



Foto: istockphoto

Für starke Kommunen mit leistungsfähigen Betrieben in öffentlicher Hand.

Ein Leitfaden zur Rekommunalisierung

DIE LINKE.
I M B U N D E S T A G

Inhalt

Vorwort	3
1. Ziele – was mit Projekten der Rekommunalisierung erreicht werden soll	5
2. Bestandsaufnahme – Was zu einer Vorklärung gehört	6
3. Mehrheiten – Wie eine Rekommunalisierung Unterstützung findet	9
4. Wichtige Einzelfragen – Wie die Rekommunalisierung konkret vorbereiten ist	10
5. Übergangsphase – Wer was zu tun hat	13
6. Exemplarische Erfahrungen mit Rekommunalisierungen	15
Anlage 1: Wichtige Rechtsgrundlagen	19
Anlage 2: Organisationsformen	20

DIE LINKE.

I M B U N D E S T A G

Fraktion DIE LINKE. im Bundestag
Platz der Republik 1, 11011 Berlin
Telefon: 030/22751170, Fax: 030/22756128
E-Mail: fraktion@linksfraktion.de
V.i.S.d.P.: Jan Korte

Verantwortlich: Ralph Kummer,
Claudia Leonhardt, Patrick Wahl

Layout/Druck: Fraktionservice

Endfassung: März 2021

**Dieses Material darf nicht zu Wahlkampfzwecken
verwendet werden!**

**Mehr Informationen zu unseren parlamentarischen
Initiativen finden Sie unter: www.linksfraktion.de**

210323

Vorwort

Nach langen Jahren des Privatisierungswahns herrscht Ernüchterung. Günstigere Preise, bessere Dienstleistungen und Unternehmen, die sich um die Kundschaft kümmern – das waren die Verheißungen der Privatisierung. Hunderte Städte, Gemeinden und Landkreise haben den Versprechen geglaubt oder – von einer falschen Steuerpolitik in die Enge getrieben – keinen anderen Ausweg gesehen, um Haushalte kurzfristig zu konsolidieren. So wurden Dienstleistungen privatisiert, kommunale Betriebe an Investor*innen verkauft oder Betreiberverträge abgeschlossen.

Mittlerweile ist bekannt, was von den Ankündigungen der privaten Anbieter*innen und Investor*innen zu halten ist. Höhere Preise und Gebühren, schlechterer Service, rücksichtlose Ausnutzung von Angebotsmonopolen, weniger demokratische Kontrolle, prekäre Arbeitsverhältnisse, fehlende Investitionen und dadurch bedingt ein Verfall der Infrastruktur sowie geringere Einnahmen für die kommunalen Haushalte – das ist in vielen Orten die Realität. Deshalb erscheint es nicht verwunderlich, dass Privatisierungen von der Bevölkerung mehrheitlich abgelehnt werden. Insbesondere die Erfahrungen mit der COVID-19-Pandemie dürften dazu führen, dass der Ruf nach einer Stärkung der öffentlichen Hand noch lauter wird.

Bürger*innenentscheide gegen die Privatisierung öffentlichen Eigentums zeigen immer wieder, dass der Widerstand in der Bevölkerung wächst. Mittlerweile wurde durch die Berliner Initiative „Deutsche Wohnen & Co enteignen“ sogar die in Art. 15 grundgesetzlich vorgesehene Möglichkeit der Vergesellschaftung, d.h. die Überführung in Gemeineigentum, zumindest auf Landesebene wieder in die politische Debatte gebracht.

Auch die Kommunen selbst haben mit den oft nicht bedachten Folgen der Privatisierung zu kämpfen. Die Finanzkrise im Jahr 2008 offenbarte schonungslos, wie risikoreich grenzüberschreitende Leasingverträge (Cross Border Leasing) oder undurchsichtige Zinsgeschäfte (sog. Zins-Swaps) sind. Aktuell bangen einige Kommunen durch die Insolvenz der Greensill-Bank um ihre dortigen Einlagen. Die finanziellen Bruchlandungen werden jedenfalls die Kommunalhaushalte auf Jahre erheblich belasten.

Aus all diesen Gründen sind folgende Fragen umso wichtiger:

- Was ist zu tun, um Angebote der Daseinsvorsorge (z.B. Energie, Wasser- oder Abfallentsorgung) wieder in die öffentliche Hand zu überführen?
- Welche Lehren enthalten erfolgreiche Beispiele der Rekommunalisierung?
- Welche Risiken und Schwierigkeiten sind zu bedenken?

Vor dergleichen und ähnlichen Herausforderungen stehen immer mehr Kommunen und Bürger*inneninitiativen.

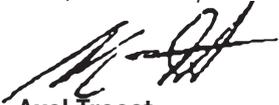


Dieser Leitfaden ist erstmals im Januar 2009 erschienen. Wegen der großen Nachfrage steht nun eine dritte, aktualisierte Auflage zur Verfügung. Der Leitfaden soll informieren, mobilisieren und Entscheidungen erleichtern. Weil die Bedingungen vor Ort jeweils unterschiedlich sind, ist er selbstverständlich kein stur anzuwendendes Schema, sondern als Checkliste und Orientierungshilfe zu verstehen. Er enthält vielfältige Gesichtspunkte, die sich in der Praxis als wichtig erwiesen haben, und die Erfahrungen, die sich verallgemeinern lassen.

Dieser Leitfaden ist in sechs Teile gegliedert:

- Zunächst werden die Ziele genannt, die – ob einzeln oder kombiniert – mit Projekten der Rekommunalisierung erreicht werden sollen.
- Danach folgen zweitens die Aspekte, die für eine Bestandsaufnahme wichtig sind. Dabei geht es insbesondere um die Frage, ob eine Rückübertragung von Aufgaben oder ein (Rück-)Kauf durch die Kommune rechtlich überhaupt möglich ist.
- Drittens ist zu prüfen, wie eine Rekommunalisierung politische Unterstützung finden und mehrheitsfähig werden kann.
- Viertens geht es um wichtige Detailfragen, die zur konkreten Vorbereitung des jeweiligen Projekts zu beantworten sind.
- Fünftens sollte frühzeitig über die Übergangsphase nachgedacht werden, damit die Rückführung in die öffentliche Hand möglichst reibungslos gelingt.
- Im sechsten Teil werden exemplarische Erfahrungen aus verschiedenen Bereichen der Daseinsvorsorge vorgestellt.


Kerstin Kassner,
MdB, Kommunalpolitische Sprecherin


Axel Troost,
MdB, Mitglied des Finanzausschusses,
Schwerpunkt Kommunalfinanzen

1. Ziele – was mit Projekten der Rekommunalisierung erreicht werden soll

Mit Projekten der Rekommunalisierung sollen privatisierte Leistungen der Daseinsvorsorge wieder durch öffentliche Dienstleister erbracht werden. Sie können mit dazu beitragen, die Einnahmen der Kommunen zu erhöhen und zu verstetigen. Folgende Maßnahmen müssen deshalb flankierend zu einer Rekommunalisierung ergriffen werden:

- Weiterentwicklung der Gewerbesteuer zu einer Gemeindegewerbesteuer mit breiterer Bemessungsgrundlage, unter Einbeziehung der Freien Berufe und mit einem angemessenen Freibetrag;
- Vollständige Übernahme der Kosten für Sozialausgaben durch den Bund;
- Einrichtung eines Altschuldenfonds (vgl. Bundestags-Drs. 19/14153) sowie eines Solidarpakts III;
- Ein Schutzschirm für Kommunen in und nach der sog. Corona-Krise (vgl. Bundestags-Drs. 19/18694);
- Strikte Einhaltung des Konnexitätsprinzips;
- Eine sozial gerechte und Mieter*innen schonende Reform der Grundsteuer (vgl. Bundestags-Drs. 19/7980);
- Gerechte Steuerpolitik: über Vermögens- und gerechte Erbschaftsteuer größere Verteilungsspielräume auch für Kommunen in Zeiten der Schuldenbremse schaffen.

Die Initiative zur Rekommunalisierung kann von Parteien, Bürger*inneninitiativen, Fraktionen, Unternehmen, Gewerkschaften, Betriebs- und Personalrät*innen oder auch von der Verwaltung selbst ausgehen. Bündnisse der verschiedensten Art sind denkbar. Als Rechtsformen der Rekommunalisierung sind Fachbereiche oder Regie- und Eigenbetriebe der Kommune, privatrechtliche Unternehmensformen im alleinigen Eigentum einer oder mehrerer Kommunen (Interkommunale Zusammenarbeit) sowie sonstige, dem Gemeinwohl verpflichtete Organisationen in Bürger*innenhand denkbar.

Die wesentlichen Ziele einer Kommunalisierung bzw. Rekommunalisierung lauten:

Zugang für alle: Öffentliche Dienstleistungen oder öffentliche Güter sollen für alle Bürger*innen unabhängig von ihrem Einkommen oder ihrer gesellschaftlichen Stellung zugänglich sein. Strom, Gas, öffentlicher Nahverkehr und der Schwimmbadbesuch müssen bezahlbar und erreichbar sein. Die nächste öffentliche Bücherei darf nicht 50 Kilometer weit weg liegen. Nur so kann eine Teilhabe aller Menschen am gesellschaftlichen Leben sichergestellt werden. Dies zu gewährleisten, ist direkt Aufgabe der Kommune und indirekt Aufgabe von Bund und Ländern.

Günstigere Preise, bessere Leistungen: Kommunale Unternehmen stehen nicht unter Profiterwartungen wie die Privatwirtschaft. Sie arbeiten aufwandsdeckend, was nicht ausschließt, dass sie Gewinne erwirtschaften. Entscheidend ist, dass transparent darüber entschieden werden kann, wohin die Gewinne fließen. Gewinne können beispielsweise wieder in die kommunale Infrastruktur und in das kommunale Dienstleistungsangebot reinvestiert

werden und bleiben so den Bürger*innen direkt erhalten. Erfahrungen mit verschiedenen Projekten der Rekommunalisierung zeigen, dass mit öffentlichem Einfluss faire Preise bei hoher Qualität erreicht werden können.

Stabile regionale Wertschöpfung, Ausbildungsplätze und Erhalt von Arbeitsplätzen vor Ort: Betriebe in kommunaler Hand sind der lokalen Wirtschaft sowie den Arbeits- und Ausbildungsplätzen vor Ort stärker verpflichtet. Sie lösen (innerhalb der Grenzen des Vergaberechts) Aufträge bei der örtlichen Wirtschaft aus und sichern die Beschäftigung dort, wo die Leistungen erbracht werden.

Faire Bezahlung, bessere Arbeitsbedingungen, mehr Mitbestimmung: Private Unternehmen können Dienstleistungen oft nur deshalb kostengünstiger als die Kommune anbieten, weil sie die Beschäftigten nicht nach Tarif bezahlen, nötige Instandhaltungsmaßnahmen vernachlässigen und Qualitäts- oder Sicherheitsstandards absenken. Öffentlicher Einfluss kann außerdem Betriebsrät*innen und Arbeitnehmer*inneninteressen stärken. Kommunalvertretungen können per Satzung die Mitbestimmungsrechte von Arbeitnehmer*innenvertretungen im Unternehmen regeln. Allerdings werden in der Praxis oftmals die alten Tarifbedingungen, die vor der Privatisierung galten, umgangen, um die Arbeitskosten zu senken. Das ist nicht zu akzeptieren.

Gesündere und umweltschonende Erbringung von Leistungen, bedarfsnahe Planung: Die Kommune ist der richtige Ort für eine bedarfsnahe Planung. Ver- und Entsorgungsaufgaben können direkt in die Stadtentwicklungsplanung einbezogen und an die Siedlungsstrukturen angepasst werden. Energieeffiziente und klimafreundliche Energieerzeugung in kleinen Anlagen vor Ort, die Nutzung von Kraft-Wärme-Kopplung und erneuerbaren Energien entlasten Mensch und Umwelt. Verlässliche Versorgung mit sauberem Wasser und hohe Schutzziele bei der Müll- und Abwasserentsorgung sind elementar für Gesundheit und Natur. Skandale um illegale Müllentsorgung zeigen, dass diese Bereiche zurück in die öffentliche Hand gehören.

Kommunale Selbstbestimmung, demokratische Kontrolle, Transparenz: Die Übernahme von Aufgaben durch die öffentliche Hand ist eine wichtige Voraussetzung für öffentliche Kontrolle und demokratische Entscheidungen. Durch die enge Anbindung an die Politik haben Bürger*innen bei öffentlichen Unternehmen die Chance, größere Transparenz bei der Ausgestaltung der Leistungen und deren Preisgestaltung durchzusetzen. Es besteht jedoch kein Automatismus. Oft muss eine bessere Mitsprache der Bürger*innen hart erkämpft werden. Demokratische Kontrolle darf nicht allein den Kommunalpolitiker*innen überlassen werden. Erfahrungen mit Mauscheleien und „Parteibuchwirtschaft“ zeigen, dass eine öffentliche Rechenschaftspflicht und eine direkte Kontrolle durch die Bürger*innen auch bei kommunalen Unternehmen notwendig sind und im Einzelfall gegen den Widerstand von Stadträt*innen durchgesetzt werden müssen.

2. Bestandsaufnahme – Was zu einer Vorklärung gehört

Um eine Rekommunalisierung sinnvoll initiieren und begleiten zu können, ist es notwendig, möglichst frühzeitig, also weit vor dem Ende der Verträge, mit den Planungen zu beginnen. Die offizielle Bekanntmachung des Auslaufens von Konzessions- und Betreiberverträgen erfolgt spätestens zwei, frühestens drei Jahre vorher. Für die kommunalen Gremien bedeutet dies, dass auch entsprechend früh über eine mögliche Rekommunalisierung beraten werden muss.

Eine Rekommunalisierung muss juristisch, politisch, wirtschaftlich und organisatorisch ausreichend vorbereitet werden. Unter Umständen kann die Kommune auch aus laufenden Verträgen vorfristig aussteigen. Ein solcher Ausstieg ist jedoch mit größeren Schwierigkeiten verbunden und muss akribisch geprüft werden. Bei einer vorfristigen Vertragsbeendigung sind in jedem Fall Expert*innen einzubeziehen, die sowohl die juristischen Möglichkeiten als auch die finanziellen Konsequenzen dieses Schrittes abwägen.

Beispiel: Potsdam

Die Rekommunalisierung der Wasserversorgung in Potsdam zeigt, dass es rechtliche Möglichkeiten gibt, um privaten Akteur*innen übertragene Aufgaben der Daseinsvorsorge (wieder) zu entziehen. Potsdam verkaufte 1997 einen Anteil von 49 Prozent seines Wasserbetriebes an Eurawasser, einer Tochter der französischen Suez Ondeo, und übertrug ihr die gesamte Wasserversorgung für 20 Jahre. Wenig später kündigte Eurawasser eine Verdoppelung der Preise an. Daraufhin ließ die Stadt das gesamte Vertragswerk von insgesamt 17 Einzelverträgen von Fachleuten prüfen und fand eine juristisch stichhaltige Ausstiegsmöglichkeit. Hinzu kam, dass Eurawasser keinen echten Kaufpreis gezahlt hatte. Der „Kaufpreis“ von 167 Millionen Euro sollte während der Vertragslaufzeit über die Gebühren der Verbraucher*innen bezahlt werden. Deshalb musste beim Vertragsausstieg zwar kein Kaufpreis an Eurawasser zurückgezahlt werden, es wurde jedoch ein Vergleich geschlossen. Die genaue Abfindungssumme ist nicht bekannt, Schätzungen belaufen sich aber auf bis zu 13 Mio. Euro. Dies führt dazu, dass die Potsdamer Wasserpreise im bundesweiten Vergleich noch immer besonders hoch sind. Ohne eine Rekommunalisierung wären sie nach Angaben der Stadt jedoch noch deutlich höher.

<https://www.maz-online.de/Lokales/Potsdam/Potsdam-ist-trauriger-Spitzenreiter-bei-Wasserpreisen-die-Stadtwerke-stellen-das-Ergebnis-in-Frages>

Die Erteilung einer Konzession darf ausschreibungsfrei erfolgen, wenn an dem beauftragten Unternehmen keine privaten Anteilseigner*innen beteiligt sind. Somit gelten auch für Dienstleistungskonzessionen die Grundsätze der sogenannten In-House-Vergabe (siehe Anhang 1: Wichtige Rechtsgrundlagen). Demnach sind die Vor-

schriften der Europäischen Union auf dem Gebiet der öffentlichen Aufträge oder Dienstleistungskonzessionen nicht anzuwenden, wenn eine öffentliche Stelle ihre im allgemeinen Interesse liegenden Aufgaben mit ihren eigenen administrativen, technischen und sonstigen Mitteln erfüllt, ohne sich an externe Einrichtungen zu wenden.

Rekommunalisierung kann zweierlei bedeuten. Entweder handelt es sich, wie beim Beispiel Potsdam um einen (Rück-)Kauf von Anteilen an privaten oder gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen. Oder es handelt sich um die Rückübertragung von Aufgaben, die von der Kommune per Betreiber- oder Konzessionsvertrag an private Unternehmen vergeben worden sind.

Trotzdem gilt auch dabei der Grundsatz der Transparenz. Diesbezüglich präzisierte der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil vom 6.4.2006 (C-410/04 ANAV), dass zugunsten der potenziellen Bieter*innen ein angemessener Grad von Öffentlichkeit sicherzustellen ist, der die Dienstleistungskonzession dem Wettbewerb öffnet und die Nachprüfung ermöglicht, ob die Vergabeverfahren unparteiisch durchgeführt worden sind.

Das Konzessionsverfahren muss also nachvollziehbar sein – durch die Einhaltung eines bestimmten, für alle Bewerber*innen geltenden Verfahrens. Konzessionsverträge, die ohne vorherige Bekanntmachung abgeschlossen wurden oder werden, sind nichtig. Das gilt für das reguläre Verfahren sowie für vorzeitige Verlängerungen.

Konzessionsverträge im Bereich der Energieversorgung

Kommunen können mit Energie- und Gasversorgern Konzessionsverträge über das Wegenutzungsrecht, also für die Verlegung und den Betrieb von Leitungen durch den öffentlichen Raum, abschließen. Hierfür zahlen die Netzbetreiber Konzessionsabgaben an die Kommunen.

Im Energiebereich ist eine 20-jährige Laufzeit der Verträge üblich. Der Bundesgerichtshof urteilte im Jahre 1999: „Spätestens alle 20 Jahre sollten die Partner eines Konzessionsvertrages frei darüber entscheiden können, ob die Energieversorgung durch den bisherigen Vertragspartner, durch ein konkurrierendes Versorgungsunternehmen oder durch die Kommune selbst fortgesetzt werden sollte“ (BGH, Kartellsenat, Urteil vom 16.11.1999, „Kaufering“, Aktenzeichen KZR 12/97).

Mit dem Auslaufen der Verträge haben Städte und Gemeinden die Möglichkeit, die Energieversorgung (wieder) in die eigenen Hände zu nehmen. Damit steigen auch die Aussichten der Kommunen, regenerative Energie vor Ort zu produzieren. Das ist eine umwelt- und wirtschaftspolitische Chance.

Konzessionsverträge in anderen Bereichen der Daseinsvorsorge

In anderen Bereichen, wie etwa Wasser/Abwasser oder Müllentsorgung, sind öffentliche Aufgaben mit so genannten Betreiberverträgen an private Ver- oder Entsorger*innen vergeben worden. Hier gelten die gleichen Handlungsmuster für die ersten Schritte.

Handlungsempfehlung für die ersten Schritte:

- Ein Team von Initiator*innen bilden.
- Aktuelle und alte Geschäftsberichte beziehungsweise Beteiligungsberichte besorgen und auswerten (lassen).
- Sofern die Kommune am jeweiligen Unternehmen beteiligt ist: Akteneinsicht in Gesellschafter*innen- und Geschäftsführer*innenverträge verlangen.
- Geschlossene Sitzung des Gemeinderats bzw. der Ausschüsse beantragen und durchführen, wenn nur auf diesem Wege Informationen zu bekommen sind.
- Austausch mit anderen Städten, Gemeinden und Landkreisen, sofern sie an dem jeweiligen Unternehmen beteiligt sind.
- Informationsfreiheitsgesetz nutzen: Zur Einsichtnahme von Bürger*innen in Unterlagen öffentlicher Unternehmen gibt es auf Bundesebene und in nunmehr 13 Bundesländern bereits Informationsfreiheitsgesetze. In Bayern, Niedersachsen und Sachsen fehlen diese. Städte wie Dresden und Leipzig haben deshalb behelfsweise auf kommunaler Ebene Informationsfreiheitsgesetze erlassen. Die Einsichtsrechte sind weitreichend, jedoch nicht unbeschränkt und von Land zu Land unterschiedlich. So ist in Mecklenburg-Vorpommern z.B. der Informationszugang zu privaten Unternehmen, die öffentliche Aufgaben erfüllen oder an denen die Kommune mehrheitlich beteiligt ist, sehr weitreichend geregelt.
- Anfragen an den Gemeinderat beziehungsweise an der/die Bürgermeister*in stellen, z.B. nach dem folgenden Muster:

Musteranfrage zu den Konzessionsverträgen

1. Mit welchen Unternehmen hat die Gemeinde/Stadt Konzessionsverträge für die Sicherung von Durchleitungsrechten für die Energie- und Gasversorgung zu welchem Zeitpunkt abgeschlossen?
2. Welche Laufzeit haben diese Verträge? Welche Bestimmungen enthalten die Verträge hinsichtlich der Vertragsverlängerung, des Vertragsneuabschlusses und der Vertragsbeendigung?
3. In welcher Höhe hat die Gemeinde/Stadt bisher aus den nachgefragten Verträgen Einnahmen für den jährlichen Haushalt erzielt (bitte Einnahmen pro Haushaltsjahr ausweisen)?
4. In welcher Höhe kann die Gemeinde/Stadt in den nächsten Jahren mit Einnahmen aus diesen Verträgen rechnen (bitte Einnahmen im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung angeben)?

5. Unter welchen Voraussetzungen können nach Ansicht der/des Bürgermeister*in/Oberbürgermeister*in die Energie- und Gasnetze im Gemeindegebiet/Stadtgebiet ins gemeindliche/städtische Eigentum überführt werden? Welche Kosten könnten dabei für die Gemeinde/Stadt entstehen, und wie werden diese Kosten begründet?

6. Welche Verhandlungen und sonstigen Maßnahmen zur Vorbereitung der Überführung der Energie- und Gasnetze in kommunales Eigentum sind bisher durch die/den Oberbürgermeister*in/Bürgermeister*in eingeleitet worden, und welcher Arbeitsstand ist dabei bisher erreicht worden?

7. Unter welchen Voraussetzungen hält es die/der Bürgermeister*in/Oberbürgermeister*in für möglich, die Energie- und Gasnetze im Gemeindegebiet/Stadtgebiet, auch unter Einbeziehung Dritter, in kommunaler Trägerschaft zu bewirtschaften? Welche Steuerungsmöglichkeiten entstehen dadurch in Bezug auf die Durchleitungsentgelte?

Checkliste für die Bewertung von Rekommunalisierungsabsichten:

- In welcher Unternehmensform werden die Leistungen erbracht, und welche rechtlichen Konsequenzen sind damit verbunden? (siehe Anhang 1: Organisationsformen)
- Inwieweit sind die wesentlichen Verträge (Kauf-, Konzessions-, Betreiberverträge), Zusatzvereinbarungen und Protokollnotizen bekannt? Wenn bekannt: Wie sind in den Konzessions- bzw. Betreiberverträgen das Vertragsende, die Kündigung und die eventuelle Rückübernahme vor Vertragsablauf geregelt?
- Gab es in der Vergangenheit Rechtsstreitigkeiten zwischen der Kommune und dem Unternehmen bezüglich der Verträge oder der Erbringung von Leistungen?
- Welche Variante der Rekommunalisierung erscheint praktikabel (Übernahme bei Vertragsende, Kündigung aufgrund von Vertragsverletzungen, einvernehmliche vorzeitige Rekommunalisierung)?
- Sind die wesentlichen Unternehmensdaten wie Umsatz- und Gewinnentwicklung der letzten Jahre, Mitarbeiter*innenstruktur, Tarifbindung, Entgeltstruktur, direkte und indirekte Einnahmen der Kommune bekannt?
- Wer ist mit welchen Anteilen und mit welchen Rechten an dem Unternehmen beteiligt, und welche Bedeutung hat dabei die Kommune?
- In welche regionalen und überregionalen Verflechtungen (andere Unternehmen, Verbände, aber auch interkommunale Zusammenarbeit mit anderen Kommunen sowie die Kooperation mit dem jeweiligen Bundesland) ist das Unternehmen eingebunden? Ist an dem Unternehmen eine andere Kommune beteiligt? Gibt es Vereinbarungen oder Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Kommunen?

- Wer hat die unternehmerische Führung inne, und wie werden in der Praxis die Interessen der einzelnen Anteilseigner*innen vertreten?
- In welchem Ausmaß gibt es eine vertraglich geregelte Mitsprache der Kommune?
Welche Gremien haben dabei welche Rechte (Ausschüsse, Rat, Bürgermeister*in, Kämmerer*in)?
- An welchen Entscheidungen des Unternehmens war die Kommune bislang beteiligt? Hat die Kommune ihre Mitspracherechte bereits voll ausgeschöpft? Welche Entscheidungen hat die Kommune in Bezug auf das Unternehmen in der Vergangenheit getroffen?

3. Mehrheiten – Wie eine Rekommunalisierung Unterstützung findet

Jede Rekommunalisierung bedarf einer sorgfältigen politischen Vorbereitung. Die Nachteile der privaten Leistungserbringung müssen ebenso nachprüfbar aufgezeigt werden wie die Vorteile der Rekommunalisierung – sowohl für die Bürger*innen als auch für die Entscheidungsträger*innen in den kommunalen Gremien. Dabei kann an der Skepsis gegenüber Privatisierungen anknüpft werden. Eine repräsentative Umfrage (Befragungszeitraum 09.-13.10.2019, 1.009 Befragte) des forsa-Institutes im Auftrag des Forum New Economy von 2019 ergab, dass für 78 Prozent der Befragten die Privatisierung öffentlicher Leistungen in den vergangenen Jahren zu weit gegangen ist. Lediglich 6 Prozent der Befragten sprachen sich für weitere Privatisierungen aus (vgl. Böckler Impuls, Ausgabe 18/2019, Staat soll für sozialen Ausgleich sorgen).

Um für eine Rekommunalisierung Mehrheiten gewinnen zu können, sind folgende Fragen zu beantworten:

- Warum wurde in der Vergangenheit eine Privatisierungsentscheidung getroffen? Welche Interessen und welche Befürworter*innen standen dahinter?
 - Haben Privatisierungserlöse im Gegensatz zu den erzielbaren Gewinnabführungen an die Kommunen eine langfristige Haushaltskonsolidierung ermöglicht?
 - Welche negativen Folgen hatte bislang die privatisierte Leistungserbringung? (z.B. Gebührensteigerungen für Kund*innen, keine Sozial- oder Ökotarife, Schlechterstellung einzelner Kund*innengruppen, Qualitätsverlust, weniger Einnahmen für die Kommune, Defizite bei Lieferungen und Leistungen, Vertragsverletzungen, keine Rücksicht auf kommunale Belange, Korruption, keine Re-Investition von Gewinnen)
 - Welche sozialen Gruppen, Institutionen oder Unternehmen sind in welcher Weise vom aktuellen Zustand negativ betroffen?
 - Wer hat Interesse an einer Rekommunalisierung? Welche Bündnispartner*innen (Gewerkschaften, Sozial- und Umweltverbände, Bürger*inneninitiativen, Beschäftigte des Unternehmens, lokale Unternehmen) können gewonnen werden, die Vorteile von einer Rekommunalisierung haben?
 - Welche unterschiedlichen Interessen verfolgen diese Bündnispartner*innen? Welche möglichen künftigen Konflikte innerhalb des Bündnisses sind absehbar? Inwieweit sind hier Kompromisse möglich und notwendig? Wie ist das Kräfteverhältnis der unterschiedlichen Interessensträger*innen einzuschätzen?
 - Welcher Zeitraum ist für die Rekommunalisierung anzusetzen, und kann eine Rekommunalisierung in der aktuellen Legislaturperiode noch umgesetzt werden (meist mehrjährig)?
 - Welche Positionen vertreten andere Fraktionen in der Kommunalvertretung und warum? Kann die Rekommunalisierung mehrheitsfähig werden?
- Inwieweit lassen sich Kostenvorteile glaubhaft, nachvollziehbar und verlässlich darlegen, um die Zustimmung der Bürger*innen zur Rekommunalisierung zu erhalten? Welche qualitativen Vorteile lassen sich für eine Rekommunalisierung anführen, um Mehrheiten in der Kommune zu schaffen (sozialere Ausgewogenheit, bessere Qualität, mehr Service, bessere Arbeitsbedingungen, mehr Entscheidungskompetenz für Bürger*innen)?
 - Welche Erfahrungen aus anderen Kommunen können für die Argumentation zugunsten einer Rekommunalisierung genutzt werden? Gibt es andere Gemeinden, die ähnliche Bestrebungen gegenüber dem gleichen privaten Unternehmen haben und lassen sich politische Bündnisse schmieden?
 - Mit welchen Gegenkampagnen und Gegenargumenten ist zu rechnen? Wie ist ihnen wirkungsvoll entgegen zu treten?
 - In welchem Umfang ist die Kommune finanziell handlungsfähig und in der Lage, Kredite aufzunehmen? Hat die Kommune einen ausgeglichenen Haushalt, oder befindet sich die Kommune in der Haushaltsunsicherheit? Verfügt sie über ein Haushaltskonsolidierungskonzept und welche Handlungsspielräume ergeben sich daraus für die Kommune? Welche sonstigen Beschränkungen eigenständiger Handlungsfähigkeit der Kommune liegen vor?
 - Wie steht die Kommunalaufsicht zu einer Erhöhung der Kreditlinie bei einer positiven Wirtschaftlichkeitsprognose für das jeweilige Projekt?

Handlungsempfehlungen für die politische Vorbereitung:

- Problemaufriss erstellen: Nachteile der Privatisierung, negative Betroffenheit, Bündnispartner*innen, Gegner*innen
- Umfragen durchführen
- Fraktionen in der Kommunalvertretung und sowie Bürger*inneninitiativen aktivieren
- Bündnispartner*innen identifizieren und ansprechen, beispielsweise DGB, ver.di, Verband kommunaler Unternehmen (VKU), Bürger*inneninitiativen, Nichtregierungsorganisationen
- Finanzielle Unterstützung für Kampagnen oder externen Sachverstand organisieren/beantragen (teilweise mit Vorlaufzeiten!)
- Mediale Druck auf die Stadträt*innen organisieren
- Finanzielle Situation der Kommune klären

4. Wichtige Einzelfragen – Wie die Rekommunalisierung konkret vorzubereiten ist

Der nächste wichtige Schritt ist die konkrete Vorbereitung der Rekommunalisierung. Wenn die Situation des Unternehmens, welches in die öffentliche Hand überführt werden soll, erfasst worden ist (Bestandsaufnahme), und wenn von der Durchsetzbarkeit des Projekts (Mehrheiten) ausgegangen werden kann, sind entscheidende Einzelfragen zu klären.

Politische Fragen, Rechtsfragen

- Welche gesetzlichen Grundlagen (EU-Recht, Kommunalrecht – „Schrankentrias“, Wettbewerbs-/ Vergaberecht, Ausschreibungsrecht, Vertragsrecht, Haushaltsrecht) sind bei der Rekommunalisierung zu beachten? Gibt es Gerichtsurteile, die für den jeweiligen Einzelfall von Bedeutung sind?
- Welche rechtlich bindenden Entscheidungen müssen seitens der Kommune und ihrer kommunalen Ausschüsse getroffen werden? Inwieweit sind Bürger*innenentscheide und – bei Vertragsverletzungen – Gerichtsverfahren möglich und sinnvoll?
- In welcher Hinsicht ist die/der private Betreiber*in auf die Kommune angewiesen? Kann sie/er zu einer Kooperation veranlasst werden? Ist sie/er zum Beispiel von der Auftragsvergabe durch die Kommune in anderen Bereichen abhängig und deshalb zur Kooperation bereit?
- Gibt es rechtliche oder politische Mittel, eine Rückübertragung unterhalb der Marktwertbedingungen zu organisieren? Stehen Genehmigungen für den Bau von Anlagen an? Gibt es Anhaltspunkte für Korruption?
- Welche Regelungen aus den entsprechenden Gemeindeordnungen sind zu beachten?

Novellierte Gemeindeordnung (NGO) am Beispiel Niedersachsen

Nach der novellierten Gemeindeordnung (NGO) ist die Errichtung eines Unternehmens in der Rechtsform GmbH oder einer anderen rechtlich möglichen Konstruktion durch niedersächsische Landkreise oder Gemeinden grundsätzlich nicht genehmigungs-, sondern lediglich anzeigepflichtig. Nur in bestimmten Fällen gibt es einen Genehmigungsvorbehalt seitens der Kommunalaufsichtsbehörde: bei Unternehmensveräußerungen; bei der Umwandlung einer Eigengesellschaft in eine Gesellschaft, an der Personen des Privatrechts eine Mehrheitsbeteiligung eingeräumt wird; bei Zusammenschlüssen von Unternehmen in kommunaler Trägerschaft oder einer kommunalen Einrichtung mit privaten Unternehmen ohne Einräumung eines beherrschenden kommunalen Einflusses.

Allerdings haben auch anzeigepflichtige Körperschaften darzulegen, ob gesetzliche Voraussetzungen erfüllt werden. Daran hat auch die Neufassung des § 108 Abs. 1 Nr. 3 NGO (Verschärfung des Gemeindegewirtschaftsrechtes – wie z.B. auch in Nordrhein-Westfalen) im Verfahren nichts geändert. Der wirtschaftlichen Betätigung von privaten Dritten ist ein Vorrang gegenüber der Gemeinde einzuräumen, wenn die Dritten, also die

privaten Unternehmen, den öffentlichen Zweck ebenso gut und wirtschaftlich erfüllen können (Subsidiaritätsprinzip). Wird der Dritte schlechter bewertet, das heißt, kann die Gemeinde mit ihrem (beabsichtigten) Unternehmen den Zweck besser und/oder wirtschaftlicher erfüllen, ist der Gemeinde die Errichtung, Übernahme oder wesentliche Erweiterung des Unternehmens gestattet. Bei Leistungsparität mit privaten Dritten hingegen ist der Gemeinde die wirtschaftliche Betätigung untersagt. In den Abwägungsprozess sind soziale Gesichtspunkte einzubeziehen!

Der mit der Anzeige bei der Kommunalaufsichtsbehörde verbundene Prüfungsvorgang ist nicht an bestimmte Nachweisförmlichkeiten gebunden. Es obliegt den Kommunen, die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben in geeigneter Weise darzulegen. Der Gestaltungsspielraum ist daher unter anderem hinsichtlich der Definition von Kriterien und Verfahren zu nutzen. Die Kommunalaufsichtsbehörde kann nur im Rahmen ihrer rechtlichen Gesamtwürdigung im Einzelfall und nur bei Gesetzesverstößen den Vorgang beanstanden und den Vollzug verhindern. Bei der strittigen Frage der Gewinnerzielung gilt: Die Höhe der aus der wirtschaftlichen Betätigung womöglich erwarteten Gewinne spielt für die Frage einer eventuellen kommunalaufsichtlichen Beanstandung nicht die entscheidende Rolle.

Kosten, Erträge, Preise

- Mit welchen Kosten für Sachverständige, die vor der endgültigen Entscheidung über die Rekommunalisierung anfallen, ist zu rechnen (Rechtsgutachten, juristische Begleitung, Wirtschaftsprüfer*innen, Unternehmensberatung, technische Beratung)?
- Wie hoch sind die kurzfristig anfallenden Kosten der Betriebsübernahme (Kaufpreis, Erwerbsnebenkosten, zwingend erforderliche kurzfristige Investitionen, Abfindungen, bestehende Verbindlichkeiten)?
- Welche Risiken wurden von dem Unternehmen während der „privaten Phase“ eingegangen? Sind Verträge abgeschlossen worden, die nicht automatisch mit dem Gesellschafterwechsel wegfallen? Bestehen gegebenenfalls Finanzbeziehungen mit einem Mutterkonzern, die für das operative Geschäft wesentlich sind, mit der Rekommunalisierung aber wegfallen würden?
- Wie sieht die Bezahlung der Beschäftigten aus und stehen Tarifverhandlungen an? Welche Auswirkung auf die Beschäftigung ist zu erwarten? Sind tarifliche Entlohnung und Arbeitsbedingungen gewährleistet?
- Wie kann möglichen Lohn- und Gehaltsabsenkungen, zum Beispiel durch Neueinstellung von vormalig Beschäftigten oder durch Verschieben in schlechtere Tarife (Ausgründung von Gesellschaften, deren Tarifbedingungen schlechter sind als der TVöD), vorgebeugt werden?
- Welche langfristig angelegten Investitionen sind als notwendig absehbar und sollten in die Kalkulation einfließen?

- Welche Synergien mit bestehenden Einrichtungen der Kommunen oder benachbarten Kommunen können genutzt werden, um die Kosten zu senken?
- Mit welchen Kosten und Erträgen ist im Dauerbetrieb zu rechnen? Welche Preise/Gebühren für die Bürger*innen sind realistisch? Sind Preisvorteile nachvollziehbar und verlässlich darzustellen?
- Wie kann die Rekommunalisierung zu sozialer Ausgewogenheit beitragen (z.B. bessere Dienstleistung in der Fläche)?
- Soll der Betrieb für die Kommune Einnahmen erzielen oder reicht Kostendeckung? Inwieweit wird ein Querverbund bei der Wahrnehmung unterschiedlicher Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge angestrebt, um bestimmte defizitäre Bereiche zu subventionieren? Hier muss genau geprüft werden, ob dies im Einzelfall nach der jeweils aktuellen EU-Rechtsprechung möglich ist.
- Ist eine Kreditaufnahme für den Rückkauf möglich, wenn nachgewiesen wird, dass die Kommune dadurch langfristig bessergestellt wird als zum gegenwärtigen Zeitpunkt?
- Gibt es Förderprogramme, die für das Vorhaben in Anspruch genommen werden können?
- Ist mit bestimmten Effizienznachteilen zu rechnen, wenn die rekommunalisierten Betriebe nicht mehr Teil eines größeren, überregional tätigen privaten Versorgers sind?
- Gibt es jenseits der engen betriebswirtschaftlichen Betrachtung sonstige positive wirtschaftliche Effekte (für lokales Gewerbe, lokale Landwirtschaft etc.), die in die Entscheidungsfindung einfließen sollten? Was ist zu tun, um die Regionalisierungseffekte (Wertschöpfung, Arbeitsplätze, langfristig planbare Preise) zu verbessern?

Exkurs: Das Problem der Kreditaufnahme

Der vom Rat beschlossene Haushalt ist in fast allen Bundesländern der Aufsichtsbehörde vorzulegen. In einigen Bundesländern besteht sogar eine Genehmigungspflicht. Im Wesentlichen konzentriert sich das Genehmigungsverfahren in allen Bundesländern auf die Kreditermächtigung in der Haushaltssatzung, da gerade die Kreditaufnahme zu neuen Ausgabeverpflichtungen führt. Diese können die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Kommune gefährden. Die Kreditfinanzierung ist auf die Investitionstätigkeit beschränkt. Sie unterliegt einem Genehmigungsvorbehalt. Kommunen dürfen Kredite erst aufnehmen, wenn alle übrigen Möglichkeiten der Einnahmeerzielung ausgeschöpft sind. Insbesondere bei unausgeglichenen Haushalten misst die Aufsichtsbehörde den Rahmen der noch als möglich erachteten Kreditaufnahme unter anderem daran, inwieweit die übrigen Einnahmequellen ausgeschöpft sind. Eine Kreditaufnahme für den Rückkauf von Anteilen wird an einen Nachweis der finanziellen Besserstellung der Kommune gebunden sein müssen.

Wahl der Organisationsform

Welche Organisationsform die richtige ist, hängt von der zu erbringenden Leistung und von den Interessen der Gemeinde ab. Jede Rechtsform hat bestimmte orga-

nisatorische, finanzwirtschaftliche, steuerliche, personelle und politische Folgen. Wenn die Kommune die Tätigkeit des Unternehmens direkt beeinflussen will, sollte sie öffentlich-rechtliche Rechtsformen vorziehen (siehe Anlage 2: Organisationsformen). Prinzipiell ist eine öffentlich-rechtliche Organisationsform näher an den Bedürfnissen der Gemeinde orientiert und, sofern Transparenz gewährt wird, auch besser kontrollierbar.

Private Organisationsformen sind unabhängiger von den politischen Gegebenheiten und orientieren sich unmittelbarer an betriebswirtschaftlichen Aspekten. Belange des Gemeinwohls sind in diesen Organisationsformen stets schwieriger zu berücksichtigen. Soweit eine Kommune die alleinige Eigentümerin ist, kann sie die negativen Auswirkungen, die sich aus der Organisationsform ergeben, gering halten.

Im Falle einer Aktiengesellschaft ist das schon schwieriger. Spätestens, wenn ein privates Unternehmen Anteile an der AG oder einer GmbH hält, zählt schon von Gesetzes wegen nur das unternehmerische Interesse, die größtmöglichen Gewinne zu erwirtschaften. Private Anteilseigner*innen können dies in letzter Konsequenz auch gegenüber der öffentlichen Hand gerichtlich einklagen. Die Interessen der Öffentlichkeit können daher nur Berücksichtigung finden, soweit sie den Unternehmensinteressen nicht entgegenstehen.

Aus LINKER Sicht dürften in den meisten Konstellationen die besseren Argumente für eine öffentlich-rechtliche Organisationsform sprechen.

Nach folgenden Kriterien sollten die Interessen der Kommune bewertet und eine Entscheidung über die Rechtsform getroffen werden:

- Welches Anliegen, welcher öffentliche Zweck ist mit der Rekommunalisierung verbunden (rein finanzieller Vorteil für die Kommune und/oder Wahrung anderer Interessen wie z.B. die preisgünstige Versorgung oder der Umweltschutz)? Welche Vorgehensweise und Entscheidungsstruktur kann am besten dafür sorgen, dass dieses Anliegen wirksam durchgesetzt wird?
- Welche absehbaren Konflikte zwischen Geschäftsführung, Kund*innen, Verwaltung und Beschäftigten müssen bei der Wahl der Rechtsform und bei der Formulierung von Satzung und Gesellschaftervertrag besonders beachtet werden?
- Inwieweit erlaubt es die jeweilige Unternehmensform, Ziel und Zweck des Unternehmens, Entscheidungskompetenzen der Gremien (Kommunalvertretung, Vorstand, Verwaltungs-/Aufsichtsrat), Aufgaben der Geschäftsführer*in/Betriebsleiter*in, öffentliche Kontrolle sowie Mitbestimmungsmöglichkeiten möglichst genau in den Gesellschafter*innen- und Geschäftsführer*innenverträgen zu definieren?
- Welche Befugnisse und Ressourcen sind dem Unternehmen/Betrieb einzuräumen (Finanz- und Investitionshoheit, Personalhoheit, Kontrahierungszwang bzw. Abnahmeverpflichtung gegenüber der Verwaltung)?
- Welche Kompetenzen sollen kommunale Vertretungen und Verwaltungen erhalten, und wie eng soll

die Geschäftsführung an die Kommune angebunden werden?

- Welche Möglichkeiten der Einflussnahme sollen Bürger*innen erhalten?
- Welche Art und welcher Umfang von Mitbestimmung sind sinnvoll bzw. geboten? Inwieweit können die Beschäftigten besser in die Entscheidungsfindungen einbezogen werden?
- Können ökologische Fortschritte mit der Rekommunalisierung verbunden werden?
- Wie lassen sich Qualität und Service verbessern?
- Wie können Interessenverflechtungen und sachferne Personalentscheidungen (Klüngelwesen, Versorgungsposten) vermieden bzw. eingedämmt werden?
- Soll eine 100prozentige Rekommunalisierung stattfinden, oder sollen Private beteiligt werden/bleiben? Im Falle der Beteiligung Privater ist zu beachten, dass ab dem ersten Euro privaten Kapitals jegliche Auftragsvergabe ausschreibungspflichtig ist (siehe Anhang 1: Wichtige Rechtsgrundlagen).

Beispiel: Hamburger Elektrizitätswerke

Ein spektakulärer Fall war die Entlassung des früheren schleswig-holsteinischen Energieministers Günther Jansen aus dem Aufsichtsrat der Hamburger Elektrizitätswerke (HEW). Laut Beschluss des Landgerichtes Hamburg musste Jansen den HEW-Aufsichtsrat verlassen, weil er, so die Urteilsbegründung der Hamburger Richter, als „gerichts-bekannter Kernkraftgegner“ unablässig alles daran setzte, die Atomkraftwerke der HEW aufzugeben. Damit befände sich der Atomkraftgegner in einer „tiefgreifenden, andauernden und unlösbaren Pflichtenkollision“. Denn als Aufsichtsratsmitglied der HEW dürfe es ihm nicht um das „zentrale Anliegen des Gemeinwohls“, sondern ausschließlich um das Wohl der HEW gehen. Gemäß Urteil hat sich die kommunale Seite in einem gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen letztlich immer den Verwertungsinteressen der Kapitaleseite zu unterwerfen. Angesichts der damaligen Beteiligungsverhältnisse war das Urteil besonders brisant. Denn das Gemeinwohl wurde als irrelevant eingestuft, obwohl der Stadtstaat Hamburg 71 Prozent des HEW-Kapitals in der Hand hatte.

Transparenz bei privatrechtlich organisierten Unternehmen

Zur Frage der Transparenz gibt es wegweisende Gerichtsurteile. Der Bundesgerichtshof (Az. III ZR 294/04) hat entschieden, dass der Auskunftspflicht nach dem Pressegesetz auch diejenigen Betriebe der kommunalen Daseinsvorsorge unterliegen, die zwar eine GmbH sind, aber unter beherrschendem Einfluss der öffentlichen Hand stehen. Das Verwaltungsgericht Regensburg (Az. RN 3 K 04.14.08) hat ein Bürger*innenbegehren zugelassen, das zum Ziel hatte, die Geheimhaltungspflicht von Aufsichtsratsmitgliedern einzuschränken. Das Verwaltungs-

gericht Wiesbaden weist in seinem Urteil vom 22.09.2008 (Az. 3 L 1018/08.WI) darauf hin, dass die Stadtverordnetenversammlung zwar kein Weisungsrecht gegenüber den Magistratsmitgliedern habe, die in zwei Unternehmensgremien (ESWE AG und KMW AG) vertreten sind. Dies schließe aber nicht aus, dass eine Volksvertretung seiner „Stadtregierung“ gegenüber eine eindeutige Haltung zeigen und auch eine - politische - Handlungsvorgabe machen dürfe.

Handlungsempfehlungen für die Klärung wichtiger Einzelfragen und für die konkrete Vorbereitung der Rekommunalisierung:

- Kommunalrechtlich versierte Sachverständige (Jurist*innen, Betriebswirt*innen, Verwaltungswissenschaftler*innen) in die jeweilige Initiative einbinden
- Expertisen von Kommunalverbänden, Gewerkschaften, Universitäten oder kommunalpolitischen Foren der LINKEN einholen
- Austausch mit anderen Kommunen, Gewerkschaften und Nicht-Regierungsorganisationen über vergleichbare Fälle einer bereits erfolgreich durchgeführten Rekommunalisierung recherchieren und Erfahrungen abwägen
- mit den „Macher*innen“ der Vergleichsfälle Vor-Ort-Besuche und Workshops organisieren
- Vor- und Nachteile verschiedener Organisationsformen für die geplante Rekommunalisierung abwägen (siehe Anlage 2: Organisationsformen)
- Antrag in der Kommunalvertretung stellen: „Übernahme der Leistungen/des Betriebes XY in kommunale Hand - Erstellung einer juristischen und wirtschaftlichen Analyse“

Antrag in der Kommunalvertretung

Sobald eine Fraktion in einer Kommunalvertretung (oder mehrere) entschieden hat, die Rekommunalisierung eines bestimmten Bereiches voranzutreiben, müssen die Details konkret geprüft werden. Zur Vorbereitung kann eine Kommunalfraktion den folgenden oder einen ähnlich lautenden Antrag stellen:

„Der Rat der Stadt/Gemeinde beauftragt die Verwaltung, umgehend eine Prüfung zur Übernahme der Leistungen/des Betriebes XY bei Auslaufen des (Konzessions-)Vertrages mit Z in Auftrag zu geben. Dabei sollen verschiedene Modelle (Betrieb durch kommunale Eigengesellschaft/Kauf und Übertragung an Dritte) und unterschiedliche Organisationsformen hinsichtlich folgender Aspekte untersucht werden: Wirtschaftlichkeit, Qualität der Leistung, Preisgestaltung/Gebühren, Beschäftigung, Verbesserung der ökologischen Bilanz.“

Alternative Formulierung, wenn es um den (Rück) Kauf geht, können wie folgt lauten: „Untersuchung des (Rück-)Kaufs der Anteile von Z...“.

Für die Untersuchung müssen in jedem Fall klar formulierte Kriterien vorgegeben werden.

5. Übergangsphase – Wer was zu tun hat

Ist die Entscheidung für eine Rekommunalisierung gefallen, muss sie interdisziplinär von der Verwaltung vorbereitet werden. Von einer reibungslosen Übernahme hängt die Zustimmung der Bevölkerung ab. Wenn z.B. bei der Rekommunalisierung der Müllentsorgung die doppelte Anzahl von Abfallbehältern vor dem Haus stehen, weil die/der private Betreiber*in ihre/seine Behälter noch Monate neben den neuen kommunalen stehen lässt, ist das ebenso ärgerlich wie eine nicht rechtzeitige Einsatzbereitschaft der Müllfahrzeuge. Zu den in der Umsetzungsphase wichtigen Fragen gehören:

- Wer ist für das Projekt Rekommunalisierung verantwortlich und koordiniert die Aktivitäten? Ist das Projekt so umfangreich, dass eine Steuerungsgruppe gebildet werden muss?
- Welche parlamentarischen und außerparlamentarischen Partner*innen sind für ein koordiniertes Vorgehen entscheidend? Wie und von wem werden lokale Unternehmen und lokale Banken/Sparkassen für das Projekt gewonnen?
- Wann spätestens muss das öffentliche Unternehmen sowohl juristisch als auch wirtschaftlich und technisch im vollen Umfang handlungsfähig sein? Ist eine Vertragsverlängerung hinsichtlich der Aufgabenerledigung mit dem bisherigen Leistungserbringer erforderlich?
- Welche Übergangsprobleme sind im Prozess der Rekommunalisierung besonders zu beachten (Lieferverantwortung, Haftungs- und Gewährleistungsfristen, Beschäftigungsgarantien, langfristige Bezugs- und Konzessionsverträge)?
- Sind Personalstellen auszuschreiben? Welcher Tarifvertrag soll für das Unternehmen gelten?
- Inwieweit ist es notwendig, Testläufe zu fahren? Welche Zeiträume sind dafür einzukalkulieren? Wie ist der reibungslose Übergang von Betriebsmitteln sicher zu stellen (z.B. Mülltonnen, Fahrzeuge, Wartung)?
- Sind Ausschreibungen für Neuanschaffungen erforderlich? Bis wann genau müssen Neuanschaffungen erfolgen und einsatzbereit sein?
- Wann und wie sollen die Bürger*innen über Veränderungen in der Leistungserbringung informiert werden? Inwieweit besteht die Gefahr, dass Kund*innen abgeworben werden? Welche Marketingstrategien müssen für die Kund*innenbindung entwickelt werden?

Beispiel: Bergkamen – Wie die Rekommunalisierung der Abfallentsorgung gelang

Zwei Jahre vor Auslaufen des Vertrages mit einem Privaten Anbieter begann die Stadt Bergkamen, mögliche Alternativen der Abfallentsorgung zu prüfen. Dabei wurden folgende Varianten in Betracht gezogen: europaweite Ausschreibung und Vergabe an das preisgünstigste Privatunternehmen; gemeinschaftliche Abfallentsorgung mit Nachbarkommunen durch einen neu zu gründenden Zweckverband, eine Anstalt öffentlichen Rechts oder durch eine neue gemeinsame GmbH; Einbeziehung der Müllabfuhr in die bestehenden interkommunalen Gemeinschaftsstadtwerke; alleinige Eigenbringung in Bergkamen mit einer eigenen GmbH oder einem städtischen Eigenbetrieb.

Im Dezember 2003 wurde eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe gebildet, in der Mitarbeiter*innen aus der Kämmerei, dem Personalamt, dem Hauptamt und dem Baubetriebshof (federführend) vertreten waren. Die Koordinierung erfolgte durch den Technischen Beigeordneten. Durch interfraktionelle Gespräche wurden die kommunalen Mandatsträger*innen von Anfang an mit einbezogen, ebenso wie die Personalvertretung.

Über die Jahre 2004 und 2005 führte die Stadt Bergkamen Gespräche mit Nachbarstädten und mit kommunalen Entsorgungsunternehmen, um auszuloten, ob eine interkommunale Lösung in Betracht kommen könnte. Die Gespräche führten letztendlich zu keinem Ergebnis. Bergkamen begann dann, nach einer eigenen Lösung zu suchen.

Im Juni 2004 wurde eine Kostenkalkulation durch den städtischen Baubetriebshof und die Kämmerei erstellt, die zu dem Schluss kam, dass eine Eigenbringung preiswerter sei, als eine weitere Fremdvergabe. Danach beauftragt die Stadt die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young sowie die ECONUM Unternehmensberatung ein vergleichendes Wirtschaftlichkeitsgutachten zu erstellen. Basis des Kostenvergleichs war die Beibehaltung der bisherigen Abfuhrleistungen. Als Sammelfahrzeuge für die Abfalltonnen sollten – wie schon bei bisherigen privaten Entsorgern – moderne Seitenlader eingesetzt werden, bei denen pro Fahrzeug lediglich eine Person erforderlich ist. Es sollte von einer realistischen Fahr- und Leerungsleistung sowie einem Fahrzeug- und Personalbestand ausgegangen werden, der auch bei unvorhersehbaren Störungen einen reibungslosen Ablauf der Gefäßentleerung ermöglichen sollte. Für das Personal sollte der TVöD zu Grunde gelegt werden. Weiterhin sollte unterstellt werden, dass alle erforderlichen Fahrzeuge und der komplette Bestand der Mülltonnen neu gekauft werden müssen.

Die Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsstudie kam im Januar 2005 zu dem Ergebnis, dass es bei einer Eigenbetriebseinrichtung gegenüber dem bisherigen Entsorger zu einer Kostenersparnis von insgesamt 30% kommt.

Im Mai 2005 wurde der Grundsatzbeschluss des Rates zur Kommunalisierung der Abfallentsorgung gefasst. Nach dieser Entscheidung mussten mehrere Fragen diskutiert und entschieden werden. Zu welchem Zeitpunkt sollte der Eigenbetrieb seine Tätigkeit aufnehmen? Sollten die Müllgefäße vom bisherigen Entsorger übernommen oder neu angeschafft werden? Welcher Typ von Müllfahrzeugen sollte gewählt werden? Sollten die übernommen, neu oder gebraucht gekauft werden? Nach welchem Tarifvertrag (TVöD, Entsorgungs- oder Transportgewerbe) sollten die Angestellten zukünftig bezahlt werden? Sollte die Straßenreinigung mit einbezogen werden? Welche Verbesserungswünsche gab es, die gleich mit umgesetzt werden sollten? Wo sollte der neue Standort entstehen und wer sollte ihn leiten? Wie sollte das Kontrollorgan zusammengesetzt werden (Betriebsausschuss)?

Im Juni 2005 einigte sich die Stadt mit dem bisherigen Entsorger über den Kauf der ca. 35.000 Müllgefäße im Stadtgebiet. Weiterhin wurde eine Vertragsverlängerung um ein halbes Jahr, bis zum 30. Juni 2006, vereinbart.

Im November 2005 erfolgte eine europaweite Ausschreibung der anzuschaffenden Müllfahrzeuge.

Der Ratsbeschluss über die Satzung zur Gründung des EntsorgungsbetriebBergkamen (EBB) zum 01.01.2006 als eigenbetriebsähnliche Einrichtung der Stadt folgte im Dezember 2005. Folgende Aufgaben sollte der Eigenbetrieb wahrnehmen: Einsammeln und Transport von Hausmüll, Bioabfall, Altpapier, Sperrmüll und Grünschnitt sowie die Durchführung der Straßenreinigung.

Im Januar 2006 nahm der EBB seine Arbeit auf. Ein Disponent für die Routen- und Einsatzplanung wurde eingestellt.

Die neuen Müllfahrzeuge wurden im Mai/Juni 2006 geliefert.

Im Juni 2006 erfolgten die Einstellung der Müllfahrer*innen und ein einmonatiges „Trockentraining“ mit den neuen Müllfahrzeugen. Ebenso wurde eine Beschwerdestelle für den Stichtag des Entsorgerwechsels bekanntgemacht.

Im Juli 2006 konnte der EBB schließlich planmäßig die Arbeit der Müllabfuhr aufnehmen.

<http://www.roland-schaefer.de/muellabfuhrstug-05-07.pdf>

Beispiel: Klärschlammverwertungsgesellschaft

Im August 2019 bestanden Planungen für eine Klärschlammverwertungsgesellschaft, die eine große Schlammbehandlungsanlage bauen soll. Derzeit gehören insgesamt neun Kommunen zwischen Celle und dem Raum Hildesheim zu dem von der Stadtentwässerung Langenhagen angeregten Verbund, dessen langfristiges Ziel der Bau einer sogenannten Klärschlamm-Monoverbrennungsanlage in Hildesheim ist. Hintergrund ist eine Gesetzesänderung für größere Kommunen, die diesen die alleinige Verbrennung von Klärschlamm in einer solchen Anlage bei gleichzeitigem Recycling von Phosphor vorschreibt. Aktuell gibt es in Niedersachsen keine dieser Art. Die Kapazitäten anderer Verbrennungsanlagen seien ausgeschöpft, wie Sandra Bosold, Leiterin der Stadtentwässerung Langenhagen (SE), bereits vor geraumer Zeit den politischen Gremien erläutert hatte. Die Städte Barsinghausen, Celle, Göttingen, Hildesheim, Hameln, Langenhagen, Peine, Salzgitter und Verden bzw. deren Stadtentwässerungen haben am 26. März 2019 den Gesellschaftsvertrag ihrer gemeinsamen Klärschlammverwertungsgesellschaft notariell beurkundet.

<http://www.se-langenhagen.de>

6. Exemplarische Erfahrungen mit Rekommunalisierungen

Ob es Möglichkeiten gibt, die Kläranlagen, die Wasser- und Stromnetze oder sonstige Anlagen zurück in die kommunale Hand zu bekommen, hängt davon ab, auf welche Weise privatisiert wurde und wie die Verträge ausgestaltet wurden. Generell hat die Rückabwicklung einer Privatisierung in der Regel nur zu dem Zeitpunkt Erfolgsaussichten, an dem die jeweiligen Konzessions- bzw. Betreiberverträge auslaufen. Da viele Privatisierungen bereits in den 1990er sowie 2000er Jahren vollzogen wurden, stehen nicht wenige Kommunen heute vor der Entscheidung Rekommunalisierung oder weitere Beteiligung Privater Unternehmen.

Die größte Herausforderung liegt dabei im geänderten Vergaberecht. Soll der Betrieb wieder in kommunale Hand überführt werden, reicht eine In-House-Vergabe. Wollen Kommunen jedoch weiterhin mit Privaten Unternehmen kooperieren, müssen die Aufträge dazu europaweit ausgeschrieben werden. Die Nachteile liegen dabei auf der Hand: hohe Verwaltungskosten schon in der Ausschreibungsphase, das Billigstbieterprinzip führt oftmals zu Sozialdumping, Investitionen in die Infrastruktur werden auf die lange Bank geschoben, usw.

Weitere Möglichkeiten einer vorzeitigen Rekommunalisierung liegen in der Vertragsauflösung durch Schlechtleistung (hier müssen die Leistungen Privater über einen längeren Zeitraum gut kontrolliert und dokumentiert worden sein) oder aber dem „Herauskaufen“ aus den Verträgen. Selbst wenn Einvernehmen über eine vorzeitige Vertragsauflösung hergestellt werden kann, wird eine Rekommunalisierung oft unbezahlbar sein. Denn nicht selten hat sich die/der Private ein Anrecht auf Entschädigung entgangener Gewinne über die Restlaufzeit gesichert. Sofern die/der Private seine vertraglichen Verpflichtungen erfüllt, gibt es im Normalfall keine Handhabe, sie/ihn vorzeitig zu einem Verzicht auf die Aufgabenerfüllung oder zur Rückgabe des Eigentums zu verpflichten.

Deshalb ist es wichtig, nicht den Zeitpunkt zu verpassen, an dem ein Konzessions-, Kooperations- oder Betreibermodell ausläuft. Normalerweise enden solche Verträge nach 20 oder 25 Jahren. Die ohnehin problematischen Verträge des Cross-Border-Leasing mit US-Investoren laufen sogar 99 Jahre. Doch gibt es meistens Klauseln, die ein Ende des Vertrages „schon“ nach 29 Jahren ermöglichen.

Bürger*innen dürfen sich von den langen Laufzeiten der Konzessionsverträge nicht abschrecken lassen. Denn nicht selten kaufen sich Investor*innen in bereits bestehende Konzessionsverträge ein, die einst Dritte mit der Kommune abgeschlossen haben. Das ist etwa der Fall, wenn eine Gemeinde ihr Eigentum an den Versorgungsnetzen in einer kommunalen AG organisiert hat, die dann auch Konzessionsnehmerin der Kommune ist. Kauft ein/e private/r Investor*in die kommunalen Anteile, so wird ihr/ihm zugleich die laufende Konzession übertragen. Die Restlaufzeit des Konzessionsvertrages nach der Privatisierung ist dann entsprechend kürzer als besagte 20 oder 25 Jahre.

In jedem Fall müssen sich die Bürger*innen über die Kündigungsfristen der Verträge informieren (häufig zwei Jahre vor Vertragsende). So kann verhindert werden, dass eine nicht-interessierte oder nicht aufmerksame Kommunalverwaltung die Kündigungsfrist verstreichen lässt. Es sollte vor allem darauf gedrängt werden, dass die Kommune in jedem Fall kündigt – also auch dann, wenn noch nicht klar ist, ob sich in der Gemeindevertretung oder dem Stadtrat tatsächlich Mehrheiten für eine Rekommunalisierung finden. Denn nur so erhält die Gemeinde Handlungsfreiheit und sie kann in Ruhe darüber entscheiden, ob sie den Betrieb künftig über eine „In-House“-Vergabe wieder in die eigenen Hände nimmt oder ob sie das Ganze weiterhin in privater Hand lässt, wobei dann neu ausgeschrieben werden muss.

Nach welchen Konditionen ein Rückkauf stattfindet, muss individuell geprüft werden. Anhaltspunkte für die Ermittlung des Rückkaufpreises nach dem Sachzeitwert können entsprechende Formeln in den Konzessionsverträgen liefern (sofern vorhanden). Aus ihnen lässt sich aber nicht der endgültige Kaufpreis ermitteln.

Im Wasserbereich bereitet die Berechnung des Rückkaufpreises z.B. durch die Aufspaltung des Netzes und die Bewertung verschiedener Zahlungsströme der Vergangenheit Schwierigkeiten, da die Übergabepunkte zwischen dem Netz des Privaten und dem künftig wieder kommunalen Netz unklar sind. Ferner muss geklärt werden, wie öffentliche Zuschüsse für den Netzausbau angerechnet werden. Auch Entschädigungszahlungen, wie etwa Zuschüsse des Bergbaus, die aufgrund von Bergschäden an den Wasserversorger gezahlt werden mussten, sind ebenso zu berücksichtigen wie die Anschlussbeiträge der Kund*innen. All diese Voraussetzungen müssen vorab von den Gemeindevertretungen geklärt werden, notfalls unter Zuhilfenahme von Fachleuten.

Vergehen noch Jahre, bis Konzessions- oder Betreiberverträge auslaufen, müssen rekommunalisierungswillige Kommunen und Bürger*inneninitiativen die Praxis des privaten Eigentümers aufmerksam verfolgen. Denn häufig werden die vertraglichen Verpflichtungen nicht eingehalten und bieten Ansatzpunkte für vorzeitige Kündigungen.

Beispiel: Wasserversorgung

Berlin stand nach der Wiedervereinigung vor immensen finanziellen Herausforderungen, welche durch die Privatisierungen kommunaler Leistungen gelöst werden sollten. Neben den städtischen Energieversorgern und der Berliner Wohnbaugesellschaft waren auch die Berliner Wasserbetriebe (BWB) von der Privatisierungswelle betroffen. Die BWB wurde im Jahr 1999 unter Oberbürgermeister Eberhard Diepgen (CDU) teilprivatisiert. Eine Entscheidung mit Folgen: Mehrere Verfassungsgerichtsverfahren, ein erfolgreicher Volksentscheid

zur Offenlegung der damals vertraulich geschlossenen Privatisierungsverträge, ein parlamentarischer Sonderausschuss, ein Verfahren des Bundeskartellamts wegen Preismissbrauchs und schließlich Bestrebungen zur Rekommunalisierung kennzeichnen die Auseinandersetzung um die Privatisierung von Deutschlands größtem Wasserunternehmen.

Der Preis für den Verkauf ergab sich aus Kalkulationsgrundsätzen für die künftigen Wasserpreise und den zu erwartenden Gewinnen für die privaten Investor*innen. Um beim Verkauf hohe Einnahmen für das Berliner Haushaltsbudget zu lukrieren, wurden die zu erwartenden Gewinne hoch angesetzt – welche jedoch nur über hohe Wasserpreise erzielt werden konnten.

Die Opposition aus PDS und Bündnis90/Die Grünen kritisierte diese Konstruktion scharf. Harald Wolf wies damals darauf hin, dass dies nichts anderes sei, „als über die Verzinsungsregelung im Teilprivatisierungsgesetz garantierte Monopolrenditen an einen privaten Investor zu veräußern“. Indem das Land „ein öffentliches Monopolunternehmen einer privatwirtschaftlichen Leitung [unterstelle] und den privaten Investoren eine feste Verzinsung ihres eingesetzten Kapitals“ garantierte, bilde man eine „Gemeinschaft von Staat und Investoren zur Ausplünderung der Berliner Gebührenzahlerinnen und Gebührenzahler“.

Da zur Beruhigung der Öffentlichkeit die Wasserpreise für fünf Jahre festgeschrieben waren und damit die Ausgleichsverpflichtung für finanzielle Nachteile gegenüber den Investoren erst 2004 griff, bestand für die nach den Abgeordnetenhauswahlen wieder gebildete CDU/SPD-Koalition kein unmittelbarer Handlungsdruck – die nötige Novellierung des Teilprivatisierungsgesetzes blieb erst einmal liegen.

Im Jahr 2004 stieg das Tarifentgelt jedoch um 15 Prozent. Dieser Anstieg setzte sich in den Folgejahren stetig fort, so dass sich die neue rot-rote Koalition zwischen SPD und Linkspartei im Jahr 2006 die Rekommunalisierung der BWB zum Ziel setzte. Wie dieses Ziel erreicht werden sollte, war zum damaligen Zeitpunkt jedoch noch völlig unklar.

Der wachsende Unmut der Bevölkerung über die hohen Wasserpreise führte schließlich zur Bildung der Bürger*inneninitiative „Berliner Wassertisch“, die im Jahr 2007 ein Volksbegehren zur Offenlegung

aller „Geheimverträge“ startete. Im November 2010 hatte das Volksbegehren 280.000 Unterschriften gesammelt. Mittlerweile teilten auch der Senat und die Koalitionsparteien die Initiative zur Offenlegung, doch RWE und Veolia verweigerten sich weiterhin beharrlich. Eine Änderung des „Berliner Informationsfreiheitsgesetzes“ sollte die Veröffentlichung im November 2010 endlich möglich machen. Letztlich kam die „Tageszeitung“ (TAZ) der Offenlegung jedoch zuvor und veröffentlichte bereits einige Tage davor große Teile der bis dahin geheim gehaltenen Verträge. Dennoch wurde mit dieser Gesetzesänderung eine entscheidende Weiche für die Zukunft gestellt, denn das Gesetz hält fest, „dass im Falle einer Übertragung von Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge an Private die entsprechenden Verträge [...] zu veröffentlichen sind.“

Trotz – oder vielleicht auch gerade wegen der bereits erfolgten Veröffentlichung und der damit verbundenen erneuten Skandalisierung der Gewinngarantie – entfaltete sich eine unerwartete Dynamik, die von allen im Abgeordnetenhaus vertretenen Parteien und vielen Beobachter*innen unterschätzt wurde. 678.507 Stimmen für den Volksentscheid dokumentierten auf eindrucksvolle Weise die breite Ablehnung der Wasserprivatisierung, der Volksentscheid wurde angenommen und war damit der erste erfolgreiche Volksentscheid in Berlin.

Der Rückkauf war ein langwieriger Prozess. Erst im September 2012 kam es zum Abschluss der Verhandlungen und Berlin kaufte auch die Anteile Veolias an den BWB zurück. Die Berliner Wasserbetriebe sind damit wieder zu 100% kommunal.

Die günstigen Wasserpreise in Berlin wurden unter anderem durch einen Gewinnverzicht möglich, den die Stadt Berlin als neue Eigentümerin beschloss. So konnte der Wasserpreis von 2014 bis 2021, ohne eine Erhöhung für die Verbraucher*innen, festgeschrieben werden. Zusätzlich reinvestierten die Berliner Wasserbetriebe bis 2019 sämtliche Gewinne in eine zukunftsfähige Infrastruktur, so dass die BWB heute effizient wirtschaften und substanzielle Überschüsse für das Land Berlin erzielen kann.

https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publicationen/VSA_Wolf_Rot_Rot_in_Berlin_Netz.pdf

<https://berliner-wassertisch.net/>

Beispiel: Stadtreinigung

Auf Grund ihrer finanziellen Notlage verkaufte die Stadt Dresden 2004 49% der Gesellschaftsanteile an der Stadtreinigung einem Veolia-Vorgängerunternehmen für 13 Mio. Euro. Im Hinblick auf eine mögliche Rekommunalisierung der verkauften Anteile wurde schon mit Vertragsschluss eine Rückkaufoption zum 30. Juni 2020 vereinbart. Tatsächlich konnte die Dresdner Stadtreinigung in den vergangenen Jahren deutliche Gewinne erwirtschaften, 2017 waren es satte 4,1 Mio. Euro. Diese kamen auf Grund der Gesellschafter*innenstruktur aber nur zu 51 Prozent der Stadt zugute. Bereits im Frühjahr 2018, also mit genügend Vorlaufzeit, wurde deshalb von der Stadtvertretung Dresden der Rückkauf der privatisierten Anteile und damit die Rückkehr zu einer rein kommunalen Struktur der Stadtreinigung beschlossen. Wäre die Stadt nicht tätig geworden, hätte sich die Vertragslaufzeit automatisch um 5 Jahre verlängert. Zum Rückkaufpreis lassen sich derzeit keine genauen Zahlen finden, es gibt jedoch Schätzungen (die sich auf die vertraglichen Rückkaufoptionen beziehen), wonach von einem einstelligen niedrigen bis maximal mittleren Millionenbetrag ausgegangen wird. Davon, dass Veolia ein Verlustgeschäft mit dem Verkauf der Gesellschaftsanteile macht, ist angesichts der über viele Jahre lang fließenden Gewinne jedoch nicht auszugehen. Da im Februar 2020 auch das Kartellamt für den Rückkauf der zuvor privatisierten Anteile grünes Licht gegeben hat, stand einer vollständig in kommunaler Hand betriebenen Stadtreinigung nun nichts mehr im Wege.

<https://e-mag.press/ppp-erfolgsmodell-geht-dem-ende-zu/s>

Beispiel: Energieversorgung I - Stadtwerk am See

Im Oktober 2012 haben die Baden-Württembergischen Gemeinden Friedrichshafen (60.000 Einwohner*innen) und Überlingen (23.000 Einwohner*innen) durch die Fusion ihrer Stadtwerke das „Stadtwerk am See“ gegründet. Dem ging ein einjähriger Prozess voraus, in den die Kommunalpolitik beider Städte sowie die beiden bisherigen Gesellschaften eingebunden waren. Ausgesprochenes Ziel war es, Synergien zwischen beiden Stadtwerken besser zu nutzen. Das Stadtwerk versorgt mit rund 300 Mitarbeiter*innen über 60.000 Haushalte im Bodenseekreis mit Strom, Erdgas, Wärme und Trinkwasser. Außerdem betreibt es den ÖPNV Friedrichshafen, die Bodensee-Oberschwabenbahn, die Katamaran-Reederei Bodensee sowie mehrere Parkhäuser.

Besonders bemerkenswert ist die Gesellschafter*innenstruktur des „Stadtwerk am See“. Durch die Beteiligungsgesellschaft haben andere Kommunen in der Umgebung die Möglichkeit, als Gesellschafter*in in das bestehende Stadtwerk einzusteigen. Dabei wurde besonders an Kommunen gedacht, die zu klein für ein eigenes Stadtwerk sind. Die erste Kommune, die sich am Stadtwerk

beteiligte, war im Jahr 2013 die Gemeinde Fricklingen (2.700 Einwohner*innen). Im Jahr 2016 folgte die Gemeinde Hagnau (1.500 Einwohner*innen).

Das Stadtwerk am See konnte auch zwei Rekommunalisierungen in der Stromversorgung durchführen. Im Jahr 2014 übernahmen die Stadtwerke das Netz in Daisendorf (1.600 Einwohner*innen). Seit dem Jahr 2015 ist das Stadtwerk am See auch der Stromnetzbetreiber für das gesamte Überlinger Stadtgebiet (23.000 Einwohner*innen). Die Stromnetzkonzessionen wurden von EnBW übernommen.

Das Stadtwerk am See hat inzwischen überregionale Bekanntheit als besonders innovatives und ökologisches Unternehmen erlangt. Es wurde ein Nahwärmenetz errichtet und die Erzeugung von Strom aus Windkraft und Photovoltaik forciert. Dafür wurde das Stadtwerk mit dem Red Dot Design Award und dem German Design Award ausgezeichnet. 2018 wurde es für das Projekt „Elektromobilität als ganzheitlicher Ansatz für kommunale Unternehmen“ für den Stadtwerke Award nominiert.

Seit der Gründung des „Stadtwerk am See“ wurden jedes Jahr Überschüsse erzielt, die den Kommunen zugutekommen.

<https://www.stadtwerk-am-see.de/>

Beispiel: Energieversorgung II – Solare Transparenz über den Dächern

Die Stadt Osnabrück zeigt, wie mit innovativen Projekten der Energiewendeprozess und die Umstellung auf erneuerbare Energie wirksam unterstützt werden kann. In dem Forschungsprojekt SUN-AREA der Fachhochschule Osnabrück wurde eine Standortanalyse erstellt, in der für den gesamten Gebäudebestand Osnabrücks, die Potenziale für den Einsatz von Solar- und Photovoltaikanlagen errechnet worden sind. Das Potenzial ist beträchtlich.

Auf ca. 27.500 Gebäuden sind insgesamt zwei Quadratkilometer Dachfläche für die Photovoltaik-Nutzung optimal geeignet. Diese Fläche könnte jährlich 249.000 MWh Strom erzeugen. Diese Strommenge übertrifft den gesamten Bedarf aller Privathaushalte von Osnabrück. Ein Stadtplan, der die solaren Potenziale aufzeigt, ist im Internet einsehbar, um auch die Bürger*innen zur Installation von Modulen und Kollektoren zu animieren. Mit Braunschweig und Gelsenkirchen waren die ersten Nachahmer gefunden, die die Osnabrücker Wissenschaftler*innen mit der Berechnung ihres Solarenergiepotenzials beauftragten.

2012 wurde eine zweite Version des „Solardachkatasters“ online gestellt, welches die Eignung der Dächer auch für Warmwasser- und Heizungsunterstützung durch Solar darstellt. 2017 folgte schließlich eine dritte Version, welche der sinkenden EEG-Vergütung der letzten Jahre Rechnung trägt. Der Rechner beurteilt nun also auch, wie gut das eigene Dach zur Eigenstromerzeugung geeignet ist.

Dazu kalkuliert der Rechner ein, wann der Stromverbrauch im Haushalt stattfindet. Er nimmt außerdem Informationen auf, wie viel Strom durchschnittlich verbraucht wird, wie die Anlage finanziert werden soll und ob ein Speicher gewünscht ist. Am Ende steht eine detaillierte Auswertung, die Rückschlüsse über die Rentabilität einer eigenen Anlage für die Nutzer*innen zulässt. Für ihr Engagement in Sachen nachhaltiger Stadtentwicklung wurde die Stadt Osnabrück mit dem Deutschen Nachhaltigkeitspreis 2020 ausgezeichnet.

<https://www.solardachkataster-lkos.de/>

Keine direkte Rekommunalisierung, aber trotzdem gute Beispiele:

Die Wiedergeburt des Tante-Emma-Ladens

Vielerorts packen Bürger*innen an, um dem Ladensterben in den Dörfern etwas entgegenzusetzen – und gleichzeitig wieder einen Treffpunkt für das Dorf zu schaffen.

Im Ostalbkreis betreiben Bewohner von Großdeinbach, einem ländlichen Stadtteil von Schwäbisch Gmünd, seit 2013 einen Dorfladen. Die Idee war aufgekommen, als das Bezirksamt aus der 1907 erbauten ehemaligen Schule auszog und das Gebäude zum Verkauf ausgeschrieben war. Ein „Team ortsverbundener Bürger“ setzte sich dafür ein, das Haus und den Vorplatz für eine bürgerschaftliche Nutzung zu erhalten. Die Initiative war von Erfolg gekrönt: Die Stadt erwarb das Gebäude, eine eigens gegründete Genossenschaft baute es um. Der „Deinbacher Dorfladen“ bietet alles, was Haushalte täglich brauchen, frisch und wenn möglich von lokalen Lieferant*innen.

Auch in Werther, einer Kleinstadt mit gut 11.000 Einwohnern im Norden des Landkreises Gütersloh, mochten Bürger*innen des Ortsteils Häger nicht länger zusehen, wie ein Geschäft nach dem anderen verschwand. Sie gründeten einen Verein, bauten in ehrenamtlicher Arbeit eine ehemalige Bäckerei um und betreiben dort seit 2016 den „Dorfladen Häger“ mit angeschlossenen Café. Der Besitzer und Vermieter des Lokals ist ein „engagierter Unterstützer“ des Projekts.

In Demen, einer 855-Einwohner-Gemeinde im Nordosten des mecklenburgischen Landkreises Ludwigslust-Parchim, war es ein Rentner-Ehepaar aus Hessen, das den Anstoß zur Gründung eines kleinen Dorfladens gab: Ihr Urlaubsort gefiel den beiden so gut, dass sie sich in Demen niederließen und mit Unterstützung der Bürgermeisterin wie auch der Bewohner*innen dafür sorgten, dass ein Ladengeschäft umgebaut und ein Pächter gefunden wurde, der den Dorfladen Demen betreibt.

Im bayerischen Landkreis Tirschenreuth erproben einige Gemeinden, die sich zur „Steinwald-Allianz“ zusammengeschlossen haben, eine digitale Strategie gegen den Rückzug des Einzelhandels: Der mobile Dorfladen liefert online bestellte und vorbezahlte Lebensmittel nach einem festen Fahrplan an Haltepunkte in den Dörfern.

Quelle: Teilhabeatlas Deutschland, Aug. 2019, S. 46/47

Anlage I: Wichtige Rechtsgrundlagen

Relevantes Kommunalrecht

Im Zusammenhang mit einer Rekommunalisierung sind u.a. folgende Rechtsgrundlagen des Kommunalrechts zu beachten: Gemeindeordnung, Landkreisordnung, Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit, Umlandverbandsgesetz, Zweckverbandsgesetz, Gemeindehaushaltsverordnung, Eigenbetriebsverordnung. Die Aufzählung enthält keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Wegen der unterschiedlichen Ausgestaltungen in den jeweiligen Ländern kann es zu abweichenden Bezeichnungen der Gesetze geben, und es können sich Regelungen an einer anderen Stelle finden, daher die dringende Handlungsempfehlung, immer auch frühzeitig die entsprechende juristische Expertise mit einzubeziehen.

Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zur sogenannten In-House-Vergabe

Der EuGH fordert den Kommunen eine Entscheidung über privat oder öffentlich ab. Entweder die Kommune erbringt eine Leistung komplett öffentlich – dann ist sie auch nicht ausschreibungspflichtig. Will sie jedoch de facto privat am Markt agieren, dann muss sie die Vergabe ausschreiben. „Das Beste beider Welten darf sie sich nicht herauspicken.“ Sobald ein Cent privates Kapital aufgebracht wird, ist eine In-House-Vergabe rechtswidrig. Davon betroffen sind in der Regel Vorhaben im Rahmen einer Private-Public-Partnership (Halle- Urteil v. 11.01.2005 - Rs. C-26/03).

In ihrem Verfahren Parking-Brixen (Urteil v. 06.04.2006 – Rs. C-410/04) ging das EuGH sogar noch weiter. Die zu 100 Prozent kommunale Aktiengesellschaft in Brixen wollte Parkraumbewirtschaftung in der ganzen EU betreiben. Der EuGH stellte fest, dass eine AG durch die Kommune eigentlich nicht kontrolliert oder beeinflusst werden kann – schon gar nicht, wenn es keine örtliche Bindung der Tätigkeit gibt. Der EuGH entschied, dass die Leistung auszuschreiben ist.

Dass eine In-House-Vergabe aber auch bei Aktiengesellschaften möglich ist, zeigt das EuGH-Urteil vom 06.04.2006 (C-410/04 – ANAV). Dabei ging es um die Frage, ob ein Dienstleistungskonzessionsvertrag ohne vorherige Ausschreibung an eine AG übergehen kann, wenn diese im Eigenbesitz der Gemeinde ist und ihre einzige Tätigkeit darin besteht, den öffentlichen Nahverkehrsdienst zu betreiben. Die vollständige Kontrolle der Gemeinde war über einen Dienstleistungsvertrag gesichert. Der EuGH bestätigte dieses Modell und mahnte nur an, dass das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, der Grundsatz der Gleichbehandlung sowie der Transparenzgrundsatz zu beachten seien.

Eine In-House-Vergabe ist nicht zulässig, wenn es später zu einer nachgelagerten Privatisierung kommt, wie das Beispiel Mödling zeigt (EuGH 10.11.2005, Rs C-29/04). Der von der Stadt Mödling abgeschlossene Abfallentsorgungsvertrag war ohne Einhaltung der Verfahrens- und Bekanntmachungsvorschriften vergeben worden. In einem zweiten Schritt sollte das Modell, das zunächst in einem entgeltlichen Dienstleistungsvertrag zwischen öffentlicher Auftraggeberin (Stadt) und einer zu 100 Prozent beherrschten kommunalen Gesellschaft geregelt worden war, nach Abschluss eines weiteren Dienstleistungsvertrages teilprivatisiert werden (Verkauf eines Anteils von 49 Prozent). In diesem Fall hätte von vornherein das Vergaberecht Anwendung finden müssen. Eine In-House-Vergabe war demnach nicht zulässig.

EuGH zur Quersubventionierung

In der Altmark-Trans-Entscheidung hat der EuGH (Urteil v. 24.07.2003 – Rs. C -280/00) entschieden, dass der Öffentliche Personennahverkehr – als Aufgabe der Daseinsvorsorge – weiter bezuschusst werden darf, um die besonderen Belastungen auszugleichen, die mit der Gewährleistung des Allgemeinwohls verbunden sind. Es müssen jedoch bei der Gewährung von Zuschüssen Überkompensationen verhindert werden. Um diese rechtssicher ausschließen zu können, soll die Höhe der Zuschüsse durch Ausschreibungen oder durch einen Benchmarking-Prozess (= Wirtschaftlichkeitsvergleich) ermittelt werden.

Zur Problematik der Quersubventionierung/steuerlicher Querverbund siehe beispielhaft: Süddeutsche Zeitung, „Heikles Steuerproblem bedroht die Kommunen“, 24.10.2019, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/kommunen-steuer-quersubventionen-1.4654243>.

Interkommunale Kooperation

Sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene deutet sich an, dass bei interkommunalen Kooperationen die Ausschreibungsfreiheit bestätigt wird. Z.B. war beim EuGH das Verfahren Coditel (Rs. C-324/07) anhängig. Die Generalanwältin hat in ihren Schlussanträgen am 04.06.2008 die Freistellung der interkommunalen Kooperationen vom Vergaberecht unterstützt. Der EuGH hat sich mit seinem Urteil vom 13.11.2008 (C-324/07) mit dem Anwendungsbereich des Vergaberechts auf interkommunale Kooperationen befasst. Dem Urteil zufolge ist eine vergaberechtsfreie In-House-Beauftragung einer von mehreren Gemeinden getragenen Genossenschaft grundsätzlich denkbar. Der EuGH hat klargestellt, dass auch mehrere öffentliche Stellen (Gemeinden) gemeinschaftlich über eine Gesellschaft (Genossenschaft) eine Kontrolle ausüben können wie über eine eigene Dienststelle.

Anlage 2: Organisationsformen

Bei der nachfolgenden Übersicht ist zu beachten, dass nicht alle, sondern nur die gegenwärtig vorherrschenden Organisationsformen aufgeführt sind. Künftig könnten zum Beispiel auch Genossenschaften und Stiftungen eine größere Rolle spielen. Eigenbetriebe werden eventu-

ell an Gewicht verlieren. So hat das Bundesland Sachsen-Anhalt seine Eigenbetriebsverordnung dahingehend verändert, dass künftig entweder Verwaltungen/Fachbereiche der Kommune oder privatrechtlich organisierte Unternehmen die Dienstleistungen erbringen können.

Organisationsform	Formales	Vorteile/Nachteile
Öffentlich-rechtliche Organisationsformen Das kommunale Organisationsrecht und das Recht der kommunalen Aufgabenerfüllung fallen in die Zuständigkeit der Länder. Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen ist gemäß Art. 70 Abs. 1 GG Aufgabe des Landesrechts und wird in den Gemeindeordnungen der Länder geregelt.		
Fachbereich der Kommune, Regiebetrieb Typische Form für nicht-wirtschaftliche Aufgaben der Kommune	Teil der Kommunalverwaltung, ohne rechtliche oder leitungs- und haushaltsmäßige Verselbstständigung. Keine eigenen Organe. Personalwirtschaft ist in den Stellenplan der Gemeinde eingebunden. Kein eigenständiges Rechnungswesen. Unterliegt den allgemeinen, für die Kommunalverwaltung geltenden Regelungen.	Vorteile Umfassende politische Steuerung möglich. Leistungen des Regiebetriebes können nach Maßgabe der EU-Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie (MwStSystRL) in bestimmten Fällen von der Mehrwertsteuer befreit sein, nämlich dann, wenn sie Tätigkeiten ausüben, die ihnen „im Rahmen der öffentlichen Gewalt“ obliegen. Die genaue Abgrenzung ist schwierig und deshalb sehr streitanfällig. Liegen diese Voraussetzungen jedoch vor, kann die Leistung kostengünstiger erbracht werden. Nachteile Keine unternehmerische Autonomie. Transparenz häufig nicht gewährleistet.
Eigenbetrieb Typische Form für wirtschaftliche Aufgaben der Kommune. Zunehmend Ausweitung auf nicht-wirtschaftliche Aufgaben.	Partiiell verselbständigt, aber keine eigene Rechtspersönlichkeit. Organisationsstruktur zum Teil unabhängig von der Kommune, aber mit ihr verflochten. Werk- und Betriebsleitung sind ein eigenes Organ des Eigenbetriebs. Leitung durch Werkleiter*in. Koordination, Überwachung, Informations- und Weisungsrechte bei Hauptverwaltungsbeamt*innen (zum Teil eigene Rechte der/des Kämmerer*in). Kontroll- und Entscheidungsbefugnisse bei Gemeinderat bzw. seinen Ausschüssen. Vermögen wird als Sondervermögen außerhalb der Kommunalverwaltung verwaltet. Eigenbetrieb muss kostendeckend arbeiten. Konkrete Ausgestaltung durch Betriebssatzung. Mitbestimmung: Drittelparität im Betriebsausschuss.	Vorteile Größeres Maß an Unabhängigkeit als beim Regiebetrieb. Leistungen des Eigenbetriebs können nach Maßgabe der EU-MwStSystRL in bestimmten Fällen von der Mehrwertsteuer befreit sein, nämlich dann, wenn sie Tätigkeiten ausüben, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen. Nachteile Unternehmerische Entscheidungen können stark parteipolitisch dominiert werden.
Anstalt öffentlichen Rechts	Eigene juristische Person des öffentlichen Rechts. Die Gründung ist Aufgabe des Gemeinderats und bedarf keiner aufsichtsbehördlichen Genehmigung. Gewährträgerhaftung und Anstaltslast in der Regel bei Kommune. Wesentliche Organe: Vorstand als Leitungs- und Vertretungsorgan, Verwaltungsrat (beides angelehnt an die GmbH-Struktur). Zustimmungsvorbehalte und Weisungsrechte des Gemeinderats (allerdings geringer als beim Eigenbetrieb). Konkrete Ausgestaltung der Rahmenbedingungen durch Anstaltssatzung. In Niedersachsen kann AöR insolvent gehen und aufgelöst werden, ohne dass die Kommune in Gewährleistung treten muss.	Vorteile Größere Flexibilität und Autonomie gegenüber Kommunen. Leistungen der AöR können nach Maßgabe der EU-MwStSystRL in bestimmten Fällen von der Mehrwertsteuer befreit sein, nämlich dann, wenn sie Tätigkeiten ausüben, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen. Nachteile Diese Rechtsform ist weniger klar definiert als andere.

Organisationsform	Formales	Vorteile/Nachteile
Zweckverband Interkommunaler Zusammenschluss	Durch Zusammenschluss mehrerer Gemeinden bzw. Gemeindeverbände begründete Körperschaft. Eigene Rechtspersönlichkeit. Kann als Träger eines Unternehmens auftreten. Vorstandsvorsteher*in ist immer ein/e Hauptverwaltungsbeamte/r. Verwaltungsrat und/oder Beirat möglich. Wesentliche Entscheidungsbefugnisse liegen bei der Verbandsversammlung, die sich aus den Vertreter*innen der Verbandsmitglieder zusammensetzt.	Vorteile Regelung von gemeindeübergreifenden Aufgaben wie etwa öffentlicher Personennahverkehr oder Abwasserbeseitigung. Nachteile Abstimmungsprozesse zwischen den Gemeinden können schwierig sein.

Organisationsform	Formales	Vorteile/Nachteile
<p>Privatrechtliche Organisationsformen</p> <p>Gesetzliche Grundlage für privatrechtliche Unternehmensformen ist das Bundesrecht, unabhängig davon, ob es sich um ein privates, gemischtwirtschaftliches oder rein öffentliches Unternehmen handelt. Es gibt nur begrenzte Möglichkeiten zur spezifischen Ausgestaltung im landesgesetzlichen Kommunalwirtschaftsrecht. Da Bundesrecht vor Landesrecht geht, besteht ein Vorrang des Gesellschaftsrechts. Da die kommunalwirtschaftsrechtlichen Regelungen über den Zugang zu Organisationsformen beachtet werden müssen, kommen neben der AG und der GmbH praktisch keine anderen privatrechtlichen Organisationsformen für kommunale Unternehmen in Betracht.</p>		
<p>GmbH</p> <p>Ist die Kommune zu 100% beteiligt, nennt man die GmbH Eigengesellschaft. Sind an der GmbH eine oder mehrere private Gesellschafter*innen beteiligt, spricht man von einer Beteiligungsgesellschaft.</p>	<p>Eigene Rechtspersönlichkeit. Vertretung nach außen durch Geschäftsführer*in. Einflussnahme der Gesellschafter*innen über die Gesellschafter*innenversammlung. Bestimmung des Gesellschaftszwecks und der Zuständigkeiten zwischen den Organen im Gesellschaftsvertrag. Aufsichtsrat ist für die GmbH grundsätzlich fakultativ. Ausnahmen: Das Unternehmen hat mehr als 500 Beschäftigte oder es ist eine gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft. Mitbestimmung: Ab 500 Beschäftigte Drittelparität, ab 2000 Beschäftigte Parität im Aufsichtsrat. Für den Aufsichtsrat gilt das Aktiengesetz. Über den Gesellschaftsvertrag ist die Festschreibung einer Weisungsbindung aber möglich.</p>	<p>Vorteile Trotz privatrechtlicher Organisationsform große Freiheiten, den Gesellschaftszweck, die Zuständigkeiten, Kontrollen, Mitbestimmungsmöglichkeiten, Weisungsrechte des Gemeinderates im Gesellschaftsvertrag zu regeln. Die Geschäftsführung kann bei entsprechender Satzungs-gestaltung weitgehend durch Gesellschafterversammlung beeinflusst werden.</p> <p>Nachteile Geringere Bindung an die Kommune als bei einer Eigengesellschaft. Auch als Vorstufe zu PPP und völliger Privatisierung geeignet. Soweit private beteiligt sind, gibt es für die Kommune kaum Möglichkeiten, Gemeinwohlbelange gegen Gewinninteressen durchzusetzen.</p>
Aktiengesellschaft	<p>Eigene Rechtspersönlichkeit. Unterliegt dem Aktiengesetz. Die Hauptversammlung hat laut Aktiengesetz keinen Einfluss auf die laufende Geschäftsführung. Die Aufsichtsratsmitglieder sind dem Wohl des Unternehmens verpflichtet. Die Interessen der Öffentlichkeit (Gemeinwohl) sind laut höchstrichterlicher Rechtsprechung nur insoweit zu berücksichtigen, als Unternehmensinteressen nicht dagegenstehen. Geringe Spielräume für die Ausgestaltung der Unternehmensverfassung. Mitbestimmung: Ab 500 Beschäftigte Drittelparität, ab 2000 Beschäftigte Parität im Aufsichtsrat.</p>	<p>Vorteile Größte Freiheit, rein nach betriebswirtschaftlichen Interessen zu agieren.</p> <p>Nachteile Nahezu völlige Verselbstständigung gegenüber Kommune. Kaum demokratische Kontrollmöglichkeiten. Die öffentlichen Vertreter*innen im Aufsichtsrat einer AG müssen sich den Kapitalverwertungsinteressen unterwerfen. Gleiches gilt für die Aufsichtsratsmitglieder der Arbeitnehmerseite. Die Steuerung einer AG im Sinne der Erfüllung eines öffentlichen Zwecks ist auf Grund ihrer weitgehenden Selbständigkeit kaum möglich. Materiell privatisierte Form, die auch die formale Privatisierung einfach macht.</p>

Informationen und Hinweise im Internet – Ausgewählte Links

Kommunaldatenbank mit Musteranträgen und Infos:
<https://www.die-linke.de/themen/kommunalpolitik/kommunaldatenbank/>

Kommunalakademie der Rosa-Luxemburg-Stiftung:
<https://www.rosalux.de/stiftung/afpb/kommunalakademie/>

Publikationen der Bundestagsfraktion:
<https://www.linksfraktion.de/publikationen/>

Kommunen stärken. Mehr Geld für Städte und Dörfer:
https://www.linksfraktion.de/fileadmin/user_upload/200107_Kommunen_staerken.pdf

Kommunale Spitzenverbände

Deutsche Städte- und Gemeindebund:
<https://www.dstgb.de/>

Deutscher Städtetag:
<http://www.staedtetag.de/>

Deutscher Landkreistag:
<https://www.landkreistag.de/>

VKU – Verband kommunaler Unternehmen:
<https://www.vku.de/>

Beispiele

<https://www.maz-online.de/Lokales/Potsdam/Potsdam-ist-trauriger-Spitzenreiter-bei-Wasserpreisen-die-Stadtwerke-stellen-das-Ergebnis-in-Frage>

www.bergkamen.de

<http://www.roland-schaefer.de/muellabfuhrstug-05-07.pdf>

https://www.boeckler.de/122786_122792.htm

https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publicationen/VSA_Wolf_Rot_Rot_in_Berlin_Netz.pdf

<https://berliner-wassertisch.net/>

<https://e-mag.press/ppp-erfolgsmodell-geht-dem-ende-zu/>

<https://www.stadtwerk-am-see.de/>

<https://www.solardachkataster-lkos.de/>

Verbündete

<https://www.gemeingut.org/>

www.buerger-begehren-klimaschutz.de

www.gemeinden.verdi.de

www.attac.de

<http://www.who-owns-the-world.org/>

Weiterführende Literatur

Deutsches Institut für Urbanistik - Lebensqualität und Daseinsvorsorge durch interkommunale Kooperation. Ein Leitfaden für Kommunen in ländlich geprägten Regionen

<https://difu.de/node/12823?fbclid=IwAR3DA48Kmb15Gmv2Udw5FOR22Hyly7rJBAHHinb7RBSIBPy67fLuSb6Tqgkedoc.difu.de/edoc.php?id=T1239YQD>

<http://www.wasser-in-buergerhand.de/>

www.energienetz.de

<http://www.kommunal-erneuerbar.de/startseite.html>

<https://kommunalverwaltung.verdi.de/themen/>

<https://www.enbausa.de/solarenergie/fotovoltaik/staedte-mit-solarkataster.html>



Foto: shutterstock

www.linksfraktion.de