich über 70 Prozent der SPD- und CDU-Wähler für eine Verstaatlichung privatisierter Dienstleistungen wie etwa der Energieversorgung, der Bahn oder der Telekom aus³⁴.
- Im Nachrichtenmagazin „DER SPIEGEL“ wurde Ende 2007 die Privatisierung mehrmals thematisiert. Demnach sei der „*Zauber der Privatisierung inzwischen verloren*“³⁵, und die Hoffnungen auf schnelle, günstige, effiziente und kundenfreundliche Dienstleistungen durch die private Hand seien mittlerweile verfliegen. Des Weiteren wird in einem Artikel des „SPIEGEL“ von Anfang 2008 geurteilt, dass „*die Privatisierung und Liberalisierung, wie sie einst den Politikern vorschwebte, gescheitert ist*“³⁶.
- Das „Handelsblatt“ stellte im Januar 2008 fest, dass die Privatisierung bei Bürgern „out“ sei³⁷. In einer Umfrage wurde festgestellt, dass immer mehr Bürger der Privatisierung misstrauen³⁸. So sprachen sich 28 Prozent der Befragten im Dezember 2007 dafür aus, bereits privatisierte Dienstleistungen wieder zurück in die öffentliche Hand zu übertragen – im Juni 2007 waren 19 Prozent dafür. Des Weiteren sprachen sich 84 Prozent der Befragten gegen neue Privatisierungen aus. In der Studie wird vermutet, dass die Erfahrungen mit Privatisierungen eher negativ als

²⁷ Nach Angaben des Zentralverbandes der Elektrotechnik- und Elektroindustrie (ZVEI) sind 50 Prozent der Stadtbeleuchtungen auf dem technischen Stand der 1960er-Jahre mit hohem Energieverbrauch.

²⁸ D. Schraven: Vielen Städten sind Energiesparlampen verboten, in: Welt am Sonntag, 26.8.2007.

²⁹ Um einen Verlust an Steuerungsmöglichkeiten in der Stadtentwicklungspolitik zu vermeiden, rät die Studie „Zuwanderer in der Stadt“, die von der Schader-Stiftung durchgeführt wurde, kommunale Wohnungsunternehmen nicht zu privatisieren.

³⁰ Schader-Stiftung: Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik, Darmstadt 2005.

³¹ M. Güllner: Privatisierung staatlicher Leistungen – Was wollen die Bürger?, forsa, Powerpoint-Vortrag, P090.2 01/08, 2008.

³² U. Schulte: Leipziger stoppen Stadtwerke-Verkauf, in: die tageszeitung, 29.1.2008.

³³ Keine Privatisierung in Leipzig, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.1.2008.

³⁴ Siehe: <http://zeus.zeit.de/online/2007/33/zeit3207.pdf>, Tabelle 8, S. 24 (16.10.2007).

³⁵ F. Dohmen u.a.: Wie viel Staat braucht das Land?, <http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,525947,00.html>.

³⁶ Siehe DER SPIEGEL, H. 1 (2008), Rubrik „Standort“.

³⁷ Bürger misstrauen Privatisierung und rufen nach dem Staat, in: Handelsblatt, 9.1.2008.

³⁸ Im Auftrag des Deutschen Beamtenbundes wurden im Dezember 2007 von der forsa Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analyse mbH 1 508 Bürger befragt.

positiv sind, da Privatisierungen teilweise zu deutlich teureren Leistungen bei schlechterer Qualität geführt hätten. In diesem Zusammenhang wurde etwa auf die gestiegenen Strompreise und die Probleme mit der Deutschen Bahn verwiesen. Weitere Privatisierungen würden insgesamt immer kritischer gesehen³⁹.

3.1.3 Meinungsbilder auf politischer Ebene

Nachfolgend werden ausgewählte Meinungsbilder auf der politischen Ebene dargestellt.

- Auf Bundesebene wird etwa die Privatisierung der Bundesdruckerei im Jahr 2000 kritisiert. Einige Innenpolitiker sind mittlerweile der Meinung, dass sensible Bereiche wie etwa die Herstellung von Banknoten oder Personalausweisen in alleiniger Obhut des Staates liegen sollten. Ein Zurrückkauf von Anteilen an dem ausführenden Unternehmen wird inzwischen überprüft.
- Im Januar 2008 sprach sich die Bundesjustizministerin gegen Privatisierungsansätze aus, die Kernbereiche des Staates betreffen, wie etwa Dienste der Gerichtsvollzieher, der Registergerichte oder der Rechtspflege⁴⁰.
- Im Grundsatzprogramm der Hamburger SPD (2007) wird sich gegen eine Privatisierung von Leistungen der Daseinsvorsorge ausgesprochen. Demnach sollen „Kernbereiche öffentlicher Daseinsvorsorge nicht den Renditeerwägungen globaler Kapitalmärkte ausgesetzt werden“. Das Prinzip der Nachhaltigkeit wird hervorgehoben, wobei auf die politische Verantwortung in Bereichen der Daseinsvorsorge verwiesen wird, um eine „gerechte Verteilung von Lebenschancen zu ermöglichen“. Des Weiteren wird angefügt, dass „in einer Welt knapper werdender Ressourcen dies erforderlich ist und nicht alles dem Markt überlassen werden dürfe“⁴¹.
- Das Landtagswahlprogramm (2007) von Bündnis 90/Die Grünen in Hessen spricht sich gegen wei-

tere Privatisierung im Polizeibereich und von Gefängnissen aus⁴².

- In einigen Städten sind anscheinend die Privatisierungs- bzw. Verkaufsgrenzen von städtischem Eigentum erreicht. Im Wahlkampf 2008 um die Bürgerschaft in Hamburg wird von der SPD ein Stopp der Privatisierung von Stadteigentum gefordert und als Eckpunkt einer zukünftigen Senatspolitik aufgeführt⁴³. Der Erste Bürgermeister der Stadt Hamburg bedauert frühere Entscheidungen, die zu Privatisierungen geführt haben⁴⁴. Die Stadt Hamburg hat mit dem Verkauf der Elektrizitätswerke an Vattenfall neben dem Einfluss auf die Preisgestaltung auch eine wichtige Einnahmequelle verloren. In Hamburg wird seit 2008 die „Neugründung“ der Stadtwerke, d. h. etwa ein Rückkauf von Versorgungsnetzen und Lizenzen, geplant⁴⁵.
- Die Stadt Düsseldorf plant in den nächsten Jahren keine weiteren Verkäufe, da die Stadt nach Aussage des damaligen Oberbürgermeisters nicht „überliquidiert“ werden soll. Es sollen weder städtische Wohnungen noch Flughafen- oder Messeanteile verkauft werden⁴⁶.

An den Beispielen ist zu sehen, dass Privatisierungen auch von politischer Seite immer stärker hinterfragt werden.

3.2 Allgemeine Beispiele für die Rückübertragung durch Kommunen

Verschiedene *Kommunen* haben festgestellt, dass privatisierte Leistungen mitunter nicht den originären Ansprüchen genügen bzw. dass sie selbst die Tätigkeit genauso gut oder besser durchführen können⁴⁷. Dies hat dazu geführt, dass Kommunen privatisierte Leistungserstellungen in ihre operative Gestaltungshöhe zurückgenommen haben. Nachfolgend werden einige Beispiele aufgeführt.

³⁹ Vgl. Güllner.

⁴⁰ U. Thiede: Das Ende der Euphorie, in: Bonner General-Anzeiger, 9.1.2008.

⁴¹ Hamburger Programm, Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, beschlossen auf dem Hamburger Bundesparteitag der SPD, 28.10.2007.

⁴² Landtagswahlprogramm „Bündnis 90/Die Grünen“ in Hessen vom 22.9.2007.

⁴³ Pressemitteilung der Hamburger SPD, Michael Naumann und Ingo Egloff, siehe: [http://www.spd-hamburg.de/cms/index.php?id=424&tx_ttnews\[tt_news\]=763&tx_ttnews\[backPid\]=417&cHash=9b28626a64](http://www.spd-hamburg.de/cms/index.php?id=424&tx_ttnews[tt_news]=763&tx_ttnews[backPid]=417&cHash=9b28626a64) (24.11.2007).

⁴⁴ Ole von Beust (CDU) Anfang 2008.

⁴⁵ Hamburg folgt Trend und gründet eigene Stadtwerke, in: Hamburger Abendblatt, 1.10.2008, <http://www.abendblatt.de/daten/2008/10/01/945735.html> (10.10.2008).

⁴⁶ Kein weiterer Verkauf städtischen Eigentums, in: Rheinische Post, 28.11.2007.

⁴⁷ Privatisierte Leistungen des Bundes wurden bisher nicht rückübertragen, weshalb hier kommunale Beispiele aufgeführt werden.

- In Hannover wurde die Prüfstatik teilprivatisiert. Gewünschte Einsparungen konnten nicht erzielt werden, weshalb die Stadt die Arbeiten wieder weitgehend kommunal erledigen will⁴⁸.
- Neun Gemeinden im Kreis Coesfeld wollen im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit einen gemeinsamen Betrieb zur Sicherung der Daseinsvorsorge (Infrastrukturgesellschaft) gründen⁴⁹. Der Zweck besteht vor allem in der Gestaltung von kommunalfreundlichen Konzessionsverträgen mit Ver- und Entsorgungsunternehmen. Arbeitsplätze sollen in der Region gesichert und eine fehlende flächendeckende Versorgung – etwa mit schnellen Telekommunikationsverbindungen – ermöglicht werden.
- In Potsdam sollten durch die Privatisierung (49 Prozent) der Wasserbetriebe die Verbraucherpreise sinken und Kosten für die Kommune verringert werden. Zwischen den Jahren 1998 und 2000 hatten sich hingegen die Gebühren pro Kubikmeter Wasser erheblich verteuert – weitere Erhöhungen wurden geplant. Die Stadt Potsdam kündigte daraufhin die Verträge mit den privaten Mitgesellschaftern. Die Rückabwicklung der Privatisierungsverträge war mit erheblichen Kosten für die Kommune verbunden.
- Die Gemeinde Nümbrecht (17 000 Einwohner) kaufte Mitte der 1990er-Jahre das Stromnetz des Energieversorgers RWE. Die Kosten für die Übernahme der Infrastruktur sowie die Entflechtung des Stromnetzes beliefen sich auf 5,5 Mio. Euro. Seit dem 1. Mai 1998 betreiben die Gemeindewerke das Netz. Der erwirtschaftete Gewinn lag zwischen 150 000 und 200 000 Euro im Jahr, zudem wurden 150 000 Euro an Gewerbesteuer an die Gemeinde abgeführt. Die größere Effizienz der Gemeindewerke mache günstige Preise möglich. Des Weiteren wird der besonders gute Service hervorgehoben. Der Geschäftsführer sieht den kommunalen Betrieb als kommunales Dienstleistungszentrum, das ein Partner der Bürger sei, bei denen das Gemeinwohl vor dem Strompreis stehe⁵⁰.
- In Freiburg wurden Reinigungsaufträge an Private vergeben, wobei nach einigen Jahren festgestellt wurde, dass die Leistung zwar preisgünstiger,

aber die Qualität nicht immer ausreichend war. So wurden auf kommunaler Ebene neue Arbeitszeitmodelle entwickelt und technisches Know-how angeschafft, woraufhin die Verträge mit den Privaten gekündigt wurden. Mit der Neuorganisation konnten 800 000 Euro pro Jahr gespart werden⁵¹.

4. Rückübertragungen im Bereich der Abfallwirtschaft

In den letzten Jahrzehnten haben viele Kommunen Leistungen aus Bereichen der Abfallwirtschaft auf private Dritte übertragen. Hierbei handelte es sich um funktionale Privatisierungen. Insgesamt ist der Grad der Privatisierung in Deutschland von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich. Die Hausmüllentsorgung wird in den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Baden-Württemberg mehrheitlich, d. h. zu über 80 Prozent, von privaten Anbietern erledigt. Die Quote in Nordrhein-Westfalen liegt bei weniger als 50 Prozent, wohingegen die Abfallwirtschaft in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg weiterhin ganz in der kommunalen Hand liegt. Nunmehr hat in den letzten Jahren eine größere Anzahl der Kommunen Sammelleistungen in die eigene operative Hoheit rückübertragen. Die in diesem Kapitel aufgeführten Beispiele wurden bei einem vom Difu durchgeführten Fachgespräch vorgestellt und diskutiert.

4.1 Fallbeispiele

Im Folgenden wird die Rückübertragung von Leistungen anhand von kommunalen Beispielen aus einer Großstadt (Aachen) sowie verschiedenen Landkreisen (Böblingen, Lüneburg) und Gemeinden (Kreis Aachen und Düren) im Bereich der Abfallwirtschaft dargestellt. Insgesamt wurde die Rückübertragung im Bereich der Abfallwirtschaft vornehmlich von kleineren Städten sowie Landkreisen vollzogen, da diese im Gegensatz zu größeren Städten in der Vergangenheit verstärkt Privatisierungen durchgeführt hatten. Die Auswahl der Fallbeispiele hätte durch weitere Landkreise, wie etwa den Rhein-Hunsrück-Kreis oder den Rhein-Sieg-Kreis, erweitert werden können.

⁴⁸ „Hannover holt Prüfstatiker zurück in die Kommune“, Oktober 2006, siehe: <http://kommunaleverwaltung.verdi.de/> (4.2.2008).

⁴⁹ A. Uphues: Die Münsterländer Rekommunalisierungsrebell, in: Energiewirtschaft, Demo 9, 2007.

⁵⁰ Eine Kommune kauft ihr Stromnetz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.8.2008.

⁵¹ „Von wegen: Private reinigen billiger und besser“, siehe: http://schulen.verdi/veranstaltungen/4_bundesfachtagung/reinigung_freiburg (4.2.2008).

4.1.1 Stadt Aachen

Aachen ist eine nordrhein-westfälische kreisfreie Stadt im Regierungsbezirk Köln. Die Stadt zählt mit ca. 250 000 Einwohnern zu den Verdichtungsräumen des Landes und ist zum Teil industriell geprägt. Die Abfuhr von Abfällen wird vom Aachener Stadtbetrieb durchgeführt, der sich u. a. auch für die Stadtreinigung sowie Straßenunterhaltung verantwortlich zeigt. Der Stadtbetrieb beschäftigt bei einem Umsatz von 55,3 Mio. Euro im Jahr 2006 derzeit ca. 600 Mitarbeiter. Zu den Aufgaben im Bereich der Abfallwirtschaft zählen neben der Sammlung, Verwertung und Entsorgung von Abfällen auch der Betrieb von Recyclinghöfen, Containerdiensten sowie das Erstellen des Abfallwirtschaftskonzeptes und die Abfallberatung. Der Stadtbetrieb ist ein Eigenbetrieb, d. h. er ist wirtschaftlich selbständig, aber rechtlich ein fester Bestandteil der Stadt Aachen. Der Stadtbetrieb Aachen bedient traditionell die Aachener Innenstadt. Im alten Stadtgebiet konnten die Gesamtkosten im Bereich der Abfallwirtschaft zwischen den Jahren 2003 und 2007 um über 20 Prozent reduziert werden. In den äußeren Aachener Stadtbezirken (ca. 85 000 Einwohner), die im Zuge einer Gemeinde-reform (1972) in den Stadtbereich aufgenommen wurden, wird die Abfallentsorgung bislang von privaten Dritten operativ durchgeführt. Zukünftig sollen auch diese Bezirke von der kommunalen Abfuhr bedient werden.

Im Bereich der Aachener Innenstadt werden derzeit mit der Sammlung von Rest- und Bioabfall ca. 45 000 Behältnisse vom Stadtbetrieb geleert. Die Leerung der verbleibenden ca. 35 000 Gefäße in den äußeren Stadtbezirken soll nun ebenfalls in den operativen Bereich des Stadtbetriebs fallen und zukünftig nicht mehr ausgeschrieben werden. Im Vorfeld dieser Entscheidung, stellten die Stadtbetriebe eine Betrachtung verschiedener Aspekte der aktuellen und zukünftigen Tätigkeiten an. Die Untersuchung bezog sich auf die geplante Abholung von Rest- und Bioabfall wie auch von Sperrmüll aus den Stadtbezirken. So wurde der Aufgabenumfang in einem ersten Schritt qualitativ und quantitativ definiert, um die Ausgangslage gut abschätzen zu können. Neben wirtschaftlichen Aspekten wurden des Weiteren Standards, die sich an Marktverhältnissen orientieren sollen, überprüft. Dies umfasst u. a. die Gehälter, die Ausrichtung des Leistungsniveaus sowie die Wirtschaftlichkeit. Ein kontinuierliches Monitoring von Leistungen und Kosten in den operativen Bereichen soll eingeführt werden. Bei einer weiteren Berechnung wurden Kosten für etwaige neue Behälter, die Einstellung von Personal (Fahrer, Lader) und die Anschaffung von Fahrzeugen berücksichtigt. Hierbei

wurden die üblichen Tarifverträge zugrunde gelegt. Die ermittelten Kosten wurden mit den voraussichtlichen Kosten eines beauftragten Dritten für diese Leistungserstellung verglichen. Aufgrund der Annahmen und Berechnungen kam der Stadtbetrieb zu dem Ergebnis, dass im Rahmen der operativen Durchführung der Abholung auch in den äußeren Stadtbezirken finanzielle Einsparungen im sechststelligen Bereich verglichen mit den Kosten für die Leistung durch Dritte möglich sind. Die Kommunalpolitik unterstützt den Schritt einer Rückübertragung auf die Stadtbetriebe, die inzwischen eingeleitet wurde.

4.1.2 Landkreis Böblingen

Der Landkreis Böblingen liegt in Baden-Württemberg im Regierungsbezirk Stuttgart und besitzt ländliche wie auch sehr stark industrialisierte Gebiete. Die Einwohnerzahl lag im Jahr 2006 bei insgesamt 370 000, wobei die Städte Sindelfingen und Böblingen jeweils mehr als 25 000 Einwohner haben. Traditionell wurde die Abfallentsorgung von der landkreiseigenen Abfallwirtschaft Landkreis Böblingen selbst durchgeführt. Mitte der 1990er-Jahre wurde im Bereich der Abfallwirtschaft ein dualer Weg eingeschlagen. Auf der einen Seite wurde die Müllabfuhr in zwei Bezirken des Landkreises auf private Dritte übertragen und auf der anderen Seite in einem Bezirk, zunächst befristet bis Ende 1999, in öffentlicher Hand belassen. Der Landkreis wurde somit in die drei Abfuhrbezirke Böblingen/Sindelfingen/Schönbuchlichtung (1), Leonberg (2) und Herrenberg (3) aufgeteilt. Ein Ziel des dualen Weges bestand darin, die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Abfallabfuhr im Vergleich mit den Privaten zu überprüfen.

Ab dem 1. Januar 1996 übernahmen die Abfallwirtschaftsbetriebe des Landkreises Böblingen die Sammlung und den Transport von Rest- und Bioabfall für den Bezirk Böblingen/Sindelfingen/Schönbuchlichtung (203 000 Einwohner) sowie die Sperrmüllabfuhr auf Abruf für den ganzen Landkreis. Die Sammlung und der Transport von Rest- und Bioabfall sowie Grünabfall wurden in den Gebieten Leonberg (108 000 Einwohner) und Herrenberg (61 000 Einwohner) auf private Dritte übertragen. Die Abfallwirtschaftsbetriebe standen somit vor der Herausforderung, eine moderne Aufbauorganisation für die Müllabfuhr zu schaffen, wobei flexible Strukturen mit einem variablen Mitarbeiterereinsatz eingeführt wurden. Allein durch die Verlagerung des Standortes konnten jährliche Kosteneinsparungen von 85 000 Euro erzielt werden. Durch die Mitbenutzung von Betriebsräumen sowie die Errichtung einer neuen Betriebswerkstatt in direkter Nähe des Restmüllheiz-

kraftwerkes konnten weitere Kosten eingespart werden. Außerdem wurden Fahrzeuge des Fuhrparks aussortiert und dieser auf insgesamt zwölf moderne Fahrzeuge reduziert. Bei einer Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des Abfallwirtschaftsbetriebs (Rest-, Sperr-, Biomüll und Altpapier) im Vergleich zu den privaten Entsorgern zum Stichtag Ende 1999 konnte festgestellt werden, dass die öffentliche Müllabfuhr insgesamt einen Kostenvorteil von ca. 286 000 Euro gegenüber den Dritten aufwies. Auf Basis des Ergebnisses wurde beschlossen, den 1. Bezirk nicht zu privatisieren.

Durch weitere Modifizierungen wie etwa die Vereinheitlichung des Fahrzeugparks, die Einführung neuer Restmüllbehälter (120/240 l) und einer elektronischen Leererfassung sowie die Implementierung eines 2-Schicht-Betriebs konnten weitere Kosten eingespart werden. Vor dem Hintergrund dieser guten Ergebnisse wurde die Rückübertragung der operativen Leistungen aus den anderen Bezirken diskutiert. Als Ergebnis wurde daraufhin der auslaufende Vertrag mit dem privaten Dritten im Abfuhrbezirk Herrenberg nicht weiter verlängert und die Entsorgung in dem Bezirk von der Kommune übernommen (2004). Mit diesem Schritt konnten Kosten von ca. 550 000 Euro eingespart werden. Die Abfuhr im Bezirk Leonberg sollte in 2003 europaweit ausgeschrieben werden. Doch wurde im Landkreis Böblingen die Frage gestellt, ob es nicht vorteilhaft sei, die Abfuhr in allen Bezirken des Landkreises zu übernehmen. So wurde auch die Möglichkeit einer Rückübertragung des Abfuhrbezirks Leonberg in die Eigenregie überprüft. Fragen der Wirtschaftlichkeit und Effizienzsicherung wurden hierbei besonders fokussiert. Es wurde errechnet, dass eine Rückübertragung einer Neuausschreibung vorzuziehen sei, da somit Kosten in Höhe von ca. 330 000 Euro eingespart werden könnten – dies trotz höherer Personalkosten von ca. zehn Prozent und einer freiwilligen Zulage für die Mitarbeiter (ca. 83 000 Euro).

Im Dezember 2007 beschloss der Kreistag, den auslaufenden Vertrag mit dem privaten Dritten nicht zu verlängern und auch nicht europaweit auszuschreiben, sondern ab dem Jahr 2009 die Abfuhr in eigener Regie durchzuführen. Neben den wirtschaftlichen Gründen wurden auch Aspekte der Qualität als Begründung für einen solchen Schritt angesprochen. So mussten teilweise die öffentlichen Entsorger den Privaten hinterherfahren, um nicht ausgeführte Tätigkeiten zu erledigen. Zudem wurde im Frühjahr 2006 die Abfuhr von Abfällen durch Private aufgrund starken Schneefalls eingestellt, wohingegen die öffentlichen Fahrzeuge noch fuhren.

Bei der Abfallwirtschaft Böblingen sind 167 Mitarbeiter und 105 geringfügig Beschäftigte tätig; es konnte im Jahr 2006 ein Überschuss von 1,7 Mio. Euro erzielt werden. Die Müllgebühren wurden, nachdem sie mehr als zehn Jahre stabil waren, im Jahr 2008 im Vergleich zum Vorjahr um über zehn Prozent gesenkt.

4.1.3 Landkreis Lüneburg

Der ländlich geprägte Landkreis Lüneburg liegt im nordöstlichen Niedersachsen (Lüneburger Heide) und hatte in 2007 ca. 176 000 Einwohner, wobei der größte Ort mit ca. 72 000 Einwohnern die Stadt Lüneburg ist. Im Landkreis Lüneburg wird die kommunale Abfallwirtschaft von zwei öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern durchgeführt. Für den Bereich der Stadt Lüneburg ist die Stadt selbst und für das Landkreisgebiet (ohne die Stadt Lüneburg) der Landkreis zuständig.

Vor mehr als 25 Jahren haben die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger eine gemeinsame GmbH gegründet, die Gesellschaft für Abfallwirtschaft Lüneburg mbH (GfA). Die Stadt Lüneburg sowie der Landkreis Lüneburg halten als Gesellschafter 50 Prozent der Anteile. Aufgabe der GfA war es, eine gemeinsame Zentraldeponie im Landkreis Lüneburg für beide Gesellschafter zu errichten und zu betreiben. Derzeit sichert die GfA die Abfallentsorgung im Landkreis Lüneburg einschließlich der Stadt Lüneburg dadurch, dass sie für die Abfallerzeuger neben der mechanisch-biologischen Vorbehandlungsanlage ein Kompostwerk sowie eine Sonderabfallannahmestelle etc. vorhält und betreibt. Die GfA bewirtschaftet die Abfuhrgebiete für beide Entsorgungsträger jeweils getrennt (Behältergestaltung, Abfallberatung, Veranlagung etc.). Für das Stadtgebiet Lüneburg führt die GfA seit längerem die Müllabfuhr mit städtischem Personal durch.

Im Abfuhrgebiet des Landkreises Lüneburg wurde die Tätigkeit der Einsammlung und Beförderung bisher immer durch beauftragte Dritte erledigt, die durch öffentliche Ausschreibungen ermittelt wurden. Begründet wird die Vergabe auf Basis einer Ausschreibung etwa mit gebührenrechtlichen Vorteilen, da somit ein Nachweis für die wirtschaftlichste Regelung gegeben ist. Daraufhin entschieden sich in der ersten Jahreshälfte 2006 die politischen Gremien des Landkreises Lüneburg dazu, den bestehenden Vertrag mit dem damaligen beauftragten privaten Entsorger fristgerecht zu kündigen und den Auftrag erneut europaweit auszuschreiben. Im Rahmen der Ausschreibung haben 25 Abfallwirtschaftsunternehmen die Ausschreibungsunterlagen angefordert, und

sieben Unternehmen haben ein Angebot beim Landkreis Lüneburg abgegeben.

Eine Beteiligung der GfA an der Ausschreibung wurde von der politischen Seite unterstützt. Für die Ausschreibung hatte die GfA, auf Basis der Ergebnisse und Erfahrungen in den bestehenden Abholgebieten (Stadt Lüneburg), die Kosten für eine Erweiterung des Abfuhrgebiets errechnet. Ein Vergleich der gebührenrelevanten Kosten der Abfall- und Wertstoffabfuhr zeigte, dass bei der Einsammlung und Beförderung von Abfällen Möglichkeiten der Kosteneinsparung bestehen. So kann die GfA vor allem Synergieeffekte nutzen, die ein konkurrenzfähiges Angebot möglich machten. Nach der Prüfung der Angebote wurde festgestellt, dass die GfA das wirtschaftlichste Angebot abgegeben hatte. Anfang 2007 kam es durch zwei nicht erfolgreiche Mitbewerber aus der privaten Abfallwirtschaft zu Einsprüchen bzw. Rügen bei der Vergabekammer, welche letztlich wohl aus Gründen der Aussichtslosigkeit zurückgezogen wurden. Im Februar 2007 wurde der GfA der Auftrag zur Erfüllung der Leistung erteilt. Seit Januar 2008 führt die GfA die kommunale Müllabfuhr nun auch im Kreisgebiet durch.

Gegenüber dem vorhergehenden Abfuhrvertrag werden Kostenersparnisse von bis zu 20 Prozent erwartet. Diese positive Entwicklung soll an die Anschlussnehmer durch niedrigere Abfallgebühren weitergegeben werden.

4.1.4 Gemeinden und Städte der Kreise Aachen und Düren

Die Kreise Aachen und Düren liegen im äußersten Westen von Nordrhein-Westfalen und gehören beide zum Regierungsbezirk Köln. Im Jahr 2006 hatte der Kreis Aachen 310 093 Einwohner (die kreisfreie Stadt Aachen gehört nicht zum Kreisgebiet) und der Kreis Düren 272 232 Einwohner. Der Kreis Aachen ist durch mittelgroße Städte (25 000 – 60 000 Einwohner) sowie mittelständische Betriebe und Industrieunternehmen geprägt, wohingegen der Kreis Düren ländlicher ist, aber mit der Stadt Düren (93 000 Einwohner) eine Mittelstadt besitzt. Die Abfallwirtschaft in den beiden Kreisen wurde von wenigen privaten Abfallwirtschaftsbetrieben durchgeführt. So wurde die Abfallentsorgung im Kreis Aachen in sieben von neun Gebietskörperschaften von einer einzigen Firmengruppe erledigt. Ein ähnliches Bild war im Kreis Düren vorzufinden, in dem in zwölf von 14 Gebietskörperschaften der Abfall von derselben privaten Firmengruppe entsorgt wurde. Die bisher homogene Entsorgungslandschaft wurde mit der Gründung des

Zweckverbandes Regioentsorgung als Anstalt des öffentlichen Rechts im Jahr 2005 heterogener.

Verschiedene kommunale Gebietskörperschaften aus den Landkreisen Aachen sowie Düren haben sich zur Erledigung von Aufgaben der Abfallwirtschaft gemeinsam im Zweckverband Regioentsorgung organisiert. Zunächst gründeten im Jahr 2005 vier Städte und Gemeinden (72 000 Einwohner) den Zweckverband Regioentsorgung und traten dem Verband auch gleichzeitig bei. Die Verträge mit dem bisherigen privaten Entsorger wurden gekündigt und die Aufgaben der Kommunen der Sammlung und des Transports auf den Zweckverband übertragen⁵². Begründet wurden diese Schritte damit, dass in den letzten Jahren eine Quasi-Monopolstellung einer privaten Firmengruppe entstanden sei. So lagen die Ziele der Verbandsgründung in der Schaffung transparenter Strukturen und von Gebührensicherheit, der Sicherung von Abfallmengen für die eigenen Behandlungsanlagen und von zuverlässigen Sozial- und Umweltstandards sowie in der Schaffung neuer Handlungsflexibilität und Wirtschaftlichkeit. Weitere Gründe, die einen Einfluss auf die kommunale Entscheidung zur Rückübertragung hatten, waren die Schaffung von Arbeitsplätzen in der Region, die Reduzierung der Kosten sowie Unzufriedenheit mit EU-weiten Ausschreibungen. Die Gründung des Verbandes führte dazu, dass Ende 2005 in vier Gebieten (Inden, Langerwehe, Linnich, Würselen) neue Behälter für die Abfallentsorgung verteilt wurden. Anfang 2006 wurde mit dem operativen Betrieb begonnen. Im Anschluss an den Start schlossen sich weitere Kommunen dem Zweckverband an. So beschlossen bereits im Juni 2006 zwei Kommunen (Alsdorf, Herzogenrath), im Juni 2007 drei weitere Kommunen (Baesweiler, Roetgen, Simmerath) und ab dem Jahr 2009 die Gemeinde Niederzieher, dem Zweckverband beizutreten (insg. 232 000 Einwohner). Somit werden ab dem Jahr 2009 bisher zehn Kommunen der Kreise Aachen und Düren durch den Zweckverband bedient. Alle aufgezählten Kommunen kündigten die Verträge mit den privaten Entsorgern und übertrugen ihre Aufgaben der Sammlung und des Transports auf den Entsorgungszweckverband. Die Regioentsorgung hat für die Umstellung der Abfallwirtschaft in den jeweiligen Kommunen eine Kalkulation auf Basis des bisherigen Systems durchgeführt und in Zusammenarbeit mit den Kommunen mitunter auch neue Abfuhrsysteme entwickelt. Ein weiterer

⁵² Aufgaben wie etwa die Beseitigung von „wild“ abgelagertem Müll, Leeren von Straßenpapierkörben, Reinigung von Containerstandorten, Verträge mit dem Dualen System Deutschland (DSD) und die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten wurden nicht übertragen und verblieben bei den Kommunen.

Punkt zur Schaffung wettbewerbsfähiger Randbedingungen war die Orientierung der Gehälter am Tarif der Entsorgungswirtschaft (TV-BDE), wobei Mitarbeiter, die unter den Bestandsschutz fallen, weiter nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) bezahlt werden. Gegen die Gründung des Zweckverbandes sowie die Aufgabenübertragung durch die vier Mitglieder auf den Verband wurde von einem privaten Mitbewerber Klage bei verschiedenen Institutionen wie der Vergabekammer in Köln und dem Oberlandesgericht (OLG) in Düsseldorf eingereicht. Es konnte festgestellt werden, dass der Vorgang vergaberechtskonform war. Auch die Beschwerde beim OLG wurde abgelehnt (2006). Die eingeschaltete EU-Kommission beschloss eine Einstellung des Verfahrens (2007).

Die Regioentsorgung beschäftigt seit Januar 2008 rund 88 Mitarbeiter. Im Kreis Aachen sind die Entsorgungsgebühren für eine Tonne Restabfall von 379,37 Euro in 2003 auf 199,13 Euro (inkl. Grundgebühr) im Jahr 2007 gesunken.

4.2 Ergebnisse

Auf der Grundlage des durchgeführten Expertentreffens, der Telefoninterviews sowie anhand der oben beschriebenen Fallbeispiele werden nachfolgend Kriterien und Faktoren, die für eine Rückübertragung im Bereich der Abfallwirtschaft gesprochen haben, dargestellt. In einem zweiten Schritt wird erläutert, inwieweit sich die Übertragbarkeit der Fallbeispiele sowie der identifizierten Kriterien/Faktoren auf andere Kommunen übertragen lassen.

4.2.1 Identifizierte Kriterien und Faktoren

Die Rückübertragung operativer Dienstleistungen auf die Kommunen wurde häufig mit möglichen **Kostenersparnissen** begründet. Es wurde festgestellt, dass die öffentliche Hand bei entsprechenden Rahmenbedingungen und der Ausnutzung kommunaler Stärken Dienstleistungen im Bereich der Abfallwirtschaft mitunter **preiswerter** als die Privatwirtschaft anbieten kann⁵³. Im Vergleich zu Altverträgen wurden Ersparnisse von bis zu 30 Prozent genannt. Eine europaweite Ausschreibung ist zudem aufwändig und mit nicht unerheblichen Kosten sowie Zeitaufwand ver-

bunden. Kommunen haben gegenüber der Privatwirtschaft zwei weitere Vorteile. Auf der einen Seite müssen Kommunen keine Gewinne erzielen, und auf der anderen Seite zahlen Kommunen eine geringere Umsatzsteuer⁵⁴. Die Kostenersparnisse werden in der Regel an den Bürger durch eine Reduzierung der Abfallgebühren weitergegeben. Kommunen greifen bei der Rückübertragung auf eine ihren individuellen Bedürfnissen entsprechende kommunale Organisationsform (Eigenbetrieb, Zweckverband etc.) zurück. Des Weiteren wurde festgestellt, dass Kommunen eine effiziente operative Umsetzung der Leistungen auch aus der ökonomischen Perspektive gewährleisten können.

Ein weiterer Grund, der pro Rückübertragung von Dienstleistungen genannt wird, bezieht sich auf ein regionales **Marktversagen**, das vor allem auf marktbeherrschende Stellungen einiger Entsorgungskonzerne zurückzuführen ist. Diese Ausgangslage führte in den betroffenen Gebieten nicht zur Reduzierung von Entsorgungspreisen und somit zum Verfehlen der Privatisierungsziele.

Die Stärkung der eigenen Region ist den Kommunen ein Anliegen. So werden bei den Kommunen für die Erledigung der Dienstleistungen in der Regel **Mitarbeiter aus der Region** eingestellt. Bei einer Beauftragung privater Dritter ist dies nicht zwingend gewährleistet.

Ein anderer sozialer Aspekt, der von den Kommunen genannt wird, bezieht sich auf die in der privaten Abfallwirtschaft gezahlten **Gehälter**. Für privat beschäftigte Mitarbeiter, die einfache Tätigkeiten durchführen, existiert im Vergleich zu kommunalen Betrieben in der Regel ein Gehaltsgefälle. Bei Altverträgen, d. h. bei Mitarbeitern, die unter Bestandsschutz stehen, bezahlen Kommunen nach dem BMTG/TVöD. Bei Neueinstellungen orientieren sich die Kommunen häufig am TVöD (neu) oder am Tarifvertrag des Bundesverbandes der Deutschen Entsorgungswirtschaft (BDE). In der privaten Abfallwirtschaft werden mitunter Gehälter bezahlt, die weit unterhalb dieser Tarife liegen. Geringe Gehälter führen zu einer Schwächung der regionalen Wirtschaft.

Als weiteres Argument für eine Rückübertragung von vormalig privatisierten Dienstleistungen wird die Rückgewinnung von **politischem Einfluss** in den entsprechenden Bereichen durch die Kommune genannt. Kommunale Einfluss-, Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten sind einfacher umzusetzen, wenn die operative Tätigkeit in der kommunalen Hand liegt.

Von den Kommunen wird die **Qualität** und **Sicherung** der Leistungserstellung als weiteres Argument

⁵³ Auch in anderen Kommunen wurden Rückübertragungen im Bereich der Abfallwirtschaft durchgeführt, wobei Einsparungen erreicht wurden. So konnten im Rhein-Hunsrück-Kreis wie auch in Bergkamen die Kosten für die Abfuhr um ca. 30 Prozent gesenkt werden. Im Landkreis Uckermark konnten die Gebühren in 2006 um 6,5 Prozent gesenkt werden. In der Stadt Dietzenbach wurde der zehnjährige Vertrag mit einem großen Entsorger aus Ersparnisgründen gekündigt.

⁵⁴ Kommunen zahlen auf den Gewinnzuschlag sowie auf Personalkosten keine Umsatzsteuer.

aufgeführt. Diese muss immer in gleicher Weise garantiert sein, unabhängig davon, ob sie von Privaten oder der öffentlichen Hand durchgeführt wird. Vor diesem Hintergrund wurde von Kommunen beklagt, dass in einigen Fällen die beauftragten privaten Dienstleister ihre Aufgaben nicht immer in der gewünschten Qualität erfüllt hätten. Damit sei eine sichere und verlässliche Müllabfuhr nicht immer gewährleistet.

Des Weiteren wurde erwähnt, dass Kommunen insgesamt **bürgerfreundlicher** agieren können, da sie in kleineren Strukturen arbeiten und dem Bürger als direkter Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Insgesamt sei der **Service** von Kommunen besser als bei privaten Entsorgungsunternehmen.

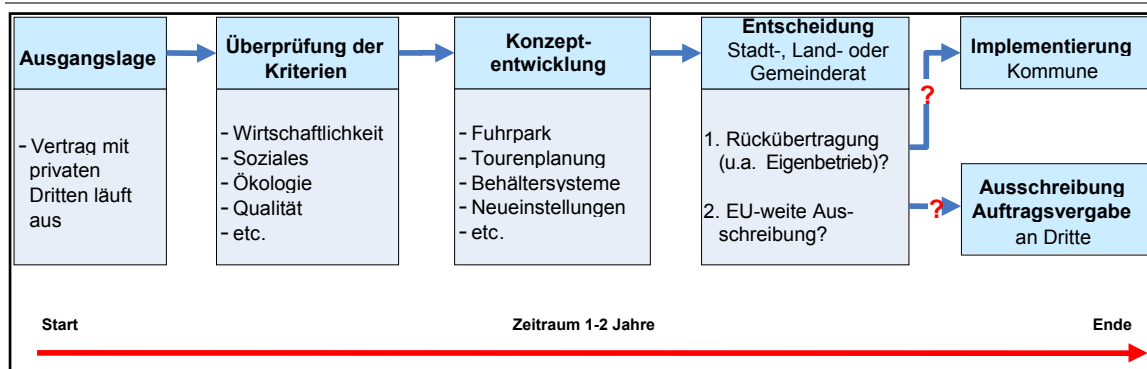
Von den Kommunen wurde der **demographische Wandel** in Deutschland als zukünftiges Risiko für die flächendeckende hochwertige Entsorgung angesprochen. Es wird erwartet, dass sich private Anbieter langfristig auf urbane Regionen konzentrieren, in denen mit der Abfuhr höhere Gewinne erzielt werden können. Diese so genannte „Rosinenpickerei“ würde dazu führen, dass ein Teil der Bürger, vor allen in ländlichen Bereichen, langfristig nur unter hohen Kosten weiter bedient wird. Kommunen werden den Bürgern auch in solchen Fällen eine qualitativ hochwertige und günstige Müllabfuhr anbieten.

Die Rückübertragung von operativen Dienstleistungen dient der Sicherstellung der **Auslastung eigener Anlagen**. Viele Kommunen besitzen eigene Abfallbehandlungsanlagen, die ausgelastet werden müssen, um eine Gebührenstabilität zu gewährleisten. Neben den ökonomischen und sozialen Aspekten werden von den Kommunen mitunter auch Argumente für eine Verbesserung der **ökologischen Effizienz** für den Schritt einer Rückübertragung genannt. Ökologie- und Ressourcenaspekte könnten stärker berücksichtigt werden.

4.2.2 Verfahren der Rückübertragung

Zunächst sind auslaufende Verträge mit privaten Dritten eine Voraussetzung für eine Rückübertragung, wenn eine vorzeitige Beendigung des Vertrages seitens der Kommune nicht möglich ist. Ein wesentliches Element des kommunalen Entscheidungsprozesses für oder gegen eine Rückübertragung ist die Überprüfung relevanter Kriterien (ökonomisch, sozial, ökologisch) durch verantwortliche kommunale Entscheidungsträger. Hierbei könnte die Erarbeitung eines Kriterienkatalogs hilfreich sein. Aspekte wie die Inhouse-Vergabe oder das EU-Vergaberecht können hier zunächst als sekundär betrachtet werden. Die Überprüfungs-kriterien können je nach Ausgangslage der Kommune sowie je nach politischem Willen unterschiedliche Priorität bei dem Entscheidungsprozess besitzen. Auf Basis einer ersten Kriterienüberprüfung sollte ein Konzept entwickelt werden, in dem mögliche kommunale Maßnahmen und deren Auswirkungen (Risiken/Chancen) beschrieben sind. Die Anforderungen an die Entwicklung von Maßnahmen sind individuell unterschiedlich, was auch an den Fallbeispielen abzulesen ist. Möglichkeiten einer optimierten EU-weiten Ausschreibung sollten zudem überprüft werden. Die Ergebnisse sollten den politischen Entscheidungsträgern vorgelegt werden. Letztendlich wird eine Entscheidung für oder gegen eine Rückübertragung auf politischer Ebene, entweder vom Stadt- bzw. Land- oder dem Gemeinderat, getroffen. Wenn sich die politischen Entscheidungsträger für eine Rückübertragung der operativen Dienstleistung entschieden haben, müssen die im Konzept aufgeführten Maßnahmen implementiert werden. Die Abbildung 1 skizziert ein kommunales Entscheidungs- und Umsetzungsszenario für eine Rückübertragung bzw. weitere Auftragsvergabe an Dritte.

Abbildung 1: Kommunales Entscheidungs- und Umsetzungsszenario im Bereich der Abfallwirtschaft



Quelle: Eigene Darstellung

Generell ist zu beachten, dass die Ausgangssituation individuell von Kommune zu Kommune unterschiedlich ist und die in Kapitel 4.2.1 aufgeführten Kriterien nicht für jede Kommune gleichermaßen relevant sind. Eine möglichst effiziente Organisation der operativen Leistungserstellung sollte insgesamt das Ziel sein.

4.3 Diskussion

Die für die Entscheidungsfindung aufgeführten Kriterien und Faktoren können unter die Begriffe „Ökonomie“, „Soziales“ und „Ökologie“ subsumiert werden. Nachfolgend werden verschiedene Aspekte der Rückübertragung diskutiert.

4.3.1 Ökonomische Aspekte

Ökonomische Vorteile, die durch eine Rückübertragung realisiert werden können, wurden von Gesprächspartnern als wesentlich hervorgehoben. Dies ist vor allem eine Reaktion auf die angespannte Finanzlage vieler Kommunen. Trotz einer insgesamt positiven kommunalen Finanzentwicklung in den letzten Jahren stehen weiterhin viele Kommunen aufgrund hoher Schuldenlasten unter Druck. Unabhängig von der finanziellen Lage begründen Kommunen die Überprüfung von auslaufenden Verträgen mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot, das in den Gemeindeordnungen festgeschrieben ist. Analog dazu sind sie verpflichtet, eine Neuausschreibung bzw. Rückübertragung zu prüfen. Vor diesem Hintergrund kann der Vorgang der Überprüfung einer Rückübertragung als „normaler Schritt“ angesehen werden⁵⁵. Der Preis, der für die Dienstleistung erbracht werden muss, ist somit ein wesentliches Kriterium für eine Rückübertragung⁵⁶. Mit ihr soll eine Entlastung des öffentlichen Haushalts sowie eine erhöhte Wirtschaftlichkeit der Leistung insgesamt erzielt werden. Demnach ist eine Rückübertragung vor allem sinnvoll, wenn die Leistung für die Bürger preislich günstiger angeboten werden kann. Dass eine Privatisierung nicht zwangsläufig zu günstigen Preisen führt, wurde auch durch eine Studie eines Beratungsunternehmens bestätigt, wonach *„die Privaten nicht immer kostengünstiger als öffentliche Betriebe sind“*⁵⁷.

Voraussetzung für eine funktionierende Privatisierung ist das Vorhandensein oder die Entwicklung eines Marktes, in dem Wettbewerb existiert. Nur so können sich günstige Marktpreise entwickeln. Ein „richtiger“ Wettbewerb findet im Bereich der Abfallwirtschaft nicht in allen Teilen Deutschlands statt. In den letzten Jahren ist es zu starken unternehmerischen Konzentrationen gekommen, wobei marktherrschende Stellungen auch in Sekundärmärkten ausgebaut wurden. In einigen Regionen spielen private Entsorgungsfirmen eine dominante Rolle, so dass nicht mehr von einem „realen“ Markt gesprochen werden kann, da oligopolähnliche Strukturen zu statischen Märkten bzw. zu einem Marktversagen führen. Diese Ausgangslage führte in den betroffenen Gebieten nicht zur Reduzierung von Entsorgungspreisen und somit zu einem Verfehlen der Privatisierungsziele⁵⁸. Kommunen, die sich in solchen Marktstrukturen befinden, erreichen mit einer Rückübertragung in der Regel nicht nur günstigere Preise für die Dienstleistungen, sondern auch ein Aufbrechen von unbeweglichen Marktstrukturen. Kommunen spielen somit für das Ermöglichen von wirklichem Wettbewerb eine wesentliche Rolle, solange sie die Möglichkeit haben, zu steuern und Fehlentwicklungen entgegenzuwirken. Beispielhaft sei auf den Rhein-Hunsrück-Kreis verwiesen. Der Kreis konnte bei einer Marktpotenzialanalyse feststellen, dass Marktmechanismen zu dem entsprechenden Zeitpunkt nicht funktionierten und mit einer Ausschreibung keine günstigen Preise zu erwarten waren. Zudem hatte der Rhein-Hunsrück-Kreis in der Vergangenheit schlechte Erfahrungen mit Ausschreibungen gemacht. Dies hatte zur Konsequenz, dass er die Abfallwirtschaft rückübertragen hat⁵⁹.

Die von den Kommunen erwartete Qualität und Sicherstellung der Abfuhr wurde in einigen Fällen von privaten Entsorgern nicht gewährleistet. Es wird kritisiert, dass die Privaten zunächst auf die Kosten und erst nachrangig auf die Qualität achten. Bei qualitativen Problemen beschwerten sich die Bürger bei der Kommune und nicht bei dem beauftragten Dritten. Von Bürgern soll es häufig Beschwerden bei den Kommunen über nicht bzw. nicht richtig geleerte Abfallbehälter gegeben haben. Die Kommune bleibt in der Entsorgungspflicht. Zudem wurde erwähnt, dass im Bereich der Abfallwirtschaft mitunter „extra“

⁵⁵ In Nordrhein-Westfalen hat sich zum Beispiel der kommunale Anteil an Dienstleistungen in der Abfallwirtschaft von 48 auf 52 Prozent erhöht.

⁵⁶ H. Gaßner: Chancen und Risiken bei der Rekommunalisierung von Entsorgungsleistungen, Witzenhausen-Institut GmbH, 19. Kasseler Abfallforum (4/2007), siehe: http://www.ask.eu.de/default.asp?Menu=1000&cmd=VIEW_ARTIKEL9604&AnbieterID=23.

⁵⁷ Kommunen: Zu privat, in: DIE ZEIT, 6.9.2007.

⁵⁸ In einem Bericht des „Club of Rome“ wird aufgeführt, dass die Privatisierung von Dienstleistungen selten zu mehr Wettbewerb und nicht immer zu besseren Angeboten führe.

⁵⁹ B. Fleck u.a.: Rekommunalisierung der Abfallwirtschaft im Rhein-Hunsrück-Kreis, in: Der Landkreis, H. 10 (2007), S. 512-515.

Dienstleistungen anfallen (Littering, Reinigung nach Straßenfesten etc.), die nicht vom privaten Dienstleister erfüllt werden. Dieser Kostenfaktor ist nicht zu unterschätzen und geht in einigen Städten in sechsstelligen Summen. Hierfür müsse die Kommune Personal einplanen, auch wenn die Abfuhr auf private Dritte übertragen wurde.

Kommunen haben in der direkten Konkurrenz zu privaten Anbietern Vorteile, da sie keine Umsatzsteuern zahlen müssen und keine Gewinne zum Ziel haben. Von privater Seite wird der Umstand, dass Kommunen keine Umsatzsteuern zahlen müssen, stark kritisiert. Es wird erwähnt, dass bei solchen Rahmenbedingungen nicht von einer wirklichen Konkurrenz gesprochen werden könne, weshalb die Ausgangslage seitens der Privaten als ungerecht bezeichnet wird⁶⁰. Vor diesem Hintergrund hat der BDE bei der EU-Kommission eine Beschwerde eingereicht, um die in den Augen der Privaten bestehende Ungerechtigkeit zu beheben⁶¹. Ob diese Beschwerde angenommen wird, ist unklar. Einige Kommunen vertraten die Ansicht, dass sie selbst im Fall einer Umsatzsteuerabgabe weiterhin günstiger oder gar günstiger als private Dritte sein können. Zu beachten ist, dass bei einem Erfolg des BDE die Kosten von kommunalen Dienstleistungen in diesem Bereich für die Bürger steigen könnten. Für die Kommunen wirtschaftlich vorteilhaft sind auch öffentliche Kommunalkredite, um etwa Investitionen zu tätigen.

Nach Aussagen des BDE könnten private Anbieter bei heutigen Neuausschreibungen von operativen Entsorgungsleistungen Preisabschläge zwischen 30 und 50 Prozent im Vergleich zu den Altverträgen erzielen. Dies zeigt etwa das Beispiel der Stadt Monheim. Die Verwaltung der Stadt hat ausgerechnet, dass sie ihre Gebinde für Rest- und Bioabfall sowie Altpapier und sonstige Wertstoffe zu Gesamtkosten von einer Mio. Euro selbst entsorgen kann. Diese Kosten lagen weit unterhalb von denen des bisher beauftragten privaten Dritten. Nach der Ankündi-

gung einer Rückübertragung der Leistung durch die Kommune wurde vom privaten Entsorger ein neues Angebot vorgelegt. Das neue Angebot lag preislich unterhalb der kommunalen Berechnungen. Die Stadt Monheim verzichtete somit zunächst auf eine Rückübertragung der operativen Tätigkeit und wollte die Dienstleistung nun europaweit ausschreiben. Die kommunale Abfallwirtschaftsgesellschaft Rendsburg-Eckernförde konnte durch eine Kombination aus Neuausschreibung der Müllabfuhr sowie der Errichtung einer neuen kommunalen Abfallbehandlungsanlage Kosten senken. Der Entsorgerwechsel sowie die neue Bioabfallbehandlungsanlage – mit der Verwertungskosten halbiert wurden – führten zu Einsparungen, die eine Reduzierung der Abfallgebühren von 20 bis 30 Prozent zulassen.

Auf der anderen Seite gibt es Beispiele, bei denen auf Druck politischer Parteien eine Privatisierung von Sammlung und Transport des Hausmülls überprüft und angestrebt wurde, um Kosten zu sparen, wie z. B. in Stuttgart und Aachen. Die Stadt Stuttgart kam bei einer Überprüfung zu dem Ergebnis, dass der Abfallwirtschaftsbetrieb der Stadt erfolgreich Maßnahmen durchgeführt hat und wirtschaftlich arbeitet⁶². Im Jahr 2008 konnte der kommunale Abfallwirtschaftsbetrieb eine Senkung der Abfallgebühren um vier Prozent umsetzen⁶³. Eine Privatisierung sei zunächst nicht notwendig, wobei die Abfallwirtschaftsbetriebe aber hinsichtlich einer Privatisierung weiterhin auf dem Prüfstand stehen. Im Jahr 2002 wurde auch in Aachen von politischer Seite für eine Privatisierung plädiert, da mögliche Kosteneinsparungen erwartet wurden. Wie in Stuttgart konnten die städtischen Betriebe Kosteneinsparungen erzielen und die Diskussion um eine Privatisierung stoppen.

Kommunen konnten durch Modifizierungen und die Nutzung von Synergieeffekten EU-weit Ausschreibungen gegen private Konkurrenten gewinnen. Dies ist auch auf Änderungen in den kommunalen Verwaltungen zurückzuführen. Kommunen waren zwar schon in der Vergangenheit bestrebt, die Abfallwirtschaft kosteneffektiv und bürgerfreundlich zu organisieren. Ähnlich wie in der Privatwirtschaft – die im Zuge der verstärkten Globalisierung wesentliche Bereiche modifizieren musste – wurden in vielen Kommunen Verwaltungsreformen sowie Modernisierungen durchgeführt⁶⁴. Die Modifizierungen haben

⁶⁰ Fraglich ist hingegen, ob überhaupt Wettbewerb im Bereich der Abholung von Hausmüll besteht, da private Unternehmen erst tätig werden können, wenn die Kommune die Aufgabe auf sie überträgt. Dieser Bereich der Abfallwirtschaft gehört zur öffentlichen Daseinsvorsorge und unterliegt dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht.

⁶¹ Nach Ansicht des Bundesumweltministers Sigmar Gabriel sind „öffentlich-rechtliche Unternehmen der Abfall- und Abwasserentsorgung im Gegensatz zu privatrechtlichen Unternehmen zu Recht von der Gewerbe-, Körperschafts- und Umsatzsteuerpflicht befreit“. Aufgaben der Daseinsvorsorge seien den Kommunen „eigentlich und vorbehalten“ (Quelle: 2. Bundeskongress des Verbandes kommunale Abfallwirtschaft und Stadtreinigung im VKU (VKS) in Potsdam, 2007).

⁶² Zudem hatten sich 20 000 Bürger schriftlich gegen eine Privatisierung ausgesprochen.

⁶³ Die Stuttgarter Haushalte werden durch die Senkung der Gebühr um 2,4 Mio. Euro entlastet. Andere Gebühren und Tarife aus städtischen Bereichen wie Fahr-scheine, Energie, Abwasser, Bäder wurden teurer.

⁶⁴ Trotz einer in der Regel großen Zufriedenheit der Bürger mit kommunalen Dienstleistungen in der Abfallwirtschaft.

zu einer stärkeren Orientierung an ökonomischen Leitbildern geführt, die das kommunale Handeln heute stärker bestimmen. Arbeitsschritte wurden optimiert und Reserven ausgeschöpft. Die Kommune wird heute bei den Bürgern verstärkt als potenter Dienstleister und weniger als autoritäre Obrigkeit wahrgenommen.

Wie bereits beschrieben, können Kommunen durch Modifizierungen erhebliche Einsparungen erzielen und so gegenüber privaten Dritten mitunter ökonomische Vorteile aufweisen. In der Praxis haben Kommunen zur Steigerung der Kosteneffizienz im Bereich der Abfallwirtschaft Maßnahmen zur Op-

timierung durchgeführt, die in Tabelle 1 dargestellt sind.

Viele Kommunen besitzen eigene Abfallbehandlungsanlagen, um die ihnen gesetzlich übertragene Verantwortung zu erfüllen und eine regionale Entsorgung von Abfällen sicherzustellen. Für diese Aufgabe müssen Kommunen erhebliche Finanzmittel (Investitionskosten, Betriebskosten etc.) aufwenden. Um für kommunale Behandlungsanlagen eine gleichmäßige und hohe Auslastung zu gewährleisten, ist es von Vorteil, Abfallströme gezielt steuern zu können und Abfallmengen langfristig zu sichern.

Tabelle 1: Maßnahmen im Bereich der Abfallwirtschaft zur ökonomischen Effizienzsteigerung (Auswahl)

Reduzierung der Kosten	Beispiele
Fuhrpark	Nutzung eines modernen Fuhrparks, z. B. Seitenlader für die Abholung der Abfallbehälter
Tourenplanung	Aufbau einer GPS-gestützten Tourenplanung, Einführung von Schichtsystemen, Fahrzeugbesetzung mit zwei Personen, Reduzierung der Fahrkilometer
Behältersysteme	Umstellung der Behältersysteme auf wenige Behältergrößen, Minimierung des Behältertauschs
Lokalisation	Wesentliche abfallwirtschaftliche Module wie u. a. Fuhrpark, Abfallbehandlungsanlagen in relativer Nähe zueinander legen
Gehälter/Tarifverträge	Orientierung der Gehälter an TVöD (neu) und BDE-Tarifen
Arbeitsverhältnisse	Einführung von Zeitverträgen in den ersten Jahren, Ausgestaltung flexibler Arbeitsverträge, 4-in-5-Arbeitszeitmodell (vier Tage à 9,625 h und ein freier Tag)

Wie in der Tabelle 1 zu sehen ist, können in verschiedensten Bereichen der kommunalen Abfallwirtschaft Kosten reduziert werden.

4.3.2 Soziale Aspekte

Neben den ökonomischen Vorteilen wurden im Rahmen des Expertentreffens auch soziale Aspekte benannt, die für eine Rückübertragung sprechen. Dies ist vor allem als eine Reaktion auf die in Deutschland geführte Gerechtigkeits- und Armutsdiskussion zu sehen. Es wurde hervorgehoben, dass öffentliche Dienstleistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge nicht nur an ökonomische Leitlinien angelehnt werden sollten, sondern sich auch am Gemeinwohl orientieren müssten.

Mehrere Kommunen haben etwa darauf verwiesen, dass sie Gehälter nach Tarif bezahlen, um den Mitarbeitern eine gute finanzielle Lebensgrundlage bieten zu können. Leider sei es in der privaten Abfallwirtschaft in den letzten Jahren zu einer Reduzierung der Gehälter auf Tarife unterhalb der BDE-Tarife ge-

kommen. Es wurde erwähnt, dass in einigen Regionen – vor allem in Ostdeutschland – Gehälter bezahlt werden, die eine staatliche Aufstockung notwendig machen würden. Ob Mitarbeiter aus privatisierten Branchen der Abfallwirtschaft wirklich davon betroffen sind, zusätzlich zu ihrem Gehalt noch eine Aufstockung über Hartz IV beantragen zu müssen, konnte im Rahmen der Untersuchung nicht geklärt werden. Die generelle Tendenz wird Ende 2007 auch vom BDE bestätigt, der von einem Lohndumping im Bereich der Abfallwirtschaft spricht und sich für Mindestlöhne in seiner Branche eingesetzt hat⁶⁵. Insgesamt ist in der Privatwirtschaft derzeit nicht mit Lohnerhöhungen zu rechnen – im Gegenteil. Der BDE hat sich eine Absenkung der Tarife zum Ziel gesetzt, um Unternehmen, die den BDE-Arbeitgeberverband verlassen haben, wieder an den Verband zu binden. Nach BDE-Angaben sind rund zwei Drittel der bei BDE-Mitgliedsfirmen beschäftigten Mitarbei-

65 www.Recyclingmagazin.de/rm/news_details.asp?D=8604&NS=1 (21.12.2007).

ter nicht mehr an den Verbandstarif gebunden. Von kommunaler Seite wird es Bürgern nur schwer zu vermitteln sein, dass private Unternehmen für die Erledigung von Leistungen beauftragt werden, die ihren Mitarbeitern „Dumpinglöhne“ bezahlen.

Nach Auskunft der Gesprächspartner leben kommunale Mitarbeiter in der Regel in den Kommunen, in denen sie auch arbeiten. Das verdiente Geld wird vor Ort wieder ausgegeben und stärkt somit die regionale Wirtschaftskraft.

Gering qualifizierte Bürger haben immer weniger Möglichkeiten, Arbeit zu finden, bei denen die Entlohnung für ein nicht prekäres Leben ausreicht. In diesem Zusammenhang wurde darauf verwiesen, dass viele Mitarbeiter im Bereich der kommunalen Abfallwirtschaft gering qualifiziert sind und häufig auch einen Migrationshintergrund besitzen. Dies bezieht sich auch auf die Ausbildung junger Menschen. Somit besitzt die Kommune als Arbeitgeber eine wichtige soziale Rolle, da sie in der Regel Gehälter nach Tarif bezahlt. Der Aspekt sollte gerade mit Blick auf derzeitige Diskussionen hinsichtlich der immer weiter auseinander gehenden Schere zwischen Arm und Reich sowie der Integration von Migranten und der Jugendgewalt betrachtet werden. Kommunen können in diesen Bereichen eine gesellschaftlich wichtige Vorbildrolle übernehmen.

Zu erwähnen ist auch, dass bei einer umfassenden Privatisierung der Abfallwirtschaft finanzschwache Bürger in strukturschwachen Regionen von der öffentlichen Infrastruktur abgekoppelt werden könnten⁶⁶. Prognosen zeigen, dass der demographische Wandel etwa in Ostdeutschland sowie in einigen westdeutschen Regionen zu einer weiteren Reduzierung der Bevölkerungszahl führen wird. In vielen ländlichen Regionen sind schon heute die Entfernungen zwischen den einzelnen Abfallbehältern aufgrund einer geringen Bevölkerungsdichte relativ groß. Das Abfahren von Abfallbehältern wird in solchen bevölkerungsschwachen Regionen für die Privatwirtschaft aus ökonomischen Gründen nicht attraktiv sein bzw. nur dann, wenn der betroffene Bürger entsprechend hohe Preise für die Abfuhr bezahlt. Kommunen unterliegen hier dem Postulat der Gleichwertigkeit ländlicher Gebiete und werden auch eine Abholung von Behältern aus entlegenen Gebieten sicherstellen und eine Grundversorgung gewährleisten.

⁶⁶ Der Städtetag: Chancen und Risiken der Privatisierung – 25 Thesen des Deutschen Städtetages, Köln, Mai 1995.

4.3.3 Ökologische Aspekte

Insbesondere im Bereich der Abfallwirtschaft ist auf eine qualitativ hochwertige Durchführung u. a. in Bezug auf eine umfassende, dauerhafte und flächendeckende Aufgabenerfüllung Wert zu legen. Des Weiteren sollte eine weit reichende Reduzierung der Umweltbelastungen durch die Entsorgung von Abfällen im Vordergrund der Aktivitäten stehen. Neben der Abfallbehandlung selbst sind hierbei die Trennung, die Sammlung und der Transport von Abfällen mit eingeschlossen.

Kommunen können lokalpolitische Umweltziele, wie etwa eine Verbesserung des Stoffstrommanagements oder eines verstärkten Klimaschutzes, einfacher umsetzen, wenn die Durchführung der Abfallwirtschaft in der eigenen Hand liegt. Abfälle die unter kommunaler Regie entsorgt werden, können zur Erreichung der Ziele gezielt zu bestimmten Anlagen gebracht werden. So können Kommunen bei der Behandlung von biogenen Abfällen auf Biogasanlagen zurückgreifen und Gas in Elektrizität und Wärme umwandeln. Bei der Erzeugung von Energie ergibt sich im Rahmen des „Erneuerbare-Energien-Gesetzes“ die Möglichkeit, mittels Nutzung der Einspeisevergütung kommunale Einnahmen zu generieren. Auch andere Abfälle können durch eine gezielte Steuerung – Nutzung spezifischer Stoffströme – genutzt werden, womit die Kommune die Hochwertigkeit der Entsorgung gewährleistet und sicherstellt. In diesen Bereichen sind große Optimierungspotenziale vorhanden, die in der Regel ökologisch und ökonomisch sinnvoll sind.

In 2007 formulierte abfallwirtschaftliche Ziele der EU-Kommission⁶⁷ könnten langfristig zu einer Implementierung von umfassenden regionalen Stoffstrommanagementkonzepten führen⁶⁸. Diese kön-

⁶⁷ In den abfallrelevanten thematischen Strategien der EU-Kommission werden u. a. Ziele wie die Einführung einer „Recycling Society“ oder ein stärkeres „Life Cycle Thinking“ zur Reduzierung von negativen Umweltfolgen durch eine verbesserte Ressourcennutzung benannt (siehe: http://ec.europa.eu/environment/newprg/strategies_en.htm).

⁶⁸ Langfristig ist auch aufgrund von ökonomischen Zwängen mit einem verstärkten Stoffstrommanagement auf lokaler Ebene zu rechnen, da die Kosten für wichtige Importstoffe in den letzten Jahren stark angestiegen sind und eine Industrienation wie Deutschland zwangsläufig eine bessere Nutzung des Ressourcenpotenzials erreichen muss. Die Weltmarktpreise für Rohstoffe, die in den Euro-Raum importiert wurden, sind im Zeitraum von 2000 bis 2005 um 81 Prozent gestiegen. Die Preise für Industrierohstoffe stiegen um ca. 50 Prozent (NE-Metalle 82 Prozent und Fe-Metalle 130 Prozent). Bei den Produktionskosten machen Rohstoffe durchschnittlich ca. 40 Prozent aus – in 2007 begründete Nokia die

nen von Kommunen wie auch von privaten Unternehmen umgesetzt werden. Kommunale und auch privatwirtschaftliche Unternehmen haben bewiesen, dass sie im Bereich des Stoffstrommanagements effizient und wirtschaftlich arbeiten und einen nicht unerheblichen Beitrag im Rahmen der Rückführung von Abfall/Stoffströmen⁶⁹ in den Wirtschaftskreislauf leisten können. Diese Aktivitäten werden langfristig auch aus ökonomischen Gründen forciert werden⁷⁰. Eine Voraussetzung für private Unternehmen sind das Vorhandensein oder die Entstehung eines Marktes, auf dem „positive“ Preise für Abfälle/Stoffe bezahlt werden, z. B. für Stahl oder Papier⁷¹. Wenn auf einem solchen Markt für einzelne Stoffströme keine positiven Preise bezahlt werden, würden private Unternehmen ihre Aktivitäten reduzieren, da geringere Gewinne zu erwarten wären. In solchen Fällen müsste dann durch politische Steuerung⁷² ein künstlicher Markt geschaffen werden, um die Stoffströme in den Wirtschaftskreislauf zurückführen zu können. Kommunen hingegen würden, bei einer entsprechenden Verpflichtung, die Aufgabe auch dann erledigen, wenn sich keine Gewinne für die Rückführung von Stoffströmen in den Wirtschaftskreislauf generieren ließen⁷³. Beispielhaft sei hier auf die aktuelle Diskussion über den Stoffstrom Altpapier verwiesen⁷⁴. Die Rückführung von Abfällen/Stoffströmen zurück in den Wirtschaftskreislauf (closed loop

oder open loop) führt in der Regel zu einer Entlastung des Ressourcenverbrauchs und somit zu einer Reduzierung von Umweltschäden.

Kommunen halten Umweltauflagen genau ein und gehen in vielen Fällen aufgrund von politischen Vorgaben darüber hinaus. Kommunen sorgen dafür, dass Abfälle in hochwertigen Anlagen behandelt werden. Wenn ein privates Abfallwirtschaftsunternehmen mit der Entsorgung beauftragt ist, hat die Kommune weniger Einfluss auf die Wahl der Abfallbehandlung. Wer den Abfall in seiner operativen Obhut hat, weiß genau, wo und in welcher Art er entsorgt wird. Anlagen, die nicht mindestens der besten verfügbaren Technik (BVT) entsprechen, sollten nicht bedient werden.

Kommunale Fuhrparks liegen in der Regel zentral zu den abzuholenden Behältern, und die Mitarbeiter wohnen in der Region. Beide Faktoren führen zu geringeren Fahrstrecken im Vergleich zu privaten Unternehmen, bei denen die Fuhrparks mitunter weniger gut gelegen sind und die Mitarbeiter weitere Anreisestrecken haben. Des Weiteren können Kommunen den Fuhrpark nach ökologischen Gesichtspunkten (Filter, Treibstoff) ausrichten.

4.3.4 Übertragbarkeit auf andere Kommunen

In diesem Abschnitt wird aufgeführt, inwieweit Beispiele bereits durchgeführter Rückübertragungen im Sektor der Abfallwirtschaft auf andere Kommunen übertragbar sind.

Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass bereits in verschiedenen Kommunen – aufgrund unterschiedlicher Beweggründe – Rückübertragungen erfolgreich durchgeführt wurden (siehe Kapitel 4.1). Somit gilt dieser Schritt als erprobt. Des Weiteren konnte festgestellt werden, dass Rückübertragungen von kleineren Gemeinden über Kreise bis hin zu größeren Städten vollzogen wurden. Bei der Wahl der neuen Organisationsform zur Durchführung der Entsorgungsleistung haben die Kommunen verschiedene rechtliche Modelle gewählt, wobei etwa der Eigenbetrieb und die AöR von den Kommunen bevorzugt wurden. Festgestellt wurde aber auch, dass eine Rückübertragung operativer Dienstleistungen von privaten Dritten mit einem großen Einsatz seitens der Kommune verbunden ist. Nach Angaben der Kommunen ist der Prozess der Rückübertragung sowohl zeit- als auch arbeitsintensiv. So müssen auf kommunaler Ebene in der Regel individuell unterschiedliche Maßnahmen umgesetzt werden, um mit den Kosten der Privaten konkurrieren zu können. Kostenvergleiche anhand

Werksschließung in Bochum u. a. mit Personalkosten, die ca. fünf Prozent der Produktionskosten ausmachen.

⁶⁹ Hier sind z. B. NE- und Fe-Metalle, Kunststoffe und Sekundärbrennstoffe zu nennen.

⁷⁰ Nach Angaben des Instituts der Deutschen Wirtschaft in Köln lagen die zusätzliche Wertschöpfung und eingesparte Importe durch die Nutzung von Sekundärrohstoffen in Deutschland im Jahr 2005 bei einem Wert von 3,7 Mrd. Euro.

⁷¹ Im Bereich der Kunststoffe wird in der EU von einem Marktversagen gesprochen. In der EU werden lediglich 39 Prozent der jährlich anfallenden 40 Mio. Mg Kunststoffabfall thermisch verwertet oder recycelt. Die Kommission sieht bei der Nutzung werkstofflicher Recyclingverfahren Nachholbedarf. Ein zukünftiger materialorientierter Ansatz – auch bei der Sammlung – könnte hier hilfreich sein.

⁷² „Märkte“ könnten mitunter durch gesetzliche oder monetäre Steuerung implementiert werden.

⁷³ Die Preise für Altpapier sind in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Seitdem die Preise für den Stoffstrom Altpapier hoch sind, kommt es immer wieder zu Problemen zwischen Kommunen und Privaten hinsichtlich der Verantwortlichkeit. Mittlerweile liegen verschiedene Rechtsurteile vor, die aber in der Auslegung der Problematik nicht einheitlich sind. Das Problem der Verantwortlichkeit wird somit zunächst weiter zur Diskussion stehen, zumindest so lange wie die Marktpreise für Altpapier positive Erlöse generieren.

⁷⁴ In der Stadt Parchim wurde der Vertrag zur Altpapierabholung mit privaten Dritten in 2005 gekündigt, aufgrund der Mehreinnahmen für den Verkauf des Altpapiers konnten die Abfallgebühren gesenkt werden.

der aktuellen Markt- und Kostensituation müssen durchgeführt werden. Eine möglichst effiziente Organisation der operativen Leistungserstellung muss erreicht werden. Neben den aufgeführten Kriterien (siehe Kapitel 4.3.3) ist auch ein langfristiger Rückhalt in der Verwaltung sowie den politischen Ebenen für einen solchen Schritt essenziell.

Die Rückübertragung operativer Dienstleistungen von privaten Dritten zurück in kommunale Hände ist theoretisch auf alle Kommunen in Deutschland übertragbar und somit für alle Kommunen, die Leistungsbereiche auf Dritte übertragen haben, eine Option.

5. Zusammenfassung

Mittlerweile kann auf eine langjährige Debatte über die Vor- und Nachteile der Privatisierung von staatlichen Tätigkeiten zurückgeblückt werden. Seitens der Privatisierungsbefürworter werden Aspekte wie Kostenreduzierung, Flexibilität, modernes Management, Verschlankeung, Effizienzsteigerung, Eigenverantwortung oder Kundenfreundlichkeit als Argumente angeführt. Auf der anderen Seite werden von Privatisierungskritikern Aspekte wie die Sicherung der Daseinsvorsorge, Marktversagen, Kosten, Arbeitsbedingungen, Sozial- und Umweltstandards, Steuerungsmöglichkeiten, Gebühren, Transparenz etc. als Argumente dagegehalten.

Allgemein ist festzustellen, dass gewünschte Ergebnisse durch Privatisierungen erreicht werden können, wenn die Rahmenbedingungen stimmen. Die Privatisierung bzw. Teilprivatisierung von Unternehmen, die nicht in den Bereich der Daseinsvorsorge fallen, wie etwa Volkswagen oder Lufthansa, hat zu wenigen Problemen geführt und wird in den meisten Fällen als positiv angesehen. Anders verhält es sich mit Privatisierungen von öffentlichen Aufgaben wie etwa bei kommunalen Ver- und Entsorgungsbetrieben – bei denen in den letzten Jahren gewünschte Privatisierungsziele mitunter nicht erreicht wurden (siehe Kapitel 3.1.1). Das postulierte Paradigma, dass durch Privatisierungen zwangsläufig Kostenersparnisse bzw. Effizienzsteigerungen erreicht werden, konnte anhand bisheriger Erfahrungen nicht in jedem Fall bestätigt werden. Somit ist hervorzuheben, dass durch Privatisierungen nicht automatisch Verbesserungen der Leistungen und Rahmenbedingungen erreicht werden.

Ausgehend von negativen Privatisierungserfahrungen findet ein Wandel des gesellschaftlichen Meinungsbildes statt. Neu an der Situation ist, dass die Privatisierung mittlerweile von einem immer größeren Anteil der Bürger, der Medien sowie auch von ver-

schiedenen politischen Ebenen hinterfragt wird. Bürger und Politiker, die Privatisierungen zunächst mit positiven Attributen belegten, wurden von den erzielten Ergebnissen durchgeführter Privatisierungen teilweise enttäuscht (siehe Kapitel 3.1.2 und 3.1.3). Neu ist auch, dass Kommunen vermehrt vormals privatisierte Aufgaben in verschiedenen Bereichen wieder zurück in den eigenen operativen Bereich übernommen haben bzw. keine weiteren Privatisierungen mehr durchführen möchten (siehe Kapitel 3.2). Aufgrund der gesellschaftlichen Diskussion werden staatliche bzw. kommunale Institutionen bereits vollzogene Privatisierungen verstärkt überprüfen sowie neue bzw. geplante hinterfragen⁷⁵.

Auch im Bereich der **Abfallwirtschaft** werden die Privatisierung sowie die Rückübertragung von bereits privatisierten Leistungen intensiv diskutiert. Den Kommunen stehen für die Erledigung von Entsorgungsleistungen verschiedene öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Organisationsformen zur Verfügung. Zudem kann die Kommune die Aufgabe der operativen Durchführung auf private Dritte übertragen, wobei aber die Verantwortung für die Leistung bei der Kommune verbleibt. Im Rahmen der Untersuchung konnte aufgezeigt werden, dass sich Kommunen immer häufiger für eine Rückübertragung von operativen Entsorgungsleistungen und gegen eine Privatisierung entscheiden (siehe Kapitel 4.1).

Kommunen setzen die Rückübertragung als Instrument ein, um für die Bürger insgesamt ein möglichst gutes Ergebnis zu erzielen. Gründe aus ökonomischen, sozialen und ökologischen Bereichen haben Einfluss auf die kommunale Entscheidungsfindung, sich für oder gegen eine Rückübertragung zu entscheiden (siehe Kapitel 4.2 und 4.3). Es wurde festgestellt, dass in vielen Fällen mit einer Rückübertragung

- eine Reduzierung bzw. Stabilisierung der Abfallgebühren erreicht werden kann,
- unbewegliche Marktstrukturen aufgebrochen werden können,
- die gewünschte Qualität und Sicherung der Leistung leichter gewährleistet werden können,
- kommunale Mitarbeiter Tariflöhne erhalten, was zu einer Stärkung der Wirtschaftskraft in der Region führt,
- der Service und die Bürgerfreundlichkeit erhöht werden können,

⁷⁵ Trotz dieser Entwicklung ist davon auszugehen, dass Privatisierungen von staatlichen bzw. kommunalen Leistungen auch weiterhin stattfinden werden.

- Kommunen ihre Einfluss-, Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten erweitern und kommunale Gestaltungsspielräume ausbauen können,
- durchgeführte Leistungen flexibel und relativ schnell an politische Änderungswünsche angepasst werden können⁷⁶,
- eigene Behandlungsanlagen langfristig ausgelastet werden können,
- regionale Nachhaltigkeits- und Umweltziele durch gezielte Einflussnahme besser erreicht werden können und
- regionale Anbieter bei kommunalen Auftragsvergaben berücksichtigt werden können, was die lokale Wirtschaft stärkt.

Das Verfahren der Rückübertragung ist in verschiedenen Schritten durchzuführen und kann für die Kommune eine große Anstrengung bedeuten. In der Regel ist eine Rückübertragung in ein bis zwei Jahren abgeschlossen (siehe Kapitel 4.3.4).

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Rückübertragung in der Abfallwirtschaft mittlerweile als „normal“ bezeichnet werden kann, was an den in Kapitel 4.1 aufgeführten Beispielen verdeutlicht wird. Bei auslaufenden Entsorgungsverträgen mit privaten Dritten sollte zumindest die Prüfung einer Rückübertragung zurück auf die Kommune als obligatorisch angesehen werden.

6. Fazit

Allgemein hat sich gezeigt, dass originäre Privatisierungsziele in vielen Fällen nicht erreicht werden konnten. Auf der anderen Seite können Privatisierungen aber problemfrei funktionieren, wenn der Staat oder die Kommunen Regeln definieren und gegebenenfalls durchsetzen bzw. ein tatsächlicher Wettbewerb existiert. Eine Privatisierung mit kombinierter Deregulierung führt jedoch in vielen Fällen zu Problemen⁷⁷. Falls Privatisierungen nicht vermeidbar sind, sollten sie von staatlicher bzw. kommunaler Seite so gesteuert werden, dass sie in einem verantwortungsvollen Rahmen staatliche bzw. kommunale und privatwirtschaftliche Interessen ausbalancieren⁷⁸. Bei weiteren Betrachtungen des The-

menfeldes Privatisierung/Rückübertragung sollte langfristig auch über die Rolle der Kommune in unserer Gesellschaft diskutiert werden. Denn der bürger-schaftliche Einfluss sowie die kommunale Selbstverwaltung – als wesentliche Bausteine der Demokratie in Deutschland – werden mit der Rückübertragung von kommunalen Leistungen gestärkt und mit der Privatisierung tendenziell geschwächt. Deshalb sollten diese zunächst abstrakt erscheinenden gesellschaftlichen und demokratischen Aspekte bei geplanten Privatisierungen/Rückübertragungen berücksichtigt und bei den Entscheidungen mit einbezogen werden.

Ob die Rückübertragung im Bereich der **Abfallwirtschaft** als eine Renaissance der Kommune – wie sie in der Presse beschrieben wurde – in diesem Sektor bezeichnet werden kann, ist fraglich. Nach Angaben einer durchgeführten Studie planen weiterhin sieben Prozent der befragten Kommunen eine Privatisierung der Müllabfuhr/Straßenreinigung⁷⁹. Zudem sind viele Kommunen mit den Entsorgungsleistungen der privaten Unternehmen zufrieden und planen derzeit keine Rückübertragung. Da aber auf der anderen Seite Kommunen Rückübertragungen durchgeführt haben und weitere einen solchen Schritt planen, kann von einer ersten Trendumkehr bei der Privatisierung von operativen Leistungen im Bereich der Abfallwirtschaft gesprochen werden.

Kommunen, die weiterhin Entsorgungsleistungen auf private Dritte übertragen wollen, sollten die Möglichkeit nutzen, kommunale Vorstellungen von Qualität und Charakter der Leistung bei der Neuvergabe vertraglich zu regeln. Des Weiteren sollten Verträge nicht langfristig geschlossen werden, damit Korrekturen bzw. Rückübertragungen seitens der Kommune möglich sind. Eine Überprüfung der Rückübertragung sollte auch in den Fällen durchgeführt werden, in denen eine Beauftragung Dritter geplant ist. Nach Angaben der Gesprächspartner kann die alleinige Ankündigung, eine kommunale Rückübertragung zu prüfen, zu besseren Angeboten seitens der privaten Unternehmen führen.

⁷⁶ U.a. die Einführung veränderter Behältersysteme oder die Sammlung und Steuerung spezifischer Stoffströme.

⁷⁷ E. U. von Weizsäcker u.a.: Grenzen der Privatisierung, Bericht an den „Club of Rome“, Stuttgart 2006.

⁷⁸ Kommunale Leistungen sind in erster Linie am Gemeinwohl orientiert, weshalb betriebswirtschaftliche Argumente nicht als alleinige Kriterien gelten. Der Staat darf

nicht als reiner „Leistungsverwalter“ angesehen werden. Darüber hinaus sind Fragen der Demokratieausprägung – gerade auf Gemeindeebene – zu berücksichtigen. Nach Ansicht von Ernst Ulrich von Weizsäcker, MdB und Mitglied des „Club of Rome“, entspricht jeder Schritt der Privatisierung von staatlichen Leistungen einem Stück Entmachtung des demokratisch kontrollierten Staates.

⁷⁹ M. Janetschek: Privatisierung und ÖPP als Ausweg? Kommunalfinanzen unter Druck – Handlungsoptionen für Kommunen, Ernst & Young AG, Stuttgart 2007, S. 16.

Gleichwohl ist festzuhalten, dass bei den Kommunen die Kompetenz, Maßnahmen zu entwickeln, um operative Entsorgungsleistungen zu günstigen Preisen selbst durchzuführen, eindeutig vorhanden ist. Anhand der Fallbeispiele konnte aufgezeigt werden, dass Kommunen nicht nur die Kompetenz, sondern auch den Willen besitzen, eine Rückübertragung einzuleiten und durchzuführen. Kommunen sollten sich heute, abhängig von den regionalen Rahmenbedingungen, der Überprüfung verschiedener Kriterien sowie dem politischen Willen, pragmatisch für

oder gegen eine Rückübertragung bzw. eine weitere Ausschreibung der Entsorgungsleistung entscheiden.

Kommunen orientieren sich seit Jahren an privatwirtschaftlichen Handlungsmustern und unterliegen gleichzeitig dem politischen Willen und politischen Forderungen. Die Rückübertragung von Leistungen bedeutet deshalb auch eine Stärkung des Primats der kommunalen Politik. Die Rückübertragung geht mit einer Gewichtsverschiebung vom Prinzip des „Shareholder Value“ hin zum „Citizen Value“ einher.

7. Anhang

Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Fachgesprächs „Rückübertragung operativer Dienstleistungen durch Kommunen – am Beispiel der Abfallwirtschaft“ am 4. Dezember 2007 in Köln im Deutschen Institut für Urbanistik

Name	
Dominic Daub	Rhein-Hunsrück-Kreis
Wulf-Rüdiger Hahn	Kreis Lüneburg
Karl-Heinz Hermanns	Gemeinde Simmerath
Jürgen Hesch	Landkreis Rheinland-Pfalz
Barbara Leutner	Deutscher Städtetag
Peter Maier	Stadt Aachen
Stephanie Pfeifer	Zweckverband Regioentsorgung der Gemeinden und Städte der Kreise Aachen und Düren
Rudi Sendersky	Kreis Böblingen
Sascha van Keeken	Rhein-Sieg-Kreis
Maic Verbücheln	Deutsches Institut für Urbanistik

8. Literaturverzeichnis

- Bein, H.-W., u.a.: Kleine Stadtwerke vor dem Aus, in: Süddeutsche Zeitung, 16.1.2008.
- Bundesministerium für Finanzen (BMF-IA4): Quoten_Intranet_23_08_2007.xls, STAATSQUOTE, 24. 8.2007.
- Deutscher Bundestag: Verhandlungen des 31. Deutschen Bundestages, 9. Wahlperiode, Stenographische Berichte, Bd. 122, S. 7213-7229, Regierungserklärung vom 13.10.1982.
- Deutscher Städtetag: Chancen und Risiken der Privatisierung – 25 Thesen des Deutschen Städtetages, Köln 1995.
- Deutscher Städtetag: Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Köln 1986 (DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Reihe A, Heft 7), S. 5 ff.
- Dierig, C.: Bund will Beseitigung von Abwasser verstaatlichen, in: DIE WELT, 22.10.2007.
- Dohmen, F., u.a.: Wie viel Staat braucht das Land?, <http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,525947,00.html> (31.12.2007).
- Fleck, B., u.a.: Rekommunalisierung der Abfallwirtschaft im Rhein-Hunsrück-Kreis, in: Der Landkreis, H. 10 (2007), S. 512-515.
- Eine Kommune kauft ihr Stromnetz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.8.2008.
- Engartner, T.: Vom Börsengang zum Bettelstab, in: die tageszeitung, 22.9.2007.
- Gaßner, H.: Chancen und Risiken bei der Rekommunalisierung von Entsorgungsleistungen, Witzenhausen-Institut GmbH – 19. Kasseler Abfallforum 2007 (4/2007).
- Gaßner, H., und W. Siederer (Hrsg.): Handbuch Recht und Praxis der Abfallwirtschaft, Berlin 2003.
- Güllner, M.: Privatisierung staatlicher Leistungen – Was wollen die Bürger?, forsa, Power-Point-Vortrag, P090.2 01/08 Gü/Wi., 2008.
- Hamburger Programm, Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, beschlossen auf dem Hamburger Bundesparteitag der SPD, 28.10.2007.
- Hellermann, J.: Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung, in: Jus Publicum 54, 1999.
- Hoffmeyer, P.: Der aktuelle Zustand ist unhaltbar, Interview mit dem Präsidenten des Bundesverbandes der Deutschen Entsorgungswirtschaft (BDE), in: DIE WELT, S. 7, 20.11.2007.
- <http://www.berliner-wassertisch.net/> (20.12.2007).
- <http://www.kommunalbrevier.de> (12.12.2007).
- http://www.Recyclingmagazin.de/rm/news_details.asp?D=8604&NS=1 (21.12.2007).
- <http://zeus.zeit.de/online/2007/33/zeit3207.pdf>, Tabelle 8 (16.10.2007).
- Institut der deutschen Wirtschaft (IW) warnt vor Kommunen als Unternehmer, in: Handelsblatt, 9.8.2007.
- Janetschek, M.: Privatisierung und ÖPP als Ausweg? Kommunalfinanzen unter Druck – Handlungsoptionen für Kommunen, Ernst & Young AG, Stuttgart 2007.
- Kein weiterer Verkauf städtischen Eigentums, in: Rheinische Post, 28.11.2007.
- Keine Privatisierung in Leipzig, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.1.2008.
- Kommunen: Zu privat, in: DIE ZEIT, 6.9.2007.
- Pressemitteilung der Hamburger SPD, Michael Naumann und Ingo Egloff, [http://www.spd-hamburg.de/cms/index.php?id=424&tx_ttnews\[tt_news\]=763&tx_ttnews\[backPid\]=417&cHash=9b28626a64](http://www.spd-hamburg.de/cms/index.php?id=424&tx_ttnews[tt_news]=763&tx_ttnews[backPid]=417&cHash=9b28626a64) (24.11.2007).
- Püttner, G (Hrsg.): Zur Reform des Gemeindefinanzrechts, Baden-Baden 2002.
- Range, S.: Markt oder Monopol, VKS-News, 122. Ausg. 12.2007/01.2008.
- Rekommunalisierung gehört in Kommunismus, in: Euwid. Recycling und Entsorgung, Re 1-2/2008, 8.1.2008.
- Schader-Stiftung: Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik (Hrsg.: Verbundpartner „Zuwanderer in die Stadt“), Darmstadt 2005.
- Schöneich, M.: Wettbewerb braucht Wettbewerber, in: Das Rathaus, H. 6 (2006), S. 161 ff.
- Schraven, D.: Vielen Städten sind Energiesparlampen verboten, in: WELT am SONNTAG, 26.8.2007.
- Schulte, U.: Leipziger stoppen Stadtwerke-Verkauf, in: die tageszeitung, 29.1.2008.
- Thiede, U.: Das Ende der Euphorie, in: Bonner General-Anzeiger, 9.1.2008.
- Tomerius, S.: Zwischen Pflichten und wirtschaftlicher Betätigung – kommunale Abfallentsorgung in der Kreislaufwirtschaft, Berlin 1999 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 30).
- Uphues, A.: Die Münsterländer Rekommunalisierungsrebeln, in: Energiewirtschaft, Demo 9, 2007.
- Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di): Wieder unter das kommunale Dach: Immer mehr Städte und Gemeinde holen Dienstleistungen zurück, <http://kommunalverwaltung.verdi.de/themen/rekommunalisierung> (12.11.2007).
- von Weizsäcker, E. U., u.a.: Grenzen der Privatisierung, Bericht an den „Club of Rome“, Stuttgart 2006.
- von Weizsäcker, E. U.: Grenzen der Privatisierung, Vortrag in Wien am 15.10.2004.
- Westermann, G., und U. Cronauge: Kommunale Unternehmen Eigenbetriebe – Kapitalgesellschaften – Zweckverbände, Berlin 2006.
- Wiedemann, K.: Erfolg oder Milchmädchenrechnung, in: Die Monatszeitschrift für Kommunalpolitik, DEMO, H. 12/07-01/08, S. 6.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen (BMF): Zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten, Bulletin der Bundesregierung, Nr. 103, 16.8.1975.
- Zu viele Staatsdiener?, in: Frankfurter Rundschau, 10.1.2008 (Quelle: Ifo/OECD, Stand 2006).



Zitierweise: Maic Verbücheln: **Rückübertragung operativer Dienstleistungen durch Kommunen am Beispiel der Abfallwirtschaft**, Berlin 2009 (Difu-Paper)

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik GmbH
Straße des 17. Juni 110 • D-10623 Berlin
Telefon: +49(0)30/39001-0, Telefax: +49(0)30/39001-100
E-Mail: difu@difu.de • Internet: <http://www.difu.de>

Autor: Dipl.-Ing. (FH) Maic Verbücheln
Redaktion: Patrick Diekelmann
DTP: Sigrid Künzel, Grafiken/Tabellen: Maic Verbücheln

ISSN 1864-2853, Schutzgebühr: 5,- Euro

Die „Difu-Papers“ sind für den Nach- und Abdruck in der (Fach-)Presse ausdrücklich freigegeben, wenn das Deutsche Institut für Urbanistik und der Autor als Quelle genannt werden. Nach Abdruck oder Rezension bitten wir Sie freundlich um Übersendung eines Belegexemplars mit allen Angaben über den Erscheinungsort und das Datum. Bitte senden Sie das Belegexemplar an die:

Difu-Pressestelle • Postfach 12 03 21 • D-10593 Berlin
Telefon: +49(0)30/39001-208/209, Telefax: +49(0)30/39001-130
E-Mail: Pressestelle@difu.de