

„Rekommunalisierung vs. Privatisierung aus Sicht einer Kommune“

Abfall-Forum 2008 des Entsorgungsverbandes Saar
Europäisches Bildungszentrum Otzenhausen
Nonnweiler/Saar am 11. November 2008

Roland Schäfer

Bürgermeister der Stadt Bergkamen

Präsident des Städte- und Gemeindebundes NRW

1. Vize-Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

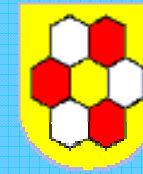


www.dstgb.de
www.kommunen-in-nrw.de
www.bergkamen.de
www.roland-schaefer.de



Gliederung

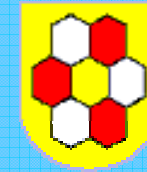
- Stadt Bergkamen: Strukturdaten, Ausgliederungen, kommunalisierte und privatisierte Dienstleistungen
- Kommunalisierung der Abfallentsorgung in Bergkamen
- Argumente Privatvergabe versus kommunale Erledigung



- Mittelzentrum im Kreis Unna, NRW
- am Ostrand des Ruhrgebietes bei Dortmund
- ca. 52.000 Einw.
- 44,8 qkm Fläche
- 348,2 Mio. € Bilanzvolumen
- 382 Vollzeitstellen Stadtverwaltung

Stadt Bergkamen

- Ausgliederungen und Beteiligungen -



- **2 eigenbetriebsähnliche Einrichtungen**
 - Abwasserentsorgung **SEB**
 - Müllabfuhr und Straßenreinigung **EBB**
- **Zweckverbandssparkasse** (Anstalt öR) mit 1 Nachbarkommune
- **Gemeinschaftsstadtwerke GSW** als GmbH mit 2 Nachbarkommunen für Strom, Gas, Wasser (Teilgebiet), Fernwärme, Telekommunikation und Freizeitanlagen
- **3 kreisweite GmbH** (Kreis und 10 Kommunen) für Wohnungsbau (**UKBS**), ÖPNV (**VKU**) und Wirtschaftsförderung (**WFG**)
- 1 GmbH mit 2 Nachbarkommunen für ein **Technologiezentrum**
- 2 GmbH als **PPP**
 - Projektgesellschaft Wasserstadt Aden (Entwicklung Zechenbrache)
 - Radio Unna Betriebsgesellschaft (Lokalradio)

Stadt Bergkamen

- Aufgaben der Ver- und Entsorgung I. -



Seit Stadtbeginn: Abwasserentsorgung öffentlich-rechtlich

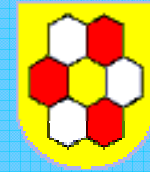
- als Sachgebiet im Tiefbauamt / seit 1997 Eigenbetrieb SEB (Großsammler und Kläranlage durch Lippeverband als gesetzl. Abwasserverband)

im übrigen Privatunternehmen

- Versorgung mit Strom: VEW AG
- Versorgung mit Erdgas: VEW AG
- Fernwärme: FN Fernwärme Niederrhein GmbH
- Abfallentsorgung: Rethmann/Remondis AG & Co. KG
- Straßenreinigung: Rethmann /Remondis AG & Co. KG
- Wasserversorgung: Gelsenwasser AG

Stadt Bergkamen

- Aufgaben der Ver- und Entsorgung II. -

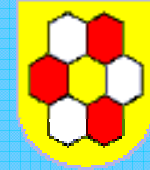


Veränderungen seit 1994 / Kommunalisierungen:

- **ab 1995:** schrittweise Kommunalisierung der Versorgung mit **Strom, Gas und Fernwärme** durch interkommunale Stadtwerke **GSW**
(wettbewerbsfähig und gewinnbringend bis heute)
- **2002:** Kommunalisierung **Straßenreinigung**
(Gebührensenkung um 25 %)
- **2006:** Kommunalisierung **Müllabfuhr** durch Eigenbetrieb **EBB**
(Gebührensenkung um ca. 12 %)
- **2009:** Kommunalisierung **Wasserversorgung ?**

Stadt Bergkamen

- Privatisierte Aufgaben und Einrichtungen I. -



Vertragsprivatisiert / Funktionalprivatisiert

- Gebäudereinigung: ehemals 113 städtische Putzfrauen und 4 Fensterreiniger; ab 1985 schrittweise Stellenabbau und Fremdvergabe; 2005 und 2006 EU-weite Ausschreibungen

Materiell privatisiert / Aufgabenprivatisiert

- Wohnsiedlung mit 90 Doppelhaushälften: 1989/90 Verkauf an Mieter
- 1 Hallenbad: 1995 für 1,- DM Verkauf an Privatunternehmer gegen Auflage von Sanierung und Weiterbetrieb
- 3 Stadtteil-Friedhöfe: 1998, 2000, 2002 vollständige Übertragung an Kirchengemeinden
- Zentral-Friedhof: 2006 / 2007 alle Hochbauten Verkauf an private Bestatter
- 1 stadinterne Tankstelle: 1999 Schließung

Stadt Bergkamen

- Privatisierte Aufgaben und Einrichtungen II. -



Formell privatisiert / Organisationsprivatisiert

(= Übertragung auf eigene Stadtwerke-GmbH 1995)

- 1 Hallenbad, 1 Freibad, 1 Eissporthalle, 1 Trendsportanlage

Betriebsführung privatisiert

(= Eigentum Stadt, Betriebsführung übertragen auf Dritte)

- 4 Tennisanlagen, 6 Sportstadien, 1 Schießsportzentrum, 1 Turnhalle an Sportvereine
- 1 Wertstoff-Sammelstation an Kreis-Abfallgesellschaft
- 1 Veranstaltungszentrum an Privatunternehmer
- 1 Jugend-und Vereinsheim an eine Vereinsgemeinschaft
- 1 neugegründeter Sportboothafen an privaten Existenzgründer

Abfallentsorgung in Bergkamen

- Zuständigkeiten und Ausgangslage -



Zuständigkeiten in Nordrhein-Westfalen

kreisangehörige Kommunen: Einsammeln und Transport von Siedlungsabfällen (Hausmüll)

Kreis: Verbrennung, Deponierung und Kompostierung

Ausgangslage in Bergkamen Ende 2003

seit der Stadtgründung: Müllabfuhr durch private Unternehmen

letzte Ausschreibung von 1994 mit Privatvergabe an Rethmann für Sammlung und Transport der Siedlungsabfälle (bis 12/2005)

ab Ende 2003 Überlegungen der Stadt zur zukünftigen Organisationsform der Abfallentsorgung

Abfallentsorgung in Bergkamen

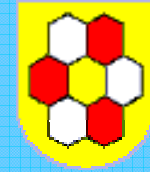
- Mögliche Alternativen der Aufgabenerledigung -



- **Automatische Vertragsverlängerung** durch Nichtkündigung
- **europaweite Ausschreibung und Vergabe** an das preisgünstigste der teilnehmenden Privatunternehmen
- **gemeinschaftliche Abfallentsorgung mit Nachbarkommunen** durch einen neu zu gründenden Zweckverband, eine Anstalt öffentlichen Rechts oder durch eine neue gemeinsame GmbH
- **Einbeziehung** der Müllabfuhr in die **bestehenden interkommunalen Gemeinschaftsstadtwerke**
- **alleinige Eigenerbringung** in Bergkamen mit einer eigenen GmbH oder einem städtischen Eigenbetrieb
- ***Keine Alternative:***
 - Probeausschreibung
 - Ausschreibungsbeteiligung des kommunalen Eigenbetriebes

Abfallentsorgung in Bergkamen

- Entscheidungsverfahren I. -



12 / 2003

Verwaltungsinterne Arbeitsgruppe

- unter Beteiligung von Kämmerei, Personalamt, Hauptamt und Baubetriebshof,
- Einbeziehung der Personalvertretung
- Federführung durch Leiter Baubetriebshof
- Koordination durch Technischen Beigeordneten

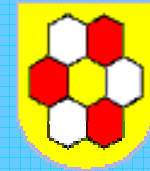
Von Anfang an enge Einbindung der kommunalen **Politik** durch regelmäßige interfraktionelle Gespräche

2004/2005

Intensiver **Erfahrungsaustausch** mit Nachbarstädten und mit kommunalen Entsorgungsunternehmen

Abfallentsorgung in Bergkamen

- Entscheidungsverfahren II. -



06 / 2004

Eigene Kostenkalkulation durch städt. Baubetriebshof und Kämmerei
Prognose: Eigenerbringung preiswerter

01 / 2005

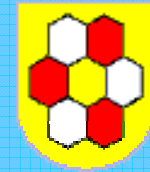
Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsstudie
durch *Ernst & Young*, Dortmund sowie *ECONUM Unternehmensberatung*, Stuttgart
Prognose: 30% Kostenersparnis bei städtischem Eigenbetrieb (nach der „Soll-Kosten-Methodik“ - im Vergleich zum bisherigen Vertrag)

05 / 2005

Grundsatzbeschluss des Stadtrates:
Auftrag an Verwaltung zur fristgemäßen Kündigung zum 31.12.2005;
Ziel: Kommunalisierung der Abfallentsorgung in Bergkamen durch Gründung eines Eigenbetriebs

Abfallentsorgung in Bergkamen

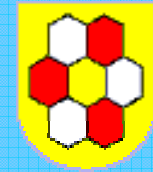
- Diskussions- und Entscheidungspunkte -



- Zeitpunkt des Tätigkeitsbeginns ?
(eigentlich 1. Januar 2006 = sehr ungünstig!)
- Müllgefäße: Übernahme vom bisherigen Entsorger, Neukauf ?
- Müllfahrzeuge: Typ? Beschaffung: Übernahme, Kauf von Gebrauchtfahrzeugen, Neukauf ?
- Wahl des Tarifvertrages: öff. Dienst oder Entsorgungsgewerbe oder Transportgewerbe ?
- Einbeziehung der Straßenreinigung ?
- Umsetzung von Verbesserungswünschen zum Wechselzeitpunkt ?
- Standort und Leitung des Eigenbetriebes
- Zusammensetzung des Kontrollorgans (Betriebsausschuss)

Abfallentsorgung in Bergkamen

- Gründungsphase -



- 06 / 2005** **Einigung mit dem bisherigen Entsorger** über Kauf der ca. 35.000 Müllgefäße im Stadtgebiet, zugleich Vertragsverlängerung um 1/2 Jahr bis zum 30.06.2006
- 11 / 2005** **europaweite Ausschreibung** der Müllfahrzeuge
- 12 / 2005** **Ratsbeschluss über die Satzung zur Gründung des EBB** zum 01.01.2006 als eigenbetriebsähnliche Einrichtung der Stadt mit den Aufgaben:
Einsammeln und Transport von Hausmüll, Bioabfall, Altpapier, Sperrmüll und Grünschnitt sowie Durchführung der Straßenreinigung

Abfallentsorgung in Bergkamen **- EBB Entsorgungsbetrieb Bergkamen -**



- 01 / 2006** **Beginn EBB Entsorgungsbetrieb Bergkamen**
(zunächst nur Straßenreinigung)
- 01 / 2006** Einstellung eines Disponenten aus der
Entsorgungswirtschaft zur Routen-
und Einsatzplanung
- 05/06 / 2006** Lieferung der neuen Müllfahrzeuge
- 06 / 2006** Einstellung der Müllfahrer und einmonatiges
„Trockentraining“ mit den neuen Müllfahrzeugen
- 06 / 2006** Bekanntmachung der Beschwerdestelle für den
Stichtag des Entsorgerwechsels
- 07 / 2006** **Beginn der Müllabfuhr durch den EBB**

EBB

- Fuhrpark und Investitionen -



Fahrzeuge

6 Abfallsammelfahrzeuge: 5 Seitenlader
(davon 4 im Einsatz, 1 Reserve), 1 Hecklader
(alle mit MAN-Fahrwerk und FAUN-Aufbau)
1 Lkw (7,5 t) mit Kofferaufbau und Ladebühne
2 Kehrmaschinen
1 PKW-Kombi zur Streckenkontrolle

Unterbringung auf dem Gelände und im Gebäude des
Baubetriebshofes der Stadt (eigene
Fahrzeugunterstände, i.ü. gegen Kostenerstattung)

1,6 Mio. EURO Gesamtinvestitionen im Rahmen der Gründung:
neue Fahrzeuge, Kauf der Müllgefäße vom
bisherigen Entsorger, Ersatzgefäßbeschaffung,
Arbeitskleidung, Streugeräte für Winterdienst,
Fahrzeugunterstände, Büroeinrichtung, EDV etc.

EBB

- Seitenlader in Aktion -



EBB

- Personal und Führung -



Personal	1	Disponent (Einsatzplanung)
	1,5	Verwaltungsstellen (Rechnungswesen, Controlling, Bürgerkontakte u.a.)
	9	Fahrer Müllabfuhr (davon 2 vom bisherigen Entsorger)
	2	Fahrer Straßenreinigung

Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst – TVöD
praxisgerechte Arbeitszeitregelungen:
Dienstvereinbarung mit Arbeitszeitrahmen und
wechselnder 4-Tage-Woche einschließlich
Samstagsarbeit

Weitere Leistungen Datenverarbeitung, Personalverwaltung,
Arbeitsspitzen u.a. durch Stadtverwaltung
gegen kostendeckende Abrechnung

EBB

- Das Team des EBB -



EBB

- Ergebnisse der Kommunalisierung I. -



Fazit

Reibungsloser Übergang vom privaten Entsorger zur städtischen Erledigung

Finanzielle Folgen

30% Kostenreduzierung wie prognostiziert

(bezieht sich auf die städtische Leistung, dies ist ca. 1/3 der Gesamtkosten; 2/3 der Kosten verursacht der Kreis für Verbrennung etc.)

Senkung der Müllgebühren im Jahre

2006 um 7,8 % und

2007 nochmals um 3,4 %

(Gebührensenkung 2007 trotz 3%-MwSt-Erhöhung und 6%-Steigerung der Verbrennungskosten)

2008 immer noch niedrigste Gebühr im Kreis

EBB

- Ergebnisse der Kommunalisierung II. -



Verbesserungen im Dienstleistungsangebot ab 2007

- Vereinheitlichung im Abfuhr-Rhythmus
- Neue Zusatzangebote für Sperrmüllabfuhr:
Express-Service und Voll-Service
- „Windeltonne“ für Familien mit kleinem Kind
- Laub-Sammelboxen im Herbst für Baumallee-Siedlungen
- Interkommunale Kooperation bei Nutzung von
Spezialfahrzeugen (Laub-Sauger, Kehrmaschine)

EBB

- Ergebnisse der Kommunalisierung III. -



Exkurs: Altpapiersammlung in Bergkamen

- Seit 1997 haushaltsdeckende Altpapiererfassung im gesamten Stadtgebiet mit z. Z. ca. 14.000 „blauen Tonnen“
- Motive 1997: Verbesserung der Recyclingquote, Reduzierung der (teuren) Restmüllmenge, Beseitigung der verschmutzungsanfälligen Containerstandorte
- Erfasste Menge 2007: ca. 3.800 to/a
- Netto-Erlöse 2007: 110 Tsd. €
- Hinweis: Erlöse kommen vollständig den Gebührenzahlern zu Gute

Warum arbeitet der EBB so günstig?



Keine Gewinnerzielung erforderlich

EBB als gebührenfinanzierte, kostenrechnende Einrichtung der Stadt muss - abgesehen von der Eigenkapitalverzinsung - lediglich kostendeckend arbeiten

Kostengünstiger Overhead

Betriebsleitung, Verwaltung, Kontrollorgane

Gute Rahmenbedingungen

- optimierte Personalausstattung und -einsatz
- moderne Fahrzeugtechnik (Seitenlader) und Logistiksoftware
- bedarfsorientierter Einkauf ergänzender Dienstleistungen

Keine Mehrwertsteuerpflicht

nach § 4 KStG als Hoheitsbetrieb nichtgewerblicher Art
(Allerdings auch keine Vorsteuerabzugsberechtigung!)

Kommunale Daseinsvorsorge - Mögliche Organisationsformen -

- Stadtverwaltung unmittelbar („Regiebetrieb“)
- Eigenbetrieb bzw. eigenbetriebsähnliche Einrichtung
- Anstalt / Stiftung öffentlichen Rechts
- kommunale privatrechtliche Organisation (GmbH, Aktiengesellschaft, Genossenschaft, Verein u.a.)
- interkommunale öffentlich-rechtliche Vereinbarung, Zweckverband oder gemeinsames Kommunalunternehmen
- interkommunale privatrechtliche Gesellschaft
- Öffentlich-Private-Partnerschaftsgesellschaft (ÖPP / PPP)
- Ausschreibung und Vergabe an private Gesellschaft

„Gedanken zur Privatisierung“ Appell für sorgfältige Einzelfallabwägung

Privatisierung von Leistungen

- im Einzelfall durchaus sinnvoll
- nach Vertragsende grundsätzlich rückholbar
- ev. Problem: verlorenes Know How der Eigenerledigung
- wichtig: Fachwissen zur Kontrolle des Privaten

Privatisierung von Vermögen (Immobilien, Netze, Gesellschaftsanteile)

- Verwendung der Einnahmen (systematische Schuldentilgung?, neue Großprojekte = Folgekosten?, Deckung lfd. Ausgaben?)
- Verlust laufender Einnahmen
- Verlust kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten
- *„You can´t eat the cake and have it“ / „Die geschlachtete Kuh gibt keine Milch“*

„Privat vor Staat“

Argumente für Ausschreibung und Privatvergabe

- Exakte Übersicht über interessierte Firmen und **Ermittlung des preisgünstigsten Bieters**
- **Behebung eines ev. kommunalen Investitionsstaus** durch eine kapitalstarke Privatfirma
- Betriebswirtschaftliches Denken und - berechtigte - Gewinnorientierung des Privaten garantieren **hohe Effizienz in der Aufgabenerledigung**
- Einbringung von **überregionalen Erfahrungen, spezifischem Fachwissen** und **spezialisiertem Know-how**
- **Kostensicherheit** für Kommune während der Vertragslaufzeit
- **Alleiniges Risiko** für Personaleinsatz, Finanzkalkulation und Vertragserfüllung bei Privatunternehmen

„*Citizen Value vor Shareholder Value*“ Argumente für kommunale Aufgabenerledigung

- Schaffung **sozialversicherungspflichtiger und tariflich bezahlter Arbeitsstellen** vor Ort zur Stärkung von lokaler Arbeitsplatzsituation und Kaufkraft
- **Gezielte Auftragsvergabe an heimische** Unternehmen von Handwerk und Mittelstand - und damit **Wirtschaftsförderung**
- **flexible und kurzfristige Reaktion** auf Bürgerwünsche und neue Anforderungen möglich - und damit mehr **Bürgernähe**
- Direktere **Steuerung durch Rat** und Verwaltung - und damit ein **Instrument der Stadtentwicklung** (z.B. Umweltschutz, Sozialstandards, Verbraucherinteressen, Nachhaltigkeit u.a.)
- Zusätzlich bei wirtschaftlicher Tätigkeit:
Gewinnerzielung zugunsten der Bürgerinnen und Bürger + Stärkung des Wettbewerbs

Effizienz bei kommunalen Betrieben?

- Markt und Wettbewerb sind kein Selbstzweck, sondern nur Mittel, um nachgefragte Leistungen effizient und preisgünstig zu erbringen
- Privat ist keineswegs automatisch effizienter
- Gemeinwohlorientierung, effiziente Aufgabenerledigung und ggfs. Gewinnerzielung sind vereinbar

Anreize für Optimierung und Effizienzsteigerung:

- Kommunalaufsicht, überörtliche Gemeindeprüfung, Rechnungsprüfungsamt, Verwaltungsgerichtsbarkeit
- interkommunale Vergleiche durch Steuerzahlerbund, KGSt, kommunale Spitzenverbände, überregionale Medien usw.
- Rat und Fachausschüsse, politische Opposition, Lokalpresse und insb. Öffentlichkeit (= Wählerschaft!)

Fazit

- Die konkreten Interessen der Bürgerschaft müssen im Vordergrund stehen, nicht Ideologien
- Die bisherige Bandbreite von möglichen Organisationsformen der Aufgabenerledigung muss der Kommune erhalten bleiben
- Die Kommune sollte sich ihrer Handlungsalternativen bewusst sein und nach sachlichen Gesichtspunkten in einem transparenten Verfahren entscheiden, welche Leistungen in welcher Form erbracht werden
- **Kommunale Eigenerledigung ist möglich!**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Roland Schäfer

Bürgermeister der Stadt Bergkamen

Rathausplatz 1
59192 Bergkamen

Tel: 02307-965-222

Fax: 02307-965-11-222
buergermeister@bergkamen.de

www.bergkamen.de
www.roland-schaefer.de

