

Haug, Peter

Article

Neue Grenzen städtischer Wirtschaftstätigkeit: Ausweitung versus Abbau? Tagungsbericht zum 2. Halleschen Kolloquium zur kommunalen Wirtschaft

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Haug, Peter (2007) : Neue Grenzen städtischer Wirtschaftstätigkeit: Ausweitung versus Abbau? Tagungsbericht zum 2. Halleschen Kolloquium zur kommunalen Wirtschaft, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 13, Iss. 12, pp. 448-452

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/143596>

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.

gründig analysiert werden. In diesem Kontext läßt sich eine Vielzahl empirischer Studien anführen, welche auf eben diese Frage, ob die Gründer im TGZ auch ohne dessen Existenz ihr Unternehmen gegründet hätten, eine wenig positive Antwort finden. Hierbei bewegt sich die Anzahl der positiven Antworten ausnahmslos im unteren einstelligen Prozentbereich.³³ Zwar kann dies für die im vorliegenden Beitrag betrachteten TGZ mit den verfügbaren Daten nicht untersucht werden, dennoch ist wohl auch hier davon auszugehen, daß „Mitnahmeeffekte“ eine wesentliche Rolle spielen, also die Gründung ohnehin stattgefunden hätte.

Zukünftiger Forschungsbedarf

Zwar konnten im Rahmen dieser Zwischenbilanz wichtige Detailfragen im Hinblick auf die Effektivität von TGZ im Osten Deutschlands bearbeitet werden. Um letztlich ein positives Urteil bezüglich der Effektivität fällen zu können, müssen nachhaltige Entwicklungsverbesserungen der geförderten Unternehmen – auch über die eigentliche Zuwendungsdauer hinaus – erkennbar sein. Hier läßt sich ein erheblicher Forschungsbedarf feststellen. Untersuchungen bezüglich der längerfristigen Wirkun-

gen der Unterstützung durch das Verweilen im TGZ, sowohl auf einzelwirtschaftlicher als auch lokalwirtschaftlicher Ebene, wurden bis auf wenige Ausnahmen³⁴ kaum durchgeführt. Für ostdeutsche TGZ liegen für diese Fragestellung keine Erkenntnisse vor.

Zukünftige Forschungsanstrengungen werden sich daher verstärkt der Entwicklung der geförderten Unternehmen nach deren Graduierung widmen. Wichtige Fragestellungen betreffen die Standortwahl der Unternehmen nach dem Auszug, die Etablierung von Netzwerkkontakten und die Einbettung in regionale Wertschöpfungsketten. Ferner muß der Relevanz separater zentrumsspezifischer Determinanten auf Überlebens- und Wachstumsprozesse der Förderempfänger zukünftig mehr Beachtung geschenkt werden.

Um eine bestmögliche Förderung der Unternehmen zu erzielen, sind fundierte Kenntnisse dieser Mechanismen unverzichtbar. Daher werden diese Fragestellungen im Rahmen künftiger Untersuchungen des IWH aufgegriffen und weiter verfolgt.

*Michael Schwartz
(Michael.Schwartz@iwh-halle.de)*

Neue Grenzen städtischer Wirtschaftstätigkeit: Ausweitung versus Abbau?

Tagungsbericht zum 2. Halleschen Kolloquium zur kommunalen Wirtschaft

In jüngster Zeit bewegte sich die Wirtschaftstätigkeit der Kommunen im Spannungsfeld zwischen Reduzierung (Privatisierung kommunaler Unternehmen) einerseits und räumlicher wie sachlicher Ausweitung andererseits. Es stellt sich die Frage nach dem angemessenen Umfang der kommunal-

wirtschaftlichen Betätigung, etwa zur Positionierung der Städte im Standortwettbewerb. Vor diesem Hintergrund erforscht das IWH schon seit längerem den Bereich kommunale Wirtschaftstätigkeit unter ökonomischen Gesichtspunkten. Um die Ergebnisse der eigenen Forschung zu präsentieren und Forschungsinput von anderen Wissenschaftlern, Praktikern oder aus der Politik zu erhalten, veranstaltete das IWH am 11. und 12. Oktober 2007 dazu eine Tagung. Nach dem Schwerpunktthema „Wasserwirtschaft“ des ersten Halle-

³³ Vgl. u. a. TAMASY, C., a. a. O., S. 106. – STERNBERG, R., a. a. O., S. 193. – SEEGER, H., a. a. O., S. 67. – BEHRENDT, H.: Wirkungsanalyse von Technologie- und Gründerzentren in Westdeutschland. Heidelberg 1996, S. 176. Als problematisch erweist sich in diesem Kontext die grundsätzliche Herangehensweise zur Ermittlung der Mitnahmeeffekte, da eine Situation abgefragt werden muß, welche in dieser Art und Weise in der Realität nicht aufgetreten ist, also lediglich als rein hypothetisch gelten kann.

³⁴ Vgl. STEINKÜHLER, R. H.: Technologiezentren und Erfolg von Unternehmensgründungen. Wiesbaden 1994. – SEEGER, H., a. a. O. – WILLMS, S.; SÜNNER, I., a. a. O.

schen Kolloquiums im Jahr 2005³⁵ bildete diesmal die Frage nach den zukünftigen Grenzen der kommunalen Wirtschaftstätigkeit das Rahmenthema. Die Vorträge aus einem breiten Spektrum der Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften befaßten sich auf theoretischer und empirischer Basis mit verschiedenen Formen der Beschränkungen und Effekte des kommunalen Sektors. An den Vortragsteil schloß sich eine Podiumsdiskussion mit Vertretern aus Politik, Verbänden und Wissenschaft an.

Die rechtlichen Grenzen

Winfried Kluth von der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg erläuterte die Grenzen der Kommunalwirtschaft im Rahmen der rechtlichen Regelungen und verglich dabei deutsche und europäische Rechtstraditionen. Das deutsche Recht erlaubt grundsätzlich eine kommunale wirtschaftliche Tätigkeit, wenn der sogenannte „öffentliche Zweck“ gegeben ist. Das Europarecht hebt dieses nationale Recht keineswegs auf, engt es aber durch z. B. das EU-Beihilferecht oder EU-Vergaberecht zumindest ein.

Allerdings gibt es auch in Deutschland Beschränkungen der kommunalen Wirtschaftstätigkeit durch die sogenannte „Schrankentrias“ aus Örtlichkeitsprinzip, Subsidiaritätsprinzip und öffentlichem Zweck. Insbesondere ist reine Erwerbswirtschaft der Kommunen, d. h. die wirtschaftliche Betätigung zum Hauptzweck der Einnahmeerzielung, unzulässig.

In der anschließenden Diskussion wurde klargestellt, daß überörtliche Aktivitäten nur dann das Örtlichkeitsprinzip verletzen, wenn der Schwerpunkt der wirtschaftlichen Tätigkeit außerhalb der Gemeinde liegt. Was die sachliche Begrenzung betrifft, so seien bei Tätigkeiten außerhalb des üblichen kommunalen Spektrums nur Aktivitäten in geringem Umfang zulässig.

³⁵ Vgl. dazu HAUG, P.; ROSENFELD, M. T. W. (Hrsg.): Die Rolle der Kommunen in der Wasserwirtschaft. Hallesches Kolloquium zur Kommunalen Wirtschaft 2005. Schriftenreihe des IWH, Bd. 25, Nomos-Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2007.

Grenzen aus Sicht der Volkswirtschaftstheorie

Die Kommunalwirtschaft aus volkswirtschaftlicher Perspektive stand im Vordergrund des Vortrags von *Peter Friedrich* (Universität Tartu, Estland, Prof. em. Universität der Bundeswehr München).

Der Referent ging auf zahlreiche, nicht nur ökonomische, Konzepte zur Bestimmung normativer Grenzen der Kommunalwirtschaft ein. Kernpunkt seiner Argumentation war das „angebotsorientierte“ Konzept der Theorie öffentlicher Güter als geeigneter normativer Rahmen zur Zuweisung von Aufgaben an die staatlichen Ebenen wie z. B. die Kommunen.

Eine zentrale These von *Friedrich* war, daß Verdrängungseffekte, d. h. Verdrängung privater Anbieter durch kommunale Anbieter infolge kommunaler Wirtschaftstätigkeit, nicht zu befürchten seien. Einer Ausweitung der Kommunalwirtschaft zur gezielten Förderung strukturschwacher Regionen stehe demnach nichts entgegen.

In der anschließenden Diskussion regte sich nur wenig Widerspruch gegen die vorgeschlagene Ausweitung kommunaler Wirtschaftstätigkeit, die von Vertretern des IWH als „neue Form des Merkantilismus“ bezeichnet wurde. Einschränkungen wurden von den Befürwortern nur mit Blick auf die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommune und das Insolvenzrisiko gemacht. *Friedrich* sah die Notwendigkeit zusätzlicher Regulierungen (Kommunalaufsicht) als durchaus erforderlich an, um hier eventuelles Fehlverhalten der Kommunen zu verhindern.

Grenzen aus betriebswirtschaftlicher Perspektive

Markus Blocher (Zentrale Technische Dienste, Stadt Dresden) stellte das Verfahren eines sogenannten „Markttests“ zur Entscheidung über Eigenproduktion oder Fremdbezug von Vorleistungen zur kommunalen Leistungserstellung vor.

Ein solcher „Markttest“ erfolgt in der Praxis über das Einholen von Vergleichsangeboten von Anbietern aus der Privatwirtschaft oder die Ausschreibung von Teillosen für bisher von kommunalen Nebenbetrieben erbrachten Leistungen. Praktische Probleme ergäben sich dabei durch mögliche „Dumpingstrategien“ der privaten Anbieter bei der Angebotsabgabe und die zusätzlichen

Transaktionskosten der Angebotserstellung bzw. des zusätzlichen Verwaltungsaufwands durch das Markttestverfahren. Dieser wird aber nach Meinung des Referenten als verhältnismäßig gering angesehen.

In der Praxis habe sich bisher gezeigt, daß vor allem einfache Tätigkeiten kaum wettbewerbsfähig von der Kommune anzubieten seien. Anders sähe die Sache bei aufwendigeren Tätigkeiten, die qualifiziertes Personal erfordern, aus, da kommunales Personal tendenziell schlechter entlohnt würde als vergleichbare Fachkräfte in der Privatwirtschaft.

In der nachfolgenden Diskussion wurde der vorgestellte Ansatz insbesondere von Vertretern aus Kommunalpolitik und Kommunalwirtschaft als nachahmenswert für die Praxis beurteilt.

Grenzen der Legitimierung

Thomas Edeling (Universität Potsdam) stellte in seinem soziologisch orientierten Vortrag die Frage nach der Legitimation der kommunalen Wirtschaft angesichts der zunehmenden Angleichung kommunaler Unternehmen an die Privatwirtschaft („Konzern Stadtwerke“).

Ein zentrales Kennzeichen kommunaler und allgemein staatlicher Unternehmen sei es, daß diese im Gegensatz zu Privatunternehmen ihre Ziele im politisch-öffentlichen Prozeß fänden. Der zu beobachtende Institutionenwandel in Form einer zunehmenden Ausgliederung von Aufgaben aus der Kernverwaltung oder die formelle wie materielle Privatisierung kommunaler Unternehmen bedeute dagegen eine „materielle Entdemokratisierung der kommunalen Selbstverwaltung“. Dies verdiene deshalb Beachtung, weil mittlerweile (zumindest in größeren Städten) rund 50% des Personals der Kommunen außerhalb der Kernverwaltung beschäftigt sind.

In der nachfolgenden Diskussion versuchten insbesondere Vertreter aus der kommunalen Versorgungswirtschaft, dem Eindruck einer „Herrschaft des Managements“ entgegenzutreten. Es wurde stattdessen der Wunsch nach klaren Zielvorgaben und Richtlinien an die kommunalen Unternehmen durch die Kommunen geäußert.

Grenzen des ÖPNV und der kommunalen Wohnungswirtschaft

Frank Fichert (Fachhochschule Heilbronn) widmete sich der Problematik der Subjektförderung im ÖPNV-Bereich. Als Ziele der gegenwärtigen ÖPNV-Subventionierung definierte er zum einen die Verlagerung der Nutzung vom motorisierten Individualverkehr zum ÖPNV und zum anderen die Gewährleistung der Mobilität bestimmter sozialer Gruppen.

Die derzeitige Objektförderung, d. h. das Angebot von ÖPNV-Leistungen zu nicht kostendeckenden Preisen und der Defizitausgleich über Subventionen an die (meistens kommunalen) Anbieter führe zu Fehlanreizen, Wettbewerbsverzerrungen und sei vor allem durch eine mangelhafte sozialpolitische Treffsicherheit gekennzeichnet. Dies läßt sich theoretisch durch Subjektförderung verhindern, d. h. durch gezielte Transfers an die zu fördernden Gruppen.

Die zentralen Probleme einer Umsetzung dieser Umstellung und die konkrete Ausgestaltung eines Systems der Subjektförderung standen im Vordergrund der nachfolgenden Diskussion: Übertragbarkeit der ÖPNV-Gutscheine zur Stärkung des Wettbewerbs? Art der Finanzierung? Insgesamt zeigte sich, daß hier noch viele Fragen offen sind.

Das Konzept der sogenannten Stadtrendite war Thema des Vortrags von *Joachim Schwalbach* (Humboldt-Universität zu Berlin). Nach Ansicht des Referenten greift bei der Beurteilung von Rentabilität und Effizienz ein reiner Vergleich der Kapitalrendite bzw. der Kosten von privaten und kommunalen Anbietern zu kurz, und zwar aufgrund der zusätzlichen Leistungen und positiven Effekte bei kommunalen Unternehmen, die bei privaten Unternehmen nicht anfallen würden.

Diesen Defiziten sollte *Schwalbachs* Konzept der Stadtrendite abhelfen. Die sogenannte „Stadrendite I“ berechnet sich aus dem Gewinn eines kommunalen Unternehmens zuzüglich der Zahlungen für soziale und kulturelle Zwecke und zuzüglich der Kosten für Aufgaben, die unentgeltlich vom Unternehmen für die Stadt übernommen werden, bezogen auf das Eigen- oder Grundkapital des kommunalen Unternehmens.

Die „Stadtrendite 2“ berücksichtigt zusätzlich noch mittel- und langfristige Effekte in Form von dem kommunalen Unternehmen zugerechneten zusätzlichen Gebühren- oder Steuererträgen oder den durch das Unternehmen vermiedenen sozialen Kosten für die Stadt.

In der anschließenden Diskussion ging es vor allem um die Ähnlichkeit des Verfahrens zur Nutzwertanalyse sowie um Berechnungsprobleme hinsichtlich der mittel- bis langfristigen Effekte und die Zulässigkeit der „Verrechnung“ unterschiedlicher Dimensionen (sozial, kulturell, ökonomisch) bei der Renditeermittlung.

Kommunalwirtschaft jenseits der Grenzen

Zur Bestimmung der „neuen Grenzen“ der Kommunalwirtschaft kann ein Blick ins Ausland überaus hilfreich sein. In diese Richtung zielte der Beitrag von *Johann-Christian Pielow* (Ruhr-Universität Bochum). *Pielow* zeigte unter Verwendung der Methode des funktionalen Rechtsvergleichs die rechtlichen Grenzen der Kommunalwirtschaft in Südeuropa auf. Tendenziell sei ein Nord-Süd-Gefälle in Europa hinsichtlich der Bedeutung kommunaler Unternehmen festzustellen.

Besonderes Interesse fanden die Ausführungen *Pielows* zur Ausgestaltung kommunaler Wirtschaftstätigkeit am Beispiel der „services publics“ in Frankreich. Generell übe die französische Justiz nur geringe Kontrolle über die privatwirtschaftliche Betätigung kommunaler Betriebe aus, was einen Trend zur gleichberechtigten Teilnahme kommunaler Betriebe am Wettbewerb begünstige.

Eine Beschränkung kommunaler Wirtschaftsaktivitäten räumlich wie sachlich scheint es, wie in der Diskussion vom Referenten betont wurde, in Frankreich bestenfalls in Ansätzen zu geben.

Weitere Diskussionspunkte befaßten sich mit den Konflikten zwischen EU-Wettbewerbsrecht und kommunaler Wirtschaft speziell in Deutschland. Dazu zählt beispielsweise die Diskriminierung kommunaler Unternehmen durch die vertikale Betrachtung (Ebenen Bund-Länder-Kommunen) des deutschen öffentlichen Rechts im Vergleich zur sektoralen Herangehensweise (maßgebliche Ebenen Strom, Gas etc.) des EU-Rechts.

Regionalwirtschaftliche Effekte der kommunalen Wirtschaftstätigkeit

Peter Haug (IWH) befaßte sich mit den empirisch feststellbaren Effekten kommunaler Unternehmen auf die lokale und regionale Wirtschaftsentwicklung. Zunächst stellte *Haug* den in der öffentlichen Diskussion immer wieder behaupteten positiven regionalen Effekten kommunaler Unternehmen die negativen Effekte (z. B. Verdrängungseffekte) gegenüber.

Eine vom IWH durchgeführte empirische Erhebung für die großen kreisfreien Städte in Deutschland ergab für das Jahr 2003 einen Anteil von 0% bis 4% der Wertschöpfung der kommunalen Versorgungs- und Verkehrsbetriebe am lokalen Bruttoinlandsprodukt (BIP). Ein Prozentsatz, der sich, wie der Referent am Beispiel Leipzigs zeigte, bei Einbeziehung der übrigen Kommunalunternehmen vervielfachen kann. Es besteht laut *Haug* ein negativer statistischer Zusammenhang zwischen dem lokalen BIP pro Einwohner und dem Anteil der Kommunalwirtschaft am lokalen BIP.

Ob dieser Befund tatsächlich eine Folge der Verdrängung privater Anbieter durch kommunale Unternehmen (mit entsprechend geringerer Wertschöpfung) ist, plant das IWH im Rahmen einer empirischen Untersuchung für die kreisfreien Städte Deutschlands zu analysieren.

In der Diskussion wurde gefragt, ob der Anteil kommunaler Unternehmen so hoch sei, weil nur so „öffentliches Interesse“ durchgesetzt werden könne. *Haug* wies explizit auf die Inhaltslosigkeit dieses Begriffs hin. Ferner wurde die Frage aufgeworfen, ob kommunale Unternehmen nicht auch einen positiven Effekt auf die lokale Privatwirtschaft haben könnten.

Grenzen aus Sicht des Arbeitnehmerschutzes

Der letzte wissenschaftliche Vortrag, gehalten von *Wolfgang Kothe* (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg), beschäftigte sich mit den Rechtsfolgen, welche sich im Zuge einer Privatisierung im kommunalen Sektor für die betroffenen Arbeitnehmer ergeben können.

Generell wären demnach die von einer Privatisierung betroffenen Arbeitnehmer zumindest gegen kurzfristige Änderungen abgesichert: Die Arbeits-

verträge bleiben zunächst unverändert bestehen, die Arbeitsbedingungen sind für ein Jahr durch Dienstvereinbarungen geschützt und Kündigungen aus Gründen des Betriebsübergangs nicht zulässig.

Der Referent wies auf die Möglichkeit hin, einen weitergehenden Arbeitnehmerschutz im Rahmen des Vergabeverfahrens bei öffentlichen Ausschreibungen/Privatisierungen, etwa über eine Formulierung zulässiger Kriterien (z. B. Tariftreue) im Ausschreibungstext, abzusichern.

In der anschließenden Diskussion stellte *Kothe* fest, daß eine gesonderte Umsetzung der Vorgaben des EU-Rechts in das deutsche Vergaberecht nicht mehr erforderlich wäre. Europarechtlich sei dies hinreichend geregelt und ähnliches hätte das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf die Grundrechte erklärt.

Zur zukünftigen Bedeutung städtischer Firmen für die Kommunalpolitik

Den Abschluß der Tagung bildete eine Podiumsdiskussion mit den Teilnehmern *Helmut Herdt* (Städtische Werke Magdeburg), *Reinhard Klopffleisch* (ver.di Bundesvorstand), *Bernd Kregel* (Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt), *Martin T. W. Rosenfeld* (IWH), *Albrecht Schröter* (Oberbürgermeister der Stadt Jena) und *Detlef Schubert* (Ministerium für Wirtschaft und Arbeit Sachsen-Anhalt) unter der Leitung von *Karl Graf Hohenthal* (Brunswick Group GmbH).

Der Schwerpunkt der Diskussion lag auf der vom Moderator aufgeworfenen Frage: Wieviel Kommunalwirtschaft brauchen wir in Zukunft? Vertreter der Kommunalpolitik (*Schröter*) befürworteten tendenziell eine räumliche wie sachliche Ausweitung. *Klopffleisch* betonte den Aspekt der besseren Entlohnung und besseren Arbeitsbedingungen in kommunalen Unternehmen. *Kregel* sah „im Rahmen der kommunalen Leistungsfähigkeit“ ebenfalls Potential zur Ausweitung in bestimmten Bereichen, genauso wie der Vertreter des Wirtschaftsministeriums. Dieser Position wurde von Seiten der Kommunalwirtschaft (*Herdt*) zumindest mit einer gewissen Skepsis begegnet (unkalkulierbare Risiken einer Ausweitung) und von *Rosenfeld* aufgrund der befürchteten gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsverluste strikt abgelehnt.

Einen weiteren Diskussionsschwerpunkt bildete die Qualität der „Headquarterfunktion“ kommunaler Unternehmen: Sind diese aufgrund ihrer geringen Forschungs- und Innovationstätigkeit im Vergleich zu privaten Firmensitzen nur „zweite Wahl“ (*Rosenfeld*)?

Außer den genannten Bereichen kamen in der Diskussion noch folgende Themen zur Sprache: kommunale Unternehmen und lokale Wirtschaftsförderung, Tarifrecht bzw. Lohn- und Arbeitsbedingungen in öffentlichen und privaten Unternehmen, der „öffentliche Zweck“ zur Rechtfertigung kommunaler Wirtschaftstätigkeit und die Praxis der Quersubventionierung. Auch hierzu gab es stark unterschiedliche Meinungen der Teilnehmer.

Resümee

Als Resümee der gehaltenen Vorträge und der abschließenden Diskussion läßt sich festhalten, daß im kommunalen Sektor unter anderem infolge der EU-Wettbewerbspolitik, der Finanzlage der Kommunen und des demographischen Wandels vieles in Bewegung ist. Es wurde deutlich, daß sich die Diskussion über die künftige Rolle der Kommunalwirtschaft wegen der Vielfalt möglicher institutioneller Arrangements zwischen den Extremen „schrakenlose Ausweitung“ und „vollständige Privatisierung“ bewegen muß.

Die Veranstaltung lieferte allen Beteiligten fruchtbare Anregungen für weitere Forschungsarbeiten bzw. für die Umsetzung in der Praxis. Das IWH ist bestrebt, auch in Zukunft z. B. durch geeignete Forschungsprojekte einen Beitrag zur Entideologisierung und zur wissenschaftlichen Fundierung der Diskussion um die wirtschaftliche Betätigung der Landkreise, Städte und Gemeinden zu leisten.

Peter Haug
(*Peter.Haug@iwh-halle.de*)