



# **Rekommunalisierung als Option Aktuelle Diskussionslinien**

**Der öffentliche Wassersektor in Deutschland – ineffizient und reformbedürftig?**

**Hofgeismarer Gespräche zur Gemeingüterwirtschaft  
am 28. und 29. Juni 2011**

Jens Libbe  
Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)



## Inhalt

- I. Rekommunalisierung - Einordnung der Debatte
- II. Empirische Belege der Rekommunalisierung
- III. Rechtlicher Bezugsrahmen der Organisationsentscheidung
- IV. Ökonomischer Bezugsrahmen der Organisationsentscheidung
- V. Geschäftsmodelle öffentlicher Unternehmen
- VI. Schlussfolgerungen

# I. Rekommunalisierung – Einordnung der Debatte (1)

- Einzelne Bereiche öffentlicher Leistungserbringung unterlagen in der Vergangenheit mal verstärkt privater, mal vermehrt öffentlicher Leistungserbringung.
  - Private Unternehmen spielten zu Beginn der sog. Daseinsvorsorge eine wichtige Rolle (aber: Trägervielfalt)
  - Wachsende Bedeutung staatlicher und kommunaler Unternehmen infolge von Marktversagen
  - Öffentliche Unternehmen als Bestandteil eines umfassenden wohlfahrtsstaatlichen Modells (Westdeutschland)
- Seit Ende der 1980er Jahre zunehmende Kritik an fehlender Kundenorientierung sowie partei- und gewerkschaftspolitischer „Gefangennahme“ öffentlicher Unternehmen
  - Stichworte: Staatsversagen, Ineffizienz, Patronage usw.
  - Forderung nach mehr bürgerschaftlicher Einflussnahme als Alternative zur Privatisierung.
- Seit 1990 Jahren Ausgliederungen und Privatisierungen als Folge von Verwaltungsmodernisierung, sich ändernden ordnungspolitischen Rahmenbedingungen und zunehmender Finanznot.

## Rekommunalisierung – Einordnung der Debatte (2)

- In jüngster Zeit lebhaftere Diskussion mit Tenor pro „Kommunalisierung“ und Rückübertragung von Dienstleistungen.
- Prominente Beispiele:
  - Gründung von HAMBURG ENERGIE; aktuelles Vorkaufsbegehren „Unser Hamburg, unser Netz“
  - Übernahme der Eon-Stadtwerktochter Thüga durch das Konsortium Integra/KOM9 (dahinter stehen rund 50 kommunal-regionale Unternehmen)
  - Gründung von Gemeinschaftsunternehmen wie „Pfalzenergie“ (durch 54 kommunale Versorgungsunternehmen)
- **Begriff:** (mehr oder weniger) Rückübertragung der Erfüllungsverantwortung (Aufgabenerledigung) auf die Kommune

## Rekommunalisierung – Einordnung der Debatte (3)

- „Gegenbegriff“ zur Privatisierung, daher hier kurz zu erklären:
  - **Formelle Privatisierung** (auch Organisationsprivatisierung) = die öffentliche Hand bleibt Aufgabenträgerin. Sie nimmt die Aufgabe weiterhin selbst wahr, allerdings in privatrechtlicher Form.
  - **Funktionale Privatisierung** = arbeitsteilige Aufgabenwahrnehmung zwischen Kommune und Privaten
    - „Echte“ funktionale= Privatisierung = Einschaltung rein privater Erfüllungsgehilfen.
    - „Unechte“ funktionale Privatisierung = das beteiligte Privatrechtssubjekt ist eine im Wege der Organisationsprivatisierung entstandene Einheit (etwa einer Gemeinde) ist.
  - **Materielle Privatisierung** = die Übertragung einer Aufgabe „als solche“ auf einen Privaten, d.h. der Rückzug der öffentlichen Hand aus der Aufgabenwahrnehmung.
    - Unechte Aufgabenprivatisierung = befristete Konzessionen.
    - Vollständige Aufgabenübertragung = die nicht-rückholbaren Veräußerung eines öffentlichen Aufgabenträgers, z.B. einer kommunalen GmbH.

## Rekommunalisierung – Einordnung der Debatte (4)

Hinter Rekommunalisierung verbirgt sich

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

## Rekommunalisierung – Einordnung der Debatte (5)

Anlass und Begründung für die eigene Leistungserbringung:

- Niedrigere Kosten im operativen Geschäft
- Regionales Marktversagen
- Stärkung des regionalen Arbeitsmarkts
- Stärkung der lokalen Wirtschaft durch Vermeidung von Lohndumping
- Zunehmende Kritik aus der Bevölkerung an Privatisierungsmaßnahmen
- Rückgewinnung von politischem Einfluss
- Qualität und Sicherung der Leistungserstellung
- Auslastung kommunaler Anlagen
- Ökologie und Ressourcenaspekte
  
- Generelle „Renaissance des Staates“ im Zuge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise
- Rechtliche Argumente (z.B. EuGH Inhouse-Vergabe) ➤ *dazu später*
- Reaktion auf und Teil einer Ausdifferenzierung der Organisations- und Aufgabenstruktur

## II. Empirische Belege der Rekommunalisierung

- Kein vollständiger empirischer Überblick
- Rund 50% aller kommunalen Leistungen in selbstständigen Organisationseinheiten; davon mehr als  $\frac{3}{4}$  in privatrechtlichen Organisationsformen

# Empirische Belege der Rekommunalisierung

## 1. Energieversorgung

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

# Umfeld: Energiepolitischer Rahmen

## Energiepolitische Ziele 2050

- » Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen um mindestens 80%
- » Ausbau erneuerbarer Energien auf mindestens 60%
- » Primärenergieeinsparung um mindestens 50%



## Trend zu dezentraler Versorgung

- Erzeugungsanlagen für Strom- und vor allem Wärme werden kleiner
- Anzahl an Erzeugungsanlagen nimmt zu.
- Versorgung wird kleinräumiger
- Systemintegration“ dezentraler Optionen

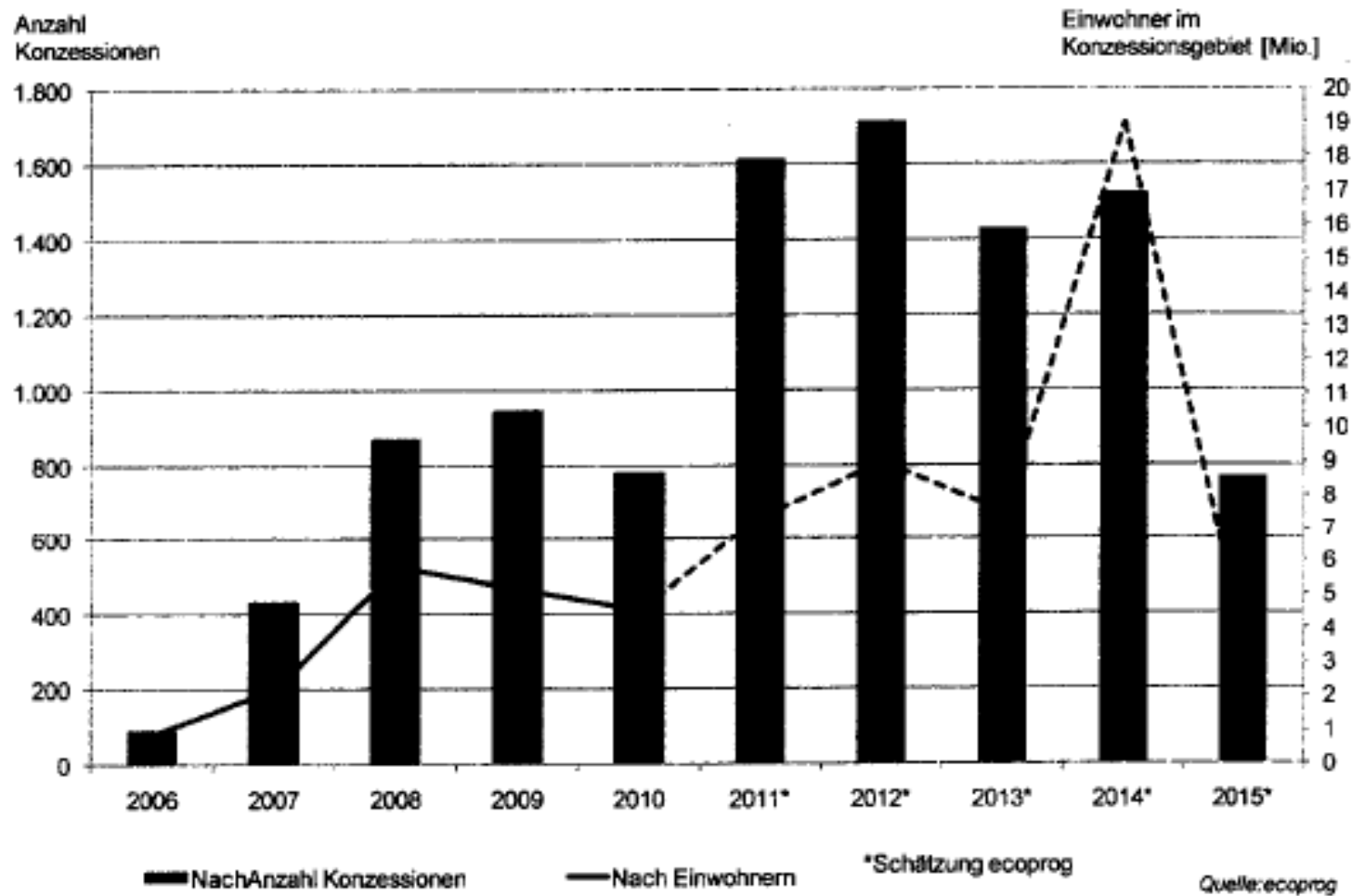
**Notwendigkeit und Chance für kommunale Strukturen**

## Umfeld: Konzessionen

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

# Auslaufende Stromkonzessionen

Entwicklung der Konzessionsvergabe in Deutschland bis 2015



- Seit 2007 wurden 42 neue Stadtwerke gegründet (Stand März 2011)
- Lt. VKU wird mit zahlreichen weiteren neuen Stadtwerken gerechnet.
- Gründung häufig in Kooperation mit leistungsfähigen öffentlichen oder privaten Partnern.
- Regionale Schwerpunkte im Norden Deutschlands (Schleswig-Holstein), und im Süden (Baden Württemberg).
- Weit über 100 Konzessionsübernahmen durch Stadtwerke sind erfolgt.

# Empirische Belege der Rekommunalisierung

## 2. Wasserversorgung und Abwasserentsorgung

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

# Empirische Belege der Rekommunalisierung

## 3. Abfallentsorgung

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

# Empirische Belege der Rekommunalisierung

## 4. Öffentlicher Personennahverkehr

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

# Empirische Belege der Rekommunalisierung

## 5. Krankenhäuser

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

## IV. **Ökonomischer Bezugsrahmen der Organisationsentscheidung**

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

# Ökonomischer Bezugsrahmen der Organisationsentscheidung

## 2. Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

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

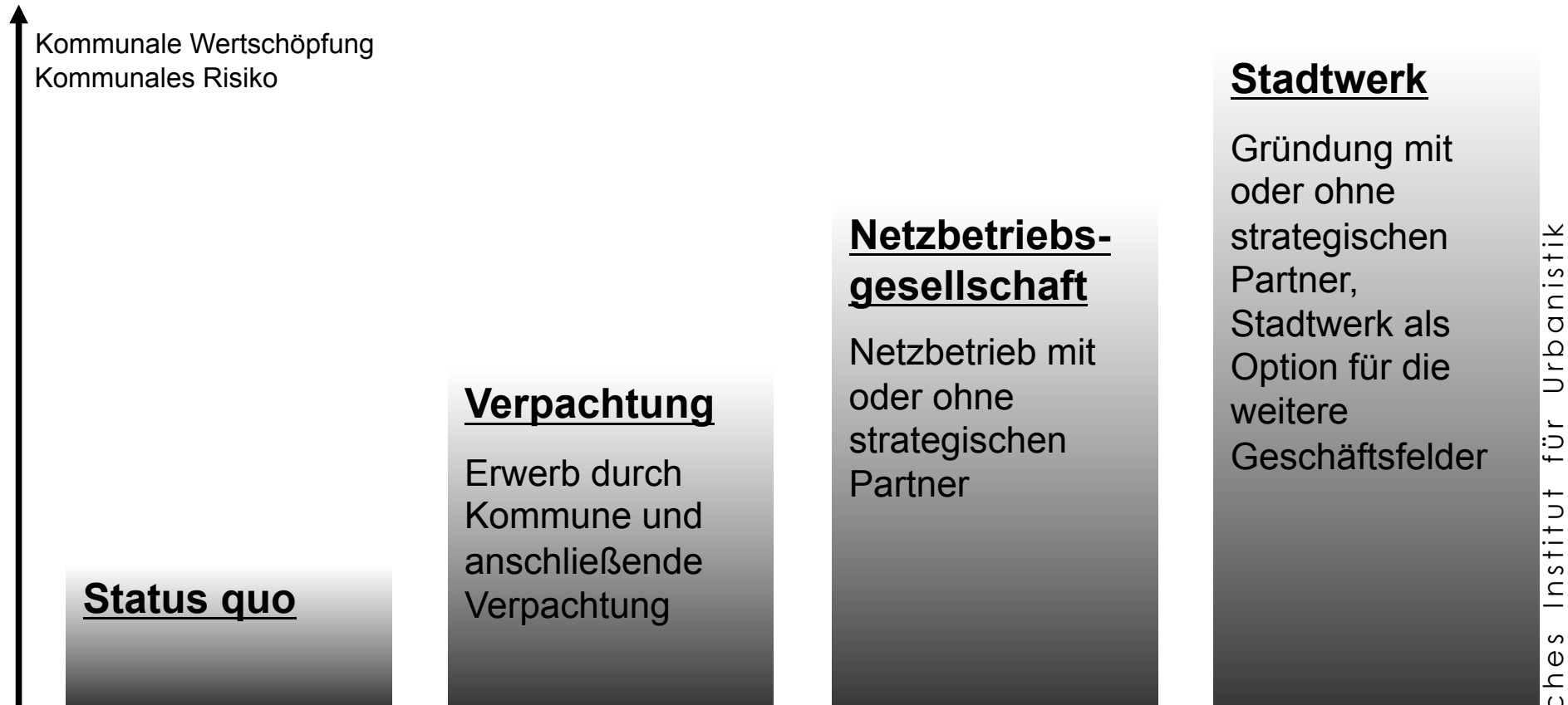
## V. Geschäftsmodelle öffentlicher Unternehmen

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

## Geschäftsmodelle öffentlicher Unternehmen (2)

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

# Mögliche Geschäftsmodelle: Was will die Kommune?



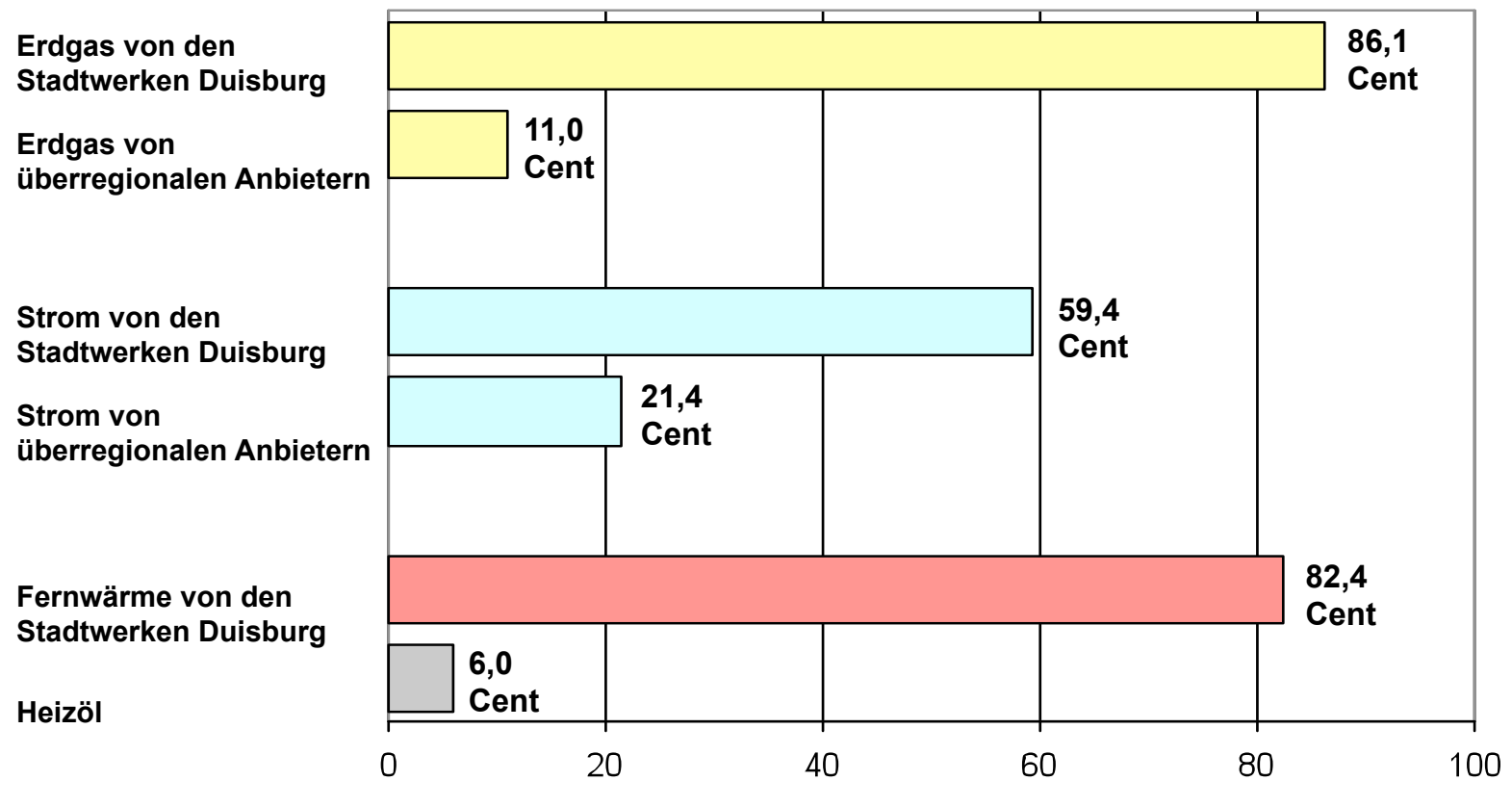
Quelle: Eigene Darstellung, angelehnt an LBD Beratungsgesellschaft

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

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

# Stadtwerke: Impulse für die regionale Wirtschaft – Das Beispiel Duisburg

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

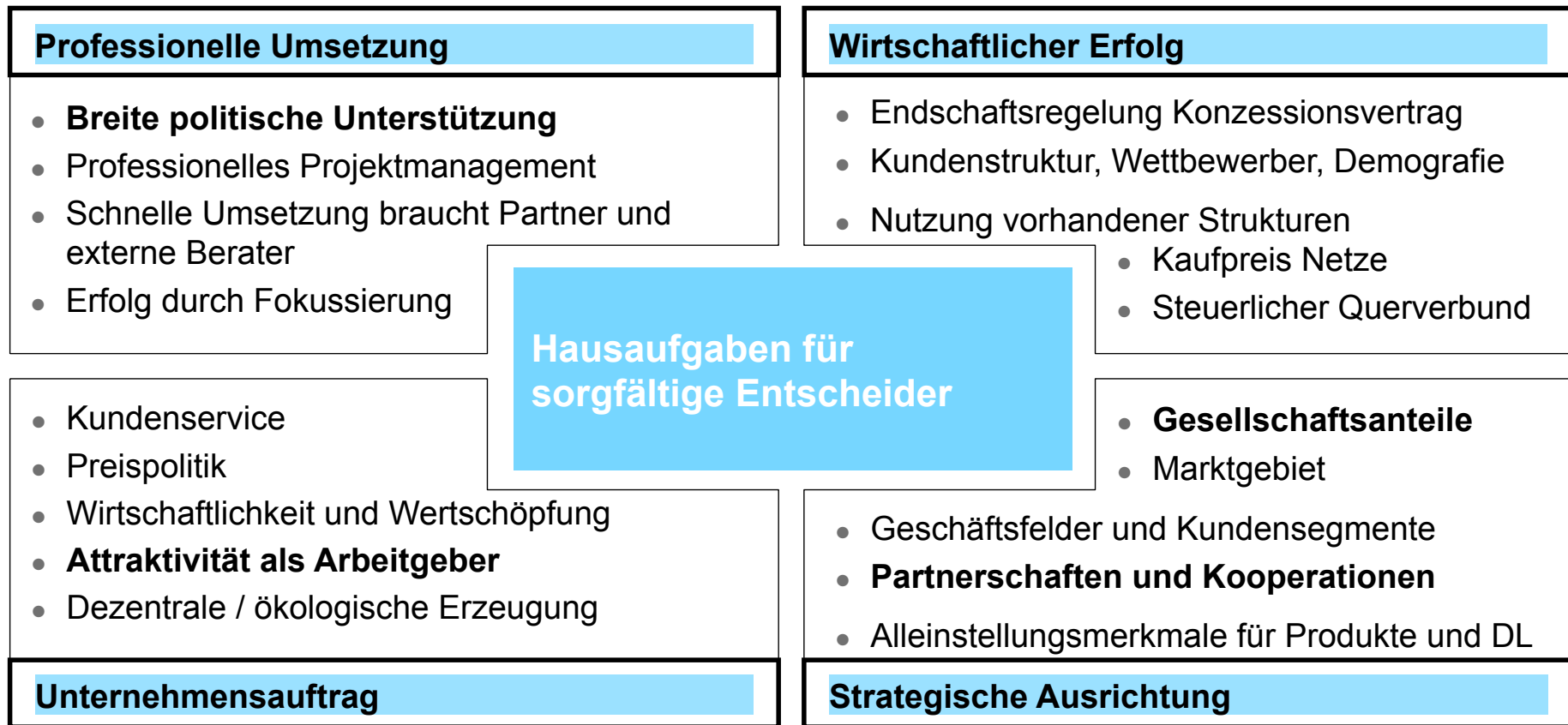


Quelle: Eduard Pestel Institut, Die Bedeutung der Stadtwerke Duisburg für die Region, Hannover 2008

# Erforderliche (Risiko-)Analysen

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

# Erfolgsfaktoren von Rekommunalisierungsprojekten



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

## **Schlussfolgerung I: Rekommunalisierung ist eine strategische Option, die jedoch nicht für alle Kommunen und in jedem Infrastrukturbereich realistisch ist.**

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

## **Schlussfolgerung II: Rekommunalisierung ist ein Beitrag zur Stärkung mittelständischer Strukturen auf kommunaler Ebene.**

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

## **Schlussfolgerung III: Mit eigenen Stadtwerken besteht größerer Gestaltungsspielraum hinsichtlich des Umbaus der Versorgungsstrukturen**

- Städte und Gemeinden vor einem tiefgreifenden Umbau der kommunalen Infrastrukturen.
- Energie- und Ressourceneffizienz sowie die Nutzung erneuerbarer Energien wird in den kommenden Jahren im Zentrum aller Entscheidungen stehen.
- Zunehmende Dezentralisierung der Systeme ist nicht zu verwechseln mit ungesteuerter Privatisierung.
- Zusammenwachsen der Sparten als Form der Kommunalisierung
- Infrastrukturelle Entwicklung bedarf der Koordination. Kommunen gut beraten, mit eigenen Stadtwerken den Umbau zu gestalten.
- Öffentliche Dienstleistungserbringung erfährt hierdurch eine erweiterte neue Begründung.

## **Schlussfolgerung IV: Es bedarf einer integrierten Infrastruktur- und Stadtentwicklung.**

- Die Städte sollten eigene Zielvorstellungen hinsichtlich der mittel- und langfristigen infrastrukturellen Versorgung einzelner Stadtteile und Quartiere entwickeln.
- Jede Entscheidung für oder wider Rekommunalisierung sollte ausdrücklich unter Berücksichtigung der energiepolitischen Herausforderungen und Zielvorstellungen sowie der damit verbundenen Investitionsvolumina erfolgen.

## **Schlussfolgerung V: Öffentliche Unternehmen bedürfen einer mehrdimensionalen und transparenten Steuerung zur Wahrung öffentlicher Interessen**

- Öffentliches Eigentum ist per se noch keine Garantie für eine Dienstleistung im Interesse der Bürgerinnen und Bürger und zum Wohle der jeweiligen Kommune.
- Rekommunalisierung muss mit der Besinnung auf die Erfüllung öffentlicher Zwecke einhergehen. Dabei spielt die Steuerung durch die Kommune eine essentielle Rolle.
- Die Gemeinwohlorientierung und Örtlichkeit sind die zentralen Unterscheidungskriterien zwischen kommunalen und privaten Unternehmen. Das sieht auch der EuGH zunehmend so und orientiert daran seine Rechtsprechung.
- Gewinnerzielungsabsicht allein ist kein öffentlicher Zweck.

## Kontakt

**Jens Libbe**  
**Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin**  
**Tel. 030/39001-115**  
**E-Mail: [libbe@difu.de](mailto:libbe@difu.de)**