

Tim Engartner

Kehrt der Staat zurück? Rekommunalisierungen in den Aufgabenbereichen Entsorgung und Gebäudereinigung

Abfallwirtschaft; Daseinsvorsorge; Gebäudereinigung; Kommunen; öffentlicher Sektor; Privatisierung; Rekommunalisierung

Galt die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und Sachgüter viele Jahre parteien- und gebietskörperschaftenübergreifend als „Patentrezept“ zur Sanierung der Haushalte, bildet sich seit geraumer Zeit – insbesondere auf kommunaler Ebene – wieder ein Bewusstsein für die Vorzüge der stadt-eigenen Ausführung von Aufgaben der Daseinsvorsorge heraus. Viele Kommunen nehmen den Entsorgungsauftrag wieder selbst wahr, weil sich das Abfallgeschäft aufgrund neuer Recyclingtechniken bzw. -kreisläufe („Grüner Punkt“) als profitabel erweist und die Erbringung durch die privaten Anbieter regelmäßig teurer geworden ist. Der vorliegende Beitrag stützt sich auf eine zwischen Mai und Oktober 2008 von dem Autor durchgeführte Studie, die im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung ausgewählte Rekommunalisierungen in den Aufgabenbereichen Entsorgung (Kreis Aachen, Kreis Düren, Stadt Bergkamen) und Gebäudereinigung (Stadt Dortmund, Stadt Freiburg) untersucht hat.

I. Kontext und Fragestellung der Studie

Hatten die Kommunen bis zu Beginn der 1970er Jahre nahezu sämtliche Dienste in Eigenleistung erbracht, vollzog sich seither eine sicht- und spürbare Abkehr von der politisch zurechenbaren Eigenherstellung zu der lediglich noch regulatorisch beeinflussbaren Fremdherstellung durch private Anbieter (Ambrosius 2000; Leibfried 2008). Aber trotz zahlreicher Privatisierungen – mehrheitlich ausgelöst durch die Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte (Reidenbach 2009, S. 252-253) – ist der öffentliche Sektor nach wie vor präsent: bei Fahrten mit Bus und Bahn, beim Schwimmbad- und Museumsbesuch sowie beim Entleihen von Büchern und Zeitschriften in der örtlichen Bibliothek. Die These, dass die Transformation des keynesianischen Sozialstaates in einen „schumpeterianischen Leistungsstaat“ (Jessop 1993, S. 7) durch immer weitere Rekommunalisierungen ins Stocken gerät, ist nicht nur von akademischem Interesse. Wie die von ver.di und dem DBB ins Leben gerufene „Initiative für eine Stärkung der öffentlichen Dienste in Deutschland“ erkennen lassen, werden die Fragen, welchen Staat und wie viel Staat wir brauchen, auf absehbare Zeit eine bedeutende, wenn nicht gar die zentrale Bruchlinie durch unsere Gesellschaft markieren. Letztlich wird zuvorderst auf kommunaler Ebene darüber entschieden, wie eine auf sozialen Ausgleich angelegte öffentliche Daseinsvor-

sorge mittels bürgerner Beratungangebote, gestaffelter Gebühren und unentgeltlicher Nutzungen gewährleistet werden kann (von Weizsäcker 2008, S. 16).

Angesichts rückläufiger Steuereinnahmen sehen sich die Kommunen seit vielen Jahren zu einer Reduzierung ihrer Investitionen gezwungen. So sanken die öffentlichen Ausgaben binnen sechs Jahren um ein Viertel – von 24,7 Mrd. Euro (2000) auf 18,6 Mrd. Euro (2005) (Ernst & Young 2007, S. 9). Zwar ist parallel dazu durch Privatisierungen ein Teil der bislang öffentlich durchgeführten Investitionen auf private Investoren übergegangen, aber dennoch zeugen die Zahlen von einer signifikant rückläufigen Investitionstätigkeit: „Die Folge ist ein erheblicher Investitionsstau mit negativen Auswirkungen auf die Entwicklung der regionalen Wirtschaft und die Wirtschaftsstruktur Deutschlands insgesamt“ (ebd.).

1960	8,0 %
1968	10,9 %
1974	13,0 %
1984	15,5 %
1990	15,1 %
2005	11,1 %

Abb. 1: Beschäftigungsquote im öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik seit 1960

Quelle: Ackermann 2008, S. 67

Methoden und Instrumentarien, die der betriebswirtschaftlichen Rechnungslegung entlehnt sind, sollten unter dem „Diktat leerer Kassen“ nicht nur Wettbewerbs- und Effizienzsteigerungen auslösen, sondern insbesondere auch durch den Verkauf von kommunalen Unternehmen und Einrichtungen Mittel zur Haushaltssanierung frei werden lassen (Bogumil et. al. 2007, S. 3-5). Die in dem Forschungsprojekt untersuchten und in dem vorliegenden Beitrag angeführten Beispiele lassen jedoch erkennen, dass auch über die Einrichtung kommunaler Unternehmen Einsparungen erzielt werden können, wenngleich ein merklicher Hemmschuh für die Gemeinden und Landkreise fortbesteht: die an vielen Stellen der Verwaltung anzutreffende Bürokratie. Noch immer müssen öffentliche Investitionen bis zu zwei Dutzend Planungs- und Beschlussinstanzen durchlaufen, so dass die Flexibilität kommunaler Aufgabenträger eingeschränkt wird.

Obwohl die Beschäftigungsquote im Öffentlichen Dienst aufgrund des Ausbaus öffentlich-privater „Partnerschaften“ und der Überführung staatlicher Dienste und Einrichtungen in private Hände seit Jahren (west)europaweit rückläufig ist (Gerstlberger/Schneider 2008, S. 5-8), stützen sich insbesondere CDU, CSU und FDP auf die Ende der 1980er Jahre getroffene Annahme, dass sich ein geradezu omnipräsenter Öffentlicher Dienst ausgedehnt habe. Dabei ist die dortige Beschäftigtenquote in Deutschland ebenso wie im restlichen (West-)Europa von da an fast überall kontinuierlich gesunken (Abb. 1) – allein Frankreich weicht von diesem Trend ab (Ackermann 2008, S. 67). Die rückläufige Be-

schäftigungsquote im öffentlichen Dienst ist einerseits auf die gestiegene Arbeitsbelastung zurückzuführen, andererseits aber auch damit zu begründen, dass in den vergangenen Jahren auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen zahlreiche Einrichtungen und Dienstleistungen privatisiert wurden. Allein auf Bundesebene sank die Zahl der staatlichen Beteiligungen von 985 im Jahre 1982 auf den historischen Tiefstand von 109 (Engartner 2008, S. 108). Dabei wird die profitorientierte Ausrichtung der vormals meist gemeinwirtschaftlich organisierten Bereiche mit der Notwendigkeit begründet, dass die Effizienz gesteigert, Synergieeffekte erzielt und Organisationsstrukturen „verschlankt“ werden müssten.

Gleichzeitig verfahren in der Vergangenheit einzelne Städte und Landkreise gegenläufig, indem sie ihre vormals privatisierten Dienstleistungen in verschiedenen Sparten rekommunalisieren. Vor diesem Hintergrund sollen die vier in dem Forschungsprojekt untersuchten *Best-Practice*-Beispiele zeigen, welche Voraussetzungen, Hindernisse und Ergebnisse der wiederentdeckten „Qualität von Staatlichkeit“ (Wolfgang Streeck) zu Grunde liegen und welche Erklärungsansätze (politischer Wille, finanzieller Handlungsspielraum, Defizite in der Erbringung durch Private etc.) für die kommunale Wirtschaftstätigkeit im Bereich der Abfallentsorgung und der Gebäudereinigung angeführt werden.

Eine Konzentration auf diese Branchen scheint sinnvoll, weil die Rekommunalisierungen dort schon vor rund sieben Jahren und damit vergleichsweise frühzeitig umgesetzt wurden, so dass die Erfahrungswerte verlässlicher sind als in den meisten anderen Sektoren. Hinzu kommen die geringe Komplexität, durch die sich die Branchen z.B. im Vergleich zum Verkehrssektor (ÖPNV, SPNV etc.) auszeichnen, und die unterschiedliche Reichweite der Rekommunalisierungen in den beiden Dienstleistungsbereichen. Während in der Abfallwirtschaft lediglich die operative Aufgabenerledigung übertragen werden kann, weil die Gewährleistung für die Ausführung auch bei der Vergabe an private Dritte bei den Kommunen verbleiben muss, kann die Verantwortung für die Gebäudereinigung vollständig auf private Unternehmen übergehen.

Methodisch umgesetzt wurde die Untersuchung mittels Interviews mit politischen Entscheidungsträgern aus den Kommunalverwaltungen, Konsultationen von regionalen und überregionalen Fachleuten sowie Archiv- und Bibliotheksrecherchen. In den Interviews mit den in der Verwaltung tätigen Verantwortungsträgern wurde folgenden Fragestellungen nachgegangen, um aus den ausgewählten *Best-Practice*-Projekten allgemeine Schlussfolgerungen ableiten zu können:

- Welche Negativfolgen waren mit der Abfallentsorgung und der Gebäudereinigung durch private Anbieter verbunden? Inwieweit haben Gebührenerhöhungen, Personalentlassungen und/oder Servicemängel zu Rekommunalisierungen geführt?
- Welche Gründe sprachen für eine weitere Wahrnehmung der Aufgaben durch private Anbieter? Inwieweit waren die Gründe in dem „Diktat der leeren Kassen“ zu sehen, d.h. in der von den meisten Kommunen zu schulternden Zins- und Schuldenlast?

- Welches war das jeweils auslösende Moment für den Ratsbeschluss, die Entsorgungs- und Reinigungsleistungen wieder von kommunalen Auftragnehmern ausführen zu lassen?
- Welches sind die Erfahrungen, die mit den Rekommunalisierungen gemacht wurden? Inwieweit fanden Methoden und Instrumentarien Anwendung, die der betriebswirtschaftlichen Rechnungslegung entlehnt sind, um Wettbewerbs- und Effizienzsteigerungen herbeizuführen?

II. Die Rekommunalisierung der Abfallentsorgung

1. Bergkamen als bundesweit beachteter Präzedenzfall

Erstmalig zog die nordrhein-westfälische Stadt Bergkamen die Aufmerksamkeit der interessierten Öffentlichkeit im Zusammenhang mit Rekommunalisierungen 1995 auf sich, als sie die interkommunalen Stadtwerke „GSW – Gemeinschaftsstadtwerke Kamen – Bönen – Bergkamen GmbH“ gründete, nachdem sie zuvor die Stromnetze vom Großkonzern VEW/RWE für einen Kaufpreis von 50 Mio. Euro erworben hatte. Damit war die Voraussetzung geschaffen worden, die Strom- und Erdgasversorgung im Gebiet der drei Kommunen wieder in die öffentliche Hand zu überführen. Auch die defizitären Schwimmbäder und eine Eislaufhalle sind in der GSW GmbH aufgegangen, so dass Gewinne aus dem Stromgeschäft steuerlich mit Verlusten verrechnet werden können – zum Vorteil der Kommunen: Pro Jahr erwirtschaften die Stadtwerke zusätzlich rund 370.000 Euro, die in den Bergkamener Haushalt fließen.

Das „Roll-Back“ der Stadt Bergkamen entfaltete jedoch erst mit der Rekommunalisierung der Abfallwirtschaft zum 3. Juli 2006 eine bundesweite Präzedenzwirkung. Die operative Aufgabenerledigung in Gestalt der Abfallentsorgung wird seither nicht mehr von dem Privatunternehmen Remondis, sondern von dem kommunalen Entsorgungsbetrieb Bergkamen (EBB) durchgeführt. Da sich die Übernahme durch den EBB als für die Stadt ausgesprochen vorteilhaft erwiesen hat, folgten die Städte Ludwigshafen und Dietzenbach, der Rhein-Hunsrück-Kreis sowie die Kreise Lüneburg, Miesbach und Regen dem Beispiel und führten ihre Abfallentsorgung – wenn auch nicht immer vollständig – unter das kommunale Dach zurück. Laut der Mannheimer Beratungsgesellschaft TIM Consult haben mittlerweile rund 100 Städte und Landkreise ihre Abfallabfuhr wieder in kommunale Organisationseinheiten eingegliedert. Dadurch hat sich z.B. in Nordrhein-Westfalen der kommunale Anteil in der Abfallwirtschaft von 48 auf 52 Prozent erhöht, was angesichts eines jährlichen Branchenumsatzes von 30 Mrd. Euro eine nicht gering zu schätzende Entwicklung abbildet.

Während die kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen entsorgungspflichtige Körperschaften für die Sammlung und den Transport von Siedlungsabfällen sind, obliegt die eigentliche Entsorgung (Verbrennung, Kompostierung etc.) dem jeweiligen Landkreis. Ihrer Aufgabe können die Kommunen entweder in Eigenleistung – d.h. durch die

Stadtverwaltung selbst, durch einen Eigenbetrieb, durch eine kommunale GmbH bzw. interkommunal nachkommen – oder aber sie beauftragen damit einen privaten Dritten. Aufgrund gestiegener Rohstoffpreise und des 2005 verschärften Abfallgesetzes, wonach der Abfall thermisch oder mechanisch-biologisch vorbehandelt werden muss, ist das Interesse der Städte an einer eigenverantwortlichen Wahrnehmung des Entsorgungsauftrags gewachsen – zumal europaweit ausgeschriebene Aufträge häufig sehr kostspielige Vergabeverfahren bedeuten (Keppler 2007, S. 1).

Nach der letzten Ausschreibung im Jahre 1994 war von der Stadtverwaltung Bergkamen vertraglich festgelegt worden, dass die Abfallsammlung¹ bis zum Jahresende 2005 von einem der großen deutschen Entsorgungsunternehmen durchgeführt wird – bei automatischer Verlängerung im Falle der Nichtkündigung. Aber schon zu Beginn des Jahres 2004 hielten Verwaltungsbeamte der Stadt Bergkamen nach möglichen Alternativen zu einer erneuten Vergabe an ein Privatunternehmen Ausschau. Das von der Ernst & Young-Tochter Econum erstellte Vergleichsgutachten kam zu dem Ergebnis, dass bei einer Eigenbetriebseinrichtung eine Kostenersparnis gegenüber der bisherigen Fremderledigung in Höhe von ca. 30 Prozent erreichbar sei. Auf dieser Grundlage fasste der Bergkamener Stadtrat im Mai 2005 mit 29 Ja- zu 14 Nein-Stimmen den Beschluss, Abfallsammlung und -transport zu kommunalisieren. Die Stadtverwaltung wurde beauftragt, den Vertrag mit der Firma Remondis zu kündigen und die zur Gründung einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung erforderlichen Organisationsstrukturen zu schaffen.

Abweichend von der zunächst getroffenen Vereinbarung begann die operative Tätigkeit des EBB nicht zum Jahresbeginn, sondern erst zum 3. Juli 2006, war man doch mit dem privaten Entsorger übereingekommen, dass dieser noch weitere sechs Monate die Entsorgung durchführen durfte, wenn er dem kommunalen Entsorgungsunternehmen die 35.000 im Stadtgebiet befindlichen Abfallbehälter zu einem moderaten Preis überlässt. Die Entlohnung der Beschäftigten, die in wechselnder Vier-Tage-Woche einschließlich samstags arbeiten, richtet sich ausschließlich nach TVöD.

Obwohl das kommunale Unternehmen große Investitionen in neue Fahrzeuge, EDV, Arbeitskleidung, Logistik etc. tätigen musste, konnten im Einklang mit den Prognosen der externen Gutachter Kosteneinsparungen von einem Drittel gegenüber der bisherigen Privatentsorgung realisiert werden. Wenngleich diese Kostenreduktion nicht in vollem Umfang in Form von Gebührensenkungen weitergereicht werden konnte, da die Kosten für Abfallsammlung und -transport nur ca. 30 Prozent der gesamten Entsorgungskosten ausmachen (der Hauptteil der Kosten ergibt sich aus den in Rechnung gestellten Verbrennungs- und Kompostierungskosten), so profitierten die Bürger dennoch von zwei Gebührensenkungen in Folge.

Nachdem die Abfallgebühren für die Bergkamener Bürger im Jahre 2006 um 7,8 Prozent gesenkt worden waren, lag die Preissenkung im Folgejahr bei 3,4 Prozent, obwohl die Mehrwertsteuer zum 1. Januar 2007 um drei Prozentpunkte erhöht wurde und die vom

1 Zur Abfallabfuhr gehörte die Sammlung und der Transport von Restmüll („Graue Tonne“), Biomüll („Grüne Tonne“) und Altpapier („Blaue Tonne“) sowie die Sperrmüll- und die Grünschnittabfuhr. Zusätzlich übertragen wurde der EBB schließlich die bis dahin vom städtischen Baubetriebshof erledigte Straßenreinigung.

Landkreis in Rechnung gestellten Verbrennungskosten in jenem Jahr um sechs Prozentpunkte stiegen. Erst zum 1. Januar 2008 wurden die Gebühren für die Entsorgung der Restmüll-Tonne um 3,85 Prozent angehoben; um 1,68 Prozent stiegen die Preise für die Entsorgung des Biomülls, da sowohl die Treibstoffpreise als auch die der zuständigen Abfallverbrennungsanlage im Kreis Unna gestiegen waren. Trotz der Gebührenerhöhung zahlen die Bürger in anderen Städten des Kreises Unna bis zu 120,- Euro mehr pro Jahr für die Entsorgung ihrer Restmülltonnen.

Die Gründe für die erwirtschafteten Kosteneinsparungen liegen vor allem in zwei Umständen begründet: So ist die Stadt trotz der in § 109 der Gemeindeverordnung für Nordrhein-Westfalen festgeschriebenen Wirtschaftsrechnung nicht verpflichtet, mit der Abfallabfuhr Gewinn zu erzielen; der EBB muss lediglich kostendeckend arbeiten, legt die Gewinne jedoch auf die Gebühren um, so dass z.B. die Abgaben für die Straßenreinigung seit der Rekommunalisierung um ein Viertel gesunken sind. Anders als Unternehmen in privater Rechtsform muss der EBB als Betrieb im öffentlich-rechtlichen Statuts keine Mehrwertsteuer für seine Leistungen in Rechnung stellen, da die Abfallabfuhr hierzulande unter die hoheitlich zu regelnde Daseinsvorsorge fällt.²

Fragt man nach den qualitativen Unterschieden zwischen dem privaten Entsorger Remondis und dem kommunalen Betreiber EBB, so können infolge der städtischen Verantwortungsübernahme wesentliche Verbesserungen festgestellt werden: Der Abfuhrhythmus der verschiedenen Abfalltonnen wurde vereinheitlicht, als zusätzliche Dienstleistung wird für die Sperrmüllabfuhr ein Express-Service (Abholung innerhalb von drei Tagen) und ein Vollservice (Abholung aus der Wohnung, dem Keller etc.) angeboten. Darüber hinaus wurde eine „Windeltonne“ eingeführt, die zu vergünstigten Konditionen entsorgt wird und als Beitrag zur Familienfreundlichkeit der Stadt gewertet werden kann. Der amtierende Bürgermeister Roland Schäfer klassifiziert den Wandel der Unternehmenskultur als „Schritt vom Prinzip des Shareholder Value zu dem des Citizen Value“.

2. Rekommunalisierung in interkommunaler Kooperation: Das Beispiel der RegioEntsorgung in den Kreisen Aachen und Düren

Auch zahlreiche Gemeinden der Kreise Aachen und Düren haben ihre Abfallentsorgung rekommunalisiert, indem sie dem Zweckverband RegioEntsorgung (ZRE) beigetreten sind, der mittlerweile den Abfall von 232.000 Einwohnern entsorgt. Zum 1. Januar 2006

2 Allerdings ist ein Eigenbetrieb auch nicht vorsteuerabzugsberechtigt, so dass hierdurch ein gewisser Ausgleich eintritt. Mangels Gewinnerzielung würden auch in der Rechtsform einer GmbH keine Körperschaftsteuer- und in den meisten Fällen auch keine Gewerbesteuerpflicht entstehen. Gleichwohl klagt der Bundesverband der Deutschen Entsorgungswirtschaft (BDE) am Europäischen Gerichtshof derzeit gegen das Mehrwertsteuerprivileg der kommunalen Konkurrenz. Karin Opphard, Geschäftsführerin des Verbandes Kommunale Abfallwirtschaft und Stadtreinigung im Verband Kommunaler Unternehmen (VKS im VKU), argumentiert dagegen: „Da die Abfallwirtschaft gesetzlich zugewiesene Aufgaben erfüllt, halte ich das Steuerprivileg für vollkommen gerechtfertigt“ (zit. nach Keppler 2007, S. 1). Ein großer Irrtum bestehe darin, dass der Vorteil kommunaler Unternehmen gegenüber privaten 19 Prozent betrage. Da die Kommunalunternehmen auf alle eingekauften Leistungen Mehrwertsteuer zahlen müssten, das Steuerprivileg somit nur Teilleistungen betreffe, sei der Vorsprung realiter deutlich geringer.

fanden sich die Stadt Würselen aus dem Kreis Aachen und die Gemeinden Linnich, Inden und Langerwehe aus dem Kreis Düren zum ZRE zusammen. Ein Jahr später traten Herzogenrath und Alsdorf dem interkommunalen Zweckverband bei, Anfang 2008 folgten dann Baesweiler, Roetgen und Simmerath. Während sich zahlreiche Gemeinden noch in einer „Abwartehaltung“ befinden, übernahm die RegioEntsorgung AöR (Anstalt öffentlichen Rechts) als kommunales Tochterunternehmen des ZRE zum 1. Januar 2009 auch die Abfallabfuhr in Niederzier. Die Städte Stolberg und Eschweiler lassen seitdem das Altpapier kommunal entsorgen.

Geradezu symptomatisch für die Entscheidungsprozesse in den Kommunen der Kreise Aachen und Düren war der Beschluss des Gemeinderates von Niederzier, der am 12. Juni 2008 als Reaktion auf die Empfehlung des Hauptausschusses beschlossen hat, die Entsorgungsaufgaben dem Kommunalunternehmen RegioEntsorgung AöR zu übertragen. Der Beschluss des Gemeinderats, den Vertrag mit den Privatfirmen Burbach und Braun Umweltdienste nicht über das Jahr 2008 hinaus zu verlängern, wurde ebenso wie in den zuvor genannten Kommunen mit deutlicher Mehrheit gefasst. Die Situation der in der Jülicher Börde gelegenen Gemeinde war insofern eine besondere, als der private Anbieter Braun Umweltdienste GmbH sich „noch kurzfristig mit einem Schreiben an die Politiker in Niederzier gewandt und darin einen Preisnachlass um 20 Prozent für die Abfallabfuhr in der Gemeinde angeboten“ hatte (Hansen 2008, S. 15). Ausschuss und Rat folgten hingegen der Auffassung, dass eine langfristige Entsorgungssicherheit bei bestmöglichem Service zu sozialverträglichen Gebühren ohne das vielerorts beklagte Lohndumping zu garantieren sei.

Nachdem es sechs Jahre lang kaum Ausschreibungen im Bereich der Abfallentsorgung gegeben hatte (einige Verträge sogar seit mehr als 30 Jahren laufen), wurden folgende Ziele für die in Würselen ansässige RegioEntsorgung AöR formuliert (Regio-Entsorgung 2008):

- Schaffung transparenter Strukturen mit kommunaler Einflussnahme und Kostensenkungen zu Gunsten der Bürger durch die Zurückdrängung von Oligopolbildung auf dem regionalen Entsorgungsmarkt („Unternehmerentgelt“),
- Sicherung der für die kommunalen Behandlungsanlagen (Abfallverbrennungsanlage, Kompostierungsanlagen) erforderlichen Entsorgungsmengen, d.h. auch Kostenreduzierung durch die Zusammenlegung von Stoffströmen,
- Gewinnung regionaler Kooperationspartner – ohne Gewinnmaximierungsabsichten,
- hohes Maß an Flexibilität, d.h. die Wünsche und Bedürfnisse der Kommunen werden unabhängig von den Vertragslaufzeiten angepasst,
- überregionale Etablierung als Ideengeber für Systemoptimierungen,
- hohe Umwelt- und verlässliche Sozialstandards.

Die Mitgliedskommunen, die als Mitgesellschafter in der Verbandsversammlung unabhängig von der Einwohnerzahl der Gemeinde nur von ihrem Bürgermeister vertreten werden, haben dem Zweckverband ihre Aufgaben als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger für Sammlung und Transport ebenso übertragen wie die Durchsetzung des Anschluss- und Benutzungszwangs. Nicht übertragen wurden hingegen folgende Aufgaben:

Gebührenfestsetzung und -erhebung (bleibt in der Zuständigkeit der Mitgliedskommunen), Beseitigung von „wildem“ Abfall, Leeren von Straßenpapierkörben, Reinigung von Containerstandorten, Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten, Vertragsverhandlungen/-abschlüsse mit dem Dualen System Deutschland.

Die Bezahlung der Beschäftigten erfolgt in Anlehnung an den Tarif der privaten Entsorgungswirtschaft (TV-BDE) im Rahmen eines Haustarifvertrags (Koch 2008, S. 19). Neu eingestellte Lader/Fahrer erhalten einen Stundenlohn, der sich nach dem BDE-Tarif richtet und zwischen 10,13 Euro und 12,66 Euro schwankt. Zwischen 15,80 Euro und 17,21 Euro pro Stunde erhalten diejenigen, die im Rahmen des Bestandsschutzes als ehemalige Mitarbeiter der KDW Würselen sowie als übernommene Angestellte der Mitgliedskommunen nach BMTG/TVöD bezahlt werden; zwischen 10,08 Euro und 13,05 Euro (zzgl. Leistungsentgelt) schwankt der Stundelohn bei denjenigen, die nach dem TVöD neu eingestellt werden (Koch 2008, S. 4). Die Gebührenentwicklung konnte stabil gehalten werden, in einigen Kommunen konnten sogar Preisnachlässe gewährt werden.

3. Mehr Licht als Schatten – Bilanz der rekommunalisierten Abfallwirtschaft

Aus den Positivbeispielen Bergkamen und Aachen/Düren soll man nach mehrheitlicher Auffassung der interviewten Verantwortungsträger nicht schließen, dass (Re-)Kommunalisierungen eine Art „Allheilmittel“ für alle Bereiche der Daseinsvorsorge darstellen. Roland Schäfer weist darauf hin, dass in jeder Gemeinde zu einem konkreten Zeitpunkt jeweils eine andere Lösung geeignet sein kann. Ein grundsätzlicher Vorteil der Kommunen ergebe sich indes daraus, dass sie keinen Gewinn machen müssen, weshalb der Deutsche Städte- und Gemeindetag die neue nordrhein-westfälische Gemeindeordnung sehr kritisch sieht, schränkt diese doch die Kommunen im Wettbewerb mit den Privaten ein. Die Vorteile der Abfallentsorgung durch die öffentliche Hand können indes unter Bezugnahme auf die geschilderten Beispiele eindeutig benannt werden:

- die Abfallentsorgung wurde deutlich billiger, so dass die Belastung der Gebührenzahler spürbar gesenkt werden konnte (teilweise um ca. 20 Prozent),
- in der Stadt sind neue sozialversicherungspflichtige, tariflich bezahlte Arbeitsplätze entstanden, so dass die lokale Kaufkraft gestärkt wurde und Lohnzuschusszahlungen für die bei Privaten oftmals untertariflich Beschäftigten über die örtlichen Arbeitsagenturen nicht mehr erforderlich sind,
- Aufträge an Handwerks- und Dienstleistungsunternehmen können – soweit die Angebotsstruktur dies zulässt – gezielt innerhalb der Stadt bzw. Region vergeben werden, was sich wiederum positiv auf den regionalen Wirtschaftskreislauf auswirkt,
- die kommunale Wahrnehmung der Aufgaben erlaubt kurzfristige Reaktionen und ggf. erforderliche Nach- oder Ausbesserungen des Aufgabenumfangs.

Auch der vielerorts zu beobachtenden Strategie privater Abfallentsorger, ihre Gewinne über konstant bleibende oder sogar steigende Gebühren auf der einen und niedrige Löhne auf der anderen Seite zu finanzieren (so dass die Kommunen bisweilen Lohnzuschüsse im Rahmen der Hartz-IV-Gesetze zahlen müssen), kann im Zuge der Rekommunalisie-

rung entgegengewirkt werden, wie das Beispiel des brandenburgischen Landkreises Uckermark zeigt. Seit dem 1. Januar 2006 entsorgt ein kreiseigener Entsorger den Abfall, was zuvor 16 Jahre lang von privater Hand erledigt worden war (Hoffmann 2006, S. 13). Auslöser für den Wirtschaftlichkeitsvergleich waren auch hier die durch die Gesetzesänderung drohenden Gebührenerhöhungen, welche die Bürger der strukturschwachen Gegend stark belastet hätten: „Wir sparen im Vergleich zwei Mio. Euro im Jahr und konnten die Abfallgebühren konstant halten“, sagt der zuständige Landrat Klemens Schmitz, wobei er zugleich auf die 40 nach Tarif bezahlten Arbeitsplätze verweist – ein gewichtiges Argument in einer Region mit einer Arbeitslosenquote von gegenwärtig 23,6 Prozent (Bartsch/Meyer/Verbeet 2007, S. 50). Zeitgleich hat der Rhein-Hunsrück-Kreis die ehemals private Abfallabfuhr übernommen. Die Einsparungen in Höhe von rund einer Mio. Euro im ersten Betriebsjahr wurden genutzt, um die Gebühren trotz Mehrwertsteuererhöhung, Energiepreisverteuerung und allgemeiner Preissteigerung um rund vier Prozent zu senken.

III. Von der Fremd- zur Eigenreinigung

1. „Neuausrichtung der Gebäudereinigung“ in Freiburg

Mit dem am 25. November 2003 vom Gemeinderat gefassten Beschluss zur „Neuausrichtung der Gebäudereinigung“ wurde der Stadt Freiburg die Option eröffnet, einen Teil ihrer Schulen, Kindertagesstätten, Sporthallen etc. auch weiterhin mit eigenem Personal reinigen zu können. Lange war darüber diskutiert worden, die Reinigungstätigkeit vollkommen zu privatisieren, nachdem die Zahl der Teilzeitstellen (19 bis 22 Wochenstunden) bereits zwischen 1994 und 2003 von 450 auf 225 rationalisiert worden war. Nach weiteren Vorgaben, die Zahl der kommunalen Reinigungskräfte zu reduzieren, beläuft sich deren Zahl inzwischen auf 190. Dies entspricht 110 Vollzeitstellen (à 39 Stunden). Bis zum Jahr 2010 sind die Stellen garantiert, so dass ein weiterer Ausbau der Eigenreinigung nur innerhalb des gewährten Budgets erfolgen kann.

Der Entschluss, eine Ausweitung der Eigenreinigung zuzulassen, war an die Voraussetzung geknüpft, dass deren Kosten um zehn bis 15 Prozent gedrosselt werden, was erkennen lässt, dass es sich nicht um eine „politisch motivierte Förderung des öffentlichen Sektors, sondern um ein nach betriebswirtschaftlichen Kennzahlen umzusetzendes Sparprogramm“ handelt, wie Nadia Appugliese, Objektleiterin beim Gebäudemanagement und Ansprechpartnerin für die kommunalen Reinigungskräfte und Hausmeister, betont.³

³ In diesem Kontext ist es interessant zu wissen, dass der Gemeinderat 1997 beschlossen hatte, den bereits bestehenden Fremdreinigungsanteil von 40 Prozent auf bis zu 60 Prozent zu steigern, um den seinerzeit erheblichen Kostenvorteil der Fremdreinigung zu nutzen. In der Haushaltsstrukturliste zum Entwurf des Haushalts 2003/2004 wurde sogar festgeschrieben, die Eigenreinigung mittelfristig vollständig aufzugeben. Zeitgleich wurde ein Stellenbesetzungsstopp verfügt, was dazu führte, dass von den 254 vorhandenen Mitarbeiterinnen Ende 2002 62 Mitarbeiterinnen aufgrund auslaufender Zeitverträge im Verlauf des Jahres 2003 ausscheiden mussten: „Ende 2003 waren [somit] noch 192 Reinigungskräfte (überwiegend Halbtagskräfte) in unbefristeten

Auf den Weg gebracht wurde die Rekommunalisierung durch das GMF – Gebäudemanagement Freiburg mit insgesamt 350 Beschäftigten aus dem operativen Geschäft heraus, d.h. es gab keine *Top-Down*-Entscheidung von der Verwaltungsspitze hin zu den Verantwortungsträgern des Amts.

Im Zeitraum von Juni 2004 bis Dezember 2005 wurde das vorgegebene Einsparpotenzial mit realisierten Einsparungen von 21,5 Prozent sogar übertroffen (Kamenzin/Schächtele 2005, S. 13). Fragt man, weshalb die Kosten der Gebäudereinigung bei einer gleichzeitigen Erhöhung der Reinigungsqualität und -leistung gesenkt werden konnten, wird insbesondere darauf hingewiesen, dass das Personal der Gebäudereinigung beim Hochbauamt (nunmehr: GMF) gebündelt wurde und es einen stetigen Aufbau fachlichen *Know-Hows* gab. Ungeachtet der erfolgreich umgesetzten Sparmaßnahmen ist die Neuorganisation noch nicht an ihr Ende gekommen, so dass in den nächsten fünf Jahren weitere Einsparungen in Höhe von 750.000 Euro erfolgen sollen, obschon die Verantwortlichen des GMF betonen, dass die Reinigungskräfte die neuen Einsparungen nicht erbringen sollen. Stattdessen sollen neue Maschinen angeschafft sowie moderne Reinigungsarten eingesetzt werden; beim Bau eines Gebäudes soll bereits verstärkt auf die Folge-, d.h. die Reinigungskosten geachtet werden.

a) Flexibilisierung der Arbeitszeit und Erhöhung der Reinigungsrichtwerte

Gegenüber den herkömmlichen Wochenstundenmodellen bieten Jahresarbeitszeitmodelle den Vorteil, teure Überstunden auf der einen und nicht minder kostspielige Phasen der Unterauslastung auf der anderen Seite über Arbeitszeitkonten zu verringern. Die Transformation von der Zeit- zur Ergebnisorientierung bietet sich auch im Aufgabenbereich Gebäudereinigung an, zumal wenn viele Schulgebäude unter die Reinigungsobjekte fallen. Kerngedanke der ergebnisorientierten Reinigung, d.h. insbesondere der Sicht- statt der Intervallreinigung, ist die Reinigung der tatsächlich verschmutzten Flächen im Gegensatz zur Reinigung nach einem vorgegebenen täglichen Leistungsverzeichnis.

Ferner legte das Freiburger Gebäudemanagement fest, dass die Aufgaben an 185 Schultagen (und zwölf Grundreinigungstagen in den Sommerferien) im Rahmen der arbeitsvertraglich festgelegten Stunden von den kommunalen Reinigungskräften erbracht werden, nachdem dies zuvor an durchschnittlich 220 Arbeitstagen (plus jeweils ca. 30 Tage Urlaub) erfolgt war. Damit erhöhte sich die in den 197 Betriebstagen wöchentlich zu leistende Stundenzahl, was dazu führte, dass mit der neuen Organisation 34,4 Stellen bzw. 31,2 Prozent der Eigenreinigungskapazität eingespart wurden. Der Krankenstand konnte von 10,75 Tagen auf 8,7 Tage pro Mitarbeiter und Jahr reduziert werden – trotz eines Schwerbehindertenanteils unter den Beschäftigten von 14 Prozent. In der Folge konnten 25 Zeitverträge in unbefristete Stellen umgewandelt werden (Kamenzin/Schächtele 2007, S. 8). Um das Verantwortungsbewusstsein der Mitarbeiter zu fördern, wurde beinahe

Arbeitsverhältnissen beschäftigt“ (Kamenzin 2005, S. 4). Im Einklang mit den Zielvorgaben wurden – begleitend zum Personalabbau – die aus der Eigenreinigung aufgegebenen Reinigungsflächen ausgeschrieben, so dass schließlich das Verhältnis der Flächen von Eigen- zu Fremdreinigung von 40:60 erreicht war.

durchgängig pro Objekt ein Team gebildet, das unter Leitung der Sprecherin einmal wöchentlich über die Arbeitsgestaltung und damit zusammenhängende Fragen der Arbeitsorganisation berät. Die von ISA Consult angestoßene beteiligungs- und umsetzungsorientierte Herangehensweise stellt sicher, dass die mit den Beteiligten erarbeiteten Konzepte in die Praxis umgesetzt und die Erfahrungen gemeinsam ausgewertet werden.

Freiräume wurden den Mitarbeitern dadurch eingeräumt, dass sie nun je nach Schmutzanfall länger bzw. kürzer arbeiten können, d.h. im Winter oder bei starken Niederschlägen wird das Arbeitsvolumen aufgrund des höheren Schmutzeintrags ausgeweitet, während im Sommer, bei trockenem Wetter oder wenn Klassenräume wegen Ausflügen nicht belegt sind, die Arbeitszeit gedrosselt werden kann.⁴ Zur Absenkung der Arbeitszeit und zur Wirtschaftlichkeit der Eigenreinigung tragen bei, dass Schüler bei der Abfalltrennung, beim Hochstellen der Stühle und beim Einsammeln des Papiers unterstützend tätig werden – ein auch aus pädagogischer Perspektive sinnvolles Unterfangen.

Im September 2004 wurden die Leistungsverzeichnisse und Richtwerte gesamtstädtisch angehoben. Seither ist pro Objektart eine „einheitliche“ Leistung zu erbringen, wobei folgende Durchschnittswerte festgelegt wurden:

Schulen	180-220 qm/Std. (bisher 161 qm/Std.) → plus 24 Prozent	Turnhallen	260-350 qm/Std. (bisher 220 qm/Std.) → plus 18 Prozent
Ämter	180 - 200 qm/Std. (bisher 145 qm/Std.) → plus 24 Prozent	Kindergärten	160 qm/Std. (bisher 150 qm/Std.) → plus sieben Prozent

Abb. 2: *Reinigungsrichtwerte vor und nach 2004*

Quelle: *Gebäudemanagement Freiburg (GMF)*

b) Realisierung von Einsparpotenzialen

Mit den erwirtschafteten Personalkapazitäten und den erreichten Leistungswerten (s.o.) konnten zahlreiche Objekte, insbesondere Schulgebäude, wieder von der Fremd- in die Eigenreinigung überführt werden, so dass das Verhältnis Fremd- zu Eigenreinigung im August 2008 bei 60 zu 40 Prozent der Flächen lag. Positiv zu bewerten ist auch die Kostenentwicklung, konnten doch bereits 2006 840.172 Euro eingespart werden. Weiteres Optimierungspotential lässt sich nach dem 2005 verfassten „Bericht zur Neuausrichtung der Gebäudereinigung“ ausschöpfen, indem Standardanpassungen vorgenommen werden. Einer weiteren Erhöhung der Reinigungsmittelwerte steht entgegen, dass die Anforderungen bezüglich der Gebäudehygiene und -werterhaltung gestiegen sind und es einen Trend in Richtung renaturierter Schulhöfe gibt, der einen höheren Schmutzeintrag in den Gebäuden auslöst.

⁴ Die Funktionsweise des Systems ist in Anlage 3 des von Beatus Kamenzin und Martina Schächtele herausgegebenen Ergebnisberichts zur Neuausrichtung der Gebäudereinigung (2005) grafisch dargestellt.

Um die Reinigungskosten zu senken, findet bei Neu- und Umbauten die Auswahl der Bausubstanz verstärkt Beachtung, weshalb Vertreter des Bereichs Gebäudereinigung in die Entscheidungen über die Materialbeschaffung (Linoleum vs. Parkett) und die Innenarchitektur (Fugen, Heizung, Fensterbank, Deckenleuchten) einbezogen werden. Die Synergieeffekte durch die Kooperation innerhalb des Gebäudemanagements können Einsparungen der Reinigungszeit von bis zu zehn Prozent zur Folge haben, bedingt durch den Wasseranschluss für Schaumkanonen, den Wasserablauf am Boden, pflegeleichte Bodenbeläge und Ausrüstungsgegenstände (z.B. Toilettenbürsten), die mit Halterungen an der Wand angebracht sind.

Eine Ausweitung des Personalbestandes über 190 Personen hinaus ist zwar gegenwärtig nicht zu erwarten, aber der Konkurrenz mit den privaten Anbietern kann man sich stellen. Die Eigenreinigung der Stadt ist konkurrenzfähig, obschon der Anteil von Menschen mit Behinderungen bei den kommunalen Reinigungskräften signifikant höher ist als bei den privaten Anbietern und die Stadt Freiburg inklusive Sonderzahlungen einen Stundenlohn von 8,73 Euro gewährt, wohingegen der Mindestlohn im Gebäudereinigungssektor laut Branchentarifvertrag bei nur 8,15 Euro liegt.

2. Preisvorteile, aber geringe Servicequalität der Privaten in Dortmund

Aufgrund knapper öffentlicher Mittel war die Reinigung der städtischen Gebäude auch in der Stadt Dortmund Schritt für Schritt an private Auftragnehmer übertragen worden. Hatte die Kommunalverwaltung Mitte der 1980er Jahre rund 700 Reinigungskräfte gezählt, umfasste der kommunale Reinigungsdienst nur zehn Jahre später weniger als 380 Beschäftigte, so dass nur jedes dritte städtische Gebäude von der öffentlichen Hand selbst gereinigt wurde. Vor dem Hintergrund eines Haushaltsengpasses – noch Ende 2007 beliefen sich die langfristigen Verbindlichkeiten der Stadt auf 1,13 Mrd. Euro und damit auf 1.920,61 Euro pro Kopf – wurde von einigen Stadträten die Absenkung der eigenen Kräfte auf 35 Prozent des Gesamtpersonalreservoirs gefordert.

1998 stellte der Stadtrat dann eine Bedingung, die bis heute prägend für die Entscheidungs-, Organisations- und Handlungsabläufe ist: Solange nicht nachgewiesen werde, dass städtische Reinigungskräfte wirtschaftlich arbeiten, sollte keine weitere Reinigungskraft eingestellt werden. Der Personalrat sah in dieser Konstellation eine Herausforderung, zweifelte er doch nicht daran, dass die städtischen Reinigungskräfte mit den privaten Anbietern konkurrieren können. Mit einer Anschubfinanzierung von 450.000 Euro und in Kooperation mit einer externen Unternehmensberatung wurden Strategien entwickelt, um die Eigenleistung zu steigern, deren Wirtschaftlichkeit zu belegen und deren Rückhalt im politischen Raum zu sichern.

Wie im Freiburger Amt für Gebäudemanagement wurden auch in der Dortmunder Immobilienwirtschaft neue Arbeitszeitmodelle eingeführt, Arbeitsprozesse optimiert, technisch hochwertige(re) Geräte angeschafft und Reinigungsbezirke neu zugeordnet. In der Folge konnte der Reinigungsquadratmeterpreis um bis zu 1,50 Euro gesenkt werden, was für den Zeitraum von Anfang 2005 bis Ende 2007 Gesamtersparnisse in Höhe von 1,87

Mio. Euro bedeutete. Trotz eines Durchschnittsalters von 51 Jahren unter den kommunalen Beschäftigten konnte die pro Arbeitsstunde gereinigte Fläche von durchschnittlich 180 auf 220 Quadratmeter angehoben werden, wobei sich die Werte in Abhängigkeit von Alter, Beschaffenheit und Begehrbarkeit des Bodens jeweils unterscheiden.

Aber obwohl die Kosten für die städtische Reinigung um ein knappes Drittel reduziert wurden, sind die privaten Anbieter nach wie vor günstiger (Bender 2006, S. 1). Beliefen sich die Kostenvorteile der Privaten vor der Umstrukturierung noch auf rund 35 Prozent, liegt der Unterschied nunmehr zwischen sechs und sieben Prozent und ist zuvorderst der besseren Bezahlung der kommunalen Reinigungskräfte nach dem TVöD gegenüber den in der Privatwirtschaft (vornehmlich bei den Firmen Schwacke und Spodeck) Beschäftigten geschuldet: Der private Branchentarifvertrag sieht gegenwärtig einen Stundenlohn von 8,15 Euro vor, während in Stufe 2 des TVöD 8,17 Euro in Entgeltstufe 1 gezahlt werden. Eine Besonderheit ergibt sich aus dem gewählten Arbeitszeitmodell, wonach die rund 400 Teilzeitbeschäftigten täglich vier Stunden und 27 Minuten arbeiten, die über die 20. Wochenstunde hinausgehende Arbeitszeit auf einem „Bezahlkonto“ gutgeschrieben wird und vornehmlich während der Schulferien abgegolten werden kann.

Eine vom Hochbauamt konzipierte Studie, die fortan jährlich durchgeführt werden soll, hat gezeigt, dass die Qualität der Reinigung durch die städtischen Reinigungskräfte höher ist, was erklärt, weshalb der Anteil der Gebäude, die in Eigenregie gereinigt werden, auf 52 Prozent gestiegen ist und der Personalrat nun dem Stadtrat einen Vorschlag unterbreiten konnte, der eine Aufstockung des Eigenanteils auf 60 Prozent und damit eine Neueinstellung von rund 100 Reinigungskräften vorsieht. Die Pflege der Fußböden, der Gebäudesubstanz und der Möbel steht nun im Fokus: „Der Substanzerhaltung wird nun ein hoher Stellenwert beigemessen, weil man erkannt hat, dass diese das städtische Budget nachhaltig entlastet“, betont Jörg Markau, der als stellvertretende Personalratsvorsitzende für den gesamten gewerblichen Sektor und damit auch für die Gebäudereinigung der Stadt Dortmund verantwortlich ist: „Ein vermeintlich billiger Bodenbelag kann sich als Geldfresser erweisen – dann nämlich, wenn er nur teurer gereinigt werden kann“ (Bender 2006, S. 2).

IV. Motive für Rekommunalisierungen und ihre gesellschaftliche Akzeptanz

Wie die angeführten Fallbeispiele zeigen, zeichnet sich auf kommunaler Ebene eine Entwicklung ab, die im Widerspruch steht zu dem in vielen Sektoren zu beobachtenden Rückzug des Staates, wengleich Hauke Jagau, Präsident der Region Hannover, vor dem Hintergrund, dass nach wie vor jede dritte Stadt Privatisierungen und nur jede zehnte Rekommunalisierungen plant, zu bedenken gibt:⁵ „Die Euphorie in Bezug auf Privatisierungen und der Glaube daran, dass privatrechtliche Lösungen per se besser als öffentliche

5 Größere Städte erweisen sich dabei als besonders aktive Privatisierer. 72 Prozent der Städte mit mehr als 200.000 Einwohnern haben Privatisierungen durchgeführt (Ernst & Young 2007, S. 4).

sind, haben in den letzten Jahren Dämpfer erhalten. Es hat sich beispielsweise gezeigt, dass die Kommunen, die eigene Stadtwerke gehalten oder sogar neu gegründet haben, auch finanziell besser gefahren sind als diejenigen, die ihre Anteile veräußert haben. Von einem Rekommunalisierungstrend würde ich jedoch nicht sprechen. Denn in vielen Branchen ist es fast ausgeschlossen, einmal abgegebenes *Know-How* zurückzuholen“ (Jagau 2008, S. 30).

Jede zehnte Kommune, die Privatisierungen durchgeführt hat, will die an Privatanbieter übertragenen Aufgaben wieder in die öffentliche Hand überführen. Dabei planen nicht nur solche Kommunen Rekommunalisierungen, bei denen die räumlichen, zeitlichen und sachlichen Leistungseinschränkungen sowie die Preissteigerungen im Nachgang von Privatisierungen für Unmut sorgten. Auch von den Kommunen, die mit den Ergebnissen der Privatisierung weitgehend zufrieden sind, planen neun Prozent Rekommunalisierungen (Ernst & Young 2007, S. 4). Ein vollkommen reziproker Zusammenhang zwischen „misslungenen“ Privatisierungen und zeitnahen Rekommunalisierungen lässt sich (noch) nicht empirisch belegen, wenngleich eine Tendenz durchaus zu erkennen ist.

Was die Rekommunalisierungsmotive in den untersuchten Fällen anbelangt, so unterscheiden sich diese nur geringfügig in Abhängigkeit von den Sektoren. Letztlich lässt sich feststellen, dass die Argumente in der Regel für beide Sektoren identisch sind, im Entsorgungssektor jedoch stärker ausgeprägt sind als in der Gebäudereinigungswirtschaft.

Motive Rekommunalisierung	Motive Privatisierung
<ul style="list-style-type: none"> • Aufbrechen monopolartiger Strukturen innerhalb der Privatwirtschaft (insb. in der Abfallwirtschaft) • Möglichkeit der kommunalen Gebührensteuerung (insb. in der Abfallwirtschaft) • Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen vor Ort • keine Ausschreibungsverpflichtung („<i>Inhouse</i>-Fähigkeiten“) • weitreichender kommunalpolitischer Einfluss auf die soziale Dimension der Dienstleistungen • rentierliche Investitionen möglich 	<ul style="list-style-type: none"> • Zwang zu wirtschaftlicher Optimierung aufgrund haushalterischer Nöte • Aufbrechen „verkrusteter“ Strukturen • Nutzung eines kompetitiven Marktes zur Gebührensenkung • Rückgriff auf externes <i>Know-How</i> (insb. in der Abfallwirtschaft) • Senkung der Staatsquote • Belebung privater Investitionstätigkeit, insbesondere Mittelstandsförderung (insb. in der Abfallwirtschaft) • Verlagerung betrieblicher Risiken in den Privatsektor

Abb. 3: *Motive für Rekommunalisierung und Privatisierung in den Bereichen Abfallentsorgung und Gebäudereinigung*

Quelle: *Eigene Darstellung*

Die Befragung der Entscheidungsträger in Bergkamen, Aachen und Düren hat ergeben, dass sich betriebliche Risiken bei der Anlagenauslastung im Bereich der Abfallentsorgung zwar durch eine Vergabe an Privatunternehmen überwälzen lässt, die Firmen diese

Risiken indes nur gegen einen entsprechenden Risikoaufschlag übernehmen. Ob die Einpreisung der Risikoprämie durch private Auftragnehmer die Gebührenzahler letztlich preiswerter zu stehen kommt als die eigenverantwortliche Durchführung durch einen kommunalen Anbieter, kann nur im Einzelfall geklärt werden, trifft indes auf die vier untersuchten Fälle zu.

Ein anderes Argument wiegt nach Auffassung der Befragten bedeutend schwerer, da sich viele Gemeinden seit Jahren in einer prekären Finanzsituation befinden. Ende 2007 betrugen die Kreditmarktschulden der Kommunen 81,8 Mrd. Euro, wobei zur Verschuldung die Kassenkredite⁶ hinzu gerechnet werden müssen, die im Jahr 2008 mit 28,8 Mrd. Euro einen neuen Höchststand erreichten (Ernst & Young 2007, S. 6; DStGB 2008, S. 2). Vielen der mehr als 12.000 Kommunen wird es auf absehbare Zeit nicht gelingen, die für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung bedrohlichen Kassenkredite zurückzufahren oder Kreditmarktschulden zu tilgen, so dass ihre Möglichkeiten zum Rückkauf privatisierter Einrichtungen oder Dienstleistungen äußerst begrenzt sind.

Anti-Privatisierungs-Positionen finden sich mittlerweile in beinahe sämtlichen politischen Spektren. Die Kritik am (Aus-)Verkauf öffentlicher Einrichtungen und die Angst vor den viel zitierten „Heuschrecken“ gehören fast schon zum guten Ton der öffentlichen Debatte – und reichen bis weit in das konservativ-liberale Lager. So lobt die Zeitschrift „Der Neue Kämmerer“ – ein aus dem Hause der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* stammendes Fachblatt für öffentliches Haushalts-, Beteiligungs-, Immobilien- und Prozessmanagement – den insbesondere in Gemeinden zu beobachtenden „Mut zur Eigeninitiative“ und „verspricht lukrative Margen in der deutschen Abfallwirtschaft“, auch wenn Kommunen private Entsorger ablösen (zit. nach Keppler 2007, S. 1). Angesichts der gesetzlichen Vorgaben und aufgrund der Tatsache, dass die an betriebswirtschaftlichen Vorgaben orientierte Handlungs- und Entscheidungslogik bei den politisch Verantwortlichen großen Widerhall findet, steht indes zu befürchten, dass der Ökonomisierungsdruck bei öffentlichen Dienstleistungen bestehen bleibt. Tatsächlich haben die Erfolge der kommunalen Unternehmen ihren Ausgangspunkt oftmals in den vorgenommenen Rationalisierungen der privaten Betreiber, so dass ein Grundproblem für die Bewertung von Rekommunalisierungen zu Tage tritt: Maßstab für den Erfolg (re)kommunalisierter Unternehmen sind nämlich häufig höhere Effizienz und eingesparte Kosten.

Ob Kommunen auch in Zukunft Einrichtungen und Dienstleistungen rekommunalisieren (können), wird zum einen maßgeblich davon abhängen, ob die EU die Direktvergabe an kommunale Tochterunternehmen erschwert, indem z.B. deren Mehrwertsteuerbefreiung für unrechtmäßig erklärt oder das Quersubventionierungsverbot aufgehoben wird. In der Vergangenheit war es vielen Städten gelungen, über steuerliche Querverbünde tragfähige Lösungen zu entwickeln, so dass bspw. der von der Energiesparte der Stadtwerke erwirtschaftete Gewinn – ohne versteuert werden zu müssen – „mit den strukturellen Defiziten

6 Als Kassenkredite werden Kreditaufnahmen der Kommunen bezeichnet, die dem Verwaltungshaushalt zugeordnet sind und den Kommunen zur Sicherung des kurzfristigen Liquiditätsbedarfs der öffentlichen Kassenwirtschaft dienen. Vielfach werden diese Kassenkredite jedoch entgegen ihrem eigentlichen Zweck auch für längerfristige Zahlungsverpflichtungen verwandt, z.B. zur Deckung der Personalausgaben.

des öffentlichen Personennahverkehrs und der öffentlichen Bäder verrechnet“ (Herter 2008, S. 36) wurde. Darüber hinaus wird für die Zukunft des öffentlichen Sektors entscheidend sein, ob sich ein breites öffentliches Bewusstsein dafür herausbildet, dass das kurzfristige Lindern haushalterischer Nöte durch Privatisierungserlöse zu Lasten zukünftiger Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten geht. Häufig wird immer noch verkannt, dass kommunale Dienstleistungen zentrale Ziele der Wirtschafts- und Sozialpolitik umfassen: die Sicherung von Beschäftigung, die Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung, die Gewährleistung der Versorgungssicherheit und die Begrenzung sozialer Ungleichheiten auf personeller und räumlicher Ebene.

Abstract

Tim Engartner; The State in Reverse: Why Local Authorities Are Renationalizing Building Cleaning Services and Waste Disposal Management

building cleaning services; local authorities; privatization; public sector; renationalization; services of public interest; waste management

After privatizing public goods and services had long been considered as a substantial contribution to balance the budget, most political parties – especially on a local level – have become aware of the advantages resulting from services of public interest within the last decade. Due to rising tariffs by private contractors and new recycling techniques as well as loops many local authorities have taken on the meanwhile profitable task, i.e. address themselves to waste management, disposal and recycling. The article is based on a survey that the author of the article carried out on behalf of the Hans-Böckler-Foundation in the field of waste management (Aachen, Düren, Bergkamen) and building cleaning services (Dortmund, Freiburg) between May and October 2008.

Literaturverzeichnis

- Ackermann, Michael (2008), Privatisierung oder Staatsfreundschaft. Das Ringen um die öffentlichen Güter, in: Kommune, 26. Jg., Heft 4, S. 65-67.
- Ambrosius, Gerold (2000), Public Private Partnership und Gemeinwirtschaftlichkeit. Neue Formen öffentlich-privater Kooperationen in historischer Perspektive, in: Kommunen und Unternehmen im 20. Jahrhundert. Wechselwirkung zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft, hrsg. von Matthias Frese und Burkhard Zeppenfeld, Essen, S. 199-214.
- Bartsch, Matthias et. al. (2007), Profis an der Spitze, in: Der Spiegel, Nr. 24, S. 48-50.
- Bender, Jana (2006): Ein bisschen teurer, aber deutlich besser, http://kommunalverwaltung.verdi.de/themen/rekommunalisierung/dortmund_reinigung (Zugriff: 15.10.2009).
- Bogumil, Jörg et. al. (2007), Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin.
- DStGB (2008), Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden im Jahr 2007, Berlin.
- Engartner, Tim (2008), Privatisierung und Liberalisierung – Strategien zur Selbstentmachtung des öffentlichen Sektors, in: Kritik des Neoliberalismus, hrsg. von Christoph Butterwegge, Bettina Lösch und Ralf Ptak, Wiesbaden (2. Auflage), S. 87-133.

- Ernst & Young (2007), Privatisierung und ÖPP als Ausweg? Kommunalfinanzen unter Druck – Handlungsoptionen für Kommunen, Stuttgart.
- Gerstlberger, Wolfgang und Karsten Schneider (2008), Öffentlich private Partnerschaften. Zwischenbilanz, empirische Befunde und Ausblick, Berlin.
- Hansen, Ottmar (2008), Den Müll holt bald ein neuer Entsorger ab, in: Dürener Nachrichten, 13.6., S. 15.
- Herter, Marc (2008), Gut für die Entwicklung vor Ort. Der Stellenwert öffentlicher Unternehmen in der sozialdemokratischen Kommunal- und Regionalpolitik, in: spw, 13. Jg., Heft 166, S. 34-37.
- Hoffmann, Günter (2006), Sozialistische Müllhaufen, in: Die Zeit, Nr. 40, S. 13.
- Jagau, Hauke (2008), „Was einmal veräußert ist, ist zumeist nicht rückholbar“, in: spw, 13. Jg., Heft 166, S. 30-33.
- Jessop, Bob (1993), Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-Fordist political economy, in: Studies in Political Economy, vol. 15, no. 40, S. 7-39.
- Kamenzin, Beatus und Martina Schächtele (2005), Ergebnisbericht zur Neuausrichtung der Gebäudereinigung, Freiburg.
- Keppler, Vanessa (2007), Mut zur Eigeninitiative. Lukrative Margen in der deutschen Abfallwirtschaft – Kommunen lösen private Entsorger ab, in: Der neue Kämmerer, 4. Jg., Heft 3, S. 1 u. 7.
- Koch, Ulrich (2008), RegioEntsorgung. Politische Entscheidungsfindung und Gründung, Würselen.
- Kreisky, Eva (2001), Ver- und Neuformungen des politischen und kulturellen Systems. Zur maskulinen Ethik des Neoliberalismus, in: Kurswechsel. Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen, 16. Jg., Heft 4, S. 38-50.
- Leibfried, Stephan (2008), Rückkehr des Staates?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 53. Jg., Heft 5, S. 79-85.
- Regio-Entsorgung (2008), Ziele und Grundsätze, <http://www.regio-entsorgung.de/index.php?object=1548> (Zugriff: 15.10.2009).
- Reidenbach, Michael (2009), Investitionsstau und Investitionsbedarf, in: WSI-Mitteilungen bei den Kommunen, Heft 5, S. 251-259.
- Schäfer, Roland (2007), Daseinsvorsorge – Spielräume der Kommunen erhalten, Impulsvortrag auf dem Kongress des BDI „Daseinsvorsorge im Wettbewerb – Dienstleistungen mit Zukunft“, Berlin.
- Schäfer, Roland (2008), Kommunale Selbstversorgung braucht kommunale Unternehmen, Vortrag auf der INFRA-FUTUR-Abschlusskonferenz „Perspektiven dezentraler Infrastrukturen im Spannungsfeld von Wettbewerb, Klimaschutz und Qualität“, Heidelberg.
- Schmid, Klaus-Peter (2006), Alles muss raus, in: Die Zeit, Nr. 26, S. 19-21.
- Schneider, Volker und Marc Tenbücken (2004), Erklärungsansätze für die Privatisierung staatlicher Infrastrukturen – ein Theorieüberblick, in: Der Staat auf dem Rückzug. Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen, hrsg. von Volker Schneider und Marc Tenbücken, Frankfurt am Main/New York, S. 85-112.
- Schulte, Ulrich/Schulz, Daniel (2007), Die Selfmade-Kommunen, in: die tageszeitung, 13.12., S. 4.
- Weizsäcker, Ernst-Ulrich von (2008), Balance zwischen Öffentlichem und Privatem nötig, in: ver.di (Hrsg.), Standort, 7. Jg., Heft 13, S. 16-17.
- Wiebe, Andreas (2006), Kommunal versus Privat – Ein Kostenvergleich und mehr, Bielefeld.