

Rekommunalisierung – von der Tendenz zum Trend?

Thomas Tannheimer

Evergreen kommunale Leistungen

Die kommunale Selbstverwaltung ist in Österreich historisch und politisch ein hohes Gut. Kaum ein anderes Land in Europa leistet sich ein derart kleinteiliges Netz von Gebietskörperschaften, die auf demokratischer Basis die erste – und beileibe nicht unwichtigste – Stufe politischer Gestaltung und bürgerlichen Engagements darstellen. Dieser Umstand spiegelt sich einerseits in einem manchmal beinahe kuriosen Ausmaß an lokalem Selbstbewusstsein und regionaler Identität wider. Andererseits aber auch in dem Bestreben, dieses egalitäre Selbstverständnis der Gemeindeautonomie mit ökonomischer Gestaltungskraft zu unterfüttern. Dementsprechend weit zurück reicht die Tradition der österreichischen Gemeinden bei der Erbringung von Leistungen im Bereich der Daseinsvorsorge. Inhärenter Teil dieser Historie ist auch die Kontroverse um Ausmaß, Qualität und Konditionen kommunaler Leistungserbringung. Sehr interessante Rückschlüsse lässt die Wiener „Verstadtlichung“ Ende des 19. Jahrhunderts zu: In der Donaumetropole wurden neben dem Bau wegweisender Infrastruktur im Bereich der Wasserversorgung und -entsorgung, auch vormals private Energieversorger und Straßenbahnunternehmen unter kommunalen Einfluss gebracht. Die Gründe dafür waren vielfältig – aber nicht grundverschieden von heutigen Argumenten. Interessanterweise geschah diese erste Welle der Kommunalisierung in weiten Teilen schon unter der Dachkonstruktion kommunaler Unternehmungen, die nicht als Teil der Stadtverwaltung, sondern teilweise nach betriebswirtschaftlichen Maßstäben in privatrechtlichen Organisationsformen wirtschafteten. In mehreren Publikationen beschäftigte sich auch der *Verein für Socialpolitik* mit der Thematik, wobei die argumentative Palette von der Befürchtung „einer Beeinträchtigung und Lähmung der privaten Unternehmungslust“ und dass „öffentliche Unternehmen niemals vom schwerfälligen Formalismus und lästigen Bürokratismus losgelöst werden“, bis hin zum sozialpolitischen Standpunkt, dass „[...] Gemeindebetriebe den Privatunternehmen dann vorzuziehen [sind], wenn dadurch die Bedürfnisse der Allgemeinheit auf bessere Weise befriedigt werden oder die Gefahr der Ausbeutung der Konsumenten gesteuert wird“¹. Die damalige Debatte um Sinn und Unsinn kommunaler Leistungserbringung ähnelt der heutigen also frappierend. Ein starker Hinweis darauf, dass die Ausgestaltung kommunaler

Leistungserbringung immer wieder neuer gesellschaftlicher Ausverhandlung bedarf und natürlich keine ewig gültigen Arrangements existieren. Dementsprechend oszilliert die Debatte zwischen den Polen und bringt Arrangements hervor, die im besten Fall zu den aktuellen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen passen.

Ursachen der aktuellen Debatte

Ganz in diesem Sinne muss auch die seit einigen Jahren deutlich ansteigende Intensität der Debatte um die Probleme strikt privater Leistungserbringung im Bereich der Daseinsvorsorge und der damit verbundenen Tendenz zu mehr kommunaler Gestaltungsmacht gesehen werden. Die Gründe für diese Wende sind vielfältig, lassen aber doch die weitgefächerte Enttäuschung von Erwartungshaltungen im Zuge der großen Liberalisierungs- und Privatisierungseuphorie der 1990er Jahre erahnen:

„Eine wichtige Ursache dürfte auch die Finanz- und Wirtschaftskrise sein, die auf ein Versagen privatwirtschaftlicher Mechanismen zurückgehen und ganz allgemein das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der Märkte erschüttert haben. Neben diesen Veränderungen im politisch-sozialen Großklima und dem Stimmungsumschwung in den psychologischen Grundbefindlichkeiten haben Misserfolge bei der Privatisierung ebenso wie Fälle privatwirtschaftlicher Schlechterfüllung in After Privatization-Szenarien wichtige Impulse für die unerwartete Renaissance der Kommunalwirtschaft gegeben. Bei weitem nicht alle in Privatisierungen gesetzten Hoffnungen haben sich nämlich erfüllt. Vielmehr wird immer mehr bewusst, dass die Privatwirtschaft nicht zwangsläufig besser, effizienter und kostengünstiger arbeitet als die öffentliche Hand.“²

Die Problematik enttäuschter Erwartungen durch private Leistungserbringer lässt sich idealtypisch im Bereich der Wasserversorgung gut nachzeichnen, da hier besonders eindeutig die Charakteristika öffentlicher Monopole zum Vorschein kommen. Dies ist bekanntermaßen im überwältigenden Ausmaß der Kostenstruktur geschuldet, die aufgrund hoher Markteintrittsbarrieren auch die wesentliche Grundvoraussetzung für marktwirtschaftliche Prozesse stark einschränkt – nämlich Konkurrenz. Wettbewerb kann in

1 Die Gemeindebetriebe in Österreich; *Schriften des Vereins für Socialpolitik* 130, Erster Teil, Leipzig 1909, S. 3 f, Zitiert nach: Christian DIRNINGER: Kommunale Selbstverwaltung und kommunale Wirtschaftsunternehmen, S. 170, in: Jürgen SCHNEIDER (Hg.): Öffentliches und privates Wirtschaften in sich wandelnden Wirtschaftsordnungen, *VSWG Beihefte*, Nr. 156, Stuttgart 2001

2 Hartmut BAUER: Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung, *KWI Schriften*, Bd. 6 (2012), S. 12; online abgerufen am 18.07.2013 unter: <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2012/6218/>

diesem Fall niemals „im Markt“ stattfinden (KundInnen in einem Versorgungsgebiet zu gewinnen), sondern höchstens „um den Markt“ in Form zeitlich und räumlich eingegrenzter Ausschreibungen. Eventuelle positive Effekte des freien Marktes können sich jedenfalls nur sehr eingeschränkt entwickeln, da das öffentliche Monopol lediglich zu einem privaten Monopol auf Zeit umgewandelt werden kann. Deshalb ist auch das Hauptargument niedriger Wasserpreise durch private Erbringer häufig mit Vorsicht zu genießen. Selbst wenn es möglich sein sollte, durch Nutzung von Konzernsynergien in Planung und Service, oder mittels Einschnitten bei den Personalkosten billiger zu agieren, ist es unwahrscheinlich, dass sich dies auch in den Preisen widerspiegelt. Ganz im Gegenteil, kommt es häufig eher zu Preiserhöhungen. Denn ein privater Monopolist ohne Konkurrenz hat auch keinen Grund Preise zu senken. Abgesehen davon bleiben derartige Effekte im Bereich der Wasserversorgung ohnehin kurzfristig, da der wesentliche Kostenfaktor eben die Netzinfrastruktur betrifft. Eine fatale Anreizsituation: Ein rein gewinnorientiertes Unternehmen wird Infrastrukturinvestitionen in aller Regel nur auf die Dauer des exklusiven Nutzungsrechtes (Konzession) kalkulieren und dementsprechend keine langfristige-strategischen Investitionen tätigen. Es gibt durchaus Beispiele für eine derartige Gewinnabschöpfung auf Kosten der Infrastruktur: Großstädte wie London oder Paris haben diese schmerzhaft Erfahrung bereits gemacht und sind nun damit beschäftigt, den Scherbenhaufen zusammenzukehren. Einmal ausgelagerte Leistungen sind nämlich nur mit viel Aufwand wieder zurückzugewinnen, nicht zuletzt, da Know-How und Fachexpertise nun fehlen.³ Für den Trinkwasserschutz gilt die gleiche Logik, denn aus welchem Grund sollte ein rein gewinnorientierter Betreiber mit einem Nutzungsrecht von 20 Jahren Geld in den Schutz von Quellgebieten stecken, wo die positiven Effekte dieser Maßnahme über den Wasserkreislauf womöglich erst in 50 Jahren spürbar werden? Dazu kann das Unternehmen nur per Vertragsbestimmungen verpflichtet werden, womit ein nahtloser Übergang zum Thema Transparenz gemacht ist.

Zwar verfolgen auch öffentliche EntscheidungsträgerInnen wohl nicht immer nur langfristige Absichten zum Vorteil öffentlicher Infrastruktur, dennoch besteht ein hohes Maß an verfahrensmäßiger Transparenz und demokratischer Legitimation durch Wahlen oder Gebührenbeschlüsse. Im Gegensatz dazu sind privatrechtliche Verträge nicht ohne weiteres einsehbar. Beispielsweise mussten die Berliner BürgerInnen die Veröffentlichung des einschlägigen Vertragswerkes zwischen der Stadt und dem Veolia-Konzern per Volksbegehren erzwingen, um dann mit jahrelanger Verspätung die Übervorteilung durch den privaten Betreiber ohnmächtig nachzulesen. Ob ein Investor tatsächlich strategisch und langfristig agiert, lässt sich eben erst im Nachhinein beurteilen. Ein von Quartalszahlen abhängiger Konzern, entwickelt unter dem Druck der Anteilseigner mitunter auch recht schnell andere Perspektiven auf ein Geschäftsfeld.

3 Beispielsweise müssten im Fall einer Rekommunalisierung des Berliner Stromnetzes rund 1000 Ingenieure, Facharbeiter und Servicekräfte vom vormaligen Betreiber Vattenfall abgeworben werden. Vgl. „Fürs Stromnetz fehlen Berlin mehr als 1000 Fachleute“, in: Berliner Morgenpost vom 21.06.2013, online abrufbar unter: <http://www.morgenpost.de/berlin-aktuell/article117358386/Fuers-Stromnetz-fehlen-Berlin-mehr-als-1000-Fachleute.html>

Trend Rekommunalisierung?

Natürlich darf in der Debatte nicht vergessen werden, dass es ebenfalls nicht angebracht ist, nach dem Abklingen der „[...] Privatisierungseuphorie in dem Megatrend ‚Rekommunalisierung‘ eine kopernikanische Wende in der Verwaltungspraxis auszumachen, eine grundstürzende Zäsur für die Verwaltungsrechtslehre zu sehen oder gar den Beginn eines neuen Zeitalters im Verwaltungsrecht auszurufen. Denn politische Großformeln wie ‚Kommunal vor Privat‘ führen in der praktischen Verwaltungsarbeit ebenso wenig weiter wie ordnungspolitische Glaubensbekenntnisse etwa nach der marktradikalen Maxime ‚Privat vor Staat‘“⁴.

Es klingt also durchaus an, dass das Spannungsfeld zwischen Privat und Öffentlich sehr weiträumig und heterogen ist. Ob es tatsächlich einen stabilen Rekommunalisierungstrend gibt, ist anhand von Daten schwer zu zeigen. Insbesondere in Österreich, wo es zu einer großen Zahl formeller Privatisierungen gekommen ist, kann dies keineswegs als gesichert gelten. Denn die Kommunen nehmen über die Eigentümerschaft (zumindest indirekt) weiterhin Einfluss auf die Geschäfte der privatrechtlich organisierten Unternehmen. Deshalb ist es angesichts der vielen Varianten zwischen formellen, funktionalen und materiellen Privatisierungen zweckmäßig, das „Buzzword“ Rekommunalisierung vornehmlich an einer Steigerung des Einflusses der Kommune zu binden und nicht lediglich an die tatsächliche materielle Rücküberführung von Leistungen. Am deutlichsten wird eine Tendenz zur materiellen Rekommunalisierung in Deutschland: Im Bereich der Energiewirtschaft bietet sich aufgrund der Vielzahl auslaufender Gas- und Stromkonzessionen (rund 20.000 bis 2016) eine einmalige Gelegenheit für Kommunen entweder das beste Angebot am Markt zu suchen, oder die Geschäfte in die eigene Hand zu nehmen. Die Vielzahl an Neugründungen von Stadtwerken zeigt, dass zahlreiche Städte und Gemeinden einen Einstieg anstreben. Von einem regelrechten „Run“ hin zu kommunaler Energieversorgung kann angesichts der zahlreichen auslaufenden Konzessionen aber nicht gesprochen werden.⁵ Natürlich haben auch die eingesehnen Energiekonzerne ihren Anteil daran, denn sie nutzen gesetzliche Spielräume „[...] um bei Rekommunalisierungsabsichten oder bei Vergabewünschen an Neukonzessionäre bereits im Vorfeld der Verhandlungen überzogene Netzpreise mit abschreckender Wirkung zu fordern, die meist auf der Basis des Sachzeitwertes kalkuliert werden. Aus diesem Grund befürchten viele Gemeinden langwierige Streitereien und gesetzliche Auseinandersetzungen um die Kaufpreisfindung. Sie gehen dann den Weg des geringsten Widerstandes mit der Folge, dass der Konzessionsvertrag mit dem Altkonzessionär verlängert wird.“⁶

4 Ebd., S. 31

5 So zählt der Verband kommunaler Unternehmen Deutschlands (VKU) rund 170 Konzessionsübernahmen durch Stadtwerke (Stand August 2012). Gemessen an der Gesamtzahl auslaufender Konzessionen also keine besonders hohe Zahl. Vgl. VKU (Hrsg.): Konzessionsverträge. Handlungsoptionen für Kommunen und Stadtwerke, Berlin 2012

6 Wuppertal Institut (Hrsg.): Auslaufende Konzessionsverträge für Stromnetze – Strategien überregionaler Energieversorgungsunternehmen zur Besitzstandswahrung auf der Verteilnetzebene, S. 44; online abgerufen am 20.07.2013 unter: http://wupperinst.org/uploads/tx_wupperinst/Konzessionsvertraege_final.pdf

Sektorbeispiel: Energie⁷

Die Aussichten für kommunale Versorgungsunternehmen haben sich seit der Jahrtausendwende deutlich gewandelt. Noch vor wenigen Jahren wurden den regional aufgestellten Stadtwerken im liberalisierten Wettbewerb angesichts fehlender Größe und Mittel häufig keine guten Chancen eingeräumt. Die großen europäischen Energiekonzerne nutzten die Gelegenheit, sich mit prallgefüllten Kriegskassen tiefer in die lokalen Strukturen einzukaufen, um Absatzmärkte an sich zu binden. Auch im Hinblick auf den Preiswettbewerb wurde erwartet, dass die Skalenvorteile der großen Konzerne nicht wettzumachen seien. Mittlerweile hat sich der Wind, wie oben beschrieben, gedreht – in Deutschland beispielsweise besteht seit einigen Jahren eine Tendenz Anteile von Großkonzernen zurückzukaufen oder neue Stadtwerke zu gründen. Jedenfalls sind Privatisierungen in der öffentlichen Wahrnehmung kaum mehr mit der Hoffnung auf niedrigere Preise und besseren Service verbunden. Insofern kaum verwunderlich, dass gerade im Energiebereich eine starke Bewegung, hin zu kommunalen Akteuren zu beobachten ist.

Diese Renaissance eines altbekannten Modells kommt aber aus ökonomischer Sicht nicht von ungefähr: Die Wende hin zu nachhaltiger Energieversorgung ist ohne dezentrale Strukturen kaum denkbar. Denn Energieeffizienz und Ökologisierung sind viel einfacher in der lokalen Dimension zu erreichen. Durch die besondere Nähe zu den sozialen und wirtschaftlichen Voraussetzungen vor Ort wird es möglich, maßgeschneiderte Lösungen zu implementieren und beispielsweise Effizienzpotentiale im Bereich der Endenergie besser zu nutzen. Außerdem zeigt gerade die Marktentwicklung seit den 1990ern, dass sich die angeblichen Effizienzvorteile großer Konzerne in Administration, Planung, Wartung häufig ins Gegenteil verkehren: Die Branche bietet massenhaft Beispiele für horrenden Fehlinvestitionen oder verpasste Innovationsschübe, die im Anschluss durch Oligopol-Preise von den BürgerInnen zurückerwirtschaftet werden müssen. Die Liberalisierung hat nämlich durchaus auch die Selbstverortung öffentlicher Akteure verändert: es ist eine Hinwendung zu mehr Effizienz und marktwirtschaftlichem Kalkül zu erkennen. Ein Wandel, der natürlich Raum für einen potenziellen Konflikt zwischen Marktbestimmtheit und den Erfordernissen der Daseinsvorsorge schafft.⁸ Dennoch: Diese unausweichliche Debatte ist im Umfeld öffentlicher Stakeholder besser aufgehoben und als Reaktion auf Ineffizienzen und den Status-Quo-Habitus der Vergangenheit begrüßenswert. Zudem besteht ein gesteigertes Bewusstsein für die Notwendigkeit von Kooperationen mit anderen Kommunen und Stadtwerken⁹, um Effizienzpotentiale zu erzielen.

Das derzeitige Spannungsverhältnis zwischen Versorgungssicherheit und Leistbarkeit bei gleichzeitig hohen ökologischen Zielsetzungen bedarf einer intelligenten Kombination aus Marktanreizen und nachhaltigen Leistungen. Bei genauerer Betrachtung besteht eine ganze Reihe von Gründen, warum kommunale Unternehmen eine wichtige Rolle beim Austarieren des energiewirtschaftlichen Zieldreiecks tragen können:

Vertrauen und Glaubwürdigkeit: Kommunale Versorgungsunternehmen überzeugen häufig durch kleinräumige Lösungskonzepte, die den Bedingungen vor Ort Rechnung tragen. Die starke regionale Bindung ist aber nicht nur aus rein ökonomisch-technischen Argumenten durchaus nützlich, sondern auch aufgrund der Nähe zur örtlichen Bevölkerung. Befragungen ergeben immer wieder, dass vor allem Stadtwerke die Glaubwürdigkeit in der Bevölkerung genießen, um Innovationen die notwendige Vertrauensbasis zu verleihen.¹⁰ In Zeiten steigenden Konsumbewusstseins und regionaler Bindungen ein nicht zu unterschätzender Faktor. Kommunale Versorgungsunternehmen stehen damit in einer vielversprechenden Ausgangsposition, um die Anforderungen moderner Energiepolitik zu meistern. „*Stadtwerke als dezentrale Energieversorger bilden eine wesentliche Säule der Energiewende und fungieren als Vorreiter – bezogen auf die Umsetzung erforderlicher Maßnahmen und der Nutzung neuer Technologien. Aufgrund ihrer Bürgernähe tragen sie zudem dazu bei, das Verständnis für bestimmte Projekte und Erfordernisse, aber auch für die Energiewende allgemein in der Bevölkerung zu stärken.*“¹¹

Strategischer Entscheidungsspielraum: Kommunale Unternehmen sind ihren EigentümerInnen vor Ort verpflichtet. Investitionsentscheidungen bleiben damit nicht nur an bloßen kurzfristigen Renditeerwartungen orientiert, sondern können in ein langfristig-strategisches Gesamtkonzept integriert werden. So bleiben soziale und ökologische Zielvorstellung auch unabhängig von kurzfristigen Markt- oder Stimmungsschwankungen auf der Agenda. Kommunale Wirtschaftsstrukturen schaffen überdies die Voraussetzung für demokratische Rückkopplung wesentlicher Bereiche der Daseinsvorsorge. Dementsprechend stellt eine Untersuchung zum Thema Rekommunalisierungen fest, dass die Rückeroberung strategischen Entscheidungsspielraumes ein Hauptargument für das Engagement öffentlicher Akteure ist.¹² In diesem Zu-

7 Siehe Heidrun MAIER-DE KRUIJFF/Thomas TANNHEIMER/Stephanie VEIGL: Perspektiven der Daseinsvorsorge im liberalisierten Energiemarkt; in: Martin GRAF/Patrick HORVATH/Wolfgang RUTTENSTORFER (Hg.): Powerlines – Energiepolitische Entwicklungslinien Europas, Wien 2013, S. 82 – 89

8 Vgl. Thomas EDELING: Stadtwerke zwischen Markt und Politik, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Bd. 25, H. 2 (2002), S. 127-139

9 Ein Beispiel dafür ist das netzwerkartig organisierte Unternehmen Trianel, das die Kräfte seiner mehr als 100 Mitgliedsunternehmen in den Bereichen Erzeugung, Handel und Vertrieb fokussiert, um den Erhalt der kommunalen Selbstverwaltung im Wettbewerb zu stützen.

10 Vgl. Horst WILDEMANN: Stadtwerke – Erfolgsfaktoren europäischer Infrastruktur- und Versorgungsdienstleister, München 2009, S. 44 f

11 Vgl. Oliver ROTTMANN (Hrsg.): Die Energiewende und deren Herausforderung für die Stadtwerke, Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge Leipzig, Juli 2012, S. 24; abgerufen am 04.03.2013 unter: http://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/user_upload/KOZE/Inhalt/EE-Studie_final.pdf

12 Oliver ROTTMANN (Hrsg.): Renaissance der Kommunalwirtschaft – Rekommunalisierung öffentlicher Leistungen, Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge Leipzig, Juli 2011, S. 23; online abgerufen am 04.03.2013 unter: http://www.gemeinderat-online.de/fileadmin/default/files/PDF_Dokumente/Studie_HVB.pdf

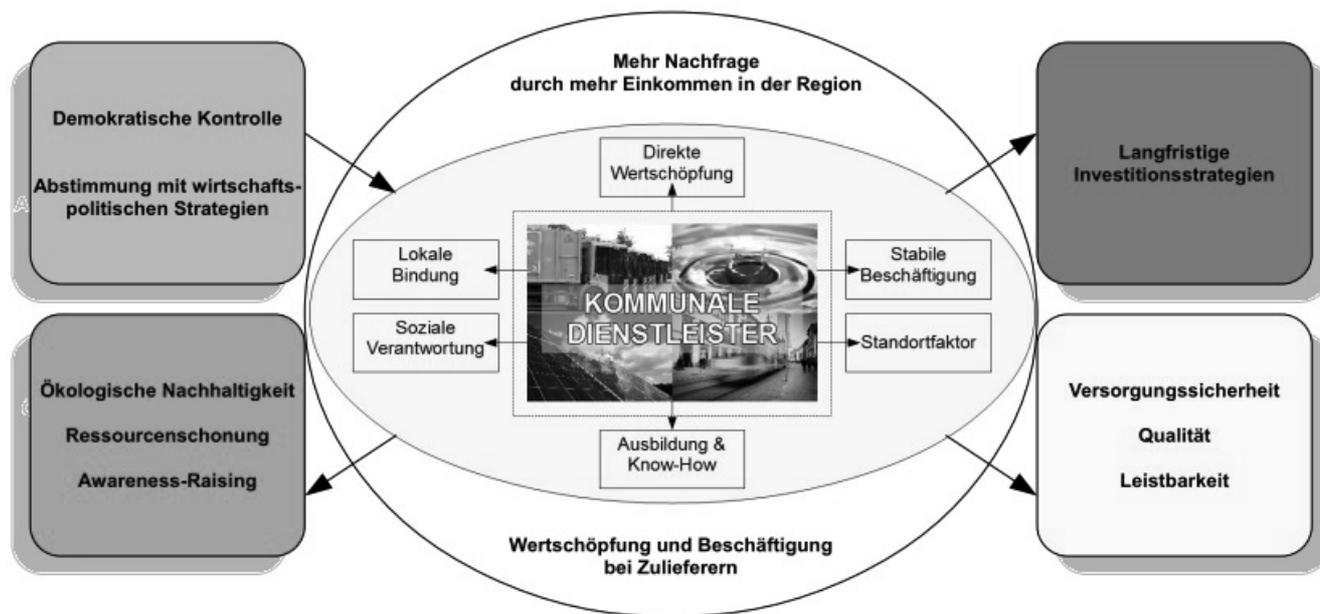


Abb. 1. Mehrwert eines kommunalen Dienstleisters

sammenhang wird auch der Ursprung der „Stadtwerke-Idee“ häufig vergessen: Gegen Ende des 19. Jahrhunderts ging es darum riesige Herausforderungen aufgrund von Überbevölkerung und Industrialisierung in den Griff zu bekommen. Die privaten Akteure zeigten sich damals unfähig, langfristig tragfähige Lösungen zu entwickeln, weshalb die Kommunen nolens volens in die Bresche springen mussten. Dieses Beispiel weist durchaus einige Analogien zur heutigen Situation auf. Angesichts des enormen Bedarfs an nachhaltigen Investitionen in Infrastrukturen kommt öffentlichen Akteuren eine Schlüsselrolle zu. In diesem Sinne dient „[...] ein kommunales Stadtwerk dazu, eine von der jeweiligen Kommune angestrebte umfassende Neuausrichtung der Energiepolitik, beispielsweise durch das Umstellen auf regenerative Energieerzeugung, abzusichern und letztlich am Markt durchzusetzen.“¹³

Synergien entlang der Wertschöpfungskette: Der integrierte Ansatz der kommunalen Daseinsvorsorge bietet erhebliches Synergiepotenzial, das mittels intelligenter und flexibler Leistungserbringung genutzt werden kann. Im Gegensatz zu Einsparten-Unternehmen, können Stadtwerke ihre Tätigkeiten in verschiedenen Bereichen aufeinander abstimmen. Insbesondere im urbanen Bereich bringt die Nutzung hocheffizienter Technologien wie Kraft-Wärme-Kopplung enorme Vorteile, die im Verbund eines Stadtwerkes optimal genutzt werden können. Die verbrauchsnahe Leistungserbringung im Verbund der verschiedenen Bereiche der Daseinsvorsorge ist ein Schlüsselargument für die Zukunftsperspektiven der Stadtwerke. Das große Potenzial an Energieeinsparungen über die Kette der

kommunalen Dienstleistungen ist enorm, entfaltet aber erst in Kombination mit der unmittelbaren Nähe zu KundInnen besondere Wirkung. Entlang der Wertschöpfungskette von Turbine bis individuellem Verbrauch besteht die Möglichkeit zu flexiblen und passgenauen Dienstleistungen. Hier liegt das unternehmerische Innovationspotenzial für jedes Stadtwerk, das mit guten Ideen und Leben gefüllt werden muss. Um diese Chance nutzen zu können ist es auch besonders wichtig, dass politische Entscheidungsträger vor Ort einen Know-How-Träger haben, der in der Lage ist die wirtschaftlichen Potenziale zu erkennen.

Stabiler Anker: Öffentliche Akteure und insbesondere Stadtwerke haben seit Beginn der Wirtschaftskrise eine besondere, stabilisierende Funktion erfüllt. Sie leisten einen erheblichen Beitrag zur regionalen Wertschöpfung und bleiben auch in wirtschaftlich angespannten Zeiten länger auf einem investiven Pfad.¹⁴ Während lediglich am privaten Shareholder-Value orientierte Unternehmen ihre Investitionen in Qualifizierung der Arbeitskräfte oder Infrastruktur verständlicherweise zeitnah zurückfahren, tragen öffentliche Akteure zum Ausgleich der Schwankungen über den Konjunkturzyklus bei. Gewinne, die an die Kommunen abgeführt werden, sind zudem wesentlicher Bestandteil der Sicherstellung wichtiger Leistungen der Daseinsvorsorge.

13 Christian THEOBALD/Kristian MAU: Strom- und Gasverteilnetze im Wettbewerb, Schriftenreihe Energie- und Infrastrukturrecht (Band 19), München 2011, S. 101

14 Vgl. Bene MÜLLER: Erneuerbare Energien und regionale Wertschöpfung, in: Dratwa, Friederike Anna u.a. (Hg.): Energiewirtschaft in Europa, Berlin/Heidelberg, 2010

Fazit

Von einem sektorenübergreifenden Trend zur Rekommunalisierung kann derzeit kaum gesprochen werden. Dennoch weist die intensive gesellschaftliche Debatte darauf hin, dass ein Bedürfnis nach neuen Lösungen im Entstehen ist. Vom Dogma der unbedingten Effizienz, Effektivität und Innovationskraft privater Leistungserbringung ist jedenfalls nicht viel übrig geblieben. Verstärktes kommunales Engagement kann eine Möglichkeit sein, die Interessen der BürgerInnen nach mehr lokaler Rückkopplung aufzunehmen, kommu-

nalpolitische Handlungsoptionen zurückzugewinnen und strategische Zielsetzungen zu erreichen. Auch wenn jede Rekommunalisierung eine Einzelfallentscheidung ist, deren Nutzen von zahlreichen Variablen vor Ort abhängt, zeigt sich doch ein gesteigertes Selbstbewusstsein öffentlicher Träger. Wenn es gelingt den großen Erfahrungsschatz der Städte und Gemeinden mit den Zielvorstellungen der BürgerInnen in Einklang zu bringen, bietet kommunale Leistungserbringung zweifellos ein unschätzbares Potenzial zur innovativen Bewältigung der aktuellen wirtschaftlichen Herausforderungen.

Rekommunalisierung – von der Tendenz zum Trend?

Kommentar von Thomas Ritt zum Vortrag von Thomas Tannheimer

Ich möchte in meinem Kommentar zwei angesprochene Punkte etwas vertiefen: Zuerst möchte ich die Erwartungen, die mit Privatisierungen in Deutschland verbunden waren, ansprechen und mich danach mit der Frage beschäftigen was dran ist am Trend zur Re-Kommunalisierung, den es laut Medien ja gibt.

Zu den deutschen Privatisierungen: Man muss von einem „Privatisierungsnarrativ“ ausgehen. Diese Erzählung besagt, dass privatisierte Leistungen effektiver, effizienter, billiger und kundennäher erbracht werden können. Zudem bekommt die öffentliche Hand durch die Privatisierung sehr viel Geld für ihr Budget, sie kann ihre Schulden abbauen und Zinsen sparen und der Rest läuft von alleine. Soweit die Erzählung. Aber ohne die „Unsichtbare Hand“, die zu Wohlstand und Prosperität für alle führt, wenn jeder einzelne seinen Nutzen maximiert, ist diese Geschichte natürlich nicht schlüssig.

Wie sieht es in der Realität mit Privatisierung, Wohlstand und Gemeinwohl aus? Die finanziellen Erwartungen der Gebietskörperschaften sind oft sehr groß.

Eine Studie der wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der AK zeigt aber, dass, wenn der Bund alle Beteiligungen bis auf die Sperrminorität verkaufen würde und mit den Erlösen seine Schulden zurückzahlt, das Ergebnis für den Staat deutlich negativ ist. Das Minus entspricht etwa einer halben Milliarde Euro pro Jahr.

Viele Gebietskörperschaften haben derartige Erfahrungen gemacht. Die erwarteten Erlöse waren höher als die tatsächlichen erreichten Erlöse und die Folgekosten durch die wegfallenden Beteiligungserträge sehr hoch. Die Gemeindebudgets standen nach der Privatisierung unter stärkerem Druck als davor.

Darüber hinaus verlieren die Kommunen an Einfluss in anderen Politikbereichen. Stellen Sie sich z.B. vor, die Wiener Linien würden privatisiert werden. Es ist jetzt schon aufwendig für die Stadt Wien, ihre Interessen durchzusetzen, bspw. wenn es um den Fahrradverkehr und dessen Konfliktpunkte

mit dem öffentlichen Verkehr geht (Fahren gegen die Einbahn, Mehrzweckstreifen etc.). Zwischen der Stadt Wien und den Wiener Linien gibt es diesbezüglich vielleicht Diskussionsprobleme, doch wären die Wiener Linien privat, führten solche Konfliktpunkte zu massiven rechtlichen Problemen wenn nicht jedes künftige Problem detailliert im Vorfeld vertraglich geregelt ist (was meist auch nicht sein kann).

Dieses Beispiel ist auf sehr viele andere, gerade langfristig schwer vorhersehbare, Politikbereiche umlegbar. Die Gemeinden brauchen entsprechenden Einfluss, die Politikfelder sind einfach zu komplex um das in privatrechtliche Vertragswerke zu fassen.

Dass bei der Leistungserbringung durch private Unternehmen gerade bei natürlichen Monopolen im kommunalen Bereich Preis und Qualität auch nicht an jene der öffentlichen Hand heranreichen, hat sich vielfach bestätigt. Steigende Preise bei geringerer Qualität sind oft die Folgen von Privatisierungen auf kommunaler Ebene. Aus Sicht der Arbeiterkammer muss ich mit Nachdruck auch auf die teilweise extrem unterschiedlichen Arbeitsbedingungen bei öffentlichen und privaten Unternehmen hinweisen. Wenn ich einen Arbeitsplatz bei der MA 48 mit einem Arbeitsplatz in der privaten Abfallwirtschaftsbranche vergleiche, gibt es einen haushohen qualitativen Unterschied in Sachen Bezahlung, Gesundheitsschutz, Arbeitsbelastung etc. zugunsten des öffentlichen Dienstleisters.

Auch der demokratiepolitische Aspekt ist von großer Bedeutung. Wenn ich beispielsweise mit der Energieversorgung in Berlin vor der Privatisierung nicht einverstanden war, bestand zumindest die Möglichkeit den Bürgermeister bzw. seine Partei kein zweites Mal zu wählen. Heute stehe ich in Berlin dem Chef von Wattenfall gegenüber, der keine Probleme mit einer möglichen Wiederwahl hat.

Zählt man all die genannten Punkte zusammen, stellt sich die Frage, wie es in der Realität mit der vorhin erwähnten unsichtbaren Hand aussieht. Hier kann man mit Joseph Stiglitz

sagen: Ein Grund warum die unsichtbare Hand unsichtbar ist, ist, weil es diese unsichtbare Hand womöglich gar nicht gibt. Für die Privatisierungen gilt deshalb: Rechtzeitig überlegen was man tut, denn der Weg zurück ist mit Sicherheit schwer und extrem teuer.

Zum Re-Kommunalisierungstrend:

Mit Ausnahme einiger großer Fälle (die Wasserversorgung in Berlin oder Paris) existiert dieser Trend, denke ich nicht. Es ist extrem teuer und aufwendig zu re-kommunalisieren. Ich sehe andere Trends: Etwa eine weitere Ent-Kommunalisierung, vor allem in kleinen Gemeinden auf Grund mangelnder Professionalität, z.B. im Bereich der Abfallentsorgung. Die Anforderungen seitens der Gesetzgebung an die Abfallwirtschaft steigen und kleine Gemeinden, die oftmals einen halbtags beschäftigten „Freizeit-Bürgermeister“ haben, können die Aufgaben gemäß Abfallwirtschaftsgesetz (AWG) nicht bewältigen. Das führt oftmals zur Auslagerung ganzer Systeme (d.h. nicht nur der Dienstleistungen) mit oft drastischen ökologischen Auswirkungen.

Ein ganz großes Thema ist auch das Thema Wohnen. Hier wird Druck aufgebaut kommunale Wohnungen zu verkaufen um, so wird behauptet, mit den Erlösen wieder Wohnraum schaffen zu können. Was ist daran schlecht? Die öffentliche Hand bekommt Geld, das sonst irgendwo auf den Sparbüchern der MieterInnen liegt und kann damit neue Wohnungen bauen.

Was schlecht dran ist kann man aus den eigenen Erfahrungen ableiten. Vor 10 Jahren wurden etwa 65.000 Bundeswohnungen verkauft. Alle MieterInnen zahlen massiv die Rechnung dafür:

Die alten MieterInnen müssen mit deutlich verschlechterten Bedingungen (Verwaltung, Wohnqualität etc.) rechnen - die neuen MieterInnen mit deutlich höheren Mietzinsen. Wir haben das für die ehemaligen Bundeswohnungen im Arsenal untersucht und die Ergebnisse waren eindeutig. Man sieht diesen Trend auch an den Mietsteigerungen seit 2005. Die Inflation betrug seither etwa 13 %, die Mieten für Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen wurden in diesem Zeitraum um etwa 13 bis 14 % teurer, private Mieten stiegen um etwa 36,6 %. Langfristig haben die Privatisierungen auf den Wohnungsmarkt also massiven Einfluss.

Weitere Trends in Richtung Privatisierung kommunaler Leistungen sehe ich bei Spitälern und Kliniken.

Mein Fazit: Den großen Trend zur Re-Kommunalisierung sehe ich nicht, eher einen Trend in die andere Richtung. Oft wird von GegnerInnen kommunaler Betriebe kritisiert dass auch Gewinne gemacht werden. Noch dazu wo oft eine natürliche Monopolstellung existiert. Auch hier zeigt sich der Vorteil öffentlichen Eigentums bei natürlichen Monopolen: wenn ein privates Monopol einen Monopolgewinn erwirtschaftet, gehört er dem Monopol. Wenn ein öffentliches Monopol einen Monopolgewinn erwirtschaftet, gehört er den BürgerInnen und das macht auch einen großen Unterschied.

Meine Schlussfolgerung ist einerseits: Kommunale Dienstleister nicht verkaufen, sonst wird's teuer. Erst für die BürgerInnen und später für die Kommune.

Und andererseits: Kommunale Leistungserbringung braucht die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger. Eine ständige Verbesserung von Angebot, Service und Kundennähe sind Grundvoraussetzung für öffentliche Dienstleistungen.