



Kommunalwirtschaft in Ostdeutschland zwischen Staat und Markt

Vortrag im Rahmen der Konferenz:

**20 Jahre Deutsche Einheit –
Von der Transformation zur
europäischen Integration**

Halle (Saale), 11. und 12. März 2010



Gliederung des Vortrags

1. Berechtigung kommunaler Wirtschaftstätigkeit: finanzwissenschaftliche Perspektive
2. Entwicklung der Kommunalwirtschaft in Ostdeutschland nach 1990 und aktuelle Probleme
3. Spezielle Anreize für ostdeutsche Kommunen zur unternehmerischen Tätigkeit
4. Struktur, finanzielle und regionalwirtschaftliche Bedeutung der Kommunalwirtschaft in Sachsen
5. Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen



Berechtigung kommunaler Wirtschaftstätigkeit

- „Kommunalwirtschaft“: jegliche Form der kommunalen Aufgabenerfüllung
- Leitfragen:
 - Soll Staat überhaupt tätig werden:
Marktversagen (eher die Regel)
 - Angemessenheit des Staatseingriffs:
Marktversagen versus Staatsversagen
 - Welche staatliche Ebene?
 - Finanzierung?
- Kommunale Eigenproduktion in begrenztem (räumlicher wie sachlicher) Umfang: Transaktionskosten, mangelnder Wettbewerb, Verteilungsziele

Transformationsphase der ostdeutschen Kommunalwirtschaft (Kernbereiche) nach 1990

- **Freiwillige Rekommunalisierung:** Übernahme westdeutscher Strukturen, Einflussnahme westdeutscher Kommunalverbände
- **Energieversorgung:** Übernahmeversuch durch westdeutsche Stromversorger abgewehrt
- **Sparkassen:** Wettbewerbsvorteil durch Übernahme bestehender Strukturen
- **Wasser/Abwasser:** Ausbau zentrale Abwasserbeseitigung tw. ohne Rücksicht auf Wirtschaftlichkeit
- **Wohnungswirtschaft:** DDR-Altschulden, weitgehende Privatisierung der Bestände vorgesehen



Aktuelle Situation der ostdeutschen Kommunalwirtschaft (Kernbereiche)

- **Demographischer Wandel:**
 - „Fixkostenfalle“ bei leitungsgebundener Infrastruktur
 - Wohnungsüberangebot, Leerstand
 - Rückbau, Stadtumbau
 - Ausdünnung der Geschäftsstellen („Sparkassenbus“)
- **Größeres wirtschaftliches Gewicht als in Westdeutschland**
- **Finanzprobleme:** Wohnungsunternehmen, ÖPNV, Abwasser
- **Privatisierung scheitert:**
 - a) an politischem/öffentlichen Widerstand
 - oder b) rechtlichen Hürden (Sparkassen)

Folie 5

PHG4

Sparkasse Stralsund sollte privatisiert werden: Landtag von Mecklenburg-Vorpommern ändert daraufhin Sparkassengesetz, so dass Privatisierung nicht möglich ist.

Peter Haug; 05.03.2010

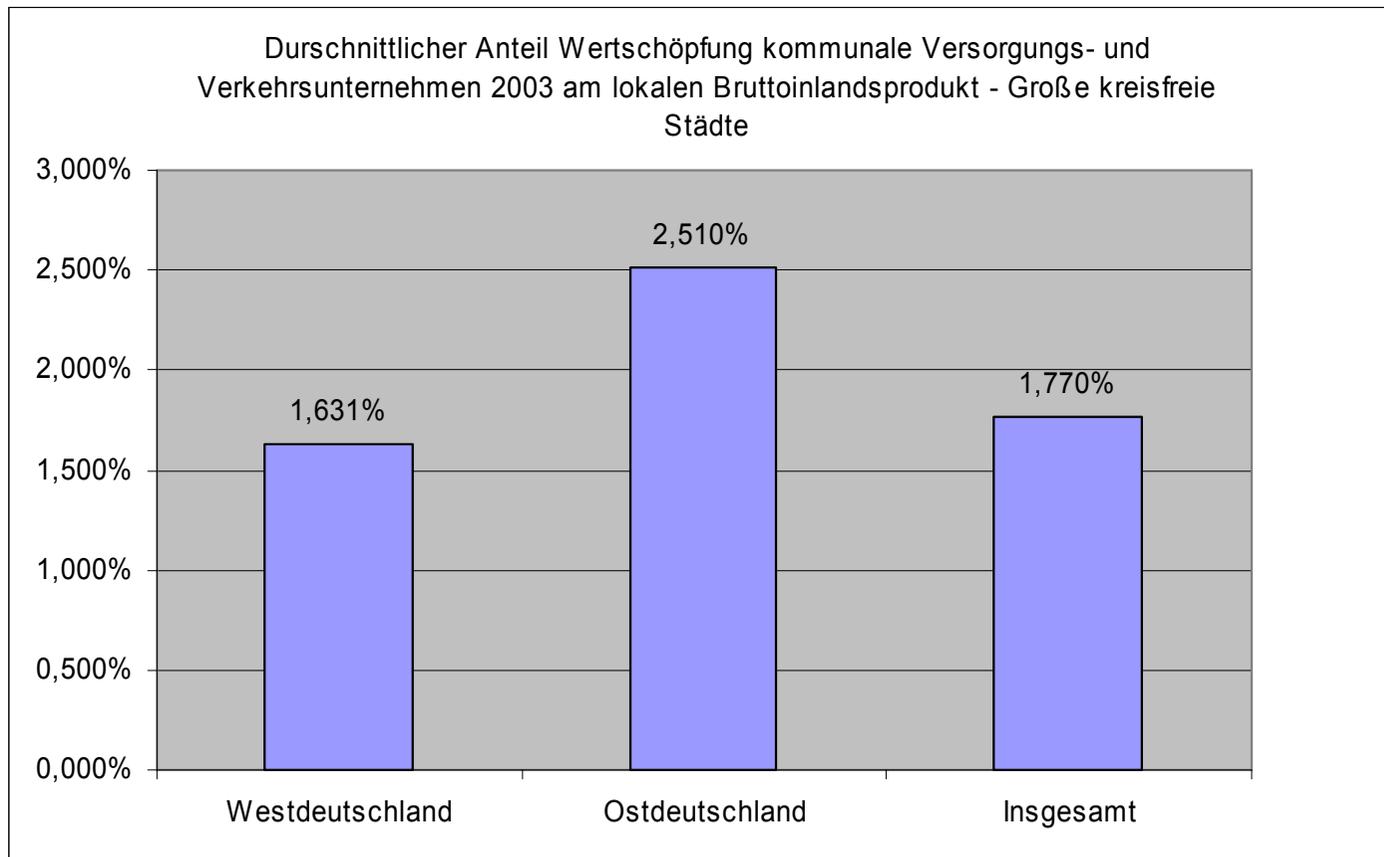


Größere relative Bedeutung der Kommunalwirtschaft in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland I

	Anteil Arbeitnehmer kommunale Wirtschaft an Arbeitnehmern Gesamtwirtschaft	Verhältnis Umsatz kommunale Wirtschaft zu Bruttoinlandsprodukt	Verh. Zugang Sachanlagen kommunale Wirtschaft zu Bruttoanlageinvestitionen Gesamtwirtschaft
Bezugsjahr	2002	2002	2002
Westdeutsche Flächenländer	2,2%	3,7%	3,4%
Ostdeutsche Flächenländer	3,2%	6,5%	6,2%

Quelle: Richter, (2007), S. 133-135

Größere relative Bedeutung der Kommunalwirtschaft in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland II



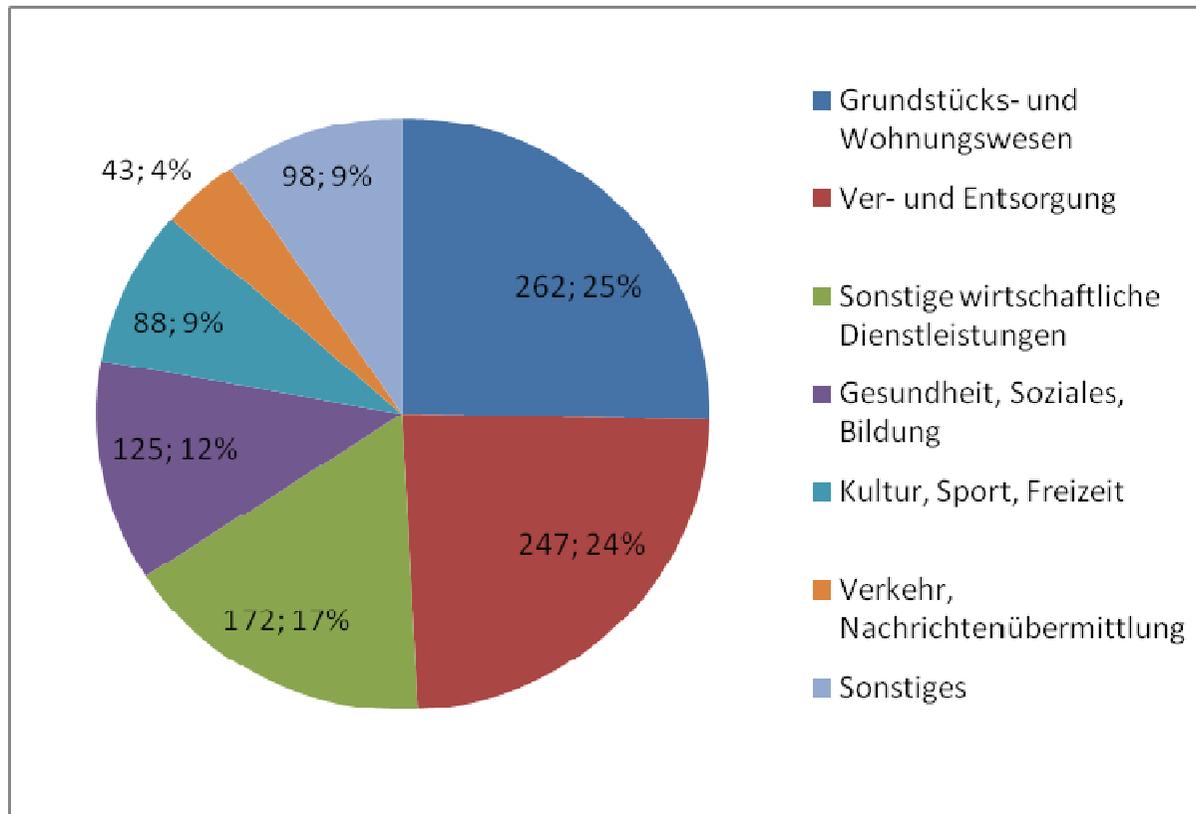
Quelle: Haug (2009a), S. 162



Anreize ostdeutscher Kommunen zur kommunalen Wirtschaftstätigkeit i.e.S.

- Einnahmeerzielung für Kommunen:
 - Niedrigere Steuerkraft: 2006: 48% des Westniveaus (Pro Kopf)
 - Höhere Transferabhängigkeit: z.B. 2006 168% der Zuschüsse für laufende Zwecke und 265% Z. für Investitionen des Westniveaus (Zahlen laut Gemeindefinanzbericht)
- Kommunale Unternehmen als regionale Arbeitgeber
- Kommunale Unternehmen als Partner im Stadtumbau

Kommunale Unternehmen außerhalb der kommunalen Kernverwaltung in Sachsen 2006



Inklusive kaufmännisch buchender Zweckverbände, aber ohne die 15 sächsischen Sparkassen

Quelle: Jahresabschlussstatistik öffentlicher Unternehmen, Fonds; Darstellung und Berechnungen des IWH

Ertragslage und Verschuldung der sächsischen Kommunalunternehmen 2006 (nach Branchen)

	% Betriebs- ergebnis >0	% Finanz- ergebnis >0	% Ergebnis d. gw. GT >0	Ø Verbindlich- keiten pro Unternehmen
Alle (1037)	63,6%	41,2%	55,3%	10.604.985
Wohnungswirt- schaft (221)	79,6%	14,5%	43,0%	23.400.270
Energieversor- gung (77)	80,5%	27,3%	83,1%	16.629.612
Wasserversor- gung (55)	83,6%	21,8%	61,8%	25.359.481
Abwasser (71)	91,5%	14,1%	77,5%	10.744.310
Abfall (44)	61,4%	43,2%	65,9%	8.588.742
ÖPNV (26)	34,6%	46,2%	38,5%	6.408.336

Quelle: Jahresabschlussstatistik öffentlicher Unternehmen, Fonds; Darstellung und Berechnungen des IWH



Finanzbeziehungen Kernhaushalt- Kommunale Unternehmen Sachsen 2006

	Saldo Einnahmen – Ausgaben (EUR)
Erstattung für Ausgaben Verwaltungshaushalt <u>von</u> bzw. <u>an</u> kommunale Sonderrechnungen (SR)	-14.622.994
Zuweisungen, Zuschüsse für laufende Zwecke <u>von</u> bzw. <u>an</u> komm. SR	-333.398.974
Schuldendiensthilfen <u>von</u> bzw. <u>an</u> kommunale SR	600.624
Zinseinnahmen <u>von</u> bzw. –ausgaben <u>an</u> kommunale SR	-11.018.921
Gewinnanteile <u>von</u> wirtschaftlichen Unternehmen und aus Beteiligungen	100.052.766
Konzessionsabgaben	151.829.638
Zuschüsse für Investitionen, Investitionsfördermaßnahmen <u>von</u> bzw. <u>an</u> kommunale SR	-27.635.646
Summe Saldo Einnahmen/Ausgaben von KSR	-134.193.507
+ Aggregierter Jahresverlust kommunale Unternehmen (nach Steuern und Gewinnabführung/Verlustübernahme)	-362.787.125
+ Steuern vom Einkommen und Ertrag kommunale Unternehmen	174.975.170
Theoretische Nettoaufwendungen für kommunale Unternehmen	≈-322 Mio. Euro

„Ganzheitliche“ Betrachtung der sächsischen Kommunalhaushalte 2006

	Kernhaus- halt	Kommunale Unterneh- men	Insgesamt	Anteil Komm. Untern.
Verschuldung (TEuro)	4.159.134	10.997.370	15.156.504	72,6%
Beschäftigte (Anzahl)	72.475	84.581	157.056	53,9%
Investitionen (TEuro)	1.400.926	1.095.465	2.496.391	43,9%

Quelle: Jahresrechnungsstatistik Sachsen, Jahresabschlussstatistik öffentlicher Unternehmen, Fonds Sachsen; Darstellung und Berechnungen des IWH

Regionalwirtschaftliche Bedeutung Kommunaler Unternehmen im Jahr 2006

	Kernhaus- halte	Kom- munale Unter- nehmen	Sachsen gesamt	Anteil Kommunale Unterneh- men	Anteil Kommunaler Sektor gesamt
Beschäftigte	72.475	84.581	1.689.800	5,0%	9,3%

Quelle: GENESIS-online Datenbank Sachsen, Jahresabschlussstatistik öffentlicher Unternehmen, Fonds Sachsen; Darstellung und Berechnungen des IWH

- Ebene der Landkreise/kreisfreien Städte in Sachsen:
 - Schwach positive Korrelation zwischen BIP pro Einwohner und Anteil der kommunalen Beschäftigten
 - Kein statistischer Zusammenhang zwischen Anteil der kommunalen Beschäftigten und Haushaltseinkommen



Ergebnisse der Analyse für Sachsen

- Verzerrte Wahrnehmung der Kommunal Finanzen ohne Berücksichtigung der kommunalen Wirtschaft (möglichst inklusive Sparkassen!) : 44% – 73% der Schulden, Investitionen oder Beschäftigten außerhalb des Kernhaushalts
- Unterschiedliche Ertrags- und Finanzlage der kommunalen Unternehmen; aber: überwiegend Verluste ⇒ Kein Ersatz für fehlende Steuereinnahmen
- Kommunen und Kommunale Unternehmen als bedeutende Arbeitgeber
- Allerdings: „Auffangfunktion“ der Kommunalwirtschaft in wirtschaftlich schwachen Regionen nicht nachweisbar



Schlussfolgerungen

- Kommunale Wirtschaftstätigkeit löst Problem der mangelhaften kommunalen Finanzausstattung nicht ⇒ grundlegende Gemeindefinanzreform in Deutschland, keine Ausweitung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit sinnvoll
- Intransparenz der Kommunalfinanzen (Gefahr der „Fiskalillusion“, z.B. Haug 2009b) durch Auslagerungen: Einführung der Doppik als Abhilfe?
- Kommunale Unternehmen als ungeeignetes Instrument der Regionalförderung (z.B. Haug 2009a): mangelhafte regionalpolitische Steuerbarkeit der Einkommens- und Beschäftigungseffekte, Divergenz zwischen regional- und kommunalpolitischen Zielen

Zitierte Literatur

- *Richter, P. et al.* (2007): Die Bedeutung der kommunalen Wirtschaft – Eine vergleichende Ost-West-Analyse, Berlin.
- *Haug, P.* (2009a): Wie wirkt die wirtschaftliche Betätigung der Städte auf die gesamte Wirtschaftsleistung?, in: *Haug, P., Rosenfeld, M.T.W.* (Hrsg.): Neue Grenzen städtischer Wirtschaftstätigkeit: Ausweitung versus Abbau?
- *Haug, P.* (2009b): Shadow Budgets, Fiscal Illusion and Municipal Spending: The Case of Germany. IWH-Diskussionspapiere 09/2009.