



KC

Dr. Hanspeter Knirsch

Dr. Knirsch Consult

**Rekommunalisierung – Modetrend
oder neues Politikphänomen?**

Ausgangslage

Die traditionelle Erfüllung öffentlicher Aufgaben primär durch die kommunale Kernverwaltung ist in der Vergangenheit zunehmend in Frage gestellt worden.

Beispiel NRW:

Rechtsform	Jahr										
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Öffentlich - rechtliche Form											
Rechtlich Unselbständige											
Eigenbetriebe und sonstige Sondervermögen mit Sonderrechnung	481	549	572	585	601	614	616	611	630	615	611
Rechtlich Selbständige											
Zweckverband oder dergleichen	176	176	182	182	182	179	181	181	228	227	227
sonstige Körperschaft des öffentlichen Rechts	52	52	51	51	52	51	51	56	5	5	32
Anstalt des öffentlichen Rechts	3	3	3	9	19	25	33	33	49	63	64
Stiftung des öffentlichen Rechts	24	24	10	-	-	-	-	-	10	7	7
Öffentlich - rechtliche Form zusammen	736	804	818	827	854	869	881	881	922	917	941
Privatrechtliche Form											
Aktiengesellschaft (AG)	65	61	54	55	53	49	53	56	56	53	54
Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)	766	784	856	1 028	1 110	1 173	1 226	1 326	1 347	1 410	1 480
OHG, KG, GBR, GmbH & Co. KG, AG & Co. KG	12	13	19	25	24	28	43	56	58	74	85
Sonstige (Genossenschaft, eingetragener Verein)	4	4	4	4	4	5	5	4	3	3	3
Privatrechtliche Form zusammen	847	862	933	1 112	1 191	1 255	1 327	1 442	1 464	1 540	1 622
Insgesamt	1 583	1 666	1 751	1 939	2 045	2 124	2 208	2 323	2 386	2 457	2 563

Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW

- Die Zahl der Ausgliederungen in privatrechtlicher Form hat sich in den letzten zehn Jahren in NRW verdoppelt
- Insbesondere in Großstädten ist die Zahl der Beschäftigten in den ausgegliederten Einrichtungen und Betrieben häufig schon größer als in der Kernverwaltung. Beispiel NRW: 220.000 Beschäftigte in den Kommunalverwaltungen - 200.000 Beschäftigte in den Unternehmen und Einrichtungen
- Das kumulierte Bilanzvolumen der Beteiligungen ist häufig größer als das Bilanzvolumen des Kernhaushalts.
- Neben der
 - **Ausgliederung** sind vielfach auch
 - **Auftragsvergaben in den Markt** erfolgt.

Formen der Privatisierung (1)

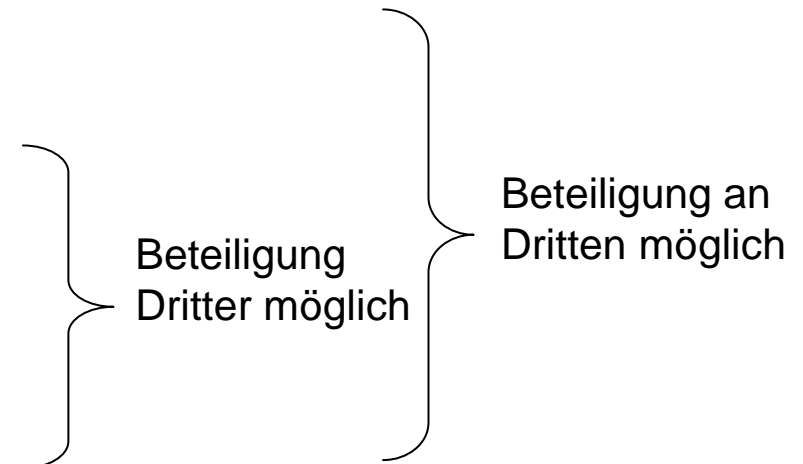
Ausgliederung

Ohne rechtliche Verselbständigung:

- Regiebetrieb
- Eigenbetrieb

Mit rechtlicher Verselbständigung (mit 100%iger Eigenbeteiligung, mit gemischtwirtschaftlichen Strukturen, mit interkommunaler Ausrichtung)

- Kommunalunternehmen/ Anstalt (öffentlich-rechtlich)
- Zweckverband (öffentlich-rechtlich)
- Aktiengesellschaft (privatrechtlich)
- Gesellschaft mit beschränkter Haftung (privatrechtlich)



Anmerkung:

Der Grad an Autonomie muss nicht einher gehen mit der rechtlichen Verselbständigung. Es gibt Beispiele für relativ autonome, jedoch der Kernverwaltung zugehörige Verwaltungseinheiten und umgekehrt für rechtlich verselbständigte, faktisch jedoch wenig eigenständige Gebilde.

Formen der Privatisierung (2)

Vergabe in den Markt

■ **Trennung von der Aufgabe**

Beispiel: Verkauf einer kommunalen Wohnungsgesellschaft

Schranke: Hoheitliche Aufgaben/ Pflichtaufgaben

Sonderfall Abwasserbeseitigung:

Solange von den Ländern von der Ermächtigung des § 18 a Abs. 2 a WHG kein Gebrauch gemacht wird. Diese pflichtigen gemeindlichen Aufgaben der Leistungsverwaltung können zwar im tatsächlichen Vollzug durch private Dritte wahrgenommen werden; Aufgabenträger bleibt jedoch in jedem Fall die Gemeinde.

■ **Trennung von der Durchführungsverantwortung**

Beispiel: Übertragung des Managements einer kommunalen Wohnungsgesellschaft auf einen Privaten; Übertragung der Bewirtschaftung öffentlicher Gebäude im Rahmen von PPP-Modellen.

Schranke: Erlass von Verwaltungsakten (Ausnahme: Beliehene)

Gründe für Privatisierung nach Gutachten der Monopolkommission

Monopolkommission (1989): Wettbewerbspolitik vor neuen Herausforderungen.

Freiheitsargument: Wirtschaftliche Aktivitäten der öffentlichen Hand schränken die Möglichkeiten privater Initiative ein → Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung

Demokratieargument: Die horizontale Gewaltenteilung zwischen Staat und Gesellschaft wird durch die Kulminierung wirtschaftlicher Macht und politischer Entscheidungskompetenz im öffentlichen Bereich bedroht

Effizienzargument: Private Unternehmen arbeiten im Regelfall effizienter als staatliche. Eine der wichtigsten Ursachen ist das mit dem Privateigentum verbundenen Anreiz- und Sanktionssystem (Wettbewerb)

Rechtsstaatsargument: Entscheidungen nach allgemeinen Rechtsregeln und nicht nach politischem Ermessen sind die Voraussetzungen einer dezentralen Wettbewerbsordnung. Bei wirtschaftlicher Tätigkeit des Staates besteht jedoch die Gefahr, dass politische und wirtschaftliche Interessen vermischt werden.

■ Politische Bewertung

- Ordnungspolitische Ebene
- Wettbewerbspolitische Ebene
- Sozialpolitische Ebene
- Personelle Ebene

■ Wirtschaftliche Bewertung

- Betriebswirtschaftliche Ebene
- Stadtstrategische Ebene
- Haushaltswirtschaftliche Ebene

■ Rechtliche Bewertung

- Kommunalverfassungsrechtliche Ebene
- Haushaltsrechtliche Ebene (Doppik/ NKF)
- Andere Rechtsquellen (z. B. Steuerrecht, Vergaberecht)

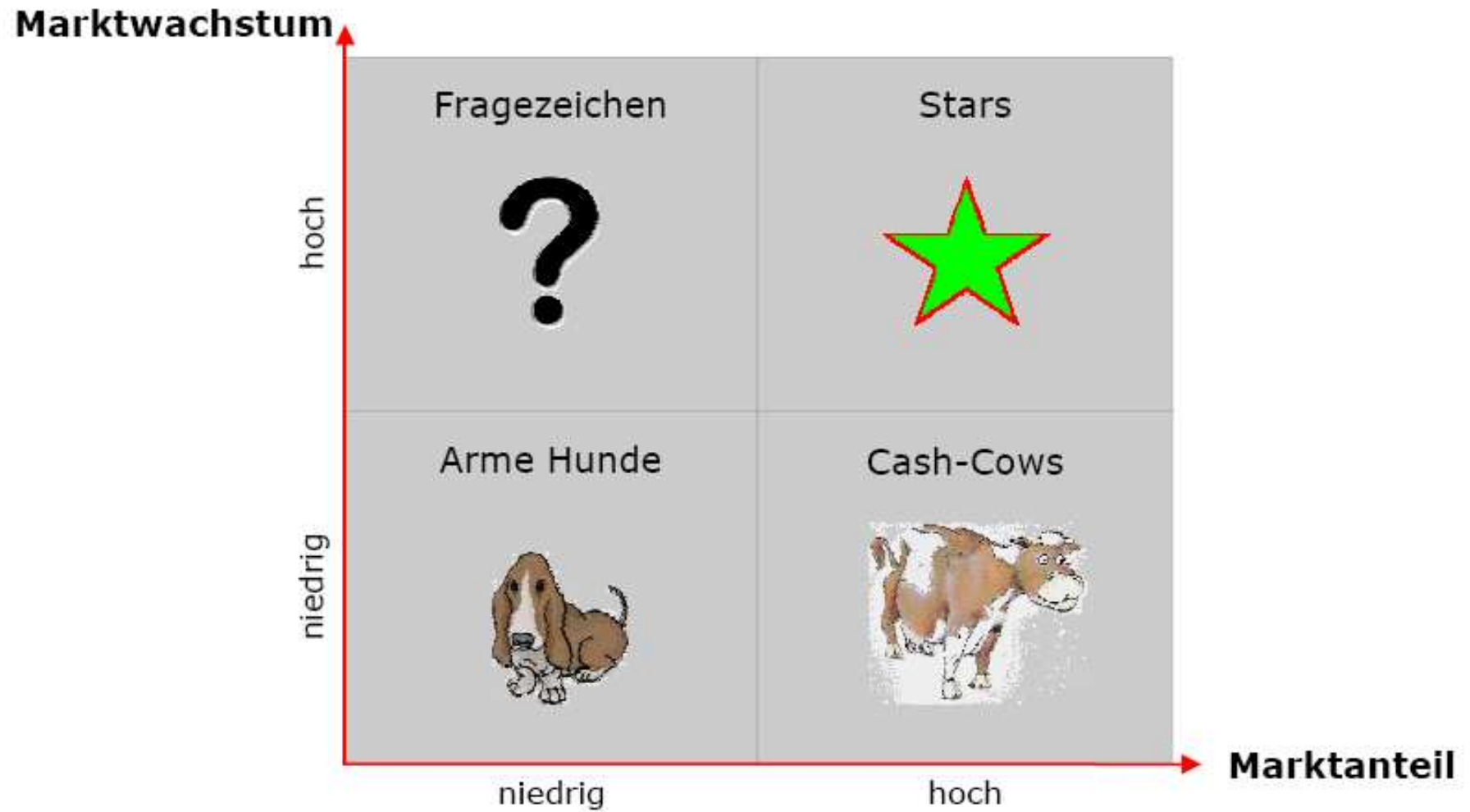
Das Gegenteil von Privatisierung

Eine ähnlich fundierte theoretische Begründung wie bei der Privatisierung (Monopolkommission) existiert für die Rekommunalisierung nicht. Aber es gibt einen gesellschaftlichen Trend.

Mögliche Gründe sind grundsätzlich in allen Bereichen zu suchen, die auch für die Privatisierung eine Rolle spielen:

- Absicherung des kommunalen Einflusses
- Vermeidung von Oligopolen – Beispiel: Entsorgungswirtschaft
- Bessere Steuerung und Kontrolle
- Public Value Aspekte – vom Shareholder Value zum Stakeholder Value
- Keine Beteiligung Privater → Absicherung der Inhouse Vergabe
- Integration in das Rechnungswesen des Kernhaushalts
- TVöD - Leistungsentgelte
- Steuerliche Vorteile
- Kostengünstige Leistungserbringung
- Qualitätsaspekte
- Sicherheitsaspekte

Wer oder was wird rekommunalisiert?



Beispiele

- Hannover – Prüfstatiker
- Freiburg – Gebäudereinigung
- Dortmund – Gebäudereinigung
- Landkreis Soltau - Fallingbostel – Abfall
- Nürnberg – Gartenbaubetrieb
- Saarbrücken – Abfallentsorgung, Stadtreinigung, Abwasserbeseitigung
- Sindelfingen – Wohnungsbau
- Hamburg und Mannheim – Bewirtschaftung von Schulen - keine **Rekommunalisierung** aber Vergabe an 100% Tochtergesellschaft im Rahmen einer ÖÖP statt PPP

Checkliste Rekommunalisierung

Vergaberecht

Beispiel: Rekommunalisierung an eine 100% ige Eigengesellschaft ist dem Vergaberecht entzogen. Aber bei freiwilliger Ausschreibung Achtung: Ein Eigenbetrieb darf sich nicht an Ausschreibung beteiligen.

Steuerrecht

Privilegierungsmöglichkeiten

Personalwirtschaft/ Tarifrecht

TVöD

Haushaltswirtschaftliche Ebene (Doppik/ NKF)

Auswirkungen auf den Haushalt, Bilanz, Gebührenkalkulation

Rechtliche Bewertung

Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung, Betriebsübergang § 613 a BGB

Wirtschaftlichkeit

Kennzahlen, Benchmarking, Finanzierung, Wertsteigerungspotenziale beachten

Kommunikation

Alles so wie früher?



Heißt Rekommunalisierung deshalb, dass alles wieder so wird wie vor der Privatisierung? Nein, das heißt es nicht. Mit dem Zurückholen der Dienstleistung geht in der Regel eine Binnenmodernisierung einher: Die Orientierung an ökonomischen Leitbildern bestimmen nun das betriebliche Handeln. Die Folge: Rationalisierungsreserven werden ausgeschöpft. Oder wie es eine Personalrätin ausdrückte: „Wir konnten die Dienstleistung nur zurückholen, indem wir alle Bereiche, alle Arbeitsschritte optimiert haben.“

- Rekommunalisierung kein Trend aber mehr als Einzelercheinung
- Kommunen nutzen Gestaltungsspielräume
- Entscheidungsgrundlagen pragmatisch und nicht ideologisch
- NKF und KLR bieten Wettbewerbssurrogate und damit neue Steuerungsmöglichkeiten
- Optimierung Daueraufgabe und nicht mit der Entscheidung für eine bestimmte Durchführungsform erledigt

Vielen Dank für Ihr Interesse!

Dr. Knirsch Consult
Mühlenweg 1
48282 Emsdetten
+49(2572)953683
info@knirsch-consult.com
www.knirsch-consult.com