

Haug, Peter

Article

Kommunale Unternehmen in Deutschland: Umsatz, Beschäftigung, Tätigkeitsfelder

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Haug, Peter (2003) : Kommunale Unternehmen in Deutschland: Umsatz, Beschäftigung, Tätigkeitsfelder, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 9, Iss. 13, pp. 362-368

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/143277>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

-abmeldungen dürfte sich die heute noch geringe Konzentration von Unternehmen mittelfristig erhöhen. Zudem zeigt die positive Ausprägung bei der kommunalen Investitionstätigkeit, dass es diesen Regionen ebenso wie den Regionen des Cluster B gelingen könnte, aktuell noch bestehende Standortnachteile bei der kommunalen Infrastrukturausstattung zu beseitigen. Wirtschaftliche Schwächen dieses Clusters im Vergleich zum Bundesdurchschnitt sind somit im Wesentlichen noch bei der niedrigen Innovationstätigkeit und bei der Erreichbarkeit zu sehen.

Zusammenfassung

Die Untersuchung hat gezeigt, dass es bei der Ausstattung mit Wachstumsfaktoren, gemessen an den betrachteten Indikatoren, in Deutschland deutliche

Disparitäten gibt. So treten – im Bundesvergleich – unterdurchschnittliche Ausstattungsmerkmale bei den Clustern A, B und E auf, die die meisten ostdeutschen sowie zahlreiche nord- und westdeutsche Regionen umfassen. Gleichwohl gibt es zwischen dem ostdeutschen Cluster B und den Clustern A und E Unterschiede. Das zweite ostdeutsche Cluster F ist im Vergleich zu den Clustern A, B und E offenbar mit vielen Wachstumsfaktoren günstiger ausgestattet. Damit deuten sich für die Regionen des Clusters F positive Entwicklungsmöglichkeiten an. Gleichwohl bestehen auch hier bei verschiedenen Faktoren noch deutliche Schwächen.

Franz.Kronthaler@iwH-halle.de

Kommunale Unternehmen in Deutschland: Umsatz, Beschäftigung, Tätigkeitsfelder

Trotz anhaltender politischer und wissenschaftlicher Diskussionen über Berechtigung und Umfang kommunaler Wirtschaftstätigkeit weisen weder die amtliche Statistik noch Erhebungen von Verbänden oder Forschungsinstitutionen konkrete Zahlen zur Bedeutung der Kommunalwirtschaft aus. Eine vom IWH durchgeführte Auswertung verschiedener statistischer Quellen versucht hier für den Bereich kommunaler Unternehmen eine Lücke zu schließen und kommt zu folgenden Ergebnissen: Die gesamtwirtschaftlichen Umsatz- und Beschäftigungsanteile der (Groß-)Unternehmen mit kommunaler Beteiligung sind in Deutschland eher gering. Allerdings dominieren entsprechende Unternehmen in bestimmten Branchen (z. B. Energieversorgung) und ihre regionalwirtschaftliche Bedeutung ist vor allem in Ostdeutschland überdurchschnittlich groß.

Zahlreiche politische Aktivitäten, wie etwa das jüngst beschlossene sachsen-anhaltinische „Investitionserleichterungsgesetz“ oder die wettbewerbspolitischen Bestrebungen der EU¹³, zeigen eine ge-

wisse Tendenz auf, die kommunale Wirtschaftstätigkeit einzuschränken. Die Interessensvertreter der Kommunen sehen darin unter anderem einen Angriff auf das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen bzw. eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips. In Anbetracht dieser Diskussion ist es erstaunlich, dass es bislang kaum verwertbare Übersichten über das tatsächliche Ausmaß der kommunalen Wirtschaftstätigkeit gibt. Die meisten (für Deutschland) vorliegenden Untersuchungen bewegen sich auf der narrativen Ebene. Daher wurde vom IWH eine Auswertung statistischer Quellen zu den Umsatz- und Beschäftigungszahlen sowie der Branchenverteilung kommunaler¹⁴ Unternehmen für Deutschland durchgeführt.

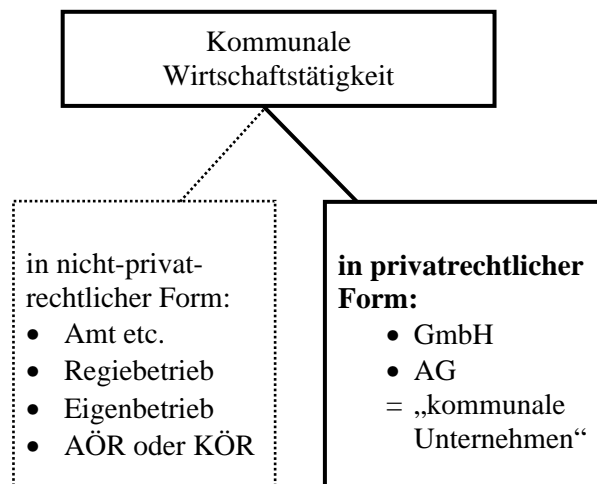
Unter kommunaler Wirtschaftstätigkeit kann im weitesten Sinne jede Form der Produktion von Gütern und Dienstleistungen durch die Kommunen verstanden werden. Eine solche Definition ist allerdings wenig hilfreich, da somit streng genommen fast jede kommunale Aktivität eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellt. Auch eine Abgrenzung des kommunalen Handelns nach den Elementen des „Ord-

¹³ Derzeit (September 2003) liegt ein neues Grünbuch der EU-Kommission vor, das die Ausnahmeregelungen von den Wettbewerbsregelungen des EG-Vertrages bezüglich der „Services of General Interest“ präzisieren soll.

¹⁴ Im Folgenden sollen zu den Kommunen die Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörigen Gemeinden sowie kommunale Zweckverbände gerechnet werden.

nungsstaates“ (hoheitliche Tätigkeit) und denen des „Leistungsstaates“ (nichthoheitliche Tätigkeit), der eigentlichen Wirtschaftstätigkeit der Kommunen, lässt sich kaum operationalisieren.¹⁵ Aus pragmatischen Gründen (Datenverfügbarkeit) und weil dort die (potentielle) Konkurrenz mit privaten Anbietern am ausgeprägtesten (und deshalb die kommunale Tätigkeit besonders umstritten) ist, konzentriert sich die Untersuchung auf den Bereich der Unternehmen in privater Rechtsform mit Mehrheits- oder auch Minderheitsbeteiligung der Kommunen (in Abbildung 1 fett gedruckt).

Abbildung 1:
Organisationsformen kommunaler Wirtschaftstätigkeit in Deutschland



Quelle: Darstellung des IWH.

Relativ geringe Beschäftigungsanteile kommunaler Unternehmen in Deutschland

Aus der amtlichen Statistik (Finanzstatistik) liegen zum aktuellen Zeitpunkt nur Beschäftigtenzahlen vor. Demnach betrug die Gesamtzahl der Beschäftigten von kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform (mit Mehrheitsbeteiligung der Kommunen) zum 30.06.2001 insgesamt 319 800 (inkl. Teilzeitbeschäftigte).¹⁶ Bei insgesamt 38,851 Mio.

¹⁵ Vgl. dazu z. B. ZIMMERMANN, H.: Kommunal Finanzen. Baden-Baden 1999, S. 99.

¹⁶ Nicht enthalten sind die Beschäftigten der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen. Dieser Mangel beeinflusst das Ergebnis aber nur geringfügig, da die Gesamtzahl aller Beschäftigten in Unternehmen in privater Rechtsform der Bundesländer für alle Bundesländer (inklusive Stadtstaaten) zum 30.06.2001 nur 20 800 betrug. Vgl. STATISTISCHES

Erwerbstätigen¹⁷ (im Inland, Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen) für 2001 belief sich folglich der Anteil der Erwerbstätigen bei Unternehmen der Gemeinden in privater Rechtsform in Deutschland auf etwa 0,8%.

Infolge der Vernachlässigung der kommunalen Eigenbetriebe, d. h. aller kommunalen Einrichtungen mit eigenem kaufmännischen Rechnungswesen, die rechtlich unselbständig sind und nicht in den Kernhaushalt, d. h. den eigentlichen Haushaltsplan der Kommunen eingehen, fehlen in der oben dargestellten Berechnung etwa 410 500 Beschäftigte der Gemeinden und Gemeindeverbände.¹⁸ Desgleichen fehlen die Mitarbeiter der im Kernhaushalt enthaltenen Regiebetriebe und Beschäftigte der Ämter, Behörden etc., die bei einer weiten Abgrenzung ebenfalls zu berücksichtigen wären. Bei insgesamt 4,745 Mio. Beschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden 2001¹⁹ beträgt der eindeutig abgrenzbare Anteil der in der Kommunalwirtschaft Tätigen 6,7% (nur in Unternehmen in privater Rechtsform) oder knapp 16% (inklusive Eigenbetriebe und Stadtstaaten) an den Beschäftigten des öffentlichen Sektors in Deutschland.²⁰

Umsatzanteile kommunaler Großunternehmen gering

Um detailliertere Informationen über die privaten kommunalen Unternehmen in Deutschland zu erhalten, bieten sich die einschlägigen Unterneh-

BUNDESAMT: Finanzen und Steuern, FS 14, Reihe 6, Personal des öffentlichen Dienstes 2001. Wiesbaden 2001, S. 14.

¹⁷ Vgl. dazu STATISTISCHES BUNDESAMT, <http://www.destatis.de/basis/d/vgr/vgrtab10.htm>, gelesen Oktober 2003.

¹⁸ Dabei handelt es sich vor allem um das Personal der Krankenhäuser (ohne Stadtstaaten). Von den zusätzlich insgesamt 38 800 unter dieser Position erfassten Mitarbeitern Berlins, Bremens und Hamburgs können nach Abzug des Personals der Hochschulkliniken (Länderaufgabe) maximal 19 400 kommunalen Aufgaben zugeordnet werden. Quellen: STATISTISCHES BUNDESAMT, a. a. O., S. 14, 72 f., 80 f. und 94 f.; Berechnungen des IWH.

¹⁹ In der Abgrenzung der Finanzstatistik; ohne mittelbarer öffentlicher Dienst und ohne Personal wissenschaftlicher Einrichtungen, aber inklusive Beschäftigte von staatlichen Unternehmen in privater Rechtsform von Bund, Ländern und Gemeinden. Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT: a. a. O., S. 14.

²⁰ Die Prozentsätze verringern sich entsprechend, werden auch die rund 1,268 Millionen Beschäftigten im mittelbaren öffentlichen Dienst und in wissenschaftlichen Einrichtungen einbezogen. Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT, a. a. O., S. 14.

mensranglisten diverser Tageszeitungen und Banken an. Weiterhin werden die in der Hoppenstedt-Firmendatenbank gesammelten Unternehmensdaten herangezogen. Der Banken- und Versicherungsbe- reich (kommunale Sparkassen, Landesbanken der Stadtstaaten) wird im Folgenden aus Gründen der Vergleichbarkeit mit dem übrigen Unternehmens- sektor ausgeklammert.

Die genannten Quellen enthalten vor allem Großunternehmen, und es stellt sich die Frage nach deren Repräsentativität für die kommunalen Un- ternehmen. Diese Frage muss weitgehend unbe- antwortet bleiben, da aktuell keine Informationen über die Umsätze der Gesamtheit der kommunalen Unternehmen in Deutschland vorliegen.

Nach jetzigem Kenntnisstand gibt es kommu- nale Minderheitsbeteiligungen vor allem bei Groß- unternehmen, vorzugsweise bei überregionalen Ener- gieversorgern. Demgemäß spricht vieles dafür, dass in der ausgewählten Stichprobe tatsächlich alle Unternehmen mit kommunaler Minderheits- beteiligung enthalten sind.²¹ Insgesamt können die hier ermittelten Größenordnungen nur als Unter- grenze des tatsächlichen Ausmaßes der Kommunal- wirtschaft gesehen werden.

Tabelle A1 gibt einen Überblick über die um- satzstärksten kommunalen Unternehmen mit Sitz in Deutschland, differenziert nach kommunaler Mehrheits- und Minderheitsbeteiligung.

Um die Relation der Umsätze kommunaler Groß- unternehmen zu den Umsätzen der übrigen deut- schen Großunternehmen zu ermitteln, wurden Stich- proben aus der Hoppenstedt-Unternehmensdaten- bank gebildet. Alle dort enthaltenen Unternehmen in privater Rechtsform (ohne Banken und Versi- cherungen) mit einem Umsatz von über 1,2 Mrd. Euro für 2001 (etwa 500) mit Sitz in Deutschland wurden erfasst. Nach Ausschluss aller bereits mit anderen Unternehmen konsolidierten Unternehmen zur Vermeidung von Doppelzählungen ergibt sich für Unternehmen mit kommunaler Beteiligung ein Anteil von ca. 3,2% am Gesamtumsatz (Bruttoum-

satz inklusive Steuern) der rund 350 verbliebenen Unternehmen, wobei dem Konzernumsatz der RWE AG besonderes Gewicht zukommt. Werden dage- gen nur die Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung der Kommunen zu den kommunalen Unternehmen gerechnet, so beträgt deren Anteil nur etwa 0,45%.

Ein ähnliches Bild liefert eine Analyse der Be- schäftigtenzahlen. Bei den etwa 330 (von ursprüng- lich rund 500) verbliebenen Unternehmen²² aus der Hoppenstedt-Datenbank mit mehr als 6 000 Arbeit- nemern ergibt sich ein Beschäftigungsanteil von 2,9% als Ober- und 0,6% als Untergrenze. Die fol- gende Tabelle fasst die Befunde zusammen.

Tabelle 1:
Umsatz- und Beschäftigungsanteile kommunaler Großunternehmen in Deutschland

	Anteil am Gesamtumsatz 2001 der um- satzstärksten deutschen Un- ternehmen in % (Unternehmen mit Jahresumsatz über 1,2 Mrd. Euro)	Anteil an der Gesamtbeschäfti- gung 2001 der beschäftigungs- stärksten deut- schen Unterneh- men in % (Unter- nehmen mit mehr als 6 000 Mitarbeitern)
Unternehmen mit kommunaler Mehr- und Minderheits- beteiligung	3,2	2,9
Unternehmen mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung	0,45	0,6

Quelle: <http://www.firmendatenbank.de>, gelesen Februar 2003; Berechnungen des IWH.

Überdurchschnittliches Gewicht kommunaler Unternehmen in Ostdeutschland

Es existieren regionale Unterschiede, die sich be- sonders deutlich im Vergleich Ost- zu Westdeutsch- land zeigen. Wie Tabelle A2 verdeutlicht, haben kommunale Unternehmen in privater Rechtsform im Osten eine wesentlich größere wirtschaftliche Bedeutung als im gesamtdeutschen Durchschnitt, was u. a. die geringe private Unternehmensdichte in den neuen Bundesländern widerspiegelt.²³

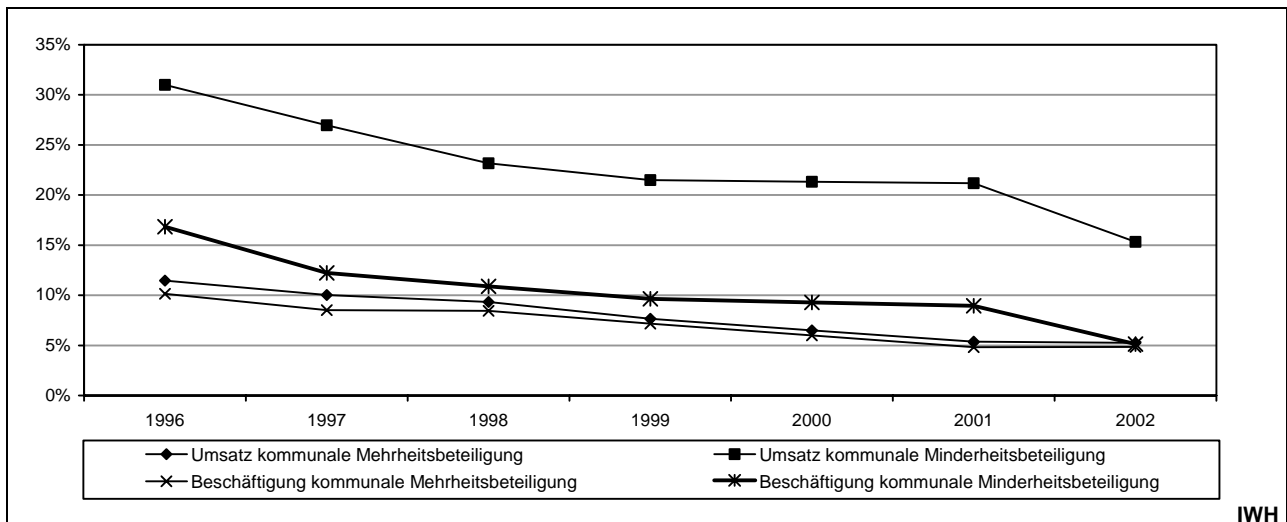
²¹ Unternehmen mit einer kommunalen Beteiligung unter 50% sind streng genommen keine kommunalen Unterneh- men i. S. eines beherrschenden Einflusses der Kommunen. Da es sich hierbei aber um grundsätzlich problematische staatliche Aktivitäten in einer Marktwirtschaft handelt, sollten diese schon aus ordnungspolitischen Erwägungen heraus aufgedeckt und zur Diskussion gestellt werden.

²² Hierin enthalten sind auch die Großbanken und Versiche- rungskonzerne, für die keine Umsatzzahlen verfügbar sind.

²³ Ein aus systematischen Gründen wünschenswerter Ver- gleich Ostdeutschland-Westdeutschland ließ sich aufgrund fehlender Daten nicht realisieren.

Abbildung 2:

Zeitliche Entwicklung des Umsatz- und Beschäftigungsanteils kommunaler Unternehmen an den umsatzstärksten Unternehmen Ostdeutschlands 1996-2002



Da die Rangliste der 100 umsatzstärksten Unternehmen in Ostdeutschland für 2000 nicht erhältlich war, wurde für 2000 ein ungewichteter Mittelwert der Anteile von 1999 und 2001 verwendet.

Quelle: DIE WELT (verschiedene Ausgaben 1997-2003); Berechnungen des IWH.

Von den 100 umsatzstärksten Unternehmen mit Sitz in Ostdeutschland (ohne Banken und Versicherungen) verfügten 2002 insgesamt 21 über eine direkte oder indirekte Beteiligung der Kommunen. Elf davon waren mehrheitlich direkt oder über Beteiligungsgesellschaften und Zweckverbände in kommunaler Hand. Kommunale Unternehmen in Ostdeutschland erzielten im Jahr 2002 ein Umsatzvolumen von 12,173 Mrd. Euro, wovon 3,110 Mrd. Euro auf Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung der Kommunen entfielen. Bei einem Gesamtumsatz von 59,1 Mrd. Euro der 100 umsatzstärksten ostdeutschen Unternehmen vereinigten 2002 die kommunalen Unternehmen rund 20,6% bzw. 5,3% der Umsätze auf sich. Des Weiteren beschäftigten die Unternehmen mit kommunaler Beteiligung rund 10% der Mitarbeiter der umsatzstärksten Unternehmen, wovon 4,9% auf Unternehmen mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung entfielen. Das Gewicht der kommunalen Unternehmen hat gegenüber Mitte der 90er Jahre in Ostdeutschland kontinuierlich abgenommen.

Abbildung 2 verdeutlicht, dass die Umsatz- und Beschäftigungsanteile der *mehrheitlich* im Besitz der ostdeutschen Kommunen befindlichen Unternehmen in Relation zu den umsatzstärksten Unternehmen Ostdeutschlands sich in etwa entsprechen. Demgegenüber klaffen Umsatz- und Beschäfti-

gungsanteile der Unternehmen mit kommunaler *Minderheitsbeteiligung* um bis zu 15 Prozentpunkte auseinander. Dies liegt vermutlich daran, dass es sich bei Letzteren im Wesentlichen um Versorgungsunternehmen mit kapitalintensiver und wenig arbeitsintensiver Produktionstechnologie handelt. Möglicherweise bestehen auch nicht unerhebliche Beschäftigungsüberhänge in den Unternehmen mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung bei geringen Umsätzen (ÖPNV-Sparte), was an dieser Stelle allerdings nicht weiter verfolgt werden kann.²⁴

Kommunale Großunternehmen dominieren im Versorgungsbereich

Bei den Unternehmen in privater Rechtsform mit kommunaler Beteiligung handelt es sich primär um Energieversorger. Werden die oben angeführten Ergebnisse der Auswertung der Hoppenstedt-Firmendatenbank herangezogen, so lassen sich für die einzelnen Branchen (Zuordnung der Unternehmen nach Tätigkeitsschwerpunkt!) die in Tabelle 2

²⁴ Der starke Rückgang der Anteile der Unternehmen mit kommunaler Minderheitsbeteiligung im Jahr 2002 gegenüber 2001 ist größtenteils auf die Fusion von HEW, Veag, Bewag und Laubag zur Vattenfall Europe AG, Berlin zurückzuführen, an der nach dem Verkauf aller HEW-Anteile der Hansestadt Hamburg keine Kommunen mehr beteiligt sind, die aber zum umsatzstärksten Unternehmen mit Sitz in Ostdeutschland avancierte.

Tabelle 2:

Umsatz- und Beschäftigungsanteile kommunaler Großunternehmen für 2001 in Deutschland nach Branchen

NACE-Code (Tätigkeitsschwerpunkt)	NACE-Text (Tätigkeitsschwerpunkt)	Anteil Beschäftigte Gesamtdeutschland (Unternehmen mit mehr als 6 000 Mitarbeitern)		Anteil Umsatz Gesamtdeutschland (Unternehmen mit Umsatz über 1,2 Mrd. Euro)	
		Unternehmen mit kommunaler Mehr- heitsbeteiligung	Unternehmen mit kommunaler Minder- heitsbeteiligung	Unternehmen mit kommunaler Mehr- heitsbeteiligung	Unternehmen mit kommunaler Minder- heitsbeteiligung
40109	Elektrizitätsverteilung ohne Erzeugung	50%	0% ^b	21%	29%
40101 bzw. 40105	Elektrizitätserzeugung aus Wärmekraft	1%	36%	1%	39%
40203	Gasverteilung ohne Gewinnung und Erzeugung	- ^a	- ^a	12%	45%
41003	Wasserverteilung ohne Gewinnung	- ^a	- ^a	67%	33%
60213	Personenbeförderung mit Stadtschnellbahnen und Straßenbahnen	100%	0% ^b	- ^a	- ^a
63231	Flughafenbetriebe	0% ^b	100%	0% ^b	100%
74156	Verwaltung und Führung von Unternehmen und Betrieben	4%	0% ^b	- ^a	- ^a
90008	Städtereinigung und sonstige Entsorgung- einrichtungen	40%	0% ^b	- ^a	- ^a

^a In der fraglichen Stichprobe sind überhaupt keine (auch keine privaten) Unternehmen mit diesem Tätigkeitsschwerpunkt enthalten. – ^b In der Stichprobe sind keine kommunalen Unternehmen (Mehr- bzw. Minderheitsbeteiligung) mit diesem Tätigkeitsschwerpunkt enthalten.

Quelle: <http://www.firmendatenbank.de>, gelesen Februar 2003; Berechnungen des IWH.

angeführten Umsatz- und Beschäftigungsanteile für Großunternehmen mit Sitz in Deutschland ermitteln.²⁵ Andere wichtige kommunale Wirtschaftsbereiche wie der Wohnungssektor oder der Krankenhausbereich sind aufgrund der geringen Unternehmensgrößen hier nicht präsent.

Insgesamt bleibt festzustellen, dass die Umsatz- und Beschäftigungsanteile von Unternehmen mit kommunaler Beteiligung im Vergleich zum übrigen Staatssektor bzw. zum privaten Unternehmenssektor in Deutschland relativ gering erscheinen. Diese Aussage muss relativiert werden, weil bestimmte Formen der kommunalen Wirtschaftstätigkeit (Eigen- und Regiebetriebe, kleine- und mittlere Unternehmen) vernachlässigt wurden. Insofern kön-

nen die ermittelten Werte nur eine Untergrenze darstellen. Außerdem konzentriert sich kommunale Wirtschaftstätigkeit fast ausschließlich auf bestimmte Branchen (Ver- und Entsorgung, ÖPNV, Städtereinigung, Wohnungswirtschaft, Banken, Sozialbereich).

Auffällig, und wegen der Abhängigkeit des Arbeitsmarktes vom öffentlichen Sektor problematisch, erscheint in Ostdeutschland der im Vergleich zum gesamtdeutschen Durchschnitt überproportionale Umsatz- und Beschäftigungsanteil der Unternehmen mit kommunaler Beteiligung.

Peter.Haug@iwh-halle.de

²⁵ Dabei wurden die Umsätze von Konzernuntergesellschaften zum Branchenumsatz bzw. zu den Beschäftigten einer Branche hinzugerechnet, falls die Konzernobergesellschaft aufgrund eines anderen Tätigkeitsschwerpunktes einer anderen Branche zuzuordnen ist.