

Öffentliches Eigentum

Kommunale Dienste in kommunaler Hand?

Rekommunalisierung oder genereller gefasst die öffentliche Leistungserbringung hat Konjunktur. Immer mehr Kommunen prüfen, ob und in welchen Bereichen der (Wieder-)Einstieg in das operative Geschäft der Ver- und Entsorgung lohnt. Insbesondere die Energieversorgung bzw. der Rückkauf von Stadtwerken befinden sich im Fokus der Debatte.

Jens Libbe

Die Frage, ob kommunale Leistungen durch kommunale, sprich öffentliche Unternehmen zu erbringen sind, oder ob diese privaten Akteuren und dem Markt überlassen werden sollten, ist allerdings keineswegs neu. Betrachtet man Aufbau und Organisationsformen von öffentlichen Infrastrukturen über die letzten 150 Jahre, so fällt auf, dass sie in den einzelnen Bereichen im Zeitverlauf mal verstärkter privater, mal vermehrter öffentlicher Leistungserbringung unterlagen. Dies jeweils in Abhängigkeit von der finanziellen und verwaltungsmäßigen Handlungskraft der öffentlichen Hand, technischen Entwicklungen oder vorliegenden Erfahrungen mit unterschiedlichen Formen der Leistungserbringung.

Gleichwohl hat sich in den vergangenen 20 Jahren die Organisations- und Aufgabenstruktur der deutschen Kommunen als Folge erheblicher Auslagerungen von Aufgaben und Leistungen auf privatisierte Einheiten oder rein private Unternehmen gravierend verändert. Ob nun Versorgungs- und Verkehrsbetriebe oder Krankenhäuser – heute werden Aufgaben von Privaten erledigt, die bis vor gar nicht langer Zeit noch selbstverständlich zum Kernbereich kommunaler Aufgabenerledigung zählten.

Diese Entwicklung hat einen institutioneller Wandel der kommunalen Aufgabenwahrnehmung mit sich gebracht, der nicht zuletzt in einer Ausdifferenzierung der Formen der Aufgabenwahrnehmung zum Ausdruck kommt. Neben den öffentlich-rechtlichen Formen von Regie- und Eigenbetrieb steht eine Fülle

von privaten und privatisierten Organisationsformen: In der Empirie finden sich neben kommunalen Eigengesellschaften, die zu 100 Prozent in der Hand der Kommune sind, gemischtwirtschaftliche Kooperationsgesellschaften mit variierenden kommunalen Mehrheits- oder Minderheitsanteilen. Ferner binden Kommunen auch so genannte Erfüllungsgehilfen in ihre Aufgabenwahrnehmung mit ein. Hier handelt es sich in der Regel um private Betreiber, die im Auftrag der Kommune operativ die Dienstleistung erstellen.

Die Gründe dieses allgemein als „Privatisierung“ beschreibbaren Prozesses sind zum einen in der so genannten Verwaltungsmodernisierung suchen. Zwei ihrer zentralen Merkmale lauten Übernahme von Managementkonzepten aus der privaten Wirtschaft sowie Ausgliederung von Aufgaben auf selbständige Organisationseinheiten. Zum anderen hat die lang andauernde Finanzkrise der Kommunen vielerorts zum Verkauf von Beteiligungen oder zur Einbindung privater Partner geführt.

Ein weiterer maßgeblicher Treiber dieser Entwicklung sind Liberalisierungs- und Privatisierungspolitiken auf europäischer Ebene, die traditionell öffentliche Bereiche einem Wettbewerbsregime unterstellen. Es handelt sich also um einen gleichermaßen binnengeprägten wie durch externe Faktoren vorangebrachten Prozess. Einzelfallentscheidungen erzeugten dabei immer wieder große Aufmerksamkeit, wie etwa im Fall des Teilverkaufs der Berliner Wasserbetriebe

oder des Verkaufs der Dresdener Wohnungsbaugesellschaft.

Anlässe und Gründe der Re-Kommunalisierung

In jüngster Zeit verläuft der Trend wieder einmal in entgegengesetzte Richtung. Rekommunalisierung ist scheinbar das Gebot der Stunde. Umso mehr, als Privatisierungsgegner gerade dort politisch mobil machen, wo es um klassische Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge geht. Sucht man nach Ursachen für diesen Richtungswechsel, so lassen sich eine Reihe von Gründen identifizieren:

In nicht wenigen Fällen wurden die ursprünglich an Privatisierungsentscheidungen geknüpften Erwartungen nicht erfüllt. Zurückzuführen ist dies zum einen auf eine nicht selten unzureichende Abwägung von Privatisierungsentscheidungen auf Seiten der Politik, zum anderen auf Enttäuschungen hinsichtlich Qualitäts- und Preisentwicklungen.

Politikversagen ist ebenso festzustellen wie regionales Marktversagen. In nicht wenigen Gemeinden und Landkreisen hat sich die Kommunalwirtschaft durch eine Neuausrichtung der unternehmerischen Strategien aber auch neu aufgestellt und erschließt – zum Beispiel durch eine vermehrte regionale Kooperation in Form von Gemeinschaftsunternehmen – vorhandene Wirtschaftlichkeitspotenziale und schafft damit auch die Voraussetzung für (Re-)Kommunalisierungsmaßnahmen.

In Regionen mit einer ohnehin schwachen Wirtschaftsstruktur werden öffent-

liche Unternehmen wieder vermehrt als ein Instrument zur Stärkung des regionalen Arbeitsmarkts sowie zur Stärkung der lokalen Wirtschaft durch Vermeidung von Lohndumping angesehen. Andernorts wird der Wille zur Rückgewinnung von politischem Einfluss auf die Qualität und Sicherung der Leistungserstellung ausdrücklich betont, vor allem dann, wenn hier in den vergangenen Jahren der Unmut der Bürger gestiegen ist.

Auch Ökologie- und Ressourcenaspekte werden angeführt, etwa das Argument atom- und kohlekräftfreien Strom handeln und produzieren zu wollen. Vor allem aber geht es darum, die strategische Position der Kommunalwirtschaft gerade dort zu stärken, wo die Liberalisierung des Marktes weit vorangeschritten ist. Die Übernahme der Eon-Stadtwerke-tochter Thüga AG durch das Konsortium Integra/KOM9, hinter dem rund 50 kommunal-regionale Unternehmen stehen, erfolgte aus diesem Kalkül heraus.

Ein weiterer maßgeblicher Treiber der Rekommunalisierung ist die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu Inhouse-Tatbeständen. Diese Rechtsprechung beruht bekanntlich auf einer sehr strengen Sichtweise, die vermeiden soll, dass ein Privater, der an einem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen beteiligt ist, gegenüber anderen Wettbewerbern im Wettbewerb um öffentliche Aufträge einen Vorteil erlangt. Dies bedeutet im Umkehrschluss für Kommunen, dass – wenn sie auch künftig Aufträge direkt vergeben wollen – sie darauf achten sollten, dass sich das Unternehmen auch tatsächlich zu 100 Prozent in ihrem Eigentum befindet.

Empirische Belege der Re-Kommunalisierung

Bisher gibt es keine verlässlichen Zahlen, mit denen sich der Trend zur Re-Kommunalisierung belegen lässt. Kommunale Beteiligungsberichte geben darüber (noch?) keine hinreichende Auskunft. Anhand dieser Berichte lässt sich jedoch erkennen, dass seit vielen Jahren rund 50 Prozent aller kommunaler Leistungen von selbstständigen Organisationseinheiten erbracht werden, davon mehr als drei Viertel in privatrechtlichen Unternehmensformen mit teilweiser privater Beteiligung.

Zutreffend dürfte der Trend der Re-Kommunalisierung bzw. zur Rück-

übertragung von Leistungen für den Bereich der technischen Infrastrukturen sein, insbesondere im Bereich der Energieversorgung, aber auch in den Sektoren Abwasser- und Abfallentsorgung. Dies ist insofern wenig verwunderlich, als vor allem die Strom- und Wärmeversorgung ein wirtschaftlich lukrativer Bereich ist.

Auch war dort in den vergangenen Jahren eine erhebliche Zunahme privater Beteiligungen oder gar vollständiger Privatisierungen festzustellen, so dass das Rekommunalisierungspotenzial heute besonders hoch ist. Schaut man diese Bereich zudem genauer an, so scheint es eine



Teuer, teuer die notwendigen Investitionen - lohnt sich das für Private?

Foto: Aboutpixel.de / Christian Mainka

gewisse regionale Clusterung von Re-Kommunalisierungen in Norddeutschland (Schleswig-Holstein) und Süddeutschland (Bayern) zu geben.

Im Bereich der sozialen Infrastrukturen ist hingegen eine Bilanz zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwer zu ziehen. Im Sektor der kommunalen Krankenhäuser ist sogar eine weitere Privatisierungswelle zu erwarten.

Wahl der Organisationsform

Die Wahl der Organisationsform lässt sich von der ökonomischen Theorie her begründen. Hier ist insbesondere die Neue Institutionenökonomie mit ihren verschiedenen Strängen einschlägig. Weitere wichtige Anregungen können zudem aus dem Public Management ge-

wonnen werden. Grundsätzlich gilt, dass sich eine generelle Überlegenheit einer spezifischen Organisationsform zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen aus der Theorie nicht belegen lässt.

Damit kann auch keine generelle Überlegenheit öffentlicher Unternehmen gegenüber (regulierten) Privatunternehmen bzw. umgekehrt aufgezeigt werden. Entscheidende Argumente für die kommunale Leistungserbringung durch eigene Unternehmen liefern die so genannten Transaktionskosten. Diese gewinnen aufgrund zunehmend komplexer werdender Ausschreibungsregeln (Stichwort EU-Vergaberecht) zunehmend an Bedeutung,

da der Aufwand der Vorbereitung, Durchführung und Kontrolle von Verträgen die Möglichkeiten der einzelnen Kommune nicht selten übersteigt.

Wichtig ist ferner die Erkenntnis, dass je höher die Spezifität einer Investition, je größer die Unsicherheit bei geplanten Vertragsbeziehungen und je komplexer die notwendigen Absicherungsmaßnahmen, desto vorteilhafter die Eigenproduktion. Vor diesem Hintergrund lassen sich kapitalintensive und mit langen Investitionszyklen verbundene Bereiche, wie sie insbesondere bei leitungsgebundenen Infrastrukturen vorzufinden sind, in ihrer öffentlichen Leistungserbringung begründen.

AttacBasisText 9

Bei VSA liegt der interessante Titel vor: Peter Hauschild u.a.: „Privatisierung: Wahn & Wirklichkeit – Kommunen im Fadenkreuz“; ISBN 3-89965-033-6, 98 Seiten, Preis 6.50 €

Gemeinwohlsicherung als Herausforderung

Die Debatte um Privatisierung versus Re-Kommunalisierung macht deutlich, dass Privatisierung kein Zauberwort zur Lösung von Haushaltskrisen und ineffizienter Leistungserbringung ist. Ganz im Gegenteil: Der in der Vergangenheit nicht selten unkritische Verkauf öffentlicher Beteiligungen, zuweilen ohne ausreichende Transparenz, droht auf Dauer das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Kommunalpolitik auszuhöhlen.

Zudem braucht Privatisierung, wenn sie erfolgreich und gemeinwohlverträglich sein soll, eine kräftige Steuerung durch die öffentliche Hand. Je mehr Aufgaben ausgelagert werden und je mehr private Akteure an der Leistungserbringung beteiligt sind, desto bedeutsamer sind der politische Wille und die Fähigkeit zu einer für die Bürgerinnen und Bürger transparenten Vertragskontrolle.

Ein besonderes Augenmerk sollte darauf gelegt werden, ob die mit einer Auslagerung oder Privatisierung verbundenen Ziele tatsächlich erreicht werden. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Kommunen aufgrund des Wirtschaftlichkeitsgebots verpflichtet sind, zu prüfen, ob eine Neuausschreibung oder die Durchführung in Eigenregie die wirtschaftlichere Alternative ist, wenn Verträge mit privaten Anbietern auslaufen. Beide Alternativen sind im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung legitim, und vor diesem Hintergrund sollte auch die Frage einer Re-Kommunalisierung stets Gegenstand der Überlegungen sein. Hierbei erscheint es angebracht, die jeweiligen Spezifika für die Bereiche Energie, Entsorgung, Verkehr oder Krankenhäuser zu beachten.

Wichtig ist aber auch das Bewusstsein, dass öffentliches Eigentum per se noch keine Garantie für eine Dienstleistung im Interesse der Bürgerinnen und Bürger und

zum Wohle der jeweiligen Kommune(n) ist, sondern auch die öffentlichen Unternehmen, vor allem dann, wenn sie in privatrechtlicher Form geführt werden und im Wettbewerb stehen, einer mehrdimensionalen und transparenten Steuerung zur Wahrung öffentlicher Interessen bedürfen.

Erinnert sei in diesem Zusammenhang daran, dass es in der Bundesrepublik Deutschland bereits in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre und nicht zuletzt bei den Grünen eine Debatte um Re-Kommunalisierung gab, die sich gegen die fehlende Kundenorientierung sowie die partei- und gewerkschaftspolitische Gefangennahme kommunaler Unternehmen wendete und für mehr bürgerschaftliche Einflussnahme stand.

Heute sind es weniger politische Küngeleien als vielmehr mögliche Interessenwidersprüche zwischen Kommunen und ihren Unternehmen, die es zu beachten gilt. Gerade große privatrechtliche Gesellschaften, wie es zum Beispiel Stadtwerke, Verkehrsunternehmen oder kommunale Krankenhausgesellschaften häufig sind, verfügen über ein entsprechendes Machtbewusstsein. Hingegen sind politische Mandatsträger trotz mancher Verbesserungen im kommunalen Beteiligungsmanagement viel zu oft noch überfordert, den Umfang der kommunalen Beteiligungen und deren jeweiliges geschäftliches Gebaren zu überblicken. Doch ist die politische Steuerung notwendiger denn je, soll nicht der öffentliche Zweck des kommunalen Unternehmens unzulässiger Weise auf dessen wirtschaftlichen Ertrag reduziert werden.

Fazit

Insofern ist die Eigentumsfrage – zumindest in ihrer simplen Form von Staat versus Privat – angesichts der vorhandenen vielfältigen Formen der kommunalen Leistungserbringung nur von eingeschränkter Bedeutung. Nicht überall kommt aufgrund der schwierigen Finanzlage der Kommunen die Gründung eines eigenen Unternehmens oder die Rückübertragung operativer Leistungen in Betracht. Viel entscheidender ist, wie diese Dienstleistungen reguliert und damit die öffentlichen Interessen gegenüber eigenen Unternehmen und privaten Partnern gesichert werden.

Ein wichtiges Argument pro Re-Kommunalisierung, das vor allem die techni-

schen Infrastrukturen betrifft, wird bisher nur wenig beachtet: Angesichts der energiepolitischen und demografischen Herausforderungen stehen die Städte und Gemeinden vor einem tiefgreifenden Umbau der kommunalen Infrastrukturen. Energie- und Ressourceneffizienz sowie die Nutzung erneuerbarer Energien wird in den kommenden Jahren im Zentrum aller Entscheidungen stehen. Die Nutzung von Geo- und Solarthermie, die Nutzung des im Abwasser enthaltenen Energiepotenzials zur Wärme- oder gar Stromerzeugung, die thermische Abfallverwertung usw. – all diese Entwicklungen gehen einher mit einer zunehmenden Dezentralisierung der Systeme.

Daran dürften dauerhaft auch die im September 2010 verabschiedeten energiepolitischen Beschlüsse der Bundesregierung wenig ändern. Dezentralisierung ist jedoch nicht zu verwechseln mit ungesteuerter Privatisierung. Im Gegenteil: für eine geordnete infrastrukturelle Entwicklung bedarf es einer koordinierenden Hand. Der Umbau kann sinnvoll nur in enger Abstimmung von Stadtentwicklung und Infrastrukturplanung strukturiert werden.

Daher sind die Kommunen gut beraten mit eigenen Stadtwerken, in denen bisher getrennte Infrastrukturbereiche zunehmend systemisch integriert werden, den Prozess zu managen. Die öffentliche Dienstleistungserbringung erfährt hierdurch eine ganz neue Begründung.

Weiterführende Literatur

Libbe, Jens (2008): Infrastrukturplanung als kommunale Aufgabe: aktuelle Herausforderungen und Handlungsbedarfe, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, H. II/2008, S. 17-36.

Libbe, Jens und Hadia Köhler (2010): Infrastruktur und Stadtentwicklung. Technische und soziale Infrastrukturen - Herausforderungen und Handlungsoptionen für Infrastrukturplanung und Städtebau. Hrsgg. vom Deutschen Institut für Urbanistik und der Wüstenrot Stiftung. Berlin (Edition Difu).

Libbe, Jens und Jan Hendrik Trapp (2005): Gemeinwohlsicherung als Herausforderung - kommunale Steuerungspotenziale in differenzierten Formen der Aufgabenwahrnehmung. Eine Positionsbestimmung (<http://www.networks-group.de/veroeffentlichungen>).

☞ Jens Libbe ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu). Seine Arbeitsschwerpunkte liegen u.a. in den Bereichen urbaner Infrastruktursysteme, Governance öffentlicher Unternehmen sowie Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse. Der vorliegende Beitrag basiert auf einem Vortrag während des 2. kommunalpolitischen Kongresses der Heinrich-Böll-Stiftung am 18./19.6.2010 in Berlin.

Kommunale Abfallwirtschaft

In- und Outsourcing

Gemeinsam haben der VKS im VKU (Verband kommunale Abfallwirtschaft und Stadtreinigung im Verband kommunaler Unternehmen e.V.) und die Heinrich-Böll-Stiftung versucht, Licht in die Frage zu bringen, ob es einen Trend zur Rekommunalisierung gibt. Sie machten sich daran, durch eine flächendeckende Befragung aller entsorgungspflichtigen Körperschaften herauszufinden, wie groß die Anteile privater oder kommunaler Aufgabenerledigung derzeit tatsächlich sind und welche Veränderungen in den Jahren 2004 bis 2007 stattfanden.

Karin Opphard / Wolfgang Pohl

Die Debatte um die öffentliche oder private Erledigung von Aufgaben der Daseinsvorsorge wird oft sehr grundsätzlich geführt. Während auf der einen Seite vor dem Ausverkauf des Tafelsilbers und der Dominanz des Gewinnstrebens gewarnt wird, lautet auf der anderen Seite das Motto „Privat vor Staat“. Tatsächlich gab es insbesondere in den 1990er Jahren in vielen öffentlichen Bereichen einen regelrechten Trend zur Privatisierung.

Ob Telekommunikation, Post und Bahn, ob Energie oder Nahverkehr, die wachsende Rolle der Privatwirtschaft ist überall erkennbar. Damit wurde nicht immer zugleich ein „freier Markt“ hergestellt; oft traten an die Stelle des staatlichen Monopols private Oligopole. Beide Entwicklungen – der Trend zur Privatisierung wie auch eine ansatzweise Herausbildung von Oligopolen – machten auch vor der Abfallwirtschaft nicht Halt.

Die Entsorgung von Abfällen gehört in Deutschland zweifelsohne zu den traditionell der Daseinsvorsorge zuzurechnenden Aufgaben der Kommunen. Angesichts der fortschreitenden europäischen Liberalisierungspolitik einerseits sowie der Auswirkungen der aktuellen Wirtschaftskrise andererseits stellt sich immer drängender die Frage, welcher Stellenwert dem öffentlichen Auftrag der Daseinsvorsorge im Bereich der Ver- und Entsorgung heute noch zukommt und in welcher Form Kommunen diesem Auftrag nachkommen wollen.

Die Anteile der Aufgabenwahrnehmung durch die Kommune selber oder aber durch private Dritte haben sich im Laufe der letzten 50 Jahre verändert. Das Abfallgesetz von 1986 hat im Bereich der



Foto: AKP-Archiv

Industrie- und Gewerbeabfälle durch die Deklaration von Abfällen als Wertstoffe einen „Privatisierungsschub“ ausgelöst.

Im Bereich der Hausmüllentsorgung fand ein ähnlicher Prozess statt, allerdings war hier der Hauptauslöser die Finanzkrise in den Kommunen. Dass gleichzeitig in den 1980er und 1990er Jahren aufgrund eines drohenden Entsorgungsnotstandes in erheblichem Maße in Abfallbehandlungsanlagen und auch Deponien investiert werden musste, beschleunigte diesen Prozess der Privatisierung teilweise noch.

Doch in jüngerer Zeit mehren sich Hinweise, wonach dieser Trend endet, sich vielleicht sogar umkehrt. Immer wieder werden Beispiele von Kommunen bekannt, die bereits ausgelagerte Dienste

wieder in die kommunale Erledigung zurückholen. Öffentlich wurde diese Entwicklung schnell unter dem Stichwort „Trend zur Rekommunalisierung“ kommentiert, ohne das bisher belastbare Informationen über den Umfang der tatsächlich wieder in kommunale Eigenregie überführten Entsorgungsdienstleistungen und die Hintergründe vorlagen.

Empirische Studie

Hierzu haben der VKS im VKU und die Heinrich-Böll-Stiftung eine gemeinsame Studie erstellt. Der Rücklauf der befragten Körperschaften war – auch dank der Unterstützung durch die drei kommunalen Spitzenverbände – mit 59% außerordentlich hoch, was zu den meisten Fragestellungen sehr qualifizierte Aussagen ermöglicht. Nach Auswertung der Daten wurde in exemplarischen Interviews nach den Motiven für Entscheidungen über öffentliche oder private Aufgabenerledigung gefragt. Die Ergebnisse wurden im September 2010 veröffentlicht (siehe Textende).

Bei der Beurteilung der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass im Bereich des Hausmülls sowie bei den Gewerbeabfällen zur Beseitigung die Aufgabenverantwortung bei den Kommunen verbleibt; lediglich die operative Ausführung der Aufgaben kann ausgelagert werden. Daher vermeiden die Verantwortlichen die Begriffe „Privatisierung“ oder „Rekommunalisierung“.

In der Studie wird von „Insourcing“ und „Outsourcing“ gesprochen. Zudem können in der Entsorgungskette Sammeln – Transport – Verwertung oder Beseiti-

gung auch unterschiedliche Akteure ins Spiel kommen, ebenso bei verschiedenen Abfallfraktionen wie Hausmüll, Gewerbeabfall, Biomüll, Altpapier etc., so dass private und öffentliche Aufgabenerledigung auch in unterschiedlichsten „Mischungen“ auftreten.

Private oder staatliche Aufgabenerfüllung?

Über diese Unterschiede hinaus sind weitere Differenzierungen notwendig. Beispielsweise gaben rund 54% der befragten Kommunen an, dass die Aufgabe „Sammeln und Transport“ bei ihnen von privaten Entsorgern erledigt wird. Gewichtet man die Ergebnisse hingegen nach der Einwohnerzahl, zeigt sich, dass lediglich 28% der betroffenen Bevölkerung in diesem Aufgabenbereich von Privaten bedient werden. Mit anderen Worten: Vor allem kleinere Gemeinden arbeiten hier mit Privaten zusammen, während größere Städte diese Arbeit häufiger selbst erledigen.

Auch bei anderen Aufgaben spielt die Größe der Gebietskörperschaft eine Rolle, denn viele Aufgaben lassen sich erst ab einer gewissen Größenordnung wirtschaftlich erfüllen. In besonderem Maße gilt dies für großtechnische Anlagen wie Müllverbrennungsanlagen, die häufig von Privaten oder in öffentlich-privater Partnerschaft (ÖPP) errichtet und betrieben werden und dann viele Gemeinden bedienen.

So können sich unterschiedliche Kommunalverfassungen direkt auf den Grad der kommunalen oder privaten Aufgabenerledigung auswirken, je nachdem, ob eine bestimmte Aufgabe bei den Gemeinden oder beim Kreis angesiedelt ist. Doch auch dort, wo den Gemeinden eine Aufgabe übertragen worden ist, haben sie häufig die Möglichkeit, sich zur Aufgabenerledigung zusammenzuschließen, indem sie z.B. einen Zweckverband gründen oder einem vorhandenen beitreten; auch dies ermöglicht die (Re-)Kommunalisierung von Aufgaben. Bei entsprechenden Voraussetzungen hat hier die Kommunalpolitik durchaus Gestaltungsspielraum.

Die erwähnten Differenzierungen nach Aufgabenart, Abfallfraktion und Größe der Gebietskörperschaften machen es schwierig, pauschale Aussagen über den Grad der privaten oder öffentlichen Aufgabenerfüllung zu treffen. Zusammenge-

fasst über alle Aufgabenarten waren in 55% der erfassten Fälle private Entsorger beauftragt, doch bedienten sie nur 25% der EinwohnerInnen. Hinzu kommen jedoch die Fälle gemischtwirtschaftlicher und kombinierter Aufgabenerfüllung. Die Studie stellt diese Ergebnisse, differenziert nach verschiedenen Kriterien, auf 11 Seiten mit 17 Grafiken dar.

Die Frage nach dem Trend

Doch im Zentrum der Untersuchung sollte ja die Frage stehen, ob es im betrachteten Zeitraum deutliche Veränderungen in der Verteilung zwischen öffentlicher und privatwirtschaftlicher Aufgabenerfüllung gibt. Wir fragten also danach, ob es in den Jahren von 2004 bis 2007 Entscheidungen über die Art der Aufgabenerledigung gab und, wenn ja, ob diese zu Veränderungen und ggf. zu welchen geführt hatten.

Es zeigte sich, dass in immerhin 62% der zuständigen Kommunen in diesem Zeitraum Entscheidungen zu treffen waren – allerdings betrafen sie oft nur einzelne Teilaufgaben innerhalb der Abfallwirtschaft. Von diesen insgesamt 297 Kommunen entschlossen sich 73, also ein rundes Viertel, zu Veränderungen. Diese führten in 49 Fällen zu Insourcing, also zum Zurückholen zuvor ausgelagerter Aufgaben, in 23 Fällen zu Outsourcing und in 9 Fällen zur Bildung öffentlich-privater Partnerschaften.

Allerdings verschiebt sich dieses Bild, wenn die Einwohnerzahl betrachtet wird: rund 9 Mio. Menschen waren von Insourcing, 7,5 Mio. von Outsourcing und 5,4 Mio. von der Bildung einer ÖPP betroffen. Zu weitreichende Schlüsse sollten aus diesen Zahlen nicht gezogen werden, da es um einen relativ kurzen Zeitraum geht und Einzelfälle teilweise ein großes Gewicht bekommen. Doch dürfte die Aussage zulässig sein, dass von einem „Trend zur Privatisierung“ nicht mehr die Rede sein kann; im betrachteten Zeitraum scheint eher die umgekehrte Bewegung

(leicht) zu dominieren. Dennoch gab es auch in dieser Zeit eine große Zahl von Outsourcing-Entscheidungen.

Die Fälle von Insourcing betrafen überwiegend die Aufgabe „Sammeln und Transport“, die typischerweise auch in kleinerem Maßstab leicht wirtschaftlich zu erledigen ist, während bei der Aufgabe „Verwertung“ die Outsourcing-Fälle überwiegen. Beim Betrieb von Abfallbehandlungsanlagen scheint damit der Trend zum Auslagern an Private anzudauern. Hier entschieden sich einige der Körperschaften auch für eine ÖPP. In einigen Fällen hingen diese Entscheidungen mit dem seit 2005 geltenden Verbot zusammen, unbehandelte Abfälle zu deponieren, so dass Kommunen vor der Notwendigkeit standen, neue Behandlungskapazitäten aufzubauen. Daher könnten hier auch Einmaleffekte eine Rolle spielen.



Foto: AKP-Archiv

Wie differenziert das Feld mittlerweile ist, zeigt sich daran, dass es durchaus Kommunen gibt, die sich bei verschiedenen Aufgaben oder Abfallarten unterschiedlich entschieden oder eine Entscheidung nur für eine Übergangszeit trafen (daher ist auch die Gesamtzahl der Änderungen größer als die Zahl betroffener Kommunen). Umso interessanter war es, zu erfahren, welche Gründe und Motive den jeweiligen Entscheidungen zugrunde lagen.

Qualität, politische Steuerung und Wirtschaftlichkeit

Im Frühjahr 2009, nach Abschluss der quantitativen Analyse der Daten, wurden deshalb mit VertreterInnen von entsor-

gungspflichtigen Körperschaften, die Veränderungen vorgenommen hatten, telefonische Interviews geführt. Eine solche Befragung ist aufwändig, so dass die Anzahl auf 14 Interviews begrenzt wurde; die folgenden Aussagen können also nur eine Tendenz wiedergeben und sind nicht repräsentativ.

Interessant war, dass viele Gesprächspartner als zentrales Motiv für ihre Entscheidung die **Qualität der Leistung** nannten. Nicht alle Kommunen, die in früheren Jahren private Entsorger beauftragt hatten, sind mit den Ergebnissen zufrieden. Insbesondere wenn sich BürgerInnen über den Service beschwerten und sich herausstellt, dass die Kommune nur begrenzten Einfluss auf den privaten Partner hat, beginnt mancherorts das Nachdenken über eine Änderung. Ein Zeitfenster dafür öffnet sich meist erst dann, wenn der Entsorgungsvertrag ausläuft, so dass auch in den nächsten Jahren immer wieder Kommunen vor einer solchen Entscheidung stehen werden.

Manche Kommune musste die Erfahrung machen, dass sich die Qualitätskriterien, die in den Verträgen stehen, in der Praxis nicht immer durchsetzen lassen. Wo Ausschreibungen hauptsächlich über den Preis gewonnen werden, versuchen die privaten Partner nach Abschluss des Vertrages natürlich, ihre Gewinne zu optimieren. Im Einzelfall kann das bedeuten, direkt am Service zu sparen oder beispielsweise unter Tarif bezahltes, damit auch wenig qualifiziertes und motiviertes Personal einzusetzen.

Schwierig kann es auch werden, wenn sich Bedingungen ändern. Ob eine neue Siedlung hinzukommt, ob neue Vorschriften oder Wünsche der BürgerInnen umgesetzt werden sollen – ist ein Vertrag erst einmal unterschrieben, lässt sich der private Partner jedes Extra gern auch extra bezahlen. Da wünschen sich manche Kommunen die Flexibilität der eigenen Aufgabenerledigung zurück. Als zweites Kriterium kann daher die **politische Steuerungsfähigkeit** genannt werden.

Doch Unzufriedenheiten können auch bei öffentlicher Aufgabenerledigung entstehen. Ein Beispiel ist der Zweckverband Saar, der bis 1997 aufgrund der Zwangsmitgliedschaft der Kommunen quasi eine Monopolstellung hatte. Seitdem ein Austritt hinsichtlich „örtlicher Aufgaben“ möglich ist, nutzen einige

Kommunen die Möglichkeit, stattdessen mit Privaten zusammenzuarbeiten.

Natürlich spielt auch die **Wirtschaftlichkeit** eine zentrale Rolle. Es hat sich jedoch gezeigt, dass private Entsorger längst nicht immer die wirtschaftlichste Lösung bieten. Zuweilen hat die Kommune auch einfach gute Bedingungen, sei es ein eigener Fuhrpark mit Werkstatt, seien es Anlagen in eigenem Besitz, sei es ein bestehender und gut aufgestellter Zweckverband, die die Übernahme von Aufgaben zu wirtschaftlichen Bedingungen ermöglichen.

Welche Lösung wirklich wirtschaftlich ist, ergibt sich erst aus einer Gesamtbetrachtung, die nicht allein auf die direkten Kosten schaut. Bekannt wurden einzelnen Fälle, in denen private Entsorger ihre Beschäftigten so niedrig bezahlten, dass diese ergänzend Hartz-IV-Leistungen beantragten, was für die Kommune zu zusätzlichen Kosten führte. In jedem Fall muss eine Kommune, die Aufgaben auslagert, selbst noch in der Lage sein, die Erledigung wirtschaftlich und fachlich zu steuern und zu kontrollieren.

Sie muss also trotz Outsourcing weiterhin über eigenes qualifiziertes Personal verfügen. Auch Folgekosten bei Abstimmungsproblemen mit dem privaten Partner oder z. B. vermehrte Bürgerbeschwerden können ein wirtschaftlicher Faktor sein. Weiterhin kann eine Rolle spielen, dass eine Kommune – anders als Private – keinen Gewinn erzielen und keine Umsatzsteuer abführen muss.

Schließlich nannten mehrere Gesprächspartner auch die Angst vor Oligopolen als Grund für die Insourcing-Entscheidung. Für manche Kommune wäre ein Outsourcen an einen mittelständischen, regionalen Anbieter eine gute Option, doch lässt sich eine Ausschreibung nicht in diesem Sinne steuern. Ehe ein international aufgestellter großer Anbieter – vielleicht per Dumping-Preis – zum Zuge kommt, macht es die Kommune dann lieber selbst. In kleineren Kommunen spielt dieser Aspekt manchmal keine Rolle, wenn der Umfang der ausgeschrieben Leistung gering und für große Konzerne uninteressant ist.

Outsourcing kommt häufig dann ins Spiel, wenn die Kommune die benötigten Anfangsinvestitionen nicht stemmen kann oder wenn das eigene Einzugsgebiet für eine wirtschaftliche Leistungs-

erbringung zu klein erscheint. Wenn dann auch eine Kooperation mit anderen Kommunen nicht praktikabel ist und kein Zweckverband existiert (oder diesem kein ausreichendes Vertrauen entgegengebracht wird), bleibt Outsourcen das Mittel der Wahl.

Kommunen, die Aufgaben ausgelagert haben, verbinden damit häufig auch die Erwartung, der private Anbieter könne die Leistung effizienter und kostengünstiger erbringen, ohne dass die Kommune die politische Steuerung aus der Hand gibt – was dort, wo schon länger Erfahrungen mit Outsourcing vorliegen, inzwischen manchmal skeptischer gesehen wird. Die Neigung zum Outsourcen ist bei finanzschwachen Kommunen weiterhin ausgeprägter; ob dies in Zeiten der kommunalen Finanzkrise wieder zu mehr Outsourcing führt, muss sich zeigen.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Kommunen durchaus pragmatisch und differenziert entscheiden, ob sie Leistungen selbst erbringen oder ausschreiben. Im Unterschied zu den 90er Jahren liegen inzwischen ja zahlreiche Erfahrungen mit den unterschiedlichen Erledigungsformen hinsichtlich aller Aufgaben und Abfallarten vor. Damit handeln die kommunalen Akteure stärker als früher auf der Basis gesammelten Wissens.

Erfolgsbedingungen

Aus den telefonischen Befragungen wurde deutlich, dass in der Kommunalpolitik eine Insourcing-Entscheidung häufig noch umstrittener ist als ein Auslagern und daher sorgfältiger begründet werden muss; im Bewusstsein vieler Akteure liegt das Insourcen eben doch noch nicht „im Trend“. Die Interviewpartner gaben durchweg an, der Impuls für das Insourcen sei aus der Verwaltung und nicht aus der Politik gekommen. Allerdings kamen alle Gesprächspartner aus der Verwaltung; ob andere Befragte ein anderes Bild gezeichnet hätten, muss hier offen bleiben.

Deutlich wurde, dass Insourcing starke Akteure braucht: „Man muss es wollen; man hat als Leiter ein viel ruhigeres Leben, wenn man die Aufgaben vergibt, als wenn man es selbst macht“, so ein Zweckverbands-Vorsteher. Aber natürlich muss auch die Politik mitspielen.

Beim Outsourcen spielt die Vertragsgestaltung eine zentrale Rolle; hier sind

erfahrene kommunale Akteure (oder gute Berater) ein wichtiger Faktor. Die Vertragslaufzeiten dürfen weder zu kurz sein noch zu lang. Laufzeiten um die 7 Jahre, wie sie in Bayern vorkommen, reichen nicht aus, dass sich die Partner aufeinander „einspielen“ können und die Zusammenarbeit Früchte trägt. Werden dagegen, wie z. B. nach der Wende in Thüringen, Verträge über bis zu 25 Jahre abgeschlossen, führt dies zu starker Abhängigkeit der Kommune vom Partner.

Da nur Entscheidungen aus jüngerer Zeit erfragt wurden, muss zunächst offen bleiben, ob die mit In- oder Outsourcing verbundenen Erwartungen im Einzelfall auch eingetroffen sind. Auch Prognosen über die weitere Entwicklung lassen sich aus den erhobenen Daten nicht ableiten. Schließlich ändern sich auf beiden Seiten die Rahmenbedingungen: Die Kommunen steuern auf eine neue, dramatische Zuspitzung der Finanzkrise zu, während im privaten Sektor eine langfristige Tendenz zu Konzentration und zur Dominanz großer, europaweit agierender Anbieter erkennbar ist. Die Abfallwirtschaft ist momentan innerhalb der Daseinsvorsorge ein Sektor mit vielfältigen, schwer zu überschauenden Veränderungen und Entwicklungen, die von der Politik intensiv beobachtet und begleitet werden müssen.

Insgesamt erbrachte die Befragung eine Fülle von Erkenntnissen, die hoffentlich die Debatte um die verschiedenen Erledigungsformen kommunaler Dienste bereichern, differenzieren und versachlichen können. Der VKS im VKU und die Heinrich-Böll-Stiftung setzen auf eine intensive Diskussion der Ergebnisse und den Erfahrungsaustausch der Kommunen, die von den Erfahrungen anderer durchaus profitieren können. Die weitere Entwicklung liegt jedoch nur teilweise in kommunaler Hand; den von vielen befürchteten Trend zur Entstehung von Oligopolen wird sie ohne ein rechtzeitiges Steuern durch die Bundes- und die europäische Ebene nicht allein aufhalten können.

➔ Karin Opphard ist Geschäftsführerin des VKS im VKU; Wolfgang Pohl ist Referent für Kommunalpolitik in der Heinrich-Böll-Stiftung. Bestelladresse der Studie: Heinrich-Böll-Stiftung und VKS im VKU „In- und Outsourcing in der kommunalen Abfallwirtschaft. Studie über Make-or-Buy-Entscheidungen“; VKS-Information 75, Berlin 2010. Die Studie ist bei den genannten Organisationen zum Preis von € 28,- erhältlich.

Privatisierung des öffentlichen Wohnungswesens

Eine Rechnung mit vielen Unbekannten

Während der vergangenen anderthalb Jahrzehnte hat in Deutschland ein fundamentaler Wandel im Wohnungswesen stattgefunden. Die lange Tradition der öffentlichen Marktteilnahme zur Sicherung sozialer Wohnverhältnisse wurde in weiten Bereichen aufgegeben, der Weg von einer Kultur der Bestandsorientierung zur Verwertungsorientierung eingeschlagen.

Thomas Knorr-Siedow

Mit dem Auftreten der internationalen Finanzinvestoren am deutschen Wohnungsmarkt verlieren Wohnungen generell ihren Charakter als ein besonderes Gut mit einer herausgehobenen sozialen Bedeutung für die Daseinsvorsorge und sind zum allgemein handelbaren Marktgut geworden.

Über die vergangenen Jahrzehnte haben sich Bund, Länder und Gemeinden weitgehend aus der direkten Förderung von Wohnungen für diejenigen zurückgezogen, die sich am Markt nicht zu ‚leistbaren‘ Bedingungen versorgen können. Ein Rückzug, der sich seit langem angekündigt hatte und nur noch einmal nach der Vereinigung kurz durch das Strohfeuer der Förderung in den neuen Bundesländern unterbrochen wurde. Um die fiskalische Belastung durch den sozialen Wohnungsbau zeitlich zu strecken, wurden bereits seit Anfang der 1980er Jahre zunehmend private Abschreibungsgesellschaften als Investoren aktiviert.

Zumal mit ‚gehobenem sozialen Wohnungsbau‘ und im Rahmen der Wohneigentumsförderung traten sie in Konkurrenz mit dem öffentlichen Wohnungswesen, das dann aus ordnungspolitischer Sicht folgerichtig 1988 die Steuerprivilegien und die Fesseln der Wohnungsgemeinnützigkeit verlor. Nachdem über Jahrzehnte der öffentliche Sektor Wohnungen und Sanierungsprojekte für ‚breite Schichten der Bevölkerung‘ [Zweites Wohnungsbauförderungsgesetz] angeboten hatte, wurde durchaus staatlicherseits die Schere geöffnet zwi-

schen einem Mietsektor für die unteren Schichten und dem geförderten Wohneigentum für diejenigen, die sich als arriviert schätzen konnten.

Die öffentlichen Wohnungsunternehmen wurden seitdem zunehmend in die Rolle der Versorger für die sozialen Verlierer gedrängt. Dabei wurden sie vielfach mit sozialen Anforderungen überfrachtet, denen sie unter Marktbedingungen – zugleich ‚cash cow‘ für die öffentlichen Kapitaleigner und ‚sozialer Sorger‘ – kaum genügen konnten. Mit der von betriebswirtschaftlichen Logik getriebenen – und durchaus erforderlichen – Professionalisierung des Managements im sozialen Wohnungswesen wurden die Gesellschaften besser gegenüber den sich am Markt etablierenden ‚freien‘ Unternehmen aufgestellt, aus heutiger Sicht aber gleichzeitig ‚fit‘ für den Markt, für Privatisierungen und Börsengänge gemacht.

Insgesamt ist in Deutschland eine Marginalisierung des Sozialen Wohnungsbaus festzustellen. Mit der förderungsbedingten Schrumpfung von 3.9 Mio in den späten 1980er Jahren auf zurzeit etwa 1.03 Mio ist Deutschland bezogen auf den Bestand an miet- und zugangsregulierten Sozialwohnungen in Europa auf einen der hinteren Ränge zurückgefallen. Wo heute noch sozialer Wohnungsbau stattfindet, richtet er sich mehrheitlich als Eigentumsmaßnahme an Haushalte der unteren Mittelschichten und an Wohnungsbewerber mit besonderen Bedürfnissen.

Privatisierung des Öffentlichen

Die eigentlichen Privatisierungen öffentlicher Wohnungsbestände begannen nach 1985 zu einem Zeitpunkt, als insgesamt die Felder bislang öffentlicher Daseinsvorsorge aus einer wirtschaftsliberalen Machtperspektive in Frage gestellt wurden. Wo Wasser, Energie und Verkehr zur marktwirtschaftlichen Disposition standen, begann zuerst der Bund sich von seinen an damals bundeseigene Unternehmen wie Bahn und Post gebundenen Wohnungsbeständen zu lösen. In grossen Chargen zu vergleichsweise niedrigen Preisen wurden diese Wohnungen zumeist an internationale Grossinvestoren, wie die auf japanischen Pensionsfonds aufbauende ‚Deutsche Annington‘ oder ‚Terra Firma‘ verkauft.

Kommunen und Länder, zumal unter dem Druck der seit Jahrzehnten akkumulierten Schulden, schlossen sich mit weiteren Teilverkäufen oder der Vermarktung ganzer Wohnungsunternehmen an. Zeitweilig plante nach Angaben des Privatisierers Price WaterhouseCoopers jede zweite Deutsche Kommune, ihre Wohnungsbestände zu verringern. Sechs Prozent der Kommunen haben mehr als 50 Prozent ihrer Bestände, überwiegend an ‚externe Investoren‘ verkauft, während nur acht Prozent Vorbehalte gegen den Abbau des öffentlichen Engagements im Wohnungswesen bekundeten.

Dresden löste durch den Verkauf seiner gesamten miet- und bindungsgebundenen Bestände auf einen Schlag alle kommunalen Schulden ab. Seit der Mitte der 1980er Jahre sind so mehr als 1,5 Mio sozial gebundene Wohnungen aus öffentlichem Eigentum in privaten Besitz übergegangen und damit – trotz einiger in der Regel nur schwer überprüfbarer mietrechtlicher und fördertechischer Einschränkungen – oft Spekulationsobjekte geworden.

Bei den Massenverkäufen von Wohnungen zu oft skandalös rabattierten Preisen überwogen nationale und internationale Grossinvestoren als Erwerber. Rar sind dagegen in Deutschland, anders als zum Beispiel beim ‚right to buy‘ in Grossbritannien, die Verkäufe an MieterInnen oder Genossenschaften, die mit dem Potential, lokale soziale Entwicklungspotentiale zu wecken verbunden werden könnten. In vielen Fällen wurden

durchaus lukrative Kaufangebote aus der Bewohnerschaft hintertrieben. Zu kleinteilig, langwierig und kompliziert wären die Verfahren der Mieterprivatisierung.

Logiken und Begründungszusammenhänge

Nun könnte die Privatisierung der öffentlichen Wohnungsbestände ausschliesslich als Bestandteil der Umsetzung eines neoliberalen Projektes zur Entstaatlichung gesehen werden. Äusserungen der Befürworter legen das auch nahe, wenn sie dem Staat und den Kommunen ganz allgemein jede Kompetenz zu einem rationalen Handeln am Markt absprechen und staatliches Handeln ausschliesslich als Reparatur für soziale Verwerfungen des Marktes fordern – öffentliche Zuschüsse entweder als Hilfen für Bedürftige oder fallierende Banken. Wenn sich trotz negativer Erfahrungen breite Fronten aus Investitionsbanken, den marktversessenen Sektoren der Wirtschaftswissenschaften und der Politik weiterhin vehement für die Privatisierung aussprechen, so ist das jedoch nur die eine, die wohl weitgehend ideologische Seite der Medaille.

Auf der Anderen finden sich die tatsächlichen Defizite, die das öffentliche Wohnungswesen lange geprägt und zur fundamentalen Kritik an diesem Sektor beigetragen haben. Viele Unternehmen waren durch die Trägheit und Innovationsabstänze grosser Organisationen geprägt. Eine Mentalität der Subventionsabhängigkeit und die bürokratische Grundstruktur geringer Sensibilität für die sich wandelnden sozialen Bedürfnisse am Wohnungsmarkt haben oft zu lange das Bild der öffentlichen Wohnungsunternehmen gekennzeichnet – wovon auch einige herausragende Beispiele ökonomisch tragfähiger und sozial aktiver kommunaler und regionaler Anbieter sozialer Wohnungsbestände nicht ablenken konnten.

Hier hat sich seit dem Beginn der Privatisierung viel getan – im positiven wie im Negativen. Zum einen ist eine finanzökonomische Professionalisierung bei den verbleibenden öffentlichen Unternehmen festzustellen, wie der VHW in einer Untersuchung über die Folgen der Privatisierung feststellt. Die finanzielle Effizienz wurde zugunsten der kommunalen Eigentümer gesteigert oder zu-

mindest der ständige Zuschussbedarf reduziert. Aber manche der verbleibenden öffentlichen Unternehmen treten zwar inzwischen ökonomisch hoch professionalisiert auf, haben sich dabei aber – auch unter dem Druck der Kämmerer – aus ihrer besonderen Qualität als soziale und quartiersentwickelnde Anbieter verabschiedet – konträr zu den Ansprüchen einer ‚sozialen Stadt‘.

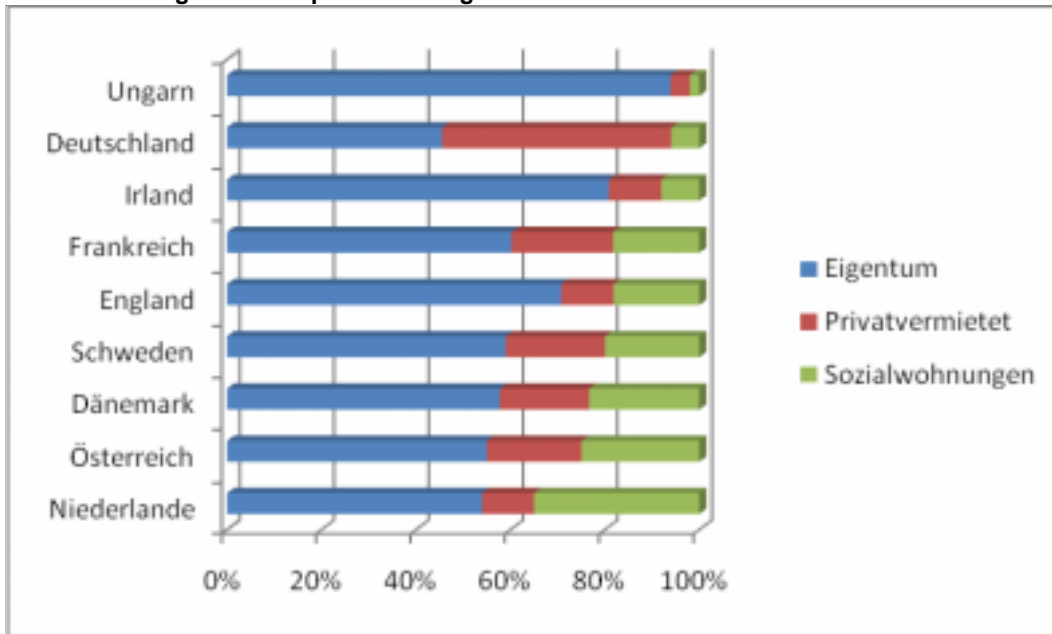
Zugleich wird aber seit der Welle der Privatisierungen überhaupt wieder über den Sinn öffentlicher Unternehmen als integrierender Bestandteil einer sozialen Stadtpolitik diskutiert. Sinn macht dieser Sektor ja wohl tatsächlich nur, wenn er für die öffentlichen Investoren leistbar ist und andere Dienste anbietet, als dies der private Wohnungsmarkt vermag. Weniger häufig wird dagegen davon gesprochen, dass eine Sonderrolle öffentlicher (Wohnungs-) Unternehmen als Voraussetzung auch hat, dass sie nicht nur betriebswirtschaftlich betrachtet werden, sondern auch unter dem Gesichtspunkt ihrer sozialen Rendite für die Allgemeinheit.

Rechnung häufig nicht aufgegangen

Inzwischen ist genug Zeit vergangen, um die Privatisierungen im Wohnungswesen analysieren zu können. Vielfach ist weder die Rechnung der öffentlichen Verkäufer, noch die der privaten Käufer aufgegangen – zulasten einer sozialen Wohnungsversorgung. Festzustellen ist eine ‚Rosinenpicker-Strategie‘ der Investoren. Gute und marktgängige Bestände werden kurzfristig aufgewertet und schnell am Markt kleinteilig weiterveräussert, wo sich dann die eingegangenen sozialen Bindungen für diese Teilbestände oft nicht mehr nachvollziehen lassen.

Andere Bestände werden in der Hoffnung auf zukünftig steigende Renditen gehalten und oft mit grosser Distanz zu den Mietern per call-center verwaltet. Aber es sind durchaus auch die schlimmsten Kollateralschäden der Privatisierung zu verzeichnen. Es sind nicht nur ganz vereinzelte Objekte, die von Verwertern vernachlässigt am Markt gehalten werden, so dass sie den Kommunen als soziale Brennpunkte zur Last fallen. Die Privatisierung hat zwar unter Mieterinnen und Mietern und in weiten Kreisen der Öffentlichkeit Furcht verbreitet, jedoch hat sie in den seltensten Fällen zu den ver-

Sozialwohnungen im europäischen Vergleich



Quelle: Whitehead, D.; Scanlon, K.: *Social Housing in Europe*, LSE London 2007

sprochenen jährlichen Renditen von über 20 Prozent auf das Eigenkapital geführt. Solche Renditen liessen sich trotz der im internationalen Vergleich niedrigen Einstiegsmieten nirgendwo in Deutschland verwirklichen.

Die Konsequenz: Viele internationale Investoren, die anfangs wenig Einblick in die Deutschen Verhältnisse in Demographie, Regionalentwicklung und Wohnungsmarkt hatten, zogen sich – bereits vor der derzeitigen internationalen Krise der Finanz- und Immobilienmärkte – wieder aus Deutschland zurück. Sekundärverkäufe, sowohl an Investoren mit einer langfristigen Haltestrategie, als auch an obskure ‚Resteverwerter‘, bestimmen seit etwa 2006 eine zweite Welle der Vermarktung. In nicht wenigen Kommunen sind Verkäufe rückabgewickelt worden, nachdem die Investoren insolvent wurden.

Auch für die Kommunen, die sich durch Privatisierung entschulden wollten, ist die Vermarktungsstrategie vielfach gescheitert. Wo die Mieten durch nur an der Rendite orientierte Modernisierungen und die strikte Nutzung der Mieterhöhungsmöglichkeiten durch die Privatisierer steigen, steigen in direkter Folge auch die Transferzahlungen an bedürftige Bürger und fressen die fiskalischen Gewinne des Verkaufs schnell wieder auf. Ohne eine strukturelle Sanierung der Haushalte, die meist wegen der kontinuierlichen Übertragung von kostenträch-

tigen Pflichten auf die Kommunen durch den Bund überhaupt nicht möglich war, ist mit dem Verkauf des Tafelsilbers zwar eine kurzfristige Minderung der Schulden möglich gewesen, die aber in der Folge wieder angestiegen sind.

Perspektive?

Die Debatte um eine ‚Sozialrendite‘ der verbliebenen öffentlichen Wohnungsunternehmen macht deutlich worum es bei der aktuellen Kritik an der Privatisierung der vergangenen Jahre geht. Nur ein quantitativ gewichtiger und zugleich auf sozialräumliche Probleme – wachsende Einkommenspolarisierung, Alterung der Bevölkerung, Integrationsprobleme – sensibler Sektor des Wohnungsmarktes kann für die Städte ein Partner für eine sozial integrierende Stadtpolitik vom Typ der ‚Sozialen Stadt‘ sein. Aber ein Weg zur Rekommunalisierung, zurück zu einem gewichtigen öffentlichen Wohnungswesen, steht angesichts der öffentlichen Verschuldung und knapper Krisenhaushalte kaum auf der Agenda. Während vielfach die Sekundärfolgen der neuen Konkurrenz am Wohnungsmarkt durch verschlankte und wenig sozial agierende private Wohnungsunternehmen offenkundig werden, ist der kulturelle Wandel im deutschen Wohnungswesen evident und vielleicht nicht mehr umkehrbar, auch wenn zurzeit die Welle der Privatisierungen gestoppt scheint. Zugleich wird zunehmend deutlich, dass die Stei-

gerung der finanziellen Effizienz keine hinreichende Lösung für Wohnungsprobleme darstellt. Die meisten der sozialen Innovationen die für das Wohnen in der Zukunft erforderlich sein werden, entstehen in der zunehmend sich sozial und regional ausdifferenzierenden Gesellschaft nicht mehr aus dem öffentlichen Wohnungswesen heraus. Während vielfach der alte soziale Wohnungsbau für tot erklärt wird, entstehen interessante Wohnformen im erstarkenden alternativen Sektor.

Es handelt sich dabei um Baugruppen zum Eigentum und zur Miete und junge Genossenschaften, die in vielen Kommunen neue soziale Wohnmodelle entwickeln, oft inzwischen auch in öffentlich-privater Partnerschaft, generationenübergreifend. Zunehmend sprechen sie auch gezielt Menschen an, die ihre besonderen Wohnbedürfnisse nicht am ‚normalen‘ Markt befriedigen können. Das soziale und ökonomische Potential, das mit diesen neuen Formen eines anderen sozialen Wohnungsbaus aufscheint, wird oft noch zu wenig von den verbliebenen öffentlichen Unternehmen als Chance wahrgenommen.

☞ Thomas Knorr-Siedow (Jg. 1946) studierte Soziologie und Stadt- und Regionalentwicklung in Berlin. Er ist Mitarbeiter des Leibniz-Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS): www.irs-net.de. Beim vorstehenden Artikel handelt es sich um die überarbeitete Fassung eines zuerst in der Fachzeitschrift „PlanerIn“ (6/2009) veröffentlichten Beitrages.

Banken als Heuschrecken

Spekulative Geschäfte mit Kommunen

Während viele Politiker klare Worte finden, wie sie die Kreditvergabe an einkommensschwache Haushalte ohne Eigenkapital in den USA bewerten, bleibt es in Deutschland merkwürdig still, wenn es um fragwürdige Geschäfte der Banken hierzulande geht. Dabei vereinbarten diverse Banken mit Kommunen in den vergangenen Jahren spekulative Finanzgeschäfte, deren Ausgestaltung eine massive Fehlentwicklung in der Finanzbranche aufzeigt.

Gerhard Schick

Diese Fehlentwicklung besteht darin, dass es bei den Banken offenkundig keine Hemmungen gab, selbst langjährige Kunden durch intransparente Produkte, verkaufsorientierte Beratung und einseitig die Bank begünstigende Konditionen ins offene Messer laufen zu lassen.

Die Bilanz dieser Finanzmarkt-Geschäfte ist erschütternd: In Berlin entstand ein Schaden von 157 Mio. Euro, in Leipzig von 290 Mio. Euro. Pforzheim erlitt etwa 57 Mio. € Verlust, Hagen 50 Mio. € Neuss 14 Mio. € um nur einige Fälle zu nennen. Insgesamt dürfte sich der Schaden auf deutlich über 1 Milliarde Euro belaufen.

Wie konnte es dazu kommen?

Typischerweise waren mittelgroße Kunden die Zielgruppe der Banken, denn im Unterschied zu ganz kleinen Kommunen konnten großvolumige Verträge geschlossen werden, im Unterschied zu großen Kommunen verfügten sie nicht über die fachliche Kompetenz, den problematischen Charakter dieser Geschäfte zu erkennen. Teilweise konnten Geschäftsführer kommunaler Betriebe oder Kämmerereien riskante Spekulationsgeschäfte im Alleingang tätigen, nicht selten am Rande oder außerhalb der Legalität.¹

Ob die Aufsichtsräte der Betriebe die nötige Kontrollfunktion durch eine entsprechende Qualifikation bei Derivate-Geschäften tatsächlich ausüben konnten, darf angezweifelt werden.² Waren die Kommunen selbst Vertragspartner, so wurden diese Verträge meist als laufendes Geschäft behandelt, die Räte blieben bei den Entscheidungen der BürgermeisterInnen und Kämmerereien regelmäßig außen vor.

Brisant an diesen Geschäften ist, dass Kommunen einem allgemeinen Spekulationsverbot unterliegen und zu sparsamer, verantwortungsbewusster Haushaltsführung verpflichtet sind. Ein Eingreifen der Aufsichtsbehörden bei den Ländern gab es jedoch so gut wie nie, was u.a. damit zusammenhängt, dass die Derivate rechtlich nicht als eigenständige Geschäfte dargestellt wurden. Damit waren sie weder anzeige- noch genehmigungspflichtig. Entsprechend liegen den Ländern auch keine Angaben zum Umfang der (problematischen) Derivate vor.³

Außerdem wurden die dramatischen Folgen erst nach einer gewissen Zeit sichtbar, wenn ein Eingreifen kaum noch half. Zudem hat die fachliche Kompetenz der Aufsichtsbehörden mit den Anforderungen der modernen Finanzwelt nicht Schritt gehalten. Auf kommunaler wie auf Landesebene versagten also die Kontrollmechanismen. Doch es wäre zu einfach, das Problem darauf zu rückzuführen, dass auf Kundenseite staatliche Akteure standen. Schließlich sind nicht nur Kommunen, sondern auch viele mittelständische Unternehmen solche fatalen Geschäfte eingegangen.

Deshalb ist es wichtig, einen Blick auf die Produkte und den Vertrieb zu lenken. Die Produkte, von denen die Spread Ladder Swaps der Deutschen Bank die bekanntesten sind, zeichneten sich dadurch aus, dass zur Abschätzung der Gewinn- und Verlust-Wahrscheinlichkeiten komplexe finanzmathematische Berechnungen unabdingbar waren. Die Prognose und Berechnung von Szenarien war, so das OLG Stuttgart, selbst erfahrenen Anlegern nicht möglich.⁴

Die vertriebenen Produkte hatten Glücksspiel-Charakter und waren einseitig ausgestaltet. Die Formeln zur Berechnung des Zinssatzes waren zu Gunsten der Banken ausgelegt, sodass bei einer für die Bank positiven Entwicklung der Zinssatz sofort reagierte, bei einer für die Bank negativen Entwicklung dagegen nur langsam. Das Verlustrisiko war für die Kunden theoretisch unbegrenzt, die Kündigungsmöglichkeiten begünstigten ebenfalls die Banken.

Diese waren Berater und Verkäufer zugleich, weshalb neben Provisionen von den Banken auch Beratungshonorare kassiert wurden. Sie hatten deshalb großes Interesse, solche für sie lukrativen Produkte zu vertreiben und warben folglich offensiv für diese Derivate, obwohl sie natürlich das Spekulationsverbot für Kommunen kannten. Deshalb versprachen sie in der Regel eine Zins-Optimierung, also eine Reduzierung der Zinslast aus bestehenden Verbindlichkeiten, obwohl das eigentliche Grundgeschäft, die Versorgung mit Krediten, gar nicht Bestandteil der Geschäftsbeziehung sein musste. Durch diese vermeintliche Koppelung an ein Basisgeschäft wurde auch die Einschaltung der Kommunalaufsicht oder der kommunalen Räte umgangen.

Die Reaktion auf die Verluste

Die betroffenen Kommunen bleiben meist vollständig oder zu großen Teilen auf den Verlusten sitzen. Einige verklagten zwar die Banken auf Schadensersatz wegen Falschberatung. Auch wenn in manchen Fällen die Banken für schuldig oder mitschuldig befunden wurden, fielen die Berufungsverfahren vor verschiedenen Oberlandesgerichten meist zugun-

sten der Banken aus. Jüngst erhielt jedoch die Stadt Ravensburg in einem Verfahren gegen die Deutsche Bank zumindest teilweise Recht. Im Fall eines mittelständischen Unternehmens verpflichtete das OLG Stuttgart im April die Deutsche Bank zu vollständigem Schadenersatz.⁵ Verfahren vor dem BGH gab es bisher nicht. In manchen Fällen haben sich die Kommunen auf einen Vergleich eingelassen, wobei sie meist den Großteil des Schadens tragen.

Schadenersatzklagen gegen die ehemaligen Verantwortlichen wurden häufig nicht angestrengt. Erstens schmälern solche Prozesse, weil sie ein Verschulden auch im Bereich der Kommune verorten, die Erfolgsaussichten in Schadenersatzprozessen gegen die beteiligten Banken. Zweitens kann durch eine Klage gegen kommunale Verantwortliche der finanzielle Schaden in der Regeln nicht ausgeglichen werden. Drittens hatten kommunale Akteure häufig kein Interesse daran, die Fehler aufzudecken, weil eigene Fehlleistungen dann thematisiert worden wären. Das blockierte auch die politische Aufarbeitung vor Ort. Diese ist jedoch nötig, um politische Konsequenzen aus diesen Fällen zu ziehen.

Konsequenzen

Die hier kritisierten Derivate-Geschäfte gehören mit hoher Wahrscheinlichkeit der Vergangenheit an. Doch ähnliches kann jederzeit wieder vorkommen. Umso wichtiger ist es deshalb, aus den Fehlern der Vergangenheit zu lernen und auf kommunaler, Landes- und Bundesebene zu reagieren. Bisher ist davon wenig zu sehen. Manche Bundesländer gaben als Konsequenz auf die Verluste aus Finanzgeschäften neue Erlasse heraus, um die Bedingungen für Derivategeschäfte von Kommunen zu präzisieren. Weitere politische Konsequenzen blieben aber aus. Dies könnte auch darauf zurückzuführen sein, dass sowohl die Aufsichtsbehörden der Länder, als auch die agierenden KommunalpolitikerInnen verschiedener Parteien und die Banken ein gemeinsames Interesse daran haben, diese Fälle unter den Teppich zu kehren.

Die Kommunen sind nicht in allen Bundesländern in gleicher Weise betroffen. Das lässt darauf schließen, dass Unterschiede im Kommunalrecht und in der Kommunalaufsicht bestehen, die hier relevant wurden. Nötig ist es deshalb, in

den Bundesländern mit vielen betroffenen Kommunen die Gemeindeordnungen zu überprüfen. Da sich die Finanzmärkte unter Umständen schneller entwickeln, als der Gesetzgeber reagieren kann, sind die Kommunalaufsichtsbehörden entsprechend zu qualifizieren. Dabei geht es weniger um reine Kontrolle, sondern auch um professionelle Beratung für die Kommunen. Am ehesten dürften die Rechnungshöfe in der Lage sein, solche Fehlentwicklungen zu erkennen. Viel zu häufig werden sie jedoch erst für eine nachträgliche Kontrolle herangezogen. Hier wäre an eine präventive Bewertung von Finanzgeschäften zu denken.

Hinzu kommt die Frage nach der Kontrolle vor Ort. Die Stadt- und Gemeinderäte haben häufig erst von den problematischen Geschäften erfahren, als es zu spät war, weil die Entscheidung für die Derivate-Verträge als Teil des laufenden Geschäfts erfolgten. Hier besteht Korrekturbedarf. Auch kann nicht davon ausgegangen werden, dass die kommunalen Ratsmitglieder Finanzexperten sind. Umso wichtiger ist deshalb, dass sie sich Unterstützung von kompetenter Stelle holen können, um ihre Kontrollfunktion auch effektiv ausfüllen zu können.

Verbesserter Kundenschutz

Bei Banken besteht beim Vertrieb vieler Finanzprodukte ein unlösbarer Interessenkonflikt zwischen ihrer Rolle als Vertragspartner und ihrer Rolle als Berater. „Da ein Swap-Vertrag ein Nullsummengeschäft ist, bei dem der Gewinn des einen Teils zugleich der Verlust der Gegenpartei ist, muss der Bank als gewinnorientiertem Unternehmen gerade daran gelegen sein, dass der Kunde als Swap-Kontrahent ein Verlustgeschäft macht.“⁶ Dass die Bank, die das Derivat selbst konstruiert, gleichzeitig den Interessen des Kunden nachkommt, ist also ausgeschlossen. In bezug auf die Beratung von Kleinanlegern besteht aufgrund dieses Interessenkonflikts zum einen eine intensive Produktregulierung. Zum anderen wird die Forderung nach einem Wechsel von der provisionsorientierten Beratung zur Honorarberatung erhoben, bei der der Beratende unabhängige und unbeeinflusst von den Interessen der Produkte bereitstellenden Institute oder Fonds ist. Diese Veränderungen scheinen nicht nur in bezug auf Privatanleger, sondern auch im Verhältnis zu Kommunen

und Unternehmen nötig zu sein, um zu verhindern, dass eine Bank gegen den von ihr selbst beratenen Kunden wettet.

Nicht zuletzt scheinen die Banken wenig Angst davor gehabt zu haben, dass sie für ihre schädlichen Dienstleistungen haften müssen oder dass die entsprechenden Geschäfte von vorn herein nichtig waren. Das verweist auf verschiedene Defizite im Rechtssystem, nicht zuletzt auch auf die Tatsache, dass Staatsanwaltschaften und Gerichten aufgrund ihrer dürftigen Ausstattung mit der dynamischen Entwicklung immer komplexerer Sachverhalte bei Finanzmarktfällen kaum mithalten können. Sollten die Gerichte jedoch der Ansicht mancher Rechtsexperten folgen, die viele dieser Derivate-Geschäfte als nichtig einstufen, weil sie als spekulative Geschäfte außerhalb des kommunalen Wirkungskreises standen, dürfte das die größte Wirkung auf künftiges Verhalten aller Akteure haben. Deshalb ist es so wichtig, dass die Kommunen diese Frage gerichtlich klären lassen.

Bewertung

Die Sachverhalte werden die Gerichte noch einige Zeit beschäftigen. Nötig ist jedoch, über die juristische Aufarbeitung und neue gesetzliche Regeln hinaus, eine ethische Diskussion über das Verhalten im Finanzsektor. Schließlich stehen die hier behandelten Derivate-Geschäfte im klaren Widerspruch zum gerne öffentlich gezeigten Bild der sozialen Verantwortung von Unternehmen. Konsequenzen haben muss außerdem, dass auch Banken im staatlichen Eigentum, wie die WestLB und LBBW, Geschäfte zu Lasten von Bürgerinnen und Bürgern machten. Mit dem Gemeinwohl-Auftrag im öffentlich-rechtlichen Bankensektor ist das nicht vereinbar.

Fußnoten

1. Hier sticht der Fall in Leipzig hervor: www.wiwo.de/politik-weltwirtschaft
2. So z.B. in Berlin: www.tagesspiegel.de/berlin/verkehrsnetze
3. Antwort der Landesregierung von NRW auf die Kleine Anfrage 783 des Abgeordneten Horst Becker (Drucksache 14/2074)
4. Urteil vom 26.02.2010, Az.: 9 U 164/08
5. Urteil vom 26.02.2010, Az.: 9 U 164/08
6. Köndgen, Johannes/Sandmann, Klaus (2010): Strukturierte Zinsswaps vor den Berufungsgerichten: eine Zwischenbilanz; in: Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft, 22, 2, S. 89.

☞ Dr. Gerhard Schick ist MdB (B 90/Die Grünen) und deren finanzpolitischer Sprecher.

Überführung kommunalen Eigentums in private Rechtsformen

Privatisierung der Demokratie?

München ist eine Stadt mit hohen Vermögenswerten, die seine Bürgerinnen und Bürger über Jahrzehnte, manchmal über Jahrhunderte, geschaffen haben. So wurden z.B. die Altersheime der Stadt – teilweise über Bürgerstiftungen schon vor Jahrhunderten – meist zu Beginn und Mitte des letzten Jahrhunderts gebaut. Die Krankenhäuser der Stadt sind teilweise auch schon an die 100 Jahre alt. Die Grundlagen der ausgezeichneten Wasserversorgung der Stadt wurden um 1860 gelegt, die Energieversorgung ist ebenfalls das Ergebnis langjähriger Investitionen. Ähnliches gilt für den Fuhrpark des öffentlichen Nahverkehrs, den Olympiapark, die Messe München, die Gewerbehöfe der Stadt, den Tierpark, die Schwimmbäder oder das Kulturzentrum Gasteig.

Siegfried Benker



Demokratieabbau durch Privatisierung?

Foto: aboutpixel.de / Sven Brentrup

Die Beispiele sind nicht beliebig gewählt. Allen gemeinsam ist, dass sie im Laufe der letzten ca. 20 Jahre in private Rechtsformen überführt wurden – meist in GmbHs, manchmal in Aktiengesellschaften. Wohlgemerkt: Sie wurden nicht verkauft, sondern blieben als private Gesellschaften zu 100% im Besitz der Stadt. Dies unterscheidet München von vielen anderen Kommunen, die im Laufe der Finanzkrise und der liberalen Marktorientierung ihr Vermögen veräußert haben. Dennoch hat die Umwandlung von

Tätigkeitsbereichen der Stadt gravierende Auswirkungen.

Wenn Teile der Stadtverwaltung in eine private Rechtsform überführt werden, so werden die Vermögenswerte ab sofort im Vermögen der privaten Gesellschaft aufgeführt und dort bewirtschaftet. Sie stehen also nur noch indirekt in der Vermögensaufzählung der Stadt. Gleichzeitig werden MitarbeiterInnen in die neue Gesellschaft überführt, was natürlich den Einfluss der Stadt auf diese MitarbeiterInnen stark verringert. Das ist

nicht unwichtig für eine Stadtregierung, die sich wünscht, dass die Verwaltung in eine bestimmte Richtung arbeitet.

Bedeutsamer aber sind die Auswirkungen auf die Möglichkeiten demokratischer Kontrolle. Noch Anfang der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts wurden die Belange z.B. der Energieversorgung, der Schwimmbäder oder Krankenhäuser direkt im Stadtrat verhandelt. Damit war – zumindest bei den öffentlichen Tagesordnungspunkten – auch eine Transparenz für die Öffentlichkeit gegeben.

Auch war es jedem Stadtrat jederzeit möglich, sich Unterlagen zu einzelnen Beschlüssen zu besorgen – auch nichtöffentliche Unterlagen, und auch, wenn er oder sie selbst nicht Mitglied des entsprechenden Ausschusses war.

Transparenzverluste

Dies ändert sich mit Umgründung in eine private Rechtsform. Viele Entscheidungen werden nun nicht mehr vom demokratisch gewählten Gremium Stadtrat, sondern von Aufsichtsratsgremien getroffen, in denen StadträtInnen nur nach Proporz vertreten sind. Die Sitzungen sind – bis auf ganz wenige Ausnahmen – nicht-öffentlich. Die Öffentlichkeit erfährt in der Regel weder die Tagesordnung, noch die Diskussion zu den Themen, noch das Abstimmungsverhalten, noch die Ergebnisse. Öffentlich wird, was die Gesellschaft veröffentlichen will.

Die Mitgliedschaft in einem Aufsichtsrat verpflichtet den Einzelnen auf das Wohl der Gesellschaft. Die im Aufsichtsrat besprochenen Themen und Entscheidungen obliegen der Verschwiegenheitspflicht des Aufsichtsratsmitgliedes. Selbst die Weitergabe von Informationen an Mitglieder der eigenen Fraktion wird von vielen juristischen Kommentatoren als problematisch angesehen. Natürlich ist es völlig unpraktikabel, noch nicht einmal in der eigenen Fraktion über Themen zu sprechen, die irgendwann stadtratsrelevant werden. Braucht eine Gesellschaft z.B. eine Kapitalaufstockung, muss diese ja von den FraktionskollegInnen mitgetragen werden. Aber schon da befindet sich der einzelne Stadtrat im Aufsichtsrat in einer Grauzone.

Warum überhaupt GmbHs?

Neben dem Aufsichtsrat hat jede Gesellschaft in der Regel noch eine Gesellschafterversammlung (eigentlich die Versammlung der Besitzer einer Gesellschaft). Diese setzt in der Regel wiederum die Beschlüsse des Aufsichtsrates um. Wenn die Gesellschaften der Stadt zu 100% gehören, ist die Gesellschafterversammlung in der Regel ein Treffen des Oberbürgermeisters mit sich selbst. Dies ist grundsätzlich in Ordnung, da, wie gesagt, vor allem Aufsichtsratsbeschlüsse umgesetzt werden. Der Stadtrat kann sich in bestimmten Fällen Entscheidungen als Gesellschafter vorbehalten – und tut dies auch. Ausgründungen von Gesellschafts-

teilen, Neuerwerb und Neugründungen von Gesellschaften etc. sind so grundlegende Entscheidungen, dass der Stadtrat hierüber befindet. Diese ganz grundlegenden Entscheidungen sind die einzigen, über die jeder einzelne Stadtrat überhaupt informiert wird und entscheiden kann.

Radikale Marktorientierung

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, haben sich die Befürworter einer radikalen Marktorientierung inzwischen durchgesetzt. Von der Europäischen Union abwärts werden Regularien aufgestellt, die die Geschäftsbereiche einer Kommune in den Wettbewerb mit Marktanbietern zwingen. Die Ideologie dahinter ist, dass eigentlich alle (rentablen!) Tätigkeitsbereiche einer Stadt ebenso gut ein Privater erledigen kann – bzw. im Umkehrschluss: Solange eine Kommune mit dem Geld der Steuerzahler im Hintergrund agieren kann, ist sie im direkten Wettbewerb immer besser gestellt als ein Privater, der diese Stütze des Steuerzahlers nicht hat. Versuche der Kommunen, die Konkurrenz des freien Marktes von elementaren Bereichen der Grundversorgung fern zu halten, hatten nur selten Erfolg (außer bisher bei der Wasserversorgung).

Andererseits sind schlimmere Formen des Wettbewerbs verhindert worden: So wurde lange darüber debattiert, die Quersubventionierung des (Gewinn erwirtschaftenden) Energiesektors der Stadtwerke München zugunsten des (Verlust einfahrenden) Öffentlichen Nahverkehrs der Münchner Verkehrsgesellschaft zu verbieten. Solche Angriffe auf die Grundsubstanz kommunalen Handelns konnten (derzeit) abgewehrt werden.

Gleichzeitig entstand aber für die Kommunen der Zwang, ihre Dienstleistungsbetriebe zu entflechten: Energieversorgung, Öffentlicher Nahverkehr, Krankenhäuser, Altenheime etc. mussten sich einzeln dem Wettbewerb stellen. Aufgabenbesteller (Kommune) und Aufgabenerbringer (die Teile der Stadtverwaltung, die eine Aufgabe erledigen – oder aber eben Privatunternehmen) waren finanziell und organisatorisch zu trennen. In vielen Fällen haben auch grüne KommunalpolitikerInnen nur durch die Gründung von Unternehmen in privater Rechtsform die Möglichkeit zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit gesehen

Nicht jeder Wettbewerb ist von Übel...

So kritisch man das Demokratiedefizit bei Unternehmensgründungen betrachten muss, so sicher wären ohne die Gründung städtischer Unternehmen längst Teile der kommunalen Tätigkeiten weggebrochen und würden von Privaten erbracht – ohne Einfluss auf Qualität, politische Ausrichtung, ökologische Fragestellungen, soziale Leistungen und Preisgestaltung. Auch wenn wir des öfteren mehr Einflussnahme und Transparenz bei den städtischen Unternehmen einfordern: Ohne die Unternehmensgründungen bzw. bei einem Verkauf der städtischen Geschäftsbereiche gäbe es überhaupt keine politischen Einflussmöglichkeiten mehr.

Das Transparenzgebot der Demokratie steht im völligen Widerspruch zu den Geheimhaltungsvorgaben in privaten Rechtsformen. Obwohl demokratische Verfahren hier ganz real abgebaut werden, stehen B 90/Die Grünen Unternehmensgründungen nicht in allen Fällen negativ gegenüber. Denn wahr ist auch: Nicht jeder Wettbewerb ist von Übel. Es hat manchen kommunalen Dienstleistern sicherlich gut getan, sich auf dem Markt behaupten zu müssen. Die Kunst der Politik besteht jetzt darin, marktwirtschaftliches Verhalten mit ökologischen und sozialen Auflagen zu kombinieren.

...tut der Demokratie aber nicht immer gut!

Aber wahr ist natürlich auch, dass jede Ausgründung kommunaler Aufgaben in privatwirtschaftliche Rechtsformen die Kontrollmöglichkeiten der Öffentlichkeit reduziert. Hier ist es Aufgabe der Grünen – im Wechselspiel von Transparenz auf der einen Seite und privatwirtschaftlichen Geheimhaltungsvorgaben auf der anderen Seite – einen Kompromiss zu finden. Erste Gerichtsurteile gehen inzwischen deutlich in die Richtung, dass nicht alle Inhalte der Öffentlichkeit durch Privatisierung entzogen werden können.

☞ Siegfried Benker ist seit 1996 Fraktionsvorsitzender der Grünen-rosa Liste im Münchner Rathaus. Er hat die schwierige Ausgründung der Stadtwerke mit ca. 9.000 MitarbeiterInnen und die Gründung der AltenheimGmbH MünchenStift mit gestaltet. Er ist im Aufsichtsrat der städtischen Altenheime, des Volkstheaters und der ARGE GmbH.

Kommunalwahlbeteiligung im Abwärtstrend

Demokratieerosion von unten?

Im nachfolgenden Beitrag wird der Bogen von der zunehmenden Politikverdrossenheit bzw. Wahlmüdigkeit der Bürgerinnen und Bürger zur Entdemokratisierung der Ratsarbeit durch die immer weiter fortschreitende Privatisierung geschlagen. Hinterfragt wird, inwieweit sich die Kommunalpolitik als klassische „Schule der repräsentativen Demokratie“ auf Dauer selbst das Wasser abgräbt.

Helmut Delle

Bereits mit der Pauluskirchenverfassung wurde 1848 die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden und ihrer Verbände grundrechtlich fixiert. Seit nunmehr über 150 Jahren hat sich die kommunale Selbstverwaltung in ihren Grundmustern bewährt und maßgeblich zur Ausgestaltung der demokratischen Verfasstheit unseres Staates beigetragen. Stadt- und Gemeinderäte, Kreistage und andere Organe verfasster Gebietskörperschaften werden häufig und gern als Wiege oder Schule der repräsentativen Demokratie bezeichnet.

Nirgendwo ist die Beziehung der Bürgerinnen und Bürger zu ihren demokratisch gewählten VertreterInnen näher und direkter als auf der kommunalen Ebene, denn dort wirken sich politische Entscheidungen unmittelbar auf die Gestaltung des Lebensumfeldes und des örtlichen Miteinanders aus. Und dennoch verliert die repräsentative Demokratie nirgendwo stärker und schneller an Zustimmung als vor Ort.

Wahlen und Demokratie hängen eng zusammen, mehr noch: Ohne regelmäßige Wahlen gibt es keine Demokratie. Seit drei Jahrzehnten ist mit Ausnahme bei Europawahlen die Beteiligung an Wahlen in der BRD kontinuierlich rückläufig. Auch wenn zunächst widersprüchlich erscheinend, ist dabei Realität: „Je näher die politische Ebene, desto geringer die Wahlbeteiligung“. Die Beteiligung an Bundestagswahlen liegt konstant höher als bei Landtagswahlen und bei Landtagswahlen höher als bei Kommunalwahlen.

Vor diesem Hintergrund ist die These „Die Kommune ist Schule oder gar Wiege der Demokratie“ möglicherweise eine

Glorifizierung ohne tragfähiges Fundament für die Zukunft. Der Versuch, die Attraktivität der Wahlen in den Gemeinden und Gemeindeverbänden über Personalisierung zu steigern, indem die Besetzung der Chefsessel der Rat- und Kreishäuser in Direktwahl der BürgermeisterInnen und Landräte entschieden wird, hat nur zu einem kurzfristigen Aufhalten des Trends geführt.

Für den offensichtlichen Zusammenhang „Höhe der Wahlbeteiligung und politische Ebene“ gibt es keine konkreten wissenschaftlichen Erkenntnisse, sondern bestenfalls Theorien in Anlehnung an die bekannten Modelle zur Wahlentscheidung. Als zentrale Entscheidungsgründe gelten dort **Wichtigkeit / Rationalität**. In Wahlen auf höheren Ebenen werden weiterreichende Auswirkungen gesehen, als in Wahlen auf niedrigeren Ebenen. Von daher gehen Wähler bevorzugt zu Wahlen, deren politische Relevanz sie für bedeutsam einstufen „Was bringt mir bzw. was bedeutet für mich diese Wahl?“.

Legt man dieses Erklärungsmuster zugrunde, muss der bundesweite Rückgang der Beteiligung an Kommunalwahlen von über 80% in den 1970er-Jahren auf heute unter 50% als massiver Bedeutungsverlust der „Politik vor Ort“ bei den Bürgerinnen und Bürgern gedeutet werden. Differenziert man die Beteiligungsrückgänge, ist dieser Bedeutungsverlust bei Bewohnern urbaner Zentren sogar noch auffallend größer als auf dem Land bzw. in kleinen Gemeinden (unter 15.000 EW). Das ist in soweit bemerkenswert, da gerade große Städte im Vergleich zu kleineren Verwaltungseinheiten

weitaus mehr eigenständige Handlungskompetenzen haben.

Im Gegensatz zu dem über die Wahlbeteiligungsrückgänge hergeleiteten Bedeutungsverlust der Kommunalpolitik stehen zahlreiche Befunde der soziologischen Forschung, die zunehmend höhere Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger an ihr direktes Lebensumfeld, d.h. die soziale, ökologische und ökonomische Situation ihrer Wohnorte und deren Umgebungsräume stellen. Die zuvor dargestellten Beteiligungsrückgänge an Kommunalwahlen können somit auch als massiver Zutrauensschwund in die kommunale Selbstverwaltung gewertet werden, d.h. in die Kompetenz der auf den örtlichen Ebenen handelnden Personen und politischen Entscheidungssysteme.

Das wiederum führt geradezu zwangsläufig zu der Frage, ob und in wieweit die Kommunalpolitik in ihrer Gesamtheit diese Entwicklung selbst herbeigeführt, zumindest aber durch eigenes Zutun unterstützt hat. Kritiker sehen in dem Bedeutungsverlust des Kommunalpolitischen Auswirkungen der Liberalisierungs- und Privatisierungstendenzen, die seit den 80er-Jahren zu einem Macht- bzw. Steuerungsverlust der Kommunalvertretung und erheblichen Transparenzdefiziten geführt haben.

Der der Verwaltungstradition geradezu atypische, radikale Kurswechsel, bei der Reform der kommunalen Verwaltungen die betriebswirtschaftliche Logik privater Wirtschaftsunternehmen zu adaptieren, hat die demokratische Verfasstheit der kommunalen Selbstverwaltung weitestgehend ausgeblendet. Der auf die Kommunen als schwächste, weil unterste der drei staatlichen Ebenen ausgeübte

Konsolidierungsdruck überstrapazierter öffentlicher Finanzen, hat die Reformdiskussion in einer Weise dominiert, dass demokratische Grundsätze verletzt und massive Transparenzverluste hingenommen wurden.

Dass die demokratisch gewählten Vertreterinnen der Bürgerinnen und Bürger damit maßgeblich den Bedeutungsverlust der Kommunalpolitik befördert haben, ist vielen von ihnen erst in letzter Zeit deutlich geworden. Der erhoffte Zugewinn an Gestaltungsmöglichkeit durch Verbesserung der finanziellen Situation ihrer Kommunen ist ausgeblieben. Im Gegenteil, viele Kommunen sitzen inzwischen in einer Vergeblichkeitsfalle. Aus eigener Kraft ist ihnen Konsolidierung nicht mehr möglich, die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Kommunen hat diese Erkenntnis noch gestützt.

So verwundert nicht, dass inzwischen auch namhafte VertreterInnen der kommunalpolitischen Interessen die Rückkehr zum Primat der Politik fordern, und für eine Redemokratisierung des kommunalen Handelns eintreten. Unter ihnen auch viele, die noch vor einigen Jahren auf den Zug der Ausgliederung der Privatisierung originärer kommunaler Aufgaben- und Daseinsvorsorgebereiche aufgesprungen waren.

Ein Blick hinter die Kulissen macht deutlich welchen Preis die kommunale Selbstverwaltung und damit die Kommunalpolitik mit der Verlagerung von Zuständigkeiten in nicht oder nur semidemokratisch legitimierte Institutionen und Einrichtungen oder die Ganz- bzw. Teilprivatisierung ganzer Aufgabebereiche letztendlich gezahlt hat und weiterhin zahlt.

Alle Modelle zur kommunalen Selbstverwaltung gehen davon aus, dass der demokratisch gewählte Rat die Geschicke des Gemeinwesens steuert. Aktuelle Studien zeigen, dass die bestehenden Modelle der Wirklichkeit nicht mehr gerecht werden. Zwar werden nach wie vor die Organe der Kommunen, d.h. der Rat, der Kreistag u. a. m. von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt, doch sie steuern immer weniger die Geschicke des Gemeinwesens.

Die Planungen auf kommunaler Ebene erfolgen zunehmend in unterschiedlichsten Formen interkommunaler Zusammenarbeit, in Eigenbetrieben der

Gemeinden und Kreise, in privatisierten Kommunalunternehmen und deren Aufsichtsräten, und, und, und. Das Resultat ist die Verlagerung von Zuständigkeiten und der politischen Verantwortung der kommunalen Gremien und Organe in zunehmend intransparente, semidemokratisch und monothematisch dominierte Parallelstrukturen. Mit demokratisch legitimiertem Handeln, mit Bürgernähe, mit Partizipation, lokalem Aushandeln von Interessen hat das nicht mehr viel zu tun.

Aufsichtsräte oder Gesellschafterversammlungen kommunaler Gemeinschaftsunternehmen, gemeinschaftlicher Kapitalgesellschaften, Organe kommunaler Zweckverbände und Vereine werden nicht über demokratische Wahlen der Bürgerinnen und Bürger, für die und in deren Namen sie Daseinsvorsorgeaufgaben wahrnehmen, besetzt.



Demokratieerosion hinter der Fassade?

Foto: Rainer Sturm / pixelio.de

Ihre Bildung erfolgt i. d. R. durch Delegationen der kommunalen Vertretungen, die jedoch nur äußerst selten deren politische Zusammensetzung widerspiegelt. Mitglieder kleinerer Rats- und Kreistagsfraktionen sind von daher so gut wie nie in den Leitungsorganen der Institutionen oder Unternehmen oder den Gremien interkommunaler Zusammenarbeit anzutreffen. Die Steuerung und Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung unterliegt allein von daher erheblichen Transparenzverlusten.

Das wird noch dadurch verstärkt, dass nahezu alle Entscheidungen in Steuerungsgremien (auch die der interkommunalen Zusammenarbeit) unter Ausschluss der Öffentlichkeit, teilweise sogar unter Verschwiegenheitsvorgaben gegenüber den delegierenden Räten und Kreistagen gefällt werden. Die den beteiligten Kommunen obliegende Ingerenzpflicht, wonach sie auf in privatrechtlicher Organisationsform betriebene öffentliche Unter-

nehmen so einzuwirken haben, dass die Einhaltung der durch das öffentliche Recht bestimmten besonderen rechtlichen Bindungen jederzeit sichergestellt werden kann, bleibt dabei auf der Strecke.

Auch wenn die Räte bzw. Kreistage Personen aus ihren Reihen in die Aufsichtsgremien ausgelagerter bzw. privatisierter Unternehmen entsenden, ist gleichermaßen systemimmanent aber auch rechtlich determiniert, dass die RatsvertreterInnen hier unterschiedliche Interessen verfolgen. Ihre Kommune ist dem Gemeinwohl verpflichtet, das Unternehmen muss die Gesetze des Marktes beachten. Der Markt ist aber nie kompatibel mit dem Gemeinwohl.

Das so entstehende undurchschaubare Geflecht intransparenter Zuständig- und Verantwortlichkeiten ist von zentraler Bedeutung für die zunehmende Distanz der Bürgerinnen und Bürger zu ihren Rat- und Kreishäusern und der darin gemachten Politik. Die Strukturen tragen u.a. dazu bei, dass Vorhaltungen an die politischen Akteure in den kommunalen Gremien – es ginge ihnen häufig vorrangig um eigene Interessen – genährt werden.

Den Bürgerinnen und Bürger ist diese Art der Politik mehr und mehr suspekt. So erfahren auch plebiszitäre Instrumente wie das kommunale Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid häufig nicht hinreichende Unterstützung, da sie zum einen hohe formale Auflagen erfüllen müssen. Noch schwerer wiegt jedoch, dass elementare Bereiche der kommunalen Entwicklung, bei denen entsprechend hoher Partizipationsbedarf besteht, von diesen Instrumenten der direkten Demokratie vor Ort ausgenommen sind.

Ob und in wie weit diese Mechanismen der Entfremdung zwischen der Politik vor Ort und den sie wählenden Bürgerinnen und Bürgern auch auf andere Politikebenen zu übertragen sind, ist angesichts fehlender Untersuchungen nicht belegbar. Es darf aber durchaus unterstellt werden, dass es Zusammenhänge zwischen sich entdemokratisierenden Entscheidungsstrukturen und sinkendem Vertrauen in unser demokratisches System gibt.

☞ Helmut Delle ist Kommunalreferent des Landesverbandes von Bündnis 90/Die Grünen Niedersachsen und ehrenamtlicher AKP-Redakteur.