

# REKOMMUNALISIERUNG KOMMUNALER LEISTUNGEN

**Königsweg oder Sackgasse** Thomas J. Mager

Am 20. Oktober fand in Berlin auf Einladung der Kölner Unternehmensberatung tjm-consulting mobilitätsmanagement in den Räumen des Bildungswerkes Berlin der Konrad-Adenauer-Stiftung die Fachtagung „Quo Vadis Privatisierung?! Rekommunalisierung kommunaler Leistungen – Königsweg oder Sackgasse?!“ statt. Die Veranstaltung wurde in Kooperation mit der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL), dem Bildungswerk Berlin der Konrad-Adenauer-Stiftung und dem Netzwerk Verkehr e.V. durchgeführt.

Jobst-Hinrich Ubbelohde vom Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg eröffnete den ersten Vortragszyklus mit seinem Vortrag „Neuer Rechtsrahmen – Chancen für den ÖPNV?“.

Die neue Verordnung VO (EG) Nr. 1370/2007 schafft einen neuen Rechtsrahmen für den Marktzugang und die Finanzierung öffentlicher Personenverkehrsleistungen und räumt den Aufgabenträgern (AT) das Wahlrecht ein, ob sie öffentliche Personenverkehrsdienste selbst erbringen, einen internen Betreiber beauftragen oder im wettbewerblichen

freien Städten anzusiedeln und eine Zusammenführung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung herzustellen. Ein weiteres Anliegen ist die Entflechtung des Förderdschungels zur Ermöglichung eines flexibleren Mitteleinsatzes. Neben Eigenmitteln ist der Zuschussbetrag des Landes im Gesetz mit 83 Mio. € jährlich festgeschrieben, was eine hohe Planungssicherheit bedeutet. Die AT können somit auf allen Ebenen gestalten, wobei die Privatisierung kommunaler Unternehmen eine wesentliche Prüfoption darstellt, was Ubbelohde anhand von vier Beispielen belegte.

In seinem Ausblick fasste Ubbelohde noch einmal die wesentlichen Ziele wie folgt zusammen:

- ▶ Konzentration der staatlichen Aufgaben beim Aufgabenträger,
- ▶ Gestaltung des ÖPNV durch Nahverkehrsplan,
- ▶ klare Effektivitätsvorgaben durch öDA,
- ▶ fahrgastorientierte Verkehrsplanung durch AT oder VU,
- ▶ mehr Flexibilität unterwegs durch zeitnahe Nachsteuerung,
- ▶ Wettbewerb / Privatisierung als Mittel.



(Foto: J. Burmeister)

Verfahren an einen Dritten vergeben wollen. Im zweiten und dritten Fall ist der AT zum Abschluss eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags (öDA) verpflichtet, sofern ausschließliche Rechte und/oder öffentliche Ausgleichsleistungen für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen gewährt werden. Jeder öDA legt die gegenseitigen Pflichten des Aufgabenträgers und des Verkehrsunternehmens fest, wobei alle „gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen“ definiert werden müssen. Das transparente und nichtdiskriminierende Verfahren ist der Regelfall bei der Vergabe von öDA – die Direktvergaben an kommunale Unternehmen sind möglich bei Einhaltung bestimmter, sehr enger Bedingungen.

Zielsetzung des Landes Brandenburg ist es, die hoheitliche Gestaltungsverantwortung möglichst nah am Geschehen, sprich die Zuständigkeit bei den Landkreisen und kreis-

Dr. Oliver Schwedes vom Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung beim Institut für Land- und Seeverkehr der Technischen Universität Berlin gab zur weiteren Themenvertiefung einen wissenschaftlichen Input zum Thema „Quo Vadis Privatisierung“ (siehe Beitrag Schwedes in diesem Heft).

Jens Gröger, Landesbezirksfachbereichsleiter, Fachbereich Verkehr der Gewerkschaft ver.di Berlin-Brandenburg, bezog aus Sicht seiner Organisation zum Thema wie folgt Stellung: ver.di kann an vielen Beispielen belegen, dass es im Betreuungsbereich positiv zu nennende Privatisierungen gibt, die überwiegende Mehrheit der Privatisierungen aber zu Einschränkungen bei den Arbeits- und Lebensbedingungen der Mehrzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer führt. Da sich Staat und Kommunen seit Jahren aus der öffentlichen Verantwortung herausziehen, werden immer mehr Bereiche der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung

unter finanzpolitischem Druck auf Private übertragen, getreu der Maxime „im Zweifel für den Markt und gegen den Staat“ oder „privat vor Staat, privat vor öffentlich“. Post, Telekommunikation, Verkehrs- und Versorgungsbetriebe und zahlreiche andere Beispiele belegen dies. Folgen der Privatisierung können u. a. sein:

- ▶ hoher Druck auf die bestehenden Arbeitsverhältnisse,
- ▶ hoher Druck auf die Einkommen und Entgelte,
- ▶ Schließung und Verlagerung von Arbeitsplätzen,
- ▶ Preiserhöhungen,
- ▶ Qualitätsverluste,
- ▶ Leistungseinschränkungen.

Anhand von nationalen und internationalen Beispielen, die Gröger im Rahmen einer Internetrecherche ermittelte, untermauerte er seine Feststellungen. Seiner Meinung nach können durch die Rekommunalisierung die Arbeits- und Lebensbedingungen eindeutig verbessert werden, wobei öffentliche Betriebe grundsätzlich nicht besser und nicht schlechter als private Betriebe sind.

Den zweiten Vortragsblock eröffnete Wolfgang Schwenk vom VDV-Hauptstadtbüro in Berlin mit der Sichtweise des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV). Gemäß Schwenk werden die Rahmenbedingungen des ÖPNV in Deutschland durch das Eindringen der Wettbewerber in den ÖPNV-Markt und durch das Interesse der kommunalen Aufgabenträger am Preisvergleich gekennzeichnet, wobei die Gesellschaft steigende Qualität bei sinkendem Preis erwartet.

Seit rund 15 Jahren sind unterschiedliche Restrukturierungsmodelle bei deutschen Verkehrsunternehmen (VU) realisiert worden. Neben dem Integrationsmodell (Erhalt und Restrukturierung des VU als Ganzes), dem Tochtermodell (Ausgliederung von Unternehmensteilbereichen oder Zukauf von Unternehmen/Unternehmensanteilen), dem Konzernmodell (Holdingstruktur mit mehreren/vielen selbstständigen Töchtern), dem Kooperationsmodell (Zusammenarbeit verschiedener Verkehrsunternehmen oder VU mit Dritten; verschiedene Zusammenarbeitsformen und -intensitäten) gibt es letztlich noch das Privatisierungsmodell (Verkauf des öffentlichen VU an private VU). Schwenk zieht aus Sicht des VDV abschließend zum Thema Privatisierung folgende Bilanz:

- ▶ Rationalisierungserfolge und offensives Ertragsmanagement führten zu kontinuierlicher Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Verkehrsunternehmen;
- ▶ durch Kundenorientierung, Qualitäts- und Angebotsverbesserungen im Dienstleistungsangebot konnten mehr Fahrgäste im öffentlichen Nahverkehr gewonnen werden;
- ▶ trotz weitgehend fehlender Ausschreibungen im ÖPNV hat ein „Spirit of Competition“ verbunden mit dem Druck leerer kommunaler Kassen zu bedeutsamen Ergebnisverbesserungen im öffentlichen Verkehr geführt;
- ▶ ein mittelfristiges Ziel, den operativen Aufwand von Verkehrsunternehmen durch Fahrgeldeinnahmen einschließlich Surrogaten zu decken, bleibt realistisch;
- ▶ Investitionen in die Infrastruktur determinieren Qualität und Wirtschaftlichkeit der Verkehrsangebote;
- ▶ Privatisierungen im kommunalen Stadtverkehr finden vereinzelt statt;

- ▶ bei Ausschreibungswettbewerb im SPNV überwiegen private Anbieter (Global Player).

Dr. Markus Pennekamp, Leiter Verkehrspolitik Deutschland der Deutschen Bahn AG, berichtete anschließend zum Thema „Bahnreform, Wettbewerb und Privatisierung: Erfahrungen aus Sicht der DB“. Zu Beginn seines Vortrags ließ Pennekamp die Entwicklungsgeschichte bzw. Eckpunkte der Bahnreform Revue passieren. Mit der Bahnreform wurden der unternehmerische und der öffentliche Bereich klar abgegrenzt. Der Bund trägt maßgeblich zur Finanzierung der Schieneninfrastruktur bei – in Erfüllung seines Verfassungsauftrags, wobei die Länder den Schienenpersonenverkehr bei den Bahnen bestellen, der aus Regionalisierungsmitteln des Bundes bezahlt wird.

Die Bahnreform ist ein haushaltspolitischer Erfolg gewesen, bei dem die Belastung des Bundeshaushalts zwischen 1994 und heute fast halbiert werden konnte. Die Entscheidung zur Teilprivatisierung der Deutschen Bahn basiert auf einem langjährigen politischen Prozess, wobei die Teilprivatisierung in Form des Holdingmodells erfolgen sollte. Aufgrund der globalen Finanzkrise wurde der Börsengang der DB ML AG für Oktober 2008 abgebrochen. Die Krise zeigt auch Spuren bei der DB, da die Verkehrsleistung im Personenverkehr leicht, im Güterverkehr deutlich rückläufig ist. Dies spiegelt sich auch in den Finanzkennzahlen mittels Umsatz- und EBIT-Rückgang im 1. Halbjahr 2009 wider.

Markus Pennekamp kam abschließend zu dem nachfolgenden Fazit:

- ▶ Die Reform der Deutschen Bahn ist ein verkehrspolitischer und haushaltspolitischer Erfolg, die Instrumente haben sich eindeutig bewährt: Klare Trennung zwischen öffentlicher und unternehmerischer Verantwortung („formale Privatisierung“) und intramodaler Wettbewerb.
- ▶ Die Liberalisierung muss europaweit umgesetzt werden – der deutsche Markt und die Aufstellung der DB gelten international als Vorbild.
- ▶ Das Ziel der Kapitalmarktfähigkeit ist eine wesentliche Motivation zur weiteren Steigerung von Effizienz und Attraktivität der DB und des Systems Schiene – die Beteiligung privater Kapitalgeber („materielle Teilprivatisierung“) muss als Option erhalten bleiben, sie ist jedoch kein Selbstzweck: Im heutigen Marktumfeld wäre ein Börsengang weder möglich noch sinnvoll.
- ▶ Die Diskussion sollte sich auf die richtigen Rahmenbedingungen konzentrieren: Effiziente Regulierung versus Überregulierung und Bürokratieaufbau, unternehmerische Gestaltung versus Verstaatlichung der Wertschöpfungsverantwortung und reiner Lohnwettbewerb, Gleichbehandlung der Verkehrsträger, bedarfsgerechte Infrastrukturfinanzierung.

Den Abschlussvortrag zum Thema Rekommunalisierung hielt Peter Paffhausen, Geschäftsführer der Stadtwerke Potsdam, am Beispiel der Wasserversorgung der Landeshauptstadt Potsdam (LHP). Eingangs stellte er die Gründe vor, die aus Sicht der LHP für eine Teilveräußerung der Wasserbetrieb Potsdam GmbH sprachen. Im Vordergrund stand neben der Sanierung des städtischen Haushalts durch Veräußerungserlöse die in Aussicht gestellte langfristige Gebührentabilität für die Bürger. Die Landeshauptstadt hielt 49 %

der Gesellschaftsanteile an der WBP und konnte gleichzeitig 167 Mio. DM zum Haushalt zuführen und die Geschäfts- und Betriebsführung der WBP lagen in städtischer Hand. Obwohl die Mehrheit der Gesellschaftsanteile bei der Landeshauptstadt Potsdam lag, hatte Potsdam keinen bestimmenden Einfluss, da es keinen Aufsichtsrat, sondern nur einen Koordinierungsrat ohne wirkliche Kompetenz gab. Ende 1999/Anfang 2000 kam es zu Überlegungen der Landeshauptstadt Potsdam, den Wasserbetrieb wieder zu 100 % zurück in die Stadt zu holen und die Public Private Partnership zwischen LHP und Eurawasser vorzeitig zu beenden, was dann auch am 19. Juni 2000 geschah.

Paffhausen kommt zu dem Schluss, dass die wichtigen Leistungen der Daseinsvorsorge allen Menschen in guter Qualität und zu bezahlbaren Bedingungen zur Verfügung gestellt werden sollten. Die Kommunen sollten sich jedoch bei PPP von spezialisierten Beratungsunternehmen unterstützen lassen, deren Markt- und Methodenwissen interne Know-how-Defizite der öffentlichen Hand bei wichtigen Entscheidungen minimieren helfen. Fazit von Peter Paffhausen: Es gibt kein einfaches Patentrezept zur Frage Privatisierung oder Rekommunalisierung. Es hängt wie oft im Leben vom Einzelfall ab!

Den Abschluss der Fachtagung bildete eine von dem freien Journalisten Peter Kolakowski, Journalistenrat Köln, moderierte Podiumsdiskussion mit allen Referenten der Tagung. In einem schnellen Schlagabtausch wurden hier noch

einmal prägnant alle Vor- und Nachteile, die mit dem Thema Privatisierung verbunden sind, diskutiert. Ein Schwerpunkt lag hierbei auch auf der Fragestellung, wie in Zeiten des Klimawandels umweltpolitische Qualitätsziele des ÖPNV im Ausschreibungswettbewerb Berücksichtigung finden bzw. stärker berücksichtigt werden müssten. Ein weiterer Punkt war die Frage, inwieweit in Zeiten knapper Finanzmittel die ÖPNV-Versorgung im ländlichen Raum, nicht zuletzt im Hinblick auf die Daseinsvorsorge, durch Privatisierung und Wettbewerb gefährdet ist oder sichergestellt werden kann.

Im Rahmen seiner Abschlussmoderation nahm Thomas J. Mager, Sprecher des SRL-Arbeitskreises Mobilitätsmanagement, diesen Aspekt auf und lud die Anwesenden ein, am 18./19. März 2010 an der ÖPNV-Tagung 2010 der SRL in Schwäbisch Hall zum Thema „ÖPNV im ländlichen Raum – wie sieht die Zukunft des ÖPNV in der Fläche aus?“ teilzunehmen (Informationen unter: [www.srl.de](http://www.srl.de) -> Termine).

*Thomas J. Mager, Dipl.-Geogr., Stadt- und Verkehrsplaner, Inhaber des Büros tjm-consulting mobilitätsmanagement, Köln, Vorstandsmitglied der SRL*

Auch im Bereich der Verkehrsplanung wird die Frage von Privatisierung oder Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen intensiv diskutiert. Aufgrund der Aktualität des Prozesses und der zeitlichen Nähe von Tagungsveranstaltung und Erscheinen dieses Schwerpunktheftes zum Thema Privatisierung wird entgegen sonstigen Gepflogenheiten der Tagungsbericht in der PLANERIN veröffentlicht.