



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
WIEN

DIPLOMARBEIT

(Re-)Kommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Österreich

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung
des akademischen Grades eines Diplom-Ingenieurs

unter der Leitung von

Univ.-Ass. Mag. Dr. Leonhard Plank

E280 – Department für Raumplanung

Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik

eingereicht an der Technischen Universität Wien

Fakultät für Architektur und Raumplanung

von

Laurentius Terzic, BSc

01026315

Wien, am 14. Mai 2018

Abstract auf Deutsch

Seit einigen Jahren gibt es in Europa eine Gegenbewegung zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen: (Re-)Kommunalisierung. Energieversorgung, Wasserversorgung und öffentlicher Verkehr sind etwa in Deutschland und Frankreich nur einige der betroffenen Branchen.

In dieser Arbeit wird mit der Geschichte öffentlicher Dienstleistungen von den Anfängen bis in die Gegenwart das Wechselspiel zwischen Staat und privat in einem historischen Rückblick dargestellt. Hintergründe und Fallbeispiele von (Re-)Kommunalisierungen in verschiedenen europäischen Ländern bieten eine Übersicht über internationale Entwicklungen der vergangenen 20 Jahre.

In Österreich kam es in den vergangenen Jahrzehnten nur zu wenigen Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen. Ein (Re-)Kommunalisierungstrend wie in anderen Ländern ist daher hierzulande gar nicht möglich. In welchen Branchen und Regionen es in Österreich dennoch zu (Re-)Kommunalisierungen kam, zeigen neun im Rahmen dieser Arbeit recherchierte Fallbeispiele. Drei von ihnen – aus den Bereichen Kultur, Tourismus und Soziales – werden ausführlicher dargestellt. Unter Einbeziehung von ExpertInneninterviews werden die unterschiedlichen Formen, Motive, Ziele und Auswirkungen dieser (Re-)Kommunalisierungen beschrieben. Schließlich wird auf Basis der nationalen und internationalen Erfahrungen analysiert, welche Chancen und Risiken (Re-)Kommunalisierungen für Gemeinden bieten.

Abstract in English

Europe is currently experiencing a trend which runs contrary to the privatisation of public services: (re-)municipalisation. Energy and water supply services as well as public transport are among the most prominent sectors for this movement in countries such as France and Germany, but other sectors follow suit.

This thesis portrays the history of public services from their beginnings to the present, focusing on the interplay between the private and the public sector. Individual cases of (re-)municipalisation in various European countries offer an overview over international developments of the past 20 years.

In Austria, only few public services have been privatised in the past decades, which renders (re-)municipalisation movements in the water and energy sectors, as observed in other countries, impossible. The specific sectors in which (re-)municipalisation has been occurring in Austria are portrayed in nine case studies in this thesis. Three examples from the culture sector, tourism and social services are described in greater detail. They are analysed utilising experts interviews, and their motifs, goals and consequences are described. Finally, the chances and risks of (re-)municipalisations for communities are summarised based on the presented national and international experiences.

Inhalt

1. Einführung	5
1.1. Hintergrund.....	5
1.2. Definitionen	6
1.3. Forschungsfragen und Zielsetzung.....	8
2. Methodik	10
2.1. Projektvorgabe: Methodik des TNI-Forschungsprojekts.....	10
2.2. Ergänzende Grundlagen	11
2.3. Fallstudie	12
2.4. Ablehnung alternativer methodischer Ansätze	16
3. Geschichte öffentlicher Dienstleistungen	17
3.1. Von den Anfängen bis in die Nachkriegszeit	17
3.2. Die (neo-)liberale Wende: Jüngere Privatisierungs- und Liberalisierungsgeschichte Europas	23
3.3. Zwischenfazit.....	27
4. (Re-)Kommunalisierung im europäischen Kontext	29
4.1. Überblick	29
4.2. Motive und erwartete Auswirkungen	33
4.2.1. Politisch-strategische Motive.....	33
4.2.2. Finanzielle Motive.....	40
4.2.3. Versagen privater Dienstleister	41
4.2.4. Erhebungen zu Motiven und Zielen von (Re-)Kommunalisierungen	42
4.3. Formen der (Re-)Kommunalisierung	45
4.4. (Re-)Kommunalisierung in ausgewählten europäischen Ländern	46
4.5. Zwischenfazit.....	52
5. (Re-)Kommunalisierung in Österreich	54
5.1. Kontext: Öffentliche Dienstleistungen in Österreich.....	54
5.2. Fallbeispiele	57
5.2.1. Theater an der Gumpendorfer Straße	58
5.2.2. Skigebiet Forsteralm	65
5.2.3. Offene Jugendarbeit Innsbruck	73
5.2.4. Weitere Fälle	78
5.3. Zwischenfazit.....	89
6. Fazit	90
6.1. Zusammenfassung der Ergebnisse	90
6.2. Schlussfolgerungen.....	93
Literatur- und Quellenverzeichnis	95
Anhang	102

1. Einführung

1.1. Hintergrund

Die Debatte, ob die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen von staatlicher oder privater Seite erfolgen soll, existiert seit fast 200 Jahren.¹ Politische Veränderungen und technische Umbrüche haben für eine wechselhafte Geschichte gesorgt. In Österreich wurden etwa viele Eisenbahnen und Straßenbahnen im 19. Jahrhundert als private Unternehmen gegründet. Andere heute selbstverständliche öffentliche Dienstleistungen, wie etwa die Kleinkinderbetreuung, gab es damals in einer mit heute vergleichbaren Form noch gar nicht.²

Schon früh offenbarten sich Widersprüchlichkeiten zwischen den Zielen einer gemeinwohlorientierten Daseinsvorsorge und privatem Gewinnstreben: Bereits zu Zeiten der Monarchie kam es zu einer ersten großen Welle von Verstaatlichungen und Kommunalisierungen öffentlicher Dienstleistungen. Bis in die Nachkriegszeit entwickelte sich eine Blüte staatlichen Wirtschaftens. Weit mehr als klassische Daseinsvorsorge wurde vom Staat organisiert, auch viele industrielle Schlüsselbetriebe wurden in staatliches Eigentum übernommen.³

Internationale politische Veränderungen wie die Wahl von Ronald Reagan in den USA und jene von Margaret Thatcher in Großbritannien, aber auch hausgemachte Fehlentwicklungen – Stichwort „Verstaatlichtenkrisen“ – sorgten ab den 1980er-Jahren für ein Umdenken in Richtung „mehr privat, weniger Staat“. Die Privatisierungswelle der folgenden Jahrzehnte erfasste öffentliche Dienstleistungen auf bundesstaatlicher wie auf kommunaler Ebene.⁴

Doch in den letzten 20 Jahren hat sich international wieder ein Gegentrend der „Rekommunalisierung“ öffentlicher Dienstleistungen entwickelt. In Ländern wie Deutschland und Frankreich sind hunderte Unternehmen, etwa in der Wasser- und Energieversorgung, wieder in kommunales Eigentum zurückgeholt worden. Durch

¹ Vgl. Unger/Van der Linde/Getzner (2017)

² Vgl. Halmer/Hauenschild (2014), S. 13

³ Vgl. Halmer/Hauenschild (2014), S. 13-14

⁴ Vgl. Ebert (2003), S. 563

die Finanz- und Wirtschaftskrise sowie die Debatten um Freihandelsabkommen wie CETA und TTIP hat die Frage der Verantwortung für die Daseinsvorsorge in den letzten Jahren auch wieder an öffentlicher Aufmerksamkeit gewonnen.

In der Literatur zum Thema (Re-)Kommunalisierung wird bisher stark auf spektakuläre Fälle in Deutschland, Frankreich, England oder Ländern außerhalb Europas fokussiert. Aus dem Blick gerät dabei, dass dieses Phänomen nicht nur einige wenige Länder und Branchen betrifft. Diese Arbeit beschäftigt sich branchenübergreifend mit (Re-)Kommunalisierungsfällen in Österreich und soll damit dazu beitragen, einige „blinde Flecken“ in der Diskussion zu beleuchten.

Diese Arbeit entstand basierend auf einem Forschungsprojekt zum Thema „Rekommunalisierung“ des Transnational Institute Amsterdam (TNI) in Kooperation mit der Arbeiterkammer Wien, an dem ich als Forschungsassistent mitarbeitete. Teilergebnisse der Recherche für diese Diplomarbeit wurden daher bereits im Buch „Reclaim Public Services“ auf Englisch publiziert.⁵ Auf Deutsch erschienen basierend auf den Ergebnissen des Forschungsprojekts Artikel im Blog Arbeit & Wirtschaft⁶, in der Zeitschrift WISO⁷ sowie in der Österreichischen Gemeindezeitung⁸.

1.2. Definitionen

(Re-)Kommunalisierung ist ein Sammelbegriff für **Kommunalisierung** und **Rekommunalisierung**. Kommunalisierungen bzw. Rekommunalisierungen sind in der Literatur nicht einheitlich definiert. Im Rahmen dieser Arbeit umfassen diese Begriffe, analog zum TNI-Forschungsprojekt⁹, Folgendes:

- Vollständiger Kauf bzw. Rückkauf eines Unternehmens durch Kommunen bzw. Unternehmen in kommunalem Eigentum

⁵ Kishimoto/Petitjean (2017)

⁶ Terzic (06/2017)

⁷ Terzic (07/2017)

⁸ Terzic (11/2017)

⁹ Vgl. Kishimoto/Petitjean (2017), S. 12

- Vollständige Übernahme bzw. erneute Übernahme einer Leistung durch Kommunen bzw. Unternehmen in kommunalem Eigentum (z.B. in Form von Konzessionsübernahmen) bzw. von Kommunen gegründete Vereine

Die im Rahmen dieser Arbeit betrachteten Fallbeispiele sind (Re-)Kommunalisierungen im engsten Sinn, also Rückführungen auf kommunaler bzw. interkommunaler Ebene. Beispiele von Verstaatlichungen bzw. „Verländerungen“ existieren in Österreich auch (z.B. die Verstaatlichungen von Hypo Alpe Adria und Kommunalkredit während der Finanzkrise), wurden aber im Rahmen dieser Arbeit nicht näher untersucht.

Für die Begriffe „**Öffentliche Dienstleistungen**“ und „**Daseinsvorsorge**“ wurde mit der Definition von Gerold Ambrosius gearbeitet: „Unter öffentlichen Dienstleistungen werden solche Dienste verstanden, die von öffentlichen Händen im Interesse der Allgemeinheit gesichert und mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden. Wenn im Folgenden dieser Begriff verwendet wird, ist es also gleichgültig, wer die Dienste anbietet – eine Verwaltung, ein privates, öffentliches oder gemischtwirtschaftliches Unternehmen. Das ‚öffentlich‘ bezieht sich nicht auf die eigentumsrechtliche Konstruktion des Dienstleistungsunternehmens, sondern auf den Gemeinwohlcharakter der Dienste. Der Begriff dient hier als gemeinsame Klammer für recht unterschiedliche nationale und gemeinschaftliche Terminologien und Konzeptionen, die in diesem Zusammenhang verwendet werden.“¹⁰ Eng verwandt mit dem Begriff der „Öffentlichen Dienstleistungen“ ist die Definition von „Daseinsvorsorge“¹¹: „Bei der Daseinsvorsorge handelt es sich um „öffentliche“ Dienstleistungen, d.h. um Dienstleistungen, die dem Gemeinwohl dienen. Da es eine zeit- und raumlose, materiell-essentialistische Definition des Gemeinwohls, des allgemeinen oder öffentlichen Interesses in freiheitlich-pluralistischen Demokratien nicht gibt, muss es immer wieder neu bestimmt werden.“¹² Die Ausdehnung des Gemeinwohlbegriffs ist eine politische Frage, die unterschiedliche politische AkteurInnen unterschiedlich weit auslegen. In der (Re-)Kommunalisierungsdebatte spielt diese Frage eine wichtige Rolle, da sie mitbestimmt, wo öffentliches

¹⁰ Ambrosius (2008), S. 527

¹¹ Vgl. Krajewski (2011), S. 21ff.

¹² Ambrosius (2008), S. 527

Interesse im Sinne der Daseinsvorsorge gegeben ist und was demgegenüber dem „freien Markt“ überlassen werden kann.

Das Gegenstück zur Kommunalisierung bzw. zur Rückkehr zur öffentlichen Hand allgemein ist die **Privatisierung**. Der Begriff wird in der öffentlichen Debatte für recht unterschiedliche Sachverhalte verwendet. Im ursprünglichen Sinn meint er die Übertragung von öffentlichem Eigentum in privates Eigentum. Er wird auch als „materielle“ oder „echte“ Privatisierung bzw. „Vermögensprivatisierung“ bezeichnet.¹³ Davon zu unterscheiden sind „funktionale“ Privatisierungen – der Staat beauftragt private Unternehmen mit Aufgaben, die zuvor von der öffentlichen Hand erfüllt wurden¹⁴ – sowie „formelle“ Privatisierungen – eine von der öffentlichen Hand wahrgenommene Aufgabe verbleibt auch weiterhin in der Verantwortlichkeit des Staates, lediglich die Rechtsform wird in eine Gesellschaft des Privatrechts umgewandelt, wobei das staatliche Eigentum weiterhin besteht.¹⁵

Mit **Liberalisierung** ist in dieser Arbeit wirtschaftliche Liberalisierung gemeint. Dabei handelt es sich um gesetzliche Änderungen mit dem Ziel, staatliche Eingriffe in das wirtschaftliche Leben zu reduzieren.¹⁶ Relevant sind für diese Arbeit insbesondere jene Bestimmungen, die privaten Unternehmen den Marktzugang in zuvor geschützte Sektoren ermöglichen.

1.3. Forschungsfragen und Zielsetzung

Die Arbeit soll folgenden Forschungsfragen auf den Grund gehen:

1. In welchen Branchen und Regionen gab es in Österreich in den letzten 10 Jahren (Re-)Kommunalisierungen?
2. Aus welchen Motiven und mit welchen Zielen werden (Re-)Kommunalisierungen durchgeführt?
3. Wie werden (Re-)Kommunalisierungen durchgeführt (Rechtsform/Abwicklung)?

¹³ Vgl. Rittner/Dreher (2008), S. 196

¹⁴ Vgl. Kümmritz (2009), S. 5

¹⁵ Vgl. Kümmritz (2009), S. 4

¹⁶ Vgl. Albers (1981), S. 150

4. Welche Auswirkungen haben (Re-)Kommunalisierungen?

Kontextualisiert wird das Thema mittels einer Darstellung der Geschichte öffentlicher Dienstleistungen in Österreich und Europa sowie einer Zusammenfassung der (Re-)Kommunalisierungsentwicklungen in Europa in den letzten 20 Jahren.

Die Ergebnisse der Diplomarbeit sollen primär für kommunalpolitische EntscheidungsträgerInnen relevant sein, aber auch für ArbeitnehmerInnen-Interessensvertretungen, NGOs, Interessensverbände im Bereich öffentlicher Dienstleistungen sowie für die mit dem Thema befasste wissenschaftliche Community.

2. Methodik

Die Arbeit fußt auf unterschiedlichen methodischen Grundlagen. Die Grundlagenkapitel 3, 4 und 5.1 wurden vorwiegend auf Basis deutsch- und englischsprachiger Literatur zum Thema Daseinsvorsorge konzipiert. Für die Darstellung aktueller (Re-)Kommunalisierungsentwicklungen in Österreich wurde mit der Methode der Fallstudie gearbeitet, die in diesem Kapitel näher dargestellt wird. Die Analyse der Fallbeispiele basiert auf ExpertInneninterviews und medialer Berichterstattung. In der wissenschaftlichen Literatur wurden diese Fälle bisher nicht dargestellt.

2.1. Projektvorgabe: Methodik des TNI-Forschungsprojekts

Die vorliegende Diplomarbeit entstand auf Basis eines Forschungsprojekts des Transnational Institute Amsterdam (TNI).¹⁷ Im Forschungsprojekt sollte eine weltweite Bestandsaufnahme zum Thema (Re-)Kommunalisierung vorgenommen werden. Im Gegensatz zu Vorgängerprojekten des TNI sollte diesmal nicht nur eine Branche, wie etwa die Wasserversorgung, betrachtet werden, sondern ein branchenübergreifendes Bild des Phänomens (Re-)Kommunalisierung gezeichnet werden. Am Projekt waren Partner aus unterschiedlichen Ländern beteiligt. Der Partner in Österreich war die Arbeiterkammer Wien, bei der ich von Oktober 2016 bis Februar 2017 als Forschungsassistent angestellt war.

Ziel meiner Arbeit war, Fälle von (Re-)Kommunalisierungen in Österreich und Deutschland zu finden. Vertiefend sollten die Auswirkungen der (Re-)Kommunalisierungen auf die ArbeitnehmerInnen der betroffenen Betriebe untersucht werden.

Die Methodik meiner Forschung war durch die Rahmenbedingungen des Projekts vorgegeben. Die Recherche der Fälle erfolgte zunächst mittels Auswertung bestehender Literatur zum Thema (siehe Literatur- und Quellenverzeichnis). Weiters wurden zahlreiche Institutionen und Personen kontaktiert, von denen wir erwarteten, dass sie über Fälle von (Re-)Kommunalisierungen informiert sein könnten. Bei der Auswahl dieser Kontakte wurde ich von KollegInnen von der

¹⁷ Kishimoto/Petitjean (2017)

Arbeiterkammer unterstützt, die schon länger zum Thema öffentliche Dienstleistungen forschen. Es handelt sich bei den kontaktierten Institutionen etwa um Interessensverbände kommunaler Unternehmen, Gewerkschaften und andere ArbeitnehmerInnen-Interessensvertretungen sowie ExpertInnen und universitäre Institutionen, die Forschung zum Thema Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen betrieben haben. Die Kontaktaufnahme erfolgte per Mail oder telefonisch.

Darüber hinaus wurde gezielte onlinebasierte Recherche auf einschlägigen Websites betrieben bzw. mittels Suche nach Stichworten wie „rekommunalisiert“ in Suchmaschinen zahlreiche Beiträge und Zeitungsartikel, die auf (Re-)Kommunalisierungsfälle hinwiesen, identifiziert.

Mit ExpertInnen aus Wien fanden auch persönliche Treffen statt. Darunter waren etwa VertreterInnen von Gewerkschaften, dem Städtebund und Verbänden kommunaler Unternehmen. Diese wurden zu ihrem Wissensstand bezüglich (Re-)Kommunalisierungsfällen befragt. Zudem gaben einige Auskunft über das Verhältnis von öffentlich und privat in bestimmten Branchen. Dadurch konnten Ansätze für die weitere Forschung gewonnen werden.

Um Fälle von (Re-)Kommunalisierungen in Erfahrung zu bringen, wurde auch ein Fragebogen erstellt. Er wurde in Deutschland an den DGB ausgesandt, der ihn an PersonalvertreterInnen kommunaler Betriebe weiterleitete. In Österreich wurden Stadtwerke direkt angeschrieben. Leider war die Rücklaufquote der Fragebögen eher gering, sodass durch die Antworten nur sehr wenige neue Fälle bzw. für das Forschungsprojekt relevante Informationen gewonnen werden konnten.

Aus den Ergebnissen des Forschungsprojekts soll die Forschungsfrage 1 *„In welchen Branchen und Regionen gab es in Österreich in den letzten 10 Jahren (Re-)Kommunalisierungen?“* beantwortet werden.

2.2. Ergänzende Grundlagen

Die nicht bereits im TNI-Projekt erhobenen Grundlagen wurden mittels literaturbasierter Recherche ergänzt. Die Literatur wurde mir teils durch den Betreuer dieser Diplomarbeit zur Verfügung gestellt, teils war sie mir vom

Forschungsprojekt bereits bekannt, teils wurde sie durch Recherche in Bibliothekskatalogen und online gefunden.

Auf Basis der Literaturrecherche soll der Kontext der Recherche – die Geschichte der Daseinsvorsorge in Österreich und Europa sowie eine Zusammenfassung der (Re-)Kommunalisierungsentwicklungen in Europa in den letzten 20 Jahren – dargestellt werden. Es wird herausgearbeitet, wie die Forschungsfragen 2-4 in einem internationalen Zusammenhang zu beantworten sind. Im Gegensatz zu Österreich wurden international bereits viele (Re-)Kommunalisierungsbeispiele untersucht (siehe Kapitel 4). Es ist anzunehmen, dass gewisse Erfahrungen aus diesen ausländischen Beispielen sowie aus der Geschichte auch für Österreich von Relevanz sind. Für das Fazit werden daher nicht nur die Ergebnisse der Fallbeispielrecherche aus Österreich herangezogen, sondern sie werden mit den Ergebnissen der internationalen Forschung abgeglichen.

2.3. Fallstudie

Auf Basis der Fallstudien sollen folgende Forschungsfragen beantwortet werden:

2.: *„Aus welchen Motiven und mit welchen Zielen werden (Re-)Kommunalisierungen durchgeführt?“*

3.: *„Wie werden (Re-)Kommunalisierungen durchgeführt (Rechtsform/Abwicklung)?“*

4.: *„Welche Auswirkungen haben (Re-)Kommunalisierungen?“*

Stärken & Schwächen

Fallstudien sind eine der gängigsten Methoden in der Raum- und Planungsforschung. Lamker hat 2014 eine Arbeit verfasst, die sich spezifisch mit dem Wesen von Fallstudien in der Raumplanung und Raumforschung auseinandersetzt. Diese Publikation sowie die in ihr zitierten Autoren bilden die Grundlage für die methodische Herangehensweise in der Fallstudien-Forschung im Rahmen dieser Diplomarbeit.

Nach Lamker folgen „alle Studien über best-practice- (oder seltener: worst-practice)-Beispiele grundsätzlich einer Fallstudienlogik. (...) Räumliche Planung ist

immer kontextspezifisch, es gibt viele und wechselnde Akteure mit unterschiedlichen Interessen und Ressourcen, jede Situation unterscheidet sich mindestens in Teilen von vorhergehenden. Hinzu kommt, dass Experimente, d. h. das Testen verschiedener Handlungsoptionen unter gleichen Bedingungen, in aller Regel nicht möglich sind. Erstens weil keine reale Situation mehr als einmal existiert. Zweitens aus Sachzwängen, z. B. den verfügbaren Finanzmitteln. Und drittens auch aus ethischen Überlegungen, da von Planungen immer Menschen betroffen sind.“¹⁸

Als Stärken von Fallstudien hebt Lamker hervor, dass „die vertiefte Analyse innerhalb einer Fallstudie mit einem oder mehreren Fällen insbesondere ermöglicht, Wirkungszusammenhänge zu erkennen, zu beschreiben und zu erklären, die für eine rein quantitative Analyse nicht zugänglich sind.“¹⁹ Fallstudien sind „besonders geeignet, detailliertes und kontextabhängiges Wissen zu produzieren. (...) Dabei ist eine Vorhersage oder uneingeschränkte Übertragung auf andere Kontexte zwar nicht möglich, wohl aber eine Übertragung von praktischem Wissen und damit das Lernen auch für andere Kontexte und Situationen.“²⁰ Lamker führt weiters an, dass „Fallstudien die Beobachtung von Zusammenhängen und Wechselwirkungen zwischen Phänomenen und ihrem Kontext“²¹ ermöglichen.

Fallstudien bergen allerdings auch Schwächen und Risiken, denen man sich auch als LeserIn der vorliegenden Arbeit bewusst sein möge. Für Flyvbjerg zählen dazu vor allem folgende: „Der erste und häufig geäußerte Nachteil ist eine verzerrte Auswahl („selection bias“), wodurch Beziehungen und Wechselwirkungen in ihrer Bedeutung über- oder unterschätzt werden können. Dementsprechend wichtig ist die sorgfältige Fallauswahl. Darüber hinaus liefert eine Fallstudie nur begrenztes Wissen darüber, ob die beobachteten Phänomene auch in anderen Kontexten auftreten. Wird eine Stadt ausgewählt und untersucht, lassen sich beispielsweise keine direkten Rückschlüsse auf andere Städte ziehen. Den letzten Nachteil sieht Flyvbjerg darin, dass die statistische Signifikanz von Fallstudienenergebnissen meist

¹⁸ Lamker (2014), S. 1

¹⁹ Lamker (2014), S. 7

²⁰ Flyvbjerg (2011), zit. nach Lamker (2014), S. 7

²¹ Lamker (2014), S. 9

unbekannt oder unklar ist. Generiert wird kontextbezogenes Wissen über komplexe Zusammenhänge in ihrer realen Umgebung. Dieses Wissen erlaubt aber keine Aussagen über die Wahrscheinlichkeit, ähnliche Zusammenhänge in anderen Kontexten zu finden.“²²

Fallauswahl

Die Fallauswahl muss systematisch geschehen, festgelegten Kriterien folgen und nachvollziehbar dargelegt werden. Flyvbjerg unterscheidet grundsätzlich zwischen einer Zufallsauswahl und einer informationsbasierten Auswahl von Fällen. In dieser Arbeit wurde ein informationsbasiertes Auswahlverfahren gewählt, aufbauend auf den Erkenntnissen des TNI-Forschungsprojekts. „Informationsbasierte Auswahlverfahren haben den Vorteil, die Fälle auf Basis der Erwartungen an die gewonnenen Informationen auswählen zu können und so den Nutzen der Analyse bei kleinen Fallzahlen oder in Einzelfallstudien zu erhöhen.“²³

Grundsätzlich muss einerseits entschieden werden, welche stabilen Faktoren die untersuchten Fälle gemeinsam haben, andererseits welche variablen Faktoren die Fälle voneinander unterscheiden. „Analysierte Fälle sollten sich also in einer beschränkten Zahl von absichtsvoll gewählten Kriterien unterscheiden – und nicht in allen oder in zufälligen Kriterien.“²⁴ Voraussetzung ist, dass die Fälle praktisch zugänglich sind, sprich dass Informationen öffentlich zugänglich sind oder dass sich geeignete InterviewpartnerInnen finden.

Auf diesen methodischen Grundlagen aufbauend, wurden die folgenden Faktoren für die Fallauswahl definiert:

Stabile Faktoren	Variable Faktoren
(Re-)Kommunalisierung	Branche
Österreich	Region
Aktuell (letzte 10 Jahre)	Ziel

²² Lamker (2014), S. 10

²³ Flyvbjerg (2006), zit. nach Lamker (2014), S. 24

²⁴ Lamker (2014), S. 26

Zugänglichkeit	Motiv
	Rechtsform/Abwicklung

Ziel des Case Screening war, aus den bekannten Fällen für die vertiefte Fallanalyse drei herauszufiltern, die sich in möglichst vielen wesentlichen Faktoren unterscheiden. Damit sollte erreicht werden, die Forschungsfragen im Rahmen der Möglichkeiten dieser Diplomarbeit so breit und weitreichend wie möglich zu beantworten. Es soll die Vielfältigkeit der Thematik dargestellt werden, anstatt durch die Betrachtung mehrere ähnlich gelagerter Fälle möglicherweise zu eindimensionale Antworten auf die Forschungsfragen zu bekommen.²⁵

Recherche

Im Rahmen des TNI-Forschungsprojekt wurden zu allen Fällen bereits via Internet Basisinformationen recherchiert. Diese Informationen waren ausschlaggebend für die Auswahl der letztlich im Rahmen der Diplomarbeit näher zu betrachtenden (Re-)Kommunalisierungen.

Der vertiefte Informationsgewinn zu den drei für die vertiefte Analyse ausgewählten Fällen erfolgte ergänzend durch mindestens zwei Interviews pro Fall mit AkteurInnen, die mit den Fällen vertraut sind. Dies waren leitende Mitarbeiter der betroffenen Unternehmen bzw. Vereine sowie involvierte politische EntscheidungsträgerInnen.

Bei den Interviews handelte es sich um semistrukturierte Interviews, die persönlich durchgeführt wurden. Es wurde ein Interviewleitfaden verwendet. Dieser ist der Arbeit im Anhang beigelegt.

Ergänzend wurden weitere sechs bekannte Fälle auf Basis von schriftlichen Quellen (z.B. medialer Berichterstattung, Gemeinderatsprotokolle) untersucht. Sie ergänzen die vertiefte Analyse der drei näher dargestellten Fälle.

²⁵ Vgl. Lamker (2014), S. 23ff.

2.4. Ablehnung alternativer methodischer Ansätze

Durch andere methodische Ansätze, etwa die Auswertung von Compass-Datensätzen, wäre es eventuell möglich gewesen, noch weitere Fälle von (Re-)Kommunalisierungen zu finden. Dies wäre jedoch mit einem hohen Zeit- und Kostenaufwand (kostenpflichtige Daten) verbunden gewesen, der weder im Rahmen des TNI-Forschungsprojekts, noch im Rahmen der Diplomarbeit realisierbar erschien. Kostenlos sind keine passenden statistischen Daten verfügbar. Zur Beantwortung der weiteren Forschungsfragen im Rahmen von Fallstudienuntersuchungen ist die Zahl der über die im Projekt angewandten Methodik recherchierten Fälle ausreichend.

3. Geschichte öffentlicher Dienstleistungen

Dieses Kapitel skizziert die Entwicklung der Daseinsvorsorge von ihren Anfängen bis zu den Liberalisierungs- und Privatisierungsentwicklungen der jüngeren Vergangenheit. Über die vergangenen 200 Jahre gab es eine wechselvolle Geschichte mit mehreren Wellen öffentlicher und privater Erbringung. Der erste Teil widmet sich vorwiegend dem im späten 19. Jahrhundert entwickelten Modell öffentlicher Dienstleistungen als Korrektiv privaten Wirtschaftens²⁶, das im 20. Jahrhundert zum modernen Keynesianischen Wohlfahrtsstaat weiterentwickelt wurde. Der zweite Teil geht näher auf den neoliberalen Umschwung im Zeichen der Liberalisierung und Individualisierung der Gesellschaft seit den 1980er-Jahren ein.

3.1. Von den Anfängen bis in die Nachkriegszeit

Die Geschichte öffentlichen Wirtschaftens reicht mehrere Jahrhunderte zurück. Bereits in der Zeit des Merkantilismus, im 17. und 18. Jahrhundert, waren etwa staatliche Bergwerke, Porzellanmanufakturen sowie Eisen- und Seidenfabriken Treiber der Modernisierung der europäischen Volkswirtschaften. Die damals entstandenen Staatsunternehmen bestanden vielfach auch im liberal-kapitalistischen 19. Jahrhundert weiter.²⁷

Auch die Geschichte von Daseinsvorsorge und öffentlichen Dienstleistungen beginnt nicht erst im 20. Jahrhundert, sondern bereits weit früher. Eine historische Betrachtung macht deutlich, dass dieser Bereich über Jahrzehnte hinweg durch sich abwechselnde Privatisierungs- und (Re-)Kommunalisierungszyklen geprägt ist.²⁸

Mit dem Beginn der Industrialisierung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts begannen die allmählich stark wachsenden europäischen Städte und Gemeinden damit, ihre Bürger mit Wasser, Gas und Strom zu versorgen. Gründe dafür waren insbesondere die Förderung von wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt und Gesichtspunkte der Sicherstellung von Volksgesundheit und

²⁶ Vgl. Ambrosius (2012), S. 73

²⁷ Vgl. Ambrosius (2005), S. 176ff.

²⁸ Vgl. Halmer/Hauenschild (2014), S. 13-15

Seuchenbekämpfung. Stück für Stück wurden Mitte des 19. Jahrhunderts die öffentlichen Dienstleistungen um Abwasser- und Abfallentsorgung sowie weitere Dienstleistungen wie Feuerwehr, Friedhöfe, Krankenhäuser, sozialen Wohnungsbau und öffentlichen Nahverkehr erweitert.²⁹

Schon in den Anfängen gab es eine Trägervielfalt, die neben öffentlichen auch gemischtwirtschaftliche, private und genossenschaftliche Einrichtungen umfasste.³⁰ Vor allem in den Anfängen der Daseinsvorsorge spielten private Unternehmen noch eine bedeutende Rolle. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts wuchs die Bedeutung kommunaler und staatlicher Unternehmen. Die Ursachen sind jenen heutiger (Re-)Kommunalisierungen nicht unähnlich: Aufgaben der Daseinsvorsorge konnten von privaten Unternehmen unter marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen nur unzureichend erfüllt werden. Es kam aufgrund von Marktversagen zu quantitativen und qualitativen Versorgungsproblemen, von denen insbesondere einkommensschwache Menschen betroffen waren. Insbesondere die Gefahren, die mit der Bildung privater Monopole verbunden sind, haben zur Kommunalisierung vieler Unternehmen im Bereich der Daseinsvorsorge beigetragen.³¹

Zur Ideengeschichte der VerfechterInnen öffentlicher und privater Daseinsvorsorge hat Ambrosius geforscht. Er definiert zwei verschiedene „Paradigmen“, die seit dem späten 19. Jahrhundert das Verständnis öffentlichen Wirtschaftens geprägt haben. Zwar handelt es sich dabei um etwas zugespitzte und verallgemeinerte Analysen, sie machen jedoch die Veränderung der vorherrschenden Denk- und Deutungsmuster zur Rolle von Nationalstaaten und Gebietskörperschaften als wirtschaftliche Akteure gut nachvollziehbar.

Im Paradigma, das sich seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert herausbildete und mit gewissen Modifikationen bis in die Zeit der liberalen Renaissance in den 1980er-Jahren hielt, sieht Ambrosius „öffentliches Wirtschaften als komplementäres Korrektiv privaten Wirtschaftens“.³² Die Bereitstellung öffentlicher

²⁹ Vgl. Schäfer (2012), S. 73

³⁰ Vgl. Wollmann (2014), S. 51-52

³¹ Vgl. Röber (2012), S. 82

³² Ambrosius (2012), S. 73

Dienstleistungen durch Zentralstaat und Kommunen spielte im Rahmen des öffentlichen Wirtschaftens eine zentrale Rolle.

Im rasanten Wachstumsprozess der Städte des 19. Jahrhunderts war der Einzelne in der Stadt nur noch innerhalb der Gemeinschaft lebensfähig, im Gegensatz zur sich selbst versorgenden Landbevölkerung. Nach dem Scheitern der Versuche, die notwendigen Leistungen auf Basis des Marktprinzips bereitzustellen, suchte man nach einem Modell, das jenseits von extremem Liberalismus und radikalem Sozialismus eigenwirtschaftliche Effizienz und gemeinwirtschaftliche Solidarität sichern sollte. Die Aufgabe der Erbringung daseinsvorsorgender Leistungen fiel so Staaten und Kommunen zu.

Bemerkenswert ist, dass dieses Modell öffentlichen Wirtschaftens von unterschiedlichen politischen Kräften vorangetrieben wurde, wenn auch aus unterschiedlichen Motiven. „Ein sozialkonservativer Paternalismus verteidigte zwar das liberal-kapitalistische System und die traditionelle Gesellschaft, wollte aber ihren offensichtlichen Missständen mit sozialstaatlichem Engagement begegnen, zu dem auch öffentliche Dienstleistungen gehörten. Ein sozialistischer Revisionismus versuchte anfangs mit staatlicher Eigenproduktion, d.h. öffentlichen Unternehmen, antikapitalistische Ordnungselemente im bestehenden Gesellschafts- und Wirtschaftssystem zu verankern, mutierte aber zunehmend zu einem sozialdemokratischen Reformismus, der in öffentlichen Unternehmen nur noch ein Korrektiv der grundsätzlich akzeptierten Marktwirtschaft sah. Ein interventionistischer Modernismus definierte gesellschaftliche als öffentliche Interessen, die wiederum von staatlichen Instanzen interpretiert und durchgesetzt werden sollten.“³³ Hervorzuheben ist, dass gerade auch in England weite Teile des liberalen Bürgertums die Kommunalisierungsbewegung unterstützten. Ein Beispiel dafür ist die Gas- und Wasserversorgung in Birmingham in den 1880er-Jahren. Der Bürgermeister begründete damals die Kommunalisierung mit der Unvereinbarkeit der Profitorientierung privater Unternehmen mit dem Ziel einer Daseinsvorsorge für alle BürgerInnen.³⁴

³³ Ambrosius (2012), S. 76

³⁴ Vgl. Juuti/Katko (2005), S. 41

Ein wichtiger Aspekt in der Herausbildung einer starken öffentlichen Wirtschaft im späten 19. Jahrhundert ist der Machtpolitische. Bei klassischen hoheitlichen Aufgaben wie Sicherheit, Bildung oder Gesundheit war klar, dass sie in den Aufgabenbereich des Staates fallen. Bei den damals großteils neuen Aufgaben wie Verkehr, Energieversorgung, Post oder Telekommunikation war dies noch nicht klar. Eigentum an öffentlichen Unternehmen bedeutete politische Souveränität und Handlungsfähigkeit. Insbesondere auf Ebene der Gebietskörperschaften – Länder und Gemeinden – wurde öffentliche Wertschöpfung als „Synonym gebietskörperschaftlicher Eigenständigkeit“ betrachtet.³⁵

Seit dem 19. Jahrhundert herrschte weitgehend Konsens, dass private Unternehmen nicht ohne wirtschafts- und sozialpolitische Zielsetzung verstaatlicht oder kommunalisiert werden sollten. Es war allerdings weitgehend unbestritten, dass bestimmte Güter und Dienste nicht ausschließlich den Gesetzen des Marktes unterliegen sollten, sondern der Staat wegen Marktversagens proaktiv eingreifen sollte. Öffentliche Unternehmen sollten primär gemeinwirtschaftliche Ziele verfolgen, die betriebswirtschaftliche Rentabilität war demgegenüber nachrangig. Die Alimentierung defizitärer Betriebe durch die öffentliche Hand oder Quersubventionierungen in Mehrspartenbetrieben wurden bewusst in Kauf genommen, da die öffentliche Bereitstellung die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt erhöhte.

Öffentlich-monopolistisches Wirtschaften wurde nicht nur als nicht ordnungswidrig gegenüber einem dominant privat-wettbewerblichen System betrachtet, sondern als ausdrücklich ordnungskonform. „Es zeichnete sich durch hohe Allokationseffizienz aus und ermöglichte ein verteilungsgerechtes Angebot. (...) Das Nebeneinander von öffentlichen, privaten, gemischtwirtschaftlichen, genossenschaftlichen oder freigemeinnützigen Unternehmen sollte nach vorherrschender Auffassung ein wichtiges Element der Wettbewerbsordnung bilden – in diesem Fall des institutionellen Wettbewerbs unterschiedlicher Eigentumsformen.“³⁶ Selbst Vordenker der modernen Marktwirtschaft zogen

³⁵ Ambrosius (2012), S. 77

³⁶ Ambrosius (2012), S. 80-81

vielfach öffentliches Eigentum dem privaten dort vor, wo trotz staatlicher Kontrolle der Missbrauch natürlicher Monopole durch Private drohte. „Öffentliche Unternehmen wurden durch die mit ihnen verbundenen Ziele legitimiert – zu denen auch die Verhinderung des privaten Machtmissbrauchs gehörte.“³⁷

Beispiel: Die österreichischen Eisenbahnen zwischen privater und öffentlicher Bereitstellung

Ein anschauliches Beispiel zur Illustration von Kommunalisierungs- und Privatisierungszyklen öffentlicher Dienstleistungen in ihren Anfängen sind die Eisenbahnen in Österreich: Die ersten Strecken auf heutigem österreichischem Staatsgebiet, die Pferdeeisenbahn Linz-Budweis sowie die Nordbahn, wurden in den 1830er-Jahren von privaten Investoren geplant, errichtet und mit Profitabsicht betrieben. Die erste österreichische Privatbahnphase endete vor dem Hintergrund, dass die privaten Financiers an der Zukunftsträchtigkeit des Eisenbahnwesens zu zweifeln begannen. Gleichzeitig war der Staat zunehmend von der großen Bedeutung des Eisenbahnwesens für Wirtschaft, Gesellschaft, und Kriegswesen überzeugt. Der Eisenbahnbau wurde folglich ab 1841 vom Staat in die Hand genommen. Wichtigstes Projekt dieser „ersten Staatsbahnphase“ war der Bau der technisch anspruchsvollen Südbahn von Wien nach Triest, die 1857 fertiggestellt wurde.

In den 1850er-Jahren litt der Staat an Geldmangel und sah sich außerstande, die bisherige Eisenbahnpolitik fortzusetzen. Es folgte die „zweite Privatbahnphase“. Eisenbahnen sollten nunmehr von Privaten unter staatlichen Konzessionen errichtet und betrieben werden. Mit dem Konzessionierungsgesetz 1854 sollte einem vollkommen ungeplanten Wildwuchs des Eisenbahnnetzes wie in den USA Einhalt geboten werden.

Um Privaten Investitionen ins Eisenbahnnetz wieder schmackhaft zu machen, förderte der Staat nun Privatbahngesellschaften mittels günstiger Kredite und Zinsengarantien. Buchmäßig war dies für den Staat günstiger als Eisenbahnen selber zu bauen: Hatten die direkten Aufwendungen des Staates für den Bahnbau Ausgaben bzw. den Wechsel von liquiden Mitteln in illiquides Anlagevermögen

³⁷ Ambrosius (2012), S. 81

bedeutet, so konnten die gegebenen Kredite als verliehenes liquides Staatskapital verbucht werden.

Die zweite Privatbahnphase brachte zwar ein umfangreiches Netzwachstum mit sich. Allerdings beschränkte sich dieses Wachstum auf für Private unter den gegebenen Rahmenbedingungen betriebswirtschaftlich vorteilhafte Projekte. Lediglich volkswirtschaftlich sinnvolle Projekte, wie die Arlbergbahn, waren den privaten Kapitalgebern häufig zu riskant, zu teuer oder zu wenig profitabel.

Für die Fahrgäste hatten die unterschiedlichen privat betriebenen Bahnen mehrere Nachteile: Tarife waren unterschiedlich, Fahrpläne nicht aufeinander abgestimmt. Es kam auch zu betrieblichen Ineffizienzen, wie das Beispiel der zwei getrennten Bahnhöfe für Südbahn und Ostbahn zeigt: Am selben Platz bauten sich die beiden Eisenbahngesellschaften jeweils einen eigenen Kopfbahnhof. Erst Jahrzehnte nach der Verstaatlichung beider Bahnen, in den 1950er-Jahren, wurden die Endstationen beider Bahnen im gemeinsamen Südbahnhof zusammengefasst.

Durch die 1873 beginnende Wirtschaftskrise kam ein Umdenken in Gang und der Staat begann sich neuerlich direkt zu engagieren und Bahnstrecken in Eigenregie zu errichten. 1880 wurden sodann im Reichsrat einhellig die Finanzmittel für die Errichtung des Arlbergtunnels bewilligt. Dies markiert den Eintritt in die „Zweite Staatsbahnphase“. In der Folge gewann der „Staatsbahngedanke“, wie in vielen anderen Staaten Europas, vor allem im Deutschen Reich, immer mehr an Kraft. Die privaten Eisenbahnen wurden in den folgenden Jahrzehnten Stück für Stück verstaatlicht.³⁸

War im 19. Jahrhundert noch vorrangig, mittels Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturen die urbane Modernisierung voranzutreiben, rückten in der Gesellschaft nach dem 1. Weltkrieg auch die Ziele von Freiheit und Chancengleichheit für alle BürgerInnen durch daseinsvorsorgende Leistungen in den Mittelpunkt. Das „Rote Wien“ der Zwischenkriegszeit ist ein Beispiel für diesen Wandel. Daseinsvorsorge stand einerseits für eine eher paternalistische „Fürsorge“, hatte aber auch einen starken emanzipatorischen Aspekt. Insbesondere kommunale Unternehmen waren Symbole demokratischer

³⁸ Vgl. Oberegger (2012)

Selbstbestimmung und Bürgersouveränität, kommunales Wirtschaften wurde zum Ausdruck einer „materiellen Demokratie“.³⁹

In der Epoche des verwaltungspolitischen Leitbilds des Wohlfahrtsstaates spielten öffentliche und frei-gemeinwirtschaftliche Unternehmen eine wichtige Rolle. Diese Unternehmen sind lange Zeit als integraler (und dominierender) Bestandteil eines umfassenden wohlfahrtsstaatlichen Systems angesehen worden.⁴⁰

In der Nachkriegszeit waren öffentliche Unternehmen am Höhepunkt ihrer Bedeutung für das wirtschaftliche System der meisten Staaten Europas und wurden zum integralen Bestandteil des Keynesianischen Wohlfahrtsstaates.⁴¹

3.2. Die (neo-)liberale Wende: Jüngere Privatisierungs- und Liberalisierungsgeschichte Europas

Nach den Jahren des Wiederaufbaus gerieten öffentliche Unternehmen ab den 1970er-Jahren in den westeuropäischen Staaten jedoch zunehmend in die öffentliche Kritik. Es wurde ihnen vorgeworfen, in ihren abgesicherten Positionen als Angebotsmonopolisten ineffizient und wenig innovativ zu arbeiten. Darüber hinaus wurden Privilegien der in öffentlichen Unternehmen Beschäftigten sowie parteipolitische Instrumentalisierungen beklagt.⁴²

Röber analysiert bezogen auf Westdeutschland, aber mutmaßlich auf andere Staaten übertragbar, es seien „in vielen Fällen die für diese Unternehmen politisch und administrativ verantwortlichen Akteure in Städten und Gemeinden nicht in der Lage gewesen, im Rahmen der Corporate-Governance-Strukturen ihrer Aufgabe als Eigentümer nachzukommen und für ‚ihre‘ Unternehmen klare Ziele zu formulieren und dafür zu sorgen, dass diese auch erreicht werden. Häufig beschränkten sie sich nur auf populistische adhoc-Interventionen. Daraus entstanden Spielräume, die von nicht wenigen Managern öffentlicher Unternehmen genutzt wurden, um eine an eigenen Interessen orientierte Unternehmenspolitik zu betreiben. Die Folge hiervon war, dass öffentliche Unternehmen in zunehmendem Maße in Bezug auf ihre Aufgaben der

³⁹ Ambrosius (2012), S. 78

⁴⁰ Vgl. Röber (2012), S. 82

⁴¹ Vgl. Wollmann (2014), S. 52-54

⁴² Vgl. Röber (2012), S. 82

nachhaltigen Daseinsvorsorge strategisch untersteuert und auf Grund der kleinteiligen opportunistischen Eingriffe seitens der Politik operativ übersteuert waren.“⁴³

Ambrosius verortet diese Kritik, die ab den 1970er-Jahren immer mehr Zustimmung fand, schon seit den Anfängen öffentlicher Unternehmen: „Die Tatsache, dass eigentlich seit Beginn des öffentlichen Wirtschaftens mittels öffentlicher Unternehmen versucht wurde, privatwirtschaftliche Steuerungsformen zu adaptieren, zeigt, dass auch diejenigen von der relativen Unwirtschaftlichkeit öffentlicher Unternehmen überzeugt waren, die die öffentliche Wirtschaftstätigkeit grundsätzlich befürworteten. Allerdings hielten sie diese nicht für systemimmanent, sondern für ein Problem, das man lösen konnte.“⁴⁴

Die „Chicagoer Schule“ rund um Ökonomen wie Milton Friedman arbeitete aber längst an wesentlich radikaleren wirtschaftsliberalen Ideen. Anhänger der Chicagoer Schule waren Margaret Thatcher und Ronald Reagan. Ihre Wahl 1979 in Großbritannien bzw. 1980 in den USA gelten als Beginn eines Zeitalters der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. Das zugrundeliegende ideologische Konzept bezeichnet Ambrosius als „jüngeres Paradigma“⁴⁵:

In der postindustriellen Gesellschaft seien die Arbeits- und Lebensverhältnisse fragmentierter, individueller und flexibler geworden. Paternalistische Steuerungsformen des zentralistischen Wohlfahrtsstaates hätten sich dadurch überlebt. „Wettbewerbliche Leistungsbeziehungen sind an die Stelle kooperativer Solidarbeziehungen getreten.“⁴⁶ Individualisierung und Liberalisierung stünden in einem Widerspruch zu kollektiven, gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtskonzepten. Öffentliches Wirtschaften in seiner alten Form passe nicht zu diesem neuen Gesellschaftsentwurf.

Proklamiert wird der „schlanke Staat“, der sich auf seine hoheitlichen Kernaufgaben beschränken soll. Der Staat wandelt sich vom

⁴³ Röber (2012), S. 83

⁴⁴ Ambrosius (2012), S. 84

⁴⁵ Ambrosius (2012), S. 74ff.

⁴⁶ Ambrosius (2012), S. 74-75

„eigenproduzierenden“ zum „gewährleistenden“ Staat. „Er soll Dienstleistungen nicht selbst produzieren, sondern private Kräfte und Ressourcen mobilisieren, die diese Aufgabe übernehmen.“⁴⁷

In diesem Paradigma werden öffentliche Unternehmen generell als Fremdkörper in einem Wirtschaftssystem gesehen, dessen „zentrale Ordnungselemente das private Eigentum und der wettbewerbliche Markt sind“. Bei öffentlichen Unternehmen sei „die Exklusivität der Eigentumsrechte nicht gegeben“⁴⁸, sie seien bürokratisiert, politisiert und würden die Last des öffentlichen Dienstrechts tragen.

Das Credo ist „mehr privat, weniger Staat“: Es herrscht die Auffassung, dass private Unternehmen die bisher von öffentlichen Unternehmen erbrachten Leistungen effizienter, günstiger und in besserer Qualität anbieten können, insbesondere wenn sie einem Wettbewerb ausgesetzt sind. Erwünscht sind nicht nur neue Steuerungsmodelle öffentlicher Unternehmen, sondern zumindest formelle Privatisierungen und Public-Private-Partnerships, wo möglich auch materielle Privatisierungen. Öffentliche Aufträge und Dienstleistungskonzessionen sollen konsequent ausgeschrieben werden. Auch gemeinwirtschaftliche Leistungen könnten von privaten Unternehmen kostengünstiger angeboten werden. Wenn sie nicht rentabel sind, sei es günstiger, Privatunternehmen zu beauftragen und Ausgleichszahlungen zu leisten, als die Leistung mit öffentlichen Unternehmen zu erbringen. Auf Märkten, wo kein direkter Wettbewerb möglich ist, sollen „Wettbewerbssurrogate“ genutzt werden. So könnten etwa Energienetzbetreiber durch anreizorientierte Preis- und Erlösregulierung zu wettbewerblichem Verhalten angeregt werden.⁴⁹

Liberalisierungspolitik auf EU-Ebene

Ausgehend von Großbritannien gab es in der EU seit den 1980er-Jahren starke Bestrebungen, bei öffentlichen Dienstleistungen staatliche bzw. öffentliche Monopole abzubauen und private Mitbewerber zuzulassen, um den Wettbewerb zu fördern. Diese mündeten 1993 in die Gründung des Europäischen Binnenmarkts. Er wurde definiert als „Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie

⁴⁷ Ambrosius (2012), S. 77

⁴⁸ Ambrosius (2012), S. 80

⁴⁹ Vgl. Ambrosius (2012), S. 82

Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrags gewährleistet ist".⁵⁰ Wettbewerbs- und Zugangsbeschränkungen zu den Märkten wurden abgebaut. Damit sollte der Grundstein gelegt werden, auch im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen private Anbieter und internationalen Wettbewerb zuzulassen.

Ab den späten 1980er-Jahren wurden auf EU-Ebene Richtlinien beschlossen, die Liberalisierungen in verschiedenen Sektoren vorsahen. Bei netzbezogenen Dienstleistungssektoren wie Strom, Gas, Festnetztelefon und Wasser bzw. Abwasser wurde die Monopolstellung des Staates seitens der EU-Kommission in Frage gestellt. Bis dahin waren diese Dienstleistungen jahrzehntelang durch nationale oder lokale Monopole gekennzeichnet, zumeist mit einem marktbeherrschenden Unternehmen in öffentlichem Besitz.

Der eingeleitete Liberalisierungsprozess verlief sektoral ungleichmäßig, zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in unterschiedlichem Ausmaß. Betroffen waren letztlich zahlreiche Bereiche wie Telekom, Luftverkehr, Energie, Post und viele mehr. Nachdem EU-Richtlinien – im Gegensatz zu Verordnungen – nicht in jedem Mitgliedsstaat identisch umzusetzen sind, erreichte die Liberalisierung unterschiedliche Ausmaße. Großbritannien spielte eine Vorreiterrolle, generell verlief die Liberalisierung in Nordeuropa insgesamt umfassender und rascher als in Südeuropa.⁵¹

Privatisierungspolitik auf Staaten- und Gemeindeebene

Parallel zu den Liberalisierungsbestrebungen der EU begann in den 1980er-Jahren in großem Stil die Privatisierung öffentlichen Eigentums. Diese wurde aber nicht unmittelbar von der EU vorangetrieben, die ihren Mitgliedsstaaten keine Regulierungen in Bezug auf das Eigentum an Unternehmen der Daseinsvorsorge vorgibt.⁵² Privatisiert wurde auf Ebene der Staaten, Länder und Kommunen. Diese hatten unterschiedliche Gründe, diesen Schritt zu tun:

⁵⁰ RIS (2009)

⁵¹ Vgl. Höferl (2005)

⁵² Vgl. Florio (2013), S. 341

In der sich ab den 1980er-Jahren durchsetzenden neoliberalen Logik führt Wettbewerb jedenfalls zu besserem Output für die KonsumentInnen. Wo bisher ein (Monopol-)unternehmen in öffentlichem Eigentum tätig ist, würden künftig mehrere private Unternehmen miteinander konkurrieren. Diese privaten Unternehmen würden betriebswirtschaftliches Know-How einbringen, das den veralteten öffentlichen Strukturen überlegen sei. Für KundInnen verbessere sich die Qualität, da in einem Wettbewerb stehende private Unternehmen Leistungen effizienter sowie besser und/oder billiger zur Verfügung stellen müssten, um am Markt zu bestehen.⁵³ Doch auch SteuerzahlerInnen würden zu den GewinnerInnen der Privatisierung zählen: Man würde man nicht nur durch den Einmal Erlös der Privatisierung profitieren, sondern auch künftig weniger bis kein Geld mehr für Leistungen der Daseinsvorsorge zuschießen müssen.

Viele Privatisierungen geschahen vor dem Hintergrund einer angespannten öffentlichen Budgetsituation. Es wurde das Ziel verfolgt, durch den Verkauf öffentlicher Unternehmen Haushaltsdefizite, um auf kommunaler oder staatlicher Ebene politische Handlungsspielräume zu gewinnen. Begünstigt wurden Privatisierungen weiters durch sich verändernde finanzpolitische Rahmenbedingungen. Neuverschuldungsobergrenzen (Maastricht-Kriterien) konnten leichter eingehalten werden, wenn Erlöse aus Privatisierungen flossen und Zuschüsse reduziert werden mussten.⁵⁴

Nicht alle Privatisierungen fanden freiwillig statt. Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise kam es etwa zu Privatisierungen in südeuropäischen Ländern (z.B. Griechenland), die lediglich auf Druck von Gläubigerstaaten zustande kamen, um eine schnelle Entschuldung voranzutreiben. Die Qualität der Daseinsvorsorge stand bei diesen Entscheidungen nicht im Mittelpunkt.⁵⁵

3.3. Zwischenfazit

Der historische Überblick zeigt, dass es nicht erst in der jüngeren Vergangenheit abwechselnde Privatisierungs- und (Re-)Kommunalisierungszyklen gab. Im späten 19. Jahrhundert setzte sich in Europa über politische Grenzen von

⁵³ Vgl. Höferl (2005)

⁵⁴ Vgl. Matecki/Schulten (2013)

⁵⁵ Vgl. Simantke (2014)

Liberalen, Konservativen und Sozialisten der Konsens durch, dass bestimmte Aufgaben der Daseinsvorsorge nicht ausschließlich den Gesetzen des Marktes unterliegen sollten. Eigentum an öffentlichen Unternehmen bedeutete politische Souveränität und Handlungsfähigkeit. Private Unternehmen sollten allerdings nicht ohne wirtschafts- und sozialpolitische Zielsetzung verstaatlicht oder kommunalisiert werden.

Nach dem 1. Weltkrieg rückten die Ziele von Freiheit und Chancengleichheit für alle BürgerInnen durch daseinsvorsorgende Leistungen in den demokratischen Ländern Europas verstärkt in den Mittelpunkt. In der Nachkriegszeit waren öffentliche Unternehmen am Höhepunkt ihrer Bedeutung für das wirtschaftliche System der meisten Staaten Europas und wurden zum integralen Bestandteil des Keynesianischen Wohlfahrtsstaates.

Ab den 1970er-Jahren kam verstärkt Kritik an öffentlichen Unternehmen auf, denen vorgeworfen wurde, ineffizient und wenig innovativ zu arbeiten. Parallel dazu verstärkte sich die grundsätzliche Kritik an der öffentlichen Erbringung von Daseinsvorsorge. Ökonomen wie Milton Friedman sahen die alten, kollektiven Wohlfahrtskonzepte in Widerspruch zu einer individualisierten postindustriellen Gesellschaft. Ein „schlanker Staat“ solle Dienstleistungen nicht selbst produzieren, sondern private Kräfte und Ressourcen mobilisieren, die diese Aufgabe effizienter übernehmen.

Mit Liberalisierungen auf EU-Ebene und zahlreichen Privatisierungen auf bundesstaatlicher, regionaler und kommunaler Ebene wurde dieser ideologische Wandel in den vergangenen Jahrzehnten auch politisch vollzogen, wenn auch nicht überall in Europa im selben Ausmaß.

4. (Re-)Kommunalisierung im europäischen Kontext

Bei weitem nicht alle Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen im Zuge der neoliberalen Wende haben ihre Versprechen gehalten. Vielfach kam es zu einem Verlust der Steuerungshoheit der öffentlichen Hand, Kosteneinsparungen und höhere Qualität der Leistungen sind oft nicht eingetreten.⁵⁶ In vielen europäischen Ländern kam es zu einem Stimmungsumschwung in der öffentlichen Meinung, wieder hin zu mehr „citizen value“ statt „shareholder value“.⁵⁷

Dieser Wandel manifestiert sich in zahlreichen Beispielen von (Re-)Kommunalisierungen, auf die in diesem Kapitel näher eingegangen wird. Fokussiert wird insbesondere auf die unterschiedlichen Motive, Ziele und Formen von (Re-)Kommunalisierungen. Am Ende des Kapitels wird die Situation in vier ausgewählten europäischen Ländern näher analysiert, in denen es zu einer Häufung von Fällen in unterschiedlichen Branchen kam.

4.1. Überblick

Nach Jahrzehnten, in denen vorwiegend von Privatisierung die Rede war, sehen nun – nach Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise – manche das Thema Rekommunalisierung „ganz oben auf der kommunalen Agenda“.⁵⁸ Besonders in Deutschland wird häufig ein Stimmungsumschwung hin zu kommunalem Wirtschaften konstatiert, andere sehen sogar einen „Paradigmenwechsel“.⁵⁹ „Insgesamt scheint [...] das Vertrauen in die Marktkräfte zu schwinden und nach einer Privatisierungseuphorie ist [...] ein Bedürfnis nach einer Renaissance klassischer Staatlichkeit zu spüren“.⁶⁰ „Mit der ‚Krise der Privatisierung‘ verbindet sich bisweilen die Hoffnung auf eine ‚Rückkehr des Öffentlichen‘, und zwar mit beträchtlicher politischer Tiefenwirkung.“⁶¹ Privatisierung wird weniger stark mit effizientem Wirtschaften und der Entlastung kommunaler Haushalte in Verbindung gebracht, als dies noch vor einigen Jahren der Fall war. Nach Bauer sei Rekommunalisierung ein „Zukunftstrend“, ein „wichtiges Zukunftsthema für die

⁵⁶ Vgl. Bauer (2012), S. 7

⁵⁷ Vgl. Halmer/Hauenschild (2014), S. 36

⁵⁸ Libbe/Hanke (2011), zit. nach Bauer (2012), S. 11

⁵⁹ Brosius-Gersdorf (2012), zit. nach Bauer (2012), S. 11

⁶⁰ Stober (2008), zit. nach Bauer (2012), S. 12

⁶¹ Vgl. Candeias/Rilling/Weise (2008), zit. nach Bauer (2012), S. 12

Kommunalpolitik, für die kommunale Praxis und für das Kommunalrecht.“⁶² Für Deutschland sehen auch das Institut der deutschen Wirtschaft und das Deutsche Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler eine Bewegung hin zur Kommunalisierung⁶³, Bönker, Libbe und Wollmann konstatieren einen Rekommunalisierungstrend zumindest im Energiesektor.⁶⁴

Während manche einen Trend zur Rekommunalisierung in Europa sehen, gibt es auch Gegenstimmen, die die Entwicklungen der letzten Jahre zurückhaltender betrachten. Röber meint, dass im Rekommunalisierungsdiskurs bisher „mehr Talk als Action“ sei. „Insgesamt deuten die bislang vorliegenden empirischen Daten nicht darauf hin, dass wir es – trotz bemerkenswerten Einzelfällen – mit einem überwältigenden Trend zur Rekommunalisierung und einem erneuten Pendelausschlag in Richtung ‚öffentliches Eigentum‘ zu tun haben.“ Es sei aber nicht auszuschließen, dass „der politische Druck steigen wird, die für die Bevölkerung lebenswichtigen Leistungen der Daseinsvorsorge dem privaten Renditekalkül mehr und mehr zu entziehen.“⁶⁵ Wollmann sieht zwar ein Comeback öffentlicher bzw. kommunaler Erbringung öffentlicher Dienstleistungen in Europa, aber insbesondere in Südeuropa auch einen erneuten Privatisierungsdruck durch die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise.⁶⁶

Die Zahlen der Studie des Transnational Institute zeigen, dass die Frage (Re-)Kommunalisierungstrend ja oder nein so nicht pauschal beantwortet werden kann. Zu stark sind innerhalb Europas die Unterschiede zwischen einzelnen Ländern und Branchen. Dazu kommt, dass auch die Datenlage von Land zu Land unterschiedlich gut ist.

Im Projekt des TNI wurden (Re-)Kommunalisierungsfälle über alle Branchen hinweg seit dem Jahr 2000 erhoben. Dabei handelt es sich um keine vollständige Aufstellung, sondern lediglich um jene Fälle, die mit den zur Verfügung stehenden Recherchemethoden ausfindig gemacht werden konnten: Literaturrecherche,

⁶² Bauer (2012), S. 12

⁶³ Lichter (2015), S. 12

⁶⁴ Bönker/Libbe/Wollmann (2016), S. 81-82

⁶⁵ Röber (2012), S. 88

⁶⁶ Vgl. Wollmann (2014), S. 49-76

Nachfragen bei Interessensverbände, Fragebögen an Gewerkschaften, Medienrecherche.

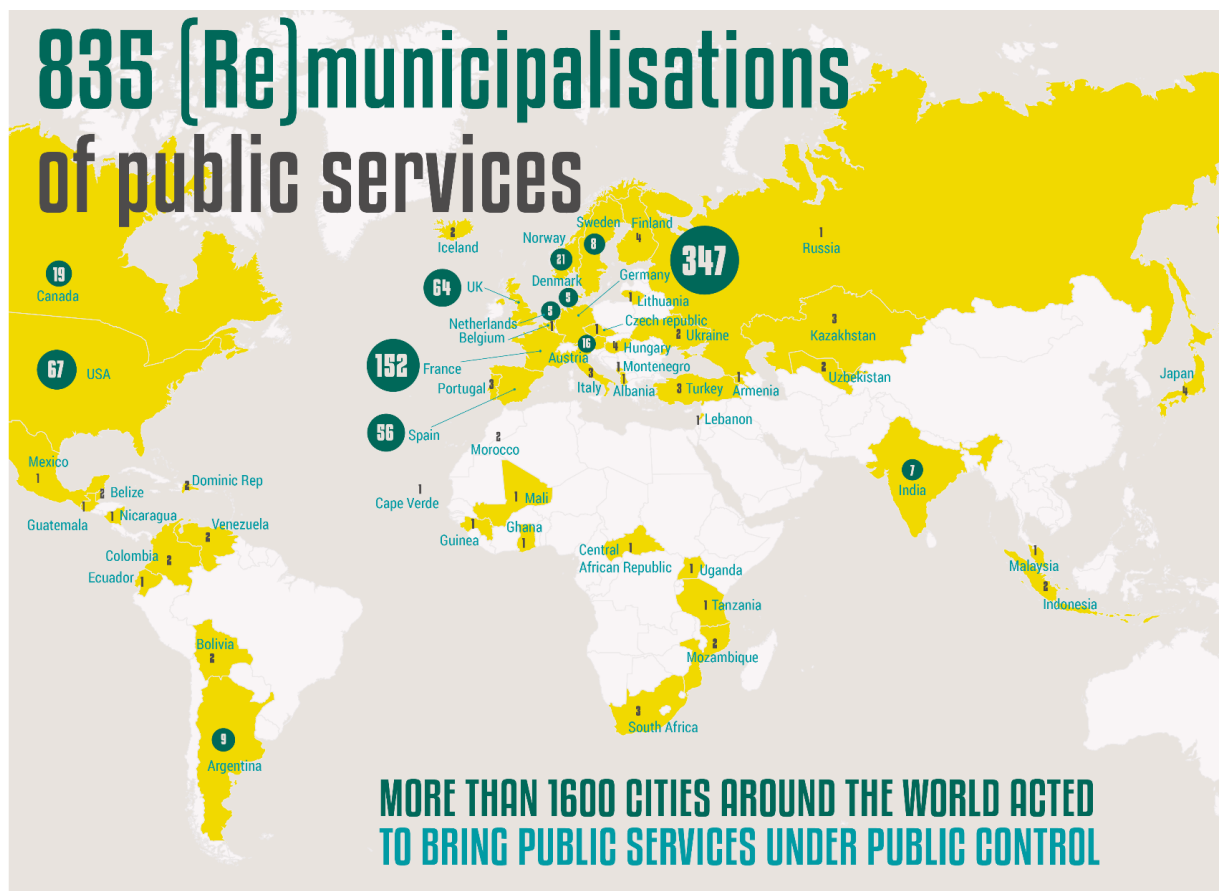


Abb. 1: (Re-)Kommunalisierungen öffentlicher Dienstleistungen weltweit seit 2000 nach Staaten⁶⁷

Spitzenreiter ist Deutschland mit 347 dokumentierten Fällen. Die überwiegende Mehrheit davon, 284 Fälle, hat sich im Energiesektor zugetragen. Doch auch in anderen Bereichen gibt es nennenswerte Zahlen: Wasserversorgung (17), Abfallentsorgung (13) oder Sicherheit (11).⁶⁸ Mindestens 152 Fälle gab es in Frankreich. Hier ist die Wasserversorgung mit 106 Fällen Spitzenreiter. 20 (Re-)Kommunalisierungen gab es im Verkehrswesen und 15 bei Schulkantinen. Während in Deutschland Fälle aus dem Energiesektor dominieren, waren in Frankreich nur zwei Fälle in dieser Branche zu verzeichnen.⁶⁹

⁶⁷ Kishimoto/Petitjean (2017), S. 6

⁶⁸ Kishimoto/Petitjean (2017), S. 119

⁶⁹ Kishimoto/Petitjean (2017), S. 26

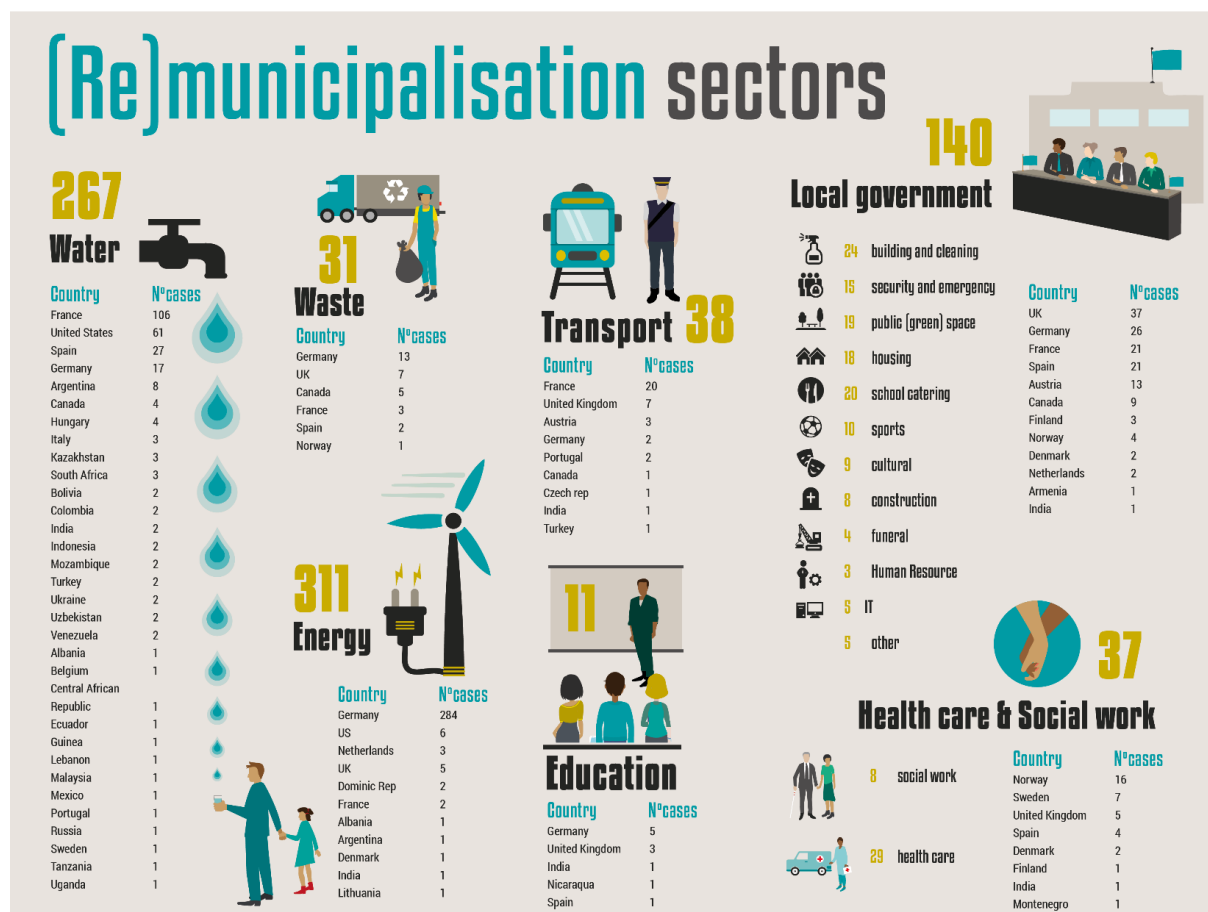


Abb. 2: (Re-)Kommunalisierungen öffentlicher Dienstleistungen weltweit seit 2000 nach Sektoren⁷⁰

In Großbritannien sind 64 Fälle identifiziert worden. Diese sind über verschiedenste Sektoren verteilt: 14 Fälle im Wohnbau, weiters jeweils einige Fälle in der Abfallentsorgung, dem Verkehrswesen, der Gesundheitsversorgung, der Bildung und weiteren Bereichen.⁷¹ In Spanien sind 56 Fälle bekannt. Fast die Hälfte davon kommen aus der Wasserversorgung, der Rest verteilt sich auf Bereiche wie Grünraumpflege oder Gesundheitsversorgung.⁷²

Die Daten zeigen einen starken Bruch zwischen den Ländern Nordwesteuropas und jenen Südosteuropas. Dies kann auf mehrere Ursachen zurückgeführt werden, wobei diese nicht empirisch belegt sind:

- (Re-)Kommunalisierungen in Nordwesteuropa sind häufig mittelbar oder unmittelbar auf Druck zivilgesellschaftlicher Akteure zustande gekommen. Diese

⁷⁰ Kishimoto/Petitjean (2017), S. 7

⁷¹ Kishimoto/Petitjean (2017), S. 132

⁷² Kishimoto/Petitjean (2017), S. 148

Bewegungen sind insbesondere in vielen osteuropäischen Ländern noch weniger stark und gut organisiert.

- In ex-kommunistischen Länder wurden viele negative Erfahrungen mit staatlichem Wirtschaften gemacht. Dies trägt bis heute zur Skepsis vieler Menschen gegenüber einer starken Rolle des Staates. Während der Beginn der Privatisierungswelle in Nordwesteuropa schon in den 1980er-Jahren war, kam er in Osteuropa erst 10-15 Jahre später. Dieser Schwung dürfte noch anhalten.

- Eine (Re-)Kommunalisierung ist zumindest am Anfang mit Kosten verbunden. Über die dafür notwendigen Mittel verfügen Kommunen und Staaten in Süd- und Osteuropa häufig nicht. Im Gegenteil: Am Beispiel Griechenland hat sich gezeigt, dass durch finanzpolitischen Druck ungewollte Privatisierungen zu tätigen sind.

Die Datenlage für Süd- und Osteuropa ist noch schlechter als für Nord- und Westeuropa. Somit kann damit gerechnet werden, dass ein noch größerer Anteil an (Re-)Kommunalisierungen nicht bekannt ist.

4.2. Motive und erwartete Auswirkungen

Warum wird eigentlich (re-)kommunalisiert? Die Antworten auf diese Frage sind divers, gibt es doch eine gewisse Vielfalt an Motiven. Busshardt hat in seiner aus dem Jahr 2014 stammenden Arbeit „Analysing the Remunicipalisation of Public Services in OECD Countries“ die Hauptmotive für (Re-)Kommunalisierungen mit „Operative Failure“, „Economic“ und „Ideological“ definiert.⁷³ Die hier verwendeten Klassifizierungen bauen weitgehend auf den Kategorien von Busshardt auf, sie werden im Detail aber noch stärker ausdifferenziert. Häufig ist, dass nicht nur ein Grund ausschlaggebend ist, sondern mehrere zusammenfallen.

4.2.1. Politisch-strategische Motive

Steuerungshoheit

Die Kommunen haben die Erfahrung gemacht, „dass die kommunale Selbstverwaltung trotz grundgesetzlicher Garantie faktisch dadurch ausgehöhlt wird, dass immer mehr öffentliche Aufgaben Schritt für Schritt aus der

⁷³ Vgl. Busshardt (2014), S. 14ff.

Kernverwaltung ausgelagert werden.“⁷⁴ In vielen Kommunen besteht daher der Wunsch nach der Rückkehr von „mehr politischem Einfluss auf die Qualität und Sicherung der Leistungserstellung“. ⁷⁵ Man strebt die „Rückgewinnung kommunaler Steuerungsoptionen und Einflussmöglichkeiten auf die Aufgabenerledigung einschließlich der dazugehörigen Kontrolle“ an.⁷⁶

In Zeiten der Privatisierungswelle haben Kommunen erlebt, dass politische Handlungsspielräume drastisch eingeschränkt werden, wenn über immer weniger Angelegenheiten in den Kommunen von den demokratisch legitimierten Organen entschieden werden kann.⁷⁷ Das führte auch dazu, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die Handlungsfähigkeit der gewählten KommunalpolitikerInnen verringert wurde.

Aus Sicht vieler Kommunen, die (Re-)Kommunalisierungen durchführen, soll die strategische Position der Kommunalwirtschaft gerade dort besonders gestärkt werden, wo die Liberalisierung des Marktes weit vorangeschritten ist.⁷⁸ Die Vergangenheit hat gezeigt, dass Steuerungsverluste vor allem in marktnahen, wettbewerbsintensiven Sektoren auftreten, weil „durch Einführung von Markt und Wettbewerb politisches Handeln durch wirtschaftliches Handeln ersetzt wird.“⁷⁹ Bei öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, die nicht einem strikten Marktregime unterliegen, könne demgegenüber leichter politisch eingegriffen und gesteuert werden.

Die konkreten Felder der Einflussmöglichkeiten durch eigene Betriebe sind vielfältig und reichen von Handlungsspielräumen in der Beschäftigungspolitik bis zur Gestaltung der Energiewende. Auch in der Stadtentwicklung sind Kommunen nach Privatisierungen „dazu gezwungen, Absprachen mit den privaten Unternehmen zu treffen, um politische Vorgaben einhalten und gewährleisten zu können“, da Kommunen aus Sicht der BürgerInnen „auch im Falle einer

⁷⁴ Röber (2012), S. 84

⁷⁵ Libbe (2012)

⁷⁶ Bauer (2012), S. 23

⁷⁷ Vgl. Röber (2012), S. 84

⁷⁸ Vgl. Libbe (2012)

⁷⁹ Edeling (2006), zit. nach Röber (2012), S. 86

Privatisierung in der Verantwortung“ sind. Mit kommunalen Unternehmen ist hingegen „direkter Einfluss auf den Bereich der Stadtentwicklung möglich“. ⁸⁰

Gemeinwohlorientierte Daseinsvorsorge

Eine zentrale Idee der Daseinsvorsorge ist die Orientierung am Gemeinwohl. Der Gedanke des Gemeinwohls besagt, dass lebensnotwendige Dienstleistungen allen Menschen erschwinglich zur Verfügung stehen sollen. Berücksichtigt werden sollen dabei überdies Aspekte wie Ver- und Entsorgungssicherheit, Nachhaltigkeit, Transparenz sowie Erhalt von Qualitäts-, Umwelt- und Sozialstandards. ⁸¹

In den vergangenen Jahren war eine „Rückbesinnung auf Leitbilder öffentlicher Daseinsvorsorge“ ⁸² zu beobachten, „citizen value“ trat zunehmend an die Stelle von „shareholder value“. ⁸³ Der betriebswirtschaftliche Gewinn soll bei der kommunalen Leistungserbringung nicht alleine im Mittelpunkt stehen, sondern nur eines von mehreren Zielen sein. Dies ist insofern logisch, als KommunalpolitikerInnen befürchten müssen, bei Wahlen abgestraft zu werden, wenn die Leistung der kommunalen Dienstleistungen nicht entspricht. Private Unternehmen sind hingegen primär ihren EigentümerInnen verpflichtet, die monetäre Gewinne bzw. Ausschüttungen erwarten. Gemeinwohlorientierte Ziele geraten unter diesen Voraussetzungen leichter in den Hintergrund. ⁸⁴

Sozialpolitische Verbesserungen

Zum Gemeinwohl zählen auch die Berücksichtigung sozialpolitischer Anliegen in der Daseinsvorsorge. Häufig vorgebrachte Ziele sind etwa die Erhaltung von Arbeitsplätzen ⁸⁵ sowie die Stärkung des regionalen Arbeitsmarkts und der lokalen Wirtschaft. ⁸⁶ Arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen können in öffentlichen Unternehmen implementiert werden. In eigenen Unternehmen können Kommunen prekäre Beschäftigungsformen verhindern und reguläre, fair entlohnte, sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze schaffen. Ebenso können

⁸⁰ Halmer/Hauenschild (2014), S. 36

⁸¹ Schäfer (2012), S. 75

⁸² Bauer (2012), S. 23

⁸³ Schäfer (2012), S. 75

⁸⁴ Vgl. Halmer/Hauenschild (2014), S. 32

⁸⁵ Bauer (2012), S. 23

⁸⁶ Libbe (2012)

benachteiligte Gruppen (z.B. MigrantInnen oder Menschen mit Behinderung) in den Arbeitsmarkt integriert werden.⁸⁷

Besonders für Regionen mit schwacher Wirtschaftsstruktur können Kommunen als Arbeit- und Auftraggeber auch zur Steigerung der örtlichen Wirtschaftskraft beitragen. Öffentliche Unternehmen werden „wieder vermehrt als ein Instrument angesehen, mit dem sich der regionale Arbeitsmarkt und die lokale Wirtschaft durch Vermeidung von Lohndumping stärken lassen.“⁸⁸ Mit gezielten Auftragsvergaben an kleine und mittlere Betriebe aus der Region kann die lokale Wirtschaft gezielt gestärkt werden. „Rekommunalisierung kann also zu einem Motor der Wirtschaftsförderung werden (insbesondere in ländlichen Regionen), wenn lokale Akteure die entsprechenden Rahmenbedingungen schaffen.“⁸⁹

Umweltpolitische Ziele

In bestimmten Branchen spielen Ökologie- und Ressourcenaspekte eine wichtige Rolle in (Re-)Kommunalisierungsverfahren. Dieser Aspekt wurde in zahlreichen Fällen auch von Bürgerinitiativen sehr stark thematisiert, die als Treiber von (Re-)Kommunalisierungen aufgetreten sind. Besonders stark sind umweltpolitische Überlegungen im Energiesektor. In Deutschland etwa gibt es bereits seit vielen Jahren intensive Bestrebungen, Kohle- und Atomstrom durch erneuerbare Energien zu ersetzen. Die großen privaten Energiekonzerne waren in dieser Debatte vorwiegend in der Rolle der Verteidiger fossiler und nuklearer Energiegewinnung. Dadurch haben sie den Unmut vieler BürgerInnen auf sich gelenkt. (Re-)Kommunalisierung hat sich als eine Option erwiesen, den Energiekonzernen den Rücken zu kehren und auf kommunaler oder regionaler Ebene selbst eine saubere Energieversorgung aufzubauen. Viele Kommunen tun dies auch und setzen bei ihrer (re-)kommunalisierten Energieversorgung auf Wasserkraft, Windkraft, Solaranlagen und Biomasse.⁹⁰

Eine umweltfreundliche Energieversorgung unter kommunaler Verwaltung kann zudem einen wichtigen Beitrag zur Stadtentwicklung leisten: „Rekommunalisierte

⁸⁷ Vgl. Halmer/Hauenschild (2014), S. 39-40

⁸⁸ Libbe (2013), zit. nach Halmer/Hauenschild (2014), S. 40

⁸⁹ Aden (2013), zit. nach Halmer/Hauenschild (2014), S. 40-41

⁹⁰ Vgl. Libbe (2012)

Energieversorgungsstrukturen eröffnen den Kommunen [...] die Möglichkeit, den Ausbau volkswirtschaftlich relevanter Infrastrukturen lokal zu steuern und damit einen stärkeren Einfluss auf ihre Stadtentwicklung auszuüben. In diesem Rahmen spielen beispielsweise die Umsetzung von integrierten Klimaschutzkonzepten, die Realisierung einer nachhaltigen Energieversorgung oder die Ausweisung von Fernwärmevorranggebieten eine wichtige Rolle.“⁹¹

Weitere Bereiche, wo durch (Re-)Kommunalisierungen umweltpolitische Verbesserungen angestoßen werden können, sind die Abfallwirtschaft und der öffentliche Verkehr. Besonders im öffentlichen Verkehr gibt es große Potenziale, wenn die Leistung vom privaten Betreiber unzufriedenstellend erbracht wird und dadurch der Modal Split-Anteil des motorisierten Individualverkehrs hoch ist. Über kommunale Verkehrsbetriebe kann die öffentliche Hand direkt auf Angebot und Preisgestaltung der öffentlichen Verkehrsmittel einwirken und so positiv auf die Attraktivität des ÖV und damit die Reduktion des CO₂-Ausstoßes einwirken.

Druck der Bevölkerung

Da Privatisierungen die mit ihnen verbundenen Versprechen oft nicht gehalten haben, ist die Skepsis der Bevölkerung vor weiteren Fehlentwicklungen in dieser Richtung hoch. So wird zum Beispiel in einer in Deutschland 2007, also noch vor der Wirtschaftskrise, durchgeführten Umfrage zusammenfassend festgestellt, dass die Erfahrungen der BürgerInnen mit Privatisierungen eher negativ als positiv sind und weitere Privatisierungen zunehmend kritisch gesehen werden.⁹² Auch in Österreich werden durch Privatisierungen Verschlechterungen der Arbeitsplatzqualität befürchtet: Fast zwei Drittel gehen von einer geringeren Arbeitsplatzsicherheit aus und jede/r Zweite befürchtet Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen. Ebenso wird ein Anstieg der Preisniveaus erwartet.⁹³

Problematisch für die Kommunen ist, dass aus Sicht der Bevölkerung die Verantwortung für die Daseinsvorsorge bei ihnen bleibt, auch wenn die entsprechende Leistung (teil-)privatisiert wurde. Kommunen bleiben für die Bevölkerung der erste Ansprechpartner, wenn es etwa um Probleme mit

⁹¹ Aden (2013), zit. nach Halmer/Hauenschild (2014), S. 38

⁹² Vgl. Güllner (2008), zit. nach Röber (2012), S. 85

⁹³ Vgl. Halmer/Hauenschild (2014), S. 33

öffentlichem Verkehr oder Abfallentsorgung geht. Dies bestätigen Meinungsumfragen des Deutschen Institut für Urbanistik im Bereich der Abfallwirtschaft. Die BürgerInnen gaben bei der Umfrage an, dass die Entsorgungspflicht in ihren Augen bei der Kommune verbleibt, auch wenn diese Dienstleistung nicht von ihr ausgeführt wird.⁹⁴

Das Vertrauen in kommunale Dienstleistungen ist hoch, zumindest in Deutschland und Österreich, wie Meinungsumfragen bestätigen: Darüber hinaus erwartet sich die Bevölkerung auch einen Mehrwert von der Versorgung durch ein kommunales Unternehmen: In Deutschland wollen „sich 75 Prozent aller Bundesbürger eher von Kommunalunternehmen versorgen lassen [...] als von rein privaten Eigentümern. Die Bürger erwarten von den Kommunalen stabilere Preise, mehr Versorgungssicherheit und dass die Gewinne – sofern es sie gibt – dem Nahverkehr, Kitas und Schwimmbädern zugutekommen.“⁹⁵ Nach einer Umfrage des dimap-Instituts im Auftrag des Bundesverbandes Öffentliche Dienstleistungen (BVöD) und des Verbandes kommunaler Unternehmen (VKU) – den öffentlichen Unternehmen bei Aufgaben der Daseinsvorsorge (insbesondere bei Energie und Wasser) in Deutschland – bringen die BürgerInnen öffentlichen Unternehmen wesentlich mehr Vertrauen als Privaten entgegen, wenn es um Kriterien wie „Zuverlässigkeit“, „Sicherheit“, „Nachhaltigkeit“, „Gemeinwohlorientierung“ und „Förderung der Region“ geht.⁹⁶ Ähnliche Ergebnisse sind in Österreich zu verzeichnen.⁹⁷

Gegen den Verkauf öffentlichen Eigentums haben sich in den vergangenen Jahren in verschiedensten Ländern regionale und überregionale Initiativen gebildet. Dadurch, dass vielerorts seit den 1990er-Jahren auf der kommunalen Ebene direktdemokratische Entscheidungsformen ausgebaut worden sind, haben die BürgerInnen inzwischen bessere Möglichkeiten, ihren Befürchtungen Ausdruck zu verleihen. Dies hat sich in einer Reihe von ablehnenden Entscheidungen gegen geplante Privatisierungen bzw. Teilprivatisierungen niedergeschlagen.⁹⁸ Zu beobachten war dies etwa in den deutschen Städten Freiburg, Heidelberg,

⁹⁴ Vgl. DIFU (2009), zit. nach Halmer/Hauenschild (2014), S. 33

⁹⁵ Hoffmann (2009), zit. nach Halmer/Hauenschild (2014), S. 34

⁹⁶ Röber (2012), S. 84

⁹⁷ Vgl. Arbeiterkammer (2012), zit. nach Halmer/Hauenschild (2014), S. 34

⁹⁸ Vgl. Röber (2012), S. 85

Hamburg, Leipzig und Rostock, wo „ganz massive Bürgerproteste, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide Privatisierungsmaßnahmen verhindert“ haben.⁹⁹ Dazu kommen nationale und internationale Initiativen wie „Right2Water“, die freien Zugang für alle EU-BürgerInnen zu Wasser und Sanitäreinrichtungen sowie den Stopp der Privatisierung von Wasserversorgung forderte. „Hinter dieser breiten Unterstützung für den öffentlichen Sektor steht vor allem der Anspruch an eine nach sozialen und gemeinwohlorientierten Kriterien organisierte öffentliche Daseinsvorsorge, die nicht primär privatem Gewinnstreben unterliegt.“¹⁰⁰

Engagement der Bevölkerung ist nicht nur gegen Privatisierungen, sondern auch für (Re-)Kommunalisierungen zu beobachten. Oft bringen Bürgerinitiativen die Rückübertragung teils überhaupt erst auf die politische Agenda oder unterstützen diesbezügliche Bestrebungen der Politik. Prominentes Beispiel ist die Volksinitiative für den Rückkauf der Hamburger Energieversorgung. Sie führte in eine Volksbefragung, die von den RekommunalisierungsbefürworterInnen knapp gewonnen wurde. Aber auch Bürgerinitiativen in Berlin, Stuttgart und Grenoble in Frankreich setzten sich massiv und erfolgreich für eine Rückübertragung der Daseinsvorsorge ein.¹⁰¹

Spätestens die Finanz- und Wirtschaftskrise hat zu einem Stimmungsumschwung auch bei Führungskräften und KommunalpolitikerInnen gesorgt. Die Krise geht auf ein Versagen privatwirtschaftlicher Mechanismen zurück und hat ganz allgemein das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der Märkte erschüttert.¹⁰² Sie hat bei vielen EntscheidungsträgerInnen zur Erkenntnis geführt, dass der „Markt“ nicht automatisch richtig funktioniert und die private Wirtschaft nicht per se einer wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand überlegen ist. Gleichzeitig sind die Überzeugung und das Selbstbewusstsein gewachsen, dass kommunale Eigenbetriebe und Gesellschaften effizient organisiert und geführt werden können.¹⁰³

⁹⁹ Bauer (2012), S. 19

¹⁰⁰ Matecki/Schulten (2013), S. 14

¹⁰¹ Vgl. Halmer/Hauenschild (2014), S. 35

¹⁰² Vgl. Bauer (2012), S. 23

¹⁰³ Vgl. Schäfer (2012), S. 75

4.2.2. Finanzielle Motive

Einsparungen bzw. Mehreinnahmen für den öffentlichen Haushalt

Gemeinwohlorientierung steht zwar im Widerspruch zum Ziel kurzfristiger Profitmaximierung, nicht aber zu betriebswirtschaftlichem Denken oder Gewinnerzielung. Viele kommunale VerantwortungsträgerInnen sind inzwischen davon überzeugt, dass sich die Privatunternehmen nicht nach der „Theorie des Rosinenpickens“ die lukrativen Geschäftsfelder sichern und den Kommunen allein die defizitären Bereiche überlassen können.¹⁰⁴

Private Unternehmen können selbst entscheiden, welche Leistungen der Daseinsvorsorge sie übernehmen wollen. Ihre Auswahl erfolgt primär nach den zu erwartenden Gewinnen. Die Kommunen hingegen tragen Gesamtverantwortung für die Gesellschaft und das Gemeinwohl. Sie müssen daher alle Bereiche der Daseinsvorsorge abdecken, auch die unprofitablen. Wenn ihnen aber nur die defizitären Bereiche bleiben, führt das langfristig zu einer budgetären Schieflage.¹⁰⁵ Für Kommunen, die bereits in dieser misslichen Situation sind, kann die (Re-)Kommunalisierung profitabler Bereiche der Daseinsvorsorge interessant sein. Eigene Strom- und Gasversorger können wichtige Einnahmequellen sein, mit denen sich defizitäre Aufgaben wie Kinderbetreuung und öffentlicher Verkehr querfinanzieren lassen.¹⁰⁶

Bei bestimmten öffentlichen Dienstleistungen handelt es sich um natürliche Monopole, etwa bei der Wasserversorgung. Dies führte zu Fällen, wo private Unternehmen die Möglichkeit bekamen, unverhältnismäßig hohe Gewinne abschöpfen zu können.¹⁰⁷ Auch aus der Entsorgungsbranche in Deutschland ist bekannt, dass sich bei zahlreichen Ausschreibungen nur mehr ein privater Bewerber fand. Dieser legte in einigen Fällen unverhältnismäßig teure Angebote.¹⁰⁸ In einer solchen Situation kann eine (Re-)Kommunalisierung nicht

¹⁰⁴ Vgl. Schäfer (2012), S. 75

¹⁰⁵ Vgl. Halmer/Hauenschild (2014), S. 31

¹⁰⁶ Vgl. Bauer (2012), S. 23

¹⁰⁷ Vgl. Halmer/Hauenschild (2014), S. 23-24

¹⁰⁸ Vgl. Halmer/Hauenschild (2014), S. 123ff.

nur für den Haushalt der Kommunen interessant sein, sondern auch für die KundInnen, deren Kosten gesenkt werden können.¹⁰⁹

Die Tendenz zur (Re-)Kommunalisierung dürfte auch damit zusammenhängen, dass Kommunen durch managementorientierte Verwaltungsreformen inzwischen in der Lage sind, mit Hilfe der Informationen aus ihrem Kostenmanagement zu zeigen, dass ihre Leistungen nicht teurer sein müssen als jene privater Anbieter. Hieraus ist auch ein neues Selbstbewusstsein in den Städten und Gemeinden entstanden. Sie müssen den Wettbewerb mit privaten Konkurrenten nicht scheuen und können sich zutrauen, „ihre eigenen Betriebe organisatorisch und wirtschaftlich erfolgreich aufzustellen“.¹¹⁰

Effizienzvorteile und Synergien

Je mehr Aufgaben der Daseinsvorsorge privatisiert sind, desto geringer ist der Handlungsspielraum der kommunalen EntscheidungsträgerInnen. Denn es werden dadurch „Koordination und Kontrolle der Leistungserbringung [...] komplexer und komplizierter, was gerade kleinere Kommunen vor Probleme stellt.“¹¹¹ Die mit Privatisierungen in Zusammenhang stehenden Transaktionskosten wurden in der Regel nicht berücksichtigt.¹¹² Handlungsspielräume und Kooperationen zwischen verschiedenen Bereichen sind einfacher und effizienter möglich, wenn viele Dienstleistungen unter dem Dach der Kommune zusammengefasst sind.¹¹³ So sind etwa in der Verwaltung, der Gebäude- oder Fuhrparknutzung Synergien herstellbar. Dadurch sind vorhandene Wirtschaftlichkeitspotenziale und folglich budgetäre Einsparungen realisierbar.¹¹⁴

4.2.3. Versagen privater Dienstleister

Die zunehmende Attraktivität, kommunale Dienstleistungen in Eigenregie zu erstellen, liegt nicht zuletzt an nicht erfüllten Erwartungen in Hinblick auf Qualität und Preise, die ursprünglich an die Entscheidung pro Privatisierung geknüpft

¹⁰⁹ Vgl. Bauer (2012), S. 23

¹¹⁰ Gecon (2007), zit. nach Röber (2012), S. 85

¹¹¹ Libbe (2013), zit. nach Halmer/Hauenschild (2014), S. 36

¹¹² Vgl. Lobina (2018), S. 5

¹¹³ Vgl. Bauer (2012), S. 23

¹¹⁴ Vgl. Libbe (2012)

wurden.¹¹⁵ Privatisierungen führten häufig zu Preiserhöhungen (mit Gewinnabschöpfungen privater Monopole oder Oligopole) und Qualitätsverschlechterungen. In vielen Fällen sind die Entscheidungen für eine (Re-)Kommunalisierung damit begründet worden, dass die in die Privatisierung gesetzten Erwartungen nicht erfüllt wurden oder Privatisierungsprojekte sogar komplette Misserfolge waren.¹¹⁶

Versagen privater Betreiber kann auf unterschiedliche Art und Weise stattfinden:

- Starke Preissteigerungen für KundInnen durch Marktversagen
- Bankrott privater Unternehmen; (Re-)Kommunalisierung mit dem Ziel, die vorher vom privaten Unternehmen angebotene Leistung weiterhin zu erhalten
- Sicherheit der Leistungserbringung des privaten Dienstleisters nicht gegeben bzw. Leistung unzufriedenstellend oder unzuverlässig
- Schrittweise Verschlechterung bei von technischen Infrastrukturen abhängigen Dienstleistungen wegen Unterlassung notwendiger Investitionen

4.2.4. Erhebungen zu Motiven und Zielen von (Re-)Kommunalisierungen

Quantitative Erhebungen über die Motive von (Re-)Kommunalisierungen gibt es nur wenige. Eine aussagekräftige Studie gibt es lediglich vom Institut für den öffentlichen Sektor in Kooperation mit der Universität Leipzig (2011) zum Thema „Rekommunalisierung der Energieversorgung“. Im Fokus dieser Studie stand, „inwieweit es in Deutschland derzeit einen flächendeckenden Trend zu einer Rekommunalisierung im Energiesektor gibt und welche Zielstruktur einer Rekommunalisierung zugrunde liegt.“ Es wurden alle 699 deutschen Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern mittels eines postalischen Fragebogens befragt. An der Untersuchung beteiligten sich 159 Gemeinden aus allen 13 Flächenbundesländern.¹¹⁷

¹¹⁵ Vgl. Libbe (2012)

¹¹⁶ Vgl. Röber (2012), S. 84

¹¹⁷ Lenk et al. (2011), S. 6

Knapp ein Drittel der teilnehmenden Kommunen gab in der Befragung an, dass eine Rekommunalisierung im Bereich der Energieversorgung geplant sei, bei 65 Prozent ist dies bislang vorgesehen. Lediglich zwei Prozent der befragten Kommunen gaben an, eine weitere (Teil-)Privatisierung im Energiebereich zu planen.¹¹⁸

Für jene Kommunen, für die eine Rekommunalisierung vorstellbar ist, liegt das Hauptmotiv in der „Wahrung des kommunalen Einflusses beziehungsweise des Steuerungseinflusses“ (94,2 Prozent). In geringerem Ausmaß spielt die „mögliche fehlende Zielkongruenz zwischen öffentlicher und privater Seite“ eine Rolle. Die „nicht zufriedenstellende private Leistungserstellung“ wurde nur selten genannt. Unter „Sonstiges“ wurde „unter anderem die Nutzung des kommunalen Querverbundes, der Arbeitsplatzertahl in der Region, größere Unabhängigkeit sowie das Setzen energiewirtschaftlicher Impulse“ erwähnt.¹¹⁹

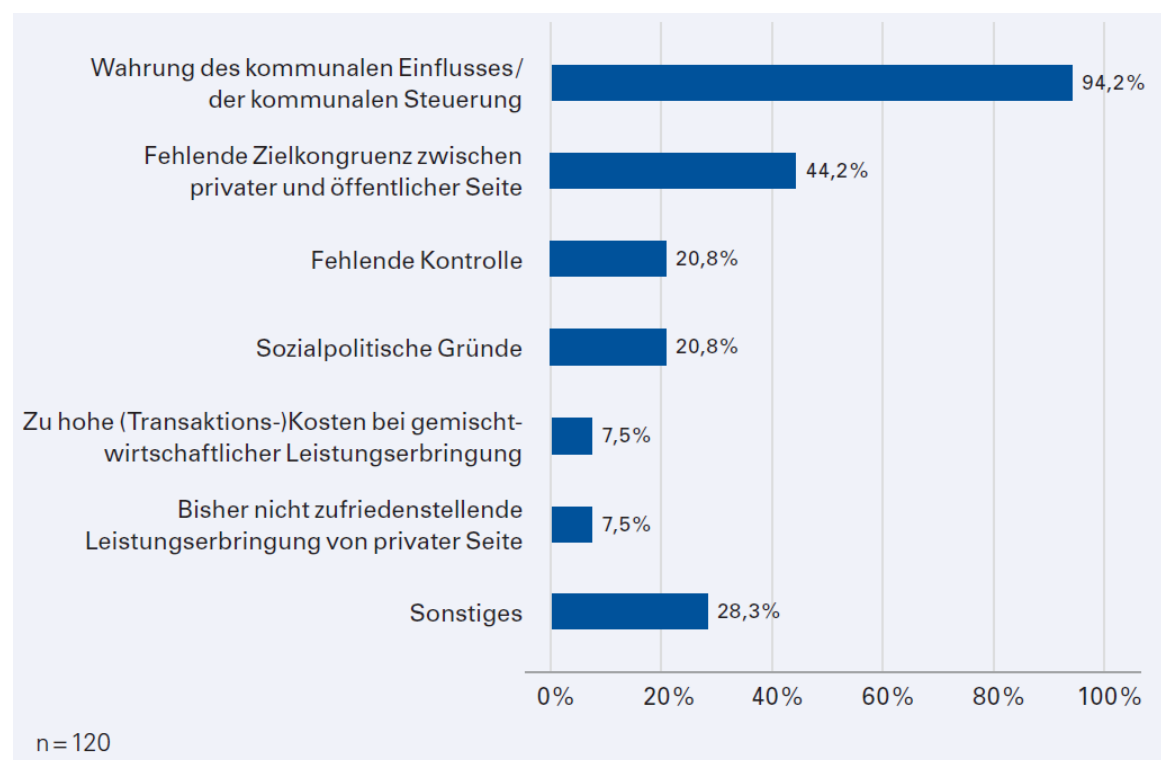


Abb. 3: Gründe von Rekommunalisierungsbestrebungen in der Energieversorgung (Mehrfachnennungen möglich)¹²⁰

¹¹⁸ Lenk et al. (2011), S. 7-8

¹¹⁹ Lenk et al. (2011), S. 8

¹²⁰ Lenk et al. (2011), S. 8

Die Rekommunalisierungsziele der befragten Kommunen liegen in erster Linie in der „zielgenaueren Steuerung/Wahrung des kommunalen Einflusses“ sowie in der „Einnahmengenerierung im Zeitverlauf“. Häufig wurden auch „Effizienzvorteile“ und die „Sicherung des kommunalen Querverbunds“ genannt. Das bedeutet, dass die Kommunen defizitäre Bereiche durch die Erträge der Energiesparte stützen wollen. Etwas mehr als die Hälfte der Kommunen, die im Zeitverlauf eine Erhöhung ihrer Einnahmen durch Rekommunalisierung beabsichtigen, „verbinden damit die Sicherung des Querverbunds“. Finanzielle Vorteile erwarten sich über ein Drittel der Kommunen auch für die BürgerInnen. Rund ein Drittel der Gemeinden nennen auch „ökologische Ziele“. ¹²¹

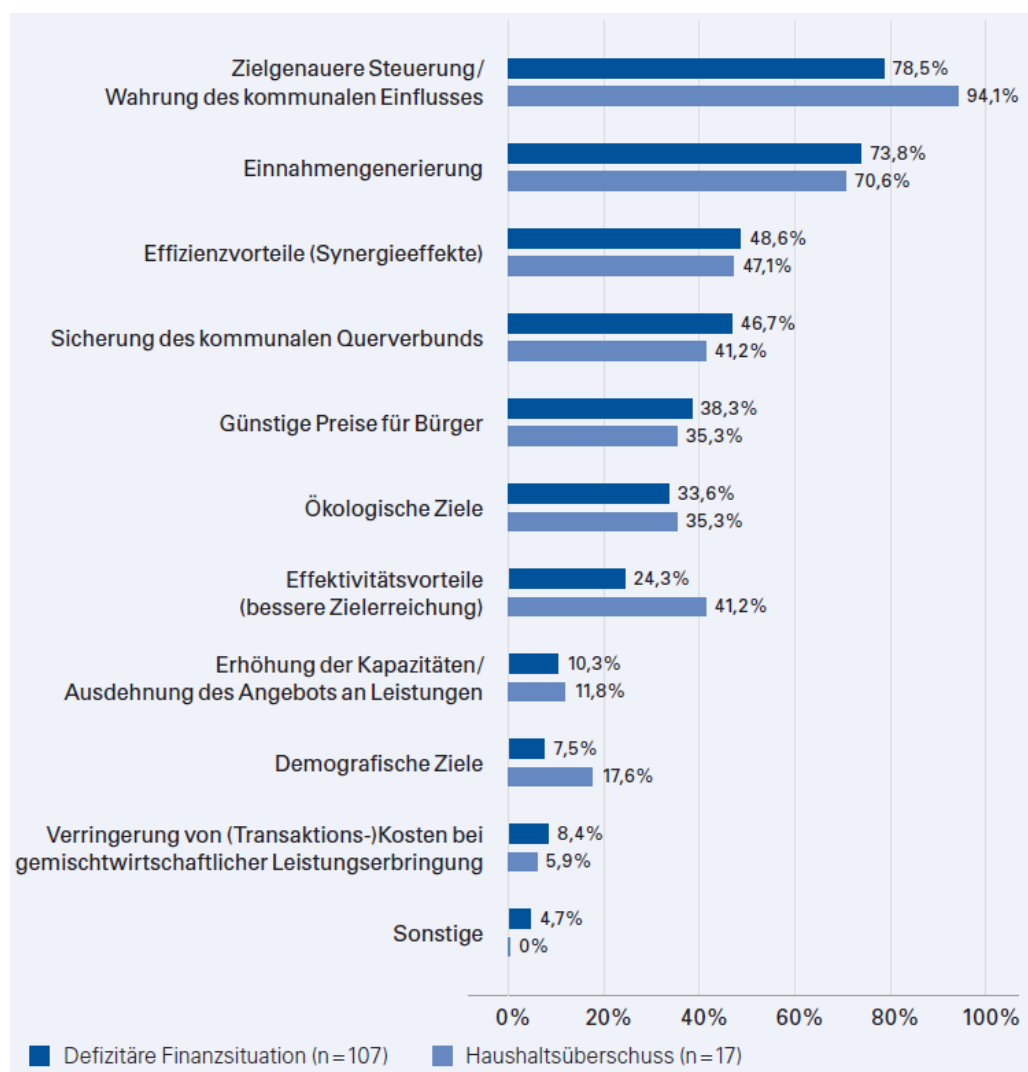


Abb. 4: Ziele von Rekommunalisierung nach fiskalischer Lage (Mehrfachnennungen möglich)¹²²

¹²¹ Lenk et al. (2011), S. 9

¹²² Lenk et al. (2011), S. 9

Die Studienautoren haben auch eine selektive Auswertung nach Kommunen mit Haushaltüberschuss und Haushaltsdefizit vorgenommen. Dabei zeigt sich, dass „trotz der angespannten Haushaltslage 78,5 Prozent der Kommunen mit Haushaltsdefizit den Steuerungseinfluss wahren beziehungsweise erhöhen wollen. Für 73,8 Prozent der Kommunen mit Haushaltsdefizit spielen erwartungsgemäß auch Einnahmensteigerungen (über den Zeitverlauf) eine wesentliche Rolle.“¹²³

In der Studie wurden auch Kommunen, die keine Rekommunalisierung planen, nach ihren Gründen gefragt. Sie liegen „in erster Linie in der Zufriedenheit mit dem privaten Partner“. Daneben spielt der „ungünstige fiskalische Rahmen“ eine Rolle. Auch andere Ziele wie „Versorgungssicherheit, fehlendes Verkaufsinteresse der Partner oder noch laufende Konzessionsverträge“ wurden vereinzelt angeführt.¹²⁴

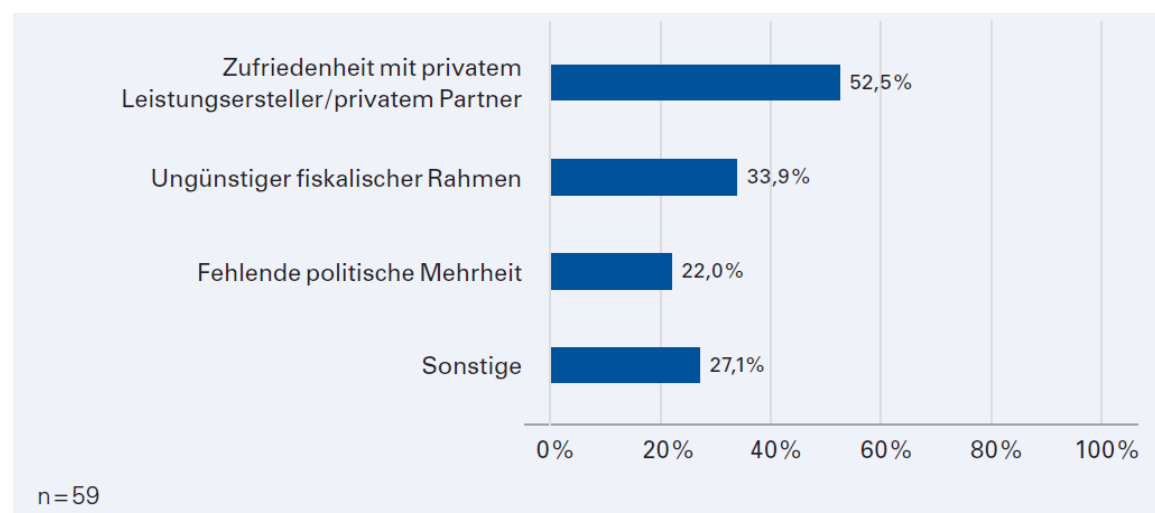


Abb. 5: Gründe gegen eine Rekommunalisierungsentscheidung (Mehrfachnennungen möglich)¹²⁵

4.3. Formen der (Re-)Kommunalisierung

Der Begriff der (Re-)Kommunalisierung bezieht sich auf unterschiedliche rechtliche Konstruktionen der (Rück-)Übertragung von Dienstleistungen, Aufgabenfeldern und Infrastrukturen in den Aufgabenbereich der öffentlichen Hand. Nach Libbe sind folgende Formen zu unterscheiden: Das „Wiederaufgreifen von Aufgaben durch einen Verwaltungsträger (als Konkurrent oder Monopolist), die Neugründung von Eigengesellschaften zum Aufgreifen von Aufgaben (als Konkurrent oder

¹²³ Lenk et al. (2011), S. 9

¹²⁴ Lenk et al. (2011), S. 11

¹²⁵ Lenk et al. (2011), S. 11

Monopolist), die Rückübertragung operativer Dienstleistungen auf Regie- oder Eigenbetriebe als Teil der Verwaltung, die Überführung von Kapitalgesellschaften in öffentlich-rechtliche Organisationsformen“ sowie „die Erhöhung des Gesellschaftsanteils an gemischtwirtschaftlichen Unternehmen“. ¹²⁶ Nicht alle denkbaren Formen seien dabei auch gleichermaßen von praktischer Relevanz.

In der Studie der Universität Leipzig zur „Rekommunalisierung der Energieversorgung“ in Deutschland aus dem Jahr 2011 wurden auch Formen der Rekommunalisierung abgefragt. Dabei ergab sich, dass „für die Gemeinden verstärkt Neugründungen öffentlicher Gesellschaften sowie die Nichtverlängerung von Konzessionsverträgen Relevanz besitzen. Beide Formen können unter Umständen parallel genutzt werden.“ ¹²⁷

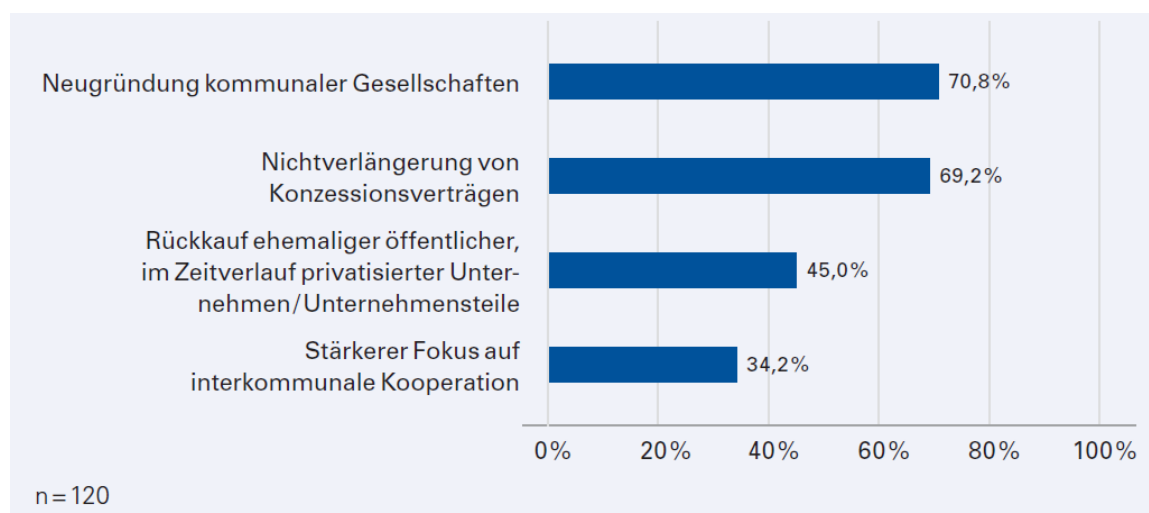


Abb. 6: Beabsichtigte Formen von Rekommunalisierungen (Mehrfachnennungen möglich) ¹²⁸

4.4. (Re-)Kommunalisierung in ausgewählten europäischen Ländern

Deutschland

Das europäische Land mit der höchsten Zahl an dokumentierten (Re-)Kommunalisierungen ist Deutschland. ¹²⁹ Seit 2000 gab es hier mindestens 347 Fälle. ¹³⁰ Der weitaus größte Anteil, nämlich 284 Fälle, betrifft die

¹²⁶ Libbe (2012)

¹²⁷ Lenk et al. (2011), S. 10

¹²⁸ Lenk et al. (2011), S. 10

¹²⁹ Vgl. Bönker/Libbe/Wollmann (2016), S. 79

¹³⁰ Kishimoto/Petitjean (2014), S. 5

Energieversorgung.¹³¹ In dieser Branche sprechen viele BeobachterInnen von einem echten Trend zur (Re-)Kommunalisierung. Es gibt Fälle in kleinen und mittleren Kommunen in allen Landesteilen, ebenso wie aufsehenerregende (Re-)Kommunalisierungen in Metropolen.¹³²

Nach der Marktliberalisierung hatten zahlreiche deutsche Kommunen in den 1990er- und 2000er-Jahren ihre Energieversorgung teilweise oder ganz privatisiert. Es bildeten sich mehrere große Energiekonzerne heraus. Der ab den 2000er-Jahren einsetzende Gegentrend hat (Re-)Kommunalisierung hat zwei wesentliche Formen: Die Rücknahme früherer Privatisierungen – meist nach dem Auslaufen von Konzessionsverträgen – sowie die Gründung neuer, lokaler Energieversorger, wo bisher private Versorger tätig waren.¹³³

Die Gründe für die (Re-)Kommunalisierung reichen von politisch-strategischen Motiven über finanzielle Gründe bis hin zu Unzufriedenheit mit der Qualität der privaten Versorger. Von allen (Re-)Kommunalisierungsbewegungen sind sie am besten (auch quantitativ) untersucht. Näheres dazu ist im Kapitel „Erhebungen zu Motiven und Zielen von (Re-)Kommunalisierungen“ ausgeführt.

Die treibenden AkteurInnen waren in manchen Fällen der Zivilgesellschaft zuordenbar, die sich vor allem demokratische Selbstbestimmung über öffentliche Infrastrukturen, leistbare Preise und eine Forcierung der Energiewende erwarteten. Oft waren aber auch politische AkteurInnen führend, wobei es in vielen Fällen keine Entscheidungen „links gegen rechts“ waren – viele (Re-)Kommunalisierungen wurden einstimmig oder mit überwiegender Mehrheit beschlossen. Interessant ist die Rolle der ArbeitnehmerInnenvertretungen, die sich grundsätzlich zustimmend positionierten, aber in einzelnen Fällen skeptisch waren, da sie Lohneinbußen befürchteten. Letztlich konnten aber in keinem Fall tatsächliche Schlechterstellungen von ArbeitnehmerInnen durch (Re-)Kommunalisierungen beobachtet werden, jedoch häufig Verbesserungen in Bezahlung und Arbeitsbedingungen.

¹³¹ Becker (2017), S. 119

¹³² Vgl. Becker (2017), S. 118

¹³³ Vgl. Becker (2017), S. 119-120

(Re-)Kommunalisierung ist zwar vor allem ein energiewirtschaftliches Thema. Das heißt jedoch nicht, dass andere Sektoren zu vernachlässigen sind. Beispiele der (Re-)Kommunalisierung bzw. der Rückübertragung von Leistungen finden sich auch in anderen Sparten. Große Debatten gab es etwa um die Rekommunalisierung der Berliner Wasserversorgung, die nach großem Druck aus der Zivilgesellschaft im Jahr 2013 beschlossen wurde. Mehrere Fälle gab es auch in der Abfallentsorgung. Ein Beispiel ist der Rhein-Hunsrück-Kreis in Rheinland-Pfalz, wo man durch die Rekommunalisierung sowohl die öffentliche Hand, als auch die KundInnen finanziell entlasten konnte.¹³⁴ Eine geringere Zahl von Beispielen gibt es in zahlreichen Branchen, zum Beispiel bei Sicherheitsdienstleistungen, in der städtischen Gebäudereinigung, der Grünraumpflege oder im öffentlichen Verkehr.

Frankreich

Frankreich ist bekannt für ein starkes staatliches Engagement in der Wirtschaft. Aber Frankreich war in anderen Bereichen auch ein Vorreiter des Privatisierungstrends. Viele Sektoren werden von großen Unternehmen dominiert, die sich ganz oder großteils in privatem Eigentum befinden: In der Wasserversorgung und der Abfallentsorgung Veolia und Suez, in der Energieversorgung Veolia und Engie, im öffentlichen Verkehr Keolis und Veolia-Transdev, und einige mehr. Diese Unternehmen haben Privatisierungen vorangetrieben und davon profitiert. Mehrere von ihnen sind auch international tätig.¹³⁵

Stark ist im internationalen Vergleich die Rolle privater Unternehmen im Bereich der Wasserversorgung. In diesem Sektor gab es in den vergangenen 15 Jahren aber auch den stärksten Trend hin zur (Re-)Kommunalisierung. Während es in dem Zeitraum keine einzige Privatisierung mehr gegeben hat, haben mindestens 106 Städte ihre Wasserversorgung (re-)kommunalisiert. Dabei handelt es sich um Großstädte wie Paris, Montpellier, Nizza, Rennes und Grenoble ebenso wie um

¹³⁴ Vgl. Halmer/Hauenschild (2014), S. 143

¹³⁵ Vgl. Petitjean (2017), S. 24

zahlreiche Mittel- und Kleinstädte. Über alle Sektoren hinweg gab es seit 2000 mindestens 152 (Re-)Kommunalisierungen.¹³⁶

Bei vielen Fällen in Frankreich ging es nicht nur um einen Eigentümerwechsel. Es handelte sich in erster Linie um eine Reaktion auf einen Missbrauch von Monopolstellungen durch private Unternehmen, die sich in überhöhten Gebühren¹³⁷ und mangelnden Infrastrukturinvestitionen äußerten. Ebenso hatten (Re-)Kommunalisierungsbestrebungen ökologische und soziale Ziele. Zumindest ging es üblicherweise um günstigere Wasserpreise, Reduktion des Wasserverlustes durch Investitionen in die Infrastruktur sowie höhere finanzielle Transparenz. In vielen Fällen wurden darüber hinaus Schritte gesetzt. Dabei handelte es sich etwa um weitergehende Formen demokratischer Mitbestimmung, zum Beispiel mittels BürgervertreterInnen in Aufsichtsräten. Ein anderes Beispiel sind Kampagnen zur Reduktion des Wasserverbrauchs – ökologische Initiativen, die private Wasserversorger aus kommerziellen Gründen nicht setzen würden.¹³⁸

(Re-)Kommunalisierungen gab es in Frankreich auch in anderen Sektoren, wenn auch nicht in vergleichbarer Zahl zu jener im Wassersektor. Betroffen waren vorwiegend lokale öffentliche Dienstleistungen wie öffentlicher Stadtverkehr und Schulkantinen.¹³⁹ Keine Rolle spielt der Energiesektor, der in Deutschland die Mehrzahl der (Re-)Kommunalisierungen ausmacht. Das französische Energieversorgungssystem ist dominiert von den teilstaatlichen Konzernen EDF (84% staatlich) und Engie (33% staatlich). Sie haben ein Monopol auf den Betrieb von Energieversorgungsnetzen. Ausgenommen davon sind nur kleinere lokale Versorger, die bereits vor der Verstaatlichung des Energiesektors 1945 existierten. Durch diese Regelung besteht kein Spielraum für die Gründung eigener lokaler Energieversorger oder (Re-)Kommunalisierungen nach deutschem Vorbild.¹⁴⁰

Großbritannien

Großbritannien war unter der Regierung von Margaret Thatcher ein Vorreiterland der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen in zahlreichen Sektoren. Das führte

¹³⁶ Vgl. Petitjean (2017), S. 25

¹³⁷ Vgl. Wollmann (2014), S. 64

¹³⁸ Vgl. Petitjean (2017), S. 26-27

¹³⁹ Vgl. Petitjean (2017), S. 28

¹⁴⁰ Vgl. Petitjean (2017), S. 29

dazu, dass früher als in anderen Ländern die Nachteile von Privatisierungen spürbar wurden. Die Notwendigkeit, Kosten zu sparen und das Ziel höherer Qualität öffentlicher Dienstleistungen wurden auch in Großbritannien in den vergangenen 20 Jahren Treiber von (Re-)Kommunalisierungen. Seit 2000 kam es zu mindestens 64 (Re-)Kommunalisierungsfällen.¹⁴¹

Der Trend zur Rückkehr zu öffentlichem Eigentum begann mit dem Rückkauf des britischen Schienennetzes 2002. British Rail war zwischen 1994 und 1997 in zahlreiche Gesellschaften zerteilt und privatisiert worden. Der Betrieb wurde mittels Konzessionen an verschiedene private Betreiber ausgelagert, das Schienennetz wurde separat privatisiert. In den folgenden Jahren kam es zu geringen Investitionen ins Netz, die gravierende Sicherheitsmängel zur Folge hatten. Zwei große Unfälle mit zahlreichen Toten und der finanzielle Kollaps der Netzbetreibergesellschaft zwangen den Staat unter großem Druck der Öffentlichkeit zum Rückverstaatlichung des Schienennetzes.¹⁴²

Im vergangenen Jahrzehnt haben lokale Gebietskörperschaften in Großbritannien zahlreiche (Re-)Kommunalisierungen und Neugründungen öffentlicher Betriebe durchgeführt, insbesondere im Energiesektor und im öffentlichen Verkehr. Metro-Netze wurden etwa in London, Newcastle und Birmingham rekommunalisiert. In Nottingham, Bristol, Leeds und anderen Städten gründeten Kommunen eigene Energieversorger, um auch für Menschen mit niedrigem Einkommen leistbare Energie zur Verfügung zu stellen. Auch die Beschleunigung des Wechsels zu erneuerbaren Energien spielte dabei eine Rolle.¹⁴³

Kommunen und lokale Gebietskörperschaften haben darüber hinaus in unterschiedlichen Bereichen (Re-)Kommunalisierungen vorgenommen, nachdem Verträge mit privaten Auftragnehmern nicht zufriedenstellend erfüllt worden. Betroffen sind etwa Dienstleistungen in den Bereichen der Wohnhausverwaltung, der städtischen Gebäudereinigung, der Abfallentsorgung und der IT-Dienstleistungen.¹⁴⁴ Public-Private-Partnership-Verträge wurden in über 30 Fällen vor dem ursprünglich vereinbarten Vertragsende von Kommunen gekündigt,

¹⁴¹ Vgl. Hall/Hobbs (2017), S. 131

¹⁴² Vgl. Hall/Hobbs (2017), S. 134-135

¹⁴³ Vgl. Hall/Hobbs (2017), S. 136

¹⁴⁴ Vgl. Hall/Hobbs (2017), S. 131

vorwiegend aus finanziellen Gründen. Betroffen waren unter anderem Dienstleistungen im öffentlichen Verkehr, der Gesundheitsversorgung und der Abfallentsorgung.¹⁴⁵

Auch wenn unter der aktuellen konservativen Regierung auf staatlicher Ebene wieder einzelne Privatisierungen ins Auge gefasst werden, gibt es auf lokaler Ebene in vielen Städten weiterhin einen Trend zu (Re-)Kommunalisierungen. Dies wird inzwischen auch durch die öffentliche Meinung bestärkt. Umfragen zeigen, dass sowohl BefürworterInnen, als auch GegnerInnen des „Brexit“ stark zu einer Rückkehr zu öffentlichem Eigentum tendieren. Die Labour Party als größte Oppositionspartei hat sich inzwischen vom sogenannten „dritten Weg“ abgewendet. Bei den nationalen Wahlen 2017 war die vollständige Rückkehr zu öffentlichem Eigentum bei Bahn, Energie, Wasserversorgung, Post und Gesundheitssystem eine Kernforderung der Labour Party, die mit dieser Haltung große Stimmenzugewinne erzielte – insbesondere bei jüngeren Menschen. Das Thema (Re-)Kommunalisierung wird in Großbritannien also wohl noch länger auf der politischen Agenda bleiben.

Spanien

In Spanien gab es seit 2000 mindestens 56 (Re-)Kommunalisierungen. Etwa die Hälfte davon betraf die Wasserversorgung. 57% der Bevölkerung Spaniens werden von privaten Unternehmen mit Wasser versorgt, in der Region Katalonien sind es sogar 84%. Vor allem die großen und mittleren Städte werden privat mit Wasser versorgt, während es in den meisten kleineren Kommunen öffentliche Versorger gibt. In Katalonien hat auch der größte spanische Wasserversorger Agbar, ein Tochterunternehmen des Suez-Konzerns, seinen Sitz.¹⁴⁶

Die Unzufriedenheit mit privaten Wasserversorgern begründet sich in Spanien vor allem auf die hohen Preise. Eine Untersuchung des spanischen Rechnungshofes aus dem Jahr 2011 ergab, dass private Versorger in kleineren und mittleren Städten im Durchschnitt um 22% teurer sind, bei gleichzeitig geringerer Qualität.

¹⁴⁵ Vgl. Hall/Hobbs (2017), S. 139

¹⁴⁶ Vgl. Planas (2017), S. 145-146

Dieser Umstand führte zu Bürgerinitiativen und Demonstrationen für eine leistbare, öffentliche Wasserversorgung.¹⁴⁷

Einige der aufsehenerregendsten (Re-)Kommunalisierungen Spaniens haben sich in Katalonien zugetragen. Teils handelte es sich um Kommunalisierungen, denn in Spanien ist die Wasserversorgung in vielen Städten schon seit jeher in privaten Händen. Die erste Stadt, die ihre Wasserversorgung (re-)kommunalisierte, war Figaro im Jahr 2010. Ihr folgten in den folgenden Jahren 13 weitere katalonische Kommunen sowie weitere 13 in anderen Regionen Spaniens. Bis 2025 werden zahlreiche Konzessionsverträge auslaufen. Mit weiteren (Re-)Kommunalisierungen wird gerechnet.¹⁴⁸

Auch in anderen Bereichen der lokalen Verwaltung gibt es (Re-)Kommunalisierungen, wenn auch nicht im selben Ausmaß wie im Wassersektor. So hat die linke Stadtregierung in Barcelona jüngst etwa Kindergärten übernommen und eine städtische Energieversorgung gegründet. Die Ablöse des privaten Wasserversorgers, dessen Preise um über 90% über jenen der öffentlichen Versorger einiger Umlandgemeinden liegen, ist in Vorbereitung.¹⁴⁹

(Re-)Kommunalisierungen haben in Spanien bisher nicht in einem mit Deutschland und Frankreich vergleichbaren Ausmaß stattgefunden. Dafür waren sie aber häufig getrieben von Bürgerbewegungen, die sich für demokratische und nachhaltige Daseinsvorsorge stark machen.¹⁵⁰

4.5. Zwischenfazit

Ganz Europa betrachtend wäre es zwar übertrieben, von einem (Re-)Kommunalisierungstrend zu sprechen, doch in einzelnen Ländern bzw. Branchen kann ein solcher durchaus festgestellt werden. Hervorzuheben sind insbesondere der Energiesektor in Deutschland und die Wasserversorgung in Frankreich, wo es jeweils dreistellige Zahlen an Fällen und breite öffentliche Debatten über die Rückkehr zur öffentlichen Hand gibt. Hunderte weitere Fälle in

¹⁴⁷ Vgl. Planas (2017), S. 146

¹⁴⁸ Vgl. Planas (2017), S. 148

¹⁴⁹ Vgl. Planas (2017), S. 146

¹⁵⁰ Vgl. Planas (2017), S. 153

Branchen wie etwa der Abfallentsorgung, dem öffentlichen Verkehr oder dem Sozialbereich zeigen, dass (Re-)Kommunalisierungen keine absolute Ausnahme mehr sind, sondern für zahlreiche Kommunen in Europa als Weg für eine zukunftsfähige Daseinsvorsorge gesehen werden.

Die Kommunen eint das Bestreben, selbst für eine nachhaltige Daseinsvorsorge Verantwortung zu übernehmen, wobei in unterschiedlichem Maße soziale, ökologische oder ökonomische Ziele im Vordergrund stehen. Oft gibt es nicht nur ein konkretes Motiv, sondern mehrere, die zusammenfallen. Oft sind es Steuerungshoheit und stärkere Kontrolle über die Leistungen der Daseinsvorsorge. Ebenso werden finanzielle Motive häufig ins Treffen geführt, wie Kostensenkungen oder höhere Einnahmen, die für die Querfinanzierung defizitärer Bereiche dienen sollen. Weitere wichtige Aspekte sind die Standortpolitik (Schaffung von Arbeitsplätzen vor Ort), ökologische Motive (besonders im Energiesektor) und sozialverträgliche Preise. Wo unter privater Erbringung betriebswirtschaftliche Ziele zu sehr in den Mittelpunkt gerückt sind, soll durch (Re-)Kommunalisierungen vielfach wieder der gemeinwohlorientierte Charakter öffentlicher Dienstleistungen gestärkt werden. Bürgerbewegungen und die privaten Dienstleistern skeptisch gegenüberstehende öffentliche Meinung haben in vielen Fällen der Politik den entscheidenden Anstoß gegeben, trotz starker Widerstände eine (Re-)Kommunalisierung zu wagen.

5. (Re-)Kommunalisierung in Österreich

Österreich war bisher kaum im Blickfeld der internationalen Debatte zum Thema (Re-)Kommunalisierung. Der erste Teil dieses Kapitels widmet sich der Frage, inwieweit öffentliche Dienstleistungen in Österreich heute öffentlich oder privat erbracht werden. Ein Rückblick über die letzten rund 30 Jahre zeigt, was in Österreich privatisiert wurde, aber auch inwiefern und warum sich Österreich hier von anderen europäischen Ländern unterscheidet.

Im zweiten Teil werden neun im Zuge dieser Arbeit recherchierte Fälle von (Re-)Kommunalisierungen in Österreich dargestellt, drei davon werden auf Basis von ExpertInneninterviews detaillierter analysiert. Das Augenmerk liegt vor allem auf den Zielen, dem Umsetzungsprozess sowie den Auswirkungen dieser (Re-)Kommunalisierungen.

5.1. Kontext: Öffentliche Dienstleistungen in Österreich

Bis heute ist Österreich ein Land mit starker staatlicher und kommunaler Wirtschaft. Die Privatisierungswelle setzte später und in viel geringerem Ausmaß ein. Besonders auf kommunaler Ebene sind die meisten Aufgabenbereiche nie privatisiert worden.

Anfang der 1980er-Jahre besaßen Republik, Länder und Kommunen nicht nur zahlreiche Dienstleistungsunternehmen – wie Energieversorger, Wasserversorger, Bahn oder Post – sondern auch Banken und große industrielle Betriebe. Diese Situation war damals nicht ungewöhnlich im Vergleich mit anderen westeuropäischen Ländern. Anstoß für die ersten Privatisierungen war neben dem internationalen ideologischen Umschwung hin zu mehr privatem Wirtschaften die „Verstaatlichtenkrise“ 1985/86. Sie wurde ausgelöst durch einen Skandal um schwere Spekulationsverluste eines Tochterunternehmens des VÖEST-Konzerns. Nachdem schon in den Jahren zuvor die staatliche Industrie nur durch hohe Zuschüsse am Leben erhalten werden konnte, wurde durch die Krise das Vertrauen in die Managementfähigkeiten des Staats weiter erschüttert.

Die Privatisierungen während der rot-schwarzen Regierungen unter Bundeskanzler Franz Vranitzky in den späten 1980er- und 1990er-Jahren betrafen

vorwiegend die industriellen Beteiligungen der Republik. Beispiele für Privatisierungen und Teilprivatisierungen sind die Verkäufe von VA Technologie, Simmering-Graz-Pauker und Österreichische Salinen.¹⁵¹

Die schwarz-blauen Regierung unter Bundeskanzler Wolfgang Schüssel (2000-2007) trat offensiv mit dem Motto „mehr privat, weniger Staat“ auf.¹⁵² Neben weiteren Privatisierungen in der Industrie (z.B. Vollprivatisierung der Voestalpine), kam es nun auch zu Verkäufen im Dienstleistungssektor. Betroffen waren etwa große Anteile der Post, die gesamte Postsparkasse und die Mehrheit an der Telekom Austria. Doch nicht alle Pläne konnten umgesetzt werden. Der damals intensiv diskutierte Verkauf der ÖBB scheiterte etwa.

Auch auf Ebene der Länder und Kommunen kam es in den 1980er- bis 2000er-Jahren zu Privatisierungen. In Wien sind etwa die Bank Austria und die Gewista Beispiele.¹⁵³ Interessant ist allerdings ein näherer Blick auf jene Branchen, in denen es in anderen europäischen Ländern zu massiven Privatisierungen und späteren Rekommunalisierungen kam: Energie- und Wasserversorgung. Sie sind in Österreich bis heute weitestgehend unter der Regie von Ländern und Kommunen.

Wasserversorgung wird in Österreich heute zu „mehr als 90 Prozent (...) von kommunalen Anbietern bewerkstelligt.“¹⁵⁴ Im Jahr 2013 hatten lediglich 92 Gemeinden ihre Wasserversorgung an (teil-)privatisierte Unternehmen ausgelagert. Selbst dabei handelt es sich aber oft um Unternehmen in überwiegend öffentlichem Eigentum, wie die EVN in Niederösterreich. Ein Versuch des französischen Wasserkonzerns Veolia, in die Kärntner Wasserversorgung einzusteigen, scheiterte nach wenigen Jahren. Inzwischen hat sich Veolia wieder vom österreichischen Markt zurückgezogen. Neben den kommunalen Anbietern gibt es in manchen Bundesländern lokal noch kleinere private Wassergenossenschaften, die aber nicht gewinnorientiert arbeiten.¹⁵⁵

¹⁵¹ Vgl. ORF (2015)

¹⁵² Vgl. Klenk (2003)

¹⁵³ Vgl. Falkinger (2015)

¹⁵⁴ Verband kommunaler Unternehmen Österreichs (2017)

¹⁵⁵ Vgl. Bruckner/Schamall (2013)

Unter den großen Energieversorgern spielen private Unternehmen eine Rolle, wenn auch ausschließlich als Minderheitseigentümer. Die bedeutendsten unter ihnen sind die deutschen Konzerne Energie Baden-Württemberg AG (EnBW) und RWE. Die EnBW hält 32,5% an der niederösterreichischen EVN. RWE ist in Kärnten aktiv, 12,85% direkt hält und außerdem Einfluss als Minderheitseigentümer der Kärntner Energieholding (die wiederum Mehrheitseigentümer der KELAG ist) ausübt. Zudem hält der australische Infrastruktur-Finanzkonzern Maquarie 25,1% an der Energie Steiermark beteiligt. Die anderen großen Energieversorger befinden sich zu mindestens 75% in öffentlichem Eigentum durch Bund, Länder oder Städte.¹⁵⁶

Wien als einzige Millionenstadt Österreichs gilt international als Hochburg der Kommunalwirtschaft. Energieversorgung, Wasserversorgung, öffentlicher Verkehr, Abfallentsorgung sind nur einige der öffentlichen Dienstleistungen, die von der Stadt erbracht werden. Auch der soziale Wohnbau wurde (bis auf wenige einzelne Wohnhäuser) nie privatisiert. 220.000 Gemeindewohnungen machen „Wiener Wohnen“ nach eigenen Angaben zur „größten kommunalen Hausverwaltung Europas“.¹⁵⁷

Warum es in Österreich im Vergleich zu anderen europäischen Ländern nicht zu großen Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen kam, hat mehrere Gründe. Einer ist sicher, dass sich die Sozialdemokratie als die längste Zeit führende Regierungspartei nie so stark am sogenannten „dritten Weg“ orientiert hat, sehr im Gegensatz zu ihren Schwesterparteien etwa in Deutschland und Großbritannien, wo in den 1990er-Jahren auch unter sozialdemokratischen Regierungen Liberalisierungen und Privatisierungen vorangetrieben wurden. Während der „privatisierungsfreundlichen“ Ära unter Kanzler Wolfgang Schüssel waren es wiederum die starken Interessensvertretungen der ArbeitnehmerInnen, Arbeiterkammer und Österreichischer Gewerkschaftsbund, die sich Privatisierungen widersetzen.

Als Land mit verhältnismäßig hohen Steuern und geringer Verschuldung waren Bund, Länder und Kommunen in Österreich weniger akutem Privatisierungsdruck

¹⁵⁶ Arbeiterkammer Wien (2017), S. 16

¹⁵⁷ Wiener Wohnen (2018)

aus finanziellen Gründen ausgesetzt. Diese Ursache war beispielsweise für viele Privatisierungen in Südeuropa im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise verantwortlich.¹⁵⁸

Last but not least gibt es in der Bevölkerung eine sehr hohe Zufriedenheit mit der Qualität der Daseinsvorsorge.¹⁵⁹ ÖBB, MA 48, Wiener Linien oder die Wiener Wasserversorgung sind nur einige der Dienstleister in öffentlichem Eigentum, die bei KundInnenbefragungen regelmäßig Bestnoten erhalten. Vor diesem Hintergrund wäre angesichts der internationalen Privatisierungsbilanz mit erheblichem Widerstand zu rechnen.

5.2. Fallbeispiele

Österreich ist, wie oben dargestellt, kein Land, wo es die für andere Länder typischen Rekommunalisierungen im Bereich der Energie- und Wasserversorgung gibt. Da die Unternehmen in diesen Branchen größtenteils nie privatisiert wurden, konnte es auch nicht zu Rückkäufen durch die öffentliche Hand kommen. Dadurch war Österreich im internationalen wissenschaftlichen Diskurs über (Re-)Kommunalisierung bisher ein weitgehend unbeschriebenes Blatt.

Einzelne Fälle von (Re-)Kommunalisierungen gibt es jedoch sehr wohl, wie die Recherche für diese Arbeit gezeigt hat. Die Gesamtzahl der (bekannten) Fälle ist zwar gering, dafür verteilen sie sich auf mehrere unterschiedliche Branchen und Regionen. Die folgenden Fallbeispiele zeichnen ein vielfältiges Bild, aus welchen Motiven und mit welchen Zielen (Re-)Kommunalisierungen in Angriff genommen wurden.

Die ersten drei Fälle werden ausführlicher dargestellt. Für ihre Recherche wurden neben schriftlichen Quellen auch jeweils mindestens zwei ExpertInneninterviews durchgeführt. Die weiteren sechs Fälle werden kürzer und lediglich auf Basis von schriftlichen Quellen analysiert.

¹⁵⁸ Vgl. Simantke (2014)

¹⁵⁹ Vgl. Städtebund (2009); Arbeiterkammer (2013)

5.2.1. Theater an der Gumpendorfer Straße

Factbox

Gegenstand der Kommunalisierung: **Theater an der Gumpendorfer Straße (TAG)**

Gemeinde: **Wien**

Jahr des Beschlusses: **2013**

Jahr der Umsetzung: **2013**

Eigentümer vorher: **Verein Theater an der Gumpendorfer Straße**

Eigentümer nachher: **Theaterverein Wien, von der Stadt Wien gegründeter Verein**

Interviewpartner

- Dieter Boyer, Referent und kulturpolitischer Berater des Stadtrates für Kultur, Wissenschaft und Sport in Wien
- Christian Pronay, Geschäftsführer des Theaterverein Wien
- Thomas Stöphl, Obmann des Theaterverein Wien

Allgemeines zur Branche

Das Theater hat in Wien eine lange Tradition. Heute gibt es in Wien rund 100 Theater.¹⁶⁰ Darunter finden sich große Häuser wie Burgtheater und Volkstheater, Mittelbühnen wie das Theater in der Josefstadt, aber auch kleine Theater, die Nischen besetzen oder ein Basis-Kulturangebot in den äußeren Bezirken bilden.

Theater sind im Verhältnis zu ihrem Umsatz personalaufwändige Betriebe. Im Gegensatz zu vielen anderen Branchen hat sich dies in den letzten 100 Jahren auch kaum verändert. Kann etwa in der Bauwirtschaft heute dieselbe Leistung dank Maschinen und Automatisierung von sehr viel weniger Menschen als früher erbracht werden, hat sich die Produktivität im Theaterbetrieb kaum verändert. Für Wien gilt dies ganz besonders, da viele Spielstätten in historischen Gebäuden untergebracht sind. Ins Burgtheater etwa können keine Gegenstände von mehr als vier Meter Höhe hineingebracht werden, wodurch beim Bühnenaufbau viel Handarbeit gefragt ist. Diese Menschen müssen bezahlt werden, und Personal ist heute sehr viel teurer als früher, während etwa die Preise von Baumaterialien über die Jahrzehnte stark gesunken sind. Dieser Umstand erklärt, warum auch große

¹⁶⁰ Stadt Wien (2018)

Bühnen vor vielen Jahrzehnten durch ihre Ticketeinnahmen kostendeckend arbeiten konnten. Inzwischen wäre dies hingegen nur mehr mit exorbitanten Eintrittspreisen möglich – mit wenigen Ausnahmen, beispielsweise gewissen Kabarettprogrammen.¹⁶¹

In manchen Ländern gibt es ein ausgeprägtes Mäzenatentum, das unrentable Kulturinstitutionen am Leben erhält. In den USA, in Russland oder in Italien gibt es große Theater, die von privater Hand finanziert werden. Damit verbunden ist, dass private Financiers auch über Leitung und Programm mitentscheiden können. In der österreichischen Kulturszene spielen private Spender und Sponsoren eine vergleichsweise geringe Rolle. Das Theater in der Josefstadt wird zum Beispiel von einer Privatstiftung gefördert, allerdings ergänzend zu öffentlichen Mitteln. Unternehmen aus der Glücksspiel- und Waffenbranche haben zur Verbesserung ihres Images versucht, ins Kultursponsoring einzusteigen. Dies scheiterte jedoch teils am Widerstand der Theater selbst, die nicht als Werbeträger dieser Unternehmen dienen wollten.

Wien hat eine lange Tradition kommunaler und staatlicher Bühnen. Ein vielfältiges Kulturangebot wird als Teil der Daseinsvorsorge betrachtet. Unter den eingangs skizzierten Rahmenbedingungen bedeutet dies, dass eine öffentliche Förderung unumgänglich ist. Die konkreten Eigentümerstrukturen der öffentlich geförderten Theater in Wien sind unterschiedlich. Eine Form ist, dass das Theater sich über eine GmbH direkt zu 100% in öffentlichem Eigentum befinden. Dies betrifft die über die Bundestheater Holding im Bundeseigentum stehenden großen Bühnen Burgtheater, Staatsoper und Volksoper. Die Stadt Wien ist über stadteigene GmbHs 100%-Eigentümer zweier kleinerer und jüngerer Bühnen, Schauspielhaus und Tanzquartier.¹⁶² Der Einfluss der öffentlichen Hand auf Bühnen in ihrem Eigentum erstreckt sich insbesondere auf die Budgetierung sowie die Bestellung der Leitung, die in der Regel einen Vertrag für vier bis fünf Jahre erhält. Die Gestaltung des Programms liegt in weiterer Folge in Verantwortung der Leitung. Hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zu privaten Theatern: Die Leitung ist von

¹⁶¹ Boyer (2016)

¹⁶² Stadt Wien (2016)

demokratisch legitimierten Entscheidungsträgern bestellt und nicht unbefristet. Dadurch soll eine regelmäßige künstlerische Erneuerung ermöglicht werden.¹⁶³

Die zweite, häufigere Form ist, dass Theater in Form von GmbHs in Besitz von Vereinen oder Privatstiftungen sind, die öffentlich gefördert werden. Die möglichen Förderungen reichen von der Subventionierung einzelner Veranstaltungen (aus Stadt- oder Bezirksbudget) bis zur Förderung des gesamten Betriebs über mehrere Jahre. Ein Beispiel dafür ist die Vierjahresförderung (2005-2009) des Rabenhof-Theaters, geführt durch den Verein Kitsch & Kontor. Laut Bericht des Stadtrechnungshofes basierte die Finanzierung des Theaters in diesen Jahren zu 45% auf öffentlicher Förderung, zu 55% auf Eigeneinnahmen.¹⁶⁴

Theaterverein Wien

Bei den Gesellschaften des Theaterverein Wien handelt es sich um eine spezielle Zwischenform zwischen Bühnen in unmittelbar kommunalem Eigentum und von der Stadt geförderten Vereinen. Der Theaterverein Wien wurde 1989 von der Stadt Wien selbst gegründet. Zweck war, „insbesondere Freie Gruppen bei der Durchführung von Produktionen und bei der Ausformung im künstlerischen Bereich“¹⁶⁵ zu unterstützen und die dafür nötigen Präsentationsmöglichkeiten zu schaffen. Die Aktivitäten „umfassen Sprechtheater-Produktionen, (...) die sich durch Experimentier- und Risikofreudigkeit auszeichnen, wobei die Präsentation junger, dramatischer Kunst ein Fixpunkt ist. Auch werden Performancekunst, bei der das Publikum stark an der Aufführung beteiligt ist, und auch Tanzdarbietungen präsentiert.“¹⁶⁶ Ursprünglich firmierte der Theaterverein in der Öffentlichkeit unter dem Namen „dietheater“. Als Spielstätten dienten das Künstlerhaus und das Konzerthaus.

Die fünf vom Theaterverein Wien betreuten Theater sind als eigene GmbHs „finanziell unabhängig vom Theaterverein und bewerben sich direkt bei der Stadt Wien und anderen Gebietskörperschaften um Förderungen.“¹⁶⁷ Der Theaterverein Wien sorgt „im Sinne der Theaterreform von 2006 für den regelmäßigen Wechsel

¹⁶³ Boyer (2016)

¹⁶⁴ Kontrollamt der Stadt Wien (2008 I)

¹⁶⁵ Kontrollamt der Stadt Wien (2006)

¹⁶⁶ Kontrollamt der Stadt Wien (2006)

¹⁶⁷ Theaterverein Wien (2018)

in der künstlerischen Leitung nach Ausschreibung, Juryempfehlung und Entscheidung des amtsführenden Stadtrates.“¹⁶⁸ Nach Angaben von Obmann Thomas Stöphl und Geschäftsführer Christian Pronay erhält der Theaterverein Wien Mittel von rund 40.000 Euro pro Jahr von Stadt der Stadt Wien. Damit werden Verwaltungs- und Personalkosten des Vereins abgedeckt, es handelt sich nicht um eine Fördersumme für die künstlerischen Aufgaben. Im Vorstand des Vereins sind Personen aus städtischen Institutionen. Der Theaterverein genehmigt die Budgets der einzelnen GmbHs.¹⁶⁹

Von den fünf Spielstätten des Theaterverein Wien sind drei eigene Neugründungen. Die Theaterhaus für junges Publikum GmbH, in der Öffentlichkeit bekannt als „Dschungel Wien“, wurde 2002 gegründet. Der Dschungel Wien bietet im Museumsquartier Darstellende Kunst für eine Zielpublikum von jungen Menschen ab zwei Jahren. Die Kulturzentrum Kabelwerk GmbH wurde 2007 im damals neuen Stadtentwicklungsgebiet im 12. Bezirk gegründet. Das Sprechtheater in den alten Hallen des Kabel- und Drahtwerks firmiert öffentlich als „Werk X, Meidling“. Noch aus der Gründungszeit des Theatervereins stammen die ehemaligen „dietheater Künstlerhaus“ und „dietheater Konzerthaus“, 2007 neugegründet als Koproduktionshaus Wien GmbH. Öffentlich bekannt ist es als „brut“. Beide Spielstätten wurden beibehalten. Das Programm umfasst unter anderem Theater, Tanz, Performances, aber auch Vorträge oder Konzerte.¹⁷⁰

Theater an der Gumpendorfer Straße (TAG)

Als Vorläufer des TAG wurde von der Theatergruppe „Gruppe 80“ 1983 im ehemaligen „Mariahilf-Kino“ ein Kellertheater gegründet.¹⁷¹ Es wurde 22 Jahre lang von Helga Illich und Helmut Wiesner geleitet. Schwerpunkt waren zeitgenössische Dramatik und österreichische Klassiker. Im Jahr 2005 legten Illich und Wiesner die Leitung zurück. Die „Theaterkooperative HIGHTHEA“, ein Zusammenschluss der Gruppen "urtheater", "Verein L.U.S.Theater" und "KINETIS - Theaterverein", gründete den „Verein Theater an der Gumpendorfer Straße“ und eröffnete es unter diesem Namen neu. Das Konzept der Kooperative war ein

¹⁶⁸ Theaterverein Wien (2018)

¹⁶⁹ Pronay/Stöphl (2016)

¹⁷⁰ Pronay/Stöphl (2016)

¹⁷¹ Wien Geschichte Wiki (2017)

Koproduktionsmodell, bei dem ein heterogenes Programm mit anderen Theatern gemeinsam produziert wurde. Laut einem Bericht des Kontrollamts der Stadt Wien basierte die Finanzierung in den „Jahren 2006 und 2007 zu rd. 94% auf Förderungen der Stadt Wien, die restlichen 6% resultierten aus Eigenleistungen des Vereines.“¹⁷² Die Finanzierung wurde von der Stadt Wien bis 2013 sichergestellt.

Kommunalisierung

Zwei der heutigen Gesellschaften des Theaterverein Wien sind keine eigenen Neugründungen, sondern vollständig bzw. teilweise übernommene Gesellschaften: Das TAG sowie das „Werk X-Eldorado“, ehemals „Ensemble Theater“. Da der Theaterverein Wien von der Stadt Wien gegründet wurde und auch finanziell und organisatorisch in einem unmittelbaren Naheverhältnis zu ihr steht, kann die Übernahme von privaten Theatern in diesem Fall als Kommunalisierung bezeichnet werden. Diesen Begriff verwendeten auch alle drei Interviewpartner.¹⁷³

Die einzige hundertprozentige Kommunalisierung war 2013 die Übernahme des TAG vom Verein Theater an der Gumpendorfer Straße. Die Motive der Kommunalisierung stehen in Zusammenhang mit der Wiener Theaterreform 2003-2006. Ihre Ziel war unter anderem die Möglichkeit einer künstlerischen Erneuerung der Off-Theater. Vom Prinzip der „Intendanz auf Lebenszeit“ sollte abgekommen werden, stattdessen jungen KünstlerInnen und neuen Inszenierungen eine Chance gegeben werden. Durch „längere Vorlaufzeiten und längerfristigen Fördervereinbarungen, mehr Transparenz“ sowie „Einheitlichkeit im Vergabeverfahren und einer insgesamt Erhöhung der Fördermittel“ sollte die Szene gestärkt und modernisiert werden.¹⁷⁴ Künstlerische und kaufmännische Leitung der Theater sollten getrennt werden, ebenso die Besitz- bzw. Mietverhältnisse der Wiener Privattheater, um diese öffentlich ausschreibbar zu machen. Förderungen sollten nicht mehr nach dem „Gießkanne-Prinzip“ durchgeführt werden, sondern nach dem Motto „ganz oder gar nicht“.¹⁷⁵ Wichtig

¹⁷² Kontrollamt der Stadt Wien (2008 II)

¹⁷³ Boyer (2016); Pronay/Stöphl (2016)

¹⁷⁴ Stadt Wien (2006)

¹⁷⁵ Boyer (2016)

war der Stadt eine diversifizierte inhaltliche und geografische Schwerpunktsetzung, was insbesondere durch eine Stärkung der Theaterszene außerhalb der Innenstadt erreicht werden sollte.

Das TAG wird seit Dezember 2013 als gemeinnützige GmbH im Eigentum des Theaterverein Wien geführt. Der zuständige Stadtrat Andreas Mailath-Pokorny (SPÖ) hat Gernot Plass als künstlerischen Leiter bestellt. Sein Vertrag wurde inzwischen bereits einmal verlängert. 2021 erfolgt die nächste Neuausschreibung.¹⁷⁶

Eine teilweise Kommunalisierung erfolgte im Jahr 2009 beim Ensemble Theater. Der Theaterverein Wien übernahm den 30%-Anteil des künstlerischen Leiters. Der kaufmännische Leiter behielt seinen 70%-Anteil. Hintergrund war, dass der Mietvertrag für die Spielstätte auf die Person des kaufmännischen Leiters abgeschlossen war. Bei einem Eigentümerwechsel wären neue, teurere Mietkonditionen entstanden. Nach der 30%-Übernahme wurde die Organisation des Hauses verändert. Gemeinsam mit dem „Werk X, Meidling“ tritt nun auch das Theater am Petersplatz unter der Marke „Werk X“ auf. Beide Theater bekamen eine gemeinsame Leitung.¹⁷⁷

Entsprechend den Zielen der Theaterreform kann nun bei TAG und Werk X-Eldorado die Stadt über den Theaterverein Wien die Leitung ausschreiben. Die Leitung soll künftig für 4- bis 5-Jahres-Perioden bestellt werden. Eine einmalige Verlängerung soll möglich sein, danach soll jedoch gewechselt werden. Dieser Wechsel wäre rechtlich nicht verpflichtend, ist aber politisch gewollt.¹⁷⁸

Kommunale Eigentümerschaft bedeutet weiterhin autonome Verwaltung, künstlerisch und ökonomisch. Die Verantwortlichkeit für das Personal liegt weiterhin bei den einzelnen Theatern. Dabei handelt es sich pro Theater um circa 8-9 Angestellte zuzüglich dem künstlerischen Personal (z.B. SchauspielerInnen, ProduzentInnen), das weiterhin mit temporären Arbeitsverträgen für einzelne Produktionen angestellt wird.¹⁷⁹ Für die Beschäftigten hat sich durch die

¹⁷⁶ Theater an der Gumpendorfer Straße (2018)

¹⁷⁷ Pronay/Stöphl (2016)

¹⁷⁸ Pronay/Stöphl (2016)

¹⁷⁹ Pronay/Stöphl (2016)

(Teil-)Kommunalisierung wenig verändert. Es soll jedoch unter der neuen kommunalen Verantwortung besonders darauf geachtet werden, dass Mindeststandards der Entlohnung und Arbeitsplatzqualität gesichert werden.¹⁸⁰

Die Ergebnisse der Theaterreform, deren Bestandteil die beschriebenen (Teil-)Kommunalisierungen waren, wurden je nach Standpunkt unterschiedlich beurteilt. Kritik kam vor allem von jenen Theatern, deren Förderung durch die Reform wegfiel. Mehrere Kleinbühnen waren durch die finanziellen Einbußen von der Schließung bedroht.¹⁸¹ Positiv war die Resonanz hingegen von Seiten jener Theater, deren Existenz gesichert wurden. Auch die Stadtregierung sowie die damaligen Oppositionsparteien ÖVP und Grüne resümierten positiv: Die Reform hätte „neue Impulse, eine Öffnung festgefahrener Strukturen, die Aufbrechung der Sparentrennungen, bessere Planbarkeit für die Theaterschaffenden und generell mehr Geld (...) für die Off-Theater-Szene gebracht“.¹⁸²

Heute würden sich manche Theater, die derzeit in privatem Eigentum sind, selbst eine Kommunalisierung wünschen und wurden bereits der Stadt zur Übernahme angetragen. Hintergrund ist, dass sich Kommunalisierungen als Sicherung für den Fortbestand und für eine stabile finanzielle Situation gelten. Dennoch sind derzeit keine weiteren geplant, was in der durch die Wirtschaftskrise angespannten finanziellen Situation der Stadt begründet ist.¹⁸³

Fazit

Das Ziel der künstlerischen Erneuerung der Theater scheint durch die Kommunalisierung des TAG bzw. die Teil-Kommunalisierung des Theaters am Petersplatz erreicht worden zu sein. Dies kann je nach Standpunkt positiv oder negativ gesehen werden, jedenfalls ist es im Sinn der im Gemeinderat beschlossenen Theaterreform. Die Stadt Wien hat vor und nach der Kommunalisierung öffentliche Gelder in die betroffenen Theater investiert. Nun hat sie allerdings die Möglichkeit der regelmäßigen öffentlichen Ausschreibung der Leitung hinzugewonnen und somit mehr Gestaltungsspielraum.

¹⁸⁰ Boyer (2016)

¹⁸¹ Vgl. Steinberger (2005)

¹⁸² Stadt Wien (2006)

¹⁸³ Boyer (2016)

Durch die Theaterreform, die mit den Kommunalisierungen eng verbunden ist, haben die betroffenen Theater auch mehr Geld bekommen. Dies ist aus Sicht der betroffenen Häuser jedenfalls positiv. Die Kehrseite ist, dass durch die Aufgabe des Gießkannenprinzips Gelder für andere Kleinbühnen wegfielen.

Positiv ist die Kommunalisierung hinsichtlich der nachhaltigen Bestandssicherung für die vom Theaterverein übernommenen Theater. Dies verbessert die längerfristige Planbarkeit und ist damit auch vorteilhaft für die Beschäftigten.

5.2.2. Skigebiet Forsteralm

Factbox
Gegenstand der Kommunalisierung: Gesamtes Anlagevermögen des Skigebiets Forsteralm
Gemeinde: Gafrenz (Oberösterreich)
Jahr des Beschlusses: 2016
Jahr der Umsetzung: 2017
Eigentümer vorher: Franz Forster
Eigentümer nachher: Ennstal-Ybbstal Infrastruktur GmbH, 100%-Tochter von 12 Gemeinden

Interviewpartner

- Andreas Hanger, Abgeordneter zum Nationalrat (ÖVP), Geschäftsführer der Ennstal-Ybbstal Infrastruktur GmbH, Obmann der Leaderregion Kulturpark Eisenstraße

- Werner Krammer, Bürgermeister Waidhofen an der Ybbs (ÖVP)

Allgemeines zur Branche

In der Nachkriegszeit wurde Skifahren in Österreich zu einem Breitensport. Dies wurde einerseits durch den zunehmenden Wohlstand möglich, andererseits durch die technischen Möglichkeiten der Erschließung von Bergen mit Liftanlagen. In vielen Gemeinden entstanden kleinere und größere Skigebiete. Das Eigentum an Grund und Boden verblieb dabei in der Regel bei den bäuerlichen Betrieben, die die Wiesen im Sommer als Almen bewirtschafteten. Die (häufig privaten) Liftbetreiber zahlten eine Pacht für die Nutzung im Winter.

In den letzten Jahrzehnten entwickelten sich viele Skigebiete, vor allem in Westösterreich, in Richtung eines hochprofitablen Luxustourismus. Ursprünglich kleinere Areale wurden mit neuen Liftanlagen verbunden, es gab hohe Investitionen in Schneesicherheit und Komfort. Die Gäste in diesen Gebieten stammen längst nicht mehr vorwiegend aus der Region. Es wird zahlungskräftiges internationales Publikum angesprochen.¹⁸⁴

Kleinere Skigebiete, vorwiegend in Ostösterreich, kamen in Konkurrenz zu den aufgerüsteten Skiresorts zunehmend unter Druck. Große Erweiterungen waren schon aus geographischen Gründen meist kaum möglich. Das Kapital für große Investitionen in Lifte und Beschneigung war ebenso nicht vorhanden. Vor allem bereitet aber der Klimawandel Sorge. Viele der kleineren Skigebiete liegen in niedriger Seehöhe und mussten in den vergangenen Jahrzehnten die Zahl der Betriebstage zunehmend einschränken. Mangels Schneesicherheit blieben frühere Gäste fern.¹⁸⁵

Obwohl durch diese Umstände viele der kleineren Skigebiete nicht mehr wirtschaftlich zu führen sind, gibt es großen Widerstand gegen das „Zusperren“. Ski fahren hat einen Status als Volkssport, die Erhaltung der regionalen Skigebiete wird von vielen Menschen von der Politik erwartet.¹⁸⁶ In den vergangenen Jahren kam es daher Ostösterreich mehrfach dazu, dass die öffentliche Hand als „Retter“ für Skigebiete einspringen musste, z.B. das Land Niederösterreich in Mitterbach.¹⁸⁷

Skigebiet Forsteralm

Das Skigebiet „Forsteralm“ wurde 1979 von Franz Forster gegründet. Es liegt im Gemeindegebiet von Gaflenz (OÖ), unmittelbar an der Grenze zu Waidhofen/Ybbs (NÖ). Franz Forster ist Schilder- und Verkehrstechnikfabrikant in Waidhofen/Ybbs und betrieb die Forsteralm mit seiner Firma Forsteralm Skilifte GmbH 37 Jahre lang. Die Forsteralm ist konzipiert als kleines Skigebiet, das Familien und Kinder ansprechen soll. Zuletzt umfasste das Gebiet 18 Kilometer Pisten, einen

¹⁸⁴ Vgl. Heuser (2013)

¹⁸⁵ Vgl. Rottenberg (2018)

¹⁸⁶ Hanger (2018); Krammer (2018)

¹⁸⁷ meinbezirk.at (2016)

Vierersessellift, sechs Schlepplifte und einen Übungslift.¹⁸⁸ Die BesucherInnen kommen vor allem aus der Region – Raum Amstetten, Waidhofen, Gafelnz, dem Ennstal. Das Skigebiet liegt zwar in Oberösterreich, aber etwa 80% der Besucher kommen aus Niederösterreich.¹⁸⁹

Die Pisten der Forsteralm sind in 720 bis 1.078 Meter Höhenlage gelegen. In den letzten Jahren bis 2016 hatte das Skigebiet mit warmen Wintern zu kämpfen. Da es keine moderne Beschneiungsanlage gab, kam es auf nur eine Handvoll Betriebstage. Zusätzlich zu den wirtschaftlichen Schwierigkeiten verschlechterte sich 2016 der Gesundheitszustand des Betreibers Franz Forster.¹⁹⁰ Es drohte die Einstellung des Betriebs.

Kommunalisierung

Der Politik in der Region war sehr stark am Erhalt des Skigebiets gelegen. Motiv war vor allem die emotionale Bedeutung des Skigebiets für die Bevölkerung. Doch auch standortpolitische Gründe wie die Förderung der Tourismuswirtschaft spielten eine Rolle, ebenso der Erhalt der ca. 15-20 (saisonalen) Arbeitsplätze sowie jener Arbeitsplätze, die mittelbar vom Skigebiet abhängig sind, wie z.B. in der Hotellerie.¹⁹¹

Man prüfte, ob sich ein anderer privater Unternehmer finden würde, der Interesse an einer Übernahme des Skigebiets hätte. Daraus wurde nichts, da allen privaten Interessenten das wirtschaftliche Risiko letztlich zu hoch war. So versuchten die verantwortlichen Politiker aus der Region an einer alternativen Lösung zu arbeiten. Von Anfang an beteiligt waren insbesondere die Nationalratsabgeordneten Andreas Hanger und Johann Singer (beide ÖVP) sowie die lokalen Bürgermeister.

Als einzige Lösung zur Erhaltung des Skigebiets erwies sich die Übernahme der Infrastruktur des Skigebiets durch die öffentliche Hand. Die spezielle Herausforderung bei diesem Projekt war, dass durch die grenznahe Lage des Skigebiets eine Zusammenarbeit über Bundeslandgrenzen hinaus gefordert war.

¹⁸⁸ ORF Niederösterreich (2016)

¹⁸⁹ Hanger (2018)

¹⁹⁰ Vgl. Fehring (2016)

¹⁹¹ Hanger (2018); Krammer (2018)

Für eine Gemeinde wie Gaflenz wäre dieses Projekt nicht alleine zu stemmen gewesen.

Im Sommer 2016 wurde von vier niederösterreichischen Kommunen (Waidhofen/Ybbs, Ybbsitz, Opponitz, Hollenstein/Ybbs) und vier Gemeinden im oberösterreichischen Ennstal (Gaflenz, Weyer, Maria Neustift, Großraming) der Entschluss gefasst, das Skigebiet zu übernehmen. Gegenstand des Kaufs war das gesamte Anlagevermögen der Forsteralm Skilifte GmbH. Dies umfasste v.a. die Lifte und Pistengeräte.¹⁹² Nicht inkludiert waren die Pisten selbst, diese pachtete auch Franz Forster zuvor von mehreren lokalen Grundeigentümern.¹⁹³

Im Ybbstal hatte man bereits Erfahrung mit der Abwicklung interkommunaler Projekte. Die Wirtschaftspark Ybbstal GmbH ist ein gemeinsames Unternehmen von fünf niederösterreichischen Gemeinden rund um Waidhofen/Ybbs. Unter der Regie dieses Unternehmens wurden bereits mehrere gemeinsame Projekte realisiert, auch im Bereich der Freizeitinfrastruktur.¹⁹⁴ Ebenso gibt es Zusammenarbeit bei der Widmung von Bau- und Betriebsgebieten, auch die Kommunalsteuer wird geteilt.¹⁹⁵ Bis zur Gründung einer bundesländerübergreifenden interkommunalen Gesellschaft wurde die Wirtschaftspark Ybbstal GmbH zum Projektträger.¹⁹⁶

Die Gemeinden entschlossen sich, zwar die Infrastruktur zu übernehmen, den Betrieb aber weiterhin in private Hände zu legen. Als neue Betreiber wurden noch 2016 zwei regionale Unternehmer und ein Verein gefunden: Die Ski- und Snowboardschule Manfred Großberger, die Sportunion Waidhofen an der Ybbs und Unternehmer Wolfgang Resch (Sport Ginner). Die Gemeinden als Infrastruktureigentümer und die drei neuen Betreiber erarbeiteten gemeinsam einen Plan zur Modernisierung des Skigebiets.

Erster Schritt war Anfang 2017 ein wissenschaftliches Gutachten, das Aufschluss geben sollte, wie die Schneesicherheit durch Beschneiungsanlagen erhöht werden

¹⁹² Hanger (2018)

¹⁹³ Vgl. ORF Niederösterreich (2016)

¹⁹⁴ Krammer (2018)

¹⁹⁵ Hanger (2018)

¹⁹⁶ Kössl (2017 I)

könnte.¹⁹⁷ In dieser von der Universität Innsbruck erstellten Studie wurde prognostiziert, dass mit einer modernisierten Beschneiungsanlagen voraussichtlich noch für mindestens 10 Jahre ein wirtschaftlicher Betrieb möglich wäre.¹⁹⁸

Auf Basis des Gutachtens wurde beschlossen, in eine neue Beschneiungsanlage zu investieren. Deren Finanzierung war die nächste Herausforderung. Die Kosten betragen rund 1,6 Mio. Euro. Es gab zwar Förderzusagen der Länder Oberösterreich und Niederösterreich, aber diese deckten nur etwa zwei Drittel der Kosten ab. Projektkoordinator Thomas Wagner machte den Vorschlag, den restlichen Betrag mittels einer Crowdfunding-Kampagne von Unternehmen und Privatpersonen aus der Region zu lukrieren.¹⁹⁹

Für die Idee des Crowdfundings sprach aus Sicht der Beteiligten neben dem finanziellen Aspekt ein weiterer: Über dieses Instrument kann man „aus Betroffenen Beteiligte machen“, wie es NR-Abg. Hanger ausdrückte.²⁰⁰ Die Vorbereitung war ein hoher Aufwand. Eine Kampagne musste geplant werden, zusätzlich wurden „Botschafter“ gesucht, die in der Bevölkerung für das Projekt werben sollten. Am 28. April 2017 startete das Crowdfunding. Man setzte sich Einnahmen von 300.000 Euro als Ziel. In den folgenden zwei Monaten wurde das Projekt intensiv beworben. Die lokalen Medien berichteten, ein Forsteralm-Stand war bei verschiedenen Veranstaltungen im Ybbs- und Ennstal dabei, die 70 Botschafterinnen und Botschafter waren in der Region unterwegs. SpenderInnen wurde mit Belohnungen gelockt, die von Namensnennungen auf der Website über Skipässe bis zu Werbemöglichkeiten im Skigebiet reichten.²⁰¹

Die Resonanz in Bevölkerung und Medien war überwiegend positiv. Bis zum 7. Juli 2017 gelang es, rund 1.000 Privatpersonen, Unternehmen und Vereine zu Spenden zu motivieren. Auch einige Gemeinden trugen im Rahmen des Crowdfundings etwas bei, am meisten Waidhofen (40.000 Euro) und Ybbsitz (9.000 Euro). Letztlich betragen die Einnahmen über 460.000 Euro. Man lag damit

¹⁹⁷ ORF Niederösterreich (2016)

¹⁹⁸ Hanger (2018)

¹⁹⁹ Krammer (2018)

²⁰⁰ Hanger (2018)

²⁰¹ Krammer (2018)

um gut 50% über dem selbst gesteckten Ziel.²⁰² Mit der gesicherten Finanzierung wurde im September 2017 mit der Modernisierung der Beschneiungsanlage durch lokale Bauunternehmen begonnen. Bis zum Saisonstart Anfang Dezember war die Anlage fertiggestellt.

Am 14. Dezember 2017 wurde die endgültige rechtliche Konstruktion für die Kommunalisierung der Forsteralm fixiert. Die „Ennstal-Ybbstal Infrastruktur GmbH“ wurde als erste interkommunale Gesellschaft zwischen Oberösterreich und Niederösterreich gegründet. Hinter der Gesellschaft stehen die sieben Gemeinden der oberösterreichischen Ennstal Infrastruktur GmbH Gaflenz, Weyer, Großraming, Maria Neustift, Reichraming, Losenstein und Laussa sowie die fünf Gemeinden der niederösterreichischen Wirtschaftspark Ybbstal GmbH Waidhofen, Ybbsitz, Opponitz, Hollenstein und St. Georgen/Reith. Die Liftanlagen werden wie gehabt an das Betreiberkonsortium aus Sportunion Waidhofen, Skischule Manfred Großberger und Wolfgang Resch verpachtet. „In erster Linie hat diese neue Gesellschaft den langfristigen Erhalt der Forsteralm zum Ziel.“ Es sei „aber nicht ausgeschlossen, dass über diese Gesellschaft bei anderen touristischen Projekten über die Landesgrenze zusammengearbeitet wird.“²⁰³

Rein betriebswirtschaftlich gesehen ist die Kommunalisierung des Skigebiets Forsteralm für die öffentliche Hand ein Verlustgeschäft. Für die Modernisierung haben die Länder Oberösterreich und Niederösterreich insgesamt über 1 Million Euro an nicht rückzahlbaren Förderungen ausgeschüttet.²⁰⁴ Die drei privaten Betreiber zahlen an die Ennstal-Ybbstal Infrastruktur GmbH eine Pacht, die lediglich kostendeckend sein soll. Seitens der Gemeinden gibt es kein Gewinninteresse.²⁰⁵ Laut Bürgermeister Krammer arbeitet auch die private Betreiber-GmbH nicht unmittelbar gewinnorientiert, sondern lediglich auf Kostenabdeckung abzielend. Jedoch haben insbesondere Skischulbetreiber Großberger und Sportgeschäftinhaber Resch ein wirtschaftliches Interesse an einem gut besuchten Skigebiet.²⁰⁶

²⁰² ORF Niederösterreich (2017); Niederösterreichische Nachrichten (2017)

²⁰³ Kössl (2017 I)

²⁰⁴ Krammer (2018)

²⁰⁵ Hanger (2018)

²⁰⁶ Krammer (2018)

Ein wirtschaftliches Risiko für die öffentliche Hand wäre ein Scheitern der Revitalisierung des Skigebiets. Wenn die Betreiber sagen, es geht nicht mehr, muss zugesperrt werden. In diesem Fall müsste der Rückbau der Infrastruktur durch die Gemeinden finanziert werden. Die Lifte könnten zwar abgebaut und verkauft werden, sie verlieren jedoch von Jahr zu Jahr an Wert.²⁰⁷

Für die Kommunalisierung der Forsteralm gab es neben viel Zustimmung auch Kritik. Der prominenteste Gegner des Projekts war der Bürgermeister von St. Georgen/Reith, Helmut Schagerl (SPÖ). St. Georgen/Reith ist eine der fünf Gemeinden, die an der Wirtschaftspark Ybbstal GmbH beteiligt sind. Schagerl stimmte gegen die Beteiligung an der neuen Ennstal-Ybbstal Infrastruktur GmbH. „Ich habe nie einen Hehl daraus gemacht, dass ich einem Projekt, das zum größten Teil in Oberösterreich liegt und von Niederösterreich subventioniert wird, kritisch gegenüberstehe“, äußerte sich Schagerl gegenüber den Niederösterreichischen Nachrichten. „Außerdem haben Skigebiete unter 1.000 Meter auf lange Sicht keine Überlebenschance. Hier wird nur Geld verpulvert.“²⁰⁸ Kritik an der Nachhaltigkeit des Projekts wurde an die Entscheidungsträger während der Crowdfunding-Kampagne auch von einigen BürgerInnen herangetragen. Trotz neuer Beschneiungsanlage sei unsicher, wie lange der Betrieb des Skigebiets in dieser niedrigen Höhenlage noch aufrechtzuerhalten ist. Die Klimastudie prognostiziere zwar einen möglichen Betrieb für die nächsten zehn Jahre. Dennoch sei weder gesichert, ob die Prognose eintreffen wird, noch sei klar, wie es nach den nächsten zehn Jahren weitergehen soll.

Im ersten Betriebsjahr mit neuer Beschneiungsanlage hat sich diese jedenfalls bereits als dringend notwendig erwiesen. Ohne Kunstschnee hätte es nur wenige Betriebstage gegeben. Vor allem wäre der Betrieb in den besucherstarken Semesterferien gefährdet gewesen. Das wäre sehr problematisch gewesen, da der Betrieb des Skigebiets erst ab ca. 30.000 Gästen pro Jahr kostendeckend möglich ist.²⁰⁹

²⁰⁷ Krammer (2018)

²⁰⁸ Kössl (2017 II)

²⁰⁹ Hanger (2018)

Andreas Hanger und Werner Krammer ziehen als beteiligte Akteure eine äußerst positive Bilanz der Kommunalisierung. Alle Beteiligten (Politik, Unternehmen, Bevölkerung) hätten an einem Strang gezogen, was für das Gelingen sehr wichtig gewesen sei. Es gebe eine hohe Identifikation der Menschen in der Region mit dem Projekt. Vor allem das Crowdfunding sei ein großer Erfolg gewesen, da es gelungen sei, „Menschen zu involvieren“.²¹⁰ Das Instrument des Crowdfundings sei aber dennoch nicht auf viele andere Projekte anwendbar. Es sei ein großer Aufwand und funktioniere nur bei „emotionalen“ Projekten wie diesem.²¹¹ Nun mache man sich bereits an Pläne für eine Ganzjahresnutzung des Gebiets. Projektideen sollen im Sommer präsentiert werden.²¹²

Fazit

Durch die Kommunalisierung haben die beteiligten AkteurInnen das Ziel erreicht, das von der Einstellung bedrohte Skigebiet Forsteralm zu erhalten. Es handelt sich damit um eine Kommunalisierung, wo die öffentliche Hand als „Retter“ einspringen musste, um eine Dienstleistung zu erhalten, die vorher durch einen Privaten ohne öffentliche Gelder bereitgestellt wurde. Die Rettung eines Skigebiets durch die öffentliche Hand ist in Österreich kein Einzelfall.²¹³

Mit der Übernahme der Forsteralm durch die Anrainergemeinden konnten Arbeitsplätze und wertvolle Freizeitinfrastruktur für die Bevölkerung der Region gesichert werden. Der Schlüssel zum Erfolg des Projekts war eine intensive Zusammenarbeit unterschiedlicher AkteurInnen aus Bundes-, Landes- und Gemeindepolitik sowie mit Unternehmen, Vereinen und Bevölkerung. Besonders die erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit über Ländergrenzen hinweg ist ungewöhnlich.

Das Finanzierungsmodell des Crowdfunding hat sich in diesem Fall besonders bewährt. Das Projekt hat ausreichend emotionalisiert, um über 1.000 UnterstützerInnen aus der Region zum Spenden zu motivieren. Gleichzeitig hat

²¹⁰ Hanger (2018)

²¹¹ Krammer (2018)

²¹² Hanger (2018)

²¹³ Vgl. Pallinger/Neuhold/Krutzler (2017)

die Kampagne stark zur Bewusstseinsbildung über die Bedeutung des Skigebiets für die Region beigetragen.

Der Aspekt der finanziellen Nachhaltigkeit des Projekts ist zum heutigen Zeitpunkt noch nicht zu beurteilen. Die kommenden Jahre werden zeigen, ob das Skigebiet wie prognostiziert für mindestens 10 Jahre weiterbetrieben werden kann. Wenn nicht, kommen auf die Gemeinden zusätzlich zum Wegfall des Skigebiets Kosten für den Rückbau der Infrastruktur hinzu. Wenn der Plan hingegen aufgeht und ein kostendeckender Betrieb für längere Zeit gesichert werden kann, wird man wohl von einer erfolgreichen Kommunalisierung sprechen.

5.2.3. Offene Jugendarbeit Innsbruck

Factbox

Gegenstand der Kommunalisierung: **Fünf Jugendzentren + gesamtes Vermögen des Vereins**

Gemeinde: **Innsbruck (Tirol)**

Jahr des Beschlusses: **2012**

Jahr der Umsetzung: **2013**

Eigentümer vorher: **Verein Jugendhilfe Innsbruck**

Eigentümer nachher: **Innsbrucker Soziale Dienste GmbH, 100%-Tochter der Stadt Innsbruck**

InterviewpartnerInnen

- Angela Eberl, Gemeinderätin Innsbruck (SPÖ), Mitglied im Ausschuss für Bildung und Gesellschaft

- Hubert Innerebner, Geschäftsführer der Innsbrucker Soziale Dienste (ISD)

Allgemeines zur Branche

Die Angebote Offener Jugendarbeit umfassen laut dem Bundesweiten Netzwerk Offene Jugendarbeit (BOJA) „soziale Arbeit, Bildungsarbeit, Kulturarbeit und Gesundheitsförderung“. Ihre Zielgruppen sind vorwiegend Jugendliche zwischen 12 und 18 Jahren. Es gibt aber auch Angebote für „junge Menschen bis 26 bzw. 30 Jahren“ sowie „Kinder von 6-12 Jahren“. In Bezug auf ihre Zielgruppen ist Offene Jugendarbeit offen für Menschen, Gruppen, Szenen und Kulturen. Offene Jugendarbeit setzt sich mit jungen Menschen aus unterschiedlichen Gruppen,

Szenen und Kulturen auseinander, „nimmt sie ernst und arbeitet parteilich für sie, unabhängig von Alter, Geschlecht, Religion, Bildung, sozialer Schicht und Herkunft.“ Schwerpunktmäßig werden Jugendliche betreut, „die sozialen und strukturellen Benachteiligungen ausgesetzt sind.“ Die Arbeit „findet in Jugendzentren, Jugendtreffs, Jugendcafés und anderen Einrichtungen, aber auch im öffentlichen Raum – wie zum Beispiel in Parkanlagen, an Bahnhöfen oder öffentlichen Plätzen – statt.“²¹⁴

Offene Jugendarbeit ist Teil kommunaler und regionaler Jugendpolitik. In Österreich gibt es mit Stand 2016 346 Träger mit insgesamt 623 Einrichtungen der Offenen Jugendarbeit. 72% der Träger sind Vereine, 25% Gemeinden und 3% konfessionelle Organisationen. Österreichweit sind 2.049 Fachkräfte in der Offenen Jugendarbeit tätig. Die Finanzierung der Einrichtungen erfolgt zu rund zwei Drittel über die Standortgemeinden und zu rund einem Drittel über Landesförderungen. In geringem Ausmaß sind auch Projektförderungen, SponsorInnen und Eigeneinnahmen relevant.²¹⁵

Verein Jugendhilfe Innsbruck

Der Verein Jugendhilfe Innsbruck wurde 1992 gegründet. Zumindest in den Jahren vor der Kommunalisierung bzw. Eingliederung in die Innsbrucker Soziale Dienste GmbH (ISD) wurde er – abgesehen von geringfügigen Eigeneinnahmen – komplett durch die Stadt Innsbruck und das Land Tirol finanziert. Die Stadt Innsbruck war nicht als Mitglied im Verein vertreten. Jedoch waren im ehrenamtlich tätigen Vorstand des Vereins Personen, die hauptberuflich in unterschiedlichen Funktionen für die Stadt Innsbruck bzw. das Land Tirol tätig waren. Zum Zeitpunkt des Beschlusses der Kommunalisierung im Jahr 2012 betrieb der Verein Jugendhilfe Innsbruck mit einem jährlichen Budget von rund 1 Mio. Euro fünf Jugendzentren und beschäftigte dafür ca. 25 Teilzeitangestellte.²¹⁶ Neben den vom Verein Jugendhilfe Innsbruck betriebenen Jugendzentren gab und gibt es noch einige weitere Jugendzentren, die (mit Ausnahme eines von der Kirche betriebenen) auch von Stadt Innsbruck und Land Tirol finanziert werden.

²¹⁴ BOJA (2018)

²¹⁵ BOJA (2016)

²¹⁶ Innerebner (2018)

Kommunalisierung

Von Seiten des Innsbrucker Stadtsenates wurde die Organisation der Jugendarbeit über einen Verein mit ehrenamtlich tätigem Vorstand als nicht mehr zeitgemäß betrachtet. Die Vorstandsmitglieder waren als private Personen, nicht in ihren Amtsfunktionen, dort tätig. De jure waren sie auch persönlich haftbar. Das machte es schwierig, überhaupt geeignete Personen für diese Funktionen zu finden.²¹⁷

Ziel der Reform im Jahr 2012 war folglich eine Professionalisierung der Organisationsstruktur. Es wurde anfangs eine eigene GmbH angedacht, diese Idee wurde aber verworfen. „Wir gehen jedoch in die Richtung, dass wir die Gesellschaften nicht vermehren, sondern wir wollen es bei jenen ansiedeln, bei denen es wirklich gut funktioniert und die über die entsprechenden Rahmenbedingungen verfügen“²¹⁸, erklärte Bürgermeisterin Christine Oppitz-Plörer („Für Innsbruck“). Die offene Jugendarbeit solle „zukünftig in enger Abstimmung mit der Mag.-Abt. V, Kinder- und Jugendförderung, entsprechend den pädagogischen Grundsätzen offener Jugendarbeit in inhaltlicher und organisatorischer Art erfolgen.“²¹⁹

Als Gesellschaft für die Ansiedlung der Jugendarbeit wurden die Innsbrucker Sozialen Dienste ausgewählt. Die ISD sind eine 100%-Tochtergesellschaft der Stadt Innsbruck. Sie waren bisher insbesondere in der Pflege sowie der Betreuung von SeniorInnen und Obdachlosen tätig.

Im Gemeinderat gab es neben viel Zustimmung zu den Eingliederungsplänen auch skeptische Stimmen. Gemeinderat Helmut Kritzinger (Tiroler Seniorenbund) und Gemeinderätin Marie-Luise Pokorny-Reitter (SPÖ) meinten, dass die bisherige organisatorische Lösung gut funktioniere. Pokorny-Reitter fürchtete, dass die ISD mit ihrem Fokus auf andere Aufgabenbereiche nicht die richtige Gesellschaft seien. Sie äußerte „Bedenken, dass dies dann ein siebtes beziehungsweise achttes ungeliebtes Rad am Wagen der Innsbrucker Soziale Dienste gemeinnützige

²¹⁷ Innerebner (2018)

²¹⁸ Gemeinderat der Landeshauptstadt Innsbruck (2012)

²¹⁹ Gemeinderat der Landeshauptstadt Innsbruck (2012)

GesmbH (ISD) ist.“²²⁰ Die geplante Angliederung an die ISD wurde im Gemeinderat letztlich aber einstimmig angenommen, bei Enthaltungen von Gemeinderat Kritzinger und Gemeinderätin Pokorny-Reitter.

Der Beschluss beauftragte die ISD, „die Jugendzentren der Stadt Innsbruck ab dem Geschäftsjahr 2013 vom Verein Jugendhilfe Innsbruck zu übernehmen.“ Ein „Schenkungsvertrag zwischen dem Verein Jugendhilfe und der Innsbrucker Soziale Dienste GesmbH (ISD) wird zustimmend zur Kenntnis genommen.“²²¹

Dem Beschluss folgend wurde 2013 innerhalb der ISD für die Jugendarbeit ein eigener Aufgabenbereich mit Bereichsleitung eingerichtet. Seine Zuständigkeit liegt insbesondere in der Personaleinstellung und -abrechnung. Laut Bürgermeisterin Oppitz-Plörer arbeitet diese Bereichsleitung in enger Abstimmung mit den zuständigen Ämtern sowie dem zuständigen Ausschuss des Gemeinderats.²²²

Aus Sicht der ISD war es Ziel, eine verbesserte Struktur zu schaffen, die mehr strategische Planung ermöglicht, aber fachliche und operative Themen bei den BetreuerInnen vor Ort lässt. Geschäftsführer Hubert Innerebner erklärt, er möchte eine „Atmosphäre schaffen, wo Leute frei arbeiten können“. In der Organisation wurde eine wesentliche Veränderung durchgeführt: Es gibt nun vor Ort eine Leitung für jedes Jugendzentrum. Sie kann etwa über Warenanschaffungen und Fortbildungen selbst entscheiden. Früher liefen diese Dinge über den Vereinsobmann. Dadurch soll es zu Vereinfachungen gekommen sein.²²³

Die Beschäftigten sind weiterhin mit auf fünf Jahre befristeten Verträgen angestellt, ausgenommen davon sind nur die LeiterInnen. Die Bezahlung hat sich insgesamt nicht wesentlich verändert, es gibt aber nun flachere Gehaltskurven. Für die Jugendlichen in den Zentren soll es durch die Eingliederung zu keinen spürbaren Veränderungen gekommen sein.

²²⁰ Gemeinderat der Landeshauptstadt Innsbruck (2012)

²²¹ Gemeinderat der Landeshauptstadt Innsbruck (2012)

²²² Gemeinderat der Landeshauptstadt Innsbruck (2012)

²²³ Innerebner (2018)

Finanziell wird die Jugendarbeit auch unter Regie der ISD weiterhin zu ca. 80% von der Stadt Innsbruck getragen. Dazu kommt eine Personalkostenförderung des Landes Tirol, die ca. 20% des Budgets von insgesamt ca. 1,2 Mio. Euro im Jahr 2018 ausmacht. Die Reform der Organisation durch die Eingliederung war circa aufkommensneutral.²²⁴

Hubert Innerebner begrüßt die Mischung aus städtischen und von Vereinen bzw. der Kirche betriebenen Jugendzentren. Die Vielfalt sei wichtig, Eltern und Jugendliche schätzten unterschiedliche Angebote. Man könne so auch voneinander lernen. Für Austausch und Kooperation zwischen den städtischen und nicht-städtischen Jugendzentren gibt ein eigenes Netzwerk namens „Offene Jugendarbeit Innsbruck“ (OJA).

Die InterviewpartnerInnen, ISD-Geschäftsführer Hubert Innerebner und Gemeinderätin Angela Eberl, sehen im Rückblick die Übernahme der Jugendarbeit durch die ISD als sinnvolle Reform an. Die vor der Eingliederung geäußerten Befürchtungen scheinen sich nicht erfüllt zu haben. Der Eingliederungsprozess sei problemlos abgelaufen, es gebe auch keine Beschwerden der MitarbeiterInnen. Die Zusammenarbeit mit der Politik und die Vernetzung zwischen den Jugendzentren laufe gut. Es gibt keine Bestrebungen, die Reform wieder rückgängig zu machen oder die Organisationsstruktur erneut zu ändern.²²⁵

Fazit

Dieser Fall, der durchaus der Definition einer Kommunalisierung entspricht, zeigt, dass eine Kommunalisierung auch ganz „unspektakulär“ lediglich eine organisatorische Veränderung als Motiv haben kann. Diese scheint zur Zufriedenheit aller Beteiligten gelungen zu sein.

Ansonsten sind wenig Veränderungen spürbar. Stadt und Land haben schon vorher finanziell praktisch die gesamte Tätigkeit getragen und waren, wenn auch mittelbar, personell ins Management des Vereins involviert. Der Einfluss der Politik ändert sich durch die Kommunalisierung bzw. Eingliederung nicht wesentlich. Er besteht weiterhin vor allem in der Budgetierung der Jugendarbeit und ihrer

²²⁴ Innerebner (2018)

²²⁵ Eberl (2018); Innerebner (2018)

Projekte. Auch aus Sicht der „Kunden“, also der Jugendlichen, hat sich durch die Eingliederung nichts Wesentliches verändert. Am ehesten sind die Veränderungen noch für die Beschäftigten spürbar, für die nun eine andere Gehaltsstruktur gilt und die von den organisatorischen Veränderungen unmittelbar betroffen sind.

5.2.4. Weitere Fälle

Im Folgenden werden weitere bekannte Kommunalisierungen kurz dargestellt. Die Darstellung dieser Fälle basiert lediglich auf schriftlichen Quellen, mit Ausnahme der Kommunalisierung der Patscherkofelbahn – Gemeinderätin Eberl ist auch Aufsichtsrätin der Patscherkofelbahnen und wurde daher zu beiden Innsbrucker Fällen befragt. Bei den beschriebenen (Re-)Kommunalisierungen handelt es sich um alle österreichischen Fälle auf kommunaler Ebene (also ohne Verländerungen oder Verstaatlichungen), die mir aus den letzten 10 Jahren bekannt sind. Da für diese Arbeit aber keine systematische Suche nach Fällen mittels geeigneter Datenbanken durchgeführt werden konnte, handelt es sich mutmaßlich um einen begrenzten Ausschnitt von Fällen.

Linienbuskonzessionen in Wien

Factbox
Gegenstand der Kommunalisierung: Bisher private Linienbuskonzessionen
Gemeinde: Wien
Jahr des Beschlusses: 2007
Jahr der Umsetzung: 2007-2015
Konzessionsinhaber vorher: Verschiedene private Busunternehmen (Dr. Richard, u.a.)
Konzessionsinhaber nachher: Wiener Stadtwerke AG, 100%-Tochter der Stadt Wien

In Wien gibt es über 100 Autobuslinien. Der überwiegende Teil des Kraftfahrlinienverkehrs wird von der Wiener Linien GmbH & Co KG (Tochterunternehmen der Wiener Stadtwerke AG) betrieben. Zusätzlich gibt es aber Linien, die von privaten Busunternehmen wie Dr. Richard, Blaguss, Gschwindl und anderen geführt werden. Zwischen den Wiener Linien und den privaten Busunternehmen bestand schon lange eine enge Kooperation. Ihre Linien waren gemeinsam im Verkehrsverbund Ost-Region integriert, Verbundtickets wurden also unabhängig vom Betreiber anerkannt, ebenso Zeitkarten der Wiener Linien. Die privaten Busunternehmen waren jedoch selbst Inhaber der

Konzessionen für die von ihnen betriebenen Linien. Sie boten auch eigene Haustarife an und waren selbst für die Fahrplangestaltung verantwortlich.

Im Dezember 2007 beschloss der Wiener Gemeinderat mit den Stimmen von SPÖ, FPÖ und Grünen, alle freiwerdenden und neu zu erteilenden Konzessionen für Kraftfahrlinien innerhalb der Stadtgrenzen an die Wiener Linien zu übertragen.²²⁶ Gleichzeitig wurde festgelegt, dass der im Auftrag der Wiener Linien von anderen Busunternehmen gefahrene Kraftfahrlinienverkehr mindestens das damalige Ausmaß aufweisen müsse. Das Verkehrsmanagement sollte hingegen ausschließlich von den Wiener Linien vorgenommen werden.²²⁷

In den folgenden Jahren wurde der Gemeinderatsbeschluss umgesetzt, indem die Wiener Linien Schritt für Schritt jene Konzessionen beantragten, die bei privaten Busunternehmen zeitlich ausliefen. Die Konzessionen wurden von der als Kraftfahrlinienbehörde in Wien tätigen Magistratsabteilung 65 ausgestellt. Die Verkehrsdienstleistungsverträge für die betroffenen Linien wurden in der Folge ausgeschrieben. Mit dem jeweiligen Bestbieter wurde ein Vertrag geschlossen, in der Regel über einen Zeitraum von fünf Jahren. Im Verkehrsdienstleistungsvertrag ist festgehalten, dass auch der Fremdbetrieb der Kraftfahrlinie unter voller Einbindung in die Verkehrsplanung, Verkehrsleitung und Verkehrsorganisation des gesamten Netzes der Wiener Linien erfolgen soll. Es gibt auch genaue Vorgaben betreffend Fassungsvermögen, Ausstattung und Abgasnormen der einzusetzenden Fahrzeuge.²²⁸

Im Oktober 2015 wurde die letzte private Linienbuskonzession von den Wiener Linien erworben. Die Kommunalisierung der Konzessionen führte aber nicht dazu, dass private Busunternehmen im Betrieb zurückgedrängt wurden – im Gegenteil: Wurden 2007 nur 30% der Platzkilometer von Privaten erbracht, waren es 2015 bereits 41%. Diese Steigerung geht aber nur in sehr geringem Maß darauf zurück, dass Eigenbetrieb der Wiener Linien reduziert wurde. Vielmehr gab es in dem Zeitraum große Angebotsausweitungen, die vorwiegend an private Busunternehmen vergeben wurden.²²⁹

²²⁶ Vgl. Gemeinderat der Bundeshauptstadt Wien (2007)

²²⁷ Vgl. Stadtrechnungshof Wien (2017)

²²⁸ Vgl. Stadtrechnungshof Wien (2017)

²²⁹ Vgl. Stadtrechnungshof Wien (2017)

Die Wiener Linien sehen in der aktuellen Lösung „aus einer Hand“ spürbare Vorteile. Sind könnten nun „über Fahrpläne und Betriebszeiten bestimmen oder in die Fahrgastzahlen Einsicht nehmen, selbst wenn der laufende Betrieb wieder an ein privates Busunternehmen vergeben wird.“²³⁰ Die Fahrgäste profitierten „durch reibungslose Betriebsabläufe, durch ein einheitliches und übergreifendes Informationssystem und durch Anschlusssicherung beim Umsteigen“. Weitere Vorteile seien ein „zentraler Kundinnen- bzw. Kundendienst“, „bedarfsorientierte Intervallgestaltung aus der Sicht eines integrierten Verkehrsunternehmens mit mehreren Verkehrsträgern“ sowie „eine zeitgemäße Ausrüstung der Bushaltestellen mit einem gut organisierten Winterdienst.“²³¹ Öffentliche Kritik an der Kommunalisierung gab es in den vergangenen Jahren nicht mehr.

Wipark Garagen

Factbox
Gegenstand der Kommunalisierung: Wipark Garagen (Unternehmen mit 30 Standorten)
Gemeinde: Wien
Jahr des Beschlusses: 2008
Jahr der Umsetzung: 2009
Eigentümer vorher: Immoeast AG (Tochter der Immofinanz AG)
Eigentümer nachher: Wiener Stadtwerke AG, 100%-Tochter der Stadt Wien

Die Immofinanz ist ein börsennotierter, international tätiger Immobilienkonzern. Das Unternehmen ist vor allem in der Entwicklung und Bewirtschaftung von Büroimmobilien tätig, aber auch in den Bereichen Wohnen und Logistik. Im Zuge der Wirtschaftskrise geriet die Immofinanz 2008 in eine akute Liquiditätskrise. Das Unternehmen „musste zur ‚Sicherung der Liquidität‘ Immobilien um 800 Mio. Euro verkaufen“.²³² Von diesen Notverkäufen waren auch die Wipark Garagen betroffen. Ihre Veräußerung „sei Teil der neuen Strategie der Immofinanz-Gruppe, den Fokus auf die Segmente Büro, Retail, Logistik und Wohnen zu legen“, teilte die Immofinanz in einer Aussendung mit. Gleichzeitig leiste der Verkauf „einen

²³⁰ Wiener Zeitung (2014)

²³¹ Vgl. Stadtrechnungshof Wien (2017)

²³² Lammer/Urschitz (2008)

wesentlichen Beitrag zur notwendigen Stabilisierung der Liquidität in der Immofinanz-Gruppe".²³³

Als Käufer fanden sich die Wiener Stadtwerke. Ihre Tochterunternehmen STPM Städtische Parkraummanagement GmbH und Parkraum Wien Management GmbH seien als Bestbieter aus dem Bieterverfahren hervorgegangen. Der Kaufpreis wurde nicht kommuniziert.²³⁴

Die Wipark verfügte zum Zeitpunkt des Verkaufs über 30 Garagenstandorte in Wien, Graz und Budapest mit insgesamt 10.600 Stellplätzen. Die Standorte in Budapest wurden 2010 an die List Group weiterverkauft. Die Standorte in Wien und Graz werden nach wie vor von den Wiener Stadtwerken unter dem Markennamen Wipark betrieben.²³⁵

Bestattungsunternehmen in Wien

Factbox
Gegenstand der Kommunalisierung: Bestattungsunternehmen Pax und Perikles
Gemeinde: Wien
Jahr des Beschlusses: 2009; 2010
Jahr der Umsetzung: 2009; 2010
Eigentümer vorher: Pax Bestattungs- und Grabstättenfachbetrieb GmbH (Gerhard Bajzek); Perikles Bestattung GmbH (Reinhard Moser)
Eigentümer nachher: Wiener Stadtwerke AG, 100%-Tochter der Stadt Wien

Bis 2002 wurden alle Bestattungen in Wien durch den Monopolanbieter Bestattung Wien durchgeführt. Sie ist über die Wiener Stadtwerke AG ein 100%-Tochterunternehmen der Stadt Wien. 2002 wurden durch eine Änderung der Gewerbeordnung private Bestattungsunternehmen zugelassen. In den folgenden Jahren blieb zwar die Bestattung Wien das marktbeherrschende Unternehmen, doch es etablierten sich auch einige Private. Die beiden größten privaten Anbieter waren einerseits das Kärntner Unternehmen Pax, andererseits der zur Salzburger Sargfabrik Moser gehörende Bestatter Perikles.

²³³ Der Standard (2009)

²³⁴ Vgl. Der Standard (2009)

²³⁵ Vgl. Wipark (2018)

Im Sommer 2009 wurde das Wien-Geschäft von Pax von der Bestattung Wien aufgekauft, Pax zog sich wieder auf seinen Heimatmarkt in Kärnten und der Steiermark zurück. Marke und Standort von Pax wurden in Wien von der Bestattung Wien übernommen. Im Februar 2010 folgte die Kommunalisierung von Perikles.²³⁶

Zu den Motiven wurden seitens der Wiener Stadtwerke keine offiziellen Angaben gemacht. Die Tageszeitung Presse mutmaßte, „dass es nicht so recht klappte, mag auch daran gelegen sein, dass die Bestattung Wien allgegenwärtig und durch die Zeit als Monopolist bestens organisiert war. Geschäftslokale in den Bezirksämtern waren etwa ein Startvorteil, mit dem Private nicht mithalten konnten.“²³⁷

Nach den beiden Kommunalisierungen verfügte die Bestattung Wien wieder über einen Marktanteil von rund 97%. In den folgenden Jahren etablierten sich aber wieder etwa zehn private Anbieter. Sie sind zumeist regional oder auf bestimmte Zielgruppen spezialisiert. Die Bestattung Wien hatte im Jahr 2015 noch einen Marktanteil von etwa 80%.²³⁸

Patscherkofelbahnen Innsbruck

Factbox

Gegenstand der Rekommunalisierung: **Patscherkofelbahnen (inkl. Pendelbahn) + Skigebiet**

Gemeinde: **Innsbruck (Tirol)**

Jahr des Beschlusses: **2014**

Jahr der Umsetzung: **2014**

Eigentümer vorher: **Peter Schröcksnadel**

Eigentümer nachher: **Stadt Innsbruck**

Der Patscherkofel ist seit 1928 durch die Patscherkofelbahn, eine Luftseilbahn, mit dem Innsbrucker Stadtteil Igls verbunden. Die Patscherkofelbahn wurde lange Zeit durch die Innsbrucker Verkehrsbetriebe, ein Tochterunternehmen der Stadt Innsbruck, betrieben. Im Jahr 1996 verkaufte man die Bahn samt dem dazugehörigen Skigebiet an ein Unternehmen von ÖSV-Präsident Peter Schröcksnadel. Er tätigte in den 18 Jahren seines Eigentums einige größere

²³⁶ Vgl. Wiener Stadtwerke (2009); Der Standard (2010)

²³⁷ Die Presse (2014)

²³⁸ Vgl. Stefan (2015)

Investitionen ins Skigebiet, etwa durch die Errichtung des Sessellifts „Panoramalift“, eines Restaurants sowie die Modernisierung der Beschneiungsanlagen.

Doch spätestens im Jahr 2012 wäre ein hoher Investitionsbedarf für die Modernisierung der betagten Bahn notwendig gewesen. Schröcksnadel drohte der Stadt mit der Einstellung des defizitären Betriebs und sah gleichzeitig die Stadt Innsbruck finanziell am Zug. Er werde „keinen Cent mehr in die alte Pendelbahn stecken.“ Die vertraglich vereinbarte Betriebspflicht bis 2016 gelte nicht mehr: „Im Vertrag ist klar geregelt, wenn der Betrieb wirtschaftlich nicht mehr vertretbar ist, dann kann ich den Betrieb der Bahn einstellen.“²³⁹

Der Stadtpolitik lag viel an der Erhaltung des Patscherkofel als wichtigem Freizeitareal für die Innsbrucker Bevölkerung. Nach langen Verhandlungen beschloss der Gemeinderat im Mai 2014 mit 38:1 Stimmen den Rückkauf der Patscherkofelbahnen sowie des dazugehörigen Skigebiets (Gesamtbetrieb und Gesellschaften). Konkret wurde festgelegt, im ersten Schritt „sämtliche Seilbahnanlagen und Zubehör in eine eigene Infrastrukturgesellschaft“ zu übernehmen. „Die Gesellschaftsanteile dieser Infrastrukturgesellschaft sollen dann zu 100% durch die Stadt Innsbruck übernommen werden.“ Im zweiten Schritt sollte die Patscherkofelbahnen GesmbH & Co KG als Betriebsgesellschaft übernommen werden. „In dieser Gesellschaft sind sämtliche Rechte und Konzessionen enthalten, aber auch das Personal, das benötigt wird, um die Anlagen zu betreiben.“ Der vereinbarte Kaufpreis betrug 10,7 Mio. Euro. Als Stichtag für die Übernahme wurde der 1. Oktober 2014 festgelegt.²⁴⁰

Noch nicht geklärt war zum Zeitpunkt der Übernahme, wie es konkret mit dem Skigebiet und der Bahn weitergehen sollte. Im Gemeinderat gab es Stimmen für Einstellung, Beibehaltung des Status Quo und Ausbau des Skibetriebs, ebenso wie für Renovierung und Neubau der Seilbahn.²⁴¹ Auf Basis einer Studie eines Schweizer Tourismusberatungsunternehmens wurde im Herbst 2015 im Gemeinderat eine Entscheidung getroffen. Sie sah vor, die alte Pendelbahn und die kleineren Lifte, die Schröcksnadel bauen ließ, abzureißen. Eine neue

²³⁹ Nindler (2012)

²⁴⁰ Gemeinderat der Landeshauptstadt Innsbruck (2014)

²⁴¹ Mitterwachauer (2014)

Umlaufseilbahn sollte stattdessen das gesamte Gebiet versorgen. Die Sommernutzung sollte gestärkt werden, etwa indem der dortige Speicherteich als Badensee genutzt werden können sollte. Die veranschlagten Investitionen beliefen sich auf rund 41 Millionen Euro. Die Entscheidung wurde von der Stadtregierung aus „Für Innsbruck“ (FI), SPÖ und Grünen sowie der ÖVP mitgetragen. Die FPÖ stimmte gegen das Konzept.²⁴²

Während die Rekommunalisierung der Patscherkofelbahn wenig Widerstand hervorrief, lösten die neuen Nutzungskonzepte der Stadt heftige öffentliche Diskussionen aus. In Igls bildete sich eine Bürgerinitiative, die sich gegen den Neubau samt Verlegung der Talstation stemmte und die Kosten des Projekts kritisierte. Eine weitere heftige Kontroverse entstand, nachdem im März 2016 das Siegerprojekt für den Neubau der Patscherkofelbahn vorgestellt wurde. Eine Bürgerinitiative und der Alpenverein leisteten heftigen Widerstand gegen das Projekt, da durch die neue Bergstation der Ausblick des Alpenvereins-Restaurants beeinträchtigt würde. Außerdem entstehe dem Alpenverein Konkurrenz durch das geplante neue Gastronomieangebot bei der Bergstation. Im Juni 2017 gab es eine Volksabstimmung über die vom Alpenverein eingebrachte Bürgerinitiative. Sie scheiterte an der geringen Wahlbeteiligung von nur 4,3%.²⁴³

Heftige Debatten gab es auch, nachdem bekannt wurde, dass die Kosten des Projekts von den veranschlagten 41 Mio. Euro auf rund 55 Mio. Euro steigen würden. Bürgermeisterin Christine Oppitz-Plörer (FI) begründete die Mehrkosten vor allem mit unerwarteten Kostensteigerungen bei den zu errichtenden Hochbauten.²⁴⁴

Im April 2017 wurde mit dem Bau der neuen Seilbahn begonnen. Die alte Pendelbahn wurde durch eine Einseilumlaufbahn mit 10er-Kabinen ersetzt. Zum Start der Wintersaison im Dezember 2017 nahm sie ihren Betrieb auf. Gleichzeitig wurde das restliche Skigebiet aus wirtschaftlichen Gründen redimensioniert, mehrere alte Schlepplifte wurden außer Betrieb genommen.

²⁴² Vgl. Mittelstaedt (2015)

²⁴³ Vgl. ORF Tirol (2017)

²⁴⁴ Vgl. Die Presse (2017)

Andere Teile des Projekts sind bisher noch nicht realisiert. Die Rodelbahn etwa soll erst ausgeschrieben werden. Nach Abschluss des Gesamtprojekts sei es Ziel der Stadt, den Betrieb mit einer schwarzen Null zu führen. 2015/16 habe man noch ein Minus von 950.000 € geschrieben.²⁴⁵

Der Freude, dass die neue Patscherkofelbahn nun fertig ist, steht in Innsbruck auch viel Kritik über den Ablauf des Projekts gegenüber. Gemeinderätin Angela Eberl (SPÖ), die Aufsichtsrätin der nun kommunalen Patscherkofelbahnen GmbH ist, kritisiert den „Schnellschuss“ beim Ankauf der Bahn, man habe sich von Schröcksnadel zu sehr drängen lassen. Der Preis von 10,7 Mio. Euro sei übersteuert gewesen. Man hätte nicht mehr benötigte Liftanlagen nachher mit Verlust weiterverkaufen müssen. Es sei richtig gewesen die Bahn zu rekommunalisieren, jedoch hätte man bei so einem Projekt aus heutiger Sicht langsamer vorgehen und ExpertInnen stärker miteinbeziehen sollen. Auch das Nutzungskonzept sei nicht optimal, die gewonnenen politischen Steuerungsmöglichkeiten nicht gut genutzt worden. Bei einem kommunalen Projekt müsse man ganz besonders auf die Leistbarkeit für einkommensschwächere Gruppen achten. Stattdessen sei der Plan des für alle zugänglichen Badesees wieder verworfen worden und die Tarife für die Seilbahn gestiegen.²⁴⁶

Das Projekt Patscherkofelbahn zeigt gut die Risiken von Privatisierungen und Rekommunalisierungen gleichermaßen auf. Die Privatisierung ging so lange gut, bis hoher Investitionsbedarf in die Infrastruktur gegeben war. Dann musste die Stadt kurzfristig als Feuerwehr einspringen, um nicht eine wertvolle Freizeitinfrastruktur ganz zu verlieren. Für ausführliche Überlegungen und Planungen blieb keine Zeit.

Die Rekommunalisierung hat Bestand und Modernisierung des Patscherkofel gesichert, aber dabei hohe Kosten verursacht – mutmaßlich durch hausgemachte Fehler in der Planung höhere Kosten als ursprünglich veranschlagt. Das nötige Know-How war nicht von Anfang an da, es musste erst im Prozess angeeignet werden. Die Debatte um die Lage der Bergstation hat gezeigt, dass die Stadt,

²⁴⁵ Vgl. Mitterwachauer (2018)

²⁴⁶ Eberl (2018)

sobald sie Verantwortung übernimmt, heftiger öffentlicher Kritik ausgesetzt ist – wohl in höherem Maße als das Private wären, die sich nicht demokratischen Wahlen stellen müssen. Letztlich zeigt das Projekt auch, dass eine Rekommunalisierung nicht unbedingt Verbesserungen für sozial Schwächere bringen muss. Gerade deren wichtigste Bedürfnisse, leistbare Tarife und eine vielfältige Sommernutzung, scheinen durch den Kostendruck der Stadt unter die Räder zu kommen.

Kinderbetreuung Laabental

Factbox

Gegenstand der Rekommunalisierung: **Betrieb von drei Kinderbetreuungseinrichtungen**

Gemeinden: **Altlangbach, Neustift-Innermanzing, Brand-Laaben**

Jahr des Beschlusses: **2016**

Jahr der Umsetzung: **2016**

Auftragnehmer vorher: **Volkshilfe**

Auftragnehmer nachher: **Verein Kinderbetreuung Laabental (gegründet von Gemeinden)**

In Altlangbach gibt es neben den Kindergärten eine Krabbelstube für 2,5- bis 6-jährige Kinder sowie einen Hort für die Nachmittagsbetreuung der Volksschulkinder. Beide Einrichtungen wurden bis 2016 im Auftrag der Gemeinden Altlangbach, Neustift-Innermanzing und Brand-Laaben von der Volkshilfe geführt. Die Gemeinden hatten jährlich Defizite von rund 150.000 Euro abzudecken.²⁴⁷

Das Ausmaß des Defizits erschien den Gemeinden zu hoch. Laut dem Altlangbacher Vizebürgermeister Daniel Kosak (ÖVP) waren vor allem die Overheadkosten sehr hoch, sie seien am Ende bei „bis zu 15 Prozent der Personalkosten gelegen“. Dazu seien „Reisespesen des Dienstleisters und andere kleinere Beträge“ gekommen.²⁴⁸

In den Gemeinden gab es verschiedene Überlegungen, wie die Kinderbetreuung anders organisiert werden könnte. Man entschloss sich letztlich, gemeinsam den „Verein Kinderbetreuung Laabental“ zu gründen. Er ist nun „Träger und Betreiber der beiden bestehenden Betreuungseinrichtungen sowie der neu gegründeten Nachmittagsbetreuung in der Mittelschule. Insgesamt sieben Mitarbeiterinnen sind

²⁴⁷ Vgl. Holzmann (2016)

²⁴⁸ Kosak (2017)

nun im Verein angestellt und können wechselweise und nach Bedarf in allen Einrichtungen eingesetzt werden.“²⁴⁹

Die Investitionskosten für die drei Kinderbetreuungseinrichtungen werden nach Bevölkerungszahl zwischen den Gemeinden geteilt, der laufende Betrieb je nach Anzahl der betreuten Kinder und deren Herkunftsgemeinde. Im Steuerungsgremium sind die Bürgermeister aller drei Gemeinden vertreten und treffen – gemeinsam mit dem Vereinsobmann und -vorstand – die wesentlichen Entscheidungen.²⁵⁰ Im Vorstand ist jede Gemeinde mit zwei Personen vertreten.²⁵¹

In der Verwaltung versucht man, Synergien zwischen dem Verein und der Gemeindeverwaltung zu schaffen. So ist eine Mitarbeiterin des Gemeindeamts Altengbach nun 15 Wochenstunden für den Verein tätig. Dieser refundiert dafür die Kosten an die Gemeinde. Außerdem wurde „die Rolle der Leiterinnen jeder Einrichtung deutlich gestärkt. Alle sind mit Laptops ausgestattet worden und können wichtige Teile der Verwaltung der Kinder nun selbst am Standort erledigen.“²⁵²

Nach etwas mehr als einem halben Jahr nach der Rekommunalisierung zog Vizebürgermeister Kosak ein positives Fazit: „In Summe ist unsere Erfahrung nach einem Halbjahr Rekommunalisierung vorwiegend positiv. Der Aufwand für die Umstellung war enorm, zum Glück haben Gemeindeverwaltung und Eltern ideal mitgespielt. Wir haben die Steuerungshoheit wieder zurückgewonnen, auch haben wir damit sieben Arbeitsplätze wieder bei uns in der Gemeinde angemeldet, die Mitarbeiterinnen waren davor zentral beim privaten Dienstleister – also nicht in unserer Gemeinde – angemeldet. Ich kann nicht sagen, ob dieser Weg für andere Gemeinden richtig ist, für uns scheint er richtig zu sein.“²⁵³

Sicherheitsteam der Wiener Linien

Factbox
Gegenstand der Kommunalisierung: Security-Dienstleistungen in den U-Bahn-Stationen
Gemeinde: Wien

²⁴⁹ Kosak (2017)

²⁵⁰ Vgl. Kosak (2017)

²⁵¹ Vgl. Holzmann (2016)

²⁵² Kosak (2017)

²⁵³ Kosak (2017)

Jahr des Beschlusses: **2016**

Jahr der Umsetzung: **2017**

Auftragnehmer vorher: **Securitas Sicherheitsdienstleistungen GmbH**

Auftragnehmer nachher: **Wiener Stadtwerke AG, 100%-Tochter der Stadt Wien**

Im April 2016 beauftragten die Wiener Linien (Tochterunternehmen der Wiener Stadtwerke AG) den privaten Sicherheitsdienstleister Securitas mit der Aufsicht in U-Bahn-Stationen. Die MitarbeiterInnen von Securitas sollten in 2er-Gruppen durch die Stationen patrouillieren und Verstöße gegen die Hausordnung melden. Über jene von Privatpersonen hinausgehende Befugnisse verfügten die Securitas-Mitarbeiter nicht.²⁵⁴

Bereits gut ein halbes Jahr nach der Auftragsvergabe an Securitas, im November 2016, teilten die Wiener Linien die Gründung eines eigenen Sicherheits- und Servicedienstes mit. Laut Wiener Linien lag „der Entscheidung weder ein Anstieg bei Übergriffen noch Unzufriedenheit mit dem bisherigen Auftragnehmer zugrunde. Im Gegenteil sei die Arbeit der Sicherheitskräfte so gut angekommen, dass man das Mandat nun innerhalb des Unternehmens institutionalisieren will.“²⁵⁵

Die Wiener Linien gründeten ein Tochterunternehmen namens „Wiener Linien Sicherheits- und Bewachungsdienst“. Im Juli 2017 begann die Ausbildung der neuen Sicherheits-MitarbeiterInnen, im August 2017 nahmen sie ihre Tätigkeit auf. Ziel des Sicherheitsteams sei, „auf die Einhaltung der Hausordnung zu achten und in schwierigen Situationen deeskalierend einzugreifen.“²⁵⁶ Die Aufgaben und Kompetenzen sind damit dieselben wie jene der Securitas-Mitarbeiter zuvor.

Bis 2019 werden 120 MitarbeiterInnen des Sicherheitsteams im Netz der Wiener Linien tätig sein. Zusätzlich werden bis 2019 im „Wiener Linien Sicherheits- und Bewachungsdienst“ 210 mobile ServicemitarbeiterInnen (zuständig für Auskünfte zu Fahrplänen, Tickets, etc.) angestellt sein, die die Aufgaben der bisherigen Stationswarte übernehmen.²⁵⁷

²⁵⁴ Vgl. Matzenberger (2016 I)

²⁵⁵ Matzenberger (2016 II)

²⁵⁶ Wiener Linien (2017 I)

²⁵⁷ Vgl. Wiener Linien (2017 II)

5.3. Zwischenfazit

Anders als in den meisten europäischen Ländern kam es in Österreich nur zu wenigen Privatisierungen im Bereich öffentlicher Dienstleistungen. In den Sektoren der Energie- und Wasserversorgung etwa ist die öffentliche Hand über Bund, Länder und Kommunen nach wie vor bestimmend. Daher konnte es in diesen Bereichen auch nicht zu Rekommunalisierungen kommen.

Dennoch gibt es einzelne Fälle, regional und nach Branchen stark durchmischt. Die geschilderten Beispiele unterscheiden sich auch in Motiven, Umsetzungsprozess und Auswirkungen wesentlich voneinander. Bei den Motiven zeigt sich eine ähnliche Bandbreite wie bei den internationalen Fällen, vom Rückgewinn an Steuerhoheit über finanzielle Einsparungen bis zur Rettung von Dienstleistungen, die von Privaten sonst nicht mehr erbracht worden wären. Die Auswirkungen sind unterschiedlicher Art, von nur für die Beschäftigten der betroffenen Unternehmen spürbaren (Re-)Kommunalisierungen bis zu Fällen mit signifikantem Impact für die lokale Bevölkerung und Wirtschaft.

6. Fazit

6.1. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. In welchen Branchen und Regionen gab es in Österreich in den letzten 10 Jahren (Re-)Kommunalisierungen?

Die recherchierten Fallbeispiele zeichnen ein vielfältiges Bild, sowohl betreffend der Branchen, in denen es zu (Re-)Kommunalisierungen kam, als auch in Bezug auf die regionale Verteilung. Drei Fälle stammen im weiteren Sinne aus dem Bereich Mobilität, wobei sie sich untereinander stark unterscheiden (Konzessionen für Buslinien; Garagen; Sicherheit und Service in U-Bahn-Stationen). Je zwei Fälle verteilen sich auf die Bereiche Soziales und Bestattungswesen (allerdings dasselbe Unternehmen betreffend).

Zwei Fälle sind (Re-)Kommunalisierungen von Skigebieten und dazugehörigen Liften (Forsteralm; Patscherkofel). Bei Skigebieten gibt es in Österreich einige weitere, die statt von Gemeinden von Bundesländern übernommen wurden, z.B. Mitterbach in Niederösterreich. Die Rettung von nicht mehr rentabler Infrastruktur im Wintertourismus (Skigebiete in schneearmen Lagen) ist also eine Herausforderung, die über die hier porträtierten Einzelfälle hinausgeht.

Die regionale Verteilung zeigt, dass (Re-)Kommunalisierungen nicht auf ein bestimmtes Bundesland oder eine bestimmte Größe einer Gemeinde beschränkt sind. Die Fälle stammen gemischt aus Ost- und Westösterreich, es gibt Fälle aus Wien ebenso wie aus einer Landeshauptstadt und kleineren Gemeinden – wobei Letztere (Re-)Kommunalisierungen in beiden Fällen in interkommunaler Zusammenarbeit durchführten.

Der Vergleich mit internationalen (Re-)Kommunalisierungstrends zeigt, dass die in anderen Ländern stark betroffenen Branchen wie Wasser- und Energieversorgung in Österreich keine Rolle spielen. Das liegt primär daran, dass es in diesen Bereichen hierzulande nur in sehr geringem Maße zu Privatisierungen kam – wo keine vorhergehende Privatisierung, da auch keine Rekommunalisierung. Österreich ist im internationalen Vergleich ein Land mit starker Rolle der öffentlichen Hand in der Daseinsvorsorge.

2. Aus welchen Motiven und mit welchen Zielen werden (Re-)Kommunalisierungen durchgeführt?

Die Analyse der Motive für (Re-)Kommunalisierungen in anderen Ländern hat gezeigt, dass v.a. drei Beweggründe ausschlaggebend sein können: Politisch-strategische Motive (z.B. Steuerungshoheit über die Daseinsvorsorge; soziale und ökologische Ziele), finanzielle Motive (v.a. Einsparungen bzw. Mehreinnahmen für den öffentlichen Haushalt) und (Re-)Kommunalisierungen nach Versagen Privater (etwa durch Defizite oder Bankrott des privaten Dienstleisters).

Auch wenn hier für Österreich nur verhältnismäßig wenige Fälle analysiert werden konnten, sind doch für alle diese Motive Fallbeispiele zu finden: Politisch-strategische Motive waren etwa bei der Kommunalisierung des Theaters an der Gumpendorfer Straße ausschlaggebend, wo die Stadt eine künstlerische Erneuerung in einem weitgehend von ihr finanzierten Theater einleiten wollte. Finanzielle Einsparungen waren bei der Rekommunalisierung der Kinderbetreuung Laabental das Ziel, da den Gemeinden die Overhead-Kosten des privaten Dienstleisters zu hoch erschienen. Eine typische Rekommunalisierung nach Versagen privater Dienstleister ist etwa der Kauf der Patscherkofelbahn in Innsbruck, ohne die man wohl eine wertvolle Freizeitinfrastruktur verloren hätte.

3. Wie werden (Re-)Kommunalisierungen durchgeführt (Rechtsform/Abwicklung)?

Auch bei Rechtsform und Abwicklung finden sich, analog zu Fällen in anderen Ländern, unterschiedliche Formen. Im Wesentlichen lassen sich zwei Wege von (Re-)Kommunalisierungen unterscheiden: Einerseits der Kauf eines Unternehmens bzw. der Infrastruktur von einem privaten Betreiber – etwa im Fall der beiden Skigebiete oder der Bestattungsunternehmen. Auch die Übernahmen vom Theater an der Gumpendorfer Straße in Wien und dem Verein Jugendhilfe Innsbruck fallen in diese Kategorie, wobei hier das Vermögen von (bereits vorher weitgehend öffentlich finanzierten) Vereinen und nicht von Unternehmen übernommen wurden. Andererseits kann eine (Re-)Kommunalisierung durch Auftrags- oder Konzessionsvergabe an ein eigenes öffentliches Unternehmen statt an ein Privatunternehmen erfolgen. Typisch dafür sind die Beispiele der Wiener Linienbuskonzessionen und der Wiener Linien-Sicherheitsteams.

4. Welche Auswirkungen haben (Re-)Kommunalisierungen?

Auch diese Forschungsfrage lässt sich nicht allgemein beantworten. In einigen der hier dargestellten Fälle sind die Auswirkungen massiv bzw. wären massiv gewesen, wäre die (Re-)Kommunalisierung gescheitert. Die beiden Skigebiete wären etwa vom Zusperrern bedroht gewesen, was – direkt und indirekt – zu Arbeitsplatzverlust und Verlust von liebgewonnenen Erholungsgebieten für viele Menschen geführt hätte.

Aus Sicht der Gemeinden zeigen mehrere Fälle, dass ein Zugewinn an Steuerungshoheit erreicht werden konnte. Dies kann etwa die Hoheit über personelle Fragen betreffen (z.B. Fall TAG) oder stärkere Steuerungsmöglichkeiten die Qualität der Leistung betreffend. Ein Beispiel dafür ist die Kommunalisierung der Linienbuskonzessionen, durch die von Seiten der städtischen Wiener Linien nun Einfluss auf Fahrpläne, Betriebszeiten und interne Abläufe genommen werden kann.

Typisch sind mittelbare Auswirkungen, die für viele Beteiligte, insbesondere KundInnen, nicht sofort wahrnehmbar sind. Das erklärt teils auch die geringe mediale Aufmerksamkeit für manche (Re-)Kommunalisierungsfälle. Einsparungen durch die Kinderbetreuungs-Rekommunalisierung in Altlengbach sind unmittelbar nur für mit dem Budget Vertraute spürbar. Indirekt können aber viele Menschen in der Gemeinde profitieren, wenn künftig wieder mehr Geld für andere Projekte da ist. (Re-)Kommunalisierungen können auch aus KundInnensicht kaum spürbar sein, wie z.B. bei der Offenen Jugendarbeit in Innsbruck. Hier betreffen die Veränderungen lediglich Management und leitende Angestellte.

Im internationalen Vergleich ist festzustellen, dass die (Re-)Kommunalisierungsfälle in Österreich jedenfalls weniger Menschen betreffen und Auswirkungen in geringerem Ausmaß haben als in anderen Ländern Europas. Während etwa in Deutschland und Frankreich durch zahlreiche (Re-)Kommunalisierungen Strukturen ganzer Branchen umgewälzt wurden, handelt es sich in Österreich bisher vorwiegend um kleinere Fälle mit lokalen Auswirkungen. Dies ist aber auch nicht überraschend, denn durch die nach wie vor starke Rolle der öffentlichen Hand in der Daseinsvorsorge ist das Potenzial für (Re-)Kommunalisierungen entsprechend geringer.

6.2. Schlussfolgerungen

Die nationalen und internationalen Fallbeispiele haben gezeigt, dass (Re-)Kommunalisierungen für kleine wie für große Gemeinden in unterschiedlichsten Bereichen eine Option sein können. Es gibt Chancen, aber auch Risiken.

Die Risiken liegen insbesondere in einer finanziellen Überforderung der Gemeinde sowie in Mangel an Know-How, das für die Übernahme eines neuen Tätigkeitsbereiches notwendig wäre. Gerade beim (Rück-)Kauf komplexerer Infrastrukturen ist es notwendig, eine (Re-)Kommunalisierung gewissenhaft vorzubereiten, um nicht in budgetäre Schwierigkeiten zu schlittern. Recht anschaulich zeigt das der Fall der Patscherkofelbahnen in Innsbruck. Sie wurden nach einem kurzen Entscheidungsprozess angekauft, offenbar ohne vorher ausreichend Zeit zu haben, die für Übernahme und Projektentwicklung notwendige Expertise selbst aufzubauen. Letztlich wurden die ursprünglich veranschlagten Investitionskosten weit überschritten.

Die Chancen von (Re-)Kommunalisierungen sind vor allem politische Steuerungshoheit über die Daseinsvorsorge und finanzielle Vorteile. Internationale Beispiele zeigen, wie durch (Re-)Kommunalisierungen soziale und ökologische Ziele – wie eine leistbare Wasserversorgung oder eine regionale Energiewende – erreicht werden konnten. Auf etwas andere Weise zeigen sich diese Chancen auch in den österreichischen Fallbeispielen. Die Wiener Theaterreform hatte etwa kulturpolitische Ziele, die u.a. mittels einer Kommunalisierung erreicht werden konnten. Die Einsparungen in der Kinderbetreuung im Laabental mögen in ihrer Höhe nicht mit prominenten internationalen Beispielen vergleichbar sein, machen aber für die betroffenen kleinen Gemeinden viel aus. Auch aus durch Versagen Privater de facto erzwungenen (Re-)Kommunalisierungen können Chancen entstehen. Das zeigt das Projekt Forsteralm, wo mittels einer Crowdfunding-Kampagne viele Menschen in der Region für ein gemeinsames Ziel mobilisiert wurden und erfolgreich für den Erhalt ihres Skigebiets gekämpft haben.

Um eine sozial, ökologisch und ökonomisch nachhaltige Daseinsvorsorge zu gewährleisten, ist öffentliches Eigentum sicherlich eine günstige Voraussetzung. Das beweisen zahlreiche österreichische Kommunen Tag für Tag. In den

Fazit

vergangenen Jahrzehnten hat man nur wenige Bereiche der Daseinsvorsorge privatisiert. Der Weg zur Erhaltung qualitätsvoller öffentlicher Dienstleistungen kann daher in Österreich in manchen Fällen über (Re-)Kommunalisierungen führen – viel öfter wird es jedoch darum gehen, öffentliche Dienstleistungen in kommunalem Eigentum zu erhalten und weiterhin Fehler zu vermeiden, die anderswo mit (Re-)Kommunalisierungen wieder gutgemacht werden mussten.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Textquellen

- Albers, W. (1981). *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*. Stuttgart/New York: Gustav Fischer.
- Ambrosius, G. (2005). Staatstätigkeiten und Staatsunternehmen. In G. Schulz, C. Buchheim, G. Fouquet, R. Gömmel, F.-W. Henning, K. H. Kaufhold, & H. Pohl, *Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* (S. 175-190). München: Franz Steiner Verlag.
- Ambrosius, G. (2008). Konzeptionen öffentlicher Dienstleistungen in Europa. *WSI Mitteilungen* 10/2008, S. 527-533.
- Ambrosius, G. (2012). Paradigmen öffentlichen Wirtschaftens in historischer Perspektive. In C. Schaefer, & L. Theuvsen, *Renaissance öffentlicher Wirtschaft* (S. 71-90). Baden-Baden: Nomos.
- Arbeiterkammer*. (2013). Von Volkswirtschaftliche Effekte der Liberalisierung des Eisenbahnpersonenverkehrs in Österreich: <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer!/fulltext/AC10910227/55/> abgerufen
- Arbeiterkammer Wien*. (2017). Von Branchenreport Energie 2017: https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/Branchenanalyse_EVUs_2017.pdf abgerufen
- Bauer, H. (2012). Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung. In H. Bauer, C. Büchner, & L. Hajasch, *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge* (S. 11-32). Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Becker, S. (2017). Our City, Our Grid: The energy remunicipalisation trend in Germany. In S. Kishimoto, & O. Petitjean, *Reclaiming Public Services* (S. 118-130). Amsterdam/Paris: Transnational Institute.
- BOJA. (2016). Von Offene Jugendarbeit in Österreich - Facts & Figures: http://www.boja.at/fileadmin/download/Wissen/A4_quer_Boja_Broschu__re_Web_es.pdf abgerufen
- BOJA. (2018). Von Was bedeutet Offene Jugendarbeit?: <http://www.boja.at/wissen/offene-jugendarbeit/> abgerufen
- Bönker, F., Libbe, J., & Wollmann, H. (2016). Remunicipalisation Revisited: Long-Term Trends in the Provision of Local Public Services in Germany. In H. Wollmann, I. Kopic, & G. Marcou, *Public and Social Services in Europe* (S. 71-86). London: Palgrave Macmillan.
- Bruckner, R., & Schamall, S. (30. Jänner 2013). *Der Standard*. Von Auch in Österreich haben Private Hände im Spiel: <https://derstandard.at/1358305116986/90-Gemeinden-beziehen-ihr-Wasser-von-Privaten> abgerufen
- Busshardt, B. (2014). *Analysing the Remunicipalisation of Public Services in OECD Countries*. München: Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft.

- Der Standard*. (27. März 2009). Von Wiener Stadtwerke-Firmen kaufen Wipark-Garagen: <https://derstandard.at/1237228504451/Immoeast-Wiener-Stadtwerke-Firmen-kaufen-Wipark-Garagen> abgerufen
- Der Standard*. (19. Februar 2010). Von Bestattung Wien übernimmt Perikles: <https://derstandard.at/1266540971331/Beerdigungs-Monopol-Bestattung-Wien-uebernimmt-Perikles> abgerufen
- Die Presse*. (19. Februar 2014). Von Der zweite Anlauf der privaten Bestatter: <https://diepresse.com/home/panorama/wien/1564912/Der-zweite-Anlauf-der-privaten-Bestatter> abgerufen
- Die Presse*. (13. Februar 2017). Von Patscherkofelbahn verteuert sich auf bis zu 55. Mio. Euro: <https://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/5169079/Patscherkofelbahn-verteuert-sich-auf-bis-zu-55-Mio-Euro> abgerufen
- Ebert, J. (2006). *Die Chronik: Geschichte des 20. Jahrhunderts bis heute*. Gütersloh/München: Chronik Verlag.
- Falkinger, J. (23. Oktober 2015). *Mosaik-Blog*. Von Bank Austria in der Krise: Was wir draus lernen können: <https://mosaik-blog.at/bank-austria-in-der-krise-was-wir-draus-lernen-koennen/> abgerufen
- Fehringer, H. (9. September 2016). *Oberösterreichische Nachrichten*. Von Rettungsschirm für die Forsteralm: <http://www.nachrichten.at/oberoesterreich/steyr/Rettungsschirm-fuer-die-Forsteralm;art68,2340214> abgerufen
- Florio, M. (2013). *Network Industries and Social Welfare*. Oxford: Oxford University Press.
- Gemeinderat der Bundeshauptstadt Wien. (2007). Wörtliches Protokoll der 29. Sitzung vom 14. Dezember 2007. Wien.
- Gemeinderat der Landeshauptstadt Innsbruck. (2012). 13. Sitzung des Gemeinderates der Landeshauptstadt Innsbruck am 13. Dezember 2012. Innsbruck.
- Gemeinderat der Landeshauptstadt Innsbruck. (2014). 5. Sitzung des Gemeinderates der Landeshauptstadt Innsbruck am 06. Mai 2014. Innsbruck.
- Hall, D., & Hobbs, C. (2017). Public ownership is back on the agenda in UK. In S. Kishimoto, & O. Petitjean, *Reclaiming Public Services* (S. 131-144). Amsterdam/Paris: Transnational Institute.
- Halmer, S., & Hauenschild, B. (2014). *Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU*. Wien: ÖGPP.
- Heuser, U. J. (19. Dezember 2013). *Zeit*. Von "Skisport wird zum Luxus": <https://www.zeit.de/2013/52/ski-luxus-guenther-aigner> abgerufen
- Höferl, A. (2005). *Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU-25*. Wien: ÖGPP.
- Holzmann, M. (3. August 2016). *meinbezirk.at*. Von Volkshilfe weicht neuem Verein: <https://www.meinbezirk.at/wienerwaldneulengbach/lokales/volkshilfe-weicht-neuem-verein-d1817065.html> abgerufen

- Juuti, P., & Katko, T. (2005). *Water, Time and European Cities*. Tampere: Tampere University Press.
- Kishimoto, S., & Petitjean, O. (2017). *Reclaiming Public Services*. Amsterdam/Paris: Transnational Institute.
- Klenk, F. (30. Oktober 2003). *Zeit*. Von Der Schöne und das Biest: <https://www.zeit.de/2003/45/Grasser> abgerufen
- Kontrollamt der Stadt Wien*. (2006). Von Theaterverein Wien, Prüfung der Gebarung in den Jahren 2001 bis 2004: <http://www.stadtrechnungshof.wien.at/berichte/2006/lang/2-15-KA-I-7-2-6.pdf> abgerufen
- Kontrollamt der Stadt Wien*. (2008 I). Von Kitsch & Kontor - Theaterverein, Prüfung der Gebarung der Jahre 2005 bis 2007: <http://www.stadtrechnungshof.wien.at/berichte/2008/lang/02-09-KA-I-7-3-8.pdf> abgerufen
- Kontrollamt der Stadt Wien*. (2008 II). Von Verein Theater an der Gumpendorfer Straße, Prüfung der Gebarung in den Jahren 2006 und 2007: <http://www.stadtrechnungshof.wien.at/berichte/2008/lang/02-11-KA-I-7-5-8.pdf> abgerufen
- Kosak, D. (7. März 2017). *Blog - Daniel Kosak*. Von Kinderbetreuung rekommunalisieren?: <http://www.danielkosak.com/kinderbetreuung-rekommunalisieren/> abgerufen
- Kössl, A. (13. Dezember 2017 I). *Niederösterreichische Nachrichten*. Von Schulterschluss für Forsteralm: <http://www.noen.at/ybbstal/waidhofen-ybbstal-schulterschluss-fuer-forsteralm/70.768.503> abgerufen
- Kössl, A. (20. Dezember 2017). *Niederösterreichische Nachrichten*. Von Pioniertat: Forsteralm planmäßig in Saison gestartet: <http://www.noen.at/ybbstal/ybbstal-enstal-pioniertat-forsteralm-planmaessig-in-saison-gestartet/71.558.750> abgerufen
- Krajewski, M. (2011). *Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen*. Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag.
- Kümmritz, C. (2009). *Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Vergaberecht*. Hamburg: Diplomica Verlag.
- Lamker, C. (2014). *Fallstudien*. Dortmund: TU Dortmund.
- Lammer, B., & Urschitz, J. (19. September 2008). *Die Presse*. Von Immofinanz schlittert in Liquiditätskrise: https://diepresse.com/home/wirtschaft/finanzkrise/415939/Immofinanz-schlittert-in-Liquiditaetskrise?_vl_backlink=/home/index.do abgerufen
- Lenk, T., Rottmann, O., & Albrecht, R. (2011). *Rekommunalisierung in der Energieversorgung*. Berlin: Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Von https://publicgovernance.de/media/PG_Fruehjahr_2011.pdf abgerufen
- Libbe, J. (2012). *Thesenpapier zur Fachtagung "Zurück zur öffentlichen Hand"*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

- Lichter, J. (2015). *Rekommunalisierung - zwischen Wunsch und Wirklichkeit*. Düsseldorf: Handelsblatt Research Institute.
- Lobina, E. (Februar 2018). *EPSU*. Von Commentary on the European Commission's "Study on Water Services in Selected Member States": https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/PSIRU%20Commentary%20on%20EC%20Study%20on%20Water%20Services_FINAL%20final.pdf abgerufen
- Matecki, C., & Schulten, T. (2013). *Zurück zur öffentlichen Hand?* Hamburg: VSA.
- Matzenberger, M. (5. April 2016 I). *Der Standard*. Von Privatsecurity patrouilliert im U-Bahn-Netz Wiens: <https://derstandard.at/2000034212232/Privatsecurity-patrouilliert-mit-Hunden-im-Wiener-U-Bahn-Netz> abgerufen
- Matzenberger, M. (17. November 2016 II). *Der Standard*. Von Wiener Linien gründen eigene Sicherheitstochter: <https://derstandard.at/2000047728816/Wiener-Linien-gruenden-eigene-Sicherheitstochter> abgerufen
- meinbezirk.at*. (4. Juli 2016). Von Gemeindealpe Mitterbach feiert fünf erfolgreiche Jahre in der NÖVOG: <https://www.meinbezirk.at/st-poelten/wirtschaft/gemeindealpe-mitterbach-feiert-fuenf-erfolgreiche-jahre-in-der-noevog-d1791793.html> abgerufen
- Mittelstaedt, K. (30. Oktober 2015). *Der Standard*. Von Abriss der Patscherkofelbahn: Hader um Innsbrucks Hausberg: <https://derstandard.at/2000024758114/Abriss-der-Patscherkofelbahn-Hader-um-Innsbrucks-Hausberg> abgerufen
- Mitterwachauer, M. (7. Mai 2014). *Tiroler Tageszeitung*. Von Patscherkofel-Kauf: Die Ski-Zukunft bleibt offen: <http://www.tt.com/politik/landespolitik/8354877-91/patscherkofel-kauf-die-ski-zukunft-bleibt-offen.csp> abgerufen
- Mitterwachauer, M. (10. März 2018). *Tiroler Tageszeitung*. Von Innsbrucker Großprojekte: Abgerechnet wird zum Schluss: <http://www.tt.com/politik/landespolitik/14110538-91/innsbrucker-gro%C3%9Fprojekte-abgerechnet-wird-zum-schluss.csp> abgerufen
- Niederösterreichische Nachrichten*. (12. November 2017). Von 81 Skitage und 155 Skier für Forsteralm-Unterstützer: <http://www.noen.at/ybbstal/crowdfunding-81-skitage-und-155-skier-fuer-forsteralm-unterstuetzer/66.963.928> abgerufen
- Nindler, P. (7. Juni 2012). *Tiroler Tageszeitung*. Von Schröcksnadel stellt Pendelbahn am Patscherkofel ein: <http://www.tt.com/home/4905519-91/schr%C3%B6cksnadel-stellt-pendelbahn-am-patscherkofel-ein.csp?tab=article> abgerufen
- Oberegger, E. (2012). *Zur Eisenbahngeschichte des alten Österreich*. Sattledt: Info-Büro für Österreichische Eisenbahngeschichte.
- ORF. (12. Jänner 2015). Von Verkauf von „Familiensilber“ hat Tradition: <http://orf.at/stories/2261030/2260960/> abgerufen
- ORF *Niederösterreich*. (24. Oktober 2016). Von Skigebiet Forsteralm gerettet: <http://noe.orf.at/news/stories/2804990/> abgerufen
- ORF *Niederösterreich*. (8. Juli 2017). Von Forsteralm-Crowdfunding brachte 450.000 Euro: <http://noe.orf.at/news/stories/2853747> abgerufen

- ORF Tirol*. (11. Juni 2017). Von Patscherkofel: Schlappe für den Alpenverein:
<http://tirol.orf.at/news/stories/2848440> abgerufen
- Pallinger, J., Neuhold, T., & Krutzler, D. (28. Dezember 2017). *Der Standard*. Von Marode Skigebiete suchen ihr Heil bei Investoren aus dem Ausland:
<https://derstandard.at/2000071089134/Wenn-Chinesen-die-oesterreichischen-Skipisten-kaufen> abgerufen
- Petitjean, O. (2017). Remunicipalisation in France: From addressing corporate abuse to reinventing democratic, sustainable local public services. In S. Kishimoto, & O. Petitjean, *Reclaiming Public Services* (S. 24-33). Amsterdam/Paris: Transnational Institute.
- Planas, M. (2017). A citizen wave to reclaim public and democratic water in Catalan municipalities. In S. Kishimoto, & O. Petitjean, *Reclaiming Public Services* (S. 145-154). Amsterdam/Paris: Transnational Institute.
- RIS*. (2009). Von Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union Art. 26:
<https://www.ris.bka.gv.at/NormDokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetze=snnummer=10008049&Artikel=26&Paragraf=&Anlage=&Uebergangsrecht=> abgerufen
- Rittner, F., & Dreher, M. (2008). *Europäisches und deutsches Wirtschaftsrecht*. Heidelberg/München/Landsberg/Berlin: Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm.
- Röber, M. (2012). Rekommunalisierung lokaler Ver- und Entsorgung. In H. Bauer, C. Büchner, & L. Hajasch, *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge* (S. 81-98). Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Rottenberg, T. (24. Jänner 2018). *Falter*. Von Was, du fährst noch Ski?:
https://www.falter.at/archiv/FALTER_20180124DA897C18B7/was-du-fahrst-noch-ski abgerufen
- Schäfer, R. (2012). Rekommunalisierung - Fallstricke in der Praxis. In H. Bauer, C. Büchner, & L. Hajasch, *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge* (S. 73-80). Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Simantke, E. (11. November 2014). *Tagesspiegel*. Von Wie die Troika in den Krisenländern Wasser zu Geld macht:
<https://www.tagesspiegel.de/politik/europoly-wasserprivatisierung-in-der-eu-wie-die-troika-in-den-krisenlaendern-wasser-zu-geld-macht/10963574.html> abgerufen
- Stadt Wien*. (2006). Von Erfolgsbilanz der Wiener Theaterreform:
<https://www.wien.gv.at/presse/2006/05/12/erfolgsbilanz-der-wiener-theaterreform> abgerufen
- Stadt Wien*. (2016). Von <https://wien1x1.at/site/files/2016/07/Beteiligungsbericht-2015.pdf> abgerufen
- Stadt Wien*. (2018). Von <https://www.wien.gv.at/kultur/buehne/theater/abc.html> abgerufen
- Städtebund*. (2009). Von Städtebund: Umfrage belegt hohe Qualität der Daseinsvorsorge:
<https://www.staedtebund.gv.at/presse/presseaussendungen/presse->

archiv/details/artikel/staedtebund-umfrage-belegt-hohe-qualitaet-der-daseinsvorsorge/ abgerufen

- Stadtrechnungshof Wien.* (2017). Von Wiener Linien GmbH & Co KG, Leistungsvorgaben an die Busverkehrsdienste: <http://www.stadtrechnungshof.wien.at/berichte/2017/lang/03-18-StRH-V-9-16.pdf> abgerufen
- Stefan, L. (2. November 2015). *Neue Zürcher Zeitung.* Von Das Bestattungsmonopol ist nicht umzubringen: <https://www.nzz.ch/international/allerheiligen-das-bestattungsmonopol-ist-nicht-umzubringen-ld.1296186> abgerufen
- Stegemann, T. (3. März 2010). *Telepolis.* Von Niedrigere Gebühren, höhere Löhne, mehr Gestaltungsspielraum: <https://www.heise.de/tp/features/Niedrigere-Gebuehren-hoehere-Loehne-mehr-Gestaltungsspielraum-3384676.html> abgerufen
- Steinberger, C. (31. Dezember 2005). *Wiener Zeitung.* Von Bretter, die nichts bedeuten?: https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/kultur/buehne/290274_Bretter-die-nichts-bedeuten.html abgerufen
- Terzic, L. (23. Juni 2017). *Blog Arbeit&Wirtschaft.* Von Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen – was heisst das für die Beschäftigten?: <https://www.awblog.at/rekommunalisierung-oeffentlicher-dienstleistungen-was-heisst-das-fuer-die-beschaeftigten/> abgerufen
- Terzic, L. (November 2017). Kommunalisierung. *Österreichische Gemeindezeitung*, 42-43.
- Terzic, L. (Juli 2017). Rekommunalisierung: Was heißt das für die Beschäftigten? *WISO.*
- Theater an der Gumpendorfer Straße.* (2018). Von Über uns: <http://dastag.at/ueberuns/> abgerufen
- Theaterverein Wien.* (2018). Von <http://theaterverein-wien.at/#ueberblick> abgerufen
- Unger, B., Van der Linde, D., & Getzner, M. (2017). *Public or Private Goods?* Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Verband kommunaler Unternehmen Österreichs.* (2017). Von http://www.vkoe.at/?page_id=6704 abgerufen
- Wien Geschichte Wiki.* (2017). Von Gruppe 80: https://www.wien.gv.at/wiki/index.php?title=Gruppe_80 abgerufen
- Wiener Linien.* (2017 I). Von Bis 2019 rund 330 MitarbeiterInnen für Sicherheit und Service im Einsatz: <https://www.wienerlinien.at/eportal3/ep/bvContentView.do?contentType=1001&contentId=4200009&programId=74577&channelId=-47186> abgerufen
- Wiener Linien.* (2017 II). Von Sima: Positive Zwischenbilanz zum Sicherheitsteam: <https://www.wienerlinien.at/eportal3/ep/contentView.do/pageTyp=66526/programId/74577/contentTyp=1001/channelId/-47186/contentId/4200528> abgerufen

Wiener Stadtwerke. (26. Juni 2009). Von Bestattung Wien übernimmt Wien-Geschäft von Pax: <http://www.vipress.at/wiener-stadtwerke/news/meldung/1049/smarter/1/> abgerufen

Wiener Wohnen. (2018). Von <https://www.wienerwohnen.at/ueber-uns/ueber.html> abgerufen

Wiener Zeitung. (14. Jänner 2014). Von Bis Ende 2014: Alle Bus-Konzessionen wieder bei Wiener Linien: https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wien/unterwegs/599766_Bis-Ende-2014-Alle-Bus-Konzessionen-wieder-bei-Wiener-Linien.html abgerufen

Wipark. (2018). Von Standorte: <https://www.wipark.at/eportal3/ep/contentView.do/pageTypeld/86850/programId/87043/contentTypeld/1001/channelId/-56777/contentId/81469> abgerufen

Wollmann, H. (2014). Public Services in European Countries: Between Public/Municipal and Private Sector Provision - and Reverse? In C. Nunes Silva, & J. Bucek, *Fiscal Austerity and Innovation in Local Governance in Europe* (S. 49-76). Farnham: Ashgate.

Bildquellen

Kishimoto, S., & Petitjean, O. (2017). *Reclaiming Public Services*. Amsterdam/Paris: Transnational Institute.

Lenk, T., Rottmann, O., & Albrecht, R. (2011). *Rekommunalisierung in der Energieversorgung*. Berlin: Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Von https://publicgovernance.de/media/PG_Fruehjahr_2011.pdf abgerufen

Alle Internetquellen am 20. April 2018 abgerufen.

Interviews

Boyer, Dieter (16. November 2016).

Eberl, Angela (15. März 2018).

Hanger, Andreas (15. Februar 2018).

Innerebner, Hubert (15. März 2018).

Krammer, Werner (1. März 2018).

Pronay, Christian & Stöphl, Thomas (5. Dezember 2016).

Anhang

Interviewleitfaden

- Für Factbox: Was genau wurde (re-)kommunalisiert, wo, wann, EigentümerIn vorher/nachher
- Begründung und Ziele
- Art der Umsetzung (Kauf/Konzessionsübernahme; Rechts- und Organisationsform)
- Auswirkungen der (Re-)Kommunalisierung auf:
 - Politische Steuerungsmöglichkeiten
 - Finanziell: Be-/Entlastung des öffentlichen Budgets, wer zahlt Leistungen vorher/nachher bzw. wer macht Gewinn
 - KundInnen
 - Beschäftigte
 - Unternehmenspolitik (rein marktwirtschaftliche Ausrichtung vs. ökologische/soziale Ziele, Transparenz)
 - Mitbestimmungsmöglichkeiten der BürgerInnen
 - Standort (Arbeitsplätze, Lebensqualität, etc.)
 - Sonstige Effekte (ökologisch, ökonomisch, sozial, ...)
- AkteurInnen im Projekt
- Branche: Welche Eigentümerstrukturen sind üblich? Wie haben sie sich in den letzten Jahrzehnten verändert, warum?
- Fehler – was würden Sie heute anders machen?
- Kritik – warum, von wem?
- Vorbildcharakter für andere Gemeinden