

## Argumentarium

# Der Wert kommunaler Dienstleistungen in Wien

Erstellt für: VÖWG; Städtebund

Erstellt von: Birgit Fischer; Andreas Friedrich; Agnes Streissler

März 2012

<b>ALLGEMEINER TEIL</b>	<b>3</b>
<b>Erklärungsansatz und Methodik</b>	<b>4</b>
<b>Die wirtschaftliche Nachhaltigkeit kommunaler Dienstleistungsunternehmen</b>	<b>7</b>
<b>Die Leistungserbringung</b>	<b>7</b>
Die Performance des Unternehmens: Wertschöpfung, Umsatz und Gewinn	7
Investieren in die Zukunft	12
Entscheidungen, Kontrolle und Information	14
Wettbewerb und seine Auswirkungen	16
<b>Die Leistungsnutzung</b>	<b>17</b>
Die Auswirkung auf den Wirtschaftsstandort	17
Die Auswirkungen im Budget	18
<b>Die soziale Nachhaltigkeit kommunaler Dienstleistungsunternehmen</b>	<b>19</b>
<b>Die Leistungserbringung</b>	<b>19</b>
Das Unternehmen als Arbeitgeber	19
Frauenquote und Diversity	20
<b>Die Leistungsnutzung</b>	<b>21</b>
Leistbarkeit	21
Qualität der Leistung	21
Flächendeckung und Erreichbarkeit der Leistung	22
<b>Die ökologische Nachhaltigkeit kommunaler Dienstleistungsunternehmen</b>	<b>23</b>
<b>Die Leistungserbringung</b>	<b>23</b>
Emissionen	23
Recycling, Energieeffizienz und -einsparung	24
<b>Die Leistungsnutzung</b>	<b>25</b>
Der ökologische Fußabdruck	25
Anreize zur Grünen Nutzung	25
<b>Literatur</b>	<b>27</b>

## **Allgemeiner Teil**

## Erklärungsansatz und Methodik

### ▶ **Ausgangspunkt: Das Dienstleistungsunternehmen**

Während die Daseinsvorsorgediskussion meist zunächst auf den Versorgungsauftrag fokussiert um zu analysieren, wie und ob dieser erfüllt wird, wird in den vorliegenden Factsheets der umgekehrte Ansatz gewählt. Der Fokus liegt auf den Versorgungsunternehmen selbst und darauf, welchen Wert sie für den jeweiligen Wirtschafts- und Lebensstandort bringen.

### ▶ **Nachhaltigkeit als Analyseraster ...**

Die kommunale Versorgung ist auf Langfristigkeit, auf Qualität und auf Verteilungsgerechtigkeit ausgerichtet. Es bietet sich daher an, sie entlang der Dimensionen der Nachhaltigkeit zu analysieren: Welche wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Effekte werden durch die Erbringung dieser kommunalen Dienstleistungen ausgelöst?

### ▶ **... mit besonderem Augenmerk auf den volkswirtschaftlichen Beitrag ...**

Besonderes Augenmerk liegt dabei in vorliegender Analyse auf der Darstellung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit – soziale und ökologische Nachhaltigkeit werden ohnehin auch in den Geschäftsberichten der einzelnen Unternehmen sehr genau dargestellt. Welchen großen Beitrag aber die kommunalen Dienstleister in ihrer derzeitigen Organisationsform für die nachhaltige Entwicklung des Wirtschafts- und Lebensstandorts leisten, wird oft zu wenig dargestellt. In einer Zeit, in der fieberhaft nach kurzfristigen Konsolidierungsmöglichkeiten und Einmaleffekten der öffentlichen Einnahmen gesucht wird, gilt es im Sinne einer verantwortungsvollen Wirtschafts- und Strukturpolitik herauszuarbeiten, dass die Langfristeffekte von Privatisierungen in diesem Bereich tendenziell schädlich für den Wirtschaftsstandort wären.

### ▶ **... unterschieden nach Angebots- und Nachfrageseite ...**

Effekte werden einerseits in der Leistungserbringung selbst ausgelöst: Wie viel Umsatz wird generiert, wie viele Investitionen werden getätigt, wie viele Beschäftigte gibt es, wie ist die Qualität dieser Beschäftigungsverhältnisse und wie umweltfreundlich wird die Leistung produziert und erbracht?

Effekte entstehen aber ebenso auf der Nachfrageseite: Welche Wertschöpfung wird dadurch bei anderen Unternehmen ausgelöst, wie ist die Qualität der Leistung für die KundInnen, wem nützt sie, welche ökologischen Auswirkungen hat die Nutzung dieser Dienstleistung?

### ▶ **... mit internationalem Vergleich ...**

Um die kommunalen Dienstleistungsunternehmen in Österreich in ihrer Performance beurteilen zu können, bietet es sich an, internationale Vergleichsbeispiele heranzuziehen. Es wurden dabei private und öffentliche Unternehmen als Vergleichsbasis genommen.

▶ **... mit Daten-Problemen**

Viele Analysepunkte bleiben unvollständig oder können nur qualitativ geklärt werden, da es aufgrund unterschiedlicher Definitionen und unterschiedlicher Berichtswesen nicht möglich ist, einen vollständigen, vergleichenden Zahlenraster auszufüllen.

▶ **Analyse nicht für jedes Unternehmen in gleichem Ausmaß möglich**

Das Argumentarium ist mit der Intention geschrieben, einen einheitlichen Analyseraster für Daseinsvorsorgeunternehmen zu entwickeln. Daher handelt es sich um eine Liste von Indikatoren, die nicht für jedes Unternehmen in gleichem Ausmaß passend und aussagekräftig sind. Für einige der Unternehmen gibt es daher nur allgemeinere Aussagen bei einzelnen Indikatoren, bei anderen wiederum gibt es sehr detaillierte Beschreibungen.

▶ **Schätzung des volkswirtschaftlichen Impacts**

Eine der wesentlichen Fragestellungen des vorliegenden Argumentationspapiers ist es zu analysieren, wie hoch der volkswirtschaftliche Effekt der Erbringung kommunaler Dienstleistungen ist. Dies kann quantitativ zwar nur geschätzt werden, wird aber entlang folgender Fragestellungen (quantitativ und qualitativ) analysiert:

- Direkter Effekt  
Wie hoch ist die Wertschöpfung und die Beschäftigung im Unternehmen selbst?
- Indirekter und induzierter Effekt  
Wie viel Nachfrage bei Zulieferern wird durch dieses Unternehmen ausgelöst und wie hoch sind die letztendlich dadurch entstehenden Einkommens- und Beschäftigungseffekte?
- Katalytische Effekte  
Wie wichtig ist das Unternehmen für den Wirtschafts- und Lebensstandort, wie sehr dient es als „Schmiermittel“ für die wirtschaftliche Entwicklung?  
Dafür ist die Qualität der Dienstleistung von Relevanz, wie umfassend und flächendeckend sie angeboten wird, aber auch Fragen wie langfristige Investitionen am Wirtschaftsstandort oder Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten.

Volkswirtschaftliche Effekte werden im Allgemeinen mit sehr aufwändigen Modellsimulationen geschätzt. In vorliegendem Argumentarium werden für die Sektoren sehr einfache Schätzungen anhand der Input-Output-Statistiken angestellt. Es muss dabei klar sein, dass es sich hier nur um grobe Annäherungen handelt, die keine Simulationen ersetzen können.

▶ **Methodik**

Die Schätzung von Beitrag zum Volkseinkommen und Beschäftigungseffekt wurde nicht mit einer aufwändigen Simulation gerechnet, sondern stellt eine grobe Schätzung dar, um die Dimensionen der Effekte zu veranschaulichen.

Sind von einem Unternehmen Wertschöpfung und Beschäftigung bekannt, so fließen diese beiden Größen direkt in das Modell ein. Ansonsten werden anhand des Umsatzes aufgrund typischer Wertschöpfungs- bzw Beschäftigungsrelationen laut den Input-Output-Statistiken (nach Branchen bzw Wirtschaftstätigkeiten) Wertschöpfung und Beschäftigung geschätzt.

Aus den Input-Outputstatistiken sind weiters die Branchendurchschnitte des Verhältnisses Vorleistung zu Produktionswert bekannt – daraus werden die indirekten Effekte berechnet.

Schließlich wird anhand des österreichischen Durchschnittseinkommens und mit dem allgemeinen Konsummultiplikator der induzierte Effekt der Beschäftigung im Unternehmen selbst sowie bei seinen Zulieferern errechnet.

Die Beschäftigtenzahlen sind dabei jeweils Kopfzahlen und keine Vollzeitäquivalente.

► **Volkswirtschaftlicher Effekt ist mehr als nur eine Zahl**

Gerade bei der Daseinsvorsorge spielen aber auch eine Vielzahl von anderen Faktoren als rein ökonomische mit: Leistbarkeit, Qualität, Nachhaltigkeit, qualitätsvolle Beschäftigung und ähnliches. Das angewandte Indikatorenset geht daher über ökonomische Kennziffern hinaus, betont dabei aber immer den ökonomischen Bezug des jeweiligen Indikators.

# Die wirtschaftliche Nachhaltigkeit kommunaler Dienstleistungsunternehmen

## Die Leistungserbringung

### Die Performance des Unternehmens: Wertschöpfung, Umsatz und Gewinn

#### ► Betriebswirtschaftliche Kennzahlen ...

Betriebswirtschaftliche Analysen betonen zunächst einmal die Performance eines Unternehmens: Wie hoch ist der Umsatz, wie hoch ist der Gewinn, wie viel muss seitens der öffentlichen Hand zugeschossen werden?

#### ► ... sind bei öffentlich geführten Betrieben anders zu lesen

Die hier betrachteten (Kenn-)Zahlen sind zwar sowohl für privat als auch für öffentlich geführte Unternehmen von Bedeutung, jedoch sind sie nicht gleich zu lesen. So ist es etwa für ein privat geführtes Unternehmen von größter Bedeutung eine möglichst hohe Rendite auf das eingesetzte Kapital der Shareholder zu liefern. Für ein öffentliches Unternehmen, das sich an den Interessen der gesamten Bevölkerung und damit aller Stakeholder orientiert, spielt die Höhe der Rendite eine nicht so zentrale Rolle, was es ermöglicht, langfristig zu planen und wichtige Investitionen zu tätigen, die die betriebswirtschaftliche Rendite vorerst schmälern, die soziale Rendite und meist auch die betriebswirtschaftliche Rendite jedoch langfristig erhöhen.

#### **Gewinn- und Investitionsquoten im Vergleich**

Die Gewinne im kommunalen Bereich sind vergleichsweise gering, dafür aber sind die Investitionsquoten zumeist höher als im privaten Bereich<sup>1</sup>:

Die Umsatzrentabilität (EGT/Umsatz) beträgt bei Wien Energie mit 3,2 Prozent zwar deutlich weniger als bei E.ON mit 11,1 Prozent, aber bei der Investitionsquote liegt Wien Energie mit 11,6 Prozent deutlich vor E.ON mit 7,5 Prozent.

#### ► Volkswirtschaftliche Ziele ...

Aus volkswirtschaftlicher Sicht interessiert vor allem die Wertschöpfung, ist sie doch der produktive Beitrag des Unternehmens zum Volkseinkommen und wichtige Information bei der Abschätzung quantitativer volkswirtschaftlicher Effekte.

---

<sup>1</sup> Die Zahlen dienen als annähernde Illustration – vielfach sind die dahinter liegenden Definitionen von Gewinn, Umsatz und Investitionen nicht deckungsgleich.

► **... werden von öffentlichen Unternehmen zusätzlich verfolgt**

Diese volkswirtschaftlichen Werte sind aus Sicht der Bevölkerung von größter Bedeutung, es geht um Wohlstand und Arbeitsplätze. Aus diesem Grund berücksichtigen öffentlich geführte Unternehmen diese volkswirtschaftliche Perspektive stärker. Private Unternehmen jedoch orientieren sich viel weniger an diesen gesellschaftlichen Zielen, sondern mehr an den für die privaten Shareholder interessanten betriebswirtschaftlichen Zahlen.

► **Wertschöpfung – der Beitrag zum Volkseinkommen**

Tabelle 1 stellt die Zusammenfassung einer groben Schätzung der volkswirtschaftlichen Werte für die Wiener kommunalen Infrastruktur-Dienstleister dar. Zu betonen ist diesbezüglich, dass die Zahlen auf einer einfachen Input-Output Schätzung basieren und nicht auf einer umfang- und detailreichen Simulation. Aus diesem Grund weichen die dargestellten Ergebnisse zB von den Simulationen des WIFO (Fritz; Streicher 2010) ab, die in der vorliegenden Arbeit zitiert werden. Die WIFO-Simulationen liegen jedoch nicht für alle analysierten Betriebe vor, und so zeigt Tabelle 1 im Sinne der Konsistenz und Vergleichbarkeit zwischen den Sektoren für alle Unternehmen die Ergebnisse aus eigener Schätzung<sup>2</sup>.

Insgesamt wird (geschätztweise) das österreichische BIP durch die knappen 1,7 Mrd Euro direkter Wertschöpfung der kommunalen Infrastrukturdienstleister in Wien um 4,6 Mrd Euro erhöht, es werden in der gesamten Wirtschaft über 50.000 Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten.

---

<sup>2</sup> Genauer gesagt: Es wurde auf die Schätzungen des WIFO zur direkten Wertschöpfung von Wiener Linien und Wien Energie zurückgegriffen und diese in das eigene Schätzmodell eingespeist.



**Tabelle 1: Grobe Schätzung der Wertschöpfung (in Mio Euro) und Beschäftigung der Wiener Infrastruktur-Dienstleistungsunternehmen**

	Wiener Linien		Wien Energie		Abfall (MA 48)	
	Wertschöpfung	Beschäftigung	Wertschöpfung	Beschäftigung	Wertschöpfung	Beschäftigung
<b>direkt</b>	425	8.116	758	5.493	213	3.618
<b>indirekt und induziert</b>	511	8.500	2.010	21.488	185	2.858
<b>gesamt</b>	936	16.616	2.768	26.981	398	6.476

  

	Wasser (MA 30, MA 31, ebs)		Insgesamt	
	Wertschöpfung	Beschäftigung	Wertschöpfung	Beschäftigung
<b>direkt</b>	269	1.290	1.665	18.517
<b>indirekt und induziert</b>	157	1.503	2.863	34.349
<b>gesamt</b>	426	2.793	4.528	52.866

Quelle: Anhand des Umsatzes bzw Einnahmen und Ausgaben und Beschäftigungszahlen, die den jeweiligen Geschäftsberichten, Wirtschaftsberichten, bzw den Homepages der Unternehmen, WIFO (2010) und Rechnungshofberichten entnommen sind, wurden in einer sehr groben Input-Output-Schätzung der Beitrag zum BIP sowie die Beschäftigungsauswirkungen geschätzt.

#### ► Sechs Prozent der regionalen Wirtschaft

Diese Zahlen (die nicht in ihren Absolutgrößen, sondern nur in ihren relativen Dimensionen interpretiert werden sollten!) belegen den enormen Wert der öffentlichen Daseinsvorsorgeleistungen in Wien, die maßgeblich zur Nachhaltigkeit und Stabilität der gesamten Volkswirtschaft beitragen:

Setzt man beispielsweise die hier geschätzten Gesamtzahlen in Relation zu den Beschäftigungszahlen Wiens bzw zum regionalen BIP Wiens, so zeigt sich, dass die analysierten Unternehmen gesamt im Vergleich fast sechs Prozent der Wiener Beschäftigungszahl (Versicherte) und mehr als sechs Prozent der Höhe des Wiener BIP generieren<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Die Schätzung selbst macht allerdings keine regionalen Unterschiede – die Effekte werden für Gesamt-Österreich geschätzt. Aber es zeigen beispielsweise auch die Simulationen des WIFO (Fritz; Streicher 2010), dass der überwiegende Haupteffekt Wiener Infrastrukturunternehmen in der Ostregion liegt.

### **Positive volkswirtschaftliche Effekte durch öffentliche Daseinsvorsorge**

Der Geschäftsbericht der Wiener Stadtwerke 2010 stellt fest:

Jeder in die Infrastruktur investierte Euro generiert über so genannte Multiplikatoreffekte eine weitere Wertschöpfung von 1,2 Euro. Unter Berücksichtigung des laufenden Betriebs löst der Wiener Stadtwerke-Konzern somit eine jährliche Bruttowertschöpfung von rund 4,6 Mrd. EUR aus und sichert damit in Summe rund 61.900 Arbeitsplätze ab.

#### **► Umsatz der Unternehmen – Information über die Größe**

Infrastrukturunternehmen können, aus rein betriebswirtschaftlicher Sicht, durch Größe gewinnen:

- Es gibt sogenannte *economies of scale*: Je mehr von einer Leistung produziert wird, um so günstiger ist die Erbringung der einzelnen Leistung (bzw um so mehr Gewinn lässt sich daraus machen).
- Es gibt *economies of scope*: Es zahlt sich in einigen Fällen aus, verschiedene Geschäftsbereiche miteinander anzubieten, da dadurch Verwaltungskosten und andere *overheads* eingespart werden (man denke an die Wiener Stadtwerke oder auch an die großen privaten Abfall- und Abwasseranbieter).
- Und es gibt *economies of density*: Je mehr KundInnen in einem Einzugsgebiet sind, um so weniger gesonderte Anfahrtswege braucht es – Transportkosten werden dadurch deutlich verringert. Dies betrifft jedes Unternehmen, wo der Transport ein wesentlicher Teil der Dienstleistungserbringung ist (netzgebundene Leistungen wie Energie und Wasser, aber genauso die Müllabfuhr).

Insofern verwundert es nicht, dass die Privatunternehmen in den meisten Sektoren um ein Vielfaches größer sind als kommunale Anbieter, die ja üblicherweise nur eine Gemeinde (bzw allenfalls noch einen Gemeindeverband) bedienen.

#### **Größenvorteile in der Praxis**

Beispielsweise hat der deutsche Energieversorger E.ON mit ca 9 Millionen NutzerInnen etwa sechsmal so viele KundInnen wie Wien Energie. Er erzielt aufgrund dieser Größeneffekte einen etwa 2,6 Mal so hohen Umsatz pro Beschäftigten (ca 1,2 Mio Euro) wie Wien Energie.

Berücksichtigt werden muss dabei aber auch, dass private Unternehmen aufgrund rein betriebswirtschaftlichen Denkens versuchen, mit möglichst wenigen Beschäftigten zu arbeiten um Gewinne zu steigern, während öffentliche Unternehmen auch einen volkswirtschaftlich umfassenderen Beschäftigungsaspekt wahrnehmen können.

► **Gewinn – Das Hauptinteresse privater Unternehmen**

Egal, welchen Sektor man analysiert – Geschäftsberichte privater Unternehmungen auch im Bereich der Daseinsvorsorge betonen in erster Linie den Gewinn und die damit verbundene Verpflichtung gegenüber den Shareholdern.

**In erster Linie geht es um die Dividende**

So findet sich bereits im Brief des Vorstandsvorsitzenden zum Unternehmensbericht 2010 von E.ON das Zugeständnis, dass E.ON mit den Folgen der Wirtschaftskrise zu kämpfen habe, es wird Personal abgebaut bzw. outgesourced, aber es gilt:

„Wir halten bei unserer Dividendenpolitik den bisherigen Kurs bei, 50 bis 60 Prozent des Konzernüberschusses auszuschütten. E.ON zählt damit auch 2010 zu den dividendenstärksten Aktien im DAX.“ Geplant ist, diesen Kurs auch 2011 und 2012 zu halten.

Etwas weiter hinten dann: „Wir sind der festen Ansicht, unseren Aktionären mit dieser Dividendenrendite die Möglichkeit zu einer langfristigen und werthaltigen Investition auch in schwierigen Zeiten zu bieten.“

Ähnliche Formulierungen finden sich in den Geschäfts- und Unternehmensberichten auch der anderen privaten Großanbieter von Infrastrukturleistungen, sei es MTR im ÖPNV-Bereich oder Suez Environnement im Bereich Wasser, Abwasser und Entsorgung.

► **Private und öffentliche Leistungserbringung oft nicht wirklich vergleichbar**

Bei der Analyse und dem Vergleich betriebswirtschaftlicher Kennzahlen gilt es mehrere Faktoren zu beachten:

- Erbringt das Unternehmen tatsächlich einen vollständigen Daseinsvorsorgeauftrag oder pickt es nur die ertragreichen Rosinen aus dem Geschäftsfeld?
- Selbst kurzfristige Gewinne können langfristig erodieren, wenn ein gemeinwirtschaftlicher Auftrag erfüllt wird und/oder Investitionen im volkswirtschaftlich erforderlichen Ausmaß getätigt werden bzw. umgekehrt auch, wenn die erforderliche langfristige Investitionsstrategie fehlt.
- Sind die Beschäftigungsverhältnisse und daher die Personalkosten in den verglichenen Betrieben gleich – wird etwa stark auf Leiharbeit zurückgegriffen, wie sind Lohnniveau und die betriebliche Sozialleistungen, ...?

**Langfristig kein Kostenvorteil der Privaten nachweisbar**

Umfassende Studien aus den USA und Europa (für einen Survey siehe Warner; Bel 2008) zeigen, dass es letztendlich keine Unterschiede in der Kosteneffektivität privater und öffentlicher Dienstleister im Bereich der Wasserwirtschaft und des Abfallmanagements gibt. In manchen Fällen kam es kurz nach der Privatisierung zu Gewinnanstiegen in den betroffenen Unternehmen, die Gewinnsituation glich sich mit der Zeit aber wieder an die der öffentlichen Unternehmen an.

## Investieren in die Zukunft

### ► Investitionen in die Infrastruktur

Die kommunalen Dienstleister tätigen erhebliche Investitionen in die Infrastruktur eines Standortes. Sie steigern damit nicht nur das eigene Anlagenkapital, sondern vor allem das Standortkapital der jeweiligen Gemeinde bzw Region.

In einer gemeinsamen Erklärung unterstreichen beispielsweise die Stadt Wien und die Industriellenvereinigung Wien, wie wichtig Infrastruktur und ihre politische Gestaltung ist:

Die Infrastruktur ist einer jener Parameter, der überwiegend durch nationale und regionale Politik gestaltet werden kann. Sie stellt damit einen wesentlichen Faktor im Standortwettbewerb dar. Die Attraktivität eines Standortes wird also maßgeblich vom vorhandenen Angebot an Infrastruktur (öffentliche Verkehrsmittel, Schienennetz, Straßennetz, IKT – zB Breitband, Energie, Häfen, Logistikzentren, Flughafen, ...) bestimmt. (Gemeinsame Erklärung der Stadt Wien und der Industriellenvereinigung Wien, 2008)

### **Öffentliche Anbieter Wiens sichern die Infrastruktur durch Investitionen**

Allein die Wiener Stadtwerke (Verkehr, Energie) steigern ihre Investitionen jährlich, wobei das Investitionsvolumen 2010 bei ca 724 Mio Euro lag. Die Wien Holding konnte ihre Investitionen ebenfalls steigern und ließ 2010 rund 148 Mio Euro in ihre Unternehmen fließen.

Dazu kommen Investitionen im Bereich der Wasserwirtschaft (ca 140 Mio Euro MA 31).

### ► Langfristige Strategien notwendig ...

Daseinsvorsorgeleistungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie erhebliche positive externe Effekte haben: Die Renditen von Investitionen kommen eben nicht nur dem Betrieb selbst, sondern dem Standort zugute. Damit führt aber eine rein privatwirtschaftliche Erbringung automatisch zu volkswirtschaftlich niedrigen Investitionen: Der Private achtet nur auf die eigene Kostenrechnung, berücksichtigt aber nicht die positiven Effekte für andere.

### **Stabilität und positive externe Effekte als Ziel der öffentlichen Anbieter**

„Bei neuen Investitionen setzen die Wiener Stadtwerke auf eine Kombination aus Finanzierung aus dem operativen Cash Flow und – in geringerem Maß – der Aufnahme von Fremdmitteln. Zuschüsse der öffentlichen Hand gibt es lediglich zum öffentlichen Verkehr und im Rahmen allgemein zugänglicher Förderaktionen. Die in den nächsten fünf Jahren vorgesehenen Investitionen in Höhe von 4,4 Mrd Euro bewirken die Beschäftigung von 30.000 Menschen. Das heißt jeder der rund 15.000 MitarbeiterInnen der Wiener Stadtwerke bewirkt zwei Arbeitsplätze außerhalb des Konzerns.“

Statement von Dr. Gabriele Payr, Generaldirektorin der Wiener Stadtwerke Holding 2010 beim Internationalen Kongress von CIRIEC in Berlin: „Die Finanzierung der öffentlichen Dienstleistungen und der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“

► **... und von öffentlichen Betrieben umsetzbar**

Das volkswirtschaftlich optimale Investitionsniveau muss daher seitens der öffentlichen Hand festgelegt und geplant werden. Bei öffentlichen Betrieben kann dafür auch in Kauf genommen werden, dass es kurzfristig im laufenden Betrieb zu Verlusten kommt.

Auch Böheim (2011b) behandelt die "Privatisierung von kommunalen Versorgungsunternehmen" im Zuge einer Darstellung der notwendigen Voraussetzungen für Privatisierungen sozusagen als Spezialfall. Insbesondere für den Wassersektor wird festgestellt:

Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung erfordern sehr langfristige Investitionen in das Leitungs- und Kanalnetz, sodass auch hier viel für die Beibehaltung des öffentlichen Eigentums an den Netzen spricht. Die Privatisierung von Wasserlieferanten und Abwasserentsorgern erscheint zwar prinzipiell aus regulatorischer Sicht möglich, doch stellt sich hier die Frage nach der Zweckmäßigkeit. (Böheim 2011b, 733)

Auch das Risiko,

dass sich der (vermeintliche) "Bestbieter" verkalkuliert hat und die vertraglich fixierten Leistungen, insbesondere hinsichtlich notwendiger Investitionen, nicht dauerhaft erbringen kann, sodass doch wieder die öffentliche Hand einspringen muss wird in der WIFO-Analyse (Böheim 2011b, 732) angesprochen.

► **Investitionen in Forschung und Entwicklung ...**

Für jede Volkswirtschaft sind Forschung und Entwicklung von essentieller Bedeutung. Zum einen wird das Wirtschaftswachstum entscheidend von Forschung und Entwicklung beeinflusst, und zum anderen kann man im internationalen Wettbewerb nur durch Weiterentwicklung der Wissensgesellschaft zu bestehen. Zusätzlich bedeutet eine Weiterentwicklung in wichtigen Zukunftsbereichen Standortvorteile (zB für bzw durch Forschungsheadquarters der Forschung), Lebensqualität und Chancen in jeder Hinsicht.

► **... bei öffentlichen Unternehmen auch nach gesellschaftlichen Zielen**

Daseinsvorsorgeunternehmen können hier eine wichtige Rolle spielen, und kooperative Forschung vor Ort forcieren bzw nutzen. Private Unternehmen verhalten sich in Bezug auf Forschungsinvestitionen wiederum gewinnorientiert, während sich öffentliche geführte Unternehmen auch an gesellschaftlich wertvollen Zielen orientieren.

**Bei der Forschung steht der Kunde im Mittelpunkt**

Kommunale Infrastrukturdienstleister können es sich „leisten“ *user oriented research* zu machen: Man denke an das Fahrgastinformationssystem qando der Wiener Linien.

## Entscheidungen, Kontrolle und Information

### ► Wer trifft die Entscheidungen?

Steuerung und Kontrolle der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben spielen bei der Wahl zwischen eigener öffentlicher Unternehmenstätigkeit und der Beauftragung privater Unternehmen eine wichtige Rolle. Öffentliche Unternehmen können direkter und gezielter von den öffentlichen Trägern über die Aufsichtsorgane der Unternehmen beeinflusst werden. Eigene Unternehmen ersparen somit zusätzliche Regulierungsvorschriften und aufwendige bürokratische Regulierungsapparate.

Selbst die ausgewiesenen Wettbewerbs-Befürworter sehen die Frage des Eigentums bei Daseinsvorsorgeunternehmen differenziert:

An der sicheren und erschwinglichen Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Daseinsvorsorge (Energie-, Wasserversorgung, öffentlicher Verkehr, Postdienstleistungen usw) besteht ein starkes öffentliches Interesse, das eine dauerhafte strategische Beteiligung des Staates als Kernaktionär ... rechtfertigt. (Böheim 2011a, 685).

### ► Und wer kontrolliert?

Die Möglichkeit der direkten Einflussnahme auf Versorgungsqualität und -sicherheit ist bei öffentlichen Unternehmen einfacher. Vertraglich verankerte Leistungen können jederzeit eingefordert werden. Bei sich verändernden Rahmenbedingungen oder Anforderungen ist bei privaten Unternehmen weniger Flexibilität gegeben.

Die Kontrolle des Rechnungshofs und des Kontrollamts wird bei einer Privatisierung außer Kraft gesetzt. Das führt zu dem Abbau legitimer politischer Entscheidungsstrukturen und Steuerungsmöglichkeiten.

Die öffentliche Kontrolle der Daseinsvorsorgebetriebe ist aber die Basis für nachhaltiges Wirtschaften und für die gesellschaftliche Verantwortung (wie etwa sozialverträgliche Tarife, die Sicherung von Arbeitsplätzen und hohe Umweltstandards).

### **Wiener öffentliche Anbieter sind transparent und streng kontrolliert**

Die Kontrolle erfolgt ua über den Aufsichtsrat, der beispielsweise im Fall der Wiener Stadtwerke (Verkehr, Energie) vom Magistrat besetzt und vom Magistratsdirektor der Stadt Wien als Vorsitzenden geleitet wird.

Damit ist sichergestellt, dass über die Verwendung von erwirtschafteten Gewinnen die Stadt und ihre demokratisch legitimierten Organe als Eigentümer entscheiden und so Einfluss auf Investitionen, Arbeitsplatzsicherung, Lehrlingsausbildung bis hin zur Alterssicherung der Beschäftigten haben.

### ► Kosten von Auslagerungen und Vergabeprozessen nicht vernachlässigbar

Budgetkonsolidierungen, *New Public Management* Ansätze sowie wohl auch eine übergroße Marktgläubigkeit in der Europäischen Kommission haben in den

vergangenen Jahrzehnten dazu geführt, dass zahlreiche öffentliche Dienstleistungen ausgelagert wurden.

Übersehen wurde dabei häufig, dass auch hier direkte und indirekte Kosten entstehen:

- Die Vertragsaushandlung selbst sowie die Kontrolle der Vertragseinhaltung verursachen hohe Administrationskosten.
- Zahlreiche Beispiele aus der Praxis (für Erfahrungen aus den USA siehe zB Sclar 2001) belegen, dass auch in Vertragsaushandlungen nicht davon auszugehen ist, dass alle TeilnehmerInnen vollkommen rational (im ökonomischen Sinn) agieren: Zu groß sind die Unsicherheiten, es gibt häufig Informationsassymetrien, opportunistische Verhalten sind nicht auszuschließen<sup>4</sup>.

► **Aufteilung der Leistungskette kann zu Verantwortungslücken führen**

Zur Frage indirekter Eigentumsverhältnisse gibt es ökonomische Untersuchungen betreffend die Auswirkungen der Leistungsauslagerung, bzw zur gemeinsamen Erbringung einer Leistung durch mehrere Unternehmen (siehe dazu Sørensen 2006).

Diese Studien kommen zur Erkenntnis, dass durch die Aufteilung auch Kontrolle verloren geht und die Anreize effizient zu wirtschaften verschwinden, so dass letztendlich nicht nur die politische Kontrollierbarkeit darunter leidet sondern auch die wirtschaftliche Performance der jeweiligen Unternehmen.

**Auslagerungen erzeugen Administrationsaufwand und Kosten**

Die Stadt Stockholm ist sehr stolz darauf, den Betrieb ihres Öffentlichen Personennahverkehrs über Ausschreibungen ausgelagert zu haben. Qualitätssicherung und lückenlose Kontrolle werden in Stockholm dabei großgeschrieben – allerdings zu enorm hohen Kosten: Die Stadt Stockholm beschäftigt 765 Personen, die für Ausschreibungen, Kontrolle und Qualitätssicherung zuständig sind!

► **Privatisierung: „Gelegenheiten“ für „Freunderlwirtschaft“**

Crouch (2008) verweist zusätzlich darauf, dass die Privatisierung öffentlicher Leistungen erst die Schnittstellen zwischen Privatwirtschaft und Politik schaffen, an denen „Freunderlwirtschaft“ und Korruption möglich sind. Insbesondere dann, wenn diese Schnittstelle länger bestehen bleibt (dies ist im Falle der Daseinsvorsorge sicherlich gegeben). Die derzeit in Österreich in parlamentarischen Untersuchungsausschüssen behandelten Vorfälle aus Anfang der 2000er Jahre könnten für diesen Befund empirische Evidenzen liefern.

---

<sup>4</sup> Sclar (2001, 156) formuliert es so (grobe Übersetzung): Der kindliche Glaube, dass eine unsichtbare Hand die Verhandler dazu bringen wird, nur im besten Interesse der Allgemeinheit zu handeln, obwohl ja jeder seine eigenen Interessen wahrnehmen muss, verblasst angesichts der Erfahrungen der harschen Realität.

► **Private sind kaum zu regulieren und bedeuten Entdemokratisierung**

Die Probleme der Regulierung privater und insbesondere großer transnationaler Unternehmen in vielen Ländern zeigen, dass eine sozial-ökologische und ökonomische Dienstleistungserbringung keine Frage der Regulierung ist, denn die strukturellen Ungleichgewichte und unterschiedlichen Machtverhältnisse zwischen transnationalen Konzernen und staatlichen Akteuren verhindern eine öffentliche Kontrolle (Dickhaus; Dietz 2004).

**Große beherrschen Markt und Politik**

Die Diskussion um den deutschen Atomkraftausstieg illustriert aktuell und anschaulich die Macht der großen Konzerne. Der ökonomische Reiz die abbeschriebenen Meiler möglichst lange zu nutzen, hört erst auf, wenn die Anlagen zersägt sind (so die ZEIT, 17. Nov. 2011, 24). Dementsprechend wird seitens RWE, E.ON, Vattenfall und anderen Druck gemacht, den „Ausstieg aus dem Ausstieg“ anzudenken: E.ON hat gegen den beschleunigten Atomausstieg beim deutschen Bundesverfassungsgericht geklagt, Vattenfall erwägt, vor das Washingtoner Schiedsgericht für Investitionsstreitigkeiten zu ziehen.

**Wettbewerb und seine Auswirkungen**

► **Hauptmotiv privater Anbieter: Kurzfristiges Profitstreben**

Grundsätzlich wird der private Leistungserbringer am Markt dazu gezwungen möglichst hohe Gewinne an seine Shareholder ausschütten zu können. Die Orientierung erfolgt daher nicht in erster Linie an möglichst hoher Qualität der Leistung und an langfristigen Investitionsstrategien, sondern an kurzfristigen Profitmöglichkeiten, selbst wenn sie zu Lasten der Bevölkerung gehen mögen.

► **Wettbewerb ausgeschaltet, Preise steigen, Profite werden ausgeschüttet**

Die Märkte der Daseinsvorsorge zeichnen sich durch natürliche Monopolbildung aus: Die hohen Fixkosten und Markteintrittsinvestitionen führen automatisch zu Monopolbildung und damit zu Marktversagen.

Dieses Fehlen von Mitbewerbern erleichtert es dem privaten „Platzhirschen“ sich an Minimalstandards zu orientieren, da ja kein Konkurrenzunternehmen am Markt operiert, zu dem die KundInnen wechseln könnten.

Dies ist einer der Hauptgründe, warum durch Privatisierung öffentlicher Leistungen häufig ein Sinken der angebotenen Qualität, und laut Monopoltheorie auch eine verminderte Angebotsmenge, noch dazu bei erhöhten Preisen bewirkt werden.

► **Öffentliche Hand reinvestiert Überschüsse bzw bietet leistbare Qualität für alle**

Bei der öffentlichen Hand jedoch ergeben sich diese negativen Auswirkungen des Monopols nicht, denn die sogenannte „Monopolrente“ wird nicht zu Lasten der Bevölkerung eingehoben und als Gewinn ausgeschüttet, sondern entweder wird durch die öffentliche Hand eine höhere Menge zu niedrigeren Preisen angeboten (wodurch in manchen Gewinn- und Verlustrechnungen öffentlicher Anbieter dann negative



Betriebsergebnisse resultieren), oder erwirtschaftete Gewinne werden in Leistungsverbesserungen investiert bzw können die Mittel auch in öffentliche Budgets fließen und so zB die Steuerlast reduzieren.

► **Privatisierung bedeutet Umverteilung: vom Steuerzahler zum Privatgewinn**

In Verbindung mit der empirischen Beobachtung, dass sowohl private als auch öffentliche Anbieter zB im Bereich der ÖPNV zu 50 Prozent subventioniert werden müssen um operieren zu können, ergibt sich zusätzlich zu den genannten negativen Auswirkungen der Privatisierung ein weiterer Aspekt: Schüttet ein (häufig auch nur indirekt) subventionierter privater Betreiber Gewinne aus, so kann dies als Umverteilung der Steuergelder der Bevölkerung zum Privatvermögen des privaten Betreibers bzw der privaten Shareholder interpretiert werden.

► **Ein etwaiger Konkurs des privaten Anbieters erzeugt enorme Kosten für die Allgemeinheit**

Die kurzfristige betriebswirtschaftliche Gewinnerorientierung führt nicht nur regelmäßig zu Qualitäts- und (Versorgungs-)Sicherheitseinbußen, sondern kann, zB aufgrund fehlender langfristiger Investitionsstrategien, zum Konkurs des privaten Unternehmens führen. In diesem Fall entstehen wiederum enorme Kosten für die Allgemeinheit, da die öffentliche Hand mit Steuergeldern einspringen muss, um die Versorgung sicherzustellen.

Nicht zu vergessen: Eine derartige Entwicklung führt auch häufig zu dem Verlust branchenspezifischen Know Hows (weil eben notwendige Investitionen unterlassen wurden) – auch dies erzeugt hohe volkswirtschaftliche Kosten.

## Die Leistungsnutzung

### Die Auswirkung auf den Wirtschaftsstandort

► **Der indirekte Effekt: Nachfrage bei den Zulieferern**

Im Eingangskapitel wurden bereits die indirekten Effekte der kommunalen Infrastrukturdienstleister geschätzt: Die Produktion all dieser Dienstleistungen erfordert Vorleistungen in hohem Ausmaß. Diese Nachfrage kommt zumeist der heimischen / regionalen Wirtschaft zugute.

**Dienstleistungen, Bauwirtschaft und Maschinenbau profitieren am meisten**

Betrachtet man die Input-Output-Statistiken, so lassen sich die wichtigsten unmittelbaren Vorleister identifizieren: Abgesehen von Energie und Verkehrsdienstleistungen, die notwendige Voraussetzung für fast alle der hier untersuchten Unternehmungen darstellen, sind die am meisten profitierenden Branchen die unternehmensbezogenen Dienstleistungen und die Verkehrshilfstätigkeiten, die Bauwirtschaft und der Maschinenbau (inklusive des Anlagenbaus für Energieerzeugung).

► **Die katalytischen Effekte: Attraktivität des Wirtschaftsstandortes**

Wie bereits dargestellt, hat der Betrieb jedes Unternehmens vielfältige Wirkungen, auch auf den Wirtschaftsstandort. Diese betreffen ganz konkret zB KundInnen, Zulieferer und vor allem über die katalytischen Effekte alle BewohnerInnen und Wirtschaftstreibende und damit die gesamte Qualität des Wirtschafts- und Lebensstandortes.

**Top Wirtschaftsstandort**

Gute Infrastruktur im Bereich öffentlicher Verkehr, sichere Energieversorgung, Wasserversorgung und Abfallbeseitigung heben die Qualität des Wirtschaftsstandortes ebenso wie die des Wohnstandortes und des Tourismusstandortes – dies belegen zahlreiche Umfragen zu Standort und Lebensqualität.

Wien liegt als fünftreichste Region im Vergleich der europäischen Wirtschaftsmetropolen im Spitzenfeld. Bei Kaufkraft, Ausgaben für Forschung und Entwicklung, der Anzahl der Beschäftigten im Technologiebereich oder auch bei Standortfaktoren wie Lebensqualität, Infrastruktur, Gesundheitsversorgung und Sicherheit bekommt Wien regelmäßig „gute Noten“.  
(Wien Statistik 2006)

**Die Auswirkungen im Budget**

► **Nettoeffekt: Steuern minus Subventionen**

Wie bereits angesprochen, müssen Unternehmen im Bereich der Daseinsvorsorge – sowohl öffentlich als auch privat geführte – oftmals subventioniert werden, um überhaupt den Daseinsvorsorgeauftrag erfüllen zu können. Andererseits ergeben sich aber durch die erbrachte Leistung, und auch durch die indirekten und induzierten Effekte Steuereinnahmen, die gegengerechnet werden können.

**Steuern und Abgaben durch die Wiener Stadtwerke**

Die Wiener Stadtwerke zahlten laut Fritz; Streicher (2010) an Steuern und Abgaben insgesamt 1.075 Mio Euro über die Jahre 2006 bis 2008 – alleine aus der Investitionstätigkeit!

Hinzu kommt aus dem laufenden Betrieb ein Aufkommen an Steuern und Abgaben in Höhe von 1.565 Mio Euro pro Jahr (berechnet für das Jahr 2007).

# Die soziale Nachhaltigkeit kommunaler Dienstleistungsunternehmen

## Die Leistungserbringung

### Das Unternehmen als Arbeitgeber

#### ► Arbeitsplatzsicherheit und Qualität

Lohn- und Gehaltskosten machen einen großen Teil der Unternehmensausgaben aus. Wenn sich der betriebswirtschaftliche Druck auf ein Unternehmen vergrößert, wird deshalb sehr oft hier als erstes der Sparstift angesetzt.

Die öffentlich geführten Unternehmen verzeichnen jedoch, auch in den letzten wirtschaftlich schwierigeren Jahren, keinen nennenswerten Personalabbau. Die Arbeitsplatzsicherheit wird hier stark betont und auch umgesetzt.

Zufriedene MitarbeiterInnen sind gute, leistungsfähige MitarbeiterInnen. Deshalb ist ein Unternehmen gut darin beraten, in die Mitarbeitermotivation, -sicherheit und -kommunikation zu investieren.

#### **Private setzen rasch den Sparstift bei den Beschäftigten an**

Die gegenwärtige Krise wird häufig als Rechtfertigung für Entlassungen von Mitarbeitern bei Privatunternehmen herangezogen. E.ON etwa stellt tausende Kündigungen in Aussicht (siehe zB Handelsblatt August 2011).

Öffentliche Unternehmen wie Wien Energie halten ihre MitarbeiterInnen jedoch auch in Krisenzeiten und übernehmen damit soziale und gesellschaftliche Verantwortung, und unterstützen die Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Situation.

#### ► Gutes Management ist das Um und Auf

In der Diskussion um öffentlich oder privat wird vielfach übersehen, dass die wichtigste Frage einer wirtschaftlichen und nachhaltig ausgerichteten Unternehmensführung darin liegt, wer das Unternehmen leitet: Jedes Unternehmen, so auch die kommunalen Dienstleistungsunternehmen, benötigen ein gutes, dem Unternehmen sich verpflichtet fühlendes Management. Dies ist aber keine Frage von öffentlich oder privat, denn warum sollen gut bezahlende Unternehmen der öffentlichen Hand, die eine Fülle an Weiterentwicklungsmöglichkeiten bieten, nicht mindestens ebenso gute Manager und Managerinnen finden können wie die Privatwirtschaft (und die Erfahrung zeigt ja auch, dass sie dies tun).

## Frauenquote und Diversity

### ► **Chance für alle erhöht die Chancen fürs Unternehmen**

Gute MitarbeiterInnen zu finden und ans Unternehmen zu binden bedeutet Know How zu erwerben, das dem Unternehmen gewinnbringend zur Verfügung steht.

Zahlreiche Studien belegen, dass eine Belegschaft, die sich aus Menschen unterschiedlichen Backgrounds, unterschiedlicher Ethnizität, unterschiedlichen Alters, unterschiedlicher Kompetenzen und Erwerbsfähigkeiten etc zusammensetzt, kreativer und innovativer ist.

### ► **Frauen sind nicht Minderheit sondern die Hälfte der Bevölkerung**

Eine ausgeglichene Frauen-Männer-Quote in der Belegschaft und den Führungsetagen sollte heute eigentlich schon eine Selbstverständlichkeit sein – die öffentlichen Dienstleister können hier eine dringend notwendige Vorbildfunktion einnehmen!

#### **Frauen in Männerberufe – Ein langer Weg**

Die hier untersuchten kommunalen Infrastruktur-Dienstleister sind durch die Bank Unternehmen in typischen „Männer“-Branchen (zum Teil auch durch die schwere körperliche Arbeit bedingt, wie zum Beispiel in der Abfallentsorgung).

Dennoch gibt es in allen betrachteten Unternehmen vielfältige Aktivitäten um die relativ niedrigen Frauenerwerbsquoten zu erhöhen: Chancengleichheitsmaßnahmen, flexible Arbeitszeitmodelle, Teilnahme am Wiener Töchertag gehören hier dazu.

Und es zeigt auch Erfolge: So wurde beispielsweise die ebs Hauptkläranlage Simmering mit dem amaZone Award für die Förderung von jungen Frauen in handwerklich-technischen Berufen ausgezeichnet.

Die Erhöhung der Frauenbeschäftigungsquote im eigenen Unternehmen muss daher als *return on investment* verstanden werden, da dadurch eine bessere Firmenkultur sowie eine kreativere Produktentwicklung und Potenzialausschöpfung geschaffen werden.

Durch spezielles Recruiting, interne Förderungen und Weiterbildung, sowie Sozialleistungen, wie Kinderbetreuung, kann dieses Ziel einer höheren Frauenquote, vor allem auch in den oberen Führungsbereichen, erwiesenermaßen unterstützt werden.

Vor allem Skandinavien ist in Sachen Frauenquote - wohl kulturell bedingt - führend. Diese Feststellung gilt vor allem für die untersuchten öffentlichen Betriebe, für private sind diesbezügliche Informationen oft nicht verfügbar.

## Die Leistungsnutzung

### Leistbarkeit

#### ► Daseinsvorsorgeleistungen als Voraussetzung gesellschaftlicher Teilhabe

Das Sozialministerium stellt fest, wie wichtig öffentliche Dienstleistungen für Verteilung und damit für die soziale Teilhabemöglichkeit aller Menschen in der Gesellschaft sind:

Nur eine Gesamtsicht der Einkommen der Haushalte einerseits und des Volumens und der Art des Zugangs zu öffentlichen Diensten andererseits bietet eine realistische Sicht der jeweiligen Teilhabemöglichkeiten.

In vielen Fällen wird mit der Ausweitung der Sachleistungen und der sozialen Dienste ein wirkungsvollerer Beitrag zur sozialen Teilhabe als durch Erhöhung der monetären Leistungen geleistet. (BMASK 2009, 13)

#### ► Soziale Motivation widerspricht Shareholder-Prinzip

Die Leistbarkeit von öffentlichen Dienstleistungen folgt daher nicht dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit, sondern dem der sozialen Gerechtigkeit. Zielgruppen, die aus wirtschaftlicher Sicht wenig „gewinnbringend“ sind oder bestimmte Sozialtarife in Anspruch nehmen wollen, müssen in einem umfassenden Daseinsvorsorgeauftrag berücksichtigt werden – ein Motiv, das weitaus mehr der Logik öffentlicher Dienstleister entspricht. Obwohl Private mit einer breiten Tarifpalette viele Kundengruppen abdecken, ist die soziale Motivation in einem Shareholder-verpflichteten Unternehmen fast definitionsgemäß nicht gegeben.

#### **Tarife der Öffentlichen Unternehmen tendenziell günstiger**

Daseinsvorsorgeleistungen sind häufig „Paketlösungen“ – Tarife daher nicht immer eindeutig vergleichbar. Dennoch zeigt sich beispielsweise im ÖPNV und im Energiebereich (nicht nur in Österreich, auch im europäischen Vergleich), dass tendenziell die Tarife öffentlicher Anbieter günstiger sind und mehr soziale Abfederungen enthalten. In KundInnen-Befragungen zeigt sich vor allem eine hohe Zufriedenheit des Preis-Leistungs-Verhältnisses öffentlicher Infrastrukturdienstleister.

### Qualität der Leistung

#### ► Leistungsqualität erzeugt positive externe Effekte

Die Qualität der Dienstleistungen im Bereich Verkehr, Wasser und Abfall trägt wesentlich zur allgemeinen Lebenszufriedenheit der Bevölkerung bei, was wiederum von volkswirtschaftlichem und gesellschaftlichem Mehrwert ist. Diese positiven externen Effekte finden aber keinen Eingang in die betriebswirtschaftliche Profitmaximierungsfunktion einzelner, individuell agierender privater Unternehmen.

### **Lebenszufriedenheit in Wien**

Wien hat laut zahlreicher Studien weltweit die höchste Lebensqualität. Das belegt unter anderem die Studie *Quality of Living Survey 2011* des internationalen Beratungsunternehmens Mercer Consulting Group, die alljährlich 221 internationale Metropolen vergleicht.

Spitzenwerte hat Wien zum Beispiel im Hinblick auf die öffentlichen Verkehrsmittel, die Wohnqualität sowie die Vielfalt an Restaurants erzielt. Eine gut funktionierende Infrastruktur mit einer sicheren Strom- und Gasversorgung und mit einem auf Nachhaltigkeit ausgerichteten öffentlichen Verkehr ist die Basis für die Lebensqualität einer Stadt (Mercer, 2011).

### **Flächendeckung und Erreichbarkeit der Leistung**

#### **► Daseinsvorsorge für alle**

Wenn eine Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen tatsächlich mehr Wettbewerb, damit mehr und besseres Angebot und niedrigere Preise brächte, wäre dies prinzipiell positiv zu bewerten. Die Markteigenschaften mit ihren Monopolisierungstendenzen verhindern dies aber. Vielmehr zeigt sich, dass es eine Tendenz dazu gibt, bevorzugten KundInnengruppen besondere Leistungen zukommen zu lassen und im besten Fall (wenn streng reguliert) eine zweitklassige Basisversorgung für die anderen, zahlungsschwächeren KundInnen zu gewährleisten.

Wo möglich, ziehen sich Private aus einem allgemeinen, flächendeckenden Versorgungsauftrag zurück bzw. interpretieren ihn so um, dass die Flächendeckung letztendlich nicht mehr gegeben ist (man denke an private Dienstleister im Postbereich oder die Erfahrungen der Liberalisierung des Schienenverkehrs in Großbritannien).

Für Leistungen mit universellem Charakter muss aber deren Zugänglichkeit, auch wenn ein Bereich weniger profitabel ist, wirklich für alle in gleichem Ausmaß gewährleistet sein.

# Die ökologische Nachhaltigkeit kommunaler Dienstleistungsunternehmen

## Die Leistungserbringung

### Emissionen

#### ► Energieproduktion und Verkehr erzeugen hohe Emissionen ...

Urbane Ballungszentren sind mittlerweile für den Großteil des weltweiten Energieverbrauchs und Ausstoßes von Treibhausgasen verantwortlich, Tendenz stark steigend. ExpertInnen sind sich daher einig, dass Städte zukünftig einen entscheidenden Beitrag zum Klimaschutz leisten müssen.

Die meisten CO<sub>2</sub> Emissionen entstehen bei der Energieproduktion und im Verkehr (gemeinsam ca 50 Prozent). Deshalb sind gerade diese Bereiche dazu angehalten, ihre besondere Verantwortung beim Klimaschutz wahrzunehmen. Investitionstätigkeiten in erneuerbare Energie und emissionsarme Verkehrsmittel sind dazu notwendig.

#### ► ... was in der Kostenfunktion von Unternehmen aufscheinen muss

Ambitionierte Ziele zur Emissionsreduktion und Energieeffizienz verursachen Kosten, die die Unternehmensbilanz negativ beeinflussen.

Ohne ausreichende (auch wiederum kostenverursachende) Regulierung wird ein rein gewinnorientiertes Unternehmen diese negativen externen Effekte der Umweltverschmutzung nicht in die eigene Profitmaximierungsstrategie aufnehmen. Tendenziell werden ökologische Ziele daher eher nachrangig behandelt, was beispielsweise auch in der derzeitigen Wirtschaftskrise wieder global feststellbar ist.

#### **Energie und Verkehr als Hauptemissionsverursacher**

Messungen der TU Wien ergaben, dass die untersuchten Anlagen von Wien Energie und Wien Energie Fernwärme insgesamt nur 0,025 Prozent des Gesamtanteils der Feinstaubbelastung Wiens verursachen.

Anders sieht dies jedoch bei den CO<sub>2</sub> Emissionen aus, die im Jahr 2010 nicht verringert werden konnten. Die Umstellung von Kohleheizungen auf Fernwärme und Gas und der Ausbau des Öffi-Netzes tragen jedoch zur Luftgüte der Stadt erheblich bei.

## Recycling, Energieeffizienz und -einsparung

### ▶ Oberstes Ziel: Geringerer Verbrauch

Egal, wie dramatisch die Klimasituation eingeschätzt wird und ob nun die Welt den *peak oil* bereits überschritten hat – unbestritten ist, dass zu viel nicht-erneuerbare Energie und Ressourcen verbraucht werden. Nachhaltigkeit wird daher nur erreicht werden können, wenn dieser Ressourcenverbrauch signifikant eingeschränkt wird. Dafür sind Energieeffizienzmaßnahmen notwendig und die Wiederverwendung (Recycling) kostbarer Rohstoffe.

### ▶ Individuelle Kostenoptimierung muss nicht gesellschaftlich optimal sein

Maßnahmen zur Reduktion des Energieverbrauchs kosten etwas – das private, gewinnorientierte Unternehmen wird diese Kosten den etwaigen individuellen Einsparungen gegenüberstellen. Wiederum gilt: Damit muss nicht das gesellschaftlich optimale Niveau erreicht werden – wenn Reduktionsmaßnahmen zu kostspielig sind bzw erst in weiterer Zukunft die gewünschten Effekte bringen, gibt es wenig Anreiz für das Unternehmen diese zu setzen.

Gerade im Energie- und Verkehrsbereich sind daher langfristige, nachhaltige Strategien notwendig, die oft wenig verträglich mit der Shareholder-Philosophie sind.

### ▶ Neue Potenziale rechtzeitig erkennen

Seltene Erden und teure Metalle werden in den kommenden Jahrzehnten neben den fossilen Energiequellen eine geopolitisch und globalwirtschaftlich immer größere Rolle spielen. Der Abfallwirtschaft wird daher ein enorm hohes Wachstums- und Technologieentwicklungspotenzial zugeschrieben. Das „Bergwerk Müllhalde“ wird eine wichtige Rohstoffquelle werden.

Diese Potenziale gilt es rechtzeitig zu erkennen: Auch hier bedarf es langfristiger Strategien, damit diese Ressource nicht zum privaten Machtfaktor wird, sondern der sozialisierte Abfall auch sozialisiertem Nutzen zugeführt werden kann.

### ▶ Energieeffizienzmaßnahmen und Recycling sind Forschungsthemen

Forschung und Entwicklung werden eine bedeutende Rolle bei Energieeffizienz, bei sinnvollen und nachhaltigen Gewinnungsarten erneuerbarer Energien und im Recycling spielen. Hier entstehen die echten *green jobs*, neue Arbeitsplätze mit neuen Qualifikationsprofilen und einem hohen Entwicklungspotenzial.

Um hier eine Vorreiterrolle einnehmen zu können, müssen sich daher die Infrastrukturdienstleister mit Ausbildungs-, Forschungs- und Standortpolitik abstimmen und gemeinsame Strategien entwickeln.

### ▶ Effizienz durch Kooperation

Ökologisch nachhaltige Produkte und Umweltschutz sind inzwischen sowohl in öffentlichen als auch privaten Unternehmen fester Bestandteil. Während jedoch bei Privaten nur die eigene positive Umweltbilanz berücksichtigt wird, kann in einem öffentlich geführten Unternehmen auf Vernetzung mit anderen Bereichen geachtet



werden. Solche Kooperationen zwischen Energie-, Wasser-, Abfall- und Verkehrsbereich sind umweltpolitisch sinnvoll und effektiver.

## Die Leistungsnutzung

### Der ökologische Fußabdruck

#### ► Zu große Füße, dafür große Schritte

Der ökologische Fußabdruck ist ein Bild für unseren Ressourcenverbrauch und somit ein Indikator für Nachhaltigkeit. Er bezieht sich auf die Leistungsfähigkeit des Systems Erde und sagt aus, wie viel Biokapazität (gemessen in Hektar) vorhanden sein müsste, um die tatsächlich verbrauchten Ressourcen für eine Nation, eine Region, einen Haushalt, eine Person bereitzustellen bzw ihre Abfälle aufzunehmen.

Der ökologische Fußabdruck kann nur zum Teil in der Verantwortung einzelner Unternehmen liegen – es braucht vor allem regional und national abgestimmte Gesamtpakete.

#### **Wien kümmert sich um die Umwelt**

Im Jahr 2001 ließ die Wiener Umweltschutzabteilung (MA 22) den ökologischen Fußabdruck Wiens berechnen: Jede Wienerin und jeder Wiener beansprucht demnach durchschnittlich 3,9 Hektar Fläche für sich. Dies liegt weit über dem Sollwert von 1,8 Hektar pro Person.

Um diesen Sollwert zu erreichen ist ein umfassendes Umweltschutzprogramm notwendig. Die Stadt Wien hat hierauf mit dem Klimaschutzprogramm KliP, dem ÖkoBusinessPlan und dem Umweltmanagementprogramm PUMA reagiert, im Rahmen derer umfassende Maßnahmen vereinbart wurden.

#### ► Notwendigkeit von Awareness-Maßnahmen

Verantwortungsvoller Umgang mit Energie und Ressourcen darf nicht nur „von oben“ verordnet werden, sondern muss auch immer stärker im Bewusstsein der Menschen verankert werden. Die Stadt Wien und ihre kommunalen Dienstleister setzen hier verschiedene Maßnahmen, angefangen von Umweltkampagnen und Aufklärungsmaßnahmen in den Volksschulen bis hin zu „Publikumsrennern“ wie dem Wiener Mistfest oder dem Umweltfest.

### Anreize zur Grünen Nutzung

#### ► Verhalten verändern

Neben den notwendigen Awareness-Maßnahmen und Aufklärungskampagnen braucht es auch gezielte Anreize für ökologisches Verhalten. Im Fall der Wiener Linien ist es klar: Wer mit Öffis fährt, entlastet die Umwelt. Die MA 48 wiederum bietet

Unterstützung bei der Mülltrennung an, sei es über mobile Problemstoffsammelstellen oder die Bereitstellung der orangen Sammeltaschen.

► **Weniger Konsum – ein Widerspruch für private Anbieter**

Während im Öffentlichen Verkehr und bei den Entsorgungsunternehmen der Konsum der Dienstleistung an sich schon einen ökologischen Nutzen hat, stellt der Konsum von Wasser und Energie einen Ressourcenverbrauch dar.

Die mikroökonomische Profitfunktion eines privaten Unternehmens lautet aber: Der Gewinn ist der Preis mal der Menge abzüglich der Kosten bei der Erstellung dieser Menge. Es widerspricht somit der Profitmaximierung, würde ein Anbieter seinen KundInnen sagen, sie sollten weniger konsumieren.

Selbstverständlich haben heute aus Marketinggründen alle großen Anbieter auch Aufklärungskampagnen und Beratungen für effizienteren Energie- bzw Wasserverbrauch, letztendlich aber leben sie (und ihre Shareholder) davon möglichst viel von ihrem Gut abzusetzen.

**Wasser als Wachstumsmarkt definiert**

Abseits der Marketing-Maßnahmen für ihre KundInnen streichen beispielsweise Suez Environnement in ihrer Unternehmensdarstellung 2010 die Wachstumschancen des Wassermarkts in Spanien hervor: Wasser wäre knapp, noch liegen die Preise aber unter europäischem Niveau und könnten daher über der Inflationsrate angehoben werden. Ziel: möglichst hohen Profit aus dem Wasserverkauf zu erzielen.

Kommunal agierende Anbieter in öffentlicher Hand haben hingegen eine multidimensionale Zielfunktion: Nachhaltigkeit und saubere Umwelt gehen direkt in die Entscheidungsfunktionen ein, da eben nicht die Profitmaximierung und die Dividendenpolitik an erster Stelle stehen müssen.

Sie können daher glaubhafter Einsparungsprogramme durchführen, da sie in gesamtstrategischem Zusammenhang agieren.

## Literatur

Bel, Germà; Warner, Mildred (2008). Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies. in: Resources, Conservation and Recycling 52, 1337-1348.

BDEW (2010). Vergleich europäischer Wasser- und Abwasserpreise. Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft. Recht der Nachhaltigen Entwicklung 4, Mohr Siebeck Tübingen.

BEST (2010). Benchmarking in European Service of public Transport. Result of the 2010 survey.

Böheim, Michael (2011a). Die Privatisierung öffentlichen Eigentums als Instrument der Wirtschaftspolitik: Privat- versus Staatseigentum an Unternehmen – empirische Evidenz und standortpolitische Überlegungen. WIFO Monatsberichte 10/2011, 675-686.

Böheim, Michael (2011b). Die Privatisierung öffentlichen Eigentums als Instrument der Wirtschaftspolitik: Privat- versus Staatseigentum an Unternehmen - praktische Umsetzung von Privatisierungsvorhaben und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen. WIFO Monatsberichte 11/2011, 727-742.

Bräuninger, Michael et al (2007). Wirtschaftsfaktor Erdgasbranche. Hamburgisches Weltwirtschaftliches Institut.

Brehme, Julia (2010). Privatisierung und Regulierung der öffentlichen Wasserversorgung.

Crouch, Colin (2008). Postdemokratie. Edition Suhrkamp SV

Dickhaus, Barbara; Dietz, Kristina (2004). Private Gain – Public Loss? The Impacts of Privatisation and Liberalisation of Public Services in Europe. Manuskript des European network: Privatisation – Public Goods – Regulation.

Die Zeit (2011). Kommt die Atomkraft zurück? 17. November 2011.

ebswien: <http://www.ebswien.at/>

Europäische Kommission (2007). Consumer Satisfaction Survey. [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_int/serv\\_gen/cons\\_satisf/consumer\\_service\\_finrep\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/serv_gen/cons_satisf/consumer_service_finrep_en.pdf)

EuroTest - Quality Safety Mobility (2010), Local Public Transport. <http://eurotestmobility.com/eurotest.php?itemno=346&PHPSESSID=8d32a55faceb01ea2af11f42b7e31a74>

Fritz, Oliver; Streicher, Gerhard (2010). Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Wiener Stadtwerke: Laufender Betrieb und Investitionen. WIFO und Johanneum Research.

Frühwirth, Werner; Stark, Wolfgang (2005). Klimarelevanz der kommunalen Wiener Abfallwirtschaft.

GEO (2011). Mehrwert für die Bürger. <http://www.geo.de/GEO/natur/oekologie/69863.html>

Hall, David (2007). Waste management companies in Europe 2007. PSIRU report.

Trendcom (2011). Die Wiener schätzen die Bedeutung von Wien Kanal für Gesundheit und Umwelt. Zitiert in Heute 6.12.2011. Überirdisch gute Noten für Wiens Unterwelt.

IPSOS INRA (2007). Consumer Satisfaction Survey. The European Commission Health and Consumer Protection Directorate - General.

Jakl, Veronika (2010). Die Wiener Müllabfuhr – körperliche Beanspruchung und Einstellung zur Gesundheit. Diplomarbeit auf der Fakultät für Psychologie.

Jamek Andrea, Mader Silke (2011). Evaluierung der Umsetzung des Klimaschutzprogramms (KliP II) der Stadt Wien.

Jung, Alexander (2011). Schätze aus dem Schredder – Recycling. Der Spiegel 23/2011.

MA 48 (2010). Leistungsbericht.

Mercer Consulting Group (2011). Quality of Living reports. <http://www.mercer.com/articles/quality-of-living-survey-report-2011>

News (2002). Wiener Müllgebühren steigen um ein Viertel. <http://www.news.at/articles/0219/30/34415/wiener-muellgebuehren-viertel>

ÖGPP (2008). Privatisierung und Liberalisierung kommunaler Dienstleistungen in der EU. Mai 2008. Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung  
Osztovcics, Walter et al (2012). Resilienz oder Katastrophe – Arena Analyse 2012.

News.at (2011). Wiener Müllgebühren steigen um ein Viertel. <http://www.news.at/articles/0219/30/34415/wiener-muellgebuehren-viertel>

Payer, Peter (2006). Sauberes Wien. Stadtreinigung und Abfallbeseitigung seit 1945.

Ruiter, Eveline; Mast, Remko (2000). Der öffentliche Nahverkehr: Probleme und Fallstricke. Die Auswirkungen der Marktkräfte im öffentlichen Nahverkehr auf die Beschäftigten in Schweden, Großbritannien, Dänemark und Frankreich.

Scar, Elliott D (2001). You Don't Always Get What You Pay For – The Economics of Privatization.

Sørensen, Rune (2006). Does dispersed public ownership impair efficiency? Corporate governance versus political economy. [web.bi.no:8000/MCFileManager/files/does\\_dispersed\\_ownership\\_impair\\_efficiency.pdf](http://web.bi.no:8000/MCFileManager/files/does_dispersed_ownership_impair_efficiency.pdf)

Stadt Wien/ Industriellenvereinigung Wien (2008). Gemeinsame Erklärung der Stadt Wien und der Industriellenvereinigung Wien zum Standort Wien <http://www.iv-wien.at/dokumente/67/abkommen.pdf>

Stockinger, Bettina (2001). Die Liberalisierung am europäischen Strommarkt. Diplomarbeit Universität Graz.

Suez environnement (2010). Full Year Results. Präsentation, 9. Februar 2011.

trend:research (2006). Wasserwirtschaft 2007 – Liberalisierung und Privatisierung oder kommunale Daseinsvorsorge? Studienkurzdarstellung

trend:research (2011). Energieautarke Kommunen und Bioenergiedörfer – 100% Strom durch Eigenversorgung. Entwicklung bis 2020, Chancen und Risiken für Energieversorger. Studiendesign.

UNEP (2004). Freshwater in Europe. United Nations Environment Program.

Verkehrsclub Österreich VCO (2009). Soziale Aspekte von Mobilität, in Schriftenreihe „Mobilität mit Zukunft“ 2009 [2009-02VCOe-Factsheet Soziale Aspekte von Mobilitaet.pdf](http://www.vco.at/2009-02VCOe-Factsheet%20Soziale%20Aspekte%20von%20Mobilitaet.pdf)

Verkehrsclub Österreich VCO (2011). Wiener Haushalte haben niedrigste Mobilitätskosten Österreichs. [http://www.verkehrsjournal.at/upload/pdf/ÖVJ\\_Aug2011\\_Haushalte.pdf](http://www.verkehrsjournal.at/upload/pdf/ÖVJ_Aug2011_Haushalte.pdf)

Wasserreport (2011) [http://www.ovgw.at/ufile/7/2827/Statement\\_Wasserreport.pdf](http://www.ovgw.at/ufile/7/2827/Statement_Wasserreport.pdf)

Warner, Mildred; Bel, Germa (2008). Competition or Monopoly? Comparing Privatization of Local Public Services in the US and Spain. in: Public Administration 86/3, 723-735.

Wien Energie (2010). Geschäftsbericht 2009/10. Ein Blick auf den Markt.

Wien Holding GmbH (2010). Geschäftsbericht.

Wiener Linien (2010). Jahresbericht 2010. Ein Blick auf die Leistung

Wiener Linien (2011). Presseaussendung. Wiener schonen Börsel durch gut  
ausgebautes Öffi-Netz

[http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20110927\\_OTS0107/wiener-schon-boersel-durch-gut-ausgebautes-oeffi-netz](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110927_OTS0107/wiener-schon-boersel-durch-gut-ausgebautes-oeffi-netz)

Wiener Stadtwerke (2010). Geschäfts- und Nachhaltigkeitsbericht. Ein Blick auf die  
Fakten.

Wiener Stadtwerke (2010). Statement von Dr. Gabriele Payr, Generaldirektorin der  
Wiener Stadtwerke Holding beim Internationalen Kongress von CIRIEC 2010 in Berlin:  
Die Finanzierung der öffentlichen Dienstleistungen und der Dienstleistungen von  
allgemeinem Interesse.

<http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/Berlin/A/Payr-txt-de.pdf>

Wien Statistik (2006). Der Wirtschaftsstandort Wien: Wettbewerbsfaktoren im  
europäischen und internationalen Vergleich

<http://www.wien.gv.at/statistik/pdf/wirtschaftsstandort-07.pdf>

Zeit- Fragen (2007). Mit österreichischem Wasser an die Börse.

<http://www.zeit-fragen.ch/ausgaben/2007/nr36-vom-1092007/mit-oesterreichischem-wasser-an-die-boerse/>

Zeit Online (1999). Übertöpelte Kommunen. 28.1.1999. [http://www.zeit.de/1999/05/Uebertoelpelte\\_Kommunen/seite-1](http://www.zeit.de/1999/05/Uebertoelpelte_Kommunen/seite-1)