



VEREINIGUNG DER
UNTERNEHMENSVERBÄNDE
FÜR MECKLENBURG-VORPOMMERN E.V.



Argumentation

Wirtschaft und Kommunen Wettbewerb und Partnerschaft

März 2011
www.vumv.de

Dank

Wir bedanken uns ausdrücklich für die Unterstützung durch die Vereinigung der Bayrischen Wirtschaft (vbw). Deren Argumentationsbroschüre „Wirtschaft und Kommunen – Partner im Wettbewerb“, herausgegeben im Oktober 2010, war Grundlage des vorliegenden Dokuments. Mit freundlicher Genehmigung der Vereinigung der Bayrischen Wirtschaft wurden einige Passagen aus der vbw-Veröffentlichung verwendet und sind nicht in jedem Fall als Zitate gekennzeichnet. Hinweise auf primäre Quellen wurden übernommen.

Ansprechpartner und Herausgeber:

Lothar Wilken

**Vereinigung der Unternehmensverbände
für Mecklenburg-Vorpommern e.V. (VUMV)**

Landesvertretung des BDI

Hauptgeschäftsführung

Graf-Schack-Allee 10

D-19053 Schwerin

Telefon 0385 6356 100

Mobil 0172 300 3974

Fax 040 6378 58 7007

wilken@vumv.de

<http://www.vumv.de>

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich grundsätzlich sowohl auf die weibliche als auch auf die männliche Form. Zur besseren Lesbarkeit wurde meist auf die zusätzliche Bezeichnung in weiblicher Form verzichtet.

© VUMV März 2011

Vorwort

Kommunale Leistungen in Partnerschaft sichern

Eine funktionierende und lebendige Gemeinde ist ein wichtiger Standortfaktor für Unternehmen und Beschäftigte. Kreise, Ämter, Städte und Gemeinden müssen sich mehr denn je als moderne Dienstleister für Bürger und Wirtschaft beweisen, um ihre Aufgaben effizient zu erfüllen.

Die finanzielle Situation vieler Kommunen ist problematisch. Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise sind die Steuereinnahmen oft deutlich zurückgegangen. Angelika Gramkow, Schweriner Oberbürgermeisterin und Präsidiumsmitglied des Deutschen Städtetages, beschrieb kürzlich die kommunale Finanzlage ihrer Landeshauptstadt gar als prekär. Dieser Zustand sei typisch für Städte und Gemeinden in ganz Deutschland.

Bemühungen der Länder und des Bundes, die Finanzsituationen der Kommunen nachhaltig zu verbessern, setzen oft an der Einnahmenseite an. Steuerrechtliche Änderungen, neue Zuweisungen oder Normenabbau sind allerdings nur begrenzt wirksam. Erforderlich ist vor allem eine Entlastung der Ausgabenseite, damit sich die Verschuldung der Städte und Gemeinden nicht zu einem volkswirtschaftlichen Risiko mit schwerwiegenden Folgen für notwendige Investitionen, für die Daseinsvorsorge und letztlich für das Gemeinwohl entwickelt.

Viele Kommunen können aus eigener Kraft einen entscheidenden Beitrag zur Effizienz und Wirtschaftlichkeit ihrer Aufgabenerfüllung leisten. Dabei geht es nicht nur um die Frage, welche kommunalen Aufgaben erledigt werden sollen, sondern auch darum, wie deren Erfüllung organisiert wird. In diesem Zusammenhang kommt der Privatwirtschaft mit ihren Möglichkeiten und Erfahrungen eine entscheidende Rolle zu. Die vorliegende Argumentation zeigt auf, wie privatwirtschaftliche Kompetenzen für kommunale Dienstleistungen besser eingebracht werden können. Ziel ist es, notwendige Leistungsangebote für Wirtschaft und Bürger auch künftig qualitativ angemessen, nachhaltig und bezahlbar zu gewährleisten.

Hans-Dieter Bremer

Präsident der Vereinigung der Unternehmensverbände für Mecklenburg-Vorpommern

Schwerin, März 2011

Inhalt

Dank	1
Ansprechpartner und Herausgeber:	1
1 Zusammenfassung in zehn Punkten	8
2 Betrachtungen zum Status Quo	10
3 Dienstleistungen im Wirkungskreis von Kommunen	13
3.1 Diskussion um die Daseinsvorsorge	13
3.2 Modernes Verständnis von kommunaler wirtschaftlicher Betätigung	15
4 Faire Wettbewerbsvoraussetzungen	17
4.1 Interkommunale Kooperation begrenzen	17
4.2 Öffentliches Umsatzsteuerprivileg abbauen	17
4.3 Kommunalaufsicht stärken und gesetzliche Aufgaben wahrnehmen	18
4.4 Transparenz durch verbessertes Informationsrecht schaffen	19
4.5 Zurückhaltung bei der weiteren Ausweitung kommunaler Betätigungen mit Gewinnerzielungsziel üben.....	20
4.6 Faire öffentliche Ausschreibungen mit Trennung von Auftraggebern und Auftragnehmern sichern	20
4.7 Interessenbekundungsverfahren für private Anbieter schaffen	20
4.8 Einführung doppischer Buchführung fristgerecht abschließen	21
5 Kommunale Privatisierungspotenziale	22
5.1 Kommunen als Unternehmer.....	22
5.2 Kommunalunternehmen in Deutschland	22
5.3 Kommunalwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern unter der Lupe	25
5.4 Kommunalwirtschaftliche Betätigung als Privatisierungspotenzial	27
5.5 Vereinfachtes Prüfraster für die Privatisierung	28
6 Branchenanliegen zum Ordnungsrahmen	31

6.1	Abfallwirtschaft	31
6.1.1	Überlassungspflichten	31
6.1.2	Steuerliche Gleichstellung	32
6.1.3	Bioabfälle	32
6.1.4	Transparenz	33
6.2	Bauwirtschaft	33
6.3	Energiewirtschaft	34
6.3.1	Kommunale Energiewirtschaft und Wettbewerb	34
6.3.2	Ausbau kommunaler Versorgungsstrukturen	34
6.3.3	Klimaschutz und Energieversorgung	35
6.3.4	Kommunale Steuerung	36
6.3.5	Erneuerbare Energien	36
6.3.6	Elektromobilität	37
6.4	Garten-, Landschafts- und Grünflächenpflege	37
6.5	Immobilienbewirtschaftung	37
6.6	Öffentlicher Personennahverkehr	38
6.6.1	Bedeutung privater Anbieter	39
6.6.2	Mittelstands- und wettbewerbsgerechte Ausrichtung der Strukturen	41
6.7	Wasser und Abwasser: Ausnahmesituation mit Monopolproblematik	41
6.7.1	Investitionsbedarf fordert die Kommunen heraus	42
7	Service „Clearingstelle“	43

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wirtschaftlicher Erfolg nach Ländern.....	24
Abbildung 2: Kriterienraster zur Bewertung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit (Quelle: "Schwarzbuch der Kommunalwirtschaft M-V", Hrsg.: Bündnis gegen Staatwirtschaft, 2005)	25
Abbildung 3: Häufigkeit der als kritisch, strittig oder unkritisch bewerteten Geschäftsfelder kommunaler wirtschaftlicher Betätigungen in Mecklenburg- Vorpommern	27
Abbildung 4: „Prüfschritte zur Feststellung einer wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen“	29
Abbildung 5: Fahrgäste und Fahrleistung im Liniennahverkehr mit Bussen und Bahnen 2008 in M-V nach Verkehrsmitteln.....	40

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kommunale Unternehmen in den Flächenländern	23
Tabelle 2: Umsatzerlöse kommunaler Unternehmen in Norddeutschland	25

1 Zusammenfassung in zehn Punkten

Stärkung des Dienstleistungsbeitrags der Wirtschaft bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben

1. Die Leistungsfähigkeit von Wirtschaft und Kommunen trägt entscheidend zum Wachstum in Deutschland und zur Stärke Deutschlands im internationalen Wettbewerb bei.
2. Die aktuelle Auseinandersetzung mit der kommunalen Finanznot konzentriert sich zu sehr auf die Erschließung neuer Einnahmequellen. Sie muss ergänzt werden um eine konsequente Suche nach Effizienz- und Wirtschaftlichkeitsreserven auf kommunaler Ebene und um die Frage, welche Aufgaben moderne Kommunen überhaupt wahrnehmen müssen – und wo der Markt bessere Lösungen anbietet.
3. Wirtschaft und Kommunalunternehmen stehen in einigen Leistungsfeldern – die oft irrtümlich der Daseinvorsorge zugerechnet werden - im Wettbewerb miteinander. Sie verstehen sich aber auch oft als Partner. Die Möglichkeiten, Dienstleistungen in hoher Qualität über den Markt anzubieten, sollten auf kommunaler Seite stärker genutzt werden.
4. Die ordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen stehen vielfach einem wettbewerbsgerechten Mit- und Nebeneinander öffentlicher und privater Unternehmen entgegen. Wichtige Probleme sind dabei bislang ungelöst. Besonders betrifft das die steuerrechtliche Gleichstellung, den Abbau vergaberechtlicher Diskriminierung privater Unternehmen im interkommunalen Geschäft und die Verbreitung der doppischen Buchführung bei Kommunen. Hier ist Abhilfe nötig.
5. Die aufgeführten offenen Anliegen behindern auch die Entwicklung öffentlich-privater Partnerschaften (ÖPP). Dies ist umso bedauerlicher, als die Mitgestaltungsmöglichkeiten der kommunalen Seite in ÖPP-Modellen besonders groß sind. Öffentlich-privaten Partnerschaften sollte konsequent der Boden bereitet werden.
6. Ein wichtiges Anliegen der Privatwirtschaft ist die konsequente Umsetzung geltenden Rechts zur Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips. Kommunale Leistungsbereiche müssen viel transparenter und über eine echte Rechtsaufsicht regelmäßig auf Privatisierungspotenziale überprüft werden.
7. Die Auseinandersetzung darüber, ob bestimmte Dienstleistungen kommunal oder privat angeboten werden müssten, sollte nicht nur der Frage folgen, ob das kommunale Wirtschaftsrecht diese Aktivitäten zulässt, sondern ob die Selbsterledigung ordnungspolitisch und wirtschaftlich überhaupt sinnvoll ist.
8. Angesichts der öffentlichen Kassenlage führt eine wirtschaftliche Betrachtung öffentlicher Dienstleistungen gegebenenfalls auch zum Verzicht auf bestimmte Leistungsangebote. In anderen Fällen ermöglicht dieser Zugang eine rationale Auseinandersetzung

mit der Frage, ob die Entscheidung zur Privatisierung ordnungsrechtlich begleitet oder durch Abgeltung am Markt nicht erzielbarer Kostenbestandteile abgesichert werden muss.

9. Kommunalwirtschaftliche Positionen werden in vielen Fällen mit übergeordneten Interessen begründet. Beispiele sind die Versorgungsanliegen im Wohnungsbau, die Nutzung erneuerbarer Energien, die Unterstützung des Umweltschutzes oder die Ver- und Entsorgungsverpflichtungen bei Ausfall privater Anbieter. Die Annahme, gesellschaftliche Anliegen würden einen bestimmten, insbesondere einen vom Markt abgeschirmten Weg der wirtschaftlichen Erbringung rechtfertigen, ist jedoch angesichts der Leistungsfähigkeit der Privatwirtschaft und der Innovationskraft der Märkte nicht zutreffend.
10. Gelegentlich verletzen Kommunen und Kommunalunternehmen den in der Kommunalverfassung vorgegebenen Handlungsrahmen zu Lasten privater Wettbewerber. Es ist ein bisher unerfülltes Anliegen der Wirtschaft, privaten Unternehmen hier einen gerichtlich eintragbaren Drittschutz zu sichern. Solange dieser Weg verschlossen bleibt, sollte den Unternehmen der Weg über eine Clearingstelle ermöglicht werden. Sie kann die Rechtsaufsicht zur Bereinigung einschlägiger Probleme auffordern.

2 Betrachtungen zum Status Quo

Die eigene Leistungserbringung von Kommunen ist spätestens seit Erscheinen des „Schwarzbuches der Kommunalwirtschaft Mecklenburg-Vorpommern“¹ im Jahr 2005 Gegenstand der Diskussion in Mecklenburg-Vorpommern. Anlass war eine zunehmende Unsicherheit in der Wirtschaft, ob für die Erledigung kommunaler Aufgaben immer der beste Weg gefunden wurde und ob der Rahmen des fairen Wettbewerbes zu privatwirtschaftlich organisierter Leistungserbringung eingehalten wird.

Nach wie vor gibt es wichtige Anhaltspunkte für die Annahme, dass die Grenzen zulässiger oder sinnvoller wirtschaftlicher Betätigungen von Kommunen häufig überschritten werden:

- Zahlreiche kommunale Leistungen werden mit der fälschlich verwendeten Bezeichnung "Daseinsvorsorge" legitimiert, um sich auf eigentlich klassischen Wirtschaftsfeldern zu betätigen und damit Gewinne zu erzielen. Der Charakter eines ausdrücklichen Versorgungsauftrages bei Spaßbädern, Freizeitparks oder kommunalen Campingplätzen ist recht zweifelhaft. Eine klare, nachvollziehbare und kontrollierbare Definition des öffentlich-rechtlichen Versorgungsauftrages sucht man in den entsprechenden Gesellschaftsverträgen zumeist vergebens.
- Nach wie vor gibt es weder eine vollständige, transparente Übersicht über die im Land tätigen kommunalen Wirtschaftsunternehmen, noch über ihre nach § 77 der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V) anzuzeigenden Wirtschaftsbereiche oder den Umfang öffentlicher Subventionen für diese Unternehmen.
- Die Vertreter der öffentlichen Hand halten es auch in Mecklenburg-Vorpommern für immer selbstverständlicher - unter Auslegung von § 75 KV M-V² - in Konkurrenz zu privaten Unternehmen zu treten um Marktanteile zu erlangen oder zu vergrößern. Im Zuge der Debatte um sogenannte „Rekommunalisierung“ hat sich dieser Trend verstärkt.³

¹ 16 Verbände, Kammern und Organisationen hatten 2005 in einem gemeinsamen „Bündnis gegen Staatswirtschaft“ die Rechtfertigung und Grenzen kommunaler Wirtschaftstätigkeit untersucht und dabei eine systematische Erfassung und Auswertung der Beteiligungen von Kommunen an Unternehmen vorgenommen (http://www.vumv.org/fileadmin/inhalte/Downloads/Schwarzbuch-Kommunalwirtschaft-MV_2005_web.pdf).
Siehe auch Kapitel 5.3

² § 75 KV M-V:

Wirtschaftsgrundsätze

(1) Die Unternehmen und Einrichtungen sind so zu führen, dass der öffentliche Zweck erfüllt wird. Unternehmen sollen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, soweit dadurch die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird. [...]

(2) Der Jahresgewinn der wirtschaftlichen Unternehmen soll so hoch sein, dass außer den für die technische und wirtschaftliche Fortentwicklung des Unternehmens notwendigen Rücklagen mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird.

³ S.u. a. ecoprolog GmbH / Consulting Ulm & Schendel: Marktstudie Stromnetzkonzessionen in Deutschland. Wettbewerb - Entwicklungen - Strategien – Trends, Köln/Meiningen, Oktober 2009

- Die Kommunen weiten die Geschäftsfelder ihrer Gesellschaften zunehmend aus oder gründen gemischtwirtschaftliche Gesellschaften, um in einer Grauzone als sogenannte "In-House-Geschäfte" auf der rechtlichen Grundlage des § 100 (2) g, GWB (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen), Vergaben ohne Ausschreibungen vornehmen zu können. Erste Bundesländer beginnen deshalb, die Rechtsform des „Kommunalunternehmens“ gesetzlich zu legitimieren. Vieles deutet darauf hin, dass Geschäftsführer vieler kommunaler Unternehmen unter dem Druck ihrer Gesellschafter die Tätigkeiten ihrer Einrichtungen „kreativ“ auf neue Geschäftsfelder ausweiten.
 - Kommunale Betriebe sind keinem Vergaberegime unterworfen. Private Anbieter haben oft keine Chancen, günstigere und qualifiziertere Angebote abzugeben. Im Unterschied zu Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Thüringen gibt es in Mecklenburg-Vorpommern kein gesetzlich verankertes Interessenbekundungs- oder Markterkundungsverfahren als Rahmen für einen fairen Wettbewerb um das beste Angebot.
 - Der Wettbewerb wird auch durch das Steuerrecht verzerrt. Private Unternehmen müssen Umsatzsteuer abführen, öffentliche Anbieter in zahlreichen Fällen nicht. Wenn öffentliche Unternehmen aber sogar Vorsteuerabzug beantragen, wird deutlich, dass sie sich nicht als öffentliches Unternehmen verstehen, sondern als Gewinn maximierende wirtschaftliche Einheit. Insbesondere in der Abfallentsorgung tätige private Unternehmen sind körperschafts- und gewerbesteuerlich benachteiligt, wenn ein öffentliches Unternehmen zum Beispiel bei der Hausmüllentsorgung für sich eine hoheitliche steuerbefreite Tätigkeit reklamiert.
 - Gebietskörperschaften drängen mit ihren Unternehmen über den Nahverkehrsbereich hinausgehend auch in den Markt der allgemeinen Personenbeförderung auf Straße und Schiene. Nicht die Sicherstellung von Mobilität ist dabei handlungsleitend, sondern vorrangig die Absicht, sich in Märkten der regionalen Transportwirtschaft eine führende Stellung zu sichern und zugleich Einnahmedefizite – vor allem aus dem Nahverkehrsbetrieb - auszugleichen. Der umgekehrte Weg, kostendeckenden öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) durch eine engere Einbindung privater Anbieter sicherzustellen, wird noch zu wenig beschrritten. Zuweisungen öffentlicher Mittel für den ÖPNV sind trotz anderslautender Bestimmungen (Transparenzgebot) nicht offengelegt.
-

- Der Marktöffnung der Abfallwirtschaft durch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz wird durch Kommunen und Politik zunehmend entgegengewirkt, indem sie Teile als „hoheitliche Aufgaben“ deklarieren und aus dem gesetzlichen Kontext herauslösen. Die Verantwortung des Abfallerzeugers und die freie Auswahl eines geeigneten Entsorgungsdienstleisters werden dadurch vielfach behindert. Auch dieses Vorgehen dient nicht der Sicherung der Daseinsvorsorge, sondern allein dem Ziel, den als lukrativ eingeschätzten Entsorgungsmarkt zugunsten kommunaler Unternehmen abzuschotten. Kommunalordnungen dehnen deshalb den kommunalen Aufgabenbereich auf gemischt anfallende Gewerbeabfälle aus (sogenannte "hausmüllähnliche Gewerbeabfälle"), obwohl das EU-Recht dieses nicht zulässt.
- In der Abwasserwirtschaft schaffen die Zweckverbände durch ihre Satzungen die Möglichkeit, auch nicht anschließende Grundeigentümer (zum Beispiel Unternehmen) an den Infrastrukturkosten zu beteiligen.
- Zu leichtfertig wird nach wie vor als Begründung für die eigene Leistungserbringung das Argument des angeblichen „Marktversagens“ angeführt. Nachprüfungen ergeben jedoch häufig, dass mangelhafte Ausschreibungen meist Bedingungen enthalten, die eine Leistungserbringung im wirtschaftlichen Rahmen nicht ermöglichen, mit der Folge fehlender privatwirtschaftlicher Angebote.
- Viele Bürger gehen davon aus, dass kommunale Unternehmen keine Gewinnerzielungsabsichten verfolgen und deshalb ihre Leistungen entsprechend kostengünstig anbieten können. Dieser Eindruck wird durch die Vertreter kommunaler Unternehmen offensiv verstärkt und vielfach auch gegenüber den politischen Aufsichtsgremien kommunaler Unternehmen so dargestellt.
- Nach wie vor besteht der Eindruck, dass zahlreiche Vertreter in den Aufsichtsgremien Mühe haben, Bilanzen zu interpretieren und vorgenommene Finanztransfers zu erkennen. Erschwerend kommt oft hinzu, dass Berichte der Wirtschaftsprüfer zu mehreren Unternehmen der selben Kommunen meist nicht miteinander verglichen und entsprechend sachkundig ausgewertet werden. Ein Quervergleich, zum Beispiel über die tatsächlichen Kosten eines Werkvertrages, ist so nicht möglich.⁴

⁴ Beispiel: Eine Abwassergesellschaft (AbwG) hat kein eigenes Betriebspersonal, sondern einen Werkvertrag, zum Beispiel mit den Stadtwerken (SW) abgeschlossen. Der Bilanz ist zu entnehmen, dass dafür Aufwendungen von 1,5 Mio. € entstanden, die Bestandteil der Gebührenkalkulation wurden. Für die Vertreter in den Aufsichtsgremien entsteht der Eindruck, dass nur laufende Kosten weitergereicht werden. Die Bilanz der SW enthält eine Ertragsposition in gleicher Höhe. Die tatsächlichen Aufwendungen für den Werkvertrag betragen aber nur 1,2 Mio. €. Auf der Kostenseite der Bilanz sind diese geringeren Kosten nur durch parallele Prüfung der vollständigen Kostenstellenrechnung herauslesbar. Bei einem einfachen Lesen der Bilanz bleibt der Sachverhalt also oft verdeckt. Auf diese Weise wurden unbemerkt 300.000 € abgeschöpft, die außerhalb der Kommunalhaushalte für andere Zwecke verwendet werden können.

3 Dienstleistungen im Wirkungskreis von Kommunen

Kommunale Verantwortung im Rahmen der Daseinsvorsorge

Die kommunale Leistungsfähigkeit ist ein zentraler Standortfaktor für Unternehmen und Beschäftigte. Kreise, Ämter, Städte und Gemeinden müssen sich mehr denn je als moderne Dienstleister für Bürger und Wirtschaft beweisen, um ihre Aufgaben effizient, bürgernah und mit der notwendigen Qualität zu erfüllen. Die Vereinigung der Unternehmensverbände für Mecklenburg-Vorpommern (VUMV) ist der Überzeugung, dass der beste Weg dorthin über ein besseres Einvernehmen zwischen Wirtschaft und Kommunen hinsichtlich geeigneter Zukunftsstrategien führt, die auf kommunaler Ebene die Basis für mehr Wachstum und höhere Lebensqualität fördern. Dazu gehört auch die kritische Auseinandersetzung mit dem kommunalen Aufgabenspektrum.

3.1 Diskussion um die Daseinsvorsorge

Zentraler Punkt der bisherigen Diskussion ist der aus Sicht der Wirtschaft oft ungerechtfertigt verwendete Begriff der sogenannten „Daseinsvorsorge“. Dieser Begriff, geprägt 1938 von Ernst Forsthoff, „weist den Kommunen die Verantwortung für die Versorgung der Bürger mit jenen Leistungen zu, auf deren Konsum diese in der modernen Gesellschaft lebensnotwendig verwiesen sind.“⁵ Eng damit verbunden ist die Frage des öffentlichen Zwecks einer kommunalen wirtschaftlichen Betätigung.

Traditionell gelten die Strom-, Gas- und Wasserver- und -entsorgung als typische kommunale Aufgaben mit einem auf das Gemeinwohl zielenden öffentlichen Zweck. Mittlerweile verbirgt sich in Deutschland hinter dem Begriff der Daseinsvorsorge ein breites Spektrum an Leistungen. Sie reichen von der netzgebundenen Versorgung (Strom, Wasser, Abwasser etc.) über Badeanstalten, Krankenhäuser, Sportanlagen, Kultureinrichtungen bis hin zu hoheitlichen Aufgaben der Rechtssicherheit oder der Sozialversicherungen. Diese Bereiche werden zu einer Angelegenheit der Allgemeinheit erklärt und können damit nach Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung geregelt werden. Die Begriffsverwendung ist also sehr weit gefasst, deshalb nicht trennscharf und in vielen Fällen irreführend.⁶

Aus individueller (Bürger-)Sicht könnte die Daseinsvorsorge auch die Befriedigung vieler weiterer Bedürfnisse umfassen, wie zum Beispiel die Verfügbarkeit von ausreichender Nahrung, den

⁵ Quelle: Prof. Dr. Michael Schleicher in „Schwarzbuch der Kommunalwirtschaft Mecklenburg-Vorpommern“, 2005

⁶ Vgl. Abschnitt 3

Schutz vor unterschiedlichsten Gefahren, die Sicherstellung umfangreicher Freizeitangebote oder die Sicherung der persönlichen physischen und psychischen Fitness. Die Sicherstellung der Verfügbarkeit von Brot wäre aus solcher Sicht demnach auch „Daseinsvorsorge“, der Betrieb von Bäckereien in dieser Logik demnach eine Aufgabe der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung im Rahmen der Daseinsvorsorge.

Die Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern regelt die Zulässigkeit wirtschaftlicher Unternehmen von Kommunen scheinbar eindeutig. Danach sind wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde also nur dann zulässig, „wenn

1. der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt,
2. das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht und
3. die Gemeinde die Aufgabe ebenso gut und wirtschaftlich wie Dritte erfüllen kann.“⁷.

Diese Regelungen geben in der Praxis allerdings viel Interpretationsspielraum. Der Rechtsrahmen wird - wie auch in M-V – je nach Wechsel der politischen Mehrheiten verändert. Gegenwärtig befasst sich das Landesparlament mit einer Novellierung, die unter anderem aus Sicht der Kommunen eine „Liberalisierung“ bewirken und ihnen dadurch deutlich mehr Handlungsmöglichkeiten bei der wirtschaftlichen Betätigung geben würde.

Insgesamt begründen die Regelungen zur Daseinsvorsorge jedoch ein Nachrangigkeitsprinzip. Kommunen sollen nur dann wirtschaftlich tätig werden, wenn private Unternehmen im Markt die geforderte Leistung nicht oder nicht besser erbringen können. Für den Einzelfall geben diese Kriterien jedoch keine klare Handlungsanweisung.

Angesichts des Primats privaten Wirtschaftens und marktbasierter Ressourcenallokation in der Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik sollte die Auslegung der Daseinsvorsorge, also die Bestimmung der Grenzen zulässiger kommunaler Wirtschaftstätigkeit, deshalb grundsätzlich restriktiv ausfallen. Eine Zuständigkeit der Kommunen für die Daseinsvorsorge kann innerhalb dieses Ordnungsrahmens nicht bedeuten, jegliche Art von Unternehmen zu betreiben.⁸ Sollten Kommunen sich dennoch aus verschiedenen Gründen, zum Beispiel um ein unzureichendes Marktergebnis zu korrigieren, wirtschaftlich betätigen wollen, sollten immer auch die Auswirkungen auf die private Wirtschaft ermittelt werden. Nur so lassen sich in einem klugen politischen Abwägungsprozess seriöse Entscheidungen treffen.

Das Konzept der Daseinsvorsorge ist also insgesamt nicht geeignet, um das Ausmaß der wirtschaftlichen Tätigkeiten von Kommunen zu bestimmen. Die VUMV regt deshalb an,

⁷ s. § 68 KVMV, zuletzt geändert am 16.12.2010

⁸ S. auch Prof. Dr. Michael Schleicher in „Schwarzbuch der Kommunalwirtschaft Mecklenburg-Vorpommern“, 2005

durch Übernahme der 2009 durch den Verband der Bayrischen Wirtschaft im Rahmen des Gutachtens „Die Stadt der Zukunft“⁹ vorgestellten Messmethode, in Mecklenburg-Vorpommern ein belastbares Überprüfungsprogramm zu schaffen. Diese Methode stellt zunächst anhand von Beschäftigungsintensitäten fest, wie viele Ressourcen eine Kommune für welche Aufgaben einsetzt. Im zweiten Schritt wird das Privatisierungspotenzial hinterfragt. Hierzu wird unterschieden zwischen

- unmittelbarer Privatisierungsfähigkeit,
- Unterstützungsbedürftigkeit
- und Regulierungsbedürftigkeit

Eine sorgfältige Bestandsaufnahme auf dieser Grundlage erlaubt es kommunalen Parlamenten – aber auch der Kommunalaufsicht – Liberalisierungs- und Privatisierungspotenziale auf örtlicher Ebene umfassend auszuloten.

3.2 Modernes Verständnis von kommunaler wirtschaftlicher Betätigung

Die Wirtschaft verfolgt nicht das Ziel einer Privatisierung um jeden Preis. Sie erwartet vielmehr einen fairen Wettbewerb um möglichst günstige Leistungserbringung. In diesem Verständnis können auch Stadtwerke attraktive Anbieter und ein wettbewerbsbelebendes Element, zum Beispiel im Strommarkt, sein. Die Wirtschaftsverbände lehnen dagegen Monopole ab, weil diese die Qualität der Leistungen oft verschlechtern und deren Preise erhöhen.

Die aktuelle Auseinandersetzung um die Konsolidierung öffentlicher Haushalte bietet eine hervorragende Chance, im Zusammenhang mit der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung einen neuen Kurs zu definieren. Zwei Leitlinien müssen dabei über die kommunale Ebene hinaus eine besondere Rolle spielen:

- Konzentration auf originäre Staatsaufgaben
 - Es muss überprüft werden, wozu ein moderner Staat noch zuständig sein muss und was seine wesentlichen Kernaufgaben sind.
- Aufwertung marktwirtschaftlicher Prinzipien
 - Der Staat muss sich vom Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat entwickeln. Soweit die private Erfüllung von Aufgaben möglich und sinnvoll ist, muss diese der staatlichen Aufgabenerfüllung vorgehen. Das gilt auch für die kommunale Ebene.

⁹ S. a. VORSPRUNG BAYERN, „Die Stadt der Zukunft“, Musterlösungen und neue Ansätze für nachhaltige kommunale Modernisierungsstrategien, Ergebnisse einer Studie der IW Consult GmbH Köln im Auftrag der vbw, 2009, S. 38

Privatisierung öffentlicher Aufgaben und die Durchsetzung von Gemeinwohlbelangen sind vor diesem Hintergrund keine Gegensätze. Die Steuerungsfähigkeit und die Souveränität des Staates bleiben durch entsprechend ausgestaltete gesetzliche oder vertragliche Rahmenbedingungen für die privaten Anbieter von Dienstleistungen unangetastet. So wird die Gewährleistungsverantwortung des Staates abgesichert. Diese verpflichtet den Staat nur, den rechtlichen Rahmen für die Erfüllung von Gemeinwohlaufgaben zu gewährleisten. Die unmittelbare Aufgabenerfüllung bleibt davon unberührt.

Entscheidende Kriterien für kommunale Dienstleistungen sind Preiswertigkeit, Qualität und Effizienz der Leistungserbringung. Die Privatwirtschaft zeigt, dass sie in vielen Bereichen hochwertige Leistungen innovativer, effektiver und günstiger als öffentliche Unternehmen erbringen kann. Anders als die öffentliche Hand steht die Privatwirtschaft grundsätzlich unter einem permanenten Wettbewerbsdruck, der zu einer stetigen Optimierung des Leistungsangebots führt.

Diese Vorteile werden durch die Liberalisierungserfolge, vor allem in den ehemals hoheitlich organisierten Märkten der Netzinfrastrukturen, genauso deutlich belegt wie etwa durch die sichtbare Verbesserung des Preis-Leistungs-Verhältnisses im schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehr. Auch die unverzichtbare Gewährleistung der Versorgungssicherheit für die Bürger ist hiermit vereinbar. Der für die Versorgungssicherheit geltende Standard wird vielfach gesetzlich geregelt (zum Beispiel Universaldienstverpflichtungen) und ist insofern vom jeweiligen Leistungserbringer unabhängig.

Insgesamt führen diese Überlegungen auch zu einem modernen Verständnis von Daseinsvorsorge. Es greift zu kurz, bestimmte, auf kommunaler Ebene erwünschte Leistungen, als „Daseinsvorsorge“ zu bezeichnen und im Rechtsrahmen als kommunalwirtschaftlich zu definieren, um dann die Privatwirtschaft auf diesen Feldern als zweite Wahl darzustellen. Ziel ist es vielmehr, den Markt wirken zu lassen und dort, wo dieser an Grenzen stößt, die Rahmenbedingungen gesetzlich oder vertraglich so zu gestalten, dass die gewünschte Leistung über den Markt erbracht werden kann. Erst wo dies nicht gelingen kann, sollten Kommunen unmittelbar als Dienstleister eintreten. In der Praxis finden dann auch vielfältige Kooperationsmodelle zwischen Wirtschaft und Kommunen ihren Platz.

4 Faire Wettbewerbsvoraussetzungen

Zentrale Anliegen der Privatwirtschaft

Für marktgängige Dienstleistungen gilt auch auf kommunaler Ebene: Das im Sinne der Bürger wirtschaftlichste Angebot kann nur in einem fairen Wettbewerb ermittelt werden. Dazu gehören in jedem Fall gleiche wettbewerbliche Voraussetzungen für öffentlich-rechtlich und privatrechtlich organisierte Unternehmen – ob bezüglich des Zugangs zu Markt und Kunden, der steuerlichen Behandlung, der Selbstverantwortung von Risiken mit der Gefahr des Scheiterns oder sonstiger relevanter Auflagen. Die Auseinandersetzung um den ordnungspolitischen Rahmen für öffentliches Wirtschaften hat außerordentlich viele, oft branchenspezifische Aspekte. Einige aktuell besonders diskutierte Anliegen sind branchenübergreifend wichtig.

4.1 Interkommunale Kooperation begrenzen

Die kommunale Seite fordert von der EU, endgültig sicherzustellen, dass interkommunale Zusammenarbeit als innerstaatliche Organisationsmaßnahme nicht dem Vergaberecht unterliegt.

Es spricht grundsätzlich nichts dagegen, dass Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben untereinander kooperieren. Eine Freistellung jeglicher Form der interkommunalen Zusammenarbeit vom Vergaberecht ist jedoch abzulehnen. Sie würden einen wirksamen Wettbewerb aushebeln und damit Bürgern und privaten Unternehmen die Vorteile im Wettbewerb verbesserter Dienstleistungen vorenthalten.

Die Tendenz der Gemeinden, das Örtlichkeitsprinzip durch eine Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit immer weiter auszuhöhlen, darf nicht in der Absicht erfolgen, private Unternehmen von wirtschaftlich interessanten Märkten fernzuhalten. Die traditionelle Rolle der zum Teil durchaus sinnvollen gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit würde damit zweckentfremdet und zur Sicherung von Marktanteilen eingesetzt.

4.2 Öffentliches Umsatzsteuerprivileg abbauen

Mit dem Koalitionsvertrag verpflichtete sich die Bundesregierung auf die umsatzsteuerliche Gleichbehandlung öffentlicher und privater Anbieter, um Arbeitsplätze zu sichern und Investitionen zu ermöglichen. Der Vertrag verbindet dies mit dem Vorbehalt, dass Aufgaben der Daseinsvorsorge nicht über die bestehenden Regelungen hinaus steuerlich belastet werden sol-

len.¹⁰ Dieses Vorhaben greift einen fast schon historischen Dissens zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Hand in Deutschland auf.

Entsprechend begünstigte öffentliche Anbieter müssen ihren Kunden keine Umsatzsteuer in Rechnung stellen und sind damit auch von den besonderen Anforderungen an die Rechnungsstellung freigestellt. Im Gegenzug dürfen sie die auf ihren Einkäufen liegende Vorsteuer nicht abziehen. Die entsprechenden Leistungen sind also im Endeffekt zwar nicht umsatzsteuerfrei, sondern im Umfang der Vorsteuer mit Umsatzsteuer belastet. Trotzdem wird das öffentliche Unternehmen gegenüber privater Konkurrenz im Wettbewerb erheblich bevorzugt. Der Umfang dieses Vorteils hängt vom Wertschöpfungsanteil im betroffenen öffentlichen Unternehmen ab. Grundsätzlich gilt: Je höher dort der Personalkostenanteil, desto größer der steuerliche Vorteil aus dem Umsatzsteuerprivileg.

Soweit öffentliche Unternehmen im Wettbewerb agieren, gibt die Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie keinen Spielraum für diese umsatzsteuerliche Begünstigung der öffentlichen Hand bzw. ihrer Unternehmen und Beteiligungsgesellschaften. Denn Einschränkungen des Wettbewerbs dürfen nicht verhindern, dass sich im Netto-Preis-Leistungsverhältnis bessere Angebote privater Anbieter durchsetzen.

Um Leistungsverbesserungen durch Wettbewerb zu fördern und mehr Transparenz im System herzustellen, muss dort, wo gleiche oder vergleichbare Leistungen auch privat angeboten werden, das Umsatzsteuerprivileg der öffentlichen Hand fallen.

4.3 Kommunalaufsicht stärken und gesetzliche Aufgaben wahrnehmen

Die Kommunalaufsicht auf Landes- und Landkreisebene nimmt ihre Aufgaben bei der Prävention und Überwachung der Recht- und Zweckmäßigkeit wirtschaftlicher Tätigkeiten der Gemeinden bislang nur sehr eingeschränkt wahr. Ihr Handeln hat in stärkerem Maße als bisher ordnungspolitische Fehlentwicklungen zu vermeiden und nicht vordergründig der alleinigen Eingrenzung wirtschaftlicher Risiken für die Kommunen zu dienen. Sie sollte auch – unter Einbeziehung externer Beratung durch Kammern und Wirtschaftsverbände - die möglichen Auswirkungen einer kommunalen wirtschaftlichen Betätigung im Vorfeld berücksichtigen und mögliche negative wirtschaftsstrukturelle, arbeitsmarktliche oder wettbewerbsverzerrende Effekte bewerten.

Besonders in den Fällen eines von den Kommunen behaupteten „Marktversagens“ im Zusammenhang mit einem angenommenen öffentlichen Zweck sollte die Kommunalaufsicht sehr genau prüfen, ob es sich bei fehlenden privatwirtschaftlichen Angeboten nicht um einen Ausschreibungsfehler handelt, bei denen es durch die Vergabebedingungen den privaten Anbietern

¹⁰ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP 17. Legislaturperiode Mecklenburg-Vorpommern, S. 15

unmöglich gemacht wird, betriebswirtschaftlich vernünftige Angebote unter Abwägen des Ertrags- und Durchführungsrisikos abzugeben. Gerade in den Fällen, in denen sich kein Privater die Durchführung zutraut, besteht die große Gefahr von wirtschaftlichen Risiken zu Lasten der Kommune. Sie hat entweder ihre eigenen Aufwendungen nicht sorgfältig bewertet oder nimmt bewusst höhere Risiken als ein privater Anbieter in Kauf.

Ebenfalls sollte eine striktere öffentliche Berichts- und Anzeigepflicht Element der Kommunalverfassung sein, eine Genehmigungspflicht die bisherige Anzeigepflicht ersetzen. Die Aufsichtsbehörden wiederum sollten ein öffentlich zugängliches Register aller öffentlichen Unternehmen und Einrichtungen vorhalten und der Innenminister in einem regelmäßigen "Deregulierungsbericht" über die besondere Situation in den Wirtschaftsbereichen Abfall, Wasser, Abwasser und Verkehr informieren. Wann immer möglich sollten die relevanten Wirtschaftsverbände und Kammern frühzeitig über die genannten Register und Berichte unterrichtet und Gelegenheit zu Stellungnahmen gegeben werden. Dies verbessert auch mittelfristig die Kommunikation zwischen den Gebietskörperschaften und der Privatwirtschaft und fördert das wechselseitige Verständnis.

4.4 Transparenz durch verbessertes Informationsrecht schaffen

Im Rahmen der demokratischen Meinungs- und Willensbildung sollte das Informations- und Prüfungsrecht für Bürger und Kommunalvertreter verbessert werden. Überall dort, wo zur Wahrnehmung staatlicher Aufgaben öffentliche Mittel eingesetzt werden, über deren konkrete Verwendung ein berechtigtes öffentliches Interesse an Kenntnisnahme besteht, ist auch ein Informationsbedürfnis der Presse und der Bevölkerung begründet.¹¹

Deshalb sollte in einem novellierten Kommunalgesetz formuliert werden, dass den Gemeindevertretungen und allen interessierten Bürgern Kenntnis über die jährlichen kommunalen Wirtschaftspläne, Prüf- und Jahresberichte sowie Finanzplanungen zu verschaffen ist. Das Informationsrecht sollte nicht auf die Einwohner der jeweiligen Gemeinde beschränkt sein, da die Herkunft der in der Gemeinde im Zusammenhang ihrer wirtschaftlichen Betätigung verwendeten öffentlichen Mittel nicht auf diese begrenzt ist. Ihre Verwendung ist von allgemeinem öffentlichem Interesse.

Die Feststellungen der Jahresabschlüsse, die Berichte der Wirtschaftsprüfer sowie die Angaben zur Ergebnisverwendung sollten auch dauerhaft öffentlich zugänglich sein. Die bisherige Einschränkung auf eine kurze Auslegungsfrist von entsprechenden Dokumenten sollte entfallen, denn sie ist nicht geeignet, ein öffentliches Interesse an Informationen ausreichend zu befriedigen. Es ist eine grundsätzliche Informationspflicht der Gemeinden festzuschreiben, die nicht auf dem Prinzip einer Holpflicht desjenigen beruht, der Informationen begehrt, sondern die eine

¹¹ S. BGH, Urteil vom 10. Februar 2005 - III ZR 294/04 - LG Bückeburg, AG Bückeburg

tatsächliche, bürgerbezogene und unverdeckte Transparenz über kommunale wirtschaftliche Betätigungen und die oft schwer überschaubaren Beteiligungen sichert.

4.5 Zurückhaltung bei der weiteren Ausweitung kommunaler Betätigungen mit Gewinnerzielungsziel üben

Kommunale Unternehmen sind so zu führen, dass durch deren Erträge nur ihr konkreter öffentlicher Zweck gesichert und dadurch die Erfüllung des öffentlichen Zweckes nicht gefährdet wird. Eine wirtschaftliche Betätigung von Kommunen mit dem Ziel der darüber hinausgehenden Gewinnerzielung zur Verstärkung öffentlicher Haushalte ist unzulässig und sollte klar ausgeschlossen werden. Das gilt unabhängig von der gewählten Rechtsform der wirtschaftlichen Betätigung und damit auch für die Ausweitung von Handlungsmöglichkeiten von Kommunalbetrieben, die nach Ansicht ihrer Befürworter allein dem Ziel der Gewinnmaximierung und besseren Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der privaten Wirtschaft dienen sollen.

4.6 Faire öffentliche Ausschreibungen mit Trennung von Auftraggebern und Auftragnehmern sichern

Eine De-facto-Identität zwischen Ausschreibenden und Angebotsstellern im Rahmen von Ausschreibungen sollte unterbunden werden. Kommunale Unternehmen und Einrichtungen, die im Rahmen von fairen Ausschreibungen den Zuschlag erhalten, sollten in der Auftragsabwicklung einer transparenten Leistungskontrolle durch die Gemeindevertreter und die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde unterliegen. Bei Bauausschreibungen ist strikt die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) einschließlich des Nachverhandlungsverbotes anzuwenden.

4.7 Interessenbekundungsverfahren für private Anbieter schaffen

Zur Reduzierung wettbewerbsverzerrender Tätigkeitsfelder kommunaler Unternehmen und zur Senkung der Kosten für die Leistungen sollte privaten Unternehmen durch ein Landesgesetz das Recht gegeben werden, in einem Interessenbekundungsverfahren darzustellen, ob und wie sie öffentliche Aufgaben besser erledigen können als kommunale Anbieter. Damit sollte bei Vergaben eine Neuausschreibung innerhalb eines angemessenen Zeitraumes auch extern eingefordert werden können. Bei vergabeloser oder monopolartiger Leistungserbringung soll ein diskriminierungsfreier Wettbewerb analog den Öffnungen beim Strom-, Gas- oder Telekommunikationsmarkt ermöglicht werden.

Auch die Kommunen sollten durch die Kommunalverfassung angehalten werden, selbst in Form einer Pflichtprüfung alle fünf Jahre die Erledigung der ihnen wichtigen Aufgaben auf Privatisierungsmöglichkeiten zu untersuchen. Die Bewertung soll durch Veröffentlichung einer Diskussion mit den privaten Marktteilnehmern oder deren Repräsentanten zugänglich gemacht werden.

4.8 Einführung doppischer Buchführung fristgerecht abschließen

Eine wichtige und für Kommunen interessante Alternative zur Vollprivatisierung von Aufgaben ist die öffentlich-private Partnerschaft. Eines der Hindernisse, das solchen Lösungen immer wieder im Wege steht, rührt aus der sehr unterschiedlichen Sicht von „Wirtschaftlichkeit“ im kameraleen Haushalt und in der unternehmerischen Bilanz. Dabei ist es mittlerweile unbestritten, dass nur die bilanzielle, kaufmännische Sicht nachhaltig belastbar Auskunft über Kosten und Potenziale von Investitionen gibt.

Die konsequente und flächendeckende Einführung der doppischen Buchführung bis zum 1. Januar 2012¹² ist in diesem Sinne ein wesentlicher Schritt, um Wirtschaft und Kommunen leichter zu neuer Partnerschaft zusammenzuführen. Erst knapp ein Drittel aller Kommunalverwaltungen in Mecklenburg-Vorpommern buchen bereits doppisch. Der übergroßen Mehrzahl der Kommunen verbleiben für die verbindliche Umstellung zum 1. Januar 2012 nur noch knapp zehn Monate. Die Bemühungen des Innenministeriums, die Kommunen durch entsprechende Hinweise zur termingerechten Umstellung auf die kommunale Doppik zu unterstützen, sind aus Sicht der Wirtschaft nur zu begrüßen.

¹² Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR-MV). Das Gesetz vom 14. Dezember 2007 sieht für die Umstellung auf die kommunale Doppik eine Übergangszeit von 2008 bis Ende 2011 vor. Ab dem Haushaltsjahr 2012 haben alle kommunalen Körperschaften ihren Haushalt nach den Regeln der doppelten Buchführung für Gemeinden zu führen. (Quelle: http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/im/Themen/Kommunale_Themen/Doppik/index.jsp)

5 Kommunale Privatisierungspotenziale

Bestandsaufnahme und Bewertung

Kommunen sind Behörden und Unternehmen zugleich. In Teilen müssen sie vorgegebene staatliche Aufgaben ohne eigene Entscheidungskompetenz umsetzen. In anderen Bereichen ist ihr Handlungsspielraum sehr groß und ihr Aufgabenspektrum entwickelt sich organisch.

5.1 Kommunen als Unternehmer

Den Kernbereich der wirtschaftlichen Tätigkeit der Kommunen bilden die kommunalen Unternehmen. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes gibt es in den Flächenländern in Deutschland (Stand 2007) 12.916 kommunale Unternehmen. Zentrale Bereiche sind insbesondere die Energiewirtschaft, die Ver- und Entsorgungswirtschaft sowie die Verkehrs-, Wohnungs- und Gesundheitswirtschaft. In der Regel erwirtschaften die Verkehrsbetriebe sowie der Bereich Kultur und Sport Verluste, die durch Gewinne in der Energie-, Abfall- und Wohnungswirtschaft ausgeglichen werden. Die Ausgleichsmechanismen über Verlustzuweisungen oder interne Verrechnungen sind so komplex, dass sie von außen kaum durchschaubar sind.

Allerdings ist die kommunale Beschäftigungsquote – also das Verhältnis der in der Kommunal- und der Privatwirtschaft tätigen Arbeitskräfte – sektoral sehr verschieden. Besonders hoch ist sie in der Wasserversorgung. Dieser Bereich wird nahezu vollständig von kommunalen Unternehmen dominiert und kontrolliert. In der Abfallwirtschaft liegt die Beschäftigungsquote der kommunalen Unternehmen bei drei Viertel und im Energiesektor bei gut 50 Prozent.

5.2 Kommunalunternehmen in Deutschland

Die kommunalen Unternehmen in Deutschland erwirtschafteten 2007 einen Umsatz von über 212 Milliarden Euro. Allein 106 Milliarden Euro entfielen auf den Energiebereich. Die Zahl der Unternehmen hat sich von 2000 bis 2007 um 2030 Unternehmen oder 8,7 Prozent erhöht. Insgesamt sind die kommunalen Unternehmen auf Wachstumskurs: Die Umsätze lagen 2007 um über 45 Prozent höher als im Jahr 2000.

Die kommunalen Unternehmen erwirtschaften insgesamt Gewinne. Im Jahr 2007 betrug die Nettoumsatzrendite (Jahresergebnis in Prozent der Umsätze) 2,24 Prozent; 2005 hatte dieser Wert noch bei 1,83 Prozent gelegen. Die Unternehmen haben 2007 ein Betriebsergebnis von 10,91 Milliarden Euro erwirtschaftet, 40 Prozent mehr als 2005.

Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen hat jedoch in den einzelnen Bundesländern unterschiedliches Gewicht. Vergleichen lässt sich dies am besten durch die Betrachtung der jährlichen Umsätze je Einwohner. Vor allem in den süddeutschen Bundesländern ist die kommunale wirtschaftliche Betätigung relativ stark ausgeprägt. Der durchschnittliche Umsatz je Einwohner

beträgt in Baden-Württemberg fast 4.500 Euro, in Hessen 3.730 Euro und Sachsen 3.050 Euro. Überdurchschnittliches Gewicht hat wirtschaftliche Betätigung auch in Nordrhein-Westfalen mit gut 2.700 Euro je Einwohner. Niedriger fallen dagegen die Umsätze der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung je Einwohner im Saarland (1.800 Euro), in Brandenburg (1.670 Euro) und in Mecklenburg-Vorpommern (1.550 Euro) aus.¹³

Kommunale Unternehmen in den Flächenländern

	Unternehmen Anzahl	Umsatz Milliarden Euro	Betriebsergebnis Milliarden Euro	Jahresergebnis Milliarden Euro
Energie	1.260	106,2	6,83	1,90
Wasser	1.801	7,5	0,30	-0,03
Verkehr	769	8,7	-0,97	0,10
Wohnung	1.834	11,8	0,56	0,19
Gesundheit	1.172	25,7	-0,09	-0,09
Abfall	1.958	18,3	0,95	0,67
Kultur / Sport	831	1,3	-0,62	-0,42
Sonstige	3.291	33,1	3,95	2,45
Gesamt	12.916	212,5	10,91	4,77

Tabelle 1: Kommunale Unternehmen in den Flächenländern

(Quelle: Statistisches Bundesamt / Berechnungen IW Consult GmbH, Datenstand 2007)

Das Betriebsergebnis zeigt, ob die Unternehmen ihre Kernaufgabe wirtschaftlich gut erfüllen. Es weicht in vielen Fällen erheblich vom Jahresergebnis ab. Die Differenz zwischen Betriebs- und Jahresergebnis bilden betriebsfremde Aufwendungen und Erträge sowie Verlustübernahmen und Gewinnabführungen. Sie zeigen deutlich, welche Bereiche finanziell unterstützt werden und wo die Gewinnperlen sind. Positive Betriebsergebnisse werden vor allem in der Energieversorgung erwirtschaftet. Im Jahr 2007 waren es über 6,8 Milliarden Euro – 35 Prozent mehr als noch 2005. Überschüsse fielen 2007 auch in der Wohnungs- und der Abfall- und Wasserwirt-

¹³ Quelle: IW-Trends –Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 37. Jahrgang, Heft 3/2010, S. 4

schaft an. Verluste entstanden insbesondere bei den Verkehrsbetrieben (0,97 Milliarden Euro, ca. 200 Millionen Euro weniger als 2005) und im Bereich Kultur / Sport (620 Millionen Euro, 2005 standen hier noch 390 Millionen Euro Betriebsverlust zu Buche).

Die Unternehmen mit positiven Ergebnissen führen im erheblichen Umfang Gewinne an ihre Muttergesellschaften oder direkt an die Kommunen ab. Allein im Energiebereich waren es 2005 rund zwei Milliarden Euro. Defizitäre Bereiche können ihre Verluste durch Verlustübernahmen ihrer Eigentümer decken. Im Verkehrsbereich waren das im Jahr 2005 etwa 1,1 Milliarden Euro.

Bei den absoluten Umsätzen liegen Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg vorn, wenn man Jahresergebnisse und Gewinnabführungen auf der einen Seite und Verlustübernahmen und Zuschüsse auf der anderen Seite betrachtet. Hinsichtlich der Salden haben die Gemeinden in den meisten Bundesländern von der wirtschaftlichen Tätigkeit ihrer kommunalen Unternehmen profitiert. Dies gilt jedoch nicht für die ostdeutschen Bundesländer Thüringen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Dort überschreiten die Verlustübernahmen und gezahlten Zuschüsse die Jahresergebnisse und Gewinnabführungen der Unternehmen.

Wirtschaftlicher Erfolg kommunaler Unternehmen in Deutschland

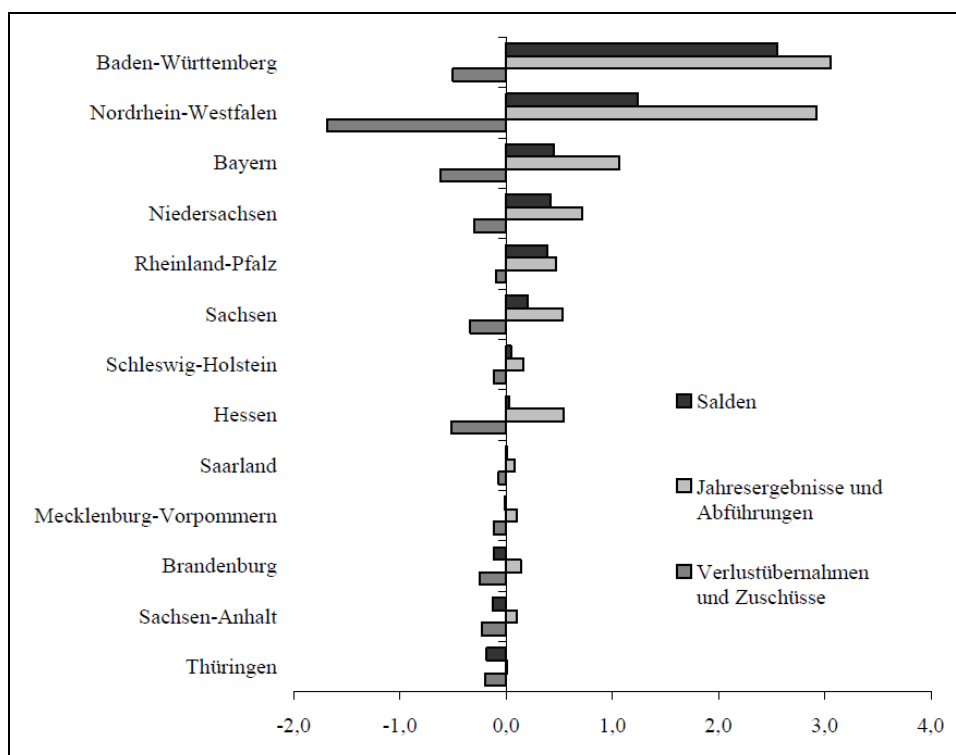


Abbildung 1: Wirtschaftlicher Erfolg nach Ländern

(Quelle: IW-Trends –Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 37. Jahrgang, Heft 3/2010, S. 6)

**Umsatzerlöse kommunaler Unternehmen in M-V, SHst, HH,
(Landesgruppe Nord des Verbandes kommunaler Unternehmen)**

	Unternehmen Anzahl	Umsatz Tsd. Euro
Energie	170	2.360.520
Wasser	56	350.046
Verkehr	k. A.	6.755
Abwasser	30	128.299
Abfall	25	526.339
Sonstige	k. A.	83.576

Tabelle 2: Umsatzerlöse kommunaler Unternehmen in Norddeutschland
(Quelle: VKUkompakt 2009, Verband kommunaler Unternehmen e.V.)

5.3 Kommunalwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern unter der Lupe

Im Jahr 2005 untersuchte ein „Bündnis gegen Staatswirtschaft“ in Mecklenburg-Vorpommern die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen im Land. Eine Kernaufgabe bestand darin, diese Betätigungen anhand eines einheitlichen Kriterienraters zu bewerten.

Kriterienraster des „Schwarzbuches der Kommunalwirtschaft M-V“ 2005

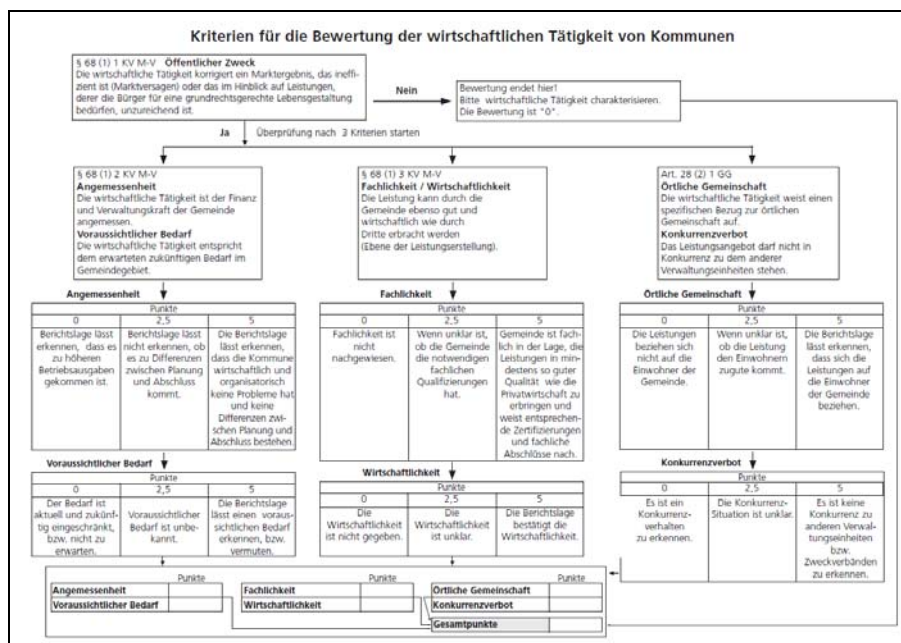


Abbildung 2: Kriterienraster zur Bewertung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit
(Quelle: "Schwarzbuch der Kommunalwirtschaft M-V", Hrsg.: Bündnis gegen Staatswirtschaft, 2005)

87 untersuchte kommunale Unternehmen in Mecklenburg-Vorpommern waren in insgesamt 132 Geschäftsfeldern aktiv. Dies bedeutet, dass sich im Durchschnitt jedes dieser kommunalen Unternehmen in ein bis zwei unterschiedlichen Wirtschaftsfeldern betätigte. Von den 132 Geschäftsfeldern wurden anhand des Kriterienkataloges 83 (63 Prozent) als „unzulässig“ eingestuft, da sie keinem öffentlichen Zweck dienten. Das heißt, dass etwa zwei von drei Geschäftsfeldern unzulässig waren, also einen ungerechtfertigten Eingriff in den Bereich privaten Wirtschaftens darstellten. Die verbliebenen 49 als zulässig eingestuftes Geschäftsfelder wurden dann näher untersucht. Sie erstreckten sich hauptsächlich auf die klassischen Bereiche kommunaler Tätigkeit: Öffentlicher Personennahverkehr, Wohnraumbereitstellung und die Versorgung mit Energie und Wasser.

Von den zulässigen Wirtschaftsaktivitäten der Kommunen erwiesen sich vier Prozent der Geschäftsfelder als kritisch, weitere 49 Prozent waren zumindest strittig. Die Bewertungen lagen im Durchschnitt eng beieinander. Die geringste Durchschnittspunktzahl erreichten die kommunalen Unternehmen bei der Bewertung des Kriteriums der Wirtschaftlichkeit. Vielen Geschäftsfeldern musste attestiert werden, dass sie zentrale Anforderungen nicht oder nur teilweise erfüllten. Diese Einschätzung stützte sich ausdrücklich nicht oder nicht nur auf ein eventuell negatives Jahresergebnis. Einige Wirtschaftsaktivitäten der Kommunen sind unvermeidbar mit einem Defizit verknüpft. Gleichwohl ist es ein Gebot der Wirtschaftlichkeit, dieses so gering wie möglich zu halten. Entsprechende Bemühungen, das Kriterium der Wirtschaftlichkeit zu erfüllen, waren jedoch im Rahmen der Untersuchung häufig nicht erkennbar.

Als Hauptkritikpunkt erwies sich der Verstoß gegen eine der aus Artikel 28 (2) GG abgeleiteten Forderungen. Eine Reihe von kommunalen Unternehmen trat mit ihrer Tätigkeit in Konkurrenz zu den Leistungsangeboten anderer Gebietskörperschaften und ihrer Unternehmen. In gleichem Maße musste das Kriterium der Angemessenheit oft als schlecht erfüllt bewertet werden. Oftmals wurde die Bewertung einzelner Kriterien wegen mangelnder Transparenz der Beteiligungsberichte, Gesellschaftsverträge, Jahresabschlüsse und Prüfberichte erschwert.

Grundsätzlich fiel im Rahmen der Bewertung auf, dass die keinem öffentlichen Zweck dienenden Geschäftsfelder oftmals aus ehrgeizigen Imagezwecken begonnen wurden und dann, defizitär geworden, aus verschiedenen Gründen nicht mehr oder nicht rechtzeitig aufgegeben werden konnten (zum Beispiel Sieben-Seen-Sportpark der damaligen FIT Freizeit-, Infrastruktur- und Tourismusservice GmbH in Schwerin oder Lighthouse Park Rostock Development GmbH).

Aus den genannten Beispielen ergibt sich die Frage, ob die Bürger zur Finanzierung solcher politisch gewollten kommunalen Wirtschaftstätigkeit „verpflichtet“ werden dürfen. Es liegt die Vermutung nahe, dass viele der untersuchten und zweifelhaften wirtschaftlichen Betätigungen grundsätzlich zur Sanierung kommunaler Haushalte dienen.

Häufigkeit kritischer Geschäftsfelder kommunaler wirtschaftlicher Betätigungen in M-V

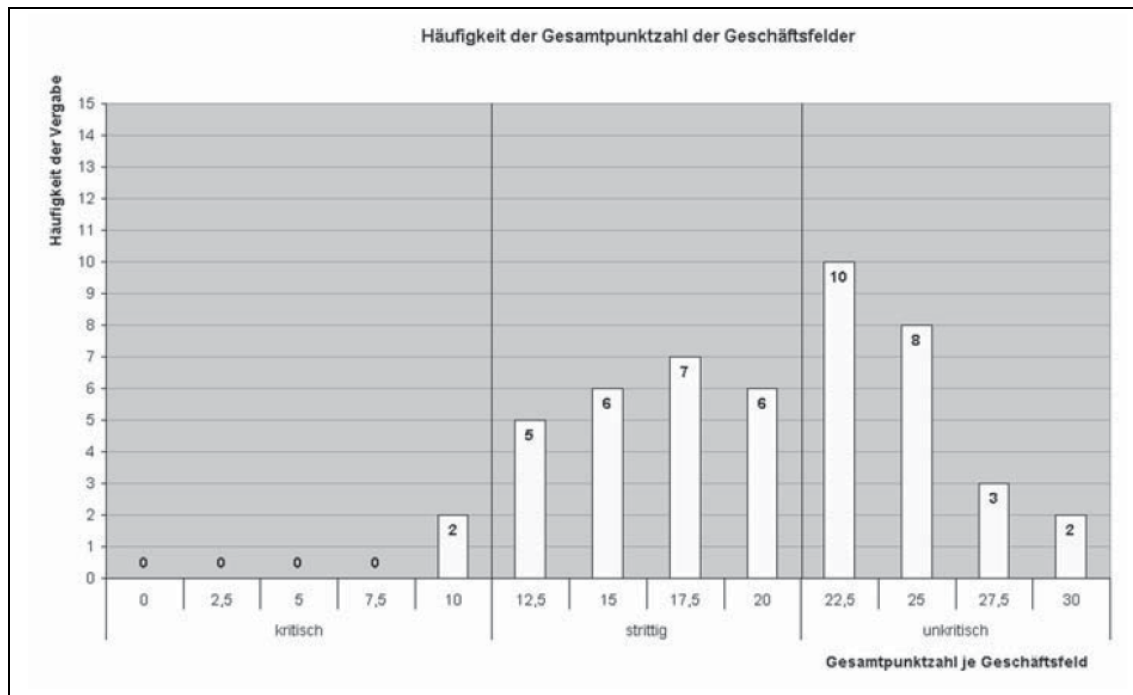


Abbildung 3: Häufigkeit der als kritisch, strittig oder unkritisch bewerteten Geschäftsfelder kommunaler wirtschaftlicher Betätigungen in Mecklenburg-Vorpommern

(Quelle: "Schwarzbuch der Kommunalwirtschaft M-V", Hrsg.: Bündnis gegen Staatswirtschaft, 2005)

5.4 Kommunalwirtschaftliche Betätigung als Privatisierungspotenzial

Auf der Basis der ausgewerteten Beteiligungen in Mecklenburg-Vorpommern wurden 83 kommunale Geschäftsfelder gefunden, die keinem öffentlichen Zweck entsprachen. Wenn diese Geschäftsbereiche nicht dem öffentlichen Zweck dienen, erscheint es folgerichtig, über Privatisierungen nachzudenken.

Durch diverse Verflechtungen verschiedener kommunaler Betriebe und Beteiligungen untereinander werden Leistungen oft nicht ausgeschrieben, sondern intern vergeben oder durch neugegründete, eigene Gesellschaften erbracht. Damit wird der faire Wettbewerb um Leistungen ausgeschaltet und oftmals zu teuer kalkuliert. Die überhöhten Kosten zahlt der Bürger.

Oft wird argumentiert, dass kostengünstige Preise durch den Anschluss- und Benutzungszwang erzielt werden können. Dadurch werden durch politische Entscheidungen Monopole geschaffen und Stadtwerke gegen den Wettbewerb immunisiert. Ein markantes Beispiel war die politische Entscheidung, im Zuge der Novellierung der kommunalen Abgabenordnung die Fernwärmever-

sorgung als „notwendige Daseinsvorsorge“ zu definieren und den Bürgern die Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen, evtl. auch kostengünstigeren, Wärmegewinnungsanlagen zu verwehren. Es wäre im Sinne der Wahrnehmung von Bürgerinteressen durch die öffentliche Hand, wenn die Einwohner die Wahlfreiheit hätten und aus Überzeugung die Option der Fernwärmeversorgung nutzen könnten, weil sie zum Beispiel aus deren Sicht umweltfreundlicher oder kostengünstiger ist als andere Alternativen.

Die Möglichkeiten, derzeitige wirtschaftliche Betätigungen von Kommunen zu privatisieren, waren bereits im Zusammenhang mit den Recherchen zum „Schwarzbuch der Kommunalwirtschaft“ vielfältig:

- Die Betreuung der städtischen Computeranlagen und –netzwerke kann von den auf dem Markt befindlichen IT-Unternehmen übernommen werden.
- Gewerbliche Übernachtungsmöglichkeiten in kommunalem Wohneigentum verschärfen eine unzureichende Auslastung privater Hotels und Pensionen in den Städten und sollten eingestellt werden.
- Die Reinigung von Straßenschildern, Gebäuden und Flächen kann sehr gut von privaten Unternehmen durchgeführt werden. Oft entstehen auch Chancen für Existenzgründer.
- Der Verkauf von Veranstaltungstickets gehört in das Leistungsangebot von Reisebüros, privaten Veranstaltern und Ticketbüros oder Lottoannahmestellen.
- Städtische Bauhofleistungen, wie Rasenmähen und diverse Instandhaltungsarbeiten, sind klassische Betätigungen für Garten- und Landschaftsbaubetriebe.
- Abschlepplleistungen durch öffentlich finanzierte, städtische Feuerwehren, wie in Schwerin, sollten privaten Unternehmen überlassen bleiben.
- Die Durchführung des öffentlichen Personennahverkehrs ist nicht zwingend durch kommunale Betriebe notwendig und könnte vielfach durch private Unternehmen übernommen werden.

5.5 Vereinfachtes Prüfraster für die Privatisierung

Kommunen sind nicht nur in ihrer Rolle als Eigentümer kommunaler Unternehmen wirtschaftlich tätig. Gleiches gilt in versteckter Form oft auch für Stadtverwaltungen. Es gibt allerdings bisher kein überzeugendes praxistaugliches Konzept, das trennscharf zwischen hoheitlicher und wirtschaftlicher Betätigung unterscheidet. Die Unterscheidung ist jedoch für eine nachhaltig sinnvolle Aufgabenaufteilung zwischen Kommunen und Privatunternehmen außerordentlich wichtig. Um hier einen Schritt weiter zu kommen, wird in Folge ein Prüfraster vorgestellt.

Nach einer Formaldefinition ist eine Kommune dann wirtschaftlich tätig, wenn sie private Güter in Eigenregie erstellt und gegen Entgelt anderen überlässt. Private Güter sind dadurch gekennzeichnet, dass sie von einzelnen Nutzern alleine konsumiert werden und deshalb grundsätzlich von privaten Unternehmen bereitgestellt werden können. Das schließt nicht aus, dass der Staat aufgrund von Marktbesonderheiten den Markt reguliert oder Regeln unterwirft. Die Abfallbeseitigung, die Energie- oder Wasserversorgung oder der Betrieb eines Theaters fallen zum Bei-

spiel unter diese Kategorie der privaten Güter. Keine wirtschaftliche Betätigung liegt vor, wenn die Bereitstellung dieser Güter bei privaten Anbietern lediglich in Auftrag gegeben oder durch Zuschüsse unterstützt wird. Ein selbst betriebenes Theater ist nach diesem Konzept eine wirtschaftliche Betätigung; ein Zuschuss zu einem privaten Theater hingegen nicht.

Schema zur Definition wirtschaftlicher Betätigung von Kommunen

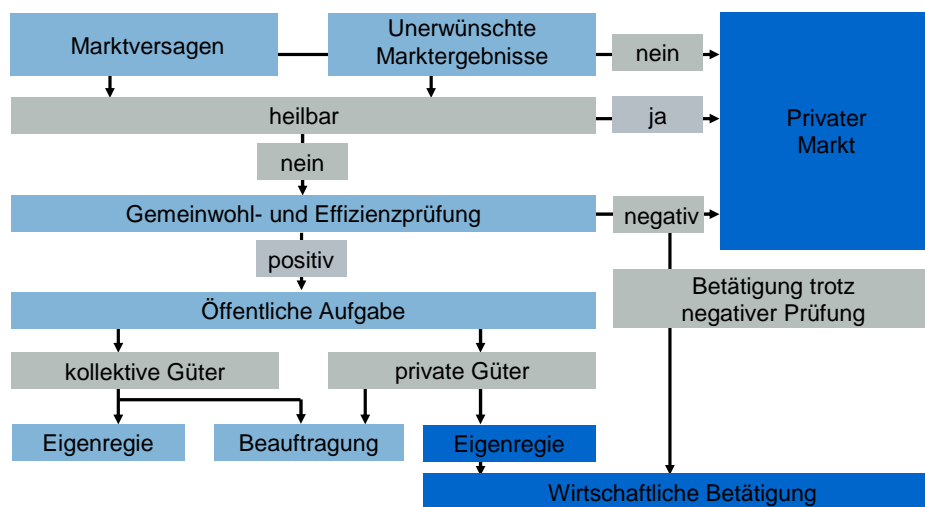


Abbildung 4: „Prüfschritte zur Feststellung einer wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen“

(Quelle: vbw-Information „VORSPRUNG BAYERN Die Stadt der Zukunft, Musterlösungen und neue Ansätze für nachhaltige kommunale Modernisierungsstrategien, 2009)

Die Prüfung dazu muss in einzelnen Schritten erfolgen. Die Kommune kann eingreifen, wenn echtes und von fachkundiger Stelle bestätigtes Marktversagen vorliegt oder der Markt nach korrekter Ausschreibung Ergebnisse liefert, die aus wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Gründen als nicht tragbar erscheinen. Viele dieser Marktmängel sind durch Regulierungen oder bessere Informationen heilbar, andere nicht. Klassische öffentliche Güter, wie Bildung, öffentliche Sicherheit oder die Bereitstellung von Infrastruktur können nur sehr eingeschränkt im alleinigen Wettbewerb zwischen Unternehmen bereitgestellt werden. Eine Gemeinwohlprüfung kann entfallen. Der Staat muss tätig werden oder zumindest - oft über Zuwendungen - steuernd oder regulierend eingreifen. Er ist aber nicht, wie oft irrtümlich angenommen, auch verpflichtet, die Leistungen selbst zu erbringen.

Bei vielen Aufgaben kann die Prüfung hingegen anders ausfallen. Ist es wirklich eine öffentliche Aufgabe, wenn die Stadt einen Zoo, ein Schwimmbad, eine Musikschule oder ein Kongresszentrum betreibt, nur weil sich hier nach Maßstäben der Stadt keine geeigneten privaten Anbieter finden oder das vorhandene Angebot nach Qualität, Quantität oder Preis scheinbar nicht ausreicht? Die Prüfung muss sehr sorgfältig durchgeführt und die Entscheidung für eine Betätigung der Stadt immer wieder begründet werden.

Noch wichtiger ist der nächste Schritt. Muss eine Kommune private Güter wirklich in Eigenregie selbst bereitstellen oder ist eine Bereitstellung auch durch Zuschüsse oder Beauftragungen an private Unternehmen möglich? Nur im ersten Fall ist die Kommune wirtschaftlich tätig, unabhängig davon, ob die Verwaltungen selbst oder kommunale Unternehmen die Aufgabe übernehmen.

Besonders kritisch zu bewerten sind wirtschaftliche Betätigungen von Kommunen vor allem dann, wenn sie aus reinem Gewinnstreben erfolgen und bewusst durch (auch versteckte) Subventionierungen private Unternehmen verdrängen. Die Wirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern beobachtet mit Sorge, wie gegenwärtig fundamentale Grundregeln des Gemeinwesens und gültiges Recht durch die Kommunen offensiv gebrochen oder umgangen werden. Sie erklären - ohne dass es zu einem lauten Aufschrei der Legislative oder der Verfassungsrechtler kommt - Gewinne aus ihren Unternehmen abziehen zu wollen, um andere öffentliche Aufgaben quer zu subventionieren.¹⁴

¹⁴ s. a. Pressemitteilung „Geplante Novelle der Kommunalverfassung auf dem richtigen Weg“ des Städte- und Gemeindetages M-V“ vom 18.11.2010

6 Branchenanliegen zum Ordnungsrahmen

Förderlicher Wettbewerb um die besten Lösungen

Die besonderen Anliegen der Privatwirtschaft sind differenziert. Zudem kann es Positionen geben, die die Interessen mehrerer Branchen tangieren. Die übergeordneten Ziele – und damit auch der Rahmen für eine mögliche Clearingstelle - sind:

- Marktgängige Leistungen sollten über den Markt erbracht werden.
- Dort, wo öffentliche und private Unternehmen miteinander im Wettbewerb stehen, muss für gleiche Wettbewerbsbedingungen gesorgt werden.
- Dort, wo gesellschaftliche Ziele am besten gemeinsam verfolgt werden, sind Kooperationspotenziale auszubauen.

6.1 Abfallwirtschaft

Für die private Entsorgungswirtschaft ist ein fairer und transparenter Wettbewerb zwischen kommunalen und privaten Unternehmen unerlässlich. Der Koalitionsvertrag der jetzigen Bundesregierung bekennt sich dazu, im Bereich der Abfallwirtschaft „die grundsätzliche steuerliche Gleichstellung von öffentlichen und privaten Unternehmen“ zu befürworten. Geschehen ist bisher jedoch nichts. Die jetzige Situation ist jedoch aus mehreren Gründen mehr als unbefriedigend und muss vom Gesetzgeber verändert werden. Einige der von kommunaler Seite in diesem Zusammenhang vorgebrachten Vorstellungen sind aus Sicht der privaten Unternehmen nicht umzusetzen.

6.1.1 Überlassungspflichten

Die kommunale Seite fordert eine Ausweitung der Überlassungspflichten („umfassende Zuständigkeit für die Entsorgung sämtlicher Siedlungsabfälle aus Haushalt und Gewerbe“). Damit zielt sie auf einen Paradigmenwechsel ab, zurück zur hoheitlichen Abfallbewirtschaftung. Hintergrund dieser Bestrebungen ist allein das Interesse der kommunalen Seite, ihre bestehende Beseitigungsinfrastruktur auch zukünftig auszulasten und in das lukrative Verwertungsgeschäft einzusteigen. Im Gewerbeabfall nutzen die Abfallerzeuger bisher fast ausschließlich die Leistungen von privaten Unternehmen. Die Überwachungsmechanismen des Gesetzes zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (KrW-/AbfG) garantieren, dass die Erzeuger dieser Abfälle ihrer Verantwortung für eine hochwertige, sichere Entsorgung nachkommen. Eine zusätzliche Tätigkeit der Kommunen ist weder aus Gründen der Entsorgungssicherheit noch aus ökologischen Gründen erforderlich.

Abfälle sind heute in erster Linie ein Wirtschaftsgut. Eine Ausdehnung der Überlassungspflichten trifft daher nicht nur auf verfassungsrechtliche Bedenken. Auch das Europarecht steht der Ausdehnung entgegen. Abfälle zur Verwertung unterliegen den europarechtlichen Bestimmungen zum freien Warenverkehr.

6.1.2 Steuerliche Gleichstellung

Bei der Frage, ob eine Kommune ihre Abfallentsorgung an einen Dritten vergibt, konkurriert das steuerpflichtige private Unternehmen mit einem steuerbefreiten kommunalen Entsorger. Das Steuerprivileg wirkt quasi als ein Anreiz zur Rekommunalisierung. Seit etwa drei Jahren zeichnet sich ein deutlicher Trend hin zu einer Rekommunalisierung auch in Mecklenburg-Vorpommern ab. Sollten immer mehr Kommunen dazu übergehen, die Hausmüllabfuhr in Eigenregie durchzuführen, so hätte dies existenzgefährdende Auswirkungen für viele kleinere und mittlere Entsorgungsunternehmen. Daher ist eine konsequente Umsetzung des Koalitionsvertrages der Bundesregierung dringend geboten.

6.1.3 Bioabfälle

Nach dem Referentenentwurf des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes des Bundes sind Bioabfälle, die einer Überlassungspflicht, nach § 17 Absatz 1 unterliegen, spätestens ab dem 01. Januar 2015 getrennt zu sammeln. Viele Kommunen fordern hingegen, dass sie über die Einführung der Biotonne frei entscheiden können sollen. Verschiedene Studien¹⁵ liefern zahlreiche gute ökologische und ökonomische Gründe für die getrennte Erfassung und Verwertung von Bioabfällen. Es gibt zudem zahlreiche Belege für erfolgreich eingeführte Biotonnen, sowohl in ländlichen, als auch in städtischen Gebieten.

Der genannte Referentenentwurf der Bundesregierung sieht die Einführung einer Wertstofftonne vor. Es ist unbestritten, dass durch die gemeinsame Erfassung von Verkaufsverpackungen mit stoffgleichen Nichtverpackungen zusätzliche Wertstoffe erfasst werden und so die Recyclingquoten gesteigert werden können. Einige Kommunen fordern hingegen, dass sie über die Einführung der Wertstofftonne frei entscheiden können sollen. Offenbar ist die Auslastung der kommunalen Müllverbrennungsanlagen wichtiger als die Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie, nach der die stoffliche Verwertung von Abfällen den Vorrang gegenüber der Verbrennung haben soll.

¹⁵ S. u.a. Studie "Ökoeffiziente Verwertung von Bioabfällen und Grüngut in Bayern", München.

6.1.4 Transparenz

Die kommunale Seite nimmt für sich in Anspruch, zu den Standards einer umweltschonenden, klimafreundlichen und effizienten Entsorgung Maßstäbe gesetzt zu haben. Die regionalen Entsorgungslösungen würden zudem sozialverträgliche Abfallgebühren garantieren.

Interessant wäre es jedoch zu wissen, wie sich die Kosten und Gebühren von Gebietskörperschaften mit kommunalen Eigenbetrieben im Vergleich zu denjenigen Gebietskörperschaften verhalten, die Entsorgungsaufträge im Wettbewerb vergeben. Dieser Vergleich ist möglich.

Gebühren lassen sich nur sinnvoll vergleichen, wenn die Leistungen standardisiert werden. Dem dienen Modellrechnungen. Wichtige Faktoren sind die Haushaltsgröße, die Müllmengen, die Abholintervalle, die Behandlung von Biomüll, der Servicegrad und die Kosten für Wertstoffe und Sperrmüll.

Leider sind transparente Vergleichsansätze dieser Art nicht selbstverständlich. Ein vor kurzem vom Bund der Steuerzahler in Nordrhein-Westfalen erhobener Gebührenvergleich belegt eindeutig, dass das wichtigste Instrument für die Verhinderung von Gebührensteigerungen die konsequente Ausschreibung von Entsorgungsdienstleistungen darstellt.

6.2 Bauwirtschaft

In der Bauwirtschaft wird insbesondere die Konkurrenz durch kommunale Bauhöfe beklagt. Mit diesen Bauhöfen werden durch die öffentliche Hand Leistungen erbracht, die – aufbauend auf den in Abschnitt 3.1 ausgeführten Zuordnungskriterien – unmittelbar privatisierungsfähig sind.

Noch nachvollziehbar ist die Erbringung von kleineren, einfachen, kurzfristig zu erledigenden Ausbesserungsarbeiten durch einen kommunalen Bauhof. In diesem Bereich könnte eine Kommune möglicherweise vorbringen, dass derartige Kleinstaufträge – noch dazu mit kurzer Reaktionszeit – von gewerblichen Bauunternehmen nicht bzw. nicht zu akzeptablen Preisen angeboten werden können. Allerdings sind andere Lösungen möglich. Einige Städte in Deutschland sind erfolgreich dazu übergegangen, ihre Bauhöfe stark zu verkleinern und derartige Leistungen in Form von Jahresverträgen auszuschreiben. Die gute Resonanz der gewerblichen Unternehmen zeigt, dass dieser Weg in die Zukunft weist.

Von kommunalen Bauhöfen werden, oft zum Erhalt der bestehenden Kapazitäten, teilweise aber auch größere Bauleistungen erbracht. Dass insoweit eine unmittelbar privatisierungsfähige Leistung vorliegt, liegt auf der Hand. Die Zulässigkeit derartiger wirtschaftlicher Betätigung begründen die Kommunen regelmäßig mit der Daseinsvorsorge. Dies zeigt einmal mehr, dass der Begriff der Daseinsvorsorge als Abgrenzungskriterium ungeeignet ist. Er lässt nämlich tatsächlich offen, ob zur Daseinsvorsorge auch die bauliche Errichtung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge durch die Kommunen zählt.

Zum Verständnis wichtig ist allerdings auch, dass kommunale Bauhöfe in einigen Gemeinden auch eine „soziale Auffangfunktion“ erfüllen. Insofern fehlt es oftmals am politischen Willen, den Bauhof wieder auf eine vernünftige Größe zurückzuführen. Dabei ist es sicherlich möglich, die-

se sozialen Zielsetzungen durch andere Instrumente zu verwirklichen bzw. über entsprechende Instrumente im Rahmen der Auftragsvergabe Einfluss zu nehmen. Hier ergeben sich allerdings Überschneidungen zu der ebenfalls nicht unproblematischen Berücksichtigung vergabefremder Aspekte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.

6.3 Energiewirtschaft

Die Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte hat den erwünschten Wettbewerb beim Energievertrieb gebracht und zu einer strengen Kostenregulierung beim Netzbetrieb geführt. Der Herausforderung durch mehr Marktdruck müssen sich private und kommunale Versorgungsunternehmen stellen. Ziel ist eine für Wirtschaft und Verbraucher preisgünstige Versorgung.

6.3.1 Kommunale Energiewirtschaft und Wettbewerb

Eine klare gesetzliche Regelung in der Konzessionsabgabenverordnung zur Abgrenzung von Sonder- bzw. Tarifkunden in der Gasversorgung ist wünschenswert. Diese darf aber nicht zu einer Behinderung des Wettbewerbes und zu weiter steigenden Energiekosten führen. Eine Neuregelung muss deshalb aufkommensneutral gestaltet werden.

In weiten Teilen des Landes stellen auch private Unternehmen die Versorgung der Bevölkerung mit Strom und Gas zuverlässig und preisgünstig sicher. Sie erfüllen damit eine ursprünglich originäre Aufgabe der Daseinsvorsorge. Gerade kleinere Kommunen wären damit häufig überfordert. Monopolartige Angebote, das zeigt die Historie, führten zu übersteuerten Preisen. Bei der Strom- und Gaslieferung gibt es keinerlei Qualitätsunterschiede zwischen den Anbietern, der Wettbewerb findet nur über den Preis statt. Neben dem Sicherstellen der Verfügbarkeit einer ausreichenden Anzahl von Versorgungsalternativen ist es wichtig, die Wechselbereitschaft und das Wissen um alternative Angebote bei einigen Bevölkerungsgruppen noch zu erhöhen, um den Wettbewerb noch weiter anzukurbeln. Erst wenn ein zügiger Wechsel selbstverständlich ist, werden sich die Preise aller Anbieter annähern. Dann erhalten andere Verkaufsargumente der Anbieter, wie zum Beispiel regionale oder umweltfreundliche Produktion, eine höhere Gewichtung bei den Kunden. Insofern können die Versorgungsangebote von Stadtwerken durchaus belebend für die Preisstabilität sein und auch regionale Arbeitsplätze sichern, wenn der Kostenabstand zu den günstigsten Angeboten gering ist.

Für einen fairen Wettbewerb von privaten und öffentlichen Unternehmen in der Energiewirtschaft benötigen beide Planungssicherheit und Vertrauensschutz. Privilegien für die eine oder andere Seite greifen in einen funktionierenden Markt ein und führen zu Ineffizienzen mit höheren Kosten für die Verbraucher.

6.3.2 Ausbau kommunaler Versorgungsstrukturen

Der aktuelle Trend und die politischen Forderungen zur (Re-)Kommunalisierung von Strom- und Gasnetzen sind kritisch zu sehen. Sie führen zu einer weiteren Zersplitterung der fragmentierten Netzlandschaft und damit tendenziell zu höheren Netzentgelten.

Zu der von Kommunen häufig gewünschten Energiewende durch eine unabhängige Energieversorgung vor Ort ist der Erwerb von Netzen nicht notwendig. Die Errichtung von dezentralen Erzeugungsanlagen oder der Einstieg in den Strom- und Gasvertrieb ist auch ohne Netzeigentum möglich.

Die wirtschaftlichen Risiken einer Netzübernahme sind derzeit kaum kalkulierbar, die in den Netzkauf investierten Mittel fehlen für Investitionen in sonstige Klimaschutzmaßnahmen oder erhöhen die Schulden der kommunalen Haushalte. Primäres Ziel sollte es sein, die Effizienz aller Netzbetreiber zu erhöhen. Hier gibt es noch genügend Verbesserungspotential insbesondere auch bei den Stadtwerken, wie die Veröffentlichungen der Bundesnetzagentur zeigen.

Ein noch zu lösendes Problem stellen jedoch die Netzanschlusskosten von Anlagen zur Erzeugung regenerativer Energien dar, die von allen Stromnutzern in Deutschland als Umlage getragen werden müssen. Die Wirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern begrüßt den langfristigen Umbau der Energieversorgung auf regenerative Energien, ist aber dauerhaft auf Energiepreise angewiesen, die nicht über denen ihrer Wettbewerber in anderen Regionen liegen. Insbesondere Industrieunternehmen stehen im Moment vor einer sich dramatisch verschärfenden Gesamtsituation. Die Summe der durch staatliche Regelungen geschaffenen Mehrkosten des Strompreises hat sich seit 1999 vervierfacht. Allein für die Einspeisung der Photovoltaik steigen die EEG-Belastungen von zwei Cent pro Kilowattstunde auf 3,6 Cent ab 2011. Hinzu kommen noch die Kosten für die CO₂-Zertifikate sowie spezifische Landeskosten, weil die Stromkunden Mecklenburg-Vorpommerns die Anschlusskosten für regenerative Energien allein bezahlen müssen. Der in unserem Bundesland verstärkt erzeugte grüne Strom wird schließlich in überregionale Netze eingespeist.

Die VUMV fordert daher, dass bei der anstehenden Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes auch berücksichtigt wird, die Netzverstärkungskosten überregional auf alle Abnehmer zu verteilen. Die Wirtschaft ist erleichtert, dass inzwischen auch die Landespolitik sich diesem politischen Ziel verpflichtet fühlt und es offensiv vertritt.

6.3.3 Klimaschutz und Energieversorgung

Der Dreiklang aus sicherer, klimafreundlicher und bezahlbarer Energieversorgung muss heute und in Zukunft die generelle Orientierung für alle energiepolitischen und energiewirtschaftlichen Entscheidungen sein. Nötig ist für die nächsten Jahrzehnte ein ausgewogener Energiemix, der von Erneuerbaren Energien über möglichst CO₂-freie Kohle- und Gasnutzung bis zur Kernkraft alle vorhandenen technischen Möglichkeiten nutzt.

Erneuerbaren Energien gehört langfristig die Zukunft. Dabei werden dezentrale Strukturen eine stärkere Rolle spielen. Aber: Wir brauchen Zeit für Ausbau und Weiterentwicklung der entsprechenden Technologien. Private und öffentliche Energieversorger spielen dabei eine wichtige Rolle und müssen gemeinsam ihren Beitrag dazu leisten.

6.3.4 Kommunale Steuerung

Klimaschutz ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und wirkt in viele Lebensbereiche hinein. Mögliche Zielkonflikte sollten nicht primär durch weitere hoheitliche Befugnisse und öffentlich-rechtliche Eingriffsmöglichkeiten gelöst werden. Zielführender ist es, alle betroffenen Interessensgruppen in Entscheidungsprozesse einzubeziehen und im Gespräch nach einvernehmlichen Lösungen zu suchen. Städten und Gemeinden kommt hier die wichtige Aufgabe zu, widerstreitende Interessen zum Wohle der Allgemeinheit zusammenzuführen.

Derzeit sorgen sowohl private als auch öffentliche Unternehmen im Wettbewerb für eine sichere und kostengünstige Energieversorgung sowie für eine effiziente Versorgungsstruktur. Soweit hier Verbesserungen möglich und nötig sind, sollte diese primär durch den Markt erreicht werden.

Bereits jetzt gibt es zahlreiche kommunale Planungsinstrumente, mit denen Städte und Gemeinden zum Klimaschutz und zum sparsamen Energieverbrauch beitragen können. Dazu gehören zum Beispiel:

- Festsetzung von Flächen, Anlagen und Leitungsrechten für gemeinschaftliche Energieversorgungskonzepte.
- Vorschreiben bestimmter baulicher Maßnahmen bei der Errichtung von Gebäuden für den Einsatz erneuerbarer Energien.
- Organisation und Planung gemeinschaftlicher Nutzung von Wärmenetzen oder der Kraft-Wärmekopplung bei Neubau- oder in Sanierungsgebieten.

Die Wirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern lehnt dabei jeden Anschluss- und Benutzungszwang grundsätzlich ab. Sie ist überzeugt davon, dass sinnvolle Lösungen, die unter Beachtung möglichst niedriger Kosten bei gleichzeitiger Versorgungssicherheit für die zu beliefernden Betriebe oder Haushalte entwickelt wurden, zumeist auch besonders effizient sind. Verbunden mit frühzeitiger Beteiligung der Betroffenen führt dies dann zwangsläufig zu einer freiwilligen Beteiligung und erhöht die Akzeptanz effizienter Versorgungsstrukturen. Und selbstverständlich müssen alle für notwendig erachteten kommunalen Lenkungsinstrumente marktneutral eingesetzt werden.

6.3.5 Erneuerbare Energien

Der notwendige Umstieg auf erneuerbare Energien gelingt nicht allein mit kleinen und dezentralen Anlagen. Zur Deckung der Grundlast und zur sicheren Versorgung von Industrie und Gewerbe sind großtechnische Erzeugungsanlagen wie zum Beispiel Offshore-Windparks notwendig. Dies erfordert große Investitionen. Öffentliche Unternehmen allein können das nicht leisten. Private Energieversorger sind hier unverzichtbar. Sie leisten dazu bereits heute einen erheblichen Beitrag.

Dezentrale Erzeugungsanlagen verzeichnen derzeit einen massiven Zuwachs. Für die Einspeisung zusätzlicher erheblicher Energiemengen sind die herkömmlichen Stromnetze nicht ausgelegt. Die Netzinfrastruktur steht deshalb vor einem gewaltigen Umbruch. Notwendig ist der Auf-

bau intelligenter, kombinierter Strom- und Datennetze. Nur leistungsfähige private und öffentliche Unternehmen können die dafür erforderlichen Mittel aufbringen. Bei der Genehmigung der regulierten Netzentgelte sind diese Investitionen bisher nicht vorgesehen. Hier ist der Staat gefordert, die entsprechenden Rahmenbedingungen zu ändern. Nur ein gemeinsames Vorgehen von öffentlichen und privaten Unternehmen kann dabei Erfolg versprechend sein.

6.3.6 Elektromobilität

Die Automobilindustrie ist einer der wichtigsten Wirtschaftszweige in Deutschland. Nach dem Willen der Bundesregierung sollen im Jahr 2020 eine Million Elektroautos auf deutschen Straßen rollen. Private Energieversorger haben die Bedeutung der individuellen Elektromobilität frühzeitig erkannt und engagieren sich nachdrücklich in zahlreichen Forschungsprojekten, um bei der Realisierung dieses ehrgeizigen Zieles mitzuwirken. Angesichts der technischen und wirtschaftlichen Herausforderungen ist auch hier ein konstruktives, gleichberechtigtes Miteinander aller Beteiligten nötig. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Verkehrsunternehmen, die im öffentlichen Personennahverkehr tätig sind, zum Beispiel im Bereich des Straßenbahnbetriebes seit gut 100 Jahren über Erfahrungen mit E-Mobilität verfügen.

6.4 Garten-, Landschafts- und Grünflächenpflege

Im Bereich des Unterhalts und der Pflege von Grünflächen ist die Konkurrenz zwischen bewirtschaftenden Ämtern sowie kommunalen Bauhöfen und den gewerblichen Unternehmen des Garten- und Landschaftsbaus groß. Bei diesen Tätigkeiten handelt es sich eindeutig um eine privatisierungsfähige Leistung, die nicht mit dem Argument der Daseinsvorsorge gerechtfertigt werden kann. Im Bereich der Grünflächenpflege und des Winterdienstes steht den Kommunen ein engmaschiges Netz an Fachbetrieben zur Verfügung, die auch kurzfristig auf Anforderungen reagieren können. Dies beweisen zahlreiche Rahmen- oder Jahresverträge mit Unternehmern im Bereich der kommunalen Pflege und des Unterhalts.

Einfache Tätigkeiten der Garten- und Landschaftspflege werden von Kommunen gern aus Mitteln der Arbeitsmarktpolitik finanziert und mit sozialen Zielen verknüpft. Dieses wird von der Branche nicht zwangsläufig abgelehnt, wenn höherwertigere Arbeiten an Fachbetriebe vergeben und dafür ausreichende Budgets bereitgestellt werden. Bei der Balance zwischen den Beschäftigungs-, Qualitäts- und Marktzielen und der Akzeptanz der kommunalen Maßnahmen ist eine rechtzeitige, dauerhafte und vertrauensvolle Kommunikation zwischen den Kommunen und dem Branchenverband notwendig.

6.5 Immobilienbewirtschaftung

Das Immobilienwesen gehört zu dem Bereich wirtschaftlicher Betätigung von Kommunen, in dem auch nach Einschätzung des Landesrechnungshofes einerseits hohe Effizienzreserven und andererseits hohe Kostenrisiken liegen. Kommunen greifen mit Beherbergungsangeboten direkt in den Markt der privaten Angebote ein. Privatisierungslösungen sind hier dringend notwendig.

Anders als in der Vorwendezeit ist die Wohnungsversorgung heute in einem ganz anderen Licht zu bewerten. Früher war es staatliche Aufgabe, auf dem Wohnungsmarkt ausreichend Kapazitäten zur Verfügung zu stellen und diese mit der planwirtschaftlichen Industrie- und Bevölkerungspolitik zu verknüpfen. Die noch heute vielfach vorhandenen Überkapazitäten an Wohnraum, insbesondere in Stadtteilen mit großen Plattenbausiedlungen, erfordern eine gezielte Reduzierung. In Form des Rückbaus werden ohnehin schon knappe finanzielle Ressourcen der meist kommunalen Eigentümer benötigt. Ein Verkauf der Plattenbauten scheint deshalb eine mögliche Alternative zu sein. Gleichzeitig ist für die veränderten Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger weiterhin ein strukturiertes Flächenmanagement, Bodenbevorratungspolitik und Bauleitplanung notwendig, die privaten Investoren ausreichend Handlungsmöglichkeiten bieten. Dabei ist der Wirtschaft insbesondere die Belebung der Innenstädte als Wohn-, Einkaufs-, Erholungs- und Erlebniszentren wichtig.

Abzulehnen ist dagegen, dass kommunale Wohnungsunternehmen ihre Überkapazitäten oft als Beherbergungsangebote auf dem Markt anbieten. Hier liegt kein Marktversagen vor und die Bereitstellung von Übernachtungsangeboten gehört nicht zu den kommunalen Pflichtaufgaben. Hotels, Pensionen und Ferienapartments anzubieten, ist nicht Sache von Kommunen sondern von Privatunternehmern einer wirtschaftlich wichtigen Branche in Mecklenburg-Vorpommern. Unternehmen in diesem Bereich halten ausreichend attraktive Angebote in allen Preissegmenten vor.

6.6 Öffentlicher Personennahverkehr

Der Begriff des „Öffentlichen Personennahverkehrs“ impliziert, dass es sich dabei um eine öffentliche Leistung handelt, die der Sicherung der Mobilität von Bürgern im kommunalen Nahbereich handelt. Tatsächlich ist dieser Sicherstellungsauftrag als Teil der Daseinsvorsorge nicht von der Hand zu weisen. Dennoch gehen die Verkehrsangebote der öffentlichen Hand oft weit über den Nahbereich und damit über das Örtlichkeitsprinzip hinaus. Die Gewährleistung von Mobilität für alle Verkehrsbereiche ist in ihrer Umsetzung zudem nicht zwingend durch öffentliche Unternehmen notwendig und in der Praxis auch nicht leistbar. Vielmehr belegen die verschiedenen Unternehmensarten, die erbrachten Verkehrsleistungen und die erzielten Umsätze, dass der „Öffentliche Personennahverkehr“ vielfältiger ist, als es der allgemein übliche Begriff vermuten lässt.

Grundsätzlich ist die Personenbeförderung im Schienenverkehr und im gewerblichen Omnibusverkehr in Mecklenburg-Vorpommern ein bewährter, bislang gut funktionierender und unverzichtbarer Bestandteil der wirtschaftlichen Infrastruktur. Die Personenbeförderung wird in der Grundlast durch den schülerbezogenen Verkehr geprägt. Der Ausbau des Elternrechtes bei der Schulversorgung, der Rückgang der Schülerzahlen sowie die Gebietsreform machen eine Neuorganisation notwendig. Dabei ist zu beachten, dass für eine Tourismusregion ein leistungsfähiges Transportsystem, das sich an touristischen Zielen und nicht an den Grenzen der Gebietskörperschaften orientiert, zwingend notwendig ist. Eine gute Verknüpfung der Straßen- mit den schienengebundenen Angeboten sowie den Leistungen der touristischen Schifffahrt ist dabei Voraussetzung.

In Mecklenburg-Vorpommern sind insgesamt 112 Verkehrsunternehmen tätig, davon 22 öffentliche Unternehmen, 5 gemischtwirtschaftliche und 85 private Unternehmen. Bei den privaten Verkehrsunternehmen handelt es sich fast ausnahmslos um Omnibus-Unternehmen (81 von 85), die in der Mehrzahl Gelegenheitsverkehre durchführen. Nahverkehrsangebote bilden dagegen den kleineren Teil der privaten Verkehrsleistungen (ca. 28 Prozent). Sie stellen im Liniennahverkehr jedoch eine wichtige Ergänzung der Verkehrsangebote öffentlicher Unternehmen dar. Überwiegend bieten die privaten Busunternehmen jedoch Gelegenheitsverkehrsleistungen für den Fernverkehr an (73 von 85).¹⁶

Regulärer Liniennahverkehr ist dagegen der Leistungsschwerpunkt der öffentlichen Unternehmen. 21 von 22 öffentlichen Verkehrsunternehmen in Mecklenburg-Vorpommern sind im Liniennahverkehr tätig. Obgleich in Rostock und Schwerin auch Straßenbahnen öffentlicher Unternehmen zu den angebotenen Verkehrsmitteln zählen, bilden dort, wie auch in den meisten anderen Städten und vor allem im ländlichen Raum, umweltfreundliche und sichere Omnibusse das unersetzliche Rückgrat des Verkehrs. Zugleich sind öffentliche Verkehrsunternehmen auch im Gelegenheitsverkehr mit Omnibussen tätig. 20 von 22 öffentlichen Unternehmen bieten dabei beides an - Nah- und Fernverkehrsleistungen.¹⁷

6.6.1 Bedeutung privater Anbieter

Laut Statischem Bundesamt beträgt der Umsatz der Busunternehmen in Mecklenburg-Vorpommern für:

- öffentliche Verkehrsunternehmen	115.821.749 EUR
- gemischtwirtschaftliche Busunternehmen	14.086.037 EUR
- private Unternehmen	11.833.393 EUR ¹⁸

An den genannten Umsatzgrößen (wie auch an den hier nicht näher betrachteten Fahrgastzahlen, insbesondere im Liniennahverkehr) wird die Dominanz der öffentlichen Verkehrsunternehmen deutlich. Der Liniennahverkehr wird deutlich vom Omnibusverkehr geprägt (s. nachfolgende Abb.).

¹⁶ Zahlenangaben: Statistisches Amt M-V, Statistische Berichte, Personenbeförderung [...], 2008

¹⁷ Zahlenangaben: Statistisches Amt M-V, Statistische Berichte, Personenbeförderung [...], 2008

¹⁸ Quelle: Statistisches Bundesamt, <https://www-genesis.destatis.de/>

Fahrgäste und Fahrleistung im Liniennahverkehr in M-V

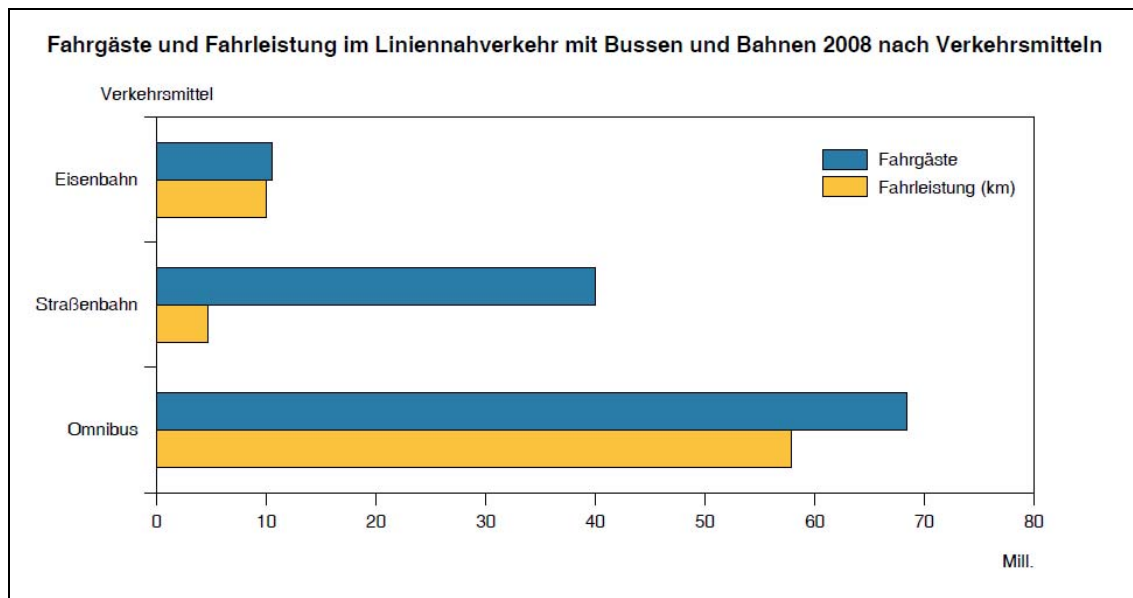


Abbildung 5: Fahrgäste und Fahrleistung im Liniennahverkehr mit Bussen und Bahnen 2008 in M-V nach Verkehrsmitteln

Quelle: Statistisches Amt M-V, Statistische Berichte, Personenbeförderung [...], 2008

Während die kommunalen Verkehrsbetriebe mit dem prägenden Omnibusverkehr besonders in den größeren Städten des Landes tätig sind, haben die privaten Busunternehmen ihre Betätigungsfelder vorrangig in den ländlichen Regionen. In den größeren Städten ergänzen Linienverkehre mit privaten Bussen bestenfalls das ÖPNV-Angebot der kommunalen Verkehrsbetriebe – teils im Wettbewerb, aber überwiegend im Auftragsverhältnis. Die Kooperation mit den privaten Verkehrsunternehmen trägt zu deutlichen Kostensenkungen bei den kommunalen Betrieben bei. Mit ihrer niedrigeren und transparenten Kostenstruktur erfüllen die privaten Unternehmen Verkehrsleistungen, die sich mit der kommunalen Kostenhöhe nicht verwirklichen lassen. Vielmehr verdeutlichen die genannten Daten, dass vor allem die privaten Busunternehmen in diesem Bundesland nicht nur eine Lücke bei den Verkehrsangeboten ausfüllen, sondern auch aus kommunaler Sicht wichtige Verkehrsleistungen zu attraktiven Bedingungen bieten. Der Auftrag der Daseinsvorsorge bei der Sicherstellung von Mobilität für alle Bürger könnte demnach in enger Partnerschaft mit privaten Anbietern erfüllt werden.

Es bleibt deshalb zu hoffen, dass das von den Koalitionsfraktionen im Landtag Mecklenburg-Vorpommern beabsichtigte Vergabegesetz für den ÖPNV den Wettbewerb nicht einseitig zum Vorteil der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen einschränkt.

6.6.2 Mittelstands- und wettbewerbsgerechte Ausrichtung der Strukturen

Zwar haben sich die Strukturen grundsätzlich bewährt, trotzdem gibt es aber einige Fälle, in denen kommunale Busunternehmen Reiseleistungen auch über ihren gesetzlichen Wirkungsbereich hinaus anbieten. Sie nehmen überregionale Ziele als Angebot auf und greifen damit direkt in den Wettbewerb ein. Sie können dabei auch zumeist quer subventionieren und in ihren Kostenkalkulationen für freie Angebote Aufwandspositionen, wie zum Beispiel Fahrzeugreinigung, Versicherung und Verwaltungskosten, in den Auftragsbereich des Linienverkehrs verlagern. Es existiert kein Marktversagen, die Notwendigkeit für Kommunen, Reiseverkehrsangebote selbst anzubieten, besteht nicht.

Auf Bundesebene ist es notwendig, dass die Wettbewerbsfairness verbessert wird. Die Bundesregierung sollte ihre Ankündigungen in der Koalitionsvereinbarung konsequent umsetzen und das deutsche Personenbeförderungsgesetz dementsprechend zeitnah ändern. Vor allem das Bekenntnis zum Mittelstand im ÖPNV und der Beibehaltung der wettbewerbslichen Ausrichtung im Linienverkehr muss bei der Umsetzung der EU-Verordnung 1370/07 eingehalten werden. Insbesondere ist für ein faires Zusammenspiel zwischen öffentlichen und privaten Anbietern die ausschreibungsfreie Vergabe von Verkehrsleistungen kritisch, sofern sie nicht lediglich die Direktvergabeoptionen sowie das Instrument der „Allgemeinen Vorschrift“ aus dem Text der Verordnung nutzt. Bei der Anwendung dieser Instrumente muss eine Diskriminierung der Privatwirtschaft ausgeschlossen werden.

6.7 Wasser und Abwasser: Ausnahmesituation mit Monopolproblematik

Die Wasserver- und -entsorgung ist eine kommunale Pflichtaufgabe, die tatsächlich zur Sicherstellung der Grundbedürfnisse im Rahmen einer „Daseinsvorsorge“ gehört. Sie ist gegenwärtig aber auch noch die einzige, die monopolartig betrieben werden kann, weil es kaum Alternativen zu dem bestehenden und oft allein möglichen Wassereinspeisungssystem gibt.

Zwar erfolgen deutschlandweit bereits 40 Prozent der Wasserversorgung mit privater Beteiligung, der permanente Wettbewerb ist aber so gut wie unmöglich. Die Strukturen der Wasserver- und Abwasserentsorgung in M-V sind differenziert. Die manchmal aufgestellte Behauptung, die Sicherstellung der Wasserversorgung durch private Unternehmen sei der Grund für überproportional höhere Wasserpreise, trifft nicht zu. Partnerschaften haben sich auch hier bewährt. So kostet in Güstrow das von den Stadtwerken angebotene Wasser mit 1,03 Euro nur etwa die Hälfte wie in Greifswald (1,96 Euro), Schwerin (1,87 Euro) oder Rostock (1,98 Euro). Dieses ist auch möglich, weil die Stadtwerke einen Kooperationsvertrag mit dem privaten Unternehmen „Eurawasser“ geschlossen haben, der Synergien schafft.

Ursachen für höhere Kosten sind vielmehr höhere Aufbereitungspreise (zum Beispiel in Rostock), ein höherer abschreibungsfähiger Investitionsbedarf oder auch zu hohe Gewinnabführungen an die Kommunen. Höhere Kosten entstehen aber auch dann, wenn, wie in Schwerin, die Kommunen beim Verkauf ihrer Anteile sehr hohe Kaufpreisforderungen stellen, deren Zinsdienst oder Refinanzierung durch höhere Jahresausschüttungen dann durch das Versorgungsunternehmen wegen der Monopolsituation problemlos auf die Wasserpreise aufschlagen kann. Auch kann (sogar verdeckt) problemlos quersubventioniert werden, in dem die Gesellschaft

zum Beispiel kein eigenes Personal vorhält, sondern diese Leistungen von der kommunalen Muttergesellschaft zu überhöhten Preisen einkauft.

Die Ursache für die Gefahr tendenziell zu hoher Wasser- und Abwasserpreise liegt also tatsächlich im fehlenden Wettbewerb. Da dieser wegen des besonderen Ressourcenzugangs nicht leicht zu verbessern ist, entsteht ausnahmsweise für die Kommunen ein Regulierungsbedarf, der die Leistungserbringung nach dem Kostendeckungsprinzip umfassend transparent, nachvollziehbar und der öffentlichen Kontrolle unterworfen fest schreibt. Jegliche Gewinnkalkulation und -entnahme, die über den Mittelwert der im Land erzielten Kapitalrenditen hinausgeht, ist zu verhindern.

6.7.1 Investitionsbedarf fordert die Kommunen heraus

Allerdings sind die Herausforderungen auf dem Feld der Instandhaltung und Modernisierung der vorhandenen Anlagen außerordentlich groß. Neben dem Aufbringen der Finanzierung für die permanenten Investitionen gibt es im täglichen Betrieb Möglichkeiten, im Wettbewerb Leistungen zu beziehen und die Zusammenarbeit zwischen Kommunalunternehmen und privater Wirtschaft auszubauen.

Entsprechende vertraglich übertragene Leistungsbereiche könnten etwa folgende Geltungsbereiche umfassen:

- Kombinierte Bau-, Sanierungs-, Wartungs- und Instandhaltungsverträge
- Verträge über Vorhaltung und Einsatz von Bereitschafts- und Stördiensten
- Verträge über die technische Betriebsführung
- Komplette Betreiberkonzepte
- Gesellschaftsrechtliche Kooperationsmodelle.

Diese Kooperationsansätze bieten neben einer langfristigen und klugen Aufgaben- und Risikoverteilung zwischen Kommune und privatem Partner in der Regel auch beachtliche Kostenvorteile gegenüber herkömmlicher kommunaler Aufgabenerledigung. Je nach gewähltem Modell können sich sehr unterschiedliche und weit reichende Effizienzvorteile für die Kommune ergeben. Dabei bleibt die Ausgestaltung in jedem Fall umfassend der Kommune überlassen.

7 Service „Clearingstelle“

Moderation bei Verstößen gegen das Kommunale Wirtschaftsrecht

Unternehmen, die auf Feldern tätig sind, in denen auch Kommunalunternehmen agieren oder die Leistungen für Kommunen erbringen, sehen sich immer wieder durch den Marktauftritt von Kommunen oder ihrer Zweckverbände und Unternehmen eingeengt und beschädigt. Ihre rechtlichen Möglichkeiten sind beschränkt, weil die Einhaltung des Kommunalen Wirtschaftsrechtes nicht einklagbar ist. Unternehmen, die Anlass zur Beschwerde sehen, sollten sich, zum Beispiel wie in Bayern seit 2001 möglich, an eine von der Landesregierung eingerichtete Clearingstelle, an der die Wirtschaftsverbände mitwirken, wenden können.¹⁹

Dort wird zum Beispiel geklärt, ob private Unternehmen durch Konkurrenz kommunaler Unternehmen am Markt beeinträchtigt sind. Auch wenn sie befürchten, dass Kommunen die Vorgaben der Kommunalverfassung verletzen, können sie sich über ihren Verband oder über die Kammern an die Clearingstelle wenden. Kommunalen Unternehmen könnte der Weg über die kommunalen Spitzenverbände zur Verfügung stehen.

Die Clearingstelle kann nicht die Aufgaben einer Schlichtungs- oder Gütestelle wahrnehmen. Sie kann aber beurteilen, ob Rechtsverstöße vorliegen und dann die Rechtsaufsicht informieren. Die Praxis in Bayern hat gezeigt, dass durch die Behandlung in der Clearingstelle Konflikte sinnvoll und einvernehmlich gelöst werden konnten. Eine solche Clearingstelle kann durch die Grundsatzdiskussion auch langfristig zum besseren Verständnis der Regelungsbereiche und zu einer besseren Partnerschaft zwischen Kommunen und der Wirtschaft bei der Erbringung kommunaler Aufgaben führen.

¹⁹ Seit 2001 gibt es die Clearingstelle in Bayern als eine Plattform für den Erfahrungs- und Meinungsaustausch zwischen privater und kommunaler Wirtschaft. Die Clearingstelle befasst sich mit Fragen zum Verhältnis zwischen kommunalen Unternehmen und der Privatwirtschaft. Sie zeigt Kooperationsmöglichkeiten auf und klärt Sach- und Rechtsfragen des kommunalen Unternehmensrechts im Vorfeld aufsichtlicher Maßnahmen. Auf Antrag ihrer Mitgliedsorganisationen befasst sich die Clearingstelle mit konkreten Konfliktfällen und Beschwerden einzelner privater oder kommunaler Unternehmen. Die Clearingstelle tagt zweimal jährlich; die Beratungen sind vertraulich.

VEREINIGUNG DER
UNTERNEHMENSVERBÄNDE
FÜR MECKLENBURG-VORPOMMERN E.V.



Marktwirtschaft braucht starke Verbände