

Band 121 - Daseinsvorsorge durch Re-Kommunalisierung

Kurzfassung

Friedrich Klug, Schriftleiter des IKW

Die Hauptströmung der letzten Jahrzehnte war vom Neoliberalismus, der Dominanz des Marktes, insbesondere des Finanzmarktes, dem Wettbewerbsprinzip, der Gewinnorientierung, Deregulierung, der Zurückdrängung des Staates durch Privatisierung geprägt. Insbesondere wurde der öffentlichen Hand bzw. den demokratisch gewählten Organen viel Handlungsspielraum genommen und die Leistungserstellung dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen. Im Grunde geht es um die Findung einer optimalen Mischung zwischen Privat und Staat bzw. Gemeinden. Die weltweite Finanz-, Wirtschafts- und darauf folgende Budgetkrise hat uns dramatisch von Augen geführt, dass etwas „schief gelaufen“ sein muss und die ungezügelter Markt- und Konkurrenzwirtschaft zu extremer Ungleichheit führt und mangelnde Ethik und Moral die Disharmonie der Weltwirtschaft verursachen.

Der erste Teil des Bandes behandelt das Thema

Private oder kommunale Daseinsvorsorge

Helmut Kramer weist in seinem Artikel „*Kann der Markt die Kommunalwirtschaft ersetzen*“ vorerst darauf hin, dass die Diskussion über Staat und Privat eine Staats- und Sozialphilosophische Frage ist und dass es Staatsversagen und gleichzeitig Marktversagen gibt. Die Frage, ob der Markt die Kommunalwirtschaft ersetzen kann, ist nur unter bestimmten Gegebenheiten innerhalb der von der Politik zu setzenden Grenzen möglich.

Zukunftsanforderungen an die Kommunalwirtschaft sind Nachhaltigkeit, bezogen auf das Klima, die natürlichen Rohstoffe, auf die sozialen Verhältnisse und eine faire Verteilung der Lasten. Kommunale Dienste bedürfen einer - gemessen an den politischen Zielen - umfassenden Problemlösung. Eine weitere Herausforderung wird die Gestaltung und strategische Orientierung der Regionen sein. Die vielen einer Lösung harrenden Probleme sprechen für eine Re-Kommunalisierung im Interesse der Bevölkerung.

Christian Felber betont in seinem Artikel „**Daseinsvorsorge: Gewinnstreben oder Gemeinwohl**“, dass die Verstaatlichung wieder zunehme und dass ein möglicher dritter Weg in der Demokratisierung öffentlicher Güter liege. Mit der Privatisierung wurden weltweit negative Erfahrungen gemacht, wie beispielsweise auf dem Gebiet der Trinkwasserversorgung, Stromlieferung, Gesundheit und Abfallbeseitigung. Unabdingbare Voraussetzung ist eine ausreichende Finanzierung der Gemeinden über den Finanzausgleich und über vermögensbezogene Steuern zur Sicherung des Angebots an öffentlichen Gütern und Finanzierung der sozialen Sicherheit.

Der **Herausgeber** spricht von einer „**Renaissance des Staates zur Überwindung der Finanz-, Wirtschafts- und Budgetkrise**“ und einem „Revival des öffentlichen Sektors“ im Zeitalter des „Post-Neoliberalismus“. Auf Gemeindeebene ist eine „Rekommunalisierung“, eine Rückbesinnung auf die Daseinsvorsorge eingetreten. Die Ursachen des finanziellen Desasters sind systemisch bedingt, sie liegen im Verlust an ethischen Werten und im Egoismus begründet, der in zunehmendem Maße altruistische Verhaltensweisen verdrängt hat. Man besinnt sich wieder der Bürgernähe und Ehrenamtlichkeit, ob damit der „turn around“ zu schaffen ist, sei dahingestellt.

Eine weltweite Disharmonie besteht in der ungleichen Verteilung der Ressourcen, in der Ausbeutung der Bodenschätze und der Umwelt, in der mangelnden Nachhaltigkeit und in der Verteilung des Einkommens und Vermögens.

Der Druck zur Privatisierung wurde durch Steuersenkungen, Steuerwettbewerb und steuerliche Begünstigungen ausgeübt. Auf Basis der Doppik konnten „Rosinen gepickt“ werden. Nicht mehr Transparenz wurde erzielt, vielmehr versagten die Wirtschaftsprüfer und Rating Agenturen und wurde dadurch die Krise verstärkt.

Die riesige Kreditkrise wirkte sich verhängnisvoll auf die Realwirtschaft aus. Letztlich wurde Zuflucht beim so verpönten Staat genommen. Der Staat reagiert mit höheren Steuern und Ausgabekürzungen um das Finanzkapital abzusichern und die Budgetkrise in den Griff zu bekommen.

Das fundamentale ökonomische Prinzip von Leistung des Staates und adäquater Gegenleistung zum Haushaltsausgleich wurde missachtet und das Defizit durch Kreditaufnahme finanziert - der Staatsbankrott droht!

Im zweiten Beitrag behandelt der **Herausgeber** die verschiedenen Erscheinungsformen der Privatisierung und warnt vor unreflektierter **Privatisierung** aus ideologischen Gründen. Privatisierung weist einen zunehmenden Intensitätsgrad auf:

Organisationsprivatisierung ist formeller Natur und vermag mehr Selbstständigkeit und Flexibilität zu verleihen. Wird eine öffentliche Aufgabe Privaten zur Erledigung übertragen, spricht man von

Aufgabenprivatisierung, wobei die Verantwortung bei der öffentlichen Verwaltung bleibt. Eine Vielfalt von Erscheinungsformen hat sich entwickelt: PPP auf vertraglicher oder institutioneller Ebene, Leasing, Betreibermodelle, etc. Die Modalitäten der Leistungserbringung sind vorzuschreiben und zu überwachen, sodass Transaktionskosten entstehen. An die Stelle des Marktwettbewerbs tritt die Kontrolle durch die Politik, Verwaltung und öffentliche Prüforgane.

Es besteht die Gefahr des Kompetenzverlustes und der Sinntransformation in Richtung privater Gewinnerzielung. Dieser Wertewandel, dass die öffentlichen Interessen letztlich den Individualinteressen weichen, sollte nicht eintreten. Defizitbetriebe werden von Privaten nur dann geführt, wenn Subventionen gewährt werden.

Der letzte Schritt ist die Vermögensprivatisierung, der Überlassung an Private. Der Rückzug des Staates findet seine Grenze im Sozialstaatsprinzip, das gesetzlich determiniert und demokratisch legitimiert ist.

Horst Schachner weist in seinem Beitrag **„Daseinsvorsorge als freier Markt“** auf die unzulängliche Definition und Absicherung des Begriffs „Daseinsvorsorge“ in den EU-Vertragswerken hin, die von „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ und „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ sprechen, die einerseits das Gemeinwohl sichern und andererseits die Grundfreiheiten des Binnenmarktes und den Wettbewerb gewährleisten sollen. Notwendig wäre die Schaffung einer klaren Richtlinie zur Absicherung der Daseinsvorsorge.

Die Ausgliederungen in eigene Wirtschaftskörper haben sich „vom Segen zum Fluch“ für die Bürger entwickelt, weil sie die Daseinsvorsorge gefährden und schließlich zur Privatisierung drängen. Die Grundlage zu einer Trendwende in Richtung Re-Kommunalisierung ist ein aufgabenorientierter Finanzausgleich. Auch Gemeindezusammenlegungen sollten angedacht werden, damit die finanzielle Basis der Kommunen gestärkt und ihre Effizienz erhöht wird.

Christian Meidlinger geht in seinem Artikel „**Gewerkschaften und kommunale Dienstleistungen**“ auf die Auswirkungen der Privatisierung auf die Leistungsempfänger und Dienstnehmer ein. Die Privatisierungen führten zu Qualitäts- und Leistungseinbußen und hatten auch nachteilige Auswirkungen auf die Arbeitsbeziehungen. Die Vorbildfunktion des öffentlichen Sektors für die Privatwirtschaft ging verloren; prekäre Arbeits- und Lebensbedingungen sind die Folge. Der öffentliche Sektor kam ins Visier der Wettbewerbspolitik.

Die Daseinsvorsorge geriet unter Handlungsdruck zur Marktöffnung, Ausgliederung und Privatisierung. Gleichzeitig entstanden umfassende regulatorisch-bürokratische Strukturen, begleitet von einem dramatischen Wissensverlust. Das Wissen fehlt auch dann, wenn es um eine fachliche Kontrolle der privat durchgeführten Leistungen geht. Die Beschäftigung im öffentlichen Sektor hat eine wichtige Funktion als Stabilisierungsfaktor zur Krisenbewältigung.

Eine Begleiterscheinung war die Aushöhlung gewerkschaftlicher Strukturen durch die Fragmentierung der Beschäftigtenstruktur. Betroffen sind vor allem Beschäftigte im Niedrig-Lohnbereich und Menschen mit Problemen am Regelarbeitsmarkt. Durch die Privatisierung entstehen auch für Teile der Bevölkerung, die sich die Dienste nicht mehr leisten können, Probleme. Schwierigkeiten ergeben sich aber auch dann, wenn die privaten Anbieter den Auftrag wieder zurückgeben oder dann, wenn die Betriebe mit großem finanziellen Aufwand zurückgekauft und vernachlässigte Investitionen nachgeholt werden müssen. Die Qualität der Daseinsvorsorge ist durch die Garantie des Rechts auf Selbstbestimmung nach dem Subsidiaritätsprinzip abzusichern und durch finanzielle Ausstattung zu gewährleisten.

Der zweite Teil des Bandes behandelt die möglichen

Effizienzpotentiale

einer Re-Kommunalisierung durch richtig dosierte Steuerung und Gemeindezusammenarbeit.

Günter Riegler unterscheidet in seinem Beitrag „**Rekommunalisierung = Strategische Steuerung richtig dosieren**“ zwischen Rückgängigmachung vormaliger Ausgliederungen und Verbesserung der Entscheidungsprozesse im Sinne einer optimierten Organisationsprivatisierung. Er behandelt das Thema im letztgenannten Sinn und schildert den in der Stadt Graz eingeschlagenen Weg zur Findung einer Balance

zwischen Steuerungs- und Weisungsmöglichkeiten und einer gewissen Freiheit in der Wirtschaftsführung. Die Rekommunalisierung bestand in einer engeren Bindung an die städtischen Gremien durch Umwandlung von einer Aktiengesellschaft in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung zur Sicherung der strategischen Einflussmöglichkeiten der politischen Entscheidungsträger. Die Vorteile der Ausgliederung sollten mit der gewünschten stärkeren Steuerungsmöglichkeit ausgewogen verbunden werden.

Schlüsselemente sind: Konsolidiertes Budgeting, jährliche Genehmigung des konsolidierten Cashflows durch den Gemeinderat, strategische Steuerung der Gesellschaften über die Genehmigung der Unternehmensbudgets und ein System von Zustimmungserfordernissen des Gemeinderates. Das Beteiligungscontrolling berichtet an den Gemeinderat. Etwaige Privatisierungen bedürfen eines erhöhten Quorums. Die wichtigste finanzielle Zielgröße ist der geplante strategische Gesamtschuldenstand am Ende der Planperiode von fünf Jahren.

Friedrich Schneider und **Jasmin Voigt** zeigen „**Effizienz- und Einsparpotentiale durch Gemeindekooperationen in Oberösterreich**“ auf, die im Sinne einer „Re-Kommunalisierung“ die wirtschaftliche Leistungskraft der beteiligten Gemeinden zu stärken vermögen. Dies ist deswegen geboten, weil in Oberösterreich viele Kleingemeinden vorhanden sind, die freie Finanzspitze dramatisch sinkt und die Schulden stark steigen.

Der Konsolidierungsbedarf steigt bis 2013 auf rund 1,5 Milliarden Euro, weshalb Leistungskürzungen drohen, wenn keine Gegenstrategien eingeleitet werden. Ein geeignetes Mittel wäre die Gemeindefusion, die allerdings auf politischen Widerstand stößt. Eine andere Maßnahme wäre die Forcierung von Kooperationen und Verwaltungsgemeinschaften, die Einsparpotentiale auf dem Gebiet der Personalausgaben und der Sachkosten erschließen. Kooperationen und Zusammenlegungen sollten auf freiwilliger Basis erfolgen, um die Identität der Gemeinden zu wahren.

Schließlich wäre eine Änderung des Finanzausgleichs zu Gunsten der Gemeinden geboten und sollten die Transferzahlungen „gedeckelt“ werden.

Martin Stieger bezieht sich in seinem Beitrag: „**(Re)Kommunalisierung – auch in der Stadt Wels ein Thema?**“ auf das Beispiel der Stadt Wels, deren kommunale Unternehmungen die Daseinsvorsorge effektiv und effizient sicherstellen. Die Privatisierung unter finanziellem Druck führt zum Verlust an Gestaltungsmöglichkeit, zur Gefahr des Monopolmissbrauchs, des Kompetenzverlustes, des Investitionsstaus und der

„Sozialisierung der Verluste“. Als Alternative wurde in Wels eine Organisations- und Funktionsprivatisierung gewählt.

Der dritte Teil des Bandes befasst sich mit der

Re-Kommunalisierung durch Regionalpolitik

Dem Artikel von **Rainer Bartel** „*Staat versus privat, Stadt-versus-Land-Spiel und kluge Regionalpolitik*“ sind analytische Grundlagen einer Re-Kommunalisierung zu entnehmen. „Social Choice“ legt das Augenmerk nicht auf die Problemlösung durch die Märkte, sondern auf die aktive politische Gestaltung des Outcome. Kommunen sind ein empfindliches Barometer für den Versorgungsbedarf und für Probleme der Menschen.

Tabus werden im Beitrag angerührt, wie die föderale Struktur, die Ausrichtung auf regionale Erfordernisse und sinnvolle Zusammengehörigkeit von Gemeinden zur Sicherung der Daseinsvorsorge. Diese unterscheidet sich wegen ihrer gemeinwirtschaftlichen Ziele grundsätzlich von der Privatwirtschaft. Sie entspricht dem Sicherheitsbedürfnis und Grundbedürfnissen des Menschen, der Gewährleistung des allgemeinen Zugangs zu gleich günstigen Konditionen, der Bereitstellung ideeller, materieller und personeller öffentlicher Infrastruktur - Daseinsvorsorge ist Gemeinwirtschaft.

Die Stadt ist ein Wirtschaftsfaktor mit hohem Bildungs- und Kulturniveau. Die Umverteilung auf die Landgemeinden hemmt das Wachstum. Zu fördern wäre vielmehr die gestalterische Kompetenz und Kapazität der großen Gemeinden und der zusammengehörigen Wirtschaftsregionen. Zu vermeiden ist die Konkurrenz zwischen den Gemeinden und Regionen und ein Verteilungskampf zwischen den einzelnen föderalen Ebenen. Gefragt sind hinreichend potente Gebietskörperschaften und ein umfassendes Gesamtmodell für eine konsistente Politik des Raumes. Re-Kommunalisierung kann auf diese Weise das große Rad des Neoliberalismus ein Stück weit zurückdrehen.

Gerald Mathis behandelt das Thema Re-Kommunalisierung in seinem Beitrag „*Flächenpolitik und Flächenmanagement als unternehmerische Herausforderung für Kommunen und Regionen*“ unter dem Blickwinkel einer Flächenpolitik als Aufgabe von Regionen und Gemeinden, die ihre Entwicklung gezielt selbst in die Hand nehmen und planmäßig vorantreiben sollen. Wenn dies nicht geschieht, verlören die Gemeinden ihre Attraktivität und würden „einfach ausrinnen“. Flächenmanagement dient der Verwirklichung kommunaler und regionaler Zielsetzungen und bedarf

professionellen Miteinanders von Kommunen und Privaten sowie der notwendigen finanziellen Ausstattung. Die Aufgabe ist nicht leicht und verlangt Sensibilität, Diskretion und Penetranz.

Da es sich um eine Renditeinvestition handelt, die nicht dem Konsum dient, ist die Finanzierung über Fremdmittel durchaus legitim, weil sonst nachhaltige Auswirkungen auf die Finanz- und Ertragssituation der Gemeinde oder Region zu erwarten sind.

Der Autor stellt als praktisches Beispiel das Flächenmanagement der Stadt Dornbirn und das kommunale Modell PSG - Projekt- und Strukturentwicklungsgenossenschaft für kleinere und ländlich strukturierte Gemeinden Vorarlbergs - vor. An der Genossenschaft sind neben der Gemeinde als Mehrheitseigentümer auch ein Bankpartner und eine kontinuierliche fachliche Begleitung beteiligt. Unabdingbare Voraussetzung ist ein Gemeindeentwicklungskonzept. Wenn sich mehrere Gemeinden zusammenschließen, wird ein Gemeindeverband gegründet und ein Verteilungsschlüssel vereinbart, womit der Grundstein für eine interkommunale Wirtschaftsregion gelegt wird (Beispiel Großwalsertal).

Aus der Sicht des **Herausgebers** sind dem vorliegenden Band **folgende essentielle Aussagen** zu entnehmen:

1. Die Daseinsvorsorge ist **die** zentrale Aufgabe der Gemeinde
2. Sie bedarf einer ausreichenden finanziellen Ausstattung nach dem fundamentalen ökonomischen Prinzip von Leistung und Gegenleistung: **Haushaltsausgleich**
3. Besonders in Krisen- und Notzeiten ist sie ein stabilisierender Faktor mit großer Bürgernähe
4. Wichtige Strukturreformen dürfen nicht vor **Tabus** Halt machen, wie die **föderale Struktur** mit neun Bundesländern und inklusive EU mit elf Gesetzgebern. Die Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft der größeren Gemeinden als wichtige Impulsgeber für Beschäftigung und ökonomischer Weiterentwicklung sollte aus volkswirtschaftlicher Sicht prioritär sein.
5. Die Anzahl der **Kleingemeinden** in Österreich sollte kritisch hinterfragt werden und eine geeignete Lösung - Kooperation und Fusion oder Kooperation als Weg zur Zusammenlegung von Gemeinden - ist zu finden.

- 
6. Eine wichtige Zukunftsaufgabe ist die **Regional- und Flächenpolitik**. Geeignete Strukturen sind zu finden: Regionen bzw. Bezirksstädte mit eigenem Statut. Zukunftsanforderungen an die Kommunen sind Nachhaltigkeit, der soziale Ausgleich, eine faire Verteilung der Lasten, des Einkommens und Vermögens.
 7. Die Problemlösung liegt nicht allein bei den Märkten und der Förderung des Wettbewerbs, sondern bei der aktiven **politischen Gestaltung** im demokratischen Rahmen.