

Weiterdenken...

Diskussionsimpulse des Julius-Leber-Forums der Friedrich-Ebert-Stiftung

Zurück in die Hände der Bürgerinnen und Bürger?

Zur Diskussion über die Rekommunalisierung der Abfallwirtschaft in Bremen

Das Thema Rekommunalisierung steht im Moment in großen Teilen Deutschlands weit oben auf der politischen Agenda. Viele Städte und Gemeinden prüfen, ob sie grundlegende Leistungen der Daseinsvorsorge wieder in die eigenen Hände nehmen sollen oder nicht. Im Fokus der Debatten steht zumeist die Energieversorgung, aber auch die Wasser- und Abfallentsorgung sind von besonderer Bedeutung.

Die Frage, ob notwendige Dienstleistungen und insbesondere kommunale Pflichtaufgaben wie die Abfallentsorgung besser in öffentlicher Hand oder durch private Akteure unter Marktbedingungen erbracht werden sollten, ist keineswegs neu. In den 1990er Jahren fand eine regelrechte Privatisierungswelle statt; viele Kommunen verkauften Teile ihres „Tafelsilbers“ an private Unternehmen – in der Hoffnung auf Erlöse für die kommunalen Kassen und auf privatwirtschaftliche Kompetenzen für die in vielen Sektoren notwendig erscheinenden Rationalisierungen und Kostensenkungen.

Auch die Bremer Müllabfuhr wurde 1998 privatisiert. Die wesentlichen Leistungsverträge mit den privaten Unternehmen laufen im Jahr 2018 aus, dann wäre es möglich, die operativen Aufgaben der Abfallwirtschaft wieder ganz oder teilweise in kommunale Hände zu übernehmen. Der Zeitraum bis dahin sollte genutzt werden, um über die Vor- und Nachteile einer möglichen Rekommunalisierung nachzudenken und um diese ggf. sorgfältig vorbereiten zu können. Welche Kriterien sollten dabei zugrunde gelegt werden? Welche Auswirkungen, Chancen, Risiken und Handlungsoptionen brächte eine Rekommunalisierung der Abfallwirtschaft in Bremen mit sich?

Um der Debatte weiterführende Impulse zu geben, hat die Friedrich-Ebert-Stiftung Dr. Andreas Bovenschulte um eine politische und Prof. Dr. Ernst Mönnich um eine wissenschaftliche Erörterung gebeten. Damit wollen wir zur Klärung der Frage beitragen, welche Entscheidung politisch klug, wirtschaftlich vernünftig, ökologisch nachhaltig, beschäftigungspolitisch erstrebenswert und damit insgesamt im Interesse der Bürgerinnen und Bürger ist.

Dr. Peter Hurrelbrink

Nach den Netzen die Abfallentsorgung?

Zur Diskussion über die (Teil)Rekommunalisierung privatisierter Einrichtungen der Daseinsvorsorge in Bremen

Dr. Andreas Bovenschulte

Seit drei Jahren wird in Bremen und Bremerhaven intensiv darüber diskutiert, ob die Stadtgemeinden aus wirtschaftlichen, beschäftigungspolitischen, finanziellen und ökologischen Erwägungen heraus wieder stärkeren Einfluss auf die Energieversorgung nehmen sollten. Angestoßen wurde die Debatte durch die SPD, die den Senat mit Blick auf die anstehende Neuvergabe der Konzessionen für die Versorgungsnetze (Strom, Gas, Wasser, Fernwärme) aufforderte, auch eine teilweise oder vollständige Übernahme des Netzbetriebs in kommunale Hand zu prüfen. Nach eingehender Prüfung haben sich Bremen und Bremerhaven dafür entschieden, eine strategische Beteiligung in Höhe von 25,1 % an der Netzgesellschaft der swb AG anzustreben. Die abschließenden Verhandlungen mit der swb AG und der Konzernmutter EWE AG stehen kurz vor dem Abschluss.

Die Debatte um die Versorgungsnetze hat das Thema der „Rekommunalisierung“ auf die Tagesordnung der bremischen Politik gesetzt. Damit befindet sich Bremen in guter Gesellschaft. Nach dem Abebben der Privatisierungseuphorie der letzten Jahrzehnte ist die Forderung nach Rekommunalisierung bundesweit zu einer wirkungsmächtigen politischen Strömung geworden – über die Parteigrenzen hinweg. Es vergeht kaum ein Tag, an dem in den Medien nicht darüber berichtet wird, dass eine Gemeinde plant oder bereits beschlossen hat, einst privatisierte Einrichtungen wieder in eigene Regie zu übernehmen.

Und auch in Bremen geht es nicht nur um die Versorgungsnetze. In den nächsten Jahren werden sich Politik und Verwaltung intensiv Gedanken darüber machen müssen, wie künftig die Abfallentsorgung in der Hansestadt organisiert werden soll. Die Müllabfuhr wurde 1998 privatisiert und für 170 Mio. DM an die Nehlsen Gruppe verkauft. Die auf 20 Jahre geschlossenen Privatisierungsverträge laufen im Jahr 2018 aus, was dann kommt, ist derzeit noch völlig offen. Theoretisch denkbar sind die unterschiedlichsten Modelle – von einer schlichten Fortführung des Privatisierungsmodells über verschiedene Zwischenlösungen bis hin zu einer vollständigen Wiedereingliederung der Abfallentsorgung in den kommunalen Bereich.

Insbesondere Gewerkschaften und Betriebsräte fordern eine vollständige Rekommunalisierung der Abfallentsorgung. Zur Begründung verweisen sie unter anderem auf eine deutliche Verschlechterung der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im Zuge der Privatisierung. Unterstützt werden sie von kritischen Wissenschaftlern, die der Auffas-

sung sind, dass die Privatisierung der Entsorgung für Bremen insgesamt ein schlechtes Geschäft war. Es gibt allerdings auch Stimmen in Politik und Verwaltung, die die Ergebnisse der Privatisierung positiver bewerten.

In den rot-grünen Koalitionsvertrag 2011/15 ist auf Initiative der SPD die folgende Formulierung aufgenommen worden: *„Wir wollen prüfen, ob nach Auslaufen der Privatisierungsverträge 2018 eine Rekommunalisierung der Abfallsammlung sinnvoll ist.“* (S. 26)

Im Parlament haben die Koalitionspartner diesen Prüfauftrag zwischenzeitlich inhaltlich konkretisiert und den Senat beauftragt, entsprechend tätig zu werden:

„Es sind für die Abfallwirtschaft/Straßenreinigung insbesondere folgende Szenarien darzustellen:

- *vollständige oder partielle Rückführung der operativen Aufgaben der Abfallwirtschaft und der Straßenreinigung zur Stadtgemeinde,*
- *Fortführung des derzeit praktizierten Modells der Beauftragung von operativen Aufgaben an private Unternehmen unter Berücksichtigung des Vergaberechts (derzeit Nehlsen GmbH, Bremer Recycling GmbH, Entsorgung Nord GmbH, Kompostierung Nord GmbH, sub-Entsorgung)*
- *Minderheitsbeteiligung der Stadtgemeinde an privaten Unternehmen, um die strategischen Ziele der Stadtgemeinde über eine Steuerung bei wesentlichen Entscheidungen zu ermöglichen.“* (Beschluss der Stadtbürgerschaft vom 24. Juni 2013, Drs. 18/357 S)

Die Frage der zukünftigen Organisation der Abfallentsorgung kann und darf nicht nach Maßgabe ideologischer Vorlieben beantwortet werden. Erforderlich ist vielmehr eine gründliche Klärung und Bewertung aller aufgeworfenen Sachfragen. Die Auswahl des „richtigen“ Modells sollte aus meiner Sicht anhand der folgenden Kriterien erfolgen, wobei die Reihenfolge der Aufzählung rein zufällig gewählt ist:

- Qualität der erbrachten Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger
- Gebührenhöhe und Gebührenstabilität
- Arbeitsbedingungen der Beschäftigten
- Wirtschaftliche Wertschöpfung und Zahl der Arbeitsplätze am Standort Bremen
- Ökologische Nachhaltigkeit
- Möglichkeit der demokratischen Einflussnahme auf die Abfallentsorgung
- Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

Welches der theoretisch denkbaren Modelle die genannten – und ggf. noch zu ergänzenden – Kriterien am besten erfüllt, lässt sich derzeit noch nicht abschließend beurteilen. Offen ist auch, wie mit notwendigerweise auftretenden Zielkonflikten umzugehen ist. Klar ist allerdings: Je vollständiger die Abfallentsorgung wieder in den kommunalen Bereich eingegliedert wird, desto größer ist die Möglichkeit der demokratischen Einflussnahme über Senat und Bürgerschaft. Aus diesem Grund steht die Bremer SPD dem Gedanken der Rekommunalisierung der Entsorgung grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber.

Ziel der SPD ist es, noch vor der nächsten Bürgerschaftswahl im Jahr 2015 zu möglichst klaren Aussagen zur Zukunft der Abfallentsorgung in Bremen zu kommen, damit die Bürgerinnen und Bürger auch wissen, woran sie sind. Deshalb gilt es jetzt, einen intensiven Diskussions- und Beratungsprozess unter Einbeziehung aller Beteiligten zu organisieren.

Dr. Andreas Bovenschulte, Jurist, ist seit Mai 2007 Erster Gemeinderat der Gemeinde Weyhe bei Bremen. Seit 1994 hatte er verschiedene Funktionen in der Bremer SPD inne und wurde im Juni 2010 zum Landesvorsitzenden gewählt.

Rekommunalisierung der Entsorgung als politische Aufgabe?!

Prof. Dr. Ernst Mönnich

Als Skandalthema kommen kommunale Entsorgungspflichten für uns vorwiegend außerhalb Deutschlands vor. Export von Plastik und Elektronikschrott als „Wirtschaftsgut“ und Last für Entwicklungsländer, Müllberge und –mafia in Neapel, Cholera wegen verseuchten Trinkwassers in Entwicklungsländern. Unser arg kompliziertes System funktioniert und scheint mehr oder weniger in Ordnung. Kehren Deutsche aus dem Ausland zurück, so geißeln sie den Terror der „Wertstoff-Tonnenideologie“ (Smolczyk, 2013, 30). Das Problem ist also nicht die aktuelle Funktionsfähigkeit der Entsorgungsdienste. Was unter der Oberfläche brodelt, sind eher andere Fragen. Ist der betriebene Sammelaufwand sinnvoll? Wer darf mit Entsorgungsaufgaben Geld verdienen? Wer verfügt über die besten Konzepte für die ökologische Weiterentwicklung? Dabei steht die unverändert geltende kommunale Pflichtaufgabe der Hausmüllentsorgung derzeit nicht zur Diskussion. Insofern kann man eigentlich nicht von Rekommunalisierung schreiben. Anders war dieses beim Abwasser, wo die privaten Entsorger mit den Möglichkeiten des Bundeswassergesetzes auch eine vollständige Aufgabenübertragung auf private Betreiber anstrebten. Am Rande der kommunalen Pflichtaufgabe vollzieht sich der Streit um die Zuständigkeit für die lukrativen Teile von dem, was Haushalte loswerden wollen. Vor wenigen Jahren war es das wilde Aufstellen von Papiertonnen, heute geht der Streit um das Kleidersammeln. Ungeklärt, und für die neue Bundesregierung klärungsbedürftig, ist die Zuständigkeit für eine Wertstofftonne (BMUNR, 2012).

Was treibt diesen Streit und in welchem Zusammenhang steht dies zur Rekommunalisierungsfrage? Kommunale Abfallwirtschaft ist eine von wenigen kommunalen Aufgaben, die seit Jahrzehnten kostendeckend betrieben werden konnten. Mit der Reform der Kommunalabgabengesetze Anfang der 1970er Jahre gab es eine Kostenbindung der Gebühren. In diesem Rahmen haben insbesondere Landkreise oder kleinere Städte auch private Firmen als beauftragte Dritte in die Entsorgung eingebunden. Großstädte hatten demgegenüber bereits vorher ausdifferenzierte kommunale Entsorgungsdienste. Diese Entsorgungsdienste der Großstädte wollten und wollen sich private Entsorger gerne als lukrative Geschäftsfelderweiterung einverleiben. Städte haben aber inzwischen entdeckt, dass private Aufgabenerfüllung nicht immer besser und günstiger ist. Das viel diskutierte Beispiel Bergkamen (Gahrman u.a., 2012 b, 17ff.) steht hier nicht allein. Dieses Gestaltungsproblem soll im Folgenden in zehn Thesen diskutiert werden.

1. Entsorgung ist unstreitig Teil der kommunalen Daseinsvorsorge und gesetzlich als hoheitliche Aufgabe geregelt. Die ökonomische Ursache hierfür ist multiples Marktversagen.

Die Finanzwissenschaft hat seit langem drei Typen öffentlicher Güter für Fälle von Marktversagen definiert. Hierbei handelt es sich um Kollektivgüter, bei denen Nutzausschluss und Nutzenrivalität nicht gegeben sind, natürliche Monopole, die wegen hoher Infrastrukturkosten nicht im Wettbewerb angeboten werden können, und meritorische Güter, die wegen externer Effekte bei Marktcoordination unbefriedigende Ergebnisse bewirken. Alle drei Typen von Marktversagen lassen sich bei Entsorgungsaufgaben feststellen. Die Abwasserreinigung, die Abfallentsorgung und die Stadtreinigung stellen Kollektivgüter dar, denn der Nutzen entsteht für die Allgemeinheit. Zugleich handelt es sich zu erheblichen Teilen um natürliche Monopole, denn das Abwassernetz, sowie der Service im Liniendienst lassen sich sinnvoll nur von einem Anbieter erledigen. Schließlich gibt es externe Effekte sowohl im Bereich der Sammlung als auch im Bereich der Verwertung oder umweltverträglichen Deponierung von Abfällen.

2. Die Privatisierungswelle der 1990er Jahre hatte viele Triebkräfte, die Erfahrungen mit den Privatisierungsergebnissen haben zu einer deutlichen Ernüchterung geführt!

Die Triebkräfte von Privatisierungen im Entsorgungsbereich waren in den 1990ern vielfältig:

- Bei Verpackungsmüll sollte das Verursacherprinzip auf Produzentenebene Anreize setzen,
- nach der neoliberalen Ideologie sollte belegt werden, dass dieses über marktorientierte Instrumente besser funktioniert,
- die kommunale Finanzkrise nach der Wiedervereinigung schuf Anreize zur Realisierung einmaliger Einnahmen,
- die Überlastung mit neuen Aufgaben und großen Investitionsrückständen ließ insbesondere in den neuen Bundesländern Privatisierung als geeignete Lösung erscheinen.

Die Ergebnisse führten zu einem Ende der Privatisierungseuphorie: Es gab insbesondere in den neuen Bundesländern Überkapazitäten bei der Anlageplanung. Berater- und Betreiberinteressen gingen zu Lasten von Kommunen und Bürgern. Die Folge waren u.a. hohe Gebühren. Als Folge kurzfristiger Finanzpolitik (Cross Border Leasing, Forfaitierungsmodelle) gerieten zahlreiche Kommunen in prekäre Haushaltsbedingungen (vgl. z.B. von Weizsäcker, 2006, Rügemeier, 2005 und 2008, Kirbach, 2009). Komplizierte Vergabeverfahren, intransparente Vertragsbedingungen, steigende Transaktionskosten und noch nicht entwickeltes Controlling vergebener Leistungen führten dazu, dass die Verteilung von Erträgen und Risiken häufig einseitig war.

3. Die vollständige Aufgabenübertragung auf Private ist im Kern ein mittelalterliches

Modell! Der „Wettbewerb um den Markt“ in natürlichen Monopolen führt nicht zu bürgerfreundlichen Lösungen.

Mit dem Maastrichter Vertrag sollten auch die nationalen Dienstleistungsmärkte für Wettbewerb geöffnet werden. Von der Abschaffung staatlicher Monopole versprach man sich Effizienzgewinne. Der zentrale Irrtum dieser Politik bestand darin, Wettbewerbslösungen überall für möglich zu halten. Mit Hilfe einer staatlichen Regulierungsbehörde, die Preise für die Netznutzung vorgibt, gelang die Öffnung des Festnetzes der Telekom für andere Anbieter. Der eigentliche Grund für relativen Wettbewerb in diesem Markt war aber die Verlagerung auf Mobilfunksysteme. Wie lange dieser in einem engen Oligopol besteht, bleibt abzuwarten. Vorausichtlich werden weitere Regulierungen wie bei den Roaminggebühren erforderlich. Dieses Modell der Marktöffnung wollten neoliberale Ökonomen für alle Netzinfrastrukturen umsetzen. Private Konzerne wie die staatsnahen französischen Unternehmen Veolia und Lyonnaise des Eaux witterten das große Geschäft. Versprochen wurde die Beseitigung von Investitionshemmnissen in den Infrastrukturen durch privates Engagement. Betrachtet man die Strukturen abgeschlossener Verträge im Entsorgungsbereich, so ergibt sich allerdings das Gegenteil einer modernen Wettbewerbslösung. Private Firmen kaufen sich ein Monopol auf lange Zeit. Die Finanzierung erfolgt überwiegend durch Banken unter Übernahme der Risiken durch die Allgemeinheit. Die Refinanzierung geschieht durch oft überhöhte Gebühren oder Tarife, oft mit Renditegarantien für den Investor (Gahrman u.a., 2012 b). Dieses Modell entspricht der seit römischen Zeiten bekannten Staatsfinanzierung durch „Verkauf“ von Steuereinzugsbezirken an den Meistbietenden.

4. Ein kunden- und umweltfreundliches System der Entsorgung braucht eine einheitliche und auf Dauer angelegte Optimierung der Stoffströme. Dieses bedingt für die Haushaltsentsorgung eine kommunale Zuständigkeit und mehr Bürgerbeteiligung!

Die Vision der privaten Entsorger ist erweitertes „Urban Mining“. Aus dem, was Haushalte entsorgen (oder früher entsorgt haben) werden die Fraktionen entnommen, die sich am Markt zu Geld machen lassen. Um die Reste sollen sich die Kommunen kümmern. Der verwertbare Anteil wird durch steigende Rohstoffpreise und neue Recyclingtechnologien steigen. Irgendwann wird staatliche Entsorgung überflüssig. Probleme dieser Vision sind volatile Märkte und die bis heute nicht kostendeckend zu betreibende Wiederverwertung von Stoffen (BMU, 2012, 7). Daher sollte auch eine Wertstofftonne, wenn sie denn kommt, in das kommunale Entsorgungssystem integriert werden. Welche Probleme sich bei Insellösungen für zweitweise rentierliches Stoff sammeln ergeben, konnte bei der Mode der Papiersammlung vor einigen Jahren beobachtet werden. Neben den Kommunen, die schon seit vielen Jahren Papier separat und kostenfrei abgeholt haben, boten plötzlich private Entsorger den Haushalten die Aufstellung von Papiertonnen an. Es gab Verwaltungsgerichtsverfahren um das kommunale Entsor-

gungsmonopol für diese Fraktion. Mit der Wirtschaftskrise 2008 und sinkenden Papierpreisen verschwanden die privaten Angebote. Dieses Lehrstück für die Wirkungen von Rosinenpickerei zeigt die Notwendigkeit, Recyclingsysteme in einem nachhaltig, kommunal gemanagten Rahmen zu entwickeln. Die Rolle der Bürger als vorsortierende Finanziers der Aufgabe erfordert ihre Akzeptanz und stärkere Beteiligung an der Ausgestaltung des Systems.

Dieser Rahmen schließt die Beteiligung beauftragter Dritter oder auch gemeinnütziger Verbände nicht aus.

5. Private Entsorger realisieren Kostenvorteile im Abfall- und Stadtreinigungsbereich überwiegend durch Personalabbau und schlechtere Bezahlung, Rationalisierung ist aber nicht auf private Unternehmen begrenzt.

Auch die Abfallwirtschaft ist von technischem Fortschritt geprägt. Dennoch bleibt der erbrachte Service personalintensiv. Der Wettbewerb unter privaten Entsorgungsunternehmen erfolgt deshalb insbesondere über die Reduktion der Lohnkosten. Deutliche Unterschiede bestehen zwischen den Tarifen für Beschäftigte öffentlicher Betriebe (TVöD) und der Bezahlung privater Entsorger. Auch der mit dem Bundesverband der privaten Entsorger abgeschlossene Tarifvertrag wird durch Haustarife oder tariflose Entlohnung durchlöchert. Immerhin existiert für die Branche ein gesetzlicher Mindestlohn von derzeit 8,68 €. Wegen der kritischen öffentlichen Diskussion um die Entwicklung von Abfall- und Straßenreinigungsgebühren stehen auch die öffentlichen Entsorger unter Rationalisierungsdruck. Immer mehr Betriebe stellen sich dem vom Verband kommunaler Unternehmen (vku) organisierten Benchmarking.

6. Kommunale Betriebe können bei zielorientierter Steuerung und eigenständigem Management ebenfalls wirtschaftlich arbeiten. Die Vorurteile gegen öffentliche Betriebe werden aus politischen Gründen gepflegt.

Es gibt viele Gründe für Vorbehalte gegen bürokratische Strukturen und unwirtschaftliches Verhalten in Betrieben oder Unternehmen, die keinem Wettbewerbsdruck unterliegen. Diese Strukturen und Verhaltensmuster finden sich aber in vergleichbarer Weise in privaten Unternehmen mit Marktmacht. Wenn Wettbewerb in natürlichen Monopolen nicht möglich ist, kommt es auf die Steuerung oder Regulierung an, mit der effektives und effizientes Handeln bewirkt werden kann. Es gibt allerdings neben der wissenschaftlichen und politischen Debatte um geeignete Formen von Regulierung oder „Governance“ weitere im Entsorgungsbereich feststellbare Motive zur Erhaltung von Vorurteilen. Für einen erheblichen Anteil der in den letzten Jahrzehnten feststellbaren Kostensteigerung in der Entsorgung sind umweltpolitisch begründete Leistungsveränderungen verantwortlich. Dieses betraf zusätzliche Klärstufen im Abwasserbereich, Emissionsgrenzwerte für Müllverbrennungsanlagen und den Zusatzaufwand für getrenntes Erfassen von Wertstoffen oder Sonderabfällen. Die lobenswerten Umweltge-

setze haben der Bund oder die EU verabschiedet. Für die Gebühren- oder Preiserhöhungen waren die Kommunen oder private Unternehmen zuständig. Der schwarze Peter wurde dann auf der kommunalen Ebene gerne dem Entsorgungsbetrieb zugeschoben (Bornhalm, Mönnich, Popp, 2006, 11ff.). Besonders pikant ist es, wenn – wie in Bremen – diejenigen Beamten das Vorurteil gegen öffentliche Betriebe verbreiten, die in der senatorischen Behörde für effektive und effiziente Steuerung der Betriebe verantwortlich sind. Ebenfalls an der Erhaltung des Vorurteils sind die privaten Entsorger interessiert. Denn nur wenn Politiker und Bürger an die wirtschaftliche Überlegenheit der Privatwirtschaft glauben, bleibt der angestrebte Zugang zu den lukrativen Geschäftsfeldern im Entsorgungsbereich offen.

7. Steuerliche Vorteile öffentlich-rechtlicher Aufgabenerfüllung haben ihre systematische Rechtfertigung darin, dass es finanzwirtschaftlich keinen Sinn macht, wenn sich Teile des Staates bei ihrer Aufgabenerfüllung gegenseitig besteuern. Der Unterschied sollte erhalten bleiben, solange es keine einheitlichen Tarifverträge gibt.

Steuern dienen der Finanzierung allgemeiner öffentlicher Aufgaben. Besteuert werden Haushalte oder Unternehmen, nicht dagegen andere staatliche Ebenen, denn hieraus würde finanziell betrachtet ein Null-Summen-Spiel mit zusätzlicher Bürokratie entstehen. Ausnahmen gibt es in der Besteuerung nur dann, wenn bei wirtschaftlicher Betätigung des Staates ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile gegenüber privaten Anbietern entstehen würden. Dieses trifft für kommunale Entsorgungsaufgaben nicht zu, denn hierbei handelt es sich nach Entscheidungen des Bundesfinanzhofes um hoheitliche Aufgaben (BFH, 1997). Die typischen Merkmale: gesetzliche Leistungspflicht, Anschluss- und Benutzungszwang sowie Finanzierung über öffentlich-rechtlich geregelte Gebühren stützen diese Einstufung. Die abweichende steuerliche Behandlung operativer Aufgabenerfüllung durch kommunale Betriebe bei öffentlich-rechtlicher Organisation stellt auch bei rein wirtschaftlicher Betrachtung zumindest solange keine Benachteiligung privater Entsorger dar, wie private Entsorger sich durch geringere Entlohnung Wettbewerbsvorteile zu verschaffen suchen.

8. Kommunale Aktivität bei der operativen Aufgabenerfüllung ersetzt nicht die Entscheidung über die sinnvolle Leistungstiefe. Bei der Gestaltung von Wertschöpfungsketten für die Entsorgung geht es mehr um einen regionalen Verbund, als um die Frage öffentlich oder privat.

Schon vor der Privatisierungswelle haben Kommunen und kommunale Betriebe ihre Entsorgungsleistungen nie vollständig allein erbracht. Tiefbauarbeiten für das Kanalnetz wurden ausgeschrieben und im Auftrag erbracht. Kleine Städte oder Landkreise haben sich beim Abfall auf öffentliche Rahmenvorgaben beschränkt und operative Aufgaben privaten Entsorgern überlassen. Große Städte mit ausdifferenziertem Entsorgungssystem haben die Weiterverarbeitung gesammelter Stoffe nicht selbst übernommen. Diese

Entscheidung über die notwendige Leistungstiefe kann nur vor Ort und unter Berücksichtigung der regional gegebenen oder gemeinschaftlich auslastbaren Anlagen und Infrastrukturen getroffen werden. Mit dem Wandel umweltpolitischer Prioritäten von Ablagerung über platzsparende Verdichtung bis hin zur heutigen Abfallvermeidung und Wiederverwendung bedurfte dieses auch vieler Systemanpassungen. Wichtiger als die Frage, ob eine regional nutzbare Einrichtung öffentlich oder privat betrieben wird, ist dafür ein den Zielen entsprechendes fachliches Entsorgungskonzept und demokratische Kontrolle. Wo heute mit dem Export von Müll in Entwicklungsländer immer noch Probleme auftreten, wird diese Kontrolle anders als bei Hausmüll unterlaufen. Als Wirtschaftsgut deklariert, entscheiden die Verursacher und Eigentümer über den weiteren Weg allein. An dieser Stelle bedarf das Kreislaufwirtschaftsgesetz einer Nachbesserung und verantwortlicher Regulierung.

9. Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit lässt sich auf unterschiedlichen Wegen realisieren.

Der regulative Umgang mit Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in der EU hat gezeigt, dass viele Wege zu Lösungen möglich sind, die den Bürgern und Unternehmen die notwendigen öffentlichen Dienstleistungen nachhaltig, auf verbessertem Leistungsniveau und zu vertretbaren Kosten bieten. Die neoliberale Variante des zwingenden Vergabewettbewerbs ist dabei nur eine Lösung und nicht immer die mit den besseren Ergebnissen. Transparentes Benchmarking von Eigenleistungen, marktorientierte Direktvergabe an öffentliche Betriebe oder Unternehmen mit klaren Zielvorgaben und die Ausschreibung sind Alternativen, die von Kommunen auch genutzt werden. Wer hierfür zentral den einen Weg gesetzlich vorschreiben will, meint, die Städte und Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung entmündigen zu müssen.

10. Die künftigen Chancen für PPP in der Entsorgung sind differenziert zu bewerten. Sie folgen dem Erfahrungsmuster aus der Zeit vor der Privatisierungseuphorie.

Mit dem Ende der schwarz-gelben Regierungskoalition wird es in Berlin keine Neuauflage einer Besteuerungsprogrammatische für kommunale Pflichtaufgaben der Entsorgung geben. Damit bleiben die Rahmenbedingungen für operativ tätige öffentlich-rechtliche Entsorger mit ihren sozialverträglichen tariflichen Bedingungen gut. Dennoch wird die Beteiligung privater Entsorger im sachlich sinnvollen Rahmen eine Rolle spielen. Diese Rolle wird aber nach Entsorgungsbereichen und regionalen Voraussetzungen unterschiedlich ausfallen. Im Abwasserbereich haben internationale Konzerne erkannt, dass aus den Insellösungen der 1990er Jahre keine flächendeckend private Lösung wird und reduzieren bereits ihr Engagement. Im Abfall- und Stadtreinigungsbereich wird der Unterschied zwischen ländlichen Gebietskörperschaften, die eher auf beauftragte Dritte setzen, und den kommunalen städtischen Entsorgern mit einem differenzierten eigenen Angebot erhalten bleiben. Die auch für Teilleistungen mögliche und praktizierte Beteiligung privater Entsorger oder die regionale Koope-

ration erweitern die organisatorische Gestaltungspalette und erhalten den Druck zur Kostenkontrolle für kommunale Betriebe. Die Attraktivität der Vergabe von Leistungen wird bei immer mehr großen Entsorgern auch von der Wettbewerbsintensität abhängen.

Was bedeuten diese Einschätzungen für das Gestaltungsproblem in Bremen?

Die Privatisierung der Entsorgung in Bremen Ende der 1990er Jahre war Ausdruck der damaligen Sanierungsstrategie mit hohen Investitionen, einer nicht nachhaltigen Haushaltspolitik der Großen Koalition und der Angst, die Marktöffnung durch die EU könne die Überlebenschancen kommunaler Betriebe beeinträchtigen.

Seitdem haben sich nicht nur die Rahmenbedingungen und Einschätzungen zur Zukunftsfähigkeit kommunaler Betriebe geändert. In Bremen wurde schon in der Endphase der Großen Koalition die Sanierungsstrategie überprüft (Böhrnsen, 2006). Mit der Rot-Grünen Koalition wurden die Weichen für eine nachhaltige Haushaltspolitik Regierungsprogramm. Seitdem gelang es, bis zum Ende der Laufzeit des gegenwärtigen Länderfinanzausgleichs jährliche Hilfen zur Haushaltssanierung zu erhalten. Als Konsequenz sind besondere Konsolidierungsaufgaben zu beachten. Die jährliche Neuverschuldung soll zurückgeführt werden, um ab 2020 die Schuldenbremse einzuhalten. Wichtig für die aktuelle Fragestellung ist hierbei, dass Kredite für Investitionen in Bereiche, die sich zu mehr als 50 % durch eigene Einnahmen finanzieren, von diesen Restriktionen nicht betroffen sind.

Als Haushaltsnotlageland kann Bremen für die Einhaltung der Schuldenbremse jede rentierliche Aktivität brauchen, die Finanzierungsbeiträge für den allgemeinen Haushalt erwirtschaftet. Im Gegensatz zu vielen anderen Aktivitäten einer Stadtgemeinde ist dieses im Entsorgungsbereich der Fall, soweit eine Gebührenfinanzierung vorliegt. Das Kommunalabgabenrecht geht vom Kostendeckungsprinzip aus. In den Kosten sind kalkulatorische Eigenkapitalzinsen in angemessener Höhe enthalten. Hieraus folgen allerdings zwei Schlüsse zur Rekommunalisierungsfrage. Nur wenn Bremen investiert, kann erstens neben der Eigenkapitalverzinsung auch der temporäre Liquiditätsvorteil aus angesammelten Abschreibungen genutzt werden. Zweitens hat die Überlegung Konsequenzen für die Diskussion um die Einführung einer Straßenreinigungsgebühr, denn gegenwärtig finanziert Bremen diese Leistung aus allgemeinen Steuern.

Gegen eine „Rückkehr zu einer bürokratischen Lösung“, wie die Rekommunalisierung von vielen eingestuft wird, gibt es Vorbehalte. Hier liegt ein Missverständnis vor, denn niemand will zurück zur Bürokratie der 1980er Jahre. Die Privatisierung hat in der senatorischen Behörde und im Umweltbetrieb einige Lernprozesse für die Steuerung vertraglich geregelter Aktivitäten ausgelöst. Nach z. T. schmerzlichen Lernprozessen ergeben sich daraus bessere Voraussetzungen für ein Kontraktmanagement mit einem

öffentlichen Entsorgungsbetrieb, der eigenständig wirtschaften soll. Werden diese Erfahrungen genutzt, so kann auch operative Aufgabenerfüllung in der Entsorgung bei „guter Arbeit“ wirtschaftlich vorteilhaft sein.

Zentraler Diskussionspunkt einer Rekommunalisierung ist allerdings die Gewinnung umweltpolitischer Gestaltungspotenziale. Ökologische Optimierung der Entsorgung erfordert ein Ende des konzeptionellen Stillstandes, der seit der Privatisierung eingetreten ist. Da in der Entsorgung neue Lösungen in starkem Maße die Einbeziehung und Akzeptanz der Bürger erfordern, sollten konkrete Organisationslösungen bürgernah sein, Mitbestimmung ermöglichen und dieses mit einer zielorientierten demokratischen Kontrolle verbinden. *

* Hierfür wurden in einem Gutachten des Zentrums für Public Management der Hochschule Bremen für die Gewerkschaft ver.di einige Orientierungspunkte ausgearbeitet: Ernst Mönnich/ Malte Moewes/ Benno Reinhardt: Gutachterliche Stellungnahme zur Rekommunalisierung der Bremischen Abfallwirtschaft und Straßenreinigung, Bremen 2013.

Prof. Dr. Ernst Mönnich ist Professor für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaften an der Hochschule Bremen – Zentrum für Public Management. Zu seinen Schwerpunkten zählen regionale Strukturpolitik und urban economics. Zuletzt hat er sich vor allem mit Aufgabenbereichen der kommunalen Wirtschaft befasst und Privatisierungsfolgen untersucht.

Quellen

- **Böhrnsen, Jens:** Eckpunkte einer Bremer Strategie für weitere Eigenanstrengungen, den Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht und die Verhandlungen über die zweite Stufe der Föderalismusreform, Bremen 2006.
- **Bornhalm, Wilhelm/ Mönnich, Ernst/ Popp, Michael:** Öffentliche und private Betriebe, Lehrreihe 5, Hagen 2006. (Enthält eine vom Verfasser erstellte Fallstudie zur Privatisierung der Bremer Entsorgungsbetriebe und ist als Download mit zahlreichen Dokumenten auf der Internetseite des Zentrums für Public Management der Hochschule Bremen verfügbar.)
- **Bundesfinanzhof,** Urteil des BFH vom 23.10.1996 – IR 1-2/94 in: Bundessteuerblatt 1997, Teil 2, S. 139-143.
- **Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit:** Thesenpapier zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Wertstoffeffassung, 2012.
- **Gahrman, Arno u.a.:** Public Private Partnership, Organisationsvarianten für eine nachhaltigkeitsgerechte Entsorgung, Band 1 Evaluierung von Fallbeispielen für die Praxis, Berlin 2012.
- **Gahrman, Arno u.a.:** Public Private Partnership, Organisationsvarianten für eine nachhaltigkeitsgerechte Entsorgung, Band 2 Dokumentation der Fallbeispiele, Berlin 2012.
- **Kirbach, Roland:** Cross-Border-Leasing. Für dumm verkauft, Zeit-Online vom 12.3.2009.
- **Rügener, Werner:** Cross Border Leasing, 2. Aufl., Münster 2005.
- **Rügener, Werner:** Privatisierung in Deutschland, 4. Aufl., Münster 2008.
- **Smolczyk, Alexander:** Unter grünen Khmern, in: Der Spiegel H. 36, 2013, S. 30-31.
- **Weizsäcker, Ernst Ulrich von/ Young, Oran R./ Finger, Matthias (Hrsg.):** Grenzen der Privatisierung, 2. Aufl., Stuttgart 2007

Impressum: © Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Julius-Leber-Forum · Büro für die Bundesländer Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein

Redaktion: Dr. Peter Hurrelbrink · Rathausmarkt 5 · 20095 Hamburg

Telefon 040/32 58 74-0 · Fax 040/32 58 74-30 · E-Mail hamburg@fes.de · www.julius-leber-forum.de

Verantwortlich: Dr. Peter Hurrelbrink

ISBN 978-3-86498-706-9

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.