

# Die öffentliche Hand als Unternehmer: **Rekommunalisierungstendenzen in Hessen**

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Infrastrukturarten</b>	<b>6</b>
<b>1.1</b>	<b>Strom- und Gasnetze</b>	<b>6</b>
	Vorbemerkung	<b>6</b>
	IHK-Position	<b>7</b>
	Begründung	<b>7</b>
<b>2.1</b>	<b>Erneuerbare Energien</b>	<b>13</b>
	Vorbemerkung	<b>13</b>
	IHK-Position	<b>13</b>
	Begründung	<b>14</b>
<b>3.1</b>	<b>Wasserversorgung und Abwasserentsorgung</b>	<b>16</b>
	Vorbemerkung	<b>16</b>
	IHK-Position	<b>17</b>
	Begründung	<b>18</b>
<b>4.1</b>	<b>Abfallwirtschaft</b>	<b>21</b>
	Vorbemerkung	<b>21</b>
	IHK-Position	<b>22</b>
	Begründung	<b>22</b>
<b>5.1</b>	<b>Breitband</b>	<b>25</b>
	Vorbemerkung	<b>25</b>
	IHK-Position	<b>25</b>
	Begründung	<b>26</b>

## 1. Einleitung

Wie und wann soll der Staat in das wirtschaftliche Geschehen eingreifen? Wann ist sein Handeln marktstützend und wann marktschädigend?

Immer wieder wird öffentlich diskutiert, welche Aufgaben dem Staat zukommen und welche nicht. Seit jeher besteht ein breiter gesellschaftlicher Konsens darüber, dass der Staat sich um die Daseinsvorsorge seiner Bürger kümmern muss.

Unter Daseinsvorsorge versteht man im Allgemeinen die Bereitstellung der für das menschliche Dasein als notwendig erachteten Güter und Leistungen. Zu dieser Grundversorgung zählen alle öffentlichen Einrichtungen wie das Verkehrs- und Beförderungswesen, Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung, Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung, Bildungs- und Kultureinrichtungen, Krankenhäuser, Friedhöfe, Bäder usw.

Aber es stellt sich dennoch die Frage, ob der Staat lediglich gute Rahmenbedingungen schaffen sollte, damit private Marktteilnehmer die zwingend notwendige Grundversorgung anbieten können oder ob er selbst Leistungen zur Daseinsvorsorge erbringen soll.

Unser Wirtschafts-, Gesellschafts- und Rechtssystem basiert auf der Sozialen Marktwirtschaft. Dabei ist die Aufgabe des Staates zu gewährleisten, dass alle öffentlichen Aufgaben erfüllt werden. Als Ordnungsmacht setzt er die hierfür notwendigen Rahmenbedingungen und achtet darauf, dass im marktwirtschaftlichen Wettbewerb die gewünschten Ziele erreicht werden. Durch Anreize und Vorschriften steuert der Staat erwünschte Effekte und sorgt dafür, dass private Akteure bestimmte Anforderungen bezüglich Sicherheit, Qualität oder Umwelt, erfüllen. Dabei ist es unerlässlich, dass der Staat im Rahmen von Vollzug und Überwachung, die Einhaltung der Rahmenbedingungen mit ihren kodifizierten Regeln kontrolliert.

Der Staat kann aber nicht nur steuernd in das Marktgeschehen eingreifen. Immer dann, wenn der mögliche Marktpreis aus gesellschaftspolitischer Sicht als zu hoch eingeschätzt wird, oder ein privater Anbieter den Aufwand nicht schultern mag oder kann, ist es notwendig, dass der Staat selbst aktiv wird. Dies gilt für die allgemeinbildenden Schulen, Stadtbibliotheken oder auch für den Betrieb der Friedhöfe. In diesen (und anderen) Bereichen erfolgt die Leistungserbringung des Staates dann in der Regel durch öffentliche Unternehmen, die öffentlich-rechtlich oder privat-rechtlich organisiert sein können. Die wirtschaftliche Betätigung des Staates schließt auch die Geschäftstätigkeit von privatrechtlich etablierten öffentlichen Unternehmen in der Rechtsform einer GmbH oder einer Aktiengesellschaft mit ausschließlich oder mehrheitlich öffentlichen Eigentümern mit ein.

Problematisch wird es dann, wenn die öffentliche Hand in Bereiche einwirkt, in denen marktwirtschaftlicher Wettbewerb möglich wäre oder ein funktionierender Wettbewerb bereits anzutreffen ist. Diese Tendenz ist in den letzten Jahren vermehrt zu beobachten. Das in der Hessischen

Gemeindeordnung (HGO) festgeschriebene Grundprinzip der Sozialen Marktwirtschaft, nachdem der Staat dann korrigierend eingreift und öffentliche Aufgaben in eigener Regie erfüllt, wenn die verfolgten Ziele nicht durch Wettbewerb erreicht werden können (=Subsidiaritätsprinzip), wurde in den letzten Jahren immer mehr aufgeweicht.

§ 121 HGO sieht vor, dass sich eine Gemeinde nur dann wirtschaftlich betätigen soll, wenn der Zweck nicht ebenso gut und ebenso wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt werden kann. Einer Kommune kommt im Gegensatz zur Privatwirtschaft keine Befugnis zu beliebiger Wirtschaftsführung zu. Das Subsidiaritätsprinzip soll Kommunen vor überflüssigen wirtschaftlichen Risiken bewahren und die Privatwirtschaft vor einer Beeinträchtigung ihrer berechtigten Interessen schützen.

### **Sonderfall erneuerbare Energien**

Nach dem Ende 2011 neugefassten § 121 Absatz 1a HGO, durften sich Gemeinden auf dem Gebiet der Erzeugung, Speicherung und Einspeisung erneuerbarer Energien wirtschaftlich betätigen, wenn die Beteiligung einen Anteil von 50 Prozent nicht überstieg. In diesem Fall bedurfte es keiner Prüfung, ob der mit der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde zu erreichende Zweck auch durch einen privaten Dritten erfüllt werden konnte. Leider hielten sich viele Kommunen bei neu gegründeten kommunalen Gesellschaften nicht an die vorgeschriebene Beteiligungsquote privater Dritter von mindestens 50 Prozent, sondern schlossen private Dritte oftmals gänzlich aus. In vielen Fällen war die gesetzlich vorgeschriebene Markterkundung fehlerhaft oder wurde gänzlich unterlassen.

Von diesem Grundsatz der 50 Prozent-Regel wird im Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung, vom 18. Juli 2014, gänzlich zu Lasten der Wirtschaft abgewichen. Nunmehr sollen sich Kommunen ohne weitere private Beteiligungen auf den vorgenannten Gebieten wirtschaftlich betätigen können. Des Weiteren soll eine Betätigung auf dem Gebiet der Breitbandversorgung nicht mehr als wirtschaftliche Tätigkeit angesehen werden (Abs. 2 Nr. 2 des § 121 HGO).

Viele kommunale Unternehmen dehnen ihre Tätigkeiten mehr und mehr auf wettbewerblich organisierte Bereiche aus. Dabei geben sie das Örtlichkeitsprinzip auf und beschränken ihr Handeln nicht mehr nur auf das eigene Stadt- oder Gemeindegebiet.

### **Wettbewerbsverzerrungen**

Diese Haltung hat negative Konsequenzen für die kommunale Entwicklung. Die zunehmende Aushöhlung des Subsidiaritätsprinzips sorgt für einen unfairen Wettbewerb zwischen kommunalen und privaten Unternehmungen, schwächt die Position privater Anbieter und führt dazu, dass

privatwirtschaftlich agierende Unternehmen nicht mehr wettbewerbsfähig sein können. So haben kommunale Betriebe beispielsweise kein Insolvenzrisiko. Diese Finanzvorteile wirken sich gerade dort negativ aus, wo sich öffentlich-rechtliche und private Unternehmen im Wettbewerb zueinander befinden. So genießen kommunale Unternehmen auch das sogenannte Mehrwertsteuerprivileg, was bedeutet, dass diese Unternehmen keine Mehrwertsteuer in Rechnung stellen müssen. Aufgrund dieser Steuerbefreiung sind Eigenleistungen der öffentlichen Hand gegenüber der Auslagerung von Tätigkeiten an private Unternehmen meist günstiger, da private Unternehmen die Mehrwertsteuer in Rechnung stellen müssen.

Auch wenn sich der Steuervorteil der kommunalen Unternehmen durch die fehlende Möglichkeit eines Vorsteuerabzugs beim Kauf von Materialien oder Anlagen verringert, zeigen zahlreiche Untersuchungen, dass der Mehrwertsteuervorteil dennoch gravierende Ungleichgewichte beim Angebotspreis verursacht<sup>1</sup>. Die IHKs begrüßen deshalb ausdrücklich den Reformwillen der EU-Kommission zur Abschaffung dieser Ungleichbehandlung.

Ein weiterer Vorteil für kommunale Unternehmen ist der sogenannte „Kommunalkredit“. Kommunen erhalten deutlich günstigere Kreditkonditionen, was sich wiederum positiv auf die Kostenstruktur und somit positiv auf den Angebotspreis eines öffentlich-rechtlichen Unternehmens auswirkt. Aufgrund des Rechts der Kommunen zur Erhebung von Steuern und der Beaufsichtigung durch entsprechende Behörden, werden Kredite an Kommunen häufig ohne besondere Sicherheiten vergeben.<sup>2</sup> Nicht zuletzt sind kommunale Unternehmen und deren Entscheidungsträger darüber hinaus oft durch personelle Verflechtungen auch in weitere kommunale Entscheidungsgremien eingebunden.

In einer marktwirtschaftlichen Ordnung ist es in erster Linie Aufgabe von Unternehmen, Innovationen hervorzubringen und zur Marktreife weiterzuentwickeln. Um wirtschaftliche Chancen und Risiken zu erkennen und richtig zu bewerten, bedarf es persönlicher Haftungsrisiken, die im Profil kommunaler Entscheider nicht vorgesehen sind. Wenn privatwirtschaftlich agierende Unternehmen zunehmend von öffentlichen Anbietern verdrängt werden, hat das langfristige Auswirkungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Region.

Die Erfahrung zeigt auch, dass es für Bürger und Steuerzahler in der Regel teurer und weniger kundenfreundlich wird, wenn Staat und Kommunen Aufgaben übernehmen, die Private besser erledigen könnten.

---

<sup>1</sup> Siehe dazu zum Beispiel: Magazin impulse (Hrsg.): „Wie private von kommunalen Firmen ausgebootet werden“, 30. April 2012, im Internet unter <http://www.impulse.de/finanzen-vorsorge/wie-private-von-kommunalen-firmen-ausgebootet-werden>

<sup>2</sup> Springer Gabler Verlag (Herausgeber), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Kommunalkredit, online im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/8480/kommunalkredit-v9.html>, 20.02.2014

## 2. Infrastrukturarten

### 1.1 *Strom- und Gasnetze*

#### **Vorbemerkung**

Vor der Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte in den 1990er und 2000er Jahren deckten sogenannte „integrierte Energieversorgungsunternehmen (EVU)“ die gesamte Wertschöpfungskette von der Erzeugung bis zum Endkunden ab. Das Tätigkeitsfeld der EVUs umfasste sowohl den Monopolbereich des Netzbetriebes, bei dem sehr hohe Fixkosten für den Aufbau des Netzes vergleichsweise geringen Betriebskosten gegenüberstehen (natürliches Monopol), als auch den potenziellen Wettbewerbsbereich von Erzeugung, Handel und Vertrieb. Mit der Liberalisierung der Märkte wurden diese Bereiche durch das so genannte „Unbundling“ (engl. = Entflechtung) getrennt.

Während beim Handel und Vertrieb seitdem Wettbewerb herrscht und sich die EVUs der Konkurrenz stellen müssen, wurde der Betrieb der Netze über Versorgungsaufträge (Konzessionen) geregelt, die von der Kommune in der Regel für 20 Jahre an städtische Betriebe oder an private Unternehmen vergeben wurden. Begründet wurde die Vergabe von Konzessionen an private Unternehmen mit der Geldnot öffentlicher Haushalte und der mangelnden Effizienz kommunaler Unternehmen. Netzbetrieb und der Markteintritt neuer Akteure werden durch die Bundesnetzagentur überwacht und reguliert.

Da die Konzessionen in der Regel auf 20 Jahre ausgelegt waren, laufen in den Jahren 2011 bis 2016 nun knapp 20.000 Konzessions- und Wegenutzungsrechte in Deutschland aus. Vielfach werden die an private Unternehmen vergebenen Netze von den Kommunen zurückgekauft und damit rekommunalisiert. Allein in den Jahren von 2007 bis 2012 hat der VKU<sup>3</sup> über 60 Neugründungen von Stadtwerken und mehr als 170 Konzessionsübernahmen durch kommunale Unternehmen verzeichnet.

Auf der Erzeugerstufe findet dagegen ein geringer Wettbewerb statt. Im Bereich der Energieerzeugung teilen sich auch heute noch vier Unternehmen rund 80 Prozent des Erstabsatzmarktes. Ob kommunale Akteure finanziell in der Lage und besser als Private geeignet wären, durch Kraftwerkzukaufe oder den Bau neuer Kraftwerke dieses Erzeugeroligopol langfristig aufzubrechen, ist fraglich und sollte zu gegebener Zeit diskutiert werden. Die Rekommunalisierungsbe-

---

<sup>3</sup> Jens Libbe: „Der Trend zur Rekommunalisierung“, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): „Difu-Berichte“, 2011

mühungen finden derzeit vorwiegend auf den Wertschöpfungsstufen von Netzbetrieb und Vertrieb statt.

## **IHK-Position**

Rückkäufe von Versorgungsnetzen für Strom und Gas durch Städte und Gemeinden in Hessen sollte grundsätzlich unterbleiben. Die Steigerung der Versorgungssicherheit, die Verbesserung des Klimaschutzes oder die Senkung der Verbraucherpreise können durch solche Maßnahmen nicht per se erreicht werden. Im Gegenteil, in der Übergangszeit bestehen sogar erhebliche Gefahren für den sicheren Netzbetrieb und langfristig unkalkulierbare Risiken für die kommunalen Haushalte.

Wenn ein Rückkauf der Netze und der anschließende Betrieb durch Kommunen und deren Einrichtungen erfolgt, muss auf die Einhaltung der Marktprinzipien (bei Kauf und Betrieb) und die Verhinderung (bzw. klare Offenlegung) von Quersubventionierungen geachtet werden. Diese Forderung muss besonders unter Berufung auf § 121 Abs. 1a HGO gelten, wonach sich „Gemeinden auf dem Gebiet der Erzeugung, Speicherung und Einspeisung erneuerbarer Energien sowie der Verteilung von hieraus gewonnener thermischer Energie wirtschaftlich betätigen [dürfen], wenn die Betätigung innerhalb des Gemeindegebietes oder im regionalen Umfeld in den Formen interkommunaler Zusammenarbeit und unter Beteiligung privater Dritter erfolgt.“

## **Begründung**

### ***Staatliches Eingreifen nicht erforderlich***

Durch die Entflechtung des Netzbetriebes vom Absatzmarkt hat die Liberalisierung des Energiemarktes zu einem weitgehend diskriminierungsfreien Wettbewerb im Strom- und Gasmarkt und damit zu einem dynamischen Wettbewerb um den Endkunden geführt. Da private Akteure auf allen Wertschöpfungsstufen des Energieversorgungsmarktes aktiv sind, erscheint ein unternehmerisches Tätigwerden des Staates aufgrund von Marktversagen nicht erforderlich.

Auch beim Netzbetrieb werden inzwischen ausreichend Renditen realisiert, so dass dieser Bereich für privatwirtschaftliche Akteure attraktiv und der Einsatz der Kommunen zur Sicherung des Gemeinwohls (Existenzsicherung für Endverbraucher) nicht notwendig ist.

Eine Wiederausführung von Netzbetrieb und Versorgung in kommunaler Hand würde unserer Meinung nach auch den auf der Vertriebsebene entstandenen Wettbewerb wieder massiv einschränken. Die Rekommunalisierung führt unweigerlich zu einer Entliberalisierung des Energiemarktes, mit allen negativen Folgen für den privaten oder gewerblichen Endverbraucher.

## ***Extrem hohes Risiko für die kommunalen Haushalte***

Zu Zeiten der Liberalisierung des Strommarktes galt die Privatisierung immer auch als probates Mittel gegen die Finanznot der öffentlichen Kassen. Seitdem hat sich die Finanznot der kommunalen Haushalte allerdings nicht verbessert, sondern vielerorts erheblich verschlechtert. Unverständlich ist demnach, wie Rekommunalisierung heute ein probates Mittel gegen die unveränderte oder gestiegene Geldnot sein kann.

Nach einer Befragung von 102 Kommunen durch die HypoVereinsbank<sup>4</sup> plant fast die Hälfte der Kommunen mit Haushaltsdefizit eine Rekommunalisierung. Aufgrund der kommunalen Finanzlagen und des mit einer Rekommunalisierung verbundenen Kostenrisikos bleibt fraglich, inwieweit sich Rückkäufe ehemals öffentlicher und anschließend privatisierter Anlagen bei knappen Kassen realisieren und anschließend wirtschaftlich betreiben lassen.

Das Bestrebungen mit der Rekommunalisierung, Gewinne aus dem Netzbetrieb zu erzielen und damit die kommunalen Einnahmen zu erhöhen, dürfte kaum zu erwarten sein. Wesentliche Einnahmequellen eines Netzbetreibers sind die Entgelte für die Netznutzung, die bei der Stromentnahme aus dem Netz anfallen. Die Höhe dieser Entgelte wird von der Bundesnetzagentur festgelegt und ist durch den Netzbetreiber nicht beeinflussbar. Gewinne fallen nur dann an, wenn die fixen Netzentgelte höher sind als die Kosten der Netzbewirtschaftung.

Abgesehen davon, dass kommunale Unternehmen in der Regel nicht kosteneffizienter als private Unternehmen arbeiten, sind bei einer effizienten und zukunftsorientierten Netzbewirtschaftung erhebliche Investitionen nötig, will man dauerhaft die Versorgungssicherheit garantieren. Der Investitionsbedarf wird zum einem deshalb steigen müssen, um die Effizienzvorgaben der Bundesnetzagentur in dieser Regulierungsperiode bis 2018 einhalten zu können. Zudem ist zu erwarten, dass die Vorgaben zur Effizienzsteigerung in der folgenden Regulierungsperiode weiter verschärft und darüber hinaus zusätzliche Investitionen nötig werden.

Die Energiewende stellt alle Beteiligten vor große finanzielle Herausforderungen. Für ein Gelingen sind enorme Investitionen notwendig, welche die Kommunen finanziell kaum oder gar nicht stemmen können. Der Umbau der Energieversorgung erstreckt sich vom erforderlichen Aus- und Umbau der kommunalen Verteilnetze über den verstärkten Einsatz der Kraft-Wärme-Kopplung und der Energieerzeugung aus erneuerbaren Energien bis hin zum Erhalt und dem Bau flexibler Kraftwerke zum Ausgleich wachsender, volatiler Einspeisung von Elektrizität aus erneuerbaren Energien. Auch Zukunftstechnologien wie etwa Smart Grid-, Smart Meter- und

---

<sup>4</sup> HypoVereinsbank (Hrsg.): „Renaissance der Kommunalwirtschaft – Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen“, Leipzig, 2011



Smart Home-Lösungen, virtuelle Kraftwerke oder die Elektromobilität, werden ohne Investitionen in die lokalen Netze nicht funktionieren.

Selbst wenn einzelne Kommunen mit dem Netzbetrieb Gewinne machen würden, müssten diese den Kreditkosten und den entgangenen Konzessionsabgaben gegenüber gestellt werden. Zur Finanzierung des Netzkaufpreises müssten die Kommunen in Anbetracht ihrer Finanznöte in der Regel Fremdkapital aufnehmen. Eventuelle Gewinne müssten auch für die Bedienung von Zinsen und Tilgung dieser Kredite verwandt werden.

Rekommunalisierung selbst verursacht erhebliche Kosten. Schon der Aufwand für die Durchführung der Rekommunalisierung lässt sich nicht exakt planen und Zeit wie auch Kosten sind nur schwer kalkulierbar. Die Unternehmensberatung Putz & Partner kommt in einer Marktstudie<sup>5</sup> zu dem Ergebnis, „*dass der durchschnittliche Zeitaufwand für eine [...] Netzentflechtung zwischen knapp zwei Jahren und rund vier Jahren schwankt. Dabei belaufen sich die Kosten für die technische Realisierung zwischen mehreren Hunderttausend bis zu mehreren Millionen Euro.*“ Diese und alle anderen Argumente stellen die Wirtschaftlichkeit eines jeden Rekommunalisierungsprojektes in Frage.

### ***Kein Einfluss auf den Ausbau der erneuerbaren Energien***

Im öffentlichen Diskurs wird gelegentlich argumentiert, dass die Rekommunalisierung der Netze notwendig sei, um den Ausbau der erneuerbaren Energien zu beschleunigen.

Eigentum und Betrieb eines Verteilernetzes sind jedoch keine Hebel, um ökologische Zielsetzungen zu erreichen. Ein Netzbetreiber hat keinen Einfluss auf die „Art“ oder den Ursprung der durchgeleiteten Energie oder des Gases. Welche Energie, respektive welches Gas durchgeleitet wird, hängt vom Vertrag des Endkunden mit seinem EVU ab. Außerdem sind alle Netzbetreiber gesetzlich verpflichtet, vorrangig Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien anzuschließen, diese diskriminierungsfrei durchzuleiten oder zu festgelegten Preisen abzunehmen. Über die Einhaltung dieser Pflichten wacht die Bundesnetzagentur.

Investitionen von Kommunen in dezentrale Erzeugungslösungen und erneuerbare Energien sind vom Eigentum der Verteilernetze völlig unabhängig. Der Bau von Stromerzeugungsanlagen auf Basis erneuerbarer Energien ist aufgrund von Subventionszahlungen und dem Einspeisevorrang des Stroms für viele private Akteure ein interessantes Investitionsfeld, sodass dieser Markt weiter wächst. Investitionen von Kommunen aus politischer Sicht sind daher entbehrlich.

---

<sup>5</sup> Putz & Partner Unternehmensberatung AG (Hrsg.): „Rekommunalisierung der Energienetze – Kurzstudie zur Bewertung der 10 wichtigsten Ziele und deren Erreichbarkeit“, Hamburg, April 2013

Auch klimapolitisch sind kommunale Investitionen in erneuerbare Energien fragwürdig. CO<sub>2</sub>-Emissionen unterliegen dem europäischen Emissionshandelssystem, das die gesamte Emissionsmenge festlegt. Unter der Annahme, dass die Gesamtmenge der CO<sub>2</sub>-Zertifikate auch für den Emissionsausstoß verwendet wird, bewirkt ein Ausbau erneuerbarer Energien faktisch keine CO<sub>2</sub>-Einsparung, da eingesparte Emissionen an anderer Stelle emittiert werden.

Die Vielzahl von Argumenten verdeutlicht, warum sich auch umwelt- und ressourcenpolitische Ziele mit dem Rückkauf von Energienetzen nicht realisieren lassen.

### ***Keine niedrigeren Preise für den Endverbraucher***

Die Frage nach dem Netzbetreiber ist für den Endkunden und seinen Preis irrelevant, da die Netzentgelte für alle Betreiber gleich sind. Durch die Vergabe der Netzkonzessionen steigt die Wettbewerbsintensität auf dem Endverbrauchermarkt keineswegs, weil der Endverbraucher die Netzbetreiber in seinem Versorgungsgebiet nicht auswählen und somit auch keinen Einfluss auf das von ihm zu zahlende Netzentgelt nehmen kann.

Der Preis bildet sich auf dem Endkundenmarkt, der bereits heute wettbewerblich organisiert ist. Hier konkurrieren bestehende kommunale Unternehmen mit privaten Vertriebsgesellschaften. Da dieser Markt hervorragend funktioniert, macht ein stärkeres Engagement der Kommunen durch Neugründungen eigener oder Übernahmen privater Vertriebsgesellschaften wenig Sinn.

Das Argument, kommunale Vertriebsgesellschaften bieten einem Endkunden per se niedrigere Preise an, trifft in den meisten Fällen nicht zu, wie eine Untersuchung der Monopolkommission<sup>6</sup> zum Stromendkundenmarkt zeigt. Danach sind die ohnehin häufig lokal begrenzten Angebote der kommunalen Stromanbieter selten unter den günstigsten Tarifen im Markt zu finden. Lediglich in 109 von 7.323 Fällen (1,5 Prozent) bieten kommunale Unternehmen im jeweiligen Postleitzahlengebiet den günstigsten Tarif ohne Vorkasse an. Die günstigsten Tarife werden in der Regel von privaten Akteuren angeboten.

Aus der Untersuchung geht außerdem hervor, dass in etlichen Fällen mindestens elf kommunale Unternehmen pro Postleitzahlengebiet aktiv sind. Ein Indiz dafür, wie spärlich kommunale Anbieter im Preiswettbewerb agieren oder diesen selbst antreiben. Eine fortschreitende Rekommunalisierung bewirkt entgegen der damit intendierten Wirkung einen tendenziell weniger intensiven Wettbewerb und stellt letztlich den Kunden schlechter.

---

<sup>6</sup> Monopolkommission (Hrsg.): „Energie 2011: Wettbewerbsentwicklung mit Licht und Schatten“, Sondergutachten 59, Bonn, 2011

Auch bei der Servicequalität gibt es keine signifikanten Unterschiede zwischen privaten und kommunalen Versorgern in Deutschland. Dies ergab eine Studie des größten unabhängigen Vergleichsportals für Energie in Deutschland, VERIVOX<sup>7</sup>.

### ***Keine Gefahr für die Versorgungssicherheit***

Die Versorgungsqualität und -sicherheit wird im Allgemeinen nicht durch kommunale Betreiber verbessert. Immerhin weist Deutschland bereits heute eine sehr hohe Versorgungsqualität auf. Auffällig ist aber, dass gerade bei kommunalen Unternehmen negative Abweichungen vom bundesweiten Mittelwert des Qualitätsindex („System Average Interruption Duration Index“) feststellbar sind.

### ***Stärkung der lokalen Wirtschaft nicht nachweisbar***

Die Behauptung, kommunale Energieversorgungsunternehmen wären, im Gegensatz zu privaten Unternehmungen, bessere Arbeitgeber und würden Aufträge und Investitionen überwiegend an Unternehmen in der Region vergeben, ist unbewiesen. Es gibt keine empirischen Untersuchungen, die die Wertschöpfungseffekte für die Kommunen durch die Rückführung von Verteilnetzen quantifizieren. Ob privat oder kommunal, in beiden Fällen unterliegen die Unternehmen grundsätzlich den gleichen Auftragsvergaberegelungen.

### ***Keine besseren Ergebnisse durch politischen Einfluss***

Sofern eine öffentliche Aufgabe durch ein kommunales Unternehmen erfüllt wird, muss sich die Kommune aufgrund der sogenannten Ingerenzpflicht einen angemessenen Einfluss auf die Tätigkeit dieses Unternehmens sichern, unabhängig von dessen Rechtsform. Schließlich bedienen sich kommunale Unternehmen finanzieller Mittel, über deren Verwendung der zahlende Bürger ebenso Rechenschaft verlangen kann, wie er Einfluss auf die Form der Aufgabe nehmen können muss.

Aufgrund der Komplexität der Märkte ist bedenklich, ob der Einfluss kommunaler Politik auf kommunale Unternehmen tatsächlich auf Basis objektiver und fachlich fundierter Informationen erfolgt und im Sinne des Unternehmens zu ökonomisch sinnvollen und nachvollziehbaren Entscheidungen führt. Fragwürdig ist auch, inwieweit demokratische Kontrolle im Gegensatz zur Unternehmenssteuerung durch eine privatwirtschaftliche Unternehmensleitung zu betriebswirtschaftlich besseren Ergebnissen führen soll.

---

<sup>7</sup> VERIVOX GmbH (Hrsg.): „Verivox Strom-Service-Studie 2012 – Die 200 wichtigsten Stromanbieter im Vergleich“, Heidelberg, 2013

## ***Eigenregie einfach nur der leichtere Weg?***

Zweifellos ist der Netzeigenbetrieb deutlich leichter als das komplizierte Ausschreibungs- und Überwachungsverfahren bei der Konzessionsvergabe, die zudem ohne externe Beratung kaum zu leisten ist. Doch dies kann und darf unserer Meinung nach kein Argument für den Eigenbetrieb sein. Ganz im Gegenteil: Laut der Monopolkommission ist das Vergaberecht wichtig, „*weil die Kommunen dadurch für eine stärkere Berücksichtigung wettbewerblicher Prinzipien [...] sensibilisiert werden.*“<sup>8</sup> Zur Unterstützung der Kommunen gibt es zudem einen gemeinsamen Leitfaden von Bundeskartellamt und Bundesnetzagentur zur Vergabe von Strom- und Gaskonzessionen und zum Wechsel des Konzessionsnehmers.

---

<sup>8</sup> Siehe: Fußnote 4

## 2.1 Erneuerbare Energien

### **Vorbemerkung:**

Als erneuerbare Energien werden Energieträger bezeichnet, die im Rahmen des menschlichen Zeithorizonts praktisch unerschöpflich zur Verfügung stehen oder sich verhältnismäßig schnell erneuern. Zu ihnen zählen Wasserkraft, Windenergie, solare Strahlung, Erdwärme und nachwachsende Rohstoffe.

Die leistungsfähige Energieversorgung hessischer Unternehmen und Bürger beruht auf einem breiten Energiemix. Erneuerbaren Energien kommt dabei eine zunehmende Bedeutung zu.

### **IHK – Position:**

Die IHKs in Hessen unterstützen grundsätzlich das Ergebnis des Hessischen Energiegipfels, nach dem bis zum Jahre 2050 100 Prozent des Endenergiebedarfs aus erneuerbaren Energien gedeckt werden sollen.<sup>9</sup> Energie muss bezahlbar bleiben und eine stabile Energieversorgung ist sicherzustellen. Zudem dürfen Investitionsentscheidungen, die auf der Grundlage des heutigen Rechts getroffen wurden, nicht im Nachhinein durch rechtliche Änderungen torpediert werden. Investitionen brauchen Planungssicherheit, unabhängig davon, wer die Investitionsentscheidung trifft.

Gleichwohl gilt auch und insbesondere bei den erneuerbaren Energien das Prinzip der Subsidiarität, wonach privates Engagement immer staatlichem voransteht. Dem widerspricht nicht, dass öffentliche Träger Anlagen für erneuerbare Energien zur Eigenstromversorgung kommunaler Gebäude aufstellen. Auch der Bereitstellung öffentlicher Flächen für alternative Betreiberlösungen, wie etwa Bürgersolaranlagen, werten wir als unschädlich, sofern sich Kommunen nicht selbst oder nur in einem geringen Umfang an der Finanzierung beteiligen und diese Beteiligung transparent kommuniziert wird. Öffentliche Investitionen in Anlagen mit dem Ziel Gewinne abzuschöpfen, lehnen die hessischen Industrie- und Handelskammern ab. Denn dort, wo Gewinne erzielbar sind, gibt es genügend private Unternehmen, die diese Investitionen tätigen können und wollen.

---

<sup>9</sup> HMUELV (Hrsg.): Abschlussbericht Hessischer Energiegipfel 2011, online unter: <http://www.energiegipfel.hessen.de/mm/AbschlussberichtEnergiegipfel.pdf>; Zugriff am 31.4.2014

## **Begründung:**

### ***Wirtschaftlichkeit wird politisch schön gerechnet***

Subventionszahlungen und besonders der Einspeisevorrang für Strom aus erneuerbaren Energien machen Anlagen für erneuerbare Energien zu einem interessanten Investitionsfeld für viele private Akteure. Entsprechend stieg die Zahl der Marktteilnehmer in diesem Bereich in den letzten Jahren enorm an.

Im Umkehrschluss bedeutet dies, es lassen sich dort keine privaten Investoren finden, wo sich die Investitionen in aller Regel nicht oder nur unter hohen Risiken amortisieren, unabhängig davon, ob der Investor privat oder kommunal ist. Gleichwohl wird häufig aus lokalpolitischem Druck die Wirtschaftlichkeit eines Projektes schön gerechnet, damit sich eine politische Mehrheit für eine kommunale Investition der Gebietskörperschaft findet. Kommunale Investitionsruinen, wie etwa die Biogasanlage in Mühlheim am Main zeigen, mit welchen enormen Risiken solche politisch motivierten Investitionen für die kommunalen Haushalte einhergehen.

### ***Kommunale Wertschöpfung auch bei privatem Betreiber***

Öffentliche Investitionen in Anlagen für erneuerbare Energien werden in vielen Fällen damit begründet, dass die daraus generierte Wertschöpfung weitgehend in der Region verbleibt. Wissenschaftliche Untersuchungen<sup>10</sup> belegen aber, dass die wesentlichen Wertschöpfungseffekte unabhängig davon sind, ob der Betreiber einer Anlage ein privates oder ein kommunales Unternehmen ist.

Die größten Wertschöpfungsanteile weisen in allen untersuchten Technologien der Einkommens- und Beschäftigungseffekt, der Betreibergewinn sowie der Effekt für die kommunalen Steuereinnahmen auf. Der Einkommens- und Beschäftigungseffekt ist dabei unabhängig davon, wer die Anlage betreibt. Beim Steuereffekt sind die Unterschiede marginal und treten nur auf, wenn der Betreiber ein privates Unternehmen ist, das seinen Stammsitz nicht in der Kommune hat, in der die Anlage steht. Modellrechnungen gehen unter Berücksichtigung amtlicher Statistiken davon aus, dass 70 Prozent der gesamten Gewerbesteuererinnahmen am Standort der Anlage verbleiben und nur 30 Prozent an die Kommune entfallen, in der der Betreiber seinen Stammsitz hat.

---

<sup>10</sup> Zum Beispiel: Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Kommunale Wertschöpfung durch erneuerbare Energien, Berlin, 2010

Lediglich beim zweitwichtigsten Wertschöpfungseffekt, dem Betreiberertrag, kommt es darauf an, ob der Betreiber privat oder kommunal ist. Gewinne eines öffentlich-rechtlichen Betreibers fließen in den kommunalen Haushalt und verbleiben somit in der Kommune. Diesen Einnahmen stehen aber die Investitionskosten, die in der Regel über den Kreditmarkt finanziert werden müssen, sowie das unternehmerische Risiko des Betriebs gegenüber.

Damit bleibt in der Diskussion zur kommunalen Wertschöpfung am Ende nur die Frage der Betreibererträge. Die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen, die ausschließlich auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist, ist aber grundsätzlich abzulehnen. Gewinnerzielung ist keine Aufgabe einer kommunalen Gebietskörperschaft.

### ***Keine klimapolitischen Effekte***

Investitionen in Anlagen für erneuerbare Energien haben unter den gegenwärtigen politischen Bedingungen keinerlei klimapolitische Effekte. Wie schon an anderer Stelle erwähnt, unterliegen CO<sub>2</sub>-Emissionen dem europäischen Emissionshandelssystem, welches die gesamte Emissionsmenge festlegt. Angenommen die Gesamtmenge der CO<sub>2</sub>-Zertifikate wird auch für den Emissionsausstoß verwendet, bewirkt ein Ausbau erneuerbarer Energien de facto keine CO<sub>2</sub>-Einsparung, da eingesparte Emissionen an anderer Stelle emittiert werden. Klimapolitisch bleibt ein vermehrter Ausbau erneuerbarer Energien damit folgenlos.

### ***Förderung für erneuerbare Energien auch anders möglich***

Häufig werden kommunale Investitionen in erneuerbare Energien politisch damit begründet, dass die Investitionen entsprechende Technologien bekannt machen sollen, um die Nachfrage danach anzukurbeln. Ob dies eine kommunale Aufgabe ist bleibt umstritten. Außerdem bleiben den Kommunen wesentlich risikoärmere und dem eigentlichen Zweck der Gebietskörperschaft näher liegende Möglichkeiten, um gewünschte Technologien zu stimulieren.

Eine der wichtigsten Funktionen von Kommunen zur Förderung erneuerbarer Energien ist es, baurechtliche Rahmenbedingungen festzulegen. Im Rahmen der Bauleitplanung können und sollten sie ausreichende Flächen für Anlagen der erneuerbaren Energien für private Unternehmen ausweisen. Sinnvoll wäre, interessierten Investoren geeignete kommunale Flächen auf Pachtbasis anzubieten.

Weitere Aufgaben der Kommunen in diesem Szenario sind die intensive persönliche Beratung von Bürgern, eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit zum Thema neue Technologien und nicht zuletzt das Vermitteln bei Differenzen zwischen Befürwortern und Gegnern. Regionale Förderprogramme können die Errichtung von Anlagen für erneuerbare Energien ebenfalls unterstützen. Zudem erleichtert potenziellen Investoren ein einheitlicher Ansprechpartner vor Ort den Weg durch den Verwaltungsapparat.

### 3.1 *Wasserversorgung und Abwasserentsorgung*

#### **Vorbemerkung:**

Ohne sauberes Wasser kann der Mensch nicht leben. Deshalb hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahre 2010 den Zugang zu sauberem Trinkwasser als Menschenrecht anerkannt. Wasser muss aber nicht nur sauber, sondern auch für jeden Mensch bezahlbar sein. Damit steht unbestreitbar fest, dass die Wasserversorgung und -entsorgung zentrale Bestandteile der staatlichen Daseinsvorsorge sind. Wasser ist zudem für die Wirtschaft auch Rohstoff, Produktions-, Transport-, Wasch-, Lösungs- und Kühlmittel.

Auch die Wasserversorgung stellt ein natürliches Monopol dar. Anders als Strom und Gas ist Wasser jedoch kein homogenes Gut. In Abhängigkeit von den natürlichen und anthropogenen Verunreinigungen hat Wasser überall eine andere Qualität. Aus diesem Grunde hat der Gesetzgeber in Deutschland, mit der „Verordnung über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch“ (Trinkwasserverordnung), einen Mindeststandard definiert. Die Einhaltung dieses Standards muss regelmäßig bakteriologisch, chemisch und chemisch-physikalisch überprüft werden. Damit ist Wasser nicht nur das wichtigste, sondern auch das bestuntersuchte Lebensmittel in Deutschland. Die Überwachung des Trinkwassers obliegt den Staatlichen Gesundheitsämtern.

Beim Wasser beeinflussen unabhängig von der Art des Wasserversorgungsunternehmens lokale und regionale Rahmenbedingungen, wie etwa die naturräumlichen Gegebenheiten, die ökologischen Rahmenbedingungen sowie letztlich auch das Alter und der Zustand der Versorgungsnetze die Preisbildung.

Als Teil der Staatlichen Daseinsvorsorge kann auch die Wasserversorgung<sup>11</sup> staatlich/kommunal oder privatwirtschaftlich organisiert werden. Dabei sind im Bereich der privatwirtschaftlichen Organisation viele Spielarten denkbar, von der Überführung der gesamten Infrastruktur in privates Eigentum (wie in Großbritannien) bis hin zur Konzessionierung (wie in Frankreich). Auch in Deutschland wird die Wasserversorgung über Konzessionen vergeben, wobei die kommunalen Lösungen mittels Eigen- oder Regiebetrieben bzw. kommunalen Zweckverbänden dominieren, mit sehr unterschiedlichen Kooperationsformen mit privaten Dienstleistern.

Während der Weltmarkt von wenigen Wasserversorgungsunternehmen dominiert wird, ist der Markt in Deutschland atomistisch strukturiert. Die 426 Kommunen in Hessen werden von beinahe vierhundert Unternehmen versorgt. Die Wasserpreise in Hessen sind nach wie vor im bundesweiten Vergleich zu hoch. Die enormen Preisunterschiede innerhalb des Bundeslandes

---

<sup>11</sup> Im Folgenden wird unter „Wasserversorgung“ auch die „Abwasserentsorgung“ verstanden.



lassen sich nur teilweise durch die unterschiedlichen naturräumlichen Gegebenheiten erklären.

<sup>12</sup>

## **IHK-Position:**

Auch im Bereich der Wasserversorgung muss das Subsidiaritätsprinzip gelten: Privat geht vor Staat. Es gibt keine objektiven Gründe dafür, warum diese Art der Daseinsvorsorge von kommunalen Versorgern geleistet werden muss. Für alle Versorger, ob kommunal oder privat, gelten die gleichen gesetzlichen Anforderungen. Zusätzliche ökologische oder soziale Ziele lassen sich auch in Konzessionsverträgen mit Privatunternehmen festschreiben.

Die Anzahl der kleinräumigen Gebietsmonopole und die unterschiedlichen Organisationsformen der Wasserversorgungsunternehmen sorgen für ein sehr hohes Maß an Intransparenz. Ein landes- oder bundesweiter Vergleich der Gebühren, Preise und Entgelte und damit die Kontrolle der Wasserversorgungsunternehmen durch die Bürger, sind nur sehr schwer möglich. Dadurch bleiben Ineffizienzen und Verbesserungsmöglichkeiten unentdeckt.

Dort, wo kommunale Unternehmen ein kleinräumiges Gebiet versorgen, muss zumindest geprüft werden, ob durch die stärkere Zusammenarbeit mit benachbarten Versorgern oder durch die Zusammenarbeit mit privaten Versorgungsunternehmen Synergien entstehen, die sich für die Verbraucher preissenkend auswirken.

Es kann nicht sein, dass kommunale Unternehmen als Monopolist auf dem Heimatmarkt vor Ausschreibungen geschützt sind, woanders aber mit weiteren Wasserversorgern im Wettbewerb konkurrieren. Die Gefahr, dass solche Unternehmen mit den Erträgen aus dem Monopolgeschäft das wettbewerbliche Geschäft auf dem anderen Markt quersubventionieren, ist groß und nicht kontrollierbar. Kommunale Unternehmen, die sich auf anderen Märkten an Ausschreibungen beteiligen, sollten auch auf dem Heimatmarkt der Ausschreibungspflicht unterworfen sein. Eine Quersubventionierung vom Heimatmarkt zum Wettbewerbsmarkt darf ebenso wenig erfolgen, wie die Quersubventionierung der Wasserversorgung durch andere kommunale Bereiche.

---

<sup>12</sup> Siehe dazu: „Frisch- und Abwassermonitor für das Bundesland Hessen“, Studie im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Hessischen IHKs, Mai 2012

## **Begründung:**

### ***Private investieren nicht grundsätzlich weniger***

Privaten Unternehmen wird oft unterstellt, sie würden aus Gründen der kurzfristigen Gewinnmaximierung weniger oder gar nicht längerfristig und nachhaltig investieren. Diese Argumentation ist weder statistisch nachweisbar, noch entspricht sie einer betriebswirtschaftlich sinnvollen Betriebsführung. Im Gegenteil: unterlassene Instandhaltungen führen unweigerlich zu kürzeren Nutzungsdauern von Anlagen und damit zu höheren Kosten, die wiederum den Gewinn schmälern.

In Fällen, in denen Instandhaltungsinvestitionen tatsächlich unterblieben sind, sollte man vor einer Pauschalverurteilung erst einmal prüfen, welcher Vertragspartner für die Instandhaltung zuständig gewesen wäre. In vielen Fällen, in denen ein privates Unternehmen Konzessionsnehmer wird, bleiben die Kommunen Eigentümer der Netze und Anlagen und tragen, sofern vertraglich nichts anderes geregelt wurde, die Verantwortung für die Infrastruktur und die notwendigen Investitionsmaßnahmen. Ausbleibende Investitionen können also nicht automatisch dem privaten Vertragspartner angelastet werden.

Die Realität zeigt, dass in vielen hessischen Städten und Gemeinden, die durch einen kommunalen Eigen- oder Regiebetrieb versorgt werden, seit vielen Jahrzehnten aufgrund der finanziellen Situation der Öffentlichen Haushalte zu wenig in die Instandhaltung investiert wurde. Noch immer gibt es Kommunen, deren Kanalnetz zum Teil älter als fünfzig Jahre und mittlerweile völlig marode ist.

### ***Schlechte Erfahrungen resultieren aus schlechten Verträgen***

Manche Kommunen haben in der Vergangenheit schlechte Erfahrungen mit privaten Unternehmen gemacht. In der Regel liegt die Ursache darin, dass die Kommunen bei der Vergabe der Konzessionen nicht immer die nötige Sorgfalt walten lassen. Grundsätzlich lassen sich Qualitäts-, Investitions-, Kontroll- und Nachweispflichten auch vertraglich festlegen. Als Bestandteil des Vertrages sind sie dann rechtlich verbindlich, unabhängig davon, ob der Konzessionsnehmer öffentlich oder privat ist.

## ***Zu hohe Preise***

Mit dem Argument der Gewinnmaximierung wird auch der Vorwurf verbunden, dass Privatunternehmen zu hohe Preise verlangen. Diese Verallgemeinerung ist falsch. Die Preise von privaten Versorgern unterliegen der kartellrechtlichen Kontrolle. Die zahlreichen Anordnungen nach kartellrechtlicher Überprüfung zeigen, dass diese Kontrolle gerade in Hessen gut funktioniert.

Im Gegensatz dazu unterliegen kommunale Gebühren und Abgaben keiner wirksamen Kontrolle. Die zuständige Kommunalaufsicht kann lediglich prüfen, ob die Gebührenfestlegung auf verfassungsgemäße Art und Weise erfolgt ist. Eine Prüfung der angemessenen Höhe findet nicht statt. Die Zunahme der Preiskontrollen durch die Wettbewerbsbehörden hat dazu geführt, dass viele Kommunen die privatrechtliche Versorgung in die kommunale Versorgung rückgeführt haben, um auf diese Weise der Kontrolle zu entgehen. Dieses Vorgehen kann und darf aber keine ernsthafte Motivation für die Rekommunalisierung darstellen und ist keine sachdienliche Lösung.

Gewinne kommunaler Versorgungsunternehmen über den Weg der kommunalen Haushalte zur Finanzierung anderer kommunaler Aufgaben zu verwenden, wirkt sich ebenfalls negativ auf die Preisentwicklung aus, so dass eine solche Quersubventionierung unterbunden werden muss.

## ***Keine besseren Ergebnisse durch politischen Einfluss***

Ebenso wie bei der Energie- und Gasversorgung ist auch bei der Wasserversorgung das oft genannte Argument, dass politischer Einfluss zu besseren unternehmerischen Ergebnissen führe, empirisch nicht nachvollziehbar.

## ***Keine Transparenz bei Konzessionsvergabe an kommunale Unternehmen***

Bei Verhandlungen zwischen Kommunen und kommunalen Unternehmen um Konzessionsverträge sitzen sich Parteien gegenüber, die sich naturgemäß sehr gut kennen. Schließlich gehören die kommunalen Unternehmen den Kommunen. Die Europäische Kommission schreibt dazu folgerichtig: „Die Konzessionsvergabe betrifft öffentliche Gelder, die in einer beunruhigenden Reihe von Fällen ohne Transparenz oder Rechenschaftspflicht ausgegeben werden und somit Risiken der Günstlingswirtschaft, des Betrugs und sogar der Korruption erhöhen“<sup>13</sup>.

## ***Bei Ausschreibungen kommen nicht immer die Billiganbieter zum Zuge***

---

<sup>13</sup> Europäische Kommission: Hintergrundinformationen „Warum benötigen wir eine Richtlinie über Konzessionen?“, 23. Januar 2013

In Deutschland gelten für private und öffentliche Wasserversorgungsunternehmen die gleichen, in Gesetzen, Verordnungen und technischen Regelwerken festgelegten strikten Qualitäts- und Umweltstandards. Zudem haben die Kommunen zusätzlich die Möglichkeit, die Qualität von Dienstleistungen sowie weitergehende Umwelt- und Sozialstandards in den Ausschreibungsbedingungen vorzugeben. Damit bietet das deutsche und europäische Vergaberecht ausreichend Spielraum bei der Wahl des Konzessionsnehmers. Wenn Kommunen von den Möglichkeiten mit der nötigen Sorgfalt Gebrauch machen, erhält nicht immer der preisgünstigste Investor den Zuschlag, sondern derjenige, der unter allen oben genannten Aspekten das wirtschaftlichste Angebot macht.

## 4.1 *Abfallwirtschaft*

### **Vorbemerkung**

Nach § 20 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) sind für die Entsorgung von Abfällen aus privaten Haushaltungen grundsätzlich die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zuständig. Bei Abfällen aus anderen Herkunftsbereichen, insbesondere bei Gewerbeabfällen, hängt die Entsorgungsverantwortung derzeit davon ab, ob es sich um Abfälle zur Beseitigung oder Abfälle zur Verwertung handelt. Abfälle zur Beseitigung sind den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zur Entsorgung zu überlassen. Im Gegensatz dazu müssen die Erzeuger und Besitzer von Abfällen zur Verwertung diese in eigener Regie entsorgen. In diesem Bereich finden sich deshalb zahlreiche private Abfallentsorgungsunternehmen.

Derzeit erfolgt der größte Teil der Wertstoffentsorgung durch private Unternehmen, zumal gegenwärtig auch rund 60 Prozent der Restmüllentsorgung im Auftrag der Kommunen von privaten Unternehmen erledigt wird<sup>14</sup>. Dieser gut funktionierende Wettbewerbsmarkt wird allerdings zunehmend bedroht.

Auf der einen Seite stellen immer neue gesetzliche Anforderungen gerade kleine und mittelgroße Entsorgungsbetriebe für wiederverwertbare Abfälle vor große Probleme. Beginnend mit dem elektronischen Abfallnachweis sorgen in jüngster Zeit insbesondere die Anzeige- und Erlaubnispflichten für Sammler, Beförderer, Händler und Makler von Abfällen nach den §§ 53 und 54 KrWG sowie die so genannte „Konkretisierung“ des Elektroggesetzes (ElektroG) für viel Unruhe bei den Marktteilnehmern.

Auf der anderen Seite ist festzustellen, dass die Kommunen zunehmend auf die lukrativ zu vermarktenden Abfallfraktionen zugreifen und diese dem privaten Entsorgungsmarkt entziehen. Dieser Trend zur Rekommunalisierung geschäftsträchtiger Entsorgungsbereiche (etwa von Altkleidern) könnte sich mit der von der Politik geplanten flächendeckenden Einführung der so genannten Wertstofftonne weiter verstärken. Wenn sich dieser Trend weiter fortsetzt, ist das einzige was am Ende beseitigt worden ist, der funktionierende Wettbewerbsmarkt.

---

<sup>14</sup> Spiegel online: Neues Abfallgesetz: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/neues-abfallgesetz-jeder-haushalt-soll-wertstofftonne-bekommen-a-794581.html>, 30.12.2013

## IHK-Position

Unbestreitbar ist die Entsorgung von privat anfallendem Abfall (Hausmüll) eine Aufgabe der staatlichen Daseinsvorsorge. Folglich ist in diesem Bereich der Entsorgung durch die Kommunen respektive öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger nichts entgegenzusetzen.

Das Sammeln und Entsorgen gewerblichen Abfalls fällt dagegen nicht unter die Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge! Private Unternehmen sind ebenso gut in der Lage, die rechtskonforme Verwertung oder Beseitigung von Abfällen zu gewährleisten. Die Kommunen sollten ausschließlich den Rahmen für eine adäquate Erbringung von Entsorgungsdienstleistungen durch private Entsorgungsunternehmen setzen und dessen Einhaltung kontrollieren.

Es gibt keinen stichhaltigen Grund, weshalb sich Kommunen und öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die finanziell lukrativen Abfallfraktionen aus dem Gewerbeabfall herauspicken können. Deshalb muss das Kreislaufwirtschaftsgesetz dahingehend konkretisiert werden, dass die Zuständigkeit für die Entsorgung von gewerblichen Siedlungsabfällen sowie der übrigen Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen als aus privaten Haushaltungen, grundsätzlich der Privatwirtschaft vorbehalten bleibt.

In vielen Abfallbereichen, in denen Kommunen tätig sind, geht es schlicht ums Geldverdienen. Überall dort, wo Geld verdient werden kann, sind Wirtschaftsakteure tätig, seien es private oder öffentlich-rechtliche Unternehmen. Der Ausnahmetatbestand der Hessischen Gemeindeordnung, nach dem kommunale Tätigkeiten im Bereich der Abfallentsorgung als nicht-wirtschaftliche Betätigung definiert werden (§ 121 Abs. 2 Satz 2 HGO), muss unserer Meinung nach ersatzlos gestrichen werden.

## Begründung:

### ***Rekommunalisierung der Gewerbeabfallentsorgung nicht notwendig***

In den Bereichen, in denen die Entsorgungswirtschaft marktwirtschaftlich organisiert ist, funktioniert dieser Wettbewerb ausgezeichnet. Bestehende gesetzliche Vorgaben werden eingehalten und die festgeschriebenen Verwertungsquoten häufig sogar übererfüllt. Somit gibt es keine nachvollziehbaren Gründe dafür, diese Bereiche zu rekommunalisieren.

Gerade erst wurde in Hessen zum 1. Juli 2014 endlich die Andienungspflicht für gefährliche Abfälle zur Beseitigung abgeschafft und somit auch in diesem Bereich wieder Wettbewerb zugelassen.

## ***Rosinenpickerei mit Gewinnerzielungsabsicht***

Da es keine objektiven Gründe für eine Rekommunalisierung bestimmter Abfallfraktionen gibt, stellt sich die Frage, warum dennoch zahlreiche Kommunen versuchen, die Verfügungsgewalt über diese Fraktionen zu bekommen. Angesichts der Tatsache, dass es sich in der Regel um Abfallfraktionen handelt, die einen hohen Anteil an Wertstoffen beinhalten, ist klar, dass es sich um ein lukratives Geschäftsfeld handelt, aus dem die Kommunen die privaten Unternehmen herausdrängen wollen.

Lange Zeit war den Kommunen beispielsweise der Wildwuchs diverser Altkleidercontainer egal, zumal sie im Regelfall für das Aufstellen dieser Behälter auch Standplatzmieten erhielten. Selbst gegen illegal aufgestellte Container hätten die Kommunen aufgrund entsprechender Rechtsgrundlagen ohne weiteres vorgehen können, wenn es den politischen Willen hierzu gegeben hätte. Die Altkleidercontainer wurden erst dann zum Problem, als sich mit deren Inhalt plötzlich größere Gewinne erzielen ließen. Derzeit gibt es für eine Tonne Altkleider zwischen 350,00 und 500,00 Euro<sup>15</sup>. Dieser finanzielle Anreiz motiviert Kommunen, das Altkleidergeschäft selbst zu machen.

Aufgabe der Kommunen ist es, in den Bereichen der Daseinsvorsorge tätig zu werden, in denen es kein privates Angebot gibt oder eine Leistung aufgrund von Marktversagen nicht in der gewünschten Form erbracht werden kann. Diese Situation liegt aber in keinem Bereich der Gewerbeabfallentsorgung vor. Es ist nicht Aufgabe der Kommunen, einen funktionierenden Wettbewerb zu verdrängen und mit den so selbst erzielten Gewinnen weniger lukrative Entsorgungsbereiche quer zu subventionieren. Das neugeordnete Kreislaufwirtschaftsgesetz muss in diesem Punkt umgehend geändert werden und dieses Schlupfloch schließen.

## ***Umwelt- und Sozialstandards für alle gleich***

Wie in allen Bereichen kommunaler Wirtschaftsaktivitäten, argumentiert auch die kommunale Abfallwirtschaft mit der Sicherung von Umwelt- und Sozialstandards bei hoheitlicher Übertragung aller Bereiche der Abfallwirtschaft auf die Kommunen<sup>16</sup>. Das ist falsch. Die Einhaltung von Umweltstandards ist in Deutschland gesetzlich verankert, so dass jeder Akteur diese gleichermaßen einhalten muss. Die Einhaltung der Standards ist völlig unabhängig von der Rechtsform des Unternehmens.

---

<sup>15</sup> Beispiele im Internet unter <http://www1.wdr.de/studio/muenster/themadestages/tt-kommunalextextilien100.html> oder <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/lukrativer-wettbewerb-schaetze-im-altkleider-container-12132607.html>, 20.02.2014

<sup>16</sup> Siehe dazu etwa: Thomas Lorenz: Kommunalisierung der Abfallwirtschaft im Rhein-Hunsrück-Kreis, in: Bundesverband Öffentliche Dienstleistungen (Hrsg.): Renaissance der Kommunalwirtschaft? Berlin, 2009, S. 82

## ***Wettbewerbsverzerrungen durch öffentlich-rechtliche Akteure***

Wie in allen Wirtschaftsbereichen, in denen öffentlich-rechtliche Unternehmen aktiv werden, genießen diese auch im Bereich der Entsorgungswirtschaft besondere Vorteile. Die Vorteile für kommunale Unternehmen wurden ausführlich in der Einleitung beschrieben.



## **5.1 Breitband**

### **Vorbemerkung:**

Zugegebenermaßen ist schnelles Internet nicht lebensnotwendig für das menschliche Dasein. Für viele Unternehmen stellt die Nichtverfügbarkeit von schnellem Internet jedoch einen Wettbewerbsnachteil dar bzw. ist in Abhängigkeit vom Geschäftsmodell sogar ein Existenzrisiko. In diesem erweiterten Sinne gehört die Breitbandversorgung unserer Meinung nach ebenfalls zur Daseinsvorsorge des Staates für seine Unternehmen.

In Deutschland gibt es sehr große Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Internetverbindungen, insbesondere zwischen den Ballungsräumen und dem ländlichen Raum. Aber auch in den Ballungsräumen gibt es Bereiche, etwa einzelne Gewerbegebiete, die nur unzureichend versorgt werden. Während man heute bei einer Datenübertragungsrate von 1 bis 2 Megabit pro Sekunde (Mbit/s) von „Grundversorgung“ spricht, brauchen immer mehr Unternehmen eine deutlich höhere Rate. Die fortschreitende technische Entwicklung macht in naher Zukunft Bandbreiten von über 100 Mbit/s notwendig. Unternehmen, die von leistungs-schwachen Internetverbindungen betroffen sind, haben klare Wettbewerbsnachteile. Neue technische Entwicklungen im Mobilfunkbereich und bei Brückentechnologien können diese Nachteile zwar punktuell reduzieren, aber die Anforderungen der Unternehmen langfristig nicht decken.

In Hessen verfolgt die Landesregierung eine „Next Generation Access-“ (NGA-) Strategie, die die flächendeckende Versorgung mit einer Datenübertragungsrate von 50 Mbit/s bis Ende 2018 vorsieht. Im Fokus stehen dabei allerdings ausschließlich die privaten Haushalte. Die Strategie lässt leider diejenigen außen vor, deren Existenz von einer adäquaten Internetverbindung abhängt, nämlich die Unternehmen.

### **IHK-Position:**

Die hessischen IHKs unterstützen grundsätzlich die NGA-Strategie des Landes. Der Fokus ist allerdings stark auf die privaten Haushalte gerichtet. Eine Strategie sollte aber ein "zukunftsfähiges Gesamtnetz" zum Ziel haben, für Unternehmen und Privathaushalte gleichermaßen.

Zukunftsfähigkeit bedeutet auch, dass die anvisierte Übertragungsrate nicht nur 50 sondern mindestens 100 Mbit/s betragen muss. Nur glasfaserbasierte Hochgeschwindigkeitsnetze können diese Übertragungsraten leisten, bieten unabhängig von der Nutzerzahl stabile Bandbreiten mit symmetrischen Up- und Downloadraten und können den wachsenden Bedarf, insbesondere von Unternehmen, auch für die nähere Zukunft decken.

Wie in allen anderen Bereichen kommunaler Infrastruktur sollte auch bei der Breitbandversorgung der Grundsatz der Subsidiarität eingehalten werden. Beim Thema Breitband sind drei Handlungsebenen zu berücksichtigen: Ausbau der Infrastruktur, Betrieb des Netzes und Anbieten von Diensten für Endkunden. Aktivitäten der Kommunen und Landkreise sind vor allem im Bereich des Ausbaus der Infrastruktur sinnvoll. Doch auch hier sollte das nur erfolgen, wenn kein privater Technologieanbieter für die Breitbanderschließung zu finden ist. Bereits die aktuelle HGO bietet hierfür eine ausreichende Grundlage. Diese wurde bei verschiedenen kommunalen Ausbauprojekten bereits erfolgreich angewandt.

## **Begründung:**

### ***Breitbandausbau ist Wirtschaftsförderung***

Eine vorhandene Breitband-Unterversorgung schwächt die wirtschaftliche Entwicklung der betroffenen Regionen. Unternehmen, die auf schnelle Internetverbindungen angewiesen sind, werden in ihrer Entwicklung gehemmt und wandern zum Teil heute schon in andere, besser versorgte Gebiete ab. Neuansiedlungen von Unternehmen gerade aus den besonders zukunfts-trächtigen Wirtschaftsbranchen unterbleiben und mit ihnen auch der Zuzug von dringend benötigten Fach- und Führungskräften.

Der Ausbau der Breitbandversorgung mit einer zukunftsfähigen Glasfaserinfrastruktur stärkt die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Standorts. Neue Unternehmen siedeln sich nur dort an, wo sie alle Möglichkeiten einer modernen Infrastruktur nutzen können. Und auch bestehende Unternehmen können sich dank der besseren Vernetzung deutlich positiver entwickeln, mit allen damit verbundenen positiven Effekten für die Kommune und die Region. Daher ist der Breitbandausbau elementarer Bestandteil einer guten Wirtschaftsförderung.

### ***Kommunale Unterstützung notwendig***

Die Kommunen haben eine Reihe wichtiger Funktionen und Möglichkeiten, um den Ausbau der Infrastruktur positiv zu beeinflussen. Sie müssen geeignete Rahmenbedingungen schaffen, sollten sich aktiv bei den Machbarkeitsstudien der Landkreise einbringen und die notwendige Markterkundung gewissenhaft und unabhängig aller partei- und lokalpolitischer Kalküle durchführen.

Dabei werden die Kommunen durch das Land Hessen unterstützt. Das Projektteam der Landesregierung hat eine Vielzahl von Steuerungs-, Beratungs- und Unterstützungsleistungen in den

Bereichen Finanzierung und Förderung, rechtliche Rahmenbedingungen, Marktversorgung sowie Technik entwickelt. Sie bieten zudem Veranstaltungen, kleinere Workshops, aber auch Arbeitsgruppen und -kreise an, die zielgruppengerecht informieren und vernetzen. Darüber hinaus unterstützt das Land die Kommunen mit vier regionalen Breitbandberatungsstellen und Kreiskoordinatoren. Zentrales Steuerungsinstrument ist das Hessische Breitband-Informationssystem "hesbis", das als integriertes Portal alle relevanten Inhalte und Funktionen für Breitbandversorgung, -infrastruktur und -planung zusammenfasst.

### ***Breitbandversorgung keine grundsätzliche Ausnahme vom Subsidiaritätsprinzip***

Die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen darf auch im Bereich der Breitbandversorgung nicht die Regel werden. Sie ist nur dann sinnvoll, wenn privatwirtschaftliche Telekommunikationsanbieter aufgrund fehlender Rentabilität die flächendeckende Erschließung eines Teilraumes mit leistungsfähiger Breitbandinfrastruktur nicht gewährleisten können. In diesen Fällen ist genau abzuwägen, inwieweit private Anbieter in den kommunal angestoßenen Ausbauprozess eingebunden werden müssen. Die Aufnahme der Breitbandversorgung in die Liste der Ausnahmen in § 121 HGO würde die flächendeckende Versorgung mit schnellem Internet in Hessen nicht spürbar verbessern, denn über die landesrechtlichen Bestimmungen hinaus werden sich kommunale Ausbauprojekte zudem mit vergabe- und beihilferechtlichen Fragestellungen aus Landes-, Bundes- und EU-Recht beschäftigen müssen.

**Stand: 31.07.2014**